

새로운 이슈로서 ‘청년’에 대한 정당 대응: 선거강령분석을 중심으로*

이지호 | 서강대학교
서복경 | 서강대학교

| 국문요약 |

본 연구는 2000년부터 2018년까지 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거에 제출된 주요 정당들의 선거강령문헌을 소재로, 청년문제라는 새로운 이슈에 대한 한국 정당들의 대응을 분석하였다. 정당대응에 대한 이론적 가설로는, 모든 정당이 청년이슈를 수용한다는 ‘합의이슈 가설’, 정당 간 청년이슈에 대한 현저성 차이를 설명하는 경쟁가설로 ‘야당 가설’, ‘지지층 유지 가설’, ‘상대지지층 가설’, 정당이 이념성향에 따라 청년이슈에 대한 정책 프레임에 달리 한다는 ‘갈등이슈 가설’을 채택하고 검증을 시도했다.

분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 분석대상 기간 초기 모든 정당들의 주목을 받지 못했던 청년정책은 점점 증가하여 2012년 대선 이후 합의이슈로 자리를 잡음으로써, 사회적 이슈에 대한 정당 반응성을 확인해주었다. 둘째, 청년정책에 대한 강조는 정당 간 차이를 나타냈는데, 한나라당 계열 정당이 이슈의 수용을 선도했으며 분석대상 전 시기 동안 이런 경향을 유지하여 ‘야당 가설’보다 ‘상대지지층 가설’의 설명력을 확인해 주었다. 셋째, 민주당 계열 정당이 한나라당 계열정당의 청년이슈 강조를 뒤따라 잡는 경향을 나타냄으로써, 한 정당이 상대지지층을 공략하기 위한 전략을 채택했을 때 상대정당이 이슈에 대한 소유권을 탈환하기 위한 경쟁에 나서는 경향을 보였다. 넷째, 청년정책이 모든 정당 간 합의이슈로 자리 잡은 이후에는 정당의 이념에 따라 정책적 접근의 차이를 나타냈고, 특히 반값등록금 정책과 청년보장 정책 영역에서 갈등적 경쟁의 양상으로 진화하였다. 이상의 분석결과가 민주주의 정치과정에서 의미하는 바는 청년이슈라는 사례를 통해 유권자의 정책적 선호의 강령적 전환이라는 정당의 반응성을 확인한다는 것이다.

주제어 | 청년실업, 청년보장, 청년의제, 정책경쟁, 강령연구, 내용분석

* 이 논문 또는 저서는 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A5B5A02036397).

I. 서론

이 최근 일어나는 세계적인 현상들 가운데 하나는 고등학교나 대학을 졸업해도 직업을 구하지 못하는 청년들이 급증하고, 정부를 향한 청년의 불만이 높아져 때로 저항적인 형태로까지 번져나고 있다는 것이다. 우리사회도 여기서 예외는 아니다. 특별히 한국은 IMF 외환위기의 여파로 청년실업이 주목받는 사회문제로 대두되었다. 외환위기를 극복했다고 정부가 선언할 즈음에 전체 실업률은 하락했지만 청년 실업률은 전체 실업률의 두 배 이상을 기록하는 상황이 지속되었다. 정부도 서둘러 대책 마련에 나섰으나 일반적인 실업대책 차원에 머물러, 보다 근본적이고 체계적인 대응이 필요하다는 인식이 확산되었다. 이후 정부뿐만 아니라 시민사회도 대안 마련에 나섰으며, 청년문제는 ‘청년정책’이라는 이름으로 대안이 정비되기 시작하였다. 정당 또한 선거강령에 기존의 여성, 아동, 노인과 함께 ‘청년’이라는 항목을 새로 설정할 정도로 청년이슈에 특별한 관심을 가지고 대응하였다.

이렇게 볼 때, 지난 십수 년 사이에 부상한 청년 이슈는 새로운 이슈로서 학문적 관심을 끌기에 충분하다. 청년 이슈가 이슈에 대한 정당 대응의 연구를 위해 특별히 관심을 끄는 이유는 이것이 ‘새로운 사회적 문제’로부터 떠오른 이슈이기 때문이다. 특정 사안에 대해 새롭게 이슈가 형성되고 이에 대한 정치적 대응도 관심의 대상이 되기도 하지만, 정당 연구가 특별히 관심을 갖는 이슈는 정당이 장기의제로 주목하는 사회적 의제들이다. 이를테면, 1970년대 서구사회를 움직인 근본적인 가치 전이에 따른 환경, 여성, 소수자 인권과 같은 새로운 이슈와 이로 인한 정치적 변화는 다양한 주제로 정치학자의 연구대상이 되었고, 이에 대한 이론적 지식과 경험적 증거들은 오늘날 ‘새정치 문헌(new politics literatures)’이라는 이름으로 남겨진다. 고용과 복지문제를 주로 다루는 청년 이슈는 가치 중심의 새정치 이슈와 성격을 달리 하지만, 커다란 사회적 변동 가운

데 새롭게 부상한 이슈라는 점에서 이에 대한 정당의 대응은 매우 흥미로운 연구 주제다. 특히 청년이슈는 새정치(new politics)의 맥락과는 다른 사회적 맥락에서 발생하였고, 세계적으로도 유사하게 나타나고 있는 현상이다. 이러한 점에서 청년이슈에 한국 정당들의 대응에 관한 연구는 의미 있는 사례를 제공할 것이다.

청년문제가 의제설정을 거쳐 정책결정 단계까지 진입했음에도 불구하고, 청년 이슈의 정당 정치화에 관한 연구는 찾아볼 수 없다. 청년정책에 관한 기존 연구로는 정책 목표와 대상 등 정책요소의 정의에 관한 분석(Carroll and Pascal 1971), 청년보장정책의 집행에 관한 비교연구(Escuderdo and Mourelo 2015)와 스페인 사례연구(Pique 2016)가 있고, 한국 사례로는 청년고용정책의 효과성에 관한 연구(정주호·조민호 2018; 이상아·이승윤 2018; 정동열 외 2017)가 있다. 기존 연구들은 이미 결정된 정책의 특징이나 집행 효과에 대한 분석을 중심으로 하는 반면, 정책 입안과 형성 단계, 즉 정책 제안들이 선거와 의회의 정치적 논쟁 안으로 진입하는 단계에 대한 학술적 연구는 부재하다.

이러한 상황에서 본 연구는 청년이슈의 정치화 과정에 주목하고, 청년사례를 통해 ‘새로운 이슈에 대한 정당 대응’이라는 정당경쟁연구의 핵심 주제를 다룬다. 본 연구의 목적 중 하나는 지난 시기 한국에서 새롭게 등장한 청년이슈에 주요 정당들이 어떻게 대응해 왔는지에 대한 종합적인 경험분석을 제공하는데 있다. 연구는 2000년부터 2018년까지 한국의 주요 계열정당의 선거강령문헌에 기초해 청년이슈의 정치적 수용과정을 규명할 수 있는 독창적인 데이터 구축에 기여할 것이다. 이 연구의 또 다른 목적은 청년이슈를 사례로 새로운 이슈에 대한 정당대응의 설명을 좀 더 세련되게 발전시키는 것이다. 청년 이슈에 대한 정당 대응을 예측할 수 있는 가설들을 발전시키기 위해, 이 연구는 이슈의 성격과 관련한 정당경쟁 이론 및 ‘새정치(new politics)’ 이슈에 대한 정당대응의 이론들을 이용할 것이다.

청년이슈의 정당대응을 분석하기 위해 이 글은 정당이 선거 시기에 제시한 선

거강령자료를 사용한다. 분석은 선거강령의 내용분석 자료를 통해 한국의 주요 정당들이 대부분 청년이슈를 수용하였는지, 어떤 정당이 청년이슈를 더 강조하고 덜 강조했는지, 청년이슈에 접근하는 정책프레임은 어떻게 다른지를 규명할 것이다. 이 글은 먼저 우리나라에서 청년문제가 어떻게 이슈화되고 정치화되었는지를 살펴보고, 새 이슈의 정당대응에 관한 이론과 가설을 소개한다. 다음으로 는 사용된 강령자료의 성격을 밝히고 선거강령 상에 나타난 청년정책의 분석 방법을 제시한다. 마지막으로 분석의 장에서는 청년이슈에 대한 정당의 수용여부, 정당 간 청년 이슈의 현저성 비교, 정당 간 정책프레임의 차이를 규명하여 관련 가설들을 검증한다.

II. 청년문제의 이슈와 정치적 대응

<그림 1> '청년' 키워드 한국언론진흥재단 뉴스 검색 결과: 1990~2015



※ 자료: 한국언론진흥재단 뉴스검색 결과(<http://www.kinds.or.kr/>), 검색일: 2016.05.10.; “서복경(2016, 217)” <그림 2> 인용. 그림에서 박스 안에 든 단어들은 한국언론진흥재단에서 제공하는 연관어 검색 결과를 나타낸 것으로, 검색된 연관어 리스트 중 1·2위를 차지하는 단어들을 나타낸 것임.

한국사회가 ‘청년’을 바라보는 관점은 2000~2001년, 2007년~2008년, 2014~2015년을 기점으로 전환을 겪었다. 2000년 이전에도 ‘청년’은 주로 선거를 계기로 주목을 받았지만, 정책의 영역이 아니라 정당의 정치엘리트 층원이나 정치이념, 사회운동과 관련된 정치담론 영역에서 호명되었던 것이 2000년 이후와 달랐던 점이다. 예컨대 1992년에는 국회의원 선거와 대통령 선거가 동시에 있었던 해였고, 14대 총선에서 민주자유당이 학생운동 출신 청년 정치인을 총원했던 것이 이슈가 되었다. 1997년에는 대선 직전 ‘부부간첩 및 고경간첩 사건’이 발표되었는데, 당시 고경간첩으로 활동했던 이의 직업이 대학교수였기 때문에 학생운동권과의 연관성에 관한 의혹이 제기되었다.

<그림 1>의 연관검색어를 통해 확인되는 바처럼, 한국사회가 ‘청년’을 정치담론이 아닌 사회경제적 영역에서 접근하기 시작한 것은 2000년 이후다. 청년 실업에 대한 사회적 관심이 증가하면서 정책영역으로는 일자리정책이 주목을 받기 시작했다. 청년 일자리 정책에 대한 사회적 관심은 국회의 입법으로 이어졌고, 2004년 「청년실업해소특별법(청년고용법)」이 2008년까지 유효한 한시 법률법으로 제정되었다. 청년고용법 제2조는 당시 정치가 ‘청년’을 어떻게 바라보았는지를 잘 드러내준다. 청년고용법은 ‘청년’을 ‘취업을 원하는 자로서 대통령령이 정하는 연령에 해당하는 자’로 정의한다. 노동시장에 진입할 의사를 가진 일정 연령 이상의 국민만이 ‘청년’이었고, 특정 연령대라고 하더라도 당장에 취업 의사가 없는 국민은 청년의 범주에 속하지 않았던 것이다. 청년고용법은 2008년 그 시한을 2013년까지 연장한 법률법으로 개정되었고, 2010년 법률명이 「청년고용촉진특별법」으로 바뀌었다. 2013년 다시 2018년까지 그 시한을 연장했고 2018년 말 시한은 다시 5년 연장되었지만, 여전히 제2조의 정의는 동일하다. 이 법은 현재까지 우리나라 법률 중 명칭에 ‘청년’이 들어가는 유일한 법률이다.

2007년은 ‘청년’담론의 두 번째 전환을 맞이한 해다. 사회적으로 보면 2007년 8월 발간된 『88만원 세대』가 큰 주목을 받으면서, 이제 ‘청년’은 단기실업대책 차원에서 접근해도 되는 대상이 아니라 한국사회경제의 구조적 모순이 응집된

존재로 위치 지워졌다. 저자들은 당대 청년에 대해 ‘대한민국 역사상 가장 뛰어난 스펙을 가졌음에도 사회구조 탓에 처참한 처지에 놓여있는 존재’로 그려냄으로써(우석훈·박권일 2007), ‘청년’담론의 위치를 바꾸어 놓았다. 전상진은 이 책이 ‘주장의 시장에서는 주목을 받았으나 소비자(청년 당사자)의 반응은 제한적’이었다고 평가했는데(전상진 2018, 160), 실제로 이 책은 청년 당사자보다 ‘청년’문제를 정치적, 정책적으로 접근하려는 기성세대에 의해 더 주목을 받았다(서울신문, 2007/11/13, ‘불행한 20대’; 한국일보, 2007/11/19, ‘이제 세대는 계급인가?’; 경향신문, 2007/12/04, ‘88만원 세대를 구출하라’¹⁾).

한편 2007년은 대통령 선거 캠페인과 맞물리면서 ‘청년’문제의 정치화와 전국화가 이루어진 해이기도 하다. 대선 캠페인 과정에서 ‘반값 등록금’이 이슈가 되면서, 구직을 원하지만 실업상태에 있는 일정 연령대의 국민으로 정의된 ‘청년’에서 ‘대학생’인 청년이 특화되어 주목을 받았다. 당시 ‘반값 등록금’을 공약으로 내걸었다는 억울한 누명(?)을 쓴 이명박 전 대통령은 집권 후 자신의 공약이 아니라는 해명에 나서기도 했지만(2008년 9월 9일, ‘국민과의 대화’ 중 발언), 이 공약이 이명박 전 대통령의 소속정당 브랜드인 것은 맞았다. 사건의 연원은 2006년 지방선거였다. 2006년에는 연초부터 주요 사립대학들이 등록금을 줄줄이 인상하기 시작했고 각 대학 총학생회와 시민단체를 중심으로 등록금 인하 요구가 본격화되었다(경향신문, 2006/01/10). 5월 전국동시지방선거에서 각 정당들은 등록금 관련 공약을 내놓았고, 한나라당은 ‘반값 등록금’ 정책을 당론으로 채택해 공표했다(문화일보, 2006/04/14).

2007년 대통령선거 당내경선 과정에서 한나라당 박근혜 예비후보는 2006년 당론으로 채택되었던 ‘반값 등록금’ 정책을 주장했고, 한나라당 공식후보가 된 이명박 후보의 선거대책위원회에는 ‘등록금절반인하위원회’가 존재했다(연합뉴스, 2007/10/10). 하지만 실제로 이명박 후보 대선공약 자료집에 ‘반값 등록금’

1) 한국언론진흥재단 BIGKinds 키워드 검색에 의하면 2007년 책 발간 이후 2008년 12월 31일까지 ‘88만원 세대’를 키워드로 한 보도는 832건이었다(검색일: 2018.11.15.).

공약은 없었다. 그러나 이명박 전 대통령은 집권 이후 공약 이행 요구에 시달려야만 했다. 2008년 2월 ‘등록금 대책을 위한 시민사회단체 전국 네트워크’가 발족되었고(세계일보, 2008/02/20), 2008년 4월 18대 총선에서 ‘반값등록금’은 다시 이슈가 되었으며 민주노동당은 이를 공약으로 채택했고 18대 국회는 관련 입법의 타당성을 둘러싸고 논쟁을 벌였다. 당시 ‘대학생’인 청년이 정치적 주목을 받게 된 것은 2005년 82.1%에 이르면서 정점을 찍었던 대학진학률과 연관이 깊다(한국교육개발원2005).

2011년은 ‘청년’문제의 정치화에 또 한 번의 계기가 되었다. 이 해 연초부터 한국과학기술원(KAIST) 학생 4명이 잇따라 자살하는 사건이 발생하면서, 대학생인 ‘청년’은 한국 교육정책의 폐해와 연결되었고 다시금 사회적 주목을 받았다. 이 시기 청년의제를 정치화했을 뿐 아니라 자신의 정치적 자원으로 전환시킨 사람이 당시 서울대 융합과학기술대학원장으로 재직 중이었던 안철수였다. 그는 경제평론가 박경철, 법륜 스님과 함께 그 해 6월 29일부터 9월 9일까지 전국 25개 도시를 돌며 27회에 걸쳐 ‘청춘 콘서트’를 진행했고, 일약 서울시장 후보로 떠올랐다. 2011년 오세훈 서울시장이 사임을 하면서 보궐선거가 있었고, 안철수는 언론과 여론으로부터 강력한 후보군으로 꼽히기 시작했으며, 서울시장 후보를 박원순에게 양보함으로써 2012년 대통령선거 후보군으로까지 도약했다. 2011년 9월 보궐선거 불출마 기자회견 직후에 조사된 자료에 따르면, 박근혜 후보와의 양자대결에서 43.2% 대 40.6%로 우위에 섰으로써 ‘박근혜 대세론’을 위협하는 존재로 떠올랐다(리얼미터 2011/09/06 조사).

2011년 보궐선거로 당선된 박원순 서울시장은 당선 직후 서울시립대학교 반값등록금 공약을 곧바로 추진하면서 청년의제의 정치화 바통을 이어받았다. 2012년 봄 19대 총선 국면에서 각 정당들은 청년비례대표 공천을 이벤트화하면서 청년들의 지지를 호소했고, 2012년 대통령선거에서 박근혜 후보는 다시 한번 반값 등록금 공약을 내걸었다. 당선 이후 박근혜 대통령은 반값 등록금 공약을 지키기 위해 국가장학금 혜택을 확대하고 2015년에는 청년 일자리에 투자할

목적으로 ‘청년희망펀드’를 공익신탁 방식으로 모금하기도 했지만, 박근혜 정부 시기 중앙정치 수준에서 청년의제는 크게 주목받지 못했고, 2016년 20대 총선에서는 19대 총선처럼 청년비례 공천을 둘러싼 정당 차원의 노력도 수그러들었다.

하지만 ‘청년’의제는 2014년을 기점으로 다시 사회적 주목을 받기 시작했는데, 제6회 전국동시지방선거에 출마한 후보자들이 유행처럼 청년정책을 표방하기 시작했고, 실제로 당선된 광역 및 기초자치단체에서는 앞을 다투어 청년정책을 조례로 만들고 정책화하기 시작했기 때문이다. <그림 1>에서 청년 연관어로 지자체와 일자리가 연계된 것은 지방정부 차원의 이러한 흐름을 반영한 것이다. 2015년에만 서울특별시, 광주광역시, 대구광역시, 전라남도에서 ‘청년기본조례’가 제정되었고, 2016년에는 경기도를 필두로 6개의 광역지방정부가 조례제정에 나섰으며, 2017년 5개, 2018년 2개의 광역지방정부에 조례가 제정되어, 현재 전국 17개 광역지방정부 전체가 ‘청년기본조례’를 두고 있다(국가법령정보, 2018년 11월 5일 검색)²⁾.

‘청년 기본 조례’는 지방정부마다 세부 내용에는 차이가 있으나, 기존 중앙정부가 청년정책에 접근했던 것과 근본적인 시각을 달리한다. 지금까지 중앙정부는 청년정책을 일자리와 취업에만 초점을 맞추고 있는 반면, 기본 조례는 청년정책의 영역을 일자리에 더하여 주거, 부채, 생활안정, 문화, 개인적 권리의 영역으로까지 확장하고 있으며, 5년 단위 기본계획을 세우고 매년 실행계획을 세우도록 하여 일시적이거나 단기적 지원이 아니라 지방정부의 상설임무로 청년정책을 위치시키고 있다.

2) 2017년 11월 30일 기준 전국 기초지방정부 가운데 ‘청년 기본 조례’를 두고 있는 곳은 40개로 확인되었는데, 2018년에는 그 수가 더욱 늘어났을 것이다.

2015	2016	2017	2018
서울특별시 (2015.01.02)	경기도 (2016.01.01)	전라북도 (2017.04.14)	인천광역시 (2018.02.26)
전라남도 (2015.07.23)	충청남도 (2016.02.23)	울산광역시 (2017.04.27)	대전광역시 (2018.10.05)
광주광역시 (2015.12.28)	충청북도 (2016.05.24)	부산광역시 (2017.05.31)	
대구광역시 (2015.12.30)	제주도 (2016.09.23)	강원도 (2017.11.03)	
	경상남도 (2016.12.10)	경상북도 (2017.12.28)	
	세종시 (2016.12.20)		

* 국가법령정보센터 검색 결과(2018년 11월 15일)

〈그림 2〉 2015년 이후 광역지방정부 ‘청년 기본 조례’ 제정 현황(공포일자 기준)

한편, 2016년에는 청년정책이 정치적 갈등의 중심으로 부상했다는 점에서, 합의쟁점으로 간주되었던 청년정책이 갈등이슈가 될 수도 있음을 보여주었다. 2016년 서울시는 ‘청년수당’ 정책을, 성남시는 ‘청년배당’ 정책을 시행하기로 결정했고, 연초부터 중앙정부와의 갈등이 표면화되기 시작했다. 이전까지 중앙정부의 청년지원사업에서 당사자에게 직접 현금을 지급하는 방식의 정책은 존재하지 않았을 뿐 아니라, 고용노동부의 ‘취업성공패키지’ 같은 사업은 당사자 직접 지원이 청년의 ‘도덕적 해이’를 야기한다는 프레임에 토대를 두고 있었기 때문에 사회적으로도 매우 논쟁적인 지형이 만들어진 것이다.

결국 그 해 8월 중앙정부는 서울시가 1차 현금지원을 시행한 직후 직권취소 처분을 내렸고, 중앙정부와 서울시의 갈등은 법적 쟁송으로 이어졌으며, 더 나아가 ‘청년’을 바라보는 정치사회적 논쟁도 가열되었다(경향신문, 2016/01/16, 김무성 “악마의 속삭임” VS 박원순 “악마의 눈에는 악마만...”...청년정책 공방; 한국경제, 2016/01/15, 도마위에 오른 서울시와 성남시 '공짜 복지'..."모럴 해저드

부르는 '모르핀 주사'"; 한국일보, 2016/03/15, '정치권의 취준생 구애... 청년수당 논란 불붙어'). 청년정책을 둘러싼 논란은 2016년 4월 20대 총선거국면에 접어들면서 정당별로 차별화된 공약으로 이어졌다.

2017년 박근혜 전 대통령 탄핵 이후 치러진 조기 대선은 정책논쟁이 큰 의미를 갖지 못했으나, 이 시기 지방정부들은 집권당에 상관없이 더 확장된 청년정책들을 추진하기 시작했다. 논란이 되었던 서울시의 청년수당정책은 2017년에만 다양한 명칭으로 경기도, 인천시, 강원도, 광주시, 부산시에서 채택, 시행되었고, 2018년 6월 지방선거에서 청년정책은 다시 합의쟁점의 지위를 갖게 되었다. 광역 및 기초자치단체 후보들은 정당별로 갈등적인 접근이 아니라 합의적인 접근에서 청년정책들을 제출했고, 지방 선거 이후 다양한 청년정책들이 입안, 시행되고 있는 상황이다. 한편 20대 국회에는 「청년기본법」 안도 제출되어 소관위에 계류 중이다. 20대 국회는 청년 관련 기본법안의 심의를 위하여 2017년 11월 '청년미래특별위원회'를 구성했고, 위원회는 총 7종의 기본법안을 심의하여 위원회안을 성안하여 제출했다³⁾. 2018년 8월 국회운영위원회는 '청년미래특별위원회 청년기본법안'의 소관위원회로 여성가족위원회로 지정하여 회부한 상태다.

3) '청년미래특별위원회'가 심의한 7종의 의원발의 법안은 신보라의원 대표발의 「청년기본법안」(제안일 2016.05.30), 박홍근의원 대표발의 「청년정책기본법안」(제안일 2016.08.17.), 이원욱의원 대표발의 「청년기본법안」(제안일 2016.08.24.), 김해영의원 대표발의 「청년발전기본법안」(제안일 2016.12.02.), 박주민의원 대표발의 「청년기본법안」(제안일 2017.04.13.), 강창일의원 대표발의 「청년발전지원 기본법안」(제안일 2017.06.30.), 채이배의원 대표발의 「청년기본법안」(제안일 2018.02.19.)이었다. 청년미래특위는 2018년 5월 21일 제8차회의에서 위원회 대안을 의결했고, 2019년 3월 현재 위원회안은 위원장인 이명수 의원안으로 여성가족위에 회부되어 있다.

III. 청년이슈의 정당 대응에 관한 이론과 가설

청년실업이나 청년빈곤의 문제를 다루는 정책 사안은 합의이슈(valence issue)의 성격을 지닌다고 볼 수 있다.⁴⁾ 낮은 실업률, 질 좋은 의료복지, 깨끗한 환경처럼 실업과 빈곤으로부터 청년들의 삶의 질을 개선하려는 정책적 지향을 대다수 유권자들이 공감하기 때문이다. 정당경쟁을 설명하는 현저이론(saliency theory)에 따르면, 정당은 특정 이슈에 대해 날카롭게 대립하는 찬-반의 포지션을 피한다고 가정된다(Budge and Farlie 1983). 대신에 정당들은 표를 얻기에 충분히 강한 신뢰를 받고 있다고 믿는 이슈들에 집중하고, 정책 우선순위를 달리 함으로써 선거경쟁에서 자신들을 차별화한다. 청년 정책과 관련해서도, 정당들은 공중의 호의적 태도에 조응해서 '친 청년'의 포지션을 수용하고, 청년이슈에 관한 정당경쟁은 특정 정당이 청년이슈를 더 많이 강조하거나 덜 강조하는 방식으로 나타난 것이다.

특정 정책이 합의이슈의 성격을 지니면, 정당들은 그 이슈에 대한 대다수 유권자들의 공감과 호감에 조응해서 그 이슈를 자신의 정책 프로그램 안에 수용할 것으로 기대된다. 합의이슈를 놓고 정당과 정치인들은 서로 대립하는 포지션에서 자신들을 차별화하지 않고, 그 정책을 공감하는 유권자들의 마음과 연결되는 정도로 자신을 차별화하기 때문이다(Stokes 1992, 148). 그러나 새 이슈에 대한 정당의 수용에는 제약이 따른다. 새로운 재정지출에 대한 부담이 정부를 압박하고 과격한 수용에 대해 인기영합주의라는 부정적 여론이 형성되기 때문이다. 따라서 정당은 새 이슈의 급진적 수용에 제한을 받고 전체적으로 점진적 수용의 양상을 띠게 된다(Chaney 2014, 927).

현저이론에 의하면, 합의이슈인 청년 이슈에 대해 정당들은 찬-반의 포지션에

4) 합의이슈는 유권자들 사이에서 찬-반이 뚜렷이 나뉘지 않고 소망스러운 정책 산출에 대한 폭넓은 공감으로 인해 대다수 유권자들이 동일한 태도를 보이는 이슈를 의미한다(Clarke et al. 2004; Stokes 1963).

서지 않고 강조의 차이로 서로를 차별화할 것으로 기대된다. 그렇다면 어떤 정당이 청년이슈를 더 강조하고 다른 정당은 덜 강조하는가? 선행연구들에 의하면 (Carter 2006; Chaney 2011; 2014; Kittilson 2011; Persico 2015), 새 이슈에 대한 정당 간 대응의 차이를 설명하는 대표적인 가설로 ‘야당가설’, ‘제3당 가설’ 그리고 ‘지지층 유지 가설’ 등을 들 수 있다. ‘야당가설’은 야당이 정부와 여당을 공격하는 수단으로 새로운 이슈를 더 많이 강조한다는 것이다. 야당은 여당보다 국정 운영의 책임에서 더 자유롭기 때문에 새 이슈에 대한 급진적 대안을 제시할지 모른다. 그러나 이 가설은 역으로 야당이 여당이 되면, 편익에 따르는 재정적, 정치적 비용으로 인해, 새로운 사안을 향한 이전의 열정을 누그러뜨린다는 의미도 된다.

‘제3당 가설’은 현 경쟁구도에 침입하는 제3당이 기존 정당보다 새로운 이슈의 의제설정에 더 열정적으로 나선다는 것이다. 자원이 부족하고 미디어 노출도 적은 제3당이 기존 정당 사이에서 이득을 얻을 수 있는 새 이슈를 인지하는데 더 예리할지 모른다. 이 가설은 영국의 경우 제3당인 자유민주당이 노동당이나 보수당보다 환경 이슈를 수용하는데 더 적극적이었다는 분석 결과로 지지를 받는다(Carter 2006, 751). 그러나 우리나라에서 제3당은 간헐적으로 나타났기 때문에 강령자료를 통해 통시적으로 이러한 가설을 확인하기는 어렵다. 다만 청년 이슈와 관련해서 보면, 민주당과 새누리당의 경쟁구도에 끼어든 문국현이나 안철수의 정치 행보에서 제3당 가설이 시사하는 바를 확인할 수 있을지 모른다. 예컨대 문국현은 청년실업 문제가 사회적으로 이슈가 되고 있을 때 자신이 사장으로 재직하고 있던 유한킴벌리의 합리적인 고용시스템으로 주목 받으면서 정치에 입문했다. 안철수는 정치활동의 시작과 함께 청년들과 시대의 아픔을 공감하는 ‘청춘 콘서트’로 전국을 돌면서 돌풍을 일으켰다.

‘지지층 유지 가설’은 새 이슈가 특정 정당의 지지층의 이해와 공감을 갖고 있다면, 그 정당은 지지층을 유지하기 위해 새 이슈를 적극 수용한다는 것이다. 당연한 말로 들리지만, 이 가설은 왜 좌파정당이 우파정당보다 환경, 페미니즘,

소수자 인권 등 새정치 이슈를 수용하는데 더 적극적인지를 설명한다. 현실에서 새정치 이슈에 동기부여된 개인들이 좌파정당의 지지층에 더 많이 놓여 있기 때문에 좌파정당이 그 이슈를 더 잘 수용한다는 것이다(Kitschelt 1988). 즉 좌파정당이 자신의 이념성향 때문에 새정치 이슈를 수용한 것이 아니라, 자신의 지지기반의 흔들림을 막기 위해 지지층의 가치에 자신을 적응한다는 것이다.

그런데 지지층 유지 가설이 당연한 기대로만 볼 수 없는 것은, 정당들이 확고한 지지층보다 불확실한 중도층이나 상대정당 지지층으로의 지지기반 확대를 위한 전략적 선택을 하는 사례를 종종 볼 수 있기 때문이다. 이 경우 정당은 자신의 지지층의 요구에 반응하는 대신, 경쟁 정당과 그 지지 집단 혹은 중도 유권자들과의 연계를 약화시키기 위해서 새 이슈의 의제설정에 더 적극적일 수 있다. 특정 정당이 상대당 지지층을 위한 정책에 적극적인 태도를 보이는 동안, 상대당이 제대로 대응하지 않는다면 그 지지층의 이탈 가능성이 생긴다. 또한 상대당 지지층의 이탈까지 가지 않더라도, 자신의 기존 이미지를 벗어나 중도층 지지를 더 얻으려는 전략을 구사할 수도 있다. 본 논문에서는 정당의 이런 선택을 ‘상대 지지층 가설’로 명명하고 경험적 검증을 시도한다.

위에서 제안한 일련의 가설들은 청년정책이 합의이슈의 성격을 지닌다는 가정으로부터 도출된다. 그러나 2장에서 서술한 청년정책의 발전과정에서 알 수 있듯이, 청년실업이나 청년빈곤의 문제를 다루는 정책 사안은 합의이슈로 출발하였으나, 이슈의 현저성이 높아짐에 따라 정책수단을 둘러싼 정당 간 갈등이 발생한다. 스톡스(Stokes 1963)는 어떤 정책 사안이 합의이슈인지 대립이슈인지를 단정적으로 구분할 수 없고, 대부분의 동의를 얻은 정책 사안도 다른 시간이나 공간에서 논쟁적일 수 있다고 한다. 마찬가지로 전통적으로 대립적이라고 간주되었던 이슈가 합의이슈와 비슷한 동의 수준에 도달할 수 있다는 것이다. 이슈의 진화과정에 대한 반데어브루흐(van der Brug 2015)의 관찰은 정책 사안이 국면에 따라 합의적일 수도 갈등적일 수도 있음을 시사한다. 그에 따르면, 사회적 문제의 긴급성이 인지될 때 이슈가 부상하고 정책 목적이 대다수 유권자들에 의해

동의되지만, 이슈의 현저성이 높아짐에 따라 정책수단을 둘러싼 행위자 간 갈등이 조장된다는 것이다.

일반적으로 사회문제가 이슈로 부각되면 의제 설정자는 그들의 이념성향에 따라 문제의 원인을 다르게 인식하고, 처방 또한 다르게 낸다. 의제 설정자가 어떤 사회집단의 이익을 대변하는가에 따라 다른 정책 프레임이 설정되고 여기에는 정당의 이념이 작용한다. 사회문제의 긴급성이 널리 인지되는 합의 국면에서 정당들은 청년문제 해결 자체에 대한 긍정적인 포지션에서 강조를 더 많이 하거나 덜 함으로써 서로를 차별화하겠지만, 갈등 시기에는 청년정책의 세부 영역에서 이념 성향에 따라 정책의 서로 다른 영역들을 강조함으로써 차별화를 시도할 것이 기대된다. 청년이슈가 현저해짐에 따라 청년의 삶을 개선하는 방법으로 일자리창출과 사회안전망 확보 사이에 정책 선호가 갈등적으로 표출될 수 있다. 이때 보수적인 정당은 고용시장에서의 일자리확대 정책을 더 많이 강조하는 반면, 진보성향의 정당은 청년수당과 같은 사회보장정책을 더 많이 강조할 수 있다.

이러한 이론적 맥락에서 이 글은 먼저 모든 정당이 청년이슈를 수용한다는 ‘합의이슈 가설’을 검증하고, 정당 간 청년이슈에 대한 현저성 차이를 설명하는 경쟁가설들(‘야당 가설’, ‘지지층 유지 가설’, ‘상대지지층 가설’)을 검증한다. 다음으로 정당이 이념성향에 따라 청년이슈에 대한 정책 프레임을 달리 한다는 ‘갈등이슈 가설’을 검증할 것이다.

IV. 자료와 연구방법

1. 자료

이 글은 청년이슈에 대한 정당 대응의 차이를 시간적으로 추적하기 위해 정당이 선거시기에 제출하는 선거강령의 분석 자료를 이용한다. 강령분석은 정당이 선거 시기에 제시한 선거강령에서 나타난 청년정책이 전체 강령 상에서 얼마나

큼 강조되고 있는지를 시간에 따라 정당 간에 어떻게 변화하는지를 보여준다. 또한 강령분석은 정당 간 청년정책의 주요 영역에 대한 강조가 어떻게 유사하고 다른지도 보여준다. 이 글이 정당의 선거강령을 주요한 분석 대상으로 하는 이유는 선거 시기에 정당이 사회적 이슈를 선택적으로 강조함으로써 정부정책에 영향을 미치는 정당 차원의 의제설정 단계의 모습을 보여줄 수 있기 때문이다. 또한 선거강령이 정당차원의 의제설정의 모습을 잘 드러낼 수 있는 이유는 정당으로부터 제출되는 여러 문헌 중에서도 사회적 이슈에 대한 정책강조를 가장 권위 있는 단위에서 결정한 문서이기 때문이다.

그러나 정당의 정책적 대응을 분석하는데 선거강령자료가 얼마나 유용한가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 유권자의 정책투표가 미약한 가운데 정당이 선거강령을 소홀히 만들고 정당의 실제 입장과 선거강령 사이에 괴리가 존재할 가능성에 대한 우려 때문이다. 그러나 선거강령은 선거사이 시기의 정책적 입장들이 집합되는 문서로서 정당의 정책 입장을 반영한다고 볼 수 있다. 유권자의 투표행태 중 정책투표의 비중이 적다고 하더라도 정당은 유권자를 향해 정부(국회)에서의 행동을 약속하고 표를 얻으려고 노력한다. 정당 간 개별 정책의 위치가 비슷해 보이나 할지라도 정책에 대한 선택적 강조의 차이가 정당 간 정책적 입장을 드러낸다. 또한 그간의 강령연구는 내용분석에서 나타나는 정당의 정책 차별화가 일반적 기대와 크게 다르지 않음을 보여주고 있다(이지호 2008; Budge et al. 2001; Klingemann et al. 2006). 정당의 정책 입장을 나타내는 자료로 원내대표연설, 상임위 회의록 등이 있지만, 이들은 개별적인 입장을 표출하고 있다는 한계를 지닌다. 이에 비해 선거강령자료는 정당 전체의 입장을 권위 있는 단위에서 결정한 문서로 정당 간 차이뿐만 아니라 시기적인 변화를 보여준다는 점에서도 장점이 있다.

분석은 2000년 제16대 국회의원선거부터 2018년 제7회 지방선거까지를 다룬다. 제16대 국회의원선거를 분석의 시작점으로 한 것은 2000년이 IMF 외환위기 이후 청년실업의 문제가 사회적 이슈로 부각되기 시작한 시점이기 때문이다. 분

석은 시간에 따른 주요 정당의 청년이슈에 대한 정책강조를 추적하기 위해 이 시기에 있었던 세 수준의 전국 선거를 모두 다룰 것이다. 포함되는 정당은 민주당계열정당, 한나라당계열정당, 민노당계열정당으로 한다.⁵⁾ 국회의원선거와 지방선거에서 경쟁구도에 영향을 미치는 다른 의미있는 정당들도 분석에 포함될 수 있다. 그러나 이 글은 정당별로 시간에 따른 변화를 보기 위해 대통령선거에서 지속적으로 나타난 계열정당만을 분석에 포함하기로 한다. 계열정당이 분당된 경우, 분석은 기존 정당을 법적으로 승계하였거나 구성원들이 대부분 남아있는 정당을 포함한다. 따라서 새천년민주당의 분당 이후 열린우리당, 민주노동당의 분당 이후 통합진보당, 새누리당의 분당 이후 자유한국당을 분석의 대상으로 한다. 다만 통합진보당의 해산 이후에는 정의당을 민주노동당의 계열정당으로 대체한다.

2. 연구 방법

정당이 특정 이슈에 대해 서로 대립하기보다는 강조를 달리 하면서 정책 경쟁을 한다는 ‘현저이론’의 가설은 정당이 선거 시기에 제시하는 공약 상의 진술을 내용분석(content analysis)하는 방법론을 통해 조작화된다(Budge et al 2001; Klingemann et al. 2006). 청년이슈에 대한 정당의 정책적 대응도 선거 공약 상에 청년정책이 언급된 양을 측정함으로써 검증된다. 분석단위는 ‘준 문장(quasi-sentence)’이다. 한 문장에 두 개 이상의 다른 의미를 지니는 경우 두 개 이상의 문장으로 다루어야 하기 때문이다. 특정 정당이 특정 선거에서 표출하는 청년정책에 대한 강조의 정도는 선거 공약 상에 언급된 청년정책의 문장 수의

5) 한국의 정당들은 잦은 명칭 변경을 했지만 인물과 당원 지지층이 승계되고 있기 때문에 여기서는 계열정당으로 명명하기로 한다. 한나라당계열정당은 이후 새누리당, 자유한국당으로 당명을 변경했지만 분석대상 시기 동안 가장 오랜 기간 유지된 당명이 한나라당이었으므로 한나라당계열정당으로 명명하였다. 진보정당 계열도 민주노동당 이후 수차례 분당과 합당을 거쳐 현재에 이르고 있어, 원내진출 출발시점을 기준으로 민노당계열정당으로 명명하였다.

전체 문장 수에 대한 상대적 크기로 나타난다. 선거 시기에 제출되는 공약의 길이는 정당마다 차이가 있다. 어떤 정당이 청년정책으로 10문장을 언급했지만 전체 문장 수가 500문장이면 2%만큼 강조한 것으로 나타나지만, 상대 정당은 20문장을 진술해도 전체 문장수가 2,000문장이면 1%만 강조한 것이 된다. 상대 정당보다 많이 20문장을 언급했어도 그 공약 안에 다른 정책들의 언급과 비교해서 비율이 1%이면 그 정책에 대한 강조의 정도는 그 만큼인 것이다. 한정된 공약 길이에서 특정 정책의 진술 길이가 그 정당의 정책 강조로 볼 수 있는 것은 마치 한정된 재정에서 특정 정책의 예산 크기가 그 정부의 정책 우선성이라고 볼 수 있는 것과 같다(Budge and Hofferbert 1990).

내용분석에서 가장 우선해야 할 작업은 강령의 문장에서 청년정책을 식별하는 것이다. 청년정책의 주요 분야인 일자리창출, 취업·창업 지원프로그램, 실업보험 등 고용안전망 정책들은 청년뿐만 아니라 다른 사회집단들도 포함하면서 강령상의 경제영역이나 복지영역에서도 주로 다루어진다. 그러나 분석에서는 강령에서의 진술이 특별히 청년을 향하고 있지 않고 다른 사회집단도 포괄하고 있는 정책은 청년정책으로 간주하지 않는다. 분석은 청년이라는 단어를 사용함으로써 청년정책임을 분명히 하고 있는 소제목 하의 모든 진술은 청년정책으로 간주한다. 또한 다른 소제목 하에 있더라도 청년이라는 단어가 언급된 진술 또한 청년 정책에 포함한다.

다음으로는 청년 사안에 대한 '갈등이슈 가설'을 검증하고, 즉 정당 간 청년문제에 대한 접근의 차이를 알아보기 위해 청년정책을 몇 가지 영역으로 범주화한다. 분석은 어떤 정당이 청년정책의 어떤 영역을 더 강조하고 덜 강조하는지를 측정함으로써 그 정당의 정책 프레임을 파악한다.

〈표 1〉 청년정책의 분류

정책영역	정책범주	정책 내용
일자리 창출	민간 일자리	신성장/지식기반/문화산업 육성 중소기업 육성, 인증제 도입
	고용지원	기업취업여건 지원/ 청년고용의무제/근로시간단축
	공공 일자리	공공기간/사회적 일자리 확대
	해외취업	해외취업 지원
취업지원	취업 민간개선	대학·실업고 취업 교육 개선
		기업 채용시스템 개선
	취업 공적지원	직업훈련지원
		취업정보망구축
창업지원	창업 지원	창업센터운영, 창업공간제공
		창업자 채무부담 완화
		사회적 경제 활성화
생활안정	고용안전망	실업급여/고용보험 확대 구직촉진 수당, 청년수당 취업자에게 금융·세제지원
	학비부담 완화	반값등록금, 국가 장학금 확대
		학비대출 조건 완화
	주거안정	공공임대주택, 쉐어하우스, 대학 기숙사 등 주거공간의 확대
청년일반	청년일반	청년 전담부서 신설 청년 권리 증진 청년 문화 함양 기타 위의 범주로 기호화되지 않는 진술

〈표 1〉은 청년정책을 세부 영역으로 분류한 정책범주들을 보여준다. 정책범주는 선거공약에 나타난 정책 내용을 기초로 하되 서울시와 경기도의 청년정책기

본계획서에 나와 있는 청년정책체계와 참조하여 만들었다. 특히 범주는 청년정책을 민간에게 인센티브와 부담을 주어 고용여건을 개선하는 방향과 정부가 재정지출을 확대해서 고용과 복지를 확대하는 방향이 어느 정도 구분될 수 있도록 고안되었다. 일반적으로 고용정책이나 복지정책을 입안할 때 민간영역과 공공영역 중 어느 영역에 중점을 둘 것인지를 고민하고 논쟁을 벌이기 때문이다.

청년정책은 크게 일자리 창출, 취업지원, 창업지원, 생활안정의 영역으로 나눌 수 있다. 일자리창출 정책은 다시 ‘민간 일자리’, ‘공공 일자리’, ‘고용지원’과 및 ‘해외취업’의 범주로 나누어진다. ‘민간 일자리’는 신성장산업, 지식기반산업, 중소기업 등을 세제지원, 연구개발지원 등을 통해 육성함으로써 청년 일자리를 확대하는 정책을 말하며, ‘공공일자리’는 공공부문 일자리와 사회적 일자리 확대를 지향하는 정책을 의미한다. ‘고용지원’은 청년고용의무제와 같이 청년들에 대한 고용 의무를 공공기업에서 민간기업으로 인센티브를 주어 확대하는 정책을 말한다. 지금까지의 네 가지 범주는 일자리창출과 직접 연결되는 정책들이다. ‘해외취업’은 청년들의 해외취업에 대한 정보와 알선을 지원하는 정책을 말한다.

취업지원정책은 ‘취업 민간개선’과 ‘취업 공적지원’으로 분류할 수 있는데, ‘취업 민간개선’은 민간영역에서 취업 시스템을 개선하는 방안으로 민간영역에서 취업역량을 강화하기 위해 대학 교육을 기업 수요에 맞게 개선하고 실업고를 확대하는 방안과, 기업의 채용 시스템을 공정하게 개선하는 정책들을 말한다. ‘취업 공적지원’은 정부가 직업훈련을 지원하고 취업정보를 제공하여 취업 소요 시간을 줄이는 정책들을 의미한다. 창업지원 영역은 정책범주도 ‘창업지원’으로 하는데 창업센터와 설립과 운영, 창업자에 대한 채무부담 완화, 그리고 사회적 경제의 활성화 등의 정책을 포함한다.

청년정책 중 생활안정 영역은 최근 지방자치단체에서 주목하고 집중하는 정책들이다. ‘고용안전망’ ‘학비부담완화’ 그리고 ‘주거안정’ 정책이 여기에 속한다. ‘고용안전망’은 실업급여를 확대하는 방안, 최근의 청년수당과 같이 구직활동 수당을 지급하는 방안, 그리고 취업자에게 금융이나 세제혜택을 주는 정책 등이

이에 해당한다. ‘학비부담완화’에는 대표적으로 반값등록금이 있고, 국가장학금의 확대도 여기에 속한다. 이 영역의 또 다른 정책범주는 학비대출의 조건을 완화하는 정책이다. ‘주거안정’도 청년들의 생활안정을 위해 중요하게 다루어지는 청년정책이다. 공공임대주택 확대, 쉐어하우스 제공, 대학 기숙사 확장 등이 여기에 속한다.

분석은 청년정책의 영역으로 ‘청년일반’을 설정하고 있는데, 이는 위의 다른 정책범주로 구분할 수 없는 진술들을 포함하고 있다. 이 범주 안에는 최근 지자체에서 중요하게 다루고 있는 청년의 권리 증진, 정치참여, 문화의 함양과 같은 정책 진술도 포함되어 있다. 이러한 정책들은 앞으로 많이 강조될 것으로 보이지만, 본 분석의 자료에서는 언급 빈도가 매우 낮아 ‘청년일반’에 포함한다. ‘청년일반’은 위의 다른 정책범주로 분류될 수 없는 다양한 정책들을 포괄하고 있어 분석에서는 제외한다.

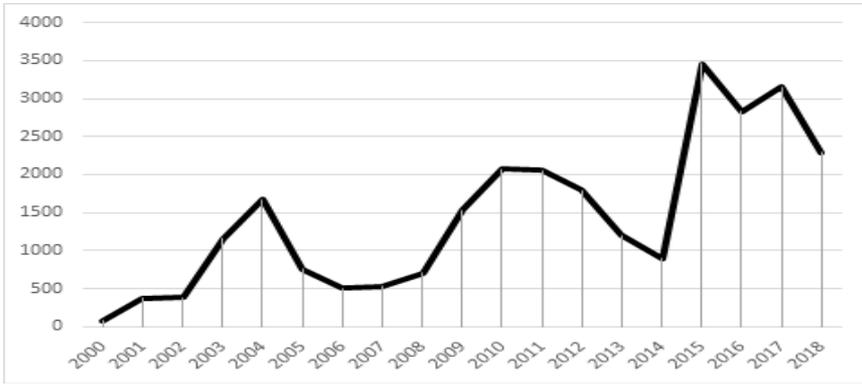
V. 분석

1. 청년이슈의 수용

<그림 3>은 2000년부터 2018년까지 청년문제에 관한 사회적 관심의 정도를 시간에 걸쳐 보여주고 있다. 수치는 ‘종합 뉴스 데이터베이스’ KINDS에 연결된 모든 일간지와 경제지, 그리고 방송사 기사 중 청년실업이란 단어가 들어간 기사의 년 단위 빈도수다.

그림에서 청년실업 관련 기사 빈도가 등락을 보이지만, 전체적으로 청년문제에 관한 사회적 관심이 지난 18년 사이에 급격히 증가했음을 알 수 있다. 청년실업에 관한 기사 빈도는 2000년부터 2006년까지 7년 간 4,934건이었으나, 2007년

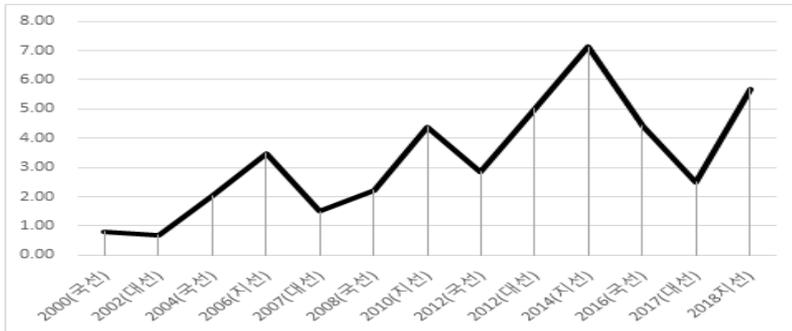
부터 2013년까지 7년 사이에는 9,950건으로 이전 기간보다 거의 두 배 증가하였고, 2014년에서 2018년까지는 5년 사이에 12,626건을 기록한다.



* 수치는 KINDS에 연결된 일간지, 경제지, 방송사 기사 중 청년실업 관련 기사의 년 단위 빈도수

〈그림 3〉 청년실업에 관한 기사 빈도수

<그림 4>는 동일한 기간에 정당의 청년정책에 대한 강조의 정도를 보여준다. 수치는 분석에 포함된 정당들이 매 선거에서 제시한 선거공약의 전체 문장 수에 대한 청년정책의 문장수의 비율을 나타낸다.



* 수치는 세 정당이 매 선거에서 청년정책을 언급한 문장 수의 전체 문장 수에 대한 비율

〈그림 4〉 주요 정당의 청년정책 강조의 변화

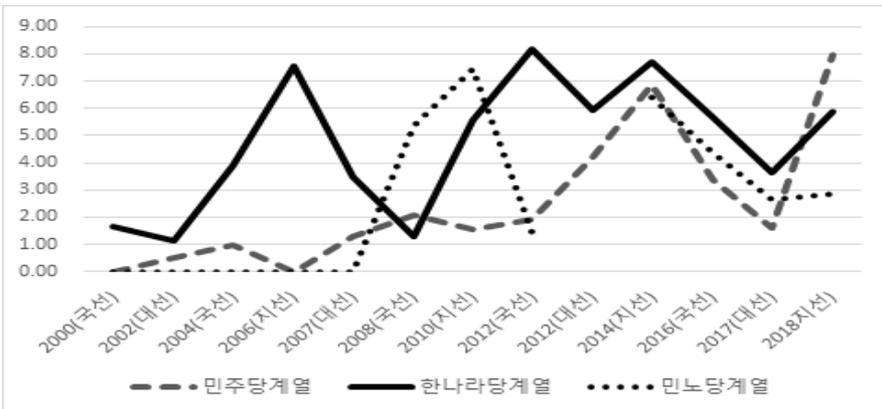
청년문제에 대한 공중의 관심이 증가한 것과 마찬가지로 정당의 청년이슈에 대한 강조 또한 늘어났다. 청년정책과 관련한 언급은 2000년 국회의원선거와 2002년 대통령선거에서는 각각 0.80%와 0.68%로 정당들이 공약에서 진술한 전체 문장 수의 1%에 훨씬 못 미쳤으나 2004년 국회의원선거부터 조금씩 늘어나 2006년 지방선거에서는 3.49%, 2010년 지방선거에서는 4.40%, 2012년 대선에서는 5.01%, 그리고 2014년 지방선거에서는 7.13%까지 높아졌다. 청년정책의 비율은 2016년 국회의원선거에서 4.44%를 기록했고, 2017년 대통령선거에서는 2.49%로 매우 낮아졌으나 다시 2018년 지방선거에서 5.69%까지 늘어났다.

<그림 4>는 세 수준의 선거에서 정당의 청년정책에 대한 강조가 다르게 나타남을 보여준다. 대통령선거에서 청년정책의 강조 비중이 가장 낮았고, 지방선거에서 가장 높았다. 국회의원 선거는 그 사이에 있었다. 대통령 선거가 다른 선거보다 청년정책이 비율이 낮은 이유는 대통령선거 강령이 다른 선거 강령보다 국정의제를 더 포괄적으로 다루기 때문이다. 그럼에도 불구하고 2012년 대선에서 청년정책의 비율이 5.01%로 이전 대선의 세 배 이상 높게 나타난 것은 한나라당 계열정당이 2006년 지방선거부터 반값등록금 이슈를 선점하는 등 청년이슈를

이끌어가는 것에 맞서 민주당계열정당과 민노당계열정당 청년이슈에 적극적으로 대응하기 시작했기 때문이다. 청년정책의 현저성은 지방선거에서 크게 나타났다. 이는 생활 밀착형 사회·복지정책을 주로 다루는 지방정부가 청년문제에 높은 관심을 가지고 있었기 때문이다. 특히 2014년 선거와 올해 2018년 선거에서 청년정책의 비중이 높은 것은 서울시와 경기도를 중심으로 광역지자체가 독자적인 청년지원 프로그램을 본격적으로 가동한 것과 무관하지 않다. 국회의원선거 공약에서 청년정책의 비중은 지방선거와 대통령선거의 중간 정도였지만 하락 없이 꾸준히 증가하고 있다.

분석의 이러한 발견은 합의이슈가 공중의 관심을 받으면서 부상하면 대부분의 주요정당들은 이 이슈를 점진적으로 수용한다는 ‘합의이슈’ 가설을 지지한다. 청년실업과 청년복지에 대한 공중의 관심이 증가하면서 청년이슈에 대한 정당들의 관심 또한 시간이 지남에 따라 높아진 것이다.

2. 청년이슈에 대한 정당 간 정책 경쟁



* 수치는 정당이 매 선거마다 제시한 공약의 전체 문장 수 대비 청년정책 문장 수의 비율

〈그림 5〉 정당별 청년이슈에 대한 정책 강조의 추이

<그림 5>은 정당별 청년 이슈에 대한 정책 강조의 추이를 보여주고 있다. 그림에서의 수치는 각 정당이 매 선거마다 제시한 공약의 전체 문장 수에 대한 청년 정책 문장 수의 비율이다. 한눈에 보아도 세 정당 중 한나라당 계열정당이 청년 이슈를 가장 많이 강조한 것으로 나타났다. 2000년부터 2007년 대선까지 청년 이슈는 한나라당이 선점했다고 볼 수 있다. 한나라당은 2000년 총선 강령에서 45문장(1.67%)의 청년관련 진술을 하는 반면, 새천년민주당은 한 문장의 언급도 없었다. 2002년 대선에서도 한나라당은 1.14%의 청년정책을 언급한 반면, 새천년민주당은 0.52%에 그쳤다. 한나라당은 2004년 총선에서도 3.87%의 청년정책을 진술한 반면, 열린우리당은 0.96%를 진술하였다. 한나라당은 2006년 지방선거에서 다른 두 정당이 청년정책을 언급하지 않았지만 7.53%의 문장을 진술한다.

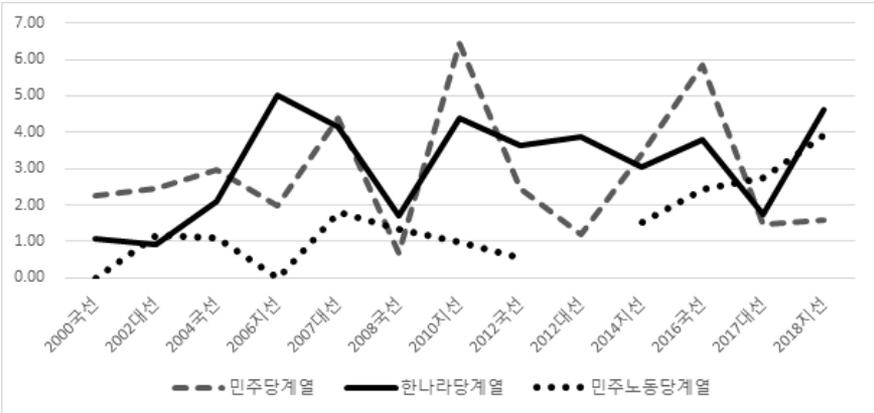
한나라당이 야당이었던 2007년 이전 시기만 보면 자료는 야당이 새 이슈에 더욱 적극적으로 대응한다는 ‘야당 가설’을 지지하는 것으로 보인다. 당시 공약을 보면, 한나라당은 야당으로서 김대중·노무현 정부가 청년의 삶을 망치고 있다는 비난이 곳곳에 보인다. 청년실업은 정부와 여당을 공격하는데 있어 야당에게 호재였다. 더군다나 새천년민주당은 국정을 책임지는 여당으로써 청년실업 문제의 대응에 조심스러웠던 반면, 야당이었던 한나라당은 국정운영의 책임이 덜 했기 때문에 새 이슈를 제기하는데 자유로웠다고 볼 수 있다. 같은 야당이었지만 소수 정당인 민주노동당은 2007년까지 청년정책을 수용하지 못했다. 당시 노동자 대중정당을 표방한 민주노동당의 강령에는 노동, 평등, 정의, 평화, 통일 등의 단어가 주를 이루었다.

그러나 분석은 한나라당계열정당이 집권하고 있던 기간에도 민주당계열정당보다 청년이슈에 더 적극적이었음을 보여준다. 한나라당계열정당은 이명박 정부에 열린 2010년 지방선거와 2012년 총선과 대선에서도, 박근혜 정부의 2016년 총선에서도 심지어 2017년 대선에서도 민주당계열정당보다 청년정책을 더 많이 강조했다. 이러한 발견은 야당 가설로는 설명되지 않는다. 한나라당계열정당의 청년정책에 대한 강조가 청년층의 지지를 많이 받고 있는 민주당계열정당보다

지속적으로 많은 이유는 정당이 경쟁정당과 그 지지층의 연계를 손상시키려고 경쟁정당의 지지층에 가까운 이슈를 적극적으로 제기한다는 ‘상대지지층 가설’로 설명될 수 있겠다. 한나라당의 청년이슈 주도에는 민주당과 청년층과의 연계를 약화시키려는 의도가 충분히 있을 수 있다. 또한 한나라당의 청년이슈 전략이 민주당-청년층 연계를 흔들지 못하더라도, 이 전략에는 이미지 쇄신을 통해 중도층의 지지를 더 많이 얻을 수 있는 현실적 이점도 작용했을 것으로 추론된다.

‘상대지지층 가설’은 정당별 노인정책의 정책강조를 보여주고 있는 <그림 6>에서도 확인된다. 분석 대상 기간 중 열세 번의 선거 중 민주당계열정당은 일곱 번의 선거에서 한나라당계열정당보다 노인정책을 더 많이 강조했다. 이러한 발견은 한나라당계열정당이 나이 많은 유권자들의 지지를 많이 받고 있기 때문에 이들에 가까운 정책을 주도할 것이라는 ‘지지층 유지 가설’의 기대와는 다르다. 특히 2000년과 2006년 사이의 그림은 매우 흥미롭다. 2000년 총선과 2002년 대선에서 민주당계열정당의 노인정책에 대한 비율은 각각 2.26%, 2.44%로 한나라당계열정당의 1.06%, 0.93%보다 두 배 이상 많았다. 제16대 대선을 앞둔 총선부터 대선까지 새천년민주당은 한나라당의 지지기반인 노인층을 향한 정책적 배려를 한나라당보다 훨씬 많이 한 것이다.

2004년 총선에서도 민주당계열정당의 노인 정책 강조는 2.99%로 한나라당계열정당의 2.08%보다 많았다. 김대중 정부에서 장기요양보험 정책이 대통령에 의해 제기되었고, 이어지는 노무현정부의 연금개혁 추진과정에서 당시 보건복지부장관의 주도 하에 장기요양보험제도와 기초노령연금제도가 국회를 통과한다. 이러한 김대중·노무현 정부의 노인복지 정책 추진에는 노인층의 지지를 얻으려는 의도가 있었음이 당시 정책결정자들의 인터뷰를 통해 확인되고 있다(이지호 2012).



* 수치는 정당이 매 선거마다 제시한 공약의 전체 문장 수 대비 노인정책 문장 수의 비율

〈그림 6〉 정당별 노인이슈에 대한 정책 강조의 추이

같은 시기에 한나라당은 열린우리당 지지층인 청년층의 정책을 열린우리당보다 더 많이 강조하고, 열린우리당은 한나라당 지지층인 노인층을 위한 정책을 상대당인 한나라당계열정당보다 더 많이 강조한 것이다. 이는 ‘상대지지층 가설’이 새로운 이슈로서 청년과 노인 이슈에 대한 정당의 수용 과정을 잘 설명할 수 있음을 보여준다. 정당이 상대당 지지층을 흔들기 위해 그들에 우호적인 정책을 수용하는 전략은 정당 지지층의 충성도가 강할 때 더 효과적일 수 있다. 자신의 지지층의 요구에 덜 민감하게 반응하고 오히려 상대지지층의 이해와 요구를 받아들여도 자신의 지지층의 이탈을 걱정하지 않아도 되기 때문이다.

그렇다면 충성도가 강한 상대당 지지층을 어떻게 설득할 수 있는가? 분열이슈(wedge issue) 이론은 정당이 상대당 지지층 사이에 잠재적 균열 요소를 감지하면, 이를 공략하는 전략을 취한다는 가설을 제안한다(Hillygus and Shields 2007). 한나라당계열정당의 청년이슈에 대한 적극적 수용 전략 또한 이러한 분열이슈의 맥락에서 설명할 수 있다. 민주당계열정당과 청년층의 지지 연계는 전통적으로 가치나 이념을 중심으로 형성되어 있었다. 권위주의에 대한 자유주의, 성

장에 대한 분배의 가치가 청년층으로 하여금 민주당계열정당을 지속적으로 지지하게 하였다. 그러나 청년 실업과 빈곤의 상황이 악화되고 사회경제적 이해와 요구가 확산됨에 따라 청년층 사이에서 '민주 대 반민주'와 같은 민주당계열정당의 기존 전략에 반감을 갖는 지지층이 늘어날 수 있는 전망이 생겨난다.⁶⁾ 이러한 잠재적 분열의 틈새가 한나라당계열정당으로 하여금 청년층을 겨냥한 사회경제적 정책을 적극적으로 수용할 수 있게 하는 지점이라고 추론할 수 있다. 민주당의 노인정책에 대한 적극적 수용 또한 대칭적인 설명이 가능하다.

3. 정당 간 청년정책의 갈등 수준

다음으로는 청년이슈의 갈등의 정도를 알아보기 위해 2000년부터 2018년까지의 기간 동안 정당별 정책범주에 대한 강조의 차이를 비교하였다. <표 2>의 수치는 각 정당의 전체 청년정책에 대한 언급 빈도 가운데 각 정책범주에 대한 언급 빈도의 비율이다. 전체적으로 세 정당이 언급한 상위 5개의 정책범주는 취업지원, 청년고용의무제, 반값등록금, 주거지원, 그리고 고용안전망과 관련한 정책들이었다.

세 계열정당은 전체적인 상위 5대 청년정책은 취업지원, 고용의무제, 반값등록금, 주거안정, 사회안전망 순으로 나타났다. 주요 정당들이 취업지원과 고용의무제 정책을 가장 많이 강조해 왔다는 사실은 고용시장에서의 일자리확대 정책이 청년실업 문제를 해결하는 우선적인 정책이라는 인식을 공유하고 있음을 말해 준다. 그러나 반값등록금, 주거안정, 사회안전망 정책이 5대 청년정책 안에 들어 있는 분석 결과는 일자리 중심의 정책적 접근을 넘어서 생활 안정을 지원하는 정책이 청년 문제를 더 근본적으로 해결한다는 인식이 주요 정당 사이에서 공유되고 있음을 말해 준다.

6) 최근 들어 여러 여론조사에서 일관되게 나타나고 있는 20대의 민주당 지지이탈 현상은 민주당이 구축하고 있는 가치나 이념 중심의 대립구도에 반감을 갖는 청년들이 늘고 있는 것과 무관하지 않다.

〈표 2〉 정책범주별 정당 간 차이(2000~2018)

	한나라당계열	민주당계열	민노당계열	전체
취업지원	16.55	17.94	0.62	12.63
고용의무제	7.71	12.89	17.08	11.96
반값등록금	6.73	11.67	18.11	11.45
주거안정	11.36	10.10	12.76	11.34
사회안정망	6.45	9.76	16.67	10.32
창업지원	13.88	10.63	3.91	10.10
산학 취업/채용	8.13	2.61	8.85	6.54
학비대출	5.19	6.79	4.73	5.58
해외취업	8.84	3.31	0.00	4.62
공공부문확대	3.51	3.14	2.47	3.10
산업육성	3.37	2.96	0.00	2.31

* 수치는 각 정당의 전체 청년정책 언급 중 각 정책범주의 언급 비율(%)

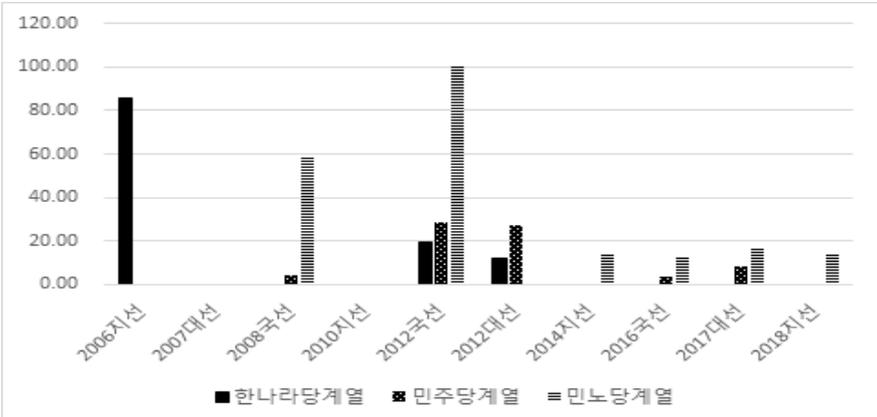
세 계열정당 사이에서 청년정책에 대한 우선순위를 비교하면, 한나라당계열정당의 상위 5대 청년정책은 취업지원, 창업지원, 주거안정, 해외취업, 산학 취업 및 채용 정책 순으로 나타났다. 또한 민주당계열정당의 5대 청년정책은 취업지원, 고용의무제, 반값등록금, 창업지원, 주거안정 순이었다. 다음으로 민노당계열정당의 경우는 반값등록금, 고용의무제, 사회안정망, 주거안정, 산학 취업 및 채용의 순이다. 한나라당계열정당은 5대 정책 중 주거안정정책을 제외한 나머지 정책이 모두 취업 및 창업 지원 정책이고, 민주당계열정당 또한 반값등록금과 주거안정 정책을 제외한 세 가지 정책이 모두 취업 및 창업 지원 정책이었다. 이는 두 거대 정당이 경제활동인구 내에 있는 실업청년을 줄이는 사업을 청년문

제 해결의 우선 과제로 인식하고 있음을 말해준다. 이에 비해 민노당계열정당은 두 거대 정당과 달리 취업지원에 대한 언급 비율이 0.62%로 매우 낮았으며, 생활 안정을 지원하는 정책인 반값등록금(18.11%)과 사회안전망(17.08%)에 대한 언급 비율이 가장 높아 이 계열정당의 이념 성향을 뚜렷이 보여준다.

청년의 생활보장을 위한 정책 중 주요 정당 간 뚜렷한 차이를 보이는 정책은 반값등록금과 사회안전망 정책이다. 반값등록금 정책에 대한 언급 비율은 민노당계열정당이 18.11%로 가장 높았고, 민주당계열정당이 12.89%였으며, 한나라당계열정당이 6.73%로 가장 낮다. 사회안전망 정책 또한 한나라당계열정당의 강조는 6.45%인데 반해, 민주당계열정당은 9.76%, 그리고 민노당계열정당은 16.67%를 기록한다. 이는 진보성향의 정당일수록 사회보장적 정책의 추진에 적극성을 보이고 있음을 말해 준다.

전체적으로, 두 개의 거대 계열정당 간 청년정책에 대한 우선순위는 크게 다르지 않았다. 다만 최근 새롭게 강조되고 있는 생활 보장 정책에서 정당 간 차이가 뚜렷이 드러났다. 이러한 분석 결과는 정당 간 청년정책에 대한 합의 수준이 높음을 의미하고, 부분적으로만 갈등적 국면이 조성되었음을 의미한다. 다음으로는 정당 간 대립 국면을 형성했던 반값등록금과 생활보장 정책의 사례를 살펴본다.

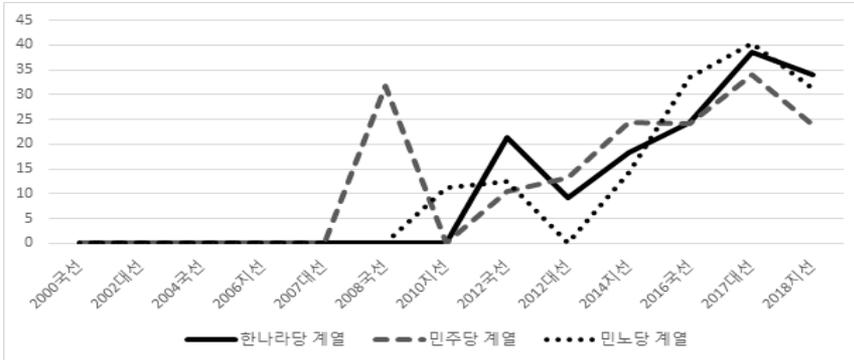
<그림 7>에서 알 수 있는 것처럼, 한나라당이 2006년 지방선거에서 처음으로 반값등록금 이슈를 제기했다. 한나라당이 반값등록금을 둘러싸고 내부 논란을 벌이는 동안, 민주노동당이 먼저 이슈 경쟁에 나섰고 민주통합당이 이어 경쟁에 끼어들었다. 초기에는 한나라당이 이 이슈를 선점하고 주도해 나갔지만, 이 정책이 유권자의 관심을 사고 지지를 얻을 가능성이 커지면서 상대 정당들이 ‘저쪽은 가짜 우리는 진짜’라는 프레임을 걸고 정책 경쟁에 나섰다. 이는 반값등록금 이슈를 주도했던 박근혜 후보가 2012년 총선과 대선에서 이 이슈의 혜택을 누릴 것을 우려하여, 이슈 소유권을 넘기지 않으려는 민주당과 민주노동당의 대응이었다. 2014년 선거 이후는 주로 민노당계열정당에 의해 강조되었기 때문에 전체적으로 반값등록금 정책 강조는 민노당, 민주당, 한나라당계열정당 순으로 나타난다.



* 수치는 각 선거의 청년정책 중 반값등록금 정책의 비율

<그림 7> 정당별 반값등록금 정책 강조의 추이(2006~2018)

<그림 8>은 정당별로 사회안정망과 주거안정 정책의 강조 추이를 보여주고 있다. 그림은 사회안정망과 주거안정이라는 복지 중심의 청년정책은 2008 총선과 2010년 지방선거에서 민주당과 민노당계열정당에 의해 먼저 강조되었다. 그러나 2012년 총선부터는 한나라당계열정당도 청년복지 이슈 경쟁에 진입하여 이후부터는 세 정당이 모두 청년복지에 대한 강조를 증가시킨다. 이러한 발견은 모든 정당들이 기존 정책 프레임의 한계를 인지하고 청년의 삶의 안정에 초점을 두는 방향으로 청년정책을 변경하고 있음을 말해준다. 이슈의 발전과정 측면에서 이러한 결과는 사회보장적인 청년정책의 만족도가 높고 효과적인 문제 해결이 기대되는 만큼, 갈등적 양상이 합의적 형태로 바뀌고 있음 보여준다.



* 수치는 각 선거의 청년정책 중 사회안전망과 주거안정 정책 비율의 합

〈그림 8〉 사회안전망과 주거안정의 정책 강조 추이(2000~2018)

VI. 요약과 함의

1. 요약

이 논문은 정책집행과 성과에 초점을 두는 전통적인 정책연구와는 달리 청년 정책의 정책입안의 형성국면 - 선거 시기 정당의 의제설정 - 에 주목하였다. 왜냐하면 유권자를 향한 정당의 의제설정단계가 이후 절차적 대의과정에서 정책이 진전되는 근간이 되기 때문이다. 또한 선거 시기에 정당이 발화하는 정책 담론들은 이슈의 현저성 혹은 정책 프레임에 보여준다. 자료는 지난 18년간 한국의 주요 정당이 정책과정의 형성단계에서 청년문제에 대한 관심을 증대시켜 왔음을 보여주었다. 분석 대상 기간의 초기에 주요 정당들은 청년정책을 매우 적은 비중으로 다루었다. 그러나 청년 이슈에 대한 정당의 강령적 강조는 점점 증가하여 2012년 대선 이후 눈에 띄게 형성되었다. 비록 전체 공약에서 적은 비중을 차지

하지만 청년정책의 현저성은 시간이 지남에 따라 증가한 것이다. 정당들은 청년 문제에 관심을 갖는 공중에 조응하는 모습이다. 선거강령 상에 나타난 청년정책에 대한 이러한 발견은 사회적 이슈에 대한 정당의 반응성을 보여주는 경험적 증거다.

논문의 분석은 또한 청년정책에 대한 강조의 정당 간 차이를 보여주었다. 발견은 한나라당계열정당이 청년이슈의 수용을 선도했고, 민주당계열정당보다 더 적극적이었다는 것이다. 분석의 전 기간을 통해 유지되었던 이러한 현상에 대한 설명은 ‘야당 가설’보다 상대정당의 지지기반을 약화시키려는 의도가 작용한다는 ‘상대지지층 가설’이 설명력을 갖는다. 민주당계열정당이 가치 중심으로 연계되어 있는 청년층의 강한 충성심에 기대어 그들의 사회경제적 이해와 요구에 대한 정책적 배려에 덜 민감한 틈새에 한나라당계열정당이 민주당의 기존 가치 중심 전략에 식상한 청년층을 흡수하기 위해 청년정책의 수용에 적극적이었다는 것이다. 그러나 분석은 또한 민주당계열정당이 한나라당계열정당의 청년이슈의 강조를 뒤따라 잡고 있음을 보여주었다. 이는 정당이 상대 정당 지지층에 우호적인 정책의 이슈 소유권을 구축하려 하면, 상대 정당은 그 이슈에 대한 소유권을 탈환하려고 경쟁에 나선다는 것을 알려 준다. 이렇게 함으로써 정당들은 사회적으로 제기된 새 이슈를 전체적으로 수용하게 된다.

한편 청년정책에 대한 내용 분석은 정당 간의 정책 프레임이 얼마나 다른지, 따라서 정책적 대립이 어느 만큼이었는지를 보여주었다. 분석 결과는 정당 간 청년정책에 대한 합의수준이 높고, 두 거대 정당 간 정책 대립은 크게 형성되지 않았음을 알려주었다. 다만 청년의 생활안정을 목표로 했던 반값등록금 정책과 청년수당과 같은 사회보장정책에서 정당 간 갈등이 조성되었다. 그러나 사회안 전망과 주거지원 정책의 정당 간 강조 추이에서 알 수 있듯이 청년들을 위한 사회보장성 정책들은 시간이 지남에 따라 모든 주요 정당들에 의해서 강조되었다. 반값등록금과 청년수당 정책에서 날카롭게 형성되었던 청년정책에 대한 정당 간 차이도 수렴하고 있음을 알 수 있었다. 서울시를 비롯한 몇몇 선도적 지방정부에

서 청년정책을 3년째 실시하고, 대부분의 지방정부에서도 정책집행을 준비하고 있는 상황에서 청년이슈의 현저성은 낮아지고 청년복지를 둘러싼 정책 대립 또한 사라지고 있음을 보여준다.

2. 결과의 함의

정당경쟁에 토대를 둔 대의제가 민주주의의 원리에 따라 작동하기 위해서는, 선거를 통한 정책의제의 선정 및 우선순위의 결정 시스템의 작동만이 아니라, 선거 사이에 새롭게 등장하는 사회적 이슈를 대의제 시스템 내로 수용해내는 반응적 시스템이 원활하게 작동해야 한다. 이러한 시스템은 시민사회 공론장에서의 개입과 소통, 입법의제의 선정, 정책과 예산 반영 등의 기제를 통해 작동한다. 본 논문의 주제인 청년정책에 대한 정당대응은 한국의 정당과 대의제 시스템이 새로운 이슈에 대해 어떤 반응 시스템을 가지는가를 규명했다는 점에서 의미가 있다.

2000년대 초반 이후 실업문제와 연관된 '청년'의제에 언론, 학계 등의 시민사회의 공론화과정이 진행되었고, 국회는 2004년 「청년실업해소특별법」이라는 입법의 형태로 첫 반응을 나타냈다. 이후 2006년 지선, 2007년 대선, 2008년 총선을 경과하면서 '반값 등록금' 정책이 이슈화되었고, 이와 함께 실업급여 확대, 고용촉진 수당, 청년 주거 등의 의제들이 각 정당들의 정책강령으로 반영되었다. 이 시기 변화의 특징은 첫째, '청년'을 실업대책의 하위개념으로 인식했던 과거의 프레임에서 독자적인 정책집단으로 접근하면서 다양한 정책 패키지들이 결합되어 나갔다는 점이다. 둘째, 청년의제의 경우 최초 반응기에는 청년이슈가 갈등이슈의 형태가 아니라 합의이슈의 형태로 나타났다. 그리고 대체로 합의쟁점 의제의 진화과정의 일반이론에 부합하는 경로를 겪었다. 셋째, 정당경쟁의 틀 내에서 청년의제는 각 정당의 지지층 강화전략의 일환이 아니라 상대정당 지지층의 확보 혹은 균열이라는 전략적 관점에서 접근되었다는 것이다. 특히 이런 특징은

정당들의 고령자정책과의 비교를 통해 더욱 분명하게 확인할 수 있었다.

이런 결과는 향후 한국 정당의 정책반응 연구에 매우 유의미한 함의를 던지고 있다. 전통적 지지층 강화전략이 아닌 상대정당 지지층 확보전략이 더 우위에 있었던 이런 결과가 다른 정책이슈에 대한 반응에서도 동일하게 확인될 수 있는 지, 만약 그렇다면 한국 정당경쟁의 어떤 특징이 이런 양상을 결과하는 것인지 등에 대한 후속연구가 보강된다면, 한국 정당정치에 새로운 특징적 양상을 발견해낼 수 있을 것이기 때문이다. 또한 정당들은 어떤 경우 전통적 지지층의 선호변동에 적응전략을, 또 어떤 조건에서는 상대정당 지지층 공략 전략을 택하는지에 대한 조건변인을 규명해낼 수 있을 것이다.

본 연구가 채택하고 검증한 가설은 아니지만 후속연구를 위해 생각해 볼 수 있는 또 다른 가설은, 정당들에게 청년정책은 일차적으로 청년집단을 대상으로 한 정책이기도 하지만 청년을 자녀로 둔 50대-60대 유권자를 대상으로 한 정책이기도 하기 때문에, 청년층 지지 동원전략의 성격만을 갖는 게 아니라 5060세대 동원전략으로도 이해되었을 가능성이 있다. 한국의 인구 구성상 5060세대는 현재로도 가장 큰 세대집단일 뿐 아니라 앞으로도 상당기간 그 지위를 유지할 가능성이 높으며, 집권당을 목표로 하는 한나라당계열정당과 민주당 계열 정당의 입장에서 반드시 지지를 얻어야 하는 세대집단이기도 하다. 이렇게 본다면 한나라당 계열정당이 먼저 청년정책에 착목했던 것은 5060세대의 지지를 얻기 위한 다른 차원의 정책이었을 가능성도 배제할 수 없다. 즉 한나라당 계열 정당이 상대당 공략 전략의 효과보다 전통적 지지층으로 간주되었던 5060세대의 지지강화를 위한 정책으로 접근했을 가능성이 있다. 그러나 본 연구가 경험 자료로 채택한 선거강령 문헌을 통해 정당의 접근전략까지 파악할 수는 없었기 때문에, 자료에 충실한 해석에 한정했음을 밝힌다.

참고문헌

- 서복경. 2016. “지방정부 거버넌스의 제도와 과정: 청년정책 사례” 이현우 외. 『좋은 정부의 제도와 과정』 오름.
- 우석훈·박권일. 2007. 『88만원 세대: 절망의 세대에 쓴 희망의 경제학』. 레디앙.
- 이상아·이승윤. 2018. “지역고용정책은 청년실업 해소의 대안일 수 있는가?: 서울시 청년 고용정책의 한계와 가능성.” 『노동정책연구』 18(2): 27-59.
- 이지호. 2008. “한국 정당경쟁의 이념적 차원: 권위주의시기와 민주주의시기의 비교.” 『한국과 국제정치』 24(4): 95-126.
- _____. 2012. “기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인지지도분석: MSF를 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 16(1): 49-72.
- 전상진. 2018. 『세대 게임: '세대 프레임'을 넘어서서』 문학과지성사.
- 정동열·박철우·이영민. 2017. “정책 모니터링 운영을 통한 청년고용정책 효과성 분석.” 『예술인문사회융합멀티미디어논문지』 7(9): 501-508.
- 정주호·조민효. 2018. 청년고용정책의 효과성 평가 연구: “중소기업 청년인턴제와 공공 기관 청년인턴제를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 29(2): 57-81.
- 한국교육개발원. 2005. 『교육통계연보』 .
- Budge, Ian and Dennis J. Farlie. 1983. “Party Competition—Selective Emphasis or Direct Confrontation?” In Daalder, Hans. and Mair, Peter. eds. *Western European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage.
- _____. and Richard I. Hofferbert. 1990. “Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platform and Federal Expenditures.” *The American Political Science Review*. 84(1): 111-131.
- _____. Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara and Eric Tanenbaum. 2001. *Mapping Policy Preferences*. Oxford: Oxford University Press.
- Carroll, Stephen J. and Anthony H. Pascal. 1971. “Toward a national youth employment policy: Mapping route from problems to programs.” *Policy*

- Sciences* 2(2): 159-175.
- Carter, Neil. 2006. "Party Politicization of the Environment in Britain." *Party Politics* 12(6): 747-767.
- Clarke, Harold, David Sanders, Marianne Stewart and Paul Whiteley. 2004. *Political Choice in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Chaney, Paul. 2011. "Electoral Competition, Issue Salience and Public Policy for Disabled People: Westminster and Regional UK Elections 1945-2011." *Parliamentary Affairs* 66: 364-383.
- _____. 2014. "Public Policy for Non-humans: Exploring UK State-wide Parties' Formative Policy Record on Animal Welfare, 1979-2010." *Parliamentary Affairs* 67: 907-934.
- Escudero, Veronica and Elva Lopez Mourelo. 2015. "The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges." International Labour Office, Research Department Working Paper 4.
- Hillygus, D. Sunshine and Shields, Todd G. 2007. *The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns*. Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Kittilson, Miki C. 2011. "Women, parties and platforms in post-industrial democracies." *Party Politics* 17(1): 66-92.
- Kitschelt, Herbert. 1988. "Left-Libertarian Parties: Explaining Innovation in Comparative Party Systems." *World Politics* 40: 194-234.
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge, and Michael MacDonald. 2006. *Mapping Policy Preferences II*. Oxford: Oxford University Press.
- Persico, Simon. 2015. "Co-optation or avoidance? The place of environmental issues in the platforms of the major governing parties." *Revue française de science politique (English Edition)* 65(3): 25-47.
- Pique, M. Cabases, Agnes Pardell Veà and Tanja Strecker. 2016. "The EU youth

- guarantee - a critical analysis of its implementation in Spain.” *Journal of Youth Studies* 19(5): 684-704.
- Stokes, Donald E. 1963. “Spatial Models of Party Competition.” *American Political Science Review* 57(2): 368-377.
- _____. 1992. “Valence politics.” Dennis Kavanagh, ed. *Electoral Politics*. Oxford: Clarendon Press. pp. 141-164.
- van der Brug, Wouter. 2015. *The Politicisation of Migration*. London: Routledge.

투고일: 2019.02.13. 심사일: 2019.03.27. 게재확정일: 2019.04.01.
--

Party Response of the ‘Youth Issue’ in Korea

Lee, Jiho | Sogang University

Seo, Bok-kyeung | Sogang University

This paper provides a theoretically informed and empirically tested analysis of the party response of the youth issues in Korea. Five hypotheses are drawn from the party competition and ‘new politic’ perspectives, which predict the response of the major Korean party families to youth topics. These hypotheses are tested against a set of quantitative sources, drawn from the electoral manifesto of the parties. The youth issue is found to be adapted by the parties, but there are significant variations in party responses. One of the variations is that the Hanara party family (conservative party) is more likely to emphasize youth policies than the Democratic party family, supporting the hypothesis that a party tends to emphasize policy issues favorable to its rival party voters, in order to undermine the electoral basis of the rival party. Another important finding is that party emphases on social security policies such as ‘cutback of student fee’ and ‘youth benefits’ are more ideologically selected, as the youth issue settles down as a valence issue.

Key Words | youth policy, party competition, party response, valence issue, position issue