

청년의 정치대표성에 대한 검토 : OECD 국가를 중심으로*

윤혜영** 충북대학교

정태일*** 충북대학교

<논문요약>

한국에서는 특정 연령과 성별 및 직업군에서 과다 대표되는 현상이 반복되고 있다. 이에 정치대표성에서의 결함을 해소하고, 시민들의 다양한 정치적 의사와 이익을 대변하여 보다 균형적이고 안정적인 정치대표성의 확보가 필요하다. 특히, 산술적 대표성(descriptive representation)의 균형적인 확보가 요구됨으로 본 논문에서는 과소 대표되는 청년의 정치대표성을 OECD국가들을 중심으로 검토하였다. OECD국가에서 유럽 국가들은 비교적 청년 의원 비율이 높은 반면에 한국의 청년의원 비율을 ‘30세 이하’(0.0%), ‘40세 이하’(2.3%), ‘45세 이하’(5.6%)로 세 연령에서 최하위 수준을 보이며, 대부분의 OECD 국가들보다도 현저하게 낮아 이를 해결할 수 있는 선거제도의 개편 논의가 필요하다. 최근 한국은 정치개혁법안인 패스트트랙 선거법을 통해 병립형 비례대표제를 부분(준)연동형 비례대표제로 변화시켰으나 직접적인 행위자 주체로서 청년의 이익을 대변할 수 있는 청년의 정치대표성에 대한 논의는 미흡함으로 청년이 선출직으로 대표할 수 있는 제도적 개선 논의가 절실하다.

주제어 : 정치대표성, 청년, 연령, 의원, 경제협력개발기구

* 본 논문은 윤혜영의 2020년도 박사학위논문을 발췌하여 보완하였음.

** 제1저자, *** 교신저자

I. 서론

민주주의의 주요쟁점은 선거제도의 절차와 운영, 이에 대한 시민의 참여이다. 이에 슈페터(Schumpeter 2006, 269)는 정치엘리트 사이의 경쟁과 투표 및 선거에 초점을 두어 민주주의를 정의하였다. 립셋(Lipset 1959, 71)도 민주주의는 공직자를 변경할 수 있는 헌법적 기회를 제공하는 정치시스템으로 정의하며, 대립하는 이익집단 간의 사회적 의사결정의 메커니즘이라 하였다(Held 1987, 174). 이는 민주주의를 국가 운영체제 또는 메커니즘이라는 기능적 관점에서 인식하는 것이며, 시민의 역할은 유권자로서의 참여에만 집중된다고 보는 것이다. 이러한 인식으로 대의민주주의의 대표성 위기는 성별이나 민족 혹은 인종 집단들에 대한 정치적인 배제를 논의하지 않은데서 비롯된 것으로 소수 집단 구성원이 당사자로 직접 참여하는 ‘참석의 정치’(politics of presence)²⁾가 중요하다는 주장이 제기되는 계기가 되었다(Phillips 1995, 5). 이와 같이 배제되고 소외된 집단의 대표성을 간과해 온 것에 비판적인 견해를 공유하는 플롯케(Plotke 1997, 19) 역시 대표성의 반대는 참여하지 않는 것이 아니라 배제이며, 참여의 반대는 기권이라고 말하며, 대표성은 민주적 실천을 구성하는 결정적 요소라고 하였다.

대의민주주의에서 대표자는 영토적 또는 지리적 경계를 중심으로 구분되는 선거구를 대표한다. 그러나 오늘날 사회가 복잡화·전문화·세분화 되고, 영토적 경계를 벗어난 다양한 문제들이 발생할 뿐만 아니라 산업화 등으로 이질적인 인구 구성 양상을 보인다(박영환 2016, 250). 즉, 영토적 경계의 모호성과 다원적인 변화 양상은 기존 정치대표성의 관

2) 신기영과 황아란은 Phillips의 ‘politics of presence’를 ‘참여의 정치’가 아닌 ‘참석의 정치’로 번역하는데, Phillips의 ‘presence’는 단순한 참여가 아니라 의회의 구성원으로 참석해 정책결정과정에서 영향력을 미칠 수 있음을 의미하는 것으로 파악하기 때문이다. 따라서 이 논문에서도 그러한 의미를 반영하여 참석의 정치로 사용한다 (신기영·황아란 2017, 32).

점으로 접근하지 못하는 한계를 노출시켜 비선거적 영역에서 새로운 대표성에 대한 논의가 제기되게 하였다(Urbinati and Warren 2008, 388). 이로 말미암아 정치적으로 배제(exclusion)되어온 소수민족과 여성 및 청년의 정치대표성에 대한 논의가 부각되도록 하였다. 다시 말해, 산술적 대표성의 중요성을 강조하는 맥락을 공유하면서 변화하는 현대 정치 환경 속에서 새로운 정치대표성 논의가 필요하다는 견해가 제시되고 있다. 리시와 프레이리(Lisi and Freire 2012, 373)는 이런 정치대표성의 변화를 지적하며 ‘거울 대표성’(mirror representation)과 같은 논의가 설득력을 얻는다고 주장하였다.

한국 국회의 정치대표성 수준을 검토해보면, 민주화 이후 절차적 차원에서 긍정적으로 평가되나 실질적 차원에서는 그렇지 못함을 알 수 있다. 한국 국회에서는 특정 연령과 성별 및 직업군에서 과다 대표되는 현상이 반복되고 있는데, 이는 2016년에 실시된 제20대 국회의원 선거에서도 확인된다. 연령별 현황을 보면, 19세·20대·30대의 선거인수는 약 1500만 명으로 전체 선거인구의 35.7%이지만 ‘40세 미만’의 당선자는 1.0%(3명)에 불과했다. 반면에 ‘50세 이상’인 당선자는 82.3% (247명)로 연령별 불균형이 매우 심각하다. 성별 현황을 보면, 선거인수에서 여성 50.5%, 남성 49.5%이지만 당선자는 여성 17.0%(51명), 남성 83.0%(249명)으로 남성이 여성보다 약 4.9배 많다. 직업별 현황을 보면, 국회의원 46.0%(138명), 정치인 27.3%(82명), 변호사 5.3% (16명), 기타 11.0%(33명) 등으로 정치인과 국회의원 출신이 대다수를 차지하였으며, 학력별 현황은 대졸 이상의 당선자가 97.9%(294명)에 이른다. 이처럼 한국 국회의 정치적 충원은 남성, 40대 이상의 연령, 고학력·전문가 집단으로부터 주로 이루어지고 있으며, 이는 정치엘리트들의 사회경제적 배경을 분석한 다수의 연구를 통해서도 확인된다(가상준 2013; 가상준·유성진·김준석 2009; 김석우 2004; 유승익 2006; 유승익·문우진 2007; 전용주 2012). 한국 국회의 일차적인 수준의 정치대표성을 검토한 결과, 성별과 연령 등에서 불비례적인 현상이 발생하고 있으며 인구사회학적 구성과 특성을 적절하게 반영하지 못하고 있다. 이러한 정

치대표성의 불비례적인 현상은 비단 한국만의 문제는 아니며, 대부분 국가의 의회에서도 발생하고 있는 문제로 지적되고 있다.

본 논문에서는 오늘날 대의민주주의가 기존의 정치대표성으로는 청년의 낮은 대표성에 대한 문제 인식과 이를 뒷받침할 조사 분석과, 제도 도입에 대한 논의가 매우 부족하다는 한계를 지적하면서 보다 민주적이고 균형적인 정치대표성 확보의 필요성을 제기하고자 한다. 이에 본 논문의 연구목적은 청년의 정치영역으로 진입, 선출직과 같은 직접적인 정치참여를 통한 정치대표성을 확보할 수 있는 제도방안을 논의하는데 있다. 이에 따라 첫째, 정치대표성의 개념과 본질 등을 파악하기 위해서 정치대표성에 대한 이론적 검토를 한 다음 청년의 정치대표성에서의 함의를 파악하고자 한다. 둘째, 청년의 정치대표성을 분석함에 있어, 청년의 연령 범위에 따른 정의와 세계적인 추세를 검토한다. 셋째, OECD 주요 회원국가(29개국)의 연령별 의원비율, 의회 평균연령, 최연소 연령, 선거권·피선거권 연령 등과 같은 주요 지표별로 분석하여 청년의 정치대표성 수준을 비교·분석하였다. 분석대상 국가는 OECD 주요 회원국(29개국)으로 자료의 접근성과 분석의 간결성으로 고려하여 2000년대 이전 가입국으로 한정하였다. 이들 국가의 연령별 의원 비율은 국제의원연맹(IPU)에서 제공하고 있으며, 이를 빈도·교차분석 등의 통계를 활용하여 청년의 정치대표성 현황을 검토하였다. 넷째, 위의 분석 결과를 토대로 청년의 실질적 정치대표성을 확보하는 차원에서 청년의 과소 정치대표성을 개선할 수 있는 제도적 방안을 논의하고자 한다.

II. 정치대표성에 대한 이론적 논의

대의민주주의에서 정치대표성은 국민주권을 보다 효과적이고 실질적으로 구현하는 것으로 볼 수 있다. 정치대표성은 각기 다른 성격과 특성에 따라 유형별로 구분되며, 정치대표성의 지향점이 다르게 구현된다는 점에서 정치대표성의 유형에 따른 함의를 찾는 것이 매우 필요하다.

정치대표성을 개념화 하는 연구는 피트킨(Pitkin 1967, 60-65)에 의해 형식적 대표성(formalistic representation), 산술적 대표성(descriptive representation), 상징적 대표성(symbolic representation), 실질적 대표성(substantive representation)으로 구분되었다. 형식적 대표성은 대표자를 선출하는 제도적 장치를 뜻한다. 형식적 대표성은 제도적이고 법적인 차원의 대표성에 집중하며, 정치대표성 중 가장 선행된다고 볼 수 있다. 산술적 대표성³⁾은 인종적, 성별, 지역 등 대표자와 피대표자와의 유사성을 공유하며, 이러한 특성들을 의회에서 비례적으로 대표하는 것을 의미한다. 상징적 대표성은 대표자가 상징에 중점을 두고 대표하는 것으로, 예를 들면 한 국가를 상징하는 국기 같은 상징물 등이 될 수 있다. 중요한 것은 상징 자체가 아니라 ‘감정이나 태도를 불러일으킬 수 있는 힘’이라는 것이다. 다시 말해, 상징은 흔히 다른 것을 암시하거나 가리키는 이미지나 물체로 정의된다. 실질적 대표성이다. 실질적 대표성은 피대표자(the represented)의 이익을 위해 반응하는 것, 한 집단의 정책적 선호나 이해를 충족시키기 위한 것으로 정의할 수 있다. 따라서 대표인은 법률을 제정하고 시민의 요구에 대응하는 관점에서 정책을 실행하고자 한다(Pitkin 1967, 209).

달(Dahl)에 따르면, 실질적 대표성은 민주적 정치대표성을 구현하는 가장 핵심적 본질이라고 것이다. 특히, 산술적 대표성과 실질적 대표성 논의는 여성 및 소수집단 정치대표성 논의에 있어서 가장 큰 이론적 기여를 한 개념으로 평가된다. 산술적 대표성은 인종, 성별, 연령, 계급, 직업, 성별, 민족성 또는 지리적 영역과 유사한 특성을 공유하면서 개별 대표자가 대표되는 것으로, 인구 구성의 다양성을 대표하는 인구통계학적 대표성 모형(소세계적 대표성 모형)과 맥을 같이 하며 실질적 대표성 구현에 있어서 선행조건이라 볼 수 있다. 이러한 산술적 대표성은 여성과 같이 역사

3) ‘descriptive representation’에 대해서 대부분의 연구에서는 ‘descriptive’의 사전적 의미인 기술적(記述的)으로 번역하지만 김민정(2014)은 ‘숫적’, 김은경(2010)은 ‘수치상’이라는 용어로 표기하였다. 여기서는 사전적 의미인 ‘기술적’보다는 ‘산술적’이라는 용어가 descriptive representation의 성격을 명확하게 나타낼 수 있다고 보고, 산술적 대표성으로 표기하였다(김은경 2010, 101-134).

12 한국과 국제사회 제4권 1호 (2020)

적으로 소외된 집단의 정치적 엘리트로의 기회를 제공함으로써, 불평등한 사회 조건을 개선하고자 시도할 수 있고 사회적 약자들의 이익을 보호할 수 있다는 점에서 그 중요성을 강조할 수 있다(Kurebwa 2015, 52).

결과적으로 산술적·실질적 대표성은 정치적 소수자의 대표성이 실제적으로 얼마나 구현되고 있는가를 판단하는 기준 역할을 한다고 볼 수 있으며, 좁게는 청년과 같은 정치행위자에 있어서 정치대표성이 얼마나 성취되었는가를 평가할 수 있는 지표가 된다. 그러나 산술적 대표성은 사회의 비례적 반영을 중시하는 인구통계학적 정치대표성이 현실적으로 실현되는데 어려움이 있다는 비판적 시각으로 인해 그 중요성이 간과되고 있다. 이로 인해 정치적 소수자들의 대표성이 제대로 반영하지 못하게 되자, 정치적 배제와 소외 나아가 민주주의의 결함이라는 측면에서 불균형적인 정치대표성에 대한 문제제기가 이루어지면서 균형적인 정치대표성의 중요성이 더욱 강조되고 있다.

산술적, 실질적 대표성이 구현될 수 있는 정치대표성의 유형은 인구통계학적 유형이라고 볼 수 있다. 인구통계학적 정치대표성 유형(demographic type)은 노리스와 로벤더스키(Norris and Lovenduski 1995, 94)에 의해 사용된 용어로, 자신이 대리하는 집단인 계층, 성별, 인종 등 사회집단의 구성에 따라 그 집단의 특징을 공유하면서 그 집단의 이익을 증진하는데 초점을 둔다.

인구통계학적 정치대표성 모형의 관점에서 예를 들면, 한 사회의 남녀의 구성이 각 각 50%로 이루어져 있다면 의원 성비도 위의 비율과 동일해야 한다. 그리고 한 사회의 인종 구성이 백인 70%, 흑인 30%로 구성되어 있다면, 백인과 흑인의 대표자 비율 역시 7:3으로 구성되어야 한다는 것이다. 이러한 논의에는 대표자의 정치적 가치와 태도에 있어서, 본인이 속한 집단의 정체성이 영향을 준다는 가정을 전제로 하는 것이다. 따라서 여성대표자와 남성대표자는 다른 정치적 가치를 보유하고 있기에, 여성대표자는 여성의 이익을 가장 잘 대변할 수 있다고 인식한다. 젊은 유권자의 이익은 젊은 대표자가, 노동자의 이익은 노동계 출신 대표자, 빈곤 계층의 이익은 빈곤을 경험한 대표자가, 이주자의

이익은 이주자의 출신 대표자가 가장 잘 대변한다고 인식하는 것이다 (김옥 2014, 35-36).

인구통계학적 정치대표성 유형은 1980년대 초반 이래 교육, 고용 또는 선출직에서의 차별 철폐 조치들의 논리적 근거로서 가장 많이 활용되었으며, 여성, 소수민족, 이주자, 장애인 등과 같은 소수집단의 대표성 확보의 당위적 필요성을 강조하는 근거가 되고 있다. 산술적 대표성을 반영하여 자신들과의 정체성을 공유하는 집단에 봉사하고 지지를 끌어내는 것을 핵심 가치로 설정한다. 또한 유권자와 관련된 하위집단, 즉 계급, 종교, 연령, 성별, 인종, 언어 또는 지역에 따라 두드러진 정치적 구분이 있는데, 이러한 하위집단의 비율을 의회에서 반영하는 것이 인구통계학적 대표성의 기준을 충족하는 것으로 본다. 이 이론의 기본 전제는 직접적인 경험이 본질적으로 정치적 이익과 연관되어 있기 때문에, 같은 경험을 공유하는 대표자는 구성원들의 이익을 가장 효과적으로 대변할 수 있다고 본다(Norris and Lovenduski 1995, 93-95).

이와 같은 정치대표성의 본질과 유형에 대한 함의를 토대로 의회구성(gender)·연령(age) 등의 구분으로 비대칭적으로 구성되고 있다면, 결과적으로 민주주의의 정당성을 위협할 수 있음을 알 수 있다. 정치대표성의 균형적 분포가 중요한 것은 그들이 특정 계층이나 영역에 국한되어 있는 경우에 이들이 대표할 수 있는 사회적 이익에서의 한계가 나타날 수 있으며, 정책결정과정에서 특정 집단의 이익만이 과대 대표되는 결과로 이어질 수 있기 때문이다.

Ⅲ. OECD 주요 회원국의 청년 정치대표성 분석

1. 청년의 연령범위에 대한 검토

청년에 대한 정의는 심리학과 발달사회학에 근거한 전통적인 접근법에 따르면, ‘청년’을 인간의 생애주기적인 차원에서 보편적인, 생물학적

인 단계로 인식한다. 즉 ‘성인’(adulthood)으로 가는 규범적인 경로이자 시기라는 것이다(Collin 2015, 5-6). 윈과 화이트(Wyn and White 1997, 10-12)는 ‘청년’(youth)에 대해 ‘성년’이라는 개념과 연관되는 존재로 보아 관계적인 개념이라고 주장하는 한편, 청년기는 사회적으로 구성되고 제도화되며 통제되는 사회적 과정을 포함하는 시기로써 젊은 시민으로서 권리를 가지나 권리가 쉽게 부정되고 교육과 같은 제도적 차원에서 발언권이 거의 없다고 하였다. 다시 말해 청년은 ‘성년’이라는 개념을 포함한 구조, 과정, 사회적 관습과 관련해 이해되어 왔으며, 청년들은 종종 ‘존재’(being)가 아니라 ‘되어감’(becoming)으로, ‘충분하기’보다는 ‘보호’ 또는 ‘보호를 필요로 하는 것’으로 인식된다는 것이다(Collin 2015, 5-6).

청년에 대한 정의는 법적 차원에서 다양한 연령 기준치를 사용하고 있으며, 성인기까지의 과정에 서로 다른 지위를 부여한다(Ansell 2005, 1). 따라서 청년에 대한 정의는 다양한 연령의 범위에 따라 규정되며, 정책적 차원과 필요에 따라 청년의 연령범위가 달라지는 경향을 보인다. 여성의 경우 생물학적으로 대상이 명확히 구분되는 것과는 달리, 유아·아동·청소년·중년·장년·노년 등과 같은 연령 집단에 대한 정의는 시대적·사회적·정책적 논의의 필요에 따라 달라지는 것이다. 대부분의 국제기구에서는 청년에 대한 모호하고 다의적인 정의로 인한 혼선을 줄이고, 정책대상을 분명히 구분하기 위하여 청소년 또는 청년을 ‘youth’로 사용하는 한편, 10대나 그 이하를 가리키는 용어(child, adolescent)와 구분하고 있다(김기현·하형석·신인철 2016, 15-16).

대부분의 국가가 회원으로 가입한 국제기구인 국제연합(UN)⁴⁾에서 청년은 유년기의 의존에서 성년기의 독립으로 이행하는 기간으로서 다른 고정 연령층보다 유동적이라고 보아 통계적 목적으로 ‘15세-24세’ 연령을 청년

4) 1981년 국제청년회(A/36/215, para) 보고에서 현재까지 통용되는 청소년 정의를 처음 언급하였다. ‘청년’이라는 용어는 세계 각국에서 다양하게 정의되고 있음을 인정하는 한편, 이후 채택된 청소년 및 청년 관련 결의안(2001년 총회 결의안 A/RES/56/117, 2007년 사회발전결의 E/2007/26과 E/CN.5/2007/8, 2008년 총회결의안 A/RES/62/126)에서 ‘청년’의 연령을 ‘15세-24세’로 강조하고 있다.

이라 정의하고 있다.⁵⁾ 국제기구별 청년의 연령범위는 <표 1>과 같다.

<표 1> 국제기구별 청년의 연령범위에 따른 정의

국제기구	연령범위
유네스코(UNESCO), 국제노동기구(ILO)	15세-24세
유엔 인간정주계획 청년 기금(UN Habitat-Youth Fund) ⁶⁾	15세-32세
유니세프(UNICEF), 세계보건기구(WHO), 유엔인구기금(UNFPA)	① Adolescent : 10세~19세 ② Young people : 10세~24세 ③ Youth : 15세~24세
유엔개발계획 세계청년 전략 2014-2017 (UNDP Youth Strategy 2014-2017)	15~24세(핵심적 초점 연령) 15~30세(유연한 확장 연령)

출처: UNDP 2014, 47-48.

유네스코(UNESCO)와 국제노동기구(ILO)는 유엔 인간정주계획의 청년 기금(UN Habitat-Youth Fund)에서 청년의 연령범위를 ‘15세~32세’로 규정한다. 유니세프(UNICEF)와 세계보건기구(WHO) 및 유엔인구기금(UNFPA)은 청년연령을 세분화하여 ‘Adolescent’는 10세~19세, ‘Young people’은 10세~24세, ‘Youth’는 15세~24세로 구분하였다. 세계보건기구(WHO)는 이러한 시기가 2차 성장과 정신적 발달과정 및 사회경제적, 정서적 독립으로의 전환과 같은 발전의 한 단계로서 인식하는 한편, 이들은 동질적인 집단이 아니라는 점을 유념해야 하고, 그들의 요구는 성별, 발달단계, 삶의 상황, 그리고 환경의 사회경제적 조건에 따라 다양함을 강조하였다(WHO 2006, B-5).

유엔개발계획(UNDP)에서는 인구통계학, 생물심리학 및 사회학적 정의 등과 더불어 정책적·정치적 우선순위에 따라 청년 연령 정의가 다양하게 이루어져 왔으며, 연령에 따라 청년을 정의하는 것보다 사회의 인식과 기대를 고려하는 기능적 정의가 이루어져야 함을 제시하였다. 즉, 각기 다른 국가적 상황과 필요성 등을 고려하여 청년 연령에 대한 광

5) <https://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-definition.pdf> (검색일: 2019/5/8).

6) <https://unhabitat.org/urban-initiatives/initiatives-programmes/urban-youth-fund> (검색일:2019/5/9).

16 한국과 국제사회 제4권 1호 (2020)

범위하고 유연한 정의가 필요하다는 것이다. 따라서 ‘15세~24세’의 청년에 초점을 두되, 각 국가별 상황과 청년정책지침 등에 근거하여 ‘25세~30세’까지 포함할 것을 제안하였다(UNDP 2014, 47-48).

이에 세계 수준과 OECD 회원국 수준의 청년 연령범위 현황을 검토하고자 ‘Youthpolicy’⁷⁾에서 제공하는 UN 정회원국 193개국을 기준으로 각 국가별 청년 연령을 정리하였다. <표 2>에서 보면, 세계 수준의 청년 연령범위는 ‘10대 미만’ 3개국(1.6%), ‘20대 미만’ 82개국(42.5%), ‘30대’ 93개국(48.2%), ‘40대’ 3개국(1.6%)으로 집계된다. 연령 상한선이 39세인 ‘30대’와 40세인 ‘40대’를 합치면, 두 연령에 해당하는 국가 수는 96개국(49.8%)에 이른다. 이에 청년 규정 연령범위의 현황은 ‘10대’를 포함한 ‘20대 미만’으로 규정하기 보다 ‘30대’까지 포괄하는 추세임을 알 수 있다.

<표 2> 세계의 청년 연령대별 현황 (단위: 개, %)

구 분	10대 미만	20대 미만	30대 포함	40대 포함	규정 없음	계
국가 수	3	82	93	3	12	193
국가비율	1.6	42.5	18.2	1.6	6.2	100

출처: <http://www.youthpolicy.org/factsheets>(검색일: 2019/5/10).

다음은 OECD 주요 회원국 차원의 청년 연령범위이다. <표 3>을 보면, ‘10대 미만’은 2개국(1.6%)으로 이스라엘과 영국이다. ‘20세~24세’는 7개국(24.1%)으로 오스트레일리아, 오스트리아 등이다. ‘25세~29세’는 13개국(44.8%)으로 캐나다, 덴마크 등이다. ‘30세~34세’는 5개국(17.2%)으로 벨기에, 룩셈부르크 등이다. ‘35~39세’는 2개국(6.9%)으로 그리스와 이탈리아이다. 따라서 OECD 주요 회원국에서도 청년 연령의 범위가 20대 중반 이상에서 30대까지 포괄하고 있다.

7) ‘Youthpolicy’는 청년 정책연구 국제기구로, 유엔회원국의 청년 정책, 권리 및 참여 현황 등 각종 관련 통계와 연구자료를 제공하고 있다(<http://www.youthpolicy.org/factsheets> (검색일: 2019/5/10)).

<표 3> OECD 주요 회원국 청년 연령범위 (단위: 개, %)

국가명	연령범위	국가명	연령범위	국가명	연령범위
오스트레일리아	12 - 24	아이슬란드	6 - 25	폴란드	15 - 24
오스트리아	14 - 24	아일랜드	15 - 24	포르투갈	12 - 30
벨기에 ⁸⁾	0 - 30	이스라엘	13 - 18	한국	9 - 24
캐나다	16 - 28	이탈리아	15 - 35	스페인	15 - 29
덴마크	15 - 29	일본	0 - 30	스웨덴	13 - 25
핀란드	0 - 29	룩셈부르크	12 - 30	스위스	16 - 25
프랑스	3 - 30	멕시코	12 - 29	터키	14 - 29
독일	12 - 26	네덜란드	0 - 24	영국	13 - 19
그리스	15 - 35	뉴질랜드	12 - 24	미국	14 - 25
헝가리	15 - 29	노르웨이	12 - 29		

출처: <http://www.youthpolicy.org/factsheets>(검색일: 2019/5/10).

이상에서 살펴본 것처럼, 연령 정의에 따른 청년의 개념은 일차적으로 연령 규정에 따라 특정 연령대를 뜻하는 것으로 파악되기도 하며, 제도나 정책에 의해 정확한 연령 구간을 규정하기도 한다. 결과적으로 연령 중심적 청년의 정의는 유동적이라 할 수 있다.

2. 청년의 정치대표성 분석

청년의 정치대표성은 OECD 주요 회원국 29개국의 연령별 의원비율과 평균연령 및 최연소 연령을 통해서 분석하고자 하였다. 먼저 연령별 의원 비율에서 연령별 구분범위는 국제의원연맹의 ‘30세 이하’, ‘40세 이하’,

8) 벨기에에는 플랜더스 또는 플레미쉬 지역(Flemish Region), 브뤼셀 캐피탈(Brussels-Capital Region), 왈롱 또는 왈로니아 지역(Walloon Region)과 같이 3개 지역정부와 네덜란드어, 프랑스어, 독일어 등 3개 언어권 공동체로 구성된 연방 국가이다. 네덜란드어와 프랑스어 공동체에서 청년의 연령범위는 0세~30세, 독일어 공동체는 12세~26세로 규정하고 있어, 인구규모 면에서 보다 다수인 네덜란드어와 프랑스어 공동체의 연령범위로 한정해 집계하였다.

18 한국과 국제사회 제4권 1호 (2020)

‘45세 이하’ 기준을 따랐으며, 2018년 연령별 국가 수를 비율 구간별로 집계하여 빈도 분석하였다.

OECD 주요 회원국의 연령별 의원비율을 <표 4>와 <표 5>에서 보면, ‘30세 이하’ 연령에서 ‘5% 미만’이 12개국(41.4%)으로 가장 많다. ‘5% 이상~10%미만’ 1개국(3.4%), ‘10%~20% 미만’ 3개국(10.3%)으로 집계되며, 이 연령 의원비율이 가장 높은 국가는 스웨덴(12.3%), 핀란드(10.0%) 순이다. ‘40세 이하’ 연령에서는 ‘10% 이상~20% 미만’이 12개국(41.4%)으로 가장 많다. 그 다음으로 ‘20% 이상~30% 미만’이 8개국(27.6%), ‘10%미만’, ‘30% 이상~40% 미만’이 각각 3개국(10.3%)으로 동일하다. 국가별로 보면, 덴마크(41.3%)가 가장 높고, 핀란드(36.0%), 스웨덴(34.1%), 이탈리아(32.8%) 순이다. ‘45세 이하’ 연령에서는 ‘20% 이상~30% 미만’이 10개국(34.5%)으로 가장 많다. ‘30% 이상~40% 미만’과 ‘40% 이상~50% 미만’이 동일하게 6개국(20.7%)으로 집계된다. 다음으로는 ‘20% 미만’, ‘30% 이상~40% 미만’이 각각 3개국(10.3%)과 6개국(20.7%)이다. 국가별로 살펴보면, 해당 연령의 의원 비율이 가장 높은 국가는 덴마크(53.6%)이며, 그 다음은 멕시코(50.7%)이며, 벨기에(49.3%), 스웨덴(48.1%), 이탈리아(45.2%) 등에서도 ‘45세 이하’ 의원 비율이 높았다.

<표 4> 2018년 OECD 주요 회원국 연령별 의원비율 (단위: 개, %)

구분	30세 이하		40세 이하		45세 이하	
	국가수	비율	국가수	비율	국가수	비율
0% 이상 - 5% 미만	12	41.4	-	-	-	-
5% 이상 - 10% 미만	1	3.4	3	10.3	-	-
10% 이상 - 20% 미만	3	10.3	12	41.4	3	10.3
20% 이상 - 30% 미만	-	-	8	27.6	10	34.5
30% 이상 - 40% 미만	-	-	3	10.3	6	20.7
40% 이상 - 50% 미만	-	-	1	3.4	6	20.7
50% 이상 - 60% 미만	-	-	-	-	2	6.9
0% 또는 미집계	13	44.7	2	6.9	2	6.9
계	29	100.0	29	100.0	29	100.0

출처: <https://data.ipu.org>(검색일: 2019/7/11). 주: 단원과 하원의원 기준으로 집계하였으며, 2018년(2018년 12월 31일) 기준임.

<표 5> 2018년 OECD 주요 회원국 연령별 의원비율 (단위: %)

국가명	30세 이하	40세 이하	45세 이하	국가명	30세 이하	40세 이하	45세 이하	국가명	30세 이하	40세 이하	45세 이하
오스트레일리아	0.0	13.3	29.7	헝가리	2	29.4	40.6	노르웨이	0.0	27.2	26.4
오스트리아	3.3	25.7	36.6	아이슬란드	3.2	20.6	31.8	폴란드	2.2	14.2	41.7
벨기에	1.7	28.7	49.3	아일랜드	1.7	18.3	32.3	포르투갈	0.0	23.0	6.3
캐나다	0.0	14.1	24.2	이탈리아	-	32.8	45.2	스페인	1.1	14.0	26.1
체코	2.0	17.0	29.5	일본	0.0	12.7	25.0	스웨덴	12.3	34.1	48.1
덴마크	6.2	41.3	53.6	한국	0.0	3.3	5.6	스위스	0.0	15.0	24.0
핀란드	10.0	36.0	44.0	룩셈부르크	-	11.7	-	터키	-	-	-
프랑스	0.0	7.6	15.5	멕시코	2.7	-	50.7	영국	0.0	20.0	37.1
독일	0	17.6	29.2	네덜란드	1.7	26.7	35.7	미국	0.0	6.7	14.3
그리스	1	12.0	21.0	뉴질랜드	10.1	17.4	38.5				

출처: <https://data.ipu.org>(검색일: 2019/7/11). 주: 단원과 하원의원 기준으로 집계하였으며, 2018년(2018년 12월 31일) 기준임.

위에서 살펴본 바와 같이 유럽지역 국가들은 비교적 청년의원 비율이 높다. 반면 한국의 청년의원 비율은 ‘30세 이하’(0.0%), ‘40세 이하’(2.3%), ‘45세 이하’(5.6%)로 세 연령에서 최하위 수준을 보이며, OECD 국가들과 비교해서도 현저하게 낮다.

다음은 OECD 주요 회원국 의회의 평균연령을 국제의원연맹의 2013년 자료를 토대로 <표 6>에서 분석하였다. 29개 회원국 중 해당 자료가 집계되지 않은 일본을 제외하고 28개 회원국 중 평균 연령이 가장 낮은 국가는 네덜란드(44.4세)이며, 가장 높은 국가는 미국(57세)이다. 평균연령 구간별로 보면, ‘40세~44세’인 국가는 네덜란드 1개국, ‘45세~49세’인 국가는 스웨덴을 포함한 18개국, ‘50세~55세’인 국가는 영국을 포함한 7개국, ‘55세~59세’인 국가는 한국과 미국을 포함하여 2개국이다. 이처럼 OECD 주요 회원국의 평균연령 역시 45세 이상이 27개국에 이를 정도로 의회 구성원의 연령이 낮지 않으며, 한국은 OECD 국가에서도 평균연령이 미국 다음으로 높다.

20 한국과 국제사회 제4권 1호 (2020)

<표 6> 2013년 OECD 주요 회원국 의회 평균연령 분포 (단위: 개, %)

순번	국가명	평균 연령	순번	국가명	평균 연령	순번	국가명	평균 연령
1	네덜란드	44.4	11	아이슬란드	48.3	21	스페인	51.0
2	스웨덴	45.0	12	아일랜드	48.5	22	스위스	51.0
3	이탈리아	45.4	13	폴란드	48.8	23	터키	51.6
4	포르투갈	45.8	14	오스트리아	48.9	24	그리스	51.7
5	덴마크	46.0	15	프랑스	49.0	25	캐나다	51.9
6	멕시코	46.0	16	독일	49.0	26	룩셈부르크	53.1
7	노르웨이	46.4	17	오스트레일리아	49.4	27	한국	55.5
8	벨기에	46.5	18	체코	49.5	28	미국	57.0
9	헝가리	47.2	19	뉴질랜드	49.8	29	일본	-
10	핀란드	48.0	20	영국	50.0			

출처: https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_age_average&structure=any_lower_chamber#bar (검색일: 2019/5/29). 주: 단원과 하원의원 기준으로 집계하였으며, 일본의 경우 해당 자료가 집계되어 있지 않음.

<표 7> 2019년 OECD 주요 회원국 의회의 최연소·최고령 연령 (단위: 세)

국가명	최연소	최고령	국가명	최연소	최고령
오스트레일리아	-	-	한국	32	72
오스트리아	22	71	룩셈부르크	26	68
벨기에	-	-	멕시코	22	72
캐나다	22	76	네덜란드	25	74
체코	21	79	뉴질랜드	24	74
덴마크	-	-	노르웨이	23	69
핀란드	24	74	폴란드	22	73
프랑스	23	79	포르투갈	25	69
독일	24	77	스페인	-	-
그리스	30	80	스웨덴	22	85
헝가리	27	79	스위스	26	82
아이슬란드	22	69	터키	29	79
아일랜드	25	69	영국	23	86
이탈리아	25	74	미국	-	-
일본	31	79			

출처: <https://data.ipu.org>(검색일: 2019/7/16).

마지막으로 OECD 주요 회원국 의회의 최연소 연령수준을 <표 7>에

서 비교·검토하여 의회에 진입하는 시기를 알아보았다. 최연소 의원의 연령이 '20대'인 국가는 오스트리아, 캐나다, 체코 등을 포함한 21개국이며, '30대'인 국가는 그리스, 일본, 한국이 포함된 3개국이다. 이외 관련 자료가 없는 국가가 5개국이다. 여기에서도 유럽 지역에 속한 국가 17개국에서 최연소 의원 연령은 '20대'로, 유럽 지역 국가에서 청년 진출이 다른 지역에 비해 점진적이거나 이루어지고 있다고 봐도 무방할 것이다.

IV. 청년의 과소 정치대표성에 대한 개선 논의

오늘날 대의민주주의 체제에서는 시민들의 직접 참여가 보장된 직접 민주주의의 현실적 적용의 어려움 때문에, 다양한 선거제도를 도입하여 시민들의 정치참여를 보장하고자 한다. 그럼에도 불구하고 득표율 대비 의석율의 비례성 훼손, 성별·연령 등에 있어서 불비례성 문제가 발생하고 있는 상황이다. 이에 각 국가들은 불균등한 정치대표성의 문제를 해소할 수 있는 방향으로 선거제도를 개혁하고 있다.

청년의 과소 정치대표성 문제를 해결하기 위한 논의로 제도적 차원에서 제기되는 논의는 선거제도의 개혁이다. 선거제도의 개혁 방향은 다양한 구성원으로서의 시민과 집단의 이익을 균형적으로 반영할 수 있는 차원에서 논의되며, 다수 국가들은 다수대표제보다 비례대표제를 선호하는 경향을 보인다. 다수대표제는 강한 지역대표성으로 인하여 대표자와 유권자 간 유대성을 공유할 수 있다는 점과 유권자에게 선명한 선택권을 제공한다는 점이 장점이다. 이와 함께 다당제 의회보다 양당제 의회를 구축하기 때문에 정국혼란을 최소화할 수 있는 등 장점을 지니고 있다. 그렇지만 다수대표제는 소수정당, 소수자 등이 소외될 수 있을 뿐만 아니라, 특히 성별과 연령별 정치대표성에서 과소성을 극복하지 못한다는 약점을 노출하기도 한다.

다수대표제의 불비례성이라는 한계를 극복하기 위해 사회 구성원의

비례성이 보장되는 비례대표제를 전면 도입하거나 다수제와의 혼합, 병립 등의 방법으로 전개되고 있다. 선거제도 변화를 분석한 연구에 따르면, 1993년부터 2004년까지 10년간 전체 213개국 중에서 27개국에서 선거제도의 변화가 나타났다. 가장 두드러진 변화는 다수제에서 비례대표제가 가미된 연동형 또는 병립형 비례대표제의 채택이다. 일본, 멕시코 등이 포함된 총 12개국에서 이러한 방식의 선거제도를 채택하였다. 또한 다수제에서 비례대표제로 선거제도를 변경한 국가는 크로아티아와 마케도니아를 포함한 총 7개국으로 나타나고 있다(Soudrette and Ellis 2006, 21-23).

앞에서 살펴본 OECD 주요 회원국의 연령별 의원비율과 선거제도에 대한 분석은 청년의 과소 정치대표성을 해결할 수 있는 제도로 다수대표제보다 비례대표제가 청년 의원비율을 확대할 수 있다는 전제에서 출발할 필요가 있다.

최근 한국에서도 정치개혁법안인 패스트트랙 선거법을 통해 병립형 비례대표제를 부분(준)연동형 비례대표제로 변화시켰다. 패스트트랙 선거법에 대한 논의는 소수정당이 불이익을 받는 득표율과 의석율의 불비례성을 극복하려는 취지이지만 위의 논의를 근거로 할 때 병립형 비례대표제가 야기하는 한국 청년의 과소 정치대표성을 일정 부분 확보할 수 있는 수단이 될 수 있다. 또한 2020년 제21대 국회의원선거를 앞두고 한국의 정당들은 청년정치에 있어서 주도권 쟁탈전을 벌이고 있다. 최근 집권여당인 더불어민주당은 비례대표 후보자 추천과정에서 미래가치에 중점을 두어 ‘세대와 성별 기준’을 강화하려는 움직임을 보이고 있으며⁹⁾, 정의당은 청년 비례 20%를 내세우며 이를 도입하려고 하고 있으며¹⁰⁾, 바른미래당 내부에서는 ‘변화와 혁신을 위한 비상행동’과 같은 신당을 창당 준비 중에 있으며, 이 신당은 청년 중심 정당을 표명하고 있다.¹¹⁾ 따라서 지나치게 과소 대표되고 있는 청년의 정치대

9) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191121160800001>(검색일: 2019/12/04).

10) <http://news1.kr/articles/?3785133>(검색일: 2019/12/04).

11) <http://news1.kr/articles/?3783342>(검색일: 2019/12/04).

표성의 문제를 간과해서는 안 되며, 이에 대한 문제 제기 및 과소 대표 집단을 위한 비례의석 비율 확대 등과 같은 보다 포괄적인 차원에서의 선거제도 개편 논의가 지속적으로 이루어져야 한다.

선거제도 개선 논의의 한 축으로서는 청년의 정치후보 할당제 도입이 요구된다고 볼 수 있다. 국제의원연맹에서는 최근 정치후보 할당제의 경향에 대해서 입법화된 청년 정치후보 할당제(Youth Quotas)의 도입이라고 밝히고 있다. 정부와 정당, 의회 차원에서 젊은 정치후보의 선출을 위한 더 낮은 연령 기준을 채택하는 방안과 함께 청년 정치후보 할당제의 확대를 강조하고 있다(IPU 2018, 26-27).

예를 들어 독일의 미래세대권리재단(Foundation for the Rights of Future Generations)에서도 독일 연방의회(Deutscher Bundestag)의 노령화를 지적하면서 젊은 세대의 과소 대표에 대한 문제인식을 바탕으로 의사결정기구에서 신인과 청년 할당제를 도입하자고 제안하였다. 독일은 선거후보자의 하한, 상한 연령인 ‘18세-35세’를 반영하되, 이 연령은 청년(Youth)의 연령이 아니므로 ‘신입 할당제’(newcomer quotas)라는 용어를 사용하였다(Foundation for the Rights of Future Generations 2019, 3).

청년 정치후보 할당제 시행과 관련하여 현재 전 세계 국가 중 25개국에서 청년 할당제를 도입하여 시행하고 있다. 청년 할당제 적용 연령과 관련하여 관련 정보가 불명확한 국가 9개국을 제외한 나머지 16개국의 청년 할당제 적용 연령은 ‘30세-31세 이하’ 4개국, ‘35세-36세 이하’ 8개국, ‘40세 이하’ 3개국, ‘35세, 45세 이하’ 두 연령그룹으로 나눈 국가가 1개국으로, 대부분 국가에서 청년 할당제 적용 연령을 ‘35세-40세 이하’로 규정하고 있다.¹²⁾

세계지역별로 분류해보면, 아프리카 지역 10개국(르완다, 모로코, 케

12) 해당 통계는 국제의원연맹(IPU)에서 2018년에 발행한 보고서인 ‘Youth participation in national parliaments’에 정리된 자료에 근거하였으며, 국제의원연맹 웹사이트의 ‘Electoral quota for youth’의 자료에서 청년 할당제 시행국기는 정당 할당제 유형 국가를 제외하고 지정의석 할당제와 입법 의석 할당제 시행 국가만 포함되어 총 8개국으로 집계되고 있다.

나, 우간다, 튀니지, 가봉, 이집트, 모잠비크, 세네갈, 앙골라), 중남미 지역 3개국(니카라과, 멕시코, 엘살바도르), 아시아 지역 4개국(필리핀, 키르기스스탄, 베트남, 터키), 유럽 지역 8개국(루마니아, 몬테네그로, 스웨덴, 키프로스, 리투아니아, 헝가리, 크로아티아, 우크라이나)로 구분된다.

이들 국가 중에서 르완다, 우간다, 케냐에서는 극심한 분쟁 이후 국가 통합차원에서 헌법 개혁의 일환으로 청년 할당제가 도입되었으며, 모로코와 튀니지 및 이집트에서는 ‘아랍의 봄’의 이후 청년 정치후보 할당제를 도입하였다(Foundation for the Rights of Future Generations 2019, 14-15). 두 국가의 경우, 청년 정치후보 할당제는 일반 시민들의 요구에 의해서 채택된 것이 아니며, 정치적 안정화를 위한 노력의 일환으로서 하향식의 방식으로 도입되었다는 공통점이 있다. 이들 국가에서 청년 정치후보 할당제는 국가권력의 합법화 및 안정화의 수단으로 활용된 것이라고 볼 수 있다. 즉, 청년이 유권자의 상당 부분을 차지하고 있어 정당뿐만 아니라 정치엘리트는 청년층의 지지를 얻기 위한 수단으로 청년 정치후보 할당제를 활용했다고 비판받기도 한다. 그럼에도 불구하고 청년의 지속적인 의회 진입과 참여는 장기적인 관점에서 국가의 정치문화의 변화를 유도할 수 있고, 입법기관을 더욱 포괄적이고 다양하게 구성하게 하여 결국 민주화를 이룩하는데 촉진제로서의 긍정적인 역할을 기대할 수 있다(Belschner 2018, 2-5).

물론 청년 정치후보 할당제를 시행하고 있는 국가들이 민주주의의 수준에서 낮은 평가를 받고 있는 국가들이라는 비판에서 자유롭지 못하다. 그럼에도 불구하고 청년 정치후보 할당제 자체가 가지고 있는 본질적인 측면에 집중하여 본다면, 청년을 지역정치에의 참여로 이끌어 낸다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 또한 정치 진입에 있어서 다음 단계로서 중앙의회로의 진출을 가능할 수 있게 하는 경험적 토대, 즉, 디딤돌로서의 역할을 할 수 있게 한다는 점을 높이 평가할 수 있다. 다시 말해서 청년의 지방의회의 진출은 정치경력을 위한 출발점을 제공할 수 있으며, 의회를 포함한 고위직으로의 진출에 필요한 정치적 네트워크 등을 형성할 수 있는 기회를 제공하였다는 점에서 중요하다.

결과적으로 청년 정치후보 할당제의 긍정적인 효과는 다음과 같다. 첫째, 역할 모델로서의 기능적인 측면이다. 사회 집단의 일부 구성원이 의원으로 선출되면, 역할 모델로서 해당 집단의 구성원들에게 정치참여의 동기 부여가 가능하다. 또한 역할 모델이 다양하고 지속 가능한 정책결정에 개입을 한다면, 청년 집단은 정책에 대해서 관심을 가지고 영향을 줄 수 있다.

둘째, 정치체제의 다양성 측면이다. 확대된 사회구성원의 다양성은 정책결정의 질을 더욱 향상시킬 수 있다. 사회 구성원의 다양성을 배려하고 반영하는 차원에서 공통의 관심사가 보다 나은 정책의 결과물을 생산할 수 있기 때문이다. 의회의 다양성, 나아가 세대간 다양성(diversity)이 문제해결과 변화의 촉진을 더욱 증가시킬 수 있다(Bidadanure 2014, 183). 다시 말해, 의회의 다양화로 인한 더 나은 심의 가능성, 독창적 해결 제시 등이 가능할 것이며, 연령의 다양성이 큰 의회는 결과적으로 민주적 지배구조를 전체적으로 강화시킬 수 있다. 즉, 의회 내의 경험적 다양성을 증가시키고, 광범위한 정책의 선택권에 기여한다.

셋째, 정책의 정당화 측면이다. 정책의 정당화는 오늘날 결정된 정책 결정에 의해 장기적인 영향을 받고 감수해야 하는 당사자들인 청년들로 하여금 이러한 정책결정에 참여하고 공유하게 함으로써 확보될 수 있다. 즉, 청년을 잘 대변함으로써 정책결정의 정당성을 보장할 수 있다(Wallimann-Helmer 2015, 17-18).

V. 결론

현대 민주주의에서 정치대표성의 논의는 다양하게 논의되고 있음에도 불구하고 청년의 정치대표성은 정치충원을 위한 유권자로서의 역할로 국한되어 과소 대표됨으로 인해 정치대표성의 결함이 발생하고 있다. 불균형적인 정치대표성의 양상은 정치적 배제와 소외 등으로 민주주의의 결함이라는 비판이 제기되면서 산술적 대표성이 더욱 중요하게 되었다. 특

히 대부분 국가에서 청년의 과소 정치대표성이 나타나고 있으며, 이를 개선하기 위해 비례대표제와 정치후보 할당제를 도모할 필요가 있다.

먼저, 선거제도적인 접근은 다수대표제의 불비례성을 극복하기 위해 비례대표제를 전면적으로 도입하거나 다수제와의 혼합, 병립, 연동방식으로 수정되고 있다. 다음은 정치후보 할당제 도입이다. 여성의 정치후보 할당제가 도입된 국가는 도입하지 않은 국가들보다 여성의원 비율이 확대됨으로 이를 청년의 과소 정치대표성을 해결하는 방안으로 도입될 수 있다. 청년 정치후보 할당제 도입에 대한 정당성이 확보되면, 청년 정치후보 할당제의 긍정적인 효과는 청년들의 역할 모델로서 기능할 수 있다는 점과 정치체제의 다양성을 확보하여 정책결정의 질을 향상시킬 수 있다는 점, 나아가 세대 간의 다양성 확보를 통한 문제해결과 변화를 촉진할 수 있다는 점을 들 수 있다. 청년이 정책결정에 참여함으로써 정책의 정당성이 강화되는 효과성이 있다.

그렇지만 청년의 과소 정치대표성에 대한 문제 인식과 이를 뒷받침할 기초적인 조사·분석 등이 더 부족한 상태이다. 청년의 정치 부분에서의 논의는 주로 유권자로서의 정치참여에만 집중되어, 의회 선출직을 통한 정치대표성 확보와 선출된 일부 청년들의 임기 내 정치경험과 지속성에 관련된 연구나 관심도 미진한 상태이기도 하다. 즉, 기존의 청년 정치에 대한 논의는 주변적인 행위자이자 유권자로서 역할에 집중되어 왔기에 앞으로는 직접적인 행위자 주체로서 청년의 이익을 대변할 수 있는 ‘대표’로서의 청년의 정치대표성에 대한 논의와 더불어 선출직으로의 진출을 위한 제도적 장치의 확보가 더욱 절실하다.

<참고문헌>

- 가상준. 2013. “제19대 국회 초선의원의 특징 분석.” 『한국정당학회보』제12권 2호, 73-97.
- 가상준·유성진·김준석. 2009. “18대 국회 초선의원과 17대 초선의원의 비교연구.” 『세계지 역연구논총』제27권 1호, 285-314.
- 김기한·하형석·신인철. 2016. 『청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 I』. 세종: 한국청소년 정책연구원.
- 김민정. 2014. “한국 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성할당제의 효과.” 『페미니즘 연구』. 제14권 2호, 203-241.
- 김석우. 2004. “17대 총선과 정치적 충원: 당선자 결정 모델을 중심으로.” 『한국정치외교사 논총』 제27권 2호, 215-231.
- 김욱. 2014. “정치제도 및 민주주의 모델이 의원 대표성에 미치는 영향.” 『선거연구』, 제4권 1호, 55-75.
- 김종갑. 2016. 『국회의원 비례대표선거 개방형 명부제의 특징과 시사점』. 서울: 국회입법조사처.
- 김은경. 2010. “여성대표성 확보기제로서의 할당제 효과: 16대, 17대 여성의원원의 대표발의 활동을 중심으로.” 『의정연구』 제16권 2호, 101-134.
- 민준기. 2000. “국회의원 충원에 관한 연구: 15-16대 국회의원을 중심으로.” 『사회과학연구』제26권, 81-117.
- 박영환. 2016. “한국 의회민주주의의 대표성 평가: 정당의 대표 역할을 중심으로.” 『국제정치연구』 제19집 1호, 245-268.
- 박현석, 김한나. 2018. 『비례대표 후보공천의 실태와 민주적 정당성 강화를 위한 제도적 개선 방안에 대한 연구 - 당원의 권리와 책임 강화를 중심으로』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 신기영·황아란. 2017. “‘성균형의회’에 대한 제20대 국회의원의 인식 분석.” 『한국과 국제정치』 제33권 4호, 32-34.
- 유승익. 2006. “17대 국회의원 인구사회학적인 배경분석: 7대에서 17대 국회의원 선거분석.” 『의정연구』제12권 1호, 79-109.
- 유승익·문우진. 2007. “한국 국회의원 충원방식과 대표성: 7대에서 17대 국회의원 선거분석.” 『의정연구』제13권 1호, 101-127.
- 이관후. 2018. “‘시민의회’의 대표성: 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제52집 2호, 31-51.
- 전용주. 2012. “제19대 국회의원의 특성: 사회경제적 배경을 중심으로.” 『의정연구』제18권 2호, 39-64.
- Ansell, Nicola. 2005, Children, Youth And Development, London: Routledge.
- Belgian Eu Presidency 2010. Youth Policy in The Three Communities of Belgium.

- Belschner, Jana. 2018. "The Adoption of Youth Quotas After the Arab Uprisings." *Politics, Groups and Identities*, 2-5.
- Bidadanure, Juliana Uhuru. 2014. "Treating Young People as Equals: Intergenerational Justice in Theory and Practice." Ph.D. Thesis, University of York.
- Collin, Phillipa. 2015. *Young Citizen and Political Participation in a Digital Society*. London: Palgrave Macmillan.
- Farrell, David M. 1997. *Comparing Electoral Systems*. London: Macmillan Press.
- Foundation for the Rights of Future Generations. 2019. *Newcomer Quotas in Political Parties and Parliaments*. Stuttgart: Foundation for the Rights of Future Generations.
- Held, David. 1987. *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- IPU. 2018. *Youth Participation in National Parliaments*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Kurebwa, Jeffrey. 2015. "A Review of Hanna Pitkin's(1967) Conception of Women's Political Representation," *International Journal of Scientific and Research Publications*, Vol. 5, no. 11, 52.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Association*, Vol. 53, no 1, 71.
- Lisi, Marco And André Freire. 2012. "Political Equality and the Process of Candidate Selection: Mps' Views in Comparative Perspective." *Representation* Vol. 48, no, 4, 373.
- Norris, Pippa and Joni Lovenduski 1995. *Political Recruitment: Gender, race and class in the British parliament*, New York: Cambridge University Press.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press.
- Plotke, David. 1997. "Representation is Democracy." *Constellations* Vol. 4, no, 1, 19.
- Schumpeter, Joseph A. 2006. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge.
- Soudrette, Richard W. and Andrew Ellis. 2006. "A Global Snapshot." in Diamond, Larry, Mark F. Plattner(Eds.). *Electoral Systems and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- UNDP. 2014. *UNDP Youth Strategy 2014-2017: Empowered Youth, Sustainable Future*. New York: United Nations Development Programme.

- Urbinati, Nadia and Make Warren. 2008. "The Concept Of Representation In Contemporary Democratic Theory." Annual Review of Politics Science Vol. 11, no, 1, 388.
- Wallimann-Helmer, Ivo. 2015. "Can Youth Quotas Help avoid Future Disaster?." Intergenerational Justice Review Vol. 2015, no, 1, 11-20.
- WHO. 2006. Orientation Programme on Adolescent Health for Health-Care Providers. Switzerland: Geneva.
- Wyn, Johanna and Rob White. 1997. Rethinking Youth. St Leonards: Allen & Unwin.
- <https://data.ipu.org>(검색일: 2019/7/16).
- <http://news1.kr/articles/?3783342>(검색일: 2019/12/04).
- <http://news1.kr/articles/?3785133>(검색일: 2019/12/04).
- <http://www.youthpolicy.org/factsheets>(검색일: 2019/5/10)
- http://www.youthpolicy.org/national/Belgium_2010_Youth_Policy_Overview.pdf(검색일: 2019/5/14).
- <https://data.ipu.org>(검색일: 2019/7/11).
- https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_age_average&structure=any_lower_chamber#bar (검색일: 2019/5/29).
- <https://unhabitat.org/urban-initiatives/initiatives-programmes/urban-youth-fund>(검색일: 2019/5/9).
- https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/50/81 (검색일: 2019/5/9/).
- <https://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-definition.pdf>(검색일: 2019/5/8).
- https://www.who.int/maternal_child_adolescent/documents/pdfs/9241591269_op_handout.pdf(검색일: 2019/3/12).
- <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191121160800001>(검색일: 2019/12/04/).

투고일 : 2020년 1월 15일 · 심사일 : 2020년 1월 17일 · 게재확정일 : 2020년 2월 5일

* 윤혜영은 충북대학교에서 “여성과 청년의 과소 정치대표성에 대한 연구”로 정치학 박사학위를 취득하고, 2020년 3월부터 충북대학교 정치외교학과 강사로 재직예정이며, 여성과 청년의 정치대표성과 관련된 다양한 연구를 진행하고 있다.

* 정태일은 충북대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 현재 충북대학교 정치외교학과 교수로 재직하고 있다. 주요저서로는 『고대정치사상연구』와 『중세서양정치사상연구』 등이 있으며, 논문으로는 “한국에서 지역주의의 정치적 효과”와 제6공화국의 대통령선거에 대한 고찰 등이 있다.

<Abstract>

Political Underrepresentation of Youth and It's Improvement
Discussion : Focusing on OECD Countries

Yoon, Hye-Young·Chung, Tae-Il
(Chungbuk National University)

In Korea, over-representation in certain ages, genders and occupational groups has been repeated. In this regard, it is necessary to resolve the deficiencies in political representation, to secure more balanced and stable political representation by representing various political intentions and interests of citizens, and in particular, to secure a balanced representation of descriptive representation. This paper examines the political representation of underrepresented youth. European countries have a relatively high proportion of young councilors, while the number of young councilors in Korea is under 30(0.0%), under 40(2.3%), and under 45(5.6%). Is the lowest level in the country, and is significantly lower than in OECD countries. To solve this problem, discussions about reform of electoral system should be continued. Recently, in Korea, the Parallel proportional representation has been changed from the Semi-linked proportional representation through the fast track election law. In other words, it is more urgent to secure the institutional device for entry into the elected office as well as to discuss the political representation of the youth as a “representative” who can represent the interests of the youth as a direct actor.

Keywords : Political Representation, Youth, Age Category, Congressman, OECD