

청년세대의 의회 진출 확대를 위한 정치제도적 과제*

정다빈 ■ 한국외국어대학교**

이재묵 ■ 한국외국어대학교***

〈국문요약〉

기술적 대표성 논리에 입각하여, 한국 국회에서 청년세대의 과소 대표성이 우리 사회에서 청년 관련 정책이 잘 반영되지 않는 문제로 귀결된다는 우려가 존재하는데, 본 연구는 이러한 문제의식을 공유하여 청년할당제, 비례대표제 등 선거제도를 비롯하여 과연 어떠한 요인들이 의회 내 청년 대표성 증진에 유의미한 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 국제의회연맹(IPU) 회원국 가운데 총 127개 국가들을 대상으로 경험적 분석을 실시한 결과에 따르면 첫째, 선거제도의 비례성이 높을수록 의회에서 청년의 대표성이 확대되는 경향성이 존재하며, 둘째, 청년할당제 도입은 양(+)의 관계를 보여 주었으나 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 마지막으로 국가의 부패 정도가 청년의원비율의 증감에 유의미한 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다. 부정부패를 척결하거나 그 수준을 낮추어 공정한 정치적 풍토를 조성하는 노력은 청년 대표성의 증대 측면에서 바람직할 수 있다.

*주제어: 정치 대표성, 청년 세대, 청년 할당제, 선거 제도, 비례대표제

I. 서 론

지난 제20대 국회의원선거부터 제7회 전국동시지방선거까지 근래에 치러진

* 이 논문은 2016년 정부재원(교육부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었고(NRF-2016 S1A3A2925033), 또한 이 연구는 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원을 받아 수행된 연구임을 밝힙니다.

** 주저자. 한국외국어대학교 정치외교학과 박사과정 (E-mail: aaabic@naver.com)

*** 교신저자. 한국외국어대학교 정치외교학과 교수 (E-mail: jaemook@gmail.com)

모든 선거에서 청년¹⁾ 문제는 주요한 정치적 어젠다로 줄곧 언급되었다. 출마 후보들은 청년층 유권자를 공략하기 위해 청년실업, 7포 세대, 수저계급론 등 젊은 세대들이 겪고 있는 다양한 문제에 대한 해결방안을 공약으로 쏟아내기도 하였고, 젊은 정치, 새로운 정치를 표방하며 몇몇의 청년후보자들은 직접 선거에 출사표를 던지기도 하였다. 이처럼 최근 한국 정치권에서는 청년에 대한 관심이 점차 확대되고 있는 추세이다.

청년 세대는 한국정치사의 주요 현장에서 줄곧 눈부신 활약을 해왔다. 과거 청년들이 주축이 되었던 4·19 혁명이나, 5·18 민주화운동 등의 사례에서 볼 수 있듯이, 한국의 민주화 항로의 주요 장면에는 항상 청년 세대가 등장하였으며, 또한 대표적 청년 그룹으로 회자되는 386세대의 등장 및 이들의 국회 진출은 한국 정치에 변화의 바람과 활기를 불러일으켰음을 부정할 수 없다. 이렇듯 청년에게는 활동성과 진취성을 바탕으로 하여 사회의 변혁과 진보의 밑거름이 될 것이라는 기대가 담겨져 있다(최철웅 2011).

그러나 민주화 이후 한국정치 공간, 특히 제도권 내에서 청년들의 활동을 관측하기가 결코 쉽지만은 않은 것이 현실이다. 다시 말하면, 현재 한국의 정치 현장에서 청년들은 과소대표의 문제점을 안고 있다. 실제로 19대 국회와 비교하였을 때, 20대 국회 내에 청년 국회의원은 거의 없다고 해도 무방하다. 19대 국회에서는 여야 모두 20대와 30대인 청년들에게 인위적으로 비례대표후보자로 공천을 할당하였고, 이를 통해 총 9명의 30대 청년들이 국회의원으로서 원내에 입성하였다. 이 가운데 당시 민주통합당이었던 더불어민주당은 처음으로 “청년비례대표할당제”를 도입하여 청년 국회의원들을 배출하였지만, 이후 제20대 국회의원 선거에서는 이를 실시하지 않았다. 결국 청년할당제는 잠정적으로 중단되었으며, 이로 인해 민주당은 일회성의 생색내기로서 청년을 이용한 것이 아니냐는 비판을 받고 있다(강유빈 2018).

의사결정과정에서 특정 집단의 부재는 당위적으로 소외되게 된다. 정치적인 소수집단으로서 의회 내에 소수의 목소리는 전달되지 않게 되어 집단에 대한 차별이 발생하게 되고, 사회의 구성을 적절하게 반영하지 못하는 의회의 불균형은 결국 대의제에 대한 위기로 이어질 수밖에 없을 것이다. 따라서 의회 내에서 청

1) 청년의 범위와 개념에 대해 법과 법률안, 조례, 정당의 당헌 및 당규, 그리고 청년과 관련된 선행연구 등에서 종종 일관되지 않게 정의되기도 한다. 본 연구에서는 청년을 15세 이상 39세 이하 즉, 10대에서 30대까지로 한정하여 정의하고자 한다. 후술하겠지만, 본 연구에서는 국제의원연맹 소속 국가들 가운데 선거권의 최소연령인 15세와 기존 선행연구에서 청년 세대로서 정의내리고 있는 최대연령인 39세로 각각 청년의 최소, 최대연령으로 선정하였다.

년의 과소대표는 청년세대에 대한 차별과 대의제의 문제로 직결될 수 있다.

의회 간의 협력기구인 국제의회연맹(Inter-Parliamentary Union, IPU)에서는 국제의회의 청년참여보고서(Youth participation in national parliaments)를 통하여 회원국들의 의회 내 청년 국회의원의 비율을 측정하고 있다. 2016년에 발간된 국제의회의 청년참여보고서에 따르면 회원국 의회 내 청년 국회의원 평균비율은 연령별 기준에 따라 30세 미만은 2.1%, 40세 미만은 15.5%, 그리고 45세 미만은 28.1%로 집계되었으며, 한국의 경우에는 30세 미만은 0.0%, 40세 미만은 2.3%, 그리고 45세 미만은 6.3%로 총 127개국 가운데에서 각각 127위, 120위, 122위인 것으로 나타났다. 이와 같이 여타 국제의회연맹 회원국들과 비교하였을 때, 한국의 청년 대표성은 현저하게 낮은 수준인 것을 알 수 있으며, 한국 국회 내에 청년 국회의원의 비율은 최하위에 머무르고 있음을 확인하였다. 이처럼 한국에서 원내로 입성한 청년 정치인을 찾는 것은 모래사장에서 비늘을 찾는 격이라고 할 수 있다.

그러나 30대 기수론이 불고 있는 외국의 경우를 살펴보면 청년이 과소 대표되고 있는 현재의 한국 정치 상황과는 다소 다른 풍경을 연출한다. 프랑스와 벨기에 그리고 뉴질랜드 등 서구의 여러 국가들의 국내정치에서 청년인 정치인들이 중앙의 무대에서 활발하게 활동하고 있으며, 젊고 역동적인 청년 정치인들에 대한 유권자들의 기대감은 나날이 증가하고 있는 추세임을 알 수 있다. 대표적으로 2016년 국제의회의 청년참여보고서에서 나타난 벨기에의 경우를 예로 들자면, 의원의 연령별로 30세 미만의 의원은 2.0%, 40세 미만의 의원은 28.7%, 그리고 45세 미만의 의원은 49.3%로 벨기에의 의회 내에 청년의 진입비율이 상당히 높은 수준인 것으로 나타난다.²⁾ 이와 같이 원내에 청년의원들의 비율이 높다는 것은 기성정치에 대한 불만과 정치발전이라는 과제를 청년 정치인들을 통해 실현시키고자 하는 유권자들의 열망이 표출된 것이라 할 수 있다.

또한 스톡커털과 스톡트립(Stockemer et al. 2016)은 규범적이고 정책적인 관점에서 의회 내 청년들의 대표성이 확대되어야 하는 이유를 주장하고 있다. 먼저 규범적인 관점에서 본다면, 필립스(Phillips 1995)가 말하는 “재능의 자연적인 우월성(natural superiority of talent)”에 근거하여 의회 내에 장년층의 과도한 비율은 적절하지 않다는 것이다. 즉, 장년층에 비하여 청년층은 신체적으로 건강하며, 상대적으로 열정이 넘치고 적극적이기 때문에 자연스럽게 더욱더 활발한 의

2) 벨기에는 양원제를 채택하고 있기 때문에 하원(House of Representatives)을 기준으로 제시하였으며, 상원(Senate of Belgium)의 청년의원 비율은 30세 미만은 1.7%, 40세 미만은 20.0%, 그리고 45세 미만은 36.7%인 것으로 나타났다.

정활동을 할 수 있다는 것이다. 다음으로 정책적인 관점에서는 연령대에 따라서 정책에 대한 상이한 견해를 나타낼 수 있기 때문에 다양한 연령의 대표자들이 원내에 진입해야 한다는 것이다(Stockemer et al. 2016). 가령 복지 지출이나 세금감면에 대해서 청년층과 중장년층의 입장이 엇갈릴 수 있다. 특히 우리나라의 경우에는 통일과 안보 정책과 관련해서 세대 간에 견해가 상이하며, 이로 인한 갈등이 빈번하게 나타나고 있기 때문에 다양한 연령대의 의원들로 의회가 구성되어야 할 필요성이 존재한다.

이런 문제의식 하에서 본 연구는 한국에서 과소 대표되고 있는 청년의 정치적 대표성 문제를 정치제도 및 환경 요소와 연계하여 분석해 보고자 한다. 다시 말해, 본 연구는 한국을 포함한 국제의회연맹 회원국들을 대상으로 하여 과연 어떤 사회적, 정치제도적 요인이 청년의원의 의회 진출, 즉, 청년 대표성에 유의미한 영향을 미칠 수 있는지 경험적으로 확인해 보고자 한다. 청년 대표성의 확대에 영향을 미치는 요인들을 비교적 시각에서 살펴보고 이를 통해 의회에서 과소대표라는 문제점을 안고 있는 청년 대표성의 제고가 대의제의 긍정적 발전 측면에서 갖는 의미를 되짚어 본다.

II. 이론적 논의

1. 의회 내 기술적 대표성과 실질적 대표성

머레이(Murray 2014)는 “입법부를 구성하는 사회적 요인이 한정적으로 나타난다는 것은 그 구성 집단이 다른 집단을 대표할 능력을 보유하고 있지 못함을 나타내거나 선거과정에서 무언가가 잘못되었다는 것을 시사한다”고 언급하였다. 즉, 의회의 구성이 인구학적 측면에서 편중되었다면 이는 대의제 하에서 특정 집단을 대상으로 정치적인 소외와 함께 대표성에 문제가 발생하였다는 것이다.

‘대표성’은 선출되거나 권한을 위임받은 대표자들이 피대표자들의 이익과 목소리를 얼마나 잘 대의, 대표하고 있는지의 정도를 의미한다(William 1998). 그리고 의회 내에서 정치적 대표성은 의원이 입법과 정책심의를 비롯한 대의과정에서 유권자의 선호와 요구를 적절히 반영하고 그들과의 정치적인 연계를 강화해 가는 과정에서 형성되는 정책적 반응성(policy responsiveness)이라고 정의 내릴 수 있다(박영환 외 2018; Key 1961; Pitkin 1967). 이러한 정치적 대표성에 대

한 대표적인 논의로서 피트킨(Pitkin 1967)은 법·제도적인 권한의 부여에 의한 형식적 대표성(formalistic representation), 성별, 인종, 지역과 특성을 공유하는 집단을 대표하는 기술적 대표성(descriptive representation), 국민적인 관념을 대표하는 상징적 대표성(symbolic representation)³⁾, 그리고 특정 집단의 정책적인 선호나 이해를 충족시키기 위한 실질적 대표성(substantive representation)으로 구분하고 있으며, 일반적으로 기술적 대표성과 실질적 대표성에 중점을 두어 논의되고 있다.

우선, 형식적 대표성은 네 가지의 대표성 가운데에 우선적으로 선행되어야 하는 대표성이다. 즉, 대표성과 관련된 제도나 장치가 어떻게 만들어지고 도입되는지에 따라 대표자 선출의 공정성과 비례성, 더 나아가 정책의 반응성까지 다르게 나타나기 때문에 근원적인 대표성이라고 할 수 있다(박영환 외 2018).

다음으로 정치적 대표성의 중요한 요소로서 기술적 대표성은 의회를 하나의 축소판(microcosm)으로 바라보며, 의회가 사회의 구성을 그대로 반영해야 한다는 관점이다. 즉, 의회가 사회의 구성을 얼마나 비례적으로 반영하고 있는지에 따라서 대표성의 정도가 결정된다는 것이다(Raymond 1991). 이처럼 의회는 사회를 축소시켜 놓음으로써 실제사회의 구성 비율을 동등하게 나타내야 하기 때문에 실제 구성에 비해 그 비율이 의회 내에서 과소 되었다면, 대표인들의 수를 확대하는 것으로 정치적 대표성을 확보할 수 있게 된다. 반면에 실질적 대표성은 단순한 수적인 증가를 나타내는 기술적 대표성을 넘어, 실제적으로 입법과 정책심의 과정 속에서 대표자가 어떻게 행동하는지에 대한 관점이다. 즉, 의원이 시민들의 이익과 요구, 그리고 기대에 부응하기 위해 어떠한 의정활동을 하고 있는지에 따라 정의 내려지는 것이다(Pitkin 1967).

이처럼 의회 내에서 소외되고 있는 소수가 정치적 대표성을 확대하고 보장받기 위해서는 기술적 대표성과 실질적 대표성이 모두 균등하게 확보되어야 한다. 물론 실질적 대표성을 확보하기 위해서는 원내에 소수자의 비중이 어느 정도의 수준까지 확보되어야만 실질적인 행동이 가능해질 수 있다. 이와 관련해 캔터(Kanter 1977)는 사회적인 소수자(token)가 어떠한 문화나 조직에 동화되기 위해서는 전체 구성의 15%⁴⁾를 최소한으로 차지하고 있어야 한다고 주장하였다. 즉,

3) 상징적 대표성은 이념형으로 존재하기에 경험적 연구에서 종종 생략되고 있으며, 피대표자의 아이디어나 실재(entity)를 상징하는 대표자의 대표성을 지칭한다(박영환 외 2018).

4) 그러나 여타 학자들은 캔터가 주장하고 있는 15%의 임계수치는 최소한 영향력을 갖추는 정도의 수준이라고 지적하면서 소수의 정치적 영향력을 확보하기 위해서는 30% 또는 40%의 임계수치를 주장하고 있다(Beckermann et al. 1993; Bratton et al. 1999; Crowley 2006).

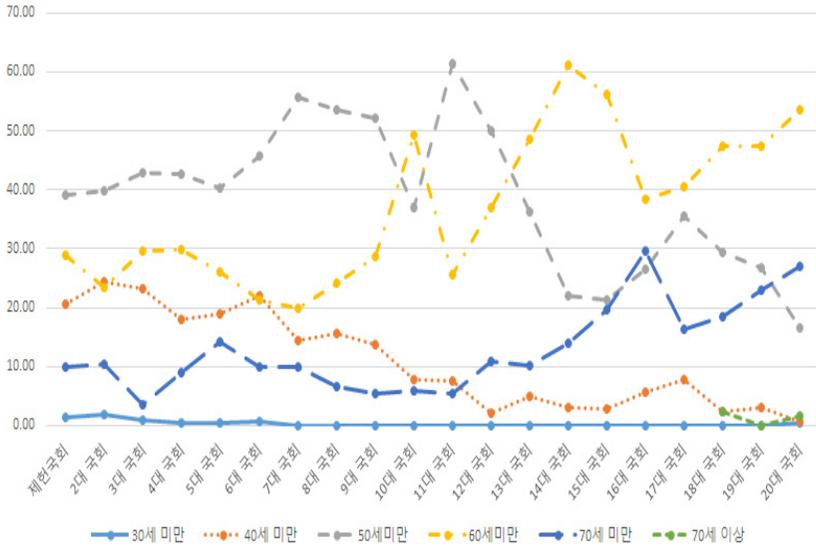
소수자의 비율이 최소한의 수준, 임계수치(critical mass)인 15%에 도달하지 않는다면 그들의 이익과 요구는 묵살될 수 있다는 것이다(Kanter 1977). 이와 같이 실질적 대표성을 확보하기 위해서는 기술적 대표성이 선행적으로 전제되어야 할 필요성이 있기 때문에, 기술적 대표성의 중요성은 부각되게 된다(정다빈 외 2017; Phillips 1991). 따라서 본 연구에서도 소수의 정치적 대표성을 보장하기 위한 선행요건으로서 기술적 대표성에 초점을 두고 분석을 실시하고자 한다.

이러한 측면에서 제헌국회 이후, 한국 의회에서의 청년 그룹의 비중을 통시적으로 살펴보면 국회 내에서 청년의 기술적 대표성은 심각하게 결여되어 있음을 알 수 있다. [그림 1]에 나타난 바와 같이 원내에서 30세 미만의 청년의원은 2대 국회 이후부터 거의 0%에 수렴하고 있는 실정이며, 40세 미만의 청년의원이 차지하는 비율은 지속적으로 감소하고 있는 추세이다.

30대와 40대를 통틀어 청년의원의 비율이 가장 높았던 때는 2대 국회(24.51%)였으며, 가장 낮은 국회는 현재의 20대 국회(1.00%)인 것으로 나타났다. 30세 미만의 국회의원이 최다 당선되었던 경우도 역시 2대 국회로 총 4명(1.96%)이 당선되었으며, 7대 국회에서부터 19대 국회까지는 20대 국회의원은 단 1명도 존재하지 않았다. 40세 미만의 비율을 살펴보면, 15%인 임계수치를 충족하는 국회는 7대를 제외하고 제헌국회부터 8대까지 해당되었으며, 그 이후의 국회에서는 9대 국회를 제외하고는 모두 한 자릿수에 머물러있는 것으로 나타났다. 결국 청년들은 소수자로서 원내에서 지속적으로 소외받고 있는 상태이며, 청년들은 과소 대표되고 중장년층은 과대 대표되어 의회 내의 대표성은 왜곡된 상태라고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 추세에서 주목해야 할 점은 1인2표제가 도입된 17대 국회 및 각 정당이 청년할당제를 실시한 19대 국회에서도 전번 국회에 대비하여 청년의원의 비율이 미세하게 증가하였다는 것이다. 또한 20대 국회에 유일하게 20대 의원으로 원내에 입성한 당선자를 역시 비례대표로 당선되었다는 사실을 눈여겨볼 필요가 있다. 즉 형식적 대표성인 청년할당제와 비례대표제 등 청년과 관련된 정치적인 제도나 장치에 따라 청년의 기술적 대표성에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 다시 한 번 유추할 수 있다.

[그림 1] 역대 국회의 의원 연령별 비율



출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.neg.go.kr/>)

2. 정치적 대표성과 선거제도

선거제도는 대표성과 책임성의 실현에 있어서 민주주의의 내용을 담보하는 중요한 정치제도이다(김은희 2017). 또한 앞서 피트킨(Pitkin 1967)이 주장한 바와 같이 법과 제도를 의미하는 형식적 대표성은 기술적 대표성과 실질적 대표성보다 먼저 선행되어야 하는 대표성이며, 정치적 대표성의 근원적 요소로 작용하게 된다. 이처럼 선거제도와 정치적 대표성 간에 유의미한 상관관계가 있다는 사실은 많은 선행연구들을 통해서 이미 확인된 바 있다. 특히 정치적 대표성은 여성의 정치적 대표성과 연관하여 꾸준히 연구가 진행되어 왔으며, 여성 대표성의 경우에는 비례대표제, 여성할당제, 중·대선거구제 도입 등 다양한 선거제도를 통한 여성의 정치적 대표성 확대와 그 효과에 관한 연구가 주로 이루어졌다.

다수의 선행연구들에 따르면 여성할당제 실시와 비례대표 및 중선거구제 도입 등은 여성의 정치적 대표성 확대에 기여하였음이 드러났다(김민정 2014; 김용

칠 2007; 김현희 외 2010; 정연정 2011; 황아란 외 2011 등). 예를 들어, 김명숙(2015)은 비례대표제와 중대선거구제의 도입으로 인해 여성의 정치참여가 확대되었음을 확인하였고, 조정래와 박지영(2011)은 여성할당제의 도입이 원내에서 여성의 정치적 대표성과 함께 전문성을 향상시키는 데에 긍정적으로 작용하였음을 확인하였다. 이와 같이 여성에게 친화적인 선거제도의 도입은 여성들의 정치참여와 정치활동을 활발하게 만들었으며, 자연스럽게 여성의 정치적 대표성을 확대시키는 데에 유의미한 영향력을 행사하였음을 알 수 있다.

이러한 선행연구들을 통해 정치적 소수자인 청년의 경우에서도 선거제도가 청년 대표성에 영향을 미칠 것이라고 예측할 수 있으나, 청년의 대표성 또는 청년 정치에 대한 국내의 연구를 찾기 어려운 실정이다. 그렇지만 국외의 연구를 살펴보면, 여성의 대표성과 마찬가지로 청년할당제와 비례대표제가 청년의 정치적 대표성에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 대표적인 선행연구로서 스톡커멀과 스톡트립(Stockemer et al. 2016)의 연구는 총 102개의 국가들을 대상으로 청년의 정치적 대표성에 대해 분석을 실시하였으며, 원내의 청년 대표성에 유의미한 영향을 미치는 것은 비례대표제인 것을 확인하였다. 즉, 비례대표제를 실시하는 국가에서 국회의 평균연령은 낮았으며, 선거제도들 가운데 비례대표제를 채택한 국가일수록 청년정치인들의 진입이 더 활발한 것으로 나타났다. 또한 총 107개의 국가를 대상으로 진행한 후속연구(Stockemer et al. 2018)에서는 비례대표제와 혼합형이 청년 대표성에 유의미한 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 즉, 비례대표제와 혼합형을 실시하는 국가일수록, 피선거권이 낮아질수록 청년의원의 비율이 증가하였다. 따라서 본 연구는 선거제도를 비롯하여 청년 대표성의 확대에 긍정적인 영향을 미치는 요인들을 파악하고자 하며, 비례대표제와 함께 청년할당제의 효과를 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 연구 분석 틀

본 연구는 의회 내에 청년 세대의 정치적 대표성 제고에 있어 청년할당제 그리고 비례대표제 등 선거제도를 포함해 어떠한 제도적, 정치적 요인들이 긍정적 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 즉, 청년 대표성 확대에 기여하고 있는 요인들을 경험적으로 검증하기 위해 국제의회연맹(IPU) 회원국인 127개의 국가들을 대상으로 관련 자료를 수집하고 경험적 분석을 실시한다. 집합자료를

구축하기 위한 데이터 조사는 2018년 9월 21일부터 10월 20일까지 약 한달 동안 진행하였으며, 2016년을 기준으로 데이터를 수집하였다. 연구 대상은 2016년 기준 국제의회연맹(IPU)이 회원국들을 중심으로 조사하여 발표한 국제의회청년참여보고서(Youth participation in national parliaments 2016)에 포함된 총 127개의 국가로 한정하였으며, 보고서가 발표된 2016년도를 시간적 범위로 설정하였다.

본 연구의 종속변수는 한 국가의 대표 입법기관인 의회 내에 청년의원의 비율을 사용하였다. 주요 독립변수로는 청년할당제의 실시 여부, 의원 선출 방식인 선거제도의 유형, 지역, 피선거권연령, 청년인구비율, 의회의 의석수(의회 사이즈), 민주주의 지수, 부패지수, 1인당 국내총생산, 1인당 국민총소득 등이 포함되었으며, 통계 분석은 선형 회귀분석(linear regression)을 실시하였다.

1. 종속변수

종속변수인 의회 내의 청년의원의 비율은 국제의회연맹에서 발간된 국제의회청년참여보고서(2016)를 통하여 수집하였으며, 청년의원의 수를 기준으로 하여 청년의 정치적 대표성이 어느 수준인지를 보여주는 지표라고 할 수 있다. 양원제를 채택하고 있는 국가의 경우 하원을 기준으로 하되, 케냐의 경우처럼 해당년도 하원 데이터가 제공되지 않는 경우는 상원을 기준으로 하였다.

그리고 각 국가마다 의회 내의 의석수는 상이한 수준이기 때문에 변수 측정은 [청년의원의 수/전체의석 수]로 계산되었으며, 청년의 기준은 30대 이하와 40대 이하로 각각 구분하여 코딩 하였다. 이를 통한 원내의 청년의원비율은 최소 0에서 최대 1의 값을 갖게 되지만, 현실적으로 청년으로만 구성된 의회는 존재하지 않기 때문에 최솟값인 0에서부터 41.34까지의 범위를 갖는 것으로 나타났다(<부록 1> 참조).

2. 독립변수

분석에 활용된 주요 독립변수들은 의원의 선출 방식과 관련한 정치제도들을 다루며, 여기에는 청년할당제의 실시 여부 그리고 선거제도(다수제, 비례제, 혼합제) 유형이 포함된다. 즉, 선출방식이 의회 내의 청년의원 비율에 어떠한 영향력을 미치는지를 분석함으로써 청년 대표성의 확대에 더욱 긍정적으로 기여하는

제도적 요인을 밝혀내고자 한다.

정치적 소수자들의 원내진입을 보장하기 위한 제도로서 할당제는 소수자의 정치적 대표성 확대에 기여하는 것으로 알려져 있다. 특히, 여성할당제의 경우에는 다수의 선행연구를 통해 여성의 기술적 대표성 확대에 상당한 효과가 있음이 확인된 바 있다(김민정 2014; 김현희 외 2010; 정연정 2011; Krook 2009; Paxton et al. 2015 등). 따라서 의회 내 정치적 소수 세력으로 분류되는 청년 그룹의 대표성을 확대하기 위해 실시되는 청년할당제 또한 마찬가지로 그들의 대표성 증대에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 예측할 수 있다. 따라서 국제의회연맹의 2016년도 보고서를 통해 국가별 청년할당제를 실시하고 있는 지에 대한 여부를 수집하였으며, 청년할당제를 실시하고 있을 경우에는 1의 값을, 실시하고 있지 않는 경우는 0의 값으로 구분하였다.

이어서 선거시스템은 크게 비례대표제(proportional representation system, PR)와 다수제(majoritarian system) 유형, 그리고 이러한 두 제도가 다양한 방식으로 결합된 혼합형(Mixed system)으로 분류된다. 스톡커멜과 순스트뤼프(Stockemer et al. 2016, 2018)에 따르면, 비례대표제의 도입은 비례성 제고를 통해 원내 소수 세력이라 할 수 있는 청년 그룹의 비율 확대에 유의미한 양(+)의 효과를 갖는다. 물론, 이러한 비례제의 실시는 청년 외에도 정치적 소수자인 여성, 인종, 소수민족 등의 정치적 대표성 확대에 커다란 기여를 하고 있음을 알 수 있다(Matland 2005). 따라서 우리는 선거제도의 유형이 청년의 대표성에 상이한 영향력을 행사할 것이라 판단하여, International IDEA의 자료를 통해 선거 시스템에 대한 데이터를 구축하였다. 선거시스템의 유형별로 더미변수(dummy variable)를 구성하여 해당하는 제도는 1의 값, 그 외에 제도 유형은 0의 값을 부여하였으며, 분석은 다수제를 기준범주(reference)로 설정하여 비례대표제와 혼합형의 영향력을 살펴보았다.

3. 통제변수

위의 주요한 독립변수들 외에도 청년의 대표성 확대에 영향을 미칠 수 있는 다양한 변수들을 통제하였다. 우선적으로 국가가 속해있는 지역적인 요인을 통제하기 위해 지역변수를 포함하였고 의회 구성적 요인으로서 피선거권 연령과 원내 의석수, 정치사회적 요인으로서 청년인구의 비율, 민주주의 지수, 부패지수, 그리고 1인당 국내총생산(GDP per capital)과 1인당 국민총소득(GNI per

capital)을 통제변수로 설정하였다.

먼저 종속 변수가 횡단 자료(cross-section data)이기 때문에 국가가 속한 지역적인 요인에 따라 변수에 미치는 영향이 다르게 나타날 가능성이 존재한다. 따라서 국가의 지역별로 더미변수를 구성하였다. 총 5개의 지역(아시아, 아프리카, 유럽, 아메리카, 오세아니아)으로 분류하였으며, 각 국가가 해당하는 지역은 1의 값, 해당하지 않는 국가는 0의 값을 부여하였고 기준범주는 한국이 속한 아시아 지역으로 설정하여 분석을 실시하였다.

그리고 의회의 구성적인 요인으로 피선거권의 연령을 포함하였다. 대다수의 국가들은 비록 그 요건에 다소 간 차이는 있을지라도 선거에 출마할 수 있는 자격을 연령을 통해서 제한하고 있다. 국제의회연맹의 2016년 보고서에 따르면 한국의 경우에는 만 25세로서 피선거권을 제한하고 있지만, 호주나 독일 등은 만 18세로 한국보다 약 7세가 낮게 책정되어 있고 다수의 국가들은 약 만 23세 이하로 제한하고 있어 한국의 피선거권의 연령 제한은 상당히 높은 수준이라는 것을 알 수 있다. 후보자로 출마할 수 있는 연령의 제한, 즉, 피선거권의 연령이 낮아질수록 보다 광범위한 그룹의 청년들에게 의회 진출 기회가 열리는 만큼, 선거에 출마하는 청년 후보자들의 규모가 늘어날 것이며, 그만큼 청년들이 당선될 가능성도 높아질 것이라고 예상할 수 있다. 따라서 피선거권의 연령이 청년의 대표성에 미치는 영향력을 살펴본다. 한편, 의회의 규모가 클수록 문호가 확대되는 만큼 보다 다양한 후보자들이 원내에 진출할 가능성도 커지기 때문에 원내의석수도 통제변수로 포함하였다.

다음으로 정치사회적 요인으로서 청년인구의 비율이다. 유권자들은 자신들의 이익을 정확하게 대의해줄 수 있는 후보자에게 표를 행사하고자 하며, 대체적으로 자신과 동년배인 후보자를 지지하게 된다(Henn et al. 2012). 따라서 청년이 차지하는 비율이 높은 국가일수록 청년 후보자들이 청년인 유권자들에게 지지를 받고 당선될 가능성이 높아지게 되는 것이다. 더 나아가, 청년인구의 비율의 증가할수록 상대적으로 연령이 낮은 후보자들도 청년 유권자들에게 선택받을 수 있는 기회가 확대될 것이라 예측할 수 있다. 따라서 World Bank의 데이터를 통해 청년 인구를 $[(15-39\text{세 인구 수}/\text{전체 인구 수})\times 100]$ 로 계산하여 청년인구비율을 측정하였다.

5) World Bank에서 조사하고 제공하는 국가별 인구수 데이터 가운데 가장 최근 자료가 2015년도였기 때문에 청년인구비율 변수만 2015년도를 기준으로 한 데이터를 활용하였다.

추가적인 통제변수로서 영국의 이코노미스트(The Economist)의 계열사인 The Economist intelligence Unit에서 조사한 민주주의 지수(Democracy index)와 Worldwide Governance Indicators(WGI) project의 부패지수(The variable control of corruption)를 사용하였다. 민주주의 국가일수록 의회 내에 성별, 인종, 계층, 그리고 연령 등을 균등하게 투영하고자 할 것이며, 실제적으로 민주주의 지수(democracy levels)은 의회 내 여성의원의 비율 확대에 긍정적인 영향력을 행사하는 것으로 나타났다(Paxton et al. 2010). 이처럼 민주주의 수준이 높을수록 정치적 소수자인 청년의원들의 비율 확대에도 긍정적으로 작용할 것이라 예측할 수 있다.

또한 부패의 정도가 높은 국가일수록 청년들의 의회 진출은 어려울 것이라 예상한다. 부패라는 것은 이미 특권을 누리고 있는 기득권들에 의한 ‘그림자 있는 협상(shadowy arrangements)’의 존재를 암시하는 하나의 지표가 될 수 있다(Sundström et al. 2016). 즉, 기득권들 사이에서 형성된 네트워크를 통해 선거과정 내에서 스스로에게 혜택을 주고 이롭게 할 수 있는 가능성이 충분히 존재하게 되는 것이다. 그러나 특권을 갖고 있는 자들 가운데에서 청년을 찾는 것은 쉽지 않은 일이며, 결과적으로 부패한 국가일수록 선거는 기득권층에 속해 있는 중장년층에게 유리하게 작용될 것이라 판단할 수 있다.

마지막으로 소득수준이 높은 국가일수록 유권자의 인식이 다원화 될 것이라 예상하여 World Bank에서 제공하는 1인당 국내총생산(GDP per capital)과 1인당 국민총소득(GNI per capital)⁶⁾을 분석모델에 포함하였으며, <표 1>을 통해 본 연구의 분석에서 사용되는 변수들에 대한 조작적 정의 및 기술통계량을 정리하여 제시하였다.

6) GDP와 GNI를 구분한 이유는 국회의원 선거에서 부재자투표가 실시되기 때문이다.

〈표 1〉 변수의 조작적 정의 및 기술통계량

변수	조작적 정의	N	최소	최대
청년의원비율	의회 내 청년의원의 비율(연속형)	127	0	41.34
청년할당제	1(청년할당제 실시), 0(청년할당제 비실시)	123	0	1
선거제도	1(비례제), 0(그 외 제도) 1(다수제), 0(그 외 제도) 1(혼합형), 0(그 외 제도)	118	0	1
지역	1(아시아), 0(그 외 지역) 1(아프리카), 0(그 외 지역) 1(유럽), 0(그 외 지역) 1(아메리카), 0(그 외 지역) 1(오세아니아), 0(그 외 지역)	123	0	1
피선거권 연령	법적 피선거권의 나이(연속형)	122	17	30
청년인구비율	(15~39세 인구 수)/(전체 인구 수)×100	121	26.96	60.79
원내의석수	의회 내의 의석 수(연속형)	119	28	650
민주주의 지수	민주주의 지수(1~10의 범위)	117	1.43	9.93
부패 지수	부패 지수(-2.5~2.5의 범위)	122	-1.81	2.28
1인당 국내총생산	Log(GDP per capital)	118	6.66	11.76
1인당 국민총소득	Log(GNI per capital)	117	6.66	11.75

IV. 분석 결과

1. 청년할당제 그리고 비례대표제와 다수제

2016년을 기준으로 총 127개의 국제의원연맹 회원국들 가운데 약 10.94%인 14개의 국가들이 청년할당제를 실시하고 있는 것으로 나타났으며, 청년할당제를 도입한 국가들은 <표 2>를 통해 제시하였다. 청년할당제는 시행되는 유형에 따라 입법을 통한 법적 제도화(legislated quotas)와 정당 내에서 자체적인 할당

(party quotas in parliament)으로 분류할 수 있으며, 입법을 통한 법적 제도화는 의석수를 통한 할당(reserved seats)과 비율을 통한 할당(proportion of young candidates)으로 구분할 수 있다.

우선, 원내의석수를 통한 할당제를 실시하는 국가는 총 4개(케냐, 모로코, 르완다, 우간다)이며 이들의 할당제에 해당하는 연령은 최소 30세에서부터 40세까지 광범위한 것으로 확인된다. 또한 의석수를 지정하는 제도이기 때문에, 청년에게 할당되는 비율은 계산하면 굉장히 낮은 수치인 것을 확인할 수 있다. 의석수를 비율로 변환한 그 수치가 굉장히 낮고, 연령제한을 30세 미만으로 둔 국가는 우간다가 유일하기 때문에 30세 미만의 청년의원비율에는 별다른 영향을 미치지 않는다고 볼 수 있다. 그러나 40세 미만의 청년비율은 30세 미만의 비율에 비해 확연히 높게 나타나고 있는데 이는 우간다를 제외한 다른 국가들이 할당제 연령을 40세 미만으로 제한하고 있기 때문이라고 본다. 즉, 원내의석수를 통한 할당제는 의회 내의 의석을 청년들에게 확실히 보장해주고 있기 때문에 확정된 의석의 수만큼 청년의 대표성이 최소한으로 확보될 것이며, 그 이상의 수준으로 청년의원이 진입할 가능성이 충분하기 때문에 그만큼 청년의원비율의 확대도 자연스럽게 이루어질 수 있을 것이다.

그리고 청년 후보자 공천을 통한 할당은 5개국(스리랑카, 튀니지, 키르기스스탄, 가봉, 필리핀)에서 실시되는 것으로 나타났다. 이러한 제도는 적게는 15%에서 최대 50%의 비율로 청년 후보자들 할당하고 있으며, 국가마다 35세, 36세, 그리고 40세 미만으로 해당 연령을 제한하고 있다. 결과적으로 최대 40세 미만의 청년들까지 할당제의 적용 대상이 되기 때문에, 40세 미만의 청년의원비율이 30세 미만의 비율보다 더욱 높은 것으로 나타났다. 비율을 통한 할당제는 결국 선거 후보자에 대해 청년들을 할당하는 것이기에 이러한 비율 그대로 청년들이 원내로 진입할 것이라 장담하기는 어렵다. 따라서 이와 같은 할당제는 선거 결과에 따라서 최종적인 청년의원의 비율이 의석수가 확정된 할당제보다 변동될 가능성이 존재하기 때문에 매 최소한적인 청년 대표성을 보장하기는 어려울 것이다.

마지막으로 정당 내에서의 청년 할당이다. 이러한 할당제는 총 5개의 국가들(스웨덴, 키프로스, 세네갈, 니카라과, 크로아티아)에서 실시되고 있으며, 정당들의 청년할당제를 통해 청년들의 정치참여를 도모하고자 하는 제도이다. 정당이

7) 국제의회연맹의 2016년 보고서에 따르면 필리핀(50% 할당)과 스리랑카(25% 할당)는 청년을 포함하여 여성과 다른 소수자들까지 할당의 대상이 포괄적인 것으로 확인된다.

자체적으로 청년할당을 실시하는 것이기 때문에 연령제한과 비율이 국가마다 다양하게 적용되고 있으며, 그 결과로서 의회 내의 청년의원비율도 상이하게 나타나고 있는 실정이다.

〈표 2〉 청년할당제 시행 국가

국가	유형	연령 제한	할당 비율	청년의원비율 (~30세)	청년의원비율 (~40세)
우간다	의석수	30세	1.30%	1.10%	21.90%
케냐(상원)	의석수	35세	2.90%	5.90%	20.60%
르완다	의석수	35세	7.70%	1.30%	22.50%
모로코	의석수	40세	7.60%	1.80%	17.90%
스리랑카	비율	35세	25%	2.40%	12.40%
튀니지	비율	35세	25%	6.50%	22.60%
키르기스스탄	비율	36세	15%	4.20%	35.00%
가봉	비율	40세	20%	0.00%	8.60%
필리핀	비율	비공개	50%	1.70%	15.80%
스웨덴	정당	35세	25%	12.30%	34.10%
키프로스	정당	35세, 45세	20%	0.00%	1.80%
세네갈	정당	비공개	20%	0.00%	11.30%
니카라과	정당	비공개	40%, 15%	1.10%	14.10%
크로아티아	정당	비공개	비공개	0.70%	14.60%

출처: 국제의회연맹 2016년 보고서 재구성

이와 같은 청년할당제를 실시하는 국가와 실시하지 않는 국가 간에 청년의 정치적 대표성의 차이가 존재하는지 즉, 청년의 기술적 대표성에 미치는 청년할당제의 영향력을 파악하고자 t-test 분석을 통해 청년의원비율의 평균을 비교하였다. 분석 결과를 제시한 아래의 <표 3>에 따르면, 할당제의 시행 여부에 따라 평균의 차이가 유의미하게 나타나지는 않았으나, 미세하게 평균의 차이가 존재하는 것으로 확인된다. 할당제를 시행하는 국가의 평균비율이 할당제를 시행하지 않는 국가보다 청년의원비율의 평균이 각각 0.22, 0.63 정도 높은 것으로 나타났다. 따라서 청년할당제의 시행여부는 통계적으로 유의미하지는 않으나, 청년의원비율에 할당제가 긍정적으로 작용하고 있음을 유추할 수 있다.

〈표 3〉 청년할당제에 따른 청년의원비율

	할당제 시행 국가 (N: 14)	할당제 미 시행 국가 (N: 109)	t-value
평균 청년의원비율(~30세)	2.34 (3.40)	2.12 (2.42)	0.227
평균 청년의원비율(~40세)	17.86 (9.11)	17.23 (9.18)	0.242

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

다음으로 청년할당제와 함께 청년의 정치적 대표성에 영향을 미치는 선거제도의 유형을 도출하기 위해 일원배치 ANOVA분석을 실시하였다. 즉, 비례제, 다수제, 그리고 혼합형에 따라 청년의원비율에 차이가 있는지를 살펴보고자 하였다. 이러한 선거시스템 유형에 따라 ANOVA 분석을 실시한 결과 평균 청년의원비율(30세 미만, 40세 미만), 피선거권의 연령에서 차이가 확인되었고 이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(p<0.01).

〈표 4〉 선거제도 유형에 따른 비교

	비례제 (N: 65)	다수제 (N: 36)	혼합형 (N: 17)	F-value
평균 청년의원비율(~30세)	2.82 ^b (2.80)	1.15 ^a (2.08)	1.71 ^{ab} (1.73)	5.558***
평균 청년의원비율(~40세)	19.55 ^b (8.71)	13.45 ^a (8.74)	17.51 ^{ab} (9.49)	5.529***
투표 연령	17.99 (0.79)	18.31 (1.25)	18.08 (0.24)	2.283
피선거권 연령	20.71 (3.00)	22.71 (4.01)	21.77 (3.03)	4.194**

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

주. ^{ab}표기는 Scheffé 사후검증 결과임

<표 4>에 따르면. 선거제도 유형으로 분류해 볼 때, 비례제를 실시하고 있는 국가는 총 65개이며, 다수제를 사용 중인 국가는 36개였다, 그리고 17개국 이 혼합형을 채택하고 있는 것으로 나타났다. 주지하다시피 선거제의 유형에 따라

국가의 청년 의원 비율에 차이가 분명 존재하며, 이러한 차이는 청년의 기준을 30세 미만과 40세 미만으로 각각 분류하였을 때 모두 평균값에서 차이가 발견된다. 비례제에서 청년의원비율의 평균은 각각 2.28%, 19.55%로 가장 높게 나타났고 혼합형은 1.71%, 17.51%, 다수제는 1.15%, 13.45%로 가장 낮게 나타났다. 비례제와 혼합제 그리고 혼합형과 다수제 간의 차이는 그렇게 크게 나타나지 않으나, 비례제와 다수제 간 청년의원비율의 평균 차이(1.67%, 6.1%)는 크다고 할 수 있으며, 40세 미만의 청년의원비율에서 그 차이가 더욱 두드러짐을 알 수 있다.

또한 선거제도에 따라 투표 연령⁸⁾과 피선거권 연령에서 차이가 발생하는지에 대한 추가적인 분석을 실시하였다. 결과에 따르면 선거제도의 유형에 따라 피선거권의 연령에서만 차이가 나타났고 이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($p < 0.05$). 비례제를 채택한 국가에서 피선거권의 평균연령이 20.71세로 가장 낮았으며, 혼합형은 21.77세, 다수제는 22.71세 순으로 높게 나타났다.

이와 같은 기초분석의 결과를 종합해보면, 청년할당제를 실시하는 국가에서 더 많은 청년의원들이 등장할 가능성이 존재하고 선거제도의 유형이 청년의원비율에 통계적으로 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 다수제에 비하여 비례제나 혼합형을 채택한 국가일수록 청년의원비율이 높았으며, 특히 비례대표제일수록 그 비율은 더 확대되었고 피선거권의 연령은 낮은 것을 알 수 있었다. 결국 비례제가 정치적 소수자들에게 도움이 된다는 앞선 선행연구들(김민정 2014; 김현희 외 2010; Stockemer et al. 2016, 2018)의 발견과 유사하게 비례제를 채택하고 있는 국가일수록 정치적 소수인 청년의 대표성이 확대될 수 있다는 것이 다시금 경험적으로 입증된 것이다. 그렇기에 더 면밀한 분석을 통해 청년할당제와 선거제도를 포함한 다양한 정치적 요인들이 청년의원비율에 미치는 영향을 분석하기로 한다.

2. 청년 대표성과 선거제도

청년할당제나 선거제도의 유형과 같은 의원 선출 방식이 청년의 정치적 대

8) 결측치를 제외한 총 119개 국가들 중에 약 84.87%가 투표 연령을 18세로 규정하고 있는 것으로 나타났다. 또한 이들 국가들 중에 최연소는 15세이었으며, 최고령은 21세였다. 따라서 본 연구대상인 국가들은 만 15세부터 투표권을 지니고 있기 때문에, 청년에 대한 범위를 15세부터 39세까지로 정의하였다.

표성에 미치는 영향을 살펴보고자 청년할당제 여부, 선거제도, 의회의 구성적 요인, 정치사회적 요인 등 다양한 변수들을 포함하여 국제의회연맹(IPU) 회원국들을 대상으로 청년의 대표성에 대한 회귀분석을 실시하였다. 청년의 정치적 대표성을 나타내는 지표로서 청년의원의 비율을 선정하였으며, 이를 분석모형의 종속변수로 설정하였다. 그리고 30세 미만의 청년의원비율(Model 1, Model 2)과 40세 미만의 청년의원비율(Model 3, Model 4)로 크게 분류하였고 포함되는 통제변수에 따라 총 네 가지의 회귀분석모형을 실행하였으며, 청년의 정치적 대표성에 미치는 영향을 분석한 결과는 아래의 <표 5>와 같다.

먼저 청년의원의 비율에 미치는 선거제도의 영향력을 살펴보면, 모든 모형에서 비례제가 청년의원비율에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다($p < 0.05$). 즉, 한 국가가 의원의 선출방식으로써 비례대표제를 선택할수록 청년의원의 비율이 증가하게 된다. 이와 같은 결과는 선행연구인 스톡커멀과 스킨스트림(Stockemer et al. 2016, 2018)의 연구와 더불어 앞서 실시한 기초통계분석의 결과와 동일하다고 할 수 있다. 따라서 비례대표제는 다른 어떠한 선거시스템의 유형들보다 청년의 대표성을 증진시킬 수 있는 가장 효율적이고 효과적인 제도라는 것을 재증명한다. 그리고 통계적으로 유의미하게 나타나지는 않았으나 혼합형도 양(+)의 관계인 것으로 나타났다. 결과적으로 다수제보다 비례대표제나 혼합형이 청년들의 원내 진출에 긍정적인 영향력을 행사하고 있음을 예측할 수 있다. 그리고 본 연구에서 살펴보고자 했던 청년할당제의 영향력은 모든 모형에서 양(+)의 방향인 것으로 나타났으나, 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 확인되었다.

다음으로 지역변수는 모형별로 상이한 것으로 드러났다. 우선 30세 미만의 모형에서는 아메리카가 통계적으로 유의미하였고($p < 0.1$), 40세 미만의 모형에서는 유럽이 통계적으로 유의미하였다($p < 0.01$). 즉, 아시아에 속한 국가들에 비하여 아메리카에 속한 국가들은 30세 미만의 의원비율이 높고 유럽에 속한 국가들은 40세 미만의 의원비율이 높은 것을 알 수 있다.

그리고 통제변수들 가운데에서 부패지수만이 모든 모형에서 통계적으로 유의미하였고, 통계적인 유의미성도 강하게 나타났다($p < 0.01$). 이는 통계적인 유의미성이 나타나지 않았던 스톡커멀과 스킨스트림(Stockemer et al. 2016, 2018)

9) 익명의 심사위원이 지적한 바와 같이, 30세 미만의 청년의원비율이 0으로 편중되어 있다는 점에서 포아송 회귀분석(poisson regression)을 추가적으로 실시하였으나 기존의 분석 결과와 유사한 것으로 나타났다.

의 연구와는 상이한 결과이다. 즉, 부패하지 않은 국가일수록 청년들의 원내 진출의 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 앞서 언급하였다시피 부패의 정도가 높은 국가일수록 선거과정 내에서 기득권들에 의한 그림자 있는 협상(shadowy arrangements)이 진행되었을 가능성이 높고, 그러한 혜택을 받을 수 있는 대상에 청년이 속하기는 어렵다는 점을 쉽게 예측할 수 있다. 결과적으로 선거제도나 정권, 여론 등이 중장년층에게 유리하게 작용될 수밖에 없을 것이다. 따라서 부패가 심해질수록 청년들에게는 공정하지 못한 선거가 될 가능성이 높고 정치의 장이 멀어지지도 못하는 기울진 운동장이 된다는 점을 부정할 수 없다. 그렇지만 이와 반대로 부패하지 않은 국가에서는 청년에게 공평한 자격과 공정한 기회가 제공될 가능성이 충분하기에 그만큼 원내로 진입하는 청년의 기술적 대표성도 증가할 것이라는 점을 시사할 수 있을 것이다.

또한 피선거권의 연령은 모든 모델에서 음(-)의 관계인 것으로 나타났지만, 30세 미만의 모형에서만 통계적으로 유의미한 수준이었다($p < 0.05$). 즉, 피선거권의 연령이 낮아질수록 30세 미만의 청년의원들이 원내에 진입할 가능성이 높아진다고 해석할 수 있다. 이러한 통계적 결과는 연구 대상인 국가들의 피선거권 연령의 범위가 30세를 넘지 않는다는 점에서 기인하였다고 볼 수 있다. 연구대상인 국가들의 피선거권 연령을 살펴보면 30세가 최대치이기 때문에, 30세 이상을 포함하는 40세 미만의 모형에 비해 30세 미만의 모형이 직접적인 영향을 받기에 이와 같은 결과가 도출되었을 것이라 본다. 따라서 피선거권 연령의 인하는 결과적으로 더 젊은 청년, 30세 미만인 청년들에게 원내로 진출할 수 있는 가능성을 높여주는 기제로 작동할 것이라 예측할 수 있다.

마지막으로 청년인구비율과 1인당 국내총생산 및 1인당 국민총소득은 40세 미만의 모형에서만 통계적으로 유의미하며, 음(-)의 관계를 갖고 있는 것으로 나타났다. 기존에 소득수준이 높을수록 청년의원의 비율이 높아질 거라고 예측한 바와는 다르게 소득수준이 낮을수록 40세 미만의 청년의원의 비율은 높아지는 것을 알 수 있다. 이는 소득수준이 높은 국가일수록 경제활동인구의 연령이 확대되고 중장년층의 비중이 그만큼 높아진다는 점에서 원인을 찾을 수 있을 것이다. 다시 말하면, 소득수준이 낮은 국가일수록 경제활동인구의 중심이 청년이 될 가능성이 높아지기 때문에 경제활동과 더불어 정치적인 활동에서도 청년의 비중이 확대될 것이라 유추할 수 있다. 이 외에 변수들을 가운데 의회의 의석수는 양(+)의 관계로, 민주주의 지수는 음(-)의 영향력을 나타내는 것으로 추정되었으나 통계적으로 유의미하지 않았다.

종합하자면, 청년 대표성에 유의미한 영향력을 행사하는 요인은 부패지수와 비례대표인 것으로 나타났다. 즉, 한 국가의 부패정도가 낮을수록, 선거시스템으로 비례대표제를 시행할수록 청년의원의 비율이 증가하게 된다. 이는 청년의 정치적 대표성에 영향을 미치는 요소로 비례대표제를 도출한 스톡커멀과 순스트뤼프(2016, 2018)의 연구결과를 지지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 본 연구에서 주목했던 청년할당제는 유의미하지 않는 것으로 나타났다¹⁰⁾. 청년의원비율에 대해 청년할당제가 통계적인 유의미성을 갖지는 못하였으나 기초분석결과와 동일하게 회귀계수의 값도 양(+)의 관계인 것으로 나타났기 때문에, 청년할당제의 실행은 청년의 과소 대표에 긍정적인 영향을 줄 것 이라는 기대감을 갖게 한다. 따라서 이러한 기대가 실질적으로 충족되기 위해서는 청년할당제가 지속적으로 도입되어야 할 것이며, 이와 더불어 다양한 국가들이 청년할당제를 적극적으로 도입하고 의석수의 확보 및 법과 제도를 통한 할당비율의 보장 등 할당제 운용에 있어서 보다 체계적이고 강제성 있는 제도로써 도입되고 적용되어야 할 필요성이 있다.

추가적으로 기존의 선행연구(Stockemer et al. 2016, 2018)의 정치사회적 요소인 부패지수에서도 통계적인 유의미성이 강력하게 나타났다는 점에서는 차이가 있다. 즉, 다양한 선거제도를 시행하는 국가의 부패 정도가 청년들의 의회진출에 중요한 영향을 미친다는 것이다. 결과적으로 정치적인 소수자들에게 공정성이 담보된 국가에서는 모두에게 공평한 선거로 이어지게 될 가능성이 농후해지며, 정치적으로 과소 대표된 집단들의 제도권으로 진입도 그만큼 수월해질 것임을 시사한다.

10) 이러한 결과가 발생한 이유로 청년할당제를 시행하는 국가의 수가 적고, 연구대상에서 차지하는 비율이 너무 낮았기 때문에 통계적으로 유의미성이 나타나지 않았을 가능성을 배제할 수 없다.

〈표 5〉 선거제도가 청년 대표성에 미치는 영향 분석

		Coefficients (Standard Errors)			
		청년의원비율(~30세)		청년의원비율(~40세)	
		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
청년할당제		0.375 (0.687)	0.390 (0.687)	1.310 (2.341)	1.438 (2.347)
선거	비례제	1.237** (0.568)	1.228** (0.568)	4.492** (1.938)	4.411** (1.943)
	혼합형	0.369 (0.765)	0.364 (0.765)	2.001 (2.607)	1.963 (2.616)
피선거권 연령		-0.172** (0.085)	-0.172** (0.085)	-0.195 (0.289)	-0.189 (0.292)
청년인구비율		0.078 (0.071)	0.077 (0.071)	0.625** (0.241)	0.616** (0.242)
의회의석수		0.002 (0.002)	0.002 (0.002)	0.004 (0.005)	0.004 (0.005)
민주주의 지수		-0.182 (0.177)	-0.181 (0.177)	-0.838 (0.604)	-0.824 (0.606)
부패지수		1.144*** (0.386)	1.138*** (0.387)	5.582*** (1.315)	5.537*** (1.322)
지역	아프리카	-0.640 (0.751)	-0.642 (0.757)	-3.436 (2.560)	-3.467 (2.587)
	유럽	1.077 (0.884)	1.068 (0.884)	9.297*** (3.013)	9.236*** (3.024)
	아메리카	1.475* (0.757)	1.477* (0.757)	3.284 (2.581)	3.302 (2.590)
	오세아니아	-1.272 (1.823)	-1.283 (1.824)	1.250 (6.218)	1.161 (6.237)
GDP		-0.460 (0.350)		-3.906*** (1.195)	
GNI			-0.454 (0.357)		-3.863*** (1.222)
상수		6.552 (4.490)	6.496 (4.514)	32.656** (15.310)	32.285** (15.434)
N		110	110	110	110
R-squared		0.3291	0.3283	0.3399	0.3356
Adj. R2		0.2382	0.2373	0.2505	0.2456

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

V. 결 론

청년세대가 한국 국회에서는 과소 대표되고 있으며, 연령의 불균형으로 인해 의회는 사회의 구성을 충분히 구현되지 않고 있다는 문제의식에서 시작하여 본 연구는 청년할당제, 비례대표제 등 선거제도를 비롯하여 어떠한 요인들이 청년의 대표성에 유의미한 영향을 미치는지를 살펴보고자 총 127개의 국제의원연맹 가입국들을 대상으로 경험적 분석을 실시하였다.

국내에서는 청년 정치 및 청년 세대의 정치적 대표성에 대한 선행 연구를 전무한 실정이라고 할 수 있으며, 국외에서는 스톡커멜과 순스트림(Stockemer et al. 2016, 2018)의 연구가 대표적이다. 이러한 상황에서 과소 대표 되고 있는 청년 세대의 대표성 문제를 다룬 본 연구는 기존의 선행연구와는 몇 가지 차이점을 갖고 있다는 점에서 의의가 있다.

우선 스톡커멜과 순스트림의 연구(2016)에서 종속변수를 의회 내 소속 의원의 평균연령으로 설정한 것과 다르게 청년의원의 전체 대비 구성 비율(%)로 설정하는 차별성을 갖는다.¹¹⁾ 또한 2016년을 시간적 범주로 설정한 본 연구와는 다르게 스톡커멜과 순스트림의 2016년 연구에서는 연구 대상의 시간적 범주를 2014년을 기준으로 하여 연구를 진행하였고, 후속연구인 2018년의 연구에서는 2012년부터 2017년까지로 설정하여, 변수마다 기준이 되는 년도를 상이하게 수집하여 분석하였다.

그리고 선행연구에서는 주요 독립변수 중 선거제도 채택 여부만 통계적으로 유의미한 결과를 보여주었다면, 국가의 피선거권 연령이나 부패 정도 등 다른 중요 요인들도 청년 대표성에 통계적으로 유의미한 영향력을 행사할 수 있다는 차별화된 연구결과를 보여주었다. 따라서 본 연구는 청년할당제나 선거제도의 유형뿐만 아니라 의회의 구성적 요인, 그 밖에 다양한 정치사회적 요인들을 통제변수로 포함하여 청년의 대표성에 대한 회귀분석을 실시하였으며, 그 분석 결과는 아래와 같이 요약될 수 있다.

첫째, 선거제도의 다양한 유형 가운데 비례대표제가 청년의원 비율에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었으며 이는 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉, 기존 선행연구의 결과와 유사하게 비례성이 높은 선거제도가 다른 경쟁 유형의 제도들에 비해 청년의 대표성을 증진시킬 수 있는 보다 효과적인 방안이라

11) 물론 후속연구(2018)에서는 본 연구의 종속변수와 동일하게 청년의원의 비율로 설정하였으나, 35세 이하, 40세 이하로 구분하였다.

는 사실을 확인하였다.

둘째, 청년할당제의 효과는 양(+)의 관계를 보여주었으나, 통계적으로 유의미한 수준은 아니었다. 다만, 이러한 결과는 청년할당제를 실시하고 있는 국가의 수가 현저하게 낮은 수준이라는 점에서 기인한다고 본다.

마지막으로 국가의 부패 정도가 청년의원비율의 증감에 유의미한 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다. 공정하고 청렴한 국가 그리고 정치적 소수자에게 진 입장벽이 낮고 공정한 정치적 풍토는 청년들의 원내진입에 긍정적인 영향력을 행사할 수 있다는 것이다. 따라서 부정부패를 적결하거나 그 수준을 낮추는 노력은 청년 대표성의 증대 측면에서 바람직할 수 있다.

이러한 결과를 청년의원이 부재한 한국의 국회에 접목시킨다면, 우선 비례대표제를 확대하거나 또는 유사한 수준에서 선거제도의 비례성을 더욱 강화하고, 또한 피선거권 연령의 하향 조정을 통해 원내의 청년의 과소 대표 문제를 어느 정도 해소시킬 수 있을 것이다. 그러나 청년이라는 특정 세대에게 이로운 선거제도의 도입은 자칫 중장년층 세대나 기성 정치인들에게 강한 거부감을 불러일으켜 세대를 중심으로 한 정치적 갈등을 유발 할 수 있는 만큼 이에 대한 대비책도 필요할 수 있다. 그리고 경험의 부재와 성숙하지 못한 사고방식 등 청년을 미숙한 존재로 바라보는 대중들의 인식이 개선되지 않는다면 결과적으로 청년의 대표성 증진에 효과적인 선거제도를 도입한다고 하더라도 그 효율성과 효과는 장담할 수 없게 될 것이다.

표준국어대사전에 따르면 청년은 신체적, 정신적으로 한창 성장하거나 무르익은 시기에 있는 사람을 지칭한다. 사전의 정의처럼 청년들은 계속 성장할 가능성이 존재하고 있으며 사회의 구성원으로서, 정치인으로서 완벽해진 않아도 부족하지 않은 즉, 충분히 성숙된 세대라고 할 수 있다. 열정과 패기를 기반으로 하는 정치인으로서 청년들의 의회 진출은 과소대표의 문제에서 더 나아가, 기성 정치권에 대한 불신과 불만이 가득한 유권자들로 하여금 정치개혁에 대한 새로운 기대를 선사해 줄 수 있고, 이러한 긍정적 기대는 시민들의 보다 활발하고 적극적인 정치참여를 불러올 수 있다. 실제로 몇몇의 선행연구들은 의원의 연령이 정치참여 및 의정활동 수준에 긍정적인 영향을 미친다는 경험적 증거를 제시하기도 하였다(정다빈 외 2018a; 정희옥 외 2013; 최준영 2006). 또한 젊은 정치인일수록 자신의 정치적인 영역을 확대하고자 하는 의지가 강하게 발현되기 때문에(정다빈 외 2018b), 기성 정치인들의 경험 및 노하우와 젊은 정치인들의 열정과 활동성이 융합된 상호보완적인 시너지는 의회의 긍정적이고 건강한 발전을 꾀하는데 기여할 것이라 기대할 수 있다.

참고문헌

국문 논문

- 강유빈. 2018. “40대가 ‘청년’인 국회... 사라진 2030의 목소리.” 『한국일보』 <http://www.hankookilbo.com/News/Read/201811120079095415?did=na> (2018/09/27 검색).
- 김명숙. 2015. “지방정치에서의 여성참여 현황과 확대방안: 지방선거 참여를 중심으로.” 『대한정치학회보』 23(2), 77-108.
- 김민정. 2014. “한국 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성할당제의 효과.” 『페미니즘연구』 14(2), 203-241.
- 김용철. 2007. “지방자치제하에서 여성정치참여의 실태와 정책방향.” 『한국정책학회보』 16(4), 307-371.
- 김은희. 2017. “비례대표제 확대와 여성의 정치적 대표성.” 『이화젠더법학』 9(2), 33-68.
- 김현희, 오유석. 2010. “여성정치할당 10년의 성과와 한계.” 『동향과 전망』 79, 140-182.
- 박영환, 정하윤, 이은정, 허인혜, 강주현, 이재묵. 2018. “한국 국회의 실질적 대표성 증진의 조건: 여성 관련 법안 사례.” 『21세기정치학회보』 28(2), 69-91.
- 정다빈, 김기동, 이정희. 2017. “지방선거에서의 여성후보 당선경쟁력에 대한 연구.” 『21세기정치학회보』 27(3), 51-74.
- 정다빈, 이재묵. 2018a. “지방선거에서 청년 세대의 대표성 제고 방안연구.” 『사회과학연구』 25(1), 7-26.
- 정다빈, 이정희. 2018b. “지방의회 여성의원의 정치영역 확대에 관한 연구.” 『여성연구』 2, 293-318.
- 정연정. 2011. “여성의 정치참여 확대방안: 선거참여를 중심으로.” 『한국시민윤리학회보』 24(2), 115-134.
- 정희옥, 장혜영. 2013. “의원의 사회경제적 배경과 국회 생산성과의 관계: 18대 국회를 대상으로.” 『한국정치연구』 22(2), 49-74.
- 조정래, 박지영. 2011. “여성의무공천제의 효과성에 관한 연구: 지방정치에서 여성 대표성의 확대를 중심으로.” 『국가정책연구』 25(3), 5-28.
- 최준영. 2006. “의원발의의 동인에 대한 경험적 분석: 사건계수 분석기법을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 16(2), 307-326.

- 최철웅. 2011. “청년운동’의 정치학.” 『문화과학』 66, 15-50.
- 황아란, 서복경. 2011. “여성의 정치적 대표성과 선거제도 효과: 지방의원 선거를 중심으로” 『선거연구』 1(1), 99-128.

영문 논문

- Berkman, M. B., and Robert E. O'Connor. 1993. “Do Women Legislators Matter? Female Legislators and State Abortion Policy.” *American Politics Quarterly* 21(1), 102-124.
- Bratton, K. A., and Kerry L. Haynie. 1999. “Agenda Setting and Legislative Success in State Legislatures: The Effects of Gender and Race.” *The Journal of Politics* 61(3), 658-679.
- Crowley, J. E. 2006. “Moving beyond Tokenism: Ratification of the Equal Rights Amendment and the Election of Women to State Legislatures.” *Social science quarterly* 87(3), 519-539.
- Kanter, R. M. 1977. “Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women.” *American Journal of Sociology* 82, 965 - 990.
- Key, V. O. 1961. *Public Opinion and American Democracy*. NY: Knopf.
- Murray, R. 2014. “Quotas for Men: Reframing Gender Quotas as a Means of Improving Representation for All.” *American Political Science Review* 108(3), 520-532.
- Paxton, P., Hughes, M. M., and Painter, M. A. 2010. “Growth in Women’s Political Representation: A Longitudinal Exploration of Democracy, Electoral System and Gender Quotas.” *European Journal of Political Research* 49(1), 25-52.
- Philips, A. 1991. *Engendering Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Philips, A. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Pitkin, H. F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Raymond, P. 1991. *The Plant Report: A Working Party on Electoral Reform*(vol. 3). The Guardian Studies.
- Stockemer, D., and Sundström, A. 2016. “Can Institutions Pave the Way for the Young?” *QoG Working Paper Series* 2016(2), 1-25.

- Stockemer, D., and Sundström, A. 2018. "Age Representation in Parliaments: Can Institutions Pave the Way for the Young?" *European Political Science Review* 10(3), 467-490
- Sundström, A. and L. Wängnerud. 2014. "Corruption as an Abstacle to Women's Political Representation: Evidence from Local Councils in 18 European Countries." *Party Politics* 22(3), 354-369.
- Williams, M. S. 1998. *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. NJ: Princeton University Press.

부록 1. 국가별 청년의원의 비율

단위: %

국가	청년의원비율 (~30세 미만)	청년의원비율 (~40세 미만)	국가	청년의원비율 (~30세 미만)	청년의원비율 (~40세 미만)
아프가니스탄	1.63	25.71	콩고민주공화국	0.00	9.80
알바니아	2.13	16.31	덴마크	6.15	41.34
알제리	1.09	16.74	도미니카공화국	0.00	8.60
안도라	7.14	39.29	에콰도르	10.95	37.96
아르헨티나	2.33	12.45	적도 기니	1.00	8.00
아르메니아	0.76	21.37	에스토니아	1.98	23.76
호주	0.44	13.27	에티오피아	6.10	35.37
오스트리아	4.37	18.03	핀란드	10.00	36.00
아제르바이잔	0.00	4.20	프랑스	0.17	7.57
바레인	0.00	23.08	가봉	0.00	8.62
방글라데시	0.29	5.71	감비아	3.45	6.90
벨로루시	0.00	5.50	그루지야	2.70	20.27
벨기에	2.00	28.67	독일	2.54	17.59
부탄	8.33	38.89	가나	0.00	13.09
보스니아 헤르체코비나	2.38	19.05	그리스	1.00	12.00
브라질	3.89	18.87	과테말라	3.38	18.24
불가리아	3.33	28.75	아이티	0.00	22.47
부룬디	0.94	25.47	헝가리	2.03	29.44
카보베르데	0.00	19.44	아이슬란드	3.17	20.63
캄보디아	0.00	11.48	인도	2.22	12.57
카메룬	0.00	3.89	인도네시아	2.86	17.86
캐나다	4.71	14.14	이란	0.00	7.02
차드	0.00	12.02	이라크	0.00	13.25
칠레	5.83	26.67	아일랜드	1.22	18.29

단위: %

국가	청년의원비율 (~30세 미만)	청년의원비율 (~40세 미만)	국가	청년의원비율 (~30세 미만)	청년의원비율 (~40세 미만)
중국	1.24	5.61	이스라엘	1.74	17.39
코스타리카	3.51	19.30	이탈리아	6.59	32.81
코트디부아르	0.00	8.84	일본	0.83	12.71
크로아티아	0.66	14.57	카자흐스탄	0.00	1.89
쿠바	5.89	16.53	케냐	0.00	20.60
키프로스	0.00	1.79	쿠웨이트	0.00	4.17
체코	2.00	17.00	키르기스스탄	4.17	35.00
라트비아	5.00	19.00	상투메 프린시페	0.00	16.36
레바논	0.00	6.25	세네갈	0.00	11.35
리투아니아	0.71	12.06	세르비아	4.80	31.20
룩셈부르크	3.33	11.67	세이셸	0.00	35.48
마케도니아	6.5	32.52	싱가포르	0.00	21.74
말레이시아	0.00	10.81	슬로바키아	0.67	16.67
몰타	2.86	20.00	슬로베니아	5.56	25.56
미크로네시아	0.00	0.00	솔로몬 제도	0.00	4.88
모나코	0.00	0.00	소말리아	5.21	18.96
몽골	0.00	14.29	남아프리카 공화국	2.75	15.50
몬테네그로	1.25	15.00	스페인	0.86	14.04
모로코	1.55	14.73	스리랑카	2.39	12.44
모잠비크	0.00	17.20	수단	2.04	9.52
미얀마	0.48	10.21	수리남	5.88	23.53
나미비아	0.00	10.89	스웨덴	12.32	34.10
네덜란드	2.67	26.67	스위스	1.50	15.00

단위: %

국가	청년의원비율 (~30세 미만)	청년의원비율 (~40세 미만)	국가	청년의원비율 (~30세 미만)	청년의원비율 (~40세 미만)
뉴질랜드	1.74	17.39	시리아	0.38	9.20
니카라과	1.09	14.13	태국	0.00	0.00
니제르	1.77	8.85	동티모르	0.00	6.45
나이지리아	0.00	11.11	트리니다드 토바고	2.44	7.32
노르웨이	10.06	27.22	튀니지	6.45	22.58
오만	0.00	31.76	투발루	0.00	0.00
파라과이	2.50	21.25	우간다	1.11	21.88
페루	0.00	12.31	아랍에미리트 연합	2.50	20.00
필리핀	1.71	15.75	영국	3.08	20.03
폴란드	2.00	14.22	탄자니아	0.62	10.84
포르투갈	2.17	23.04	미국	0.00	6.67
카타르	0.00	5.71	우루과이	3.03	21.21
한국	0.00	2.33	베네수엘라	2.44	14.02
루마니아	0.73	24.27	베트남	1.20	8.60
러시아	1.33	13.56	잠비아	0.65	10.39
르완다	1.25	22.50	짐바브웨	3.03	15.76
산마리노	3.33	36.67			

Abstract

A Study on the Political Institutional Measures for Increasing Youth in Parliament

Da Bin Jung ■ Hankuk University of Foreign Studies

Jae Mook Lee ■ Hankuk University of Foreign Studies

Understanding that the representation of youth in parliament is not well implemented due to underrepresented young generation in the Korean National Assembly, this study conducted empirical analysis on 127 IPU membership countries to see what factors, including the election system, such as the youth quota system and proportional representation system, have a significant effect on youth representation. The results of the analysis showed that the highly proportional electoral system was a more effective way to promote the representation of youth than other competition types of institutions. Second, the effect of the youth quota system showed a positive for all model, but it was not statistically significant at a typical level. Finally, it was confirmed that the level of the corruption could have a significant influence on the increase of the rate of youth in parliament. In addition to efforts to eliminate corruption or lower the level of corruption and to create a fair political climate may also be desirable in terms of increasing youth representation.

Key Words: Political Representation, Young Generation, Youth Quotas, Election System, Proportional Representation System.