

## 청년의 정치적 대표성 강화를 위한 정치개혁 방향

김 푸 른 비례민주주의연대 운영위원

전 세계적으로 청년정치 가능성이 확인되고 있다. 국제의회연맹(IPU)은 미래세대인 청년이 적극적으로 정치에 참여함으로써 기후변화와 같은 장기적인 문제에 대응성을 높이며 긍정적인 정책 수립에 영향을 줄 수 있다고 평가한다. 또한, 젊은 선출직 정치인은 중요한 역할 모델을 제공하며, 정치혐오를 줄이고 신뢰를 회복하는 데 기여할 수 있다고 분석한 바 있다.

한국에서 청년 정치인은 유독 낮은 존재이다. 2016년 20대 총선 결과, 국회에 50대 국회의원의 비율은 53.7%로 161명인 반면, 20대 국회의원은 2016년 당시 1명뿐이었으며 30대 당선자는 2명에 그쳤다. 이는 비단 20대 국회에 한정된 문제가 아니다. 오랜 기간 한국 정치는 50대 이상의 남성 중심으로 흘러갔고, 젊은 정치인을 찾아보기 어려운 현실은 청년이 정치에 진입하는 것을 감히 상상하고 도전하기 어렵게 만든다.

‘청년 정치’에 있어서도 어떤 청년이, 어떤 과정을 거쳐, 어떤 정치를 할 것인지가 핵심이다. 청년 정치인은 한순간에 등장할 수 있는 것이 아니다. 수많은 갈등을 조직하고 협상해야 하는 정치야말로 끊임없는 훈련이 담보되어야 하는 일이며, 좋은 정치인을 양성하는 것이 정당의 미래이자 정치의 미래이다.

청년의 정치적 대표성 강화를 위한 정치개혁 방안은 1) 연동형 비례대표제 도입, 2) 청(소)년의 정치적 시민권 보장으로 요약될 수 있으며, 정당의 당내 민주주의 실현은 선거제도 개혁과 함께 이루어져야 하는 양대 축이다. 소수정당이나 청년 정치인이 아무리 좋은 정책을 말하고, 당내 민주주의 실현에 무게를 둔다 해도 선거판은 그야말로 기울어진 운동장이다. 대의제 민주주의의 원활한 작동을 위해 선거제도 개혁을 포함한 정치개혁은 미룰 수 없는 과제이다. 선거제도 개혁과 더불어 국회의원 정수 또한 확대되어야 하며, TV토론 참여 제한·기호부여제도·비례대표 후보 유세 금지 조항·국고보조금 지원기준 등 불합리한 선거법 및 정치자금법 개정 역시 절실하다.

성공적인 개혁을 위해선 더 나은 개혁방안이 꾸준히 제시되어야 하며, 국회 역시 이른 시일 내 합의를 하도록 총력을 기울여야 한다. 우여곡절 많은 지난한 과정이지만, 이는 선거제도 개혁이 기득권 정치에 균열을 낼 수 있는 시작점임을 상기하게 한다. 정치체도를 연구하고 선택하는 것은, 변화의 의지를 보여주는 것이기도 하다. 청(소)년 안전망을 만들고 사회적 약자의 인권을 증진하는 정책이 펼쳐지는 선진 정치체제를 구축하는 것이 시급하다. 2020년 총선은 반드시 달라진 제도로 맞이할 수 있길 바란다. 또한, 21대 국회는 청년, 비정규직 노동자, 농민, 장애인, 여성, 성소수자 등 다양한 이들이 대표되는 국회가 되길 바란다.

36호

Issue & Review  
on Democracy

# 청년의 정치적 대표성 강화를 위한 정치개혁 방향

김 푸 른

비례민주주의연대 운영위원

# 청년의 정치적 대표성 강화를 위한 정치개혁 방향

김 푸 른

비례민주주의연대 운영위원<sup>1</sup>

1) 비례민주주의연대(2016-)는 소수가 독점하는 한국 정치, 그리고 권력 구조의 변화를 위해 정당이 얻은 득표수만큼 의석을 배분하는 '연동형 비례대표제'를 한국에 실현하고자 하는 시민단체이다. 570여 개 시민사회단체가 모인 <정치개혁 공동행동> 및 <선거개혁 청년·청소년행동>과 범국민적 운동을 진행하고 있다.

## 01

## 들어가며 : 왜 ‘청년’, 그리고 ‘정치’인가?

21대 국회의원 선거가 1년도 채 남지 않았다. 매 선거를 앞두고 “청년이 정치해서 세상을 바꿔야 한다”는 이야기가 심심찮게 들려온다. 해외 젊은 정치 신인의 당선 소식, 그리고 그들의 행보에 환호하며 부러움을 나타내기도 한다. 일자리, 주거, 교육 등 ‘청년 문제’가 사회적 화두로 떠오른 한국사회에서 ‘청년 문제’를 해결하고 청년의 정치 참여를 촉진하는 것은 공공연한 목표로 자리매김했다. 그러나 과거 사회개혁의 주된 세력이자 정치 주체였던 청년은 오늘날 정책의 혜택을 받는 객체로 인식되고 있다. 정당 내에서도 청년 조직의 권한은 미비하며 청년은 그저 들러리, 홍보 수단으로 취급된다는 호소도 종종 들려온다. 그 결과, 20대 국회에 2030 의원의 비율은 1%도 채 되지 않으며 청년은 스스로 문제를 해결하는 것이 아니라 문제를 해결해줘야 하는 대상으로 전락했다.

지금까지 ‘청년’, ‘청년 문제’를 명명해온 것은 누구인가? ‘청년’은 대중매체와 정치권의 편익에 따라 다양한 형태로 호명되고 호출되어왔으며, 청년을 단일한 집단으로 상상하며 청년 문제에 접근하는 방식은 본질적인 문제를 은폐해왔다. 또한, 정치 권력은 커녕 청년에게 발화 기회조차 주어지지 않는 현실에서 청년은 ‘정치할 자격이 없는 존재’로 인식되곤 했다. 무엇보다, 새로운 정치 주체가 없는 ‘낡은’ 국회는 정치권에서 주변화된 이들의 문제를 해결하지 못하고 있다. 몇십여 년 동안 신자유주의적 정책이 강행되며 축적된 불평등의 문제를 고스란히 마주한 미래세대의 문제는 어떻게 해결할 수 있을까?

한편, 최근 청년정치에 대한 학술 연구가 증가하며 전 세계적으로 청년정치의 가능성이 확인되고 있다. 국제의회연맹(IPU)은 미래세대인 청년이 적극적으로 정치에 참여함으로써 기후변화와 같은 장기적인 문제에 대응성을 높이며 긍정적인 정책 수립에 영향을 줄 수 있다고 평가한다. 또한, 젊은 선출직 정치인은 중요한 역할 모델을 제공하며, 정치혐오를 줄이고 신뢰를 회복하는 데 이바지할 수 있다고 분석한 바 있다. 이런 가능성은 2016년 3월 루사카 IPU 총회에서 인정되었는데, 당시 총회에선 ‘민주주의가 활기를 되찾기 위해선 청년에게 발언권을 주어야 한다’는 내용을 놓고 전반적인 토론이 이루어졌다. 당시 대표단은 “민주주의가 활기를 되찾기 위해선 의회를 우리의 시대에 맞추고, 기관을 현대화하고 정치가 이루어지는 방식을 바꾸어야 한다” 말하며 청년들의 발언권 확대가 민주주의의 확장에 핵심 요인임을 강조했다.<sup>2</sup>

청년 문제 해결은 지속가능한 사회로의 전환이자 기득권 해체의 문제이며, 청년이 정치적

---

결정에 참여할 수 있는 통로를 마련하는 것은 민주주의의 확장에 있어 의미가 있다. 본 리포트에선 청년의 정치 진입을 가로막는 제도적·문화적 장벽을 짚어보고, 개혁 방향을 제시하고자 한다. 새로운 문제의식과 대안을 가진 세력이 정치권에 진입하고, 정당정치 문화를 바꾸기 위해선 선거제도 개혁이 선행되어야 한다. 또한, 선거권 및 피선거권의 제약·정당 가입 연령의 제한 등 청(소)년의 정치를 박탈한 제도 개선도 시급하다. 실력 있는 청년 정치인을 양성하기 위한 정당 내 민주주의 실현 역시 핵심적인 과제이다. 다양한 개혁 과제를 상기하며, 새로운 정치 주체의 등장을 촉진하며 정치불신을 극복하는 길을 모색할 수 있길 바란다. 또한, 2020년 총선을 앞두고 선거 때마다 소환되는 ‘청년 문제’, ‘청년 정치’에 대한 진보된 논의가 흐르길 희망한다.

---

2) IPU, “Youth participation in national parliaments: 2018”, pp.21-22.

## 02

## 국회에 청년이 없다

〈표1〉 역대 총선 연령별 당선인 수

	당선인 수	연령별 당선인 수	
		30세 미만	40세 미만
20대 지역구 선거	253	0	1
20대 비례 선거	47	1	1
19대 지역구 선거	246	0	3
19대 비례 선거	54	0	6
18대 지역구 선거	245	0	4
18대 비례 선거	54	0	3
17대 지역구 선거	243	0	23
17대 비례 선거	56	0	0

\*참고 : 중앙선거관리위원회

한국에서 청년 정치인은 유독 낮은 존재이다. 2016년 20대 총선 결과, 국회에 50대 국회의원의 비율은 53.7%로 161명인 반면, 20대 국회의원은 2016년 당시 1명뿐이었으며 30대 당선자는 2명에 그쳤다. 이는 비단 20대 국회에 한정된 문제가 아니다. 오랜 기간 한국 정치는 50대 이상의 남성 중심으로 흘러갔고, 젊은 정치인을 찾아보기 어려운 현실은 청년이 정치에 진입하는 것을 감히 상상하고 도전하기 어렵게 만든다.

해외의 경우엔 어떨까? 국제의회연맹(IPU)의 보고서에 따르면, 2018년 기준 전 세계적으로 30세 미만 국회의원 비율은 약 2.2% 정도이며, 40세 미만의 비율은 약 15.5%, 45세 미만의 비율은 약 28.1%로 나타났다.

〈표2〉 연령대별 국회의원 분포

국회의원 연령	의석 비율	
	세계 평균	한국
30세 미만	2.2%	0%
40세 미만	15.5%	2.33%
45세 미만	28.1%	6.33%

\*참고 : Inter-Parliamentary Union, “Youth participation in national parliaments: 2018”

한편, 20대 국회 여성의원 비율은 17%로 51명에 불과하며 의회 내 가장 대표성이 낮은 집단은 여성 청년임을 확인할 수 있다. IPU 통계에 따르면 40세 미만의 여성은 전 세계적으로 평균 5%의 의석을 차지하고 있으며, 30세 미만의 여성은 평균 0.9%의 의석만을 차지하고 있다.<sup>3</sup> 평균연령 55.5세, 남성 의원 비율 83%에 지역 기반의 거대 양당이 독점하고 있는 비(非)비례적인 한국 정치 현실은 결코 우연이 아니다. 이들이 정치적 탁월함은 인정받았기 때문이라고 할 수도 없다. 획일화된 국회는 한국 정치 내 기득권 구조와 연관성을 가지며, 정치개혁은 청년을 비롯하여 정치권에서 주변화된 집단이 의회에 진입하고 정치적 권력을 얻을 수 있게 하는 데 핵심 의의가 있다. 이를 상기하며, 국회 구성을 바꾸고 사회적 약자들의 안전망을 만드는 제도 개혁 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

3) 위 보고서, pp.18-19.

## 03

## 청년의 정치적 대표성 강화를 위한 정치개혁 과제

### 3.1 다당제의 의의와 선거제도 개혁의 필요성

그간의 연구를 통해 선거제도가 비례성과 정당 체제에 미치는 영향에 대한 논쟁은 완결된 상태이다. 대의제 민주주의의 핵심 소임은 일반 시민들, 특히 사회경제적 약자들에게 '정치적 대표성'을 제대로 보장해줌으로써 그들이 사회경제적 강제에 맞설 수 있는 정치적 길항력을 갖추게 하는 데 있다. 대의제 민주주의 체제에서 정치적 대표성을 보장하는 현실 주체는 정당이며, 노동자, 청년 등 사회경제적 약자들을 정치적으로 대표할 수 있는 정당들이 의회에 포진해 있어야 실질적 민주주의가 발달할 수 있다.<sup>4</sup>

선거와 정당 분야 연구자 데이비드 파렐(David Farrell)은 저서 <선거제도의 이해(2017)>에서 선거제도가 정치체제에 큰 영향을 미치며, 정치인과 유권자 행태에 영향을 준다고 이야기한다. 또한, 선거제도에 따라 의회 대표성이 달라지고 여성과 소수 인종 집단의 대표성에도 영향을 줄 수 있다고 평가한 바 있다. 국제의회연맹(IPU)이 발간한 보고서 <Youth participation in national parliaments:2018>에 따르면, 청년 대표성에 영향을 미치는 주요 요인은 선거제도이며 정당명부식 비례대표제를 택한 국가에서 청년 국회의원의 비율이 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

거대 양당을 중심으로 돌아가는 정치를 만드는 것은 승자독식의 소선거구제이다. 승자독식의 결과는 경쟁의 장을 좁혀 두 개의 힘 있는 정당만 생존하는 경향이 있다. 양당제에서 기업과 자본에 친화적인 정당이 높은 득표를 한다는 것은 검증된 사실이며,<sup>5</sup> 이는 삶의 질 악화로 나타난다. 반면 다당제에서 정당들은 각자의 이데올로기적 특징을 유지할 수 있으며 다양한 정책 노선과 정책 해법이 제시될 수 있다.<sup>6</sup>

연동형 비례대표제는 민의를 그대로 반영하는 선거제도 유형으로, 민주주의 실현을 위한 대안체제로 제시되어왔다. 사표(死票)의 비중을 줄여 민심이 그대로 반영되는 의회를 만들며, 정치효능감을 높이는 데 기여하기 때문이다. 특정 정당이 과반의 의석을 차지하기 어려워서 권력형 부패와 독주를 차단할 수 있는 제도이기도 하다. 선거제도 개혁으로 만들어지는 정치 구조의 핵심 의의는 다양한 정치 주체들이

4) 최태욱(2016), "정당정치의 실종과 대의제 민주주의의 위기-한국의 정당정치와 권력구조 개혁방향", pp.137-140.

5) 아이버슨과 소스키스 등의 통계연구에 의하면 그 확률은 약 75%다. "한국형 합의제 민주주의를 말하다", 최태욱, 책세상, 2014, p18.

6) "경제 이론으로 본 민주주의", 앤서니 다운스, 박상훈·이기훈·김은덕 옮김, 후마니타스, 2013, pp.191-194 참조.



정책으로 경쟁하고, 연립정부의 형태로 정책적인 협력을 도모할 수 있다는 데 있다. 이로써 청년은 물론 사회적 약자·소수자의 안전망을 만드는 '개혁 입법'이 수월해지는 실마리가 되는 것이다. 또한, 지역구 선거에 강한 유명인, 기득권 정당 중심의 정치체제에서 벗어나 새로운 대안과 문제의식을 느낀 정치인을 양성하는 제도로 기능할 수 있다. 돈 없고 연출 없는 이들도 자신의 신념에 부합하는 정당에서 훈련받고 정치에 진입할 수 있는 기반이 마련되기 때문이다.

선거제도 개혁에 성공한 대표적인 나라는 뉴질랜드다. 뉴질랜드는 개혁 이전엔 지역구에서 1등을 해야 당선되는 단순다수제로 선거를 치러왔다. 그러나 정당득표율과 의석비율이 일치하지 않는 문제로 선거제도를 개혁해야 한다는 목소리가 범국민적으로 형성되었고, 1993년 독일식 '연동형 비례대표제'로 선거제도를 바꾸었다. 현재 뉴질랜드의 전체의석 120석 중 71석은 지역구 대표이고 49석은 비례대표로, 지역구 의석과 비례대표 의석이 약 3 : 2 비율로 운용되고 있다.

선거제도 개혁 이후 뉴질랜드는 다당제 국가로 변모했다. 선거제도 개혁 이전엔 평균 원내 정당 수가 2.4개에 불과했지만, 선거제도 개혁 이후인 1996년엔 6개, 2014년엔 7개의 원내 정당이 의회에서 정책으로 경쟁하고 있다. 이는 득표율과 의석 간의 비례성이 크게 높아진 덕분이었다.

〈표3〉 뉴질랜드 원내정당 수 변화

연도	(평균) 원내 정당 수
1946-1993	2.4
1996	6
1999	7
2002	7
2005	8
2008	7
2011	8
2014	7
2017	7

뉴질랜드는 1984년부터 1996년까지 “세계 역사상 가장 두드러진 자유화 과정”이라고 평가될 정도로 매우 과감한 신자유주의화를 추진했던 나라이다. 번갈아 가며 정권을 잡은 양대 정당이 오랜 기간 국민 대다수 뜻에 반하는 고강도의 신자유주의 정책을 강행한 것이다. 기존 정치체제에서 시민들은 과연 진정 자신들이 원하는 대표를 확보할 수 있을 건지 등에 대한 불만과 저항감, 의심 등이 누적되었고, 결국 정치판 자체를 갈아야 한다는 의사가 모인 결과가 선거제도 개혁이었다.

선거제도 개혁 이후 뉴질랜드의 사회경제 정책과 기조도 뚜렷하게 변화했다. 한 예로, 1996년 출범한 국민당 주도의 첫 연립정부에서는 민영화 작업이 중단되는 등 1984년 이후 계속돼오던 신자유주의 정책의 추진 속도와 강도가 낮춰지기 시작했다. 또한, 1999년부터 2007년까지 이어진 노동당

중심의 연립정부에선 소득세 최고세율이 33%에서 39%로 올랐고, 노조의 특별한 지위를 인정하지 않음으로써 노동시장을 지나치게 유연하게 만들었던 고용계약법이 폐기되었다. 또한, 노조 설립을 장려하고 노조의 독점교섭권을 인정하는 고용관계법이 제정되었다. 이에 따라 노동자들의 실질임금이 오르고 고용 안정성도 증대되었다. 최저임금 또한 획기적으로 인상되었다. 거대 양당제였던 뉴질랜드 의회가 다당구조로 바뀌면서 다수의 시민이 바라던 변화가 일어나게 된 것이다.<sup>7</sup> 개혁 이후 여성 및 소수인종의 정치적 대표성 또한 향상되었으며, 새로운 선거제도는 새로운 가치와 이슈에 대한 적응성을 더욱 향상시켰다.<sup>8</sup>

한편, 청년을 비롯한 다양한 집단의 정치적 대표성이 강화되려면 비례대표 의원의 숫자가 유의미하게 늘어나야 하며, 이를 위해선 국회의원 정수를 확대하는 것이 필요하다. 국회의원 정수 확대가 연동형 비례대표제 도입의 필수조건은 아니다. 그러나 비례대표의 비중이 낮은 상황에서 사회적 약자의 정치 진입은 어려울 수밖에 없다. 또한, 다른 나라와 비교해보더라도 한국은 국회의원 정수가 적은 편이다. 정치개혁 공동행동은 “국회의원 숫자를 정하는 보편적인 규칙은 없지만, 한 나라의 국회의원 정수는 입법부의 규모와 힘을 나타내주는 지표로서 적절한 수를 보장해 대표성을 확보해야 한다”고 설명한다. OECD 평균 국회의원 1인당 대표하는 국민 수는 약 10만 명 정도지만 현재 한국의 20대는 국회는 의원 1명이 인구 17만 명을 대표하고 있다. 이는 제헌국회 당시 의원 1명당 10만 명, 13대 국회 당시 의원 1명당 14만 5천여 명에 비하면 인구 대표성이 크게 낮아진 것이다.<sup>9</sup>

인구수가 8천만 명이 조금 넘는 독일도 국회의원 숫자는 709명에 육박한다(2017년 기준). 인구수가 약 479만 명인 뉴질랜드의 경우 국회의원 수는 120명 정도이다. 이는 1993년 선거제도 개혁 당시, 국회의원 숫자를 99명에서 120명으로 늘린 결과이다. 당시 뉴질랜드의 시민단체들은 ‘99명의 독재보다는 120명의 민주주의가 낫다’라는 슬로건으로 국민을 설득해 냈다. 국회 구성의 다양성을 보장하는 것은 신뢰할 수 있는 정부를 만들고, 사회구성원들이 사회와 신뢰의 관계를 맺을 수 있는 다양하고 혁신적인 정책들이 펼쳐질 수 있는 기반이 되기 때문이다. 또한, 이는 국회의 입법 기능을 강화하고 권력의 균형을 이루는 데에도 기여할 수 있다.

국회에 대한 불신이 만연하고 정치효능감이 낮은 현실에서 의원 정수 확대는 쉽지 않은 과제이다. 그러나 지역구 의원을 크게 줄이기 어려운 현실에서 전체 의원 정수를 늘리지 않는다면 비례대표 의원은 충분히 확보될 수 없다. 적정 인원에 대해선 의견이 분분하겠지만 뉴질랜드가 20% 정도의 인원을 증원한 사례를 참고하여 한국도 360명 정도로 국회의원을 늘리는 것을 고려할 수 있다.<sup>10</sup>

## 3.2 청(소)년의 정치적 시민권 보장을 위한 과제

청(소)년이 정치를 경험할 기회를 박탈하는 현행 선거제도와 정치문화는 의회의 고령화를 촉진한

7) 최태욱(2012), “뉴질랜드의 선거제도 개혁과 정치기업가”, pp.276-277.

8) 김형철(2016) “뉴질랜드의 선거제도 개혁 과정과 성공요인-한국에 주는 시사점”, p74.

9) 정치개혁 공동행동 전국 토론회 자료집(2017), pp.4-5.

10) 하승수(2018), “연동형 비례대표제, 적정 의원 수는?”

제도적 요인이다. 한국의 경우 공직선거법 제16조 2항에 의거 피선거권 연령은 만 25세이며, 정당법 제22조(발기인 및 당원의 자격)에 의거 청소년의 정당 가입 자체가 불법이다. 또한, 19세 미만의 청(소)년은 선거권조차 박탈당한 상태다. 이러한 제도들 때문에 한국사회에서 청(소)년은 '정치할 자격'이 부족한 존재로 인식되어왔으며, 정치권에서 객체로 존재할 수밖에 없었다.

그러나 정치 참여의 문턱이 낮은 국가에서는 청소년 시절부터 정당에 가입해 전문적으로 훈련받고 경험을 쌓은 이들이 의정 활동을 하는 일이 흔하다. 대표적인 예로, 스웨덴 녹색당의 구스타프 프리돌핀은 2014년 32살의 나이에 교육부 장관이 되었다. 11살에 스웨덴 녹색당 당원으로 가입하고 19살에 국회의원이 되었으며, 32살에 교육부 장관이 된 것이다. 아일랜드 버라드커 총리, 오스트리아 쿠르츠 총리, 뉴질랜드 아던 총리 역시 10대 때부터 정당에서 경험을 쌓고 지방정부 선출직을 경험하면서 공직 훈련을 거친 정치인들이다.<sup>11</sup>

당위적인 의미로서의 '청년정치 확대'라는 구호를 넘어, 실질적으로 청(소)년의 정치적 시민권 보장하는 것이 필요하다. 이미 대부분 국가가 만 18세 선거권을 보장하고 있고, 오스트리아, 브라질 등 만 16세 투표권을 현실화한 국가도 있다. 피선거권 연령을 하향하는 것 역시 중요한 과제다. <표4>에서 확인할 수 있듯 이미 많은 국가에서 18세에 출마할 수 있지만, 한국의 경우 만 25세까지 출마의 기회를 박탈당하는 상황이다.

**<표4> 각국의 의회 의원 피선거권 연령 요건**

연령	국가명
18세	호주, 헝가리, 독일, 뉴질랜드, 중국, 스웨덴, 스위스, 스페인, 영국, 프랑스(하원), 캐나다(하원), 리히텐슈타인, 오스트리아
20세	나우루
21세	싱가포르, 러시아, 룩셈부르크, 브라질(하원), 이스라엘, 폴란드, 멕시코(하원)
23세	튀니지, 카메룬
24세	프랑스(상원)
25세	한국, 일본(중의원), 태국, 미국(하원), 이탈리아(하원), 파키스탄(하원), 인도, 터키, 필리핀(하원), 멕시코(상원), 알제리, 카자흐스탄, 네팔
28세	가봉(하원)
30세	일본(참의원), 쿠웨이트, 미국(상원), 캐나다(상원), 파키스탄(상원)
35세	브라질(상원), 필리핀(상원)
40세	이탈리아(상원), 가봉(상원)

\*출처: 중앙선거관리위원회 선거연수원, <각국의 선거제도 비교 연구>, 2015, p112.

11) 서복경, <정당 청년 조직이 중요하다>, 한겨레, 2018. 1. 3.

한편, 만 25세가 넘어 출마가 가능해지더라도 실제 선거에 출마할 수 있는 청년이 얼마나 될까? 청년의 정치 진입을 가로막는 요인 중 하나로 높은 기탁금을 꼽을 수 있다. 현행 선거법에 따르면 국회의원 후보로 출마하려면 1500만 원(비례대표 후보는 500만 원)의 기탁금을 내야 한다. 높은 기탁금은 정치를 특정 계급의 전유물로 만들어온 제도로 볼 수 있다. 게다가 실제 선거 과정에서 발생하는 비용까지 고려하면 후보자가 감당해야 하는 비용은 수천, 수억 원에 이른다.

이에 IPU는 공정한 경쟁을 위해 선거비용에 제한을 두고, 각 정당은 청년 후보에게 더 많은 재정적 지원을 해야 한다고 권고한 바 있다.<sup>12</sup> 한국의 경우, 정당이 후보자에게 재정적 지원을 시행한 사례로 녹색당을 꼽을 수 있다. 녹색당은 2018년 지방선거에서 선거자금을 후보자 개인에게 맡기지 않고, 필요한 자금을 당이 부담한다는 원칙으로 선거를 치렀다. 이에 더해 녹색당 경기도당의 경우 6·13 지방선거에 출마하는 녹색당 경기도당 후보자 전원에게 예비후보등록 시점(3월 2일)부터 6월 선거까지 4개월 동안 매월 40만 원의 기본소득을 지급한 바 있다.<sup>13</sup> 원내 정당의 경우, 각 정당이 받는 국고보조금 중 일부를 '청년 정치발전기금'으로 확보하여 청년 지원체계를 갖추는 방식도 논의되고 있다. 더불어민주당의 경우 '청년 정치발전기금'을 구성하며, 중앙당 후원회를 통해 후원자가 청년정치에 후원할 경우 청년 정치활동을 위한 기금으로 활용하겠다는 계획을 밝힌 바 있다.<sup>14</sup>

### 3.3 정당 내 청년 조직의 역할과 당내 민주주의 실현

선거제도 개혁, 의원 정수 확대 등은 매우 중요한 과제이지만, 결과적으로 그 제도를 통해 어떤 사람들이 총원될 것인가가 중요하다(이관후, 2016). '청년 정치'에 있어서도 어떤 청년이, 어떤 과정을 거쳐, 어떤 정치를 할 것인가가 핵심이다. 청년 정치인은 한순간에 등장할 수 있는 것이 아니다. 수많은 갈등을 조직하고 협상해야 하는 정치야말로 끊임없는 훈련이 담보되어야 하는 일이며, 좋은 정치인을 양성하는 것이 정당의 미래이자 정치의 미래이다.

정당의 주요 기능 중 하나는 정치 교육을 제공하는 것이다. 각 정당은 선거 시기 외부에서 후보를 유입하는 데 골몰하기보다, 당원을 대상으로 정치 교육을 시행하고 미래세대 정치인들이 훈련할 수 있는 장을 제공해야 한다. 이를 위해서 각 정당의 청년 조직이 활성화될 필요성이 있는데, 정당 내 청년 조직은 정치인을 발굴하고 양성하는 핵심 플랫폼으로 기능할 수 있기 때문이다.

벨기에에서 진행된 연구에 따르면, 벨기에 시의원 중 41%는 청년 조직에서 정치 경험을 쌓았으며 청년 조직에서의 경험과 네트워크가 이후 정치적 행보에 중요한 역할을 했다고 평가된다.<sup>15</sup> IPU의 역시 정당 내 청년조직의 중요성을 강조하며, 청년 조직에서의 활동 여부가 개인의 정치적 전망에 영향을 준다고 평가한다. 통계에 따르면 청년 조직에서 활동했던 이들은 평균적으로 31세에 지방의원

12) IPU, "Youth participation in national parliaments: 2018", p29.

13) NTN(국세신문사). "녹색당, 지방선거 후보자에게 기본소득 지급키로..." 세계 최초", 2018. 2. 27

14) 미디어스, "민주당, 정당 최초로 청년정치발전기금 마련", 2019. 3. 5.

15) Marc Hooghe, Dietlind Stolle, and Patrick Stouthuysen, 2004. "Head start in politics: The recruitment function of youth organizations of political parties in Belgium (Flanders)." Party Politics 10 (2): 193-212.

---

후보로 처음 지명되었고, 34세에 처음으로 취임했다. 반면, 청년 조직 활동 경력이 없는 이들의 경우 평균 39세에 처음 후보로 지명되었다. 선거 주기를 고려할 때, 이 8년의 차이는 개인의 정치적 전망을 크게 바꿀 수 있는 시간이다.<sup>16</sup>

이와 관련하여, 정당의 당내 민주주의 실현은 선거제도 개혁과 함께 이루어져야 하는 양대 축이다. 민주주의를 약화하는 정치혐오를 줄이고, 비례대표제가 안정적으로 기능하기 위해서라도 정당의 민주화는 필수적으로 실현되어야 한다. 정당의 당내 민주주의가 확보되기 위해서는 첫째, 조직구성의 민주화가 이루어져야 한다. 둘째, 정당 의사결정 과정에 있어서 다수결의 원칙, 평등의 원칙, 소수의견의 존중 등이 적용되어야 한다. 셋째, 정당의 공직 후보자 추천의 민주화와 공천과정의 투명화가 이루어져야 한다.<sup>17</sup>

위계적인 공천 시스템, 조직 문화 등은 비례대표제에 대한 반감을 조장하는 주요 요인으로 지적되었다. 또한, 청년과 정치 신인의 탄생을 가로막는 핵심 요인이다. 기성 정치인들이 기득권을 놓지 않는 상황에서, 상대적으로 네트워크가 적은 청년에게 불리하게 작용하는 것이다. 실제로 청년들이 거대 정당에 들어가 당선 가능한 지역구에서 공천을 받는 것은 거의 불가능에 가까운 상황이다. 이에 각 정당은 청년 스스로 정치하고 공직선거의 후보자가 될 수 있는 근간으로 공천 시스템의 변화를 꾀할 필요가 있다.

물론 정당 내 민주주의 실현은 공천 시스템에만 국한된 것이 아니다. 이는 평등한 당내 문화를 실현하기 위한 각 정당의 노력이 뒷받침되어야 한다. 유독 여성 청년의 대표성이 떨어지는 것은 여성, 특히 여성 청년에게 친화적이지 못한 정치문화를 방증한다. 수많은 여성 정치인의 증언을 통해 확인할 수 있듯, 여성을 향한 사회적 편견과 공천제도 내 가부장성, 남성 카르텔이 존재한다. 여성, 청년이 동등한 정치 주체로 인정받을 수 있는가에 대한 의문은 정당 내 민주주의 문제와 직결된다. 정당 내에서 성평등을 실현하고, 나이, 결혼여부, 장애여부, 출신지역, 성적지향 등과 관계없이 평등하게 존재할 수 있는 기반이 필요한 이유다.

다양한 집단의 정치적 대표성을 늘리는 것과 더불어, 이들이 이후 활동에 제약을 받지 않으려면 의회는 다양한 구성원의 접근성을 보장하는 기관으로 변화해야 한다. IPU가 진행한 인터뷰에 참여한 청년 정치인들은 의회에서 일하는 이들이 육아 시설과 육아 휴직을 제공받을 수 있어야 하며, 근무시간 변경 또한 가능해야 함을 강조한 바 있다. 이 내용은 IPU에 명시된 ‘성인지적 의회를 위한 행동 계획 (Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments)’ 및 2011년 발간된 ‘성인지적 국회: 글로벌 모범 사례 검토(Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Best Practice)’에 명시된 것과 매우 유사하다.<sup>18</sup>

---

16) IPU, “Youth participation in national parliaments: 2018”, p29.국

17) “민주적 선거를 위한 선거제도 개편”, 이부하, 2015, 피앤씨미디어, pp.87-88.

18) 위 보고서, p30.

## 04

## 나가며 : 선거제도 개혁, 변화의 시작

청년의 정치적 대표성 강화를 위한 정치개혁 방안은 1) 연동형 비례대표제 도입, 2) 청(소)년의 정치적 시민권 보장으로 요약될 수 있으며, 정당의 당내 민주주의 실현은 선거제도 개혁과 함께 이루어져야 하는 양대 축이다. 소수정당이나 청년 정치인이 아무리 좋은 정책을 말하고, 당내 민주주의 실현에 무게를 둔다 해도 선거판은 그야말로 기울어진 운동장이다. 대의제 민주주의의 원활한 작동을 위해 선거제도 개혁을 포함한 정치개혁은 미룰 수 없는 과제이다. 선거제도 개혁과 더불어 국회의원 정수 또한 확대되어야 하며, TV토론 참여 제한·기호부여제도·비례대표 후보 유세 금지 조항·국고보조금 지원기준 등 불합리한 선거법 및 정치자금법 개정 역시 절실하다.

한편, 청년의 정치참여 장벽을 허물기 위한 적극적인 조치로 '청년할당제'에 대한 논의도 촉진되고 있다. IPU의 보고서에 따르면 청년할당제는 약 25개국<sup>19</sup> 에서 시행 중인 것으로 파악되며(2018년 기준), 연령 기준과 시행 방식 또한 다양하다. 이후 논의가 필요하겠지만, 비례성이 보장되는 선거제도로 전환되어야 할당제가 제대로 시행될 수 있는 기반이 마련될 것이다. 현재 시행되고 있는 여성할당제의 경우, 공직선거법 제47조에 의거 국회의원 및 지방의회의원 비례대표의 반수 이상-후보자 명부 출수 순번에 여성을 공천할 것을 의무화하고 있다. 지역구 후보의 경우엔 30% 이상 여성을 공천할 것을 '권고'하고 있을 뿐인데, 비례대표의 비율이 압도적으로 적은 상황에선 여성 정치인의 증가는 제한적일 수밖에 없는 현실이다.

이제껏 선거제도 개혁은 의회가 합의점을 찾지 못함에 따라 번번이 좌절되어왔다. 의원정수 문제나 초과의석을 비롯한 다양한 쟁점이 존재하겠지만, 무엇보다 득권권을 놓지 않으려는 정당의 당파적 이해관계가 개혁을 좌절시키는 주요 원인으로 지적되었다. 21대 총선이 1년도 채 남지 않은 지금 선거제도 개혁은 시급한 과제다. 정치권의 상황은 어제 다르고 오늘 다르게 흘러가고 있다. 2019년 4월 24일, 자유한국당을 제외한 여야 4당을 대표해 국회 정치개혁특별위원회 심상정 위원장이 연동형 비례대표제 도입을 골자로 하는 공직선거법 개정안을 발의했다.<sup>20</sup> 그리고 4월 30일 새벽, 선거제도 개혁을 포함한 정치·사법 개혁안이 패스트트랙(신속처리대상 안건)에 올랐다.

19) 르완다, 모로코, 케냐, 우간다, 필리핀, 튀니지, 가봉, 카자흐스탄, 이집트, 니카라과, 루마니아, 멕시코, 몬테네그로, 베트남, 엘살바도르, 스웨덴, 모잠비크, 키프로스, 리투아니아, 헝가리, 세네갈, 앙골라, 터키, 크로아티아, 우크라이나-이하 25개국

20) 내용은 1) 전국단위 정당득표율로 연동률 50%를 적용하는 권역별 준연동형 선거제도를 도입하며, 2) 국회의원 정수를 300명으로 유지하되 지역구 225석, 비례대표 75석으로 배분하며, 3) 석패율제를 도입하고, 4) 선거연령을 18세로 하향 조정하는 것이다.

---

패스트트랙 통과를 저지하기 위한 자유한국당의 반발과 불법행위에도 선거제도 개혁을 향한 진전은 꾸준히 이루어지고 있다.<sup>21</sup> 성공적인 개혁을 위해선 더 나은 개혁방안이 꾸준히 제시되어야 하며, 국회 역시 빠른 시일 내 합의를 도출하도록 총력을 기울여야 한다. 우여곡절 많은 지난한 과정이지만, 이는 선거제도 개혁이 기득권 정치에 균열을 낼 수 있는 시작점임을 상기하게 한다. 정치제도를 연구하고 선택하는 것은, 변화의 의지를 보여주는 것이기도 하다. 청(소)년 안전망을 만들고 사회적 약자의 인권을 증진하는 정책이 펼쳐지는 선진 정치체제를 구축하는 것이 시급하다. 2020년 총선은 반드시 달라진 제도로 맞이할 수 있길 바란다. 또한, 21대 국회는 청년, 비정규직 노동자, 농민, 장애인, 여성, 성소수자 등 다양한 이들이 대표되는 국회가 되길 바란다.

---

21) 자유한국당을 포함한 여야 5당 원내대표는 2018년 12월 15일 연동형 비례대표제 도입을 위한 구체적 방안을 적극적으로 검토한다는 데 합의한 바 있다. 그러나 자유한국당은 정치개혁특별위원회의 논의에 전혀 참여하지 않은 채, 합의 내용을 저버리고 3월 10일 비례대표제 폐지와 의원정수 축소를 골자로 하는 법안을 제출한 바 있다.

# 청년의 정치적 대표성 강화를 위한 정치개혁 방향

## KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

**발행일** 2019년 4월 10일  
**발행처** 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)  
한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)  
edit@kdemo.or.kr  
경기도 의왕시 내손순환로 132

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님  
본 연구소의 승인없이 전재 및 인용을 금함

