

청소년 선거권
토론회 자료집

선거연령 하향조정, 어떻게 볼 것인가

- 일시 : 2004년 9월 9일(목) 오후 4시
- 장소 : 국회 의원회관 소회의실
- 주관 : 김형주 의원실

청소년 사랑실천을 위한 의원 포럼

**선거연령 하향조정,
어떻게 볼 것인가**

- 일시 : 2004년 9월 9일(목) 오후 4시
- 장소 : 국회 의원회관 소회의실
- 주관 : 김형주 의원실

청소년 사랑실천을 위한 의원 포럼

<청소년 선거권 토론회>

선거연령 하향조정, 어떻게 볼 것인가

<기조발제> 청소년의 정치참여와 선거연령

- 최윤진(중앙대 청소년학과 교수)

<발표1> 청소년 선거연령 제한의 법률적 검토

- 한상희(건국대 법학과 교수)

<발표2> 청소년 참정권 관련 해외 동향

- 김영지(한국청소년개발원 연구위원)

<토론> 선거연령 하향조정, 어떻게 볼 것인가

- 홍석인(참여연대 의정감시센터)

- 전효관(시민문화네트워크 대표, 문화연대 청소년문화위원장)

- 김창학(한국교총 정책위원, 서울 양평중학교 교사)

- 이문석(전국교직원노동조합 학생청소년위원장)

- 구정인(민주노동당 학생청소년위원장)

인사말

선거연령 하향조정과 관련한 논의는 지난 십여년간 지속되어 왔습니다. 그러나 청소년의 정치참여 요구와 참정권의 확대가 가져올 청소년의 삶의 변화는 배제된 채, 정치적 특실관계를 계산하느라 논의가 지지부진했던 것이 사실입니다.

우리나라 선거연령은 1960년 20세로 규정된 이후, 44년간 사회 모든 분야가 변화 발전하는 동안 묶여 있었습니다. 그에 반해 세계 대부분의 국가에서는 1970년대에 이미 18세 청소년에게 선거권을 부여했으며 유럽 일부에서는 선거연령을 더 낮출 것을 검토하고 있습니다.

최근 흐름을 보면 우리 사회에서도 선거연령을 하향조정해야 할 필요성에 대해서는 대체로 합의가 이루어진 듯 합니다. 17대 국회는 여야를 불문하고 하향조정에 긍정적인 반응입니다. 다만 일부에서 고등학생의 정치참여에 대한 우려의 목소리가 있으며 선거연령을 얼마나 낮출 것인지에 대해서도 다소 입장차이가 있습니다. 이 부분에 대해서는 이번 정기국회에서 본격적으로 논의될 것으로 보입니다.

<청소년 사랑실천을 위한 의원포럼>에서는 국회 논의에 앞서 선거연령을 하향조정을 위한 여건이 어느 정도 갖추어져 있는지, 예상되는 문제점은 무엇인지, 선거연령 조정과 함께 보완해야 할 점은 무엇인지, 구체적으로 점검하고 의견을 모으고자 자리를 마련했습니다.

선거연령의 문제는 참정권의 확대에 그치지 않습니다. 청소년을 바라보는 시각과 교육시스템 전반과도 맞물려 있어 청소년의 삶에 엄청난 변화를 수반할 수밖에 없습니다. 또한 정치개혁의 일환이자 우리 사회의 문화적 선진화 정도를 재는 척도라고 할 수 있습니다. 지난 10여년간의 논의를 토대로 청소년의 정치참여와 선거연령에 대한 건설적인 대안을 도출하는 토론회가 되길 바랍니다. 감사합니다.

청소년 사랑실천을 위한 의원포럼

연구책임의원 김형주

청소년의 정치참여와 선거연령

최윤진(중앙대 청소년학과 교수)

1. 청소년 정치참여의 의미와 참정권 제한 기준으로서의 선거 연령

참여권이란 자신의 삶에 영향을 미치는 의사결정 과정에 자신이 개입할 수 있는 권리이며, 한 개인이 사회생활을 해나갈 때 동등한 영향력을 행사 할 수 있는 권리를 의미하기도 한다. 이러한 참여권은 민주사회 내 모든 사람에게 자신이 처한 신분이나 지위에 관계없이 부여되며, 그 적용에 있어서 정도나 차이의 예외를 인정하지 않는 보편적 특성을 지니고 있다.

이러한 참여권의 보편성은 사회 내 구성원들의 힘을 분산시킴으로써 권력집단에 의해 특정 집단이나 개인이 억압당하거나, 소외당하는 일을 예방할 수 있게 한다. 특히 정치활동에의 참여권을 참정권이라고 할 때, 참정권 역시 개인이 투표 행위나 정치 참여 행위를 통해 자신의 이익을 도모할 수 있는 대안에 참여할 수 있게 한다. 자신의 의견과 생각이 다른 사람과 동등하게 영향을 미칠 수 있는 기회를 확보하게 해준다고 볼 수 있다.

사회 구성원의 정치적 참여는 사회 내 시스템 구성과 변화를 주도해가는 근간이 되기 때문에 구성원 개개인의 이익과 권리 차원에서 뿐만 아니라, 민주사회의 존속과 발전을 위해서 필수적인 활동이라고 볼 수 있으며, 민주주의를 만드는 수단이며, 또한 민주주의를 측정하는 척도가 되기도 한다. 따라서 사회참여 및 참정권은 시민의 기본적 권리이면서 의무이며 이 점은 청소년들에게 예외가 아님을 알 수 있다.

청소년들도 한 국가의 주권을 가진 시민일 뿐만 아니라, 각자 자신의 이익과 권리 보호를 위해 다른 사회 구성원들과 동등하게 영향력을 행사함으로써 독립된 인격체

로 존중받으며 살아갈 권리가 있다. 더군다나 청소년들은 사회참여 경험을 통해서 사회 내 자신의 위치와 역할 등을 익히며 정체성을 형성해가고 또 사회성, 대인관계 능력, 정치 사회화과정 등 건강한 시민으로 성장하는데 필수적인 능력을 키울 수 있기 때문에, 청소년들의 참여권을 청소년기에 반드시 부여되어야 할 발달과업으로 봐야 한다는 지적도 있다. 사회적 입장에서 보더라도 사회 내 큰 비중을 차지하고 있는 청소년 집단의 목소리와 역량을 반영, 흡수함으로써 사회통합 및 발전의 폭을 넓히고 실질적인 민주체제를 가능하게 할 수 있을 것이다.

이와 같이 청소년의 사회참여 및 참여권 보장의 중요성이 일반에게 인식되면서, 20C 후반부터 유럽 등 선진국들을 중심으로 청소년 참여를 권장하고 이를 정책적 제도화하려는 움직임이 활발했었고, 우리나라에서도 새로 개정된 청소년 헌장 제 11조에서 “청소년은 자신의 삶과 관련된 정책결정과정에서 민주적 절차에 따라 참여할 권리를 가진다” 라고 명시하고 있고, 청소년 인권의 신장과 사회참여 기회의 확산을 주요 정책적 방향으로 설정하여 추진하고 있다.

우리나라에서의 이러한 변화 양상들은 청소년 인권 보장과 확산을 위해서는 매우 바람직하고 다행스러운 일이라고 볼 수 있으나, Hart(1992)가 제시한 참여의 사다리¹⁾의 8단계의 수준에 비추어 보면 아직도 청소년들의 실질적이고 자기 주도적이며 완전한 참여 수준과는 거리가 멀다고 볼 수 있다.

청소년의 자기 주도적이며 실질적 사회참여는 선거권 획득을 통해서 가능할 수 있을 것이다. 우리나라 헌법 제 24조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다” 라고 규정하고 있으며 선거권은 대의 민주주의를 실시하고 있는 모든 국가에서 국민의 가장 중요한 참정권이자 기본적인 권리라고 할 수 있을 것이다. 청소년들도 자신들의 권익을 대변하고 또 위해서 일해 줄 대표자를 뽑을 수 있어야 성인과 동등한 사회 내 영향력을 발휘하면서 사회 변화와 발전에 참여하고 기여할 기회

1) Hart는 18세 이하 청소년의 사회참여 수준을 8단계로 구분하고 가장 저급한 수준인 참여 조작(manipulation) 수준으로부터 7단계 자기 주도적 참여 수준과 8단계 완전한 참여 수준까지 구분하여 그 차이점을 지적하고 있다(Hart, L. A.(1992), Children's participation, From Tokenism to Citizenship UNICEP).

를 확보할 수 있을 것이기 때문이다.

그러나 선거권은 무한정 보장되는 것이 아니라 모종의 제한이 뒤따라 왔다. 역사적으로 20C 초까지 특정부류의 사람에게만 선거권이 부여되어 여성과 흑인 등에게는 선거권이 부여되지 못해왔다. 현 시대에는 금치산 선고를 받은 자를 제외하고는 정해진 연령 이상의 모든 사람에게 선거권이 부여되고 있는데 여기서 ‘연령’ 기준이 선거권 부여와 박탈의 유일한 기준이 되면서, 그 기준의 적정성과 타당성을 두고 많은 논란의 여지가 생기게 되었다. ‘성별’도 아니고 ‘피부색’도 아닌 ‘연령’이 권리 제한의 기준이 되면서 유일한, 그리고 최후의 권리 제한 집단으로 청소년과 아동이 그 대상이 되게 되었고, 이들의 기본권을 침해할 소지를 발생시켜 왔다.

더군다나 선거권 제한을 위한 ‘연령’ 기준은 연령이 일반인의 ‘능력’과 ‘성숙’ 수준을 반영한다는 전제를 담고 있기 때문에, 법률로 정하고 있는 선거 연령이 과연 그 시대 해당 집단의 능력수준을 제대로 반영하고 있는지에 대한 검토와 분석이 요구되고, 또 고정적인 연령기준이 아닌 사회적 여건, 상황 관련 집단의 변화에 따라 적절하게 변화되고 조정되어야 할 필요가 제기되게 된다.

지금 우리나라는 현시대 최후의 인권 소외 집단인 아동과 청소년의 권리 보장과 민주사회로서의 한 단계 도약을 위해 기존 법률이 정하고 있는 선거 연령을 심각하게 재고하고 분석하여 조정과 변화를 이루어 내야할 과제에 직면해 있다.

1960년 규정된 20세 선거연령이 거의 반세기가 지난 오늘날에도 조정과 변화의 기회를 갖지 못함으로써 기준의 타당성, 적정성, 타법률 및 기준과의 형평성 등에 많은 문제를 보여주고 있으며, 하루가 다르게 변화해 가는 청소년들의 모습에 걸맞는 역할, 사회적 위상을 정립하지 못하게 하고 궁극적으로는 이들의 인권을 심각하게 침해할 소지를 나타내고 있다.

최근에 다시 선거 연령 인하를 위한 노력과 움직임이 전개되게 된 것은 매우 다행스러운 일로 여겨지며, 이번 기회에 심도 깊은 논의를 통해 시대상황에 걸맞는 적절한 기준이 정립되어야 할 것이다.

필자는 개인적으로 우리나라에서의 선거 연령이 현행 만 20세에서 만 18세로 낮춰져야 한다고 생각하며, 이러한 관점의 근거와 이유를 다음에서 밝히고자 한다.

2. 왜 선거 연령을 낮추어야 하는가?

선거 연령이 인하되어야 할 이유를 다음의 2가지 측면(청소년 선거권 제한 논리의 부당성, 시대상황 변화에 따른 청소년 인권 확산과 사회적 위상 재정립의 필요성)을 중심으로 논의해 보고자 한다.

1) 청소년 선거권 제한 논리의 부당성

일반적으로 미성년자의 선거권이 제한되어야 한다는 주장 속에는 청소년은 성인보다 능력이 부족하고, 미숙하기 때문에 적절한 판단과 선택을 하기 어려울 것이라는 가정이 깔려있다.

필자는 청소년 권리를 제한하는 이러한 가정과 논리가 실질적이고 구체적인 근거 없이 통용 되는데 문제의식을 갖고 한 논문²⁾에서 그 논리의 타당성을 검토해 본 바 있다. 이 절에서는 당시 구체적인 관련 이론이나 연구결과를 분석하면서 청소년 권리 제한 논리와 주장을 검증하기 위해서 제기하였던 다음의 3가지 문제와 또 분석내용을 요약정리하고 소개하고자 한다.

- 특정 '연령'이 권리의 허용과 제한을 위한 타당한 기준인가?
- 청소년은 성인보다 능력이 부족한가?
- 권리행사 경험 없이 권리행사에 필요한 능력획득과 성숙이 가능할까?

2) 최윤진(1999), "청소년 권리 제한 논리의 부당성에 관한 고찰", 한국청소년개발원, 한국청소년연구 제 10권 제 1호 (통권 제 29호) 참조.

각 문제에 대한 주요결과와 시사점을 요약해 보면 다음과 같다.

우선 첫째로, 일반적으로 특정연령을 기준으로 성인과 청소년의 권리를 획일적으로 구분하여 성숙과 미성숙의 분할 경계로 삼는 것은 인간의 발달과정이 서서히 일어나고 또 각 개인에 따라 발달 차이가 있는 점을 감안할 때, 또 성숙의 의미가 인간의 다양한 영역의 능력을 포괄적으로 포함할 뿐만 아니라 사회문화적 가치, 역할 규정 등에 따라 달라짐을 인식 할 때, '연령'의 기준은 그 분할점의 주관성, 임의성 등으로 인해 권리 배분의 형평성과 공정성을 확보하기 어렵고 다수 청소년의 권리를 희생시킬 수 있는 권리구분의 위험한 기준이 될 수 있음을 지적하였다. 따라서 연령기준의 획일적이고 고정적인 적용방식에서 탈피하여 청소년의 개별적 성숙 차이와 변화하는 사회적 상황에 따라 연령기준의 적합성을 재검토하고 융통성 있게 조정할 수 있어야 함을 강조한 바 있다.

둘째로, 청소년이 성인보다 능력이 부족한지 알아보기 위해 우선 두 집단의 능력 비교 기준으로서 몇 가지 전제조건이 필요한데, 우선 여기서 능력을 주로 인간의 이성 작용이 중심되는 '합리성'의 의미로 해석하고 합리성 비교를 위해서 인간발달 과정에서 인지능력 발달 과정에 초점을 두고자 하였다. 그리고 성인능력과 비교할 청소년 대상을 중기(약 15세) 이후 청소년들을 중심으로 하고, 비교할 성인능력의 비교수준은 일반 정상적 성인의 권리를 행사할 수 있는 최저 능력수준을 전제해야 한다. 이러한 전제조건 아래 Piaget, Kohlberg의 인지발달이론, 도덕성발달이론, Moshman의 논리적 추론능력 발달 연구결과 등을 구체적으로 살펴 본 결과 대부분의 인지능력이나 도덕성, 자율성 등은 주로 10대 초반(11-12세경)에 이미 성인 수준의 발달을 완료하는 것으로 나타나고 있으며 15세 이후 청소년들과 성인과의 능력이 다르든지 청소년이 성인보다 능력이 부족하다는 주장은 정당화되기 어려울 수 있었다.

셋째로, 청소년은 성인에 비해 경험이 부족하여 실수하기 쉽기 때문에 권리가 제한되어야 한다는 논리에 대해, 실수하지 않고 능숙한 권리 행사를 위해서는 다시 경험

이 필요하게 되고, 결국 경험 없이 경험을 갖추어야 하는 순환적 오류(tautology)에 빠지게 됨을 알 수 있다. 실수 자체를 부정적으로 파악할 것이 아니라 청소년에게도 성인과 같이 실수를 통한 성장의 기회와 경험이 부여되어야 함을 지적했고, 특히 청소년을 '실재능력' 소유자인 '현재성인'과 대별되는 '잠재능력' 소유자인 '미래성인'으로 바라볼 때 무엇보다도 다양한 권리행사의 경험이 잠재능력의 개발과 미래성인으로서의 성장에 필수적임을 지적하였다. 따라서 청소년들에게 적합한 방식으로 권리행사의 경험이 주어져야만 비로소 필요한 능력획득과 성숙이 가능함을 알 수 있었다.

2) 시대상황 변화에 따른 청소년 인권 확산과 사회적 위상 재정립의 필요성

역사적으로 청소년기가 출현하게 된 배경을 살펴보면 근대에(17C경) 이르러서야 청소년기가 나타나고 또 현대에(20C경) 와서야 청소년 집단에 대한 인식과 관심이 확산되게 되었다고 볼 수 있다. 특히 아동과 청소년을 '인간'으로 인식하고 자유권, 행복추구권, 자기결정권, 사회참여권 등 일반성인이 누리는 제반 권리들이 이들에게도 부여되어야 함이 주장되기 시작한 것은 20C 후반에 들어와서야 가능하게 되었다. 즉 과거 성인의 '소유물'적 관점, '경제적 가치'적 관점, '인간자원'적 관점 등에 따라 성인에게 종속된 수단적 의미로서의 제한된 청소년관에서 벗어나 그들도 자신의 삶을 스스로 선택, 책임지는 권리의 주체로 인정하기 시작하였음을 의미한다.

그러나 현시대에 있어서 여전히 '청소년'에 대한 상반된 관점이 대립하고 있다. 즉 청소년의 보호를 우선시하여 안전과 훈육을 강조하는 보호론적 입장과 청소년의 자기결정권, 사회참여권을 우선시하며 억압으로부터 해방과 자율적 삶을 강조하는 해방론적 입장의 대립을 의미한다. 이러한 청소년의 '보호·간섭'과 '자율' 사이의 갈등 양상과 해결 방안은 한 사회의 청소년에 대한 인식과 사회 내 자리매김에 따라 달라진다.

근세 이후 인권사상의 전개과정을 살펴보면 '자율'적 요소가 '보호'적 요소를 극복하

며 날로 그 범위와 세력을 진전시켜 왔음을 확인할 수 있고 청소년의 자율성, 청소년권의 자율적 요소를 강조하는 목소리가 드세지는 것이 시대사적 조류라고 볼 수 있다(이봉철, 1991).

또한 오늘날의 청소년들은 신체 생리적으로 이미 성인과 다름없는 매우 조숙한 청소년기를 보내고 있을 뿐 아니라 매체의 발달 및 정보화 과정으로 인해 다양한 정보의 습득 및 관리자로서의 면모도 갖추어 가며 사회문화의 창출 및 소비의 주역으로 떠오르고 있기도 하다.

따라서 이제 근대화 과정에서 조작되고 고착되어온 나약하고 부정적인 이미지의 청소년관은 이제 새롭게 규정되어야할 시점에 와 있다고 볼 수 있다. 즉 절대적인 '의존'과 '보호'를 요구하는 아동기와는 달리 신체 생리적으로 성장의 완수는 물론 지적, 도덕적, 정서적 발달과 합리적 판단 능력을 훨씬 더 갖춘 채 사회적 자립의 문턱에 바짝 다가서 있는 청소년들에게 자신의 삶에 대해 부당한 간섭과 보호를 받지 않고 스스로의 결정과 책임에 따라 자율적 생활을 영위해 나갈 수 있는 기회와 경험이 충분히 제공되어야 한다.

이러한 노력은 사회적 측면에서도, 사회 내 주요 구성 집단인 청소년 집단의 인권을 침해하지 않고 그들의 잠재역량을 사회발전에 활용하고 통합시킬 수 있기 때문에 선진외국에서는 청소년들의 자율적 삶의 보장과 사회참여 기회의 확대 증진을 위한 다각적 노력이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

이러한 시대상황과 청소년관의 변화에 따라 더 많은 청소년들에게 그들의 고유한 권리인 선거권이 부여될 수 있어야 하며 선거연령이 적절한 수준으로 조정되고 인하되어야 함이 필수적임을 알 수 있다.

3. 왜 선거 연령이 19세가 아닌 18세이어야 하는가?

우리나라 선거 연령은 1960년 20세로 정해진 이후 40여년이 지나도록 변함없이 만 20세로 유지되고 있다. 90년대 들어와 선거법 관련 논쟁이 시작되다가 1995년 이후 몇 차례에 걸친 만 20세 선거 연령 규정을 담은 선거법이 위헌이라는 헌법소원이 제

기되면서 선거 연령 인하 주장과 논의가 활발히 전개되어 오고 있다. 그동안 선거 연령이 낮춰져야 한다는 공감대가 조성되고 다양한 노력이 있어 왔지만, 가시적 변화를 이뤄내지 못한 채 최근에는 19세 인하와 18세 인하의 주장들이 대립되면서 주요 쟁점으로 떠오르고 있다.

필자는 금번에 다시 선거 연령이 낮춰질 수 있는 기회가 온다면 19세가 아닌 18세로 낮춰져야 한다고 생각하며 그 주요 이유를 다음과 같이 지적하고자 한다.

첫째, 선거권은 특별한 문제가 없는 한 가능한 많은 구성원에게 평등하게 부여되어 자신의 의견을 표현할 수 있도록 하는 것이 바람직하며 이것이 국민주권의 이념과 민주주의 원칙과도 일치한다고 볼 수 있다.

둘째, 의무와 권리의 형평성, 관련 법령기준 사이의 형평성이 확보되어야 한다. 한국에서 만 18세의 청소년들에게는 사회의 구성원으로서 병역의 의무와 납세의 의무 등 많은 법적인 의무가 부여된다. 같은 나이의 청소년들에게 병역의 의무로 좋은 쥐어주면서 투표지는 빼앗아 참정권을 박탈하는 것은 형평에 어긋날 뿐만 아니라 심각하게 인권을 침해할 소지가 있다.

또한 그 밖에 주민등록 발급(17세), 운전면허(18세), 공무원 임용(18세), 혼인적령(남 18세, 여 16세) 등 다른 법령에서 대부분의 권리가 부여되는 18세에 뚜렷한 이유 없이 선거권만 허용하지 않는 것 역시 형평성에 어긋난다고 볼 수 있다.

셋째, 전 세계적 동향과 추이에 걸맞게 선거연령이 정해져야 한다. 선거 연령의 하향화는 전 세계적 추세이며, 1998년 중앙선거관리위원회 조사결과에 따르면 전 세계 119개국 중 82% 인 98개국이 18세 이하의 선거 연령을 정하고 있고, 이중 많은 국가들이 30여년 전인 1970년대 전후하여 이미 18세로 하향조정했던 입법사례를 볼 때, 유독 우리나라만 20세 선거 연령 기준을 고수하고 있을 이유와 근거를 찾기 어렵고, 만 20세 선거 연령의 유지가 국제적 변화에 걸맞는 청소년관과 역할, 청소년의 사회적 위상 정립에 어려움을 야기 시키는 결과도 초래하고 있다고 볼 수 있다.

넷째, 고등학생과 대학생 구분의 교급 구분에 상관없이 선거 연령이 정해져야 한다. 그동안 18세가 아닌 19세 선거 연령 주장의 주요 이유로서, 만 18세 연령층 상당수가 고등학교 3학년 학생이고 이들은 아직 사회적 판단력이 부족하며 수능고사 등 대입시 준비에 어려움을 야기 시킬 우려가 있다는 점을 지적하고 있다.

그러나 우리나라의 특수한 교육현실에 따라 제기되는 교급에 따른 권리 제한 논리는 그 논리의 타당성을 찾기 어려울 뿐만 아니라 해당 연령층 청소년들에게 연령 구분이라는 애매한 잣대에 하나 더해서 교급 구분이라는 불합리한 잣대를 적용함으로써 청소년들의 참정권을 더 심각하게 침해할 우려가 있다.

또한 만 18세 연령의 고등학생만이 아니라, 만 18세 대학생들도 상당수 있음을 고려할 때 대학생들조차도 참정권을 박탈당하게 된다는 결과를 초래하게 된다.

도리어 1318 세대로 지칭되는 중고교 청소년 집단이 그 이후 연령의 대학생들에 비해 정치적으로 더욱 소외되어 있고 인권의 사각지대에서 살아가고 있음을 감안할 때, 이들의 권익 향상을 위해 이들의 입장을 대변할 수 있는 18세 연령의 소수의 고교생이라도 선거권을 갖게 되는 것이 더 바람직하다고 볼 수 있을 것이다.

마지막으로 선거 연령의 법률적 개정의 어려움을 감안하여 금번 기회에 19세가 아닌 18세로 하향조정하여 향후 변화에도 대비하고 안정성을 확보하는 것일 바람직할 것이다.

4. 맺는말 : 선거 연령 인하와 함께 노력하여야 할 일들

선거 연령을 낮추어 보다 많은 청소년들에게 선거권을 부여하는 일 못지않게 중요한 것은 이들이 자신에게 주어지는 새로운 권리를 제대로 누리고 향유하여 자신의 권리 행사와 함께 사회 발전에도 기여할 수 있도록 도와주는 일이다.

과거 선거 연령을 이미 18세로 낮춘 바 있는 몇몇 선진국의 경우, 실제로 이들 집단

의 정치적 무관심과 낮은 투표율 등으로 사회 내 영향력을 발휘하지 못하여 고심하고 있는 사례를 감안할 때, 청소년들에게 정치 참여가 권리이며 동시에 의무이고 이러한 사회적 의무와 책임을 감당할 수 있는 관심과 역량을 어린시절부터 함양해 갈 수 있는 교육시스템과 사회적 분위기 조성이 매우 중요하다고 볼 수 있다. 인권교육, 시민교육을 강화하고 삶의 과정이 정치 사회화의 과정이 될 수 있도록 하여, 정치가 개인의 삶과 유리되고 관계없는 영역으로 간주되지 않도록 하여야 할 것이다.

또한 청소년들의 사회참여와 인권의식의 향상이 단계별로 심화되고 발전하여 Hart가 제시한 바 있듯이, 장식적이거나 명목적 참여로부터 자기 주도적이고 완전한 참여 단계로 나갈 수 있어야 하며, 주어지거나 부여된 권리가 아닌 획득하고 쟁취한 스스로의 권리들이 되어 귀하고 소중하게 권리를 지켜나갈 수 있도록 하여야 할 것이다.

궁극적으로는 청소년들을 바라보는 사회 내 기성세대의 인식이 바뀌어야 할 것이다. 청소년들을 미래를 준비하는 현재의 2급 시민으로 간주할 것이 아니라, 현재의 삶을 같이 살아가는 동반자로서, 또 자신의 삶을 스스로 선택하고 결정할 수 있는 권리의 주체로서, 또 이러한 사회적 책임과 의무를 충분히 감당해 낼 수 있는 능력들을 가진 자들로서 인정하고, 신뢰해 주는 눈과 마음을 지닐 수 있도록 노력해야 할 것이다.

청소년 참정권 관련 해외 동향

- 영국의 청소년 선거연령 16세 하향화 논의 중심 -

김영지(한국청소년개발원 연구위원)

영국의 선거연령 하향화 논의 개요

영국은 이미 90년대 후반부터 젊은 세대의 심각한 투표율 저하의 원인을 찾아내고 민주주의 정치제도의 효과적 운영을 위한 연구를 수행해 왔다. 그 결과 젊은 세대의 정치참여 활성화를 위한 효과적인 방법이 바로 16세부터 선거권을 행사함으로써(현재는 18세) 청소년이 대의민주주의 과정에 일찍 참여하여 정치에 관심을 갖게 하는 것이 중요함을 제안해왔다.

16세, 17세가 자신의 삶에 영향을 미치는 중요한 결정과정에 참여하지 못하는 것은 불공평하고 비논리적일 뿐만 아니라, 이미 이들은 충분히 사회문제와 정치적 사안에 대해 의견을 표명할 수 있는 능력을 갖고 있다고 주장한다. 무엇보다도 청소년들을 동등한 '사회구성원'이자 '시민'으로 인정하고 한 인간으로서 믿고 신뢰하는 것이 중요하다고 말한다.

선거연령 하향화를 반대하는 사람들은 청소년들이 정치세계에 대해 무지하고 순진하며 대의를 고려하는 정치적 판단을 할 능력이 없으며, 부모가 자녀에게 필요한 것을 가장 잘 알고 있기 때문에 청소년들이 투표하는 것은 불필요하다고 말한다. 이러한 논리는 19세기 초 여성과 흑인, 그리고 노동계급의 참정권을 제한하는 바로 그 논리였다.

영국에서도 2003년 1월 영국 내 모든 선거에서 투표연령을 낮추기 위한 캠페인을 벌이기 위해 'Votes at 16 Campaign'이라는 연합회가 구성되었다. 전국적으로 선거연령 16세 하향화를 촉구하는 의견이 쇄도해 옴에 따라, 2003년 7월 선거관리위원회가

선거와 입후보를 위한 최소연령에 관한 광범위한 자문을 벌였고, 영국 내의 다양한 청소년단체들이 이에 대한 의견을 제출하였다.

12개월간의 검토 결과, 선거관리위원회는 2004년 4월, 현재로서 투표연령을 바꾸는 것에 대한 이유가 불충분하다는 판단아래 당분간은 선거연령을 18세로 유지하고 5년이나 7년 안에 투표연령에 대한 공식적 검토를 다시 실시할 것임을 발표하였다. 한편, 입후보연령의 경우는 18세로 낮출 것을 권고하였다. 정당의 후보공천과정과 선거 과정이 이미 당선되기 미성숙하다고 판단되는 사람이 당선되는 것을 방지할 시스템이 되어주기 때문에, 현 투표연령인 18세와 입후보연령이 조화를 이루지 말아야 할 정당한 이유가 없다는 것이다.

이러한 선거관리위원회의 견해에 대해, 선거연령 하향화를 주장하는 청소년과 청소년단체들의 반론이 제기되었다. 이들은 선거관리위원회의 의견은 단지 '권고'일 뿐, 최종 결정은 정부에 달려있다는 판단아래 선거연령 16세 하향화를 이루어내기 위해 정부개혁을 촉구하는 설득작업에 돌입하였다. 담당 장관에게 편지를 쓰고, 지역 국회의원에게 편지를 보내서 선거연령 16세 하향화를 지지하는 발의안에 서명하도록 촉구하는 운동을 가속화하고 있다.

1969년 선거가능 최소연령이 18세로 규정된 이후, 2004년 7월 현재 영국의 선거연령 16세 하향화를 위한 움직임은 아직 진행 중이다. 영국의 사례자료들은 청소년의 정치참여가 확대되어야 하는 이유, 선거연령 하향화에 대한 찬반논의의 근거, 청소년의 정치참여 문화 활성화를 위한 방안 등에 대한 유익한 정보를 제공해 준다. 또한 영국 전역의 청소년 참정권 획득 운동이 어떻게 진행되고 있으며, 이에 대한 정부와 청소년단체들의 대응은 어떠한지를 살펴봄으로써 한국의 청소년선거권 논의에 의미 있는 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

세계 각국의 선거연령

□ 선거권 부여 연령¹⁾

연령	국가명	국가수
15세	이란	1
16세	니카라과아, 브라질(임의적)	2
17세	북한, 인도네시아	2
18세	미국, 독일, 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 인도, 필리핀, 중국, 노르웨이, 네덜란드, 스위스, 태국, 브라질(의무적), 멕시코, 페루 등	93
19세	오스트리아	1
20세	한국, 일본, 튀니지, 나우르	4
21세	파키스탄, 싱가포르, 말레이시아, 피지, 쿠웨이트, 보츠와나, 몰디브 등	16
		총 119개

* 자료 : 중앙선거관리위원회(1998)

□ 피선거권 부여 연령(하원의원선거 기준)

연령	국가명	
18세	캐나다, 호주, 스페인, 헝가리, 독일, 뉴질랜드, 노르웨이, 남아프리카공화국, 중국	9
21세	싱가포르, 러시아, 룩셈부르크, 영국, 브라질(하원), 이스라엘, 폴란드, 코스타리카, 아일랜드, 니카라과, 멕시코	11
23세	프랑스	1
25세	한국, 일본, 태국, 미국, 이탈리아(하원), 파키스탄, 네덜란드, 그리스, 콜롬비아(하원)	9
30세	미국(상원), 일본(참의원), 쿠웨이트	3
35세	브라질(상원), 프랑스(상원)	2
40세	이탈리아(상원)	1
		총 36개

1) 선관위가 세계 130개국을 대상으로 조사한 최근자료에 따르면 86.9%에 달하는 113개국이 선거권을 18세부터 부여하고 있음(). 한편, 영국선관위 2004년도 자료에 따르면, 전반적으로 유엔 회원국가 191개국 중 대다수(EU 회원국 모두, 호주, 캐나다, 미국)가 18세를 최소 투표연령으로 정하고 있음

□ 유럽지역 선거의 투표 및 입후보 권리

국가	선거권 (연령)	피선거권 (연령)	국가	선거권 (연령)	피선거권 (연령)
알바니아	18	18	네덜란드	18	18
안도라	18	18	노르웨이	18	18
오스트리아	18, 19, 20	18, 19, 20	폴란드	18	18
벨기에	18	18	포르투갈	18	18
불가리아	18	18	루마니아	18	23
크로아티아	18	18	러시아	18	21
키프로스	18	25	산마리노	18	18
체코	18	18	슬로바키아	18	18(시의원25)
덴마크	18	18	슬로베니아	18	18
에스토니아	18	18	스페인	18	18
핀란드	18	18	스웨덴	18	18
프랑스	18	18	스위스	18	
독일	16, 18	18	아일랜드	18	18
그리스	18	18	이탈리아	18	18
헝가리	18	18	라트비아	18	18
아이슬란드	18	18	리히텐슈타인	20	20
리투아니아	18	18	마케도니아	18	18
룩셈부르크	18	21	터키	18	25
몰타	18	18	우크라이나	18	21
몰도바	18	21	영국	18	21

* Council of Europe, 'Electoral systems and voting procedures at local level'. The Electoral Commission(2003. 7). How old is old enough?. Consultation paper에서 재인용

선거연령 16세 하향화 주장 논거

○ 현 18세의 투표연령은 1969년 국민대의법(Representation of the People Act)이 발효되어 투표연령을 21세에서 낮춘 후 1970년도부터 유지되어 있음.² 1960년대 중반 이래 영국 사회는 상당히 변화되었으며 보다 풍부해진 평균 성숙도의 객관적인 잣대 중 많은 잣대들은 1967년도의 평범한 18세 청소년의 경험, 태도 및 생활 기술이 2001년도엔 16세의 청소년에게서 발견된다는 사실을 드러내고 있음.

○ 교육에서부터 자격부여(entitlement)까지의 끊임없는 연결

- 2002년 9월 잉글랜드에서 핵심단계 3과 4의 국가 교육과정에 시민의식 교육(citizenship education)이 의무화됨. 웨일즈에서는 2003년 9월 법제화

- 시민의식교육은 핵심단계 3과 4(key stages 3 and 4)(11세~16세)에서 잉글랜드 국가 교과과정의 의무 과정이며 핵심단계 1과 2(key stages 1 and 2)(5세~11세)에서는 선택과정

- 학습내용

- 핵심단계 1과 2: 선거와 민주주의의 개념
- 핵심단계 3: 투표의 중요성, 선거가 이루어지는 과정, 여러 가지 선거 제도
- 핵심단계 4: 압력집단 그리고 주제별 정치 사안들에 대해 토론하고 개입하는 방법들

→ 16세에 달하는 청소년들은 영국의 정치 시스템이 어떻게 작동하는 지에 대해 상당한 지식을 갖게 될 것이며 이 지식은 아마도 그들보다 나이 많은 사람들의 지식보다도 나은 것일 것이다. 그러나 그들은 적어도 2년 동안은 이 지식을 활용할 수 있는 권리를 거부당한다. 투표연령을 16세로 낮추는 일은 투표, 선거, 그리고 민주주의에 대한 학습에서 그러한 지식을 활용하는 과정이 단절되지 않도록 해 줄 것이다.

2) 영국의 투표연령은 19세기 개혁법(1832년 the Reform Acts)에 의해 21세로 정해졌고 이 연령은 투표할 자격을 부여받은 남성들에게 1969년까지 적용됨. 여성은 투표 자체를 1918년에야 할 수 있게 되었으며, 그것도 30세 이상부터였음. 1928년이 되어서야 여성도 남성과 같이 21세에 투표할 수 있게 됨. 1965년 Latey위원회가 상속권과 재산소유권과 같은 특정 법적 권리부여 연령 검토를 위해 설립되었고, 그와 같은 권리를 위한 나이로 18세를 추천함. 보고서 결과 노동당 정부는 투표연령도 재검토하는 것이 필요하다고 판단하였고, 1969년 국민대의법은 투표연령을 18세로 낮춤. 최초로 투표하게 된 18세들은 1970년 3월 보궐 선거에서 투표하게 됨. 그 후 사회 일각에서는 16세까지 투표연령을 다시 낮추라는 압력이 지속적으로 제기되어 옴

○ 정보 시대

- TV 채널수의 확장과 함께 찾아온 인터넷의 도래는 모든 연령대의 사람들에게 엄청난 양의 정보 증가를 가져왔으나 특히 청소년들에게 그러함. 많은 청소년들이 이전 세대보다 뉴스에 더 민감하며 자신들의 요구에 맞는 특정한 정보원을 가지고 있음
- 분명 청소년들이 광범위한 정치적·사안별 관점을 개발하는 나이가 점차 어려워지고 있으며 이 사실이 그들이 선거에서 투표할 수 있는 자격을 부여 받는 나이에 반영되어야 함

○ 표현의 평등

- 16세, 17세 청소년에게 자신들의 정치적 견해를 투표함을 통해 표현하지 못하도록 하는 것은 청소년들 자신과 사회에게 청소년들의 견해는 쓸모가 없다거나, 아니면 적어도 나이 많은 시민들보다는 못하다는 인상을 주게 된다. 이는 청소년들은 진정한 시민이 아니라는 의미를 암시하여, 많은 청소년들이 정치적 절차나 구조에서 느끼는 소외감(disconnection)을 부추기게 됨

○ 정치로부터의 단절

- 많은 사람들이 청소년들이 투표나 선거에 큰 관심을 갖고 있지 않다 하더라도 인생의 후반으로 가게 되면 자연스럽게 이 주제에 관심을 갖게 될 것이라고 말하지만, 최근 몇 해 동안의 투표율 감소는 이것이 사실이 아니라는 것을 말해줌. 젊을 때 투표를 하지 않기로 선택한 사람들은 절대 투표를 하지 않을 수 있음. 투표연령을 낮춤으로써 투표에 대한 청소년들의 각성을 이끌어낼 수 있음
- Votes at 16 Campaign은 정치인들이 청소년들에게 관심을 두지 않기 때문에 청소년들이 기성 정치시스템으로부터 멀어진다고 주장한다. 16세 청소년 대부분은 정치적 이슈에 대한 의견을 가지고 있으며 이러한 견해를 표명하고 이를 들어주기를 바라고 있다. 자신들의 견해가 존중되기를 바라는 16, 17세에 그들을 무시하는 것은 지속적인 무관심을 낳게 될 것이다. 어릴 때 무시당해 정치에 관심을 잃은 청소년들이 18세가 되면 정치에 다시 관심을 기울이게 될 것이라고 기대하는 것을 잘못이다.

○ 일관성

- 한 사람이 다양한 시민권을 얻는 나이와 관련해 상당한 모순이 있다. 18세가 되기 전에, 학교를 떠날 수 있고(16세), 취업할 수 있으며(full time employment)(16세), 결혼할 수 있고(16세), 집을 떠날 수 있으며(leave home)(16세), 필요하다면 정부 수혜를 신청할 수 있고(16세), 군에 입대할 수 있으며(16세), 운전을 배울 수 있음(17세). 또한 당연히 18세가 안된 사람들도 자신의 소득에 대한 세금을 지불해야 함
- 16세와 17세에는 상당히 많은 책임감있는 역할이 취해질 수 있음

○ 생일 운(The birthday lottery)

- Social Market Foundation이 실시한 여론조사에 따르면, 사람들이 마침내 총선에서 투표할 수 있는 나이와 그 투표권을 활용하는 경향 사이에 관계가 있는 것으로 나타남. 총선이 실시되는 그 해에 18세가 되는 사람들은 이전 총선이 끝난 후 18세가 되어 본 총선까지 5년을 더 기다려야만 했던 사람들보다 훨씬 더 많이 투표에 참가하는 경향을 보임. 이 '생일효과'는 우연이라기보다는 이전 선거에서도 유사한 결과가 나타나 의미가 있음
- 즉, 젊어서 투표하는 사람들은 투표에 자주 참여함. 따라서 비록 생일 운을 없애지는 못하더라도 투표연령을 16세로 낮추는 것은 모든 사람들이 21세가 되기 전에 총선에 참여할 수 있도록 해 줄 것이다.

○ 대의의 필요

- 대다수 청소년들이 자신들의 지역 정치인들이 자신들을 제대로 대표하고 있다고 생각하지 않는다. Youth Voting Network 보고서인 '청소년의 민주주의 아젠다 일년과 그 후'는 많은 정치인들이 청소년들을 대변하는 일에 관심이 없었으며, 대부분 관심은 있었으나 그것을 어떻게 하는지 몰랐다는 사실을 발견함. 청소년들의 견해가 전달되도록 하는 유일한 방법은 바로 그들에게 투표권을 부여하는 것이다. 현재 정치인들이 청소년의 의견을 무시할 수 있는 것은 그들이 선거에 아무런 영향력을 미치지 못하기 때문이다.

▶ 반대의견에 대한 반박

○ 투표율

- 어린 청소년들이 나이 많은 사람들보다 투표할 가능성이 낮다는 것은 명백하다. 2001년 선거관리위원회(Electoral Commission)에 의한 조사에 따르면 그 해 총선의 총 투표율은 59.4%였는데 반해 18~24세의 투표율은 겨우 39%였다

↔ 투표권을 16, 17세로 확장하게 되면 전체 투표율은 더 감소될 것이라는 것이 일반적인 주장이다. 개혁을 지지하는 사람들은 투표율은 별개의 문제이며 두 문제가 혼동되어서는 안 된다고 주장한다. 그들은 하노베르(Hanover) 지역 선거(municipal elections)에서 투표 연령을 낮춘 결과 18세에서 35세의 투표율보다 더 큰 16, 17세의 투표율을 보게 된 독일의 실험을 지적한다. 그들은 또한 투표연령을 16세로 낮추면 많은 청소년들의 정치에 대한 무관심을 예방할 수 있고 이런 관심의 회복은 전체적으로 투표율이 안정적으로 상승하는 인구집단을 갖게 되는 방향으로 작용할 것이다.

여성들은 남성들보다 투표에 덜 참여한다. 가난한 사람들은 부유한 사람들보다 덜 참여하며, 소수인종은 백인들보다 덜 참여한다. 그러나 누구도 투표를 하지 않는 성인들에게서 그들의 투표권을 제한해야 한다고 제안하지는 않는다.

정당정치에 대한 무관심 문제는 사회 전체의 문제이며 민주적 절차에 대한 참여를 촉진하는 노력은 새로운 선거관리위원회의 주요 역할이 될 것이다. 분명한 것은, 16세, 17세 청소년에게 투표권을 부여한다면 정치인들이 그들의 관심과 우선순위에 관심을 갖게 될 것이라는 점이다.

○ 성숙도

- 나이 많은 투표자들 중 많은 사람들은 투표를 할 만큼 충분히 성숙하지 않은 어린 청소년들이 있다고 주장한다. 그들은 이런 특징을 18세 이하의 모든 사람들에게 돌린다. 16, 17세의 청소년들 중 상당수가 자신들이 투표할 수 있을 만큼 성숙하지 않았다고 여긴다.

↔ 개혁 지지자들은 모든 사람들은 각각 성숙하는 시기가 다르다고 주장한다. 따라서 대부분의 사람들이 자신들의 생각을 갖고 선거에 입후보한 많은 후보들 중에서 선택할 수

있을 만큼 충분히 성숙하고 독립적일 수 있는 나이를 선택하는 것이 필요하다. 몇몇 16, 17세 청소년들이 충분히 성숙하지 못하다고 증명하는 것은 충분히 성숙한 면모를 보여주는 이 연령대의 청소년 대다수의 투표권을 부인하는 것을 정당화시키기에는 역부족이다.

타블로이드판 신문은 11세 연령의 문해능력 수준을 목표로 한다. 심리학자들은 인간이 12세가 되면 사고나 인지능력이 대부분 성인 수준과 유사하다고 말한다. 청소년들이 지역사회 개선을 위한 많은 활동에 참여하고 있으며, 아동과 청소년들을 의사결정과정에 참여시키기 위한 정부 프로그램들은 좋은 효과를 나타내고 있다. 청소년 스스로 주도하는 인권과 참여기구와 단체들도 활발한 활동을 벌이고 있다.

18세 이하 청소년들 중에는 가계를 책임지고 있는 사람들도 있으며, 학교에 다닐 연령대의 청소년들의 1/4이 노동을 하고 있기도 하다. 많은 청소년들은 매일 복잡한 결정을 내리며 상당한 수준의 책임과 성숙을 요구하는 활동을 수행한다. 이들을 정치적으로 계속 배제하는 것은 아동기가 단순한 시기라는 낭만적이고 순진한 이미지로 인해 사실을 왜곡하는 것과 같다.

만일 청소년 스스로도 권리에 대한 인식이 부족하고, 청소년에게 의사결정권과 참여권을 주어도 어떻게 사용할지 모른다면, 이는 그 동안 청소년들이 선거과정에서 소외당해 온 당연한 결과이기 때문에 더욱 적극적으로 이른 시기부터 선거과정에 참여시키고, 적절한 시민·정치교육을 시켜야 함

○ 청소년들이 투표할 수 있게 되면, 그들은 숙제나 교복폐지와 같은 사소한 일들을 논쟁하느라 시간을 낭비하게 될 것이다

↔ 숙제와 교복이 성인들에게는 가소롭게 보일 수 있어도 청소년들에게는 중요한 사안이다. 청소년으로 투표권을 확장하는 것은, 지금은 남성들에 의해 심각하게 받아들여지는 많은 '여성문제들'처럼 청소년에 대한 성인들의 이해를 증진시킬 것이다.

○ 청소년들이 투표할 수 있게 되면, 경솔하고 무책임하게 행동할 것이다

↔ 선거 후보자의 성의 첫 글자가 후보자의 운명에 영향을 미친다는 말이 있어 왔다.

McLean은 투표자들은 자신들의 투표용지의 아래에 있는 후보 보다는 위에 있는 후보들을 선택하는 경향이 있는 것을 보여 준다. 이는 자신의 성이 V, W, Y보다는 A, B, C로 시작하는 후보자들에게 유리한 조건을 준다.

만일 성인들이 투표를 그렇게 심각하게 생각한다면 왜 비 오는 선거일이 보수당에게 유리하게 여겨지는 것인가? 왜 1997년 총선에서 Tony Blair와 William Hague의 헤어스타일이 그렇게 많은 주목을 받은 것인가?

몇몇 성인들의 투표습관은 문제가 있지만 이로 인해 그들이 투표권을 잃지는 않았다. 이와는 반대로 총선이 있을 때 많은 학교들이 모의 선거를 진행하는데 이 때 청소년들은 이 활동을 매우 심각하게 받아들이는 것으로 보여 진다.

○ 성인들은 모두의 필요를 생각한다

- 투표연령 하향화를 반대하는 많은 사람들은 투표할 권리를 부여 받은 사람들은 단순히 자신들의 이익만을 위해 투표하지 않고 대의를 생각하며 투표할 할 수 없는 사람들의 필요도 감안한다고 주장한다. 또한 청소년들은 세상을 너무 모르며 성인들이 16, 17세 청소년들에게 무엇이 가장 좋은 것인지 안다고 주장한다. 청소년들이 투표할 수 있게 되면 자신들에게 지나친 관심을 보이고 다른 사람들의 필요와 권리를 무시할 것이라고 말한다.

↔ 이 주장은 19세기와 20세기 초 여성과 노동계급에게로 투표권을 확장하는 것을 반대하던 사람들이 사용하던 주장과 같다. 한사람의 한표는 누가 자신들의 이익과 지역사회의 이익을 가장 잘 섬길 것인가에 대한 선택권을 행사하는 개인들에 근거하고 있다. 영국의 정치 시스템은 투표자들이 자기 자신의 욕구와 필요에 초점을 맞추도록 권장하고 있다. 개인세(personal tax)는 지난 총선에서 가장 주목받던 이슈 중 하나였다.

조사에 따르면, 청소년들의 태도는 성인과 매우 비슷하다고 한다. 실제 아동들은 일반적으로 다른 사람들에 대한 동정과 강한 정의감으로 특징지어진다. 그러나 청소년들이 오랫동안 정치적 결정의 모든 분야에서 소외되어 오면, 최종적으로 받아들여졌을 때 여성이나 소수집단들이 그래왔던 것처럼 자신들의 의견을 큰소리로 강하게 주장하고 싶어지게 될 것이다.

○ 청소년들은 정치에 관심 없다

↔ 정당의 청소년 회원 수는 계속 떨어지고 있지만(일반적으로 정당에 관한 것이기 때문에) 청소년들이 정치적 이슈나 원인에 관심이 떨어지고 있다는 것을 말해 주는 근거는 아무 것도 없다. Children and Young People's Unit 의 Y Vote/Y Not의 보고서에 따르면, "낮은 수준의 참석률을 무관심으로 돌려 버리는 것은 현명치 못하다. 청소년들은 비록 보다 나이 많은 사람들과는 다른 방법을 쓰지만 투표에 진정으로 가치를 부여한다. 그들에게 견해를 밝히고 한 몫을 하는 것이 중요하다. 기득권을 가진 정부, 정치인들, 그리고 다른 모든 사람들은 이것을 인식하고 이제는 들어야 한다." 우리는 청소년들이 환경문제, 반자본주의 운동, 그리고 대학 유지, 형사처벌과 같은 자신들에게 가장 직접적으로 영향을 미치는 정치에 대해 대대적으로 참여하는 것을 보아 왔다.

청소년들이 자신들의 견해를 밝히기 위해 전통적인 방법을 쓰지 않는다는 사실 예를 들어 국회의원에 편지를 쓰거나 유권자 상담소를 방문한다거나 이 그들이 이 이슈에 대해 관심이 없다는 것을 의미하지는 않는다. 사실상 이는 청소년들이 얼마나 소외감을 느끼고 있는지에 대해 더 많이 말해 주고 있는 지도 모를 일이며 이러한 관점에서 그들이 관심이 없다고 말하는 것은 가난한 사람들이 고급식당을 아예 방문하지 않기 때문에 그곳에서는 먹을 의욕이 없다고 말하는 것과 다름이 없다.

○ 청소년들이 바라지 않는다

- 청소년들 자신이 투표연령이 낮춰지는 것에 대한 큰 욕구가 없으며 투표권이 16, 17세로 확장되는 것은 많은 청소년들보다 소수의 관심이자 소수에게만 혜택이 돌아간다는 주장이 있다

↔ 그러나 압력집단인 Article12 in Scotland가 조사한 바에 따르면 응답자의 62.8%가 투표연령이 바뀌어야 한다고 생각했고(37.2%가 18세 유지 지지), 이러한 결과는 Y Vote/Y Not 보고서의 일환으로 정부의 아동 및 청소년 국(Children and Young People's Unit)에서 실시한 조사에서도 대체로 유사하게 나타남. 청소년들은 투표연령이 현재의 18세에서 낮춰져야 한다고 생각할 뿐 아니라 적절한 연령이 16세임을 강하게 지지하고 있다.

선거연령 하향화를 반대하는 입장에서는 청소년 스스로도 투표연령이 낮아지는 것을 원치 않는다는 주장도 있으나, 이러한 결과는 그 동안 청소년들이 선거과정에서 소외당해온 당연한 결과일 수 있음. 역사적으로 여성 참정권이 부여되기 전에도 여성에게 투표권을 부여하는 것을 반대했던 자들이 상당수의 여성들이 투표를 원하지 않는다고 주장했음.

다른 한편, 여론조사 결과가 투표연령 하향화의 중요한 근거자료라 볼 수 어려운 점이, 영국의 1969년 여론조사에서 대다수가 투표연령을 18세로 낮추는 것을 지지하지 않았고, 대다수 남자들이 여성에게 투표권을 확장하는 것을 지지하지 않았으나, 당시 의회는 이러한 대중의 여론을 뛰어넘어 개혁을 올바르게 추진하여 이러한 판단을 오늘에 이르러 높이 평가받고 있음

○ 청소년들이 보호받아야 할 필요

- 18세까지의 청소년들이 보호 받을 권리에 관해 심각한 토론이 진행되고 있다. 16세의 투표연령이 이 권리와 상충되지 않을까?

↔ 변화 지지자들은 투표연령과 보호받을 권리의 보장연령 사이에는 아무런 부조화가 없다고 믿는다. 투표할 권리는 한 연령대의 대다수가 자신들의 희망, 필요, 욕구를 정확하게 반영하는 투표를 할 수 있는 나이에 주어져야 하며, 그 나이가 16세라고 믿는다.

보호 받을 권리는 한 연령대의 소수만이 그러한 보호 없이 지낼 수 있고 그러한 소수는 법의 다른 규정으로부터도 보호를 받는, 그래서 많은 이들은 여전히 특별한 보호가 필요한 나이까지 주어져야 하는데, 그 나이가 바로 18세이다.

16세와 17세 청소년들은 국내법과 국제법상에서 여러 가지 보호받을 권리, 예를 들어 아동학대, 노동, 전쟁참여, 청소년사법과 관련된 권리를 가지고 있다. 이 권리들은 많은 십대들이 직면하고 있는 어려운 상황과 도전들을 인지하고 있지만 이것은 개인이 투표할 수 있는 역량과는 관계가 없다. 보호받을 권리는 사회 내 다른 집단을 위해서도 존재하지만 - 예를 들어 성차별과 인종 및 장애 평등 - 이것들이 그들의 기본적 시민권을 무효화하지는 않는다. 보호받을 권리들이 청소년들로부터 투표할 권리를 막지는 않는다.

○ 청소년들은 대중스타나 부모들로부터 너무 쉽게 영향을 받는 게 아닌가

- 개혁반대자들 중에는 청소년 투표자들이 부모가 시키는 대로 혹은 대중 스타들이나 다른 역할모델들이 제시하는대로 투표할 가능성이 많다는 데 대한 우려를 표명한다.

↔ Votes at 16 Campaign에서 표적집단을 대상으로 전국적으로 수집한 자료에 따르면, 청소년들은 투표의 중요성을 잘 알고 있다. 그들은 투표를 중요한 활동으로 보고 있으며 자주오지 않는 기회로 알고 있다. 몇몇 청소년들은 정치에 아예 관심이 없으며, 선거가 있다해도 투표하지 않을 것이라고 답하기도 했으나, 거의 대다수 청소년들은 이미 자신들이 어떻게 투표할 것인지 알며 자신들의 마음을 어떻게 정해야 할지 안다고 말했다. 자신의 투표에 누가 영향을 미칠 것인지에 대한 질문에 대해 대부분 정치인 자신들이나 그들이 내놓는 정책이라고 답했다. 가족이나 친구들이 투표경향에 영향을 미칠 것이지만 대부분은 그들과 이슈에 대해 토론은 하겠지만 그들의 지시사항에 따르지는 않을 것이라고 답했다. 정치인이 아닌 유명인이 투표자에 영향을 미칠 수 있을 것이라는 생각에 대한 지지는 거의 없었다.

유명인사들이 선거 캠페인에 이미 활용되고 있다는 것은 주목할 만 하다(예, 노동당 Geri Halliwell, 보수당 Jim Davidson, 자유민주당 John Cleese). 청소년들만이 유독 그러한 캠페인 기술에 영향을 더 혹은 덜 받을 것이라는 생각은 합리적이지 않다.

한 사람의 투표 습관에 영향을 미치는 가장 큰 요인은 부모들의 투표습관이라는 사실 또한 주목할 만하다. 이러한 영향력이 굳이 청소년 투표자들에게만 더 나타날 것이라는 것을 주장할 만한 증거는 없다. 부모들이 자신들의 힘을 남용하고 십대 자녀들에게 독재적 통제력을 행사한다고 믿지 않는 한 이 강압에 대한 주장은 이해하기 어렵다. 물론 몇몇 청소년들은 자신들의 권리를 극도로 남용하는 부모와 살고 있다. 이것은 몇몇 성인들과 그들의 나이 많은 부모와의 관계에 있어서도 똑같다. 모든 사람은 가족, 친구, 직장동료, 유명인사, 그리고 대중매체로부터 영향을 주고 받는다.

▶ 여성과 노동계급 참정권

1867년 5월 20일 John Stuart Mill은 여성에게도 투표권을 줄 수 있었던 국민대의법안 수정

안(an amendment to the Representation of the People Bill)을 제출하였다. 73명의 의원이 찬성하고 194명이 반대했다. 그 결과 1867년 맨체스터에서 첫 영구 참정권협회(permanent suffrage society)가 결성되었다.

여성참정권론자들(Suffragettes)은 참정권 확대를 위한 자신들의 투쟁의 일환으로 투옥, 단식 및 단수 투쟁(hunger and thirst strikes), 대중 앞에서의 굴욕 등을 겪었다. Emily Davidson은 투표할 수 없었기 때문에 죽었다. 그녀는 1913년 Derby day에 자신을 왕의 말 앞에 던져버렸다. 성적 불평등을 지지하는 이유들은 오늘날 청소년들을 제외하는 이유들과 비슷했다. 여성들은 정치세계에 대해 너무 순진하다고 여겨졌다. 또한 여성들의 남편이 자기 부인에게 무엇이 제일 좋은 것인지 잘 알므로 여성들이 투표하는 것은 불필요하다는 주장도 있었다.

노동계급의 참정권을 위한 투쟁도 이와 비슷하게 오래 되고 힘든 것이었다. 19세기 차티스트들은, 1839, 1842, 1848년 계속해서, 채택되었다면 모든 남성에게 참정권을 늘리고 자산 조건(property qualifications)을 제거하며 의원들에게 보수를 지급하고 비밀투표를 도입할 수 있었던 자신들의 여섯 가지 사항이 담긴 '국민헌장'(People's Charter)을 국회가 받아들이도록 하는데 실패했다.

못 남녀가 투표할 권리를 위해 자기 목숨을 내어 놓을 때 이는 단순히 몇 년에 한번씩 엑스포시나 하게 해 달라는 것이 아니라는 것은 아무도 의심할 여지가 없다. 그들은 더 많은 것을 원했다.

참정권을 얻은 사람들은 국민으로서 인정받고 사회의 구성원으로 대접받는다. 참정권에서 제외 받은 사람들은 중요하지 않고 이등급이며 심지어는 인간 이하로 여겨진다.

참정권을 16, 17세로 늘이는 것은 청소년이나 우리에게 거대한 한 걸음이 될 것이다. 첫째, 이는 청소년들에게 성인들이 그들을 사람으로서 믿고 신뢰한다는 것을 보여줄 것이다. 둘째, 이는 청소년들이 현재는 접근할 수 없는 시스템에 참여할 수 있는 선택권을 부여할 것이다. 끝으로 이는 청소년들을 반쪽짜리 혹은 4분의 1짜리 시민으로서가 아니라 오늘날 인류의 완전한 시민으로서 여기는 사회를 창조하는 과정의 일부가 될 것이다.

⇒ 영국 내에서 투표권이 16, 17세로 확장되지 말아야 한다는 데 대해 아무런 합리적 이유

가 없다. 청소년들은 민주적 절차에서 지속적으로 배제당함으로써 소외되고 주변인 취급을 받으며 가볍게 여겨지고 있다고 느낀다. 청소년들은 선거하기에 충분한 자격을 갖추고 있음을 보여주는 매일의 책임과 결정 속에 살고 있다. 오늘날의 십대는 이전 세대에서는 나타나지 않았던 도전들과 어려움을 직면하고 있다. 우리는 나이든 많은 사람들보다 정치적 절차에 대해 더 많은 지식과 이해력을 갖고 있는 청소년들을 알고 있다. 아동과 청소년들을 조사해 보면 자주 등장하는 사실이 청소년들의 성인에 대한 실망과 '성인세계'로부터의 소외감이다. 16, 17세 청소년들을 민주적 절차에서 지속적으로 배제시키는 것은 비논리적일 뿐 아니라 불공평한 것이다.

『이 국가는 민주주의 국가이다. 매일 우리 삶에 영향을 미치는 중요한 결정들이 국민들에 의해 선출된 국회의원들과 지역의원들에 의해 내려지고 있다. 당신도 그들을 선택하는 데 한 몫을 할 수 있다. 당신의 의견도 반영되도록 하라. 투표권을 사용하라. 그렇지 않으면 당신은 이 나라에서 일들이 운영되는 방법, 혹은 당신의 일이 운영되는 방법에 영향을 미칠 기회를 잃게 될 것이다.』

영국사례로 본 시사점

- 한국의 선거연령 20세 규정은 참정권 확대의 세계적 흐름에 비추어 볼 때, 정치 후진국 수준이라 할 수 있음(대부분 18세, 영국은 16세 하향화 논의 중). 한국 고유의 사회문화적, 정치제도적 측면에서 20세를 유지해야만 하는 객관적이고 타당한 논리가 없다면 하향화를 통해 청소년의 기본권을 향상시키고 청소년이 자신의 삶에 영향을 주는 문제에 대해 선거참여를 통해 영향력을 행사할 수 있게 해야 할 것임
- 세계적 흐름을 볼 때, 한국의 경우 선거 입후보 연령 또한 현재의 25세를 유지해야 하는 설득력이 부족함. 많은 선진외국의 경우 대부분 투표연령과 입후보연령을 일치시키고 있는 것을 볼 수 있음. 영국의 경우 선거관리위원회에서 현재 21

세에서 18세로 입후보연령을 낮출 것을 권고했는데, 그 이유는 정당의 후보공천 과정과 선거과정이 이미 당선되기 미성숙하다고 판단되는 사람이 당선되는 것을 방지할 시스템이 되어주기 때문에, 현 투표연령인 18세와 입후보연령이 조화를 이루지 말아야 할 정당한 이유가 없다는 것이었음. 미국 발라티시의 19세 시장 제이슨네츠키, 독일의 19세 국회의원 안나튀어만이 탄생하여 훌륭히 역할을 수행하고 있는 시대, 한국에서도 입후보연령에 대한 검토작업이 이루어질 시기임

- 청소년과 각계각층의 청소년 선거연령 하향화 주장에 대한 반응으로 선거관리위원회가 1년간의 연구조사와 광범위한 의견수렴과 자문과정을 거쳐 선거연령에 대해 신중하고 진지한 검토과정을 거친 점은 주목할만 함(2003. 7. 의견조사지 「얼마나 나이가 들어야 적절히 나이가 든 것인가 - UK 선거에서 투표와 입후보를 위한 최소연령」 배포)
- 의견조사지는 영국 전역의 다양한 관계자에게 보내졌고, 요약문과 청소년버전을 만들어 위원회 웹사이트에 게시하여 최대한 많은 의견을 수렴함. 또한 별도의 조사작업과 관계자 집단들과 토론회 개최 등 시도
- 의견조사서 완성본이나 두페이지짜리 요약본을 일반 개인이나 가구 2,500군데 발송. 조사 시작과 마무리 단계에서 인쇄 및 방송매체에 홍보. 220여 개의 전국적·지역적 매체를 통해 이슈가 홍보됨. 보수당, 노동당, 자유민주당의 2003년 가을 회의에서 이 이슈에 대한 분과모임 준비
- 최종적으로 개인으로부터 1,000여 건의 응답을 받았고 6,500여 개의 조직된 반응을 받음(정치인, 정당, 학교, 청소년단체, 학계, Votes at 16 Campaign, 교사, 청소년활동가, 청소년 및 성인 회원 등). 추가 인터뷰 실시
- 2002년도 잉글랜드를 시작으로 학교에서 시민의식교육을 제도화하여 청소년의 선거참여 확대 가능성을 뒷받침하고 있음. 1997년 총선 후, 정부는 학교 내 시민의식교육과 민주주의 교육에 대한 국가자문그룹 설립. 자문그룹 보고서를 통해 학교에서 청소년들이 지역사회에서 목소리를 내고 긍정적인 역할을 수행할 수 있도록

록 지식, 기술, 적성 등을 개발하는 다양한 방법을 제시함. 또한 정부는 시민교육을 위해 교사 훈련과 지도 및 자원 제공에 대한 지원책을 개발함. 한국의 선거연령 하향화가 이루어진다면, 제도교육과 비제도교육 부문, 미디어 등을 통한 광범위한 시민교육과 정치교육(선거교육 포함) 프로그램이 실시되어야 함

- 영국 시민의식교육의 세가지 원리

- 사회적·도덕적 책임 : 학생들은 최초부터 교실 안과 밖에서 권위 있는 사람들과 서로를 향해 자신감(self-confidence)과 사회적 도덕적으로 책임 있는 행동을 배운다.
- 지역사회 참여(Community involvement) : 학생들은 지역사회 참여와 지역사회에 대한 서비스를 통한 학습을 포함해 자신들의 이웃과 지역사회의 삶과 관심사에 참여하여 어떤 도움을 줄 수 있을 지를 배운다.
- 정치적 능력(Political literacy) : 학생들은 우리 민주주의의 제도, 문제 및 실상을 배우고 이러한 것들을 기술, 가치관, 지식, 정치적 지식보다 폭넓은 개념을 통해 국민들의 삶 속에서 그리고 지역적·지방적·국가적으로 어떻게 효과적으로 쓰이게 할 것인가를 배운다.

- 국내의 선거연령 18세, 19세 하향화 논의에 대해 각계 분야에서 보다 구체적이고 심도깊은 검토를 활발하게 진행시킬 필요가 있음. 영국의 선거연령 16세 하향화를 위한 찬반 논의과정에서 생산되는 방대한 자료들과 전문적 검토과정은 단순히 법과 제도를 형식적 수준에서 고치는 것에 그치지 않고 실제 제도를 성공적으로 정착시키겠다는 강력한 의지를 갖고 있다는 신뢰를 줌. 한국의 경우, 선거연령 하향화와 관련된 사회 각 분야 관련법, 제도들, 특히 학제와 교육과정 등 교육제도 관련 검토가 진지하게 이루어질 필요가 있음. 또한 '과연 중요하고 책임있는 판단을 내릴 수 있고 완전한 시민으로서 자격이 시작되는 나이가 몇 살인지' 교육, 고용, 정치, 사회문화적 여건, 타 법률체계와의 관계 등을 다양하게 고려하여 가장 타당한 수준에서 사회적 합의가 도출될 수 있어야 할 것임

○ 1995년 독일 Lower Saxony 지역선거 투표연령을 18세에서 16세로 낮춘 후 1996년 첫 선거를 실시함. 일반적으로 청소년들이 진보정당을 선호하는 경향이 있다고 알고 있으므로, 선거연령 하향화를 주도했던 SPD(중도좌파 정당)이 새로운 선거 인구의 표를 상당부분 흡수하여 가장 득을 많이 봤을 것이라고 예측했지만, SPD(21.1%)는 녹색당(27.4%), 중도우파인 CDU(37.3%)에 비해 가장 적은 표를 얻음. 우리나라의 경우, 대체적으로 젊은 유권자층일수록 야당 선호 경향이 있다는 점에서 여당은 현행 연령기준을 고수, 야당과 시민단체는 선거연령 하향화를 주장하는 형국을 보여줌(김대중 정부 이후에는 이러한 현상이 역전되어 나타났는데, 국민의 정부와 참여정부는 선거연령 하향화를 공약사항으로 제시함). 그러나 독일의 사례를 볼 때, 청소년 투표자 확대가 어떤 정치적 결과를 가져올 것인지에 대해서는 검증된 결과가 없다고 할 수 있음. 일어나지 않은 일을 선불리 예측하여 선거연령을 '표밭'과 연결시켜 당리적 판단을 우선시하는 것은 적절하지 않음

○ 청소년들의 정치에 대한 지식과 참여를 높이기 위한 노력 활발. 2002년 7월 아동·청소년국에서 '민주주의를 위한 청소년 아젠다(Young people and politics - a report on the YVote?/YNot?)' 작성 : 정치인, 선거관리위원회, 대중매체가 해야 할 역할에 대한 다양한 방법을 제시하고 권고

● 정치인들에게 대한 메시지

- 우리가 이해할 수 있는 언어로 얘기하라 간단하고 명확하게, 기초적이며 이해할 수 있게, 그리고 지속적으로 알려 달라.
- 우리가 처한 환경에서 우리에게 직접, 정기적으로, 얼굴과 얼굴을 맞대고 말해 달라. 소책자를 통해 말하지 말아 달라. 선거 때나 투표할 연령이 되었을 때만 말고.
- 우리의 관심사에 귀 기울이고 반응해 달라. 우리를 가르치지 말고 우리가 무엇을 생각하고 있는지 알고 있다거나 우리는 아무런 견해도 없는 것처럼 가정하지 말라.
- 우리의 다양성을 존중해 달라. 그리고 다양한 그룹의 청소년들에게 접근할 수 있는 새로운 방법들을 찾을 필요가 있다는 사실을 인식해 달라.

● 정부와 선거관리위원회에 대한 메시지

- 우리가 학교나 대학에서 공부를 하든, 일을 하든, 실업 상태에 있든지 상관없이 우리가 필요로 하는 정보와 지식을 달라.
- 교과과정에 시민의식 교육을 우선순위로 포함시켜 달라. 그리고 학교나 대학이 이 교육을 잘 수행할 수 있도록 필요한 지원과 자원을 제공하라.
- 투표연령을 낮추는 것, 투표를 의무화 하는 것, 투표를 보다 쉽게 하는 것에 대한 주장을 신중하게 고려하라.

● 대중매체에 대한 메시지

- 정치를 재미있고 흥미로운 것으로 만들어 달라. 정치를 우리 삶에 직접 연관된 것으로 느끼게 해 달라. 그러나 정치인들의 사생활과 내분에 대한 이야기로 정치를 가소로운 것으로 만들지 말라. 우리는 그런 것에 흥미 없다.
- 정치를 오락과 연계하는 방법을 모색해 달라. 정치이야기를 드라마화 한다든지, 정치 이슈를 토크쇼에서 다룬다든지, 정치에 흥미를 가지는 것이 괜찮은 일로 만들어 달라.
- 우리에게 지역 의사결정과 관련된 정확한 최신의 정보를 제공해 주며 우리의 참여를 확대할 수 있는 방법과 우리의 견해를 묻는 방법 등을 통해서 지역 이슈에 대한 우리의 관심을 이용하라.

- YVote?/YNot? 프로젝트에 따른 아젠다를 널리 알리고 권고사항을 공식적으로 모니터링하기 위해 Youth Voting Network에서 2003년도에 역할 수행. 청소년 선거네트워크는 특히 청소년들을 중심으로 민주주의와 참여 분야에서 일하고 있는 영국 내 단체들로 구성됨. 네트워크는 정치인, 정부와 선거관리위원회, 대중매체들이 얼마나 어떻게 권고내용을 실천해 왔는지 자료 요청 및 모니터 작업 실시. 그 결과 청소년과 정치가 보다 효과적인 관계를 맺을 수 있도록 권고사항을 제시함

● 정치인들에 대한 권고사항

- 학교와 청소년 그룹에 대한 방문은 - Hansard 협회(Hansard Society)에 의해 만들어진 방법과 같은 짜임새 있는 방법을 바람직하게 사용할 때 - 매우 효과적이며 청소년들에게 호응을 얻는 것으로 보인다. 그러나 선거캠페인 기간이 아닐 때에도 방문할 수 있어야 하며 이와 같은 방문이 더 잦아야 할 것이다.
- 지방 및 국가 정치인들이 의사결정 과정에서 청소년들과 함께 일할 수 있는 기술을 개발할 방법들을 모색하라. 이는 정당들에 의해 지역적 차원에서 행해질 수 있다. 국가적 청소년 단체들이나 지역 청소년 서비스가 이를 도울 수 있다.
- 우연한 상황(예, 내 인턴이 청소년이다, 내겐 어린 자녀들이 있다, 나는 지역연극그룹(local theatre group) 청소년들과 함께 하고 있다)이나 자신이 속해 있는 행정부의 활동(예, 청소년 부서(youth service)가 이를 담당하고 있다)을, 선출된 대표로서 의사결정, 자문, 결정 과정에 청소년들을 참여시키는 것으로 동일시하지 말라.
- 청소년들은 자신들이 계획하고 운영하는 지역 행사에서 의원(Member of Parliament)들에게 자신들의 의견을 말할 수 있는 기회를 가져야 한다. 청소년들이 참여하는 행사들이 매스 미디어 홍보용으로만 국한되어서는 안 된다.
- 청소년들은 자신들의 관심사를 위해 행동을 취할 수 있는 의원들에게 말할 수 있기를 원한다.
- 정당 내에서 보다 젊은 후보들을 권장하고 선출하여 정당이 청소년들을 보다 잘 대변할 수 있도록 하라.

● 청소년들에 대한 권고사항

- 정치인들은 자신들이 청소년들을 적극적으로 참여시킬 수 있는 방법들에 대해 청소년들로부터 듣기를 원한다. 정치인들이 먼저 움직이도록 내버려 두지 말라.

● 선거관리위원회를 위한 권고사항

- 선거관리위원회의 새로운 사업(new initiatives)을 청소년들에게 알리기 위해 더 많은 일들이 행해져야 한다.
- 사업들이 도시뿐 아니라 시골도 포함해야 한다.

- 영화광고, 포스터, 웹사이트, 그리고 다른 사업들이 유기적으로 홍보해야 한다.
- 모든 관련 사업의 후속조치 및 평가과정에 청소년들이 참여해야 한다.

● 정부를 위한 권고사항

- 청소년들에게 학교 내 자신들의 새로운 참여권을 알려야 한다.
- 정부는 모든 학교들이 시민의식 교육의 효과적 전달에 필요한 자원을 적절히 갖출 수 있도록 해야 한다.
- 청소년들이 학교운영위원회 위원으로 선출될 수 있고 투표권을 비롯해 다른 위원들과 동등한 지위를 가질 수 있도록 학교운영위원회(school governing bodies)를 구성하는 규정이 수정되어야 한다.
- 청소년들이 참여하는 행사들이 장관들을 위한 매스미디어 홍보용으로 전락되어서는 안 된다.

● 선거관리위원회와 정부를 위한 권고사항

- 투표와 입후보 최소연령 검토의 일환으로 많은 청소년들을 대상으로 한 조사가 실시되어야 한다.
- 투표를 쉽게 할 수 있도록 하는 법규의 변화에 대해 청소년들에게 알려줘야 한다.
- 청소년들에 관계된 사실에 대한 검토에 있어 청소년들의 의견을 반드시 물어야 한다.

● 대중 매체를 위한 권고사항

- 대중매체는 이동청소년부의 권고사항을 주지해야 하며 청소년을 정치에 다시 끌어들이려는 노력에 나름의 공헌을 해야 한다.
- 권고사항에 단순히 입바른 소리만 해서는 안 되며 또 시작단계에서의 장애물에 포기해서도 안 된다. 청소년들에게 묻고 또 계획 속에 청소년 참여이슈들을 포함시키라. 프로그램과 스케줄에 위험요소가 있더라도 이를 취하라.

참고자료

- Children's Rights Alliance for England(CRAE) (1999. 8). The Real Democratic Deficit - Why 16 and 17 year-olds should be allowed to vote.
- Children's Rights Alliance for England(CRAE)(2003. 10). How old is old enough? - The minimum age of voting and candidacy in UK elections [CRAE Response].
- Children and Young People's Unit (2002. 7). Young people and politics - A Report on the YVote?/YNot? Project.
- The Electoral Commission(2003. 7) How old is old enough? - The minimum age of voting and candidacy in UK elections [Consultation Paper].
- The Electoral Commission(2004. 4). Age of electoral majority - Report and recommendations.
- Votes at 16 Campaign(2003. 11) Votes at 16 Submission : Submission to the Electoral Commission's review of voting age 'How Old is Old Enough?'
- Votes at 16 Campaign(2003. 8). Issues Briefing.
- Youth Voting Network (2003. 10). A young person's agenda for democracy - one year on : A report from the Youth Voting Network.

* 첨부 : 사진자료 3



3) 사진은 영국의 선거권 16세 운동 포스터와 한국의 19세 선거권 운동 현장이다. 전자는 Votes at Sixteen Campaign 홈페이지(www.votesat16.org.uk)에서, 후자는 오마이뉴스 홈페이지(www.ohmynews.com/articleview/article_view.asp?menu=c10100&no=150526&rel_no=1)에서 인용한 자료이다.

선거연령 하향조정 관련 경과

홍석인(참여연대 의정감시센터)

1. 선거연령 인하 및 정치관계법 개정 관련 참여연대 주요 활동

- 1995년 4월 : 사회단체의 선거운동금지규정 철폐, 자유로운 유권자운동의 보장을 촉구하는 캠페인 전개
- 1996년 3월 12일 : 선거 투표연령 만20세에 대한 헌법소원청구
선거연령 제한은 국민주권, 평등권, 선거권을 침해한 것으로 18세로 낮추어야 함
- 1997년 5월 29일 : 정치관련 7개 법안 입법청원
선거법 개정 청원(만 18세)
- 1998년 ~ 1999년 : 정기회를 중심으로 정치자금법 개정 등 정치부패적결을 위한 제도개혁운동
- 2000년 : 낙천낙선운동 전개
- 2001년 : 시민사회단체연대회의를 중심으로 한 정치관계법 개정운동
연대회의 산하에 정치개혁위원회를 구성
선거법·정치자금법·정당법 등 3대 정치관계법 개정안 마련, 입법청원
- 2001년 12월 13일 : 시민사회단체연대회의 공동으로 개정청원(만 18세)
- 2002년 9월 12일 : 2002년 정기국회 입법, 정책 모니터 과제 발표
- 2002년 10월 11일 : 대선유권자연대, 선거연령 18세 하향조정 촉구 캠페인
"18세에게 참정의 날개를!"
- 2003년 1월 17일 : 정치개혁연대 '정치개혁 4대 방향 26개 과제 발표
선거연령 18세 인하 주장

- 2003년 6월 30일 : 정치개혁추진범국민협의회(2003/2/17 발족) 개정청원(만19세)
정치인 78명(개혁당 5명, 민주노동당 12명, 새천년민주당 28명,한나라당 32명, 기타1명), 시민사회단체 75명, 법조계·학계 25명 총 178명 참가
1차 합의안 개정 청원(4/28), 2차 합의안 개정 청원(6/30)
- 2003년 9월 1일 : 2003년 정기국회에서 반드시 처리되어야할 34개 개혁과제 발표
- 2003년 12월 8일 : 범국민정치개혁협의회 선거개혁안 발표(만19세)
- 2004년 6월 11일 : 17대 국회에서 처리해야 할 개혁과제 발표(8대분야 36개과제)
정치관계법 개정 촉구(만 18세)
- 2004년 9월 6일 : 2004년 정기국회에서 반드시 관철해야 할 '6대 분야 43개 개혁 과제' 발표
정치관계법 개정 촉구(선거권 연령 만 18세)

2. 개정 취지 및 방향

- 참여민주주의 실현
 - 선거권은 민주사회에서 중요한 권리
 - 참정권 확대를 통한 참여민주주의 실현
- 국제적 수준 고려
 - 국제적 수준으로 선거연령을 국제적 수준으로 하향 조정
- 청소년 정치참여 확대
 - 정보화, 교육의 질적 향상 등 변화된 시대를 반영
 - 청소년들이 올바른 정치의식을 갖출 수 있도록 정치참여 확대 최대한 보장하는 것이 바람직함
- 국민기본권 확대

- 선거 연령 제한에 대한 합리적 근거가 부족한 만큼 헌법에 보장된 평등권, 선거권 등 국민기본권을 침해하지 않도록 함

○ 성인 관련법 정비

- 성인연령 관련입법을 정비하여 성인 연령 통일해야 함
(의무-권리 병행 차원, 형평성 차원)

○ 선거법 개정

- 선거법 15조 개정

○ 목표

- 2004년 정치개혁 주요 과제로 반드시 입법화해야 함

3. 외국 사례

- 대다수의 국가가 선거연령을 18세 이하, 국제적 추세를 봐서도 선거연령의 인하가 필요
- 총 167개 중 16세 이상 3개국, 17세 이상 4개국, 18세 이상 143개국, 20세 이상 7개국, 21세 이상 10개국임 [2004년 중앙선거관리위 자료 참조]

4. 찬성 의견

- 국가인권위원회, 정치관계법 및 그 개정안에 대해 국회에 의견표명(2004. 2. 17)
- 인터넷 언론 선거계시판 실명제 도입 반대, 선거연령 하향조정, 정치신인에 대한 진입장벽 완화, 다양한 계층의 대표성 확보

○ 선거연령 하향 조정에 대한 국가인권위원회 권고사항 주요 내용

- 공직선거및선거부정방지법 제15조는 대통령 및 국회의원의 선거권을 20세 이상의 국민에게만 허용하고 있음. 2000년 현재, 18세의 인구는 799,214명이고 19세의 인구는 844,776명임.
- 그러나 아래의 점에 비추어 현행의 선거연령은 적절하지 못함.
 - 1) 국제적 기준과 추세에 부합하지 못한 점
 - 아동의 권리에 관한 협약 제1조는 아동을 18세 미만의 자로 규정하고 있어, 18세 이상의 경우 국제인권 협약 상으로도 성인으로 취급
 - 오늘날 미국, 독일, 영국, 중국, 인도, 필리핀 등 93개국이 18세 이상의 자에게 선거권을 부여
 - 2) 국내의 다른 법령과의 형평성에도 어긋나는 점
 - 병역법은 18세부터 병역의 의무를 부여
 - 공무원임용및시험시행규칙은 18세부터 8급 및 9급 공무원이나 기능직 7급이나 8급 이하의 공무원이 될 수 있는 자격을 부여
 - 3) 현행의 선거연령이 20세로 규정된 것은 1960년으로, 이 연령이 우리 사회의 40여 년간의 변화와 발전을 반영하고 있다고 보기 어렵다는 점.
 - 4) 선거권의 부여는 독자적으로 선거권을 행사할 수 있는 정치적 판단능력의 여부이므로 반드시 민법상의 성년의 연령과 일치시킬 필요가 없다는 점.
 - 5) 헌법 제10조는 국가가 국민의 기본권을 충분히 보장해야 할 의무를 규정하고 있음.
- 따라서 선거권을 20세까지 부여하는 것이 입법재량권의 영역이고 위헌에까지 이르는 않는다고 하더라도 선거연령을 현행보다는 하향하는 것이 우리의 경제·교육·문화적 수준에 비추어서 참정권이라는 기본적 인권의 수준을 향상시키며 민주적 기본질서의 확립에 이바지하는 것임.

5. 반대 의견

○ 헌법재판소 판결 (1997. 6. 26)

- 판결내용 : 만20세 미만 청소년 선거권 제외는 합헌
선거연령을 20세로 규정한 것은 미성년자는 정치적 판단능력이 미숙한데다 고교 재학생이 정치에 참여하는 것은 교육적으로 바람직하지 않다는 점 등을 종합적으로 고려한 합리적 입법으로 헌법이 보장하는 평등권에 위배된다고 볼 수 없다. 미성년자는 부모에게 일상생활을 의존하므로 정치적 의사표현에 바람직한 결과가 나타나지 않을 수 있음

○ 선거연령 하향조정 반대 주장 주요 내용

- 사회적 독립성, 판단능력 등 문제 : 만 20세가 되어야 사회적 독립성, 판단능력을 갖춘 것으로 인정되고 있으며 개인의 독립성도 갖추지 못한 18세 고교생들에게까지 선거권을 부여, 국정운영의 책임을 지우는 것은 논리적 모순
- 고교생 정치 참여 논란 : 18세로 낮출 경우 고교생까지 선거를 해야 하는 등 부작용이 많고, 합리적 판단능력 부족 고려
- 민법규정에 따른 성인 연령, 의사결정 능력, 의무 수행 : 참정권은 민법에 규정된 대로 20세부터 행사 가능해야 함, 민법의 정신이 20세라는 것은 20세가 의사결정을 할 수 있는 연령으로 본 것임. 일단 민법상에서 의사결정을 할 수 있는 연령을 낮추고 난 후에 논의되어야 함, 참정권을 가지려면 병역의 의무와 교육의 의무, 납세의 의무 등 국민의 3대 의무를 수행해야 함, 이런 맥락에서 의사결정권이 있는 나이가 되지 않았는데 참정권을 줄 수는 없는 것임

6. 2004년 선거법 개정안 제출 현황

- 2004년 9월 6일 기준 (선거법 개정안 총 13건)
- 선거연령 인하 관련 개정안 제출 내용(현재 2건)

○ 김형주 의원(열린우리당, 제안일자 2004. 7. 26 36인 의원발의)

<제안이유>

대한민국 수립 이후 국민의 지속적인 경제·문화, 교육수준의 향상, 정치·사회의 민주화 그리고 언론 매체의 발달을 감안하면 18~19세에 도달한 미성년자라 하더라도 충분히 스스로의 정치적 판단을 통하여 독자적으로 선거권을 행사할 수 있는 능력과 소양을 갖추고 있다고 할 것이고 외국의 입법례도 상당수가 18세를 선거권 기준 연령으로 정하여 선거권을 확대하여 온 실례에 비추어 볼 때 현재의 선거권 연령을 조정하여 18세 이상으로 정함으로써 선거권자의 연령기준을 보다 합리적으로 개선하려는 것임.

<주요내용>

선거권 연령을 20세 이상에서 18세 이상의 국민으로 조정함(안 제15조).

○ 노용래 의원(열린우리당, 제안일자 2004. 7. 12, 17인 의원발의)

<제안이유 및 주요내용>

1960년 이후 우리사회는 정치·경제·사회·문화 등의 모든 분야에서 많은 변화가 이루어짐에 따라, 교육기회가 확대되고 언론매체 등의 발달로 인해 국민의 전반적인 의식수준이 크게 향상됨.

따라서 고등학교를 졸업한 연령인 19세에 달한 국민들도 성인으로서의 권리와 의무를 부담할 능력이 있으며, 스스로 정치적 판단을 할 능력도 구비하고 있다고 보아야 할 것임. 더욱이 법무부에서 추진중인 민법개정안에서도 성년의 기준을 만 19세로 낮추고 있는바 선거권도 이에 맞추어 19세에 달한 자에게는 부여되어야 할 것임. 이에 따라 선거권의 부여를 19세 이상의 국민으로 하고자 함(안 제15조제1항·제2항)

7. 검토 내용 및 대응 방안

○ 선거연령 개정을 위한 현실적 조건

- 17대 첫 정기회로서 다른 과제들이 산적해 있어 관심에서 벗어날 우려
- 국회개혁, 정치개혁 등 각 정당의 입장이 커 정치개혁 과제를 주요 이슈로 끌어내고 쉽지 않음
- 다른 정치관계법 개정과 연동되어 있어 올해 안으로 선거법 개정의 전망이 그리 밝지 않음
- 각 정당은 만19세로 조정·타협할 가능성이 농후함
- 이번 정기국회에서 18세 낮추지 못하면 언제 개정될지 기대하기 어려움, 18세 인하로 목표를 분명히 하여 각 정당 및 의원에게 18세 인하를 강하게 요구해야 할 필요 있음
- 부재자 투표 등 청소년 정치참여 활성화를 위한 관련입법 연동 필요

○ 범국민정치개혁협의회 구성 촉구

- 정치관계법 개정 전반에 대해 논의하여 합의를 이끌어 냄
- 2004년 반드시 개정하도록 촉구

○ 정개특위 모니터

- 각 의원별 입장 및 태도 확인 후, 개별 의원 압박 필요

○ 개별의원에 대한 집중모니터

- 과거 당론 방식의 결정보다는 개별의원 입장을 중요시되는 것이 현재 국회의 추세
- 개별의원 압박 방식으로 활동 전개 필요

□ 세계 각국 선거권 연령 현황

연령	국 가 명	국가수
16세	니카라과아, 쿠바, 브라질(임의적)	3
17세	북한, 인도네시아, 이란, 수단	4
18세	미국, 영국, 프랑스, 독일, 덴마크, 중국, 호주, 브라질(의무적), 뉴질랜드, 포르투갈, 룩셈부르크, 인도, 벨기에, 아르헨티나, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴, 오스트리아, 체코, 이스라엘, 이탈리아, 에코르르, 멕시코, 불가리아, 그리스, 폴란드, 스페인, 도미니카, 스위스, 캐나다, 노르웨이, 에스토니아, 필리핀, 슬로바키아, 러시아, 헝가리, 루마니아, 태국, 이집트, 터키, 몽골, 스리랑카, 에디오피아, 수리남, 과테말라, 파키스탄, 그라나다, 아이슬란드, 마이크로네시아, 모잠비크, 나미비아, 네팔, 베네주엘라, 칠레, 파나마, 페루, 볼리비아, 콜롬비아, 우루과이, 우루과이, 코스타리카, 엘살바도로, 니제르, 시리아, 베트남, 유고슬라비아, 잠비아, 바하마, 카자흐스탄, 라트비아, 크로아티아, 리투아니아, 우크라이나, 키르기즈스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 짐바브웨, 알바니아, 아르메니아, 방글라데시, 캄보디아, 벨로루시, 보스니아헤르체코비나, 그루지아, 가나, 아이티, 이라크, 몰타, 마셜군도, 모리타니, 모리셔스, 팔라우, 세인트키츠네비스, 슬로베니아, 트리니다드토바고, 투발루, 탄자니아, 바누아투, 콩고, 세네갈, 가이아나, 아일랜드, 자메이카, 케냐, 마다가스카르, 나이지리아, 파라과이, 산마리노, 안도라, 안티가바부다, 중앙아프리카공화국, 레소토, 마케도니아, 시에라리온, 상투메프린시페, 파푸아뉴기니, 알제리, 솔로몬제도, 브르키나파소, 기니, 키리바시, 라오인민민주공화국, 말리, 코트디브아르, 바베이도스, 베냉, 보츠와나, 기니비사우, 벨리즈, 세인트빈센트그라나다, 말라위, 몰도바, 세이셸, 키프로스, 가봉, 온두라스, 세인트루시아	143
20세	한국, 일본, 모로코, 나우르, 카메룬, 튀니지, 리히텐슈타인	7
21세	싱가포르, 말레이시아, 쿠웨이트, 레바논, 통가, 모나코, 사모아, 피지, 몰디브, 아제르바이잔	10
		총 167개

* 자료 : 중앙선거관리위원회(2004년 자료 - 최근 5년간)

□ 선거권 연령 조정 국가 현황(최근 5년간)

연 령	국 가 명	국가수
19세 → 18세	오스트리아	1
21세 → 17세	수단	1
21세 → 20세	튀니지	1
21세 → 18세	파키스탄, 세네갈, 보츠와나, 코트디브아르, 가봉, 키프로스, 시에라리온, 볼리비아, 레소토, 온두라스	10
15세 → 17세	이란	1
		총 14개

* 자료 : 중앙선거관리위원회(2004년 자료 - 최근 5년간)

청소년 선거권과 정치참여 뒤집어보기

전효관(시민문화네트워크 대표, 문화연대 청소년문화위원장)

1. 선거 연령 인하 문제는 포괄적으로 청소년의 정치 참여라는 맥락 내에서 다루어져야 한다. 정치 참여라는 구도 안에서 과거에는 선거가 정치에 참여하는 유일한 방식이었지만 현재의 시점에서 정치 참여는 일상적인 조건을 형성하고 있다. 특히 청소년은 학생이라는 정체성으로 단일화될 수 없다. 청소년은 놀이하는 주체, 노동하는 주체, 성적 주체, 문화생산의 주체라는 다중적 위치 속에서 규정되는 사회적 주체이다. 이 점에서 청소년 선거권 문제는 청소년의 권리를 보편화하는 맥락에서 부분적인 주제만을 형성한다.
2. 청소년의 참여는 일상적이다. 인터넷에서 의견을 개진하고 댓글을 달고 정치 현상에 대한 조롱을 퍼붓고 하는 일상적인 실천이 적지 않다. 예를 들어 요즘 서태지의 음반 중에서 <Victim>이라는 여성문제를 다룬 노래가 방송심의에 저촉되는 일이 벌어졌다. 이에 대해 많은 젊은 세대들이 <대중음악판 바꾸기 위원회> (<http://daebawe.org>) 게시판, 또는 다음의 카페(cafe.daum.net/Victim)을 통해 방송심의의 문제점을 지적하고 개선을 위한 활동을 벌이고 있다. 이런 사례는 자신이 애정을 갖고 있는 대상을 통해 정치를 발견하고 이에 저항하는 중요한 방식일 수 있다.
3. 청소년 참여의 주도성은 여러 사회적 현상 속에서 확인된다. 효순, 미선을 추모하는 촛불시위가 많은 젊은 세대들의 호응 속에서 진행되기도 했으며, 월드컵 기간 동안 광장에 진출한 많은 청소년들이 새로운 문화 경향을 잘 드러내기도 했다. 특히 청소년의 인터넷에서의 활동은 더 이상 논의해야 하는 사안이 아니다. 예를 들

어 다음사이트에는 300만개의 카페가 운영되고 있는데, 이 중 10대가 카페를 운영하고 있는 것이 100만개 이상이다. 또한 10대들이 사회적 상황에 개입하는 미디어 액티비즘을 실천한다는지, 정치적 의사표시의 수단으로 플래쉬몹을 기획하거나 MSN 대화명을 이용한다든지 하는 새로운 행동 양식도 드러난 바 있다. 이런 주도적인 실천이 존재하는데도 불구하고, 선거권을 부여하지 않는 것은 매우 부적절한 것일 수밖에 없다.

4. 이러한 조건에서 18세라는 나이 기준은 현실 변화를 고려할 때 매우 제한적인 나이가 설정될 수 있다. 특히 국제적으로 통용되는 성인 기준이 많은 나라에서 18세임에도 불구하고, 18세가 고등학교 3학년에 해당한다고 해서 19세로 인하하자고 주장하는 발상은 아주 문제가 많다. 학생은 정치에 관여해서는 안된다는 식의 인식이 근간을 형성하고 있는 것이다. 말하자면 학생 정치 참여 불가라는 원칙을 정해놓고 갑자기 20세가 되면 협소한 정치 관념 내에서 청소년들이 정치와 사회적 문제에 관심이 없다고 비난하는 이런 식의 이율배반은 현실 변화를 읽지 않는 계층으로 간주할 수밖에 없다.
5. 청소년 참여의 문제는 단순한 정치적 권리 부여의 문제를 넘어서 있다. 청소년 주체의 형성은 한국사회를 재구성할 수 있는 잠재성을 가지고 있으며, 기존의 정치를 해체하고 재구성하는 긍정적 힘으로 작용할 수 있다. 신세대 논쟁 이후 논의된 감수성 혁명의 문제는 기존의 사회질서와 문화적 보수주의를 넘어설 수 있는 적극적 가능성일 수 있다. 집단주의, 문화적 획일성, 감수성의 부재 등 기존의 정치가 공동 소유하고 있는 역사적 유물을 성찰할 수 있는 가능성을 청소년 정치 참여를 통해 발견해낼 수 있다.
6. 가능성을 현실화하는 데서 정치 학습의 과제가 존재한다. 이런 차원에서 보면 청소년의 정치 참여의 문제는 새로운 방향에서 접근될 필요가 있다. 청소년의 일상을 구성하는 주제들이 사회적 의제로 정립되고 이에 대한 자기 의견을 형성해가

는 과정, 그리고 참여가 가능한 공간을 여는 방식을 개발해내도록 지원하는 것이 필요하다. 자신의 일상과 정치의 문제 사이에 존재하는 연관성을 발견하고, 이에 대한 의견을 만들어가며, 이를 통해 자신의 존재조건을 바꾸는 실천이 필요한 것이다. 자신의 학교 생활, 부모와의 관계, 일과 아르바이트 문제, 인터넷 문화 등등의 사안은 사실은 정치적인 사안이기도 한 것이다. 자신의 일상에 깊숙이 영향을 미치고 있는 정치에 관한 개입을 활성화해야 한다. 청소년 자신의 영역이라고 사회적으로 구획된 영역을 넘어 사회 영역으로 관심을 확산시켜가는 것이 청소년 정책이나 청소년 활동 자체의 문제를 인식하는데도 중요할 수 있다. 이러한 차원에서 기존에 구획된 정치 영역을 가로지르며 의사표시를 하는 것도 아주 좋은 방법일 것이다.

7. 참여는 시대의 화두이다. 그것은 단순히 노무현 정부가 참여정부를 내걸고 있기 때문이 아니라 시대 자체의 흐름을 지시하는 개념이기도 하다. 냉전의 유물인 국가보안법뿐만 아니라 이끌고 보호하고 육성해주어야 한다는 어른들의 강박관념도 박물관으로 보내야 한다. 기존의 관념에서 자유로워지는 만큼 청소년 활동이 청소년 주도의 활동으로 재정립될 수 있다. 보호와 육성이라는 개념은 참여와 자치라는 개념과 만나기 쉽지 않다. 새로운 청소년 상, 이념과 지표가 적극적으로 논의되어야 한다.

선거연령 하향조정 논의는 필요성과 현실의 조화속에 진행되어야 한다

김창학(한국교총 정책위원, 서울 양평중학교 교사)

1. 논의에 들어가지 전에

정치권에서 선거연령을 현행 20세 이상에서 18세로 낮추기 위해 선거법(공직선거및 선거부정방지법 제15조) 개정을 추진 중이라는 소식은 일선학교에서 직접 학생을 지도하고 있는 교사에게 여러 가지를 생각하게 한다.

그 핵심을 2가지로 요약하면, 광속의 속도로 변화하는 과학기술의 발전과 그에 수반하여 정신적 육체적으로 성숙도를 더 해 가는 학생들의 모습이다. 삶의 질 향상이 가져다 준 경제적·사회적 풍요, 또 정보기반사회가 가져다 준 정보의 홍수가 예전과 비교할 수 없을 정도로 성숙한 학생을 만들어 내고 있는 것이다. 이러한 것들이 선거연령을 내려도 된다는 준거 중 하나가 아닌가 생각된다. 타당한 의견이라고 생각한다. 그러나 이러한 학생들이 대부분을 보내는 공간이 학교라는 특수집단이라는 것을 생각할 때 고민이 없을 수 없다.¹ 고3 학생들에게 투표권이 생기기 때문에 학교가 정치의 장이 될 수 있다는 우려 때문이다.² 이것이 선거연령을 내리는 데 반대하게 하는 요인이 되고 있다.

1) 여기서의 학교는 고등학교만을 한정한 것이며 학생도 고등학생을 지칭하는 것이다.

2) 이에 대해 추진하는 측은 "18세 연령대에서 고3은 10%에 불과하다"며 "나머지 90%는 대학생이나 재수생, 산업현장에 있는 사람들"이라는 통계자료로 반박하고 있다. 본 토론자의 입장은 이 통계가 사실이라고 가정한다해도 이를 "고3은 미미한 수치인 10% 정도이므로 추진해도 된다는 식"으로 해석해서는 안되고 오히려 "10%에 해당하는 고3의 특수성을 감안해야 한다는 식"의 접근을 시도해야 한다는 것이다.

본 토론자는 2가지 원칙을 정하고 토론에 들어가하고자 한다. 먼저 한국교총은 선거연령을 조정하는 문제에 대해서 탄력적이라는 것이다. 즉 몇 살이 되어야만 한다는 입장을 가지고 있지 않다는 것이다. 현실적으로 같은 나이라도 대학생도 있으며 고등학생도 있고 또 취업해있는 사람도 있다. 이들은 생활환경 뿐만 아니라 추구하는 바도 다르다. 그러므로 나이에 의한 구분은 선거연령을 책정하는 데 대단히 중요한 요소는 될 수 있어도 절대적인 것은 아니라는 것이다. 그러므로 이해관계를 떠나 최적인 선거연령을 산출하기 위한 논의와 토론에 긍정적이라는 것이다.

두 번째, 본 토론자는 학교 교사이기 때문에 선거연령을 조정하는 데 있어 학교현실에 대한 우려를 안 할 수가 없다는 것이다. 헌법이 보장한 인권과 평등권 보장과 아울러 교육의 정치적 중립성과 학생의 학습권 보호와 같은 요소도 충분히 고려되어야 한다는 것이다. 본 토론자는 정치권도 이점에 대해서 무조건 세월이 흘렀고 학생들도 성숙해 있으니 걱정할 필요가 없다는 접근보다는 학교 현장의 말을 경청해 줄 것을 부탁드린다.

2. 청소년의 정치 참여에 대한 편견

현대의 대중 민주주의를 참된 '국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 것'으로 만들기 위한 방안이 진지하게 모색되어야 한다. 즉 각 개인이 정치에 깊은 관심을 가지고 참여해야 하며 민주주의의 기능회복을 위한 제도개혁이 필요하고, 시민 개개인의 합리적인 의사결정 능력이 필요하다고 본다. 청소년정책과 참여에 청소년이 없으면 그 의미가 퇴색되고 청소년들이 성장하면 지역의 새로운 유권자와 시민들로 자리를 바꾸기 때문이다.

기성세대들은 우리 청소년들의 생각과 의견을 제도화시키기 위한 참여의 통로가 얼마나 마련되어 있는가? 또한 청소년들의 진솔한 의견을 들으려고 얼마나 많은 노력을 기울였는가? '애들이 무엇을', '애들 주제에', '애들까지 끼어들면 어떻게 되겠나?' 등으로 청소년이 정치 참여에 냉소적인 태도를 가져온 것이 사실이다. 특히 학교현장에서 학생들을 지도하는 교사들의 경직된 사고가 청소년의 정치 참여를 막아온 것

도 부인할 수 없는 사실이라고 본다. 이제부터라도 청소년들을 주체적으로 인정해야 할 것이다.

많은 사람들이 청소년들의 실상을 염려하고 학교와 전체 교육의 위기에 대하여 이야기하고 있지만 그것은 잘못된 통념이고 반쪽만의 진실이다. 우리가 저지르고 있는 중대한 실수는 가장 소중한 천연자원인 우리의 청소년들을 낭비하고 있다는 점이다. 현재 그들은 이 사회에 활력을 불어넣을 수 있는 다양한 차원의 토론·토의에 참여하지 못하고 있고, 자신은 물론 모든 사람들을 위한 의사결정 과정에도 실질적으로 참여하지 못하고 있는 것이 현실이라고 본다.

특히 정치 참여에 대한 문제도 심각하다고 할 수 있다. 청소년들의 참여를 통한 개인의 성장과 리더십을 개발하지 못하는 이유는 사회적 시스템이 너무 기계적이고 배타적으로 작용하고 있어 그들이 가정과 사회에서 전혀 영향을 미치지 못하며, 그 방향을 바꿀 수 없다고 느끼기 때문이다. 젊은 층의 정치와 사회에 대한 반감은 하루 아침에 생겨나는 것이 아니다. 이것은 인격 형성기 내내 체득되어 온 하나의 문화이다. 사회적 지원을 받지 못하는 아이들은 자원봉사나 그 밖의 긍정적인 활동을 선택하기보다 반(反)생산적인 방식으로 자신의 존재를 나타낼 확률이 높다.

흔히 '어른이 되면 자연스럽게 알게 될 거야', '지금이 어느 때냐?', '공부나 잘해서 좋은 대학이나 가라' 라는 말을 듣고 자라온 아이들이 흔히 발견되는 주변의 위험을 인식한 가운데 책임을 서로 떠맡고 있는 어른들을 지켜보며 느끼게 될 엄청난 두려움에 대하여 다시 진지하게 생각할 때라고 본다. 특히 우리의 청소년들은 아직 부모가 이끄는 끈에 묶여 부모의 지도가 필요하다는 생각, 청소년들은 학생이기 때문에 아직 채워지지 않은 그릇과 같아서 선생님의 지혜와 가르침으로 채워져야 한다는 생각, 머지않아 어른으로 성장하게 될 청소년들이 형성기에 습득한 기술과 원리들을 적용하게 된다는 것을 잊어버린다는 것, 그저 단순히 청소년들을 하찮게 보는 것 등이 기성세대들이 청소년의 정치 참여에 대한 편견이라고 할 수 있다.

3. 청소년의 정치 참여의 문제점

청소년의 정치 참여, 즉 선거연령 하향 조정과 관련된 논의는 지난 십여년간 지속되어 온 것이 사실이다. 청소년의 정치참여요구와 참정권의 확대가 가져올 청소년의 삶의 변화는 배제된 채 논의가 진행되었다. 이제 당리당략과 여야의 득실관계를 떠나 순수한 교육적 입장에서 문제점을 제시해보고자 한다.

우리나라의 선거연령은 1960년 20세로 규정된 이후 44년간 오직 변하지 않았고 전세계 대부분의 국가들이 18세 이상이면 선거권을 부여한다고 한다. 한국처럼 20세가 되어야 선거권을 부여하는 나라는 이웃 나라인 일본을 비롯하여 튀니지, 파키스탄, 피지, 쿠웨이트, 보츠와나 등 20여개 국가에 불과하기 때문에 선거연령을 인하하여야 한다고 주장한다. 끈질기게 일부정치권 시민단체에서 주장해오고 있는 실정이다.

우리는 흔히 선진국가의 예를 들면서 우리도 선거연령 하향조정해야 한다고 하는데 프랑스의 경우는 프랑스의 청소년의 정치 참여 사례에서 보듯이 프랑스 어린이회(Parlement des Enfants)⁸⁾의 운영은 프랑스 해외 영토 포함 577개 지역별로 577명의 어린이(하원)의원을 선출하여 1944년부터 2002년까지 지속적으로 청소년의 정치 참여에 대한 교육을 실시해오고 있으며, 미국의 경우에도 워싱턴 시민군·리더십(CWF, Citizenship Washington Focus)프로그램운영으로 4-H 위원회의 대표적인 프로그램의 하나로 청소년들에게 훌륭한 시민과 지도자 개발과 관련되는 시민적, 사회적 책임감의 중요성에 대한 교육을 실시해오고 있다.

캐나다의 경우의 청소년 참여 워크숍(YPJ, Youth Participation Heunese) 프로그램은 청소년들의 자발적 활동으로 운영되는 전국적 네트워크로 집단과 단체들 내에서 청소년들의 의미있는 참여와 통합을 촉진하고 지지하는 활동을 하고 있다.

이처럼 선진국가의 청소년교육을 체계있게 프로그램을 운영해오고 있으나, 우리나라

8) 김은경, '프랑스의 청소년 정치참여 사례', (사)청년세계탐구단GYF 포럼 발제문 "청소년의 정치교육과 정치 참여", 세종리더십개발원.

의 지역사회는 청소년들이 자신의 삶과 젊음을 창의적으로 발산할 공간이 여의치 않을 뿐만 아니라, 새벽부터 밤늦게까지 학교와 학원에 묶여 지역사회내에서 공동체 생활의 기회는 물론 자치 능력을 배양할 기회를 제공하지 못하고 있다. 그러므로 선거연령의 조정을 위해서는 청소년들의 정치역량 강화를 위한 교육도 병행되어야 할 것이다.

4. 맺는 글

청소년의 정치참여, 선거연령의 문제에 대하여 논의의 장을 막을 필요는 없다고 본다. 우리의 사회가 이제 선거연령을 하향해야 될 때가 되었다는 사회적 공감대가 어느 정도 조성되었다는 사실에 동의한다. 그러나 이 문제가 당리당략(黨利黨略)이나, 여러 세력의 시민운동차원에서 접근해서는 안된다고 본다. 고3의 정치 참여는 신중한 접근이 필요하다는 것이다. 특히 현행 우리의 교육제도의 변화를 수반하지 않는 상태에서의 선거연령의 하향은 현장교사의 입장에서 자칫 교육현장이 정치장화 되지 않을 까하는 고민하지 않을 수 없음을 아프게 생각한다.

그러므로 이 논의의 결론을 말하면 정신적·육체적 성숙이 현재 20세인 선거연령을 내리게 하는 요인이 되므로 이에 대한 논의는 할 수 있되, 고3 학생 전체가 대상이 되어 학교가 정치의 장이 되는 것에 대해서는 앞으로 많은 토의가 있어야 한다는 것이다.

정치교육의 기반이 되는 학생청소년의 선거권 보장

이문석(전국교직원노동조합 학생청소년위원장)

학생청소년의 선거권 보장에 대한 논쟁은 매우 오랜 시간에 걸쳐 진행되어 왔다. 하지만 이 오랜 논쟁의 시간동안 100여개가 넘는 세계 대부분의 나라가 18세 선거권 부여로 법과 제도를 정비해 왔는데도 유독 우리나라는 일본과 함께 20세 이상 선거권 보장 제도를 유지해 왔다.

그렇다면 선거 연령 인하를 오랜 시간동안 반대해 온 주장들의 핵심은 무엇일까? 18세 선거권 보장에 대한 반대 논거는 여러 가지가 있으나 크게 아래 세 가지 정도로 정리해 볼 수 있다.

1. 18세 선거권 보장에 대한 반대 논거

- 선거연령의 확정에서 결정적인 기준을 정치적 판단능력으로 보고 청소년에게 이런 판단능력이 갖추어지지 않았다는 것이다. 그러므로 청소년에게 선거권을 부여하였을 경우 국민의 정치의사가 왜곡되어 나타날 우려가 많이 있다는 주장이다.
- 지난 대선 강남의 일부 지역에서 나타난 것처럼 대다수 청소년들이 부모에게 심리·경제적으로 의존하고 있는 현실에서 독자적인 의사가 아닌 부모의 의사에 좌우될 우려가 있다는 주장이다.
- 18세 이상의 상당수 청소년들이 고등학생이므로 이 시기는 학업에 충실해야 할 시기이지 정치에 신경 쓰는 것은 교육적으로 바람직하지 않다는 주장이다.

2. 학생의 교육 참여 보장과 선거 연령 낮추기

반대 논거를 깊이 있게 살펴보면 학생청소년을 미성숙한 존재로 바라보는 관점의 일관성과 우리의 입시위주 교육현실을 반영하고 있음을 알 수 있다.

반대하는 사람들의 의견은 현실을 이야기한다. 지금의 학생청소년들을 보면 기성세대로서 이해할 수 없는 모습이 너무 많고, 어떨 땐 무슨 생각을 하고 사는 건지도 무지 알 수 없는 학생청소년들의 행동을 보게 된다는 것이다. 실제로 학생들과 함께 학교에서 생활하다보면 요즘 학생들의 정치의식, 독립적인 의사결정 능력의 수준은 우려스러운 측면이 없지 않다.

하지만 그러하기에 학생청소년의 선거권 행사를 제한한다는 것은 문제를 해결하기 보다는 문제를 심화시키는 것이다.

피그말리온 효과라는 것이 있다. 기대에 따라 행동한다는 것인데 현재의 학생청소년의 모습은 피그말리온 효과를 잘 보여주는 예이다. 우리 사회는 해방 후 오랜 시간 동안 학생청소년을 미성숙한 존재, 마치 어린이처럼 취급해 왔다. 그래서 참여보다는 보호, 실천보다는 학습의 틀에 가두어 왔다. 학생들은 학교의 거의 모든 일과 깊은 상관관계에 있으면서도 그 결정과정에서는 완전히 배제되어 왔다. 그러다 보니 학생들의 의식은 교과서에 갇히고, 학교의 네모난 교실에 갇혀 왔다. 그리고 학생들은 사회의 기대대로 더 어려워지고 있다. 심지어 그 어려움은 성인이 되어도 해소되지 않는다.

그러므로 현실을 근거로 삼아 학생청소년의 참여와 실천을 제한하는 것은 결국 현실을 불모로 미래를 가두는 것이다. 실제로 학교에서와는 달리 지역활동에 참여하는 학생청소년들은 시간이 지날수록 성숙한 모습을 보여준다. 그러므로 반대 측은 논거는 학생청소년의 선거권을 보장하지 말아야 할 근거라기보다는 학생청소년에게 길러져야 할 소양의 문제이며 오히려 선거권 보장이 되지 않았을 때 더 심화되어 나타날

일반적인 기성세대에게 자신의 문제를 정치제도를 통해 해결할 수 있는 기회가 한번도 제공되거나 학습된 적이 없고, 식민지 시대와 군사독재정권을 거치면서 형성된 극우적인 소수 귀족 금권 정치제도로 인해 정치인은 괴롭히지만 않으면 잘 하는 거라는 인식이 널리 퍼져 있다. 정치제도가 대다수 국민을 소외시킴으로써 정치제도에 대한 불신이 팽배해져 있는 상태다.

학생청소년도 어렸을 때부터 자신들과 상관있는 정책들이 자신들과 상관없이 정해지는 모순을 학습하고 있다. 또한, 기성세대의 정치제도와 정치의식을 보며 정치에 대한 불신과 거리감을 익히고 있다. 그러므로 학생청소년이 스스로 참여하는 범위를 넓혀 목소리를 내게 하는 것은 생활 속의 문제를 해결할 수 있는 구조로 지금의 정치제도를 바꾸는 일이며, 이러한 참여가 교육기관의 지원과 함께 진행될 수 있다는 것은 갖혀있는 지식의 전수만을 교육이라고 생각하는 일각의 걱정과는 달리 오히려 삶을 배우고 실천하는 좋은 기회를 제공하는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 18세 선거연령 인하의 논의는 사회적 필요성의 측면에서 뿐만 아니라 교육적 요구의 측면에서도 필요한 것이다.

더 나아가 선거권 연령을 더 낮춰 브라질 등의 나라처럼 16세로 하는 문제도 18세 선거권 연령 인하 이후의 조사와 연구를 통해 진지하게 고민해 보아야 할 문제다. 또한 피선거권의 보장을 통한 참정권의 완전한 보장도 생활정치의 구현을 위해 함께 검토해 보아야 할 문제다.

18세 선거연령 인하로

청소년들의 사회정치적 지위를 보장해야 한다

구정인(민주노동당 청소년위원회(준) 위원장)

정치권은 청소년들의 사회정치적 참여와 영향력의 확대를 주목해야 합니다.

한나라당이 선거연령 만19세 이상으로 하향조정하는 것을 당론으로 결정했습니다. 정치권에서는 선거연령을 낮추는 문제가 자기 정당의 지지를 끌어낼 수 있는 문제인지 아닌지 손익계산을 해보기에 여념이 없습니다. 물론 한나라당의 선거연령인하는 선거연령 인하 요구를 외면할 수 없는 불가피한 선택이었음은 말할 것도 없습니다. 물론 늘어나는 70만의 젊은 유권자들의 마음을 얻기 위한 대안은 아직 선거가 많이 남아있으니 충분히 세울 수 있다는 자신감의 표현이기도 하겠습니까.

그렇습니다. 표 계산이던 자신감의 표현이던 한국사회 정치인이라면 지금 청소년들의 사회정치적 참여와 영향력의 확대를 주목해야 합니다. 지난 2000년 노컷운동이후 또는 인터넷의 보급이후 2002년 월드컵의 거리응원과 미선이 효순이 싸움까지 이제 더 이상 한국사회는 청소년들의 폭발적인 에너지를 감안하지 않을 수 없는 상황입니다. 솔직히 집권을 계산하는 정당으로서 예측을 뛰어넘는 젊은 층의 폭발적 에너지는 기분 좋기보다는 감당하기 어렵고 부담스럽게 느껴질 것입니다.

18세 선거연령인하 문제는 이런 폭발하는 청소년들의 사회정치적 참여 요구를 담는 가 못 담는가의 문제입니다. 그러나 분명한 것은 정치권이 청소년들의 사회정치적 참여의 요구를 담지 않으려고 버티더라도 청소년들은 스스로 자신의 참정권을 획득

해 나갈 것이라는 사실입니다. 이미 18세 선거권 연령 인하를 위한 청소년들의 조직적 움직임이 커지고 있습니다. 투표권이라는 구체화된 권리 말고도 이미 청소년들은 자신의 사회정치적 영향력을 나날이 확대해 가고 있습니다. 열린우리당이던 한나라당이던 선택해야 할 것입니다. 청소년들에게 떠밀려서 어쩔 수 없을 때 18세 선거권을 인정할 것인가 아니면 시대흐름의 선두에서 청소년들의 요구를 수용하고 지지받으며 나갈 것인가?

이미 18세면 자신의 주관을 가지고 있으며, 어른들만큼은 알고 있습니다.

18세, 19세 어느 것이 더 과학적인가를 논하기는 어려울 것 같습니다. 선거가 가능한 나이 그 기준과 잣대가 무엇입니까? 외국의 사례 말고는 아무것도 없습니다. 중요한 것은 지금 우리 사회에서 만18세면 자기주권이 대체로 확고하다는 것입니다. 자녀가 있거나 교단에 계신 교사들은 누구보다도 실감나게 체험하고 있을 것입니다. 이 나이의 청소년들은 이미 누구의 이야기도 듣지 않고 사회에 대해서건 정치에 대해서건 인생에 대해서건 자기 주관을 가지고 있습니다. 누구에게도 통제되지 않습니다. 다만 입시에는 통제됩니다. 그 부분을 제외하면 이미 사회인인 것을 입시 때문에 꼭 누르고 있을 뿐입니다. 학교가 더욱더 입시학원화 되고 학생들을 강박하는 것은 그것 말고는 학생들을 통제할 수 있는 거리가 아무것도 없기 때문입니다.

청소년들은 과거처럼 부모님이나 교사의 눈을 통해 세상을 보지 않습니다. 인터넷에 검색어 하나면 모든 진실과 주장들이 나옵니다. 한두개의 글만 읽어보면 무엇이 진실이고 무엇이 거짓인지 판가름 납니다. 청소년들이 입시조건 때문에 전부를 표현하고 있지는 않지만 인터넷 공간 안에서 사회 정치를 마음껏 비웃고 있고 마음껏 조소하고 있습니다. 때로는 건설적이고 발전적인 건강한 제기들을 늘어놓고 있습니다. 친일인명사전을 위한 모금에 50% 이상이 중고생이라고 합니다.

청소년들도 자신의 일상적 처지에 근거해서 정치적 시기에 충분히 판단할 수 있습니다.

학생들이 이야기 합니다. 인간 됬됨이를 나이로 알 수 있으나, 어른들은 옳고 청소년들은 무조건 잘못이고 불안정하다고 판단할 수 있는 근거가 무엇이나고 항변합니다. 맞습니다. 나이가 문제가 아닙니다. 가치관이 문제입니다. 이전 시기에 청소년들은 대략 중고등학교에 사춘기를 거치고 나서 자신의 인생관 가치관을 정립하게 됩니다. 그런데 요즘의 사춘기는 초등학교 고학년에 옵니다. 그리고 사춘기가 지나면 청소년들의 삶은 부모로부터 독립하기 시작하고 사회적 관계를 중심으로 형성해가게 됩니다.

물론 청소년들이 일상적으로 사회나 정치에 관심 있고 가치관을 형성하고 있는 것은 아닙니다. 그렇지만 20세 이상 유권자들도 일상적으로 사회정치적 문제를 주목하고 있는 것은 아닙니다. 자신의 사회적 처지에서 정치적 시기에 판단하게 되는 것입니다. 청소년들도 마찬가지입니다. 청소년들도 자신의 일상적 처지에 근거해서 정치적 시기에 충분히 판단할 수 있습니다.

청소년들에게 정당한 자기의 사회적 지위를 보장해 주어야 합니다.

우리 사회에서 선거권을 갖는다는 것은 정치권으로부터 대접받을 수 있는 지위를 의미합니다. 18세 선거연령 인하를 통해 청소년들의 정당한 사회적 지위를 보장해 주어야 합니다. 결국 청소년들이 선거권을 갖는 순간 정치권의 대접이 달라지리라고 청소년들이 이야기 합니다.

지금까지 청소년에 대한 사회적 대접은 청소년 자신이 원하는 것을 중심으로 하기보다는 청소년은 이래야 한다는 사회적인 인식을 중심으로 또는 청소년은 이런 것이 필요하다는 기성세대의 잣대로 모든 결정이 이루어졌습니다.

물론 당사자들의 의사를 고려하지 않고 결정한다는 것이 비단 청소년만 해당되는 것은 아닙니다. 사회적인 소수자이거나 무시하고 가도 좋다고 여겨질 때 또는 표에 별도움이 되지 않는다고 여겨질 때 그동안 정치권은 가차없이 외면해 왔습니다. 선거연령의 인하로 청소년들에게 투표권이 주어진다면 청소년들을 대하는 정치권의 대접

이 달라지리라 기대하고 있습니다. 우리사회에서 무시해도 좋고 마음껏 다스릴 수 있는 소수자가 아니라 존중받고 배려받는 존재로서 청소년의 사회적 지위를 기대합니다.

앞으로 한국사회 발전과 변화의 가능성은 청소년들의 분출하는 예측불허의 에너지를 어떻게 사회정치적 힘으로 전환하여 발전시킬 것인가에서 찾을 수 있습니다. 정치권은 만19세라는 근거없는 단계론적 사고에서 벗어나 만18세로 선거연령을 낮출 것을 과감히 선택해야 하며 지금 만19세로 결정하더라도 다음 선거에서는 반드시 만18세로 낮춰질 것을 불을 보듯 뻔한 일이라는 것을 인지해야 할 것입니다. 특히 열린우리당은 눈치보며 다수 의원들이 만19세를 지지하고 있는데 국민들의 정치참여 확대와 민주주의 요구의 발전 청소년들의 빠른 사회성 획득은 머지않아 다시 만18세 선거연령이하로 이어질 것임을 놓치지 말아야 할 것입니다.

그나마 김형주 의원님의 18세 선거연령이하 발의는 이 시대 청소년들의 요구를 담은 결정으로 환영하며 민주노동당은 18세 선거연령 인하를 주장하는 모든 의원 및 정당과 연대하여 만18세 선거연령 인하와 피선거권 획득을 위해 투쟁할 것입니다.