

# 제주지역 ‘청년참여기구’ 활동 경험의 교육적 의미

신 효 주 (제주대학교)

김 민 호\* (제주대학교)

바트나상 난딩토야 (제주대학교)

---

## 〈 요약 〉

---

정부와 지자체는 인구 및 사회경제적 변화에 따라 청년을 정책 대상에서 정책 주체로 간주하기 시작하였다. 관이 주도하는 청년정책 전달체계 안에 ‘청년참여기구’를 만들어 청년의 능동적 참여를 독려했다. 제주지역 청년은 2017년부터 청년참여기구에서 활동하였지만, 청년들이 청년참여기구 활동을 통한 어떤 교육적 성장을 했는지에 대한 연구는 찾아보기 어렵다. 이 연구는 2년 이상의 참여 경험을 지닌 제주지역 청년 6명을 대상으로 ‘청년참여기구’ 활동이 지닌 교육적 의미를 현상학적 방법으로 분석하였다. 연구 결과, 연구참여자는 청년정책에서 당사자로서의 주체성과 실천성, 서로의 다름을 이해하는 정체성, 관 주도 행정체제에 대한 비판적 성찰성 등의 시민성을 학습하였다. 하지만 제주지역 청년이 청년참여기구를 통해 지속적으로 성장하려면 청년참여기구 내 숙의 시간을 보다 확보하고, 청년세대의 감수성을 세대론적 관점에서 이해하며, 누구나 참여 가능한 협력적 거버넌스의 구축이 요구되었다. 향후 민간 주도 청년단체 활동을 분석하여 이 연구 결과와 비교 분석한다면, 제주지역 청년의 시민성 형성과정을 종합적으로 이해하는 데 도움이 될 것이다.

- 주요어: 시민성 학습, 청년공동체, 청년참여기구, 관주도의 청년정책, 현상학적 연구
- 

\* 교신저자: 김민호 (minho@jejunu.ac.kr)

## I. 서론

현재 우리는 어느 시기보다 많은 변화가 일어나는 전환시대에 살고 있다. 통계청(2018)은 우리나라가 2026년에는 초고령 사회에 들어설 것으로 전망했고, 경제활동 인구 감소를 예견하였다. 정부와 지자체는 이러한 인구구조의 급속한 변화를 ‘전환’으로 인식하면서 국민의 생애주기별 지원 체계를 구축하여 지원책을 마련하고 있다. 특히 경제적 부양에 따른 사회의 부담을 예상하고, 경제활동 인구로서 ‘청년층’에 주목하여 그들에 대한 지원을 확대하고 정책화를 통해 그들의 역량을 다양하게 강화하는 청년정책을 추진해 왔다. ‘청년’은 결혼과 출산을 통해 미래 세대를 생산하고 노인 세대를 부양하는 중간 세대로서 경제를 이끌어갈 핵심 생산 계층이자 소비계층으로서 사회의 중요한 한 축이기 때문이다.

정부와 지자체는 한동안 청년을 ‘N포 세대, 촛불세대, 탈진(번아웃)세대, 절벽세대, 무민(경쟁사회를 벗어나 무자극, 무맥락, 무위휴식 등 자신만의 즐거움을 추구하는)세대, MZ세대’ 등 어떤 문제를 지닌 집단으로 표현하며 이들을 정책의 대상으로 삼았다. 청년 지원 정책을 통해 청년의 심리적, 사회적, 경제적 상태의 개선을 도모했다. 노동하지 않는 청년을 노동시장에 진입시키는 정책, 청년의 사회적, 문화적 활동을 지원하는 정책을 추진하였다. 하지만 청년의 개선 혹은 변화는 계획했던 만큼 쉽게 나타나지 않았다. 오히려 청년은 이러한 지원이 사회적 돌봄의 무게를 청년세대에 전가한다고 인식하였다. 나아가 청년을 정치 등 사회적 이슈에 동원하려는 정부나 지자체의 청년지원 정책에 반발했고, 청년정책에 능동적이고 주체적으로 참여할 수 있는 청년 정책의 구조적 전환을 요구했다(김선기, 2019). 그 결과 정부와 지자체는 청년을 정책의 대상에서 정책의 주체로서 바라보며 그 자발성을 존중하며 각종 위원회 등에 청년 참여를 보장하기 시작했다. 하지만 실제로 청년이 청년정책에 참여하면서 어떤 경험을 하는지, 능동적이고 주체적인 참여 기회가 주어지는지는 청년의 ‘청년참여기구’ 참여 경험의 의미 분석을 통해 확인할 필요가 있다.

지자체별 ‘청년참여기구’는 청년정책의 전달체계 안에서 청년이 주체적으로 참여함을 명시적으로 보여주는 대표적 사례이다. 전달체계란 서비스 전달자와 서비스를 받는 수혜자와의 대면적 상호관계를 통해 실제로 서비스를 전달하는 집행체제를 의미한다. 정책의 공급 주체로부터 정책 수요자에게 정책이 전달되는 과정 및 이를 가능케 하는 조직 및 자원체계라고 할 수 있다. 기존에 전달체계는 복지 및 행정 분야에서 주로 많은 연구가 이뤄져 왔으나, ‘고용과 복지의 서비스 통합’의 중요성이 국내에서 증가함에 따라, 2000년대 이후로 고용서비스 전달체계에 대한 연구도 늘어나고 있다(윤은기·서재호, 2014; 이덕재, 2022). 이후 고용서비스에 있어서 핵심 대상인 청년층에 대한 연구가 이뤄지면서 청년정책 전달체계 및 참여 거버넌스 현황에 대한 연구가 본격화되었다(김기현, 2022). 청년정책 전달체계는

애초 고용서비스 전달체계 논의에서 출발한 만큼 일자리 중심 논의에 머물렀다. 이후 서울 특별시를 비롯한 지방정부가 청년정책의 범위를 일자리 중심 청년정책에서 벗어나 청년의 삶 전반으로 확대하면서, 청년정책 전달체계에 대한 논의가 새롭게 시작되었다. 청년정책에서 청년 거버넌스를 중심으로 민관협력이 중요하게 강조되었다. 민관협력을 통해 청년정책 전달체계를 구축해야 한다는 요구가 커졌다.

하지만 청년정책 전달체계와 관련한 연구를 살펴보면, 집행체계인 고용정책 사업 기관(유재은·최종우·문효진, 2021), 청년센터 중심의 쟁점과 성과분석이 주를 이루고, 이 또한 서울 청년센터(백승훈 외, 2023; 윤태영·남재욱, 2023) 및 서울지역을 중심으로 한 주거 및 커뮤니티 공간에 대한 연구가 대다수이다(류용재·김민승, 2024). 또한 청소년의 정책 참여활동 요인 분석(김남정, 2010)과 청소년의 정책 참여기구 활동 경험에 대한 연구(정은수, 2019), 정책대상이 아니라 정책주체로서 청년의 학습경험에 대해 지역사례 연구(최서린, 2024)는 있지만 지역의 청년이 청년정책의 주체로서 청년참여기구 활동을 통해 어떤 경험을 어떻게 했는지에 대해서도 연구된 적이 없다.

인간의 학습은 교실 내에서만이 아니라 사회적 상황 속에서 전개된다. 특정 상황 속에서의 학습을 통해 사회 공동체 구성원으로서의 정체성과 역할을 학습하게 된다(Lave & Wenger, 2010). 평생교육은 일종의 경험학습 및 상황학습을 오래전부터 중요하게 바라왔다(Cunningham, 1983).

제주지역의 경우 2018년 이후 청년층 전입이 감소하며 순유입률 추세 또한 하락하고 있다. 이에 제주도 당국은 청년참여기구를 활용해 청년의 정주여건 마련을 위한 고민을 하고 있다. 「제주특별자치도청년기본조례」(2018)에 따라 ‘제주청년원탁회의’를 구성했고, 2023년 ‘청년주권회의’를 추가 구성하여 제주 청년이 주체적으로 현실을 진단하고 나름의 대안을 청년 스스로 제안할 수 있도록 하였다. 관 주도의 사업 진행이 아닌 다양한 당사자의 목소리를 담기 위해 공식적 의견수렴 창구로서 청년참여기구를 정책 제안 및 발굴에 활용하고자 하였다. 이에 이 연구는 지자체 청년정책의 전환을 상징적으로 보여주는 ‘청년참여기구’ 활동을 제주지역 사례를 통해 분석하고자 했다. 제주 청년은 어떤 맥락에서 청년참여기구에 가입하여 활동하였는지, 청년참여기구에서 활동하는 동안 무엇을 어떻게 경험했는지, 그리고 청년참여기구에서 활동한 청년은 자신의 경험에 대해 어떤 의미를 부여하는지를 교육적 관점에서 밝히고자 하였다. 특히 청년참여기구 활동 경험을 시민성 학습 관점에서 해석하여 청년기가 성인기 이전의 자연스러운 전환기적, 과도기적 단계가 아니라 그 자체로서 중요한 결정적 시기(critical period)(신효주·김민호, 2022)임을 드러낼 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 청년을 보는 관점

최근 우리 사회는 고립 은둔 및 저활력 청년 등의 사회적 통념 속에 청년을 묻어서 바라보고 있다. 현재 청년세대를 이해하기 위해서는 청년 담론에 대한 고찰이 필요한데 크게 이행론, 문화론, 사회세대론적 관점으로 구분하여 살펴보고자 한다(강주연, 2021). 먼저 이행론적 관점은 청년층을 사회적으로 완전히 독립하는 전환 과정으로 이해하는 것이다(Steinberg, 2014). 한편, 이행론적 관점이 다양한 사회·문화·환경의 변화를 내포하기 어렵다는 한계와 청년 개인의 성향, 그가 속한 사회적 문화를 간과하고 있다는 비판적인 시각이 제시되면서 출발점을 현재로 보는 문화론적 관점이 등장한다.

문화론적 관점은 청년층이 자신만의 문화를 형성하고 있으며, 때로는 보다 역동적이며 갈등을 일으키기도 하는 권력투쟁의 장으로 인식되기도 한다(윤경원, 2009). 이행론적 관점에 의하면 청년층이 존재하는 공간은 학교이고 그 안에서 좋은 성적과 졸업 등의 ‘취업’이라는 다음 단계로 이어진다고 보고 있다. 그러나 문화론적 관점은 청년층이 존재하는 공간을 학교로 보지 않는다. 청년층이 존재하는 공간은 그들이 여가와 문화적 활동을 하는 공간이며 성적과 졸업은 이 공간에서는 중요한 것으로 여겨지지 않는다. 문화적 활동을 통해 쾌락과 성취감을 느끼는 것을 더욱 중요시한다. 삶의 준거 또한 이행론적 관점과 문화론적 관점에는 차이점이 있다. 이행론적 관점에서는 성인의 지원과 본보기를 통해 청년층이 지식과 경험을 얻는다고 보지만 문화론적 관점에서는 성인의 본보기가 필요치 않다. 삶의 준거는 성인이 아닌 젊은 세대의 동년배가 그 중심을 이루며 일상적인 문제 또한 동년배들의 도움과 함께 학습하며 해결할 수 있다. 즉, 문화론적 관점에서 바라보는 청년층은 현재에 집중하고 그들만의 여가와 문화적 공간에 존재하며, 자신만의 정체성을 형성하면서 주변 동년배들을 본보기로 삼고 청년 간의 도움과 지지를 통해 문제를 해결하는 모습을 지닌다.

사회세대론적 관점의 시작점은 청년의 모습이 미래를 준비하는 모습 또는 현재 상황에만 집중하는 모습이 극과 극으로 존재하는가에 대한 문제의식으로부터 시작되어 기존의 이행론적 관점과 문화론적 관점을 절충하는 틀을 가진다. 이행론적 관점보다 훨씬 더 큰 범위에서 사람들과 사회적 맥락 사이의 관계를 인정하고 있다. 이행론적 관점이 젊은 세대에 대해 이미 발달단계나 사회 생물학적 과정에서 결정된 것으로 보는 개념을 갖는다면 사회세대론적 관점에서는 청년층이 세대 성향에 따라 관계되고 구성되는 것으로 본다. 사회세대론적 관점에서는 나이 또한 아무리 생물학적, 심리적 발달 요소일지라도 나이를 바라보는 관점 또한 재구성될 수 있다고 본다. 청소년기 또한 인생 구성 단계의 하나로 시간에

의해 변화할 수 있다는 관점을 가진다. 이행과 본분에서도 이행론적 관점과 사회세대론적 관점은 차별성을 가진다. 이행론적 관점에서 이행은 개별화, 표준화, 규범적 이행과 위험 이행이 규정되며, 반면 문제가 되는 이행의 위험 요소를 피한다. 한편, 사회세대론적 관점에서는 사회적 이행과 변화를 통해 새로운 사회 세대를 위한 조건을 만들며 청년층은 어린 시절 청소년과 성인의 의미에 대해 맥락을 스스로 설정하는 본분을 가진다. 시간에 있어서 이행론적 관점은 명확한 사회생물학적 이정표가 존재한다면 사회세대론적 관점에서는 각 사회 세대마다 자신의 삶에 영향을 미치는 자신만의 현세적인 패턴을 만들어간다. 이처럼 사회세대론적 관점은 청년층은 개인으로 존재할 때 경험하는 것과 더불어 주변 환경의 맥락을 고려하여 세대 패턴과 성향을 만들어간다고 주장한다.

세 관점을 구분하여 살펴본다면 먼저 시간을 기준으로 이행론적 관점에서 청년층이 보내는 시간은 성인이 되기 위해 미래를 준비하는 시간이었고 문화론적 관점에서는 지금, 현재 이 순간에 자신의 정체성을 찾는 시간이었다. 사회세대론적 관점에서는 미래와 현재를 융합하며 자신만의 자연스러운 '세대 패턴'으로 구성된다. 존재하는 장소와 가치 측면에서 이행론적 관점은 성공적인 성인으로 성장하기 위해 학교에 청년층이 존재한다고 보았고 청년층이 가장 중요하게 여겨야 할 가치에 대해 성적과 졸업 등의 성과를 중시하고 있다. 문화론적 관점에서는 청년층이 여가와 문화 공간 속에 존재하며, 성적과 졸업 등의 성과가 중요한 것이 아니라 현재의 여가와 문화 경험을 통해 쾌락과 성취를 느끼는 것을 가치로 본다. 사회세대론적 관점에서는 장소를 한정하지 않고 청년층이 존재하는 모든 장소가 기준이 될 수 있다고 보며 청년층이 경험하는 모든 환경이 세대의 성향과 도전 그리고 결과를 만들어낸다고 보고 있다. 마지막으로 삶의 기준점에서 이행론적 관점은 성공적인 이행기를 완료한 성인, 문화론적 관점은 현재를 함께하는 이들과 더불어 삶의 기준점을 찾아간다. 사회세대론적 관점에서는 개인이 살아가는 삶의 조건에서 성인과 주변인의 모습을 절충하여 기준을 만들어간다.

이 연구에서는 제주지역 청년참여기구에서 활동하는 청년이 19-39세임을 고려하여 생물학적으로나 사회문화적으로 청년기를 지난 이들을 포함하고 있기 때문에 이행론적 관점으로는 설명하기 곤란하다고 판단했다. 19-39세의 청년들이 보여주는 삶의 방식이 기성세대에 대한 하위문제로서의 청년문화를 구성하는 측면이 있지만 이들의 삶의 양식이 기성세대에 대한 도전이나 저항으로서의 의미만이 아니라 기성세대와 공존하는 청년세대의 삶의 방식이라는 점에서 사회세대론적 관점을 취하고자 했다.

## 2. 거버넌스 중심의 청년정책

### 1) 거버넌스의 개념과 특징

최근 다양한 분야에서 사용되고 있는 거버넌스(governance)라는 개념은 학자와 학문 영역에 따라 다양하게 정의되어 왔는데, 먼저 Rhodes(1997)는 거버넌스를 정부의 의미, 통치 과정, 그리고 법률에 의한 조건 등의 변화로 설명한 바 있다.

거버넌스는 시장실패와 정부실패에 대한 대안으로 등장한 새로운 패러다임 개념이다. 더불어 거버넌스의 특징으로 조직 간 상호 의존성, 네트워크, 구성원 간의 상호작용, 구성원들 사이의 신뢰와 합의된 규칙, 자율성 등을 들었다. 즉 “스스로 조직된, 조직 간 상호작용의 네트워크(self-organizing, interorganizational networks)”를 거버넌스의 핵심 개념으로 들면서 계층제(hierarchy)나 시장(market)의 조정 방식과 다른 형태의 사회통치 혹은 문제의 조정구조라 규정하였다(Rhodes, 1997). Rhodes(1997)에 따르면 거버넌스는 기존의 정부 혹은 국가와 시민사회의 경계가 흐려지고, 스스로 조직된 조직들이 상호 작용하며 네트워크를 구성하면서 구성원이 증가하고 정부와 시민의 협력을 통한 생산성이 증대되는 것을 의미한다. 거버넌스 용어의 사용과 등장은 정부와 시민사회와의 관계가 변화하는 것은 물론 전통적 정부의 역할 변화를 반영하는 것이기도 하다. 사회문제 해결에 있어 정부는 더는 해결의 주체이기보다 ‘조정(steering)’으로 이전하고 있으며, 조정자로서 해야 할 역할이 강조되고 있다. 따라서 사회문제 해결을 위해서는 다양한 행위자들의 참여와 소통을 중심으로 하는 거버넌스의 새로운 개념에 대해 보다 적극적으로 논의되어야 할 필요가 있다.

### 2) 청년정책의 전환

‘청년정책’이란 서울시 청년 조례를 통해 정의되었으며 ‘청년 발전을 위한 시행 정책’을 의미한다. 1990년대 IMF로 인한 고용 및 실업 문제가 발생하며 실업에 대한 국가의 대응으로 국무총리 소속 ‘실업대책위원회’가 설치되었다. 그리고 청년실업문제 해결을 위한 ‘청년 실업해소특별법’이 시행되고 대통령 직속 ‘청년실업대책위원회’가 발족하면서 2003년 청년정책이 등장한다. 이후, 청년 고용촉진으로 변화하며 공공기관 및 지방공기업 대상 청년고용 의무제가 시행되었으며 2015년 서울특별시 ‘청년 기본조례’가 최초로 제정되었다. 이후 청년에 대한 책무를 갖고 관련 핵심 사항을 마련하기 위한 입법의 필요성이 대두되면서 2020년 4월 청년기본법이 제정되어 그해 8월 시행되었으며 청년기본법에 명시된 이념을 구현하기 위해 청년정책 기본 계획을 수립·발표하였다. 청년정책의 근간이 된 ‘2020 청년 정책 기본 계획’은 ‘서울시 청년 기본조례’를 통해서 시행된 법정 계획이다. 해당 조례에는 청년의 권리보호를 위한 각종 시장의 책무와 지원, 청년시설의 설치·운영, 청년 정책의 실질적 집행 기구 마련 등 청년 정책의 구체적인 내용을 담고 있다. 제주의 경우 2016년 6월 ‘제주 청년

기본조례'가 제정되며 제주 청년정책의 시작을 알렸고, 2023년 제주형 청년 보장제 실현을 위한 '제주 청년정책 기본계획'을 발표하며 청년이라는 '대상'이 아니라 '참여'를 위한 '전달 체계 구축'을 위해 관련 제도가 시행 중이다. 이는 취업과 창업 등 일자리에 편중된 기존 청년정책이 '청년의 사회 진입' 자체를 중요한 과제로 보고 '참여'를 지원한다는 점에서 의의가 있다.

### 3) 청년정책 전달체계

청년층은 당시 시대의 변화에 따라 다양한 계층으로 불린다는 점이 특징이며, 최근 청년층은 물질적인 풍요는 있지만 기성세대와 달리 고학력 청년세대의 기대치에 맞는 양질의 일자리 부족으로 사회진입이 어려워지며 다양하고 새로운 인생관으로 개인이 추구하는 의미 있는 경험을 찾아서 참여하는 집단으로 볼 수 있다. 특히 청년 거버넌스는 청년정책 실현을 위해 쉽게 조직화하지 않는 청년을 집단 단위로 묶어 참여할 수 있도록 하는 데 의미가 있다. 청년정책네트워크 또는 청년정책협의체라 불리는 '청년참여기구'의 등장은 청년 당사자가 주체가 된 숙의형 거버넌스로써 청년의 시민참여와 지방정부와의 소통을 위한 청년참여조직의 역할을 했다. '서울특별시 청년참여 활성화 지원 조례'의 정의에 따르면 '청년참여기구'는 정책의 수립과 시행, 평가 등 정책과정에서 청년의 의견수렴과 참여를 보장하기 위한 청년의 자발적 참여로 구성되어 자율적으로 운영되는 기구로 정의되며, 청년정책에 대한 의견 제안과 반응 모니터링 등 협력적 거버넌스를 구현하기 위한 파트너의 역할을 해왔다(오세제·김동희, 2021). 현재 「제주특별자치도 청년 기본 조례」에는 '청년참여기구'라는 용어를 사용하고 있지는 않고(제주청년정책 재설계 워킹그룹, 2024), 청년정책 전달체계에서는 청년정책에 대한 주요 사항을 심의하는 '청년정책조정위원회', 정책 추진을 위한 집행 중간지원 조직 '청년센터'를 포함할 수 있지만, 이 연구에서는 '청년의 사회 진입'을 위한 '청년정책 참여'를 살펴보기 위해 지역 조례에 명시된 '청년원탁회의'와 '청년주권회의'를 '청년참여기구'로 통칭하여 진행하고자 한다.

제주 지역의 경우 제주청년기본조례에 의해 2016년 청년위원회인 제주청년정책심의위원회(現 제주청년정책조정위원회)와 제주청년원탁회의가 지역 청년거버넌스로 구성되었으며, 특히 제주청년원탁회의는 제주 지역의 청년과 정책 연결의 시작이라는 점에서 의미가 있다. 그리고 2022년 12월 청년정책 발굴 및 추진을 통한 청년들의 정책 접근성과 체감도 향상을 목표로 청년자율예산을 기반으로 당해연도 청년사업실행을 위한 기구로서 청년주권회의가 구성되어 2023년부터 운영 중이다.

구체적으로 살펴보면 2015년 전국 최초로 제정된 '서울특별시 청년기본조례'는 제주 지역에도 영향을 미쳤는데 2015년 1월 청년세대의 고민을 전 세대가 함께 나누는 것을 목적으로 한 제주특별자치도의회 주관의 '청년정담회' 개최를 통해 제주특별자치도 제주 청년 기

본 조례 제정 관련 논의가 진행되었고, 2016년 제주특별자치도 청년 기본 조례가 제정(2016. 6. 22.)되었다. 이는 청년의 역할, 청년 정책에 대한 기본 계획 수립, 청년의 참여 확대 등을 위한 근거로써 의미가 있으며, 조례 제정 6개월 뒤 조례에 대한 일부 개정(2016. 12. 30.)을 통해 제주지역 청년참여기구인 제주청년원탁회의 운영 근거가 마련되었다. 또한 청년정책 컨트롤 타워와 실행 기구로써 제주청년정책조정위원회와 청년정책담당관이 구축되어 청년 정책 전반에 형식적 기반이 조성되었다. 2016년 9월 제1기 제주청년원탁회의 발족 이후 2024년 제8기 제주청년원탁회의가 발족되어 운영 중이며, 연평균 14건의 정책이 제안되었다. 4기까지 증가세를 보이던 참여 인원의 경우, 5기 활동 시 청년위원 참여 수가 대폭 축소되었는데 코로나19의 여파로 짐작할 수 있다. 이후 6기부터 참여 인원이 확대되었다가 최근 8기(2024년) 모집 시 모집인원이 150명 내외로 감소하였다. 모집인원 감소는 모집인원에 대한 기준 설정을 제일 큰 요인으로 볼 수 있다. 한편, 2018년 2기부터 발급된 활동증명서 발급률은 참여 인원 수 대비 매년 증가하는 추세를 보이다가 7기 기준 전년 대비 2배 이상 감소(64%→31%)하였는데 늘어나는 청년위원 수 대비 활동증명서 발급률이 낮아진다는 것은 참여 이후 미활동 또는 이탈 등이 많다는 것을 예측할 수 있다(제주청년정책 재설계 워킹그룹, 2024).

〈표 1〉 연도별 제주청년참여기구 참여 현황

연도	성별(명)		위촉위원(명)			활동증명서 발급인원(명)	활동증명서 발급율(%)
	남	여	원탁회의				
2024	77	70	원탁회의	126	147	-	-
			주권회의	21			
2023	117	96	원탁회의	190	213	65	31
			주권회의	23			
2022	47	44	91			58	64
2021	33	20	53			31	58
2020	49	45	91			49	52
2019	34	30	61			30	47
2018	28	24	51			19	37
2017	38	17	55			-	-

### 3. 시민성 학습

시민성(citizenship)이란 도시를 살아가는 사람이라는 의미의 시민 ‘citizen’과 자질 및 조건을 의미하는 ‘ship’을 합친 용어로서 시민성은 시민으로서의 소속(belonging)을 의미하며, 시민이란 지위에 요구되는 자질이라는 의미도 갖는다(김창업, 2005). 즉, 소속된 공동의 공



간에 참여하는 구성원에 대한 동등한 권리와 책임을 지고 있는 이에게 주어진 변화 가능한 지위와 역할을 뜻한다. 여기서 시민이 공동체 일원으로서의 의미를 담고 있는 것을 확인할 수 있다.

김민호(2016)에 따르면 정치철학자 Kymlicka & Norman(1995)은 시민성을 '법적 지위(legal status)'와 '바람직한 활동(desirable activity)'으로 구분했으며 변종현(2014)은 전자를 '약한' 시민성, 후자를 '강한' 시민성이라 하였다. Schugurensky(2010)는 시민성을 '지위' '정체성', '시민적 덕목', '사회적 행위자' 등의 개념으로 세분했는데 지위(status)로서의 시민성은 어떤 정치 공동체의 완전한 구성원에게 부여된 지위를 가리키고, 정체성(identity)으로서의 시민성은 지역사회 구성원이 공통으로 느끼는 감정을 강조한다. 시민적 덕목(civic virtue)으로서의 시민성은 애국주의나 박애 및 연대 등의 가치, 공동선이나 사회적 실체에 대한 비판적 태도, 그리고 사회적 참여 등의 행위를 가리키며, 사회적 행위자(agency)로서 시민성에는 시민의 활동, 권력 발휘 능력이 포함된다(김민호, 2016). 여기서는 '시민이 되는 것'과 '시민으로 행동하는 것'을 구별한다(Lister, 1998).

김민호(2011)는 사회가 기대하는 좋은 시민이란 '참여적 시민'을 넘어 '지역사회를 자기 삶의 터전으로 여기고 지역사회 안에서 지역 주민과 소통하는 가운데 지역사회 발전의 비전을 지니고 사회의 문제를 스스로 찾아 해결할 역량을 지닌 지역사회 시민'이라고 말하며 사회가 기대하는 시민성과 역량을 아래와 같이 제시했다. 첫째, '누구나 똑같은 시민이다'라는 지위(status)에 대한 인식(Schugurensky, 2010)을 바탕으로 '차별과 폭력에 저항할 수 있는 주체적 자세'를 갖추고 시민의 권리를 찾으려는 태도이다. 둘째, '우리는 서로 다르다'는 정체성(identity)에 관한 인식(Schugurensky, 2010)을 바탕으로 '서로의 차이를 인정하며 연대하고 공존하는 자세'를 요구하는 것이다. 셋째, '사회의 복잡성과 불확정성, 다양성'이라는 인식을 바탕으로(Johnston, 2006), '사회 구성원으로서 책임(civic virtue)을 다하는 것'이다(Schugurensky, 2010). 넷째, '실천을 통한 변화'를 강조하며 사회적 행위자(agency)로서의 자각(Schugurensky, 2010) 아래, 시민성과 행동을 통합한 '행동하는 시민성'이다(Johnston, 2006). 김민호(2016)에 의하면 행동적 시민성은 교실보다는 학습 동아리, 자발적 조직, 사회운동 등 지역사회 내 다양한 유형의 집단 활동을 통해 학습할 수 있다. 이에 따라 이 연구에서는 청년참여기구 활동 경험에 나타난 다양한 시민성 학습을 살펴보고자 한다.

### III. 연구방법

이 연구는 '청년참여기구' 집단학습 과정에서 형성되는 공동체 참여 활동의 의미의 실재를 드러내고 그 특성을 찾아내는 것을 연구 목적으로 한다. 구체적인 분석을 위해 연구자

는 제주지역 ‘청년참여기구’의 참여자들의 심층 인터뷰를 통해 관련 경험을 분석하였다. 또한 지난 1년간 연구자는 제주 지역 ‘청년참여기구’에 참여하고 관찰하며 사진, 느낌 등을 기록으로 남기며 자료를 수집하였고, 해당 참여 과정에 나타난 경험의 의미를 교육적 관점에서 해석하였다.

## 1. 연구사례: 관 주도의 제주청년참여기구

우리나라가 2026년 초고령 사회로의 진입이 전망됨(통계청, 2018)에 따라 경제활동 인구의 감소로 인한 경제성장의 저하와 부양에 따른 사회 부담이 야기되고 있으며 제주지역의 경우 2018년 이후 청년층 전입이 감소하며 순유입률 추세 또한 하락하고 있다. 청년층의 순유입 감소는 지역별 전입 감소와 전출 증가의 영향으로 나타나고 있으며, 제주시의 경우 전출 증가, 서귀포시의 경우 전입 감소가 발생함에도 제주시와 서귀포시 모두 전반적으로 순유입이 감소하고 있다. 이에 따라 노동시장 중심의 사회경제적 특성만이 아니라 지역 단위 청년의 사회 참여 활동에 대해 탐색함으로써 제주지역 내 지역별 유출입 요인에 대해 분석하고 이를 통해 청년 정주 여건을 모색하고자 하였다. 먼저 지역 주도의 청년공동체 활동인 ‘청년참여기구’ 활동 사례에 대해 분석함으로써 청년인구의 지역 유입을 위한 차별화된 지원전략 수립 방안을 찾고자 한다. 특히 참여 제한 없이 자발적 참여로 운영 중인 ‘청년참여기구’의 경우 제주 청년정책 실현을 위한 지자체 차원의 다양한 지원이 이루어지고 있으나 실제 참여 청년의 경험에 대한 의미 분석이 부재하여 정책 요인 외 발생하고 있는 상황에 대해 탐색함으로써 다양한 정책적 방향을 제시하는 데 도움이 될 것이다.

## 2. 연구 참여자

이 연구에서 연구 참여자는 ‘관(官) 주도 거버넌스 참여자(이하 참여자)’로서 관의 지원을 받는 지역 청년참여기구 참여 청년을 의미한다. 이 연구에서는 ‘지역 청년참여기구’의 현황과 성과, 그 과정에 나타난 시민성을 살펴보고 ‘지역 청년참여기구’의 향후 운영 방향을 제안하고자 하였다.

연구 참여자는 활동 경력과 이주 청년 등의 다양한 배경을 고려하여 ‘제주지역 청년참여기구’에 참여 중인 ‘청년’ 6명(남성 4명, 여성 2명)을 연구 참여자를 선정하였다. 연구 참여자 모집은 지역 내 청년참여기구 온라인 소통방에 설문을 전달하여 연구 주제, 목적, 취지를 알리고 관심을 보이는 청년참여기구 참여 경험자 중, ‘청년참여기구’ 참여가 유의미했다고 응답한 사람을 최종 참여자로 선정하였다.

〈표 2〉 연구 참여자(2024년 6월 기준)

구분	성별	나이	학력	참여기구 참여년수	활동분야(참여분과)	직업	비고
A	여	29	대졸	2년	환경	자영업	이주청년
B	남	31	고졸	2년	주거	사무직	이주청년
C	남	33	대학원재	4년	해당없음(참여)	사무직	
D	여	30	대졸	2년	복지	사무직	
E	남	39	대졸	2년	문화(주권)	사무직	
F	남	32	대학원졸	2년	해당없음(관광)	취준생	이주청년

### 3. 자료 수집

연구자는 2018년부터 2023년까지 지역 청년정책 참여기구에서 활동하며 청년참여기구 활동에 대해 이해하여 참여자와 관계 형성이 되어 있다. 이에 따라 관 주도 ‘청년참여기구’에 관찰하며 사진, 느낌 등을 기록으로 남기는 방식으로 자료를 수집하였다. 연구 과정에서 참여자를 대상으로 개인정보 보호, 연구 목적을 충분히 안내하였고, 이에 동의한 참여자를 최종 선정하였다. 제주지역 청년참여기구 참여 경험에 대한 자료 수집은 2024년 1월부터 6월 까지 예비조사 1회를 포함하여 총 12회를 진행하였으며, 현상학적 연구 방법을 도입하여 심층 인터뷰와 참여 관찰 등을 활용하여 자료를 수집하였다. 인터뷰 전, 개인정보 제공 동의 여부와 인터뷰 내용 녹취의 동의를 구했으며 녹취자료는 음성메모와 컴퓨터 프로그램을 통해 전사하였다. 인터뷰는 참여자를 대상으로 사전 질문을 진행하고 그를 바탕으로 추가 질문을 구성하여 연구 참여자에게 제공하는 반 구조화된 방식으로 진행하였고 인터뷰 내용 녹취에 대한 키워드를 분석하여 활용하였다. 인터뷰 이후 보완 사항에 대해서는 참여자의 동의하에 비대면 인터뷰(이메일, 문자메시지)를 진행하였다.

### 4. 자료 분석

연구하고자 하는 대상에 대한 이해와 의미 발견에 중점을 둔 질적 연구(조용환, 1999)를 진행하였고 제주지역 청년들의 ‘청년참여기구’ 참여 경험의 의미분석을 위하여 현상학적 연구 방법을 활용했다.

현상학은 연구 참여자들이 현상을 경험하면서 공통으로 갖게 된 것을 기술하는 데 초점을 두고(Creswell, 2015) 공유한 경험의 본질을 찾는 것이다. 현상학적 연구는 인간이 가지고 있는 다양한 문제와 현상이라는 것은 자연과학의 대상인 자연 현상이나 물질과는 다르게 고유하고 특이한 특성을 가지기에, 양적 연구나 실증적인 연구 방법만으로는 한계가 있다고 보고, 하나의 현상으로 나타나는 연구 참여자의 경험을 가지고 보편적인 본질로 함축

하여 기술하게 되는 질적 연구이다(Creswell, 2015). 그리고 이를 위해서 인간의 의식은 경험의 서술을 통해서 나타나기 때문에, 연구자는 먼저 정확한 서술을 하고, 상황 그 자체를 서술해야 한다. 이 연구는 다양한 이유로 청년참여기구에 참여하고 있지만 참여 목적 및 그 경험에 대한 공식적인 분석 없이 예산만 투입되고 있는 지자체 청년참여기구 지원 현황을 분석하고 실제로 지역 청년의 참여기구 활동이 지속적으로 이루어지고 있다면 그 참여 경험이 청년에게 어떠한 변화로 나타나는지, 참여기구 참여 경험이 있는 청년들에 대한 이해를 돕고자 하는 연구이다. 이러한 연구를 위해서는 현상학적 방법이 그들의 참여 경험에 관한 현상을 드러내기에 적합하다고 보았다.

〈표 3〉 연구 참여자 인터뷰 범주화

범주	주제 범주	속성
활동 경험의 맥락	사적 동기	나를 위한(개인) 참여, 외부 추천, 기존 연결망 참여, 자기개발 및 자기표출(드러냄), 지원금, 만남
	공적 동기	사회 기여(지역 문제에 대한 인식), 정책을 위한 참여, 지속 참여를 통한 전환점(정책참여로의 전이), 활동의 가치
활동 경험	개인적인 측면	친밀감 형성, 네트워킹, 인맥, 커뮤니티, 지지
	사회적인 측면	정책 이해도의 차이, 참여 태도(책임감), 정책 참여 기회 제공, 낮은 접근 문턱, 토의/토론 맥락, 정책기대감(변화가가능성)
활동 경험의 의미	내용	새로운 정보 습득(정책, 제안서 작성 등), 성취감, 공동체 형성
	방법	공동체 활동, 소통과정의 비효율성, 사회 참여 방법 습득, 인식 변화, 공공 활동의 즐거움, 사회에 대한 책임감, 주인의식

## IV. 연구결과

청년정책과 관련해서 ‘청년이 빠진 청년 정책’, 정책의 ‘주체’가 아닌 ‘대상’이 되어버린 ‘청년’이라는 이야기가 자주 나온다. 제주는 2023년 청년보장제 실현을 통해 청년의 사회진입을 지원하고자 ‘청년참여기구’로써 청년주권회의를 신설하며 역대 가장 많은 청년위원을 모집·선발하였다. 청년을 ‘대상’으로서 지원하는 게 아니라 ‘참여 주체’로서 거버넌스를 구성하여 청년정책을 직접 ‘실현’할 수 있도록 하는 구체적인 변화가 생긴 것이다. 이러한 제주의 사회적 여건 속에서 구체적으로 제주지역 청년은 어떤 맥락에서 ‘청년참여기구’에 참여했는지, 그리고 ‘청년참여기구’ 참여를 통해 무엇을 경험했는지, 참여 경험에 부여한 의미를 교육적으로 해석함으로써 청년의 지역사회 참여를 위한 과제를 살펴보고자 하였다.

## 1. 제주지역 청년참여기구 활동 경험의 맥락

### 1) 참여를 통한 사적 욕구 충족

누구나 한 번쯤 익숙함을 떠나 훌쩍 떠나고 싶은 욕망에 사로잡힌 적이 있을 것이다. 지역을 떠나고자 하는 욕망은 지역에서는 얻을 수 없는 경험과 성장의 기회를 위한 자아실현의 욕구일 수 있다. 실제로 이주 6년 차 청년 A씨는 제주지역에 머물며 자신만의 브랜드로 자연업을 운영하고 그 가치를 인정받고 지지받으며 자신이 원하는 삶을 살아가고 있고, 재미있는 프로젝트를 기획하고 싶어서 청년참여기구에 참여했다.

...사실 저는 청년에 대해서 권리, 의무, 아니면 관련된 정책 이런 거에 관심이 있었던 건 아닌데, 우연히 생각해 보니까 저는 그거랑 관련해서 혜택을 되게 잘 받고 있다고 생각이 들더라구요...저는 제주 자연이, 특히 바다가 너무 좋아서, 일을 시작하기 전이나 끝나고 나서 바다를 자주 찾아요...참여기구는 제주에서 만난 친구들이랑 같이 재미있는 프로젝트 하면 좋을 것 같은데 이걸 뭔가 정부나 다른 기관 단체를 통해서 우리 목소리를 전달하면서 하면 좋지 않을까 싶어서 참여하게 되었어요...

- 연구 참여자 A

D씨는 제주청년 원주민으로 지역 유지인 부모님이 제주 역사와 관련한 활동을 많이 하셔서 어릴 적부터 정책에 관심이 있었다. 제주청년 정책 사업 중 '청년강사' 사업을 통해 만난 청년 F씨를 통해 청년참여기구 활동에 대해 알게 되었고, 전공을 살릴 수 있는 '분과' 활동을 통해 의미 있는 정책을 제안하고 싶다는 생각으로 청년참여기구에 참여했다.

...일단은 제가 복지 전공을 했기도 했구요. 제주도는 청년 복지에 대해서 정책이 열악하고 부족하다고 생각이 들어서 그거에 대해 보완을 하기 위해 분과 선택을 했습니다. ...좋은 정책을 생각하고 실현하는 과정에 힘을 실을 수 있다는 것이 의미있고, 누군가에게 도움을 주는 것 같아 뿌듯함과 행복함을 얻은 것 같아요 ...

- 연구 참여자 D

E씨는 2016년 제주로 재입도 한 청년이다. 재입도 당시 참여기구에 대한 비판적 기사를 읽은 적이 있어 청년참여기구를 인지하고 있었으며, 직장 생활이 익숙해질 무렵인 2023년 제주에는 문화예술 관련 기반이 저조하다는 생각에 직접 정책을 제안해 볼 생각으로 직장 동료와 함께 청년참여기구에 참여했다.

...갈증이라고 표현해야 하나? 대학 생활을 타지에서 해서 그런지 제주도는 문화예술분야에 대해 많이 아쉽다는 생각이 들어서, 관련 제안을 직접 해보면 어떨까 싶어서 참여하게 되었

습니다.···정책 구상 과정 중에서 그게 디벨롭이 안 될 때 좀 답답함을 느껴서 포기하고 싶을 때도 있고 정책 채택 과정에서 더 이상 채택의 여지가 없어 보일 때 그만두고 싶을 때도 있지만 관심있는 분야에 대해 공통된 목표를 향해서 같이 하는 사람들이 있으니까 참여가 지탱이 되는 것 같습니다.···

- 연구 참여자 E

청년 F씨는 원래는 이탈리아에서 영주권의 취득을 위해 살다가 코로나 이슈로 2020년 제주도에 입도한 경우이다. 대안학교 교사 경력이 있는데, 2016년에 제주 워크숍에 참여하면서 우연히 자전거 대회에 나가게 되었고, 그 대회에서 입상하며 이탈리아에 가게 된 경우라, 코로나 이슈로 국내로 돌아와야 했을 때 의미 있는 도시를 고민하다가 제주로 오게 되었다고 한다. 제주의 문화나 이슈를 정책화하는 활동을 하고 싶어 청년참여기구에 참여했다.

···이탈리아에 초대해준 게 그 나라의 작은 마을 시장님이었는데, 그 분이 나를 초대해 준 것처럼 누군가의 행동이 다른 사람한테 영향이 갈 수 있구나 싶었던 와중에 제주에 와서···그냥 여행왔을 때와는 다르게 살러 오게 되니 제주를 바라보는 시각이 달라지더라고요, 이탈리아에서 경험한 정책 같은 것들을 좀 더 의미 있게 제안해볼 수 있는 게 있지 않을까 싶었어요.···참여했던 지난 2년 동안은 정책을 만들면서 개인적인 역량도 늘었고 사람들을 만나며 의미 있는 시간이었지만 정책을 제안하기에 스스로 부족하다라는 거를 느끼니까 정책제안을 위해 정보를 찾아서 전달하고 의견을 나누기에 스스로 신빙성이 떨어진다는 생각을 하게 된 것 같아요.···

- 연구 참여자 F

이들은 공통으로 ‘공모전’ 형식과 같은 정책 참여가 아니라 ‘공동체’로서 다양한 청년이 참여하는 ‘청년참여기구’에 흥미를 갖고 참여하였다. ‘분과’라고 불리는 참여기구 내의 소규모 ‘공동체’ 활동을 통해 정책을 실현하는 것에 의미를 부여하고 각자가 중요시하는 욕구를 충족시키기 위해 참여한 것이다. 또한 이들은 개인의 욕구뿐 아니라 학교 혹은 사회생활에서 충족시키지 못한 지역 사회에 대한 공익적 활동 욕구를 ‘청년참여기구’ 참여를 통해 충족하고 있는 것을 볼 수 있다. 참여 과정의 시행착오에서 오는 괴리감 또한 함께 느끼지만, 사회 안에서 역할을 부여받고 이행하는 과정에서 자신의 선택을 통한 정책의 실현에 보람을 느끼는 것을 볼 수 있다.

## 2) 정책 수혜자에서 정책 주관자로 공적 참여

청년의 ‘청년참여기구’ 활동의 변화는 스스로가 사회적 행위자(agency)로서 자각(Schugurensky, 2010)함으로써 정책을 제공받던 수혜자에서 정책을 제공(기획)하는 주관자

로의 변화를 나타냈다.

B씨는 연인과 결혼을 목적으로 제주에 입도한 이주 청년이다. 제주에 정착을 생각하고 있었기 때문에, 경제 분야에 관심이 많았고 이에 대한 정보를 탐색하다 청년참여기구에 참여한 경우다. '청년참여기구'가 지역에서 갖는 무게감을 느끼고 기구의 의도와는 다른 목적으로 참여하는 청년에 대한 제지를 위해 지속적인 참여를 하고 있다고 밝혔다.

...이주하고 심심해서, 모임 목적으로 청년 커뮤니티를 만들었거든요? 그거를 어떻게 좀 더 활용할 수 있을까 싶어서 청년센터 홈페이지를 자주 들락날락 하다가 우연히 청년원탁회의라는 걸 알게 됐고, 이게 회의비도 주고 개인적으로 발전할 수 있는 역량개발도 될 것 같아서 그냥 일단 무턱대고 지원부터 했습니다...사람이 좋아서 연속으로 참여하게 되었는데 제주에서는 참여기구에 활동한 사람이 대표성을 가진다는 거를 느끼고 내가 참여하지 않으면 내가 원하지 않는 정책이 제주 청년을 대표하는 사례가 되기 때문에 그 부분을 제지하고 싶어서 한 번 더 참여하고 있습니다...

- 연구 참여자 B

청년 C씨는 제주지역 원주민으로 참여기구 참여경력 4년 차 참여자이다. 업무 차원에서 마을 관련 활성화 사업을 한 적이 있었는데 마을 단위로 다니다 보니까 청년들이 '똥가' 살기 힘들어하고 어렵다는 걸 느껴서 '똥가'를 같이 고민하고 해결해 볼 수 있지 않을까 하는 생각에 청년참여기구에 참여했다. 그리고 2019년 첫 활동 참여 당시 청년들과 지금까지도 지속적으로 관계를 유지하고 만나면서 이러한 관계가 형성된 것 또한 정책 참여를 통한 하나의 문화 혜택이라고 생각하고 있다.

...이전 분과에서 만난 청년들이 있었는데 몇 년이 지난 지금까지 계속 잘 만나고 있거든요. 이렇게 관계를 이어주는게 굉장히 좀 좋다고 생각을 하고요...지금까지 해오면서 그 안에서 만든 정책들이 실제로 실현되고 반영되는 것들을 사례들을 보면서 '이게 우리 목소리가 되게 힘이 있고 전달이 될 수 있구나'라는 거에 좀 자부심, 그리고 이게 좀 다른 사람들한테 좀 도움이 될 수도 있겠다라는 어떤 그런 거에서 오는 성취감 이런 것 때문에 계속 참여했었죠...

- 연구 참여자 C

A씨는 '청년참여기구'활동을 잘 몰랐기 때문에 2023년 첫 참여 당시에는 이 활동에 대해 알아보고 가자는 가벼운 마음으로 참여했었지만, 정책 실현이라는 것이 실제 그의 관심사인 '제주'와 '환경'에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 커다란 변화를 만들 수 있다는 기대감으로, 사회적으로 어떤 변화를 일으키려면 행정이나 정부를 빼놓을 수 없다는 것을 인지하고 그가 필드에서 느꼈던 의견들을 전달해야겠다는 생각에 참여기구활동에 적극적으로 참

여하면서 공식적으로 환경 관련 정책 사업을 제안했다고 한다.

…제주로 이주하면서 자연을 함께 쉬어하면서 살려면 환경 문제를 해결해야겠구나.. 내가 먹고 살고 생존할 곳을 지키기 위해 단체를 통해 개인적으로 참여하고 있다가.. 개인과 단체 활동으로 한계가 느껴져서 행정이나 정부 필드, 참여기구를 통해서 관련 정책사업에 제안하고 싶었어요…

- 연구 참여자 A

이러한 개인 차원에서 사회 차원에서의 변화는 참여를 통한 사회적 인식과 참여자의 효능감 변화가 주요 요인이다. 인간의 수행과 행동을 이해하기 위한 개념으로 오랫동안 사용되어 왔던 자기 효능감은 학습자의 능력과 판단으로써 목표를 성공적으로 수행하기 위해 행동할 수 있는 믿음이자 학습자의 신념으로써 자신의 인생에 일어나는 일들을 수행하기 위한 행동, 정서, 사고를 실행할 수 있는 학습자 개인의 능력과 인지적 판단이라고 정의할 수 있다. 자기 효능감(self-efficacy)에서 파생된 부류 중, 정치효능감과 정책효능감은 그 범위가 다소 다른데, 먼저 정치효능감은 정치적 의사결정에 있어서 자신이 행사할 수 있는 영향력을 파악하는 것이고 정책효능감은 정책에 대한 판단 및 평가가 주관적이라 정책을 결정하고 집행하는 실질적인 의사결정과정에 관한 정치적 효능감으로 볼 수 있다. 지역청년의 ‘청년참여기구’ 참여는 이러한 효능감을 모두 충족시킬 수 있다.

## 2. 제주지역 청년참여기구 활동 경험

### 1) 새로운 나의 발견

최근 사회에서는 ESG가 강조되며 기업의 성과 평가 기준으로 자리 잡아가고 있지만 우리 사회, 기업은 사회에 해를 끼치지 않는 비즈니스만을 중심으로 노력하는 단면을 보이며 사회문제 해결은 여전히 지역 차원에서 이루어지는 것이 대다수이다. 그리고 지역 차원의 사회문제 해결은 여전히 개인의 참여가 요구되고 있다.

C씨는 지역 청년의 문제를 같이 고민하고 해결하는 과정을 위해 청년참여기구에 참여한 청년이다. 그는 참여 과정에서 지지받으며 친밀감이 형성되어 커뮤니티로 구성되고 있다는 점에 대해 긍정적인 영향을 받아 4년간 참여했다고 한다.

…처음에는 청년정책의 주체로서 정책을 만들어나가고 이를 실현해나가는 것이 목적이었는데, 사람들과 친해져서 지속적으로 연락하고 하다 보니 이런 부분도 좋고…제가 다른 사람들에게 도움을 줄 수 있다는 것에 행복과 성취감을 느끼는 사람이라구요…

- 연구 참여자 C



E씨는 참여기구 활동을 통해 참여기구 구성원들이 목소리를 들을 수 있는 토론과 공론장에 대한 기대가 있었다고 한다. 그리고 이게 어느 정도 영향을 미쳐 2023년 참여기구 최초 참여 당시 업무에 대한 회의감으로 2023년 후반 조금이라도 청년과 소통할 수 있는 지역 도시재생지원센터로 이직하였다. 이 과정에서 참여를 통해 정책에 대한 공감대를 만들고 사람을 모이게 하는 힘에서 지지를 주고받으며 책임감을 느끼게 되었다고 한다.

...‘백지장도 맞들면 낫다’고 사소한 아이디어 하나도 누군가와 함께 둘 이상의 목소리가 합쳐지면 굉장히 크게 발전될 수 있다는 걸 많이 느꼈거든요. 참여 기구는 하나가 둘이 되고 둘이 되면 또 넷이 돼요...내가 낼 수 있는 목소리 하나의 힘이 되게 크다는 것을 느끼고 책임감을 느낍니다...

- 연구 참여자 E

D씨는 2023년 청년참여기구 활동에 처음 참여했지만, 분과장으로 지원하여 선출되었다. 분과원들의 협조적이어서 자신의 리더십을 느꼈고 정책을 설계하고 제안하는 과정이 수월했다고 말하며 정책 제안 활동에 대한 개선 사항을 적극적으로 표현했다.

...저희 분과의 경우 잘 따라주시고 제 말을 잘 들어주셔서 좋았어요...참여기구로써 접근 문턱은 낮아야 되지만, 그 대신 약간 좀 면접 같은 걸 봤으면 좋겠어요. ...참여도가 진심인지 아니면 단순히 수당을 받기 위함인 건지 이런 것들을 어느 정도 판단해서 참여기구 활동 의지를 반영하면 좋겠어요...

- 연구 참여자 D

이들은 ‘청년참여기구’ 활동을 통해 자신이 인지하지 못했던 자신을 발견하고 있다. 사람과 활동 참여 과정을 통해 얻는 ‘지지’를 통한 ‘친밀감’, ‘책임감’, ‘리더십’이 그것이다. 그리고 연구 참여자 모두, 청년참여기구 참여자들의 정책 이해도나 참여 태도에 따른 개선 사항, 행정과의 소통에 대한 의견 개진에 대한 목소리가 뚜렷했다. 이는 이들이 분과장이라는 분과 내 하나의 역할을 맡은 부분도 영향이 있을 것이다. 이들은 분과의 이름을 건 지역 청년정책을 실현해 나가자는 공동의 목표를 달성하기 위해 자연스럽게 주체적인 태도를 형성해 나가고 있었다.

## 2) 관계 맺기를 통한 공동체적 성장

‘서로의 다름’이라는 인식을 가지고 이해하며 관계 맺기를 하다 보면 참여기구를 통해 또 하나의 공동체가 형성되며 함께 성장하는 것을 볼 수 있다. 제주지역 ‘청년참여기구’는 연도마다 약간의 차이는 있지만 조례상 명시된 연령층에 대한 제한 외에 별도의 제한이 없어

진입 문턱이 낮은 편이다. 이에 따라 지역에 있는 다양한 청년층이 참여하며 관계를 형성한다. C씨는 처음부터 청년의 문제가 ‘뭔지’에 대해 함께 고민하고 해결하는 과정을 위해 이 과정에 참여했기 때문에 자신과 분과원들이 ‘함께 성장’하는 것에 ‘보람’을 느끼고 정책이 실현되는 것을 지켜보며 ‘자부심’을 느끼는 참여자다.

...마을에 가보면 청년회가 있는데, 국가에서 말하는 청년정책에서의 청년과 마을의 청년회가 다르다는 것이 흥미로웠습니다. 이러한 흥미도 청년참여기구에 참여하게 된 계기 중 하나입니다...주제가 열려 있고 다양한 내용에 대해 청년들과 이야기할 수 있다는 것이 제일 좋았습니다. 분과라는 구분은 있지만 그 안에서 매우 다양한 의견과 아이디어를 서로 나눌 수 있었고, 서로 다른 의견을 많이 들으며 그것을 조율해가는 경험을 할 수 있었던 것이 가장 좋았던 순간인 것 같습니다...그리고 ‘우리 분과가 제안한 정책들이 실현이 되네, 그걸 통해 혜택을 받는 청년이 있네’라는 보람과 자부심을 느낍니다...그게 계기가 됐을지는 몰라도 분과 활동을 통해 만난 분들과 지속적으로 연락하고 있고요...

- 연구 참여자 C

A씨 또한 ‘환경’에 관심을 갖고 분과원들과 같이 정책 제안을 위한 사례를 조사하고 공유하며 사회에 도움이 되는 정책을 제안했다는 것에 대한 보람과 정책제안에 대한 무게감을 느끼고 있다.

...기존 대외 활동은 사회적 가치 보다는 개인의 성취나 흥미 위주로 진행되는데 청년참여기구는 참여 시 느끼는 성과나 보람이 더 크고, 청년으로서의 책임감과 효능감이 느껴지는 것 같아요 ...

- 연구 참여자 A

D씨는 자신의 분과에서 제안한 정책에 대한 ‘자부심’을 가지고 이를 보완하고 홍보하기 위해 지역 내 다른 사업에 참여하면서 정보를 수집하고 홍보하는 활동 또한 함께 진행한 바가 있었다.

...청년센터 일상연구 사업에 다른 분들과 같이 참여해서 전문가한테 정책 실현에 대한 자문도 구하고 ...분과원들과 같이 제주시소통협력센터에서 운영하는 행사에 저희가 제안한 정책을 홍보하는 홍보 부스도 운영하고...

- 연구 참여자 D

이들은 ‘청년참여기구’ 활동을 통해 공동의 목표를 설정하고 성장하기 위해 참여기구활동과는 별개로 자립적인 외부 사업, 연구와 연계하여 정책 실현을 위한 활동을 하며 청년 공동체로서 새로운 영역을 만들고 있는 것을 살펴볼 수 있다.

### 3. 제주지역 청년참여기구 활동 경험의 교육적 의미

#### 1) 주체적이고 실천적인 시민성 형성

연구 참여자 A를 비롯하여 참여자들은 청년참여기구 활동을 통해 ‘주체적이고 실천적 시민성’(agency)(Schugurensky, 2010)을 학습하였다. 연구참여자는 공통적으로 청년참여기구에 대한 ‘정책제안’이 ‘청년 당사자’의 권리를 위한 것임을 인지하고 ‘청년위원’으로서 ‘정책 실현’이 현실화 될 수 있도록 행정이 주관하는 ‘정책제안’을 위한 교육 이수와 행정이 참여하는 ‘난상토의’에 참여하였다. 이 외에도 사회 참여를 위한 숙의의 장 마련을 위해 2024년 1월 제7기 제주청년참여기구 활동에 대한 마무리로 자체 결과 공유회 ‘제주청년참여기구 바리-발의’를 자발적으로 개최하는 등의 주체적으로 노력하는 모습을 보였다.

…이주 이후, 제주에서 청년을 대상으로 하는 활동 리서치 중 참여했는데…제한한 사업이 시행되는 것을 보고 뿌듯했어요…참여기구 활동에 만족하지만 아쉬운 부분이 존재해요. 청년 의견을 수렴하고 사업을 제안할 수 있어서 좋은 기회지만, 제안하는 청년과 운영을 담당하는 행정과의 간극이 존재하는 것 같아요. 실효성있고 사업이 운영되는 것에 문제가 없도록 정책 발굴에 대한 교육, 행정과 소통, 지속적인 청년의견 수렴이 필요하다고 생각해서 계속 (행정에)요구하고 있어요. …

- 연구 참여자 A

#### 2) 서로의 다름을 수용하는 시민성 형성

연구참여자는 청년참여기구 활동을 통해 서로의 다름을 수용하는 정체성으로서의 시민성(identity)을 학습하였다(Schugurensky, 2010). 연구참여자 B를 비롯한 일부 청년위원은 지역 내 다양한 청년이 참여하며 나타나는 차이에 대한 공존을 인식하고 있었다. 그리고 일부에 의해 좌지우지될 정책 제안 상황에 대한 위험성을 언급하며 정책제안에 대한 주인의식을 갖고 가벼운 마음으로 참여했던, 참여기구 활동에 대해 무게감을 느끼며 지속적으로 참여하는 모습 또한 보여 주었다. 분과별 제안사항을 공유하는 전체회의 참여에 대한 책임감을 나타내며 다른 청년들의 제안에 대해 돌아보고 유사한 정책 제안 사례에 대해 토의하고 조정하는 모습 또한 볼 수 있었다.

…청년참여기구 활동 이후, 세상을 바라보는 시선과 나의 언행이 많이 변화되었습니다…세상에 많은 사람들이 있으나 별거 아닌 감투하나에 자기가 뭐가 된 것마냥 하는 어른들을 봐야하는 점. 그럼에도 불구하고 진짜 성인들이 존재하여 그분들에게 배울게 많은 점…여러 상황을 보면서 개인적으로 제가 변했다고 느끼고 있습니다…

- 연구 참여자 B

### 3) 비판적으로 성찰하는 시민성 형성

연구참여자는 ‘행정’으로 빚대어지는 참여기구 운영 과정에서 소통이 비효율적임을 비판적으로 성찰하는 모습(civic virtue)을 보여주었다(Schugurensky, 2010). 이는 ‘청년참여기구’를 운영하는 주체가 ‘청년 당사자’임에도 ‘행정’에 의한 ‘제약’으로 소통되지 않는 부분에 대한 문제점을 지적한 부분이다. 이는 청년참여기구 활동에 대한 주체성은 인정하면서도 회의수당 지급, 관련 활동 증빙 등과 같은 행정 절차가 필요한 사항에 대해 행정이 정한 규칙을 ‘통보’하고 ‘설명’하지 않은 부분에 있어서 나타나는 부정적인 현상으로 보여진다.

...참여기구 활동은 회의비로 인해서 회의록 등으로 활동이 증빙되어야 되는 부분이 있는데 그런 행정적인 것들을 해보지 않았던 사람 입장에서 가이드라인이 없다는 점... 제안한 정책이 반려했을 때 어떻게 해야 되는지 등 사소한 것부터 시작해서...정량적인 그런 가이드라인이 없었던 것 같아요. 집행기관에 문의해도 제대로 된 안내가 있진 않았고요...

- 연구 참여자 F

한국사회의 경우, 조금씩 변화되고 있긴 하지만 적극적인 시민참여나 정치현안에 대한 분석이나 토론이 부족하며 시민교육이 이루어진다고 하더라도 이 또한 보수나 진보적 시민사회단체 등의 단체 성향이 교육 주제와 내용에 영향을 미친다는 것이 현실이다. 이것은 아직 시민교육에 대해 사회적 합의가 이루어지지 않았고 사회적 갈등과 현안에 대한 논리적이고 합리적인 토론과 협의 과정을 거치기보다는 정치적 성향에 따라 편을 가르는 분위기가 지배적이기 때문일 것이다. 하지만 우리는 사회를 구성하는 일원으로서 ‘책임’을 갖고 ‘주체적 자세’를 갖추고 시민으로서 권리를 찾으려는 태도를 통해 일방향적인 정책 제공에 대응하되 주도적인 삶 설계를 위하여 청년과 정책을 연결하고, 경험을 제공하는 참여를 통해 시민성 확장을 위해 노력해야 할 것이다.

## V. 논의 및 결론

이 연구는 제주지역 청년이 ‘청년참여기구’에 참여하는 사회적 맥락과 그를 통한 경험, 그리고 그 경험의 교육적 의미를 해석하고자 하였다. 제주지역 청년참여기구는 제주특별자치도 의회의 움직임으로 시작되어 2016년 제주청년 기본조례가 마련되고, 그 기능이 명시되어 2024년 8월 차에 접어들고 있다. 그리고 2023년 참여기구의 대표성과 책임감 부여를 위하여 처음으로 운영위원장, 분과장 제도가 도입되었고, 청년자율예산을 직접 심의하는 ‘청년주권회의’가 참여기구로 추가 구성되어 운영 중이다. 청년의 의견을 수렴한다는 취지에

맞게 매년 참여자들이 문제점으로 지적했던 부분(참여위원의 역할 구분 모호, 일부 참여위원의 책임감 부재, 좋은 정책 사례에 대한 당해연도 실현의 아쉬움 등)이 보완되어 다음 활동에 연계되었다는 것은 긍정적인 사례라고 볼 수 있다. 또한 다수 청년의 참여가 시작되면서 참여 과정 안에 방향성도 자리잡히게 되었다. 하지만 제도적 변화 외에 청년참여기구에 대한 청년의 참여 경험을 교육적 차원에서 분석한 연구는 없었다. 이 연구는 여섯 명의 제주지역 '청년참여기구' 활동에 대한 참여자의 심층 면담을 통해 지자체의 '청년참여기구' 참여 경험의 교육적 의미를 분석하였다.

연구 결과 제주지역 청년은 청년참여기구 활동을 통해 다음과 같은 교육적 성장의 모습을 보여주었다. 첫째, 제주지역 청년들은 흥미, 재미 등의 개인적 관심뿐 아니라 문화나 제도적 이슈 등과 같은 사회적 요인을 배경으로 제주청년기구에 참여하면서 '주체적이고 실천적 시민성'(agency)을 학습하였다. 일자리에만 편중되었던 청년정책, 정책 수혜 당사자였던 '청년'에 대한 관점을 뛰어넘어 지자체가 청년의 사회 '참여'를 보장하는 사회적 분위기와 맞물려 청년 스스로가 목적성을 갖고 참여하는 결과를 이끌어냈다.

둘째, 청년들은 개인의 능력 발휘나 자기 계발 등과 같은 자아실현을 위한 시간을 보내던 중, 지자체의 '청년참여기구' 참여를 통해 구성원 상호 간에 서로의 다름을 수용하는 정체성으로서의 시민성(identity)을 학습했고, 청년정책의 실현이라는 공동의 관심사를 추구하면서 사회의 복잡성, 불확정성, 다양성을 성찰하는 시민성(civic virtue)을 학습하였다 (Schugurensky, 2010).

셋째, 제주지역 청년은 관의 행정 지원으로 추진되는 청년참여기구 활동을 통해 자신의 잘못에 대해 관대한 점, 그리고 의사소통 과정의 비효율성을 성찰(civic virtue)할 수 있었다 (Schugurensky, 2010). 청년참여기구가 정책 사업에 청년 참여를 보장하는 제도적인 틀로 강화되면서 청년 스스로 그리고 청년과 행정 간의 상호 경직된 소통 구조를 발견하였다.

한편 제주지역 청년이 청년참여기구를 통해 지속적인 교육적 성장을 위해 향후 필요한 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 청년참여기구 활동에서 숙의의 시간이 더욱 필요하다. '청년참여기구'의 중요한 지점은 '당사자성'이다. 이제껏 정책 수혜자인 청년이 누군가는 놓치고 있을 현장의 목소리를 직접 듣고 문제를 제기할 수 있도록, 청년정책의 주체로 참여하는 통로를 청년기본조례가 보장했다는 점이 중요한 지점이다. 그런데도 제주청년참여기구는 숙의의 장으로서 그 역할을 충분히 하지 못한 부분이 존재했다. 참여 청년 또한 '숙의 과정 부재에 따른 소통의 비효율성을 인지'하고 있었으며 사회적 구조가 주는 수동성에서 벗어나 청년 개개인의 주체성을 드러낼 수 있는 '사회의 복잡성과 불확정성, 다양성'이라는 성찰의 시민성을 개발(Johnston, 2006)하는 것이 필요하다.

둘째, 변화하는 청년의 감수성에 대한 세대론적 관점의 이해이다. Steinberg(2014)는 사회 세대론적 관점을 통해 경험과 주변 환경을 고려한 '세대 패턴'의 구성을 이야기했는데,

이는 청년참여기구 19-39세 사이 청년의 세대 패턴이 기성세대와 다름을 존중하고 이해하는 일이다. 또한 정책이 실현되기 위해서는 ‘청년참여기구’의 참여자뿐 아니라 행정과 각종 위원회 등과 협업하며 운영되어야 하는데 연구 참여자들은 ‘청년참여기구’의 활동이 청년정책을 실현하는 수단으로 남에게 보여주기 위한 도구로 활용되고 있다고 느끼고 있다. 시대의 변화 속에서 청년 감수성은 변화하며 지금의 청년은 ‘공감’과 ‘소통’을 중요하게 여기고 있는데, 청년의 현실을 이해하고 공감하는 마음이 전달되지 않는다면 함께하는 협업기구와의 원활한 소통이 어렵다. ‘청년참여기구’에 함께하는 청년 간의 소통과 관심, 지지 뿐 아니라 ‘행정’ 또한 청년의 감수성을 이해하고 소통하고 공감하려는 노력이 충분한지 돌이켜 볼 필요가 있다. 청년의 자발적 참여를 통한 정책 발전이 유의미해지기 위해서는 지역과 주변의 노력과 시간이 더욱 요구된다. 이를 통해 지역사회 구성원이 느끼는 감정이 강조되는 정체성(identity)으로서의 시민성 또한 더욱 개발되어야 할 것이다(Schugurensky, 2010).

셋째, 거버넌스를 통한 전달체계의 개선이다. 오세제·김동희(2021)의 연구는 경기도 31개 시·군의 청년정책거버넌스를 분석하였고, 기초자치단체의 청년정책 거버넌스에 대한 학계에서의 첫 번째 종합적인 경험적 평가라는 점에서 의미가 있다. 해당 연구에서는 거버넌스는 계층제, 시장, 네트워크로 구분하였는데 이 분류를 제주지역에 적용할 경우, 제주 청년참여기구는 ‘시장 거버넌스’에 가까운데 제주 ‘청년참여기구’는 여전히 정책 당사자와 현장의 목소리를 담기보다는 정책 과정별 대표성을 띤 전문가 중심으로 운영되어, 청년 당사자의 삶을 설계할 수 있는 다양하면서도 실험적인 정책 실현이 어렵다. 제주의 협력적 거버넌스가 확대되기 위해서는 무엇보다 정책 수혜에 있어서 소수자일지라도 ‘청년, 당사자의 목소리에 집중하고 당사자가 목소리를 내게 한다’는 참여기구의 장점을 살려 지자체와 청년 당사자의 입장 차이를 좁힐 수 있는 다양한 공론장을 통해 서로의 입장을 좁힐 수 있도록 이해의 장을 마련하고 의견수렴 과정에서 문제점으로 지적된 사항에 대해 보완, 개선되는 과정에 대한 협의가 이뤄져야 할 것이다. 요컨대 청년참여기구는 당사자 중심의 거버넌스로서 공론장에서 놓칠 수 있는 실제 당사자의 현장 목소리를 숙의의 과정을 통해 담아내고 그 힘을 모아 지자체나 시·도 의회의 의사결정과정을 설득할 수 있어야 한다. 지원에 그치는 청년정책이 아니라 체감하는 문제에 대해 당사자가 함께 고민하려면, 다양한 청년에게 진입장벽을 낮추어 정책에서 소외되는 계층이 없도록 통합적 지원을 해야 한다. 주체성을 띤 청년 당사자 몇 명에 의해서가 아니라 누구나 참여할 수 있지만 아무나 혜택 받을 수 없도록 실제로 필요한 정책별 청년 진입과 정착 지원에 초점을 맞춰야 한다. 이렇게 할 때 청년참여기구를 통한 시민성 학습도 방향성을 갖고 확장할 수 있다.

하지만 이 연구는 청년정책 전달체계에서 조직참여자의 참여 경험을 분석하지 못했다는 데 한계를 지닌다. 또한 관을 벗어나 자발적으로 민간 주도의 전달체계를 구성하는 청년 공동체 활동에 대한 사례 분석도 하지 못했다. 최서린(2024)의 연구사례는 지역 마을 기반

의 청년공동체 형성과정에서 나타난 '자발적'으로 모여 '하고 싶은 일'을 하다가 '청년문제'에 관심갖게 되면서 커뮤니티 중심에서 정책사업과 연계하여 수행하는 경험을 보여준 사례이다. 하지만 공동체 형성 과정이 '개개인의 필요'에 의해서라는 점에서 '청년주도의 정책실현의 필요성'에 의해서 운영되며 참여자 개개인의 '주체성'을 갖게 되는 해당 연구 사례와는 차이가 있다. 향후 '청년정책 전달체계'에 대한 개념적 합의를 도출하고 이를 바탕으로 관주도와 민간 주도의 지역 청년참여기구 활동을 종합적으로 분석한다면, 오늘날 청년참여기구에서 청년 당사자의 참여가 지닌 교육적 의미를 보다 명료하게 해석하고, 그 바탕 위에 우리 시대 청년이 어떤 과정을 거쳐 성숙한 시민으로 탄생하는지를 이해하는 데 도움이 될 것이다.

## 참고문헌

- 강주연(2021). 텍스트 마이닝을 활용한 젊은 세대(아동, 청소년, 청년) 관련 언론 보도의 담론 분석. 박사학위 논문. 경기대학교 대학원.
- 김기현(2022). 청년정책 전달체계 및 참여 거버넌스의 현황과 과제. **보건복지포럼**, 305, 44-58. <http://doi.org/10.23062/2022.03.5>
- 김남정(2010). 청소년정책 참여활동의 촉진 및 장애 요인에 관한 질적 연구. **법과인권교육연구**, 3(3), 15-47.
- 김민호(2011). 지역사회기반 시민교육의 필요성과 개념적 조건. **평생교육학연구**, 17(3), 193-221.
- 김민호(2016). ‘시민성 학습의 일상화’ : 의미, 조건 및 과제. **평생학습사회**, 12(3), 1-28. <http://doi.org/10.26857/JLLS.2016.08.12.3.1>
- 김선기(2019). **청년팔이사회**. 경기: 오월의봄.
- 김창엽(2005). 시민단체와 시민교육의 지향성에 대한 논의. **한국교육문제연구소**, 21, 31-48.
- 류용재·김민승(2024). 연남동 가는 청년들: 문화산업이 재현하는 도시 공간에 관한 탐색적 연구. **인문논총**, 64, 17-48. <http://doi.org/10.33638/JHS.64.2>
- 백승훈·이평강·김무년·고필재(2023). 청년센터의 역할탐색 및 운영방안 연구-서울청년센터 오랑을 중심으로. **한국청소년활동연구**, 9(3), 67-94. <http://doi.org/10.36697/skya.2023.9.3.67>
- 변중현(2014). **시민교육의 성찰**. 제주: 제주대학교 출판부.
- 신효주·김민호(2022). 제주 청년의 ‘청년공간지원사업’ 참여 경험의 교육적 의미. **평생교육학연구**, 28(4), 1-30.
- 오세제·김동희(2021). 2021년 청년정책 거버넌스의 단계와 성격: 경기도 기초자치단체 실태분석을 통하여. **현대정치연구**, 14(3), 307-360.
- 유재은·최종우·문효진(2021). 경상남도 지역 청년 정책 사업 수혜자의 참여 요인 및 만족도 분석: 대학 일자리센터를 중심으로. **국가정책연구**, 35(4), 169-198.
- 윤경원(2009). 영국 청소년문화 연구의 재개념화. **청소년학연구**, 16(7), 29-50.
- 윤은기·서재호(2014). 고용지원서비스의 효율적인 고용서비스망 조직구축방안. **한국조직학회보**, 11(3), 55-84. <http://doi.org/10.21484/kros.2014.11.3.55>
- 윤태영·남재욱(2023). 청년센터 노동자의 다층적 고용불안정: 서울청년센터 ‘오랑’ 종사자를 중심으로. **노동정책연구**, 23(3), 127-159. <http://doi.org/10.22914/jlp.2023.23.3.005>
- 이덕재(2022). 우리나라 고용서비스 구조의 ‘분절성’분석. **노동정책연구**, 22(4), 95-124. <http://doi.org/10.22914/jlp.2022.22.4.004>
- 정은수(2019). 청소년 참여 활동 경험이 공동체 의식에 미치는 영향 : 정책 참여 기구를 중심으로. 석사학위 논문. 부산대학교 교육대학원.
- 제주청년정책 재설계 워킹그룹(2024). **제주청년정책 재설계 워킹그룹 결과 보고서**. 제주특별자치도의회 행정자치위원회.



- 조용환(1999). **질적 연구: 방법과 사례**. 경기: 교육과학사.
- 최서린(2024). **마을 기반 청년공동체에 참여한 청년의 학습경험 연구 : 대전 안남마을 '윙윙' 사례를 중심으로**. 석사학위 논문. 공주대학교 대학원.
- 통계청(2018). **국가통계포털(행정구역 및 연령별 경제활동인구, 청년 및 고령자통계)**.
- Creswell, J. W. (2015). **질적 연구방법론: 다섯 가지 접근**(조홍식·정선욱·김진숙·권진성 공역). 서울: 학지사. (원저는 2007년 출간)
- Cunningham, P. (1983). Helping students extract meaning from experience. In R. M. Smith (Ed.). *Helping adults learn how to learn* (pp. 57-69). San Francisco: Jossey-Bass.
- Johnston, R. (2006). Adult learning for citizenship. In P. Jarvis(Ed.), *From adult education to learning society*(pp. 408-428). London: Routledge.
- Kymlicka, W., & Norman, W. (1994). Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory. *Ethics*, 104(2), 352-381. <https://doi.org/10.1086/293605>
- Lave, J., & Wenger, E. (2010). **상황 학습: 합법적 주변 참여**(손민호 역). 서울: 강현출판사. (원저는 1991년 출간)
- Lister, R. (1998). Citizen in action: Citizenship and community development in a Northern Ireland context. *Community Development Journal*, 33(3), 226-235.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Bristol: Open University Press.
- Schugurensky, D. (2010). Citizenship learning for and through participatory democracy. In E. Pinnington & D. Schugurensky (Eds.), *Learning citizenship by practicing democracy: International initiatives and perspectives* (pp. 1-17). Newcastle: Cambridge Schloars Publishing.
- Steinberg, L. (2014). *Age of opportunity: Lessons from the new science of adolescence*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.

### 저 자 정 보

<b>신 효 주</b> Shin, Hyojoo	소 속: 제주대학교 대학원 교육학과 박사과정 연 락 처: hjshin@jejunu.ac.kr 연구분야: 평생교육, 사회참여, 대안공동체
<b>김 민 호</b> Kim, Minho	소 속: 제주대학교 초등교육학과 교수 연 락 처: minho@jejunu.ac.kr 연구분야: 지역사회교육, 시민교육, 다문화교육
<b>바트나상 난딩토야</b> Batnasan, Nandintuya	소 속: 제주대학교 초등교육연구소 특별연구원 연 락 처: chuognara1144@gmail.com 연구분야: 평생교육, 이중언어교육, 다문화

<Abstract>

# Educational Significance of Youth Participation Committees Activity in Jeju

Hyojoo Shin (Jeju National University)

Minho Kim (Jeju National University)

Nandintuya Batnasan (Jeju National University)

The central and local governments have started to view youth as subjects of policy rather than objects, in response to socioeconomic and democratic changes. They promote active participation among youth by establishing Youth Participation Committees as part of the government-led youth policy delivery system. Since 2017, young people on Jeju Island have actively engaged in these committees. However, there is limited research on the educational benefits of their involvement in such committees. This study uses a phenomenological method to analyze the educational significance of the activities of the Youth Participation Committees for six youths with over two years of participation experience on Jeju Island. The findings reveal that these youths, as stakeholders in youth policy, have learned about subjectivity and practice, identity to comprehend their differences, and citizenship, leading to critical reflection on the government-led administrative system. Nevertheless, they must ensure adequate deliberation time within the Youth Participation Committees, understand the sensitivities of youth from a generational perspective, and establish a cooperative governance that allows for inclusive participation to continue their development. Comparing these results with future analyses of private sector-led youth group activities could provide a more comprehensive understanding of how youth citizenship of Jeju Island develops.

- **Key words:** citizenship learning, youth community, youth community committees, government-led youth policy, phenomenological study

접 수 일: 2024. 9. 23

심 사 일: 2024. 10. 14

게재확정일: 2024. 11. 5