

주제회의  
-어린이청소년

“핀란드 민주주의와 청소년 정치 참여“

서현수  
[한국, 한국교원대학교 교육정책대학원 조교수]

## 핀란드 민주주의와 청소년 정치 참여<sup>1)</sup>

### 1. 들어가며

최근 공직선거법이 개정돼 18세 선거권 시대가 도래하면서 청소년의 정치 참여와 한국 민주주의 발전에 관한 논의가 활성화되고 있다. 그러나 개정 선거법이 처음 적용된 2020년 4월 총선이 코로나19 대유행 및 학교 폐쇄 조치 속에서 치러지면서 18세 선거권 제도와 청소년 정치 참여에 관해 함께 숙의할 사회적 기회가 충분히 실현되지 못했다. 나아가, 피선거권 조항의 변경 없이 취해진 18세 선거권 도입 조치는 미완의 개혁으로 청소년의 온전한 참정권 보장을 위한 지속적 개혁이 요청된다. 이 글은 성숙한 민주주의와 시민교육 등을 바탕으로 적극적인 청(소)년 정치 참여를 보장하는 핀란드 사례를 통해 한국 민주주의의 혁신 방향과 과제를 모색한다.

### 2. 핀란드, 34세 여성 총리와 청년 내각의 탄생

핀란드는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드와 함께 북유럽 국가(Nordic countries)에 속한다. 북유럽 국가들은 보편적 참정권의 조기 도입 및 비례대표 원리에 기반한 다당제 민주주의의 발전, 협의적 정책 결정 시스템과 보편적 복지국가의 실현, 지방자치의 전통과 풀뿌리 민주주의 실천, 시민교육의 제도화 및 보편화, 그리고 높은 수준의 정치 참여와 사회적 신뢰 등에 기초한 적극적 민주주의와 시민 참여 모델을 발전시켜왔다. 특히 핀란드는 2000년 전면 헌법개혁을 통해 권력 구조를 준대통령제(semi-presidentialism)로부터 사실상의 의회제 국가로 전환하고, 시민들의 참정권을 비롯한 헌법적 기본권 또한 대폭 강화했다. 나아가, 2012년 헌법 개정과 별도 법률 제정을 통해 유권자 5만 명 이상이 서명하는 경우 그 의제를 의회가 심의하도록 하는 시민 발의제(citizens' initiatives)를 도입하는 등 근대의 표준적 대의 민주주의 시스템과 새로운 형태의 시민 참여 기제를 결합하는 민주적 혁신에 적극 나서고 있다(서현수 2018a, 2019a, 2019b).

후기 근대적 사회 변화에 조용하는 대안적 민주주의 모델을 새로이 탐색하면서 핀란드는 청소년의 정치 참여를 확대하기 위한 다양한 실험과 개혁을 단행해왔다. 최근 핀란드에서는 34세의 젊은 여성 총리가 선출되는 '사건'이 벌어져 전 세계 미디어의 집중된

1) 이 글은 필자가 다른 토론회 등에서 발표한 원고들(서현수 2018b, 2020)을 일부 수정, 업데이트한 것임을 밝힌다.

관심을 받았다. 더욱 놀라운 것은 이번 정부를 구성한 5개 정당 대표들이 모두 여성이고, 그 중 4명이 30대 초반의 여성들이었다는 점이다. 이들은 바로 총리인 산나 마린(Sanna Marin, 사민당, 1985년 생), 재무부장관 까뜨리 꿀무니(Katri Kulmuni, 중앙당, 1987년 생), 내무장관 마리아 오히살로(Mariua Ohisalo, 녹색당, 1985년 생), 교육장관 리 안데르손(Li Andersson, 좌파동맹, 1987년 생)이다. 2020년 9월 중앙당이 당대회를 열어 대표를 교체했는데, 새 대표도 36세의 여성(Annika Saarikko, 지식과학장관)이다.

이들은 모두 20대 초반부터 정당에 가입해 활동을 시작했고(22-3세부터 시의원 선거에 출마), 이미 20대 중후반부터 헬싱키, 탐페레(Tampere), 투르쿠(Turku), 로바니에미(Rovaniemi) 등 주요 지방자치단체의 시의원과 국회의원을 역임한 뒤 최근 당대표 및 내각의 장관직을 맡아 활약하고 있는 여성 청년 정치인들이다. 산나 마린 총리의 경우 20살에 사민당에 가입해 정치활동을 시작했으며, 이미 정치 경력이 15년에 이르는 상황이며, 이는 예컨대 프랑스의 젊은 대통령 마크롱보다 훨씬 긴 것이다. 그 기간 동안 산나 마린은 탐페레 시의회 의장을 맡아 어려운 이해관계 충돌과 갈등 상황을 냉철하게 중재하였고, 사민당의 부대표로서 지난 총선 직전 당 대표의 갑작스런 공백 상황을 잘 관리하면서 당내 조직들과는 물론 미디어와 일반 유권자들과도 효과적으로 잘 소통하였다. 총선 이후 성립된 사민당 중심 내각에서는 교통통신부 장관으로 재임하며 철도 민영화 관련 논란 등을 무리없이 잘 해결해가는 역량을 보였다. 2020년 9월 현재 경제, 의료, 교육, 고용 등 사회 전 분야에서 미증유의 위기를 초래한 코로나 19 팬데믹 상황에서도 산나 마린 내각이 이끄는 핀란드 정부는 안정적으로 상황을 관리하면서 개혁 의제들을 내실있게 추진하고 있으며, 정부에 대한 신뢰와 지지도도 높게 유지되고 있는 상황이다.

### 3. 핀란드 청소년의 정치 참여 채널들

이처럼 오늘날 핀란드에서 30대 초반의 젊고 유능한 정치인들이 대거 등장할 수 있었던 배경에는 활발하게 작동되는 아동, 청소년의 정치 참여 채널들이 존재한다. 대표적인 제도적 채널들을 살펴보면 아래와 같다.

#### 1) 어린이 의회(Lasten Parlamentti, Children's Parliament)

핀란드 헌법 제2장의 첫 조항인 제6조(Section) 3항은 “어린이들은 평등하게 그리고 개인들로서 대우받아야 하며 그들의 발달 수준에 상응하는 정도로 자신들에 관한 문제에 영향을 미치도록 허용돼야 한다.”라고 규정하여 아동, 청소년의 인권 보장과 민주적 의사결정에 대한 참여의 권리를 매우 비중있게 고려한다. 그 중 하나가 어린이 의회제도이다. 어린이 의회는 핀란드의 주요 지방자치단체들이 2000년대 초반부터 운영하고 있

는 제도로 지역 내 초등학교(종합학교 1-6학년)의 학생 대표들로 구성된다. 일반 학생들은 매년 선거를 통해 대표(통상 학급 당 2명)를 선출하고, 선출된 대표들이 학교 학생회를 구성하며, 학교 학생회 대표 2인이 다시 지자체의 어린이 의회 구성원이 되는 대표 체계이다.

## 2) 청소년위원회(Nuorten valtuusto, Youth Council)

종합학교 7-9학년 학생들과 일반고 및 직업고 학생들은 시에서 운영하는 청소년위원회에 참석할 학교 대표를 선발한다. 이들은 정례적으로 모여 시에서 시행하는 청소년 관련 정책에 대해 심의하고 의견을 제시하며, 청소년 대표가 직접 맡는 청소년위원회 위원장은 시 공무원들이 가져오는 결재 문서에 서명까지 한다. 헬싱키, 에스뵌 등 중심 도시들은 최근 청소년위원회 선거를 18세 이하의 아동, 청소년들에 의한 직접 선거 형태로 전환해 운영하고 있다. 아동, 청소년 외에도 핀란드의 주요 지방자치단체들은 장애인위원회와 노인위원회를 구성해 당사자들에 관련된 정책 결정 과정에 참여할 수 있도록 보장하고 있다.

## 3) 청소년 의회(Nuorten Parlamentti, Youth Parliament)

핀란드 의회는 1998년부터 청소년의회 프로그램을 운영하고 있다. 청소년의회는 청소년들이 의회와 핀란드 민주주의에 대한 이해를 증진하고, 사회적 현안들에 대한 청소년들의 숙고된 판단 및 의견 표출을 증진하며, 입법자들로 하여금 청소년들의 목소리들을 기회를 제공하는 것을 목표로 한다. 핀란드 청소년 의회는 의장(현직 국회의장)과 199명의 청소년 의원들로 구성되며, 전국에서 선발된 만 15-16세의 학생들이 참여한다. 지역 학교들에서 운영되는 의회 클럽들(local parliamentary clubs)이 자신들의 대표를 선택한 뒤 2년에 한 번씩 소집되는 청소년 의회 전체 회의에 파견하는 방식이다. (실제 선거구 크기와 동일하게 지역별로 좌석 할당) 헬싱키 의사당에서 개최되는 전체 회의에서 청소년 의원들은 상임위원회별로 배속되어 의회의 실질적 입법 과정과 활동을 탐색한 뒤 본회의 세션에 합류해 대정부 질문 등에 임한다. 국회의장이 직접 사회를 보는 '총리에 대한 질문 시간'(Question Time)은 행사의 하이라이트로 총리와 다수의 장관들이 직접 국무위원석에 출석해 청소년 의원들의 질문에 답변한다. 청소년 의원들이 종종 날카로운 질문을 제기해 총리와 장관들을 긴장하게 만드는 모습이 공영방송인 YLE 1 채널과 의회 웹사이트를 통해 생중계된다. 청소년 의회는 핀란드 사회가 청소년들을 어떻게 대우하는지를 생생하게 보여주는 사례이다.

## 4) 시민발의(Kansalaisaloite)와 주민발의(Kuntalaisaloite)

핀란드는 국가와 지방 수준에서 시민발의(citizens' initiatives) 제도를 운영하고 있다. 2012년 헌법 개혁과 별도의 입법을 통해 도입, 시행된 국가 수준의 시민발의(국민발안)는 18세 이상의 유권자 5만 명 이상이 서명하는 경우 그 입법 의제에 관하여 국회인 에두스꾼따(Eduskunta)가 심의하도록 하고 있다. 핀란드 청년들은 이 새로운 참여 민주주의 제도를 적극 활용해 자신들의 다양한 의제를 공론화하고 있다. 지방 수준의 주민발의 제도에는 15세 이상이면 누구나 참여할 수 있다. 이 경우 인구의 2%가 넘는 주민들이 지지 서명한 정책 제안이나 요구에 대해서는 6개월 이내에 지방자치단체가 공식적인 심의 결과를 회신해야 한다. 또, 인구의 5% 이상의 주민들이 서명하는 경우에는 관련 제안을 주민투표에 회부하도록 하고 있다. 주민투표의 결과는 자문적(advisory) 성격을 지니기 때문에 지방자치단체가 수용할 의무는 없지만, 다수 주민들이 투표한 안은 민주적 압력으로 작용해 대개 지방자치단체의 최종 결정에 반영된다. 핀란드는 시민발의제도의 활성화를 위해 정부가 운영하는 온라인 플랫폼 서비스를 제공하고 있다. 온라인 플랫폼 서비스가 개시된 2013년 9월 1일부터 2017년 8월 31일까지 4년 동안 총 2,220건의 지역 시민발의가 제안되었고, 그 중 52건은 지역 주민투표를 요구하는 내용의 발의안이었다. 한편, 시민단체들은 국가 수준의 시민발의의 경우에도 16세 이상 청소년들이 참여할 수 있도록 연령 기준을 낮출 것을 요구하고 있으며, 민주주의 정책을 관장하는 법무부도 이를 긍정적으로 검토하고 있다.

##### 5) 정당 청년 조직과 청년 대표들의 역할

핀란드에서 청(소)년들의 가장 실질적인 정치참여가 일어나는 통로는 정당들의 청년 조직(parties' youth organizations)이다. 현재 핀란드에는 9개의 의회 정당 그룹들이 있는데, 이들은 모두 청년 조직들을 운영하고 있다. 만 13-30세의 청(소)년들이라면 누구나 가입할 수 있다(15세 이하는 부모의 동의 필요). 청년 정당 조직들은 향후 그 정당의 지도자로 성장해갈 청(소)년들이 일찍부터 정치 참여 경험과 정치 교육을 쌓는 현상이 되고 있다. 청년 조직의 대표들은 이미 당에서 중요한 인물들로 대우받으며 당의 부대표 등을 겸하는 경우가 많다. 앞서 언급한 현 핀란드 정부를 구성하는 정당들의 대표들도 대부분 그러한 경로를 거쳤다. 정당의 청년 조직들 또는 유기적 연계를 맺고 있는 노조나 NGO 등 시민사회에서 일찍부터 다양한 활동 경험을 쌓으면서 정치적, 정책적 역량을 늘려가는 과정이 자연스럽게 이어진다. 2-30대 국회의원도 다수 배출되며, 소속 정당이 연정에 참여할 경우 30대 총리나 장관들이 탄생하게 된다. 핀란드에서는 만 18세 이상 국민 누구나 국회의원, 대통령, 지방자치단체, 유럽의회 선거 등에서 선거권과 피선거권을 갖는다. 일부 시민사회 활동가들은 투표 연령을 만 16세로 낮추는 운동을 벌이고 있다.

#### 4. 핀란드의 학교 시민교육과 청소년 선거(Nuorten vaalit, Youth Elections)

핀란드는 종합학교와 고등학교의 일반 사회 교과목에서 민주주의 교육의 일환으로 선거, 정당, 의회 등에 대하여 학생들에게 구체적이고 생생한 지식과 정보를 전달한다. 핀란드에서 행해지는 선거 제도 전반에 대하여 학생들이 정확한 이해를 할 수 있도록 하고 있으며(예컨대, 총선의 경우 광역 선거구별로 개방형 명부 비례대표 선거제도<sup>2)</sup>가 어떻게 운영되는지를 유권자의 관점에서 자세히 서술한다), 정당에 관한 챗터에서는 좌파부터 우파까지 핀란드의 실제 의회 정당 그룹들의 로고, 이념, 연혁, 주요 가치 및 정책, 주요 인사 등을 일목요연하게 정리해 전달하며, 학생들로 하여금 정당들의 홈페이지를 직접 검색하여 추가 정보를 확인하도록 한 뒤 자신이 선거에서 선택하거나 선택하지 않을 정당을 고르고 그 이유를 설명하도록 하는 등 구체적인 정치 교육을 실시하고 있다.<sup>3)</sup>

이러한 맥락에서 선거는 학교에서 미래 유권자인 청소년들에게 매우 유용한 민주주의 시민교육 또는 정치교육을 제공할 수 있는 좋은 계기로 인식되며, 이를 구체화할 수 있는 다양한 프로그램들이 학교와 교사의 재량에 따라 자율적으로 운영된다. 그 중 대표적인 것이 청소년 선거로, 핀란드에서는 1960년대에 첫 청소년 선거가 이루어졌으며, 1995년부터는 전국 단위의 청소년단체연합 조직인 Allianssi ry의 주관으로 의회 선거, 지방선거, 대통령 선거, 유럽의회 선거 등 전국 단위의 주요 선거 일정마다 병행하여 실시해오고 있다. 선거는 실제 선거와 똑같은 방식으로 같은 후보들을 대상으로 이루어진다. 지난 2019년 상반기에는 의회 선거와 유럽의회 선거가 한 달 간격으로 실시되었으며, 이에 맞추어 청소년 선거가 함께 실시되었다. 그 중 핀란드 의회 선거에 관한 청소년 선거 실시 현황을 살펴보면, 전국적으로 12개 광역 선거구의 877개 학교<sup>4)</sup>(상급반 종합학교 454개, 인문계고등학교 223개, 하급반 종합학교 147개, 직업학교 46개, 기타 7개)에 재학 중인 만 18세 이하의 청소년들이 참여하였다. 총 투표수는 62,935표였으며, 그 중 3,628표는 무효로 처리되었다. 이는 참가 대상인 약 131,600명의 학생들 가운데 약 48%가 참가한 수치에 해당한다.<sup>5)</sup>

선거 결과는 Allianssi ry가 취합하여 실제 선거일 전에 발표하는데, 이는 다시 공영방송 YLE의 시사 프로그램(A-Studio)를 통해 생중계된다. 다른 언론사들도 그 결과를 자세히 보도한다. 흥미롭게도 청소년들의 투표 결과는 성인 유권자들의 선호와 상당히

---

2) Open list proportional representative election system. 핀란드에서는 광역 단위 선거구별로 6명에서 36명까지 다수의 국회의원을 선출하며(올란드 선거구 제외), 유권자들은 정당과 후보를 동시에 선택한다. 그러나 정당 득표율을 먼저 계산하여 정당별 의석수를 확정된 후 후보 득표율을 고려한다는 측면에서 여전히 정당 투표가 더 중요하다.

3) 핀란드 학교 시민교육에 관한 더 자세한 내용은 서현수(2019b)를 참조하라.

4) 2015년 총선에 실시된 청소년 선거에서 630개 학교가 참가한 것에 비해 상당한 정도로 참가 규모가 확대된 것으로 나타난다.

5) 청소년 선거 참가 여부는 학교가 자율적으로 결정하며, 어떤 학년 또는 학급이 참가할 것인지도 학교의 재량 사항이다.

다른 결과를 보이는 경향이 있다. 대체로 청소년들의 경우 전통적인 중도 좌우 정당들에 대한 지지도가 낮은 대신 녹색당이나 포퓰리즘 정당 등 반기성 정당들(anti-establishment parties)에 대한 지지도가 상대적으로 높게 나타난다. 그러나 이를 두고 표심이 왜곡된다거나 선거 판세에 부당한 영향을 미친다는 등의 비판은 찾아보기 어렵다. 오히려 사민당 등 대표적 기성정당들은 미래 유권자인 청소년들의 마음을 얻기 위해 더욱 노력하겠다는 논평을 내는 모습이 관찰된다.

한편, 청소년 선거 외에 지방자치단체의 공식 기구인 청소년위원회(Nuorisovaltuusto)가 주관하고 학교와 협력하여 진행되는 선거 패널 토론회도 선거 시기의 대표적인 민주주의 시민교육 프로그램의 사례라 할 수 있다. 전국의 학교에서 수백회의 선거 패널이 열리며, 여기에는 정당 관계자들 및 후보들도 초청된다. 아울러, 후보와 유권자들의 설문조사(이념적 가치 지향, 정치적 태도, 의제별 정책 선호 등으로 구성)에 기초해 자신에 적합한 후보를 매칭시켜주는 컴퓨터 프로그램(vaalikone, [www.nuortenvaalikone.fi](http://www.nuortenvaalikone.fi))도 청소년을 대상으로 한 별도 프로그램이 개발되어 청소년 선거에서 활용된다.

## 5. 맺으며: 인간의 조건과 ‘미래를 대표하기’

『인간의 조건』에서 한나 아렌트가 밝혔듯이 모든 아동, 청소년은 지상에 ‘새로움’을 가져오는 존재이며, 그러한 새로움이 없다면 인류의 문명과 세계는 금방 진부해지고 결국 끝없이 펼쳐진 사막처럼 공허한 세상이 되어 스러지고 말 것이다. 오늘날 후기 근대적 정치사회로의 전환기를 통과하면서 세계가 보편적으로 경험하고 있는 글로벌 기후 위기, 청년 실업 등 불평등의 심화, 이른바 ‘탈-진실 시대’(the era of post-truth)의 도래 등 심각하고 중대한 도전 과제들 앞에서 미래 세대의 관점과 이익을 어떻게 정치적으로 대표할 것인가(‘representing the future’), 보다 구체적으로 청(소)년의 정치 참여를 어떻게 활성화할 것인가의 문제가 하나의 첨예한 프론티어 이슈로 부상하고 있다. 이러한 맥락에서 우여곡절 끝에 최근 우리 사회에서도 선거권 연령 기준을 만 18세로 하향 조정함으로써 새로운 유권자(constituents) 집단을 50만 명 남짓 확대한 것은 소중한 의미를 가진다. 그러나 이는 여전히 매우 제한된 수준의 개혁 조치이며, 피선거권 연령 기준의 과감한 하향 조치가 함께 수반되어야 한다. 나아가, 2020년대 한국 민주주의의 장기적 발전 전략을 수립, 실행하는 맥락에서 청소년들을 위한 내실있는 민주주의 시민(정치)교육 프로그램과 다양한 수준과 방식의 정치 참여 채널들을 활성화하기 위한 정부, 국회, 지방자치단체, 시민사회 차원의 새로운 노력이 요구된다. 아동, 청소년 시기부터 자신의 삶과 관련된 정책 결정 과정에 대한 적극적인 참여를 보장하는 정치 시스템과 문화를 통해 21세기 현대 민주주의의 역사를 새롭게 써 가는 핀란드의 사례는 하나의 이정표처럼 앞으로 우리가 지속적인 실천을 통해 추구해야 할 길의 방향을 가리킨다.

## 참고문헌

- 서현수. 2018a. 「핀란드 헌법개혁 모델의 특징과 함의: 의회-행정부 관계와 의회-시민 관계의 재구성」. 『한국정치연구』 27(3), 175-205.
- 서현수. 2018b. 「핀란드 청소년 참정권 현황과 시사점」, <2018 서울 인권 국제컨퍼런스> 발표문. (2018.12.6.-7. 서울특별시청)
- 서현수. 2019a. 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여』. 서울: 빈빈책방.
- 서현수. 2019b. 「핀란드의 민주주의와 학교 민주시민교육: 통합적, 실용적, 가치 기반 접근」. 심정보 외. 『학교 민주시민교육의 세계적 동향과 과제』. 살림터.
- 서현수. 2020. 「참정권 측면에서 본 18세 선거권의 의의와 한계: 핀란드 사례와의 비교적 관점에서」. 『18세 선거권 시대의 교육적 의의와 과제 토론회』 발제문. (2020.1.30., 서울글로벌센터)
- 한나 아렌트. 1996. 『인간의 조건』. 이진우·태정호 옮김. 서울: 한길사.