

강민진. 2018. “선거연령 하향과 청소년의 참정권.” 『인권연구』 1(2): 123-133.  
Kang, Min Jin. 2018. “Lowering voting age and youth suffrage movement in South Korea.” *Journal of Human Rights Studies* 1(2): 123-133.

[현장논단]

## 선거연령 하향과 청소년의 참정권\*

: 청소년, 정치적인 존재로서의 권리 요구

강민진\*\*

### 목 차

1. 서론: 만 18세 선거권과 청소년의 참정권
2. 학생인권 제도화 운동과 청소년 참정권
3. 학교와 정치, 선거연령 하향을 둘러싼 논쟁들
4. 결론

### 1. 서론: 만 18세 선거권과 청소년의 참정권

지난 3월 말 십대 청소년 세 명이 ‘선거권은 인권’이라 외치며 국회 정문 앞에서 삭발을 했다. 그날을 시작으로 선거연령 하향을 요구하는 43일간의 천막 농성이 벌어졌다. 청소년들의 삭발과 농성이 국회에서 선거법 개정안을 통과시키는 결과를 불러오진 못했지만, 이 사태는 각종 언론에 보도되며 참정권을 박탈당한 한 집단으로서 ‘청소년’을 사람들의 뇌리 속에 각인시켰다.

선거연령 하향 문제가 언제나 곧장 청소년의 인권 이슈로 다뤄졌던

---

\* ‘청소년’의 범주는 한국에서도 법에 따라 연령 기준이 다양하지만, 이 글에서는 청소년이라는 이유로 권리를 제한당하는 존재, 한국나이 19세 이하 또는 선거권이 없는 만 18세까지를 이른다.

\*\* 촛불청소년인권법제정연대.

것은 아니다. 90년대에는 대학생유권자위원회 등 대학생 단체들이 ‘18세 선거권’을 요구하는 운동을 벌였다. 당시 선거연령 하향은 청소년보다는 청년의 정치역량 강화의 측면에서 제기되었다. 당시 선거권이 만 20세 이상에게만 부여되어 대학생 중 상당수가 해당되지 않는 문제가 있기도 했다.

이와 함께 주로 제기되는 문제는 병역, 혼인, 근로 등과 관련한 타 법률의 기준과 선거권 기준을 맞춰야 한다는 형평성이다. 틀린 이야기는 아니지만, 이는 선거연령을 타 법률의 기준인 18세로 낮춰야 한다는 근거가 될 수 있을 뿐, 청소년 전반의 정치적 권리를 지지하는 논거가 되기는 어렵다. 청소년인권활동가인 공현은 ‘18세 선거권’을 둘러싼 관점 차이에 대해 “정당이나 시민단체 등은 선거권을 확대하는 것에 관심이 많았고, 청소년단체는 청소년의 권리 문제로 생각하는 경향이 강했다”며 “이런 틈새가 드러난 것이 18세 선거권 운동의 한계”라고 지적하기도 했다(공현·뚝코, 2016: 126).

지난 봄 식발시위를 하고 농성장을 지켰던 이들은 선거연령 하향을 요구하는 이유를 질문 받았을 때 ‘몇 살부터’ 투표권을 보장받는 것이 타당한가를 이야기하지 않았다. 다만 청소년들이 겪는 차별과 억압을 이야기하면서 청소년을 공적 영역과 사적 영역 모두에서 동등한 시민으로 인정해야한다고 요구했다. 농성장은 청소년으로서 겪었던 또는 겪고 있는 폭력의 증언장이 되어 종종 눈물바다가 되곤 했다. 맞고 살기 싫고, 아랫사람 또는 투명인간으로 취급받지 않기를 바라고, 감시와 통제에 숨이 막혀서 선거연령 하향을 요구한다고들 이야기했다.

식발시위에 참여한 청소년 김윤송은 “비청소년에게는 있고 청소년에게는 없는 참정권은 둘 사이의 권력 차이를 더 커지게 하여, 어른으로서 휘두르는 권력을 만들고 또 은폐한다”고 말했다). 동등한 시

1) 황대훈 기자. “18세 선거권, 청소년에게 듣는다.” EBS, 2018년 4월 3일 자 보도 [news.ebs.co.kr/ebnews/allView/10863472/H](http://news.ebs.co.kr/ebnews/allView/10863472/H).

민으로서 청소년에 대한 존중과 인권보장을 쟁취하기 위해 참정권이 라는 상징적이고도 실질적인 제도적 권리를 요구하는 것이다.

## 2. 학생인권 제도화 운동과 청소년 참정권

청소년의 인권을 요구하는 운동이 처음부터 제도변화를 주요 목표로 삼았던 것은 아니다. 90년대 후반 ‘중고등학생복지회’ 등의 조직들은 PC통신을 기반으로 청소년 인권을 요구하는 목소리를 알리는 데 주력하고, 체벌 등 학생인권 침해 사안을 온라인과 언론을 통해 공론화하는 역할을 했다. 2000년대 초중반에도 온라인을 기반으로 한 청소년들의 활동이 활발했는데, 두발 제한을 반대하는 서명을 10만 명이상 조직해내는 무시 못 할 성과가 2000년과 2005년 두 번씩이나 이뤄지기도 했다. 그럼에도 실질적으로 학생 두발 제한 등과 관련한 학생인권 현실이 눈에 띄게 변화하지는 못했다.

2006년의 학생인권법 제정운동이 아마 청소년 인권 보장을 목표로 일정 규모 이상 조직된 첫 번째 제도화 운동이라고 평가될 수 있을 것이다. 청소년단체 외에도 각종 시민사회단체들이 연대체를 조직하여 서명운동과 집회 등을 이어갔다. 결국 학생인권법 발의자였던 민주노동당 최순영 국회의원이 내걸었던 안은 통과되지 못했고, ‘학교장이 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다’는 양상한 한 구절만 초중등교육법에 추가되는 것으로 매듭지어졌다. 하지만 2006년의 학생인권법 운동은 이후 이어질 학생인권조례 제정운동 등 청소년의 인권 증진을 제도 개선을 통해 이루어내고자 하는 흐름의 시작이 되었다. 한편으로는 제도화를 전략으로 택하는 것이 가능해진 운동의 성장 때문이기도 했고, 다른 한편으로는 특정 사건의 대응이나 대중의 인식 변화에 초점을 맞춰 학교문화를 바꾸어내고자 했던 시도들이 의도한 만큼의 성과를 내지 못했기 때문이기도 했다.

2010년대 초반 광주, 경기, 서울, 전북 등 네 지역에서 학생인권조례가 제정되었다. 그 과정은 조례 자체를 제정하는 과정일 뿐 아니라 학생·청소년의 인권 현실을 알려내며 그에 반대하는 사람들을 설득하거나 그들에 맞서 싸우는 과정이었다. 학생인권조례 운동의 여파가 초·중등교육법 시행령에 체벌 금지 조항을 추가하는 결과로 이어지기도 했다.<sup>2)</sup>

그러나 학생인권조례의 제정은 2014년 전북을 마지막으로 발걸음을 멈췄다. 다른 지역에서는 노력이 없었기 때문이 아니다. 학생인권조례가 없는 거의 모든 지역에서도 학생인권조례 제정운동이 벌어졌고, 경남에서는 2011년에 도민 약 4만 명의 서명으로 주민발의를 했으나 도의회에서 부결시킨 경우도 있다.<sup>3)</sup>

2010년대 중반은 청소년 인권 제도화의 성과가 끊긴 상황에서 전망을 모색해야 하는 시기였다. 이 시기 청소년을 대상으로 한 휴대폰 유해물차단앱 설치 의무화 등 청소년 인권을 후퇴시키는 법·정책들이 도입되었다. 학교폭력 및 청소년 범죄 등이 대대적으로 보도되는 한편 인권이 보장되는 바람에 청소년들이 자유롭게 폭력을 저지른다는 식의 흑색선전이 난무하는 반동의 시기이기도 했다.

물론 이전에도 선거연령 하향과 청소년 참정권 보장을 요구하는 운동이 진행되어 온 바 있으나, 이 시기를 거치면서는 왜 청소년을 위한 법을 제정하는 것은 이토록 힘들며 청소년의 인권에 반하는 제도와 정책은 그렇게나 쉽게 만들어지는가에 대해 보다 비중 있게 고민하지 않을 수 없게 된 셈이다. 자연히 청소년 참정권의 문제가 다시 급 제기될 수밖에 없었다.

---

2) 초·중등교육법 시행령 제 31조 8항은 2011년에 개정되었다. 현재는 “학교의 장은 (...) 도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 방법을 사용해서는 아니 된다.”는 내용으로 되어 있다.

3) 지방선거 이후 현재 경남에서 다시 한 번 학생인권조례 제정 운동이 진행되고 있다.

주민발의를 할 권리도 만 19세 이상에게만 부여되기에 학생인권조례를 제정하지는 주민발의서명에 그 당사자인 초·중·고등학생이 참여할 수 없었다. 조례를 통과시킬 권한을 가진 지방의회는 유권자인 어른들의 눈치를 보지 청소년들의 눈치를 보진 않는다. 아무리 좋은 의도를 가진 교육감이더라도 학생인권 보장을 위한 노력이 재선에 도움이 될지 계산하지 않을 수 없다. 선거에서 표를 얻고자 하는 모든 정치인과 정당들도 마찬가지였다.

유권자가 아닌 집단의 목소리는 정치적으로 유의미하게 받아들여지기 어렵다. 이는 여론조사 대상 선정에서도 단적으로 드러난다. 최근 ‘만 18세 선거연령 하향’과 ‘중·고등학생 두발자유’ 관련 여론조사도 만 19세 이상 성인을 대상으로만 시행되었다.<sup>4)</sup> 청소년이 당사자인 이슈에 대해서도 성인들의 여론이 곧 시민의 여론이 되는 것이다.

### 3. 학교와 정치, 선거연령 하향을 둘러싼 논쟁들

이미 전 세계 대부분의 나라들이 18세 또는 그보다 적은 나이부터 선거권을 부여하고 있다. 타국의 18세에 비해 우리나라 18세가 본성적으로 판단력이 부족하다고 주장할 수는 없기 때문에 선거연령 하향 반대자들은 외국과는 다른 ‘한국만의 특성’을 근거로 찾는다.

최근에는 자유한국당을 필두로 ‘18세는 되지만 고등학생은 안 된다’는 주장이 대세다. 자유한국당은 입학연령을 1년 당겨 고등학교를 졸업한 후에 만 18세가 되도록 학제개편을 하고 나서 선거연령 하향을

---

4) ‘선거연령 하향조정’에 대한 여론조사는 2018년 4월 13일 성인 500명을 대상으로 이뤄졌다. 응답자 중 59%가 찬성했다. ‘중·고등학생 두발자유’에 대한 여론조사는 2018년 9월 28일 역시 성인 500명을 대상으로 이뤄졌다. 조사한 결과, 응답자의 54.8%가 두발 자유화에 반대하는 것으로 나타났다. 두 조사 모두 여론조사기관 리얼미터가 수행했다.

해야 한다고 주장하고 있다. 자유한국당 국회의원들의 발언에서도 이들이 18세인 인간의 판단 능력을 문제 삼는 대신 ‘한국 사회 또는 한국 학교의 특수성’을 선거연령 하향 반대 의 근거로 제기함을 할 수 있다.

“서구 선진국 같은 경우는 18세로 하고 있지만 그러나 이렇게 극단적인 정치적인 갈등이 사회에 별로 없어요. 그런 데는 충분히 학교 학생들에게 선거권을 준다 하더라도 큰 문제가 없지만 우리 사회같이 이렇게 정치적인 갈등이 심한 사회에서 학교에까지 정치적인 갈등을 연장시킬 필요가 없다는 겁니다. 그래서 이 부분에 대해서는 (학제)개편이 전제되지 않는 한 이 부분에서는 우리가 찬성하기 힘들다, 그렇습니다.”

2018년 3월 15일 헌법개정·정치개혁특위 정개소위 회의록, 자유한국당 정태옥 의원 발언 일부

“세계적 추세도 얘기하셨고 OECD 국가에서 전 세계에서 19세부터 참정권을 부여하는 나라는 우리나라가 유일하다, 국가인권위원회에서 선거연령 하향을 권고했다, 또 중앙선거관리위원회에서도 충분하다는 보고를 했는데…… 우리 당이 지난번에 얘기했던 것이 학제 개편을 전제로 해서 18세로 하향하는 것 그렇게 얘기를 했어요. 그런데 엇그제도 보면 모 초등학교에서 교사의 정치적 성향이 너무 드러나 가지고, 평화통일 수업 한다면서 김정은 환영단 신청서를 쓰라고 했어요. 이런 게 교사와 학생 사이의 감을관계거든요. 이런 게 아직 중등학교에……”

2018년 11월 21일 정치개혁특별위원회 회의록, 자유한국당 정유섭 의원 발언 일부

‘18세 선거권’에 대한 주요 쟁점이 ‘고등학생의 투표’로 수렴되어

불붙자 청소년인권운동의 입장에서는 이에 더 사활을 걸 수밖에 없게 됐다. 청소년 참정권 쟁취를 위해 넘어야 할 가장 큰 산이 ‘(고등)학생의 투표’ 여부라면, 고등학생을 포함한 18세의 선거권 부여가 보다 전반적인 청소년 참정권 보장의 신호탄이 되는 셈이기 때문이다. 만약 자유한국당이 주장하는 대로, 고등학교 졸업 연령을 당긴 후 선거연령을 하향할 시, 이는 고등학교를 졸업하고 투표를 하게 되는 나이를 1살씩 낮추어 ‘청소년’의 범주를 약간 변화시키는 효과가 있을 뿐 ‘청소년’이라는 신분에 부여되는 차별과 억압을 바꾸는 결과로 이어지진 않는다. 따라서 이들의 ‘학제개편 전제 선거연령 하향’ 주장은 선거연령 하향을 통해 청소년의 지위를 변화시키고자 하는 운동의 목적 자체를 무효화시키려는 주장인 셈이다.

2016년 OECD 교육지표에 따르면, 호주, 오스트리아, 멕시코, 뉴질랜드, 프랑스, 캐나다 등 다수의 국가들에서 한국과 비슷하게 만17세 또는 18세에 고등학교를 졸업한다. 이 나라들은 모두 18세 또는 16세부터 선거권을 부여한다. 졸업 평균연령이 한국보다 높은 18세~20세로 나오는 덴마크, 아일랜드, 스웨덴, 독일, 핀란드, 폴란드, 체코, 스위스의 경우에도 18세부터 선거권을 부여하거나 선거 성격에 따라(지방선거 등) 16세부터 선거권을 보장한다.<sup>5)</sup> 지난 12월 내한한 미국청소년인권협회(NYRA) 활동가 일라이저 맨리(Elijah Manley)는 한국에서 고등학생들의 투표 여부가 논란이 되는 상황에 대해, “(미국) 지방선거 등에서 고교생부터 투표에 참가하고 있지만 아무런 문제가 생기지 않는다”고 지적했다<sup>6)</sup>. 투표하는 고등학생은 이미 전 세계적으로

5) 허진 기자, “미국 등 7개국, 17세 고교 졸업 후 18세 투표…스위스·체코 등 11개 나라는 ‘교복 입고 한표’ 중앙일보, 2017년 1월 17일자 보도 <https://news.joins.com/article/21132505>

6) 김미향 기자, “한국인 진보적이나 ‘18살 투표권’ 충분히 가능할 것” 한겨레, 2018년 12월 9일자 보도 <http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/873678.html>

많이 존재한다. 한국에서만 안 될 이유가 뭐란 말일까?

청소년들이 입시 공부에 매진해야 하고, 교사-학생 관계가 위계적이며, 제대로 된 정치교육·시민교육이 이루어지지 않고 있다는 것이 선거연령 하향 반대자들이 말하는 ‘한국 학교의 특수성’이다. 물론 이들은 입시경쟁 시스템 문제를 해결하자고, 교사-학생 권력관계를 바꿔내자고, 정치교육·시민교육을 도입하자고 요구하지 않는다. 대부분의 선거연령 하향 반대자들은 실상 학교의 변화를 원치 않는다. 청소년들이 계속해서 유권자가 아닌 상태로 남아 있고, 교사-학생 간의 권력관계는 깨지지 않으며, 민주주의는 글로만 배우는 상황이 유지되길 원한다.

선거연령 하향 반대자들은 ‘학교가 정치화 된다’는 우려를 표명한다. 학교가 정치화된다기보다는 학교를 둘러싼 정치적 판도가 변화하는 문제이고, 그것을 두려워하는 사람들이 있는 것이다. 학교는 정치적인 공간이지 않은 적이 없으며, 청소년·학생은 언제나 정치의 주체로 나서왔다. 학생인권 제도화를 둘러싼 논쟁, 국정화 역사교과서 도입 반대시위, 페미니즘 교육에 대한 요구와 반동적인 『국가수준 학교성교육 표준안』에 대한 거부 등 학생을 비롯한 학교 구성원들이 정치적 논쟁과 투쟁에 가담한 사례는 수도 없이 많다. 선거연령 하향은 학생들의 정치적 권리를 확장한다는 점에서 학교 내의 권력관계와 교육 정책을 변화시키는 계기가 될 수 있다. 같은 문제를 두고 한편에서는 ‘한국 학교의 특수성’이라며 선거연령 하향에 반대하고, 다른 한편에서는 ‘한국 학교의 문제점’이라며 선거연령 하향을 추진하는 것은, 선거연령 하향이 청소년의 지위와 권리를 둘러싼 정치적 변화를 지지할 것인가 또는 막을 것인가의 문제라는 점을 보여준다.

#### 4. 결론

선거연령 하향을 요구했던 농성장에서 어떤 학생이 들고 있었던 피켓이 기억난다. 그 피켓엔 ‘투표는 최고의 인생 공부’라는 구호가 쓰여 있었다. 민주주의를 직접 누리고 실천하는 것이야말로 민주주의를 배우는 최고의 방법이라는 뜻일 것이다.

학생들이 ‘민주주의를 교육받는’ 계기가 되리라 기대되는 학교 학생회는 그러한 기능을 별로 하지 못한다. 초·중·고등학교 학생회에는 학교운영에 참여할 법적 권한이나 독립된 예산이 없어 실질적 권한을 행사하는 경우가 드물고, 결과적으로 대학입시용 스펙 쌓기 통로 또는 교사들의 꼭두각시 노릇을 하는 기구로 전락하는 경우가 다반사다. 학생들이 학교 측의 입장에 반대하는 의견을 소리 높여 말할 수 없다면, 학교 측의 의도에 반해 행사할 수 있는 어떠한 권한도 없다면, 어떻게 학생들이 학생회를 통해 학교에서 민주주의를 ‘배운다’고 할 수 있겠는가. 민주주의를 누릴 기회를 공교육조차 제공하지 않는 상황에서, ‘민주주의를 배우고 나서야’ 참정권을 부여받을 자격이 주어진다는 주장의 진의는 무엇이겠는가.

2018년의 두 번째 국회 정치개혁특별위원회가 지난 10월부터 활동을 시작했다. 상반기에도 헌법개정·정치개혁특별위원회가 꾸려져 6개월가량 논의에 논의를 거듭했지만 선거연령 하향 등 주요 정치개혁 쟁점들은 하나도 성과를 보지 못했다. 계속된 자유한국당의 반대 때문이다. 비단 특정 정당 뿐만 아니라 우리 사회 전반은 청소년을 시민이 아닌 존재, 어른들의 지배에 종속된 존재로 위치 지으며 정치적 권리를 부정하고 있다. 이에 저항하는 새로운 정치는 지금, 선거연령 하향을 통해 최소한의 정치적 기반을 마련하고자 요구하고 있는 것이다.

더 많은 시민들이 정치적 의사결정에 함께할 수 있을 때 민주주의

도 확대될 수 있다는 믿음과, 이제껏 그래왔던 것과는 다른 방식으로 어리고 젊은 시민들을 대우해야 한다는 변화의 요구와 모아질 때 청소년 참정권의 제도화도 이루어질 수 있을 것이다. 그리고 청소년 자신들이 경험하는 절망과 불의가 정치를 통하여 해결 가능하다는 희망을 가질 수 있을 때, 청소년 대중은 참정권 획득을 위해 결집하고 투쟁에 나설 것이다. 지금과는 다른 정치적 국면이 나타나길 바란다.

## 참고문헌

공현·뚝코. 2016. 『인물로 만나는 청소년운동사』. 서울: 교육공동체 벗.

## 더 읽을 자료

김효연. 2017. 『시민의 확장』. 서울: 스테이츠.

정용주 등. 2017. 『가장 민주적인, 가장 교육적인』. 서울: 교육공동체 벗.