

2021 경기도 청년연구 공모 결과보고서

# 새로운 경기도 청년 참여 거버넌스 체계 정리와 구축

거북이

연구책임 | 최성원

공동연구 | 김지현, 성기훈, 이계원, 이재광



경기복지재단  
경기청년지원사업단

■ 청년연구공모사업 보고서는 청년들이 청년 관련 현안에 대한 실태와 개선방안 등을 모색하기 위한 아이디어를 제시하고자 작성된 자료입니다.

■ 본 보고서는 경기복지재단의 공식적인 입장과 다를 수 있습니다. 본 보고서의 내용과 관련한 의견이나 문의 사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

Tel : 031-267-9349 Fax : 070-8220-0200 E-mail : kimjm1785@ggwf.or.kr

# 목차

## I | 서론 / 701

- 1. 연구의 배경 및 목적 ..... 701
- 2. 연구의의 ..... 703
- 3. 연구문제 ..... 703

## II | 문헌 검토 / 705

- 1. 청년참여의 정의 ..... 705
- 2. 청년 거버넌스(참여기구)의 정의 ..... 707

## III | 연구 방법 / 711

- 1. 연구대상 ..... 711
- 2. 연구절차 ..... 717
- 3. 연구의 윤리성 ..... 723

## IV | 연구 결과 / 725

- 1. 조례비교분석 ..... 725
- 2. FGI진술문 ..... 734

## V | 정책제언 및 시사점 / 739

- 1. ‘2022년 청년 참여 거버넌스 체계’ 정책 제언 ..... 739
- 2. 연구의 시사점 ..... 741

## | 참고문헌 / 743

## 표 차례

〈표 I-1〉 연구 진행을 위한 문제 설정 .....	704
〈표 II-1〉 다양한 청년의 제도적 정의 .....	706
〈표 III-1〉 연구 참여자의 구분과 선정기준 (N = 15) .....	712
〈표 III-2〉 초점 질문 개발과정 연구 참여자 (N = 2) .....	713
〈표 III-3〉 아이디어 산출 및 진술문 생산 연구 참여자 (N = 5) .....	714
〈표 III-4〉 최종 구조화 및 의미 분석 참여자 (N = 4) .....	715
〈표 III-5〉 연구 절차 요약 .....	718
〈표 III-6〉 초점질문 예시 및 최종 선정 초점질문 내용 .....	720
〈표 III-7〉 진술문을 줄이기 위한 지침(Kane & Trochim, 2007) .....	722
〈표 IV-1〉 경기북부 지역 청년 기준연령 비교 .....	725
〈표 IV-2〉 청년 참여기회 제공 관련 조항 비교 .....	726
〈표 IV-3〉 청년 심의·조정위원회 및 참여기구 역할 .....	729
〈표 IV-4〉 청년 생활 기반과 연관된 조항 비교 .....	732

## 그림 차례

〈그림 Ⅱ-1〉 행정 참여 체계의 권한 단계 .....	708
〈그림 Ⅲ-1〉 경기도 남·북 구분 지역도 .....	716



# I 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

본 연구는 현재 급격하게 변화하고 있는 청년 사회의 행태와 그로인한 한계점 발견으로 인해 연구를 시작하게 됐다. 비교적 최근에 이르러서 기존 사회에서 별다른 주목을 받지 못했던 ‘청년’ 계층에 대한 관심이 지속적으로 높아지고 있다. 또한, 청년도 이 사회를 살아가고 제도적 보장과 보호를 받아야하는 한명의 ‘시민’임을 인식하기 시작하면서 자연스레 청년을 정책 대상으로 하는 ‘청년 정책’ 역시 우리 사회에 등장하게 되었다. 그리고 그러한 청년 정책들이 현재에 이르러 여러 외부적 상황과 요인들에 의해 변화에 기로에 놓인 상황이다. 그러나 「청년기본법」을 비롯해 「경기도 청년기본조례」를 제정하기 이전까지 청년과 관련된 법령이나 조례들은 ‘청년 고용’ 혹은 ‘일자리’ 정책에 한정되어 정책 정책들이 집행된 것은 분명한 사실이다. 즉, 이전까지의 청년의 정책적 필요성이나 지원을 경제활동 진입 시기의 예비 노동자로서, 청년의 활동 공간 범위를 일터와 취업을 준비하는 것으로만 한정시켜서 다뤄왔던 것이다. 다시 말해서, 청년과 사회주도 계층으로 주로 구성되어 있는 행정기관 사이의 인식적 유리과 괴리가 청년에 대한 법률적·정책적 지원이 천편일률적으로 청년의 고용이나 일자리와 연관된 정책적 수단만을 주로 마련하는 등의 다각화되어 있는 청년 문제들을 제대로 파악하지 못하고, 그에 따른 해결방안을 신속하게 마련하지 못하는 등의 체계적 한계가 있다.

현재 청년 사회에서 야기되고 있는 ‘청년 문제’는 청년 고용이나 일자리에만 한정되어 일어나고 있지 않다. 오히려 고용 이외에도 주거, 결혼, 문화, 생활, 교육, 복지, 참여 등에 이르는 넓은 범위로 청년 문제의 그 영역이 확대되어 가고 있다. 이렇게 청년 사회에서 일어나고 있는 청년 문제들은 사회·구조적으로 복잡하게 연결되어 있기에 단순히 접근해서는 문제를 해결하기 쉽지 않다. 청년 문제는 한국의 대내외적인 사회 변

화와 맞물려서 그 심각성과 복잡성은 점차 심화되고 있으나, 이에 대응하는 행정의 제도적 변화와 마련은 제대로 이뤄지지 못하고 있다. 이러한 현실에서 사회변화에 능동적으로 대처하고, 문제에 선제적으로 대응하기 위해서는 청년 문제를 현실에서 가장 직접적으로 대면하고 있는 청년 당사자들의 힘이 필요한 시점이다. 현재와 미래 사회의 주역이자 사회 문제 해결의 주체로서 그들에게 실질적인 문제 해결을 위한 권한을 이영하고, 보다 자유로운 참여를 할 수 있도록 해야 한다. 이를 제도적으로 뒷받침함과 동시에 행정 체계의 혁신 또한 필요한 것이다. 다시 말하면, 청년 정책의 대상이자 정책 형성의 주체로서 ‘청년’을 행정 체계 속에서 보다 적극적으로 참여하고 힘을 발휘할 수 있도록 현재의 정책 참여 패러다임을 변화시킬 필요성이 있다는 것을 연구진들은 인지했다.

현재 경기도는 청년들의 행정 참여를 일정 수준 보장하기 위해서 「경기도 청년기본조례」를 제정하여 청년들의 기본적 권리와 청년 참여의 확대를 규정하고 있다. 청년기본조례는 경기도뿐만 아니라 경기도 내 31개 시·군에서도 자체적인 「청년기본조례」를 제정하여 청년 참여 확대 보장과 지자체의 정책 결정 과정에서 청년의 의사 반영과 참여를 위해 자자체위원회 청년위원회 비율 증가를 명시하고 있다. 이를 토대로 현재 각 시·군 지방자치단체에서는 현재 제한된 형태의 각종 청년정책위원회와 청년협의체라는 형태의 한정된 청년 참여가 이뤄지고 있다. 그러나 현재 청년 참여 체계로서 운영되는 각 참여기구들은 소수의 청년만을 참여 개상으로 하고 있고, 1년에 한두 번 참여하는 자문 및 심의에 그 역할이 한정되어 있는 소극적이며 관의 의사에 의존하는 수동적 참여 방식으로는 본질적인 청년 문제 해결이라는 목표에 도달하기 어려울 것이라 판단했다. 그렇기에 본 연구진들은 다수의 청년들이 거주하고 생활하고 있는 경기도에서 보자 자유로운 청년 참여를 보장할 필요고 있다는 점에 대해서 공감했으며, ‘민’을 대표하는 경기도 지역의 청년 당사자들과 ‘관’을 대표하는 경기도가 새로운 형태 혹은 더 진보된 형태의 정책 소통 및 참여 패러다임을 강구해나가야 한다는 인식을 공유했다. 그래서 본 연구에서는 기존의 소극적이고 수동적인 청년 참여 체계에서 벗어나서 청년 문제의 당사자인 청년들이 직접 문제 해결 과정에 참여하고, 관이 이를 적극적으로 지원하고 보조하는 ‘청년 시민 참여 거버넌스’의 체계 및 운영에 대한 요소를 도출하여 경기도에 적합한 청년 참여 거버넌스를 체계를 제안하고자 한다.



## 2. 연구의의

본 연구는 앞서 말했듯이 기존의 소극적인 수동적인 청년 참여 체계에서 벗어나서 청년 문제의 당사자인 청년들이 직접 청년 문제 해결 과정에 참여하고, 관이 이를 적극적으로 지원하고 보조하는 ‘청년 시민 참여 거버넌스’의 체계 및 운영에 대한 요소를 도출하여 경기도에 적합한 청년 참여 거버넌스 체계 구축하는 데에 그 목적이 있다. 그렇기에 본 연구의 목적을 달성함으로써 우선적으로 각 지역의 행정 참여 체계의 형태나 청년 보장 수준에 대해서 대략적으로 확인이 가능할 것이라 생각하며, 추후 기초 자료로써 사용할 수 있을 것이라 생각한다.

그리고 기존 청년 행정 및 정책 참여 체계의 경험이 있는 청년 당사자들을 대상으로 한 개념도 연구의 절차를 일부 인용한 연구를 통해 실제 경기도에서 생활하거나 거주하는 청년들이 행정이나 정책 과정에 대해 참여를 하는 과정에서 중요하게 생각하는 요소가 무엇인지를 보다 명확하게 파악할 수 있을 것이라 판단한다. 또한, 그러한 청년들의 의견이나 진술문 등을 토대로 도출된 참여 요소들을 활용하여 경기도 청년 참여 거버넌스 체계에 직접 적용할 수 있을 것이라 기대된다. 이는 청년의 인구가 지속적으로 증가하고 있는 경기도에 새로운 청년 참여 거버넌스 체계가 형성된다는 것을 의미하며, 해당 연구를 통해 도출된 주요 요소들을 적극적으로 도입하여 체계를 구축한다면, 현재 증대되고 있는 청년 문제의 해결에 적극적인 대응이 가능해질 것이라 여겨지며, 본 연구가 경기도에 청년 문제의 실질적인 해결을 위한 마중물이 되기를 바란다.

## 3. 연구문제

본 연구는 기본 소극적이고 수동적인 청년 참여 체계에서 탈피하여 청년 문제 당사자들이 직접 청년 문제의 해결 과정에 참여하고, 관이 이를 적극적으로 지원하고 보조하는 형태의 ‘청년 시민 참여 거버넌스’의 체계 및 운영에 대한 요소를 도출하여 경기도에 적합한 형태의 청년 참여 거버넌스 체계를 새롭게 정리하고, 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해서 본 연구진들은 아래와 같이 핵심 연구문제들을 설정하고 연구를 진행하고자 한다.

<표 1-1> 연구 진행을 위한 문제 설정

연구 문제
<p>연구문제 1. 경기도 내 시·군 지방자치단체의 「청년기본조례」 청년의 참여와 기본 생활 유지를 위한 보장 수준은 어떠한가?</p> <p>연구문제 2. 경기도에 적합한 형태의 청년 참여 거버넌스 체계는 무엇인가?</p>

## Ⅱ 문헌 검토

### 1. 청년참여의 정의

#### 1) 청년의 제도적·사회적 개념 정의

본 연구에서 청년 참여에 대한 논의를 시작하기에 앞서 우선 ‘청년’의 정의를 먼저 설정할 필요가 있다. 청년의 사전적 정의는 국립국어원의 《표준국어대사전》에 의하면, 청년이란 신체적·정신적으로 한창 성장하거나 무르익은 시기에 있는 사람을 지칭하고 있다. 또한, 사전적 의미 이외에도 제도적으로 정의하고 있는 청년 정의의 경우 ‘현재 존재하는 관련 법령 등에서 정의한 청년’을 의미한다. 현재 제도적 정의에 따르면, 법령이나 조례마다 청년의 나이를 각기 다르게 정의하고 있다.

구체적으로 확인해본 결과 우선 김도형(2018)에서 이미 확인한 바와 같이 「청년고용촉진 특별법 시행령」 제2조에서는 ‘청년의 연령을 15세에서 29세에 해당하는 모든 사람’을 청년이라 한다. 또, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 정한 공공기관 및 지방공기업의 경우 15세 이상 34세 이하인 사람으로 청년에 해당하는 청년의 범위를 확대하여 인정하고 있다. 특이하게 「청소년기본법」에서는 청소년 연령을 9세 이상 24 이하인 사람으로 규정하고 있어서, 20대 초반의 청년의 경우에는 청년이면서, 후기 청소년에 중첩되어 있는 상황이다. 또, 국내 통계청의 경제활동인구조사 등 다양한 지표에서는 청년의 나이를 15세 이상에서 29세 이하인 사람으로 간주하고 있는데, 이는 높은 대학진학률과 남성의 군 복무기간을 고려하여 의도적으로 설정된 경우이다. 또한, 국제적인 기준에서의 청년 정의는 전경숙 외(2019)에 따르면, 국제연합(UN), 경제협력개발기구(OECD), 세계은행(World Bank), 국제노동기구(ILO), 세계보건기구(WHO) 등은 15~24세를 청년으로 구분하고 있다. 본지에서 확인해본 것처럼 현재 청년에 대한 제도적·법적 정의는 각 법령에 목적성에 따라 구별하여 청년을 정의하고 있다.

<표 II-1> 다양한 청년의 제도적 정의

법령/조례	청년 연령	법률 목적
청년고용촉진특별법	19 ~ 29세	청년, 미취업자 지원을 통한 고용촉진
공공기관 운영에 관한 법률	19 ~ 34세	공공기관 운영 기본사항, 경영체계 확립
청년기본법	19 ~ 34세	사회참여, 자립기반, 권익증진 보장
통계청(청년층)	15 - 29세	취업률 등 산정기준(법률 아님. 자체기준)
경기도 청년기본조례	19 ~ 34세	사회참여, 자립기반, 권익증진 보장

사회적 개념으로 청년을 구분하면, 청년기는 청소년기와 성인기로서의 중간과정, 이행과정을 의미하게 된다. 즉, 아동기, 청소년기를 거쳐서 성인기로 넘어가는 전환기 혹은 성인기로 이행하는 과도기적 단계이다. 또는 Batles & Carstensen(1999)에 따르면, 학교에서 노동시장으로의 이행기로서, 독립, 취업, 직장생활, 결혼 등을 통해 새로운 사회관계를 형성하는 시기라고 봤다. 이행기로서의 청년은 아동에서 성인으로의 완전한 이행을 위해서 학교현장에서 일자리 혹은 직업으로의 이행, 부모와 함께 사는 가족의 집으로부터 홀로 떨어져 나오는 독립적인 주거로의 주거 이행, 그리고 결혼 등을 통해서 새 가족으로의 가족이행을 완수해야 한다는 발달 과업이 있다. 이렇게 사회적 개념에 대한 청년의 정의는 생애과정에서 겪는 어떤 사건이나 사회관계와 관련되어 있으므로 앞서 말했던 제도적 정의에 사용되었던 연령에는 큰 의미를 두지 않는다는 것을 확인 가능하다.

## 2) 청년 참여의 정의

‘청년 참여’는 청년들의 생활 전반에 대해서 의견을 제시하고, 사회관계 속에서의 참여를 하는 것을 말한다. 다시 말해서 청년이 본인의 삶을 영위해 나가는 과정에서 청년 본인에게 영향을 주는 모든 환경이나 분야들이 청년들이 참여 가능한 영역이 된다는 것이다. 따라서 참여는 다양한 관점에서 필요에 의해 여러 영역으로 구분될 수 있다.

청년 참여의 개념은 크게 광의의 개념과 협의의 개념으로 구분할 수 있다. 광의의 개

념의 경우 말 그대로 청년이 관여하는 혹은 연관이 있는 모든 분야를 아울러서 포함한다. 구체적으로 취업활동, 지역 사회 조직 및 단체 활동 등 다양한 사회적 관계들을 포함하는 개념이라는 것이다(박정은 외, 1994). 또한, 협의의 개념으로는 하나의 사회집단에 소속되어 그 필요와 욕구를 나타내고 공동 이익을 옹호하며 특정의 경제적, 사회적, 정치적 목적을 달성하기 위해서 공공기관과 직간접적으로 연계하면서 영향력을 발휘하는 활동이라고 말할 수 있다(변루나 외, 2011). 특히, 본 연구에서 자세히 다루는 정책 부분에서의 청년 참여는 중앙정부, 광역자치정부, 기초자치정부의 정책과정에서 참여가 이뤄지며, 공식적으로 참여하기 위해서는 우선적으로는 이해당사자가 참여할 수 있도록 하는 제도적·법적 기반의 마련이 선행되어야 할 필요가 있다.

따라서 청년 참여는 청년 정책의 기획·조정·실행·평가뿐 아니라 생활 영역에서의 의사결정 및 활동에 참여하는 것을 청년 참여라고 할 수 있으며, 본 연구에서는 현재 제도적인 기반으로 설치 및 운영하고 있는 청년참여기구 및 청년 단체에서의 청년 활동들을 청년 참여라고 정의하고자 한다.

## 2. 청년 거버넌스(참여기구)의 정의

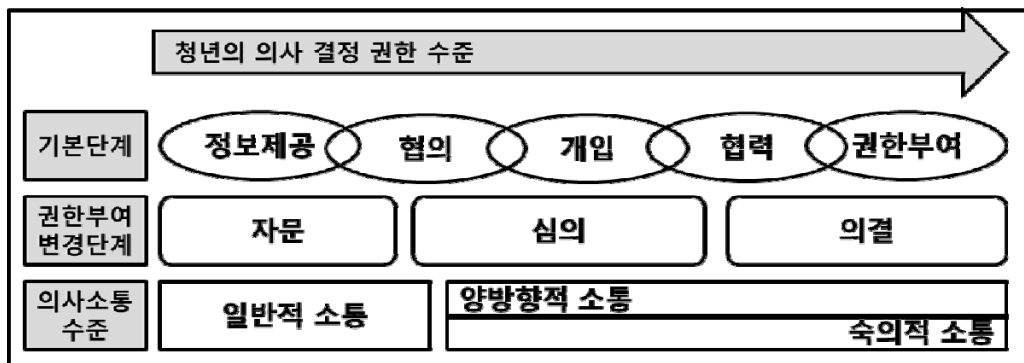
### 1) 청년(정책 조정)위원회

청년(정책)위원회는 「청년기본법」 제14조(지방청년정책조정위원회), 「경기도 청년기본조례」 제9조(경기도 청년정책조정위원회)의 의무조항들에 따라 설치되어 운영되고 있다. 오세재(2020)에 따르면, 청년(정책)위원회는 각 시·도 및 시·군의 청년 정책, 청년기본계획, 청년정책시행계획 등에 대한 심의와 조정의 역할을 한다. 현재에 이르러서는 각 지방자치정부단체의 각 청년기본조례에 심의·조정의 역할을 하는 청년(정책)위원회를 설치하는 의무규정을 가지고 있다. 명칭의 경우 지역마다 부분적으로 차이가 있을 수 있으나 하는 역할은 동일하다. 경기도의 경우 50여명으로 일정 비율 이상의 청년들이 해당 위원회 위원으로 위촉해야한다고 하고 있다. 다만, 최근 들어 청년 사회에서는 청년위원회가 청년위원들은 일정 비율 이상 참여할 수 있도록 규정하고 있으나 청년 위원들이 거수기 역할을 하는 경우가 많다는 불만이 제기되어 실효성이 떨어진다는 의견이

제기되고 있다.

이러한 청년(정책 조정)위원회 소속의 청년 위원들이 각 지방자치단체 내의 행정에 영향을 미칠 수 있는 혹은 의사결정의 수준을 평가해보면, 그 수준이 현재 매우 낮다는 것을 확인할 수 있다. 기존에 행정에 대한 시민참여의 수준을 평가하는 모델은 Arnstein(1969)의 ‘주민참여 사다리(A Ladder of Citizen Participation)’와 IAP2의 ‘주민참여 스펙트럼(Spectrum of Public Participation)’이 있다. ‘주민참여 사다리 모형’은 시민의 의사결정에 전혀 영향을 주지 않는 ‘비참여 단계’에서 시작해 명목적 참여를 거쳐서 시민통제로 의사결정이 이뤄지는 시민권력 단계인 ‘시민통제’까지 총 8단계로 구분한다. 그리고 Nabatchi(2012)는 기존 IAP2 모델의 약점을 보완하고자 공공부문의 담당자와 시민들 간의 ‘의사소통 수준’과 관련된 요소를 추가하여 수정모델을 제시했고, IAP2의 5단계를 연구목적에 맞게 3단계로 변형해 구성했다. 이러한 구분 기준에 따라 행정 참여 체계의 수준을 가장 하위 수준인 ‘자문 단계’, 중위 수준인 ‘심의 단계’, 가장 상위 단계인 ‘의결 단계’로 구분한다면, 현재 청년(정책 조정)위원회는 아직 하위 단계인 자문 단계에만 머물러 있는 것을 확인할 수 있었다.

<그림 II-1> 행정 참여 체계의 권한 단계



또한, 이러한 권한 수준 이외에도 청년(정책)위원회의 위원장 규정의 경우 대부분 시장, 지사와 위원 간 호선으로 규정해두었다. 이것은 당연직의 참석률을 높이고 위원회의 위상을 높이는 측면도 있으나 만약 특정 지역의 단체장이나 당연직 위원들이 청년문제나 청년 정책에 관심이 없을 경우 해당 청년(정책)위원회가 제대로 운영되지 않고, 민간의 청년 참여를 촉진하는 거버넌스 및 협치를 약화시키는 문제도 있다. 다만, 청년(정

책 조정)위원회의 결정 및 의결 권한이 그리 크지 않으며, 회의 현장에서는 담당 공무원의 브리핑, 질의응답, 이의 없으면 결정 등의 방식으로 단순 자문의 수준으로 그치고 있는 부분은 분명 본래 조례의 제정 목적과는 불합치 하는 문제가 존재한다. 과연 1년에 한두 번 1~2시간 내외의 시간동안 광역이나 기초 자치단체 수준의 청년 정책 전반에 대해 과연 얼마나 심도 있는 심의가 이뤄질 수 있을까하는 의문이 존재한다.

## 2) 청년정책협의체(네트워크)

청년정책협의체 혹은 청년정책네트워크라는 이름 등으로 다양하게 부르는 해당 조직은 앞선 청년(정책 조정)위원회의 심의 및 조정의 기능과는 구분되게 해당 지역에 대한 청년 정책 제안과 모니터링 함으로써 청년들의 참여와 소통을 위한 자율적인 청년 거버넌스 기구 중 하나라고 볼 수 있다. 다만, 청년정책협의체 혹은 네트워크의 경우 청년(정책 조정)위원회와는 달리 의무규정이 아니며, 일부 지역에는 존재하나 존재하지 않는 지역이 더 많은 것을 확인할 수 있었다. 경기도에서는 이전까지는 광역 단위의 청년(정책 조정)위원회 이외에는 별다른 청년 참여 조직이 존재하지 않았으나 최근 2021년부터 청년정책협의체의 기능을 하는 ‘청년참여기구’가 처음 운영되기 시작했다. 경기도에서는 경기도 전역을 동·서·남·북부 지역과 같이 4개의 권역으로 구분했으며, 각 지역마다 청년참여기구를 설치하여 최대 50여명의 청년들이 참여할 수 있도록 운영하고 있다.

이러한 청년정책협의체 혹은 청년정책네트워크의 시작은 2012년 서울특별시의 청년 명예부시장 제도와 함께 시작했다. 2012년 청년 유니온의 초대 위원장이 서울시 초대 명예 부시장에 임명되면서 청년들을 공개적으로 모집하고, 3~4차례의 회의와 행사를 하면서 존재를 알렸고, 2013년 7월 시의 공식적인 제도로 흡수되어 시의 청년정책에 관심이 많은 서울 청년들을 100명 모집하여 ‘서울시 청년정책네트워크(청정넷)’의 활동을 시작했다. 이후 이러한 서울시의 사례를 본받아 타 지역에서도 청년들이 자발적으로 조직하여 청년들이 자체적인 네트워크 및 단체를 형성해나갔다. 현재에 이르러서 일부 지역에서는 「청년기본조례」에 이 내용을 반영하여 이와 유사한 협의체 혹은 네트워크를 공식적인 시의 제도 내에 품어서 관과 민의 협력을 강화해 나가고 있다.

### 3) 청년 단체

청년단체는 「청년기본법」을 기준으로 청년의 참여 촉진 또는 청년지원을 주된 목적으로 설립된 법인이나 단체 중 대통령령 또는 조례로 정하는 것으로 정의하고 있다. 지자체별로 이 단체의 성질에 대해서 정의하는 바는 다르나, 공통적인 부분은 청년을 위한 비영리 목적의 조직을 말한다는 점에 있다. 각 지역의 조례를 통해 이러한 활동을 하는 단체에 대해 지원을 하도록 하는 것은 의무화 되어 있으나, 청년단체의 인정범위나 활동 영역에 대한 명확한 가이드라인이 없어 청년이 대표인 단체를 청년으로 보는 것인지, 또는 사업 내용을 기준으로 판단하는 지에 논란의 여지가 남아 있다. 청년(정책조정) 위원회, 청년정책협의체 등 기존 참여기구보다 더 민주적이며, 시민 주도적인 특성을 갖고 있어, 가장 많은 활동을 기대 받고 있는 조직체이다.

특히, 청년단체는 이 특성을 고려하여, 청년기본법 제정 운동, 각 지역별 조례 제정 운동 등 관 주도의 참여기구에서는 할 수 없는 정책 제안, 법률 제정운동 등 포괄적이고 광역적인 활동을 주도하는 주체로 성장하고 있다. 대표적인 청년단체로 전국청년네트워크와 서울청년네트워크 등, 전국, 수도권을 중심으로 하는 광역 단위 청년단체가 설립되어 운영 중에 있다.



## III 연구 방법

### 1. 연구대상

본 연구의 목적은 급격한 사회변화로 인해 실제 청년사회와 행정기관 간의 괴리를 해결하여 청년들이 더 나은 삶을 살 수 있도록 새로운 경기도 청년 참여 거버넌스를 구축하는데 필요한 요소들을 발굴하고 체계적으로 구축하는 데 있다. 이를 위해서 오랜 시간 동안 청년 혹은 청소년 정책참여 현장에서 활동하고 있는 청년 활동가(위원)들의 실제 경험을 기반으로 하여 거버넌스 패러다임을 구축하는데 필요한 요인을 발굴해보기로 한다. 이에 본 연구진들을 우선 초점질문을 개발한 이후 청년 이해당사자들과의 FGI 기법을 통해 청년들이 실제 활동하면서 느끼거나 떠올랐던 아이디어나 경험을 수집하고 이를 진술문의 형태로 생산하고 정리하는 과정을 거쳤다. 다음으로 이렇게 도출된 청년 당사자들을 진술문을 보다 체계적인 청년 참여 거버넌스 체계의 요소로 활용하여 최종 로드맵을 제시하는 과정을 수행하였다.

#### 1) 연구 참여자 및 대상

본 연구는 청년 참여 거버넌스 체계 구축을 위한 요소를 표적집단면접법(FGI)을 사용하여 도출하고자 했다. 본 연구에 참여한 연구 참여자는 모두 11명이며, 각각의 연구 참여자의 구분과 선정의 기준은 아래의 표와 같다.

〈표 III-1〉 연구 참여자의 구분과 선정기준 (N = 15)

구분	선정기준	인원(명)
초점질문 개발 과정 참여자	정책 참여기구 참여 또는 청년단체 활동 기간이 4년 이상인 청년	2
아이디어 산출 및 진술문 생산 참여자	청년 참여기구 참여 또는 청년단체 활동 기간이 5년 이상인 청년	5
최종 구조화 및 의미분석 참여자	정책 참여기구 참여 또는 청년단체 활동 기간이 4년 이상인 청년	4
계		11

〈표 III-1〉에 제시된 바와 같이 본 연구의 참여자는 연구 단계별로 초점질문 개발 과정 참여자와 아이디어 산출 및 진술문 생산 참여자, 최종 구조화 및 의미 분석 참여자로 세분화하여 연구를 진행했다.

### (1) 초점질문 개발 과정 참여자

본 연구에서는 초점질문을 개발하는 과정에 총 2명의 인원이 참여했다. 이 과정은 다음에 있을 아이디어 산출이나 진술문 생산 과정의 촉진 및 매개의 역할을 하는 데 있어서 그 중요도가 매우 높은 과정이다. 따라서 이들은 모두 정책참여기구에 참여 또는 청년단체 활동 경력 4년 이상인 자로 구성하려고 했으며, 청년정책 참여 거버넌스의 구성 요소를 추출하는데 가장 적절한 질문을 개발하고자 노력했다. 이를 통해 청년의 시각에서 본 연구 주제를 바라보고, 적절성과 타당성을 검토할 수 있도록 그 기반을 마련했다.

이들은 연구자가 문헌 및 선행 연구 고찰을 통해 선정한 초점질문 예시 안의 적절성을 각기 평가했고, 이 과정에서 적절한 초점 질문을 평가하는 것과 함께 용어 사용이나 질문 자체에 대한 피드백 과정이 포함되었다. 초점질문 개발 과정에 참여한 대상자들의 일반적인 특성은 다음 〈표 III-2〉와 같다.

〈표 III-2〉 초점 질문 개발과정 연구 참여자 (N = 2)

	성별	경력(년)	비고
청년 1	남	4	청년위원회, 서울청년자치정부, 비영리민간청년단체 참여
청년 2	남	5	청년협의체, 청년정책위원회, 국무조정실 청년참여단 참여

## (2) 아이디어 산출 및 진술문 생산 참여자

청년 참여 거버넌스 체계의 요소를 탐색하기 위해 초점대상으로 청년참여기구(청년협의체, 청년정책위원회 등)와 청년 단체 활동의 총 기간이 5년 이상인 청년 5명을 선정하여 연구를 진행했다. 본 연구에서 활용하는 표적집단면접기법(FGI)은 연구 참여자들 간 의견이나 아이디어를 공유하는 데 있어서 그 수가 너무 많으면 적절한 연구 진술문을 추출하는데 있어서 부적절한 것으로 보고 있다. 이에 본 연구에서는 그 인원이 많지도 적지도 않은 5명으로 초점대상을 선정하여 연구를 진행했다.

아이디어 산출, 연구 진술문 생산을 위한 연구 참여자들을 모집하기 위해서 본 연구진은 청년참여기구나 청년단체에서 활동한 경험이 풍부한 청년들을 공개 모집하여 선발하고자 하였다. 근데 본 연구 절차의 경우 무엇보다도 이 과정에서 도출되는 아이디어나 의견이 진술문으로 종합되어 본 연구의 기초가 되기에 연구의 참여자들을 선정하는데 있어서 다음의 기준을 설정하여 인원을 선정하도록 했다. 우선 청년참여기구나 청년단체에서의 활동 기간이 5년 이상이어야 하며, 주로 경기도 지역에서 활동한 청년들을 선정하도록 했다.

이는 본 연구의 목적이 경기도 지역에서 운영하기 적합한 청년 참여 거버넌스 체계를 구축하는 것이기에 도 차원에서 설치되어 있는 청년참여기구나 각 시·군에서 운영되고 있는 청년정책위원회나 청년협의체 등의 활동 경험이 있는 청년들을 선발하고자 있다. 이렇게 제도적으로 설치되어 운영되고 있는 청년참여기구들은 그 위원회의 설치 지역 및 지방자치단체와 밀접한 관계를 하고 있기에 경기도 내에서의 정책 참여 및 행정 참여 현장의 생생한 의견을 제시할 수 있으리라 판단했기에 이러한 기준을 설정하여 해

당 참여자들을 뽑고자 했다.

이러한 연구 절차를 거쳐 선정된 대상자들은 연구의 목적이나 과정이 기재되어 있는 공지문이나 안내문을 통해 연구의 내용을 자세하게 설명을 듣고, 해당 연구 참여자로부터 연구 참여에 대한 동의를 얻은 후 진행하였다. 연구 참여에 동의한 청년 5명만을 선정하여 연구를 진행했다. 본 연구의 참여자는 남자는 1명(20%), 여자 4명(80%)의 비중으로 연구 참여자가 구성되었고, 아이디어 산출 및 진술문 생산 연구 참여자의 일반적인 특성은 아래의 <표 III-3>과 같다.

**<표 III-3> 아이디어 산출 및 진술문 생산 연구 참여자 (N = 5)**

	성별	경력(년)	비고
청년 1	남	5년 이상	청년정책(조정)위원회, 서울청년자치정부
청년 2	여	5년 이상	민간청년단체 참여
청년 3	여	5년 이상	청년정책(조정)위원회, 청년정책협의체, 미간청년단체 운영 및 참여
청년 4	여	5년 이상	청년 유관 기관 근무
청년 5	여	5년 이상	민간청년단체 참여

### **(3) 최종 구조화 및 의미 분석 참여자**

해당 과정은 앞서 집단표적면접기법(FGI)을 통해 도출된 진술문을 바탕으로 청년 참여 거버넌스 체계의 구성 요소를 탐색하기 위해 진술문을 분석하고, 그 의미를 분석하는 과정이다. 기존 경기도의 청년 참여 체계의 이해를 바탕으로 풍부한 청년 참여 활동 경험이 있는 청년들로부터 도출된 진술문을 해석 및 의미를 분석함으로써 경기도 청년 참여 거버넌스 체계를 새롭게 구조화하는 과정이다. 이를 위해서 청년참여기구 활동 혹은 청년단체 활동 경험이 4년 이상인 청년을 참여대상으로 설정했으며, 선정된 대상에는 이전 초점질문 참여 과정에 참여한 청년 2명이 중복으로 포함되어 있어 결과자료에 대한 의견을 실질적으로 확인하고자 했다. 이를 통해 최종 구조화 및 의미 분석 과정 연구 참여자의 일반적인 특징은 다음 <표 III-4>와 같다.

〈표 III-4〉 최종 구조화 및 의미 분석 참여자 (N = 4)

	성별	경력(년)	비고
청년 1	남	4	청년정책(조정)위원회, 서울청년자치정부, 비영리민간청년단체
청년 2	남	5	청년협의체, 청년정책(조정)위원회, 국무조정실 청년참여단
청년 3	남	4년 이상	청년정책(조정)위원회, 비영리민간청년단체 운영 및 참여
청년 4	여	5년 이상	청년정책(조정)위원회, 도 청년정책위원회, 비영리민간청년단체 운영

## 2) 연구 범위

### (1) 경기 북부지역 청년기본조례

본 연구에서는 청년 참여 거버넌스 체계 구축을 위한 구성 요소의 추출을 목적으로 하는 초점질문을 개발하기 위해서 사전적으로 경기도 지역에서 제정되어 있는 청년기본조례에 대한 분석을 진행해야 한다. 본 연구 주제의 핵심이라고 할 수 있는 청년 참여 거버넌스 체계의 본질적인 내용을 다루기 위해서는 우선적으로 그 체계의 법적 기반 혹은 근거가 되는 청년기본조례에 대한 비교·분석이 필요하다.

현재 경기도 지역의 경우 총 31개의 시·군으로 구성되어 있다. 그러나 본 연구에서 모든 지역에 대한 조례분석이 상당히 어렵고, 본 연구의 목적이 새로운 경기 청년 참여 거버넌스 체계의 구축인 것을 고려해봤을 때 경기 남부 지역과 비교해 경기 북부지역의 청년 참여 생태계 혹은 체계가 상당히 덜 발달되어 있다는 것이 보편적으로 잘 알려진 사실이다. 그렇기에 본 연구에서는 청년 참여 거버넌스 혹은 체계가 제대로 구축되지 않는 경기 북부지역을 가장 기본적인 제로베이스로 설정하여 경기 북부지역의 기준으로 연구를 진행하고, 연구 결과를 도출하려고 한다.

결과적으로 본 연구에서 다루게 되는 지역은 경기 북부에 해당하는 10개의 시·군과

경기도를 중심으로 연구를 진행한다. 본 연구에서 기준으로 사용한 경기 북부에 속하는 지역 10개는 가평군, 고양시, 구리시, 남양주시, 동두천시, 양주시, 연천군, 의정부시, 파주시, 포천시가 이에 해당된다. 아래의 그림은 경기도를 남과 북으로 구분한 지역도 이다.

<그림 III-1> 경기도 남·북 구분 지역도



## (2) 청년 활동가

다음으로 본 연구에서는 연구를 진행함에 있어서 청년활동가들을 핵심 연구 대상이자 연구 참여자로 설정하여 연구를 진행한다. ‘청년활동가’라는 용어는 ‘청년’과 ‘활동가’라는 단어들의 합성어이다. 우리가 관념적으로 잘 알고 있고, 본 연구의 이전 부분에서 정의한 청년과 함께 ‘활동가’라는 용어를 함께 사용했는데, 이는 기존 시민활동가, 인권활동가 등에서 사용하는 의미와 동일하게 여겨진다. 즉, 본 연구에서 대상으로 설정한

청년활동가들은 주로 본인 스스로가 청년 계층에 속하면서 청년들이 살아가는 사회의 변화와 혁신을 위해 공익활동 영역에서 활동하는 사람들이 일컫는다.

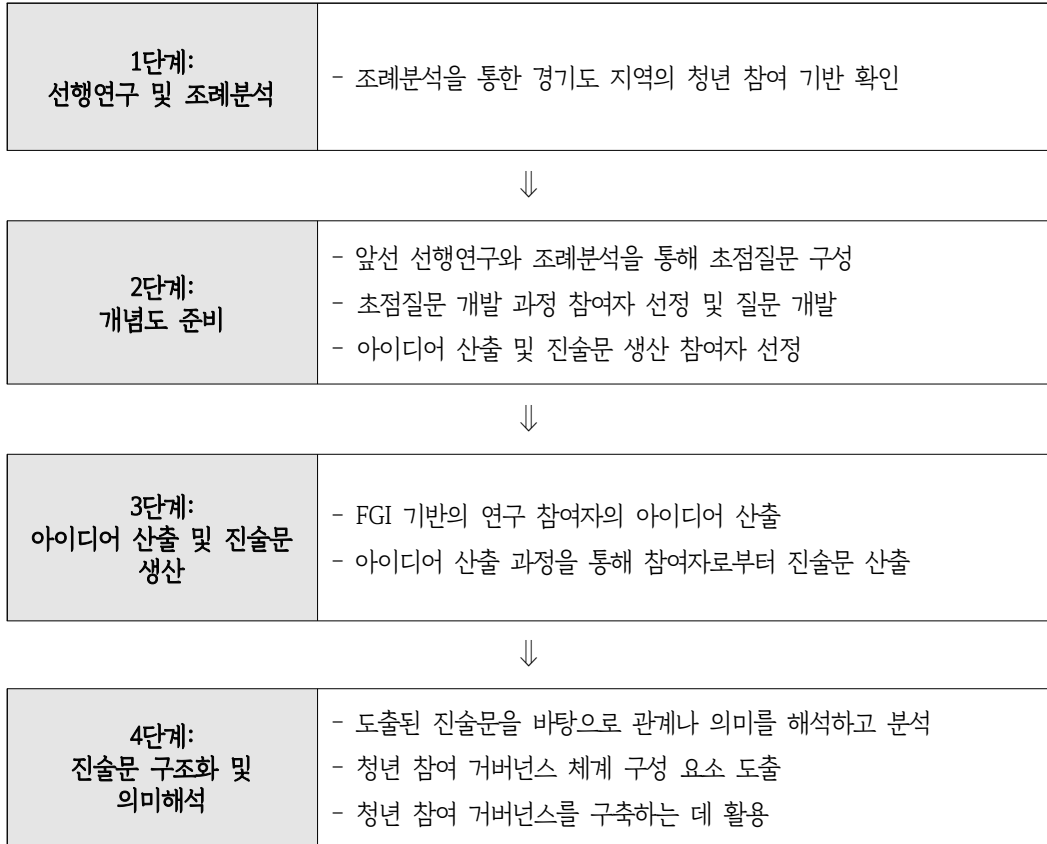
이들은 현재 다양한 공익활동 영역에서 활동하고 있는데, 정해인(2021)에 따르면 대수의 청년활동가들이 해당 분야의 활동을 시작하는데 있어서 거대한 목적의식을 가지고 시작한 것은 아니다. 청년활동가들의 활동 시작 계기는 거창하지 않았다. 혹자는 취업 준비를 하다가 취업 준비 과정에서 어려움을 겪었고 여러 불합리를 겪게 되면서 청년의 취업이나 일자리 문제에 관심을 갖게 된 이들도 있었고, 혹자는 지방에서 본래 생활하다가 학업이나 취업 등을 이유로 수도권에 상경하여 생활하려는 목적으로 본인의 주거지를 계약하는 과정에서의 비용적 측면이나 주거환경의 불비를 경험하면서 청년주거에 관심을 갖고 활동하는 이들인 것이다.

이처럼 이들 청년활동가들은 대개 본인의 생활에서 시작하여 현재는 청년 분야 전반에서 각기 공익적 활동들을 하고 있는 것이다. 일상을 지내면서 무언가 이상하거나 의의하거나 부당하다고 여겨진 경험에서부터 시작했던 것이다. 그러다가 이렇게 본인의 삶과 연관된 문제들이 제도적으로 혹은 사회적 인식이 변화한다면 좀 더 우리 청년들이 살아가는 사회가 보다 나아지지 않을까라는 생각을 기반으로 시작한 것이다. 그렇기에 본 연구의 주된 참여 대상인 청년활동가는 과거의 본인의 삶의 불만이나 의문에서 시작하여 직접 행정과의 협력 및 협의와 함께 활동을 해온 경험이 있다는 것이다. 그래서 청년활동가들은 청년 참여 거버넌스에 본인의 문제들을 가지고 참여할 예정인 청년들의 생각이나 마음을 이해할 수 있고, 이러한 의문이나 불만들이 어떻게 하면 정책이 되고, 사회에 반영될 수 있는지를 알고 있기에 연구의 참여 대상자로서 적절하다고 판단했다.

## 2. 연구절차

본 연구는 경기도의 청년 참여 거버넌스 체계 구축을 위한 구성 요소를 탐색하기 위한 목적으로 경기도와 각 시·군의 청년기본조례를 비교분석을 우선으로 진행하며, 이를 토대로 양적 연구방법과 질적 연구 방법을 보완한 연구법인 ‘개념도 연구법’을 일부 활용하여 연구를 진행했다. 본 연구의 전반적인 절차는 Kane과 Trochim(2007)이 제시한 개념도 연구법을 일부 활용하여 본 연구 과정에 맞게 재구성하였다. 그 절차는 아래 <표 III-5>에 나타냈다.

**<표 III-5> 연구 절차 요약**



## 1) 경기 청년 기본조례 분석

본 연구의 시작은 경기도 지역의 청년기본조례를 비교분석을 하는 것이다. 본 과정에서는 경기도 기본조례와 경기 북부지역에 해당하는 10여 개의 지역에 제정된 청년기본조례의 각 세부 조항들을 내용을 비교하여 나타내고자 한다.

조례분석의 목적이 다음 절차인 개념도를 준비에 해당하는 초점질문을 개발하는 것에 있는데, 초점질문은 결국 연구 참여자들을 대상으로 청년 참여 거버넌스 체계의 구성 요소에 대해 물어보는 것을 기본으로 할 것이기에 청년기본조례를 크게 세 가지 영역으로 구분하여 분석하고자 한다. 우선 본 연구의 주요 연구대상이라고 할 수 있는 ① 청년의 연령 기준을 어떻게 설정하고 있는가이다. 두 번째는 본 연구의 주제 및 초



점질문과 직접적으로 연관되어 있는 조항에 관한 것으로 ② 청년의 참여 기회의 제공 측면과 연관된 조항들을 한데 모아 비교 분석할 수 있을 것이다. 마지막으로는 청년도 사회를 살아가는 주체로서 보다 인간다운 삶을 살기위해서 보장하고 있는 ③ 기본적인 생활기반들과 연관되어 있는 조항들이다. 즉, 경기도 및 각 시·군에 대한 청년기본조례의 여러 조항을 각 특정 분야에 따라서 분류하여 비교하는 기법을 활용한다.

특히, 청년의 참여 기회의 제공 측면과 연관된 조항들의 비교분석은 해당 지방자치 단체의 청년참여기구에 해당되는 청년정책위원회 혹은 청년협의체와 같이 현재 제도적으로 운영되고 있는 청년 참여 거버넌스 체계의 하나의 축이라고 볼 수 있는 부분임으로 각 지역마다 그러한 기구나 체계가 잘 운영되고 있고, 참여 체계가 잘 설계되어 있는지를 본 비교분석을 통해서 확인할 수 있을 것이다.

## 2) 개념도 준비

개념도 준비 단계에서는 앞서 제시한 것처럼 초점질문들을 개발하고 연구에 적절한 연구 참여자를 선정하는 단계들로 크게 구분할 수 있다. 누구를 연구 대상으로 선정하는지에 대해서는 이미 언급했기에 다시 언급하지는 않고, 초점질문의 개발과정에 대해서 알아보려고 한다.

본 연구에서는 초점질문을 개발하기 위해서 초점질문 개발 과정 참여자 2명을 서면 및 대면으로 만나서 해당 연구의 목적이나 취지에 대해서 자세히 설명하고, 연구자가 앞선 조례분석을 통해서 도출한 초점질문에 대해서 Likert 척도 방법을 이용하여 매우 적합하지 않음; 1점, 약간 적합하지 않음; 2점, 보통; 3점, 약간 적합함; 4점, 매우 적합함; 5점으로 각 연구 참여자들이 각 초점질문에 대해서 점수를 책정할 수 있도록 했다. 또한, 이러한 정량 평가 이외에도 연구 참여 대상자와 직접 인터뷰를 하면서 고려해야 할 대상이나 피드백 과정을 거쳐서 의견을 수렴했다.

본 연구에서는 초점질문의 적합성과 타당성의 검토를 위해 은혜경(2010)이 제시한 세 가지 기준을 활용하여 재구성한 이윤희(2015)가 활용한 척도인 ① 초점질문과 연구 주제와의 적절성 정도, ② 연구 참여자가 정책 청년 참여 거버넌스 체계의 구성 요소에 대한 응답을 이끌어낼 수 있는 정도를 참고하여 설정했다. 이 과정에서 초점질문 개발 과정에 참여한 청년 1과 청년 2의 의견을 정리하는 과정을 거쳤다. 최종적으로 초점질

문 평가과정에서 가장 높은 점수를 획득한 ‘경기도 청년 행정/정책 참여 활성화 및 실질화를 위해 경기도 참여 거버넌스는 어떠한 방향으로 구축되어야 하는가?’를 기본 초점 질문으로 선정하되, 이후 연구 참여자들의 이해를 돕고, 원활한 의사소통을 위해서 추가로 제안된 ‘어떠한 방향으로 구축’이라는 절을 포함하여 최종 초점질문을 선정했다.

〈표 III-6〉 초점질문 예시 및 최종 선정 초점질문 내용

초점질문 예시
① 정책/행정 참여 과정에서 도움을 받고 싶은 부분은 무엇입니까? ② 청년이 정책 과정에 참여하려면 무엇이 가장 필요하다고 생각하십니까? ③ 청년정책 참여가 활성화되기 위해서는 무엇이 필요하다고 생각하십니까? ④ 청년정책/행정 참여의 활성화와 실질화를 위해 어떻게 해야 한다고 보는가?
⇓
최종 초점질문
④ 경기도 청년/행정 참여 활성화 및 실질화를 위해 경기도 참여 거버넌스는 <u>어떠한 방향으로 구축되어야 하는가?</u>

### 3) 아이디어 산출 및 진술문 생산

아이디어 산출 및 진술문 생산 단계는 위의 단계에서 선정한 최종 초점질문을 활용하여 연구 참여자들이 아이디어를 산출하고 진술문을 생산할 수 있도록 한다. 해당 과정은 청년 참여 거버넌스 체계 구축에 관해 연구 참여자들이 아이디어를 제시하고, 이를 분류, 편집 등을 거쳐 최종적인 진술문을 생산하는 일련의 과정들이다. 연구자는 앞서 연구 동의를 획득한 5명의 청년 참여자들의 개인 일정 및 시간 등을 고려하여 본 과정을 준비해야 했다. 진술문을 획득하기 위해 서면 인터뷰, 개별 면담, 인터넷 통신 활용 등의 여러 형식의 과정을 방법 중 하나로 고려하였으나, 본 연구 목적에 가장 적합한 연구 방법은 현장에서 대면 면접을 보는 것이 연구 참여자들의 생생한 아이디어를 듣고 서로 의견을 공유하는 데 있어 가장 적절하다고 판단되어 코로나-19 상황임에도 불구하고, 안전 수칙을 준수하여 연구를 진행했다. 이에 연구 당일에는 연구자 중 한 명

이 표적집단면접(FGI)의 전반적인 진행을 담당하여 브레인스토밍과 유사하게 진행토록 하여, 연구 참여자들이 연구 과정에서 편안하게 아이디어를 제시할 수 있도록 환경을 조성했다. Trochim(1989)에 따르면, 브레인스토밍은 연구자들의 생각은 가능한 드러나지 않으며, 다양한 진술문을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 실제 청년 참여 현장의 목소리를 생생하게 확보할 수 있고, 보다 다양한 의견들이 제시되기에 많은 아이디어를 생성될 수 있도록 연구 참여자들이 모두 모일 수 있는 일시에 인터뷰를 진행했다.

또한, 본 연구 과정에서 연구 참여자들이 브레인스토밍 과정에서 나온 아이디어를 구체화시키고, 현재 이야기의 핵심 맥락을 계속 상기할 수 있도록 참여 대상자들의 아이디어를 모니터 화면에 실시간으로 송출했다. 이 과정에서 이전에 기록된 자료를 토대로 새로운 아이디어를 추가하거나, 브레인스토밍 과정에서 나왔던 의견들을 쉽게 확인할 수 있도록 했다. FGI를 통한 아이디어 산출 및 진술문 생산 과정은 사전 준비 시간이나 아이스 브레이킹을 시간을 제외하고 총 100분 정도가 소요되었다. 최종적으로 해당 과정을 통해서 진술문을 여럿 생산할 수 있었다.

#### 4) 진술문 구조화 및 의미해석

개념도 구조화 및 해석 단계는 진술문을 바탕으로 여러 요소들 간의 관계를 해석하거나 이해하기 위해서 최종적으로 진술문을 확정하고, 이를 통해 청년 참여 거버넌스 체계의 구성 요소들을 추출하여 활용하는 과정이다.

본 과정은 현재 청년 참여 체계가 어떠한지에 대한 이해와 함께 청년 참여 현장에 대한 어느 정도의 경험이 필요로 한 작업이다. 그래서 본 과정에서는 청년참여기구 경험 혹은 청년단체 활동을 4년 이상 경험한 청년 4명이 참여하여 최종적인 구조화 및 내용의 의미 분석을 진행한다.

연구 참여자들로부터 도출된 진술문을 구조화하기 위해서는 먼저 생산된 진술문들의 내용을 적절히 편집하여 명료화하고, 구체화하는 과정을 거칠 필요가 있다. 이 과정에서 의미가 명료하지 않고 모호하거나, 내용이 중복되거나 너무 지엽적인 시각을 반영한 진술문의 경우에는 제외하여 진술문을 줄일 필요가 있다. 이는 Kane과 Trochim(2007)에 의하면 너무 많은 양의 진술문은 연구 과정에서 데이터 입력에 오랜 시간이 걸리고, 불필요한 내용들을 거르지 않고, 그대로 사용하면 연구에서의 에너지 저하 등 여러 문

제를 야기할 수 있다는 이유로 진술문을 줄이는 것을 조언하고 있다. 아래는 이러한 진술문은 편집하기 위해 대략적인 방향성 및 지침을 제시하고 있다. 본 연구에서는 아래의 <표 III-7> 지침을 간략히 참고하여 진술문을 명료화하고, 진술문을 구조화했다.

**<표 III-7> 진술문을 줄이기 위한 지침(Kane & Trochim, 2007)**

1. 키워드 선택 (choose keywords)	- 기록된 아이디어(진술문)에서 키워드를 강조.
↓	
2. 아이디어 정리 (organize idea)	- 키워드, 주제 또는 기타 개념적 영역에 기초하여 도출된 아이디어들을 그룹화함.(감소를 목적으로 정리)
↓	
3. 아이디어 선택 (choose idea)	- 유사한 아이디어 그룹 안에서 유지할 진술문을 분류함. ※ 연구 참여자들이 합의를 형성할 수 있음.
↓	
4. 명확성을 위한 편집 (edit for clarity)	- 더 많은 사람이 이해할 수 있는 방식으로 명료화
↓	
5. 혼합된 아이디어 분리 (split compound ideas)	- 두 개 이상의 뚜렷한 아이디어가 있다면 나눌 수 있음.

이러한 과정으로 비슷한 아이디어를 모아 중복 내용을 제거하고, 단일 개념으로 진술문을 분류했다. 이후 최종적으로 진술문을 확정했다.

다음으로 이렇게 구조화된 진술문을 토대로 진술문들이 전반적으로 내포하고 있는 의미를 해석해야 한다. 이를 통해 청년 참여 거버넌스 체계의 구성 요소들을 추출할 수 있다. 해당 과정을 통해 추출된 내용은 본지의 결과와 결론에 제시했다.

### 3. 연구의 윤리성

먼저 연구 결과의 진실성을 최대한 유지하기 위해서 본 연구는 연구 참여자들을 경기도 지역 내 청년 활동가들을 대상으로 최대한 다양하게 확보하려고 노력했다. 또한, 연구를 진행하는 과정에서 연구자의 선입견이나 주관을 최대한 배제하기 위해서는 아이디어 산출 및 진술문 생산 과정을 진행하는 데 있어서 서면 인터뷰나 개별 면담의 형태가 아니라 사전에 선정된 5명의 연구 참여자들이 모두 현장에서 대면으로 모여서 브레인스토밍을 진행할 수 있도록 진행했다.

또한, 본 연구는 연구 윤리를 준수하기 위해서 연구 과정에서 획득한 연구 참여자들의 개인정보를 비롯한 다양한 원칙들을 설정하고 있다. 우선, 참여자의 비밀보장, 위험요소 여부 확인, 중도하차 및 포기 보장과 같은 원칙들을 명시하여 연구 참여자들에게 고지했다. 이 같은 원칙은 연구 참여자용 연구 설명서 및 안내서(부록)에 함께 수록했다. 그리고 연구 시작 전에 연구 참여자들을 대상으로 연구 제목 및 목적, 연구 참여대상, 기간, 장소, 연구 참여에 대한 이익과 불이익 여부, 연구 문의 등에 대하여 자세히 안내한 후에 연구에 참여하겠다는 ‘연구 동의서’(부록)와 개인정보 수집·이용, 제공 동의서(부록)를 획득했다. 연구 과정에서 수집된 정보들은 연구가 종료된 시점 이후 2년간 안전하게 보관할 것이고, 그 기간 이후에는 연구 설명서에서 자세히 언급한 바와 같이, 개인정보 파기절차에 의해서 완벽하게 파기할 예정이다.



## IV 연구 결과

### 1. 조례비교분석

#### 1) 청년 기준 연령

〈표 IV-1〉 경기북부 지역 청년 기준연령 비교

지역	전국	파주시	연천군	가평군	고양시	구리시
연령 기준	19세~34세 (제3조1호)	19~34세 (제2조1호)	19~34세 (기본법 준용)	19~34세 (제2조1호)	19~39세 (제3조1호)	19~35세 (제2조1호)
지역	경기도	포천시	남양주시	동두천시	양주시	의정부시
연령 기준	19~34세 (제3조1호)	19~39세 (제2조1호)	19~34세 (제3조1호)	19~39세 (제3조1호)	19~34세 (기본법 준용)	19~34세 (제2조1호)

현재 「청년기본조례」에서 규정하고 있는 경기도 내 북부 10개 지역의 청년 연령 기준과 경기도를 비롯한 「청년기본법」에서 규정하고 있는 전국 단위의 청년 기준에 대한 법적·제도적 비교 분석을 진행해 봤다. 이러한 조례 및 법령 분석에 따르면 「청년기본조례」나 「청년기본법」 대부분에서는 청년의 기본 나이를 19세부터 시작한다고 보고 있다. 그러나 청년의 제한 연령의 경우 그 범위가 각 지역마다 약간의 편차가 보인다는 것을 확인할 수 있다. 전국과 경기도를 비롯하여 파주시를 포함한 7개 북부 지역의 경우 34세까지를 청년이라고 판단하고 있으나 그 이외의 지역의 청년의 연령 범위를 그 것보다 더 넓게 보고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 구리시의 경우 35세까지로 규정되어 있고, 고양시, 포천시, 동두천시의 경우 최대인 39세까지로 청년의 연령 기준이 확대되어 있다는 것을 확인할 수 있었다.

## 2) 경기북부 「청년기본조례」 속 청년 참여 기회 보장 수준

〈표 IV-2〉 청년 참여기회 제공 관련 조항 비교

구분	정책 조정·심 의 기구 여부	기구 총원	청년비율	참여확대 의무	참여기구 운영 여부	참여기구 총원	공간지원	지원조직
전국	○ (제13조①)	40명 (제12조③)	×	○ (제15조①)	×	×	×	○ (제16조①)
경기도	○ (제9조①)	20명 (제9조③)	1/2이상 (제9조⑤)	○ (제10조)	○ (제10조2①)	500명 이하 (제10조3①)	×	○ (제17조①)
파주시	△(심의) (제7조①)	30명 (제8조①)	1/2 (제8조③)	○ (제12조)	○ (제12조2①)	30명 내외 (제12조2③)	×	○ (제20조①)
남양주시	○ (제9조①)	20명 (제10조①)	1/2이상 (제10조④)	○ (제22조)	○ (제15조①)	30명 내외 (제15조③)	○ (제16조) (제26조③)	×
연천군	△(심의) (제7조①)	20명 (제8조①)	1/4이상 (제8조②)	○ (제12조)	○ (제14조①)	100명 이내 (제14조②)	×	△(책임관) (제15조①)
동두천시	△(심의) (제8조①)	20명 (제9조①)	1/4이상 (제9조②)	×	○ (제12조①)	50명 이내 (제12조②)	○ (제13조)	×
가평군	○ (제7조①)	20명 (제8조①)	1/4이상 (제8조②)	○ (제11조)	×	×	×	×
고양시	○ (제10조)	20명 (제10조①)	8명 (제10조③)	○ (제14①)	○ (제13조)	×	○ (제22①)	×
양주시	○ (제8조)	20명 (제8조①)	5명 (제9조③)	○ (제16조①)	○ (제15조)	30명 이내 (제15조②)	○ (제14조②)	×
의정부시	○ (제7조①)	20명 (제8조①)	5명 (제8조②)	×	○ (제11①)	50명 이내 (제11조②)	○ (제12조)	×
포천시	○ (제16조①)	20명 (제17조①)	×	○ (제9조①)	×	×	×	×
구리시	○ (제7조①)	20명 (제8조①)	5명 (제8조②)	×	○ (제11조①)	50명 이내 (제11조②)	×	×

○: 있음, △: 미흡, ×: 없음



위의 표는 우리가 앞서 확인한 바와 같이 경기도를 비롯하여 경기북부 지역의 10개 지역 「청년기본조례」의 여러 조항들 중 각 지역의 청년 참여 기회의 제공 측면과 관련된 부분에 대해서 한 번에 파악할 수 있도록 비교 분석을 진행했다. 각 조항에 대한 세부 분석은 아래에서 자세히 다뤘다.

## **(1) 정책 조정·심의 기구의 유무**

경기 북부지역은 모두 청년정책 조정·심의 기구를 운영 중이며, 이를 통해 정책 심의와 협의를 거치는 것으로 파악된다. 청년기본법에 명시된 사항으로 모든 지자체가 일괄적인 기준을 갖고 시행하고 있는 것으로 판단된다. 기본법에는 없으나, 경기도 청년기본조례에 명시된 청년 비율의 경우 포천시를 제외한 9개 시군이 적용 중에 있으나, 의무 비율이 대폭 완화 되어 1/4 정도의 비율로도 청년정책 위원회를 발족할 수 있게 구성되어 있다. 즉, 청년이 아닌 정책 전문가 또는 임명직 위원 수가 많아, 청년 당사자의 의견보다 행정의 편의, 정책적 실효성 검증이 우선시 될 수 있다는 점에서 우려를 표시할 수 있다 행정차원에서는 청년 비율 준수를 위한 청년 모집에 어려움이 있어 인원 수 조정을 시행한 바 있으나, 청년정책의 본래의 의도에 따라 청년 비율 상향이 필요하다고 판단된다.

## **(2) 청년참여확대의 의무**

이 의무의 경우 청년기본법을 포함한 모든 상위법에 존재하는 내용이나, 동두천시, 의정부시, 구리시의 경우 이 조항을 별도로 설치하지 않고 있다. 다른 조항의 내용이 타 시군에 비해서 큰 차이가 없다는 것을 보았을 때, 성문화된 명시가 아닌 청년정책 본질 자체에 이 내용이 포함되어 있을 것이라고 보는 시선의 가능성이 높다고 판단된다. 더불어, 청년참여확대 의무가 없더라도 참여기구의 운영 등 정책 참여 기회 제공을 위한 위원회 외 별도 조직을 운영하는 시군이므로, 참여확대 의무를 준수하는 시군으로 판단된다. 다만, 조항으로 명시하지 않았다는 부분은 다른 이유가 있거나 청년의 권리 등의 부분에서 이 내용이 생략되어 있을 것으로 추정되므로, 더 많은 청년이 참여기구와 위원회 활동, 청년단체 활동에 활발하게 참여하도록 유도할 수 있도록 조례 개정을 통한 보완의 필요성이 있다.

### (3) 참여기구 운영

참여기구에 관한 내용은 청년기본법에 명시되어 있지 않으나, 경기도 청년기본조례에 명시된 사항으로 대다수의 시군에서 운영하고 있는 체계이다. 이 체계를 통해 보다 많은 청년이 참여할 수 있도록 유도하고 있으나, 가평군과 포천시의 경우 이 사업을 운영하기 위한 조항 자체가 생략되어 있어, 경기북부 지역 전반을 보았을 때 참여기구 활성화율이 낮다고 추정된다. 더불어 경기북부지역에서 가장 인구수가 많은 고양시의 경우도 참여기구의 총원과 예산을 조례가 아닌 별도 지침으로 운영하고 있어서, 행정의 편의에 따라 규모와 사업이 변경될 우려가 높다. 이를 보완하기 위해서는 조례 미명시 시군의 현황 파악과 문제점 인식이 필요할 것으로 판단된다.

### (4) 공간운영과 지원조직

참여기구 등 여러 사업을 운영함에 있어서 청년단체들과의 공생을 항상 염두에 두어야 한다. 이를 위해서 일부 시군의 경우 예산뿐만 아닌 청년공간을 구축해야 한다는 것을 명시하고 있는바 있다. 특징적인 부분은 공간운영과 지원조직을 병행하는 지자체가 없다는 점이다 지원조직이 공간을 섭외할 수 있으며, 공간 운영 시에 지원 조직이 함께 구축된다는 점에서 하나 없는 것이 큰 타격은 아닐 수 있으나, 지원 조직이 공간에, 공간은 지원조직에 상호 영향을 받는다는 점에서 공통적으로 시행할 수 있는 시를 찾는 것이 필요할 것으로 판단된다. 물론 일부 지역의 경우 별도의 조례를 통해 공간을 운영하는 경우도 있으나(고양시 ‘청취다방’) 이러한 경우는 예외적인 사례로 별도 추가하지 않았다.

### (5) 조례 분석 특징

본 조례 분석을 통해 산출된 특징은 다음과 같다.

- 가. 청년정책 조정 심의 과정에서 청년보다 행정과 전문가의 의견이 더 비중이 높다.
- 나. 청년 조정심의기구의 운영 대비 참여기구의 운영은 지자체가 적극적으로 지원하지 않을 것이다.
- 다. 공간 지원 시군은 지원조직이 미비, 반대의 경우 공간 부족이 큰 문제가 될 것이다.

## (6) 청년참여기구의 운영 현황

청년 심의조정기구에 비해 청년 참여기구의 역할에 대한 명확한 구분이 이루어지지 않은 시군이 주를 이루었다. 이는 참여기구의 운영에 있어서 어떤 목적과 방향을 설정하는 지에 대한 명확한 가이드라인을 설정하지 않은 상태로 운영됨을 의미하는 것으로, 청년 참여를 활성화하기 위한 참여기구가 명확한 방향성 제시를 할 수 없다는 점은 취약점으로 판단된다. 특히 단순 모니터링과 의견 수렴 등 시 행정상 필요에 따라 동원되는 참여기구 활동을 경험할 경우 능동적으로 정책을 제안하는 것이 아닌 수동적으로 정부를 받아 편집 하는 비자발적 청년 활동가로 바뀔 가능성이 높다.

〈표 IV-3〉 청년 심의·조정위원회 및 참여기구 역할

	청년 심의·조정 위원회 역할	청년 참여기구 역할
정부	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항</li> <li>2. 시행계획의 수립 및 추진실적 점검에 관한 사항</li> <li>3. 청년정책의 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>4. 청년정책의 분석·평가 및 이행상황 점검에 관한 사항</li> <li>5. 청년정책의 제도개선에 관한 사항</li> <li>6. 청년정책에 관한 국가와 지방자치단체 간 역할 조정에 관한 사항</li> <li>7. 그 밖에 청년정책의 수립·시행에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항</li> </ol>	-
경기도	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기본계획 및 시행계획의 수립 및 변경에 관한 사항</li> <li>2. 시행계획의 연도별 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항</li> <li>3. 청년정책의 시행을 위한 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>4. 도 청년 관련 조례 등에 따른 사업</li> <li>5. 그 밖에 청년정책에 관하여 필요하다고 인정되는 사항</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 경기도 정책에 대한 청년의견 수렴 및 청년정책에 대한 제안</li> <li>2. 경기도 내 청년문제의 발굴, 조사 및 개선방안 모색</li> <li>3. 경기도에서 시행 중인 청년정책에 대한 의견 제시</li> <li>4. 국내외 청년단체 및 청년참여기구와의 협력 및 교류</li> <li>5. 그 밖에 청년의 소통과 참여에 관한 사항</li> </ol>
파주시	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기본계획 및 시행계획의 수립·변경</li> <li>2. 시행계획의 연도별 추진실적 평가</li> <li>3. 청년정책의 시행을 위한 관련 사업</li> <li>4. 그 밖에 청년정책에 필요한 사항</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 청년정책의 개발</li> <li>2. 청년정책 추진 시 의견수렴</li> <li>3. 청년정책 모니터링</li> </ol>

	청년 심의·조정 위원회 역할	청년 참여기구 역할
남양주시	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 실행계획의 수립 및 변경에 관한 사항</li> <li>2. 실행계획의 연도별 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항</li> <li>3. 청년정책의 시행을 위한 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>4. 그 밖에 청년정책에 관하여 필요하다고 인정되는 사항</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 실행계획 수립과정 참여</li> <li>2. 청년정책과 관련한 의제 발굴</li> <li>3. 청년정책 제안</li> <li>4. 청년정책을 추진함에 있어 정책 거버넌스의 파트너로 협조</li> </ol>
연천군	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기본계획의 수립 및 평가에 관한 사항</li> <li>2. 청년정책의 시행을 위한 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>3. 그 밖에 군수가 청년정책에 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 청년정책의 의견 수렴</li> </ol>
동두천시	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기본계획 및 연도별 시행계획 수립 및 변경에 관한 사항</li> <li>2. 연도별 시행계획에 대한 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항</li> <li>3. 청년정책 시행을 위한 관련 사업에 대한 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>4. 그 밖에 시장이 청년정책에 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 청년 관련 각종 정책 제안</li> <li>2. 시 청년정책 의견 수렴</li> </ol>
가평군	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 실행계획의 수립 및 평가에 관한 사항</li> <li>2. 청년정책의 시행을 위한 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>3. 그 밖에 군수가 청년정책에 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol>	-
고양시	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기본계획 및 시행계획의 수립 및 변경에 관한 사항</li> <li>2. 시행계획의 연도별 추진 실적 점검 및 평가에 관한 사항</li> <li>3. 청년정책의 평가 및 제도개선에 관한 사항</li> <li>4. 청년정책의 시행을 위한 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>5. 그 밖에 청년정책에 관하여 필요하다고 인정되는 사항</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 청년 관련 각종 의견수렴</li> <li>2. 모니터링</li> </ol>

	청년 심의·조정 위원회 역할	청년 참여기구 역할
양주시	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기본계획 및 시행계획의 수립 및 변경에 관한 사항</li> <li>2. 시행계획의 연도별 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항</li> <li>3. 청년정책의 시행을 위한 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>4. 그 밖에 청년정책 관련 필요하다고 인정되는 사항</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 청년 관련 각종 의견수렴</li> <li>2. 모니터링</li> </ol>
의정부시	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기본계획 및 연도별 시행계획의 수립 및 변경에 관한 사항</li> <li>2. 연도별 시행계획의 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항</li> <li>3. 청년정책의 시행을 위한 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>4. 그 밖에 시장이 청년정책에 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 청년 관련 각종 정책의 제안</li> <li>2. 시 청년정책의 의견 수렴</li> </ol>
포천시	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기본계획 및 연도별 시행계획의 수립 및 변경에 관한 사항</li> <li>2. 연도별 시행계획의 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항</li> <li>3. 청년정책의 시행을 위한 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>4. 그 밖에 시장이 청년정책에 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol>	-
구리시	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기본계획 및 시행계획의 수립 및 변경에 관한 사항</li> <li>2. 시행계획의 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항</li> <li>3. 청년정책의 시행을 위한 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>4. 그 밖에 청년정책 관련 필요하다고 인정되는 사항</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 청년 관련 각종 정책의 제안</li> <li>2. 시 청년정책의 의견 수렴</li> </ol>

### 3) 경기북부 「청년기본조례」 속 청년 생활 관련 지원 의무 명시 여부

〈표 IV-4〉 청년 생활 기반과 연관된 조항 비교

	기본계획 수립여부	시행계획 수립여부	청년정책 연구	청년시설 설치·운영	유관 기관· 단체 협력	청년단체 행정·재정 지원	청년권익 보장사항
전국	○ (제8조①)	○ (제9조①)	○ (제12조①)	×	○ (제10조)	×	고용확대, 창업지원, 능력개발, 주거지원, 복지증진, 금융생활, 문화활동, 국제협력
경기도	○ (제6조①)	○ (제7조①)	○ (제8조①)	○ (제18조)	○ (제19조)	○ (제20조①)	능력개발, 고용확대 주거안정, 생활안정 문화증진, 권리보호
파주시	○ (제5조①)	○ (제6조①)	○ (제6조2①)	○ (제21조)	○ (제22조)	○ (제23조①)	능력개발, 고용확대 노동인권, 주거안정 생활안정, 금융지원 문화증진, 권리보호
남양주시	×	○ (제7조①)	○ (제8조①)	○ (제17조)	○ (제20조①) (제21조)	○ (제18조①) (제27조)	능력개발, 고용확대 노동인권, 주거안정 생활안정, 금융지원 문화증진, 권리보호
연천군	○ (제5조①)	○ (제5조①)	○ (제6조①)	○ (제19조)	○ (제20조)	○ (제21조①) (제21조②)	능력개발, 고용확대 노동인권, 생활안정 문화증진, 권리보호
동두천시	○ (제6조①)	○ (제6조①)	○ (제7조①)	○ (제14조)	○ (제17조) (제18조)	○ (제15조①)	×
가평군	×	○ (제5조①)	○ (제6조①)	○ (제17조)	○ (제18조)	○ (제19조①)	능력개발, 고용확대 노동인권, 생활안정 문화증진, 권리보호
고양시	○ (제6조①)	○ (제7조①)	○ (제8조①)	○ (제22조①)	○ (제23조)	○ (제24조)	능력개발, 고용확대, 주거안정, 부채경감, 생활안정, 복지지원, 권리보호, 문화활성화
양주시	○ (제6조①)	○ (제7조①)	○ (제13조①)	○ (제14조①)	×	○ (제23조)	고용촉진, 주거안정, 생활안정, 권리보호, 문화활성화
의정부시	○ (제5조①)	×	○ (제6조①)	○ (제12조)	○ (제17조) (제18조)	○ (제15조)	×
포천시	○ (제5조①)	○ (제6조)	○ (제7조①)	○ (제18조①)	○ (제22조)	○ (제15조①)	참여확대, 능력개발, 고용촉진, 문화활성화, 생활안정, 권리보호
구리시	○ (제5조①)	×	○ (제6조①)	×	×	○ (제18조)	주거안정, 금융지원, 문화활성화, 권리보호

○: 있음, △: 미흡, ×: 없음

### **(1) 청년 생활 관련 조항의 여부**

남양주시와 가평군을 제외한 8개 시·군은 청년기본계획 수립을 조례에 명시하고 있다. 단, 이에 따라 두 시군은 시행계획에 기본 계획 내용을 포함하여, 타 시군이 장기, 단기 계획을 별도로 수립하도록 설정된 반면, 하나의 계획만 수립하고 있다. 반대로, 시행계획 수립 의무를 명시하지 않은 의정부시와 구리시의 경우 기본계획에 포함하는 형태를 취하고 있다.

### **(2) 청년시설 설치 및 운영 지원 여부**

청년시설 설치 및 운영은 구리시를 제외한 모든 시군에 포함되어 있다. 단 구리시의 경우 공간지원과 시설 구축 모두 법적·제도적 근거가 없어 센터 운영에 대한 별도의 근거 마련이 시급하다고 판단된다.

### **(3) 청년정책연구와 청년단체 행정·재정 지원 여부**

경기북부 지역 10개의 시군 모두가 갖추고 있는 이 두 조항은 청년조례가 청년당사자가 주축이 된 청년단체가 직접 제정을 했다는 점, 청년들만의 연구가 아닌 지자체와 중앙정부차원에서 청년단체 뿐만 아닌 자체 연구를 추진하고자 하는 의지를 나타내는 조항이다. 이는 청년단체의 정의에 대해 각 조례가 구분하는 바는 다르지만, 청년 정책과 관련된 활동을 하는 비영리법인과 청년단체를 대상으로 하는 지원을 추진한다는 점에서 청년당사자가 스스로 정책을 제안하는 과정에 있어서 지자체에서 지원할 필요성이 있음을 증명하는 바이며, 이를 지원할 경우 지자체에서도 자체적인 연구비를 지원, 투자할 수 있는 조항을 명시하여 정책의 실효성을 높이기 위한 전략으로 활용되고 있기 때문이다.

### **(4) 청년권익 보장사항의 표기**

청년권익 보장사항과 관련되어 표기된 내용은 조항 순서에 맞추어 정리하였으며, 공통적인 능력개발, 고용확대, 문화증진, 권리보호, 주거안정, 생활안정을 제외한, 노동인권, 문화활성화, 금융지원, 복지지원 등의 특수한 관심사를 보장하는 시군이 나타나고 있다. 단, 동두천과 의정부의 경우 별도의 권익 보호 대상을 명시하는 것이 아닌 기본

계획 수립 과정 에 포함하여 별도 명시를 하지 않는 것이 특징이다. 권익 보호 부분은 각 지역별 차이가 나타나는 부분으로 베드타운이 많은 신도시의 경우 주거안정과 금융 지원을 주요 내용으로 넣지만, 도농복합시 또는 자족도시에 가까운 지역의 경우 능력개발과 일자리 지원 등 산업 부분의 권익 보장이 주를 이루었다.

## 2. FGI진술문

### 1) FGI 개요

본 인터뷰 방식은 경기도 지역의 청년활동을 대상으로 경기도 복지재단이 운영 중인 청년참여기구와 각 지자체에서 운영 중인 청년조정심의위원회와 참여기구 운영에 대한 현황을 조사하기 위해 질문을 선정하였다.

### 2) 주요 질문

#### (1) 참가자 모집에 관한 부분

##### - 청년과 소통하지 않는 행정체계

- \* 참여기구 운영 시에 일방적인 통지와 모집 절차 운영으로 편향적인 참여기구 운영이 이루어질 가능성이 있음. 이는 행정과 청년단체들이 보는 참여기구에 대한 운영 방식 방향이 다르기 때문으로 추정됨. 행정에서는 수치적 성과를 내는 곳으로, 청년단체는 새로운 정책안을 만드는 아이디어뱅크로 이 기구를 판단하고 있기 때문이다.
- \* 행정 편의적 운영으로 인한 기존 청년활동가들이 이탈하는 문제가 발생하고 있음 참여기구 내 동기부여 부분이 여전히 미흡하다고 판단된다.
- \* 전문가위원이라는 교수와 공무원들이 정책안 제안을 억제하고 행정에서 요청하는 내용에 대한 표결로 유도하는 특성이 있어, 참석자 이탈률이 높다.
- \* 해촉 혹은 위원 보궐 선거 시에 임기 2년 보장을 진행 중에 있음. 이에 따라 같은 기수의 위원회라고 하더라도 기간이 서로 다른 위원들이 존재하며, 신



규 모집 시에 대대적인 홍보가 아닌 보궐 인원에 대해서만 면접을 봐야하는 등 홍보 부분에 있어서 집중하지 못하는 부분에 아쉬움이 존재한다.

## (2) 심의조정기구와 참여기구의 관계, 행정과의 관계 설정

### - 수평적 소통 체계의 구축

- \* 청년참여기구와 위원회는 별도의 조직으로 각자의 역할을 명확히 할 필요가 있다고 생각된다.
- \* 같은 사람이 여러 기구에서 활동하면서 참여기구를 겸직하는 경우가 많은데, 이 경우 같이 활동하는 지역 활동가들이 활동 동력을 잃거나, 이전에 했던 사람이 아닌 지금 당장 필요한 사람 위주로 모집되어 적절한지 유무를 파악하지 못한다고 생각된다.

### - 청년 열정 폐기 문제

- \* 행정에서 처리할 수 없는 부분의 역할(동기부여, 아이스브레이킹, 행사 기획 등을 청년들이 자발적으로 무보수 봉사로 처리해왔는데, 연임제한 등 규정으로 인해 지속 활동이 불가능하다는 한계점이 나타나게 되었고, 그 결과 처음 무보수로 활동하던 청년들의 이탈과 신규 청년 유입에 어려움이 있어, 노동의 대가가 없는 사업들이 전반적으로 축소되는 경향을 보이고 있다.
- \* 3년만 지나면 인사 이동하는 분들로 구성된 행정에 청년들이 많은 것을 기대하는 것이 어렵다. 더불어 소관부서 의견 수렴 등 행정에서만 할 수 있는 일마저 청년들이 도맡아야하는 경우가 많다. 청년정책팀 등 공무원내 조직에서는 기피 부서로 인증될 만큼 일이 많은데 근본적인 대책 마련이 시급하다. 또 실제 운영은 공무원분들이 하는 것으로 청년들의 주장이 수용될 수 있는지 의문이 든다.

### - 중복 지원의 문제

- \* 중복지원 방지를 통해서 모이던 사람만 모이는 것, 감투를 위해 오는 사람들을 방지할 수 있을 것이라고 생각한다.
- \* 적극적인 활동을 추진하기 위해서는 광역과 지자체 활동에 대해 일정부분 이상 제한을 취하는 방법을 통해 신규 청년 활동가 육성이 필요하다.

### (3) 참여기구 운영 관련 가이드라인의 필요성

#### - 참여기구 운영에 대한 컨트롤 타워가 필요

- \* 현재까지의 운영체계는 위원회 대비 아무 일도 하지 않는, 모니터링조차 서류 상으로만 진행되는 경우가 많았다. 명확한 역할 분담이 필요하다.
- \* 광역 또는 중앙정부 차원에서 참여기구 운영에 필요한 여러 양식과 방법론 등을 종합하여 가이드북으로 각 지자체가 활용할 수 있게 하는 것이 필요하다고 생각된다.
- \* 서울시처럼 정책 제안 시에 소관부처가 의무적으로 의견을 수렴하는 체계가 있는데, 경기도 지역은 이 부분에 아쉬움이 있다.

### (4) 중간조직의 필요성

#### - 행정과 청년들 사이에서 운영을 지원할 수 있는 운영 조직이 필요하다.

- \* 공무원들이 불가능한 부분은 청년 개방직 공무원 유입, 민간 위탁 등 대안 마련을 통해 부족한 부분의 보완이 시급하다.
- \* 중간 조직 운영만큼이나 공무원들을 대상으로 하는 교육 프로그램 구축과 인원 확대가 시급하다.
- \* 행정 편의를 위한 운영이 아닌 실질적인 혜택을 제공, 사회 참여기회 확대를 목적으로 한다면, 운영 당사자인 공무원들을 견제할 수 있는 제 3의 조직이 필요하다.

### (5) 교육프로그램에 대한 의견

#### - 교육프로그램의 필요성

- \* 청년참여기구 운영에 대한 교육을 청년단체가 개발 및 배포하는 형태, 강사를 초청하는 형태 등 이와 관련된 교육을 공무원 의무 수강 신청하는 방법으로 공무원들의 청년정책 관련 기구에 대한 이해도를 높일 필요가 있다.
- \* 단기성과 위주가 아닌 장기적인 변화를 성과로 판단하는 기준을 설정해주는 교육이 필요하다.

#### - 교육프로그램의 실효성

- \* 청년들이 만든 가이드북을 바탕으로 우수 사례가 되는 시도의 사례를 책자화하고 소통할 수 있는 광역단위 기구에서 배포하는 것이 좋겠다.
- \* 공무원에게 의무를 부여 형태는 기피 부서화 유발 요인이 아닐까 걱정된다. 이를 보완할 수 있는 방법론도 필요할 것이다.

### (6) 경기 북부의 특수성

#### - 경기도는 지역별 격차가 매우 크다.

- \* 일부 시군은 개방직 공무원을 통한 인원 확대가 필요하나, 다른 지역은 팀이 이미 2개 이상 있어, 개방직보다는 중간 조직 운영이 먼저 필요할 수 있다.
- \* 경기도만으로도 충분히 넓은 조직이라, 인근 시군간의 교류 협력을 추진하는 것이 필요하다.
- \* 경기북부지역은 청년들의 환경이 다른 지역보다 격차가 크기에 일률적인 적용은 어렵고 지역 분화가 필요하다.

### 3) 인터뷰 결과

본 인터뷰를 통해 취합한 결과 중 공통적인 요소는 청년참여기구와 위원회를 현행 운영체제로 이어나가는 것보다 현황 파악과 개선안 도출, 인근 시도간의 협력 광역단위 시스템 구축을 통해 체계화와 내실화를 추진하는 것이 필요하다는 의견이 많았다. 이를 통해서 정책 참여 방식에 있어 처음 참가하는 청년들에게도 지원할 수 있는 기구, 기존 청년들로만 가득차지 않은 기구를 육성하여 더 많은 청년들의 참여 확대를 추진해야 한다는 것이다.

이를 추진하기 위해서는 공무원들의 교육과 청년들의 전문화가 필요하다고 판단된다. 이를 추진할 수 있는 전문화된 비영리법인 또는 단체가 중간자 역할을 하여, 공무원들을 대상으로 하는 교육과 청년을 대상으로 하는 교육 두 가지를 제작하여 각 대상에 적합한 체계 구축이 필요할 것이다.



# V 정책제언 및 시사점

## 1. ‘2022년 청년 참여 거버넌스 체계’ 정책 제언

### 1) 운영효율화 부분

먼저 운영 효율화를 위해서 제안된 것은 기존 조례에서 보장하기를 강조하고 있는 청년 권익에 맞는 정책 발굴을 촉진할 수 있는 일원화된 소통 채널 구축이다. 여러 채널을 통해서 정책안을 이야기해야 하는 것이 아닌 주도적인 중간 조직을 하나 구성하여 그 조직이 유관 기관과 관계 부서와의 소통을 추진해주는 것이다. 이를 위한 실행 방안으로 개방형 공무원 확대, 청년인턴 사업 등이 제안되었으며, 이는 경기도 청년 매니저 사업으로도 실시된 바 있다. 단 이 경우 인건비 부담 등 기존 청년 참여기구에 비해 많은 비용이 유발되는 측면이 있으므로, 일정 한도 내에서 청년 단체에 공모사업으로 민간 위탁하는 방안을 제안한다.

### 2) 예산환경 개선

청년공모사업의 대다수는 초기 공동체를 대상으로 하는 현금지원 사업이 대다수를 이루고 있어, 일단 어느 정도 성장궤도에 오른 단체들이 더 확대됨에 있어 큰 어려움을 겪고 있다. 결과적으로 신설 단체를 여러 개 만들어서 구성원은 같은데 대표자와 이름만 다른 여러 단체가 형성되는 문제점이 나타나고 있다. 이를 방지하기 위해 청년단체 엑셀러레이팅 등 성장 궤도에 오른 청년 단체를 대상으로 하는 인큐베이팅 사업을 추진하여, 청년단체가 독자적인 수익 구조 마련이 가능하도록 지원하고, 초기 단체로의 재투자를 할 수 있도록 유도하는 정책적 대응이 필요하다.

더불어 예산 수립 과정에서 초기 단체를 지원하는 것과 함께 후속 지원을 보강하는 형태로 사업의 다각화를 하는 방법 후속지원 사업을 보강하는 것도 필요하다고 판단된다. 이를 통해 청년단체가 지원 사업이 없어진다고 단체를 소멸시키는 것이 아니라, 자발적으로 생존할 수 있도록 지속적인 피드백을 주는 것이 필요하다.

### **3) 참여기구 운영 인력의 전문화와 특화 과정 시행**

기존 공무원 직제에서는 청년에 관련된 업무를 3년 정도의 기한에 따라서 관할 부서가 바뀌거나 담당공무원이 바뀌는 일이 빈번하게 일어나고 있다. 이 문제는 궁극적으로 청년정책의 지속성이 3년마다 흐름이 깨질 수 있음을 의미하므로, 청년 담당 부서의 인사 변동이 적인 산하 기관 또는 관계 민간 기업으로의 이관을 제안한다. 이를 통해서 공무원 조직보다 유기적인 소통 채널 구축과 장기간의 안정적인 사업 추진 체계 확보를 촉진하여 운영인력이 전문성과 지속성을 갖추게 해야 한다. 이와 관련하여 당장 민간 위탁 등 대행 사업화 추진이 어려운 경우 공무원들의 청년 거버넌스 인식 교육 의무화를 촉진하여 공무원들이 어떻게 거버넌스를 이해해야하는지, 또 이에 관련된 사례나 지원을 받을 수 있는 시스템이 무엇이 있는지에 대해 명확하게 이해할 수 있는 교육 프로그램 구축이 필요하다.

### **4) 광역단위 청년 참여기구 간 교류회 추진**

기존 청년 참여기구는 각 지역에 따로 운영되어 바로 옆 시군이 무엇을 하는지조차 확인할 수 없는 상황에 도달하는 경우가 많이 있었다. 이러한 결과 각 시군별로 거버넌스 운영 수준과 정책 모니터링 과정들의 합리성의 제한과 신뢰성의 제한이 나타나는 문제점이 지적되고 있다. 이에 따라 고양·파주 간의 연합 토론회, 북부지역 포럼 등 다양한 참여기구간의 소통 행사를 지원하여 청년 단체, 청년 참여기구 구성원들이 소통할 수 있는 채널을 구축해주는 과정이 필요하다.

## 5) 청년참여기구간 기능 특화 및 내실화

가장 많은 의견이 도출된 청년참여기구(위원회와 협의체 등 전반적인 모든 기구를 포함함)의 경우 체계를 명확하게 구분하여, 서울시와 비슷한 이원화 된 수평적 관계 형성이 필요하다고 판단된다. 이를 실현하기 위한 수단으로 지자체 위원회와 광역 참여기구간의 중복지원 제한 등을 제안하며, 광역차원의 운영 가이드라인 제시를 통한 북부지역의 각 지역별 특색에 맞는 응용 가능한 체계 구축이 필요하다. 또 이 과정에서 청년 당사자의 의견을 수용할 수 있도록 청년단체들의 운영체계 구축에 관한 연구 지원 등 정책 연구 활동에 대한 지원도 이어져야 한다.

## 2. 연구의 시사점

본 연구를 통해 제시된 2022년도 청년참여기구 운영방식은 단순히 참여기구 구상을 어떻게 하는 것이 중요할 지가 아닌 액션플랜으로 어떠한 보완과 개선이 필요한지 정리를 함에 있어서 의미가 있었다. 청년참여기구는 청년들의 참가 동기 부여가 가장 중요한 사회참여 시스템이므로, 더 많은 청년들을 포용할 수 있는 체계 마련이 시급하며, 지속가능한 발전 체계 구축이 필요함을 입증하였다. 비록 연구 대상의 한계와 연구의 한계점에서 제시된 내용에 따라, 경기북부지역에 한정된 연구로 대상 범위가 한정되어, 경기도 전역으로 일반화 하는 부분에 부족한 부분이 있으나, 북부지역은 남부지역에 비해 지역 특화성, 차별성이 높은 지역으로 청년들이 처한 상황이 지역별로 극명하게 다르다는 특징을 갖고 있기에 지역 특화 정책 마련에 필요한 기초 자료 확보에 기여했다고 판단된다.





## 참고문헌

- 고필재. 개념도를 활용한 청소년 정책참여 활성화 요인 탐색 연구 - 청소년참여위원회를 중심으로 -. 명지대학교 대학원 석사학위 논문. 2020.
- 곽윤경. 청년의 사회참여가 사회적 불안에 미치는 영향 : 자아존중감의 매개효과를 중심으로. 한국정신건강사회복지학회. 49(1).
- 김도형. 지방정부의 청년정책 만족도 및 필요도 분석. 도시행정학보. 313(4). 2018. PP.55-81.
- 오세제. 경기도 청년정책 거버넌스 연구:광역 지방정부 실태 비교를 통해. 현대정치연구. 13(2). 2020. PP.77-116.
- 이수상. 네트워크 분석 방법론. 2013
- 이탁연. 기초자치단체의 청년 거버넌스 활성화 방안 연구 -서울특별시 중랑구 청년 네트워크 사례를 중심으로-. 한국민주주의연구소 연구보고서 2019. 2019. PP.65-86.
- 이현우 · 이지호 · 한영빈 · 오세제 · 서복경 · 조은주. 국내외 청년정책 실태조사보고서. 서울시 청년청. 2019.
- 장지은. 청년의 자립지원과 네트워크: -일본의 니트지원 사례를 중심으로. 평생교육학 연구. 16(1), 2010. PP.134-162.
- 전경숙. 「청년기본법」 제정의 의의와 청년정책의 방향성 고찰. 국회입법조사처. 13(1). 2021. PP.117-146.
- 정해인. 광주지역 청년활동가를 만나다. 문학들. (63). 2021. PP. 80-94.

- 최종숙. 청년활동가에게 활동하기 좋은 일터는 가능한가 : 참여연대 청년활동가 분석.  
「시민과 세계」. (38). 2021. PP. 193-232.
- 최하예, 황성수. 우리나라 청년정책의 정책수단 유형분석 연구,「한국정책과학학회보」.  
22(3). 2018. PP.75-99.
- 한진이, 윤순진. 온실가스 배출권 거래제도 도입을 둘러싼 행위자간 정책네트워크-사  
회연결망 분석을 중심으로. 한국정책학회보. 20(2). 2011. PP.81-108.