

## 청년의원은 청년을 대표하는가: 제21대 국회를 중심으로

양회정 ■ 명지대학교\*

정회옥 ■ 명지대학교\*\*

### 〈국문요약〉

본 연구는 제21대 국회에서 청년의원은 청년을 대표하고 있는지 분석하였다. 즉, 국회 내에서 청년의 기술적 대표성 증대가 실질적 대표성 증대로 이어지고 있는지를 확인해보고자 하였다. 이를 위해 제21대 국회 개원(2020년 5월 30일) 이후 2022년 8월 31일까지 발의된 총 275건의 청년 관련 법안을 전수조사하여 양적, 질적 분석을 동시에 진행하였다.

분석 결과, 청년의원일수록 대표 발의와 공동 발의 모두에서 청년 관련 법안 발의를 많이 하는 것으로 나타났다. 또한, 진보정당 소속일수록, 선수가 낮을수록 청년 법안을 더 많이 공동 발의함을 확인할 수 있었다. 청년 법안에 대한 질적 분석 결과는 제21대 국회의원들은 일자리 분야(28.36%, 78건)와 정치 분야(23.63%, 65건)에서 중점적으로 청년을 실질적으로 대표하고자 했음을 보여주었다. 특히, 청년의원은 수적으로 소수이나, 비청년의원과 차별성을 갖는 법안 발의를 통해 청년의 정치적, 사회적, 문화적, 경제적 권리를 보장하고 청년집단을 실질적으로 대표하고자 노력하고 있음을 확인할 수 있었다.

\*주제어: 청년 정치, 청년 법안, 청년의원, 정치적 대표성, 정치적 소수자, 국회

## I. 서 론

청년의원은 청년의 이해를 대표할 것으로 기대된다. 본 논문은 일반적으로

\* 주저자. 명지대학교 정치외교학과 석사과정(E-mail: pilgrimevery5th@gmail.com)

\*\* 교신저자. 명지대학교 정치외교학과 교수(E-mail: hoiojk@mju.ac.kr)

가지는 이 사회적 기대를 제21대 국회의 법안 발의를 중심으로 경험적으로 검증해보고자 한다. 현재 국회 내 청년의원의 숫자는 13명이다. 전체 국회의원 중 약 4.3%의 비중으로 청년은 한국 정치영역에서 과소 대표되고 있는 정치적 소수자이다. 청년의 기술적 대표성 부족은 청년을 위한 입법화도 부족할 것이라는 예측으로 자연스럽게 이어진다.

역대 한국 국회에서 청년의원은 늘 저대표되어왔다. 제18대 국회에서는 당선 당시 만 40세 미만 국회의원이 7명<sup>1)</sup>, 제19대 국회에서는 9명<sup>2)</sup>이었다. 제18대, 제19대 국회에서는 만 30세 미만 국회의원은 없었다. 제20대 국회에서는 당선 당시 만 30세 미만 국회의원 1명을 포함하여 만 40세 미만 국회의원 2명으로 총 3명의 청년의원이 있었다.<sup>3)</sup> 제21대 국회에 들어와서 청년의원의 숫자는 10명 더 증가하여 총 13명의 청년의원이 국회에 입성했다. 제21대 국회의 경우 더불어민주당에서 지역구의원 5명, 더불어민주당에서 비례대표 의원 2명, 미래통합당에서 지역구의원 1명, 미래한국당에서 비례대표 의원 2명, 정의당에서 비례대표 의원 3명으로 총 13명의 청년이 국회의원으로 당선되었다(<표 1> 참고). 제21대 국회에 들어와서 청년의원이 증가함에 따라 이들이 과연 일반적 기대에 부응하여 청년을 위한 목소리를 내고 있는지는 학문적 연구의 주제로 탐색할 가치가 커지고 있다.

다른 국가들과 비교해보았을 때도, 한국 의회 내 청년의원은 저대표되고 있다. 윤혜영·정태일(2020)의 연구는 한국 사회 내에서 청년은 과소 대표되고 있음을 지적한다. 2018년 OECD 주요 회원국 연령별 의원 비율에서 한국의 청년의원 비율은 ‘30세 이하’에서 0.0%, ‘40세 이하’에서 2.3%, ‘45세 이하’에서 5.6%로 세 연령대에서 모두 최하위 수준을 보이며, 다른 OECD 국가들과 비교했을 때 청년의원의 수가 부족하다는 주장이다. 2018년, 국제의회연맹(Inter-Parliamentary Union)에서 발표한 ‘의회 내 청년 정치참여: 2018’에 의하

- 
- 1) 김세연(만 35세, 무소속·한나라당, 부산 금정), 이두아(만 37세, 한나라당, 비례대표), 김동성(만 37세, 한나라당, 서울 성동을), 홍정욱(만 38세, 한나라당, 서울 노원병), 이정희(만 38세, 민주노동당, 비례대표), 강용석(만 38세 한나라당·무소속, 서울 마포을), 김유정(만 39세, 민주당, 비례대표) 의원이 있었다.
  - 2) 김광진(만 30세, 새정치민주연합, 비례대표), 김재연(만 31세, 통합진보당, 비례대표), 장하나(만 34세, 새정치민주연합, 비례대표), 이자스민(만 35세, 새누리당, 비례대표), 문대성(만 35세, 새누리당, 부산 사하구갑), 이재영(만 36세, 새누리당, 비례대표), 권은희(만 38세, 새정치민주연합, 광주광산을), 김상민(만 38세, 새누리당, 비례대표), 이언주(만 39세, 새정치민주연합, 경기 광명시을) 의원이 있었다.
  - 3) 김수민(만 29세, 국민의당, 비례대표), 정은혜(만 32세, 더불어민주당, 비례대표), 신보라(만 33세, 새누리당, 비례대표) 의원이 있었다.

면, 150개 국가 중 30세 이하 청년의원의 비율에서 대한민국은 당시 30세 이하의 청년의원이 없었기에 0.0%로 최하위인 공동 106등을 하였다.<sup>4)</sup> 40세 이하 청년의원 비율을 기준으로 하면, 우리나라는 2.33%로 150개국 중 143등을 하였다. 국제의회연맹의 2021년 보고서에서는 2020년 기준 전세계 258개의 의회 내 30세 이하 의원 비율은 평균 2.6%, 40세 이하는 17.5%라고 밝히고 있다. 한국의 경우 40세 미만 의원 비율이 4.3%인 점을 고려하면, 국회 내 청년 정치 대표성은 국제적으로 최하위를 기록하고 있다.

〈표 1〉 제21대 청년국회의원 기본정보

의원명	정당명	비례대표/ 지역구	성별	당선 당시 나이(만)	재선
류호정	정의당	비례대표	여	27	초선
전용기	더불어민주당	비례대표	남	28	초선
용해인	기본소득당	비례대표	여	30	초선
오영환	더불어민주당	경기 의정부시갑	남	32	초선
장혜영	정의당	비례대표	여	33	초선
이소영	더불어민주당	경기 의왕시 과천시	여	35	초선
배현진	국민의힘	서울 송파구을	여	36	초선
장경태	더불어민주당	서울 동대문구을	남	36	초선
장철민	더불어민주당	대전 동구	남	36	초선
김남국	더불어민주당	경기 안산시 단원구을	남	37	초선
지성호	국민의힘	비례대표	남	38	초선
김예지	국민의힘	비례대표	여	39	초선
신현영	더불어민주당	비례대표	여	39	초선

\*출처 : 열린국회정보 정보공개포털

사회적으로도 과거와 달리 청년집단에 대한 정치적, 사회적 담론은 구체화되고 있다. 청년에 대한 사회적 관심은 「청년실업해소특별법」이 제정된 2004년경에 처음 시작되었다고 할 수 있다. 이 법안 제2조 제1항에서는 “‘청년’이라 함은 취업을 원하는 자로서 대통령이 정하는 연령에 해당하는 자를 말한다.”고 밝힌다. 이는 2020년 2월 4일 청년기본법이 제정되기 전까지 대한민국에서 청

4) 공동 106위를 한 국가는 총 42개국으로 싱가포르, 세네갈, 이라크, 이란, 페루, 캄보디아, 타이 등과 같은 국가들이 이에 속한다.

년은 취업을 원하는 자로 여겨졌음을 의미한다. 그러나 청년집단을 ‘취업을 원하는 자’로만 명명하기에는 청년집단은 매우 다원화되고 있다. 또한, 2004년 이후 청년집단은 일자리 분야뿐만 아니라 주거, 참여, 건강 등과 같은 다양한 분야에서 많은 어려움을 겪고 있는 세대이다. 이러한 변화를 반영하고자, 청년기본법 제1조(목적)는 “청년의 권리 및 책임과 국가와 지방자치단체의 청년에 대한 책무를 정하고 청년정책의 수립·조정 및 청년지원 등에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 명시하고 있다. 이에 따라 청년 또한 이전과는 다르게 정의되었다. 청년기본법 제3조 제1항에서 “‘청년’이란 19세 이상 34세 이하의 사람으로 명명한다. 다만, 다른 법령과 조례에서 청년에 대한 연령을 다르게 적용하는 경우에는 그에 따를 수 있다.”라고 적시하였다. 이는 청년을 더 이상 ‘취업을 원하는 자’로만 한정 짓지 않고, 연령으로 구분하고 있음을 보여준다. 그러나, 이 조항은 우리 사회에서 청년을 규정하는 연령이 몇 세인지에 대한 합의가 아직 이루어지지 않았다는 것 역시 보여준다. 예를 들어, 청년기본법에서는 청년을 19세 이상 34세 이하로 정하고 있으나,<sup>5)</sup> 더불어민주당은 당규 제2호 당원 및 당비규정 제2조(당원의 구분) 제4항에서 청년 당원은 만 45세 이하인 당원이라고 명명한다.<sup>6)</sup> 정의당은 정의당 당규 제1호 당원 부칙 제3조(청년당원의 지위와 권리) 제1항에서 청년 당원을 만 35세 이하로 규정하고 있다.<sup>7)</sup> 한편, 국민의힘은 당규 상설위원회 규정 제2장 상설위원회 제10절 청년위원회 제47조(구성 및 기능) 제2항에서 “청년위원회는 만 45세 미만의 위원(위원장, 부위원장 포함)으로 구성한다.”라고 명시하고 있다.<sup>8)</sup> 즉, 청년 당원을 만 45세 이하로 규정하고 있다고 조심스럽게 해석해볼 수 있다. 청년에 대한 나이 규정은 이처럼 기관별로, 상황별로 다르다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 통상적으로 청년이라고 규정할 수 있는 2030세대, 즉 40세 미만으로 최대 청년 범위를 설정하고자 한다. 그러나, 본 연구가 다루는 ‘청년의원’은 25세 이상 40세 미만이라는 기준을 사용하는데, 국회의원 출마가 가능한 나이가 2022년 1월 18일 공직선거법 개정 전까지는 25세 이상이었기 때문이다.<sup>9)</sup>

5) 청년기본법 제3조 제1항 “‘청년’이란 19세 이상 34세 이하인 사람을 말한다.”

6) (<https://theminjoo.kr/introduce/rule/regul>. 2022/9/18 검색)

7) (<https://www.justice21.org/newhome/about/info02.html>. 2022/9/18 검색)

8) ([https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/about/rule\\_view.do](https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/about/rule_view.do). 2022/9/18 검색)

9) 공직선거법 제16조(피선거권) 제2항에 의하면 “18세 이상의 국민은 국회의원 피선거권이 있다.”고 규정한다. 본 연구에서는 청년의원을 25세 이상으로 설정하였는데, 그 이유는 2022년 1월 18일 공직선거법이 개정되기 전까지 공직선거법 제16조(피선거권) 제2항에서 “25세 이상의 국민은 국회의원의 피선거권이 있다.”고 규정하였기 때문이다.

청년을 규정하는 연령 기준에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않았음에도 불구하고, 청년 이슈는 제20대 국회에서 청년기본법을 제정한 것을 기점으로 하여, 보편화, 의제화되고 있다. 청년 관련 법안<sup>10)</sup>은 제15대 0건, 제16대 7건, 제17대 22건, 제18대 52건, 제19대 133건이었으나 제20대 국회에 들어와서는 346건으로 그 수가 대폭 증가하여 의제화되는 청년 이슈의 위상을 보여준다. 이에 발맞추어, 2020년 9월 18일에 국무총리 청년정책조정위원회가 출범하였는데, 이는 청년기본법 제13조 청년정책조정위원회 규정에서 비롯된 것이다.<sup>11)</sup> 이 위원회에서는 청년정책에 관한 주요 사항을 심의, 조정한다. 이와 더불어, 2020년 9월 19일에는 제1회 청년의 날 행사가 국무조정실 청년정책추진단에 의해서 주최되었는데, 이 행사 역시 청년기본법 제7조에 의거하고 있다.<sup>12)</sup>

청년 세대에 대한 높아진 사회적, 정치적 관심은 학문적 연구의 필요성을 제기한다. 이에 본 연구는 국회 내에서 청년 세대에 대한 기술적 대표성의 제고와 실질적 대표성의 제고로 이어지는지를 검토하고자 한다. 이를 위해 제21대 국회 개원(2020년 5월 30일) 이후 2022년 8월 31일까지 ‘청년’이라는 단어가 포함된 법안을 추출하고 이 법안을 발의한 발의자가 누구인지를 분석하는 방법을 통해, 청년의원이 청년집단의 이해를 대표하고 있는지를 살펴볼 것이다. 또한 청년의원들이 발의한 법안들을 전수조사하고 기준에 따라 분류하여, 청년의원들은 어떠한 내용의 법안을 발의하고 있는지, 그들이 ‘누구’의 이해관계를, ‘무엇’을 위해 의정활동을 하는지를 살펴보고자 한다.

## II. 선행연구 검토 및 가설

Moe(1984)에 의하면, 정치란 시민에서 정치인, 정부 고위층 관계자에서 시민에게 직접 서비스를 제공하는 최하위 관료에 이르기까지 일련의 주인-대리인 관계로 구성된다. 이는 정치인의 활동이 주인인 유권자를 대리하는 활동을 해야만

---

본 연구의 분석범위인 제21대 국회의원 선거는 공직선거법이 개정되기 전이므로 25세 이상의 의원을 청년의원의 시작 범위로 설정하였다.

- 10) 청년 관련 법안이란 국회 의안정보시스템에서 제안이유 및 주요내용에 ‘청년’이라는 키워드를 넣었을 때 나온 법안을 의미한다.
- 11) 청년기본법 제13조 제1항 “청년정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 청년정책조정위원회를 둔다.”
- 12) 청년기본법 제7조(청년의날) “청년발전 및 청년지원을 도모하고 청년문제에 대한 관심을 높이기 위하여 대통령령으로 청년의 날을 지정한다.”

대표성을 확립할 수 있음을 의미한다. 대리인(agent)은 이들의 재량권에 따라서 수탁자(trustee) 및 파견인(delegate) 개념으로 구분이 가능하다. 수탁자의 입장에서선 선거권자의 이익을 위해 행동해야 함을 암시할 뿐이므로 의원의 선택과 판단력에 있어 선거권자가 구속력을 가질 수 없다. 이와 달리, 파견인의 입장에서는 의원이 유권자를 대표하는 자이기에 이들이 대표하는 사회구성원들의 의견이 충실히 반영되어야 함을 의미한다. 그러므로, 대의 민주주의 체제에서는 국민을 대표하는 국회의원이 실제로 실질적 대표(acting for)(Pitkin 1967)의 역할을 하고 있는가는 매우 중요한 문제이다.

한편, Pitkin(1972)에 의하면, 정치적 대표성은 네 가지로 분류할 수 있다. 형식적 대표성(formalistic representation), 기술적 대표성(descriptive representation), 상징적 대표성(symbolic representation), 그리고 실질적 대표성(substantive representation)으로 네 가지인데, 형식적 대표성은 대표자를 뽑는 법과 제도에 의한 대표성을 의미하고, 상징적 대표성은 대표자가 ‘감정이나 행위를 유발하는 상징’에 중점을 두고 대표하는 것을 의미한다. 기술적 대표성은 의회 내에서 하나의 집단을 대표하는 의원의 수를 의미한다. 반면에, 실질적 대표성은 하나의 집단을 대표하는 의원이 그 집단을 위해 발의한 법안의 수를 가리킨다. Pitkin(1972)은 실질적 대표(acting for)는 상징적 대표(standing for)와 달리 실질적인 활동이며, 정치적으로 유의미한 대표 활동이라고 주장한다. 윤혜영·정태일(2019)에 따르면, 달(Dahl)의 주장을 빌려 실질적 대표성은 민주적 정치대표성을 구현하는 가장 핵심적 본질이라고 말한다. 특히, 기술적 대표성과 실질적 대표성의 상관관계는 정치적 소수자의 대표성이 얼마나 구현되고 있는가를 판단하는 기준 역할을 한다(윤혜영·정태일 2020).

그러나 기술적 대표성의 증가가 실질적 대표성의 증대로 이어지는가에 대해서는 논란의 여지가 존재한다. Pitkin(1972)은 기술적 대표성의 증가가 실질적 대표성의 증대로 이어지지 않는다고 지적한다. 하지만, 여성, 성소수자와 같은 소수자 집단의 기술적 대표성 증가는 의회 내에서 남성의원(혹은 성소수자가 아닌 의원)이 여성, 성소수자 문제에 관심을 갖도록 변화를 이끈다(Celis et al. 2008; Reynolds 2013). 뿐만 아니라, 기술적 대표성의 증대는 소수자 집단의 정치참여 증대(Dassonneville & McAllister 2018)로, 실질적 대표성의 증대는 정치지식(정희옥 2011)이 증가하는데 긍정적인 영향을 끼친다. 더 나아가 비교적 최근의 연구에서는 청년, 여성, 소수 인종과 같이 소수자 지위에 있는 정치인은 자신의 이해관계를 대표하고자 노력한다는 주장도 있다(Lowande et al. 2019; McClean 2021). 다시 말해, 기술적 대표성의 증가는 실질적 대표성 증대

로 이어질 수 있다는 것이다. 맥클리언(McClean 2021)은 청년 정치인은 노년 정치인보다 청년 세대를 실질적으로 대표하고자 노력하고 있음을 밝히고 있다. 또한, 로완데 외(Lowande et al. 2019)는 여성, 소수 인종 및 민족 등은 자신과 정체성을 공유하고 있는 이들을 위해 의회에서 일을 하고 있음을 경험적으로 증명했다.

또한, 맨스브릿지(Mansbridge 1999)의 ‘대리 대표(surrogate representation)’ 개념도 본 연구와 관련성을 가진다. 대리 대표란 유권자가 속한 지역구에서 그 지역 유권자의 특정한 정치적 이해를 반영하지 못하는 이가 당선되었을 경우, 이 유권자는 다른 지역구의원이 자신의 입장을 자신의 지역구의원을 대신해서 대리 대표해줄 것을 요구하는 것을 의미한다. 이를 청년의원에 적용하면, 정치적 소수자인 청년 유권자는 청년의원이 부족한 현실에서 지역구가 다른 청년의원이라도 당선되어 자신을 대리 대표해줄 것을 원할 것이다. 따라서 청년의원이 재선에 성공하기 위해서는 청년 유권자의 민심을 충실히 반영할 필요가 있다. 합리적 유권자는 회고적-전망적 투표(retrospective-prospective voting)를 통해 정치인을 평가할 수 있기 때문이다(정다빈·이재목 2020; Fiorina 1981). 그렇기에, 이를 의식하는 청년의원은 실질적으로 청년을 대표하고자 하는 동기를 갖게 될 것이다.

이러한 정치적 대표성의 개념하에서 청년을 비롯한 정치적 소수 집단에 대한 연구는 다수 진행되어왔다. 청년집단에 대한 연구보다 앞서서 많은 연구가 축적된 분야가 소수자로서의 여성의 대표성에 관한 것이다. 2003년 선거법 개정을 통해서 여성정치할당제가 입법화되었다. 여성정치할당제 도입 전에 여성 국회의원은 14대 8명, 15대 12명, 16대 21명으로 여성은 국회 내에서 과소 대표되고 있었다. 여성정치할당제 도입 이후의 국회는 17대 43명, 18대 47명, 19대 54명, 20대 53명, 21대 57명으로 그 수는 점진적으로 증가하고 있지만, 21대 국회의 여성의원 비율은 19%로 여성은 여전히 의회 내에서 과소 대표되고 있다.

그렇다면, 여성의원의 기술적 대표성의 증가는 실질적 대표성 증가로 이어졌는가? 다수의 연구(김민정 2014; 김은경 2017; 김원홍 외 2007; 정민석·이현우 2020)에서 밝히는 바는 의회 내에서 기술적 대표성 증대는 실질적 대표성 증대로 이어졌다는 점이다. 17대 국회를 분석한 김원홍 외(2007)의 연구는 여성의원 이 여성친화적 정책을 만들 수 있기에 여성의원의 확대가 여성의 실질적 대표성 증대로 이어질 수 있다고 주장한다. 이와 같은 맥락에서, 김민정(2014)은 여성의원 이 여성 관련 법안을 많이 입안하였으므로 여성의원의 수적 증가가 실질적 대표성 증대로 이어진다고 본다. 국회 내 남녀성차를 분석한 정민석·이현우

(2020)의 연구는 비례대표의원과는 달리 지역구위원의 경우, 여성의원일수록 남성의원보다 여성을 실질적으로 더 대표하고 있음을 밝히고 있다. 이러한 경향성은 지방의회에서도 발견되었다. 김은경(2017)은 여성의원 비율이 최소 10% 이상인 7개의 광역의회를 분석하였는데, 그 결과 여성의 기술적 대표성 확대가 실질적 대표성 확대로 이어짐을 확인하였다.

여성에 대한 이러한 연구 결과는 청년집단에도 동일하게 적용될 것인가? 기존의 연구에서는 이 질문에 대한 답이 충분히 제시되지 않고 있는 상황이다. 우리나라 청년의 정치적 대표성에 대한 연구가 이루어지고는 있으나, 청년집단에 대한 기술적 대표성과 실질적 대표성의 상관관계를 실질적으로 분석한 연구를 찾기는 쉽지 않다. 청년 정치에 대한 연구는 2020년을 전후로 활발해지기 시작했다. 주된 연구의 동향은 (1) 인구 구조적 관점, (2) 청년의 정치참여, (3) 청년의 정치적 대표성으로 나누어진다. 먼저, 인구 구조적 관점에 따른 연구는 과거와 달리 현재 청년집단은 사회가 변화함에 따라 다른 특징을 가지고 있다고 주장한다(이운주 2019; 최태욱 2017). 청년집단은 고령화·저출생으로 적은 인구수를 가진 집단이며, 저성장과 양극화로 인한 피해 집단이며, 이 피해에 대한 정체성을 공유하고 있는 집단이라는 것이다. 이는 ‘노인 정치(gerontocracy)’로 인한 세대 불균형적 분배 정책으로 발생하고 있다(최태욱 2017). 또한, 현 청년 세대는 사회 내 또 다른 정치적 세력으로 성장하고, 경제적 불평등 문제를 넘어서 사회, 문화에 있어 자신들만의 정체성을 형성하고 있다(이운주 2019). 따라서 현 청년 세대는 다른 정치적 소수자 집단과 달리 ‘종속적’인 권력관계에 위치하고 있지는 않으나, 현재 자신들이 처한 상황에 대해서 공통적으로 공감하는 바가 있고, 이에 대해 정치권에 지속적으로 목소리를 내고 있다는 것이다.

다음으로, 청년의 정치참여에 관한 연구도 활발히 되고 있다. 이들 연구에 따르면 의회 내에서 과소 대표되고 있는 청년들의 정치참여 활성화를 위해 제도적 개선을 요구하고 있다(김푸른 2019; 윤지소·권수현 2020; 윤혜영·정태일 2020; 이종희 2021; 정다빈·이재묵 2019; 최선 2020). 제도적 개선으로는 단순 다수대표제의 불비례성을 극복하기 위해 비례대표제 전면적 혹은 부분적 도입으로 선거제도를 변경, 청년정치할당제 도입, 청년정치보조금 제도 도입 그리고 정당의 청년 정치인 발굴을 위한 노력 등을 주장하고 있다. 한편, 청년정치할당제에 대해서는 학자들마다 입장 차가 존재하는데, 정다빈·이재묵(2019)은 청년정치할당제가 청년의 대표성을 높이는 데에 있어 양(+의 영향력을 보여주었으나 통계적으로는 유의미하지 않았다고 밝혔다. 한편, 허석재(2021)는 ‘공정’의 측면에서 청년정치할당제에 대해 청년층 내에서 선호가 엇갈리고 있고, 청년층

의 지지 또한 다른 연령층에 비해 높지 않다고 주장한다.

마지막으로, 청년의 정치적 대표성에 관한 기존 연구들을 살펴보면, 정다빈·이재목(2018)은 지방의회에서 연령이 낮을수록 입법 활동성이 높아짐을 발견하면서, 지방의회에서 청년의원이 많아질수록 청년 세대의 정치적 대표성 제고로 이어질 수 있을 것이라고 주장한다. 반면에 장선화·김윤철(2021)은 청년의 기술적 대표성이 증대된다고 하더라도 실질적 대표성 증대로 이어지지 않는다고 주장한다. 제21대 국회에서 청년의원이라고 부를 수 있는 의원은 ‘연령’이라는 개인적 배경으로 인해서 청년의원으로 지칭되었을뿐 각자가 선거에 출마한 실제적 계기는 다르기 때문이다(장선화·김윤철 2021). 박선경(2022)의 경우에는 청년 세대에 대한 기술적 대표성의 증대를 요구하기 위해서 청년에 대한 기술적 대표성 증대가 실질적 대표성 증대로 이어지는가에 대한 실질적인 연구가 필요하다고 주장하고 있다.

한국의 정치과정에서 청년이 저대표되고 있다는데에는 다수의 선행연구가 동의하고 있다. 그러나, 한 걸음 더 나아가서, 낮지만 그래도 증가하고 있는 청년들의 기술적 대표성이 청년을 위한 입법화로까지 이어지고 있는지에 대한 분석은 거의 없다. 그 배경에는 청년의원의 숫자가 극히 적어 기술적 대표성에 따른 실질적 대표성의 상관관계를 파악하는 것이 어렵거나, 또는 무의미했기 때문일 수 있다. 그러나, 청년의원 수가 18대 이후로 점진적으로 증가해오고 있고, ‘소수자’로서의 청년에 대한 사회적 관심이 늘어나고 있는 현 상황은 이에 대한 학문적 연구의 필요성을 강하게 제기한다.

이에 본 연구는 다음과 같은 가설을 제시한다.

**<가설> 청년의원일수록 청년 관련 법안을 더 많이 발의할 것이다.**

### Ⅲ. 연구 방법

본 연구는 제21대 국회 개원 이후로 약 27개월간(2020년 5월 30일~2022년 8월 31일까지)의 청년 관련 입법 활동을 분석하였다. 양적 연구와 질적 연구를 모두 수행하여, 양 방법론의 한계를 보완하고자 하였다. 먼저, 21대 국회에서 청년의원이 얼마나 청년을 대표하고 있는가를 기술통계 분석을 통해서 알아볼 것이며, 회귀분석을 통하여 가설을 검증할 것이다. 또한 청년 법안의 내용에 대한 질적 조사를 통해, 구체적으로 청년의 ‘어떤’ 이해관계가 대변되고 있는지 살펴볼 것이다.

중속변수인 ‘청년 관련 법안 건수’는 국회의안정보시스템에서 제안이유 및 주요내용에 ‘청년’이라는 키워드를 넣었을 때 나오는 법안들을 모두 포함하였는데 총 275건의 법안이 분석 대상이 되었다.<sup>13)</sup> 법안 발의는 의원들이 자신과 이해관계에 있는 이들에게 보내는 일종의 신호(signal)이자 자신의 입장을 표현하는 중요한 수단이다(Katzmann 1989). 또한, 국회의원의 법안 발의는 입법 과정의 첫 단계이자 의회의 가장 핵심적 수단이기(서현진·박경미 2009), 청년의 정치적 대표성을 알아보기 위한 연구에서 청년 관련 법안 발의 여부는 중요한 연구 대상이 된다. 본 연구가 대상으로 삼은 총 275건 중 임기 내 사퇴한 이규민 전 의원 2건, 이광재, 이낙연, 이영 전 의원이 각각 1건씩 대표 발의한 법안 총 5건이 있기에 이들은 실제적인 결과값에서는 제외하였다.<sup>14)</sup> 따라서 질적 분석을 제외한 양적 분석의 실질적인 데이터값은 현직 의원들이 대표 발의한 법안 270건을 분석 대상으로 하였다.

독립변수들은 다음과 같이 처리되었다. ‘청년의원’ 변수의 경우, “청년의원=1”, “비청년의원=0”으로 더미 변수화하였다. 25세 이상에서 40세 이하의 의원이 청년의원으로, 그 외의 의원은 비청년의원으로 코딩하였다. 성별의 경우, “여성=1”, “남성=0”으로, 소속 정당 변수는 제21대 총선 시기, 거대 정당의 위성정당이 난립했던 상황으로 인해 이 연구에서는 크게 “보수정당 계열=1”, “진보정당 계열=2”로 의원들의 소속 정당을 분류하였다. 진보정당 계열로는 더불어민주당, 정의당, 기본소득당, 시대전환당을, 보수정당 계열로는 국민의힘을 포함하였다. 무소속 의원 7명은 각 의원의 당선 이력을 바탕으로 진보정당 계열과 보수정당 계열로 나누었다. 그 결과, 김진표, 김홍걸, 민형배, 박완주, 양정숙, 양향자, 윤미향 7명 모두 진보정당 계열로 분류하였다. 선수의 경우, “초선=1, 재선=2, 삼선=3, 사선=4, 오선=5, 육선=6”으로 코딩하였다. 지역구·비례대표 변수는 “지역구=1”, “비례대표=0”으로 코딩하였다. 마지막으로, 거주하는 청년의 수와 전체 인구 대비 비율도 통제변수로써 포함하였다. 이 변수를 위해 2022년

- 
- 13) 제안이유 및 주요내용에 ‘청년’이라는 키워드가 포함되었지만, 청년과 관련성이 없는 법안 11건, 위원장 발의안 16건, 정부안 13건은 제외하였다. 청년과 관련성이 없는 법안으로는 김승수 의원이 대표 발의한 ‘가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 2100611)’, ‘소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 2100612)’, 배현진 의원이 대표 발의한 ‘도산 안창호 선생이 설립한 ‘LA 홍사단’의 미국 내 사적지 지정을 위한 정부 대응 촉구 결의안(의안번호 2113058)’, 지성호 의원이 대표 발의한 ‘조세특례제한법 일부개정법률안(의안번호 2112944)’ 등이 있다.
- 14) 이규민 전 의원이 대표 발의한 일경험수련생 보호에 관한 법률안(의안번호 2103291), 중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법 일부개정법률안(의안번호 2107354), 이광재 전 의원이 대표 발의한 한·중남미재단법안(의안번호 2115439) 등이 있다.

8월 기준으로 행정안전부에서 제공하는 ‘주민등록 인구 및 세대현황’ 데이터에서 행정구역 시·군·구를 기준으로 18세에서 39세에 해당하는 사람의 수와 전체 인구수 대비 비율을 활용하였다. 이는 각 선거구별이 아닌 하나의 시·군·구 청년 인구 수를 바탕으로 한다. 예를 들어, 강원도 원주시의 선거구인 강원 원주시갑과 강원 원주시을로 각각 나누어 청년 인구 수를 구한 것이 아니라 강원도 원주시의 청년 인구 수로 통합하였다. 분석의 한계점이기는 하나, 현재 가장 접근가능한 데이터 형태였다는 점을 밝힌다.

#### IV. 분석 결과

<표 2>는 청년의원에 대한 주요 변수의 기술통계분석 결과이다. 먼저 성별을 살펴보면, 청년의원은 여성이 7명, 남성이 6명으로 남녀 성비가 거의 균등하다. 다음으로, 청년의원은 진보정당에서 보수정당보다 더 많이 발견된다. 13명의 청년의원 중 3명이 보수정당 계열이고, 10명은 진보정당 계열이다. 이는 청년 이슈가 진보정당에서 더 강하게 제기되고 있는 것으로 해석될 수 있는 부분이다. 이념 성향이 진보적이고, 더불어민주당과 정의당을 지지하는 사람일수록 국회 내 청년정치인 확대 필요성을 느끼고 있다는 주장과 맥을 같이한다(윤광일 외 2020). 청년의원 중 지역구의원은 6명, 비례대표 의원은 7명으로 거의 비슷하다. 마지막으로, 청년의원은 모두 초선으로 재선이 된 이는 없음을 알 수 있다.

<표 2> 청년의원 여부에 따른 주요 변수의 기술통계

변수	구분	청년의원 여부	
		청년의원	비청년의원
성별	여성	7	49
	남성	6	237
정당	진보정당	10	174
	보수정당	3	112
지역구·비례대표	지역구	6	246
	비례대표	7	40
선수	초선	13	144
	재선 이상	0	142

<표 2>가 13명의 청년의원이 어떤 특징을 지니고 있는지 대략적으로 살펴본

것이라면, <표 3>은 청년의원은 정말 청년을 위해 일하는지를 탐색적으로 살펴본 것이다. 청년의원이 비청년의원보다 대표 발의한 건수는 적지만, 비청년의원과 함께 공동 발의에 참여한 경우는 다수 존재한다. 예를 들어, 배현진, 장혜영, 지성호, 오영환, 이소영 의원은 대표 발의는 하지 않았지만, 청년 관련 법안을 비청년의원과 함께 공동 발의하였다. 한편, 신현영 의원은 청년의원에 속하지만 한 번도 청년 관련 법안을 발의하지 않았다. 청년 관련 법안 270건을 대상으로 대표 발의 비율을 살펴보면 장경태 의원(10.74%)을 제외하고는 모두 3% 이하이다. 이는 정당 내에서 청년 정치인으로 성장한 류호정, 장혜영, 장경태 의원을 제외하고는 청년의원들이 변호사, 교수, 의사, 방송인, 예술인 출신으로 일반 청년 세대가 아니라 자신의 직능직 이해관계를 대표하기 위해 출마한 것이기 때문일 수도 있다(장성화·김윤철 2021). 그러나 보다 근본적으로 청년 법안 대표 발의 비율이 낮은 이유는 기술적으로 청년의원의 수가 적은 데서 기인하는 것일 수도 있다.

<표 3> 청년의원별 청년 법안 발의 건수 기술통계분석

의원명	정당명	대표·공동 발의 건수		청년 법안 대표·공동 발의 건수		총 청년 법안 건수 대비 대표 발의 비율
		대표	공동	대표	공동	
류호정	정의당	대표	36건	대표	3건	1.11%
		공동	589건	공동	11건	
전용기	더불어민주당	대표	116건	대표	7건	2.59%
		공동	1,078건	공동	28건	
용혜인	기본소득당	대표	22건	대표	2건	0.74%
		공동	572건	공동	7건	
오영환	더불어민주당	대표	48건	대표	0건	0%
		공동	2,422건	공동	56건	
장혜영	정의당	대표	30건	대표	0건	0%
		공동	391건	공동	8건	
이소영	더불어민주당	대표	22건	대표	0건	0%
		공동	326건	공동	7건	
배현진	국민의힘	대표	36건	대표	0건	0%
		공동	290건	공동	3건	

의원명	정당명	대표·공동 발의 건수		청년 법안 대표·공동 발의 건수		총 청년 법안 건수 대비 대표 발의 비율
		대표	공동	대표	공동	
장경태	더불어민주당	대표	81건	대표	29건	10.74%
		공동	1,102건	공동	26건	
장철민	더불어민주당	대표	50건	대표	1건	0.37%
		공동	778건	공동	21건	
김남국	더불어민주당	대표	48건	대표	1건	0.37%
		공동	800건	공동	26건	
지성호	국민의힘	대표	18건	대표	0건	0%
		공동	728건	공동	9건	
김예지	국민의힘	대표	132건	대표	1건	0.37%
		공동	1,029건	공동	24건	
신현영	더불어민주당	대표	60건	대표	0건	0%
		공동	311건	공동	0건	

이어서, <표 4>는 청년 법안을 중심으로 어떤 의원이 청년 이슈에 관심을 갖고 있는지를 보여준다. 비청년 의원이 더 많이 발의 과정에 참여한 것을 알 수 있는데, 이는 수적으로 청년 의원보다 비청년 의원이 많기 때문이다. 하지만, 대표·공동 발의 비율을 비교해보면, 청년 의원이 비청년 의원보다 더 많이 청년 법안 발의 과정에 참여하고 있음을 발견할 수 있다. 또한, 남성의원이 여성의원보다, 지역구 의원이 비례대표 의원보다 더 많이 청년 관련 법안을 발의한 것으로 나타났다. 이 결과 또한, 남성의원이 여성의원보다, 지역구 의원이 비례대표 의원보다 수적으로 우세하기 때문인데, 대표 발의와는 달리 공동 발의에 있어서는 여성의원, 비례대표 의원의 공동 발의 비율이 더 높은 것으로 나타나고 있다. 한편, 소속정당별로 살펴보면, 진보정당이 보수정당보다 더 많이 발의하고 있어, 청년집단에 대한 정치적 대표성이 진보정당에서 더 많이 구현되고 있는 것을 보여준다. 선수에 있어, 초선 의원이 청년 관련 법안 발의 건수가 더 많은 것으로 나타났다. 제21대 국회에 입성한 청년 정치인 모두 초선인 점과 선수가 낮을수록 입법 활동에 더 적극적이라는 점(서현진·박경미 2009; 이현출 2009; 정희욱 외 2016; 정희욱 2019)이 반영된 결과이다.

〈표 4〉 청년 법안 발의 건수에 대한 주요 변수의 기술통계분석

변수	구분	청년 관련 법안 대표 발의(총 270건)		청년 관련 법안 공동 발의(총 3,353회)	
		발의 건수/ 인원수	대표 발의 비율(%)	발의 횟수/ 인원수	공동 발의 비율(%)
청년의원 여부	청년의원	44/13	<b>338.46%</b>	226/13	<b>1738.46%</b>
	비청년의원	226/286	79.02%	3027/286	1058.38%
성별	여성	37/56	66.07%	629/56	<b>1123.21%</b>
	남성	233/243	<b>95.88%</b>	2624/243	1079.83%
정당	진보정당	187/184	<b>101.63%</b>	2214/184	<b>1023.26%</b>
	보수정당	83/115	72.17%	1039/115	903.47%
지역구· 비례대표	지역구	234/252	<b>91.40%</b>	2715/252	1077.38%
	비례대표	36/47	76.59%	538/47	<b>1144.68%</b>
선수	초선	157/157	<b>100%</b>	1998/157	<b>1272.61%</b>
	재선	67/70	95.71%	744/70	1062.85%
	삼선	27/39	69.23%	296/39	758.97%
	사선	19/20	95%	138/20	690%
	오선	0/12	0%	77/12	641.66%
	육선	0/1	0%	0/1	0%

다음으로, 본 연구 가설을 검증하기 위해서 OLS 회귀분석을 실시하였다. <표 5>에 따르면, 청년 법안 대표 발의 건수에서는 청년의원 여부만이 유의미한 영향력을 미치는데, 청년의원일수록 청년 법안 대표 발의 건수가 많아지고 있음을 확인할 수 있다. 공동 발의 건수를 종속변수로 한 분석에서도 역시 청년의원 여부가 유의미한 영향력을 미쳤고, 이는 청년의원일수록 청년 법안을 공동 발의하는 건수가 많아짐을 의미한다. 또한, 소속 정당 변수에 있어서 진보정당일수록 공동 발의 건수에 유의미한 영향력을 미치고 있다. 이는 청년집단이 진보정당에서 더 대표되고 있음을 의미한다. 한편, 선수 변수에서는 초선일수록 공동 발의 건수에 유의미한 영향력을 보인다. 이는 기존의 연구(서현진·박경미 2009; 이현출 2009; 정희욱 외 2016; 정희욱 2019)들이 증명했듯이 선수가 낮을수록 입법 활동에 더 적극적이라는 발견이 본 연구에서도 재확인됨을 시사한다. 결과적으로, 본 연구의 분석 결과는 청년의원일수록 청년을 대표한다는 연구 가설이 지지됨을 보여준다. 청년의원들은 전체 국회의원 대비 4.33%로 과소 대표되고 있음에도 불구하고, 실질적으로 청년집단을 대표하고자 노력하고 있는 것이다.

〈표 5〉 청년 법안 대표 · 공동 발의 건수에 대한 회귀분석

	대표 발의 건수	공동 발의 건수
청년의원 여부	<b>2.741484***</b> (.5818153)	<b>5.236933*</b> (2.255238)
성별	.470884 (.3283786)	.1575021 (1.272864)
소속정당	.1409222 (.2553891)	<b>3.057232**</b> (.9899418)
지역구· 비례대표	-40.42341 (59.18696)	-163.5557 (229.4211)
선수	-.1305798 (.1056024)	<b>-1.900548***</b> (.4093371)
청년 인구수 <sup>15)</sup>	-1.30e-06 (1.88e-06)	-5.23e06 (7.28e-06)
청년 인구 비율	3.509419 (3.454589)	-3.239111 (13.39071)
상수	40.10901 (58.93891)	174.4564 (228.4596)
사례수	299	299
R-Squared	0.0919	0.1318

\*p>0.05, \*\*p>0.01, \*\*\*p>0.001

- 15) 청년 인구수는 2가지 방식을 사용하여 회귀분석을 진행하였다. 첫 번째 방식은 <표 5>에 적용된 방식으로 청년 인구수 평균(총 청년 인구 수/총 인구 수)을 구하여 비례대표 의원에게 임의로 부과한 것이다. 두 번째 방식은 비례대표 의원에게 임의의 값 0을 부여한 것이다. 그 결과, ‘청년 인구수’에 대한 회귀분석에서 대표 발의의 경우에는 추정회귀계수(표준오차, 유의수준) -1.30e-06(1.88e-06, 0.491)이, 공동 발의는 추정회귀계수(표준오차, 유의수준) -5.23e-06(7.28e-06, 0.473)의 값이 도출되었다. 즉, ‘청년 인구수’라는 통계변수는 청년 법안 발의 행태에 통계적으로 유의미한 값을 갖지 않았다. 청년 인구 비율 변수 역시 동일한 방식으로 진행하였다. 그 결과, 대표 발의 건수의 경우에는 추정회귀계수(표준오차, 유의수준) 3.509419(3.454589, 0.311)가, 공동 발의는 추정회귀계수(표준오차, 유의수준) -3.239111(13.39071, 0.809)의 값이 나와 청년 인구수와 청년 인구 비율의 영향력은 모두 통계적으로 유의미하지 않았다.

양적인 분석을 통한 청년의 정치대표성 분석은 자칫 어떤 ‘내용’의 대표성인가의 문제를 간과하기 쉽다. 따라서 본 연구는 제21대 국회에서 발의된 청년 법안에 대한 질적 분석을 시도하였다.

<표 6>은 청년 법안 현황을 살펴본 표이다. 총 275건의 청년 법안을 제안이유 및 주요내용을 바탕으로 정치, 국가균형발전, 일자리, 주거, 소득, 생활, 병역, 교육 및 기타의 8가지로 분류하였다. 그 결과, 일자리 분야가 78건(28.36%)으로 가장 큰 비중을 차지하였고, 그 뒤를 정치 분야가 65건(23.36%)으로 뒤따랐다. 소득 분야 41건(14.09%), 국가균형발전 분야 30건(10.90%), 주거 분야 28건(10.18%), 생활 분야 14건(5.09%), 병역 분야 11건(4%), 교육 및 기타 분야 8건(2.90%) 순이었다. 1순위인 일자리 분야는 일자리 창출을 통한 고용 불안을 해소하기 위한 법안, 채용 비리를 막기 위한 법안 등이 대표적인 법안이었다. 다음 순위인 정치 분야는 청년의 정치적 대표성 증대를 위한 법안이 다수 발의되었다. 이와 관련된 법안으로는 「공직선거법 일부개정법률안」(7건), 「정치자금법 일부개정법률안」(4건)이 있다. 「공직선거법 일부개정법률안」에서는 청년의 기술적 대표성 증대를 위해서 기탁금 납부 면제 및 하향과 반환 요건 완화를 주장하고, 피선거권 연령을 18세로 낮추고, 청년정치할당제를 도입하자고 주장하고 있다. 「정치자금법 일부개정법률안」에서는 청년추천보조금 확대, 정당내 경상보조금의 일정 비율을 청년정치발전을 위하여 사용하도록 하고자 한다. 이러한 법안 발의가 다수 이루어진다는 것은 의회 내에서도 청년은 과소 대표되고 있음을 인정하고, 청년의 정치적 대표성 확보를 위해서는 기술적 대표성이 증대되어야 함에 청년의원과 비청년의원 모두 동의하고 있음을 의미한다. 이와 더불어, 청년청·청년처 설치 등의 법안이 정치 분야에서 발의되었다.

3순위인 소득 분야는 청년의 소득과 관련하여 학자금 대출, 청년기본자산, 국민연금제도 등과 관련한 법안이 발의되었다. 4순위 국가균형발전은 지방인구소멸에 대응하는 「지방소멸위기지역 지원 특별법안」, 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률안」 등과 같은 법안들이 주로 발의되었다. 주거 분야는 「청년주거안정특별법안」, 「지방세특례제한법 일부개정법률안」 등과 같은 청년이 안정적으로 집을 구할 수 있도록 하는 법안이, 병역 분야는 군 문제와 관련한 「군인연금법 일부개정법률안」, 「병역법 일부개정법률안」 등이, 생활 분야는 청년의 안전(「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안」, 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 일부개정법률안」 등), 건강(「건강가정기본법 일부개정법률안」, 「소아·청소년·청년 당뇨병 환자 등 지원에 관한 법률안」 등) 등 생활과 관련한 법안이 발의되었다. 마지막으로, 교육 및 기타는

학점당 등록금제, 학생기숙사와 관련한 법안 등이 발의되었다. 요컨대, 제21대 국회의원들은 다른 어떤 분야보다도 일자리와 정치 분야에서 중점적으로 청년을 실질적으로 대표하고자 노력했다고 평가할 수 있겠다.

〈표 6〉 청년 법안 현황

	정치	국가 균형 발전	일자리	주거	소득	생활	병역	교육 및 기타	총합
건수	65건	30건	78건	28건	41건	14건	11건	8건	275건
발의 비율 <sup>16)</sup>	23.63%	10.90%	28.36%	10.18%	14.09%	5.09%	4%	2.90%	100%

다음은 청년의원만이 발의한 차별성이 있는 법안의 내용을 질적으로 분석하였다(〈표 7〉 참고). 청년의원만 독자적으로 발의한 법안은 총 14건으로 전체 청년 법안 대비 5.09%이다. 낮은 비율이나 수적 열세인 청년의원이 실질적으로 청년집단을 대표하고자 비청년의원과 차별성을 갖는 법안을 발의했음을 의미한다. 이 14건의 법안을 내용별로 살펴보면 청년의 정치적, 사회적, 문화적, 경제적 권리를 보장하기 위한 법안들이 주를 이룬다. 이 중 각 1건씩 대표 발의한 김예지 의원과 류호정 의원을 제외한 12건은 장경태 의원이 발의하였다. 장경태 의원이 발의한 「건강가정기본법 일부개정법률안」, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 일부개정법률안」과 김예지 의원이 발의한 「장애인고용촉진 및 직업재활법 일부개정법률안」을 제외하고는 모든 법안에서 청년의원이 공동발의자로 참여하였다. 예를 들어, 장경태 의원이 대표 발의한 「세대공존위원회 설치 및 운영에 관한 법률안」에는 김남국, 류호정, 오영환 의원이, 「정당법 일부개정법률안」에는 김남국, 오영환, 장철민, 전용기 의원이 공동발의자로 참여하였다. 류호정 의원이 대표 발의한 「채용비리 처벌에 관한 특별법안」에는 장경태, 장혜영 의원이 공동 발의하였다. 요컨대, 청년의원들은 대표 발의 혹은 공동 발의를 통해서 청년집단을 위한 대표의 기능을 어느 정도 하고 있음을 알 수 있다.

16) 발의 비율은 모두 소수점 둘째 자리에서 ‘머림’한 값이다.

〈표 7〉 청년의원이 독자적으로 발의한 청년 법안

	의안명 및 의안번호	대표 발의자	청년의원 공동발의 유무	제안이유 및 주요내용
1	건강가정기본법 일부 개정법률안, 2102986	장경태	無	가족구성원의 종합적인 건강증진대책 대상에 청년 포함.
2	국유재산특례제한법 일부개정법률안, 2110657	장경태	류호정, 오영환	청년 창업을 위하여 국유재산을 무상으로 한국청년경제인협회에 대부할 수 있도록 국유재산특례를 규정하고 있는 현행법에 반영.
3	군인연금법 일부개정법률안, 2108324	장경태	김남국, 오영환	「군인연금법」개정을 통해 병역의무를 성실히 수행한 청년의 전역 후 생활에 보탬.
4	생애 최초 국민연금가입 청년에 대한 연금보험료 지원법안, 2108279	장경태	김남국, 오영환	국민연금 가입자 자격을 취득한 청년에게 연금보험료의 1개월분 지원.
5	세대공존위원회 설치 및 운영에 관한 법률안, 2108468	장경태	김남국, 류호정, 오영환	세대공존위원회를 설치·운영하여 발전적인 방향 제시와 국민통합에 이바지.
6	수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안	장경태	오영환	청년어업인 직접지불제도의 법적 근거 명확화.
7	장애인고용촉진 및 직업재활법 일부개정법률안, 2102978	김예지	無	청년 장애인근로자 사건이 재발하지 않도록 장애인 근로자를 실효성있게 보호.
8	정당법 일부개정법률안, 2101178	장경태	김남국, 오영환, 장철민, 전용기	정당이 여성 및 청년정치인 발굴·교육체계를 구축·운영하고, 공직선거 후보자로 지원하고 추천될 수 있는 정치환경 조성.
9	정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 일부 개정법률안, 2102988	장경태	無	생애주기 및 성별에 따른 정신건강증진사업 대상에 청년 추가.
10	채용비리 처벌에 관한 특별법안, 2107507	류호정	장경태, 장혜영	채용비리 개념 정의, 처벌 및 몰수·추징에 관한 특례 규정.
11	청년기업지원에 관한 법률안, 2110656	장경태	류호정, 오영환	청년 창업 토대를 조성하고, 청년 창업에 필요한 자금을 국가가 지원.
12	청년세법안, 2108284	장경태	김남국, 오영환	청년 사업을 위한 적정 재원을 마련함으로써 청년 일자리사업의 지속성과 안정성 확보.
13	청년신용보증기금법안, 2108284	장경태	김남국, 오영환	청년에게 신용보증서 제공하여, 금융회사 대출 가능토록 하고 건전한 신용질서 확립.
14	청년주거안정특별법안, 2104412	장경태	김남국, 전용기	무주택 청년층에 대한 주거 안정 지원.

\*출처 : 국회 의안정보시스템

## V. 결 론

본 연구는 국회 내에서 청년집단의 기술적 대표성과 실질적 대표성의 관계를 파악해보고자 하였다. 이에 제21대 국회에서 발의된 총 275건의 청년 관련 법안을 중심으로 하여 정치적 대표성에 관한 양적, 질적 연구를 동시에 수행하였다.

분석 결과, 청년의원일수록 대체적으로 청년집단을 대표하고자 노력하고 있음을 알 수 있었다. 대표 발의와 공동 발의 모두 청년의원 변수는 청년 법안 발의 건수에 긍정적이고, 통계적으로 유의미한 영향력을 보여주었다. 이를 통해, 청년의원일수록 청년 관련 법안을 많이 발의할 것이라는 가설이 지지되었다. 총 275건의 청년 법안 중 청년의원은 44건(16%)을 대표 발의하였다. 이 중 14건은 비청년의원은 발의하지 않은 청년의원만이 발의한 독창적인 법안이었다. 또한, 이 과정에서 3건의 법안을 제외하고는 다른 청년의원들이 공동발의자로 참여하여 청년 세대를 실질적으로 대표하고자 하였다. 이 법안들은 내용적으로 청년 세대의 정치적, 사회적, 문화적, 경제적 권리를 증대하기 위한 법안이었다. 질적 분석을 통해서도 알 수 있는 사실은 청년의원이 청년집단을 실질적으로 어느 정도는 대표하고 있다는 사실이다. 하지만, 13명의 청년의원이 모두 청년을 대표하기 위해서 노력하는 것은 아니었다. 이는 ‘연령’이라는 개인적 배경만으로 청년의원이라고 칭하는 것은 한계가 있음을 시사한다. 그러므로, 의회 내에서 실질적으로 청년을 대표하고자 하는 청년의원의 수가 많아져야 청년의 정치대표성이 진정으로 향상될 수 있을 것이다. 즉, 실질적 대표성을 제고하기 위해서는 의회 내에서 소수자의 기술적 대표성이 어느 정도 확보되어야만 한다. 캔터(Kanter 1977)는 소수자의 의견을 제대로 반영하기 위해서는 소수 집단의 비율이 임계수치(critical mass)인 15%에는 도달해야 한다고 주장한다. 그러나, 한국 내 청년의원은 299명의 의원 중 13명으로, 4.3%의 비율을 차지하고 있어 임계수치 그 근처에도 근접하지 못하고 있는 것이 현실이다. 결론적으로, 청년집단에 대한 기술적 대표성이 일차적으로 높아져야지만, 청년을 위한 실질적인 법안이 더 많이 발의될 수 있을 것이다.

한편, 정치 분야와 관련된 청년 법안이 큰 비중으로 발의되었다는 발견도 흥미롭다. 이 법안들은 피선거권 연령 인하, 청년정치할당제, 청년추천보조금, 기탁금 완화, 청년청·청년처 설치 등을 주장하는 법안이었다. 특히, 청년정치할당제는 우리 사회에서 숙의가 필요한 주제이다. 정다빈·이재목(2019), 허석재(2021)의 연구에서 밝히듯 청년정치할당제에 대해서는 청년층 내에서도 의견이 갈리기 때문이다. 이러

한 법안 중 청년 정치 활성화를 위한 실질적인 법안 세 건이 최근에 통과되었다. 2022년 1월 18일 「공직선거법 일부개정법률안(대안)」(의안번호 14208)을 공포함으로써 국회의원 피선거권 연령을 18세로 인하하였다. 다음으로, 2022년 2월 22일 「정치자금법 일부개정법률안(대안)」(의안번호 14762)을 통해 청년후보자를 추천하는 정당에 보조금을 지급하는 청년추천보조금제를 도입하였다. 마지막으로, 2022년 4월 20일에 「공직선거법 일부개정법률안(대안)」(의안번호 2115295)에서는 청년 정치참여 활성화를 위해서 29세 이하인 경우 기탁금을 현행의 50%로, 30세 이상 39세 이하인 경우 현행의 70%로 기준을 변경하였다. 이 변화들을 통해서 제21대 국회 이후로 청년의원의 양적 증가가 이어질 것으로 예상된다.

이러한 국회의 노력이 헛되지 않기 위해서는 무엇보다 정당의 역할이 중요하다. 정당의 주요한 목적 중 하나는 정치 교육을 제공하는 것이다. 각 정당은 젠더 갈등과 같이 ‘실체없는 유인가치(문우진 2021, 81)’를 만드는 데에 중점을 두는 것이 아니라 한국 민주주의 발전을 위해서 미래세대 정치인을 교육하는데 더 큰 노력을 경주해야 할 것이다. 또한, 당사자인 청년 유권자의 노력도 필요하다. 청년 유권자는 청년의 목소리가 실질적으로 반영될 수 있도록 투표에 적극적으로 참여하여 자신의 의견을 표명해야 한다. 현시대를 살아가는 청년은 고령화·저출생, 정치적·사회적·경제적 양극화로 인한 피해에 집단적으로 공감하는 정체성을 형성해나가고 있다. 그러나, 청년들은 각자가 처한 상황에 따라서 다른 정체성도 함께 만들고 있다는 점을 감안할 때 청년집단은 동질적인 집단만은 아니다. 따라서 의회 내 기술적 대표성·실질적 대표성 확보를 위해서는 이들의 다양한 목소리가 계속해서 공유될 수 있는 공론의 장과 다양한 이해를 대표해줄 정치엘리트가 필요한 시점이다.

본 연구는 청년집단에 대한 국회 내 기술적 대표성과 실질적 대표성의 상관관계에 대한 실증적인 연구가 부족한 시점에서 청년 법안을 전수 조사하여 양적, 질적 분석을 선행적으로 진행해보았다는 점에서 의의가 있다. 다만, 본 연구에는 몇 가지 한계점이 존재한다. 제21대 국회 전반기를 중점적으로 분석하였기에 청년집단에 대한 기술적 대표성과 실질적 대표성의 상관관계를 제21대 국회 전체적인 현상으로 일반화하기 어려운 점이 있다. 또한, 정책 형성의 첫 번째 과정이라 할 수 있는 입법 발의 행태만을 살펴보았기에 결과를 반영한 청년 정책 형성 과정 전반에 대한 연구가 지속되어야 한다. 이러한 한계를 보완하는 후속 연구를 통해, 청년의 정치적 대표성에 대한 체계적 연구가 이루어져야 하며, 청년 정치 대표성 제고가 사회적 기대에만 머무르지 않고 학문적 연구의 대상으로 더욱 더 자리매김해야 할 것이다.

## 참고문헌

### 국문 자료

- 국민의힘. 2020. “[당규] 상설위원회 규정.” (2월 17일), [https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/about/rule\\_view.do](https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/about/rule_view.do) (2022/9/18 검색).
- 김민정. 2014. “한국 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성할당제의 효과.” 『페미니즘 연구』 14(2), 203-241.
- 김은경. 2017. “정치영역에서의 여성의 양적 확대와 실질적 대표성의 선순환 확인.” 『ISSUE PAPER』 2017, 1-10.
- 김원홍, 이현출, 김은경. 2007. “여성의원이 국회를 변화시키는가?: 17대 국회의원 조사결과를 중심으로.” 『한국정당학회보』 6(1), 27-54.
- 김푸른. 2019. “청년의 정치적 대표성 강화를 위한 정치개혁 방향.” 『민주주의 이슈와 전망』 통권 36, 1-15.
- 더불어민주당. 2022. “<당규 제2호> 당원 및 당비규정.” (8월 19일), <https://theminjoo.kr/introduce/rule/regul> (2022/9/18 검색).
- 문우진. 2021. 『누가 누구를 대표할 것인가: 국민주권 실현을 위한 정치제도 설계』. 서울: 후마니타스.
- 박선경. 2022. “청년 정치 활성화를 위한 변화는 어디까지 왔는가? 청년 정치 담론과 제도 개혁 논의를 중심으로.” 『의정연구』 65, 175-183.
- 서현진, 박경미. 2009. “17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석.” 『한국정치학회보』 43(2), 89-111.
- 윤광일, 박현석, 서현수, 장선화, 황인정, 류경훈. 2020. “청년의 대표성 향상과 정치참여 확대를 위한 연구.” 『2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서』 1-151.
- 윤지소, 권수현. 2020. “청년의 정치참여와 대표성: 청년당원의 인식을 중심으로.” 『현대정치연구』 13(3), 51-84.
- 윤혜영, 정태일. 2019. “정치대표성에 대한 비판적 검토.” 『한국과 세계』 1(2), 5-26.
- \_\_\_\_\_. 2020. “청년의 정치대표성에 대한 검토: OECD 국가를 중심으로.” 『한국과 국제사회』 4(1), 7-30.
- 이윤주. 2019. “인구구조 변화에 따른 청년 사회·정치참여의 필요성 및 방안.” 『법과사회』 61, 29-54.
- 이중희. 2021. “청년 정치대표성의 현황과 개선과제: 유럽 사례들의 시사점

- 을 중심으로.” 『한독사회과학논총』 31(3), 55-93.
- 이현출. 2009. “17대 국회 의원입법안 분석.” 『한국정당학회보』 8(1), 255-286.
- 장선화, 김윤철. 2021. “한국 청년의 정치적 대표성: 제도, 문화, 정당을 중심으로.” 『NGO 연구』 16(1), 77-119.
- 정다빈, 이재묵. 2018. “지방선거에서 청년 세대의 대표성 제고 방안연구: 지방의회의 입법 활동성을 중심으로.” 『사회과학연구』 25(1), 7-26.
- \_\_\_\_\_. 2019. “청년세대의 의회 진출 확대를 위한 정치제도적 과제.” 『동서연구』 31(1), 33-62.
- \_\_\_\_\_. 2020. “누가 청년 정치인을 지지하는가?” 『연구방법논총』 5(3), 1-28.
- 정민석, 이현우. 2020. “여성의원은 여성을 대표하는가? 제19대 국회 여성법안 발의를 중심으로.” 『의정연구』 26(1), 63-104.
- 정의당. 2022. “정의당 당규.” (9월 17일), <https://www.justice21.org/newhome/about/info02.html> (2022/9/18 검색).
- 정희욱. 2011. “Do American Minorities Respond to Substantive Representation?: Minority Policies and Political Knowledge among Latinos and Asian Americans.” 『미국학논집』 43(1), 213-250.
- \_\_\_\_\_, 윤종빈, 박영환. 2016. “국회의원의 의정활동에 있어 개인적 수준 변수들의 영향력 분석.” 『정치정보연구』 19(1), 243-274.
- \_\_\_\_\_. 2019. “17대-20대 국회 여성의원의 법안 발의 분석.” 『미래정치연구』 9(1), 61-86.
- 최 선. 2020. “한국 청년세대의 정치적 대표성과 정치참여.” 『대한정치학회보』 28(4), 271-294.
- 최태욱. 2017. “고령화·저성장·양극화 시대의 청년정치 부상 가능성.” 『민주사회와 정책연구』 31, 259-285.
- 허석재. 2021. “청년은 청년의 대표를 원하는가: 청년대표성과 할당제.” 『의정연구』 64, 6-34.

#### 영문 자료

- Celis, Karen, Sarah Childs, Johanna Kantola & Mona Lena Krook. 2008. “Rethinking women’s substantive representation.” *Representation* 44(2), 99-110.

- Dassonneville, Ruth & Ian McAllister. 2018. "Gender, political knowledge, and descriptive representation: The impact of long term socialization." *American Journal of Political Science* 62(2), 249-265.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Inter-Parliamentary Union. 2018. *Youth Participation in National Parliaments: 2018*. Geneva: Inter-Parliaments.
- \_\_\_\_\_. 2021. *Youth Participation in National Parliaments*. Geneva: Inter-Parliaments.
- Kanter, Rosabeth Moss. 1977. "Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women." *American Journal of Sociology* 82(5), 965-990.
- Kantzmann, Robert A. 1989. "The American Legislative Process as a Signal." *Journal of Public Policy* 9(3), 287-306.
- Mansbridge, Jane. 1999. "Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "yes"." *The Journal of Politics* 61(3), 628-657.
- Lowande, Kenneth, Melinda Ritchie & Erinn Lauterbach. 2019. "Descriptive and substantive representation in congress: Evidence from 80,000 congressional inquiries." *American Journal of Political Science* 63(3), 644-659.
- McClean, Charles T. 2021. "Does the Underrepresentation of Young People in Political Institutions Matter for Social Spending?" Harvard Program on U.S.-Japan Relations Working Paper 2021-04.
- Moe, Terry M. 1984. "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science Association* 28(4), 739-777.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: California University Press.
- Reynolds, Andrew. 2013. "Representation and rights: The impact of LGBT legislators in comparative perspective." *American Political Science Review* 107(2), 259-274.

Abstract

## **Does the youth member represent the youth?: Focusing on the 21st National Assembly**

HoeJeong Yang ■ Myongji University

Hoiok Jeong ■ Myongji University

The purpose of this study is to analyze whether youth lawmakers represent young people in the 21st National Assembly. In other words, it was intended to check whether the increase in the nominal representation of young people in the National Assembly leads to an increase in substantive representation. To this end, a total of 275 youth-related bills proposed from the opening of the 21st National Assembly(May 30, 2020) to August 31, 2022 were thoroughly investigated with quantitative and qualitative analysis conducted simultaneously.

As a result of the analysis, it was found that the younger members of the legislature are more likely to initiate youth-related bills. In addition, it was confirmed that party membership and seniority have impacts on bill initiation. The results of the qualitative analysis of the youth-related bills showed that the 21st National Assembly members wanted to effectively represent the youth, particularly focusing on the issues of job(28.36%, 78 cases) and politics(23.63%, 65 cases). Although the number of youth lawmakers is small, they were found to make efforts to guarantee the political, social, cultural, and economic rights of young people and to represent the youth group by proposing bills that are different from non-youth members.

**Key Words:** Youth Politics, Youth-related Bills, Youth Legislator, Political Representation, Political Minorities, National Assembly

□ 논문접수일: 2022년 10월 30일, 심사완료일: 2022년 11월 25일, 게재확정일: 2022년 11월 25일