

청년 사회 첫 출발 실태 및 정책방안 연구 III: 시민권과 참여 -심층분석 보고서

김기현 · 장근영 · 신인철



한국청소년정책연구원은 청소년과 함께
지속가능한 미래사회를 만들어갑니다.

보고서 표지 디자인은 한국청소년정책연구원 직원을 대상으로 실시한 『AI 보고서 디자인 콘테스트』의 당선 작품을 카카오툰 이모티콘 작가(작가명 모지)로 활동하고 있는 직원이 실사한 것입니다.

***당선작 프롬프트** “미래를 향해 나아가는 청소년, 청소년들을 지지하는 어른들, 그들을 둘러싸고 있는 다문화, 기후변화, 인공지능, 미디어, 권리”

AI 디자인_ 곽진희(한국청소년정책연구원 행정원)

실사 디자인_ 변지현(한국청소년정책연구원 청년인턴)

협동연구총서 23-87-02

연구보고23-일반04-01

청년 사회 첫 출발 실태 및 정책방안 연구 Ⅲ: 시민권과 참여-심층분석 보고서

저 자 김기현, 장근영, 신인철

연구진 연구책임자_김기현(한국청소년정책연구원 선임연구위원)
공동연구원_장근영(한국청소년정책연구원 선임연구위원)
공동연구원_신인철(서울시립대학교 교수)
연구보조원_조양진(한국청소년정책연구원 연구원)



한국청소년정책연구원
National Youth Policy Institute

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“청년 사회 첫 출발 실태 및 정책방안 연구 Ⅲ: 시민권과 참여”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
23-87-01	청년 사회 첫 출발 실태 및 정책방안 연구 Ⅲ: 시민권과 참여-총괄보고서	한국청소년 정책연구원
23-87-02	청년 사회 첫 출발 실태 및 정책방안 연구 Ⅲ: 시민권과 참여-심층분석 보고서	한국청소년 정책연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	한국청소년 정책연구원	김기현 선임연구위원 (총괄책임자)	장근영(한국청소년정책연구원 선임연구위원) 조양진(한국청소년정책연구원 연구원)
협력 연구 기관	서울시립대학교	신인철 교수	-
협력 연구 기관	한국행정연구원	임성근 연구위원	-

보고서를 펴내며

우리나라 청년들은 학교를 졸업한 후 취업을 하고 부모로부터 독립해 분가를 하는 성인기 이행과정에서 많은 어려움을 겪고 있다. 성인기 이행이 원활하지 않게 바뀐 것은 1997년 외환위기 이후 청년 고용 위기가 본격화되면서 시작되었다. 2009년 글로벌 경제위기와 2020년 코로나19를 거치면서 청년 문제는 일자리에서 삶 전반의 위기로 확대되었다.

청년들은 졸업 유예와 휴학으로 졸업을 늦추고 있으며 취업하는데 1년 가까이 이를 소모하고 있다. 부동산 가격 급등으로 자산 불평등이 심화되는 과정에서 청년들의 소득과 자산은 줄고 부채가 늘어나고 있으며 부모로부터 독립해 살아가는 경향은 줄고 있다. 성인기 이행이 늦어지고 청년 내부의 이질성이 커지면서 성인으로서 누릴 수 있는 권리와 지켜야 할 의무가 무엇인지에 대한 혼선이 커지고 있다.

이 연구는 2021년에서 2023년까지 3년 동안 이루어졌으며 청년이 생각하는 성인 기준에 따라 일자리, 자립 그리고 시민권과 참여라는 주제별로 사회 첫 출발 실태를 분석하고 정책적인 시사점을 도출하였다. 이 연구에서 제안하고 있는 정책 방향과 과제가 청년의 원활한 성인기 이행을 강화하는데 조금이나마 도움이 되기를 기대해 본다.

연구요약

1. 서론

- 이 연구에서는 청년 시민권과 참여에 대한 보다 심층적인 논의를 위해 2차 자료를 활용하여 분석을 시도하고 정책적 시사점을 도출함
- 2차 분석은 세 가지로 먼저 1990년부터 2022년까지 네이버 뉴스 검색을 활용해 언론 기사에 대한 토픽모델링 분석을 시도함. 이어서 세계가치조사(World Values Survey)를 이용하여 청년의 정치, 사회 참여에 대한 유형을 군집분석을 통해 시도하고 결정요인을 분석함. 마지막으로 청년들이 생각하는 하나의 권리로 여가권을 어떻게 생각하고 있는지에 대해서 심층면접을 통해 분석함

2. 청년정책과 참여: 1990-2022년 언론 기사 토픽모델링 분석

- 이 연구에서는 네이버의 뉴스 서비스를 중심으로 ‘청년정책’, ‘청년단체’, ‘청년공동체’, ‘청년거버넌스’의 4가지 키워드를 중심으로 뉴스데이터를 수집하였고 워드 클라우드와 토픽모델링 분석을 통해 분석을 시도
- 수집 자료는 1990년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 작성된 뉴스기사이며 청년정책 키워드의 경우 총 21,099건이, 청년단체의 경우 10,382건, 청년공동체 887건, 청년거버넌스 311건의 기사가 수집되어 분석에 활용
- 분석 결과, 청년정책 키워드는 급격히 증가하는 양상을 보여주었음. 영역별 기사 중에서 사회 영역에서 정책 영역으로 논의가 확대되었으며 2014년 이후 청년공동체와 청년거버넌스에 대한 논의가 확산됨
- 청년정책 추진 주체와 관련해 중앙정부에서 지자체로 논의가 확산되는 양상을 보여 주었고 저출생이나 수도권 인구 집중과 같은 이슈가 중요하게 다루어짐

3. 청년의 시민 참여 잠재유형에 대한 국제비교: 세계가치조사의 결과

- 이 연구에서는 세계가치조사(World values Survey) 중 7번째로 이루어진 조사 주기 (wave 7) 자료를 활용하여 청년 사회 및 정치 참여 양상에 대한 유형화를 시도하였음
- 군집분석에서 우리나라는 경제적으로 선진국에 진입했으나 사회 및 정치 참여 수준은 중간 정도에 위치해 있는 것으로 나타남. 참여 유형과 관련해 공식적, 공적 시민참여보다는 비공식적, 사적 시민참여 위주로 이루어져 이를 개선할 필요가 있음을 알 수 있었음

4. 청년의 여가권에 대한 탐색: 심층면접조사 결과

- 이 연구에서는 청년의 권리 중 여가권에 대해서 심층면접(In-Depth Interviews)을 통해 어떻게 생각하고 있는지를 분석함. 18명을 대상으로 심층면접을 진행했고 2023년 8월 1일부터 12일까지 온라인과 오프라인을 병행해 이루어짐
- 청년들에게 있어 문화 여가생활에 필요한 핵심 자원은 시간과 돈이며, 정규직 근로자 청년들에게는 시간의 여유가, 비정규직 청년들에게는 상대적으로 시간보다는 금전적인 여유가 필요한 것으로 나타남
- 절대적 근로 시간의 축소에 관련된 노동 정책을 요구하는 목소리가 컸고 정기적인 문화 참여가 가능하도록 지원이 이루어질 필요가 있고 문화적 향유의 기회에 있어서도 수도권, 특히 서울과 나머지 지역 간의 격차가 매우 큰 것으로 나타남

5. 결론 및 정책제언

- 토픽모델링 분석을 통해 청년 시민권과 참여에 대한 정책적 접근이 강화될 필요가 있고 지자체 중심으로 청년정책 거버넌스와 전달체계를 구축하고 정주여건을 개선하는 것이 필요하다는 점을 제안함
- 세계가치조사에 대한 분석을 통해 청년들의 사회 및 정치 참여를 활성화하는 것이 필요하고 공식적, 공적 참여 확대를 위한 제도 마련이 필요하다는 점을 제안함
- 여가권에 대한 심층면접을 통해 청년의 여가 시간 확대와 문화여가활동에 대한 지원, 청년정책에 대한 접근성 제고를 위한 노력이 필요하다는 점을 제안함

청년 사회 첫
출발 실태 및
정책방안 연구 Ⅲ:
시민권과 참여-
심층분석 보고서

협동연구총서 23-87-02
연구보고23-일반04-01

I. 서 론

- 1. 연구의 필요성 및 목적 3
- 2. 심층분석 내용 3

II. 청년정책과 참여: 1990-2022년 언론 기사 토픽모델링 분석

- 1. 연구의 필요성 및 목적 7
- 2. 이론적 배경 8
- 3. 분석방법 12
- 4. 분석결과 16
- 5. 요약 및 시사점 40

III. 청년의 시민 참여 잠재유형에 대한 국제비교:

세계가치조사의 결과

- 1. 분석의 필요성 및 목적 45

2. 이론적 배경	46
3. 분석자료 및 연구방법	49
4. 분석 결과	51
5. 정책적 시사점	55

IV. 청년의 여가권에 대한 탐색: 심층면접조사 결과

1. 분석의 필요성 및 목적	59
2. 분석자료 및 연구방법	62
3. 분석 결과	63
4. 정책적 시사점	66

V. 결론 및 정책제언

1. 심층분석 결과 요약	71
2. 심층분석에 따른 정책 시사점	72

참고문헌	75
------------	----

Abstract	79
----------------	----

표 목차

표 II-1. 청년정책 키워드 토픽분석 결과	18
표 II-2. 청년단체 키워드 토픽분석 결과	27
표 II-3. 청년공동체 키워드 토픽분석 결과	35
표 II-4. 청년거버넌스 키워드 토픽분석 결과	39
표 III-1. 군집분석에 이용한 64개 국가 전체의 변수의 기술통계량 ...	51
표 III-2. 청년의 시민참여율에 기초한 국가군	52
표 III-3. 군집별 청년의 시민참여율 특성	52
표 III-4. 군집별 청년의 시민참여 유형 간의 상관관계	53
표 IV-1. 각 국가의 국민들이 “여가시간이 중요하다”는 문장에 ‘매우 그렇다’고 응답한 비율	60
표 IV-2. 청년 권리와 참여 심층면접조사 표본 구성	62

그림 목차

그림 II-1. 분석 절차	13
그림 II-2. 연도별 기사 수	14
그림 II-3. LDA모형 도식화	15
그림 II-4. 적정한 토픽(Topic) 수 도출을 위한 분석 결과	16
그림 II-5. 청년정책 기사 주요 키워드(Word Cloud)	17
그림 II-6. 주요 토픽 간 유사성 (청년정책)	19
그림 II-7. 청년정책 기사의 시기별 비중 변화 (전체)	20
그림 II-8. 청년정책 기사의 시기별 빈도 변화 (정치영역)	21
그림 II-9. 청년정책 기사의 시기별 빈도 변화 (사회영역)	22
그림 II-10. 청년정책 기사의 시기별 빈도 및 비중 변화 (정부영역)	23
그림 II-11. 청년정책 기사의 시기별 빈도 및 비중 변화 (정책사업영역)	25
그림 II-12. 청년단체 기사 주요 키워드(워드클라우드)	26
그림 II-13. 주요 토픽 간 유사성 (청년단체)	28
그림 II-14. 청년단체 기사의 시기별 비중 변화 (전체)	29
그림 II-15. 청년단체 기사의 시기별 빈도 및 비중 변화 (정치영역)	31
그림 II-16. 청년단체 기사의 시기별 빈도 및 비중 변화 (사회영역)	32
그림 II-17. 청년단체 기사의 시기별 빈도 변화 (정부영역)	33
그림 II-18. 청년단체 기사의 시기별 빈도 변화 (정책사업영역)	34
그림 II-19. 청년공동체 기사 주요 키워드(Word Cloud)	35
그림 II-20. 주요 토픽 간 유사성 (청년공동체)	36
그림 II-21. 청년공동체 기사의 시기별 비중 변화	37
그림 II-22. 청년거버넌스 기사 주요 키워드(Word Cloud)	38
그림 II-23. 주요 토픽 간 유사성 (청년거버넌스)	39
그림 II-24. 청년거버넌스 기사의 시기별 빈도 변화	40
그림 III-1. 시민참여(civic engagement)의 유형	48
그림 III-2. 청원에 대한 서명과 평화시위 참여 간의 관계	54
그림 III-3. 온라인 정치참여/조직화와 정당 가입 간의 관계	55
그림 IV-1. 여가의 중요성 인식에 대한 국가별 WWS 결과(조사연도순)	61
그림 IV-2. 문화 여가활동에 대한 워드 클라우드	63

○———— 제1장 서론

- 1. 연구의 필요성 및 목적
- 2. 심층분석 내용

1. 연구의 필요성 및 목적¹⁾

이 연구는 청년의 성인기 이행과 관련해 사회 첫 출발 실태를 분석하고 청년정책 방향과 과제를 제안하기 위해 이루어졌다. 3년간 이루어진 연구의 마지막 주제는 청년 시민권과 참여이며 성인기 이행을 다룰 때 상대적으로 참여와 권리는 교육, 일자리, 주거, 경제적 자립에 비해 덜 주목받아 왔다. 이 주제는 최근 성인기 이행이 지연되고 청년 내부 이질성이 커지면서 주목받기 시작했으며 국제적으로 청년 참여와 권리 강화가 청년정책의 핵심적인 사안으로 등장하면서 관심을 받기 시작하였다.

이 보고서는 전체 연구보고서의 일부로 2차 분석을 통해 좀 더 심층적으로 청년 참여와 권리 실태를 살펴보는 내용으로 구성되어 있다. 이를 통해 이 연구에서는 청년 시민권과 참여에 대해 보다 입체적으로 조망하고 청년 참여와 권리 영역에 대한 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다.

2. 심층분석 내용

여기에서는 뉴스 기사에 대한 빅데이터 분석, 전 세계를 대상으로 이루어진 실태조사에 대한 군집분석, 청년 여가권에 대한 심층분석 등 세 가지 분석이 이루어졌다. 세 가지 분석을 시도한 이유 중 빅데이터의 경우 실태조사 결과만으로 종합적인 결론을 내기 어렵기 때문에 보다 포괄적인 데이터 분석을 통해 연구 결과를 보완하기 위해서였다. 세계가치조사 분석을 통한 시민참여에 대한 유형화는 우리나라 상황이 보편적인 경향을 보이는지를 파악하기 위해서였다. 마지막으로 여가권에 대한 분석은 중간보고 단계에서 여가권

1) 이 장은 김기현 선임연구위원이 작성하였음.

문제를 시민권에서 중요하게 다룰 필요가 있다는 논의가 있었고 이를 뒷받침하기 위해 이루어졌다.

먼저 이 연구에서는 1990년부터 2022년까지 네이버 뉴스 검색을 활용해 언론 기사에 대한 토픽모델링 분석을 시도하였다. 토픽모델링 분석은 네이버의 뉴스 서비스를 중심으로 ‘청년정책’, ‘청년단체’, ‘청년공동체’, ‘청년거버넌스’의 4가지 키워드를 중심으로 뉴스 데이터를 수집해 이루어졌다. 수집 자료는 1990년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 작성된 뉴스기사이며 청년정책 키워드의 경우 총 21,099건이, 청년단체의 경우 10,382건, 청년공동체 887건, 청년거버넌스 311건의 기사가 수집되어 분석에 활용되었다.

이어서 이 연구에서는 세계가치조사(World Values Survey)를 이용하여 청년의 정치, 사회 참여에 대한 유형을 군집분석을 통해 시도하고 결정요인을 분석하였다. 이 연구에서는 세계가치조사(World Values Survey) 중 7번째로 이루어진 조사 주기(wave 7) 자료를 활용하였다. 7차 조사주기는 코로나19의 영향으로 5년 동안 이루어진 이전 주기보다 1년 연장되어 2017년부터 2022년까지 이루어졌다(World Values Survey, 2023). 7차 조사주기는 참여국가가 6차의 60개 국가에서 20개 국가가 늘어난 총 80개 국가에서 이루어졌다. 조사 표본 수는 총 153,950명이며 우리나라는 2018년에 조사가 이루어졌으며 표본 수는 1,245명이었다. 이 연구에서는 우리나라의 청년기본법에 따라 19세에서 34세로 청년을 규정하였으며 청년 표본수는 31,396명이었고 우리나라 청년 표본수는 313명이었다.

마지막으로 이 연구에서는 청년들이 생각하는 하나의 권리로 여가권을 어떻게 생각하고 있는지에 대해서 심층면접을 통해 분석하였다. 조사는 2023년 8월 1일부터 12일까지 온라인과 오프라인을 통한 개별심층면접(In-Depth Interviews) 방식으로 진행했다. 심층면접 참여자들은 다양한 사회·경제적 배경의 청년 및 청년 활동가들 18명으로 구성했다. 구체적으로는 성별(남/여), 연령(20대/30대), 학력(대학 재학 혹은 졸업), 지역(수도권/비수도권)을 우선적인 지표로 삼아 조사 전문기관에 의뢰, 해당 기관이 보유한 약 22만 명의 청년 패널 중에서 해당 조건에 부합하고 자발적으로 참여의사를 밝힌 청년들을 선정했다. 최종적으로 18명이 참여했다.

○ — 제2장 청년정책과 참여: 1990-2022년 언론 기사 토픽모델링 분석

- 1. 연구의 필요성 및 목적
- 2. 이론적 배경
- 3. 분석방법
- 4. 분석결과
- 5. 요약 및 시사점

1. 연구의 필요성 및 목적²⁾

우리나라의 청년정책은 지방정부에서 2015년 이후 「청년기본조례」를 제정해 청년 수당, 청년 기본소득 등을 추진하면서 먼저 시작되었고 2020년 「청년기본법」이 제정되면서 중앙정부 차원에서 제도와 추진체계가 뒤늦게 갖추어졌다. 2020년 청년정책을 총괄하고 조정하는 청년정책조정위원회가 구성되었고 5년 동안의 청년정책의 청사진을 제시하는 제1차 청년정책기본계획이 수립되었다(관계부처 합동, 2020a). 2022년 중앙정부의 청년정책 추진현황을 살펴보면, 32개의 중앙행정기관이 376개 과제에 대해 24.6조원의 예산을 투입해 청년정책을 추진 중에 있다(국무조정실 청년정책조정실, 2021). 국무조정실에서 제시한 자료에 따르면, 2017년 중앙정부의 청년정책 사업은 76개이고 예산규모는 9.7조원이었다(관계부처합동, 2020b). 5년 사이에 청년 정책 사업은 5배, 청년 정책 예산은 2배 이상 증가하였다.

「청년기본법」은 제5조 청년의 권리와 의무에서 정치를 비롯하여 경제와 사회, 문화 등 모든 삶의 영역에서 청년의 기본권이 존중되어야 한다고 밝히고 있다(법제처 국가법령정보센터, 2023b). 동시에 「청년기본법」에서는 제15조에 청년들이 정책을 결정하는 과정에서 참여를 확대해야 한다는 내용을 명시적으로 규정하고 있다. 「제1차 청년정책기본계획」에서는 5대 정책방향 중 하나로 청년 참여와 권리를 제시하고 이에 대한 중점과제들을 제시하고 있다(관계부처 합동, 2020a: 7).

이 연구에서는 청년정책의 한 축으로 청년 권리와 참여에 대한 논의가 어떻게 전개되어 왔고 어떤 방식으로 이루어졌는가를 살펴보고자 한다. 이에 대한 분석은 1990년부터 2022년까지 네이버에서 제공된 언론기사에 대해서 비정형 텍스트 분석과 토픽모델링을

2) 이 장은 김세현 연구위원(부산연구원), 김기현 선임연구위원(한국청소년정책연구원)이 작성하였음.

통해 이루어졌다. 이 연구는 토픽모델링 분석을 통해 나온 결과를 바탕으로 정책적인 시사점을 제시하였다.

2. 이론적 배경

1) 정책 대상인 청년의 정의

청년정책의 대상으로 청년의 정의에서 두 가지 쟁점이 존재한다. 한 가지는 성인과 분리해 별도의 독립적인 정책 대상으로 다루는 것이 맞을지에 대한 것이다. 다른 한 가지는 법적으로 정책대상의 연령을 어떻게 정의하는 것이 맞을지에 대한 것이다.

첫 번째 쟁점에서 독자성 문제는 정책 추진의 근거를 이루는 것으로 이에 대해 김기현은 대상의 특수성, 현실의 심각성, 정책의 보편성 등 세 가지 근거를 제시하고 있다(김기현, 2018: 182-183).

대상의 특수성은 소아청소년과를 별도로 두는 것과 같이 성인과는 다른 처방이 필요한가의 문제이다. 이것은 성인과는 달리 아동, 노인과 마찬가지로 권리의 취약성으로 설명하고 있다. 권리의 취약성만으로 대상의 특수성이 충분히 설명되지 않는데 이를 뒷받침해 줄 수 있는 것이 이행기라는 특수성이다. 최종적으로 학교 졸업이 이루어지고 첫 취업이 시작되며 첫 분가로 독립적인 생활을 시작하는 시기가 청년기이다. 이러한 특성은 다른 연령집단에서 찾을 수 없는 독자적인 영역이라고 할 수 있다.

두 번째 근거는 현실의 심각성이다. 이것은 권리의 취약성으로 볼 수도 있는데 대다수의 대상정책이 별도로 추진되는 이유이다. 여성은 시민으로서 가져야 할 당연한 권리인 참정권을 보장받아야 한다는 점에서 여성정책이 출발하였고 산업혁명기에 노동 착취로 어린 아동들이 희생되면서 아동정책이 출발하였다. 청년정책은 성인으로의 이행기가 원활하지 못하면서 정책대상으로 부각되었다. 초기에 청년고용 문제가 쟁점이었다면 교육, 주거, 자산, 부채 등 삶 전반으로 청년의 여건이 좋지 않은 상황으로 바뀌면서 청년의 삶 전반을 다루는 정책이 등장하게 되었다.

마지막 근거는 정책의 보편성이다. 우리나라에서만 청년정책이 시행 중이라면 독자적인 정책 추진이 필요한가에 대한 의문을 가질 수 있다. 이와 관련 임성근, 원소연, 차세영(2021: 42)은 전 세계 국가 중에서 169개 국가가 청년정책을 국가정책으로 추진하고 있다고 지적하고 있다. 곧, 대부분의 국가에서 청년정책이 추진 중이므로 청년정책 추진이

보편적이라고 말할 수 있다.

두 번째 쟁점은 청년에 대한 연령 규정에 관한 것이다. 이와 관련 생물학적인 연령보다는 성인 이행기라는 특성을 고려해 사회적 연령(social age)으로 청년 연령을 바라보아야 한다는 주장도 있다(김기현, 2018). 이러한 주장이 타당한 측면을 갖고 있으나 법률을 통해 정책 대상을 분명히 하지 않을 경우 발생할 수 있는 여러 가지 문제가 있는데 특히 문제가 되는 것은 정책대상의 모호성이다. 국가 재원이 투입되는 정책 사업을 청년이라는 이름으로 추진할 때 법률에 정책대상을 명확하게 정의하지 않을 경우 분쟁이 발생할 수 있다.

현재 청년에 대한 법적 연령 정의는 가장 먼저 시행령에 연령 정의를 위임했던 「청년고용촉진 특별법」에서 만15세에서 만29세로 정의한 바 있다(법제처 국가법령정보센터, 2023b). 이것은 국제적인 정의나 주요 국가들의 청년 연령과 비교적 유사(장민선, 최환용, 김기현, 하형석, 유민상, 조성호, 2018)한데 우리나라에서는 공공기관의 청년고용의무제 적용을 받는 청년을 34세로 확장하면서 30대를 포괄하는 방식으로 바뀌어 왔다. 2020년에 제정된 「청년기본법」에서는 청년 연령을 만19세에서 만34세로 하한과 상한연령을 모두 「청년고용촉진 특별법」보다 상향 조정되었다. 게다가 청년 창업을 지원하는 조항을 포함하고 있는 「중소기업창업 지원법」에서는 청년을 만39세까지 포괄하여 정의하고 있다. 이처럼 정책 대상인 청년에 대한 정의가 다양하다는 점에서 이 연구에서는 토픽모델링 분석 결과에서 이러한 측면을 고려해 분석을 시도하고자 한다.

2) 청년정책 현황과 참여

우리나라에서 청년정책은 1997년 외환위기 이후 청년 고용이 어려워지면서 시작되었다(정재현 외, 2021: 27). 청년실업대책이 마련되었고 노무현 정부에서는 이를 뒷받침하기 위해 2004년 「청년실업해소 특별법(현 청년고용촉진 특별법)」을 제정하였다. 이 법률은 청년을 의무적으로 채용해야 한다는 규제조항을 담고 있어 법률적 효력에 기한을 정하는 한시법으로 마련되었으나 기한을 계속 갱신해 2023년 현재에도 법적 효력이 유효한 상태이다.

청년정책이 청년고용정책의 틀에서 벗어나기 시작한 것은 중앙정부가 아니라 지방정부에서 이루어졌다. 서울시가 청년정책을 일자리만이 아니라 삶 전반을 다루는 명실상부한 독자적인 정책으로 추진하면서 삶 전반을 다루는 정책으로 다루어지기 시작하였다. 2015

년은 청년정책의 출발을 알리는 해로 서울시에서는 서울형 청년보장제라는 청년정책기본 계획을 수립하고 「청년기본조례」를 제정해 법적 근거를 마련하였다. 이후 경기도와 광주광역시, 대구광역시에서도 동일한 정책적인 접근이 이루어지면서 전국적으로 청년정책이 자리를 잡아가게 되었다.

현재 청년정책 추진현황은 「제1차 청년정책기본계획」에 따라서 중앙행정기관과 지자체에서 수립하는 시행계획에서 살펴볼 수 있다. 2023년 현재 32개의 중앙부처와 처, 청, 위원회에서 청년정책을 추진 중이며 과제 수는 376개에 이르고 예산은 24조 원을 넘어섰다(관계부처 합동, 2023a). 2020년 「청년기본법」이 수립되었고 이를 근거로 총괄 조정기구인 청년정책조정위원회가 만들어졌으며 국무조정실의 청년정책조정실이 사무국 역할을 맡아서 업무를 진행 중에 있다. 2023년 현재 9개 부처에 과나 팀, 담당 수준의 행정조직이 생겨났으며 장관을 보좌하는 청년보좌역이 24개 중앙행정기관에 설치되었고 부처별로 청년 참여기구인 2030 자문단이 만들어졌다.

「제1차 청년정책기본계획」에서 참여와 권리 분야는 “정책결정과정에 청년 주도성 확대, 청년정책 추진기반 마련 및 내실화, 청년 친화적 정책 전달체계 확립, 청년 권익보호 및 청년교류 활성화” 등으로 나누어진다(관계부처합동, 2020: 7). 중앙행정기관이 제출한 2023년 시행계획에서 참여와 권리 분야는 일자리, 교육, 주거 등 다른 정책 영역에서 다루는 권리 관련 과제를 포함하고 있지 않기 때문에 다른 분야를 포괄하여 청년 참여와 권리에 해당하는 과제를 살펴보았다(관계부처 합동, 2023a).

청년 참여와 권리 분야에서 해당 과제를 수행 중인 중앙행정기관을 살펴보면, 국무조정실이 총 5개로 과제 수가 가장 많았다. 이어서 2개의 과제를 제출한 공정거래위원회가 뒤를 이었고 1개 과제를 제출한 중앙행정기관은 국토교통부, 교육부, 고용노동부, 여성가족부, 통일부, 인사혁신처, 국민권익위원회와 금융위원회 등 8개 부처, 처, 위원회였다. 참여 관련 과제는 주로 부처의 정부위원회에 청년이 참여하는 부분이나 청년참여기구 운영에 대한 것이었다. 권리 관련 과제는 다른 분야인 일자리 등에 포함된 권리 관련 문제 외에 어디에도 포함되지 않는 것이 다루어졌다.

일자리 분야의 참여와 권리 과제는 주로 권리 문제와 관련하여 일자리에서 청년의 안전 사고 문제와 노동환경 개선 등이 포함되어 있다. 교육 분야에서는 학교에서의 청년 권리와 참여 부분이 포함되었다. 주거 분야에서는 취약한 주거공간에 거주하는 청년의 권리 문제와 청년 임차인에 대한 보호 등이 포함되었다. 복지와 문화 분야에서는 청년 부채 부담을

낮추는 문제와 취약 청년 지원, 문화 향유권에 대한 문제 등이 다루어졌다.

참여와 권리분야에서 두드러진 점은 중앙행정기관이나 지자체에서 구성된 각종 위원회에서 청년과 관련된 위원회에 청년 민간위원을 일정비율로 위촉하도록 한 점이다. 이와 관련 2023년에 「청년기본법」이 개정되어 대통령령으로 다루어졌던 청년위원 위촉비율에 관한 사항이 법률 조항에 명시되었다(법제처 국가법령정보센터, 2023a). 개정된 「청년기본법」의 제15조 ②항에서 해당 비율을 30% 이상으로 제시하고 있다.

윤석열 정부가 출범한 뒤 청년 참여 관련해 새롭게 도입된 것은 청년정책을 주로 다루는 부처에 장관을 보좌하는 청년보좌역을 두고 부처별 참여기구인 2030자문단을 두도록 한 것이다. 청년보좌역은 처음에 해당 장관의 임기와 함께 가는 제한적인 방식으로 채용이 이루어졌는데 2024년부터 임기가 보장된 전문임기제 다급으로 6급 공무원으로 채용되었다. 청년보좌역은 해당 부처 장관의 청년정책 추진을 보좌하고 청년정책 추진 과정을 모니터링하고 정책을 제안하는 한편, 청년 참여기구인 2030자문단을 통해 청년의 목소리를 전달하는 역할을 맡았다. 2023년에는 기획재정부 등 9개의 중앙행정기관에 청년보좌역과 2030자문단이 배치되었고 2024년에는 기존 9개 중앙행정기관에 15개 기관이 추가되어 24개 기관으로 확대되었다.

광역 및 기초 지방자치단체에서는 2015년부터 청년기본조례를 제정하고 청년정책을 먼저 시행하면서 초기에 청년 참여를 강조하였고 정책 추진 현황은 2020년 「청년기본법」 제정되고 청년정책기본계획이 수립된 이후 시행계획을 통해 살펴볼 수 있다(관계부처 합동, 2023b). 각 광역지자체에서 제출한 시행계획을 보면, 모든 지자체에서 청년 참여기구를 운영 중이며 중앙행정기관과 마찬가지로 시도 위원회에 청년을 민간위원으로 일정 비율 위촉 중에 있다. 청년 참여 분야와는 달리 청년 권리 문제와 관련된 부분은 경기도 등에서 청년의 노동권과 관련하여 다루는 정도이며 청년 친화도시에 대한 과제를 경남에서 다루는 정도로 부족한 상황이다.

3) 청년정책과 참여에 대한 언론기사 분석

청년정책과 관련하여 언론기사 분석은 몇 차례에 이루어졌는데 대표적인 사례는 임성근 외(2018)의 연구이다. 이 연구에서는 1998년부터 2017년까지 ‘청년문제’를 키워드로 관련 기사를 웹크롤링 기법으로 빅데이터 분석을 시도하였다. 이 연구의 분석 대상인 된 언론은 조선일보, 중앙일보, 한겨레이며 총 기사 수는 29,812건이었다. 청년문제를

다른 기사는 2010년을 기점으로 2배 이상 증가하였으며 언론 기사 분석을 토대로 청년 이슈 프레임 태동기(1998-2002년), 청년문제 프레임 형성기(2003-2007년), 청년문제 프레임 분화기(2008-2012년), 청년문제 프레임 전환기(2013-2017년)로 시대를 구분하였다. 연구 결과, 청년문제로 인식된 영역이 청년 실업에서 점차 생애전주기적 쟁점으로 확산되는 경향을 보여주었다.

강주연, 이광호, 송민경(2022)는 아동, 청소년을 포함하여 청년 관련 언론 보도 기사에 대해 텍스트 마이닝을 활용해 1980년부터 2019년 기간을 분석하였다. 이 연구에서는 조선일보, 동아일보, 한겨레신문, 경향신문 등 4개 언론사의 364,604건의 기사를 분석하였다. 분석결과, 청년은 ‘의존과 자립’이라는 이중적 상황에 놓인 존재로 ‘보호와 돌봄’의 존재인 아동이나 ‘문제와 참여’의 존재인 청소년과 다른 이미지를 갖고 있는 것으로 나타났다.

김경동, 이시영, 고길곤(2020)은 청년만을 대상으로 하고 있지 않지만 고용정책 프레임 을 언론기사와 국회회의록을 대상으로 텍스트 마이닝 기법을 활용해 분석하고 있다. 이 연구에서는 2010년부터 2018년까지 13개의 중앙언론과 8개의 지방언론의 기사를 분석하였다. 이 연구에서 중앙언론사는 ‘대내 환경’이 고용정책을 결정하는 주요의제였는데 반해서 지방언론사는 ‘청년고용’ 의제가 가장 중요한 의제로 나타났다.

3. 분석방법

본 연구는 1990년 이후 한국사회에서 논의된 청년관련 뉴스기사를 바탕으로 우리 사회에서 청년의 권리 및 참여에 관련된 논의가 어떻게 진행되어 왔는지를 살펴보는 것을 주요 목적으로 한다. 이를 위해 연구에서는 대표적인 포털 사이트인 ‘네이버’의 뉴스 서비스를 중심으로 연구의 주제인 청년 권리 및 참여에 대한 한국사회의 논의를 살펴보기 위해 ‘청년정책’, ‘청년단체’, ‘청년공동체’, ‘청년거버넌스’의 4가지 키워드를 중심으로 뉴스데이터를 수집하였다.³⁾

3) 한국사회에서 나타난 청년 권리 및 참여에 관련된 논의구조를 살펴보기 위해 연구진은 제시된 4개의 키워드 이외에 ‘선거연령’, ‘청년기본권’, ‘청소년단체’, ‘피선거’ 키워드로 검색된 기사 역시 추가적으로 수집하여 사전분석을 진행하였다. 그 결과 선거연령의 경우 청소년 단체의 선거연령 하향운동에 관한 논의들이 주로 나타나 청년권리와 직접적인 관련성이 낮다 판단되어 분석에서 제외하였다. 청년기본권과 피선거 키워드의 경우에는 약 100개 미만의 기사들만이 검색되어 분석에서 제외하였다. 마지막으로 청소년단체 키워드의 경우 이번 연구의 주요 관심사인 청년단체와의 비교 차원에서 살펴보았으나 접점이 크게 없어 최종분석에서는 제외하였다.

분석의 절차는 다음의 [그림 II-1]과 같이 크게 비정형 데이터의 수집, 비정형 데이터의 정형화, 토픽모델링 분석의 3가지 단계로 구분된다.

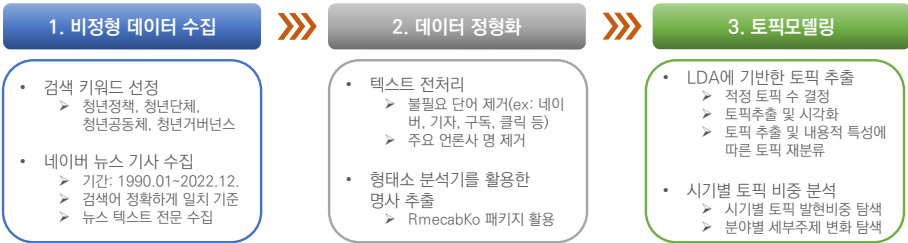


그림 II-1. 분석 절차

1) 비정형 데이터 수집 및 정형화

검색키워드 선정이후에는 관련 자료를 확보하기 위해 R의 rvest 패키지를 활용하여 네이버 뉴스기사 웹 크롤링을 진행하였다. 수집 자료는 1990년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 작성된 뉴스기사 중 각 키워드가 정확하게 일치하는 경우 검색되는 뉴스 텍스트의 전문을 수집하였다. 데이터 수집결과 청년정책 키워드의 경우 총 21,099건의 기사의 본문이 수집되었으며, 청년단체의 경우 10,382건, 청년공동체 887건, 청년거버넌스 311건의 기사가 수집되어 분석에 활용되었다.

[그림 II-2]는 연도에 따른 기사 수의 변화를 키워드별로 정리한 것이다. 청년정책 키워드의 경우 2014년 이후 급격히 상승하여 2019년에는 총 2,717건의 기사가 작성되었으며, 이후 2021년에 더욱 급격히 증가하여 2022년에는 4,330건의 기사가 작성된 것으로 나타났다. 청년단체 기사의 경우 1990년부터 꾸준히 관찰되던 것이 2004년 이후 점차 증가하여 2015년에 이르러 1,041건의 기사가 작성되기도 하였다. 하지만 이후 관련 기사가 점차 감소하여 2022년 833건의 기사가 관찰되었다. 청년공동체의 경우 2014년 이전에는 관련된 기사가 거의 관찰되지 않았으나 이후 점차 증가하여 2022년 가장 많은 수인 275건의 기사가 작성되었다. 마지막으로 청년거버넌스 관련 기사의 경우 2013년에 처음 등장하였으며 이후 점차 관련된 기사들이 증가, 2022년에는 총 55건의 기사가 작성되었다. 시간이 지남에 따라 언론매체 및 기사의 수가 증가하는 뉴스 콘텐츠의 특성을 고려할 때, 최근 들어 급격히 증가한 청년정책 관련기사와 달리 청년단체와 관련한 기사가

줄어들었다는 사실은 이례적인 것으로 볼 수 있다. 또한 분석결과를 토대로 볼 때, 2014년 이후 청년공동체 및 청년거버넌스에 대한 사회적 관심이 점차 증가하고 있음을 유추할 수 있다.

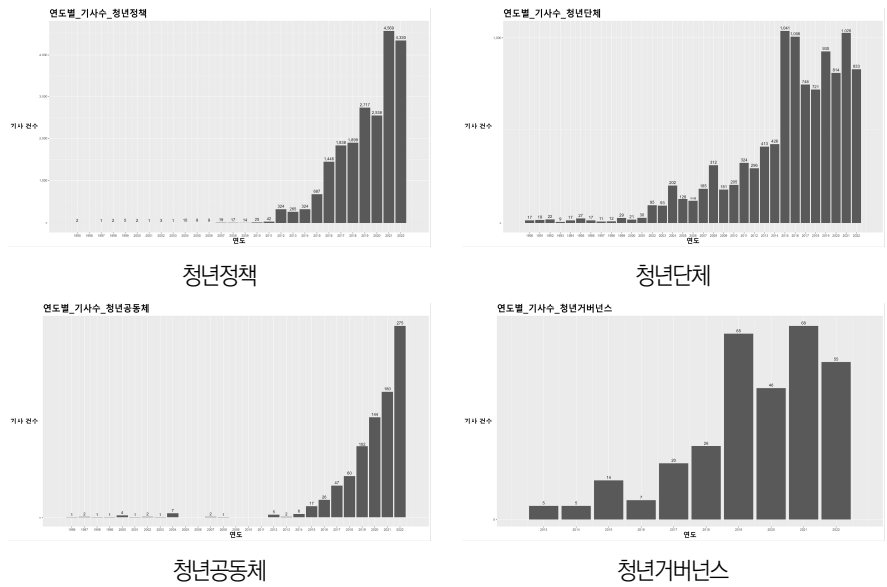


그림 II-2. 연도별 기사 수

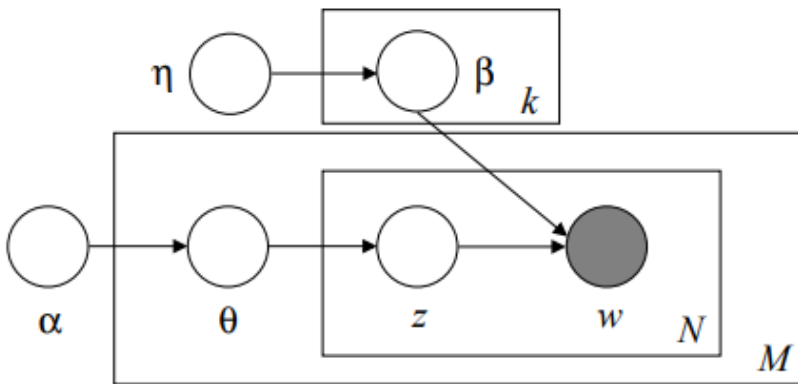
각 키워드로 검색된 뉴스 텍스트를 수집한 이후에는 분석을 위해 수집된 텍스트의 전처리 및 텍스트 마이닝을 진행하였다. 텍스트 전처리 과정에서는 영문 및 숫자, 특수문자와 같이 분석에서 고려되지 않거나 분석과정에서 오류를 일으킬 수 있는 요소들과 뉴스 콘텐츠의 특성으로 인해 등장하는 16개 단어⁴⁾, 각 기사를 게재한 언론사명을 제거하였다.

데이터 수집이 완료 된 이후 수집된 비정형 텍스트 자료를 자연어 처리기법을 활용하여 분석이 가능한 수준으로 정형화 하는 텍스트 마이닝 과정을 진행하였다. 연구에서는 R에서 지원하는 다양한 한국어 처리 패키지 중 RmecabKo 패키지를 활용하였으며, 여러 품사 중 명사만을 추출하여 분석을 진행하였다.

4) 분석에서 제외된 16개 단어는 기사, 네이버, 이날, 구독, 바로가기, 클릭, 무단, 전제, 재배포, 금지, 뉴스, 제보하기, 시청자, 독자, 앵커, 동영상 이다

2) 토픽모델링 분석

수집된 텍스트가 담고 있는 주제들을 확인하기 위해 연구에서는 토픽모델링 분석 기법 중 가장 널리 사용되고 있는 LDA(Latent Dirichlet Allocation) 기법을 활용하였다. [그림 II-3]은 연구에서 사용된 LDA 모형을 도식화 한 것이다. 여기서 M 은 문서군에서 문서의 수를 의미하며, N 은 문서에 포함된 단어의 수, 그리고 w 는 우리가 실제 관찰 가능한 값인 개별 단어를 의미한다(Blei et al., 2003). 여기서 중요한 것은 연구자가 도출할 토픽의 개수 k 값을 직접 결정해야 한다는 점이다. 현재까지 토픽의 수를 결정하는 합의된 알고리즘이 없는 상황에서 연구진은 R의 `ldatuning` 패키지에서 지원하고 있는 'FindTopicsNumber' 명령어를 사용하여 4개의 지표를 확인한 뒤 최적의 값을 분석에 적용하였다(Deveaud, SanJuan, & Bellot, 2014).



* 출처: Blei, Ng, & Jordan(2003: 1006).

그림 II-3. LDA모형 도식화

[그림 II-4]는 제안된 방식으로 각 분석 당 적정 토픽수를 계산한 결과이다. 분석 결과를 바탕으로 연구진이 논의한 결과 최종적으로 청년정책 분석에서는 총 29개 토픽이 적절한 것으로 판단하였으며, 이후 청년단체 26개, 청년공동체 10개, 청년거버넌스 7개의 토픽을 추출하기로 결정하였다.

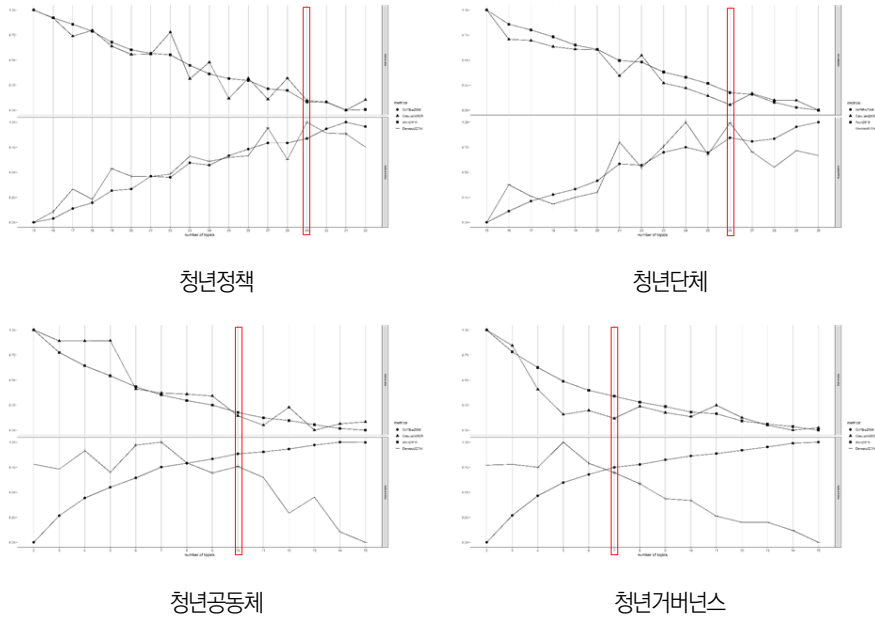


그림 II-4. 적절한 토픽(Topic) 수 도출을 위한 분석 결과

각 키워드별로 토픽모델링이 완료되면 추출된 토픽의 내용적 특성에 따라 각 토픽의 주제를 정의하고, 주제별로 토픽을 재분류하였다. 이 과정에서 연구진은 토픽을 대표하는 키워드 및 기사의 내용을 검토하여 토픽명을 설정하고 최종 분석에 포함시킬지 여부를 결정하였다. 이후에는 분류된 결과를 바탕으로 시기별 토픽의 발현비중 및 분야별 세부주제의 변화를 탐색하였다. 이러한 과정을 통해 국내 언론보도에서 나타난 청년관련 담론을 파악하고 시사점을 도출하였다.

4. 분석결과

1) '청년정책' 키워드 토픽모델링 분석

(1) 워드클라우드(word cloud) 및 핵심 키워드

[그림 II-5]는 분석 대상이 되는 청년정책 뉴스 기사의 단어 중에서 핵심 키워드를 워드클라우드(word cloud)로 제시한 것이다. 그림을 살펴보면 지원(50,374회) 및 정책

표 II-1. 청년정책 키워드 토픽분석 결과

영역분류	토픽번호	토픽 내용	핵심 키워드(상위 5위)
정치영역	5	연설 및 기자회견담화, 사설	정치, 정책, 대표, 국민, 대통령
정치영역	7	정당이 제시한 청년정책	후보, 의원, 선거, 정치, 대표
정치영역	8	선거과정에서 제시된 청년정책	후보, 대선, 공약, 선거, 정책
사회영역	2	청년세대의 어려움	세대, 사회, 사람, 이야기, 활동
사회영역	13	청년세대 갈등(젠더, 세대, 혐오)	여성, 정책, 세대, 사회, 평등
사회영역	23	청년정책포럼, 토론회	정책, 울산, 대표, 사회, 포럼
정부영역	1	지방자치단체장 신년사, 인터뷰	지역, 지원, 시장, 도시, 사업
정부영역	4	지방자치단체 청년정책(기초)	정책, 지원, 사업, 참여, 위원회
정부영역	12	청년의 날, 청년주간, 청년관련 행사	정책, 참여, 행사, 진행, 문화
정부영역	14	정부 청년정책(코로나, 뉴딜 2.0, 일자리 등)	코로나, 지원, 정부, 경제, 기업
정부영역	15	지방자치단체 조직개편, 조례, 청년기본법	의원, 예산, 정책, 지원, 의회
정부영역	21	인구위기, 지방소멸 관련 청년정책	전남, 지역, 인구, 정책, 지원
정부영역	22	위원회, 청와대, 정당의 청년 발탁 및 참여	정책, 위원 위원장, 대통령, 위원회
정부영역	26	지방자치단체장의 청년정책 관련 일정, 행사	대구, 경북, 대전, 지역, 정책
정부영역	28	지방자치단체장의 청년정책	광주, 경남, 지역, 정책, 창원
정책사업	6	청년일자리 지원	일자리, 창업, 정책, 지원, 취업
정책사업	10	청년일자리	일자리, 고용, 정책, 취업, 정부
정책사업	11	청년주거	주택, 정책, 주거, 지원, 정부
정책사업	17	청년수당(청년지원사업)	서울시, 정책, 수당, 경기도, 지원
정책사업	18	금융지원(학자금대출, 청년희망통장 등)	신청, 지원, 취업, 사업, 모집
정책사업	19	청년빈곤, 지방청년유출	인구, 정책, 지원, 복지, 사회
정책사업	24	청년공간	부산, 구청장, 서울시, 지역, 사업
노이즈	3	정치영역 사건사고	의원, 대표, 국민, 대통령, 민주당
노이즈	9	지방자치단체 인사	과장, 정책, 행정, 팀장, 환경
노이즈	16	정부 인사	과장, 본부, 정책, 부장, 지원
노이즈	20	사건사고, 인터뷰 등	보도, 사건, 언론, 기사, 의혹
노이즈	25	지방자치단체 일정, 동정 등	오전, 전북, 회의, 시장, 충북
노이즈	27	인사, 공천, 부고 등	제주, 의원, 의회, 회장, 대표
노이즈	29	정부 일정, 행사 포토 뉴스 등	장관, 오전, 정책, 회의, 차관

먼저 5, 7, 8번 토픽의 경우 정당의 정치인 및 선거 후보들이 제시한 청년정책들이 분류되었으며, 2, 13, 23번 토픽의 경우 한국사회에서 나타나는 청년세대의 현실을 보여주거나 이에 대한 논의가 진행된 기사들이 분류되었다. 또한, 1, 4, 12, 14, 15,

21, 22, 26, 28번 토픽의 경우에는 중앙정부 및 지방자치단체에서 추진한 청년정책의 내용들이 분류되었으며, 6, 10, 11, 17, 18, 19, 24번 토픽에서는 구체적인 청년정책의 내용들이 분류된 것으로 나타났다. 마지막으로 3, 9, 16, 20, 25, 27, 29 토픽의 경우 청년정책과 직접적인 연관이 없거나 단순한 일정 및 인사, 부고 등의 정보만 담긴 기사들로 최종 분석에서는 제외하였다.⁵⁾

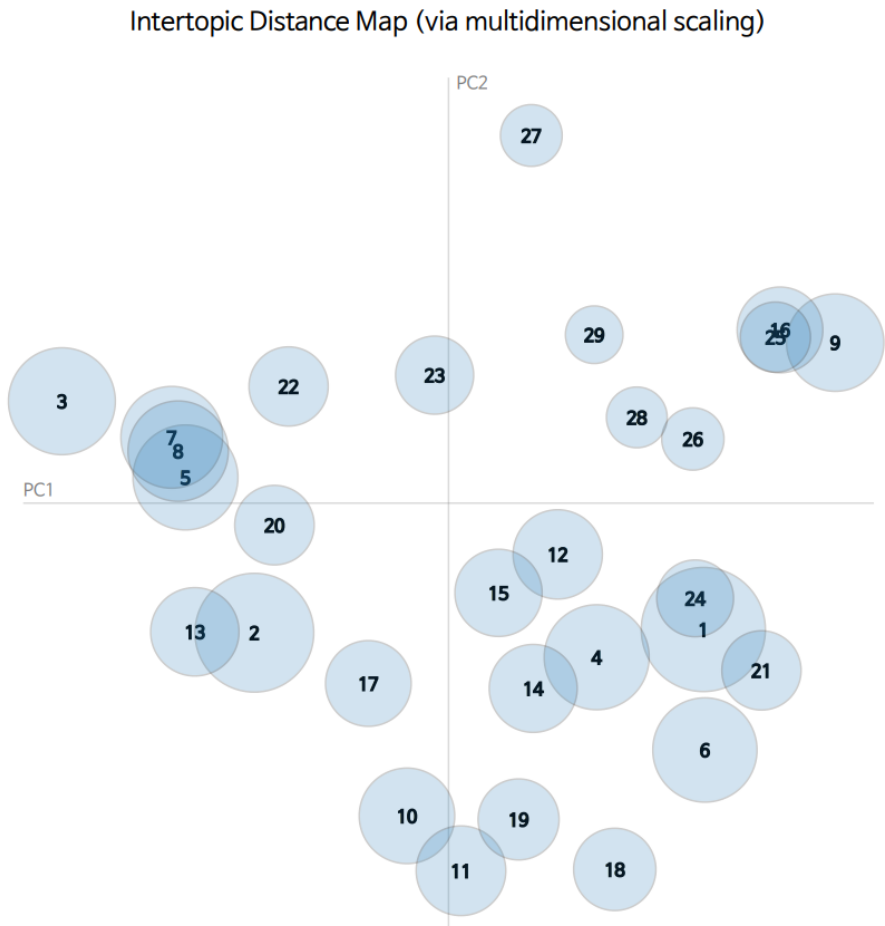


그림 II-6. 주요 토픽 간 유사성 (청년정책)

5) 토픽모델링 기법은 기본적으로 문서를 분류하는 기법으로 문서군에 잠재되어있는 토픽을 살펴보는 것 이외에 문서군에서 특정 문서들을 추출하는 것 역시 가능하다. 따라서 이번 연구에서는 추출된 토픽이 연구주제와 연관성이 낮은 경우에는 연구진 협의를 통해 분석에서 제외하였다.

[그림 II-7]은 지금까지 분류한 4가지 영역별 기사들의 비중이 시간이 지남에 따라 어떻게 달라지는지 확인한 결과이다. 먼저 가장 특징적인 사실은 2011년 이전의 청년 정책의 논의는 사회 영역에서 주로 이루어졌으나, 2012년에 정치영역에서의 청년정책 논의가 크게 증가하였다는 점이다. 이러한 현상은 2012년 대선 과정에서 청년정책이 중요하게 다루어진 영향으로 풀이된다. 이후, 2013년에 이르러서는 선거과정에서 논의된 청년정책들이 본격적으로 정책사업화 되면서 2015년에 이르러 정책사업 관련 기사의 비중이 가장 높아진 것을 확인되었다. 2015년 이후에는 구체적인 정책 사업에 대한 논의와 더불어 정책의 실행 주체인 정부에 대한 기사들 역시 비중이 증가하는 현상이 나타났다.

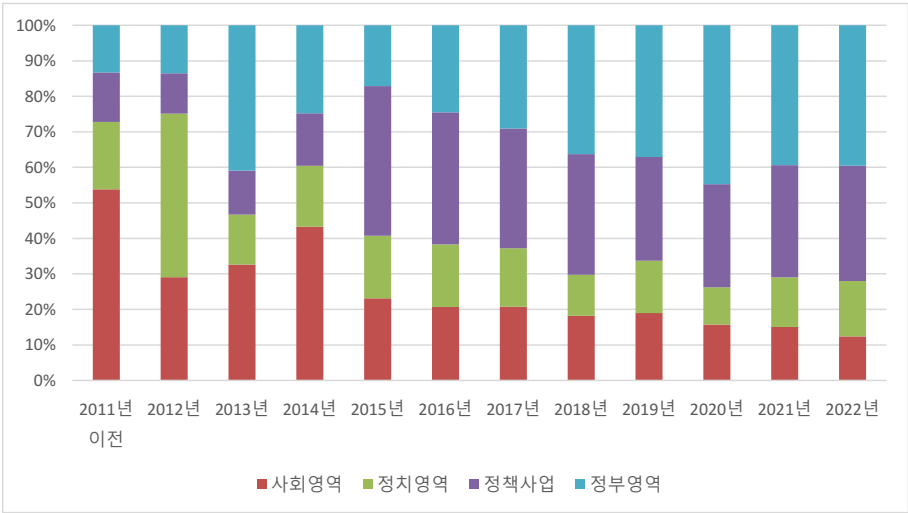


그림 II-7. 청년정책 기사의 시기별 비중 변화 (% , 전체)

(3) 분야별 세부 주제 변화

① 정치영역 분석

[그림 II-8]은 정치영역에서 논의된 청년정책 토픽의 빈도 변화를 시기별로 살펴본 것이다. 앞서 논의한 바와 같이 2012년의 경우 선거 과정에서 제시된 정책들이 비중 있게 다루어지고 있음을 확인할 수 있다. 한편 2015년 이후 정치영역에서의 청년정책에

대한 논의가 후보자에서 정당 정책으로 옮겨가는 현상 역시 발견된다. 이러한 결과는 청년정책에 대한 정치영역에서의 논의가 제도화되는 과정에서 나타난 현상으로 해석될 수 있다. 마지막으로 2021년 이후 연설 및 사설, 간담회에서 청년정책에 대한 논의가 크게 증가하고 있음을 알 수 있는데, 이는 코로나의 확산과 포스트 코로나 시기로의 이행과정에서 청년정책에 대한 새로운 사회적 요구들이 나타난 결과로 해석될 수 있다.

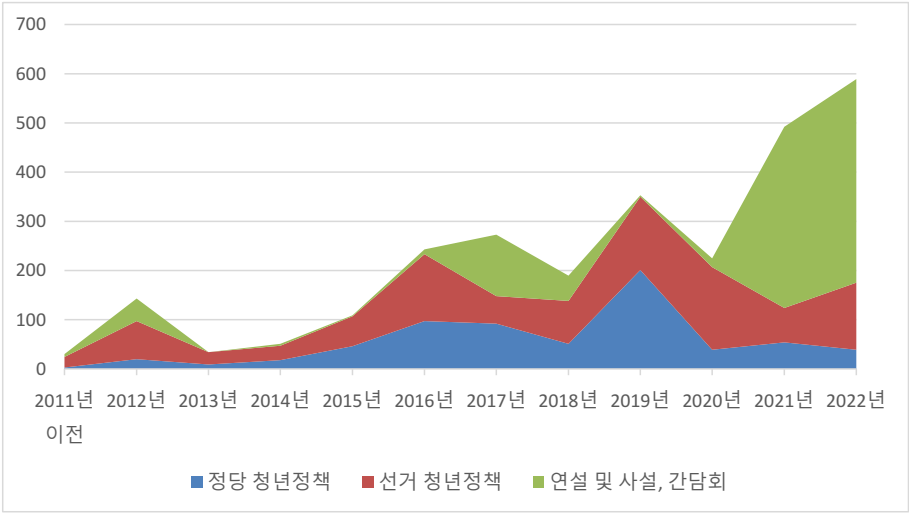


그림 II-8. 청년정책 기사의 시기별 빈도 변화 (% , 정치영역)

② 사회영역 분석

[그림 II-9]는 사회영역에서 논의된 청년정책 토픽의 빈도 변화를 시기별로 제시한 것이다. 청년정책과 관련한 사회적 논의는 2016년에서 2019년 사이에 본격적으로 진행되었는데, 2015년 이후부터 특히 청년세대의 어려움을 이야기하는 기사가 증가하였음을 알 수 있다. 한편, 청년세대가 안팎으로 겪고 있는 갈등에 대한 기사의 경우 2016년 이후 점차 증가하여 2021년에 이르러 최고조에 다다라, 오늘날 한국사회에서 청년갈등이 가장 심각한 문제임을 보여준다.

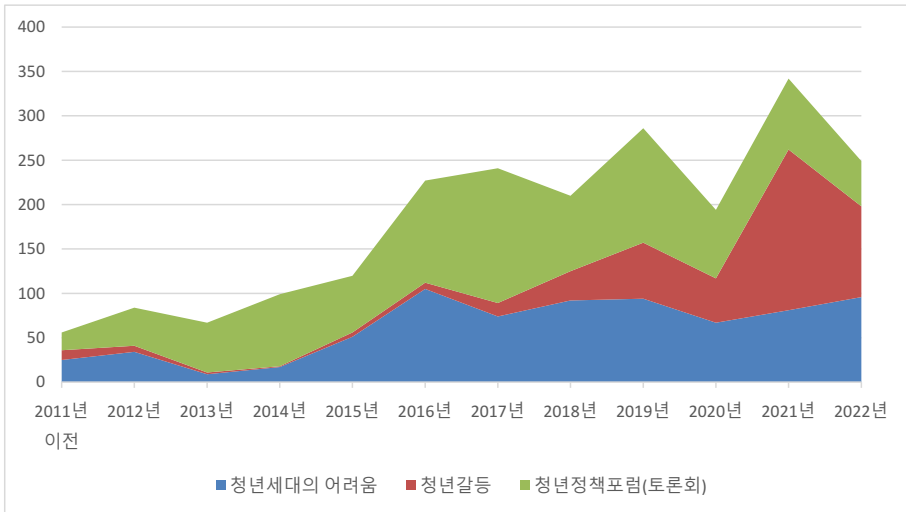


그림 II-9. 청년정책 기사의 시기별 빈도 변화 (% , 사회영역)

③ 정부영역 분석

[그림 II-10]은 정부영역에서 다루어진 청년정책 관련 기사의 토픽 빈도 및 비중 변화를 시기별로 살펴본 결과이다. 먼저 가장 눈의 띄는 사실은 2016년 이후 정부 영역에서의 논의가 급격하게 증가하고 있다는 사실이다. 이러한 결과는 2016년 청년의 날 법정기념일 지정 이후 청년정책 및 행사 관련 기사가 증가함에 따라 나타난 결과로 풀이된다.

한편, 정부영역의 청년정책 기사 토픽을 살펴보면 중앙정부 관련 기사와 지방자치단체 관련 기사가 구분되고 있음을 알 수 있다. 먼저 중앙정부의 기사를 살펴보면 2013년 이전의 경우 중앙정부의 주요 보직에서 청년 발탁 기사들이 큰 비중을 차지하고 있었으나, 그 이후 관련 기사 비중이 감소하였으나, 코로나 시기 위기 청년을 지원하기 위한 중앙정부 정책들이 제시됨에 따라 그 비중이 다시 증가함을 알 수 있다. 지방자치단체의 경우 2013년 이후 지방정부의 청년정책 관련 기사 비중이 지속적으로 증가하면서 지방정부의 청년 정책에 대한 기사 및 지방자치단체장의 인터뷰가 비중 있게 다루어지고 있었다.

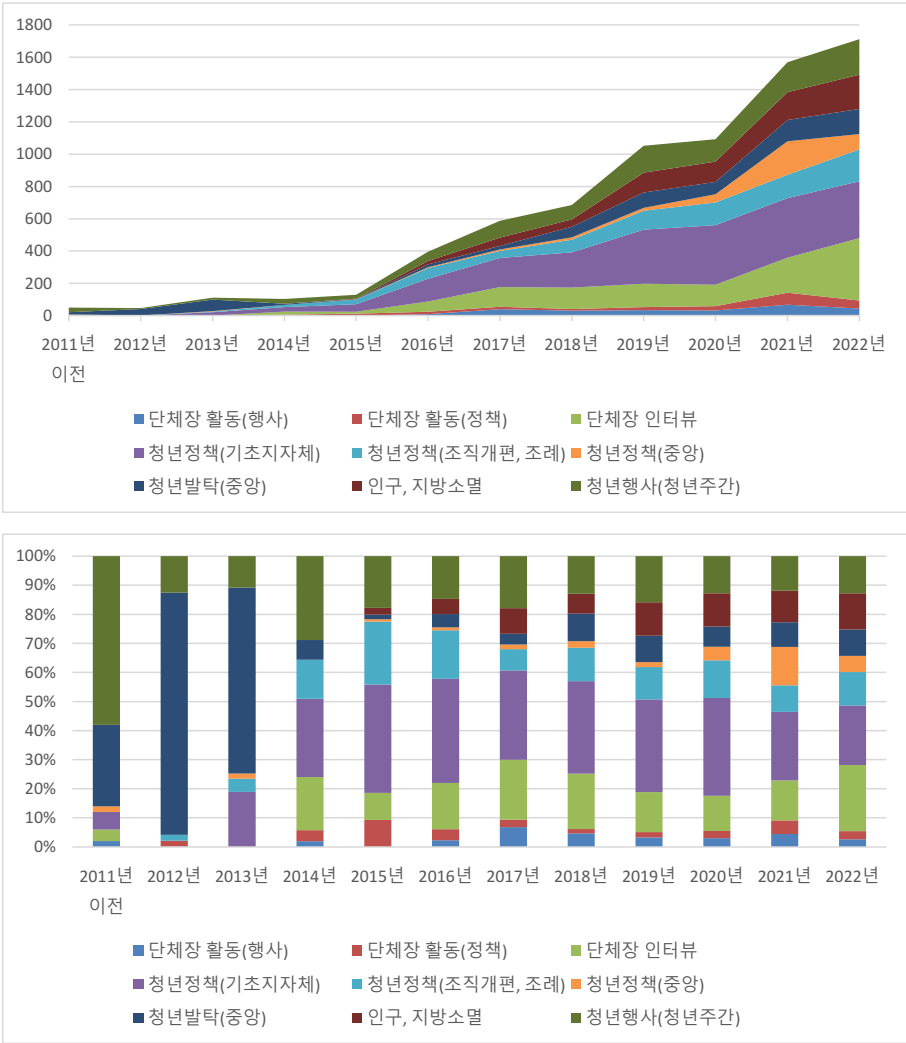


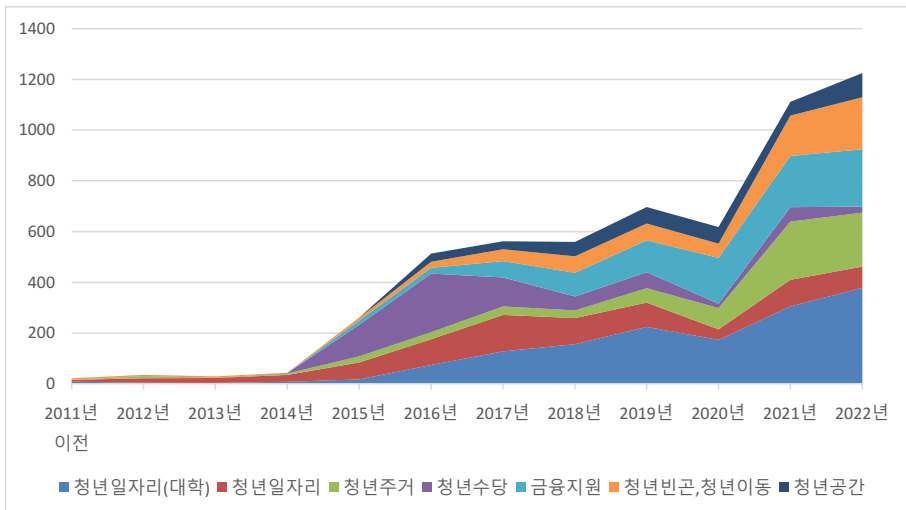
그림 II-10. 청년정책 기사의 시기별 빈도 및 비중 변화 (% , 정부영역)

마지막으로 흥미로운 지점은 2015년 이후 인구 및 지방소멸에 관련된 기사들이 크게 증가하고 있다는 점이다. 청년 인구의 수도권 집중 현상이 주요 사회문제로 제기되는 가운데 이를 해소하기 위한 지방정부의 노력들이 지속적으로 기사화 되고 있었다.

④ 정책사업영역 분석

[그림 II-11]은 정책사업영역에서 다루어진 청년정책 관련 기사의 토픽 빈도 및 비중 변화를 시기별로 제시한 것이다. 먼저, 청년정책사업의 주요 토픽을 살펴보면 청년일자리와 청년수당, 청년공간과 관련된 정책이 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 먼저 2014년 이전을 살펴보면 기사의 약 70% 이상이 청년 일자리와 관련된 내용으로 채워지고 있었으나 이후 그 비중이 급격히 감소하였음을 알 수 있다. 한편 2015년부터 2017년사이에는 청년수당과 관련된 기사가 급격히 증가하였는데, 이는 서울시 청년수당 정책과 관련한 내용이 사회적으로 주목받음에 따라 나타난 현상으로 풀이된다. 청년에 대한 금융지원에 대한 기사 역시 청년수당 정책과 더불어 나타났는데, 이후 지속적으로 그 기사의 비중이 증가하고 있음을 확인 할 수 있다. 마지막으로 청년공간에 대한 논의를 살펴보면 2016년 이후 중요 관련된 기사가 점차 증가하였으나 코로나19의 영향으로 인해 최근들어서는 기사가 감소하는 경향을 보였다.

한편, 정책사업영역의 기사 빈도를 살펴보면 2021년 이후 크게 증가한 것이 눈에 띈다. 이러한 결과는 2020년 이후 기사의 비중 변화를 보면 조금 더 명확해 진다. 2020년의 경우 금융지원과 관련된 기사의 비중이, 2021년 이후에는 청년 빈곤 및 주거 관련 기사의 비중이 증가하였는데, 이는 코로나19의 영향으로 인해 청년세대에게 필요한 지원정책의 영역이 변화한 결과로 볼 수 있다.



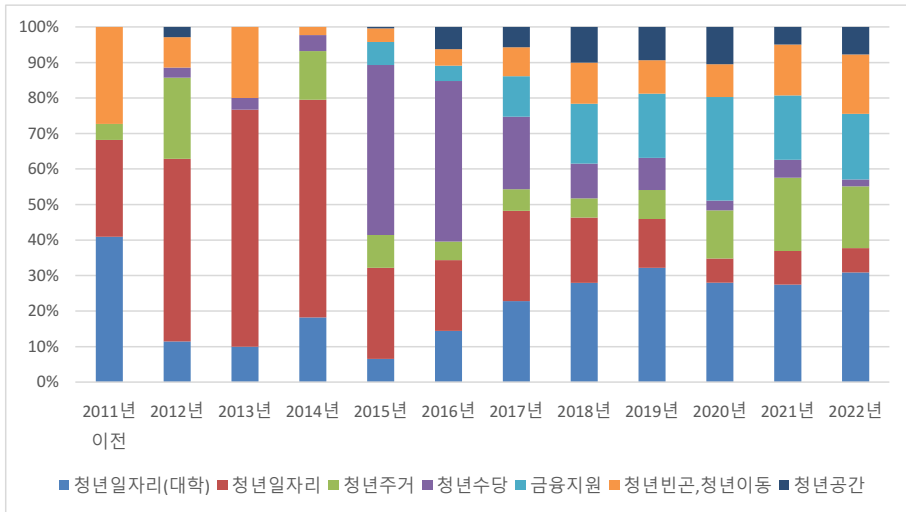


그림 II-11. 청년정책 기사의 시기별 빈도 및 비중 변화 (정책사업영역)

2) ‘청년단체’ 키워드 토픽모델링 분석

(1) 워드클라우드 및 핵심 키워드

[그림 II-12]는 청년단체 키워드로 검색된 뉴스 기사의 단어 중에서 핵심 키워드를 워드 클라우드로 제시한 것이다. 각 단어들의 빈도를 살펴보면 정책(14,228회) 단어가 가장 많이 등장하는 가운데 지역(12,484회), 정부(12,127회), 의원(10,369회), 시민(8,896회), 대통령(8,833회), 국민(7,517회), 위원회(7,469회), 후보(7,056회)와 같이 청년단체를 둘러싼 주요 행위자를 지칭하는 단어들의 출현 빈도 역시 많은 것이 특징이었다.

단어의 내용적 측면에서 보았을 때 주목할만한 사실은 사회(11,579회) 키워드를 중심으로 운동(7,783회), 집회(6,148회), 시위(5,560회), 행사(5,451회), 연대(4,479회) 같이 청년단체 활동과 관련된 단어의 출현빈도가 높게 나타나, 청년단체의 사회적 활동에 대한 기사가 많은 부분을 차지하고 있음을 보여주고 있었다.



그림 II-12. 청년단체 기사 주요 키워드(워드클라우드)

(2) 토픽모델링 결과

다음의 <표 II-2>는 LDA 분석으로 도출된 26개의 토픽과 각 토픽의 내용, 토픽의 속성을 유추할 수 있는 상위 5개 키워드 및 영역을 분류한 결과이며, [그림 II-13]은 토픽 간 거리를 시각화한 결과이다.

표 II-2. 청년단체 키워드 토픽분석 결과

영역분류	토픽번호	토픽 내용	핵심 키워드(상위 5위)
정치영역	5	청년의 정치참여	후보, 선거, 대표, 정치, 의원
정치영역	8	시위, 촛불집회	집회, 촛불, 시위, 시민들, 경찰
정치영역	10	정치 활동(입법 관련)	대표, 의원, 위원장, 법안, 위원회
정치영역	15	시국선언(ex: 국가보안법, 교과서 국정화)	교과서, 폐지, 대통령, 회견, 단체
정치영역	16	정치영역 청년단체 활동	대표, 의원, 위원장, 회장, 한국
정치영역	23	선거제도	대학, 투표, 대학생, 학생들, 학생
사회영역	1	세대 갈등	정책, 정치, 세대, 사회, 한국
사회영역	4	사회(문제)에 대한 문제제기	사람, 사람들, 활동, 시작, 이야기
사회영역	6	역사왜곡	경찰, 제주, 한국, 사건, 이승만
사회영역	9	청년단체 사회공헌활동	행사, 지역, 사회, 대구, 단체
사회영역	11	북한, 통일	북한, 미국, 통일, 일본, 평화
사회영역	14	지역, 사회 갈등	지역, 단체, 경북, 경제, 장관
사회영역	21	청년 사망사고	추모, 사고, 세월호, 참사, 단체
사회영역	24	환경, 정치사회	기후, 변화, 위기, 환경, 일본
사회영역	25	역사왜곡, 민주주의	광주, 운동, 민주화, 학생, 단체
정부영역	2	지자체의 청년단체 지원활동	지역, 사업, 지원, 공간, 문화
정부영역	3	지자체의 청년활동	정책, 사업, 지원, 단체, 위원회
정부영역	7	비리, 의혹	의원, 대통령, 단체, 수사, 의혹
정책사업	12	고용, 실업, 임금피크제	임금, 노동, 개혁, 일자리, 고용
정책사업	19	최저임금, 일자리	취업, 노동, 일자리, 고용, 정부
정책사업	20	청년정책 (주거)	주택, 정책, 지원, 주거, 사회
노이즈	13	해외뉴스, 사건사고	시위, 대통령, 단체, 이집트, 정부
노이즈	17	사건사고 (ex: 이적단체, 선거법위반 등)	경찰, 혐의, 단체, 사건, 국가
노이즈	18	역사 속 청년단체 활동(ex: 독립운동, 625)	운동, 일본, 학교, 독립, 조선
노이즈	22	해외뉴스	중국, 미국, 교회, 평화, 단체
노이즈	26	북한뉴스	북한, 동맹, 김일성, 위원장, 대화

Intertopic Distance Map (via multidimensional scaling)

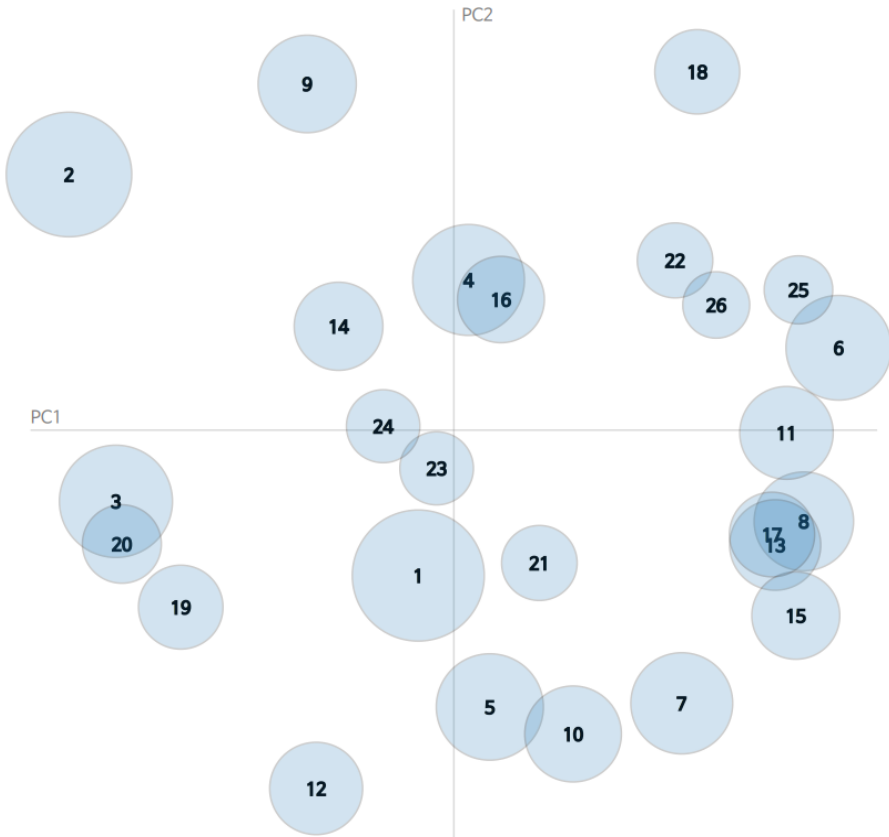


그림 II-13. 주요 토픽 간 유사성 (청년단체)

토픽모델링 결과를 살펴보았을 때 청년의 정치참여, 시위 및 촛불집회, 입법과 관련한 청년단체의 정치활동, 정치영역에 다루어지는 문제에 대한 시국선언, 선거제도와 같이 정치 영역에서 발생하는 다양한 이슈에 대한 청년단체의 활동을 다루고 있는 5, 8, 10, 15, 16, 23번 토픽은 정치영역으로 재분류 하였다. 한편 한국사회에서 논의되는 다양한 갈등 및 사회문제, 역사왜곡, 청년들이 희생당한 사건 사고에 대한 청년단체의 활동들을 다룬 1, 4, 6, 9, 11, 14, 21, 24, 25 토픽의 경우에는 사회영역으로 분류하였다. 또한, 2, 3, 7 토픽의 경우 지방자치단체에서의 청년단체 활동이나 정부의 비리·의혹에 대한

청년단체의 입장 표명 기사들이 나타나 정부영역으로, 12, 19, 20 토픽의 경우 일자리 정책, 임금피크제, 최저임금, 주거정책 등 정책 사업에 대한 기사들이 분류되어 정책사업 영역으로 명명하였다. 마지막으로 13, 17, 18, 22, 26 토픽의 경우 과거 독립운동 시기의 청년단체의 활동을 다루거나 청년단체와 관련된 법적 분쟁, 북한 및 해외 국가의 청년단체 활동을 다루는 내용들이 분류되었는데, 이번 연구와 관련성이 낮다고 판단되어 분석에서는 제외하였다.

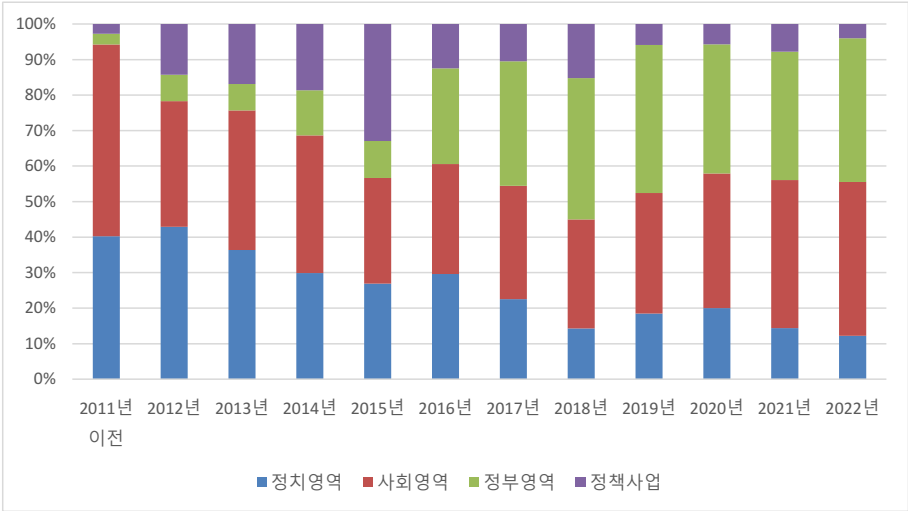


그림 II-14. 청년단체 기사의 시기별 비중 변화 (% , 전체)

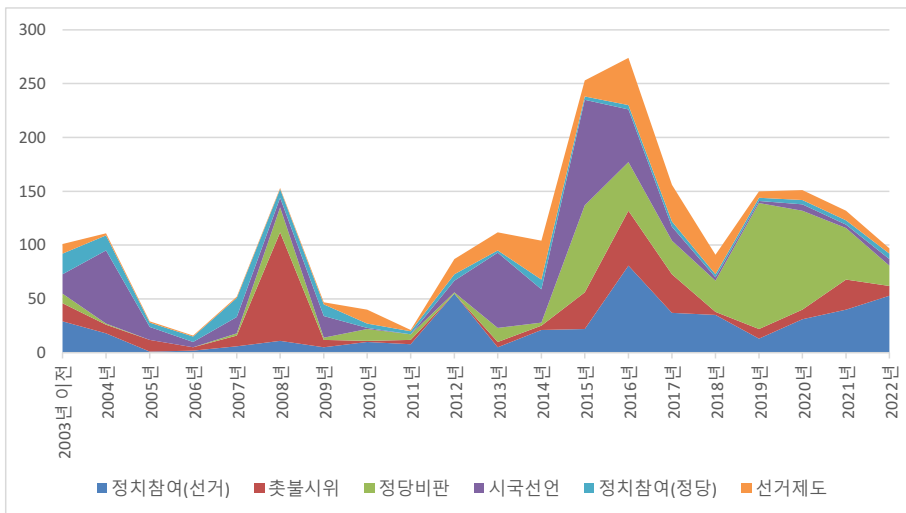
[그림 II-14]는 앞서 분류한 정치, 사회, 정부, 정책사업 영역 기사들의 비중이 시간이 지남에 따라 어떻게 변화하는지 살펴본 것이다. 가장 흥미로운 점은 사회영역과 관련된 청년단체 기사의 비중의 경우 시간의 흐름과 관계없이 지속된다는 점이다. 이는 청년단체의 활동이 사회 이슈화 반응하면서 지속되고 있음을 보여준다. 한편, 정치 및 정부 영역에서의 비중 변화는 각기 다르게 나타나, 정치영역의 경우 2012년 이후 그 비중이 지속적으로 감소하고 있는 반면 정부영역의 경우 2015년 이후 기사비중이 비중이 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 청년단체의 활동이 정치영역에서 정부영역으로 옮겨가고 있음을 시사한다. 마지막으로 정책사업과 관련된 청년단체의 활동은 2011년 이후 증가하다가 2015년을 기점으로 감소추세를 보이고 있었다.

(3) 분야별 세부 주제 변화

① 정치영역 분석

[그림 II-15]는 정치영역에서 논의된 청년정책 토픽의 빈도 및 비중 변화를 시기별로 살펴본 것이다. 먼저 특징적인 것은 시기에 따라 발생하는 정치문제들에 대해 청년단체가 지속적인 목소리를 내고 있다는 사실이다. 2004년 청년단체 협의회의 이적단체 판결이나 2008년 광우병 관련시위, 2015년 정부정책에 대한 비판 및 시국선언 이슈들과 같이 주요 정치적 이슈들에 있어 청년단체들의 다양한 활동들이 나타났다.

정치영역에서 나타나는 문제들에 대한 비판 이외에 주목할 만한 사실은 시기에 따라 정치영역과 청년단체의 관계가 각기 다른 양상을 보인다는 점이다. 2010년 이전의 경우에 청년단체 활동은 정당 참여 중심의 활동 양상을 보였지만 2010년 이후에는 선거 과정에서 청년단체의 활동이 나타났으며, 2015년 이후에는 정당에 대한 비판활동의 비중이 증가하는 현상도 나타났다.



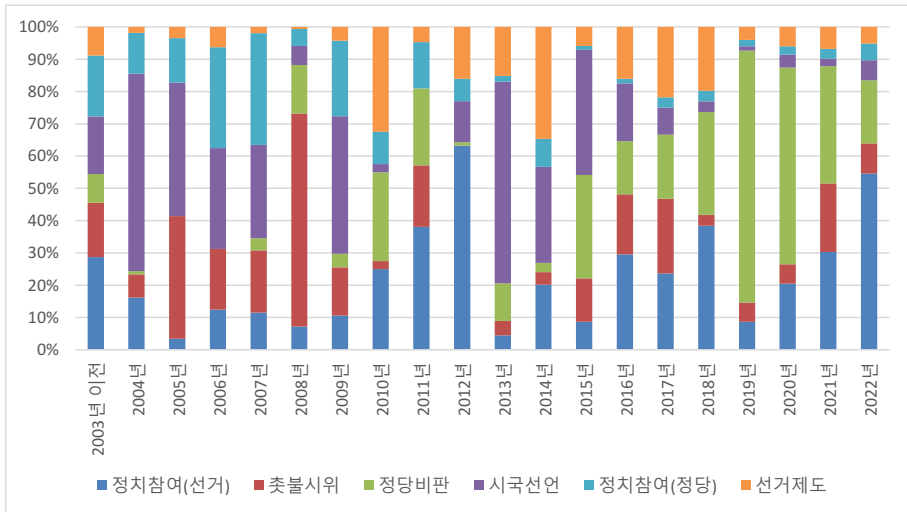


그림 II-15. 청년단체 기사의 시기별 빈도 및 비중 변화 (% , 정치영역)

선거제도에 대한 청년단체의 활동 역시 특징적인 부분이다. 2002년의 경우 대선 과정에서 대학 부재자 투표서 설치와 관련하여 청년단체의 목소리가 있었으며, 2014년과 2016년에는 대학 내 사전투표소 설치와 관련하여 논의가 진행되는 등 대학을 중심으로 한 선거제도 논의가 주를 이루었다. 하지만 2017년의 경우 선거연령 하향 이슈와 관련하여 청년단체의 목소리가 나타났다는 점에서 이전과 차별성을 보이기도 하였다.

② 사회영역 분석

[그림 II-16]은 사회영역에서 논의된 청년단체 기사들의 토픽빈도 및 비중 변화를 시기별로 제시한 것이다. 먼저 가장 눈에 띄는 사실은 2015년을 기점으로 사회영역에서의 청년단체 관련 기사수가 증가추세에 있다는 점이다. 토픽의 내용을 살펴보면 민주화나 역사왜곡, 세대 및 사회 갈등 등 다양한 사회 문제에 대한 논의가 지속되는 가운데 2020년 이후 환경 및 사회현상에 대한 청년단체의 비판적 활동 기사 비중이 증가하고 있었다. 또한 청년단체의 경우 북한 및 통일에 대한 적극적인 활동을 펼치고 있었는데, 2009년의 천안함 사건이나 2020년 남북공동연락사무소 폭파 사건과 같이 대북관계가 냉각되는 시기에는 이러한 활동들이 급격하게 감소함을 알 수 있다. 마지막으로 2014년 세월호 사건이나 2016년 구의역 사고, 2022년 SPC 및 이태원 사고와 같이 청년이 희생당한

사고들이 발생하는 경우 이들에 대한 추모와 대책 마련을 위한 청년단체의 활동들이 활발하게 나타나는 것 역시 이전과는 다른 양상으로 볼 수 있다.

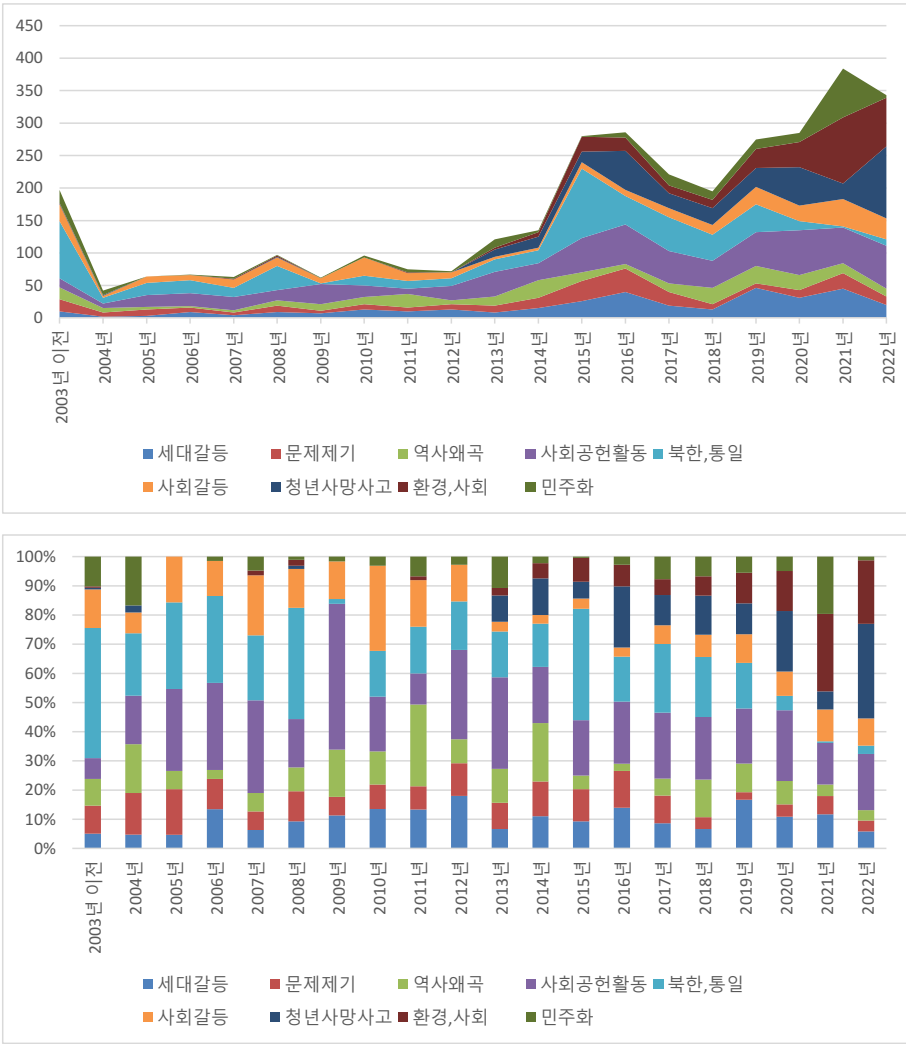


그림 11-16. 청년단체 기사 시기의 빈도 및 비중 변화 (% , 사회영역)

③ 정부영역 분석

[그림 II-17]은 정부영역에서 다루어진 청년단체 관련 기사의 토픽 빈도 변화를 시기별로 제시한 결과이다. 정부영역과 관련된 청년단체 활동은 지방자치단체와 밀접히 연결되어 있었는데, 2015년 이후부터 청년단체에 대한 지방자치단체의 지원 및 청년활동 관련 기사가 급격하게 증가하고 있었다. 한편, 정부의 비리 및 의혹에 관련된 기사 역시 2016년 이후부터 지속적으로 증가하는 형태를 보였다.

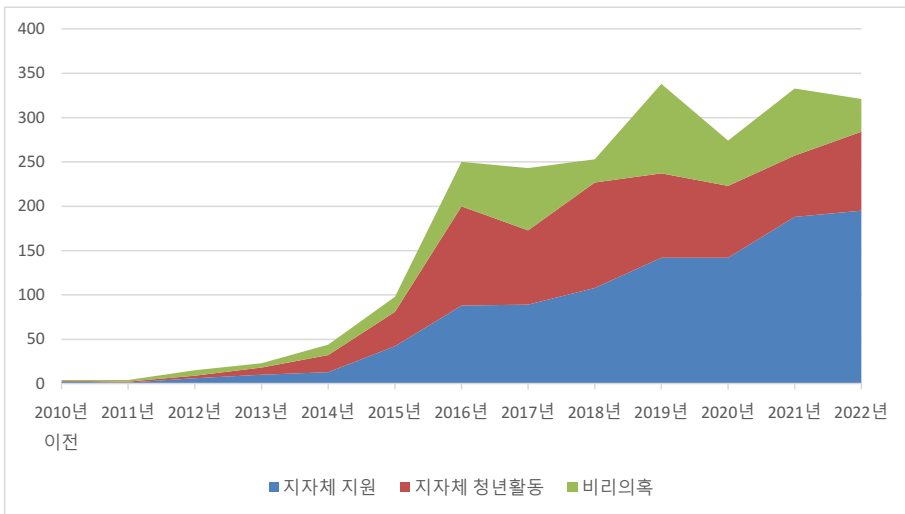


그림 II-17. 청년단체 기사의 시기별 빈도 변화 (% , 정부영역)

④ 정책사업영역 분석

[그림 II-18]은 정책사업영역에서 다루어진 청년단체 관련 기사의 토픽 빈도 변화를 시기별로 제시한 것이다. 분석 결과를 살펴볼 때 가장 흥미로운 점은 청년정책과 관련한 청년단체 관련 기사가 2012년 이후 점차 증가하다가 2015년에 급격히 증가하였으며, 이후 지속적인 감소 추세를 보인다는 점이다. 기사가 점차 증가하던 2013~2014년을 살펴보면 박근혜 정부의 행복주택 정책 토픽이나 아르바이트 청년에 대한 최저임금 논의가 나타나고 있었는데, 2015년 임금피크제 도입과 관련된 논의가 촉발됨에 따라 이에 대한 청년단체의 활발한 입장표명이 진행되었다. 하지만 이후 개별 정책사업에 대한 청년단체 관련 기사 수의 빈도는 다시 감소 추세를 보이고 있었다.

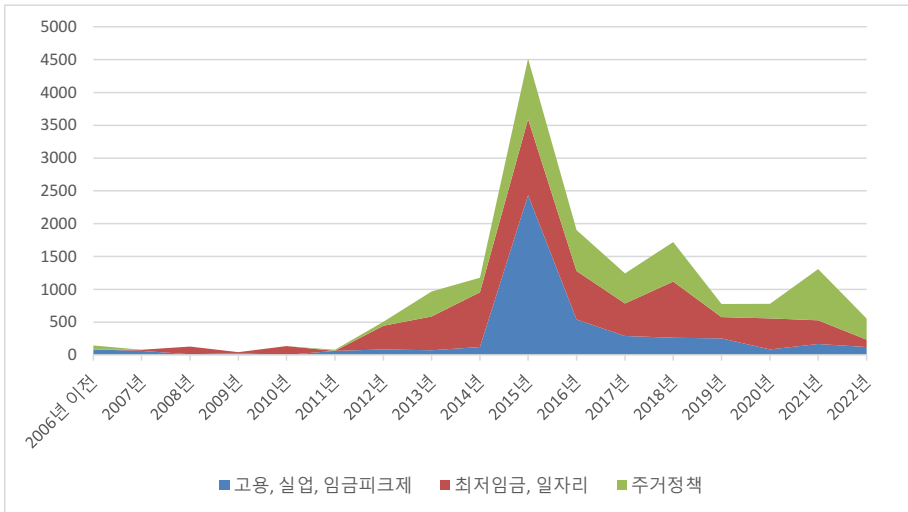


그림 II-18. 청년단체 기사의 시기별 빈도 변화 (% , 정책사업영역)

3) ‘청년공동체’ 키워드 토픽모델링 분석

(1) 워드 클라우드 및 핵심 키워드

[그림 II-19]는 청년공동체 뉴스 기사의 단어 중에서 핵심 키워드를 워드 클라우드 (word cloud) 형태로 제시한 것이다. 각 단어들의 출현빈도를 살펴보면 지역(3,161회), 마을(1,831회), 센터(969회), 운영(951회), 활성화(913회), 정착(429회) 같이 지역의 공동체에 관련된 단어의 출현이 빈번한 편임을 알 수 있다. 또한 내용적 측면을 살펴보면 일자리(811회), 교육(753회), 프로그램(609회), 복지(442회) 같이 청년지원정책과 관련된 단어들이 많이 언급되고 있었다.

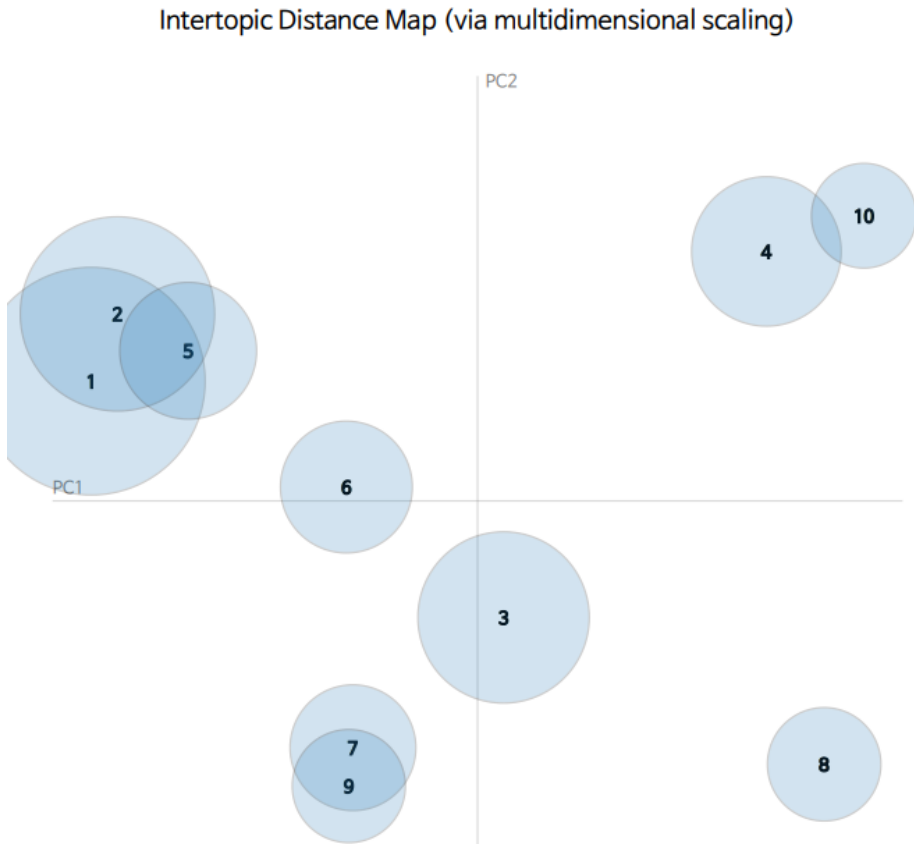


그림 II-20. 주요 토픽 간 유사성 (청년공동체)

청년공동체로 검색되는 기사들의 토픽모델링 결과를 살펴보았을 때 가장 특징적인 부분은 지방자치단체와 연관된 토픽들이 다수 발견된다는 점이다. 지방자치단체에서의 청년공동체 활동이나 정책·예산에 관련된 기사가 주된 주제로 다루어지고 있었으며, 지방자치단체의 청년정책과도 연관성을 보이고 있었다.

한편, 최근들어 중요한 이슈로 등장하고 있는 지방소멸과 관련하여 청년공동체가 연관되어 기사화 되고 있다는 점 역시 흥미로운 부분이다. 지방소멸에 대응하여 지역 및 지방자치단체의 노력들에 있어서 청년공동체가 중요한 행위자로 제시되고 있었다. 또한 여러 청년 및 사회 문제에 대응한 청년공동체 활동 역시 기사화 되는 가운데, 청년공동체 주택의 경우 실질적인 문제해결 대안으로서 거론되고 있었다.

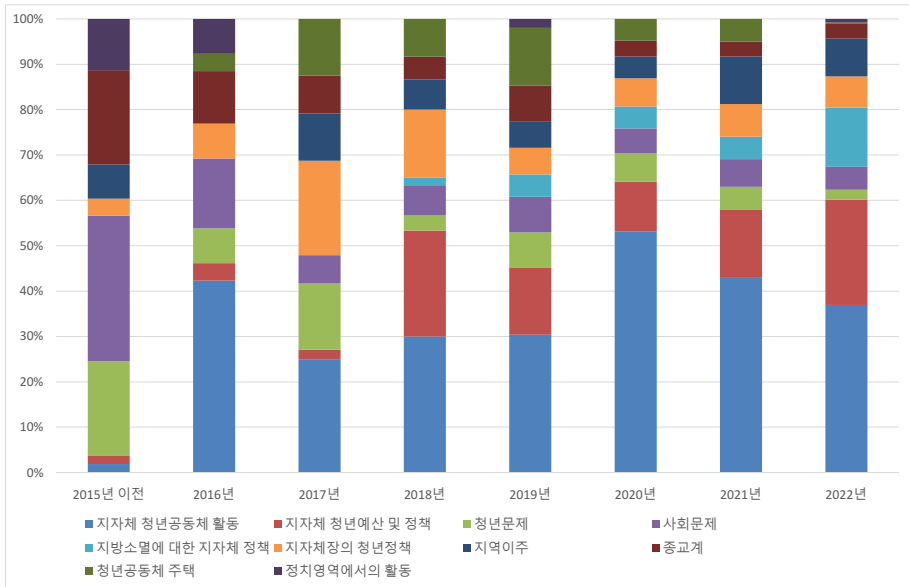


그림 II-21. 청년공동체 기사의 시기별 비중 변화(%)

[그림 II-21]은 청년공동체 관련된 기사의 시기별 비중변화를 시각화 한 결과이다. 분석 결과에서 흥미로운 사실은 2015년 이전의 경우 청년공동체라는 단어가 정치 영역 및 종교계를 중심으로 사용되었다는 점이다. 이러한 결과는 청년공동체의 논의가 전환된 것으로 해석하기 보다는, 종교영역에서 의미하는 청년공동체와 최근 주목받고 있는 청년 공동체의 개념적 특성이 각기 다른것으로 이해되어야 할 것이다. 한편 2015년 이후에는 지방자치단체 중심의 청년공동체 활동이 증가하였으며, 2018년 이후에는 지방소멸에 대한 대안으로서 청년공동체의 논의가 확산됨에 따라 이에 대한 지자체 예산 및 정책 논의 역시 증가하고 있음을 알 수 있다.

4) ‘청년거버넌스’ 키워드 토픽모델링 분석

(1) 토픽모델링 결과

[그림 II-22]는 청년거버넌스 뉴스 기사에 포함된 단어의 단어 중에서 핵심 키워드를 워드클라우드(word cloud)로 시각화한 것이다. 각 단어들의 출현빈도를 살펴보면 정책(1,931회), 지원(1,029회), 사업(841회), 추진(422회)과 같이 청년정책 관련 단어

또한 내용적 측면을 살펴보면 일자리(603회), 지역(564회), 센터(461회), 문화(397회), 운영(360회)과 같이 청년정책의 내용과 실행주체에 대한 내용들이 주로 언급되고 있었다. 한편, 부산(355회), 서울시(307회)와 같이 주요 지방자치단체를 지칭하는 단어 역시 높은 빈도를 보이고 있었다.



다음의 <표 II-4>는 LDA 분석으로 도출된 7개의 토픽과 각 토픽의 내용, 토픽을 대표하는 상위 5개 키워드를 제시한 결과이며, [그림 II-23]은 토픽 간 유사성을 시각화한 결과이다.

청년거버넌스에 관한 기사들이 지역을 중심으로 나타나는 것 역시 중요한 발견이다. 이는 지역을 중심으로 한 청년 공동체 활동이 문제를 해결하는 새로운 방식으로 자리매김하고 있음을 보여주고 있다. 청년문제 토픽이나 청년예산 토픽이 출현하는 것 역시 청년주도의 정책 제안의 결과로 해석될 수 있을 것이다.

표 II-4. 청년거버넌스 키워드 토픽분석 결과

토픽번호	토픽 내용	핵심 키워드(상위 5위)
1	거버넌스 활동(청년정책조정위원회)	정책, 지원, 참여, 사업, 부산
2	청년문제	정책, 사회, 대표, 일자리, 정부
3	지방자치단체장 공약 및 신년사	도시, 김해, 사업, 추진, 김해시
4	청년예산	정책, 서울시, 지원, 사업, 예산
5	지방자치단체 청년정책	정책, 지원, 사업, 추진, 창업
6	대학-지역사회 연계	센터, 지원, 취업, 대학, 창업
7	지방자치단체 활동	병역필, 의원, 지방, 자치, 해당

Intertopic Distance Map (via multidimensional scaling)

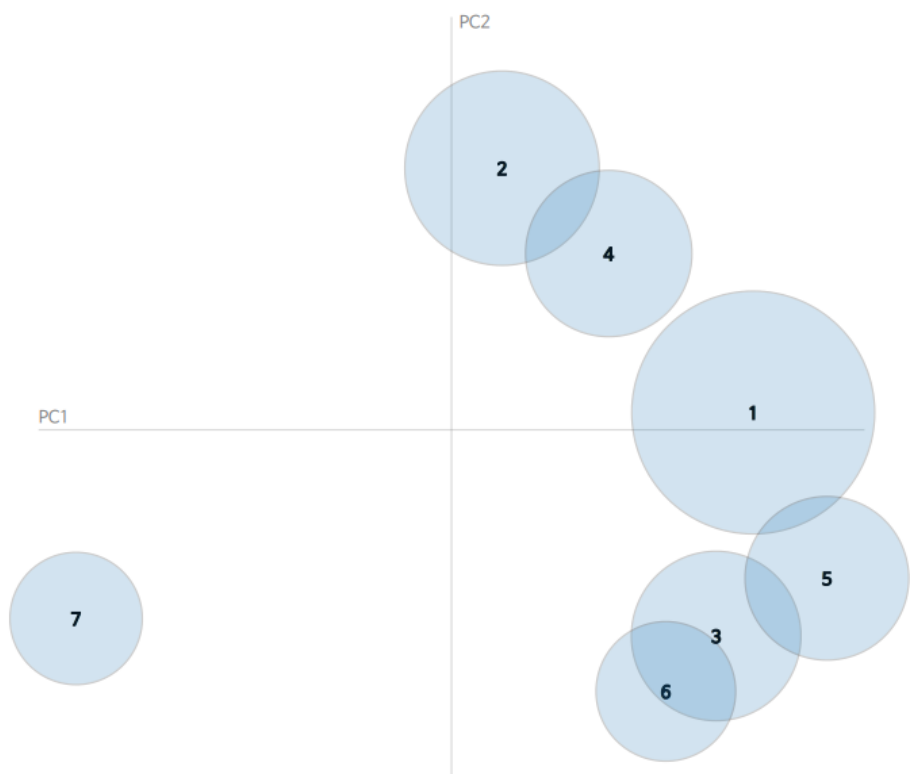


그림 II-23. 주요 토픽 간 유사성 (청년거버넌스)

청년 거버넌스 토픽의 시기별 빈도 변화를 시각화 한 [그림 II-24] 역시 앞서 논의한 내용을 그대로 보여주고 있다. 2014년 전국지방선거 진행과정에서 등장한 청년거버넌스에 대한 논의는 2016년 이후 본격적인 활동이 진행되었다. 또한 2020년 이후 청년정책조정위원회가 본격적으로 구성됨에 따라 청년거버넌스 활동에 대한 기사 빈도가 증가하고 있었다. 마지막으로 2020년 이후 대학과 지역사회가 연계한 청년거버넌스 활동이 증가하였다는 사실 역시 흥미로운 지점일 것이다.

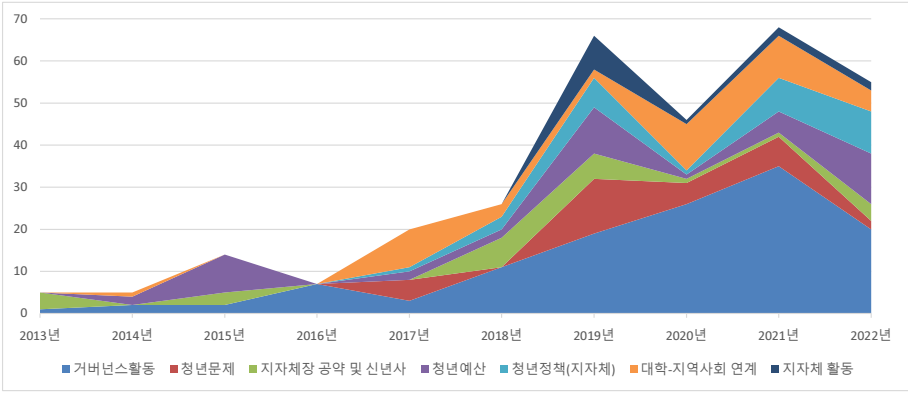


그림 II-24. 청년거버넌스 기사의 시기별 빈도 변화(%)

5. 요약 및 시사점

1) 결과요약

한국사회에서 청년의 권리 및 참여에 관한 논의가 어떻게 전개되어왔는지를 확인하기 위해 1990년부터 2022년까지 ‘청년정책’, ‘청년단체’, ‘청년공동체’, ‘청년거버넌스’ 키워드가 포함된 뉴스 기사를 대상으로 텍스트분석을 진행하였다.

그 결과 가장 특징적인 것은 제시된 4가지 키워드들이 시기에 따라 그 출현빈도가 각기 다르다는 사실이다. 청년단체의 경우 1990년도부터 꾸준히 사용되는 단어였으며 2015년까지 출현빈도가 지속적으로 증가하였으나 이후, 점차 출현빈도가 감소하였다. 반면 청년정책 키워드의 경우 2014년 이후 그 단어 출현 빈도가 급격히 증가하여 2022년의 경우에는 2014년에 비해 약 6.3배가량 많은 4,330건의 기사가 작성되는 등 큰 증가

추세를 보였다. 청년공동체의 경우 1990년도부터 간헐적으로 사용되었으나 실질적인 청년정책 주체로서의 단어 사용은 2015년 이후로 볼 수 있으며, 이후 관련 기사 빈도가 꾸준히 증가하는 것으로 나타났다. 마지막으로 청년거버넌스의 경우 2013년 이전에는 관련된 기사가 전혀 검색되지 않았으나 2017년에 이르러 그 개념이 한국사회에서 본격적으로 사용되었음을 알 수 있다.

한편, 청년정책 및 청년단체 키워드를 바탕으로 수집된 기사는 정치영역과 사회영역, 정부영역, 정책사업영역의 4가지 토픽유형으로 구분이 가능하다는 점에서 유사한 형태를 보였다. 하지만 각 키워드에 따른 차이점도 나타나 청년정책 관련 기사의 경우 정부 영역 및 정책사업영역과 관련된 논의의 비중이 높았던 반면, 청년단체 관련 기사의 경우 정치영역 및 사회영역과 관련된 논의 비중이 높았다. 이 같은 토픽모델링 결과와 앞서 논의한 각 키워드의 연도별 출현 빈도를 종합하여 볼 때, 청년정책에 있어 1990년대부터 지속되어 온 청년단체의 활동이 2010년대 들어서 다양한 청년정책으로 분화되는 과정으로 해석될 여지가 있다. 또한 이 같은 논의의 연장선상에서 2015년 이후 청년공동체 및 청년거버넌스에 관련된 기사들이 지방자치단체와 연관되어 나타나는 현상은 한국사회에서 청년정책이 중앙정부에서 지방자치단체로 옮겨가고 있음을 보여주는 하나의 증거일 것이다.

2) 시사점

본 연구는 청년정책과 관련된 주요 키워드를 중심으로 한국사회에서 진행된 청년의 정책참여 과정을 살펴보고자 하였다. 물론 이번연구에서 주요 키워드로 설정한 청년정책, 청년단체, 청년공동체, 청년거버넌스 이외에 청년의 정치참여 과정을 보여 줄 수 있는 다양한 키워드가 존재하며, 이들을 모두 고려하지 못한 것은 연구의 한계로 볼 수 있다. 하지만 이번 연구는 한국사회에서 진행된 청년의 정치참여과정 빅데이터 분석 방법을 이용하여 최대한 객관적으로 분석하고자 노력하였다는 점에서 의의를 가진다. 이번 연구 결과를 통해 추가적으로 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 한국사회에서 진행된 청년정책의 흐름에 대한 선행연구들의 결과를 경험적으로 검증하였다는 점이다. 1990년대 이후 2010년대 초반까지 청년정책의 핵심 영역은 일자리 정책이었으나 2015년 이후 청년수당을 비롯한 금융지원 정책의 증가가 관찰되었으며, 2018년 이후에는 청년공동체 및 청년거버넌스에 대한 강조 역시 나타났다. 또한 청년정책의 주요 실행 주체가 2010년대 중반을 기점으로 중앙정부에서 지방자치단체로 전환되었다는 사실 역시 흥미로운 부분이다.

○ — 제3장 청년의 시민 참여 잠재유형에 대한 국제비교: 세계가치조사의 결과

- 1. 분석의 필요성 및 목적
- 2. 이론적 배경
- 3. 분석자료 및 연구방법
- 4. 분석 결과
- 5. 정책적 시사점

1. 분석의 필요성 및 목적⁶⁾

성인으로서의 이행기인 청년기는 시민으로서 자신의 권리를 보장받고 본격적으로 시민 참여가 이루어지는 시기라고 할 수 있다. 무엇이 사회 첫 출발이라고 생각하는지를 물어본 결과, 청년들은 일자리를 갖는 것과 경제적으로 독립하는 것 다음으로 시민으로서의 권리를 갖는 것이라고 응답하였다(김기현, 배정희, 김창환, 성재민, 2021).

시민으로서의 권리를 갖는 것은 선거권과 같이 가능한 연령이 되면 자연스럽게 주어지거나 얻게 되는 과정일 수 있지만 사회의 일원으로 참여해 무엇인가를 결정하거나 요구하는 과정에서 얻게 되는 것일 수 있다. 이것은 시민참여와 연결되는데 시민참여는 공동체와 사회에 정치적, 사회적으로 기여하는 행동이나 가치, 지식과 능력으로 정의된다(Sherrod & Lauckhardt, 2009).

정치적 행동은 투표를 하거나 정당에 가입하거나 정책에 참여하고 정치적인 쟁점에 대해 친구나 주변사람들과 토론하는 것 등을 포함한다. 사회적 행동은 시민단체에 가입하거나 자원봉사활동을 하고 자신의 주장을 많은 사람이 볼 수 있는 곳에 대자보로 알리거나 미디어 매체를 통해 전파하는 일련의 행동을 포함한다. 가치는 진보적인 혹은 보수적인 가치를 지향하는 것과 같이 사회적, 정치적인 신념을 갖는 것을 의미한다. 지식은 부모로부터, 학교로부터 혹은 방송이나 책으로부터, 단체나 모임 등을 통해서 시민성이나 시민교육에서 다루는 지식을 습득하는 것을 의미한다. 능력은 정치 효능감이나 사회성을 비롯하여 리더십을 발휘하거나 문제에 직면했을 때 이를 해결할 수 있는 능력 등을 갖추는 것을 의미한다. 최근에는 온라인을 통해 이루어지는 시민참여와 전통적인 방식으로 오프라인을 통해 이루어지는 시민참여로 나누어지고 있다.

6) 이 장은 신인철 교수(서울시립대학교), 김기현 선임연구위원(한국청소년정책연구원)이 작성하였음.

청년들의 시민참여 유형과 관련하여 다차원적 개념화(multidimensional conceptualization)가 이루어지고 있다. 다양한 학문 영역에서 이 문제를 다루면서 몇 가지 측면에서 다차원적 접근이 주목을 받았다. 우선 사회인지적 구성요소(socio-cognitive components)로서 행동과 가치, 지식과 능력은 다른 것으로 이것은 시민참여의 다양한 차원을 구성한다. 시민참여를 유형화할 때 이러한 사회인지적인 구성요소를 고려하지 않을 수 없다. 동시에 시민참여는 시민들이 경험하는 다양한 영역에 대해 충분히 이해하기 위해서 다차원적으로 접근할 수밖에 없다. 다차원적 접근은 배경과 맥락, 관심과 기회에 있어 다른 시민적 행위의 다양성을 반영한 것이다(Wray-Lake, Metzger & Syvertsen, 2017).

이 연구에서는 청년들의 시민참여를 다차원적 접근으로 사회적 영역과 정치적 영역으로 나누고 오프라인과 함께 온라인을 구분하여 살펴보고자 한다. 성인기 이행에 있어서 일자리를 갖는 것과 경제적으로 독립하는 것과는 달리 성인으로서 권리를 갖는 것은 매우 다양하다는 점에서 유형화가 필수적이다. 정치, 경제, 사회, 문화라는 영역에 따라서 시민권과 시민성은 달라질 수 있으며 시민참여로 국한한다고 해도 넓게 사회적인 시민참여인지, 정치적인 시민참여인지 다르고, 좁게 투표와 시위, 청원과 온라인 게시판 등을 통해 의사개진, 친구나 지인들과 함께 정치적, 사회적인 이슈에 대해 대화하는 것은 다르다. 문화적인 차이로 인해 국가마다 시민참여를 바라보는 시각이나 참여 정도 역시 큰 차이가 존재한다.

이러한 측면에서 이 연구에서는 청년들의 시민참여를 전 세계 100여개 국가가 참여한 세계가치조사(World Values Survey) 자료를 통해 잠재집단을 유형화하고 우리나라 청년들이 어떤 특성을 갖고 있는지를 분석해 보고자 한다.

2. 이론적 배경

우리말로 참여는 한 가지이지만 영어에서 참여는 여러 가지 용어로 사용되고 있다. 파티시페이션(participation)은 일반적이고 형식적인 의미의 참여를 의미하고 인게이지먼트(engagement)는 실질적이고 적극적인 참여를 의미한다. 사회인지적 구성요소로 볼 때 전자는 행동(activity)에 국한된 개념으로 후자는 행동과 더불어 가치(value)와 지식(knowledge)이나 능력(skill)을 포괄하는 개념으로 다루어지고 있다. 인발브먼트

(involvement)는 파티시페이션보다는 인게이지먼트에 더 가까운 용어로 분류된다.

구글 학술검색에서 이 단어들을 시민참여로 검색해 보면, 인게이지먼트가 3,370,000건으로 가장 많았고 파티시페이션과 인발브먼트가 비슷한 검색 건수(1,940,000건, 1,930,000건)를 보여주었다(Google Scholar, 2023). 학술적으로 인게이지먼트가 가장 많이 사용되고 있음을 알 수 있다. 학술적으로 많은 사용빈도에도 불구하고 시민 참여에 대한 개념화에 있어서 이론적 합의가 부족한 상황이다. 이는 시민 참여의 개념 자체가 매우 폭넓고 복잡하기 때문이다.

Adler & Goggin(2005: 238-239)은 시민참여를 바라보는 다양한 시각을 4가지로 제시하였다. 시민참여를 공동체를 위한 서비스(community service)를 제공하는 것으로 보는 시각이 있다. 이는 개인 차원에서 시민으로서의 책무로 자신이 살아가고 있는 공동체의 일원으로 다른 사람을 돕거나 자원봉사활동에 참여하는 일련의 활동을 의미한다. 시민참여를 집단행위(collective action)으로 보는 시각도 있다. 시민참여는 개인 차원으로 이루어지는 것이 아니라 사회를 좀 더 향상시키기 위해 집단적으로 이루어지는 활동으로 볼 수 있다. 이처럼 공동체나 사회에 참여하는 활동으로 정의하는 것과는 달리 정치적인 참여(political involvement)로 시민참여를 정의하기도 한다. 마지막으로 시민참여를 사회변화(social change)의 한 요소로 정의하기도 한다.

Zimmerman(1986)처럼 시민참여를 능동적인(active) 참여인지, 수동적인(passive) 참여인지로 나누기도 한다. 전자는 시민의 자발성에 주목한 것으로 시민 주도로 정부나 지자체, 혹은 지역사회가 사회적, 정치적 결정을 하는데 있어서 영향력을 행사하는 경우를 의미한다. 반면 후자는 정부나 지자체, 혹은 지역사회에서 관이 주도하여 의제를 설정하고 시민들은 단순히 거수기로 활용되는 경우를 의미한다.

참여는 역량(competence)의 개념 정의처럼 행동만을 의미하는 것이 아니라 가치, 지식, 능력 등을 포괄하는 개념으로 정의할 경우 보다 복잡한 양상을 갖는다(Wray-Lake, Metzger & Syvertsen, 2017). 이에 따라 시민참여를 정의하는데 있어서 다차원적 접근이 필요하다는 문제제기가 이루어졌다. Putnam(2000)은 이러한 논의의 단초를 제공하였다. 그는 시민참여를 친구를 만나거나 주변 사람들과 카드 놀이를 하는 비공식적인 사회적 활동과 정부, 지자체 혹은 지역에서 위원회의 일원으로 활약하는 공식적인 사회적 활동은 물론 공동체 참여와 정치적인 참여를 포괄하는 협의가 아닌 광위의 개념으로 정의를 하고 있다.

Adler & Goggin(2005: 240)은 시민참여의 다차원성을 공동체 참여냐, 정치 참여냐를 한 축으로, 비공식적인, 사적인 개인 참여냐, 공식적이고 공적인 참여냐를 다른 한 축으로 두고 시민참여의 유형을 제안하였다. 이것은 여러 가지 시각에서 시민참여를 정의하고 있는 현실에서 다차원적인 측면에서 개념화를 시도한 것이라고 볼 수 있다. 공동체 참여 중 사적이고 비공식적인 성격이 가장 강한 활동은 이웃을 돕는 행동이며 공적이고 공식적인 성격이 가장 강한 활동은 실질적이며 규칙적으로 이루어지는 자원봉사활동이다. 정치 활동에서 이에 대응하는 행동은 친구와 정치토론을 하는 것과 중앙, 지방정부 및 공공기관에서 활동하는 것이다.

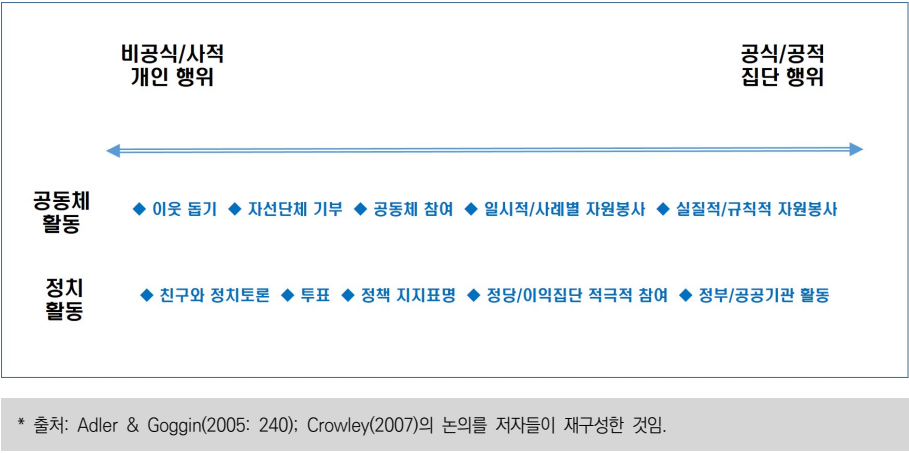


그림 III-1. 시민참여(civic engagement)의 유형

다차원적 접근이 보편적으로 받아들여지고 있는 상황에서 새로운 쟁점은 온라인 참여를 어떻게 볼 것인가에 대한 것이다. 인터넷의 보급과 소셜 미디어(social media)의 확산으로 온라인상에서 정보나 다른 사람에게 접근하고 소비하며 관계를 맺는 일들이 일상이 되었다. 시민참여에 있어서도 오프라인 참여 이상으로 온라인 참여가 중요해 지고 있다. 온라인 시민참여와 관련하여 연구자들은 과거보다 시민들의 참여를 더 활성화시킬 것인가, 아니면 위축시킬 것인가, 오프라인과는 다른 참여 유형으로 볼 것인가에 대해서 다양한 논의들을 진행하고 있다. 특히 청년을 디지털 원주민(digital native)으로 지칭(Prensky, 2001)하는 것처럼 온라인 환경에 익숙한 청년의 시민참여에 대한 연구에서 이 문제에

대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

Hirzalla & Zoonen(2011)은 네덜란드의 15세에서 25세 청년 808명을 대상으로 오프라인과 온라인 참여에 대한 비교 연구를 통해 두 가지 참여가 분리된 독립적인 영역이라기보다 상호 연계된 형태로 이루어진다고 지적하였다.

Engelbert, Van Zoonen & Hirzalla(2019)은 청년들의 온라인 시민참여가 그 동안 사회적으로 참여에서 배제되었던 취약 청년과 여성들의 참여를 활성화하는데 영향을 미쳤다고 지적하였다. 이는 온라인 참여가 상대적으로 시간이나 비용, 노력면에서 오프라인 참여보다 훨씬 더 용이하기 때문에 가능했다. 동시에 익명성이 보장되면서 참여에 소극적이었던 청년들의 참여를 이끌어낸 측면도 존재한다.

온라인 시민참여에 주목한 여러 연구들은 청년이 기성세대에 비해 디지털 기술을 활용하여 보다 광범위하게 참여를 하고 있다고 지적하고 있다. 국제적으로 이를 뒷받침해주는 연구들이 발표되었는데 국내(김수정, 오지현, 최섯별, 2020; 민영, 2022; 김화연, 현채민, 2023)는 물론 영국사레(Di Gennaro & Dutton, 2006)를 비롯하여 스페인(Anduiza, Gallego & Cantijoch, 2010), 벨기에(Quintelier & Vissers, 2008) 등이 있다.

이 연구에서는 선행연구들을 토대로 청년의 시민참여를 오프라인과 온라인 참여영역으로 나누고 오프라인의 경우 공동체 혹은 사회 참여와 정치 참여로 구분해 청년 시민참여 유형화를 시도해 보고자 한다.

3. 분석자료 및 연구방법

1) 자료 및 분석대상

이 연구에서는 세계가치조사(World Values Survey) 중 7번째로 이루어진 조사 주기(wave 7) 자료를 활용하였다. 7차 조사주기는 코로나19의 영향으로 5년 동안 이루어진 이전 주기보다 1년 연장되어 2017년부터 2022년까지 이루어졌다(World Values Survey, 2023). 7차 조사주기는 참여국가가 6차의 60개 국가에서 20개 국가가 늘어난 총 80개 국가에서 이루어졌다. 조사 표본 수는 총 153,950명이며 우리나라는 2018년에 조사가 이루어졌으며 표본 수는 1,245명이었다. 이 연구에서는 우리나라의 청년기본법에 따라 19세에서 34세로 청년을 규정하였으며 청년 표본수는 31,396명이었고 우리나라 청년 표본수는 313명이었다.

2) 변수설명

WVS 조사에 참여한 국가들의 청년들이 활동하고 있는 시민참여유형을 군집분석을 통해 추정하기 위해 투입되는 변수는 청년의 시민참여이다. 이 연구에서는 청년의 시민참여를 오프라인과 온라인 참여로 나누고 이어서 오프라인은 사회 참여와 정치 참여로 구분하였다. Adler, Goggin(2005)의 시민참여 유형화 중에서 비공식, 사적 참여와 공식, 공적 참여를 동시에 고려하였다. 세계가치조사에 포함된 문항을 중심으로 해당 변수들을 살펴보면 다음과 같다.

우선 사회 참여 변수로는 단체나 캠페인 기부, 봉사단체나 환경단체 가입, 평화시위 참여 등 3개의 변수이다. 단체나 캠페인 기부는 “했다”와 “한 것 같다”, 그리고 “전혀 하지 않았다” 등 세 가지로 응답하게 하고 있는데 여기에서는 “한 것 같다”로 응답한 경우를 포함해 한 경우 1, 하지 않은 경우에 0값을 부여하였다. 봉사단체나 환경단체 가입은 가입한 경우에 1, 그렇지 않은 경우에 0값을 부여하였다. 마지막으로 평화시위 참여는 “했다”와 “한 것 같다”, 그리고 “전혀 하지 않았다”로 응답하게 하고 있는데 여기에서는 한 경우에 1, 그렇지 않은 경우에 0값을 부여하였다.

이어서 정치 참여 변수로는 친구와 함께 정치에 대한 토론, 청원에 대한 서명, 국가수준 선거 투표, 정당 가입 등이다. 친구와 함께 정치에 대한 토론은 “빈번하게 했다”와 “종종 했다”, “하지 않았다”로 구분되는데 여기에서는 빈번이든 종종이든 했다고 응답한 경우 1, 그렇지 않은 경우 0을 부여하였다. 국가 수준 투표는 “언제나 했다”와 “종종 했다”는 한 것으로 1를, “하지 않았다”는 0을 부여했으며 투표 연령에 해당하지 않은 경우로 응답한 것은 결측치로 처리하였다. 정당 가입은 가입한 경우에 1, 가입하지 않은 경우에 0을 부여하였다.

온라인 참여 변수로는 전자 청원 참여, 온라인을 통한 정치 참여 독려 또는 온라인을 통한 정치 행동, 행사, 시위 조직화 등이다. 온라인 참여 변수는 “했다”와 “한 것 같다”의 경우 1를, “결코 하지 않았다”의 경우 0을 부여하였다.

3) 연구방법

WVS는 각 국가별로 개인단위에서 측정된 자료이기 때문에 시민참여유형별로 국가군을 도출하기 위해 각 변수의 국가별 참여율 평균값을 산출하였다. 그리고 이러한 각 국가별

평균값을 이용하여 위계적 군집분석(Hierarchical cluster analysis) 중에서 Ward's linkage 방법을 이용하여 군집을 도출하였다.

표 III-1. 군집분석에 이용한 64개 국가 전체의 변수의 기술통계량

변수	평균	(표준편차)
단체나 캠페인 가부	0.62	(0.19)
봉사·환경단체 가입	0.14	(0.08)
평화시위 참여	0.52	(0.18)
정치에 대한 토론 참여	0.62	(0.13)
청원에 대한 서명	0.57	(0.23)
국가수준 선거 투표	0.72	(0.19)
정당가입	0.56	(0.19)
전자청원 참여	0.45	(0.24)
온라인을 통한 정치참여·조직화	0.40	(0.19)

* 출처: 세계가치조사(World Values Survey) 7차 주기 원자료 분석 결과

4. 분석 결과

1) 청년 시민참여의 국가군

64개 국가에 대해 청년들의 9개 시민참여 형태를 기준으로 군집분석을 실시한 결과 총 4개의 군집이 가장 적절한 것으로 도출되었다. 군집1에 포함된 국가에는 호주, 캐나다, 독일, 영국, 미국 등 주요 선진국이 포함되어 있다. 군집2에는 한국을 비롯하여 중국, 대만 등의 아시아 국가와 아르헨티나, 브라질, 칠레 등 남미에 속하는 국가 등이 포함되어 있다. 군집3에는 일본을 비롯하여 방글라데시, 아르메니아, 볼리비아 등의 국가가 포함된다. 군집4에는 미얀마, 이라크, 카자흐스탄 등의 국가가 포함된다.

이처럼 한국은 청년들의 시민참여율을 토대로 했을 때 군집2에 포함되어 선진국들로 구성된 군집1에는 포함되지 못하고 있는 것으로 나타났다.

표 Ⅲ-2. 청년의 시민참여율에 기초한 국가군

군집유형	국가명
군집1	안도라, 호주, 캐나다, 독일, 홍콩, 몽골, 뉴질랜드, 영국, 미국, 북아일랜드
군집2	아르헨티나, 브라질, 칠레, 중국, 대만, 콜롬비아, 사이프러스, 체코, 그리스, 과테말라, 이란, 케냐, 한국 , 마카오, 말레이시아, 몰디브, 모로코, 네덜란드, 푸에르토리코, 슬로바키아, 튀르키예, 우르과이
군집3	방글라데시, 아르메니아, 볼리비아, 에콰도르, 에티오피아, 인도네시아, 일본, 리비아, 멕시코, 니카라과, 나이지리아, 파키스탄, 페루, 필리핀, 루마니아, 러시아, 세르비아, 싱가포르, 짐바브웨, 우크라이나, 베네수엘라
군집4	미얀마, 이라크, 카자흐스탄, 요르단, 키르기스스탄, 레바논, 베트남, 타지키스탄, 튀니지, 이집트

* 출처: 세계가치조사(World Values Survey) 7차 주기 원자료 분석 결과

군집별 청년들의 시민참여율을 살펴보면, 군집1에 포함된 국가들은 대다수의 시민참여 활동에서 높은 참여율을 보이는 국가들임을 알 수 있다. 반면, 한국이 포함된 군집2의 경우 군집1보다는 각 시민참여 유형별 청년들은 낮은 편이지만 중간수준에 그치고 있음을 볼 수 있다. 일본 등이 포함된 군집3의 경우에는 이보다 못한 참여율을 보인다. 마지막으로 군집4는 모든 면에서 참여율이 가장 낮음을 알 수 있다.

표 Ⅲ-3. 군집별 청년의 시민참여율 특성

변수	군집1 (선진국)		군집2 (한국 등)		군집3 (일본 등)		군집4 (미얀마 등)	
단체나 캠페인 가부	0.86	(0.05)	0.69	(0.13)	0.51	(0.17)	0.45	(0.11)
봉사·환경단체 가입	0.18	(0.09)	0.15	(0.09)	0.13	(0.06)	0.08	(0.04)
평화시위 참여	0.74	(0.04)	0.61	(0.08)	0.45	(0.09)	0.23	(0.09)
정치에 대한 토론 참여	0.73	(0.09)	0.63	(0.10)	0.59	(0.14)	0.53	(0.08)
청원에 대한 서명	0.90	(0.05)	0.67	(0.09)	0.46	(0.11)	0.22	(0.05)
국가수준 선거 투표	0.76	(0.13)	0.71	(0.26)	0.77	(0.12)	0.63	(0.17)
정당가입	0.82	(0.07)	0.65	(0.07)	0.46	(0.11)	0.30	(0.12)
전자청원 참여	0.82	(0.10)	0.57	(0.09)	0.31	(0.11)	0.13	(0.08)
온라인 정치참여·조직화	0.68	(0.10)	0.48	(0.09)	0.32	(0.09)	0.13	(0.1)

* 출처: 세계가치조사(World Values Survey) 7차 주기 원자료 분석 결과

2) 청년들의 시민참여 유형 간의 관계

다음으로 청년들이 시민참여 유형 간에는 어떠한 관계가 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 9개의 시민참여 유형 간의 상관관계 분석을 실시한 결과를 살펴보면 <표 III-4>와 같다. 국가수준의 선거 투표를 제외하고는 대부분의 시민참여 유형 간에는 정적인 상관관계가 존재함을 알 수 있다. 즉, 국가수준에서의 선거에 대한 투표율이 높다고 해서 다른 시민참여 형태에 참여하는 비율과는 상관이 없다는 것이다.

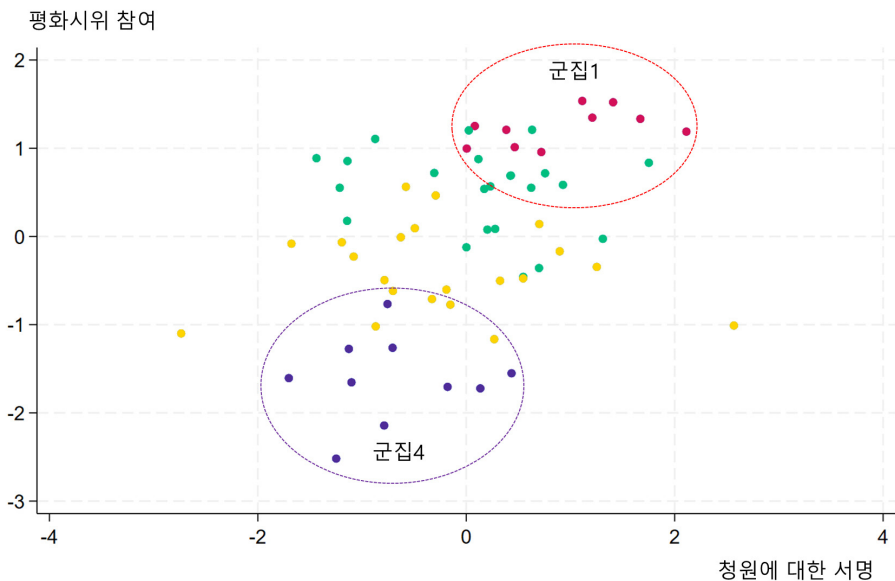
특히, 정치참여유형 중 청원에 대한 서명과 사회참여 중 평화시위 참여 간에는 높은 상관관계가 존재할 뿐만 아니라 모든 형태의 온라인참여 유형과도 상관관계가 높은 것으로 나타났다. 즉, 청년들이 개인적 수준에서 머무르지 않고 적극적인 형태로 시민참여를 하는 국가에서는 온라인과 오프라인 모두에서 활발한 활동이 전개되고 있음을 알 수 있다. 또한 청년들의 정당가입이 적극적으로 이루어지는 국가에서는 단체나 캠페인 기부, 평화시위 참여, 청원에 대한 서명이 활발하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

표 III-4. 군집별 청년의 시민참여 유형 간의 상관관계

	단체나 캠페인 기부	봉사· 환경단체 가입	평화시위 참여	정치 토론 참여	청원 서명	국가 선거투표	정당 가입	전자 청원참여
단체나 캠페인 기부	1.00							
봉사·환경 단체 가입	0.25	1.00						
평화시위 참여	0.64*	0.32	1.00					
정치토론 참여	0.33*	0.35*	0.39*	1.00				
청원서명	0.71*	0.19	0.89*	0.35*	1.00			
국가선거 투표	-0.02	0.12	0.21	-0.05	0.16	1.00		
정당가입	0.81*	0.32	0.83*	0.49*	0.86*	0.09	1.00	
전자청원 참여	0.72*	0.23	0.84*	0.41*	0.94*	0.14	0.90*	1.00
온라인 정치참여· 조직화	0.65*	0.46*	0.87*	0.50*	0.83*	0.24	0.85*	0.87*

* 출처: 세계가치조사(World Values Survey) 7차 주기 원자료 분석 결과

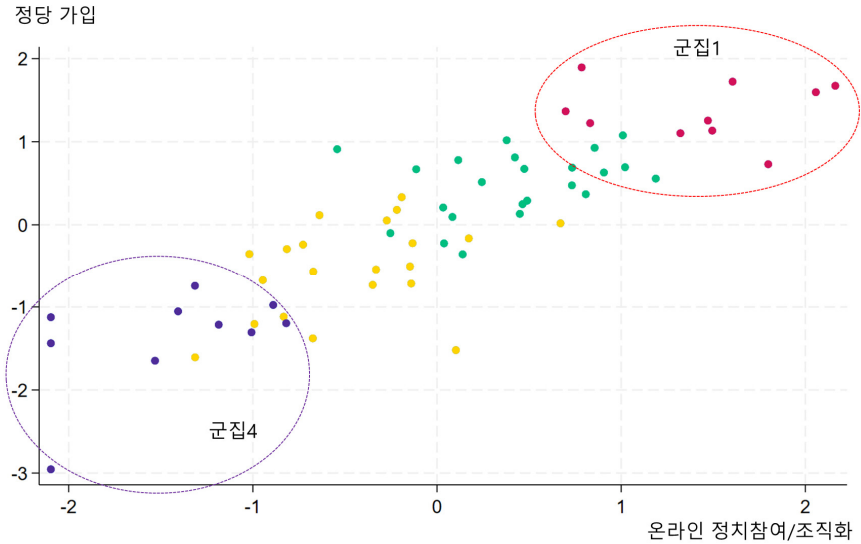
이처럼 뚜렷한 상관관계를 보이는 시민참여 유형에 따라 앞서 살펴본 군집분석 결과와의 일치성을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, [그림 III-2]의 결과를 살펴보면 청원에 대한 서명이 활발하게 진행되는 국가들의 경우 평화시위 참여도 활발하게 진행됨을 알 수 있다(군집1). 반면, 군집4는 그 반대의 상황임을 알 수 있다.



* 출처: 세계가치조사(World Values Survey) 7차 주기 원자료 분석 결과

그림 III-2. 청원에 대한 서명과 평화시위 참여 간의 관계

청년들의 시민참여 형태는 온라인과 오프라인에서 동시에 이루어지며 선진국에서 이러한 활동들이 상대적으로 활발하게 진행되고 있음을 [그림 III-3]의 결과를 통해 확인할 수 있다. 즉, 온라인에서 정치참여와 조직화가 활발하게 진행되는 국가들은 정당가입률도 매우 높은 반면(군집1), 온라인 정치참여와 조직화가 활발하지 못한 국가에서는 정당 가입 역시 낮은 수준임을 알 수 있다.



* 출처: 세계가치조사(World Values Survey) 7차 주기 원자료 분석 결과

그림 III-3. 온라인 정치참여/조직화와 정당 가입 간의 관계

5. 정책적 시사점

군집분석에서 우리나라는 경제적으로 선진국에 진입했으나 사회 및 정치 참여 수준은 중간 정도에 위치해 있는 것으로 나타났다. 참여 유형과 관련해 공식적, 공식 시민참여보다는 비공식적, 사적 시민참여 위주로 이루어져 이를 개선하는 것이 필요하다는 점을 알 수 있었다.

이 분석에서 몇 가지 흥미로운 부분은 선거 투표와 다른 시민참여 유형 간의 관계이다. 국가수준의 선거 투표를 제외하고는 대부분의 시민참여 유형 간에는 정적인 상관관계가 존재함을 알 수 있었다. 이는 국가수준에서의 선거에 대한 투표율이 높다고 해서 다른 시민참여 형태에 참여하는 비율과는 상관이 없다는 것을 말해준다. 특히, 정치참여유형 중 청원에 대한 서명과 사회참여 중 평화시위 참여 간에는 높은 상관관계가 존재할 뿐만 아니라 모든 형태의 온라인참여 유형과도 상관관계가 높은 것으로 나타났다. 온라인에서 정치참여와 조직화가 활발하게 진행되는 국가들은 정당가입률도 매우 높은 반면, 온라인 정치참여와 조직화가 활발하지 못한 국가에서는 정당 가입 역시 낮은 수준임을 알 수 있다.

○ — 제4장 청년의 여가권에 대한 탐색: 심층면접조사 결과

- 1. 분석의 필요성 및 목적
- 2. 분석자료 및 연구방법
- 3. 분석 결과
- 4. 정책적 시사점

1. 분석의 필요성 및 목적)

시민권에서 여가를 누릴 권리는 상대적으로 덜 중요한 영역이었다. 정책적으로도 청년의 여가는 중요한 주제로 다루어지지 않았던 것으로 보인다. 그 원인으로 청년기는 미래를 위해서 열심히 노력하고 일해야 하는 세대라는 가치관, 청년은 특별히 챙겨주지 않더라도 스스로 문화를 창출하며 여가를 즐길 것이라는 청년기 특성에 대한 고정관념, 그리고 여가보다 노동의 가치를 중시하는 국가적 태도를 제시하기도 한다(이현서, 2016). 우리나라는 역사적으로 청년 실업은 심각한 문제로 간주해왔으나 청년의 여가생활은 국가의 자원을 투입해서 개입해야 할 주제가 아니었다.

이와 같이 노동을 중시하고 여가를 간과하는 경향은 아시아권의 국가들의 공통적인 특성이기도 하다. 실제로 전 세계 100여개 국가를 대상으로 주기적으로 실시하는 세계 가치관 조사(World Value Survey: WVS)에서 1990년부터 주요 국가의 전체 응답자들을 대상으로 여가 생활을 ‘매우 중요하다’라고 응답한 비율을 살펴보면, 중국과 한국이 가장 낮은 결과를 보인다. 일본에서 여가 생활의 중요성에 동의하는 비율은 90년대까지는 같은 시기 한국의 25%보다 오히려 낮은 23.6% 였으나 90년대 이후 급속히 늘어나서 2020년 대에는 미국보다 오히려 더 높은 44.5%에 달한 반면, 중국과 한국은 조사가 시작된 이후 지금까지 30% 이하의 낮은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 2000년부터 미국을 제외한 나머지 국가에서 이 비율이 증가하는 추세를 보였으나 한국은 30.8%로 최고를 기록한 2014년 이후 오히려 감소세로 돌아섰다. 중국은 20% 이하로 가장 낮다.

7) 이 장은 장근영 선임연구원(한국청소년정책연구원)이 작성하였음.

표 IV-1. 각 국가의 국민들이 “여가시간이 중요하다”는 문장에 ‘매우 그렇다’고 응답한 비율(%)

	독일	일본	한국	미국	스웨덴	멕시코	중국
1990-94년	-	23.6	25	42.8	54.9	27.9	13.9
1995-99년	31.8	39.8	22.7	42.3	51.4	35.5	10.7
2000-04년	-	42.3	23.8	42.5	53.9	49.7	7.1
2005-09년	29.7	40.3	24.1	37.3	53.6	54.9	11.4
2010-14년	31.6	42.3	30.8	38.9	53.6	59.2	21.2
2017-22년	37.7	44.5	24.1	39.5	60.9	60.9	20.6

* 출처: 세계가치조사(World Values Survey) 원자료 분석 결과

그러나 청년기는 성인기로의 전환이 일어나는 시기로 청년기에 형성된 삶의 틀이 성인기 삶의 기초가 된다. 이는 여가에 대해서도 마찬가지다. 신아름(2023)은 청년기에 여가 시간을 어떻게 보내느냐에 따라서 향후 이들의 성인기 삶의 질이 결정될 수 있으며(Haworth et al., 2004; 신아름, 2023, p.82), 청년기에 시작된 여가생활 패턴이 성인기를 거쳐 노년기까지 이어질 가능성이 크다고 지적한다(Gibson, 2006; 신아름, 2023, p.82). 이와 같은 지속이론(continuity theory)적 관점에 따르면 청년기의 여가는 일시적인 문화적 소비나 향유를 넘어 성인기와 노년기의 신체적 건강과 정신적 건강을 결정하는 여가생활 경력의 시작이라고 볼 수 있다. 즉, 한 세대가 청년기에 어떤 여가생활을 누렸느냐에 따라 그 세대가 이후에 어떤 문화를 형성하고 어떤 방식으로 자신과 공동체에 참여할지가 결정될 수 있다. 이는 청년기의 여가가 사회 전체의 건강성과 지속가능성에 영향을 미치는 주요 변인이 될 수 있다는 의미이다.

또한 정보통신기술의 발달과 함께 제조업의 고용 비중은 감소하는 반면, 서비스업을 포함해 체험을 제공하는 산업들의 비중이 증가하는 추세에서 문화와 여가의 중요성은 갈수록 커지고 있다. 특히 코로나19와 이후 이어진 경기침체는 현재 많은 청년들에게 사상 유례없이 긴 구직 기간과 비정규직 경험, 그리고 비대면 온라인 여가를 강요하고 있다(주진영, 이세경, 원형중, 2021). 반면에 정규직으로 취업한 청년들은 소득은 보장되나 여가를 누릴 시간은 상대적으로 부족한 상황에 처한다. 다수의 청년들은 자신의 의사와는 무관하게 할 일 없이 보내는 시간이 늘어난 반면, 다른 청년들은 여가 시간의 고갈을 경험하고 있다. 즉, 다른 사회경제적 영역과 마찬가지로 청년들의 여가 환경과 생활도

다양화되고 양극화되고 있을 가능성이 높다. 또한 이러한 여가 여건의 변화는 동일 세대 내에서의 이질성 증폭과 단절된 문화, 그리고 온라인 커뮤니티의 급속한 팽창 등의 배후 요인이라 할 수 있다. 이는 이전 세대들이 경험하지 못했던 새로운 여가 환경이다.

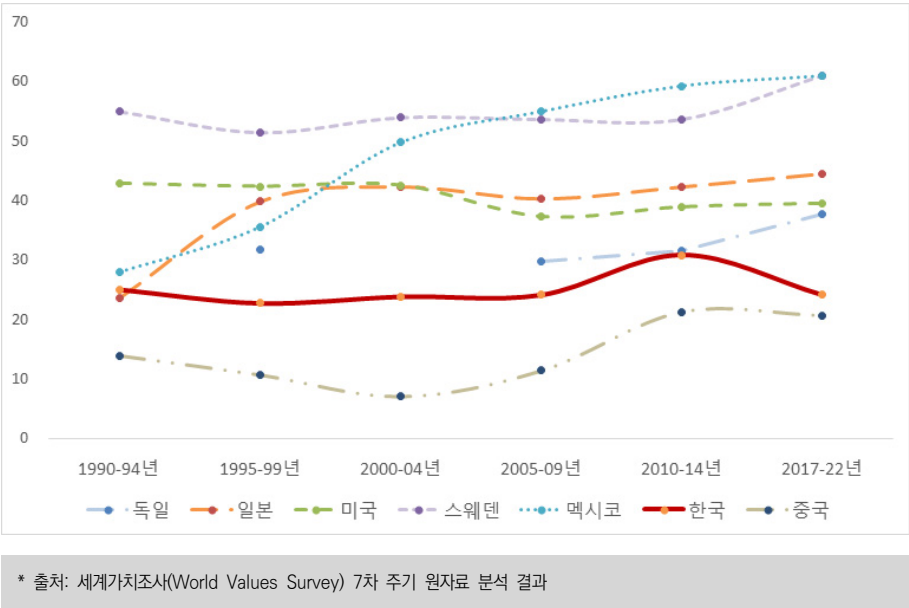


그림 IV-1. 여가의 중요성 인식에 대한 국가별 WVS 결과(조사연도순)

따라서 현재 한국 사회의 청년들이 여가에 대해 어떤 가치관과 태도를 가지고 있는지, 그리고 주로 어떻게 여가를 보내는지를 살펴보는 것은 의미 있는 작업이 될 것이다. 또한 청년들을 통해 직접 그들이 생각하는 여가와 여가정책의 수요를 수집하고 분석한 결과는 향후 정부의 청년 여가정책 수립에 과학적인 근거를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 분석자료 및 연구방법

1) 심층면접 참여자

심층면접 참여자들은 다양한 사회·경제적 배경의 청년 및 청년 활동가들 18명으로 구성했다. 심층면접 대상자는 몇 가지 기준을 고려하여 할당해 선정하였다. 우선 남녀 비율은 5:5로 맞추었고 수도권과 비수도권을 최대한 5:5로 맞추고자 했다. 마지막으로 20대 이하와 30대를 5:5대로 맞추었다. 대상자 선발은 전문 조사기관에서 수행했으며 자체 조사기관의 패널 22만 명 중에서 선정하였다. 최종적으로 18명이 참여했다. 심층면접 참여자들의 특성을 요약하면 아래 표와 같다.

표 IV-2. 청년 권리와 참여 심층면접조사 표본 구성

	계	19세, 20대 (9명)		30대 (9명)	
		남성	여성	남성	여성
전체	18	4	5	5	4
수도권	10	2	3	3	2
비수도권	8	2	2	2	2

2) 심층면접조사 절차 및 분석방법

심층면접을 위한 조사지는 병행 실시하는 양적 연구의 설문조사 내용을 바탕으로 하되, 세부적인 조사가 필요하다고 판단되는 내용을 중심으로 구성했다.

조사는 2023년 8월 1일 부터 12일까지 온라인과 오프라인을 통한 개별심층면접(IDI: In-Depth Interviews) 방식으로 진행했다. 각각의 심층면접 시작 단계에서 면접 참여자의 동의를 얻어 면접 과정을 음성과 영상으로 기록했으며, 기록된 내용을 텍스트로 변환했다. 각 영역별로 단어출현 빈도 분석과 반복 읽기 분석을 통해 핵심 단어를 도출했다. 이에 근거해서 청년들이 여가에 대해 어떻게 생각하고 어떤 태도를 갖는지를 분석했다.

3) 심층면접조사의 내용

본 연구에서는 여가활동 중에서 특히 문화와 관련된 여가활동을 중심으로 문항을 구성

이보다 낮은 빈도로 나타난 여취는 시간, 취업, 비용, 부담, 부족 등으로 청년들이 여가 활동을 하는데 있어서 경험하는 비용의 부담과 시간의 부족을 반영하고 있었다. 특히 취업을 한 청년들은 시간의 부족을, 그렇지 않은 청년들은 비용의 부담에 대한 언급이 상대적으로 더 많이 나타났다. 정책 홍보의 부족에 대한 언급도 상대적으로 많이 발견되었다.

2) 청년들의 문화·여가 경험 현황

청년들이 주로 선택하는 문화·여가 활동은 영화관람이었다. 그러나 전시나 공연관람을 즐기는 청년들도 적지 않았다. 문제는 특별한 전시나 공연을 보기 위해서는 서울 혹은 수도권으로 이동해야 한다는 점이었다. 대부분의 주요 전시나 공연 행사가 서울에서 집중적으로 진행되는 현상이 청년들의 문화활동 참여에 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 또한 거의 매주 영화를 보는 청년이 있는 반면 자영업하는 청년이나 특정 직종에 종사하는 청년들은 시간이 없어서 문화 활동을 하기 어려운 것으로 나타났다.

응답자2) 저번 주에 엘리멘탈이라는 영화 봤습니다.

응답자3) 사실 제가 영화를 굉장히 좋아해서 올해 영화관에서 영화를 본 게 30번이 넘었더라고요.

응답자15) 제가 자영업 시작하고 나서는 아예 그런 거에 발이 끊겨서, 그러니까 21년도가 마지막인 것 같아요.

응답자16) 제가 개인적으로 전시 이런 거 보는 거 좋아해서 부산 갔을 때 전시도 봤고, 서울 쪽 갔을 때 시립미술관가서 지금 주제 전시하고 있는 게 있거든요...

3) 청년들의 문화활동 참여 경험

청년들이 공연이나 문화행사에 관람자 이외의 역할로 참여해 본 경험은 주로 중·고교 혹은 대학교 재학 시기 까지만 존재했다. 그 이후에 참여한 경우는 직업적인 이유나 단기 비정규직으로 참여한 경우에 국한되어 있었다. 이는 청년들의 문화 참여가 소비자로서의 참여에 멈추어 있으며 보다 적극적인 참여의 기회나 욕구도 잘 드러나지 않음을 보여준다.

응답자1) 직장 다닐 때는 예를들어 콘서트 스태프 같은 걸로 가본 적이 있습니다. 아니면 콘서트 당일 주변 동향 모니터링 하는 걸로도 참여를 했었고요.

응답자3) 고등학생 때 방송반 활동하면서 완전 옛날이고 10년 전 일이지만 그때 스태프로 참여한 경험이 전부인 것 같아요.

응답자9) 한국계 미국인 작가였던 것 같은데 최근에 일제강점기를 다룬 소설 되게 유명한 게 있었거든요. 파친코? 맞아 파친코였던 것 같은데 그 작가님이 북콘서트를 해서 스태프로 참여했었습니다.

4) 청년 문화·여가활동 증진을 위한 정책수요

문화·여가활동 참여의 부담이 시간과 비용인 만큼 문화 활동을 증진하기 위한 정책도 시간과 비용부담의 감소에 초점이 맞춰져 있었다. 가장 많이 언급된 지원 정책은 주로 비용 부담의 감소에 관한 것으로 유통구조의 개선을 통한 가격 인하, ‘문화의 날’ 같은 문화 비용 할인 기간의 운용, 혹은 비수도권 지역의 경우 지자체 간에 연합해서 지역통합 문화비용 할인 패스를 운용하는 등의 방안이 제안되었다.

응답자1) 문화 참여에 있어서 비용이 상당히 많이 올라가고 있는 추세잖아요. 콘서트 비용도 굉장히 비싸지고, 영화 티켓도 비싸지고... 제작자에게 가는 수익은 많이 늘어나지 않았을 텐데 중간 유통 비용이나 이런 비용이 계속 높아지면서 결국 부담은 소비자들에게 가고 있고... 이런 부분들을 좀 조정해 줄 수 있는 정책이 필요하다고.

응답자16) 대전인가 세종인가 그쪽에 청년 무슨 패스 같은 게 있다고 들었어요. 그래서 그거를 끊으면 어디는 몇 퍼센트 할인 받을 수 있고 아니면 몇 번을 할 수 있고 이런 게 있는데, 이제 결국에는 그게 있어야지 쓸 수 있는 거긴 한데, 그게 있음으로써 더 활성화되는 것도 있는 것 같아요. 그래서 약간 그런 제도 같은 게 조금 지역별로, 특히 광역시 쪽으로 해가지고 다 있으면 좋지 않을까 싶습니다.

응답자17) 한 달에 한 번씩 우리 시에서도 ‘문화가 있는 날’이라고.. 문화활동의 경제적인 부담을 줄여주는 정책이 필요하다고 생각합니다.

직장생활을 하는 청년들은 절대적인 여가 시간을 보장하기 위해서는 근로 시간의 단축이 있어야 문화 활동이나 여가 활동에 참여할 수 있을 것이라는 의견도 있었다. 결국 제일 큰 문제는 시간과 돈이었다.

응답자3) 부족한 것 같아요. 쉬는 시간이, 회사에 투입되는 시간도 너무 많은 것 같고 그 이외에 원가 삶에서 원가를 하기에는 주말 이들은 좀 짧고 활성화 시키려면 자유롭게 풀어줘야 된다는게 제 생각입니다.

응답자4) 제작 쪽은 거의 몰라서 말씀 드리기가 어려운데, 관람 쪽은 제일 큰 문제가 시간이란 돈 이거든요.

그와 함께 문화 참여 기회의 지역간 편차도 많이 언급되었다. 청년들은 수도권 특히 서울과 나머지 지역간에는 문화행사나 공연 등의 문화참여 기회에 있어서 큰 격차가 존재한다고 인식하고 있었다. 수도권에 집중된 문화참여 기회 때문에 어쩔 수 없이 서울까지 찾아가야 하는 경험을 많이 언급했다. 비수도권 지역에도 문화행사가 있으나 다양성이나 변화의 측면에서 서울과는 비교하기 어려울 만큼 격차가 컸다.

응답자9) 저희는 선택지가 많아서 상관없는데 상대적으로 시골이나 개발이 덜된 지역에 영화관이 나 그런 시설이 많이 만들어져야 한다고 생각합니다. 그리고 수도권, 비수도권 격차도 심한 것 같고요. 이를테면 현대미술관도 아마 지금 4개가 있는 걸로 알고 있는데 그 중에 3개가 수도권에 있거든요. 하나만 청주에 있고

응답자15) 좀 지역별로 청년들이 활동할 수 있는 체험이 많았으면 좋겠어요. 제가 이렇게 커뮤니티 이런 데에서 보면 대부분 그런 건 서울 쪽에 많거나 그런 것 같아서,

응답자16) 전시는 이게 광주에서 볼 수 있는 게 비엔날레 이외에 뭐가 없어가지고, 최근에 비엔날레 보긴 했는데 결국엔 시즌성이잖아요. 비엔날레랑 디자인 비엔날레가 다 시즌이어서 가지고 그 시즌 때는 보고, 나머지는 다 서울을 많이 갔던 것 같아요.

4. 정책적 시사점

청년들의 문화 여가 생활에 대한 심층면접 결과를 통해 정책적인 시사점을 제시해 보면 다음과 같다.

청년들에게 있어 문화 여가생활에 필요한 핵심 자원은 시간과 돈이며, 정규직 근로자 청년들에게는 시간의 여유가, 비정규직 청년들에게는 상대적으로 시간보다는 금전적인 여유가 필요한 것으로 나타났다. 시간적 여유는 절대적 근로 시간의 축소에 관련된 노동 정책을 요구하는 반면, 문화 향유 비용의 절감은 다양한 정책 대안을 찾을 수 있다. 정기적

인 문화 참여비용 할인 행사가 가장 대표적인 비용 절감 방안이다.

덧붙여, 문화적 향유의 기회에 있어서도 수도권, 특히 서울과 나머지 지역 간의 격차가 매우 큰 것으로 나타났다. 청년들이 지방에서 서울로 모여드는 이유 중의 하나로서 이와 같은 수도권과 비수도권 간의 문화여가 활동 기회의 격차 심화를 해소하기 위한 정책적 접근이 필요하다. 본 면접에서 제안된 것처럼, 지자체간의 연계 혹은 연합을 통해 초광역단위의 문화행사 홍보와 할인 서비스를 제공함으로써 서울이 아닌 지역에서 누릴 수 있는 문화 향유 기회의 다양성을 확대할 수 있을 것이다.



제5장 결론 및 정책제언

- 1. 심층분석 결과 요약
- 2. 심층분석에 따른 정책 시사점

1. 심층분석 결과 요약⁸⁾

이 연구에서는 세 가지 분석을 시도하였으며 먼저 뉴스 기사에 대한 토픽모델링 분석을 수행한 결과, 청년정책 키워드는 급격히 증가하는 양상을 보여주었을 알 수 있었다. 영역별 기사 중에서 사회 영역에서 정책 영역으로 논의가 확대되었으며 2014년 이후 청년공동체와 청년거버넌스에 대한 논의가 확산되었다. 토픽모델링 분석을 통해 청년정책 추진 주체와 관련해 중앙정부에서 지자체로 논의가 확산되는 양상을 보여주었고 저출생이나 수도권 인구 집중과 같은 이슈가 중요하게 언급되고 있음을 알 수 있었다.

이어서 세계가치조사에 대한 군집분석에서 우리나라는 경제적으로 선진국에 진입했으나 사회 및 정치 참여 수준은 중간 정도에 위치해 있는 것으로 나타났다. 참여 유형과 관련해 공식적, 공적 시민참여보다는 비공식적, 사적 시민참여 위주로 이루어져 이를 개선하는 것이 필요하다는 점을 알 수 있었다.

마지막으로 심층면접을 통해 분석한 결과, 청년들에게 있어 문화 여가생활에 필요한 핵심 자원은 시간과 돈이며, 정규직 근로자 청년들에게는 시간의 여유가, 비정규직 청년들에게는 상대적으로 시간보다는 금전적인 여유가 필요한 것으로 나타났다. 절대적 근로시간의 축소에 관련된 노동 정책을 요구하는 목소리가 컸고 정기적인 문화 참여가 가능하도록 지원이 이루어질 필요가 있고 문화적 향유의 기회에 있어서도 수도권, 특히 서울과 나머지 지역 간의 격차가 매우 큰 것으로 나타났다.

8) 이 장은 김기현 선임연구위원이 작성하였음.

2. 심층분석에 따른 정책 시사점

뉴스 기사에 대한 토픽 모델링 분석에서 청년정책에 대한 관심이 증가해 왔음을 확인하였고 특히 청년 시민권과 참여 관련 정책적인 접근 강화가 필요하다는 점을 확인하였다. 특히 중앙부처보다는 지자체 청년 정책을 다루는 논의가 증가했고 이와 연동된 문제인 수도권 청년 인구 집중 문제 역시 논의가 집중되었다.

두 번째 연구에서는 참여 유형에 관한 국가별 비교 분석에서 청년들의 사회 및 정치 참여를 확대하는 것이 필요하다는 점을 알 수 있었다. 동시에 비공식적, 사적 참여보다는 공식적이고 공적인 참여를 확대하는 것이 중요하다는 점 역시 알 수 있었다.

세 번째 연구에서는 청년들의 여가권에 대한 심층면접 조사 결과를 통해 청년의 문화와 여가 활동에 대한 지원이 필요하다는 점을 알 수 있었다. 이와 관련 청년정책에 대한 홍보와 더불어 정보 접근성을 높이는 것이 필요하다는 점을 알 수 있었다. 동시에 지자체 차원에서 정주여건을 개선하기 위한 정책적인 개입이 필요하며 지자체간의 연계 혹은 연합을 통해 초광역단위의 문화행사 홍보와 할인 서비스를 제공함으로써 서울이 아닌 지역에서 누릴 수 있는 문화 향유 기회의 다양성을 확대할 수 있을 것이다.



참고문헌

참고문헌

- 강주연, 이광호, 송민경 (2022). 텍스트 마이닝을 활용한 젊은 세대(아동, 청소년, 청년) 관련 언론 보도의 비판적 담론 분석: 1980-2019. **미래청소년학회지**, 19(1), 117-147.
- 관계부처합동 (2020a). **제1차 청년정책 기본계획('21-'25)**. 세종: 국무조정실.
- 관계부처합동 (2020b). **청년의 삶 개선방안**. 세종: 국무조정실.
- 관계부처합동 (2023a). **2023년 중앙행정기관 시행계획**. 세종: 국무조정실.
- 관계부처합동 (2023b). **2023년 지방자치단체 시행계획**. 세종: 국무조정실.
- 국무조정실 청년정책조정실 (2021). **2022년 청년정책 시행계획(요약본 시안)**. 세종: 국무조정실.
- 김경동, 이시영, 고길곤 (2020). 텍스트 마이닝을 활용한 고용정책 프레임 연구: 언론기사 및 국회의원회의록의 비교분석을 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 30(4), 135-163.
- 김기현 (2018). **청년프레임**. 서울: 국무조정실.
- 김기현, 배정희, 김창환, 성재민 (2021). **청년 사회 첫 출발 실태 및 정책방안 연구 I: 일자리** (연구보고 21-R19). 세종: 한국청소년정책연구원.
- 김수정, 오지현, 최셋별 (2020). 청년세대의 정치: 정치의 주변화인가 새로운 정치의 등장인가. **사회과학연구논총**, 36(2), 283-318.
- 김화연, 현채민 (2023). 언택트시대, 청년세대 온라인 정치참여를 위한 연구. **한국사회와 행정연구**, 34(1), 197-221.
- 민영 (2022). 노년층과 청년층의 차별적 정치참여 요인: 디지털 미디어 이용의 효과를 중심으로. **언론정보연구**, 59(3), 64-97.
- 법제처 국가법령센터 (2023a). 「청년기본법 시행령」, 대통령령 제33720호. <https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%B2%AD%EB%85%84%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95#undefined>에서 2023년 10월 5일 인출.
- 법제처 국가법령센터 (2023b). 「청년기본법」, 법률 제18433호. <https://www.law.go.kr>

/LSW/lsInfoP.do?efYd=20220218&lsiSeq=234723#0000에서 2023년 2월 2일 인출.
 신아름 (2023). 청년세대의 여가활동 잠재유형과 결정요인. **여가학연구**, 21(3), 81-101.
 이현서 (2016). 청년 고실업률 시대, 청년 여가권(餘暇權) 성찰. **문화정책논총**, 30(2),
 p.236-262.
 임성근, 조세현, 탁현우, 문국경, 서원석, 정서화 외 (2018). **청년정책 수립을 위한 종합연구**
 구 (경제인문사회연구회 협동연구총서18-01-01). 서울: 한국행정연구원.
 임성근, 원소연, 차세영 (2021). **청년정책 연구기반 강화방안** (경제인문사회연구회 협동연구
 총서 21-52-01). 서울: 한국행정연구원.
 장민선, 최환용, 김기현, 하형석, 유민상, 조성호 (2018). **입법상 연령기준과 정책 연계성
 확보를 위한 연구** (현안분석 2017-14). 세종: 한국법제연구원.
 정재현, 정연순, 송수중, 김태환, 김기현, 전예원, 이해나, 양찬주 (2021). **청년고용정책
 사각지대 발굴 및 정책제언** (기본연구 2021-15). 충청북도: 한국고용정보원.
 주진영, 이세경, 원형중 (2021). COVID-19(코로나) 발생 전후로 나타난 청년의 여가활동
 유형과 우울감 관계, **한국여가레크리에이션학회지**, 45(2), p.87-99.

Adler, R. P., & Goggin, J. (2005). What do we mean by “civic engagement”?
Journal of transformative education, 3(3), 236-253.
 Anduiza, E., Gallego, A., & Cantijoch, M. (2010). Online political participation
 in Spain: the impact of traditional and Internet resources. *Journal of
 Information Technology & Politics*, 7(4), 356-368.
 Blei, D. M., Ng, A. Y., & Jordan, M. I. (2003). Latent dirichlet allocation. *the
 Journal of machine Learning research*, 3(Jan), 993-1022.
 Crowley, D. (2007). *Summary of Youth Engagement Strategy*. Woburn, MA:
 Social Capital Inc.
 Deveaud, R., SanJuan, E., & Bellot, P. (2014). Accurate and effective latent
 concept modeling for ad hoc information retrieval. *Document Numérique*,
 17(1), 61-84.
 Di Gennaro, C., & Dutton, W. (2006). The Internet and the public: Online
 and offline political participation in the United Kingdom. *Parliamentary*

- affairs*, 59(2), 299-313.
- Engelbert, J., Van Zoonen, L., & Hirzalla, F. (2019). Excluding citizens from the European smart city: The discourse practices of pursuing and granting smartness. *Technological Forecasting and Social Change*, 142, 347-353.
- Gibson, H. J. (2006). Leisure and later life: Past, present and future. *Leisure studies*, 25(4), 397-401.
- Google Scholar (2023). Google Scholar <https://scholar.google.co.kr/>에서 2023년 9월 2일 인출.
- Haworth, John Trevor, & Anthony James Veal.(eds). (2004). *Work and Leisure*. Psychology Press: New York.
- Hirzalla, F., & Zoonen, L. V. (2011). Beyond the online/offline divide: How youth's online and offline civic activities converge. *Social Science Computer Review*, 29(4), 481-498.
- Prensky, M. (2001). Digital natives, digital immigrants part 2: Do they really think differently?. *On the horizon*, 9(6), 1-6.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*. Simon and schuster.
- Quintelier, E., & Vissers, S. (2008). The effect of Internet use on political participation: An analysis of survey results for 16-year-olds in Belgium. *Social science computer review*, 26(4), 411-427.
- Sherrod, L. R., & Lauckhardt, J. (2009). The Development of Citizenship. *Handbook of Adolescent Psychology*, 2.
- World Values Survey (2023). WVS website(<https://worldvaluessurvey.org/>) Search(2023.09.03.).
- Wray-Lake, L., Metzger, A., & Syvertsen, A. K. (2017). Testing multidimensional models of youth civic engagement: Model comparisons, measurement invariance, and age differences. *Applied developmental science*, 21(4), 266-284.
- Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory democracy: Populism revived*. New York: Praeger.

국문초록

이 연구는 성인기 이행 중에서 시민권과 참여에 주목하여 청년 사회 첫 출발 실태를 2차 자료를 활용해 분석하고 정책적 시사점을 제안할 목적으로 이루어졌다. 여기에서 이루어진 세 가지 분석은 신문기사(1990-2022년)에 대한 빅데이터 분석, 세계가치조사(World Values Survey)를 이용한 국제비교 분석, 마지막으로 여가권에 대한 심층면접 등이다.

먼저 빅데이터 분석에서 최근 들어 청년 참여와 권리에 대한 관심이 커지고 있으며 중앙부처에서 지자체로 관심이 옮겨가고 있음을 알 수 있었다. 국제비교 분석에서 우리나라의 청년 참여 수준이 다른 선진국에 미치지 못하고 공식적, 공적 참여가 부족하다는 사실을 알 수 있었다. 여가권 분석에서 청년들의 문화 여가 활동에 대한 지원이 필요하고 청년정책에 대한 홍보와 접근성 강화가 필요하다는 점을 알 수 있었다. 동시에 지자체 차원에서 정주여건을 개선하기 위한 정책적인 개입이 필요하다는 점을 알 수 있었다.

ABSTRACT

This research was conducted with a focus on civic rights and participation during the transition to adulthood, using secondary data to analyze the state of youth social starting points and propose policy implications. Three types of analysis were conducted here, including big data analysis of newspaper articles (1990-2022), international comparative analysis using the World Values Survey, and in-depth interviews on leisure rights.

Firstly, through big data analysis, it was observed that there has been a growing interest in youth participation and rights recently, with attention shifting from central government to local government. In the international comparative analysis, it was found that South Korea's level of youth participation is lower than that of other advanced countries, and there is a lack of official and public participation. In the analysis of leisure rights, it was noted that support for cultural and leisure activities among young people is needed, and promotion and accessibility improvements for youth policies are necessary. Simultaneously, it was recognized that proactive intervention at the local level is necessary to improve living conditions.

2023년 한국청소년정책연구원 발간자료 목록

기관고유과제

연구보고23-기본01	청소년들은 '금융'에 대해 얼마나 잘 알고 있을까? : 청소년 금융이해력 수준 및 금융생활 실태 / 김지경·서정아·송현주
연구보고23-기본02	청소년활동 실태 및 정책방안 연구 / 문호영·서고운·김진호
연구보고23-기본03	청년의 공정한 사회진출을 위한 방안 연구 / 이윤주·최용환·길정아·황현정
연구보고23-기본04	2023 청소년 가치관 조사 연구 / 임희진·황여정
연구보고23-기본05	디지털 유해환경과 청소년 위험행동 실태 연구 / 배상률·김영한·황현정
연구보고23-기본06	청소년의 대안교육 참여 실태 및 지원방안 / 오해섭·최홍일·송원일
연구보고23-기본07	청소년의 시민성 함양을 위한 정치참여 지원 방안 연구 / 최정원·이인영·박지숙·이호준
연구보고23-기본08	청소년 성장지원을 위한 지역사회 네트워크 사업의 활성화 방안 연구 / 최인재·임지연·김민·강영배
연구보고23-기본09	보호소년 범죄 실태 및 정책방안 연구: 소년보호재판 및 보호처분 제도를 중심으로 / 박지수·이지연·한윤선·김혁
연구보고23-기본10	학교 밖 청소년의 취약성 분석 및 자립지원 방안 연구 / 김희진·조혜영·한지형
연구보고23-기본11	청소년 디지털인재를 어떻게 양성할까? / 이창호·모상현·최항섭
연구보고23-일반01	2023 아동·청소년 권리에 관한 국제협약 이행 연구 - 한국 아동·청소년 인권실태 :총괄보고서 / 유민상·이경상·유성렬·이수정
연구보고23-일반01-01	2023 아동·청소년 권리에 관한 국제협약 이행 연구 - 한국 아동·청소년 인권실태 : 기초분석보고서 / 유민상·이경상
연구보고23-일반02	사회통합을 위한 후기청소년기 이주배경청소년 정책방안연구 I / 양계민·권오영·이영신·장윤선·장인숙
연구보고23-일반07	2023 한국아동·청소년패널조사 : 사업보고서 / 황진구·김윤희·정윤미
연구보고23-일반07-01	2023 한국아동·청소년패널조사 : 데이터분석보고서 / 김윤희·정윤미
연구보고23-일반08	2023 다문화청소년 종단연구 : 총괄보고서 / 신동훈·이정민·홍명기·이용해·임선아·김지혜

연구보고23-일반08-01 2023 다문화청소년 종단연구 : 기초분석보고서(1기 패널)
/ 신동훈·이정민·홍명기·이용해

연구보고23-일반08-02 2023 다문화청소년 종단연구 : 기초분석보고서(2기 패널)
/ 신동훈·이정민·홍명기·이용해

협동연구과제

경제·인문사회연구회 협동연구총서 23-86-01 청년 빈곤 실태와 자립안전망 체계 구축방안 연구Ⅲ
(자체번호 연구보고23-일반03) / 김형주·김정숙·김문길·변금선·배정희

경제·인문사회연구회 협동연구총서 23-87-01 청년 사회 첫 출발 실태 및 정책방안 연구Ⅲ: 시민권과
(자체번호 연구보고23-일반04) 참여-총괄보고서
/ 김기현·장근영·신인철·임성근

경제·인문사회연구회 협동연구총서 23-87-02 청년 사회 첫 출발 실태 및 정책방안 연구Ⅲ: 시민권과
(자체번호 연구보고23-일반04-01) 참여-심층분석 보고서
/ 김기현·장근영·신인철

경제·인문사회연구회 협동연구총서 23-88-01 청년종합연구Ⅱ:정책소외계층 청년 실태 및 정책개발
(자체번호 연구보고23-일반05) / 백혜정·김지연·김승경·김이배·노혜진·김성아·박광옥

경제·인문사회연구회 협동연구총서 23-88-02 2023년 시설외소청년의 생활실태 및 정책개발
(자체번호 연구보고23-일반05-01) / 백혜정·김지연·김승경·노혜진

경제·인문사회연구회 협동연구총서 23-88-03 청년의 금융취약 및 정책소외 실태와 과제
(자체번호 연구보고23-일반05-02) / 김성아·김문길·나원희·한영섭·강예은

경제·인문사회연구회 협동연구총서 23-88-04(자체번호 연구보고23-일반05-03) 발달장애청년의 정책소외 실태와 정책과제
/ 박광옥·김용득·이복실·이은영·이동림

경제·인문사회연구회 협동연구총서 23-89-01 취약계층 청소년 지원정책 진단 및 제도보완 연구Ⅱ
(자체번호 연구보고23-일반06) / 김경준·김영지·윤철경·이은주·이은주·임성은

수 시 과 제

연구보고23-수시01 청소년방과후아카데미 학교내 설치 활성화 방안 연구 / 황진구·김윤희

연구보고23-수시02 미디어 속 학교폭력 양상 분석을 통한 학교폭력 예방 및 대응 방안 도출
/ 배상률

연구보고23-수시03	아동청소년의 사회적 고립 실태 및 대응 방안 연구 / 유민상·서고운·신동훈·이지연
연구보고23-수시04	청소년복지시설 설치기준 개선방안 연구 / 김영한
연구보고23-수시05	니트 청년 지원 사업의 참여자 발굴 개선방안 연구: 고용노동부 청년도전지원사업의 구직단념청년 발굴 사례를 중심으로 / 유민상·김기현·김나영

수탁과제

< 일 반 >

연구보고23-수탁01	디지털시대, 디지털 문해력 개념의 확장 / 황용석·이현주·황현정
연구보고23-수탁02	취약계층 청소년을 위한 미디어 리터러시 교육 콘텐츠 개발방안 연구 / 강진숙·김지연·류숙
연구보고23-수탁03	유니세프 아동친화학교 사업 성과 연구 / 이윤주·최정원·최홍일·이수진
연구보고23-수탁04	글로벌 청소년리더센터 운영 기본계획 수립 연구 / 김영한
연구보고23-수탁05	자립준비청년 지원체계 강화방안 연구 - 사각지대 해소 및 형평성 제고를 중심으로 / 김승경·백혜정
연구보고23-수탁05-01	자립준비청년과 함께서기 특별위원회 정책자료집 / 김승경·백혜정
연구보고23-수탁06	디지털기반 인성교육 - 존중과배려 메타버스 체험학습 플랫폼 개발 / 임지연·황여정·이미영
연구보고23-수탁07	디지털기반 인성교육 - 존중과배려 메타버스 체험학습 교실 - 교사용 수업활용 안내서 / 임지연·황여정·이미영
연구보고23-수탁08	학교-지역사회-민간연계를 통한 우수인성교육프로그램 발굴확산 사업 결과보고서 / 이창호·주예찬·이슬기
연구보고23-수탁09	인성교육 프로그램 비인증제 운영 및 활성화 방안 연구 / 김봉제·신현우·곽현석
연구보고23-수탁10	2023년 특수교육대상자 인권실태조사 사업보고서 / 김명자·김지연·서고운·이정만·최홍일
연구보고23-수탁10-01	특수교육대상자 인권실태조사 중장기 발전방안 연구 / 이미숙·양소현·고혜정·최진혁·한송아·문미혜·윤애영·김주아·조성윤·박유정
연구보고23-수탁11	2023년 자치구 청년참여 활성화 지원 영역 / 최용환, 이동성, 장해윤, 임채홍
연구보고23-수탁12-01	2023년 교과 연계 인성교육 프로그램:초등 / 최용환·김동일·임지영
연구보고23-수탁12-02	2023년 교과 연계 인성교육 프로그램:중고등 / 최용환·김동일·임지영

연구보고23-수탁13	2023년 인성교육프로그램 개발, 교원 전문인력 양성 및 정책연구 결과보고서 / 최용환·김동일·박윤수·김보경·장혜윤·임지영
연구보고23-수탁14	2023년 인성교육 전문인력 양성기관 지정 및 지원·관리 보고서 / 최용환·임지영, 서기희, 김성혜
연구보고23-수탁15	2022년 중앙정부 및 시도교육청 인성교육 추진성과 및 인성교육정책 분석평가 / 최용환·박윤수·김보경·장혜윤·김수진, 오지혜
연구보고23-수탁16	2023년 인성교육프로그램 인증제 운영 결과보고서 / 최용환·서기희·오지혜
연구보고23-수탁17	2023 학교 밖 청소년 실태조사 / 김희진·임희진·김정숙·박소영
연구보고23-수탁18	2023년 청소년수련시설 종합평가 / 김경준·황진구·김영지·모상현
연구보고23-수탁19	2023년 청소년방과후아카데미 효과만족도 조사 연구 / 서정아·조아미
연구보고23-수탁20	신 소외 청소년 발굴 및 지원방안 연구 / 서정아·조아미
연구보고23-수탁21	청소년활동 데이터 표준화를 위한 현황 연구 / 서정아·김정울·김지수
연구보고23-수탁22	글로벌 K-청소년 국제교류사업 성과측정체계 연구 / 양계민·권오영
연구보고23-수탁23	레인보우스쿨 발전방안 수립을 위한 연구 / 양계민·이영신
연구보고23-수탁24	지방소멸시대 지방정부의 청년정책 현황과 개선방안 연구 / 장근영·김기현·이상준·황성수·이규용·윤석천·최성은·조양진
연구보고23-수탁25	2023년 청소년종합실태조사 / 김지경·송현주·김균희
연구보고23-수탁26	청소년동반자 사업운영 효율화 방안연구 / 김윤화·황진구·이상현·김태성·정유미
연구보고23-수탁27	2023년 청년정책 성과자료 제작 / 김기현·김형주·김지민
연구보고23-수탁28	청년문제 대응 재원 조성방안 연구 / 김기현·이윤주·조양진

〈 학교폭력예방교육지원센터 〉

연구보고23-학폭01	어울림 프로그램으로 일년나기(초등학교 저학년) / 모상현·구찬동·조규복·송채원·신보람
연구보고23-학폭02	어울림 프로그램으로 일년나기(초등학교 고학년) / 모상현·구찬동·조규복·송채원·신보람
연구보고23-학폭03	어울림 프로그램으로 일년나기(중학교) / 모상현·구찬동·조규복·송채원·신보람
연구보고23-학폭04	어울림 프로그램으로 일년나기(고등학교) / 모상현·구찬동·조규복·송채원·신보람
연구보고23-학폭05	2022년 학부모용 학교폭력 예방교육 소식지 발간 모음집 / 모상현·김예원·신보람

연구보고23-학폭06	학교폭력 예방교육 어울림 학생서포터즈단 운영 안내서 / 모상현·김창겸·김예원
연구보고23-학폭07	2022 학교폭력 예방교육 어울림 프로그램 적용효과 분석 / 모상현·이경상·남지영·송채원·장원빈
연구보고23-학폭08	2022 외국의 학교폭력 예방교육 및 활동 사례연구 보고서 / 모상현·남지영·장원빈

〈 학업중단예방·대안교육지원센터 〉

연구보고23-대안01	대안학교(각종학교) 운영실태조사 / 최홍일·김세광·오해섭
연구보고23-대안02	학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 데이터베이스 구축 및 운용에 관한 기초 연구 / 최인재·송원일

자 료 집

〈 세 미 나 〉

세미나23-01	다문화청소년 진로교육 활성화 방안 세미나 (23.7.19.)
세미나23-02	다문화청소년 패널조사(MAPS) 데이터 설명회 및 방법론 특강 (23.8.24.)
세미나23-03	「한국 아동·청소년 데이터의 역사와 전망」 (23.9.12.)

〈 워크숍 〉

워크숍23-01	2022년 하반기 학교폭력 예방교육 컨설팅단 워크숍 (23.2.8.)
워크숍23-02	2022 하반기 학교민주시민교육 배움 공유회 (23.1.16.)
워크숍23-03	2023 꿈지락 운영 관리자 및 업무담당자 워크숍 (23.5.2.)
워크숍23-04	2023년 학생 참여 교육 프로그램 개발 사업 및 중립성 원칙 기반 교육 프로그램 개발 사업 시도교육청 담당자 협의회 (23.5.3.)
워크숍23-05	다문화청소년 진로교육 선도교원 양성_기본과정 (23.7.27.~7.28.)
워크숍23-06	2023년 학업중단 예방 및 대안교육 지원 시도교육청 업무 담당자 협의회 (23.7.19.)
워크숍23-07	2023년 어울림(사이버어울림) 프로그램 재구조화 집필진 워크숍 참고자료 (23.8.5.)
워크숍23-08	다문화청소년 진로교육 선도교원 양성_심화과정 (23.11.2.~23.11.3.)

〈 포 럼 〉

포럼23-01	아동·청소년의 사회적 고립 실태 및 대응방안 : 생애주기 시각에서의 사회적 고립 대응(23.4.25.)
포럼23-02	챗GPT 알고리즘 이해와 청소년 시민성증진을 위한 활용방안 모색 (23.7.4.)
포럼23-03	2023년 다문화 청소년 포럼: 초·중 전환기 다문화 청소년의 성장과 지원방안 (23.8.24.)
포럼23-04	보호소년 특성에 대한 이해 및 보호처분제도 개선 방향 모색 (23.8.25.)
포럼23-05	대안교육의 현재와 나아갈 방향 (23.9.20.)
포럼23-06	학교 밖 청소년 진로 지원을 위한 지역사회 연계·협력 방안 (23.9.21.)
포럼23-07	다문화청소년 진로교육 활성화 방안 포럼 (23.10.25.)
포럼23-08	청년종합연구 포럼: 협동연구 연구성과 보고 (23.11.14.)
포럼23-09	아동·청소년의 사회적 고립 실태 및 대응방안 : 가정, 학교, 지역사회에서의 통합적 대응 (23.11.21.)
포럼23-10	청소년정책포럼 '도시를 만드는 아이들' (23.12.7.)

〈 콜 로 키 움 〉

콜로키움23-01	행정데이터 활용을 위한 가명정보처리의 이해 (23.4.19.)
콜로키움23-02	2023 글로벌 청소년정책연구 제1차 콜로키움 "SDGs 시대의 청소년정책" (23.6.19.)
콜로키움23-03	2023 글로벌 청소년정책연구 제2차 콜로키움 "학습 회복(Learning Recovery)에서 교육 혁신(Education Transformation)으로:코로나 이후 해외 교육 사업의 변화" (23.7.20.)
콜로키움23-04	2023 글로벌 청소년정책연구 제3차 콜로키움 "청소년 사이버범죄 양상 파악을 위한 연구 방법: ATLAS.ti 23을 이용한 주제 분석(원제: Using Thematic Review with ATLAS.ti 23 to Identify Patterns of Cybercrime among Youths from Literature)" (23.8.18.)
콜로키움23-05	2023 글로벌 청소년정책연구 제4차 콜로키움 "청소년과 국제개발협력 : 월드비전의 전략과 사례를 중심으로" (23.8.28.)
콜로키움23-06	교육 혁신 도구로서의 AI 디지털 교과서: 개발 방향과 현황 (23.9.18.)
콜로키움23-07	2023 글로벌 청소년정책연구 제5차 콜로키움 "세계시민역량 강화를 위한 교육공동체의 역할 : 도전과 기회를 중심으로" (23.11.13.)
콜로키움23-08	2023 글로벌 청소년정책연구 제6차 콜로키움 "공존과 상생을 위한 세계시민의식" (23.12.01.)

〈 기 타 자 료 집 〉

자료23-01	2022 공교육 안팎 대안교육 이해도 제고를 위한 정책설명회 및 연수 보고서
자료23-02	2022년 학교폭력 예방교육 어울림 프로그램 운영 우수사례집
자료23-03	인성교육 재정립 및 학교인성교육 추진방향
자료23-04	학교 시민교육과 시민성 개념의 재구조화
자료23-05	민주적 학교 운영 길잡이
자료23-06	학교폭력 예방교육 컨설팅 매뉴얼
자료23-07	2023년 학교폭력 예방교육 컨설팅단 위촉식 및 연수
자료23-08	2023년 학생참여교육 실천 프로젝트 전문가 특강 자료집
자료23-09	2023년 이주배경청소년 정책제안대회 자료집
자료23-10	학교폭력 예방 선도학교 가이드북
자료23-11	제12회 한국아동청소년패널 학술대회
자료23-12	다문화청소년 진로교육 선도교원 양성 적응평가

학 술 지

- 「한국청소년연구」 제34권 제1호(통권 제108호)
「한국청소년연구」 제34권 제2호(통권 제109호)
「한국청소년연구」 제34권 제3호(통권 제110호)
「한국청소년연구」 제34권 제4호(통권 제111호)

기타 발간물

〈 NYPI Bluenote 이슈 & 정책 〉

- 145호 학교 밖 청소년 지역사회 지원방안 연구Ⅳ: 질적패널조사를 중심으로
146호 전환기의 국가청소년정책 전략 연구
147호 취약계층 청소년 지원정책 진단 및 제도 보완 연구 Ⅰ
148호 청년 빈곤 실태와 자립안전망 구축방안 연구 Ⅱ
149호 다양한 가족 메타버스 상담·활동·교육 플랫폼 설계구축 및 효과 연구
150호 메타버스의 활용경험이 청소년의 행동변화에 미치는 영향

〈 NYPI Bluenote 통계 〉

74호	후기청소년의 미디어 이용실태 조사결과
75호	코로나-19 시대 MZ세대의 사회성 발달 연구
76호	한국아동·청소년패널조사 2018 제5차 조사(2022년) 주요 조사결과 및 데이터 분석·활용

협동연구총서 23-87-02
연구보고23-일반04-01

**청년 사회 첫 출발 실태 및 정책방안 연구 III:
시민권과 참여-심층분석 보고서**

인 쇄 2023년 12월 22일

발 행 2023년 12월 31일

발행처 한국청소년정책연구원
세종특별자치시 시청대로 370

발행인 김 현 철

등 록 1993. 10. 23 제 21-500호

인쇄처 경성문화사

사전 승인없이 보고서 내용의 무단 전재·복제를 금함.
구독문의 : (044) 415-2125(학술정보관)

ISBN 979-11-5654-407-4 94330
979-11-5654-405-0 (세트)

청년 사회 첫 출발 실태 및 정책방안 연구 III: 시민권과 참여 -심층분석 보고서

 **한국청소년정책연구원**
National Youth Policy Institute

30147 세종특별자치시 시청대로370 세종국책연구단지
사회정책동(D동) 한국청소년정책연구원 6/7층
Social Policy Building, Sejong National Research Complex, 370,
Sicheong-daero, Sejong-si, 30147, Korea
Tel. 82-44-415-2114 Fax. 82-44-415-2369



ISBN 979-11-5654-407-4
ISBN 979-11-5654-405-0(세트)