



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사 학위논문

기술적 대표의 기능과 한계

- 청년정치인의 자기인식을 중심으로 -

2023년 8월

서울대학교 대학원
행정학과 정책학전공
박철언

기술적 대표의 기능과 한계

- 청년정치인의 자기인식을 중심으로 -

지도교수 최 태 현

이 논문을 석사 학위논문으로 제출함

2023년 3월

서울대학교 대학원
행정학과 정책학전공
박 철 언

박철언의 석사 학위논문을 인준함

2023년 6월

위 원 장 전 소 희 (인)

부위원장 권 혁 주 (인)

위 원 최 태 현 (인)

국문초록

최근 청년 문제가 사회문제(social problem)에서 공중의제(public agenda)로 발전한 것은 청년 세대의 정치적 영향력이 지속적으로 증가한 결과이다. 또한 청년 세대의 정치적 지지는 청년 정치인들의 기술적 대표성 증가를 가져왔다. 이렇게 정치에 진출한 청년 정치인들은 어떠한 자기인식을 바탕으로 하여 청년을 대상으로 한 정책과정에 영향을 미쳤는가? 청년들의 기술적 대표성은 실질적 대표성으로 이어지는가?

Easton과 Almond&Powell이 제시한 정치체제 모형을 신제도주의의 관점에서 파악한다면, 제도인 정치체제는 행위자인 참여자에 의해 결정된다. 그러나 청년대상 정책과정에 참여하는 청년정치인이 어떠한 자기인식을 바탕으로 체제에 참여하는지에 대한 선행연구는 미흡한 것으로 조사되었다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 10명의 전·현직 청년정치인들을 대상으로 반구조화된 면접을 진행하였다. 이후 근거이론을 활용하여 수집된 자료를 개방코딩, 축코딩, 선택코딩하였으며 코딩 결과 Strauss&Corbin 모형에 따른 6개 패러다임이 발견되었다.

개인적·사회적·정치적 차원의 이해관계 합치는 청년층의 정치진입 확대를 가져왔다(인과적 조건). 그러나 청년정치인들은 기존 제도의 한계, 경험과 정보 부족, 기득권과의 충돌 등 정책과정 참여의 제약요인을 마주한다(중심현상). 이는 주로 청년정치인의 정치적 자산인 청년 지지층의 이익 표출 및 결집 미흡에서 기인하며, 행정부와의 부정적 관계 또한 원인이다(맥락적 조건). 청년정치인들은 개인의 역량과 정책이슈의 중립성을 활용하여(작용·상호작용)

자신에게 유리한 정치적, 정책적 환경을 조성해 중심현상을 극복한다(결과).

청년정치인들은 자신의 자원(resource)을 활용해 중심현상을 극복하나, 장기적으로는 청년 세대의 정치참여가 활성화되어야 청년 세대의 지속적인 당사자정치 활성화가 견인될 수 있다(중재적 조건). 특히 정당 기능 정상화를 통한 후속세대 청년정치인 양성이 청년정치인의 기술적 대표성 한계 극복과 실질적 대표성 확보에 기여할 수 있다는 분석 결과가 도출되었다.

본 연구에는 다음과 같은 의의가 있다. 첫째, 정책과정에 참여하는 청년정치인의 자기인식에 대한 선행적 문헌을 남기려 시도하였다. 둘째, 청년정치인의 활동에 대한 문헌이 부족한 상황에서 후속 연구 및 정책과정에 대한 이론적 함의를 제공하려 하였다. 셋째, 청년정치인의 대표성 확보 과정에서 나타나는 조건과 전략을 질적 분석으로써 규명하려 시도하였다. 넷째, 청년정치인의 당사자정치 실현 및 기술적 대표성의 한계 극복을 위하여 유년 세대에게 충분한 정치 교육 및 정치적 효능감이 제공되어야 한다는 실천적 함의를 제공하였다.

주요어 : 청년정치인, 청년정책, 대표성, 청년당사자정치, 근거이론

학 번 : 2013-21943

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경과 목적	1
제 2 절 연구의 대상과 방법	3
1. 연구의 범위와 대상	3
2. 연구의 방법	5
제 2 장 이론적 논의와 선행연구의 검토	8
제 1 절 이론적 배경	8
1. 정치체제 모형	8
2. Pitkin의 대표성 분류	18
3. 행위자의 권력관계와 제도 변화: 신제도주의의 관점에서 ...	18
제 2 절 선행연구의 검토	21
1. 청년의 정치적 대표성 일반에 대한 연구	21
2. 청년의 정치적 대표성 제고방안 관련 연구	23
3. 선행연구에 대한 비판적 검토	24
제 3 장 연구의 설계	27
제 1 절 연구 준비 단계	27
1. 조사범위의 선정	27
2. 자료의 수집	28
제 2 절 연구의 분석틀	32
1. 연구의 가설	32

2. 연구의 분석틀	34
제 4 장 분석 결과	36
제 1 절 범주의 발견	36
제 2 절 인과적 조건	38
1. 개인적 차원	39
2. 사회적 요구	41
3. 정치적 지지	44
제 3 절 중심현상	47
1. 기존 제도의 부실성	48
2. 세대 간 인식 격차	49
3. 지역구 대표성과의 충돌	51
4. 청년정치인 개인의 역량 부족	52
제 4 절 맥락적 조건	54
1. 청년세대의 정치적 자원 부족	55
2. 청년세대의 부정적 특성	58
3. 청년대표성 개념의 모호성	62
4. 행정부와의 관계	65
제 5 절 작용·상호작용: 행동전략	69
1. 개인적 자원의 동원	69
2. 사회적 자원의 동원	73
제 6 절 결과	77
1. 정치적 측면	77
2. 정책적 측면	80
제 7 절 중재적 조건	83
1. 개인적 차원: 청년층의 역량 개발	84
2. 제도적 차원: 후속세대 청년정치인 양성	87

제 5 장 선택코딩 및 연구결과	92
제 6 장 결론	95
제 1 절 연구의 요약	95
제 2 절 이론적 함의	98
제 3 절 실천적 함의	99
제 4 절 연구의 한계	100
참고문헌	102
Abstract	108

표 목 차

[표 3-1] 면접 대상자들의 직책 및 연령, 소속정당, 면접 횟수 및 장소 ……	30
[표 3-2] 역대 전국동시지방선거 광역의회 당선자 연령별 기술통계	31
[표 3-3] 역대 전국동시지방선거 지방의회 당선자 연령별 기술통계	32
[표 3-4] 근거이론적 방법에서 코딩의 각 단계와 목적 ……	34
[표 4-1] 근거이론 적용을 통한 범주의 발견 결과 ……	37
[표 4-2] 근거이론 적용을 통한 패러다임의 도출 ① : 인과적 조건	46
[표 4-3] 근거이론 적용을 통한 패러다임의 도출 ② : 중심현상 ……	54
[표 4-4] 근거이론 적용을 통한 패러다임의 도출 ③ : 맥락적 조건	68
[표 4-5] 근거이론 적용을 통한 패러다임의 도출 ④ : 행동전략 ……	76
[표 4-6] 근거이론 적용을 통한 패러다임의 도출 ⑤ : 결과 ……	83
[표 4-7] 근거이론 적용을 통한 패러다임의 도출 ⑥ : 중재적 조건	90

그 립 목 차

[그림 2-1] Easton의 정치체제 모형 ……	9
[그림 2-2] 정치체제 모형에 적용한 청년 의제 ……	10
[그림 2-3] Almond의 정치체제 기능수행 모형 ……	11
[그림 3-1] Creswell(2002)에 제시된 Strauss와 Corbin의 코딩 패러다임 그림 ……	35
[그림 5-1] 선택코딩에 따른 패러다임 연결 결과 ……	93

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경과 목적

2022년 5월 치러진 대통령선거 및 지방선거에서는 ‘청년’이 중심 이슈로 부각되었다. 선거에 출마한 후보자들은 청년대변인을 발탁하고, 당선 시 행정부처에 청년보좌관직을 신설할 것을 공약으로 내세웠다. 이외에도 2022년 선거에서는 청년의 주거 및 고용안정 등에 대한 공약 등 청년층을 대상으로 한 공약들이 다양한 각도에서 제시되는 등 어느 때보다 청년 의제(agenda)가 논의의 중심에 선 선거가 진행되었다. Easton은 정치(politics)를 ‘가치의 권위적 배분’으로 정의하였다. 선거가 민주주의 정치체제 구현의 주된 수단임을 고려한다면, 청년층은 선거의 승패를 좌우할 수 있는 영향력 있는 정치참여자로서 가치의 권위적 배분을 요구할 수 있을 만큼 성장한 신진 정치 참여 계층이라고 볼 수 있다.

2023년 현재 사회적으로 청년이라 일컬어지는 20대, 30대의 인구 수는 12,948,100명으로 대한민국 전체 인구 수의 25.2%를 차지한다. 중앙선거관리위원회 통계관리시스템에 따르면 지방의회 선거에서 당선된 청년층의 비율은 6대 민선 3.45%, 7대 6.35%, 8대 민선 9.85%로 나타났으며, 이는 여전히 전체 청년 인구 비율에 미치지 못하나 지속적으로 증가하는 추세임이 확인된다. 그렇다면, 정치에 진출한 청년 정치인들은 어떠한 역할을 수행하였는가?

대한민국은 법치행정(法治行政)을 근간으로 하는 국가이다. 이는 국민으로부터 위임받은 권력을 보유한 입법부에 의해 법률이 제정되고, 행정부는 법률의 범위 내에서만 행정권을 행사할 수 있음을 의미한다. 4차 산업혁명, 난제(wicked problem) 등 행정환경의 급격한 변화로 인한 행정부의 대응성 제고 필요에 따라 행정입법 증가 등 행정부의 역할 강화가 이루어지고 있지만, 법령을 통한 행정부의 정책집행은 결국 입법부의

통제 범위 내에 있다는 점에서 정책참여자로서 입법부의 역할은 여전히 유효하다.

이러한 측면에서 2020년 제정된 「청년기본법」은 청년층의 권리 및 의무를 규정하기 위한 명시적 규정이라는 점에서 고무적이다. 「청년기본법」 제4조제1항은 ‘국가와 지방자치단체는 청년발전에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하여야 한다.’고 규정하며, 동법 제4조제2항은 ‘국가와 지방자치단체는 청년정책 수립 절차에 청년의 참여 또는 의견 수렴을 보장하는 조치를 하여야 한다.’고 규정한다. 또한 동법 제15조제1항은 정책결정과정에 청년의 참여 확대를 목적으로 ‘관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 청년정책 결정과정의 자문·심의 등의 절차에 청년을 참여시키거나 그 의견을 수렴하여야 한다.’고 규정하는 등 동법은 청년의 권익 향상에 유의미한 효과를 가져올 수 있는 법률이라 할 수 있다.

이렇듯 법률은 형식적·실질적으로 청년의 정치 참여 증대를 보장하며, 청년의 권익 향상을 위한 입법을 보장하고 있다. 한편 의회의 본질적 기능은 국민으로부터 입법권을 위임받아 국민의 기대에 따라 그의 권익을 대변해야 하는 것이다. 그렇다면 청년정책 집행의 토대가 될 수 있는 청년정책 관련 입법은 청년 계층의 권익 향상이라는 기대를 안고 당선된 청년 의원들의 정치적 의무라 할 수 있다. 정치-행정의 관계에 대한 전통적인 두 관점인 정치행정일원론과 정치행정이원론 중 어떠한 입장을 따르더라도 성공적인 입법부의 기능 수행 없이 행정부의 집행이 원활히 이루어지기는 어렵다. 즉, 행정환경에서 요구하는 청년정책에 대한 행정부의 수요 대응은 일차적으로 의회의 입법으로써 법적 근거가 마련되어야 하며, 법적 근거 마련에 청년 의원들이 주된 역할을 해야 할 당위성이 존재하는 것이다.

청년대상 정책 수요 대응이라는 청년정책 대상집단의 기대를 바탕으로 선거에서 당선되어 정치에 진출한 청년대표자들은 선거에서의 청년 의제를 정책으로 전환되는 과정에서 어떠한 역할을 수행하였는가? 정책 대상

집단이 정책효과를 향유하기 위해서는 정책의제가 정책으로 전환되어 집행이 이루어져야 하며, 정책의 집행을 위해서는 입법부의 역할인 법률 제정이 필요하다. 본고에서는 정치체제 모형을 근거로 정계에 진출한 청년정치인들이 청년 대상 정책과정에서 어떠한 역할을 수행하였는지를 검토하기로 한다. 구체적으로 본고는 정책수요의 파악-정책의 설계-법령의 입안 과정에서 청년정치인들이 획득한 경험을 질적 분석함으로써 당사자성 정치 측면에서 청년정치인들의 활동 의의를 확인하고, 나아가 청년 의제에 관한 정치-행정간 관계를 규명하는 작업을 수행한다. 본 연구는 청년 의제에 대한 정책과정 상 정책참여자의 기술적·형식적 대표성 제고가 실질적 대표성 제고로 이어졌는지에 대한 단초를 제공하고, 향후 청년정책 의제에 있어 청년대표자-시민 간 거버넌스 구축 방향에 대한 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 대상과 방법

1. 연구의 범위와 대상

본 연구는 청년 정치인이 청년을 대상으로 한 정책과정에서 어떠한 역할을 수행하였는지 검토함으로써 그 목적을 달성하고자 하며, 따라서 연구를 시작하기에 앞서 연구의 중심 개념이 되는 ‘청년’에 대한 조작적 정의가 요구된다. 또한 청년정치인의 활동 범주인 의회의 범위를 국회, 광역자치단체 의회, 기초자치단체 중 어떤 범위로 설정할 것인지 문제된다.

‘청년’의 범위를 어디까지로 설정할 것인지에 대해서 여러 가지 견해가 존재한다. 「청년기본법」 제3조1호는 청년을 19세 이상 34세 이하인 사람으로 규정하며, 「청년고용촉진특별법」 시행령 제2조는 청년을 15

세 이상 29세 이하인 사람으로 규정한다. 경기도 청년기본조례 제3조는 청년을 15세~29세로 정의한다. 이외 법령 및 조례는 제정 목적에 따라 청년의 범위를 다르게 규정하고 있으며, 청년기본법 제3조제1호는 ‘다른 법령과 조례에서 청년에 대한 연령을 다르게 적용하는 경우 그에 따를 수 있다.’ 고 하여 법적 규정을 활용해 ‘청년’에 대한 정의를 일괄적으로 내리기는 어렵다. 한편 국제의회연맹(IPU)은 국제의회의 청년참여보고서(Youth participation in national parliaments)를 통해 회원국 내 청년 의원 비율을 공표한다. 해당 보고서에 따를 때 청년의 범주는 15세 이상 45세까지로 규정되어 국내보다 넓은 범주로 청년 개념이 정의됨을 확인할 수 있다.

이렇듯 청년의 범주를 단일한 잣대로 규정하기는 어려우나, 본 연구에서는 청년의 하한 범주를 청년기본법의 범주대로 참정권이 부여되는 19세로 설정하며, 상한 범주를 다수의 선행연구에 따라 39세로 설정하기로 한다. 청년의 상한 범위를 39세로 설정하는 것에 대해 충분한 이론적 근거는 부족하나, 최근 청년 의제를 선도하고 있는 개념인 ‘MZ세대’의 범주가 1980년대 초~2000년대 초 출생한 M(밀레니엄)세대와 1990년대 중반~2000년대 초반 출생한 Z세대를 포괄¹⁾함을 고려할 때 현실 적합성 있는 연구를 진행하기 위하여 청년을 19~39세의 유권자로 정의하고자 한다.

한편 최근 3대에 걸친 국회의 입법활동 내용을 살펴보면 청년 국회의원을 중심으로 청년법안이 다수 발의되고, 실제로 입법되는 양상을 보인다. 20대 국회에서는 청년 국회의원 수가 3명에 불과했지만 공정경쟁과 청년 일자리 등 청년이슈가 정치 어젠다로 부상함에 따라 국회 청년미래특별위원회가 상설 특별위원회로 설치되었으며, 2018년 5월 국회청년특위에서 청년기본법을 여야 공동 발의했다. 제21대 국회에서는 청년국회의원 가운데 장경태(더불어민주당) 의원이 가장 활발한 청년법안 관련 의정활동을 보였다. 대표발의 법안 총 29건 가운데 대부분이 청년관련

1) 네이버 시사상식사전, “MZ세대”, 검색일 2023.3.13.

법안으로 본회의 출석률은 100%에 가깝다. (장선화 외, 2021)

그러나 19대에서 21대에 이르기까지 국회에 입성한 청년의원의 수는 각각 19대 9인(지역구 3, 비례 6), 20대 3인(지역구 1, 비례 2), 21대 13인(지역구 6, 비례 7)으로 청년 국회의원 인원수를 바탕으로 연구를 진행하기에는 표본집단 크기에 한계가 존재한다. 또한 국회의원들은 지방의회 의원들에 비하여 상대적으로 당론에 강하게 구속되고, 청년 국회의원의 경우 정당 내에서 청년 정치인으로 성장한 경우도 있으나, 고소득 전문직 종사자 혹은 인지도가 높은 방송인 출신이나 예술인 등이 청년 국회의원으로 공천받는 경우가 다수이며, 청년 비례, 혹은 당내 청년 조직을 통해 공천받은 일부 후보를 제외하고 사회경제적 기반이나 출마 계기가 일반 청년 세대가 직면한 사회경제적 문제를 대표하기 위해서라고 보기 어렵다. 지역구 의원의 경우, 비례대표와 달리 지역구 전체 이해를 대표해야 하기 때문에 청년 의제만을 배타적으로 다룰 수 없다. (장선화 외, 2021)

따라서 본 연구에서는 국회에 비해 상대적으로 유권자 현안에 대면하는 빈도가 높은 광역자치단체 및 기초자치단체 지방의회 의원들을 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 또한 정당의 정치인 양성 및 공급 기능을 고려하여 당직을 수행하는 청년정치인 역시 연구대상에 포함하기로 한다. 앞서 논의한 바와 같이 청년의 범주는 19~39세의 유권자로 설정한다.

2. 연구의 방법

본 연구의 목적은 청년대상 정책과정에서 청년정치인이 수행한 역할을 살핍으로써 청년정치인들이 당사자성 정치를 실현하였는지, 실현하였다면 그 의의와 한계가 무엇이었는지 확인하고, 나아가 청년 의제에 관한 정치-행정간 관계를 선명화하는 데 있다. 이를 위해 본 연구는 청년대상 정책과정에서 청년정치인이 수행하는 역할을 분석하기 위한 수단으로 근거이론을 채택하고자 한다.

근거이론은 발견을 중시하는 질적-귀납적 접근방법의 하나로 현실과의 대면이나 관찰을 통해 후보가설을 포착하고 접근할 수 있게 함으로써 현상에 대한 이론적 압의 지평을 확장시켜줄 수 있다. (Edmondson&McManus, 2007; 권향원, 2016; 박민정, 2019 재인용) 또한 근거이론은 경험적 현실에 바탕을 둔 연구를 수행함으로써 이론이 적재된 관측 문제와 거대담론이 현실과 유리되는 문제를 극복하는 데 유리하다. 근거이론은 복잡다단한 세계를 단순화시켜 실질적인 문제에 대한 실용적 대답을 제시하지 못하는 거대이론과 달리 지금 여기의 작은 진실들 (small truth)을 알려줄 수 있다. (Hayakawa, 1967; Berstein, 1978: 원숙연, 2015; 박민정, 2019 재인용)

근거이론은 다른 질적 연구방법들과는 달리 ‘이론(theory)’을 연구의 산출물로 삼고 있고, 이는 근거이론적 질적 연구에게 높은 융통성과 적용성을 부여한다. 근거이론은 기존의 해석적 질적 연구의 전통에서 벗어나 오히려 양적 연구와 유사하게 ‘이론’을 연구산출물로 수용한다. 이는 결과적으로 근거이론으로 하여금 ‘이론’을 매개로 양적 연구와 질적 연구 사이에 놓인 심리적인 장벽을 완화하는 역할을 수행하도록 하였으며, 양적 연구와 질적 연구의 존재론적, 인식론적 기반을 화학적으로 결합한 새로운 연구방법으로서 실증적 질적 연구의 가능성을 제시하고 있다. (Creswell&Clark, 2007; 심준섭, 2009; 변기용, 2020)

청년문제는 비교적 최근에 사회적 쟁점화된 것으로서 축적된 선행연구가 많지 않다. 선행연구들은 청년의 대표성 확대를 주장하며 그 당위로 여러 근거를 제시하나, 실제 일선에서 활동하고 있는 청년정치인들의 역할에 대한 문헌은 쉽게 찾을 수 없다. 때문에 선제적으로 청년 세대의 기술적 대표성이 확보된다 하더라도, 기술적 대표성을 획득한 청년 세대의 대표가 어떠한 활동을 수행하여 사회적 쟁점을 구체적인 의제로 전환시키는가에 대한 논의는 미진하다. 따라서 본 연구는 기존 연구에서 도출된 당위적 차원의 논의를 바탕으로 하여, 근거이론의 장점인 실질적 문제에 대한 실용적 답변을 탐색하려 한다. 즉, Edmondson과 McManus

의 논의와 같이 정책현장의 관찰을 통해 청년의제를 둘러싼 정책과정의 지평을 확장하려 하는 데 있어 근거이론의 유용성을 활용할 수 있다.

한편 선행연구는 양적 분석을 통해 국회에 진출한 청년 정치인들이 청년의제의 정책 전환 근거인 입법에 성공함으로써 의정 상 일련의 성과를 거두었음을 선형적으로 확인하였다. 다만 이러한 양적 분석은 청년층의 원내 진입 증가라는 기술적 대표성의 점진적 확대가 청년 권익 증진이라는 실질적 대표성의 확대로 연결되는 정책과정에서 청년정치인들이 어떠한 역할을 수행하였는지 구체적으로 설명하지 못한다는 한계를 가진다. 본 연구에서는 이러한 문제의식에 착안하여 정책의제설정-정책결정-정책집행-정책평가에 걸친 정책과정 전반에 걸쳐 청년 정치인들이 수행한 역할을 질적 분석한다. 본 연구는 이를 통해 정책과정의 공식적 정책 참여자에 편입된 청년층이 당사자성 정치를 수행하는 과정에서 어떠한 자기인식을 바탕으로 정책과정에 참여하였는지 검토하고, 나아가 향후 청년정치인-청년정책 간 정치-행정 간 관계에 방향성을 제공하는 것을 목적으로 한다.

연구가설 검증을 위한 기술통계량 데이터로는 중앙선거관리위원회 선거통계정보시스템 및 개별 지방의회 홈페이지를 활용해 지방의원 청년의원 당선인 수 및 명단을 활용한다. 한편 정책과정에서 청년 정치인이 수행한 역할을 분석하기 위한 질적 자료의 수집을 위하여 면접(interview) 방식을 통해 데이터를 확보한다. 한편 근거이론을 활용한 연구를 원활히 수행하기 위해 충분한 수의 면접대상자를 확보한다. 이는 반복 코딩을 통한 새로운 개념의 범주화가 더 이상 가능하지 않은 수준까지 자료 분석을 가능하도록 하기 위함이다.

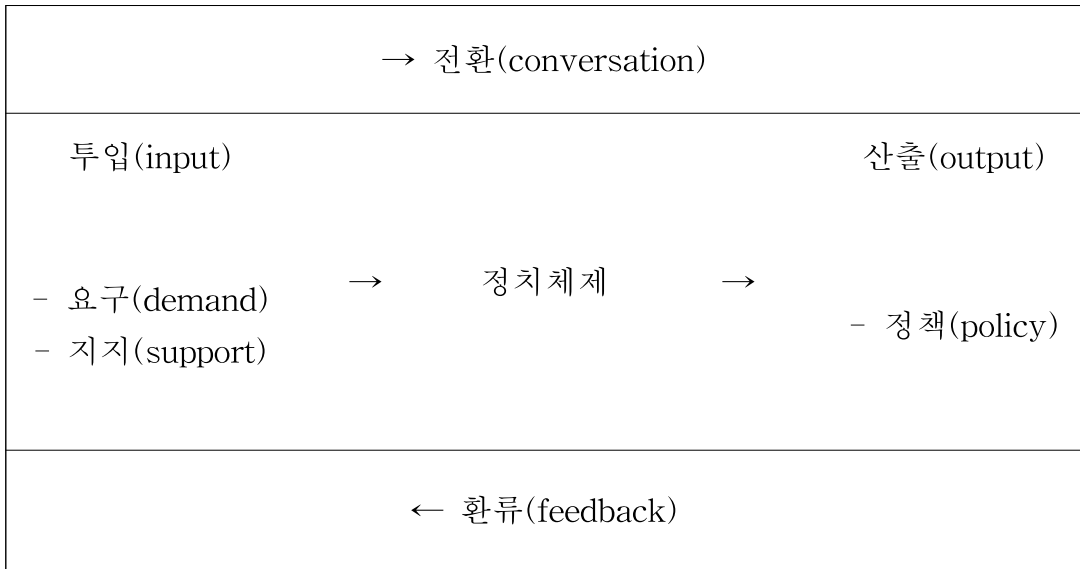
제 2 장 이론적 논의와 선행연구의 검토

제 1 절 이론적 배경

1. 정치체제 모형

1) Easton의 정치체제모형

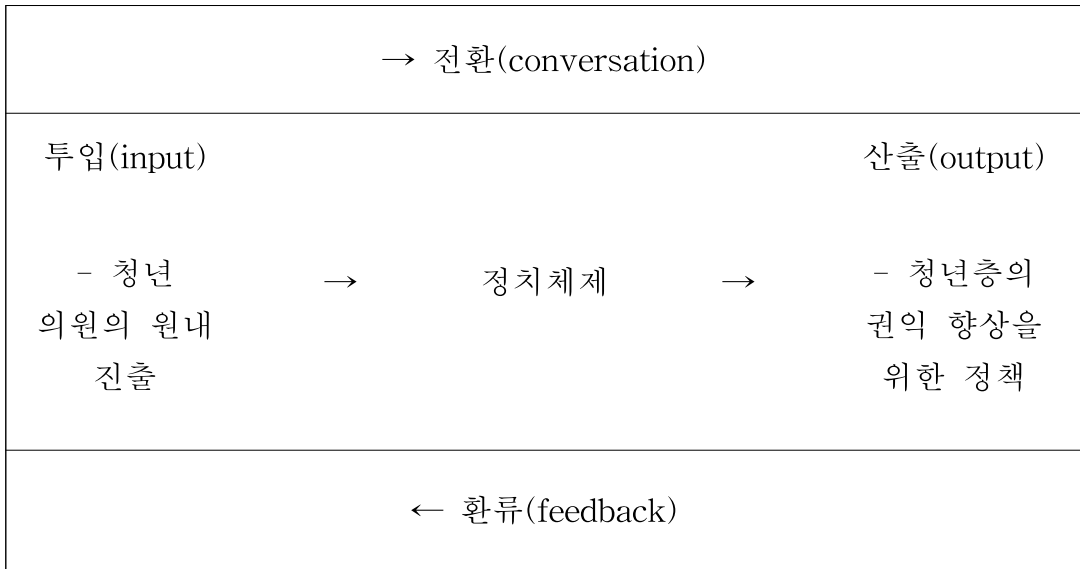
Easton 이후 정책을 정치체제(political system)의 산출물로 보는 견해가 일반적이다. 정책이 정치체제의 산출물이라면 정치체제의 속성에 따라 정책의 내용이 달라질 수 있음은 쉽게 짐작할 수 있는 일이다. Easton에 의하면, 정치체제의 구성요소는 정책의 결정과 집행에 관련된 여러 가지 정치활동(activities), 또는 행동(action) 등으로 보는데, 예를 들면 행정부가 수행하는 행정활동, 입법부가 수행하는 입법활동 등이 정치체제의 구성요소가 되는 것이다(Easton, 1953; 정정길 외, 2011 재인용). 정치체제를 이렇게 정치활동을 담당하는 조직이나 기관으로 보게 되면 국회, 행정부, 대통령실 등이 모두 정치체제의 하위체제, 또는 구성요소가 될 수 있다. 그래서 아주 단순하게 정치체제는 정치활동을 담당하는 정부기관 등을 의미한다고 보아도 큰 문제가 없다(정정길 외, 2011).



<그림 2-1> Easton의 정치체제 모형

Easton(1953)은 체제에 대한 요구(demand)를 재화 및 용역의 배분, 행위의 규제, 자원 추출, 의사소통과 정보, 정치과정에 대한 참여 등으로 분류한다. 지지(support)란 체제가 환경의 요구를 실현하기 위해 필요한 자원으로 합법성 또는 정치엘리트 계층에 대한 옹호를 의미한다. 체제는 이러한 투입을 바탕으로 전환(conversation) 과정을 거쳐 산출(output)을 형성하며, 산출은 다시 환류를 거쳐 새로운 전환의 기초가 된다. 즉, Easton에 따를 때 정치체제는 환경으로부터 투입된 욕구를 권위적인 결정과정을 거쳐 각종 정책으로 전환·집행하며, 정책의 집행이 곧 산출이고, 산출의 성과는 환경의 여과를 거쳐 체제 속으로 환류된다.

이상의 논의를 바탕으로 할 때, 청년 의제에 정책 전환 과정을 Easton의 정치체제 모형에 적용하면 <그림 2-2>와 같다.



<그림 2-2> 정치체제 모형에 적용한 청년 의제

2) Almond의 정치체제 기능수행모형

Easton의 정치체제 모형은 투입과 산출의 관계를 직관적으로 그려내었다는 장점을 지녔지만, 전환과정에서 정치체제가 어떻게 작동하는지에 대한 설명이 부족하다는 비판이 제기되었다. Almond는 이러한 비판과 Easton의 정치체제모형을 동시에 수용하여 기존의 정치체제모형에서 비판받던 전환과정의 내용을 구체화하고자 하였다.

Almond는 당초 정치체제의 투입과 산출에 초점을 둔 7가지 기능, 즉 정치사회화와 충원, 이익표출, 이익집약, 정치 커뮤니케이션, 규칙 제정, 규칙 적용, 규칙 판정 등을 제시했으나(Almond and Coleman, 1960), 이에 대한 비판적 논쟁을 수용하여 체계의 기능적 문제를 체계수준, 과정수준, 정책수준으로 분류하고, 이에 따른 각각의 기능을 제시했다. 즉, 체계수준(system level)에서는 정치충원, 정치 커뮤니케이션 등을 통해 체계의 존속·유지·적응의 기능을 수행하고, 과정수준(process level)에서는

이익표출, 이익집약, 정책형성, 정책집행 등을 통해 투입된 요구와 지지의 전환 및 산출의 기능을 수행하며, 정책주준에서는 정책결정 및 집행결과와 관련된 수용, 분배, 규제, 상징적인 것 등으로 분류했다(Almond and Powell, 1978). 이러한 세 수준의 기능들 중에서도 Almond 이론체계의 핵심은 과정수준의 기능들이다. (고경민, 2005)

투입	전환	국내외적 환경으로의 산출	결과
요구 지지	이익표출 → 이익집약 → 정책형성 → 정책집행, 조정	- 수용, 배분, 규제, 상징 - 과거의 국내외 환경 - 국내외 환경의 내생적 변화	정 치 문 화 - 국내외적 복지 - 국내외적 안전 - 국내외적 자유
← 환류(feedback)			

<그림 2-3> Almond의 정치체계 기능수행 모형

앞서 Easton의 모형에 대한민국 청년 의제를 적용했을 때, 투입에 해당하는 청년 정치인의 원내 진출, 산출에 해당하는 청년층의 권익 향상을(법안 개수 증가)는 기술통계로써 확인된다. 한편 Easton 모형에서는 전환(conversation) 과정이 정치체제 개념으로서 단순화된 형태로 요약되는데, Almond의 모형은 해당 과정을 구체화하였다는 의의가 있다. 본 연구는 근거이론 연구방법론을 통해 Almond 모형의 전환 기능에 해당하는 정책과정인 이익표출 및 집약, 정책형성 및 집행, 조정과정에서 청

년 정치인들이 어떠한 역할을 수행하였는지 검토함으로써 모형 상 산출, 결과에 미친 영향을 확인하고자 한다.

3) 정치체계 모형에서의 투입과 산출

(1) 투입 ①: 의회

정책과정에서는 다양한 이해관계를 가진 참여자들의 상호작용이 이루어진다. 일반적으로 정책과정의 참여자는 헌법적, 법적 권한을 가진 의회·대통령·행정기관·사법부 등과 같은 공식적 참여자와, 정당·이익집단·NGO·일반국민·전문가 및 학자·언론기관 같이 법적 권한을 갖고 있지 않은 비공식적 참여자 등 크게 두 가지 유형으로 구분된다. (권기현, 2012)

정책과정의 공식적 참여자 중 의회는 대의제 민주정 하에서 입법에 대한 권한을 국민으로부터 직접 위임받는다. 즉, 입법과정에서 의회는 국민을 대표하는 대표성(representative)을 지닌 정통성(legitimacy) 있는 행위자로서 기능한다. 의회 이외의 공식적 참여자 역시 공적 권위를 가진 정책 참여자로서 정책과정에 참여할 책임을 가지나, 의회는 국민으로부터 직접 자신의 권한을 수임받는다는데서 타 행위자와 구별된다. 대통령의 경우 행정부 수반으로서 행정부 소속 공무원들을 통솔할 권한을 국민으로부터 위임받으나, 행정부처 소속 개별 공직자들은 권한을 위임받지 않는다. 반면 의회 소속 개별 의원들 모두가 국민으로부터 행위에 대한 권한을 위임받는다는데서 의회의 권한은 행정부의 그것보다 민주적 정당성을 가진다고 볼 수 있다. 따라서 의회는 국민의 대의를 정치체제에 반영할 책무를 지니며, 수임자로서 국민의 권익 향상을 위한 산출, 즉 정책을 입안할 책임 또한 가진다.

의회의 가장 핵심적인 기능은 법률을 제정하고, 개정하고, 폐기하는 일이다. 즉, 입법부의 역할인 것이다. 법안을 준수해야 하는 까닭은 개별

시민이 직접 그 결정에 참여하지 않았더라도, 대표자들이 합의한 것인 만큼 사실상 국민 모두가 결정에 동의한 것이 된다. 이처럼 의회는 국민의 의사를 표현하는 기관인 동시에 국가의 의사를 법률의 형태로 결정하는 기관이기도 하다. (심지연, 1999: 서울대학교 정치외교학부, 2019 재인용) 의회는 사회적으로 제기되는 모든 이슈와 관심사가 논의되어야 하고, 각종 이해관계와 요구가 타협과 조정의 과정을 거쳐 법률로 만들어 지도록 한다. 이러한 현안과 관심사에는 다양한 사회적 갈등이 잠재되어 있다. 이런 이유로 인해 의회 토론 과정에서 발견되는 갈등과 대립은 본질적으로 의회 정치에 내재되어 있는 것이라고 볼 수 있다. 그러한 갈등과 대립이 토론과 정해진 절차에 따라 완화되고 타협점을 찾아냄으로써 사회적 통합에 기여하도록 하는 것이 의회의 또다른 중요한 기능이다. (서울대학교 정치외교학부, 2019)

사회적으로는 민주주의를 더욱 강화해야 한다는 분위기가 지배적이다. 이는 과거 권위주의 정권 당시 있었던 행정국가모델에서 의회로 권력의 중점을 옮겨야 한다는 논리와 부합된다. 이러한 사회적 분위기는 최근 많은 제도적 변화를 가져와 실제로 국회의 협조 없이는 행정부가 원활하게 작동하기 어렵게 되어 있다. 이에 따라 행정 관료들은 국회에 출근하여 의원 및 보좌관을 설득하고, 정보를 제공하는 일들로 본연의 업무에 지장을 받는 경우도 비일비재하게 나타나고 있다. 이제 적어도 가시적으로는 ‘주변적 정책참여자’ 는 아닌 것이 되었다. (임도빈 외, 2019)

(2) 투입 ②: 정당

정당은 정치적 뜻을 같이 하는 사람들로 구성된 자발적 결사체 (voluntary association)이다. 우리나라에서는 정당법이라는 정당에 대한 법적 규제가 있지만 기본적으로 정당은 시민사회 내에서 자유롭게 만들어지는 정치 집단이다. 그런데 정당이 이익집단이나 시민단체 등과 구별되는 중요한 차이점은 권력을 추구하는 집단이라는 점이다. 권력 추구하고

함께 정당의 또 다른 특성은 그 구성원들이 유사한 신념, 가치, 태도를 공유하며 그러한 가치에 기반하여 국가 이익을 추구하고자 한다는 점이다. (서울대학교 정치외교학부, 2019).

정당은 정치권력을 추구하기 위한 활동 중에, 정치적으로 중요한 기능을 수행한다. 우선 정치적 충원의 기능이다. 각 정당은 각종 선거를 앞두고 당내 선출과정을 거쳐 그 정당을 대표할 후보자를 결정한다. 이렇게 각 정당의 공천을 받은 후보자는 선거에서 유권자들의 선택을 거쳐 당선되면 정치엘리트가 되는 것이다. 또한 정치 지도자의 육성이다. 정당은 정치 엘리트를 충원하지만 동시에 그러한 정치 엘리트들이 정치적으로 성장해 가는 기회도 제공해 준다. 정치 엘리트들은 정당 소속으로 의회 내 의원 활동을 지속적으로 행하면서 다양한 경험을 거치면서 당내에서나 혹은 대중에게 정치력과 리더십을 평가받게 되고 이는 정치 지도자로 성장하는 데 도움을 준다. 한편, 정당 정치가 발달한 서구 국가에서는 정당이 당 차원에서 젊은 당원, 지지자들에게 정치 교육과 리더십 훈련, 정책 프로그램 개발 등 다양한 교육을 시킴으로써 차기 지도자를 육성하는 기회를 제공하고 있다. (유재일, 2003; 서울대학교 정치외교학부, 2019)

Easton과 Almond의 모형에서 투입은 이슈 혹은 의제에 대한 시민들의 정치적 자원 투입으로서 구현된다. 정당은 이러한 투입을 공적 특성을 부여해 쟁점을 의제화하며, 동시에 이를 의회로 진입시키는 역할을 수행한다. 정당의 특성 상 개별 정당의 권력 유지는 개별 정당이 추구하는 가치가 공중의제에 반영되는 수준에 좌우된다. 따라서 정당은 지속적으로 사회적 쟁점을 발굴 및 연구해야 하며, 개발된 의제를 입법의 형태인 정책으로 입안할 수 있는 정치 엘리트인 의원을 배출하기 위해 노력을 경주할 필요가 있다고 할 수 있다.

(3) 산출 ①: 정책

Lasswell과 Kaplan은 ‘정책은 목적 가치와 실행을 투사한 계획’이라

고 하며 이 때의 계획은 일련의 행동경로(course of action)를 의미하는 뜻으로 쓰고 있다(Lasswell and Kaplan, 1970; 정정길 외, 2011). 이와 같이 정책의 개념을 목표와 수단의 결합으로 보는 것은 대부분의 학자에게 공통적이며, Wildavsky와 Pressman은 정책을 ‘목표와 그것의 실현을 위한 행동으로 구성된 것’ 이라고 논의한 바 있다(Pressman and Wildavsky, 1979; 정정길 외, 2011).

이와 같은 정책에 대한 정의에는 여러 요소들이 내포되어 있다. 정책은 1) 그 내용이 분명하지 않거나 표면적으로 보이지 않을 수 있어도 정책은 달성하고자 하는 목표를 가지며, 2) 정책목표를 달성하기 위한 수단을 가지고, 3) 권위 있는 정부기관에 의하여 결정된 것이며 보통의 경우 공식적으로 천명된다. (정정길 외, 2011)

앞서 논한 정책에 대한 정의 요소들을 고려하면, 청년 일자리, 주거, 기본소득 등 청년과 관련된 의제들에는 정책으로 전환될 근거가 충분하다. 1) 청년 의제는 향후 국가의 중추적 인적자원으로서 기능할 청년들과 직접적으로 연관된 것이며, 때문에 국가적 차원에서 해결해야 할 사회적 쟁점(problem)이다. 2) 행정부가 나서 대안을 탐색할 수 있는 법적 근거가 필요하며, 정책집행 과정에서의 정책수단을 고려하기에 앞서 정책의 법적 근거는 행정부의 활동 근거가 된다는 점에서 일차적인 정책수단이라 할 수 있다. 3) 청년의제를 정책으로 전환하는 입법과정은 국민으로부터 권위를 부여받은 의회 및 행정부 간 협조 하에 이루어지며, 정책의 집행은 국가의 권위(authority)를 바탕으로 이루어진다. 이를 바탕으로 볼 때, Easton과 Almond의 모형에서 청년의제는 정치체제 및 전환 과정을 거쳐 청년정책이라는 산출물로 전환된다고 볼 수 있다.

(4) 산출 ②: 합법성과 대응성

합법성(合法性, legality)은 법치행정을 의미하며, 행정작용은 법에 의거해야 한다는 법치주의를 의미한다(김항규, 1996; 김정인, 2020 재인용).

영국발 시민혁명을 통해 국왕으로부터 입법권을 확보한 국민대표들은 행정공무원들이 입법부가 제정한 법률을 그대로 집행해 주기를 바랐으며, 이를 통해 법치행정, 즉 행정의 합법성이 달성될 수 있다고 간주하였다(이중수 외, 2014; 김정인, 2020 재인용). 법치행정의 원리는 공무원 행위의 정당성(legitimacy)을 가르는 기반이 되기 때문에(신진욱, 2013; 김정인, 2020 재인용) 공무원들이 반드시 고려해야 하는 중요한 가치가 된다.

합법성 개념에 따르면 공무원들의 정책 집행은 입법부가 제정한 법률의 범위에 기속된다. 행정환경의 다변화로 인해 행정입법 등의 방편을 통한 관료의 재량권 확보가 보장되고 있으나, 이로써 행사되는 행정권 역시 법률의 제약을 받는다. 따라서 행정작용의 합법성 확보를 위한 입법부의 법률 또는 조례 제정은 성공적인 정책 구현의 단초라 할 수 있다. 현재 시행되고 있는 「청년기본법」은 청년 관련 정책의 기초가 되는 법률이라 할 수 있으며, 후속 법령 및 조례의 제정을 기반으로 청년 정책의 집행이 가능해지는 바 청년 관련 입법은 청년층에 대한 합법적인 권익 향상을 도모할 수 있는 기반이 된다고 할 수 있다.

대응성(對應性, responsiveness)의 사전적 의미는 ‘적절히 또는 호의적으로 신속히 대응하거나 반응하는 것’이다(윤주명, 2011, 한국행정학회, 2020 재인용). 대응성의 의미를 행정학적 관점에서 살펴보면 정부조직/관료들이 시민들의 수요와 요구를 적극 반영하며, 이를 책임지고 실현시키는 과정이라고 할 수 있다(Stivers, 1994; 한국행정학회, 2020 재인용). 대응성 문제는 공무원들이 정치적 주인인 국민들에 대해 어떻게 책임을 지게 할 것인가에 관한 것이다(정용덕 외, 2014).

사회 인구구성 변화를 공직사회에 반영하지 못한다면 주민들은 정부가 주민들의 요구사항을 제대로 반영하지 않는다고 인식하여 시민의 정부신뢰와 정책순응은 낮아질 것이라는 우려도 제기된다(Riccucci&Van Ryzin, 2017; 김정인 2019). 특히 아동, 여성, 노인의 경우에는 일방향의 시혜적 정책의 필요성이 크다고 할 수 있지만 이러한 정책추진이 청년의 경우에도 적절한 것인지에 대해서는 보다 깊은 논의가 필요하다. 청년은

정책의 수혜 대상이기도 하지만 그 사회가 발전하는 중추이자 정책에 대한 목소리를 낼 수 있는 대표적인 세대이기 때문이다. 무엇보다 아무리 좋은 정책이라도 청년이 적극적으로 참여하지 않고 정책의 대상에 머물게 되는 경우 청년들은 정책의 효능감을 제대로 인식하지 못하게 된다. (조진우, 2022) 따라서 청년정책의 수립에 있어 정책대상자인 청년층의 직접 참여를 적극적으로 유도할 필요가 존재하며, 청년의원의 증가는 청년이라는 동질적 특성을 공유하는 공식적 참여자의 존재가 정책과정에 확보됨을 의미하며, 이는 정책대상집단인 청년세대에 대한 대응성을 제고할 수 있는 기술적 방안이 될 수 있을 것이다.

4) Luhmann의 자기준거적 체계로서의 정치

Luhmann은 초기 체계론자들의 이론에 머무르지 않고 이를 더욱 발전시켜 후기체계이론의 모델을 정립한 중요한 학자로 평가받고 있다. Luhmann은 이전 체계론자들과 많은 개념들과 관점을 공유한다. 체계와 환경과의 관계를 중시하고 개방적 체계로서의 사회체계와 정치체계의 중요성을 강조하는 점이 그러하다. (김용직, 2012)

Luhmann은 정치체계가 기능하기 위해 상대적 자율성을 가져야 하며 이것은 특정한 기준이 체계와 환경 사이의 관계를 통제하지 못하게 하는 자유를 가짐을 의미한다고 밝혔다(Luhmann, 1982; 김용직, 2012). 자율성이란 환경이 체계로 하여금 정보를 처리할 충분한 시간을 주는 것을 의미한다. Luhmann은 사회체계개념을 자기준거적으로 진화할 수 있는 것으로 간주하며, 현대의 선진적 정치체계는 첫째, 자체 내부에 형성된 환경에 뚜렷하게 영향을 받고, 둘째, 정치권력은 위로부터 아래라는 선형적 불균형의 구조가 아닌 선거와 대중의 정치영향력에 따른 순환적 역동성의 구조를 가진다고 본다. (김용직, 2012).

Luhmann에 따르면 청년 의제 및 청년정치인들의 부상 은 대내외적 환경의 변화에 따른 결과라 할 수 있다. 뉴노멀(New-normal) 시대라 불리

는 대내외적 환경의 불확실성 제고는 청년들로 하여금 본인들의 문제에 대한 목소리를 내게 한 하나의 원인이다. 구체적으로 저출산 및 고령화에 따른 인구구조 변화와 청년세대의 경제적 부담 증가, AI 발달로 인한 일자리 감소, 장기적인 경제적 불황 등의 대내외적 상황에서 기성 정치는 전체 인구의 다수를 차지하는 청년들을 대상으로 하는 정책 설계와 집행에 미온적인 태도를 보였다. 때문에 청년들은 청년 문제 해결을 위한 주체는 청년이어야 한다는 문제의식을 공유하였으며, 청년층에게 친숙한 미디어 문화를 활용해 대중에게 청년 의제를 표출하기 시작하였다. 이러한 청년들의 기대를 받으며 정치에 진출한 청년 세대는 그 대표자(representative)로서 어떻게 환류(feedback)를 제공하고 있는지 확인하는 것이 본 연구의 중점이라 할 수 있다.

2. Pitkin의 대표성 분류

‘대표성’은 선출되거나 권한을 위임받은 대표자들이 피대표자들의 이익과 목소리를 얼마나 잘 대의, 대표하고 있는지의 정도를 의미한다. (William, 1998; 정다빈 외, 2019 재인용) 그리고 의회 내에서 정치적 대표성은 의원이 입법과 정책심의를 비롯한 대의과정에서 유권자의 선호와 요구를 적절히 반응하고 그들과의 정치적인 연계를 강화해 가는 과정에서 형성되는 정책적 반응성(policy responsiveness)이라고 정의내릴 수 있다. (Key, 1961; Pitkin,1967; 박영환 외, 2018; 정다빈 외, 2019 재인용)

정치적 대표성에 대한 대표적 논의로는 Pitkin(1967)의 분류를 들 수 있다. Pitkin은 대표성을 ‘다시 출현하게 하는 것(make present again)’으로 해석한다. Pitkin은 정치적 대표성을 정책형성과정에서 시민들의 목소리, 의견, 관점을 ‘출현’ 시키는 행위로 정의한다. 정치적 행위는 정치적 행위자들이 정치적 영역에서 다른 사람들을 대표하여 말하고, 옹호하며, 행동할 때 발생한다. 따라서 정치적 대표성은 사회 일반 시민들의 견해를 ‘정치의 장’에 적극적으로 반영하고 이들의 의견이 출현될 수 있도록

록 도와주는 행위를 의미한다.

Pitkin은 정치적 대표성을 공식적 대표성(formalistic representation), 기술적 대표성(descriptive representation), 상징적 대표성(symbolic representation), 실질적 대표성(substantive representation)으로 분류한다. 공식적 대표성은 대표성 과정에 공식적인 규칙이 존재하는가에 대한 척도이다. 이어서 기술적 대표성은 Mosher(1968)가 주장한 대표관료제의 소극적 대표성과 유사한 측면으로 논의된다. 이는 ‘누가 대표하는가’와 관련하여 대리인인 대표자가 주인인 시민들을 어느 정도 대표할 수 있는가의 논의와 연결된다. 즉, 의회가 사회의 구성을 얼마나 비례적으로 반영하고 있는지에 따라서 대표성의 정도가 결정된다는 것이다. (Raymond, 1991: 정다빈 외, 2019 재인용)

상징적 대표성에서는 감정과 태도를 불러일으키는 권력으로서 상징의 중요성이 강조된다. 즉, 대표자가 누구이며, 어떤 일을 하는지보다 대표자들이 일반 시민들에게 어떻게 인식되고 평가받는가가 더욱 중요하게 여겨지는 것이다. 마지막으로 실질적 대표성은 대표자의 행위 그 자체의 초점을 맞추어 대표자가 주인을 대표하여 무엇을 할 수 있는가가 중요한 논의의 대상이 된다. 이는 Mosher(1986)의 적극적 대표성과 유사한 논의이며, 대표자들은 그들이 대표하는 집단의 이익을 위해 적극적으로 행동해야 한다는 의미를 담고 있다. (김정인, 2019)

3. 행위자의 권력관계와 제도 변화: 신제도주의의 관점에서

행태주의 시기가 도래하기 이전의 소위 제도학과 시기에는 여러 나라의 정치제도를 서술하고 비교하는 데 초점을 맞추었을 뿐, 이러한 제도가 미시적 수준에서 행위자에게 미치는 영향력을 깊이 있게 분석하지 못했다. 그러다가 비교적 최근에 와서야 신제도주의 경제학의 영향을 받아 거시적 차원에서의 제도와 미시적 차원에서의 행위자를 명시적으로 연결시키고자 하는 신제도주의(new institutionalism) 정치이론이 발전하기

시작했다. 신제도주의 정치이론의 기본 가정은 정치제도가 정치적 행위자의 인센티브 구조에 영향을 미치며 따라서 행동양식에도 영향을 미친다는 것이다. (김욱&이재현, 2020)

신제도주의의 모든 분과에 공통된 최근의 흐름은 ‘제도’ 개념의 변화이다. 제도는 단일체(monolithic)가 아니라 복합체(complexes)로 인식해야 한다는 것이 제도를 이해하는 최근의 지배적인 경향이다. 무엇보다도 이렇게 제도를 다양한 요소들로 구성된 복합체로 인식함으로써 제도의 형성과 변화를 설명하는 데 있어서 기존 제도이론이 갖고 있었던 한계를 극복할 수 있는 분석적 틀을 갖추게 되었다고 평가할 수 있다. 특히, 제도가 다양한 요소들로 구성되어 있을 뿐만 아니라 제도변화란 이러한 구성요소들이 새롭게 재결합하는 것으로 인식하게 되면 제도변화 과정에서 행위자의 역할에 주목할 수 있게 되고, 또 행위자간 권력관계를 이론적 틀 내에서 설명할 수 있게 된다. (하연섭, 2006)

제도의 변화과정에서 행위자에 주목하게 되면 행위자 간 권력관계에 주목하지 않을 수 없다. 기능주의적 방식과는 달리 제도가 어떤 특정한 목적을 달성하기 위해 설계되는 것이 아니라면 제도의 구성요소들을 결합하는 방식에 대한 결정, 어떤 요소들이 얼마나 강조될 것인지에 대한 결정 등은 모두 정치적인 결정일 수밖에 없다. 그리고 제도의 형성과정도 정치적인 결정과정으로 이루어져 있다면, 이는 곧 제도의 형성에 참여하는 행위자들 간의 권력자원(power resources)의 불균등을 반영할 수밖에 없다고 할 것이다. (Lowndes, 2002; 하연섭, 2006 재인용)

앞서 살펴보았듯이 Easton과 Almond&Powell은 정책이 산출되는 제도로서 정치체제를 제시하였다. 그렇다면 제도 내에서 투입-전환-산출의 과정은 어떠한 과정에 걸쳐 이루어지는가? 하연섭(2006)의 논의와 같이 제도를 복합체로서 인식한다면, 제도는 이를 구성하는 요소들의 변화에 따라 끊임없이 변화하는 집합체라 할 수 있다. Grief(2006)은 제도의 선택 과정에서 행위자들이 큰 영향력을 발휘한다고 주장하였으며, North(2005) 또한 역시 제도의 변화과정에서 나타나는 행위자 간 권력관

계에 주목하였다. 권력관계는 제도의 형성 시 제도를 구성하는 요소 중 하나인 행위자의 인식에 기반하여 제도를 형성한다.

청년 정치인 계층은 최근 청년과 관련된 사회 문제가 쟁점화되며 정치 체제에 유의미한 영향력을 미칠 수 있는 행위자로 성장하였다. Almond의 정치체제 기능수행 모형을 체제라 할 때, 청년정치인들은 어떠한 자기인식을 바탕으로 권력관계를 형성하여 정책과정에 참여하였는가? 본 연구는 체제의 기능이 실제 행위자의 인식과 선택을 통해 수행된다는 점에 착안, 거시 수준 분석틀로서 정치체제모형 및 정치체제 기능모형과 미시 수준의 질적 자료를 결합해 청년들의 기술적 대표성이 체제 내부에서 수행한 기능을 살피고 그 한계를 검토하기로 한다.

제 2 절 선행연구의 검토

1. 청년의 정치적 대표성 일반에 대한 연구

정다빈 외(2019)는 어떠한 요인들이 의회 내 청년 대표성 증진에 유의미한 영향을 미치는지를 연구하였다. 연구에 따르면 첫째, 선거제도의 비례성이 높을수록 의회에서 청년의 대표성이 확대되는 경향성이 존재하며, 둘째, 청년할당제 도입은 양(+)의 관계를 보여주었으나 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 마지막으로 국가의 부패 정도가 청년의원비율의 증감에 유의미한 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다.

또한 정다빈 외(2018)는 지방선거에서 청년 세대의 현황을 알아보고, 청년 정치인이 지방 의회에 긍정적인 영향을 미치는지를 살펴보았다. 분석 결과에 따르면 지방의회는 지속적으로 고령화되고 있는 추세이나, 지방의회의 연령이 낮아질수록 입법 활동성은 높아지는 것으로 나타났다. 해당 연구는 분석 결과에 근거하여 비례대표를 통한 청년할당제, 정당

내에서 청년의 활발한 참여, 그리고 청년 정치인에 대한 인식 개선 등과 같은 방안 등을 통한 지방선거에서의 청년 대표성 제고를 주장한 바 있다.

김정인(2019)은 인구구성 변화에 따른 지방의원 다양성과 대표성 연구를 통하여 경기도 연령 대표성 지수를 살펴보았다. 연구에 따르면 경기도의 경우 20대 경기도 인구가 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 20대 지방의원은 존재하지 않거나 매우 적은 수로 존재했다. 30대 역시 대부분의 경우 경기도 30대 연령 인구 증가율을 거의 반영하지 못함으로써 대표성 지수가 낮게 나타났다.

허석재(2021)의 연구에서는 청년의 정치적 대표성 제약조건으로서 청년층 내부의 이질화 문제를 진단하고, 청년할당제에 대한 청년의 선호도를 분석하였다. 분석 결과 현재의 청년세대가 공유하는 공정중시 태도는 세대 내 경쟁에 초점이 맞춰지면서 세대집단으로서 동질적인 가치공유를 어렵게 하였다. 또한 청년할당제에 대한 청년층의 지지는 다른 세대에 비해 높지 않으며, 청년집단 내부에서도 이념과 성별에 따라 청년할당제에 대한 선호가 엇갈리고 있다. 따라서 청년층의 정치적 진출을 통해서 스스로의 대표성을 확보하는 것이 청년층의 이해와 요구를 실현하는 적절한 방법이라는 결론이 도출되었다.

최영훈 외(2022)는 연구를 통해 청년정책에서 가장 중요한 대상은 ‘청년’이고, 모든 이해관계자가 청년을 주요행위자로 바라보지만, 실제로는 청년집단을 정책의 주체적인 참여자보다는 피동적인 수혜대상자로 인식하고 있음을 밝혔다. 한편 청년집단 내에서도 청년단체 소속 청년들은 스스로를 적극적이고 주체적인 요구집단으로 인식하는 반면, 일반청년은 스스로를 권력이 약한 집단으로 인식하여 두 집단 간에도 차이가 발생하였다. 해당 연구는 청년정책에서 청년의 당사자성을 확보하기 위해서는 정책과정에서 청년의 참여성을 보다 강화할 수 있는 제도적 장치 마련을 시사하였다.

청년이 경험하는 다층적인 어려움이 쉽게 해결되지 못하는 이유가 청

년의 문제를 대표할 정치인이 없기 때문이라는 논리적 귀결은, 현재 청년 정치 담론의 승패가 특정 정치인 개인의 생존이 아니라 집단으로서 청년의 목소리가 얼마나 정책이나 제도로 반영되는가에 달려 있을 것이다. 이러한 사회적 분위기 속에서 2019년 한국여성정책연구원의 “청년여성의 정치의식과 정치세력화 방안에 관한 연구”(윤지소 외, 2019) 연구보고서, 2020년 중앙선거관리위원회의 “청년의 대표성 향상과 정치참여 확대를 위한 연구”(윤광일 외, 2020) 용역보고서, 2021년 국회입법조사처의 “정당의 청년 정치인 교육 및 충원 시스템 연구: 해외사례를 중심으로”(장승진 외, 2021) 정책연구용역보고서가 발간되는 등 청년 정치 대표성에 관련된 연구용역 및 논문이 2020년 전후로 증가되었음을 확인할 수 있다. (박선경, 2022)

청년의원의 대표성에 대한 논의로는 양희정 외(2022)의 연구가 있으며, 본 연구는 제21대 국회에서 청년의원이 청년을 대표하고 있는지 분석하였다. 분석 결과 청년의원일수록 대표 발의와 공동 발의 모두에서 청년 관련 법안 발의를 많이 하는 것으로 나타났으며, 특히 일자리 분야와 정치 분야에서 중점적으로 청년을 대표한 것으로 나타났다.

2. 청년의 정치적 대표성 제고방안 관련 연구

곽관용(2021)은 다중회귀분석을 통해 청년 대표성 제고 요인으로서 비례대표제 및 혼합형선거제, 그리고 청년역량의 통계적 유의성을 입증하였다. 조진우(2022)는 청년의 실질적 정책참여 구현을 위한 법적 과제로서 1) 청년정책조정위원회의 청년참여 구체화, 2) 참여와 정책간의 연계성 강화, 3) 청년 참여 거버넌스의 구축, 4) 지방의회의 역할 강화, 5) 청년인재정보와 청년정책 데이터 관리, 6) 청년관련 기관의 정체성 확립 등을 제시하여 청년기본법의 발전방안에 대해 논의하였다. 청년정책에 있어 가장 중요한 것은 기존의 형식적인 참여에 그칠 것이 아니라 청년이 앞에 나서는 실질적인 참여가 전제되어야 청년문제를 해결할 수 있는

방안이 마련될 수 있다는 것이 해당 연구의 논지이다. 즉, 취업을 위한 교육 지원 등의 단순한 지원에 국한될 것이 아니라 청년의 주도 하에 보다 다양한 지원과 정책을 통해 청년 스스로가 지금의 위기를 극복하고 앞으로 나아갈 수 있도록 해야 한다는 것이다.

장선화 외(2021)는 한국 청년의 정치적 대표성 현황을 확인하고 그 원인을 정치제도적 차원과 정치문화적 차원에서 포착하였다. 이 연구는 한국 국회 및 지방 의회에서 청년의 기술적 대표성 뿐 아니라 실질적 대표양상을 살펴보고 과소대표성의 원인에 대한 분석과 대안을 제시하였다. 해당 연구는 청년정치와 대표성 강화를 위한 정당의 실천으로서, 최근 주요 정당들이 추진하고 있는 청년당 창당과 청년정치에 대한 제도적 지원의 지속을 강조하였다. 사회적 차원에서도 청소년부터 시민정치 교육과 정치 활동에 대한 실질적 참여를 경험함으로써 청년들이 자신의 문제를 의제화할 수 있는 주체로서 성장할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다는 논의 또한 제시되었다.

3. 선행연구에 대한 비판적 검토

일련의 연구들은 청년 세대의 정치적 대표성 현황을 분석하고, 제고요인 및 방안에 관한 유의미한 결론을 도출하였다. 본 연구는 선행연구에 대한 검토를 바탕으로 청년 세대의 정치적 대표성 제고가 실질적인 성과(performance)로서 청년들을 위한 정책으로 구현되는 과정에서 청년정치인들이 수행한 역할을 확인하고자 한다. 예컨대 행정부의 대표관료제는 사회의 소수 집단 권리 보호를 위해 관료 구성 시 사회 구성 집단의 수적 비율을 반영해 기계적 대표성을 확보하는 제도이다. 그러나 기계적 대표성이 실질적 대표성으로 연결되어 대표관료제 본연의 목적 달성을 보장할 것인지에 대해서는 확신하기 어렵다. 본 연구는 이러한 문제의식에 착안, 질적 분석을 통해 청년정치인들이 청년 세대를 위한 정책을 입안할 동기, 정책과정상의 강점과 난점, 그리고 한계를 살핌으로써

장기적으로 청년 정치인들의 당사자성 정치가 가능할 것인지 검토하고자 한다.

선행연구들 역시 연구의 한계로서 본 연구의 필요성을 시사하고 있다. 선행연구들은 청년의 정치적 대표성이 과소대표되어 있으며, 청년의 정치적 대표성을 확보하기 위한 실효성 있는 방안을 제시하였다. 그러나 박선경(2022)에 따르면 물리적으로 나아가 젊은 청년 정치인이 많이 생긴다고 해서 이들이 반드시 청년 집단 전체를 위해 일하는 정치인이 되리라는 보장은 없다. 한국의 청년 의원들이 실제로 청년 의제를 중심으로 의정활동을 했었는지, 그로 인해 도출된 정책적·정치적 변화가 어떠한지를 평가하여, 산술적 대표성을 늘리는 것이 실질적 대표성으로 이어지는지 학문적으로 검증할 필요가 있는 것이다. 곽관용(2021)의 연구 역시 청년 대표성을 타당성 있는 지표로 재구성하고 선행연구에서 논의되지 않았던 새로운 결정요인으로서 청년역량의 유의성을 밝혀냈다는 데 의의가 있으나, 청년 대표성의 확보가 결과적으로 청년들을 위한 정책적 결과로 이어지는지에 대해서는 검증하지 못했다. 해당 연구는 후속 과제로서 기술적 대표성에 주목하는 선행연구의 연구범위를 넘어서는 바 실질적 대표성의 차원에서 다루어야 할 과제임을 적시한 바 있다.

양희정 외(2022)의 연구는 선행연구들의 문제의식을 바탕으로 청년 법안을 전수 조사하여 국회 내 기술적 대표성과 실질적 대표성의 상관관계를 검증하려 한 선험적 시도라는 점에서 의의가 있다. 해당 연구는 양적 분석을 활용하여 청년 세대의 의회 진출 증가는 청년 관련 법안의 증가로 이어진다는 유의미한 결론을 도출하였다. 그러나 입법 발의 행태의 연구만으로는 실질적 대표성의 구현을 명확히 확인하기 어렵다는 한계가 존재하므로, 청년정책 형성 과정 전반에 대한 연구가 지속될 필요가 존재한다.

선행연구를 종합적으로 살펴볼 때, 청년의 정치적 대표성에 대한 논의는 청년 이슈가 정책의제로 설정되는 현재의 세태에 비추어 볼 때 충분히 유의미하다. 청년세대의 의회 진출 증가로 요약되는 기술적 대표성

제고는 일차적으로 청년정책 집행을 위한 입법건수 증가로 나타났다. 본 연구는 입법과정 전반의 정책과정에서 나타난 청년정치인들의 인식 및 행태를 구체적으로 살핌으로써 청년정치인들의 실질적 대표성 구현 과정 상 발견되는 범주를 제시하고, 이를 통해 선행연구에서 검증하지 못한 정책과정 상의 블랙박스(black-box) 내부를 밝히고자 한다.

제 3 장 연구 설계

제 1 절 연구 준비 단계

1. 조사범위의 선정

본 연구는 청년의원, 청년 정당인으로 대변되는 정책과정의 공식적 청년 참여자로서 청년 정치인이 수행하는 역할을 분석함으로써 청년 세대의 권익에 미친 영향을 검토하고, 나아가 청년 정치인의 실질적 대표성이 확보되었는지 규명할 수 있는 단초를 제공하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 2023년 현재 지방선거에서 당선된 민선 9기 청년의원들, 2018년 지방선거에서 당선된 민선 8기 청년의원들 및 정당에서 당직을 수행하는 청년 정치인들 및 이들이 참여한 정책과정 전반을 조사범위로 삼기로 한다.

연구에서 국회에 진출한 청년의원이 아닌 지방의회 청년의원과 지역 청년정치인을 분석 대상으로 삼은 근거는 다음과 같다. 첫째, 장선화 오(2021)의 논의와 같이 국회에 입성한 청년의원의 수는 연구 진행을 위한 표본집단 구성에 양적 한계가 존재한다. 둘째, 국회의원 정수는 300명에 불과하며, 청년 정치인들 이외에도 다양한 세대의 정치인들이 국회의원이 되기 위하여 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 청년 정치인들은 이들에 비해 상대적으로 낮은 정도의 정치 경력 및 경험만을 축적하고 있으며, 이와 같은 부족한 정치적 자원으로 인해 청년 정치인들은 국회 입성을 위한 자생적인 도전에 나서기 쉽지 않다. 때문에 청년정치인들의 국회 진출 경로는 정당 지도부로부터의 하향적(top-down) 공천이 되며, 이러한 경로로 국회에 입성한 청년정치인들은 당론으로부터 자율성을 지니기 쉽지 않아 자신의 의제를 입법 및 정책으로서 구현하는 데 제약을 받을 수 있다. 한편 지방의회의 의원 정수 총원은 국회에 비해 다수이며, 청년들

이 상대적으로 수월하게 진출할 수 있으며 당론으로부터 비교적 약한 구속을 받아 자신의 정책적 의도를 실현할 가능성이 제고된다.

셋째, 지역정치 의제의 약한 이념성 및 소통가능성의 제고 때문이다. 중앙정치는 전국가적인 시각에서 다양한 의제를 다루어야 한다. 때문에 중앙정치 의제에서는 이념적인 측면의 논의가 다수 발생한다. 그런데 새롭게 사회적 쟁점으로 부각되기 시작한 청년 대상 사회문제는 이념적 논의보다 현실적 문제의 발굴과 해결방안 마련이 요구되므로 현장의 정책 수요를 발굴하는 데 상대적으로 수월한 지방의회에서 구체화되는 것이 유리하다. 지역밀착형 이슈는 지방자치단체의 주민들의 생활에서 당면한 문제로부터 비롯되는 것으로 보수와 진보, 시장 자율과 규제 등 이념적인 성격이 비교적 약하다. 때문에 지방자치단체 단위에서 정치인들은 이념보다 현실적인 문제 해결에 방점을 두게 되며, 이는 청년 의제를 다룸에 있어 적절한 방향이라 할 수 있다.

한편 국회의원이 만나야 하는 민원인 및 관계부처 공무원의 범위는 지방의원의 그것보다 넓다. 때문에 국회의원과 청년대상 정책의 실수요자인 청년들의 면담을 통한 소통가능성이 감소하며, 이는 정책의 타당성을 저하시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 반면 지방의회 의원 및 정치인들의 정무 일정 및 범위는 중앙정치의 그것보다 작게 나타나며, 이에 따라 청년 대상 정책의 실수요자인 청년들과의 대면가능성이 상대적으로 높다. 이로써 청년정치인들은 청년대상 정책과정에 참여함에 있어 중앙정치인의 그것보다 정책현장에 밀접한 경험과 지식을 보유하게 되며, 이는 본 연구의 조사범위로서 지방의회 의원 및 지역 정치인들을 선정한 근거 가운데 하나이다.

2. 자료의 수집

본 연구를 진행하기 위한 기술통계로는 청년 세대의 의회 진출 현황이 요구된다. 이는 중앙선거관리위원회 국가선거정보 개방포털시스템

(<http://data.nec.go.kr>) 을 활용하여 수집할 수 있으며, 개별 지방의회 및 정당 홈페이지 탐색 등을 통해 현재 활동하고 있는 청년 정치인들의 명단을 확보할 수 있다.

중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통하여 조사한 결과 역대 전국 동시지방선거 광역의회 및 지방선거 당선자의 연령별 기술통계는 다음 <표 3-2> 및 <표 3-3>와 같이 나타났다.

<표 3-2> 역대 전국동시지방선거 광역의회 당선자 연령별 기술통계

광역의회	계	30대 이하	40대	50대	60대 이상
1회	970(100)	154(15.88)	324(33.40)	398(41.0)	94(9.69)
2회	690(100)	107(15.51)	236(34.20)	285(41.30)	62(8.99)
3회	682(100)	56(8.21)	279(40.91)	250(36.66)	97(14.22)
4회	743(100)	53(7.13)	305(41.05)	283(38.09)	92(12.38)
5회	761(100)	39(5.12)	316(41.52)	312(41.00)	94(12.35)
6회	789(100)	20(2.53)	235(29.78)	409(51.84)	125(15.84)
7회	824(100)	46(5.58)	199(24.15)	421(51.09)	158(19.17)
8회	872(100)	83(9.52)	150(17.20)	385(44.15)	254(29.13)

단위: 명(%)

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)

<표 3-3> 역대 전국동시지방선거 기초의회 당선자 연령별 기술통계

기초의회	계	30대 이하	40대	50대	60대 이상
1회	4,541(100)	674(14.84)	1,600(35.23)	1,910(42.06)	357(7.86)
2회	3,489(100)	454(13.01)	1,356(38.87)	1,356(38.87)	1,356(38.87)
3회	3,485(100)	231(6.63)	1,348(38.68)	1,386(39.77)	520(14.92)
4회	2,888(100)	209(7.24)	1,196(41.41)	1,138(39.40)	345(11.95)
5회	2,888(100)	168(5.82)	1,010(34.97)	1,299(44.98)	411(14.23)
6회	2,898(100)	107(3.69)	719(24.81)	1,563(53.93)	509(17.56)
7회	2,926(100)	192(6.56)	621(21.22)	1,500(51.26)	613(20.95)
8회	2,987(100)	297(9.94)	561(18.78)	1,281(42.89)	812(27.19)

단위: 명(%)

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)

한편 질적 자료의 수집을 위해서 반구조화 면접(semi-structured interview)를 시행한다. 반구조화 면접에서는 주요 질문은 표준화시키되, 그 밖의 질문은 비표준화하여 초기 질의에 대한 면접대상자의 반응에 따라 상황에 맞는 적합한 부차 질의를 수행할 수 있다. 주요 질의로는 ‘청년이기 때문에 제시할 수 있었던/없었던 의제는?’(정책의제설정), ‘청년의 제의 정책으로의 전환과정에서 본인이 수행한 역할은?’(정책결정), ‘정책 결과에 대한 환류 및 제언은?’(정책집행) 등을 수행한다.

면접대상자는 스노우볼 표집(snowball sampling) 기법을 통해 확보한다. 이는 첫 단계에서는 임의로 표본을 선택하고, 첫 단계 이후에는 연속된 소개로써 연구대상을 표본으로 선택하는 방법이다. 이는 면접 대상자들이 대부분 현업에 종사하고 있어 일정 조율 등으로 인한 면접 기회 확보에 발생하는 어려움을 해소하는 데 도움을 줄 수 있는 기법이다. 단, 현실적으로 양당 정치가 이루어지는 한국의 실태를 고려할 때, 중립적인

자료 수집을 위하여 여·야당 면접 대상자 비율의 균형을 맞추는 데 유의하였다.

<표 3-1> 면접 대상자들의 직책 및 연령, 소속정당, 면접 횟수 및 장소

ID	직책	전/현직	연령	소속정당	면접		특이사항
					횟수	장소	
A	의원	현직	30대	야당	1	사무실	
B	의원	전직	30대	야당	1	사무실	현 당직자
C	의원	현직	20대	여당	1	사무실	
D	당직자	현직	30대	여당	1	사무실 근방	
E	의원	전/현직	30대	야당	1	사무실	재선
F	당직자	현직	30대	여당	1	사무실	
G	의원	전직	40대	야당	1	학교	현 당직자
H	의원	현직	20대	여당	1	사무실	
I	의원	전직	30대	야당	1	사무실	
J	의원	현직	30대	여당	1	사무실	

자료 수집을 위해 반구조화 면접을 시행했으므로 면접대상자에 따라 실시한 질문이 상이하였으나, 비교적 공통적으로 수행한 질의의 내용은 다음과 같다.

“정치에 입문하게 된 계기는 무엇이였습니까?”

“귀하가 생각하시는 청년의 권익이란 무엇입니까?”

“청년들은 어떻게 권익을 표출하고, 귀하는 어떻게 결집하셨습니까?”

“청년의제를 정책과정으로 다루며 겪었던 어려움을 말씀해 주십시오.”

“청년 정치인이기 때문에 겪어야 했던 행정부 혹은 동료 의원분들과의 불편한 경험이 있다면 말씀해 주십시오.”

면담대상자와의 면접은 연구자와 대상자 간 일 대 일 직접 대면 방식으로 진행되었으며, 면담대상자의 요청이 있는 경우 질문지를 사전에 송부하여 원활한 면담이 진행될 수 있도록 하였다. 면담 내용은 전자기기

를 통해 녹취한 뒤 면담 종료 이후 근시일 내에 전사(transferring)하는 것을 원칙으로 하였다. 연구윤리 준수 및 면접대상자의 익명성 보장을 위하여 녹음 이전 녹음 및 전사자료는 본 연구의 진행을 위해서만 활용되며, 면담대상자의 익명성이 보장됨을 고지하였다.

제 2 절 연구의 분석틀

1. 연구의 가설

1) 연구문제의 설정

본 연구는 근거이론의 특성 상 최종적인 연구문제를 미리 설정하지는 않으며, 면접을 통한 자료의 수집 및 분석을 반복하며 최종 연구문제를 탐색하고자 한다. 근거이론은 수집된 자료에 기초하여 연구 문제를 구체화시켜 가설을 설정하고 그 가설로부터 이론을 개발하고자 하는 귀납적 이론 개발 방법이다(이종규, 2006: 임도빈, 2009). 근거이론은 그 연구과정이 가설 설정부터 검증에 이르는 선형적 방법이 아니고 순환적이며, 순환적 과정에서 연구문제는 구체화될 수도 있고 새로운 문제가 발견될 수도 있는 것이다(조원혁, 2012: 김다니, 2017).

2) 자료 분석 방법

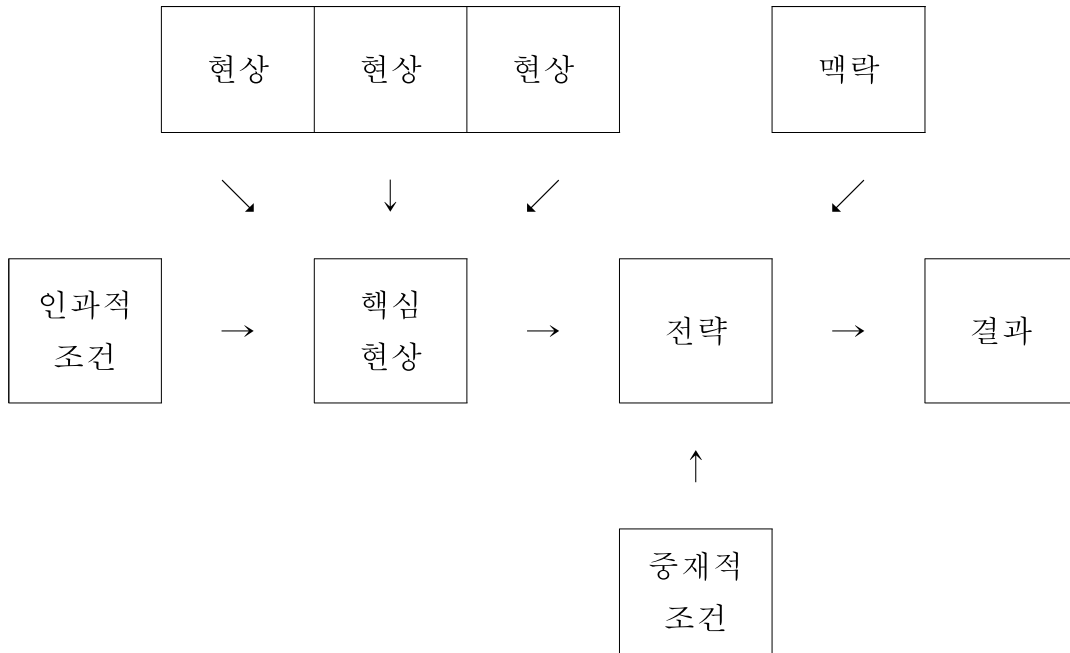
본 연구는 수집된 자료를 바탕으로 설정한 연구문제와 대응하는 단어, 줄, 문장, 문단 등 의미 요소들을 식별하고(segmenting), 이에 대하여 개념적 의미 단위인 코드를 부여(coding)하는 작업으로부터 코딩작업을 시작한다. 이후 산출한 개념적 단위를 일정 기준에 따라 유형별로 분류해

개념으로서의 의미를 더욱 정치화하거나, 생성된 개념 간의 논리적 연관성을 파악하는 작업을 수행한다. 즉, 수집된 질적 자료들을 연구목적에 감안하여 의미 있는 정보로 축약해 나가는 과정을 거치는 것이다. (Miles&Huberman, 1984; Saldana, 2012; 김영천, 2012; 권향원, 2016; 변기용, 2020)

<표 3-4> 근거이론적 방법에서 코딩의 각 단계와 목적(변기용, 2020)

	1차 코딩	2차 코딩	3차 코딩
내용	<p>연구문제와 대응하여 연구자가 의미 있다고 생각하는 코드를 최대한 풍부하게 생성해 내는 작업</p> <p>식별해 낸 코드들을 다시 자료와 비교, 혹은 코드와 코드 상호 간을 비교하면서 개념들을 보다 정치하게 추상화하는 작업</p>	<p>개념과 개념 간, 개념과 범주(상위 개념) 간, 범주와 범주 간의 구조적 관계를 이론화를 목적으로 체계적으로 연관시키는 작업</p>	<p>연구자가 도출한 ‘잠정이론(실체이론)’에 대한 타당성을 학문공동체 구성원들로부터 검증받기 위해, 자신의 연구결과를 다른 맥락에서 수행된 실체이론 혹은 기존에 정리된 일반중범위)이론에 비추어 성찰해 보는 작업</p> <p>과정적 이론으로서 ‘근거이론’은 연구자가 도출한 연구결과의 타당성을 이러한 과정을 통해 보다 광범위한 학문적 지식의 맥락에서 지속적으로 확인해 나가게 됨</p>
목적	<p>정보의 풍부화, 정치화 개념의 형성</p>	<p>정보의 관계화, ‘속성 구조’ 혹은 ‘개념 간의 관계’의 파악</p>	<p>도출한 연구결과의 범용적 적용 가능성의 탐색(중범위이론의 생성)</p>

2. 연구의 분석틀



<그림 3-1> Creswell(2002)에 제시된 Strauss와 Corbin의 코딩
패러다임 그림

Strauss(1987)이 제시한 패러다임 모형은 핵심현상(Core Category or Phenomenon), 인과적 조건(Casual Conditions), 맥락(Context), 전략 (Strategies), 중재적 조건(Intervening Conditions), 결과(Consequences)로 구성된다. 현상이란 ‘여기서 무엇이 진행되고 있는가?’에 대한 답변이며, 조건이란 현상과 관련된 상황, 쟁점, 문제를 만들어 내는 일단의 사건이다. 인과적 조건은 특정한 현상에 영향을 미치는 사건이나 일들을 대변하고, 중재적 조건은 인과적 조건이 현상에 미치는 영향을 경감시키거나 변화시키는 것들이다. 맥락은 특정한 현상에 영향을 미치는 상황적 특성을 의미하고, 결과란 행위가 존재하거나 부재했기 때문에 나타나는 산출로, 결과가 연구 중인 현상에 어떤 영향을 주었는지에 대한 분석은 연구문제에 대한 설명력을 제고할 수 있다.

제 4 장 분석 결과

제 1 절 범주의 발견

본 연구는 청년정치인이 정책과정 상에서 수행하는 역할의 검증을 목적으로 반구조화된 면접법을 통해 질적 자료를 수집하였다. 자료의 수집 및 분석 결과 청년정치인은 Almond의 정치체계기능 수행 모형 상 이익표출 및 결집에서 난항을 겪는 것으로 분석되었다. 청년정치인들은 자신의 양명(揚名)이라는 개인적 동기 이외에도 시대가 부여한 정치적 기회의 의미를 인지하고 있었다. 즉, 청년 이슈가 부각되었기 때문에 정치적 권력(voice)을 획득했음을 알고 있었으며, 이를 위해 자신의 당선 동인인 청년 이슈 및 문제 해결을 위해 지속적인 관심 및 노력을 기울였다.

그러나 청년정책에만 비중을 두고 의정활동에 나서는 것은 정치인의 목적은 재선에 부담이 될 수 있는 요인이 될 수 있었다. 특히 지역구의원의 경우 청년뿐만이 아닌 청년 의제와 충돌할 수 있는 지역구 전반의 이슈를 다루어야 한다는 부담이 존재하였다. 더욱이 당사자정치(Self-determinism)의 관점에서 청년정치인이 청년정책에 관심을 기울이는 것은 대의에 적합한 일이나, 재선과 청년정책의 견인이라는 두 가지 목적을 동시에 달성하기 위해 자신의 지지자가 될 수 있는 청년유권자를 포섭하는 과정은 Almond 모형의 전환에 해당하는 이익표출-이익결집 단계부터 현실적인 한계가 존재하는 부분이었다.

한편 기성 정치인들이 구축하고 있는 지역의 네트워크 및 조직에 대응하는 청년의 요구(needs)가 정책에 반영되려면 장기적으로 청년정치인의 육성을 통한 다양한 경험 축적이 요구된다. 그렇다면 어떻게 이들을 육성할 것인가? 정당의 기능 중 하나는 후속세대 정치인의 육성이다. 그렇다면 대한민국의 정당들은 후속세대 정치인 육성을 위한 청년 교육에 힘

쓰고 있는가? 답변 강도에 차이는 있었으나 대다수의 면담대상자들은 부정적인 모습을 보였다.

이상의 논의를 종합하면, Almond의 정치체계수행 모형을 적용할 때 청년세대 정치인이 청년정책에 영향을 미치기 위한 과정에서 마주하게 되는 중심 난점은 전환 및 환류 과정이다. 본 연구는 자료 분석을 위하여 연구자의 면담 데이터를 바탕으로 1차로 개방 코딩을 실시하였으며, 44개의 하위범주와 17개의 상위범주를 발견하였다. 이어 Strauss&Corbin의 패러다임 모형에 따라 축 코딩을 실시한 결과 6개의 패러다임을 확인할 수 있었다. 다음은 코딩 결과를 요약한 것이다.

<표 4-1> 근거이론 적용을 통한 범주의 발견 결과

하위범주	상위범주	패러다임
개인적 의지	개인적 차원	인과적 조건: 청년층의 정치 진입 확대
연대의 필요성		
당사자성 정치	사회적 차원	
차별화된 정책수요		
기획 확대 요구	정치적 지지	
청년후보의 필요성		
청년할당제	기존 제도의 부실성	중심현상: 청년정치인의 정책참여 제약요인 존재
형식적 정책		
비현실적 규정	세대 간 인식 격차	
타 세대의 무지		
세대 간 이해관계 상충		
보수적 정치문화	이익집단 중복	
지역구 대표성과의 충돌		
경험의 부족	역량 부족	
정보의 부족		
청년층의 물리적 시간 부족	정치적 자원 부족	맥락적 조건: 정책참여 제약요인의 발생원인
청년세대의 무지		
정치의 금기화		
개인주의	청년층의 부정적 특성	
리더의 부재		
덕성의 부재		
개념의 한계	청년대표성 개념의 모호성	
청년정치-청년정책 간 상관성 모호		

청년정치인에게 요구되는 양면성			
행정부의 비협조	행정부와의 관계	작용·상호작용: 최종적 행동전략의 선택	
예산 부족			
기존 조직구조의 경직성			
신선함	개인적 자원의 동원		
소통의 원활함			
뛰어난 업무능력			
주변 정치인의 협조	사회적 자원의 동원		
정책의제의 약한 당파성			
정치적 채무관계 부재			
행정부의 협조 유도	정치적 측면		결과: 자원을 동원한 중심현상의 극복
정치행위			
기성세대의 지지			
청년네트워크 형성 및 제도화	정책적 측면		
탈이념 및 의제 중심 정책			
합리적 의사결정	청년층의 역량 개발		
정책선도자의 필요성			
정치적 효능감 부여			
자기계발	후속세대 청년정치인 양성	중재적 조건: 청년 세대의 정치참여 활성화 필요	
정당의 기능			
교육의 역할			

제 2 절 : 인과적 조건

대한민국은 소선거구제 하에서 양당 정치가 안정적으로 자리잡은 정치 지형을 가진다. 더욱이 연동형 비례대표제의 정치적 오용을 통해 양당정치는 더욱 강화되었으며, 거대 양당의 지지층 결집을 견고하게 만들었다. 실질적 민주주의의 구성요건을 ‘선거를 통한 수 차례의 정권교체 경험’, ‘실질적 정권교체의 가능성’ 으로 정의한다면 대한민국은 실질적 민주주의가 확보된 국가이다. 그러나 소선거구제는 다양한 가치의 출현을 저해하며 거대 양당의 기존 지지자만을 결집하고 있을 뿐이다.

이러한 선거제도 하에서 각 정당에게 기존에 포섭되지 않은 새로운 유

권자층을 발굴할 소요가 발생하였으며, 신규 유권자층의 대표적인 한 축이 청년 세대이다. 이에 따라 기성 정당의 지원 아래 다양한 방식을 통해 청년들이 정치에 입문하게 되었고, 그 중 일부는 선거에 당선되는 소기의 성과를 거두게 되었다. 특히 저출산, 저성장, 양극화 등의 문제가 심화되고 있는 사회 현상 가운데 청년 대표자가 자신의 권익을 대변해야 한다는 문제의식은 광범위한 유권자의 공감을 획득했으며, 여러 맥락을 통해 청년들이 정치인으로서 정계에 입문하게 되었다.

코딩 결과 청년정치인의 증가라는 인과적 조건에는 크게 7개의 하위 범주가 존재했으며, 이들을 다시 개인적, 사회적, 정치제도적 맥락의 상위 범주로 분류할 수 있었다.

1. 개인적 차원

1) 개인적 동기

면담대상자들의 정치 진출에는 우선 개인적인 의지가 작용하는 것으로 분석되었다. 개인사에 따라 개별적인 사유에는 차이가 있으나, 자신이 뜻한 바를 통해 사회를 바람직한 방향으로 나아가게 하겠다는 포부를 가지고 스스로 정치의 문을 두드리는 경우들이 확인되었다.

“보좌관을 하는 거는, 물론 거기서 많은 걸 배우겠지만 내 정치는 못하잖아요. 그래서 선택지를 지웠고, 그러다 보니까 바로 현실 정치할 수 있는 기초의원이 있는 거예요.”

“정치를 어떻게 시작했냐고 물어보면 누가 나오라고 해서 나왔다고 대답하는 분이 열 명 중에 아홉 명은 될 겁니다. 그 사람들도 내 인생에서 내가 정치를 할 수 있다는 선택지가 쉽게 있진 않았던 거예요. 누가 권유해서 들어온 거지.”

“법에서 만 15세부터 출마 가능한데 법에서, 그럼 내가 나이가 몇이

지? 나 바로 출발할 수 있겠네. 그래서 마음을 먹었어요. 내년에 나 기
초부터 나가 봐야겠다.”

“일반 민원인으로서의 목소리는 한계가 있는데 정치인으로서는 이게
일반 민원인 수준을 넘는구나. 선출직이 되고 나서 보니까 한마디 한마
디 영향력이 되게 커지더라고요. 또 책임감도 커지는데 이러한 변화들의
효용이 큰 것 같습니다.”

후속 범주의 분석과 같이 정치적인 필요에 의해 청년 후보가 기성 정
치인에 의해 발탁되는 경우 또한 존재하였다. 그러나 이들 역시 자신이
정치인으로서 입법을 통한 정책 형성을 통해 자신의 사회적인 역할을 구
현하고자 하는 개인적인 동기가 있었기 때문에 발탁 요청에 응하였음이
확인된다. 정치는 권력의 문제이기도 하지만 개인의 가치 실현의 문제이
기도 한데, 90년대생들과 그 인접 세대는 애초에 가치를 별로 추구하지
않는다. 그들이 원하는 것은 확실하게 보장된 지위 상승의 기회이거나
아니면 감각적 즐거움이다(임명묵, 2021). 이러한 젊은 세대의 가치 경시
풍조에도 불구하고 청년 정치인들은 자신 나름대로의 의지를 가지고 정
계에 입문한 것이다.

2) 연대의 필요성

청년정치인의 정치 입문 이전 집단은 크게 학생 집단과 사회인 집단으
로 나뉜다. 학생의 경우 학교의 울타리 안에서 교과서적인 정치를 학습
하며, 선거에 참여하는 경우 외에 직접적으로 정치에 참여할 기회가 드
물다. 이는 학생의 정치적 권익으로 대표되는 의제가 등록금 문제 등으
로 한정적이며, 이마저도 대학 내 학생운동의 쇠락과 더불어 학생들의
정치적 구심점 역할을 할 매개체가 소멸되고 있는 가운데 학생 계층의
정책의제에 대한 무관심을 가속화하고 있다.

한편 사회인 집단의 구성원들은 학생 집단 구성원들에 비해 경제적 이
익의 형태로 자신의 권익을 보다 가시적으로 확인하게 된다. 따라서 이

들은 자신의 권익과 연관되는 의제에 대하여 학생 집단에 비해 높은 관심을 보이며, 때로는 적극적으로 자신의 권익 향상을 위해 이해관계자를 결집하는 행태를 보이기도 한다.

“혼자 말하면 힘이 없어서, 국가나 구청, 고용노동부 등, 국가에서 주는 지원 사업들을 모아 공유를 하려고 모임을 만들어서 활동을 하다보니, 제가 구의원에 직접 도전을 해서 구청장님께 보다 청년들의 목소리를 대변할 수 있을 것이라 생각해 뛰어들게 되었습니다.”

시민이 행정부로부터 보장받는 권익은 법령에 근거하며, 법령의 제정 주체가 입법부라는 점을 고려한다면 청년 세대가 자신의 권익을 제고하기 위한 방안으로 이익 결집 및 표출의 공간으로 의회를 선택한 것은 자연스러운 수순이라 할 수 있다.

2. 사회적 요구

1) 당사자성 정치

선행연구들은 청년의 권익 대변을 위해 인구비례에 근거한 최소한의 기술적 대표성 확보가 필요함을 논의한 바 있다. 청년정치인의 증가가 청년의 권익 향상으로 이어지는지 여부에 대해서는 선행적인 연구결과만 일부 인과관계가 도출되었을 뿐, 구체적인 검증은 미비한 상태이다. 그럼에도 불구하고 국가의 인구분포와 비교할 때 청년정치인의 수가 지나치게 적은 것은 통계로써 관찰되는 사실이며, 실질적 대표성 확보를 위한 최소한의 필요조건도 충족하지 못하고 있다. 때문에 사회적으로 청년정치인의 기술적 대표성 제고를 통한 당사자정치의 실현가능성 확대가 여러 측면에서 논의된 바 있으며, 청년정치인들 또한 이를 인지하고 있었다.

“청년 정치인의 존재 필요성은 여러 가지가 있는데 예를 들면 세상의 트렌드를 잘 따라가는 젊은 정치인이 원내에 따라갈 수 있게끔. 그 맑은 물을 공급하는 역할일 수 있겠군요. 또 말 그대로 청년들을 위한 정치를 한다는 당사자성 정치의 한 면이 있고요.”

다만 청년정치인이 청년정치인으로 규정되는 것은 이들에게 양날의 검이 될 수 있다. 이는 청년정치인 개념의 양면성에 해당하는 것으로서 이후에 논의할 맥락적 조건에 속한다. 청년정치인에게 청년정책을 위한 정치활동을 해야 한다는 의무가 없을뿐더러 청년정책은 청년정치인이 다루어야 할 다양한 의제 중 하나에 해당할 뿐이기 때문이다.

2) 차별화된 정책수요

IT(Information Technology, 정보 기술)의 급격한 발달은 4차 산업혁명이라 일컬어질 만큼의 산업구조 변동을 가져오고 있으며, 정부의 디지털 플랫폼화에 촉매 역할을 수행하는 등 사회 변화의 중심에 위치하고 있다. 이러한 변화에 상대적으로 유연하게 대처할 수 있는 청년 세대는 장년 이상 세대에 비하여 변화된 기술에 따른 유연한 정책수요를 유발하며, 이러한 수요에 대응할 수 있는 입법부의 구성원으로서 청년을 요구하고 있다.

“니즈(needs)가 달라요. 어르신들이 원하는 구청 등에 대한 니즈와 우리 청년들이 원하는 니즈가 다르죠. 예를 들어 청년들은 배달 어플 등의 앞서 나가는 IT 등의 지원에 대한 마케팅 등을 원하기 때문에, 우리끼리 모여 우리가 원하는 걸 전달해 보자, 를 위해 모임을 만들었던 거고.”

“여기서 일하고 먹고 즐기고 할 수 있는 정주 여건을 만들어주는 것, 산업체질 개선을 하는 걸 제 1번으로 생각하고 있어요. 저는 젊은 세대니까 저희 또래들이 어떻게 하면 여기 끌려올지를 알고 있잖아요.”

기술의 발달과 더불어 인구구조의 변화 역시 청년세대의 삶을 과거와 다른 양상으로 변화시키고 있다. 특히 주거 문제의 심화는 청년 세대의 사회 진출 연령을 지속적으로 고령화하고 있으며, 정주여건 역시 장년층이 사회에 처음 진출하던 시기와 달리 변화하고 있다. 주거는 인간 생활을 영위하는 데 가장 기본적인 요소이나, 청년 시민 개인의 차원에서는 가장 해결하기 어려운 문제이기도 하다. 이러한 청년층을 위한 특수한 정책수요가 발생한 가운데, 이들의 문제를 대변할 청년대표자가 필요하다는 인식이 확산된 것이다.

3) 청년층 담론 형성: 기회 확대 요구

Sandel(2020)은 대부분의 논쟁이 기회 평등이라는 원칙에서 출발하여 일자리, 교육, 공직 등에 대한 접근 기회가 어떤가를 놓고 벌어진다고 말한다. 우리가 의견 일치를 보지 못하는 건 대부분 그 원칙 자체에 대한 것보다 원칙의 실현을 위한 방법 쪽이라는 것이다. 그런데 최근 대한민국 청년들에게는 기회 평등의 원칙 자체가 흔들리고 있다는 인식이 조사되었다.

“기회의 보장이라고 생각합니다. 세상은 공정하지 못해요. 공정하지 못해서 그런 일들은 계속 벌어지거든요. 그런데 왜 유독 지금 더 힘들어하는가라고 하면 그나마 남아 있던 공정하게 경쟁할 수 있었던 자리들이 너무나 빈곤하게 줄어들어 버렸다고 청년 세대가 생각을 하고 있는 거ですよ.”

“청년 문제라고 하면 주거 문제라든가 노동 문제라든가 뭐 여러 문제, 뭐 관계 문제라든가 이런 게 있는데, 사회 안에서 가장 약자인 청년에게 이 문제들이 전가되는 구조. 이게 저는 청년 문제라고 보고 있고요.”

“폐쇄적인 사회가 되어가고, 성장이 멈추고, 성장이 떨어지고, 이런 사

회가 됐고 점점 더 기득권과 기득권 아닌 사람들의 분리가 심화되는 상황인데 그러면서 젊은 사람에게 늘어나야 되는 기회라고 하는 것이 점점 막히는 것이 사실이거든요. 그래서 사다리를 놔주는 역할이 청년들의 권익을 보장하는 것이라고 생각해요.”

Sandel이 제기한 능력주의의 위기가 대한민국을 얼마나 위협하고 있는지에 대한 합의된 견해는 존재하지 않는다. 그러나 능력주의의 위기 논의 시작의 전제가 기회의 평등이 맞는 위기임을 생각한다면, 청년정치인들이 지적한 청년들의 권익보장을 기회의 평등으로 파악하는 견해의 응답은 타당한 것으로 보인다.

3. 정치적 지지

1) 청년후보의 정치적 필요성

앞서 논한 바와 같이 대한민국의 양당 독식체제 정치 지형은 양당이 기존에 포섭하지 못한 새로운 유권자 층을 개발하도록 하는 유인이 되었고, 청년 계층은 이에 해당하는 유권자에 속한다. 청년의 권익을 대변하기 위해 청년 대표자를 세운다는 발상은 일견 직관적이며, 양당은 형식적으로든 실질적으로든 청년들을 영입해 정치의 전면에 내세우기 시작하였다.

“친구들이랑 정치 토론 동아리를 하다가 우리도 좀 유의미한 조직을 만들어 보자, 그래서 조직을 만드는 중에 인재영입 비슷하게 됐어요.”

“제대로 된 좀 정치가 이루어져야 되지 않겠냐는 생각이 주였기 때문에 저는 오히려 청년 정치를 생각하지 않았어요. 근데 언론에서는 그렇게 많이 기사를 잡았죠. 젊은 사람이고 청년이라는 키워드는 언제나 선거에서 다 유의미하게 악용되고 남용되는 키워드이기 때문에 그렇습니

다. 저도 그렇게 남용된 케이스이긴 하지만 그 같은 청년 정치인이란 프레임 덕분에 공천을 받은 것도 있죠.”

“지금까지는 양당이 청년을 아직까지는 이용해 먹고 있다, 그렇게만 말할 수가 있을 것 같아요. 할당제로 이만큼 조금 주고 우리 청년한테 관심 있는 정당이야, 누구 한 명 청년을 대표성 있는 사람을 내세워서 우리는 청년들에게 관심 있는 정당이다, 이거를 자꾸 표방하려고 하는 거죠.”

청년정치인들 역시 양당의 의도를 이해하고 정치에 진출하였다. 면담 대상자 중에는 지역 기반을 차근히 쌓아온 응답자 유형, 중앙 정당으로부터의 하향식 공천을 받는 데 성공한 응답자 유형이 모두 존재하였다. 두 유형에 속하는 응답자들의 정치 입문 경로는 상이하나, 응답자들 모두 자신이 소속된 정당이 어떠한 의도로 자신을 영입 혹은 공천하였는지에 대해서 알고 있다고 응답하였다.

2) 청년할당제

각 정당은 청년을 영입하는 것에서 나아가 실질적인 원내 진출을 촉진하기 위해 후보 공천과정에서 청년할당제를 실시하였으며, 이에 대한 청년정치인들의 반응은 대체로 호의적이었다.

“사실 정치 쪽이 TO가 잘 나지 않고, 기존 어른들이 다 잡고 있는 상황에서 쇄신을 해서 저번 지방선거는 최소 청년 30%이상 지정해주지 않으면 덤벼들 수가 없는 구조였는데, 저번 지방선거 때부터 청년들과 여성들의 비율을 늘림으로써 저뿐만 아니라 청년들이 많이 진입할 수 있게 됐고, 저뿐만 아니라 청년들의 목소리를 대변할 수 있게 됐고, 그게 다행이라고 느껴요.”

“대표적인 부분이 할당제죠. 혹은 기성세대의 필요에 의한 논리이기도

한데, 예를 들어 얼굴마담처럼 사용하고 그걸 또 기뻐하는 청년 정치인들이 많아요. 누구랑 사진 찍고 누구 앞에서 나서고 유명한 사람이랑 만나고, 이것 좋아하는 사람들에게는 그것만큼 큰 혜택이 어디 있겠습니까?”

그러나 할당제는 장기적으로 사라져야 하며, 청년정치인이 자체적으로 원내에 진입할 수 있어야 한다는 응답 역시 나타났다.

“할당제는 좋은 수단일 수 있지만 그게 본질적일 수 없어요. 저희도 주시겠어요? 인거죠. 한 자리 해보려는 사람들 중에 역량이 부족한 사람들이 많아서 평균적인 질을 많이 떨어뜨리죠.”

이상의 인과적 조건을 요약하면 다음과 같다.

<표 4-2> 근거이론 적용을 통한 패러다임의 도출 ① : 인과적 조건

관련 진술	하위범주	상위범주	패러다임
현실 정치의 가능성이 이미 열려 있었음	개인적 의지	개인적 차원	인과적 조건: 청년세대의 정치 진입 증가
자신의 이익을 대변할 수 있는 창구 필요	연대의 필요성		
청년들을 위한 청년의 정치 존재 필요성	당사자성 정치	사회적 요구	
기술 발전에 따른 신규 정책수요 발생	차별화된 정책수요		
기회 보장 확대의 필요성	청년층의 정치참여 기회 확대 요구		
인재영입, 정당의 유권자층 확대 필요성	청년후보의 정치적 필요성	정치적 지지	
청년의 기회보장 확대 필요성	청년할당제		

제 3 절 : 중심현상

청년들은 개인적, 사회적, 제도적 맥락이라는 인과적 조건에 의하여 청년정치인이 되었다. 정치인이 된 청년들은 청년정치인으로서 의회 및 정당에서 자신의 역할을 수행하기 시작하였을 것이다. 이미 많은 경험을 축적한 기성 정치인들 가운데서 청년정치인들의 정책과정 참여는 순탄했을까?

본 연구는 청년정치인이 청년대상 정책과정에 미치는 영향을 살피는 것을 목표로 설계되었다. 수집된 자료를 분석한 결과 청년정치인들이 청년대상 정책과정에 미치는 영향은 기성 정치인들의 그것과 큰 차이점이 나타나지 않았다. 공식적인 절차인 법령 발의 및 검토, 비공식적인 절차인 정책참여자와들의 소통 및 정치과정 등은 청년정치인이 아닌 정치인 일반에게서도 충분히 관찰될 수 있는 하위범주였다.

다만 청년정치인의 정책과정을 분석하며 관찰된 특이점은 이들이 청년대상 정책과정에 참여하는 데 있어 정책수혜자인 청년층의 권익이 모호하거나, 표출되지 않은 상황에서 정책과정에 참여해야 했다는 점이다. 이는 후속 절인 맥락적 조건에서 다룰 내용으로, 청년세대의 무관심과 무지는 청년정치인으로 하여금 청년의제를 정책으로서 다룸에 있어 제약조건으로 기능하게 되었으며, 이 결과 청년정치인이 자신을 청년정치인으로 규정하기를 꺼려하게 되는 유인이 되었다.

청년 권익 향상이라는 기대를 받으며 정계에 진출한 청년 정치인들이 예상되는 정책수혜자인 청년층의 권익을 결집하는 데 어려움을 겪는 것은 결과적으로 청년정치인들이 청년정책을 수행하는 데 있어 난항이 되는 것으로 분석되었다. 면담대상자들은 청년층의 정책과정에 대한 참여 미비는 결국 자신을 지역구 정치인으로 규정하게 하며, 한정된 자원의 분배 하에서 고스란히 약점으로 이어진다는 사실을 토로하였다.

1. 기존 제도의 부실성

1) 형식적 정책

청년정치인들이 의원 혹은 당직을 맡게 된 후 당황하는 것은 상당수 청년들을 위한 정책들이 이미 마련되어 있다는 사실이었다. 그러나 정책의 세부적인 내용을 살펴보면 하자 있는 경우가 다수였으며, 실질적으로 청년 권익에 도움이 되지 않는 경우 또한 존재했다.

“이 청년정책은 원래 A구에도 있는데 거기는 예산이 한 번도 세워진 적이 없어요. 조례만 만들어 놓고 집행된 적이 없어요.”

“취업, 주거, 교육, 정착은 잘 되어 있지만 섬세하진 못하다, 라고 느껴요. 기존 의원님들이 이게 필요하다고 생각해서 만들어 봤지만, 제가 그 정책을 들어가서 수업도 들어보고, 혜택을 받아보려고 하면 현실적이지 못한 거라는 거죠. 조례만 만들어놓고 신경을 못 쓰신 느낌이 있어요, 어르신들 볼 때 청년들이 필요하다고 해서 만들어놓긴 했는데 관리가 아직 미흡해 개정이 필요하다는 생각이 들고요.”

“지금 청년정책들을 보면 형식상인 것들이 많아요. 지원을 한다고는 하지만 금액이 작거나, 청년주택을 한다는데 열 세대밖에 안돼요. 청년들은 몇 만 명이 있는데요.”

2) 비현실적 규정

지방자치단체 차원에서 청년정책 전담부서가 존재하는 경우는 드물며, 때문에 다수의 청년정책은 전담부서 없이 민간 제안-개별 관할부서 검토 과정을 거친다. 그러나 민간위원 구성 시 청년위원을 반드시 포함해야 한다는 강제규정이 부재하거나, 행정부에 민간에서 제안한 정책을 집

행해야 할 의무가 없기 때문에 제안된 정책이 사장되는 경우가 존재하였다.

“조례를 보면 지역주민의 의견을 들어야 한다, 라고 되어 있고 그 중 청년을 몇 퍼센트 이상 하도록 노력하여야 한다, 는 규정이 있어요. 몇 퍼센트 이상으로 하여야 한다, 고 하면 현실적으로 안 될 걸 아니까 그렇게 제정한 것 같은데 그러면 일과 시간에 청년들을 부를 이유가 없죠.”

“지금 우리 00구에는 청년정책위원회가 없습니다. 청년정책 네트워크 분들의 의견을 들어보면 우리가 뭘 하는지 모르겠다고 하죠. 정책결정 기능이 없다 보니 그냥 의견 수렴만 한 단계에 그친 거죠.”

2. 세대 간 인식 격차

1) 청년정책 필요성에 대한 타 세대의 무지

청년들이 본격적으로 정치권으로 진입했다 하더라도 이미 기존의 체계 모니를 쥐고 있는 중·장년층 정치인과의 충돌은 필연적일 것으로 예상되었다. 그러나 자료 수집 결과 공적, 사적인 자리 모두 중·장년층 정치인과의 직접적인 충돌이 없다는 응답이 대부분이었으며 상호 존중하는 자세로 정책에 대한 논의를 진행한다는 분석 결과가 도출되었다. 그럼에도 불구하고 청년 권익에 대한 근본적인 시각 차이에 따른 사고의 차이는 분명하게 드러났다.

“청년들을 위한 정책을 내놓는다고 한들 청년과 기득권 사이에서는 절대 이해를 할래야 이해할 수 없는 선이라는 게 있거든요.”

“우리나라 지금 출산율이 0.7명이 안 되고 서울은 0.5명대인데 2명이 넘는 직군이 있어요. 그게 공무원 부부 교사 부부다. 이게 뭘 의미하는지

아냐? 자유롭게 육아휴직을 쓸 수 있는 부부일 때 가능한 거다. 천만 원 버는 부부보다 500만 원 버는 공무원 부부가 훨씬 더 자녀를 많이 낳는다. 그랬더니 그 거기에 조금 감화가 돼서 그럼 해보자라고 한 거예요. 몰랐대요. 자기는. 국장이 나이가 많은 아저씨니까, 그런지 몰랐대요.”

2) 세대 간 이해관계의 상충

한편 정책참여자 간 직접적인 충돌은 없더라도, 본인을 지지하는 유권자에 대한 포크 배럴(pork barrel)을 위해 상대 정치인이 추진하는 정책을 반대하는 경우도 관찰되었다.

“의원들이 반대해서 협조가 안 됐어요. 청년이어서 안 해준 거예요. 왜 필요하냐는 거죠. 저 다음에 젊은 의원이 40대 후반이거든요. 그리고 60대가 주류예요. 청년한테 그런 게 왜 필요해? (그 시설은) 이미 많대요. 없거든요. 없는데 많대요. 그리고 거기다 보훈센터를 설립하자, 그래서 변경됐습니다.”

“저도 제가 처음에 청년 관련해서 이런저런 사업을 만들고 예산 만들고 이러면 다선의원님 중에 아니 맨날 청년 청년하자마 나도 그럼 실버 실버 하면서 거기서 사업 만들고 이렇게 이렇게 할 거야. 하시더라고요.”

다양한 수혜계층에게 한정된 자원을 분배하는 과정에서 갈등의 발생을 필연적이다. 조사된 바에 따르면 청년정책과 관련된 갈등은 타 세대의 무지 때문에 발생하거나, 혹은 동등한 정도의 명분이 존재함에도 불구하고 연령을 중시하는 문화가 남아있는 풍토 상 청년정책이 후순위로 밀리기 때문에 발생한다. 비(非) 청년 세대 정치인들은 무지하지 않거나, 혹은 가장한 무지를 무기로 삼지 않는다면 청년정책 자체에 반대하지는 않는다. 다만 자신이 추진하고자 하는 사업과 배치될 경우에는 자신의 자원으로서 이미 견고히 구축되어 있는 조직, 네트워크, 나아가 장유유서

(長幼有序)라는 수사를 동원한다는 것이다.

3) 보수적 정치문화

이와 같이 대한민국에 남아 있는 유교적 색채는 젊음, 신선함, 혁신 등의 뜻을 품고 정치에 입문한 청년들을 당황하게 한다. 기성정치가 청년들에게 기대하는 바가 있고, 청년정치인 역시 어느 정도 기성정치의 문법을 좇지만 청년에게 요구되는 상징으로서의 이미지(image)와 기성정치의 보수성은 상통하지 못하는 부분이 존재하는 것이다.

“의원이 되자마자 머리를 짧게 잘라야 한다는 등, 이미지 상 평상시에 집에서 슈퍼 갈 때 맨투맨을 입고 다닌다든지, 반바지를 입는다든지 하는 건 안 된다고 해요. 청년을 뽑은 이유는 청년답게 하라고 뽑아놓은 건데 아직은 현실은 그렇게 되기는 쉽지 않아요.”

“소통 방식에 있어서 지역적으로 얘기하면 복장 같은 거예요. 제가 청바지, 운동화 신고 다니면 어떤 분들은 젊으니까 저렇게 할 수 있다, 몸도 가볍다, 보기 좋다, 젊어 보인다 하는데 어떤 분들은 상대 당에 쉽게 앞보일 수 있다고 하는 아주 사소하고 웃기는 부분들인 거고요.”

3. 지역구 대표성과의 충돌

다수의 면담대상자들은 본 연구에 참여하기 이전에도 수 건의 인터뷰를 진행했음을 밝혔다. 인터뷰 목적에 따라 질문의 내용은 달랐지만, 청년정치인인 면담대상자에게 정치적 소회를 묻는 인터뷰가 다수였음을 알 수 있었다. 그런데 면담대상자들은 대체적으로 일전에 응답했던 인터뷰에서 자신을 청년정치인으로 규정하는 것을 부담스러워했다.

“그래서 그냥 우리 지역구 대표, 이런 식으로 얘기하고 다니는 게 그

런 프레임에 갇혀서 청년 의제에만 제가 써먹힐 수 있다고 여겨지는 거
를 경계한 것도 있어요.”

“왜냐하면 전 청년들한테 선택받은 것이기도 하지만 청년 포함해서 다
른 세대들한테도 저는 선택을 받은 사람이기 때문에 청년들만 대변을 할
수는 없거든요. 그럴 거면 비례대표 받죠.”

“내가 아무리 청년 정치인이지만 그냥 나는 청년 세대일 뿐이지, 나를
선출해준 건 지역구 분들이고, 지역구 주민의 대표에서 그 권한을 위임
받았기 때문에 그 목소리가 우선돼야 되지 않을까 그런 생각을 합니다.”

이는 맥락적 조건에서 논할 청년정치인 개념의 양면성 때문인 것으로
분석된다. 인과적 조건 상 자신의 동기와 위로부터의 공천 어느 쪽이든
청년정치인은 신인 정치인이고, 지역의 유권자에게 낯선 인물이다. 이러
한 대표자가 지역구 전반이 아닌 특정 계층만 대표한다는 인식을 만드는
행위는 우월전략이라 볼 수 없다. 청년정치인은 정치인 중 젊은 인물일
뿐이지, 젊음을 위한 정치만을 하는 것은 당위와 명분 모두 잃는 결과로
이어질 수 있기 때문인 것으로 분석된다.

4. 청년정치인 개인의 역량 부족

1) 경험의 부족

“당연히 사람이 나이가 들고 이게 경험이 쌓여 경력이 쌓이면서 네트
워크도 넓어지고, 어떤 분야에서 전문성이든 인지도든 대중성이든 쌓이
게 되는 게 당연하기 때문에 청년 시절에 그런 자본이 훨씬 더 적을 수
밖에 없죠.”

청년정치인들은 정치를 시작하며 태생적으로 두 가지의 경험 부족을
마주하게 된다. 젊은 연령에서 오는 나이 경험의 부족, 초선에서 오는 정

치 경험의 부족이 그것이다. 이는 추후에 청년정치인 양성체계가 제도적으로 정착되더라도 발생할 수밖에 없는 한계이다.

“단점으로는 청년이어서 경험 부족한 것들이 좀 현실적으로 다가오더라고요. 재건축이라는 건 사실 청년의 이슈는 아니잖아요. 재산이 없기 때문에 집을 안 사잖아요. 그러면 이제 우리는 재건축에 대한 이슈는 다뤄서 공부를 해야 되는 거거든요.”

“청년 정치인들은 확실히 경험의 무지가 있죠. 이해관계 속에서 얻는 정보들이라는 게 있거든요. 그거는 확연히 떨어지죠. 우리는 옆집에 누가 사는지 별로 관심도 없는 그런 세대 사람들이니까, 예전에 정치하는 분들에 비해서 밀착성이라든지 이런 부분들이 조금 부족하죠.”

2) 정보의 부족

“조선 때는 현실적인 어려움은 있어요. 왜냐하면 당선된 지 몇 개월 안 된 사람이 몇 십 년차의 구청 공무원 생활을 했던 사람하고 이제 이렇게 뭘 해보려고 하면 안 되죠. 가지고 있는 정보력에서 이미 차이가 너무 많이 나죠.”

기성 정치인들의 경우 지역구에 구축되어 있는 기반과 조직을 바탕으로 지역구 현안에 대한 정보를 수월히 수집할 수 있다. 또한 지역구 조직을 위한 민원 해결 과정에서 오랜 기간 안면을 익히고 지낸 행정부 공무원들과의 관계를 통한 정책과정상 협조 또한 수월히 획득할 수 있다. 조선 혹은 막 정계에 진입한 청년정치인들이 이러한 역량을 갖추기 위해서는 보다 분주히 지역활동에 나서야 하며, 이 과정에서 발생할 수 있는 물리적 한계로 인해 정책현안에 대한 관심도가 저하될 수 있다.

이상의 중심현상을 도식화하면 다음과 같다.

<표 4-3> 근거이론 적용을 통한 패러다임의 도출 ② : 중심현상

관련 진술	하위범주	상위범주	패러다임
조례 제정에도 불구하고 집행 및 예산 부재, 보여주기식 정책	형식적 정책	기존 제도의 부실성	중심현상: 청년정치인의 원활한 정책과정 참여 제약요인 존재
집행으로 이어질 수 없는 조례 내용	비현실적 규정		
정책 필요성을 이해하지 못함, 의제의 심각성을 인지하지 못함	타 세대의 무지	세대 간 인식 격차	
자신이 다루는 의제를 보다 중요시함	세대 간 이해관계 상충		
경직적인 복장 규정	보수적 정치문화		
청년 정치인으로서의 고착화 우려, 지역구 전반의 이해관계 고려	지역구 대표성과의 충돌	이익집단 중복의 문제	
전반적 정책의제에 관한 경험과 지식 부족	경험 부족	역량 부족	
공무원 및 조직 부재로 인한 지역 정보 획득에 한계	정보 부족		

제 4 절 : 맥락적 조건

본 연구의 인과적 조건은 개인적·사회적·제도적 맥락에 따른 청년정치인의 증가 현상이다. 이러한 인과적 조건에 따라 나타나는 중심현상은 기존 제도의 부실성 발견, 세대 간 인식 격차 발생, 지역구 대표성과의 충돌, 청년정치인의 개인적 역량 부족 등 청년정치인이 정책과정을 원활히 수행하는 데 제한요인으로 작용하는 것들이다. 사회적 요구와 정치적 지지를 바탕으로 청년정치인의 수는 증가했으나, 이들이 정책과정에 영향력을 행사하는 데는 여러 난항들이 우선적으로 관찰되는 것이다.

이러한 중심현상은 다양한 맥락적 조건들에 의해 구성된다. 면담대상자들은 크게 청년세대의 정치적 자원 부족, 현 청년 세대에게 보편적으

로 나타나는 부정적 특성, 청년대표성 개념 자체의 모호성, 행정부와의 견제관계 등이 원활한 정책활동을 위한 청년정치인의 정치력을 제약하는 주요 요인이라고 응답하였다. Almond의 정치체계기능 수행모형에 따르면 정치의 기능은 표출된 이익을 결집하여 맥락을 동원, 정책으로 구성해 내는 것이다. 그런데 이익의 결집에 앞서 표출된 이익이 충분하지 않아 정책참여자인 정치인이 이익을 결집할 당위를 확보하지 못하는 것이다.

1. 청년세대의 정치적 자원 부족

정치적으로든 행정적으로든, 청년 정치인들은 청년들의 요구(demand)가 보다 양적, 질적으로 더욱 많이 표출되어야 할 필요성을 역설한다. 정책수요 충족을 위한 예산은 한정되어 있으며, 예산 자원의 배분 당위 중 하나는 정책수요의 타당성이기 때문이다. 수요 없는 선제적 공급보다는, 수요 있는 공급이 안전하다는 것이다. 그러나 여러 맥락적 조건으로 인하여 청년세대는 자신들의 권익을 충분히 표출하지 못하고 있음이 면담 대상자들의 응답으로써 조사되었다.

1) 물리적 시간의 부족

정책의 개념은 ‘바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침’으로 정의된다(정정길, 2011). 정책은 개념의 특성상 정부기관과의 협업이 요구되는데, 청년이 정책참여자로서 활동해야 하는 시간과 정부기관의 업무시간이 동일하다는 문제가 발생한다. 청년은 노동시장의 신규 혹은 예비 진입자로서 자신의 생계를 위한 시간 투자에 따른 부담이 중장년층 이상, 특히 은퇴 이후의 노년층에 비해 높게

소요되며, 정책과정 참여를 위해 투자할 수 있는 시간이 부족할 수밖에 없다.

“두 시, 세 시. 그때가 공무원들이 일하는 시간이니까요. 청년들 그때 한창 일할 때잖아요. 아무도 못 와요. 우리 구의 정책이나 우리 구의 예산에 제한을 받는 상황에서 우리들 얘기를 듣는 게 없는 거예요.”

“방안은 물리적인 방법밖에 없는 거 아시죠? 예를 들어 시간이죠. 가령 청년정책 네트워크는 청년들이 대부분이 위원이다 보니까 금요일 오후 두 시로 잡았던 회의를 다 저녁 시간 아니면 주말 시간으로 빼놨거든요. 그게 아니면 할 수가 없어요. 공무원들과 함께 하면 더 어렵겠죠. 청년들한테 전적으로 맞출 수는 없으니까요.”

2) 청년세대의 무지

Almond의 정치체계기능 수행모형에 따르면 정치는 표출된 이익을 결집해 정책을 형성하는 과정이다. 그런데 이익을 표출해야 할 수혜자가 자신의 권익이 무엇인지 모르거나, 표출 통로(channel)을 알지 못하는 무지의 상태라면 이익의 결집은 요원해진다. 특히 재선을 목표로 하는 정치인은 자신의 잠재적 지지자가 될 수 있는 유권자의 이익을 고려하여 정치행위에 나설 수밖에 없다. 청년정치인에게 청년유권자는 같은 세대로서 공유하는 가치관, 경험 등에 근거하여 자신의 지지자가 될 가능성이 타 세대보다 높지만, 유권자가 자신의 권익 향상을 위한 요구를 선제적으로 표출하지 않는다면 정치인이 청년을 위한 정책을 산출할 유인은 감소한다.

“내가 의견을 낼 수 있는 방법, 직접 출마하고 직접 정치를 할 수 있다는 선택지가 청년들한테는 없어요. 일반적이지 않잖아요?”

“제가 청년들 만나면 왜 젊은 청년 의원들 안 이용하냐고 꼭 얘기를

해요. 그게 무슨 뜻인지도 몰라요. 청년들 입장에서는 어떤 채널을 이용해야 되는지조차도 모르는 경우가 너무 많아요.”

“청년단체가 없을 뿐만 아니라 청년위원회, 청년네트워크 만들어도 자기들을 위한 예산이 뭐가 세워지고 뭐가 세워질 예정인지도 몰라요. 청년들은 청년예산이 삭감되거나 부정적인 질의를 하는 의원을 압박할 줄 몰라요. 안 해요. 그게 가능하다는 선택지가 자기들한테 있는지 몰라요.”

청년 세대가 느끼는 만족이 감각적, 경제적인 것에 치중되어 있다는 분석에 따르면 이들은 물질적 이득에 집중하는 행태를 보일 것이다. 그런데 이러한 이득은 어디에서 발생하는가? 사회의 경제, 문화 시스템으로부터 개인이 안정적으로 자신의 권익을 확보하기 위해서는 제도의 존재 및 그 안정성과 지속가능성이 확보되어야 한다. 즉, 사회를 구성하는 개인이 자유롭게 자신의 효용을 추구하고 이를 외부의 위협으로부터 보호받기 위해서는 제도가 개인의 활동을 보장해야 한다. 개인의 권익이 상당 부분 제도의 보장으로부터 출발한다는 점을 고려한다면, 청년들은 자신의 권익 보장 및 향상을 위한 창구로 제도권, 즉 정치 담론에 보다 관심을 기울여야 한다. 그런데 청년들의 이익 표출은 미흡한 수준에 머무른다는 지적이 지속적으로 제기된다. 응답자들은 이러한 문제의 원인으로 후술할 정치의 금기화 및 정치교육의 부재를 꼽았다.

3) 정치의 금기화

정치혐오는 나쁘거나 바람직하지 않은 것처럼 이야기되지만, 정치인들에게는 매우 좋은 것이다. 정치 혐오 덕분에 유력한 경쟁자의 수가 크게 줄어들기 때문이다. 사회 각 분야에서 크게 성공한 사람들에게 “정치는 절대 하지마!” 라는 말이 애정 어린 덕담으로 건네지는 현실을 생각하면 정치혐오는 정치인들의 기득권을 보호해주는 첩벽이라고 해도 무방할 정

도다. 그래서 정치인들은 늘 명백한 의도를 갖고 그러는 것은 아닐망정 정치협오를 증폭시키기 위해 애를 쓴다. (강준만, 2015)

“정치 얘기 시작하면 정치 얘기하지 마. 학교에서도, 사회에서도 정치라고 하는 것 자체가 편을 가르는 수단이지 토론하는 수단이 아니거든요. 정당 참여 자체가 저조하고 정당 활동도 동원대회 식으로 이루어지고 있는데 어떻게 적극적인 메시지가 나오겠어요. 결국 금기화에서 이어지는 무력감, 실제로 관철되지 않는다는 회의감으로 이어지죠.”

“표출을 확대하기 위해서는 정치의 금기화가 깨지지 않으면 쉽지 않아요. 사실 어느 나라나 자산이 없는 젊은 세대의 정치 참여는 특별히 적을 수밖에 없어요. 우리나라는 진영 갈등이나 이런 문제들이 심해지고 온라인 커뮤니티에서 죽어라고 싸우고 커뮤니티가 굉장히 우물처럼 됐잖아요. 그거를 이제 현실로 끌고 오지를 못하고 있다는 감정, 아예 담론화가 안 돼서 안 돼, 이런 문제들이 아마 청년 정치의 참여를 저어하게 하는 주요한 요소들인 것 같아요.”

면담대상자들의 응답에서도 정치에 대한 논의 혹은 담론을 일상에서 터부시하는 대한민국의 풍토 또한 청년들의 정치적 자원이 빈약해지는데 일조한다는 분석이 제시되었다.

2. 청년세대의 부정적 특성

미디어 문화의 발달 등으로 인해 청년들은 과거에 비해 자신들의 권익이 보장되어야 한다는 사실을 인식한다. 따라서 청년 정치인 공천 등의 확대로 실제 현장에 청년들이 자신들의 정책요구를 표출하는 빈도 역시 자연스럽게 증가했으나, 여전히 청년층의 대다수는 온라인 커뮤니티 상의 이슈 소비에 한정된 역할을 수행할 뿐이다(임명묵, 2021). 이는 온라인에서의 의견 표출이 청년층에게 익숙하며, 그들의 에너지가 결집된 공

간이라는 원인 때문이기도 하지만, 온라인이 오프라인으로 연결되지 못하는 이유는 앞서 논의한 바와 같이 결국 청년들이 가질 수 있을 것으로 기대되는 정치적 효능감의 부재, 정치적 무력감, 나아가 정치의 금기화 등이 원인으로 지목되었다. 그리고 이러한 청년 세대의 정치적 특성은 그들 세대의 일반적 특성에서 기인한다는 응답을 확인할 수 있었다.

1) 개인주의

개인주의 혹은 경쟁적 개인주의(competitive individualism) 문화를 구성하는 사회 관계는 집단성과 규칙성이 모두 약한 경우이다. 이 때문에 집단의 구성원들은 스스로 자유로운 선택을 할 수 있는 여지가 많으며, 개인 자유를 가장 중요시한다. (정용덕 외, 2014)

“내가 내 돈 쓰고 내 시간을 써가면서 (정치)활동을 함으로써 얻는 효용보다 그 돈이랑 시간을 차라리 나한테 쓰는 더 효용이 커서 그런 거 아닐까요.”

“가성비보다는 가심비 이런 얘기를 하고, 내가 당장 손해를 보더라도 재량 차이가 나는 부분에 대해 용서를 못 하는 성향이다, 같은 해석이 가능한데요.”

“자기 시간과 돈과, 노력을 쏟아야 하는데, 젊은 청년들은 자기 개발 할 시간도 없고 자기 먹고 살기도 바쁜데. 요즘 개인주의가 심한 상태인데, 먼저 나서기에 자원이 부족하다는 생각이 들고요.”

청년 세대는 집단적 가치에 동조하는 경향이 적으며, 자신들의 개인적 만족을 우선적으로 추구하면서 조직 및 집단 문화를 변화시키고 있다. 이러 행태는 개인주의 가치의 추구보다는 모든 종류의 책임과 간섭을 거부하고자 하는 감정적 동기가 작동한 결과로 보이기도 한다. (임명묵, 2021) 청년 세대에서 보이는 개인주의 행태의 발현 정도에 대한 측정은 본 연구의 범위를 벗어나나, 정책 현장의 청년정치인들은 청년 세대의

개인주의 문화를 체감하고 있음을 응답하였다.

2) 리더(구심점)의 부재

면담대상자들은 청년 리더, 혹은 청년정책의 구심점이 될 인물 혹은 공간의 부재에 대하여 중점적으로 응답하였다. 정책대상자가 자신의 이익을 표출할 수 있는 정치적 방법으로 소극적인 차원에서는 투표 참여, 적극적인 차원에서는 직업정치인이 되는 것 등을 꼽을 수 있다. 투표 참여와 직업정치인이 되는 것 사이의 중간적 차원에서, 이익표출과 결집에 있어 조력의 역할을 하는 중간 리더의 존재가 청년정치인에게 요구되거나 정책현장에는 청년정치인의 수조차 부족한 것이 현실이라는 인식에서 기인한 응답으로 파악된다.

“그럼에도 불구하고 이제 일반 청년보들의 교두보가 없다 보니까 이익 표출이 아직까지도 미흡하다라고 보는데요.”

“각 세대가 좀 잘 어울려져서 의회 안에 진입하는 굉장히 중요하다. 다만 지금은 젊은 사람들이 워낙 없어서 젊은 사람들이 좀 많이 들었으면 좋겠다.”

“사실 리더를 하려면 자기 시간과, 돈과, 노력을 쏟아야 하는데, 젊은 청년들은 자기 제발할 시간도 없고 자기 먹고 살기도 바쁜데. 먼저 나서서 리더가 많이 부족하다라는 생각이 들고요.”

“주체가 되게 중요해요. 우리가 세상 모든 사람들을 만날 수 없기 때문에 활동하는 중심 인물들과 계속 소통하면서 이 사람들이 필요한 것도 만들어주고 계속 지원해 줘야 되고. 나를 만나면 지원받는다 고 하는 시그널을 명확히 줘야 돼요. 저 사람이 통로야 이런 느낌의 상징이 되어줘야 할 필요가 있어요.”

리더, 혹은 구심점으로서 진입한 청년들은 정책선도자(policy entrepreneur)로서 청년정치인의 정치적 부담을 덜어내는 역할을 수행

할 수 있다. 기존에 청년정치인들이 모두 도맡아 해야 했던 이슈 발굴 및 의제 형성, 이익 결집 및 정책 제안 등의 역할을 수행할 수 있는 신규 집단의 등장 필요성이 제기되는 것이다.

3) 덕성의 부재

정치학자 토크빌은 세대를 넘어 정치적 온전함을 지지하는 마음의 습관을 가꾸어가는냐에 따라 민주주의의 미래가 결정적으로 좌우한다고 주장했다. 토크빌이 말하는 습관이란 단순히 정서만을 가리키는 것이 아니며, 인간이 지닌 다양한 관념, 그들 사이에 존재하는 여러 의견, 생각의 습관을 형성하는 이념의 전체 범위다. 따라서 토크빌은 이 단어를 인간의 도덕적이고 지적인 상태 전체를 가리키는 것으로 사용한다. (Tocqueville:2004, Palmer:2012 재인용)

“저는 이념적으로 공동체주의의 회복을 얘기하거든요. 저는 샌들 류의 공화주의에 가까운 자라서 사회적인 덕성에 대해서 관심이 많아요. 이게 회복되지 않으면 아무리 개인주의, 자유주의 얘기하더라도 기본적으로 갖춰야 될 것들이 있는데 저는 지금 청년들이 그걸 완전히 잃어버렸다고 생각합니다.”

토크빌은 시민들이 적극적으로 결사체를 만들고, 민주주의의 기반을 닦을 수 있도록 스스로의 힘으로 활동하고 중앙 권력을 견제하는 것을 보았다(Tocqueville:2004, Palmer:2012 재인용). 그러나 대한민국의 청년들은 이러한 정치적 덕성을 충분히 보유하고 있는가? 급격한 산업화를 거치며 경제적 이해관계가 중심이 되어 성장한 사회는 마야흐로 AI의 등장과 더불어 시민이 담론을 형성할 공론장의 형성 가능성조차 감소시키고 있다. 사고의 형성과 표현마저도 AI가 대체가능한 영역이 넓어지는 기술 발전의 시대에 청년 세대에게 기대할 수 있는 덕성의 크기에 우려

가 제기되었다.

3. 청년대표성 개념의 모호성

선행연구는 ‘청년이 청년을 대표하는가?’ 라는 연구질문에 근거하여 청년이 청년정치인의 정책참여 실태를 분석하고, 청년의 대표성 제고가 필요함을 역설하였다. 그러나 청년이 청년을 대표해야 하는가? 와 같은 질문에 대한 후속 질문에 대한 적절한 응답은 제시되지 못했다. 청년은 청년만을 대표해야 하는가? 시민단체, 이익집단 등 자신이 속한 조직의 구성원을 대표해 권익을 주장하면 그것이 곧 정치적, 정책적 참여인 민간조직의 활동과는 달리 정치적 참여는 공적 활동으로서 다양한 이해관계의 조정이 필요하다는 측면에서 청년대표성 개념의 재고를 요구하게 된다.

1) 청년대표성 개념의 한계

“노인문제든 여성 문제든 기후 문제든 여러 가지 문제에 청년의 방법론과 청년의 시각에서 보는 게 중요한 거지, 청년이 청년을 대표한다고 생각하지 않습니다. 왜냐하면 한 지역의 대표자 직은 나이와 상관없는 겁니다. 저희가 청년을 대변한다, 청년 비례대표라면 당연히 청년 정책들만을 전문 무기로 삼아야겠죠.”

지역 단위 소선거구제가 중심이 되어 이루어지는 현재의 선거제도 하에서 지역을 대표하는 정치인은 청년 이슈와 같이 특정 의제에 치중하여 정책에 참여하기 어렵다. 대의민주제 하에서 유권자-정치인 관계를 주인-대리인 이론에 따라 파악한다면 대한민국 정치체계는 자유위임 관계에 해당한다. 청년인 의원이 청년만을 대표해야 할 의무는 없으며, 이는 지역구의 경우 또한 마찬가지다. 일부 지역 주민들의 의사에 반할지라도

정치인은 지역 전반의 발전을 위하여 일부 지역민의 권익과 배치되는 활동을 할 수 있으며, 이러한 행위에 따르는 정치적 책임 역시 정치인의 몫이다. 그런데 청년 의제의 경우 정책대상자인 청년층의 관심이 미흡한 결과 선출된 청년정치인 혹은 청년대표가 청년층의 이익을 경시하더라도 져야 할 정치적 책임의 크기가 적다. 이는 청년정치인이 청년대표성 개념에 따라 청년정책과정에 적극적으로 임해야 할 지속성을 약화한다.

2) 청년정치와 청년정책 간 상관성 모호

선행연구 및 다수의 연구는 청년정치와 청년정책 간 상관성을 긍정하며, 최근에는 인과관계를 검증하려 한 시도 또한 존재하였다. 그러나 실제 청년정치인인 면접대상자들에 응답에서는 청년정치인이 과연 청년정책을 잘 수행할 것인가에 대한 의문이 제기되었다.

“제가 하면 할수록 느껴지는 게 청년들을 위한 정치와 청년들이 하는 정치는 사실은 전혀 다른 리그인 것 같아요.”

“물론 요즘 젊은 사람들이 느끼는 문제를 아젠다화 시킬 수 있는 건 젊은 정치인인 건 맞거든요. 기성세대는 잘 이해하지 못하는 그런 트렌디한 문제들이 있거든요. 저는 청년 정치인들의 정치와 청년을 위한 정치에 거의 유일한 가격은 그저 하나밖에 없다고 생각합니다.”

“냉정하게 얘기해서 기성 정치인들 가운데서 깨어있는 사람들이 많아지는 게 청년 정책을 위해서 과감한 결단을 할 수 있는 사람들이 많아지는 게 오히려 수혜자들을 위해서 훨씬 더 유리하다는 생각까지도 하고, 정치를 하면 할수록 청년 정치인들이 많았다고 해서 청년들을 위한 정책이 많아졌는가는 잘 모르겠고, 청년들을 위한 정책이라는 개념도 되게 이상한 개념이라고 생각해요.”

이러한 응답은 ‘청년정책’ 개념의 혼선으로부터 유발된다. 선행연구

중 일부는 개념의 조작화 시 ‘청년’이라는 키워드가 포함된 법령을 청년 정책으로 규정하여 연구를 수행하였다. 그러나 표제에 청년이 포함되지 않는 의제들인 연금, 교육, 노동 분야의 다양한 의제들 역시 청년의 권익과 밀접히 연관되는 거시적 정책분야에 속한다. 청년정치인들은 어느 범위까지를 ‘청년 대상 정책’에서 자신이 수행할 ‘청년정책’으로 규정하고 정책과정에 참여할 것인가? 이에 대한 연구 또는 인식은 아직 부재한 것이 실정이다.

3) 청년정치인에게 요구되는 양면성

앞서 논의한 보수적 정치문화라는 맥락적 조건이 확장된 결과 청년정치인 개념의 양면성이 등장한다. 보수적 정치문화가 문화 자체라면, 이 문화의 정착 결과 청년정치인에게 서로 상반되는 품성의 요구가 동시에 발생한다.

“청년으로서 저에게 기대하는 부분이 양날의 검이에요. 청년이 청년다워야지 라고 얘기하는 분들이 한편에 있는 반면 다른 한편에서는 그래도 정치인이니 정치인에 맞는 기성 정치의 논리를 요구할 때도 많아서요. 두 개 요구를 같이 들어야 되는 청년 정치인의 고충이 있습니다.”

이러한 양면적 요구는 실생활로부터 유리된 정치가 고착된 정치풍토 때문인 것으로 진단할 수 있다. 정치는 격식을 갖춘 것으로, 실생활의 문제 해결보다는 이념적인 것으로 인식되며 나아가 금기화가 미덕으로 일컬어질 만큼 민감한 영역이 되어버린 것이다. 기존의 정치문화에 문제점이 있으며, 변화가 필요하다는 사실을 인지함에도 불구하고 이미 익숙해진 형식과 절차에 급격한 균열이 발생하는 것을 원하지 않기 때문에 체계에 신규 진입한 청년정치인들에게 양면적 덕성이 요구되는 것이라 판단할 수 있다.

4. 행정부와의 관계

현대 행정의 역사적 제도화 과정에 초점을 두어 삼권분립을 전제로 할 때, 행정이란 입법 및 사법과 함께 구분되는 영역, 즉 행정부를 의미한다. 여기서 행정이란 법령의 구체화를 위한 수단이다. (김규정, 1997; 정용덕 외, 2014 재인용) 이러한 행정의 개념징표에 따를 때, 입법부에서 제정한 법령을 정책으로서 실현하기 위해서 필연적으로 행정부와의 긴밀한 관계가 형성된다.

입법부는 국민에 의해 선출된 대표들로 구성되는 민주적 정당성을 가진 기관이며, 행정부는 입법부가 제정한 법령을 구체적인 정책으로 집행하는 기관으로서 집행을 위한 권한을 법령에 의해 획득한다. 즉, 입법부가 선출된 권력으로서 국민으로부터 직접 권리를 위임받는다면 행정부는 권리가 아닌 권한의 행사를 위한 자원을 법령에 의해 제한적으로 위임받을 뿐이다. 입법부는 권력의 수임자로서 행정부가 권한을 적절하게 행사하는지 감시할 의무를 가진다. 그러나 입법부에게는 자체적으로 정책을 집행할 자원이 부재하기 때문에 입법의도의 실현을 위해서는 행정부의 협조가 필수적이다. 또한 행정부의 장은 거부권 혹은 재의요구권을 행사함으로써 입법부에 대한 견제를 실현할 수 있다²⁾³⁾⁴⁾⁵⁾.

-
- 2) 대한민국헌법 §53② 법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회 중에도 또한 같다.
 - 3) 지방자치법 §32③ 지방자치단체의 장은 이송받은 조례안에 대하여 이의가 있으면 제2항의 기간에 이유를 붙여 지방의회로 환부하고, 재의를 요구할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 조례안의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 있다.
 - 4) 지방자치법 §120① 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.
 - 5) 지방자치법 §121① 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.

1) 행정부의 비협조

“일단 공무원들이 너무 싫어했어요. 공무원들이 이제 복지 예산이 들어가지니까 한번 세워지면 어떻게 되나 싶기도 하고.”

“우리나라는 중앙정부와 국회의 관계도 그런데 의회가 훨씬 더 약하거든요. 행정부. 지자체에서는 더 하고요. 결국 근본적인 문제는 젊은 의원 이어서 내가 파워가 없었다기보다는 그냥 의원 자체의 파워가 적기 때문에 일이 안돼요.”

행정부와 입법부의 본질적으로 감시와 견제 관계를 가지며, 사안에 따라서는 협조도 진행한다. 행정부의 공무원들이 청년정치인이 제안한 정책이라는 이유만으로 정책제안에 비협조하였다는 응답은 나타나지 않았다. 맥락적 조건에서 나타난 바와 같이 청년정치인들은 경험과 정보 등 정책과정에서 요구되는 역량에서 기존 정치인들보다 미흡하다는 약점을 가지지만, 이를 이유로 청년정치인에게 비협조적인 행정부 공무원의 행태는 나타나지 않은 것이다. 오히려 행정부의 비협조는 정책에 내재되어 있는 이해관계로 인한 수혜집단 간 충돌 및 이로 인한 행정부로의 민원 제기, 해당 정책을 집행함으로써 예상되는 조직의 추가적인 자원 소모, 일선관료의 피로도 증가 등 정책 자체가 포함하는 갈등 가능성을 우려해 발생하는 경우가 다수인 것으로 분석되었다.

2) 예산 부족

청년 대상 정책은 갓 자리를 잡았거나 신규 집행이 필요한 경우가 다수이며, 신규사업의 경우 원점부터 정책을 설계해야 하는 경우가 많아 행정부의 협조가 필수적이다. 그러나 지방행정에 편성되는 예산은 한정적이며, 중기재정운용계획 등에 의해 체계적으로 예산을 운영하여 재정

건전성을 확보할 필요가 존재하므로 당장 청년대상 정책이 필요하다더라도
재원 부족으로 인하여 정책 설계가 어려워지는 경우가 발생한다.

“우리 구에서 이런 걸 하고 싶은데, 예를 들어 푸드트럭은 차가 하나
에 4-5천 하더라고요. 5개가 필요합니다. 2-3억이 필요하겠죠. 구매를 해
서 대여를 해 줘야 하는데 구에서 2-3억 하기가 쉽지는 않거든요.”

3) 기존 조직구조의 경직성

청년은 세대적 개념일 뿐, 그 내용은 행정부 내 여러 부서에 걸쳐 있
는 경우가 많아 청년사업의 내실 있는 진행을 위해서는 행정부 내 조직
개편이 요구되는 경우가 있다. 정무적인 문제이므로 Kingdon의 정책흐
름모형에서 제시하는 네 가지 요인이 결합해 정책의 창이 열리는 동인이
필요했다.

“(선거 기간에) 구청장님 캠프에 이미 제가 들어가서 거기에서 청년
정책은 어떤 걸 해야 된다. 미리 구정의 중요한 방향 중 하나로 설정을
해줬던 거죠. 그래서 당선된 이후에 만들었을 때 청년 관련 부서가 만들
어진 거예요.”

“청년 부서를 신설하기 위해서는 어디에 어떤 초점을 맞춰야 될까라는
것들이 선행이 돼야 되는 거거든요. 그런 것들이 아직 구청 차원에서는
수요조사가 안 돼 있어요.”

조직구조는 특성변수로 복잡성(complexity), 공식성(formalization), 집
권성(centralization)을 가지는데, 일반적으로 공공조직은 세 변수의 특성
이 모두 강하게 나타난다. 특히 관료제 하에서는 공식적 규범에 의해 조
직의 권한과 관할범위가 규정되므로 조직개편의 당위성 이외에도 법령의
개정 등 다양한 요소가 고려되어야 하므로 조직개편을 통해 정책수요 변

화에 대한 신속한 대응을 하는 데 어려움이 존재한다.

이상의 맥락적 조건들을 도식화하면 다음과 같다.

<표 4-4> 근거이론 적용을 통한 패러다임의 도출 ③ : 맥락적 조건

관련 진술	하위범주	상위범주	패러다임
청년세대의 노동시간과 정책과정 진행시간이 겹침	청년세대의 물리적 시간 부족	청년 세대의 정치적 자원 부족	맥락적 조건: 청년정치인의 원활한 정책과정 참여를 제약하는 요인들이 다수 존재함
정치의 필요성을 인지하지 못함, 타 세대에 비해 정치의 역할에 대한 인식이 미흡함	청년세대의 무지		
투쟁하는 정치, 피로도, 무력감과 회의감 발생	정치의 금기화		
자신의 생계 유지에만 관심	개인주의	청년 세대의 부정적 특성	
청년정치인의 절대적인 수 부족, 이익을 결집할 인물의 부재	리더(구심점)의 부재		
소외된 청년의 문제	덕성의 부재		
정치인은 특정 세대가 아닌 지역구민 전체를 대표해야 함	청년대표성 개념의 한계	청년대표성 개념의 모호성	
청년정치인의 역할은 특정의제 발굴에 그침, 정책은 가용자원이 많은 기성정치인이 유리할 것	청년정치와 청년정책 간 상관성 모호		
청년의 신선함과 기성정치의 문법을 동시에 요구함	청년정치인에게 요구되는 양면성		
업무량 증가에 대한 우려	행정부의 비협조	행정부와의 관계	
한정된 예산	예산 부족		
조직개편은 정무적 문제임	기존 조직구조의 경직성		

제 5 절 : 작용·상호작용: 행동전략

사회적 요구와 지지라는 인과적 조건의 성립 결과 청년정치인들은 정계에 입성한다. 이들은 동년배 정책대상자인 청년들의 지지 및 결집 부족, 청년대표성의 모호한 개념, 행정부와 의 견제관계라는 입법부 및 정치본연의 역할과 같은 맥락적 조건 하에서 청년대상 정책과정 수행의 난항 발생이라는 중심현상을 마주하게 된다.

이러한 상황에서 청년들은 개인적·사회적 자원을 동원하여 행동전략을 선택한다. 청년세대의 신선함, 유연성, 기술에 대한 높은 습득력을 기반으로 한 정보 획득능력 등 중장년 및 노년층에 비해 우월한 업무성과를 낼 수 있도록 개인적 자원을 적극 활용한다. 또한 청년정치인들은 기성정치인들과 달리 이념 정치로부터 상대적으로 자유로우며, 지역 기반의 약소는 반대급부로 지역 내 이해관계자들과의 느슨한 정치적 채무관계를 형성해 특정 이익집단에 의해 좌우되지 않는 합리적인 의사결정을 가능하게 만드는 동력이 된다.

1. 개인적 자원의 동원

1) 신선함

청년정치인은 존재 자체로 시민에게 신선함을 가져올 수 있다. 기존에 접하지 못했거나 드물게 접했던 청년 세대의 정치인이 생활 범위 내에 존재하며, 자신의 민원을 해결할 수 있는 정책과정의 공식적 참여자라는 사실은 시민들에게 정치에 대한 의식을 환기(refresh)하는 계기가 되기 때문이다.

“청렴의 이미지가 강하죠. 신선하고, 이 친구는 그래도 나이 먹은 분들하고는 좀 다르겠지, 깨끗하게 하겠지라는 것들이 있어요.”

“젊기 때문에 기존에 관습대로 되어왔다고 하는 거를 건드려봐요. 저는 이게 청년스러움이라고 생각하는데, 오래도록 장기적으로 유지되어야 하는 사업이 있는 반면에 그렇게 되다보면 고이게 되고 썩게 되잖아요. 그럼 계속 신선하게 너트를 조이고 기름도 채워주고 이거 문제가 있는 거 아니냐 하는 질문도 해주고요.”

정치의 형태로 정책참여를 시작하는 단계에 선 청년정치인들에게 지역구 시민들의 우호적 반응은 중량감 있는 자산으로 기능하였음이 분석되었다. 청년정치인이 정책과정에 참여 시 자신의 의사를 밝히는 데 있어 지역구민의 협조적 태도는 원활한 이익 결집 및 타당성 있는 정책 설계의 가능성을 제고한다. 또한 시민들이 자신의 잠재적 지지자라고 인식하는 행위는 청년정치인들에게 심리적 안정감을 주는 등의 긍정적인 효과도 유발하는 것으로 파악되었다. 한편 기존 정책의 문제점을 발굴해 정책의 효과성 및 효율성을 증대시키는 데도 청년정치인의 신선한 시각을 적극 활용한다는 사실도 관찰되었다.

2) 소통의 원활함

“지역 현안을 다루면서 어느 당을 지지하시는 분이든 일단 호의적으로 다가오세요. 다른 당을 지지하시는 분들도 ‘젊은 정치인이시네요? 이것 좀 해주세요.’ 라고 말씀을 해주세요. 다른 분이려면 당색에 따라 말씀 안 하시는 경우가 있는데 청년 정치인이면 좀 더 호의적으로 다가온다는 거, 그것이 좀 더 소통이 잘 된다는 효과가 있겠죠.”

“젊은 사람들이 좀 유리한 거는 상대적으로 그 지역에서 오래 활동하신 기성정치에 비해서 소통을 할 때 스스럼 없는 것, 우리끼리 끼리끼리 얘기하는 게 좋기 때문에 훨씬 자유롭죠.”

청년정치인들은 자신이 가진 강점 중 높은 소통능력을 자원으로 활용하여 정책과정에 참여한다는 사실이 분석되었다. 청년 유권자들은 동년배인 청년이 정치에 참여함으로써 자신들의 권익을 보장해 줄 것이라는 기대, 중년 이상의 유권자들은 젊은 사람이 자신을 대신하여 지역구의 권익을 보장하기 위해 노력한다는 대견함 등을 가지고 청년정치인을 스스로 없는 자세로 대한다. 때문에 청년정치인은 타 세대의 정치인보다 시민들과 소통하는 데 있어 상대적으로 심리적 장벽의 높이가 낮고, 이를 적극적으로 활용하는 행동전략을 취하는 것으로 나타났다.

3) 뛰어난 업무능력

면담대상자들은 공통적으로 청년정치인들의 높은 업무능력에 대해 응답하였다. 청년정치인들은 자신이 보유한 타 종류의 개인적 자원들과 더불어 자신이 맡은 업무에 대해 전문가적 책임성을 바탕으로 열의를 다하며, 자신의 역량을 바탕으로 의정활동에서 두드러지는 성과가 나타난다고 응답하였다. 면담대상자들은 동일 지역구 및 정당에 소속된 다른 청년정치인들도 자신과 대동소이한 모습을 보인다고 응답하였다.

“젊은 사람들이 일을 확실히 잘해요. 진짜 확실히 일을 잘하고 정말 일을 해요. 공금만 세금만 축내고 앉아있는 게 아니라 일을 해요. 자격이 안 되는 의원이 얼마나 많아요? 근데 젊은 의원들은 확실히 열정이 있고 뭔가를 일을 하려고 해요.”

“의욕과 속도의 차이인 것 같아요. 그래도 청년들을 주변에서 뵈고 다른 기성 정치인분들하고 비교를 해보면 확실히 의욕이나 속도 면에서 강점이 있는 것 같아요. 좀 더 의욕이 있고, 정보가 좀 더 빠르다 보니 실질적으로 문제를 해결하는 과정을 좀 더 빠르게 할 수도 있고요.”

“당일 피드백 줘요. 그러니까 이렇게 바로 피드백이 올지 몰랐다. 내가

누구한테도 말하고 말하는데 다 묵묵부답이었는데 나한테는 당일 피드백 온다. 젊은 사람들은 그렇게 해요.”

“결산 때 행정부에서 미리 자료를 보내주죠. 젊은 사람들은 하루 이틀 집중해서 다 읽고 들어와요. 그런데 연세 있는 의원께서는 회의장 오셔서 읽기 시작해요. 그리고 자료 내용을 질의하시는 게 아니라 단어 뜻이 무엇인지 질문을 하세요.”

“나이 든 사람들 얘기하면 답답하더라, 이때까지 그랬는데 젊은 사람 와 가지고 무슨 얘기하면 착착 알아듣고 얘기하면서 대안도 제시하고 관계도 맺고 이러면 되게 좋아하세요.”

면담대상자 중 일부는 구민 또는 공무원의 평가를 근거로 우수 의정활동상을 다회에 걸쳐 수상하는 등의 성과를 보였다. 그러나 많은 연구에도 불구하고 바람직한 지방의원의 의정활동이 무엇인지에 대한 객관적인 평가기준이 마련되어 있지 못하다. 지방의원의 의정활동성과에 대한 평가를 내릴 기준이 없는 것이 현실일 뿐만 아니라 지방의정에 대한 평가시행체계는 주기적이지 못하였으며, 지속성을 갖고 있지 못하고 있는 실정이다. 또한 의정활동에 대한 성과측정은 변별력을 갖지 못하는 지표들을 선정한 문제와 부분적인 평가에 그친 경우가 많았다. (고경훈, 2015) 선행연구에서는 크게 대표기능, 입법기능, 의결기능, 통제기능 등으로 나누어 지방의회 의정활동 성과평가지표를 선정했다(서울특별시의회:2009, 박태현 외, 2017). 지표에는 연평균 조례건수, 감사건수, 시정질문건수 등이 있으나, 사용되는 지방자치단체마다 상이하며 고경훈(2015)의 지적과 같이 지방의정에 대한 평가시행 및 주기가 체계적이지 못하다는 한계가 있었다. 본 연구의 분석은 청년정치인들과의 면담을 통해 획득한 질적 자료 분석을 통해 이루어진 것으로서, 청년정치인들이 실제로 높은 업무능력을 통해 유의미한 의정활동 성과를 거두는지에 대해서는 후속연구로서 성과지표의 체계적 개발 및 적용을 통한 실증적 검증이 이루어질 필요가 존재한다.

4) 주변 정치인의 협조

청년정치인들은 의회 업무가 처음인 경우가 대부분이다. 의회 사무국 등의 인턴, 직원으로서 간접적으로 의회 경험을 갖추고 직업정치인의 영역에 입문하는 경우도 존재하나, 대다수 청년들은 직업으로서 의회에 근무하며 자신의 의제를 정책으로 전환하는 데 생소함을 느끼게 된다. 때문에 청년정치인들은 자신의 경험 부족을 극복하기 위한 수단으로 선배 및 동료 의원들에게 조언을 구하는 행태를 보였으며, 행정부에 비해 절대적인 구성원 숫자가 적은 의회 내부에서의 협조는 대체적으로 원활한 것으로 나타났다.

“다른 의원님들한테 조언을 많이 들어요. 혹시 제가 실수하거나 제가 잘못된 게 있나요. 무조건 여쭙보고, 또 질의하기 전에 이런 내용에 대해서 좀 질의하려는데 어떨까요라고 선배한테 여쭙봐요.”

이러한 선후배 간의 유대는 비단 의회에서만 나타나는 특수한 관계가 아니며, 일반적인 직장에서도 흔히 관찰되는 것이다. 다만 의회에서의 특수성은 경험의 차이로 인한 가용 자원의 불균형이 존재함에도 의원 개개인은 모두 법적으로 동등한 의원의 자격을 가진다는 것이다. 한편 세대 차이로 인하여 관계 형성이 어려운 행정부 공무원들과의 관계 또한 행정부 관리자 직급의 공무원들과 연배가 비슷한 선배 정치인의 도움으로 활로를 찾을 수 있다는 응답도 제시되었다.

2. 사회적 자원의 동원

1) 정책의제의 약한 당파성

지방의회의 정책의제는 국회의 의제에 비하여 상대적으로 덜 이념적이

며, 보다 생활밀착형 의제라는 특징을 가진다. 극단적인 형태의 이익갈등이 아니라면, 이익갈등은 이념갈등보다 관리 측면에서 조절이 수월하게 여겨진다. 청년정치인들은 이러한 특수성을 적극 활용하여 사회적 문제의 해결가능성에 집중하는 행태를 보였다. 또한 청년정치인의 정치 경력이 짧아 상대적으로 당파의 색채가 열게 나타나 정책의제를 다룸에 있어 이념갈등이 발생할 가능성이 낮게 나타난다는 응답이 제시되었다.

“밖에 나가서 사람들을 만나다 보면 소위 말하는 이념적인 아젠다들로부터 자유로워집니다. 저희가 전통적으로 다루지 않았던 아젠다들을 많이 만나게 되고, 이거는 우리 당에서 다루는 이슈가 아닙니다, 하게 되는 이슈는 없는 거죠. 지역 이슈들은 거의 다 밸런스 이슈입니다.”

“어느 한 정당에서 좀 팬시(fancy)한 정책을 내면 양당은 금방 복사해요. 그렇게 서로 상호 복제를 해가면서 이제 정책에서는 더 좋은 효과가 있을 거라고 생각하고요. 상호 정책에서는 가치관이 좀 드러나지 않아요.”

청년정치인들은 이와 같이 낮은 정도로 나타나는 이념 갈등을 유리한 자원으로 활용하여 최대한 정책이슈에 집중하려는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 이는 이념갈등을 행동전략으로 동원할 시 기성 정치문법에 자신이 다루고자 하는 의제가 편입되어 정책과정이 구태화될 가능성을 방지하고자 한 것으로 분석할 수 있다.

2) 정치적 채무관계 부재

청년정치인들의 정치경험 부재 및 미흡은 기성 정치인들에 비해 약한 자원이라는 맥락적 조건으로 구현된다. 그런데 이러한 약점은 오히려 강점으로 기능하기도 한다는 응답을 받을 수 있었다.

“선거나 지역 주민들 민원을 받을 때 기동력이 훨씬 좋아요. 주민들의 어떤 지역 관리 같은 것에 대한 기대, 기성 정치인들이 가면 좀 더 밥도 좀 사야 되고 하는데 젊은 사람들한테는 그런 걸 기대하지 않고 해서 훨씬 저비용으로도 지역 관리가, 선거가 됩니다.”

“(공천헌금과 관련하여) 청년들은 누구에게도 빚진 게 없고 부채 관계가 없거든요. 그러니까 진심으로 시민들을 위해서 당당하게 말할 수 있죠.”

“민주주의자들이 생각하기에 프로시듀어(procedure)가 올바른 결정이냐 아니냐의 기준이에요. 퍼포먼스는 나중 문제죠. 이게 정상적인 얘기인데 이걸 못한 이유가 이익관계의 네트워크 때문이에요. 청년들은 상대적으로 거기로부터 자유롭습니다. 그러니까 해야 할 일들을 추진할 수가 있죠.”

다수의 청년정치인들은 정치적 필요성이라는 인과적 조건 하에서 정치에 입문 혹은 등용되었다. 이는 정책과정에 참여하기 위해 지역구에 투자하는 자신의 자원, 지역구에서 받는 이익집단과의 이해관계 형성의 정도가 낮음을 의미한다. 이는 청년정치인으로 하여금 자신이 정치인으로서 실현하고자 하는 가치의 실현, 즉 개인적 동기라는 인과적 조건과 더불어 유리하게 작용하였으며, 특정 이익집단의 이해관계에 매몰되지 않고 합리적으로 정책과정에 참여할 수 있는 행동전략을 취하게 만드는 동인으로 작용하였다.

3) 행정부의 협조 유도

면담대상자들에 따르면 청년정치인이 수행하고자 하는 청년정책에 대해 거부감을 직접적으로 표출하는 행정부의 행태는 나타나지 않았다. 행정부에 대한 감시 및 견제는 의회 본연의 역할이고, 청년정치인이 해당 역할을 수행한다고 해서 수행 주체가 청년이기 때문에 장년층 이상의 경력직 공무원들이 직접적으로 불쾌감을 표출하는 경우는 관찰되지 않았

다.

“제가 무시를 당한다면 다른 의원님들도 화를 내 주세요. 구청 직원들이 구의원들을 낮게 본다고 생각해서 그런 상황이 대놓고 일어나지는 않는 것 같아요.”

“과장님 정도 돼야 사업들을 전체적으로 좀 꿰뚫고 하는데, 과장님들 같은 경우는 재하고 좋은 관계를 유지하는 게 좋겠다. 라고 생각되게 만드는 거죠. 내가 장기적으로 당신의 인사권자가 될 가능성이 있는 사람 중에 한 명이야. 라고 하는 시그널을 정확히 들어가 게 하죠.”

다수가 초선 혹은 정계에 갓 진출한 청년정치인들은 자신이 수행할 수 있는 역할범위에 대해 조심스럽게 접근할 필요가 있었으며, 따라서 행정부와 관계 형성에 있어서도 일방적 통제 및 긴장관계보다는 상호 협력 및 존중을 모토로 업무를 수행하는 경우가 다수 관찰되었다.

이상의 논의를 바탕으로 패러다임 모형 하 청년정치인들의 행동전략을 도식화하면 다음과 같다.

<표 4-5> 근거이론 적용을 통한 패러다임의 도출 ④ : 행동전략

관련 진술	하위범주	상위범주	패러다임
청렴, 관습의 타파	신선함	개인적 자원 동원	행동전략: 가용자원을 동원해 중심현상 에서 나타나는 어려움을 극복하고 자 함
당색에 의한 선입견으로부터 자유로움, 동일 세대와의 소통가능성 높음	소통의 원활함		
열정, 의욕, 속도, 성과, 준비성, 지적 수준	뛰어난 업무능력		
조언, 사전 조율, 인적 네트워크	주변의 협조	사회적 자원 동원	
지역의 밸런스 이슈	정책의제의 약한 당파성		
저비용 지역관리 가능, 공천헌금 부재로 인한 책임정치 가능	정치적 채무관계 부재		
동료 의원과의 협조, 자신의 장래성 강조	행정부의 협조 유도		

제 6 절 : 결과

청년정치인들은 청년 대상 정책과정에 참여함에 있어 수혜집단의 이익 표출 미흡, 그로 인한 이익결집의 어려움이라는 맥락적 조건 하에서 청년의제를 정책과정의 핵심이슈로 등장시키는 데 어려움을 겪는 중심현상을 마주하게 된다. 청년정치인들은 이러한 악조건 하에서 자신이 동원할 수 있는 개인적·사회적 차원의 자원을 동원해 행동전략을 구성한다. 청년 세대만이 정치에서 가질 수 있는 신선함, 업무능력을 바탕으로 당면한 정책문제를 해결하고, 이 과정에서 의회-정당-시민사회-행정부 간 관계를 자신에게 유리한 방향으로 유도한다. 이러한 행동전략의 결과 청년정치인들은 정치적·정책적 측면에서 유의미한 결과를 도출해 내었다.

1. 정치적 측면

1) 정치행위를 통한 권력 행사

Easton에 따르면 정치는 한정된 자원의 권위적 배분 과정이다. 즉, 정치는 개념징표 상 필연적으로 권력(power)이 동원된다. 청년정치인들은 자신이 수행하고자 하는 역할에 대해 권력이 필요하다는 사실을 인지하고 있었으며, 적재적소에 이를 활용하는 모습을 보였다.

“직업 정치인에게는 권력 의지, 나는 뭐가 하고 싶기 때문에 권력을 잡을 거야라고 하는 의지가 있어야 해요.”

“새로운 유권자 집단을 조직하는 방식, 기존의 동네에 아는 사람들로 꽉꽉 채워져 있을 것 같은 그 공간에 청년 정치인이 파고들기 위해서는

어떻게 정치 행위를 해야 되느냐에 대한 이야기인 거죠.”

“조선이 갖고 있는 정치적 영향력이라고 하는 게 제한되어 있어서 공격에 굉장히 취약해요. 숫자로 표현하긴 힘들지만 정치력이라는 게 있습니다. 여러 공적, 사적인 관계를 통해 정치력이란 걸 만들고, 그런 거를 통해서 자기가 원하는 바를 이뤄내야 돼요.”

“주민들의 목소리를 누군가는 대변을 해야 되고 아젠다화해서 던져야 되는데. 저는 그들의 목소리를 대변만 해줘도 공론화가 잘 된 거죠. 애초에 없는 내용이었으니까요. 이런 것들은 되게 냉정한 얘기지만 스피커의 파워가 좀 있어요.”

면담대상자들은 의회-행정부-시민사회 간 관계에서 자신이 보유한 자원(resource)을 활용하지 않으면 유의미한 성과가 도출될 수 없다는 사실을 알고 있었다. 때문에 보유자원이 적재적소에 배치될 수 있는 다양한 행동전략을 취했으며, 이는 정책과정에서의 권력 행사로 나타났다.

2) 기성세대의 지지

청년정치인들은 청년의 대표일 뿐만 아니라 지역시민 전체의 대표였다. 따라서 정책과정에 참여함에 있어 청년의제뿐만 아니라 지역구 전반의 의제에 대해 관심을 기울이는 균형 잡힌 시각을 유지하였으며, 세간에서 우려되는 지역 기성세대의 불신 발생을 미연에 방지할 수 있었다.

“오허려 동네를 돌아다니면 어르신들이 좋아하셔요. 어르신들도 세상이 바뀌어야 한다, 너무 어르신들이 다 해떡였다, 이런 말들을 많이 하시면서 젊은 애들이 젊은 감성으로 빠른 행동으로 해야 한다 하시면서 좋아해주시는 분들도 있고요.”

이러한 기성세대의 지지는 기존의 중·장년정치인들이 폭넓게 받지 못

했던 타 연령층의 지지, 즉 청년층의 지지 부재와 비교되는 지점이다. 정치인의 넓은 지지기반은 정치인이 자신의 이상을 구현하는 데 가장 중요한 기반이 되며, 이는 청년대상 정책뿐만 아니라 지역구 및 국가 전반에 있어 보다 거시적 담론을 다루게 될 청년정치인에게 큰 자산이 될 것으로 예상된다.

3) 청년네트워크의 형성 및 제도화

청년대상 정책과정에서 청년정치인들이 대면한 가장 큰 난관은 수혜집단인 청년세대의 이익이 표출되지 않으며, 청년 권익의 정의마저도 모호했다는 것이다. 때문에 청년정치인들은 우선 청년들의 이익 표출 및 청년 세대를 정치과정에 참여하게끔 유도하는 것이 선결과제라는 판단 하에 조례 및 제도를 통해 청년들의 의견이 직접적으로 표출될 수 있는 시간과 공간을 구성하는 데 집중하였다.

“청년 의원에 대해서 우리가 같이 힘을 모아 목소리를 모아주고 같이 모일 수도 있는 거잖아요. 청년 의원을 지지해 주기 위해서 모인 자리에 추가로 청년을 초대하고, 이렇게 세가 있다는 거를 더 높은 사람한테 보여주고, 이게 젊은 의원한테 힘이 되는 거고요.”

“조례에서 청년 네트워크를 만들어야 되고 청년 정책 위원회를 만들어야 돼요. 그럼 네트워크에 각계 각층의 청년 위원들을 뽑아서 그분들이 활발하게 의견도 내고 예산도 받아서 청년 페스티벌도 열고 다 해요.”

“청년 네트워크, 위원회 만들어서 청년들만 모이는 자리를 만들어서 정말 활발하게 얘기들을 해요. 그렇게 다양한 채널을 만들어야 된다 생각해요.”

이러한 네트워크의 형성 및 제도화는 일차적으로 청년들의 이익을 표출하는 공론장을 형성하는 데 의미가 있으며, 나아가 이러한 기회를 통해 정치에 참여한 청년들의 정치적 효능감을 향상시킨다는 데 중요한 의

의가 있다. 일련의 청년 대상 사업을 거쳐 정치적 효능감을 체험한 청년들은 지속적으로 정치, 정책에 관심을 두게 되며 자신의 권익을 대변할 청년정치인들을 탐색하게 된다. 그리고 이는 청년정치의 토양 강화로 연결되며 청년정치인들의 재선가능성을 높인다. 청년정치인들은 이를 인지하고 있으며, 때문에 지역구 조직, 혹은 본인의 개인적인 인적 네트워크를 통해 청년집단 차원의 네트워크를 형성하는 노력을 보였다.

2. 정책적 차원

1) 탈이념 및 의제 중심의 정책

청년 세대는 기성 세대의 정치 풍토를 접하며, 이들이 세운 질서 하에서 유년기를 보낸 세대다. 정치의 금기화와 같이 정치에 대해 논하는 것조차 일반 시민들에게 부담으로 다가오는 세대 속에서 많은 청년들은 정치에 관심을 두지 않기 시작했고, 심지어 자신의 권익과 직접적으로 연계되는 사안에 대해서도 정치적 무지를 보인다는 사실이 본 연구의 맥락적 조건과 같이 확인되었다. 이러한 악조건에도 불구하고 청년정치인들은 기존 정치질서의 문법을 개선하기 위해 정치에 진출한 이들이다. 즉, 기존 질서를 타산지석 삼아 더 나은 정치를 통한 공익으로서 정책을 구현하기 위해 청년정치인이라는 직업을 선택한 것이다.

“청년 정치는 기존에 있는 답습하는 정치세력과 다른 세계관을 갖고 있는 정치를 하죠.”

“청년들이라고 얘기하는 사람들은 겪었던 경험들을 공유하고 있는 거에 따라서 분류되는 거예요. 지금 세대들을 촛불 이후를 기준으로 했을 때 우리한테는 민주화도, 산업화도, 전쟁도 다 교과서에서 배운 내용입니다. 그러니까 거기에 따라서 운동권의 논리에 휘둘리지도 않고 혹은 향수에 젖어있지도 않는 세대들이란 말이죠. 애들이랑은 새로운 차원의 경쟁이 가능해요. 기후 문제같은 걸 얘기할 수 있거든요. 이걸 우리 당이

얘기할 주제가 아니야. 이렇게 얘기하지 않잖아요.”

권위주의 정권의 탄압을 뚫고 민주화를 성취했지만, 한국 정치는 미래의 비전을 제시하고 새로운 발전을 이끌어내기는 커녕 반목과 대결을 거듭하고 있다. 대한민국이 지난 60여 년간 쌓아 온 경제성장과 민주화는 우리에게 물질적 풍요와 정치적 자유를 가져다주었지만, 부정적인 유산도 함께 남겼다. (권혁주, 2022)

이러한 부정적 유산의 원인으로서는 여러 가지를 꼽을 수 있겠으나, 이념 정치를 탈피하지 못하는 기성 정치의 풍토를 그 중 하나로 꼽을 수 있다. 청년정치인들은 정치가 이념에 매몰되어 현실의 문제를 해결하지 못하는 모습을 목도하며 성장했고, 자신이 정치에 참여하게 된다면 이를 개선하고자 하겠다는 동기를 가졌을 것이다. 이 결과 청년정치인이 다루는 의제는 탈이념적인 성향을 보이며, 이는 비단 청년 대상 정책에만 해당하지 않는다.

2) 합리적 의사결정

일반적으로 합리성이란 어떤 가치 내지 목표의 극대화를 의미한다. 이 경우 합리성은 대체로 경제성, 효율성 또는 능률성과 상호환적으로 사용된다. 주어진 목표와 제약조건 하에서 목표달성을 위한 대안선택 시 최소의 비용으로 목표를 달성할 수 있는 대안을 선택하는 행위, 또는 동일 비용으로 최대의 목표산출을 얻을 수 있는 대안을 선택하는 행위를 합리적인 선택으로 개념화한다. (정정길, 2011)

“저는 청년으로서 느끼는 비효율적인 것들도 많아요. 의원님들에게 보고를 할 때 과 부서 과장님이나 팀장님들이 의원님들 방을 한 명 한 명 돌아다니면서 보고를 해요. 의원이 14명인데 일일이 스케줄 맞춰서 들어가야 한단 말이죠. 하루 정도 날을 잡아서 한 번에 보고를 하면 효율적인데요.”

청년정치인들은 기존 의사결정 시스템의 비효율성을 지적하고, 보다 효율적인 방향으로 처리할 수 있는 프로세스의 필요성을 지적한다. 이로써 확보되는 자원을 실질적인 정책과정에 투자할 수 있기 때문이다.

“청년 지상주의자는 아니게 됐어요. 아무래도 청년들로 다 들어오면 의회가 막 엄청 좋아질 거야, 이렇게 생각은 안 하게 됐어요.”

“조례에 청년 지원이 엄청 많아요. 그래서 청년에 대한 게 나쁜 인식이 생겼어요. 너무 청년들만 위한 거 아니냐. 청년이 명찰이냐. 그래서 제가 할 역할은 청년들을 위한 정책 중에 정말 필요한 것만 집중을 하고, 필요 없는 것은 건어내서 잘라 내고요.”

“저의 결정에 대해서 공무원들은 같은 당이라고 감싸는 게 아니라 저렇게 젊은 의원이 선봉에 나서서 반대하기도 하네. 이런 것들을 보여줄 때 합리적이라는 어떤 평가를 받고 일적으로 가는 것 같아요.”

한편 청년정치인들은 정책결정 단계에서 반드시 청년대상 정책만을 고집하지 않았다. 이는 청년층의 이익표출이 미흡해서라는 한계 때문이기도 하지만, 청년정치인이 대표해야 할 대상이 청년뿐만 아니라 지역구 시민 전체이기 때문이다. 한정된 재원을 가장 효과적으로 배분하기 위해서는 특정 계층의 이해관계에 잠식되지 않는 균형적인 시각이 필요하다. 이로써 구현되는 정책은 단기적으로 인사, 조직 및 예산의 합리성 확보, 장기적으로 청년정치인의 정치적 자산이 되어 실질적인 청년대상 정책과정을 보다 넓은 시야에서 구축할 수 있는 경험적 자원이 될 수 있다.

이상의 결과를 도식화하면 다음과 같다.

<표 4-6> 근거이론 적용을 통한 패러다임의 도출 ⑤ : 결과

관련 진술	하위범주	상위범주	패러다임
권력의지를 바탕으로 한 정치적 영향력 행사, 자신의 권력 제고	정치행위를 통한 권력 행사	정치적 측면	결과: 청년정치인들의 정치기반 확보 및 정책능력 발휘
기성세대의 자기반성, 청년세대에 대한 호의	기성세대의 지지		
개인적 네트워크 강화, 조례 제정, 청년들을 위한 공간 및 채널 형성	청년네트워크 형성 및 제도화		
민주화 이후의 민주주의, 초당파적 의제 논의 가능성	탈이념 및 의제중심 정책	정책적 측면	
기존 시스템의 비효율성 지적, 청년대상 정책이라 할지라도 비효율성 정책은 개편	합리적 의사결정		

제 7 절 : 중재적 조건

맥락적 조건이 특정한 작용·상호작용을 취하게 만드는 맥락(context)인 반면, 중재적 조건은 맥락적 조건 하에서 발생하는 작용·상호작용을 강화시키거나 약화시키는 조건을 의미한다는 점에서 차이가 있다. (김다니, 2017)

본 연구의 중재적 조건은 행동전략을 변경할 뿐만 아니라 후속 정책과정에 대한 환류의 양상을 조절한다. 본 연구에서 나타나는 중재적 조건은 크게 청년정치인 개인적 차원의 역량 개발, 제도적 차원에서 후속세대 청년정치인 양성으로 분류된다. 중심현상이 개념 및 제도의 모호화로 인해 발생한 데 비해 중재적 조건은 인적 자원 차원에 존재한다. 이는

맥락적 조건에서 논의된 바와 같이 청년 대상 정책과정에 참여하는 데 있어 청년정치인이 가장 강하게 느끼는 어려움이 동료 청년정치인의 부재 및 청년집단의 정치적 회의감에서 기인하기 때문임을 추론할 수 있다.

중재적 조건 하 개인적 차원에서는 정책선도자의 필요성이 제기되었다. 청년 대상 의제는 비교적 신규 의제인 만큼 이를 강하게 견인할 수 있는 인물의 필요성이 제시된 것이다. 청년집단에 대한 정치적 효능감 부여, 청년정치인 본인의 수양 역시 부정적 중심현상의 완화 및 행동전략의 환류에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 분석이 도출되었다. 한편 제도적 차원에서는 후속세대 청년정치인 양성을 위한 정당의 기능이 강조되었는데, 이는 정당이 수행해야 할 본연적 기능임과 더불어 개인적 차원에서 청년층을 포섭해 정치에 관심을 기울이게 하는 데는 한계가 존재하기 때문이다. 정책을 통해 수혜집단에게 정치적 효능감이 발생하더라도, 이러한 효능감이 제도권 하에서 청년 권익의 지속적 표출로 이어지려면 정치인의 개인적 역량이 아닌 정치 제도가 청년 세대에게 지속적인 정치적 자원을 보장한다는 것이다. 이러한 역할을 수행해야 하는 것이 정당이며, 이에 대한 다양한 견해의 응답이 제시되었다.

1. 개인적 차원: 청년층의 역량 개발

1) 정책선도자의 필요성

정책선도자란 정책주체로서 정책아이디어를 개발하여 정책의제로 만들고 이것이 효과적으로 집행되도록 열정을 쏟고 자원을 투입하는 사람을 의미한다(정정길, 2011). 정책선도자는 문제를 인지하고 해결책을 찾는 데 탁월한 능력을 발휘하며, 정책아이디어와 이슈, 정책대안의 해결을 돕는 각종 기술적 자문을 제공하며, 여기에서 배양된 정책의제가 정책현장에서 구현되도록 노력하며, 필요한 정치적 지원을 끌어내기 위해 노력한다.

Kingdon에 따르면, 정책과정에서 문제흐름, 정책흐름, 정치흐름이 만나 정책의 창이 열리는 것은 적절한 시기에 이를 결합하는 적절한 정책선도자의 역할에 크게 좌우된다고 한다. 그만큼 정책선도자는 정책의제설정에서 강력한 리더십을 발휘하는 정책주체로 인식된다(Kingdon, 2003: 정정길 2011).

“왜 그렇게 가나라고 했을 건 그게 옆에서 주장하는 정치인이 있기 때문이에요.”

“그만큼 예산을 들여가지고 하는 건 굉장한 주력 사업 중에 하나이기 때문이에요. 구정질문은 의정에서 가장 세게 드라이브를 거는 행위예요. 제 첫 번째 구정질문은 청년 예산이었어요.”

청년 의제는 최근 주목받기 시작한 것으로서 개념 징표에 비추어 보았을 때 정책선도자가 요구된다. 더욱이 수혜집단의 권익이 무엇인지조차 불확실한 상황에서 정치적 정책선도자의 역할이 강하게 요구되며, 정책을 견인할 수 있는 충분한 역량과 의지가 요구된다.

2) 정치적 효능감 부여

청년정치인들이 청년 유권자들에게 다가가기 위해서, 나아가 자신의 권익을 표출하도록 만들기 위해 활동하는 과정에서 마주하게 되는 어려움은 정치에 대한 청년들의 무관심이다. 그나마 언론에 보도되는 국회에서의 거대 담론 갈등, 중앙 정치에 진출한 청년대표의 발언이 있을 때 청년들이 느낄 수 있는 정치적 효능감의 가능성이 존재한다. 그러나 청년 세대에게 소구력을 갖기 위한 정치적 효능감은 실질적인 권익 변동을 체감할 수 있는 지역 차원의 정책 및 그 과정에 기반을 두는 것이 장기적으로 유리하다는 응답이 관찰되었다.

“청년 시절에 느끼는 것들은 모두 이때도 이제 여러 가지 몇 가지들은 있겠지만 상대적으로 이제 나이가 들어서 사회에 나가면서 느끼는 것보다는 좀 덜하다는 거죠.”

“사람들이 그런 걸 경험을 해야 주변 지인들, 청년 또래들에게 이렇게도 가능하더라, 구에서 얘기 들어주더라. 이게 되는 거잖아요. 맨날 통장님들이 맨날 나오는 이유가 뭐예요? 통장님들은 구에서 월급 들어가면서 자리를 매달 만들잖아요. 그러니까 이런 게 가능하다는 걸 이미 체득하신 분들이니까 나와서 얘기를 하는 거거든요.”

“효능감을 가지려면 뭔가 시도를 해야 하는데 시도를 하는 방법 자체를 모르는 거예요. 전화 오면 제가 이런 활동을 하고 싶은데 어떻게 해야 되나요? 라고 물어요. 그러면 너 이리로 와봐 그리고는 코치해주는 거예요.”

면담대상자들의 응답에 따를 때 청년 세대의 정치적 효능감은 청년정치인이 마주하는 부정적 현상을 완화하는 중재적 조건을 마련하는 기초적인 자원이 된다. 청년층의 권익 표출을 위한 선제조건으로 정치적 효능감이 기능한다는 것이다.

3) 자기개발

자신의 강점은 더욱 강화하고, 약점은 보완하는 자기개발을 수행해야 한다. 청년정치인들은 청년 세대의 대표적인 강점으로 신속성, 정확성 등을 꼽았으며 나아가 다른 이들과 차별화될 수 있는 자신만의 브랜드 (brand)를 개발해야 한다고 응답하였다.

“일단 신속성, 정확성. 제가 다른 사람과의 차별성을 둘 수 있는 게 그거였거든요. 저는 모든 민원은 당일 피드백을 해요. 그러니까 해결이 안돼도 당신의 문제를 며칠 날 협의하기로 했다. 이거는 담당 부서가 어디다 이렇게 얘기를 해줘요. 그런 게 청년들이 기존 정치인들과 차별성을

가진 가질 수 있는 부분 아닐까 싶거든요”

“본인 브랜드인 주특기가 있느냐 없느냐로 가야 된다고 생각합니다. 일대일로 얘기해가지고 어떤 분야에 있어서 자신이 기존 정치인을 압도할 수 있는 게 있는가? 그게 있으면 저는 사실 본인 분야가 있다고 생각하거든요. 그런 본인의 분야가 확실한가? 그리고 본인이 그것 관련해서 가진 비전이 얼마나 선명한가? 그게 있으면 저희가 나머지 부분에서는 기성 정치인들에 비해서 꿀릴 게 없습니다.”

정치인이 모든 분야에 대한 전문성을 가질 수는 없으며, 청년정치인 역시 마찬가지다. 그러나 특정 분야에서라도 전문성이 확보되어야 인적 자원의 희소가치가 제고된다는 응답은 주목할 만하다. 청년정치인들은 다양한 인과적 조건을 통해 정치에 진입하였으며, 이 과정에서 청년이라는 세대 특성이 자원이 된다는 이유로 혜택이 부여되었던 것이 사실이다. 이에 대해 발생할 수 있는 비판적 인식을 극복하기 위해서는 자신이 주목하는 의제에 대하여 전문성을 가지고 문제해결능력이 있다는 것을 보일 필요가 존재한다. 예컨대 청년의제가 청년정치인의 기술적 대표성을 증대시키는 밑거름이었다면, 나아가 사회적 쟁점이 되는 청년문제에 대한 의미 있는 해결책을 내놓을 수 있는 인물이라는 것을 입증해야 하는 것이다. 이를 위해 청년문제에 대한 다각적인 시각 장착, 청년대상 정책에 대한 정책환경 및 수단 등을 폭넓게 학습함으로써 자신의 논리에 타당성을 부여해야 할 것이다.

2. 제도적 차원: 후속세대 청년정치인 양성

개인적 차원에서 기존의 부정적인 맥락적 조건을 완화하려는 노력은 유의미할 것으로 예측된다. 다만 개인적 차원의 노력을 통해 설계된 정책은 노력의 주체인 개인이 부재할 시 변질되거나 종결될 수 있다는 위험성이 존재한다. 때문에 장기적인 측면에서 제도적으로 정책을 유지, 혁신해나갈 수 있는 방안이 간구되어야 할 필요성이 존재하며, 응답자들은

후속세대 청년정치인 양성을 해당 방안으로 답변하였다.

1) 정당의 기능

정당의 기능 중 하나는 정치 지도자의 육성이다. 정당은 정치 엘리트
를 충원하지만 동시에 그러한 정치 엘리트들이 정치적으로 성장해 가는
기회도 제공해 준다. 한편, 정당 정치가 발달한 서구 국가에서는 정당이
당 차원에서 젊은 당원, 지지자들에게 정치 교육과 리더십 훈련, 정책 프
로그램 개발 등 다양한 교육을 시킴으로써 차기 지도자를 육성하는 기회
를 제공하고 있다. (서울대학교 정치외교학부, 2019)

“중앙당에서는 청년 정책 기구도 만들었고, 실례로 하나는 청년 정책
해커톤이라고 좋은 정책 공모전을 했어요. 그래서 당선이 되면 실제 청
년 정책기구에도 간부로서 참여할 수 있는 기회를 주고요. 문제는 이런
것들을 시행하고 있는데도 불구하고 청년 분들의 참여율이 저조해요.”

“청년들이 의지만 갖고 있으면 충분히 이용할 만한 채널들은 있다. 하
지만 정당에서는 누구를 뭐 특정 계층이나 누구를 나오라고 장려하거나,
특히 청년을 꼭 집어서 청년들한테 기회를 주려거나 하지는 않는다. 기
존의 시스템에서 충분히 이용할 수 있다 이거예요.”

정당은 청년세대를 위한 시스템을 구축하고 있는가? 이 질문에 대한
면담대상자들의 견해는 엇갈렸다. 정당이 청년정책기구, 네트워크 등 조
직을 갖추고 있다는 측면에서는 긍정적인 응답이 제시되었다. 그러나 학
술적으로 제시되는 정치지도자 육성기능은 전무하다는 부정적 응답 또한
제시되었다.

“전혀 없습니다. 이게 맞나 싶을 정도로 교육 프로그램에 양성 프로그
램이 잘 안 돼 있고요.”

“한국에 있는 모든 정당들에서 체계적인 전문 정치인으로서 요구되는

소양들을 일찍부터 기르고 당 차원에서 당성을 심고, 유럽에서는 이제는 심심찮게 볼 수 있는 그런 시스템이 한국에는 전무하다고 생각합니다. 당내에 청년 정치인들 양성을 위한 프로그램들이 여러 개 있었습니다. 지금도 돌아가고 있습니다. 근데 문제는 그게 어떤 목표나 일관성이 없어요.”

응답에 따르면 정당은 후속세대 정치인 양성을 위한 교육 기능을 수행하고 있지 않다. 때문에 후속 세대 청년정치인은 정당의 필요에 의해 외부 인재를 영입될 수밖에 없으며, 이들은 상징으로서 소모된 후 활용 가치가 소진된 이후 퇴장하게 된다는 사실이 여러 사례로서 관찰된 바 있다. 한편 후속세대 청년정치인의 자생적 성장을 기대할 수도 있으나, 이는 개인적 차원에서의 역량 계발 논의와 유사하며 제도적 차원의 안정적인 인재 육성이 아니라는 점에서 한계가 존재한다.

2) 교육의 역할

따라서 제도적으로 체계적인 정치교육 시스템을 설계해 후속세대 청년 정치인을 적극 양성할 것이 요구된다. 이는 청년의제를 정책과정으로서 다룰 때 나타나는 부정적 중심현상을 해소할 뿐만 아니라, 정치풍토의 전반적인 개선 및 발전을 통한 합리적 정책결정에 긍정적인 역할을 미칠 것이다.

“정치교육이라는 거에 대해서 우리가 터부시하는 경향이 있거든요. 어렸을 때부터 체화하는 게 필요한데 정치적 효능감이라는 게 정치에 참여하면서 얻는 것도 있지만 어려서부터 그런 문화에 젖어가는 게 진짜 무섭거든요. 근데 한국은 전무하다고 생각해요.”

“장기적으로 체화를 시킬 수 있는 방법은 결국 교육이고 교육 현장에서 할 수밖에 없는 거예요. 그리고 이게 두려워할 만한 것도 아닌 게 저

회가 대한민국에서 그렇게 혁신을 한다고 해서 전 세계 최초도 게 아니고 충분히 벤치마킹할 수 있는 모델들이 널려있습니다. 선택을 하면 되는 거고 부작용들은 설계 단계에서 잘 방지하면 되는 거예요. 이게 저는 의지 문제라고 보고요. 그걸 두려워한다고 생각합니다.”

이러한 정치교육의 시작이 반드시 혁신적일 필요는 없으며, 작은 범위에서부터 점진적으로 영향력을 확산하는 과정이 필요할 것으로 보인다.

“청소년 센터에 다니는 친구들을 초청해서 본회의 참관하게 참가할 기회를 제공했어요. 청소년들한테 의회의 역할을 소개하고, 직접 본회의가 돌아가는 것도 직접 보고 상임위도 직접 참관하고 하면 학생들도 이제 이후에 너무 좋았다고 또 하고 싶다고 하는 분도 있고요.”

“제가 쪽방, 청년당을 제안하면서 아덴아워 재단의 한국 대외협력국장 오셔서 같이 토론해 주고 했는데 그때 제가 했던 말이 쪽방만 해주시면 거기서 시작해 봅시다라는 거였어요. 쪽방을 누군가 내잖아요? 그게 이제 커질 겁니다. 이게 안방 되는 날이 세대교체 된다는 말이라는 거였거든요.”

이상의 중재적 조건을 도식화하면 다음과 같다.

<표 4-7> 근거이론 적용을 통한 패러다임의 도출 ⑥ : 중재적 조건

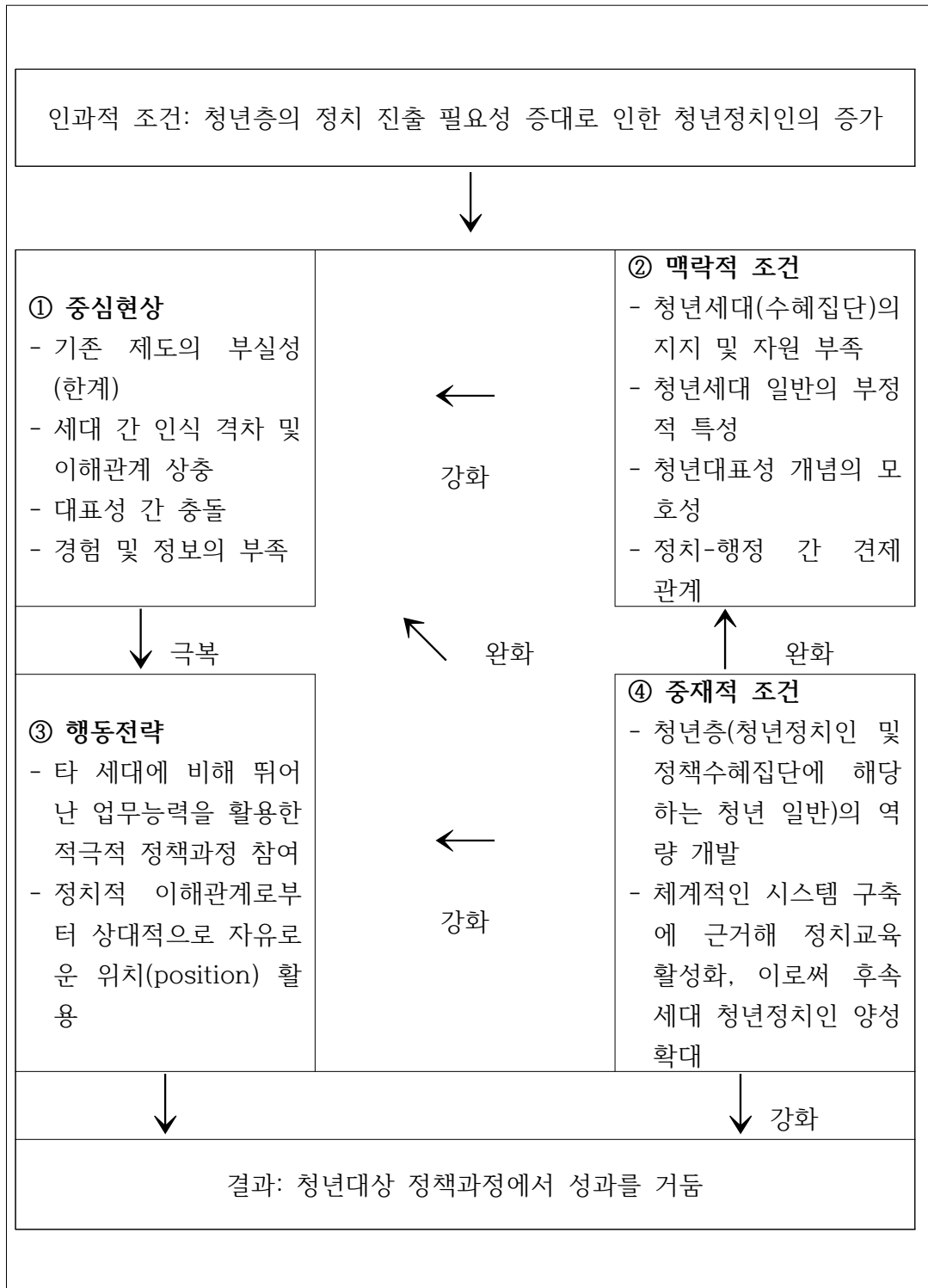
관련 진술	하위범주	상위범주	패러다임
의제가 주력사업이 되기 위해서는 드라이빙(driving)이 필요	정책선도자의 필요성	개인적 차원: 청년층의 역량 개발	중재적 조건: 청년세대의 정치참여 활성화 필요
이익표출을 위한 선제조건	정치적 효능감 부여		
신속성, 정확성, 주특기	자기개발		

청년정책기구 존재, 교육프로그램 및 양성프로그램 부재	정당의 기능	제도적 차원: 후속세대 청년정치 인 양성	
정치적 효능감의 체화, 해외사례 비교분석을 통한 제도 마련 가능성	교육의 역할		

제 5 장 선택코딩 및 연구결과

선택코딩은 이론 통합의 핵심이며, 이 과정을 통해 자료는 궁극적으로 이론이 된다. 선택코딩은 연구자가 자신의 연구결과의 타당성을 검증받기 위해 축코딩 결과로 도출한 연구자 자신의 이론을 이미 구축되어 있는 다른 이론과 연계시키거나, 혹은 자신의 연구결과에 기초한 이론을 새로운 가설의 형태로 제시하여 도출한 실제이론이 중범위이론으로 발전될 수 있는 가능성을 제시하는 작업이다. (변기용, 2020)

코딩 및 범주화 결과 본 연구의 핵심범주에는 ①중심현상, ②맥락적 조건, ③행동전략, ④중재적 조건이 포함된다. ‘①청년정치인들은 청년대상 정책과정에서 수혜집단인 청년세대의 이익표출 및 결집에 어려움을 겪으며, ②정치의 금기화로 인한 청년세대의 정치적 효능감 부재가 주원인이고, ③그럼에도 불구하고 청년정치인은 자신의 가용자원을 동원해 일정한 성과를 산출하지만, ④장기적으로 체계적 정치교육을 통한 후속세대 청년정치인의 양성이 요구됨’을 패러다임 간 연결 결과라고 파악할 수 있다. 나아가 본 연구의 핵심 범주는 ‘청년 대상 정책과정의 활성화를 위한 체계적인 후속 세대 청년정치인 양성’으로 도출된다. 이를 도식화하면 다음과 같다.



<그림 5-1> 선택코딩에 따른 패러다임 연결 결과

본 연구는 청년 정치인이 청년대상 정책과정에서 어떠한 역할을 수행하는지에 대한 의문을 바탕으로 출발하였다. 자료 수집 과정에서 청년 정치인이 정책과정에서 수행하는 역할은 정치인이 수행하는 일반적인 역할과 크게 다르지 않았다. 기성 정치인 역시 저마다 강점과 약점을 가지며, 현안에 따라 행동전략을 달리 하여 지역구민의 권익 향상 및 자신의 재선을 위해 힘쓴다. 연구과정에서 나타난 특이점은 청년정치인이 청년대상 정책과정에 임하기 때문에 나타나는 중심현상과 맥락적 조건이었다. 기성정치인은 청년 의제에 적극적으로 임할 필요성을 느끼지 못한다. 이들에게 청년 의제는 생소하고, 공감가능성이 낮기 때문이다.

그러나 청년정치인에게 청년 의제는 인과적 조건으로 인해 외면할 수 없는 핵심 의제이며, 정책과정에 자신의 정치력을 행사해야 하는 성질의 것이다. 앞서 논했듯이 청년 정치인이 정책과정에서 수행하는 역할 및 영향력은 정치인 일반의 것이다. 때문에 본 연구의 중심질문은 ‘청년정치인이 청년대상 정책과정에서 직면하는 어려움은 무엇인가? 그리고 그 해결방안은 무엇인가?’ 로 변화하였다. 페러다임 분석 및 선택코딩 결과 이러한 질문에 대한 답변을 맥락적 조건 및 중재적 조건에서 찾을 수 있었으며, 단기적으로는 개인적 차원, 장기적으로는 제도적인 관심과 노력이 문제의 해결방안임이 분석되었다.

제 6 장 결론

제 1 절 : 연구의 요약

본 연구는 최근 정책의제로 부상하고 있는 청년의제에 대한 관심으로부터 출발하였다. 청년의제가 사회적 쟁점으로부터 의제의 형태로 전환될 수 있었던 것은 정책과정의 참여자로서 청년의 정치적 영향력이 지속적으로 확대되고 있기 때문이다. 최근 선거에서는 청년대상 정책수요에 대응하기 위한 방안의 일환으로서 청년들이 다수 공천되었으며, 이는 청년 세대의 의회 및 당직 진출 증가로 이어졌다.

이렇게 정치에 진출한 청년 정치인들은 청년 대상 정책과정에 어떠한 영향을 미치는가? 선행연구들은 청년들의 기술적 대표성 증가가 실질적 대표성으로 이어진다는 논거를 축적하고 있다. 그렇다면 대표성의 전환과정에서 청년들은 구체적으로 어떻게 영향력을 행사하는가? 즉, Easton과 Almond의 모형에 따를 때 전환(conversation) 과정에서 청년정치인들이 수행하는 역할에 대한 연구질문이 본격적인 연구의 시발점이 되었다. 청년의제는 최근 부각되어 사회적으로 주목받는 것으로 선행연구가 충분히 축적되지 않은 단계이며, 때문에 본 연구의 분석방법으로 새로운 이론 구축을 목표로 하는 질적 연구방법인 근거이론을 채택하였다.

근거이론 및 패러다임 모형에 따른 분석 결과, 우선 인과적 조건으로 청년층의 정치 진입 확대가 나타났다. 개인적 차원에서는 청년 개인의 동기 및 이익 실현, 사회적 차원에서는 청년 세대의 기회확대 요구에 의한 당사자정치의 필요성이 제기되었으며, 타 세대와 차별화되는 청년대상 정책의 수요 또한 존재하였다. 이를 정당에서는 청년할당제 등의 장치를 통해 청년후보 수요 충족을 통한 지지층 확대를 꾀하였으며, 세 차원의 이해관계 합치가 청년층의 정치진입 확대라는 조건으로 귀결되었

다.

이러한 인과적 조건에 따라 정치에 진입한 청년들은 정책참여 제약요인을 대면하게 된다. 보여주기를 위한 형식적 정책 및 비현실적 규정 등 기존 제도의 부실성, 청년 세대에 대한 이해가 부족한 타 세대 정책참여자와의 갈등 및 이해관계 상충, 보수적 정치문화, 경험 및 정보의 부족과 같은 개인적 역량 부족 등은 청년정치인의 원활한 정치참여를 제약하는 요인으로 작용하였다. 특히 청년은 지역구 대표자로서 청년 세대만의 대표자가 아니라는 점에서 딜레마(dilemma)가 발생하며, 이와 같은 어려움이 패러다임 모형 하에서 의 중심현상으로 분석되었다.

중심현상을 유발하는 맥락적 조건은 다양하였다. 우선 청년대상 정책과정의 수혜집단인 청년층이 정치의 역할에 대해 무지하거나 회의감을 가지기 때문에 이익표출 및 결집이 어렵다는 사실이 분석되었다. 청년층의 이익표출을 위한 충분한 시간이 제도권 내에서 보장되지 않는다는 사실 또한 이익표출 간 약점으로 나타났다. 더욱이 개인주의로 요약되는 덕성의 미흡, 구심점의 부재는 이러한 문제를 심화하는 요인으로 작용하였다. 나아가 청년대표성 개념의 모호성 또한 지적되었다. 청년정치인은 청년을 대표할 것인가? 혹은 대표해야만 하는가? 이에 대한 충분한 사회적 합의가 이루어지지 못한 상황에서 청년정치인에게 동시에 요구되는 젊음의 이미지와 기존 정치질서에서의 순응이라는 양면성 또한 청년정치인의 정책활동에 어려움을 가져오는 맥락적 조건으로 나타났다. 행정부의 비협조, 경직성, 한정된 예산 역시 중심현상을 강화하는 맥락적 조건으로 분석되었다.

중심현상의 어려움에도 불구하고 청년정치인은 개인적, 사회적 자원을 동원하여 이를 극복하고자 하였다. 신선함, 높은 소통능력과 정보력, 업무처리능력과 같은 개인적 자원 및 다루어야 할 의제의 약한 당파성, 지역 네트워크와의 유착관계 부재 등 사회적 자원을 동원해 행정부의 협조를 유도하는 등 가용자원을 동원해 행동전략을 선택한 것이다. 이 결과 청년정치인은 정치행위를 통해 기성세대의 지지를 이끌어내고, 청년네트

워크의 제도화라는 성과를 산출했다. 또한 의사결정 시 탈이념 및 의제 중심 정책에 대한 논의를 주도하며, 청년대상 정책이라 할지라도 비합리적 정책은 예산에서 배제하는 등 합리적인 행태를 보였다. 이러한 결과는 장기적으로 청년정치인들에 의한 정치풍토 개선으로 이어질 것이라는 긍정적인 전망이 가능하나, 상당수 청년정치인 개인의 역량에 기댄 결과라는 한계가 존재한다.

때문에 중심현상을 완화할 수 있으며, 정책 환류 과정에서 긍정적 영향을 미칠 수 있는 중재적 조건으로는 청년 세대의 정치참여 활성화 필요성이 제시되었다. 이를 위해서는 정책선도자를 통한 선제적 청년대상 정책 마련을 통해 정치적 효능감을 부여하고, 새로 정치에 진입할 수 있는 역량을 개발하기 위한 자기수양이 방안으로 제시되었다. 특히 개인의 역량에 의존하는 체계는 지속가능성에 한계를 보이므로, 후속세대 청년정치인 양성을 위한 정당의 기능 정상화 및 정치교육의 역할이 강조되었다.

본 연구의 문제의식 및 질문은 '청년정치인은 청년대상 정책과정에서 어떻게 영향을 미치는가?' 였다. 이를 위해 청년정치인들을 면담하여 자료를 수집하였으며, 근거이론 방법론을 통해 하위범주를 도출하였다(1차 코딩). 연구문제를 구체화하는 과정에서 청년정치인은 가용자원을 동원해 정책과정에 일반적인 의회 및 정당정치인이 기능을 수행하나, 청년대상 정책과정의 경우 맥락적 조건의 존재로 인해 산출(output)로서 정책 구현에 어려움을 겪음이 분석되었다. 이 과정에서 본 연구의 질문은 '청년정치인이 청년대상 정책과정에서 겪는 어려움의 원인은 무엇인가?', '이를 완화하기 위해 어떠한 처방이 요구되는가?' 로 구체화되었다(2차 코딩). Strauss와 Corbin의 패러다임 모형을 축 코딩 결과에 적용한 결과, 청년정치인 증가(기술적 대표성 상승)가 청년권익 향상(실질적 대표성 확대)으로 확대로 이어지기 위해서는 체계적인 후속세대 청년정치인 양성을 수단으로 한 청년층 전반의 정책과정 참여 활성화가 필요조건으로서 요구됨이 도출되었다(3차 코딩).

제 2 절 : 이론적 함의

본 연구는 지방정치인, 특히 현장에서 정책과정에 참여하는 청년정치인에 대한 기존 문헌이 거의 존재하지 않는다는 점에서 선행적 문헌을 남기려 시도했다는 점에 의의가 있다. 지방의회의 운영 및 제도에 대해서는 여러 선행연구 및 학술서적들이 축적되어 있으나, 지방의회에서 활동하는 지방의원들에 대한 문헌은 전무하다시피 한 것이 실정이다. 지방의원에 대한 근간에는 다음과 같은 서술이 존재한다. '지방의원은 대체 어떤 일을 하는지, 어떤 사람이 하는지, 어떻게 되는지, 아무런 정보가 없었다. 어떤 일을 하는지 모르니 어떤 역량이 필요한지 모르고, 어떤 역량이 필요한지 어떤 기준으로 평가해야 하는지 알 수가 없었다.' (김희원 외 편, 2022) 본 연구는 이와 같은 지방의원, 동시에 청년정치인들에 대한 자료가 부재한 시점에서 후속연구를 위한 자료를 마련하였다는 의의가 있다고 할 수 있다.

또한 본 연구는 청년정치인의 활동에 대한 문헌이 부족한 상황에서 후속 연구자 및 현장의 활동가들에게 향후 청년담론에 대한 이론적 함의를 제공할 수 있다는 데 의의가 있다. 언론을 통해 청년정치인들의 활동이 다수 게재되었으나, 이는 과편적으로 산개해 있을 뿐만 아니라 정책과정보다는 청년정치인 개인의 인적 특성, 혹은 당파적 색채에 대한 질문들을 다수 포함한다. 본 연구는 정책학을 기반으로 한 학술적인 성격을 가지며 근거이론의 적용을 활용한 범주 차원의 구성을 통해 후속 연구 및 정책과정에 새로운 통찰을 창출할 수 있는 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

제 3 절 : 실천적 함의

사회적으로 청년의제에 대한 관심과 수요는 지속적으로 증가하고 있으며, 청년할당제 등의 제도를 통하여 청년정치인의 기술적 대표성 또한 점진적으로 증가하고 있다. 선행연구들은 청년의 기술적 대표성 확보를 통한 실질적 대표성 구현 필요성을 제기했으며, 이 근거로 인구에 비해 과소대표된 청년 세대의 정치 진출 정도를 제시하였다. 이어서 일부 연구는 청년층의 기술적 대표성이 실질적 대표성으로 연결된다는 인과관계 검증에 시도하였으나, 이 연결과정에서 청년정치인이 처하는 조건과 취하는 전략에 대해 설명하는 데는 한계를 보였다. 본 연구는 면담(interview)를 통한 질적 분석을 통해 이러한 연결과정의 블랙박스(black-box)를 규명하려 시도하였다는 점에서 의의가 있다.

본 연구에서 청년정치인들의 정책과정 참여 요인을 제약하는 요인을 개선하기 위한 방안으로서 중재적 조건의 강화, 즉 체계화된 정치교육을 통한 후속세대 청년정치인 양성의 필요성이 제시된 점은 미래 세대의 시민참여에 대한 함의를 제공한다. 권의주의적 정치문화, 정보의 제한 등으로 인해 형성된 정치의 금기화는 기술의 발달로 인하여 완화될 개연성이 높다. 정보접근성의 강화 및 메타버스 기술 등이 활용된 사회참여 통로(channel)의 확대는 정치의 주변부로부터 중심부를 향해 시민을 유인할 것이다.

그리고 청년 세대, 그리고 청년이 될 유년 세대가 가지는 개인주의적 가치관은 공동체에 앞서 자신의 만족과 효용 추구로 나타날 것이며, 자신의 효용극대화를 위한 자원 확보를 위한 수단이 정치라는 사실이 탐색될 것이다. 여러 유인으로 인해 행정부와 정당은 청년의 정치 참여 통로를 확대하고 있다. 이 때 정치를 통해 정책과정에 참여하는 청년들에게 일상을 통한 충분 정도의 정치적 경험이 체화되지 않았다면 청년층의 정치참여 증가는 사회적으로 혼란을 가중시켜 추가적인 사회적 비용을 유

발할 수 있다. 때문에 선제적인 교육을 통해 정책과정 참여를 통한 정치적 효능감 획득이 가능하다는 사실과 함께 민주시민으로서 함양해야 할 덕성(virtue) 자질을 제고할 수 있도록 제도적 차원의 관심과 지지가 필요함을 제시하였다는 데 본 연구의 실천적 함의가 존재한다.

제 4 절 : 연구의 한계

본 연구는 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 청년정치인과 청년대상 정책 개념의 모호성에서 기인하는 본원적 한계이다. 앞선 논의와 같이 법령, 정당, 통념에서 나타나는 청년의 범주가 상이한 만큼 연구 전반에 타당성 저해 요인이 존재한다. 또한 일부 면담대상자가 지적한 바와 같이 무엇이 청년을 대상으로 한 정책인지에 대한 개념 조작화의 난항 또한 존재하였다. 때문에 청년 대상 정책은 청년들만을 위한 것인가? 청년 대상 정책은 청년만이 혜택을 보아야 하는 것인가? 청년 대상 정책은 반드시 청년의 권익 향상만을 가져오는가? 와 같은 추가 담론에 대한 응답은 후속 연구에서 구체화되어야 할 필요성이 존재한다.

둘째, 분석 대상의 범위에 한계가 존재하였다. 근거이론은 반복되는 면담 결과 새로운 범주의 도출이 불가능할 때 신규 면담을 중지한다. 본 연구는 근거이론의 방법론에 따라 10인의 청년정치인을 대상으로 후속 범주가 생성되지 않을 때까지 면접 및 자료 분석을 진행하였으나, 면담 결과 수집된 자료가 분석을 위한 충분한 포화(saturation) 상태에 이르렀는지 후속 연구를 통한 검증이 요구된다는 한계가 존재한다. 또한 물리적 한계로 인하여 면담대상자들은 모두 수도권에 거주하거나 재임한 청년정치인들이었다는 한계가 존재한다. 동일 의제라 하더라도 거주 및 재임하는 지역에 따라 다른 형태가 나타날 수 있기 때문이다. 면담대상자들은 모두 지역구 의원 혹은 당직자였는데, 청년비례대표는 지역구 정치인과 다른 정책참여 양상을 보이리라는 유추가 가능함에도 이에 대한 조사는 이루어지지 못하였다. 즉, 자료 수집 대상에 청년 비례대표 의원을

포함했다면 추가적인 하위범주가 도출될 가능성이 존재하는 것이다. 후속연구에서는 이러한 약점을 고려하여 청년정치인의 범주를 보다 세분화한 정성적 분석을 진행할 필요가 있으리라 생각된다.

셋째, 민주화 및 학생운동의 쇠퇴 이후 청년정치인의 수는 지속적으로 감소하였으며, 최근 점진적으로 증가하고 있다. 청년의제는 이제 본격적으로 사회적 쟁점으로 부상하는 신규 의제이며, 청년정치인 전반의 정치경험이 적다. 즉, 청년정치인의 어려움은 청년이라서가 아니라 조선의원 혹은 신규직업에 대한 낯센에서 기인했을 가능성이 있다는 점에서 타당성 저해 요인이 존재한다. 때문에 후속연구에서는 청년의제 및 청년정치인들의 성숙화가 진행된 시점에서 청년정치인들이 정책과정에 미치는 영향에 대한 분석이 이루어질 것을 기대한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 강준만(2015), 『청년이여, 정당으로 쳐들어가라!』, 인물과사상사
- 권기현(2012), 『정책학』, 박영사
- 권혁주(2022), 『갈등사회의 공공정책: 자유와 책임의 관점에서』, 서울
대학교출판문화원
- 고경민(2005), 『현대 정치과정의 동학』, 인간사랑
- 김규정(1997), 『행정학원론』, 법문사
- 김영천(2012), 『질적연구방법론 I-Bricoleur』, 아카데미프레스
- 김정인(2020), 『인간과 조직을 위한 행정학』, 박영사
- 김희원 외 편(2022), 『나는 지방의원이다』, 새도우캐비닛
- 변기용(2020), 『근거이론적 방법: 현장기반 이론 생성을 위한 질적 연
구』, 학지사
- 서울대학교 정치외교학부 정치학전공 교수진(2019), 『정치학의 이해』,
박영사
- 유재일(2003), 정당의 기능, 심지연 편, 『현대 정당 정치의 이해』, 백산
서당
- 이종규(2006), 『질적 연구방법론』, 교육과학사
- 임도빈, 조석준(2019), 『한국행정조직론』, 법문사
- 정용덕 외(2014), 『현대국가의 행정학』, 법문사
- 임명묵(2021), 『K-를 생각한다』, 인물과사상사
- 정정길 외(2011), 『정책학원론』, 대명문화사
- 한국행정학회 행정학전자사전 특별위원회(2020), 『행정학 용어사전』,
박영사

Michael J. Sandel(2020), 함규진 역, 『공정하다는 착각』, 미래엔
Palmer, Parker J.(2012), 김찬호 역, 『비통한 자들을 위한 정치학: 왜 민주주의에서 마음이 중요한가』, 글항아리

2) 학술논문 및 학위논문

곽관용(2021), 청년 대표성의 제고 요인에 관한 연구 : 제도와 역량을 중심으로, 성균관대학교 박사학위 논문

권향원(2016), 근거이론의 수행방법에 대한 이해: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로, 「한국정책과학학회보」, 한국정책과학학회

고경훈(2015), 지방의회 의정활동 평가에 관한 연구, 「한국사회와 행정연구」, 서울행정학회

김다니(2017), 고위공직자의 정치적 중립 훼손 경험과 인식: 근거이론을 이용하여, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

김용직(2012), 현대한국정치와 체계이론 분석: 이론과 적용사례 검토, 「한국정치외교사논총」, 한국정치외교사학회

김육, 이재현(2020), 정치제도 요인과 제도 조합이 의회 기능에 미치는 영향: 주요 민주국가 사례 분석을 중심으로, 「한국지방정치학회보」, 한국지방정치학회

김정인(2019), 인구구성 변화에 따른 지방의원 다양성과 대표성 연구: 경기도 지방의원을 중심으로, 「한국공공관리학보」, 한국공공관리학회

박민정(2019), 공무원의 복종 의무 인식에 관한 연구: 근거이론의 적용, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

박선경(2022), 청년 정치 활성화를 위한 변화는 어디까지 왔는가? 청년 정치 담론과 제도 개혁 논의를 중심으로, 「의정연구」, 한국의회발전연구회

박영환, 정하윤, 이은정, 허인혜, 강주현, 이재묵(2018), 한국 국회의 실질

적 대표성 증진의 조건: 여성 관련 법안 사례, 「21세기정치학회보」, 21세기정치학회

박태현 외(2017), 지방의회 의정활동 성과평가와 시사점, 「한국지방자치학회보」, 한국지방자치학회

서울특별시의회(2009), 서울특별시의회 의정활동 통합성과지표 개발을 위한 조사 연구: 전문가 델파이 조사를 중심으로, 「서울특별시의회 연구보고서」, 서울특별시의회

심준섭(2009), 조직연구에서 실용주의 시각의 적용 가능성: 질적 방법과 양적 방법의 혼합을 중심으로, 「국가정책연구」, 중앙대학교 국가정책연구소

양희정, 정회옥(2022), 청년의원은 청년을 대표하는가: 제21대 국회를 중심으로, 「동서연구」, 연세대학교 동서문제연구원

원숙연(2015), For the Small Truths? 연구방법론을 중심으로 본 행정연구의 지형분석: 탐색적 시도, 「행정논총」, 서울대학교 행정대학원

임도빈(2009), 질적 연구 방법의 내용과 적용전략: 양적인 질적 연구와 질적인 질적 연구, 「정부학연구」, 고려대학교 정부학연구소

장선화, 김윤철(2021), 한국 청년의 정치적 대표성: 제도, 문화, 정당을 중심으로, 「NGO연구」, 한국NGO학회

정다빈, 이재묵(2019), 청년세대의 의회 진출 확대를 위한 정치제도적 과제, 「동서연구」, 연세대학교 동서문제연구원

정다빈, 이재묵(2018), 지방선거에서 청년 세대의 대표성 제고 방안연구: 지방의회의 입법 활동성을 중심으로, 「사회과학연구」, 동국대학교 사회과학연구원

조원혁(2012), 일선 경찰관의 재량행위에 관한 연구: 근거이론의 적용, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문

조진우(2022), 청년의 정책참여 구현을 위한 청년기본법의 발전방안, 「법학연구」, 경상국립대학교 법학연구소

- 최영훈, 박정민, 김의경(2022), 청년정책에서 청년은 어떤 이해관계자인가? 주목가치모형의 적용, 「공공정책과 국정관리」, 단국대학교 융합사회연구소
- 하연섭(2006), 신제도주의의 이론적 진화와 정책연고, 「행정논총」, 서울대학교 한국행정연구소
- 허석재(2021), 청년은 청년의 대표를 원하는가, 「의정연구」, 한국의회발전연구회

2. 해외문헌

- Alexis de Tocqueville(2004), *Democracy in America*, trans. Arthur Goldhamer, New York: Library of America.
- Almond, G.A. & J.S.Coleman(1960), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton: Princeton University Press.
- Almond, G.A. & G.B.Powell, Jr(1978), *Comparative Politics: System, Process and Policy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Bernstein, R.J.(1976), *The Restructuring of Social and Political Theory*, Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Creswell, J. W.(2002), *Educational research: Planning, conducting and evaluating quantitative and qualitative research*, NJ: Pearson Education.
- Creswell, J. W., Clark, V.L.P.(2007), *Designing and conducting mixed methods research*, Thousands Oaks, CA: Sage Publications.
- Easton,D.(1953), *The Political System*, An Inquiry into the State of Political Science, New York: Alfred A. Knop.
- Easton,D.(ed.)(1966), *Varieties of Political Theory*, Englewood Cliffs, N.H.:Prentice-Hall Inc.

- Edmondson, A.C.&McManus, S.E.(2007), Methodological Fit in Management Filed Research, *Academy of Management Review*.
- Grief, Avner.(2006), *Institutions and the Path th the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, New York: Cambridge University Press.
- Hayakawa, S.I.(1967), Language in Thought and Action, *The Florida English Journal*.
- Key, V.O.(1961), *Public Opinion and American Democracy*, NY:Knopf.
- Kingdon, John(2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. New York: Longman.
- Lasswell, Harold D. and Abraham Kaplan(1970), *Power and Society*, New Haven: Yale University Press.
- Lowndes, Vivien.(2002), “Institutionalism” in David Marsh and Gerry Stoker(eds.), *Theory and Methods in Political Science*, 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Luhmann, Niklas(1982), *The Differentiation of Society*, Columbia University Press.
- Miles, M.B., & Huverman, A.M.(1984), *Qualitative data analysis: A sourcebook of new methods*, London: SAGE Publications Ltd.
- Mosher, F.C.(1968), *Democracy and The Public Service*. New York: Oxford University Press.
- North, Douglass C.(2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press.
- Pitkin, H.F.(1967), *The Concept of Representation*. Berkeley. CA: University of California Press.
- Preesmann, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky(1979), *Implementation*, 2nd ed.L.A.:University of California Press.

Raymond,P.(1991), *The Plant Report: A Working Party on Electral R
eform*, The Guardian Studies.

Riccucci,N.M.,Van Ryzinm,G.G.(2017), “Representative Bureaucracy: A
Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democrac
y”, *Public Administration Review*

Saldana, J.(2012), *The coding manual for qualitative resrarchers*, Thou
sand Oacks, CA: Sage Publications, Inc.

Strauss, A.(1987), *Qualitative analysis for social scientists*, New York,
NY: Cambridge University Press.

3. 웹사이트

국가법령정보센터(<http://law.go.kr>)

네이버 시사상식사전(<http://terms.naver.com>)

중앙선거관리위원회 국가선거정보 개방포털시스템(<http://data.nec.go.kr>)

Abstract

Functions and Limitations of Descriptive Representation: Focusing on the Self-Recognition of Young Politicians

Park, Cheol Un

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

The reason why the youth agenda has evolved from a social problem into a public agenda is that the younger generation's political has been continuously increasing in recent years. An important question this study asks is: Based on what kind of self-awareness did younger persons who entered politics with the support of other young people, influence the policy process for youths? In other words, does the descriptive representation of young people lead to substantive representation?

If the political system model presented by Easton and Almond &

Powell is understood from the perspective of neo-institutionalism, then the political system which is an institution is determined by the participants, who are actors. However, previous studies on the self-awareness of young politicians participating in the youth policy process were insufficient.

Based on assessment of the existing academic literature, this study conducted semi-structured interviews with 10 former and incumbent young politicians. Afterward, the collected data were subjected to open coding, axial coding, and selective coding using grounded theory. Next, as a result of coding, six paradigms according to the Strauss & Corbin model were identified.

The convergence of interests at the personal, social, and political levels expanded young people's political entry(the causal condition). However, young politicians also face constraints on their participation in the policy process, such as the existing system's limitations, their own lack of experience or information or both, and conflict with vested interests(the central phenomenon). This is due mainly to low interest expression and unity among of the young supporters, who are young politicians's political assets. Another factor is a negative relationship with the administration as a cause(the contextual condition). Young politicians overcome the central phenomenon by creating a favorable political and policy environment for their main source of support by utilizing their personal capabilities and their neutrality regarding policy issues(action-interactions).

Young politicians use their own resources to overcome the central phenomenon. However, the long run, the younger generation's political participation must be activated so that their revitalization of party politics can be continuously driven(the intervening condition). In particular, one analysis outcome was that fostering young politicians

of the next generation through normalizing of party functions can help overcome the limitations of technical representation of young politicians and securing practical representation.

This study has the following significance. First, an attempt was made to depart from *a priori* literature on the self-awareness of young politicians participating in the policy process. Second, in the absence of literature on young politicians's activities, this study attempted to provide theoretical implications for follow-up studies and policy processes. Third, this study sought to identify the conditions and strategies appearing in the process of securing young politicians' representation through qualitative analysis. Finally, it provided practical implications, suggesting that sufficient political education and a sense of political efficacy should be imparted to the younger generation in order to achieve the participation in party politics of young politicians and overcome the limitations of technical representation.

Keywords : Young politicians, Youth Policy, Representative, Youth party Politics, Grounded theory

Student Number : 2013-21943