

노동정책연구
2023. 제23권 제3호 pp.127~159
한국노동연구원
<http://doi.org/10.22914/jlp.2023.23.3.005>

연구논문

청년센터 노동자의 다층적 고용불안정 : 서울청년센터 '오랑' 종사자를 중심으로*

윤태영**
남재욱***

서울청년센터 '오랑'의 종사자인 청년매니저는 공공서비스의 공급자이자 노동현장에서 고용불안정으로 대표되는 청년문제를 경험하는 '당사자'이다. 본 연구는 '복지정치'와 '민간위탁'이라는 맥락 속에서 청년의 노동시장 이행지원이 핵심적인 사회정책으로 부상하게 된 과정과 청년 사회서비스 전달체계에서 청년매니저가 경험하는 다층적 고용불안정을 탐색한다. 이를 위해 자치구 '오랑'의 센터장, 그리고 청년매니저를 대상으로 개별 심층면접과 초점집단면접을 병행하였고 질적 내용분석을 실시하였다. 연구 참여자들은 '복지정치' 산물로서의 청년서비스 도입과 확립이라는 정치적 맥락과 '민간위탁'이라는 제도적 맥락이 중첩된 고용불안정을 경험한다. 정책도입 시기 효과적인 정치전략이었던 '당사자성'은 서비스 제공자에게 '생애주기에 따른 고용불안정'이라는 제약을 만들어낸다. 한편, 개별 종사자를 정규직으로 고용하더라도 위탁기관 교체에 따른 고용승계 비율과 예산제약 등 '민간위탁'의 한계로 인해 종사자는 고용불안정과 일자리 질의 하락을 직·간접적으로 경험한다. 본 연구는 청년의 고용불안정 해소를 목적으로 한 서비스 전달체계가 일선 종사자의 고용불안정 노동을 야기하는 현실을 드러냈다는 데에 의의가 있다.

핵심용어 : 청년정책, 청년센터, 복지의 정치화, 민간위탁, 고용불안정

논문접수일 : 2023년 5월 2일, 심사의뢰일 : 2023년 5월 2일, 심사완료일 : 2023년 6월 20일

* 본 연구는 한국직업능력연구원에서 2021년 발간한 『사회서비스 부문의 생산성과 좋은 일자리 전략』에 활용된 인터뷰 자료를 재분석 및 보완하여 작성되었다.

** (제1저자) 불평등과시민성연구소협동조합 이사장(taeyun@gmail.com)

*** (교신저자) 한국교원대학교 교육정책전문대학원 조교수(jwnahm@knue.ac.kr)

I. 문제제기

본 연구는 서울시 청년센터를 둘러싼 정치적·제도적 맥락이 청년센터 노동자의 고용불안정에 어떻게 영향을 미치는지 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 복지정치와 민간위탁을 핵심으로 서울시 청년센터를 둘러싼 맥락을 분석하고, 관련 종사자 16명을 대상으로 한 개별 심층면접과 초점집단면접을 통해 고용안정성에 대한 종사자의 인식을 분석하였다.

청년은 전통적 복지국가의 핵심 정책대상인 노인, 아동, 장애인, 실업자 등과 달리 경제활동 참여에 제약이 가진 집단이 아니다. 그럼에도 불구하고 이들이 사회정책의 새로운 대상으로 부각된 것은 탈산업사회의 노동시장 변화와 관련이 깊다. 표준적 고용관계의 해체, 이중구조의 심화 등 노동시장 상황 악화가 청년의 노동시장 이행을 어렵게 만든 것이다(Eichhorst et al., 2013; Furlong et al., 2017). 우리나라에서도 외환위기 이후 노동시장 상황이 악화된 1990년대 후반과 비정규직 문제가 본격적으로 제기된 2000년대 중반부터 청년정책이 본격적으로 핵심 사회정책 영역으로 떠오르게 되었다(국무조정실, 2022).

이는 청년정책 수립에 고용문제를 우선으로 고려하는 배경을 형성했다. 실제로 청년에 대한 정책연구의 다수는 청년의 노동시장 진입과 성과를 다루어 왔으며(이병희, 2011; 박미희·홍백의, 2014; 변금선, 2015; 남재욱 외, 2018; 오유진·김교성, 2019; 남재욱, 2021; 이용호·이원익, 2022 등), 본 연구와 마찬가지로 ‘고용불안정’을 주제로 한 연구도 많다(이정아·김수현, 2017; 이승윤 외, 2017; 박나리·김교성, 2021). ‘청년정책=고용정책’이라는 등식은 비판적 극복의 과정에 있지만(김기현, 2017), 여전히 노동시장 이행은 청년정책의 중심에 있다.

청년정책이 새로운 사회정책영역으로 부상함에 따라 청년정책 자체에 대한 연구도 확대되었다. 청년정책이 핵심 사회정책으로 부상한 정치적 배경 및 과정에 관한 연구(유형근, 2015; 손애성, 2017; 김지혜, 2019; 정용찬·하운상, 2019; 김영순·이태형, 2020; 추주희, 2020), 청년정책의 성과에 관한 연구(박미희 외, 2018; 성유지·최재성, 2020; 은석·이혜림, 2021; 은석·윤태영, 2021; 김보름·

김민수, 2022), 청년정책의 범위나 방향, 혹은 세대론을 배경으로 한 청년 담론에 대한 비판적 연구 등이 그 예이다(김선기, 2016; 정성조, 2019; 이정봉, 2021). 지방정부 청년정책을 다룬 연구도 상당수 이루어져 왔다(손애성, 2017; 이상아·이승윤, 2018; 정용찬·하윤상, 2019; 김영순·이태형, 2020; 추주희, 2020; 은석·이혜림, 2021; 은석·윤태영, 2021).

청년정책에 관한 대부분의 연구는 정책의 수요자, 즉 정책대상으로서의 청년에 주목해왔다. 청년정책 거버넌스에 관한 일부 연구들은 청년의 '당사자성'과 청년 사회운동 단체의 정책주도성에 주목했지만, 일반적 청년보다는 '사회운동에 참여하는 청년'이라는 제한적 범주에 국한된 것이었다(김선기 외, 2018; 정용찬·하윤상, 2019; 추주희, 2020; 김영순·이태형, 2020). 그러나 청년정책의 확산은 사회운동에 참여하지 않는 좀 더 일반적인 청년의 경우도 정책의 '공급자'로서의 위치에 자리할 수 있는 환경을 형성한다.

본 연구의 참여대상인 청년센터 노동자들이 이에 해당한다. 청년센터 노동자들은 대체로 청년 사회운동의 '활동가'는 아니지만, 준공공영역에서 청년정책을 전달하는 공급자이다. 동시에 이들은 청년 노동시장 문제에 관한 연구들이 주목해온 고용불안정을 경험하는 당사자이기도 하다. 이들의 이중적 정체성은 사례연구의 대상으로서 이들이 갖는 특별한 의미를 형성한다. 우리는 이들이 경험하는 불안정에 대한 분석을 통해 청년 고용불안정 연구에 하나의 사례를 더함과 동시에 청년의 고용불안정 해소를 위해 국가와 지방자치단체가 형성한 전달체계가 한편으로는 불안정 노동을 창출한다는 모순된 현실을 드러내고자 한다.

우리나라 공적 사회서비스 영역에서 낮은 일자리의 질 및 그와 관련된 낮은 서비스 질 문제는 새로운 발견이 아니다. 사회서비스 영역에서 서비스 제공자의 고용은 전달체계 활성화와 서비스 질 제고를 위한 전제조건으로서의 중요성을 가지고 있기 때문에 많은 연구가 이를 다루어 왔다(양난주, 2017; 김현경 외, 2019; 남재욱 외, 2021). 이 점은 청년센터 노동자의 일자리에 있어서도 마찬가지다. 여기에 더하여 청년센터 노동자는 청년센터를 둘러싼 정치적 맥락과 제도적 맥락의 상호작용 속에서 특수한 고용불안정에 직면하고 있다. 이하에서는 이론적 검토와 질적자료에 기반한 경험연구를 통해 이 문제를 분석할 것이다.

II. 이론적 검토

1. 우리나라 청년정책과 서울청년센터 ‘오랑’

가. 우리나라 청년정책의 발전과정

전통적 복지국가 사회정책에서 청년정책은 핵심적인 영역이 아니었다. 물론 청년 일부의 비행, 일탈, 청소년 범죄 등이나(Elliott et al., 1982; Bartollas et al., 1985) 학교에서 노동시장으로의 이행은 이전부터 정책적 관심사였지만(Gaskell and Lazerson, 1980; Will, 1984), 청년 일반에 대해 ‘취약집단’으로서의 정체성을 부여하는 접근은 아니었다. 취약집단으로서의 청년을 전제로 한 접근은 실업률 증가와 이중구조 심화 등 노동시장의 구조적 변화와 함께 나타났다(Eichhorst et al., 2013; Furling et al., 2017).

우리나라 역시 마찬가지였다. 우리나라에서 청년정책이 사회정책적 관심사로 부각된 것은 고용불안정이 심화된 IMF 시기부터였으며, 노무현 정부에서 본격화되었다(국무조정실, 2022). 노무현 정부는 청년실업대책 특별위원회를 설치하고 「청년실업해소특별법」을 제정하는 등 청년 일자리 정책에 초점을 맞추었다. 일자리를 중심으로 한 청년정책 방향은 이후의 정권들에서도 지속되었는데, 이명박 정부에서는 청년고용촉진특별위원회를 설치하고 「청년고용촉진특별법」을 제정하였으며, 박근혜 정부 역시 대통령 직속 청년위원회를 설치하는 등 유사한 정책방향을 지속하였다(이윤주 외, 2017; 김지경 외, 2019).

그러나 청년정책이 지나치게 일자리 정책에만 집중되어 있다는 점, 청년정책을 총괄하는 법적 기반이 부족하다는 점, 일관된 청년정책 추진체계가 미비하다는 점 등의 비판이 제기되었고(김기현, 2017), 이는 문재인 정부 「청년기본법」의 배경이 되었다. 「청년기본법」에서는 일자리 외에 주거, 복지, 사회참여 등으로 청년정책 범위를 확대하고, 청년정책조정위원회를 설립하여 거버넌스를 강화하였다(국무조정실, 2022).

청년정책은 중앙정부뿐 아니라 지자체에서도 활발하게 추진되었다. 오히려 중

양정부보다 앞장서서 청년정책을 선도한 것은 서울시로 2015년 청년기본조례를 제정하고 청년정책위원회, 네트워크, 협의체를 포괄하는 추진체계를 민관 협력 거버넌스 형태로 마련하였다. 이후 서울시는 청년수당, 서울형 청년보장제 등을 추진하였는데, 이 정책들은 중앙정부 청년정책으로 확대되거나 상당한 영향을 미쳤다. 서울시에 이어 2018년까지 모든 광역자치단체가 청년기본조례를 제정하고 청년정책을 추진하고 있다(국무조정실, 2022).

나. 서울시 청년활동지원사업과 서울청년센터 '오랑'

지자체가 주도한 청년정책 중 일반에게 가장 널리 알려진 정책은 서울시의 '청년수당'이다. 이 정책은 2015년 발표된 「2020 서울형 청년보장」 중 '설 자리' 보장인 '청년활동지원' 사업의 핵심 프로그램으로 시작되었으며, 사업내용은 이행기 청년의 다양한 활동을 지원하기 위해 6개월간 월 50만 원의 수당과 사회적 연계망을 지원했다(서울특별시, 2015).

이 사업은 출발부터 어려움을 겪었다. 청년활동지원사업의 도입을 추진한 서울시와 중앙정부 간 집권정당이 달랐고, 이들 간 갈등이 표출된 것이다. 서울시가 2015년 「서울형 청년보장」을 발표한 이후 주무 부처인 보건복지부는 2016년 반대 의사를 표명했고, 중앙정부와 협의가 이루어지지 않았다는 점에 근거하여 대법원에 집행정지를 신청했다. 같은 해 8월 서울시가 수당 지급을 강행하자 보건복지가 이를 직권취소하기도 했다.

청년수당을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 갈등은 2017년 중앙정부의 정권교체가 이루어짐으로써 해소되었다. 이후 청년활동지원사업은 그 대상자를 2017년 4천 9백 명에서 2020년 3만 2천 명까지 크게 확대하였다. 지방정부가 교체된 이후인 2021년과 2022년에는 그 역할을 조정하면서 대상자가 2만 명 내외로 축소되었지만, 여전히 도입 초기에 비해 큰 규모다. 사업의 범위 역시 마음건강지원사업(2018년), 청년센터 '오랑' 운영(2020년) 등으로 확대되었다.¹⁾

서울청년센터 '오랑'은 청년활동지원사업 운영 과정에서 도출된 필요성을 바탕으로 "① 청년을 대면할 수 있는 공간과 ② 청년의 삶에 대한 공감, 정책에 대한 이해가 갖춰진 '전담인력'의 필요성으로부터 시작된 청년정책 전달체계"이다. 청

1) 서울특별시 내부자료 참조.

년활동지원사업은 청년수당으로 대표되는 현금급여 외에도 청년대상의 다양한 서비스를 포괄하고 있었기에 이를 전달하기 위한 전달체계를 필요로 했다. 그러나 기존의 청년대상 서비스는 개별 부처에서 ‘교육’, ‘일자리’ 등 제한적 사업영역을 대상으로 운영되었기에 청년정책을 종합적으로 제공하는 전달체계가 부족했다. 이에 서울청년센터를 통해 청년감수성을 가진 전담인력이 정책을 전담함으로써 사업영역이 아닌 사람을 중심으로 다양한 취약성을 포괄하고, 청년의 사회적 자분을 지원하고자 한 것이다(정세정 외, 2020: 2장).

서울청년센터 ‘오랑’은 2020년 9월 9개 소로 시작하였으며, 2023년 5월 말 현재 15개 소의 센터가 운영되고 있다.²⁾ 프로그램으로는 상담서비스(‘상담 오랑’)를 기본으로 하고, 서울시 청년활동지원센터가 설계한 공통사업, 자치구 ‘오랑’에서 기획하여 운영하는 기획사업, 공간대여 사업 등이 있다. ‘오랑’은 「서울특별시 청년공간 설치 및 운영에 관한 조례」에 근거하여 민간위탁 방식으로 운영된다. 서울시는 조례 및 시행규칙에 따라 사업의 내용을 기획하고 예산을 배정하며 사업결과를 보고받는다. 그러나 ‘오랑’ 민간위탁계약의 당사자는 자치구와 ‘오랑’³⁾이며, ‘오랑’은 해당 자치구 주무부서로부터 행정지원 및 감독을 받는다.

‘오랑’의 목적이 “청년의 삶에 대한 공감, 정책에 대한 이해가 갖춰진 ‘전담인력’의 필요성”에 있으니 만큼 서비스를 전달하는 인력의 중요성이 크다. 자치구 ‘오랑’의 서비스 제공인력은 센터장 1명과 청년지원매니저 5명으로 구성되는데, 일선에서 서비스를 제공하는 인력은 청년지원매니저(이하 ‘청년매니저’ 혹은 ‘매니저’)이다. 청년매니저 대부분은 청년이다. 청년이 직접 서비스를 공급함으로써 서비스 제공자와 이용자의 이해와 공감을 넓힐 수 있기 때문이다.

청년매니저는 수탁계약 법인의 계약기간의 정함이 없는 정규직으로 채용되며 ‘서울청년센터 종사자 보수체계’ 규정에 따라 경력 및 업무특성을 반영한 호봉이 산정된다. 근무시간은 주 5일, 주당 40시간 근무를 기준으로 하나 공간 운영 특성상 토요일 및 야간에 근무하며, 이에 따른 대체휴무가 제공된다. 사회보험 및 근로기간에 따른 연차 제공 등 「근로기준법」 준수를 채용공고에 명시하고 있다. 다만 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」나 수탁기관 모집공고에는 ‘수탁기

2) 서울청년센터 ‘오랑’ 홈페이지(https://youth.seoul.go.kr/site/orang/center/center_orang, 접속일: 2023. 6. 12).

3) 동대문 ‘오랑’과 서초 ‘오랑’은 서울시에서 직접 위탁계약을 맺어 직영 운영한다.

관 노동자의 고용·노동조건 개선을 위한 노력'을 언급하고 있을 뿐 고용조건을 구체적으로 규정하고 있는 것은 아니기에 근로조건 준수에 대한 강제성은 높지 않다.

2. 서울청년센터의 정치적·제도적 맥락

가. 정치적 맥락 : 복지의 정치화와 당사자성

복지국가는 정치의 산물이다. 복지국가에 대한 정당정치이론(partisan politics theory)과 권력자원이론(power resource theory) 등이 설명한 것처럼 서로 다른 사회세력의 권력자원동원과 집권은 복지국가의 발전과 유형에 영향을 미친다(Hewitt, 1977; Korpi, 1986). 사회정책과 복지국가는 계급정치의 산물이다.

서구와 달리 한국에서 사회정책은 오랫동안 선거정치의 핵심의제로 부상하지 못했다. 친복지적 권력자원이 부족했고, 다수대표제-대통령제-양당제 정치제도에 서 정책보다는 지역 혹은 인물이 지배적 선거이슈였기 때문이다(김영순·여유진, 2011; 신광영, 2012). 2000년대 후반부터 시작된 '보편적 무상급식' 논쟁은 이와 같은 한국 복지정치사의 예외적 사건이었지만(신광영, 2012; 여지훈, 2015), 그 이후의 복지정치 역시 정당정치 이론의 예측대로 흘러가지 않았다. 2012년 총선과 대선을 거치며 보수정당이 복지의제를 신속하게 받아들인 결과 좌·우파를 구분하는 핵심의제가 되지 못한 것이다(송진미·박원호, 2014; 강병익, 2016). 정당 간 복지정책 차이가 선명하지 않기에 그에 따른 정당지지 양상도 뚜렷하지 않다(김성연, 2017; 김영순·노정호, 2017; 문우진, 2020).

청년정책은 정당 간 정책의 격차가 크지 않은 대표적 사회정책 영역 중 하나다. 청년정책은 2000년대 이후 불평등과 양극화를 배경으로 새로운 이슈로 부상했지만, 보수정당이 이를 발 빠르게 수용함으로써 2012년 대선 무렵부터 이미 정당 간 합의이슈로 자리매김했다(이지호·서복경, 2019). 여기에는 청년정책이 다루는 핵심적 과업인 청년의 노동시장 이행(transition)이 전통적으로 좌·우파 모두 중요시하는 '일자리' 문제와 관련이 깊다는 점도 작용했다.

그러나 지방정부 청년정책은 이와 조금 다른 양상을 보였다. 서울시 청년수당은 도입 당시부터 중앙정부와 심각한 갈등을 빚었으며, 그 배경에 중앙정부와 지자체

의 집권정당 차이가 있었다. 갈등 해소 역시 중앙정부의 정권교체를 통해 중앙-지방정부의 집권정당이 일치함으로써 이루어졌다.

이 같은 차이는 어디에서 비롯된 것일까?

첫째, 대통령제-다수대표제-양당제하에서 단일정당이 집권하는 중앙정부와 달리 지방정부의 경우 성격이 다른 두 정당이 서로 다른 층위(중앙과 지방, 혹은 광역과 기초)에서 교차집권할 수 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부, 혹은 광역과 기초자치단체의 집권정당이 서로 다를 경우 복지정책을 두고 갈등이 불거질 수 있다. 우리나라에서 복지정치 갈등이 가장 뚜렷하게 분출된 사례였던 보편적 무상급식과 서울시 청년수당은 모두 서로 다른 정당이 집권한 중앙-지방정부 갈등에서 비롯되었다(장석준·김두래, 2012; 신현두·박순중, 2018).

둘째, 서울시 청년활동지원사업의 형성과정 역시 주목할 필요가 있다. 서울시 청년활동지원사업은 정부 밖 행위자인 청년 사회운동과 정부 내 행위자인 서울시와의 협치를 통해 형성되었다(김지혜, 2019; 김영순·이태형, 2020). 그러나 시민단체와의 협치는 시민단체 활동가 출신이라는 박원순 전임 시장의 이력과 맞물려 지방정부 교체 이후 공격의 대상이 되었다. 새롭게 집권한 오세훈 서울시장은 ‘서울시 바로 세우기’라는 이름으로 전임 시장과 시민단체의 협력을 공격했고,⁴⁾ 진보성향의 청년활동가들이 적극적으로 참여했던 청년정책 거버넌스 역시 그 공격의 주된 대상 중 하나였다.⁵⁾ 이와 같은 공격이 민관협력 거버넌스를 구조적으로 변화시키는 수준은 아니었지만, 민간위탁 방식으로 거버넌스에 참여한 기관들의 위탁계약 안정성을 위협하는 요인이 되었다. 청년수당의 내용뿐 아니라 그 정책과정이 정당정치적 갈등의 재료가 된 것이다. 일자리 중심의 중앙정부 청년정책과 달리 서울시 청년수당이나 성남시 청년배당과 같은 지방정부 청년정책은 현금급여를 수반했다는 내용적 특성 역시 포퓰리즘 논쟁이나 정당 간 갈등의 배경이 되었다(최정은 외, 2020).

지방정부의 청년정책이 청년 사회운동조직의 활동 속에서 형성되었다는 점은 우리나라 청년정책의 또 한 가지 특성의 배경이다. 청년의 ‘당사자성’이 강조된 점이 그것이다. 청년수당은 서울시가 청년 당사자의 참여를 목적으로 구성한 거버넌

4) 머니투데이(2022. 12. 28). 「시민단체 보조금·위탁사업에 칼 뺀 서울시」. (<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022122812262669650>, 접속일: 2023. 1. 15).

5) 한겨레(2021. 9. 13). 「오세훈 “10년간 시민단체에 1조 원…서울시, ATM 전략”」. (https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1011468.html, 접속일: 2023. 4. 20).

스와 여기에 적극적으로 참여한 청년유니온 등 사회운동조직의 영향 속에서 형성되었다(김영순·이태형, 2020). 서울시 청년수당 도입 논의를 이끌어간 「청년정책위원회」의 각 분과 간사는 주요 청년 사회조직(청년유니온, 민달팽이유니온, 청년지갑트레이닝센터)이 담당했다(김지혜, 2019).

이 과정에서 청년 사회운동조직은 전략적으로 청년정책의 '당사자성'을 강조했다. 청년을 대표하고, 청년의 문제를 규명하고, 대안을 제시하는 데 있어서 청년 당사자가 중심이 되어야 한다는 것이다. 청년이 단지 정책대상이 아니라 정책의 주체가 되어야 한다는 시각은 청년정책의 중요한 맥락이었다(김선기 외, 2018). 실제로 '청년 당사자' 개념은 「서울특별시 청년 기본조례」에 명기되었고(제2조 기본이념), '청년의 참여 확대'라는 형태로 「청년기본법」에도 반영되었다(제15조 정책결정과정에서 청년의 참여 확대).

중전의 사회정책에서 '당사자성' 개념을 통해 당사자의 참여와 주체성을 강조한 대표적 사례로 장애인 정책을 꼽을 수 있다. '장애인 당사자주의'가 그것이다(조재훈, 2007; 김도현, 2012). 장애인 정책을 비장애인의 시각에서 설계할 때 장애인이 경험하는 문제를 제대로 이해할 수 없기 때문이다. 그러나 당사자로서 장애인과 청년에는 중요한 차이가 있다. 신체적·정신적 측면에서의 영구적 특성을 배경으로 하는 장애와 달리 청년은 생애주기의 특정 시기를 의미한다. 따라서 대부분의 사람들이 경험하지만, 필연적으로 일시적이다.

청년정책에서 '당사자성'의 강조는 청년정책의 전달체계에도 영향을 미친다. 일례로 본 연구의 분석대상이기도 한 서울청년센터 '오랑'에서 정책을 전달하는 주체는 청년매니저인데, 상당수의 '오랑'에서 신규인력 채용 시 연령적 특성을 조건으로 설정하고 있다.⁶⁾ 그런데 청년의 '당사자성'이 일시적이다 보니 연령적 특성의 강조는 이 역할의 '한시성'으로 이어질 가능성이 있다.

나. 제도적 맥락 : 위임복지국가와 민간위탁

복지국가 이론에서 정당정치이론이나 권력자원동원론을 비판적으로 검토하며

6) 실제 연령적 특성을 응시조건으로 하는지 여부는 지역 '오랑'에 따라, 채용 포지션에 따라 차이가 있다. 연령적 특성을 조건으로 하는 경우는 만19~39세를 설정하는 경우가 많다. 서울청년센터 '오랑' 홈페이지 공지사항 참조(<https://youth.seoul.go.kr/site/orang/board/notice>, 접속일 : 2023. 6. 12).

등장한 이론은 제도이론(institution theory)이다. 제도이론은 복지정치 행위자의 선택이 이들을 둘러싼 제도적 맥락에 따라 달라진다는 점을 강조했는데, 특히 역사적 제도주의에서는 제도적 경로의존성(path dependency) 개념을 중심으로 복지국가와 같이 일단 자리잡은 제도가 쉽게 변화하지 않는 까닭을 설명하였다(Pierson, 1993; Thelen, 1999).

1980년대 영국과 미국의 사례를 분석한 Pierson(1993)은 복지정책의 축소시기에 정당정치이론이나 권력자원동원이론의 설명력이 떨어지는 원인을 제도이론으로 설명했다. 그는 일단 특정한 정책이 제도화되면 그 제도의 지지자를 형성하고, 정책결정자의 인식에 영향을 미침으로써 긍정적 피드백 효과를 갖는다고 설명하였다. 이는 정치 행위자들이 복지 확대기에 ‘공적주장의 정치(credit-claiming politics)’를 펼치는 것과 달리 복지 축소기에 ‘비난회피의 정치(blame-avoidance politics)’에 골몰하는 원인이기도 하다(Pierson, 1996).

Pierson이 지적한 제도의 이해관계자 형성 및 정책결정자의 인식 형성이라는 측면은 서울시 청년센터를 둘러싼 제도적 맥락에서도 확인되는데 본 연구에서는 특히 ‘민간위탁’에 주목한다. 서울시 청년센터는 청년대상 사회서비스 전달체계다. 사회서비스 전달체계의 핵심은 “누가 전달하는가?”의 문제인데, 공공과 민간의 역할분담은 이에 관한 중요한 의사결정이다. 민간위탁은 정책의 결정과 전달을 공공과 민간이 나누어 책임지는 방식으로 전달체계를 제도화한다.

공공서비스 민간위탁에 관한 기존 연구들은 일반적으로 우리나라의 민간위탁 제도가 1980년대 이후의 작은정부론과 신공공관리론의 영향 속에서 1990년대 외환위기를 거치며 확산된 것으로 본다(김순양, 2004; 송광태, 2005). 이른바 신자유주의의 영향으로 민간위탁을 설명한 것이다. 그러나 사회복지 전달체계에 관한 연구들은 사회서비스 민간위탁의 역사는 더 길다는 점을 지적한다. 우리나라 사회서비스 전달체계에서는 적어도 정부수립 직후인 1950년대부터(이혜경, 1998; 김영중, 2012), 더 거슬러 올라가면 일제 강점기부터 사회복지 서비스 시설의 설치와 운영을 민간이 담당하고 정부는 규제나 지원에 머무는 방식이 나타났다(윤홍식, 2019: 581~582). 한국의 사회서비스에서 공급을 민간에 위탁하는 경향은 다른 행정서비스에 앞서 이루어졌고, 공공이 공급하던 서비스를 민영화한 것이 아니라 처음부터 민간이 공급해왔다(양난주, 2010).

사회서비스 민간위탁의 초기 역사에는 정부의 재정적·행정적 역량 부족이 영

향을 미쳤지만, 이렇게 형성된 제도적 경로는 이후의 정책결정자들이 민간위탁을 언제나 당연한 선택으로 받아들이는 배경이 되었다(김영중, 2017). 김영순(2021: 201)은 이를 '위임 복지국가(delegated welfare state)' 개념으로 설명한다. 위임 복지국가는 Morgan and Campbell(2011)이 공공 사회복지 프로그램을 민간에 위임하여 운영한 미국 복지국가의 특성을 설명한 개념이다. 미국도 신자유주의 시대 이전 국가 형성기부터 위임 복지국가 경향이 나타나 공공과 민간 행위자가 복지 제공에 복잡하게 혼합되어 관여하며 권한과 책임이 뒤섞이고 경계가 불분명해지는 문제가 발생하였다(Morgan and Campbell, 2011: 3~10).

서울시 청년정책은 한국의 '위임 복지국가' 위에서 설립되어 운영되고 있다. 서울시는 청년수당 사업의 시작부터 운영기관인 서울시 청년활동지원센터를 민간위탁했으며, 청년센터 '오랑'을 민간위탁 방식으로 운영한다. 민간위탁의 제도환경은 정부와 계약을 맺은 민간위탁 기관들이 청년정책의 '행위자'이자 '지지세력'이 됨으로써 Pierson(1993)의 설명처럼 정당정치 행위자의 교체에도 불구하고 정책을 유지하는 힘으로 작용하기도 한다. 그러나 다른 한편으로는 Morgan and Campbell(2011)의 지적처럼 권한과 책임의 불명확화를 초래할 수도 있으며, 이 점은 청년센터 노동자의 고용환경에도 영향을 미칠 것이다.

3. 서울시 청년정책의 정치적·제도적 맥락과 고용불안정

이상과 같은 서울시 청년센터를 둘러싼 정치적·제도적 맥락을 고용불안정 측면에서 간략히 종합하면 다음과 같다.

서울시 청년정책이 중앙정부와 지방정부 간의 정당정치적 갈등 속에서 출발했고, 이 갈등이 정당 간 타협이 아니라 중앙정부 집권정당 교체로 해소됐다는 점은 앞으로의 정당정치 변화가 정책의 지속가능성에 영향을 줄 수 있다는 것을 의미한다. 물론 청년정책이 적어도 중앙정부 수준에서는 합의이슈라는 점과 일단 확대된 복지정책은 쉽게 축소되지 않는다는 점은 정당정치의 영향을 제한한다. 그러나 정당정치적 상황이 사업의 지속가능성에 영향을 미칠 수 있다는 가능성은 그 자체로 청년센터 노동자가 스스로의 고용이 불안정하다고 인식하는 원인이 될 수 있다. 여기에 민간위탁이라는 제도적 맥락이 청년정책에 대한 지지세력을 만들어 경로 의존성(path dependency)을 형성하기도 하지만, 반대 정당에서 이를 시민단체

활동가 출신 시장을 대표하는 정책으로 인식할 때 오히려 정당정치 압력을 강화할 수도 있다.

청년정책 형성과정에서 등장한 청년의 ‘당사자성’ 역시 고용안정성에 영향을 미친다. 일례로, 청년매니저 채용 시 연령제한이라는 형태로 청년센터 노동자에게 영향을 미친다. 청년을 이해하고 공감하기에 청년이 서비스를 제공하는 것이 효과적이기 때문이다. 문제는 청년기는 한시적이라는 점이다. 어느 한 시점에 ‘청년문제에 공감하는 청년’은 시간이 경과함에 따라 청년기를 통과하고, 이때 ‘당사자성’은 청년정책 전달체계를 떠나야 한다는 압력이 된다. 청년기의 한시성이 고용의 한시성으로 이어질 수 있다.

민간위탁이라는 제도적 맥락 역시 고용불안정의 원인이 될 수 있다. 공공서비스 민간위탁은 정책결정, 재원공급, 규제·평가 주체와 서비스 관리·운영, 인력 채용·운영 주체를 분리한다. 이는 민간위탁기관 종사자의 고용에 간접고용의 성격을 부여한다. 민간위탁의 간접고용 성격은 위탁기관 근로자의 고용조건이나 고용안정성을 악화시킨다(신동윤, 2015; 정홍준 외, 2018).

청년센터 노동자들은 공공정책 전달체계에서 일하지만 이들의 직접 고용주는 민간위탁 법인이다. 청년센터 운영기관이 대체로 소규모 법인임을 고려하면 공공기관과 직접 계약을 맺는 경우에 비해 불안정한 고용관계가 될 것이다. 다만 서울시 청년센터는 그 인력을 대체로 정규직으로 고용하고 일정 수준 이상의 임금을 보장한다. 민간위탁 기관 근로자의 고용조건을 규제하는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」, 「서울시 행정사무의 민간위탁 관리지침」 등이 작용한 결과다. 따라서 서울시 민간위탁기관과의 고용계약관계는 비슷한 규모의 다른 기관과의 고용계약에 비해 안정적일 수도 있다.

민간위탁이라는 제도적 맥락의 또 다른 영향은 서울시와 수탁기관 간 계약에서 나타나는 불안정이다. 서울청년센터의 위수탁 계약은 2년 또는 3년에 불과하다. 청년센터 노동자가 수탁기관과 정규직 고용계약을 하더라도 서울시와 수탁기관 간 계약이 유지되지 않을 가능성이 있다. 이는 정치적 맥락과의 상호작용을 통해 악화될 수도 있다. 실제로 서울시장 교체 이후 서울시는 민간위탁 사업 구조조정에 나섰다,⁷⁾ 일부 민간위탁 기관에 계약만료를 통보하였다.⁸⁾

7) 한겨레(2022. 8. 8). 「서울시, 민간위탁 사업 구조조정 나서」. (<https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1053981.html>, 접속일: 2023. 6. 12).

민간위탁 기관이 계약만료 되더라도 고용승계가 이루어진다면 고용불안정이 발생하지는 않을 수도 있다. 서울시에서는 민간위탁기관 교체 시 '특별한 사정'⁹⁾이 없는 한 80% 이상의 고용유지 및 승계를 명시하고 있다(서울특별시, 2022: 50). 그러나 100% 승계는 아니라는 점, '특별한 사정'에 대한 예외를 두고 있다는 점 등은 민간위탁 노동자 입장에서 고용불안정의 요인이 될 수 있다. 게다가 지난 2021년 서울시에서는 소규모 민간위탁 기관에 대한 고용승계 의무를 완화하는 관리지침 개정안을 시행하여 이와 같은 우려를 더했다.¹⁰⁾

III. 분석방법

서울청년센터 '오랑'의 서비스 제공자인 청년매니저의 고용불안정을 정책적·제도적 맥락에서 분석하기 위해 질적 접근의 면접법을 자료수집 방법으로 채택하였고, 청년매니저를 대상으로 초점집단면접(Focus Group Interview : FGI)을, 센터장을 대상으로 개별심층면접(in-depth interview)을 병행하였다.

연구 참여자 선정기준과 접근방식은 다음과 같다. 2021년 기준 운영 중인 9개의 지역 '오랑' 중 수탁기관의 특성과 위탁계약 방식 등을 고려하여 네 곳의 기관을 먼저 선정하였다. 자치구 '오랑' 센터장을 대상으로 2021년 8~9월까지 약 두 달간 개별심층면접을 진행 하였으며, 개별심층면접을 통해 도출된 주요 주제와 쟁점을 바탕으로 각 센터장이 속해 있는 기관의 청년매니저와 초점집단면접을 실시하였다.

면접은 사전에 구성된 가이드라인을 바탕으로(Moser and Korstjens, 2018)

-
- 8) 레드앙(2022. 9. 29). 「서울시, 민간위탁 사업장 예산삭감-계약종료-폐쇄 수순으로」. (<http://www.redian.org/archive/165320>, 접속일 : 2023. 6. 12).
- 9) 특별한 사정의 예시 : 사회통념상 해당업무를 수행하는 것이 어려운 객관적 사유가 있다고 판단되는 경우, 서비스의 수요에 따라 운영되거나 고용승계를 하는 경우, 민간의 전문성 활용 등을 달성할 수 없다고 인정되는 등 사업의 성질상 고용승계가 어려운 경우, 수탁기관의 관리자나 고도의 전문성이 요구되는 사무 노동자, '사무종료, 사무운영 방식의 전환 등' 사정이 발생한 경우, 사정의 변경 등으로 인해 타 법령, 자치법규, 지침 등에 규정된 채용절차를 준수해야 하는 경우(서울특별시, 2022: 96).
- 10) 한겨레(2021. 10. 17). 「서울시 민간위탁기관 교체 때 고용승계 의무완화 확정」. (<https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1016769.html>, 접속일 : 2023. 6. 12).

회당 한 시간 반에서 두 시간가량 진행되었다. 사전에 준비한 면접항목은 ‘청년 사회서비스의 정체성과 서비스 성과의 평가방식’, ‘청년매니저의 근로조건 및 노동환경’, ‘역량강화 방안’, ‘민간위탁 전달체계’ 등의 하위 범주로 구성하였다.

연구자가 기관에 방문해 면접을 진행하였으며, 시작 전에 연구목적과 내용, 연구 참여를 철회하거나 중지할 권리, 개인정보 보호와 비밀유지 원칙을 서면으로 제공하여 설명하는 ‘고지된 동의(informed consent)’ 절차를 거쳤다. 네 곳의 ‘오랑’에서 각 센터장 및 매니저 3명이 연구에 참여하여 최종적으로 청년센터 센터장 4명, 매니저 12명, 총 16명이 개별심층면접 혹은 초점집단면접에 참여하였다. 연구 참여자의 정보¹¹⁾는 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구 참여자 정보

참여자	직위	주요 업무	참여자	직위	주요 업무
N01	선임 매니저	행정 총괄	N09	매니저	지역특화사업
N02	매니저	정보 집적	N10	매니저	회계·노무 관리
N03	센터장		N11	센터장	
N04	매니저	커뮤니티사업	N12	센터장	
N05	매니저	커뮤니티사업	N13	선임 매니저	지역자율사업
N06	매니저	종합상담	N14	매니저	종합상담
N07	센터장		N15	매니저	지역특화사업
N08	선임 매니저	회계	N16	매니저	정보집적사업

자료: 저자 작성.

면접은 음성파일로 녹음하여 녹취록으로 전사되었다. 전사된 녹취록은 검토 과정을 거쳐 ‘질적 내용분석(qualitative content analysis)’을 수행하였고(Weber, 1990), 질적 자료분석 패키지인 ATLAS.ti 9를 활용하여 자료를 관리하고 부호화(coding) 작업을 진행하였다.

11) 면접과정에서 연구 참여자의 성별, 연령, 노동시장 이력, 입직경로, 근속연수 등을 수집하였으나, 해당 정보를 조합하여 참여자를 식별하는 것을 방지하고자 직위 및 주요 업무 정보만을 제시하였으며, 이후 ‘IV. 분석결과’에 등장하는 인용구의 순서에 따라 번호를 재배치하는 등 참여자 보호조치를 취하였다.

IV. 분석결과

1. 정치적 맥락의 고용불안정 요인

가. 정책변화로 인한 고용불안정

서울특별시의 청년정책 서비스 전달체계인 청년센터 '오랑'과 청년매니저가 '복지정치'의 산물이라는 데에 연구 참여자들은 인식을 공유하였다. 이러한 인식은 2010년대 이후 청년정치에 대한 사회적 관심의 증가에 대한 체감과 더불어 청년수당 도입 등 '제도 내부자-외부자 간 협업'(김영순 · 이태형, 2020)의 과정을 참여자들이 직·간접적으로 지켜보았기 때문이다. 상당수의 연구 참여자들은 중앙정부와 지방정부의 집권정당이 바뀔 경우 서비스가 축소되지는 않더라도 정책방향과 내용이 급변할 가능성에 대해 우려한다.

“청년 관련된 판은 없어지지 않아도 그 선이 어떤 식으로 가느냐는 다 바뀔 거라고 봐요. 그래서 저희의 지위가 위태위태한 거고. 왜냐하면 저희는 사실 종합상담을 위주로 맨 처음에 설계가 됐는데, 근데 다음에 다른 정치권이 들어오면 종합상담보다는 다른 데 집중을 할 수 있는 거고.” (N01, 선임 매니저)

N01이 진술한 바와 같이 청년 사회서비스의 내용이 변함에 따라 기존 정책 기조에 따라 채용된 종사자의 직무와 고용안정성 역시 영향을 받는다. 또한 일선 종사자인 매니저들은 구청의 청년정책 담당부서와 협의과정에서 정책변화에 따른 사업변화를 체감한다.

“우리가 하고 싶은 것들이 있는데 구에서 이런 것들을 ‘안 좋아하는데’ 그러면 이것도 바뀌야 되는 거예요. 말도 바뀌야 되고. ‘이걸 안 합니다.’라고 대외적으로 얘기를 하고.” (N02, 종합상담 및 지역협력 담당)

제도 확립기라는 상황이 종사자에게 요구되는 숙련의 내용이 달라질 수 있다는 불안정성과 맞물릴 때 종사자의 직무에 대한 숙련을 쌓을 기회가 저해되며, 일차

리에 대한 만족도와 향후 직업전망 역시 위협받는다. 종사자는 자신의 직무내용과 직업적 전망을 '상상력'에 기대게 되며, 연구 참여자들은 이를 '가능성'이자 '불안정'으로 해석한다.

“새로 시도하는 거다 보니까 어떻게 보면 ‘가능성이 있을 수도 있겠다.’라고 다들 생각을 하고 있는 것 같아요. [중략] ‘청년 지원기관에서 혹은 청년정책에 관련된 일들을 5년, 10년 했더니 이런 기관에서 이런 식으로 하고 있구나.’라는 걸 볼 수 있는 뭔가 그런 것들이 좀 있어야, 좀 직원들 그리고 종사자들도 약간 그런 것들을 좀 느낄 수 있지 않을까. 그렇지 않기 때문에 지금 현재 본인의 미래와 이제 청년지원매니저를 결부시켜서 이야기하기가 상상력에 좀 의존해야 되는 그런 것들이 있지 않을까.” (N03, 센터장)

연구 참여자들은 종사자 역량의 중요성에 대해서는 모두 공감하지만 청년정책 서비스 혹은 청년 관련 공공부문에서 오랫동안 일하는 것에는 회의적이었다. 대인 서비스의 특성상 종사자의 업무역량은 청년정책 서비스의 질에 영향을 주기 때문에 광역 및 자치구(권역) 센터에서 체계적인 업무분장과 보수교육 등이 필요하다. 그러나 종사자들은 개인적으로 역량을 구축해야 하는 실정이며, 이것이 청년센터에서 종사자가 이탈하게 되는 주요한 이유 중 하나가 된다.

“청년지원매니저는 개인의 역량이 굉장히 좌우가 돼요. 일하는 거에. 그래서 아까 매니저님 말씀하신 것처럼 이 판에서 이탈하는 친구들이 굉장히 많고. 저는 항상 얘기하거든요. ‘저희 매니저님들이 잘라서 이만큼 잘하고 있는 거다.’라고 얘기를 해요. 그런데 잘라지 않으면 못해요. 개인의 역량이 굉장히, 그래서 그런 부분들의 체계나 이런 게 더 중요하다고 보고.” (N01, 선임 매니저)

나. 생애 주기적 불안정

서울청년센터 ‘오랑’은 청년 사회서비스를 확대하는 과정에서 광역센터에서 설계·기획하여 도입되었다. 청년정책을 전담하는 학문분과나 직능단체가 존재하지 않는 조건에서 유관분야에 종사한 경험자나 청년정책에 대한 이해가 높은 청년을 매니저로 채용하였다. 연구에 참여한 매니저의 연령대는 20대 중반에서 30대 초 중반이며, 이는 대다수의 ‘오랑’에서 공개채용 시 ‘20세에서 39세’까지로 지원가능 연령을 명시한 결과이다.

연구에 참여한 매니저들은 자치구 '오랑'에 근무하기 전 사회복지관, 시민단체 등 비영리 부문에서 근무했거나, 청년지원 관련 기관에서 뉴딜 일자리 등 계약직으로 일했던 경력이 있었다. 일부는 홍보회사, IT 스타트업 등 영리 민간부문에서 근무하다가 '오랑'으로 이직하였다. 이 밖에도 서울시 청년활동 지원 프로그램인 청년수당 등의 참여를 계기로 활동을 지속하다 이후 공개채용을 통해 입사한 참여자도 있었다.

연구 참여자들은 비영리 부문이 영리기관에 비해 사회적 가치를 추구할 수 있다는 점, 청년정책 서비스에 대한 관심 등의 이유로 입사를 고려하였다. 사회적 가치를 추구하거나 사회서비스 공급에 대한 관심과 더불어 이들이 매니저가 되기로 선택한 이유로 '당사자성'을 들었다. 센터의 사업운영 매뉴얼에서도 "청년이 정책의 수요자에 머무르지 않고 공급자로서 중추적 역할"을 한다는 점을 청년정책 형성과정의 주요 특성으로 제시한다(서울시청년활동지원센터, 2020: 9). 연구 참여자들은 '당사자성'을 '청년으로서 또래 청년에게 정책 서비스를 제공'한다는 것에 의미를 두는 것에서 나아가 동료의식과 수평적 조직문화의 근거로 삼는다.

“저는 이 수평적인 관계가 되게 좋아요. **같은 청년으로 정말 당사자성을 띠고** 이제 같이 일을 하고 있기 때문에 **‘서로 지켜 줘야겠다’**는 그 마인드(mind) 자체가 너무 좋아서, 저는 그 환경은 어디보다 좋지 않나.” (N04, 커뮤니티 사업 담당)

종사자가 이해하는 '당사자성'은 거시적 차원에서 정책형성 주체로서의 청년을 지칭하는 청년정책 의제 설정기의 개념에서 더 나아가, 청년정책 서비스를 제공하는 작업장에서 공유하는 동료의식으로 확장된다. 동시에 연구 참여자들은 '당사자성'을 청년 노동자의 노동조건을 평가하는 틀로 설정한다. 참여자 N04뿐만 아니라 초점집단면접을 진행한 모든 그룹에서 '당사자성'에 대한 이해를 아래와 같이 포착할 수 있었다.

“청년인구 대비 **근무하는 청년지원매니저는 너무 적다** 이런 게. 네, 그래서 좀 어, 한창 뭔가 프로그램 많이 돌릴 때는 신체적, 정신적으로 막 힘든 것도 있고. 이 생각도 했던 것 같아요. **‘우리도 청년인데’ 막 이런 생각을** 좀 많이 하는 것 같아요. 어떻게 보면 **우리가 제공을 하긴 하지만 우리도 어떻게 보면 청년이라고** 저는 생각해요.” (N05, 커뮤니티 지원 사업 담당)

연구자는 연구 참여자들에게 ‘어떤 청년에게 청년매니저를 직업으로서 추천할 수 있는지’ 질문하였다. 대부분의 연구 참여자들은 ‘사회공헌 영역에서 활동을 해 보고 싶으며’, ‘업무 기획에서부터 종결까지 모든 과정을 경험해 보고 싶은’ 청년에게 진입을 권장한다고 답하였고, 청년매니저가 ‘실패에 대한 리스크가 크게 없으면서 다양한 경험을 해 볼 수 있고, 그 경험을 자신의 자산으로 오롯이 남길 수’ 있기 때문에 20대 중반에서 30대 초반의 사회 초년생에 적합한 일자리라고 평가한다. 반면, 선임매니저인 N01은 이와 반대의 의견을 내놓았다. 청년매니저 일자리는 ‘비영리조직 활동가와 영리기업 직원의 업무특성’을 모두 가지고 있기 때문에, 양쪽 부문이 요구하는 역량과 조건을 모두 갖춘 사람이 ‘견딜 수 있다’고 평가한다.

“25살 이하 저는 추천 안 해요. 저는 어느 정도, 그러니까 **직장을 다녀 본 사람. 직장을 다녀 보거나 아니면 비슷한 활동을 해 본 적이 있는 사람이** 여기를 와야 견딜 수 있다고 보거든요. 사실 이 분야에서는. 왜냐하면 이제 뭐지. 아까 말씀하신 것처럼. 비영리 벤처이다 보니까 사명감도 있어야 되고 그렇다 보니까 **인센티브(incentive)**나 이런 거는 상당히 적고 그러니까 **사명감이라는 그 이쁨하에 굉장히 많은 일들을 해야 되고**, 근데 그게 활동가와 또 달라요. 활동가랑은 또 다르고 **활동가가 원하는 이 분야에서 원하는 활동을 할 수 있지만, 저희는 직장인이기 때문에 활동가의 좋은 점과 직장의 좋은 점이 다 섞인 거라고.**” (N01, 선임 매니저)

연구 참여자들은 ‘오랑’ 종사자인 청년매니저가 다양한 역량을 바탕으로 여러 가지 업무를 동시다발적으로 수행함에도 고용안정성, 임금수준, 근로시간 등의 처우는 열악하다는 인식을 공유하였다. 이러한 조건에서 연구 참여자들은 이 일자리를 ‘사회 초년생’에게 적합한 ‘첫 직장’ 혹은 다음으로 넘어가기 위한 ‘징검다리’로 인식하고 있다. 전술한 바와 같이 자신의 직업전망을 ‘상상력에 의존’해야 하는 종사자는 이직 혹은 전직의 가능성을 상시적으로 고려한다.

“사실 저는 여기서 일하면서 그래도 **한 번도 제대로 집중을 못하겠는 거예요. 왜냐하면 어떻게 될지 모르니까. 어쨌든 어떻게 될지 모르니까 나는 미래를 계속 준비해 나가야 되고, 그러니까 계속 끊임없이 뭔가 공부를 하거나 시험을 준비하거나 계속 이런 식으로 일을 하게 돼서.**” (N06, 종합상담 담당)

‘당사자성’을 기반으로 서비스를 제공하는 종사자가 청년기를 벗어나게 되었을

때 다음 직장에서 활용할 수 있는 숙련과 경력을 보장할 수 있는지가 생애과정상 불안정의 상쇄 가능성을 결정하는 요인이 된다. 매니저들뿐만 아니라, 센터장들 역시 이와 유사한 인식을 공유하였다. 연령 증가에 따른 생애과업 변화나 정체성 변화는 일선 종사자뿐만 아니라 센터장에게도 적용된다.

“청년센터의 특징상 저는 **센터장이 오래 있으면 안 된다**고 생각해요. 그래서 원래는 이제 이런 경험치와 역량을 갖추신 분들, 특히 선임 매니저님분들이 이제 많이 계시니까 이분들이 **세대교체가 조금 빨라져야 된다**고 개인적으로 생각하는데, 그럼 이분들한테 어떤, **안정성과 또 좀 반대되는 얘기일 수도 있겠어요.**” (N07, 센터장)

집합적 수준에서 ‘청년세대의 당사자성’은 서비스 제공에 큰 이점으로 작용할 수 있다. 그러나 종사자 개인에게 ‘당사자성’은 언젠가는 자신이 하고 있는 일에서 ‘물러나야 하는 ‘세대 은퇴’를 의미할 수 있다. 이에 대해 일부 연구 참여자들은 ‘당사자성’ 개념을 전 연령대로 확장하는 방식으로 ‘당사자성’을 유지하면서도 ‘고용안정성’을 보장하는 것을 대안으로 제시한다.

“우리가 청년이었지만 앞으로는 장년이 될 거고, 장년이 될 거면, 그러니까 진짜 어쨌든 **장년부터 ‘50플러스센터’ 이런 것들이 있잖아요.** 그럼 그런 쪽으로 뭔가 연계가 되게끔. 차라리 진짜 여기를 공무원으로 뽑아서 **고용의 안정성을 가져가면서 그런 식으로 순환 모집을 하면 되지 않나**라는 생각이 갑자기 들어요. 거기서도 하는 일은 분명 비슷할 거거든요. **프로그램을 기획하고, 또 안내하고 대상자가 또 또래가 되면 내가 장년이 되면 또 장년을 대상으로도 뭔가 해 줄 수 있지 않을까.**” (N08, 회계 및 공간사업 담당)

2. 민간위탁의 제도적 맥락

이 절에서는 ‘공공서비스 민간위탁’이라는 제도적 체계가 종사자의 고용안정성을 직접적으로 위협하는 과정과 함께 근로시간, 임금수준 등 일자리 질을 가늠할 수 있는 지표를 통해 민간위탁 제도가 종사자의 고용안정성을 어떻게 저해하는지 탐색한다.

가. 민간위탁 기관과 매니저 간 고용계약의 불안정성

민간위탁 방식으로 제공되는 공공서비스 부문에서 종사자의 고용안정은 서울청년센터 ‘오랑’만의 문제는 아니다. 서울시는 위탁법인 재계약 시 고용승계에 관한 사항을 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 명시하고 있으나, 고용안정에 대한 종사자의 불안감을 인터뷰 과정에서 포착할 수 있었다. 연구 참여자들은 고용불안과 종사자의 잦은 교체가 장기적으로는 서비스 질에도 부정적인 영향을 끼칠 것이라고 예상하였다. 불안정한 고용이 업무에 집중하는 것을 방해하고, 청년매니저를 출발점으로 자신의 경력을 설계하고 전망을 수립하기 어렵게 만든다.

“처음에는 ‘그래도 다 나한테 도움이 되니까’ 하면서 열심히 했는데, 요새, 네 요새 드는 생각은 뭔가 어차피 그 자꾸 판생각을 하게 되는 거예요. **‘어차피 이제 여기서 계속 일을 못하니까.’** 계속 일을 못한다는 게 이제 그만 나가고 싶을 때까지 일을 할 수 없는 상황이 될 확률이 굉장히 높으니까. [중략] 저도 여기서 정년까지 일할 생각은 없고 청년기관이니까 저도 그런 생각은 없지만, 그래도 내가 어느 정도까지 도전해 보고 싶은 거 하면서 내가 할 수 있을 만큼까지는 일을 하고 싶은데, 그 기회조차 주어지지 않는 거, 근데 그건 좀 다르다고 생각을 하거든요.” (N06, 종합상담 담당)

매니저는 서울시에 직접 고용된 것은 아니지만 서울시와 위탁법인의 협약에 따라 수탁법인의 정규직으로 고용되어 있으며, 일선 종사자도 이에 따라 근로계약을 맺는다. 그러나 대부분의 종사자들이 이러한 근로계약 형태를 정규직으로 인식하지 않으며, 이에 대해 참여자 N06은 자신의 고용형태를 종사자의 역량강화와 서비스 질 향상을 어렵게 만드는 ‘뭔가 이상한 정규직’이라 칭한다.

“정규직으로 일단 보장이 되어야 일을 이제 자기도 스스로 계속 배우면서 **뭔가를 배워 나가면서 내 역량을 내 스스로 쌓아 나가면서 발전시키고, 그럼 더 좋은 프로그램도 나오고, 좋은 상담이 될 수도 있고** 그런 식으로 될 거라고 생각을 해서, 저도 그 ‘또래 상담사’ 얘기 나왔을 때 청년센터가 세워질 때 그런 식으로 되게 많이 어필을 하려고 했지만, **정규직이 되긴 됐는데 뭔가 이상한 정규직이에요.**” (N06, 종합상담 담당)

나. 민간위탁기관 재계약 여부에 따른 불안정

민간위탁에서 위탁기관이 변경되더라도 80% 이상의 고용승계를 하도록 하나 조례상 임의규정에 따른 권고사항에 불과하며¹²⁾, 이에 대해 연구 참여자들은 민간 위탁의 계약기간이 유발하는 고용불안에 대해 체감하였다. 이 외에도 고용이 승계 되더라도 수탁기관의 방향성이 바뀌는 경우 실질적으로는 직무 수행을 지속할 수 없을 것이라는 불안감을 안고 있었다.

“○○○에서 넘어올 때도 저희는 정규직이라고 얘기를 듣고 왔는데, 그렇지 않은 세팅으로 되어 있기도 했고, [중략] 저희가 배운 노하우와 익힌 것들이 어쨌든 저희가 예를 들어 위탁이 끝나서 계약이 끝나고 다른 위탁이 오면 거기도 다시 시작해야 되는 환경이 되는 거죠. 그런 것들도 사실 되게 큰 문제 중에 하나라고 생각 들긴 해요. 저희의 안정성도 문제지만 전체적인 걸로 봐도 그냥 휩 날아가는 느낌이 좀...” (N08, 회계 및 공간사업 담당)

매니저는 기관과 서울시의 위탁계약이 자신의 고용안정성과 일자리의 질에 영향을 미치기 때문에 개인 실적뿐만 아니라, 위탁기간 연장과 관련된 기관 차원의 실적까지 고민하게 된다.

“저희는 위탁업체고 이 일을 하다가 재계약을 한 번 더 하고, 그리고 나서 또 평가를 받고, 이 계약의 계약을 연속으로 하는 과정이고 [중략] 실적이 조금이라도 미달할 경우에는 이게 나중에 우리의 재계약 반영 평가를 할 때 어떻게 영향을 미치게 될까.” (N09, 지역특화사업 담당)

임금수준은 근로자가 담당하는 업무의 내용과 근로자의 연차, 그리고 초과근무 등에 따라 정해지기 때문에 임금의 절대 액수만으로 일자리의 질을 평가할 수는 없다. 그러나 민간위탁에서는 인건비를 포함한 예산의 총액이 고정되어 근로자의 경력을 임금수준에 반영할 수 없어 ‘초년생’ 수준으로 인건비가 제약된다.

“사실 작년보다 저희는 수당을 내렸어요. 심지어 호봉도 저는 내렸어요. 이게 인건비가 1년씩 호봉이 올라가는 걸 다 해 드릴 수 없어요. 사업비가 균일하기 때문에. 그

12) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제15조(수탁기관의 의무) ⑨ 수탁기관은 수탁사무를 수행하는 근로자의 고용·근로조건 개선을 위해 노력하여야 한다. <신설 2014. 5. 14., 2017. 1. 5., 2019. 3. 28.>

럼 이진 장기적으로, 그럼 우리 다. **계속 제 살 깎아먹는 일**을 하고 있는 건데, 그런 일자리를 청년들한테 제공할 수 없죠.” (N07, 센터장)

예산계약으로 인해 추가적으로 인력을 채용하거나 수당 및 호봉을 산정하는 것이 불가능함이 종사자들의 동기저하로 이어질 수 있다.

“이제 업무가 많아서 추가로 인력이 더 들어오면 좋겠다는 생각이 드는데. **다른 인력이 들어와도 드릴 수 있는 예산이 없으니까**. 또 그게 또 업무가 또 각각 이제 개인의 업무가 가중이 되고 계속 그게 반복인 것 같아요.” (N10, 회계 및 공간관리)

대다수의 매니저와 센터장들은 위탁계약 종료 및 수탁법인 변경에 따른 불안이 실재한다고 보았다. 센터장들은 매니저들의 고용안정 혹은 이직을 위해 아래와 같이 나름의 대응전략을 구사한다.

“매니저님들께서는 좀 대체 불가, 당장은 불가하게끔 해서 모든 영역에서 조금 더 매니저님들이 외부적으로 노출이 되시고 좀 네임 벨류(name value)가 쌓이시게끔 해 드리는 거를 저는 혼자 생각은 하고 있어요. [중략] ‘이 프로그램은 이 둘 아니면 대체 못하겠네.’ 수탁 법인이 혹시나 바뀌더라도 ‘이 업무를 계속하려면 (해당 매니저들을) 끌고 가야겠네요.’ 그런 어떤 업무적인 자산을 만들어 드리고 싶어요, 저는 개인적으로. 그래서 제가 해 드릴 수 있는, **고용안정성을 제도적으로 제가 보장해 드릴 수는 없으니까**” (N11, 센터장)

짧은 민간위탁 기간으로 인해 센터장은 센터운영에 대한 전략과 함께 종사자의 고용불안에 따른 향후 전망까지 고려한 운영전략과 업무배치 전략을 고민한다. 이러한 센터장의 전략은 유연안정성(flexicurity)의 안정성 전략 중 ‘직장안정성(job security)’에서 ‘고용안정성(employment security)’으로의 방향전환과 유사하다(Wilthagen, 1998). 근로자가 수탁법인이 변경되어 같은 직장에 머무르지 못하는 못하더라도 경력과 숙련을 바탕으로 유사한 일을 할 수 있게 지원한다는 것이다. 매니저들 또한 개인의 역량강화를 통해 고용안정성을 확보하거나, 안정성이라는 가치를 우선순위에 두지 않는 방식으로 대응한다.

“저는 계획을 세우지 않고 일하거든요. 저는 계획이 없어요. [중략] 당장 내 앞에 딱 친 일들만 내 일들만 그냥 주체적으로 잘 쳐내고 정말 잘하려고 욕심을 내다 보면 그냥 그것들이 쌓이고 쌓이고 쌓여서 다시 저한테 돌아올 거라고 믿거든요. [중략]

저는 일로써 제 자아실현을 하는 사람은 아니에요. 저는 일 외에 다른 것으로 자아실현을 하는 사람이에요. 다만 일을 너무 잘하고 싶어요. 왜냐하면 정말 단도직입적으로 말씀드리면, **일을 잘해야 그게 제 연봉이 되고, 제 경력이 되고 제 평판이 된다는 걸** 너무 잘 알기 때문에 그냥 눈앞에 일, 펼쳐진 일들을 너무 잘하고 싶어요.” (N09, 지역특화사업 담당)

민간위탁의 제한된 인건비 예산은 정규직의 노동환경에도 영향을 미친다. 코로나 시기 종사자의 '야간 및 주말근무'라는 쟁점이 그 예이다. 자치구 '오랑'의 평일 운영시간은 오전 10시부터 오후 10시까지이며, 토요일에도 오후 6시(일부 '오랑'은 오후 10시)까지 운영한다. 이는 주 6일 기준 68시간 동안 '오랑'이 개방되어야 함을 의미한다. 센터장을 포함한 정규인력 6명의 주당 근무시간은 40시간이라는 점을 감안할 때, 이들이 정규 근무시간 내에 이용자 응대, 종합상담, 커뮤니티 지원 프로그램, 각종 행정업무 및 사업계획 토론 등을 모두 수행하는 것은 불가능하다.

인터뷰에 참여한 기관은 정규인력을 평일 주간과 토요일에 우선적으로 배치하고, 서울시 청년일자리사업인 '청년일자리 1,000개의 꿈'이나 서울시 및 자치구의 '뉴딜일자리'에서 파견된 기간제 근로자나 외부용역 근로자를 야간과 주말 시간에 배치하는 방식으로 대응하고 있었다. '오랑' 내 부족한 인력에 대해서는 예외 없이 서울시 직접일자리사업(청년일자리 1,000개의 꿈)을 통해 편제된 인력이나 외부용역을 통해 보충하고 있었다.

'오랑' 운영을 감독하는 광역단위 주무부서인 서울시청년청¹³⁾은 주말 및 야간에 최소 1명의 정규인력(매니저)을 배치하는 것을 원칙으로 한다. '오랑' 개관 초기에는 정규인력인 매니저가 교대제로 근무하였으나, 이러한 방식은 종사자의 일·생활 균형을 저해할 뿐만 아니라 기관운영을 위한 사업토론 및 업무 점검을 어렵게 한다. 또한 야간 및 주말에 비정규인력을 배치하게 되는 과정에서 기간제 근로자의 업무수행 범위에 대한 문제도 발생한다.

“시나 이런 쪽에서는 '일자리를 주는 것도 업무경험을 쌓아야 하는 거기 때문에 그냥 앞에만 그렇게 데스크 관리라는 걸로만 사람을 배정하는 거는 업무의 취지에 맞

13) 2023년 현재 서울시청년청은 서울시 미래청년기획단으로 명칭 및 직제가 개편되었으며, 본 연구에서는 조사시점(2021년 9월) 명칭을 사용하였다.

지 않는다.’라고 이제 이야기를 하시죠. 그런데 그것도 인정되지만 현장에서는 오히려 ‘거기(데스크)를 담당해 주는 분이 있어야 안이 돌아가는 건데, 이 역할을 같이 하라고 하는 거는 문제가 좀 있다.’라고 했죠.” (N12, 센터장)

기간제 업무를 비롯한 비정규 일자리는 사업 운영상 특정 시기 혹은 특정 사업을 위해 필요한 인력을 충원하기 위한 취지로 배치된다. 그러나 상시적으로 필요한 일자리를 기간제 인력으로 충원해야 할 때 자치구 ‘오랑’의 운영주체는 이들의 업무범위와 권한을 설정하기 곤란한 상황에 놓여 있었다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 서울시 청년센터를 둘러싼 정치적·제도적 맥락이 청년센터 노동자의 고용불안정을 어떻게 구성하는지 일선 종사자인 청년매니저와 센터장의 경험을 탐색하였다. 분석결과 연구 참여자들은 청년정치의 산물로서 청년 사회서비스의 도입과 확립이라는 정치적 맥락과 ‘민간위탁’이라는 제도적 맥락의 중첩 속에서 고용불안정을 경험하고 있었다.

청년정치의 산물로서 청년정책은 정치적 상황에 따라 변화될 수 있다. 상당수의 연구 참여자들은 중앙정부와 지방정부의 집권정당이 바뀔 경우, 정책 방향과 내용 변화가 자신의 직무와 고용에 미칠 영향을 우려한다. 청년정치의 특성 중 하나인 ‘당사자성’ 역시 종사자의 입지를 위협한다. 청년매니저 본인이 청년기를 경과할 때 ‘당사자성’은 ‘생애주기에 따른 고용불안정’의 원인이 된다.

민간위탁이라는 운영방식 역시 제도적 위협으로 작용한다. 개별 종사자가 위탁 법인에 정규직으로 고용되더라도 계약기간 종료와 위탁기관 교체에 따른 고용승계 문제라는 불안정성을 해소할 수 없다. 한 연구 참여자의 ‘이상한 정규직’이라는 표현이 이들의 상황을 잘 드러낸다. 민간위탁 구조에서 형성된 인력부족에 대한 대응은 ‘이상한 정규직’들의 초과근무를 강요하거나 이상한 정규직에도 미치지 못하는 파견 혹은 기간제 공공일자리를 만들고 있다.

〈표 2〉는 이상과 같이 청년매니저가 겪는 고용불안정을 요약한 것이다. 청년정책의 정치적 맥락인 청년정치는 집권정당 변화와 관련된 ‘정치적 불안정’ 및 ‘당사

〈표 2〉 청년센터 노동자의 4중 고용불안정 요인과 대응 현황

	고용불안정 요인	대응현황
청년 정치	1-1) 정치적 불안정 : 중앙 및 지방정부 정권 교체 시 정책변화로 인한 불안정	-
	1-2) 생애주기적 불안정 : 청년정책의 '당사자성'에서 비롯되는 불안정	-
민간 위탁	2-1) 고용계약 불안정 : 민간위탁기관과 매니저 간 고용계약의 안정성 문제	정규직 고용조건 및 공무원 수준 임금설정으로 상당부분 해결
	2-2) 위탁계약 불안정 : 민간위탁기관의 재계약 여부에 따른 불안정	고용승계 규정 있으나 불완전한 보호

자료 : 저자 작성.

자성'과 관련된 '생애주기적 불안정'의 원인이 된다. 다른 임금근로자와 마찬가지로 청년매니저는 직접 고용주인 수탁법인과의 고용계약 관계에서 불안정을 겪을 수 있지만, 민간위탁이라는 맥락은 그 위에 고용주와 서울시 간의 위탁계약에 의한 간접고용의 불안정을 더한다.

민간위탁에 따른 불안정에는 나름의 제도적 해법이 제시되어 있다. 서울시는 민간위탁 계약 시 위탁기관의 고용조건에 대한 규정을 둬으로써 '고용계약 불안정'을 완화시키고 있다. 또한 민간위탁기관 교체 시에도 고용승계 규정을 둬으로써 '위탁계약 불안정'에 대응한다. 그러나 실제 청년매니저와의 인터뷰 과정에서 드러난 것은 이 장치들이 민간위탁이 가져오는 불안정을 완전히 해소하지는 못한다는 것이다. 민간위탁의 간접고용 성격은 위탁기관과의 계약 안정성의 의미를 절하하는 요인이 되고 있으며, 고용의 승계는 조례상 임의규정일 뿐이다.

민간위탁에 따른 불안정이 해소되지 않는 것에는 청년센터 특유의 역사적 경로인 청년정치의 영향이 작용한다. 서울시 청년정책의 형성과정은 제도 내·외부의 행위자 간 협업구조 자체가 특정 정치인의 상징이 되는 결과를 가져왔으며, 서울시 시장 교체 이후 민간위탁사업에 대한 '구조조정'은 민간위탁이라는 제도적 구조가 청년정치의 맥락에서 위협받게 됨을 잘 보여준다. 반대로 청년정치의 영향 역시 민간위탁이라는 제도적 맥락의 영향을 받는다. 만약 청년센터가 서울시 내부 조직으로 구축되어 청년센터 매니저가 공무원이나 공무원 근로자의 지위를 가지고 있었다면, 정치적 변화가 나타나더라도 그것이 고용 자체를 위협하는 것으로 여겨지

지는 않았을 것이다.

민간위탁은 행정기관의 기능 일부를 민간에 위탁함으로써 행정의 효율성을 확보하는 것을 목적으로 한다. 그러나 우리나라에서 민간위탁, 특히 사회서비스의 민간위탁이 이와 같은 고려 위에서 이루어지고 있는지는 의문이다. 제II장에서 살펴본 것처럼 민간위탁은 우리나라 사회서비스의 형성 초기부터 당연한 선택으로 받아들여져 왔고, 제도적 경로의존성을 발휘해왔다. 그러나 본 연구에서 살펴본 것처럼 민간위탁 구조는 오히려 청년센터 종사자의 고용을 위협하고 있다. 민간부문 근로자라는 지위는 청년매니저가 내담자에 대한 충분한 정보를 바탕으로 상담을 제공하는 데도 제약으로 작용한다. 개인정보 열람이 제한되기 때문이다. 우리나라의 고용복지플러스센터를 포함하여 대부분의 국가에서 종합적인 취업상담을 제공하는 원스톱 서비스 센터들이 공공부문의 직영으로 운영되고 있다는 점은 청년센터의 제도적 구조에서도 고려가 필요한 요인이다.

민간위탁이라는 제도환경 안에서 청년센터 종사자들의 고용불안정을 완화할 수 있는 방안도 있다. 면접조사 참여자 상당수가 언급한 ‘경력과 숙련의 형성’이 그것이다. 하나의 직장에 오래 머무는 것이 반드시 청년들의 선호에 부합하는 것은 아니다. 오히려 자신의 현 직장에서의 경험을 기반으로 이직을 포함한 성장의 기회를 갖는 것이 청년 노동자의 선호에 근접한다. 한 연구 참여자가 언급한 것처럼 청년센터에서의 경험이 다른 유형의 사회서비스 기관에서 경력과 숙련의 신호로 받아들여진다면 ‘민간위탁’과 ‘당사자성’으로 인해 현 직장에서 머무는 기간이 제한적이라도 불안정으로 느껴지지는 않을 것이다. 직장안정성(job security)에서 고용안정성(employment security)으로의 전환이다.

이를 위해서는 개별 민간위탁기관을 넘어 청년대상 사회서비스 전체, 나아가 고용센터, 지자체 일자리센터, 새일센터, 중장년일자리센터 등을 포함하는 공공부문의 다양한 사회서비스 전달체계를 포괄하는 숙련과 직무의 사다리 형성이 필요하다. 물론 서비스 대상에 따라 서로 다른 숙련이 요구되겠지만, 이는 비교적 단기간의 직업훈련을 통해 획득할 수 있다. 예를 들어 청년센터 매니저가 일정 기간 종사한 후 단기간의 교육훈련의 거쳐 기존의 경력을 인정받으며 고용센터에서 일할 수 있는 체계가 마련되어 원활하게 작동한다면, 민간위탁과 ‘당사자성’이 만드는 고용불안정을 완화함은 물론 공공부문 서비스 전달인력의 육성체계가 형성되어 전반적인 서비스 질 역시 향상될 수 있다.

청년정책의 '당사자성'이 청년대상 사회서비스 영역 종사자의 일자리에까지 영향을 미치는 현재 상황은 그 자체로 바람직하지 않다. 내담자인 청년으로서는 같은 청년이 마음을 터놓기 편한 측면이 있겠지만, 경력을 통해 형성된 숙련이 사장되는 결과를 낳기 때문이다. 게다가 생애주기 특정 시기에 해당하는 청년의 '당사자성'은 자칫 잘못하면 연령차별로 이어지고, 오랫동안 청년정책 전달체계에 고용된 종사자가 청년연령을 지나며 그 연령차별의 대상이 될 우려도 있다. 이를 고려한다면 청년센터에서 충분한 숙련을 쌓은 매니저에게 해당 센터에서 뿐 아니라 서울시나 광역센터 등에서 다른 매니저를 지원하고 교육하는 역할을 부여함으로써 숙련의 활용도를 높일 필요가 있다.

참고문헌

- 강병익(2016). 「보수주의 정당의 복지국가 전략 : 영국과 한국의 보수주의 복지 정치」. 『한국정치연구』 25 (2) : 145~174.
- 국무조정실(2022). 『청년 정책백서』.
- 김기현(2017). 「청년 정책의 현황 진단과 개선 방향」. 『보건복지포럼』 (244) : 54~68.
- 김도현(2012). 「장애인 당사자주의의 비판적 이해를 위하여」. 『뉴 래디컬 리뷰』 (52) : 172~190.
- 김보름 · 김민수(2022). 「청년의 삶의 만족에 대한 기본소득의 영향에 관한 연구-성남시 청년배당을 중심으로」. 『사회복지정책』 49 (2) : 71~99.
- 김선기(2016). 「'청년세대' 구성의 문화정치학 : 2010년 이후 청년세대담론에 관한 비판적 분석」. 『언론과 사회』 24 (1) : 5~68.
- 김선기 · 옥미애 · 임동현(2018). 「사회운동론의 관점에서 정책거버넌스 현상 읽기 : 청년당사자운동의 정치적 기회구조 분석을 중심으로」. 『한국언론정보학보』 (90) : 7~43.
- 김성연(2017). 「20대 총선에서 정책 투표의 영향 : 안보와 복지 이슈를 중심으로」. 『한국정당학회보』 16 (3) : 47~78.

- 김순양(2004). 「지방정부 행정서비스의 민간위탁 시스템 분석: 복지서비스를 중심으로」. 『사회보장연구』 20 (2) : 27~56.
- 김영순(2021). 『한국 복지국가는 어떻게 만들어졌나?』. 학고재.
- 김영순·여유진(2011). 「한국인의 복지태도: 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로」. 『경제와사회』 (91) : 211~240.
- 김영순·노정호(2017). 「한국인의 복지 태도와 정당지지: 제20대 국회의원 선거를 중심으로」. 『동서연구』 29 (2) : 167~196.
- 김영순·이태형(2020). 「제도 내 활동가(institutional activist)와 내-외부자 협력의 복지정치: 서울시 청년수당 정책결정 과정」. 『한국사회정책』 27 (3) : 11~43.
- 김영중(2012). 「한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향」. 『보건사회연구』 32 (2) : 41~76.
- _____(2017). 「우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구」. 『보건사회연구』 37 (4) : 406~442.
- 김지경·변금선·한국청년정책네트워크(2019). 『포용국가 실현을 위한 청년정책 개선방안』. 한국청소년정책연구원.
- 김지혜(2019). 「서울시 청년수당 도입 정책의제설정과정 연구」. 서울대학교 대학원 석사논문.
- 김현경·노대명·송지원·양정승·엄형식·정성미·최요한(2019). 『사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안』. 한국보건사회연구원.
- 남재욱(2021). 「청년의 노동시장 진입 이후 이행과정의 불평등 연구」. 『한국사회정책』 28 (1) : 133~160.
- 남재욱·김영민·한기명(2018). 「고졸 청년 노동자의 노동시장 불안정 연구」. 『사회복지연구』 49 (1) : 221~262.
- 남재욱·조성익·유명환·김영빈·윤태영(2021). 『사회서비스 부문의 생산성과 좋은 일자리 전략』. 한국직업능력연구원.
- 문우진(2020). 「한국인은 왜 소득기반 투표를 하지 않는가?: 영국, 미국, 한국에서의 소득기반 투표 비교분석」. 『한국정치학회보』 54 (2) : 5~30.
- 박나리·김교성(2021). 「청년 불안정성의 궤적과 유형: 20대 청년의 고용, 소득, 부채를 중심으로」. 『한국사회정책』 28 (3) : 45~74.

- 박미희·이봉주·노혜진·박호준(2018). 「청년니트 지원사업의 초기 성과 분석 : '희망플랜' 사업을 중심으로」. 『한국청소년연구』 29 (3) : 331~366.
- 박미희·홍백의(2014). 「청년층의 노동시장 이행 유형과 그 결정요인」. 『사회복지정책』 41 (4) : 21~49.
- 변금선(2015). 「가구 소득계층에 따른 청년 노동시장 성과의 차이」. 『고용직업 능력개발연구』 18 (1) : 129~161.
- 서울시청년활동지원센터(2020). 『2020 서울청년센터(YC) '오랑' 사업운영 매뉴얼』. 서울시청년활동지원센터.
- 서울특별시(2015). 「2020 서울형 청년보장」.
- _____(2022). 『서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침』.
- 성유지·최재성(2020). 「청년고용정책 참여유형이 청년대졸자의 취업성과에 미치는 영향」. 『한국사회복지행정학』 22 (2) : 145~171.
- 손애성(2017). 「성남시 청년배당정책은 어떻게 만들어졌나 : 당파성 이론을 중심으로」. 『아세아연구』 60 (1) : 52~102.
- 송광태(2005). 「공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석」. 『한국지방자치학회보』 17 (2) : 45~69.
- 송진미·박원호(2014). 「이슈선점과 정당일체감 : 제18대 대통령선거를 중심으로」. 『한국정당학회보』 13 (1) : 5~31.
- 신광영(2012). 「현대 한국의 복지정치와 복지담론」. 『경제와사회』 (95) : 39~66.
- 신동윤(2015). 「민간위탁계약과 사회복지사의 근로형태에 관한 연구」. 『사회법연구』 (25) : 47~74.
- 신현두·박순중(2018). 「중앙-지방간 정책갈등 분석과 그 함의-서울시 청년수당 지원 사업을 사례로」. 『한국정책학회보』 27 (2) : 161~192.
- 양난주(2010). 「한국 사회복지서비스의 변화 : 행위자간 관계의 분석」. 『한국사회복지학』 62 (4) : 79~102.
- _____(2017). 「사회서비스산업화 전략의 예견된 실패」. 『월간 복지동향』 227 : 14~22.
- 여지훈(2015). 「한국의 복지균열 부상에 관한 연구 : 2009년 무상급식 갈등국면을 중심으로」. 『현대정치연구』 8 (1) : 181~217.
- 오유진·김교성(2019). 「성별·학력별 청년 노동시장의 이행 궤적과 유형 비교」.

- 『노동정책연구』 19 (3) : 1~35.
- 유형근(2015). 「청년 불안정노동자 이해대변 운동의 출현과 성장」. 『아세아연구』 58 (2) : 38~77.
- 윤홍식(2019). 『한국 복지국가의 기원과 궤적(1권)』. 사회평론아카데미.
- 은석·윤탈영(2021). 「서울시 청년수당 참여자가 공유하는 ‘6개월’의 의미 : 낙인 없이 더 나은 일자리로 이행하기」. 『사회복지연구』 52 (3) : 147~183.
- 은석·이혜림(2021). 「청년수당은 수급자들의 노동시장성과를 증진하였는가?」. 『비판사회정책』 (71) : 197~228.
- 이병희(2011). 「청년 고용 문제, 눈높이 때문인가?」. 『산업노동연구』 17 (1) : 71~94.
- 이상아·이승윤(2018). 「지역고용정책은 청년실업 해소의 대안일 수 있는가? : 서울시 청년고용정책의 한계와 가능성」. 『노동정책연구』 18 (2) : 27~59.
- 이승윤·백승호·김미경·김윤영(2017). 「한국 청년노동시장의 불안정성 분석」. 『비판사회정책』 (54) : 487~521.
- 이용호·이원익(2022). 「부채에 따른 청년의 노동시장 이행궤적 분석」. 『한국사회복지학』 74 (3) : 339~364.
- 이윤주·김기현·하형석·손원빈(2017). 『청년정책 추진 체계 발전방안 연구』. 한국청소년정책연구원.
- 이정봉(2021). 「이행기 관점 청년정책에 대한 비판적 검토」. 『한국노동사회연구소 이슈페이퍼』 8 : 1~21.
- 이정아·김수현(2017). 「정규직의 허구적 안정성과 청년의 불안정성」. 『경제와 사회』 (114) : 194~224.
- 이지호·서복경(2019). 「새로운 이슈로서 ‘청년’에 대한 정당 대응 : 선거강령분석을 중심으로」. 『현대정치연구』 12 (1) : 107~144.
- 이혜경(1998). 「민간 사회복지부문의 역사와 구조적 특성」. 『동서연구』 (10) : 41~75.
- 장석준·김두래(2012). 「정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산-학교급식조례 제정을 중심으로」. 『한국정책학회보』 21 (4) : 285~311.
- 정성조(2019). 「‘청년 세대’ 담론의 비판적 재구성 : 젠더와 섹슈얼리티를 중심으로」. 『경제와사회』 (123) : 12~39.
- 정세정·임덕영·김문길·임완섭·류진아·강예은·김보미·기현주·박이대승·

- 신영규(2020). 『서울시 청년정책 추진체계 개선 방안 연구』. 서울특별시·한국보건사회연구원.
- 정용찬·하윤상(2019). 「시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구 : 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로」. 『한국행정학보』 53 (1) : 31~63.
- 정흥준·노성철·김정훈(2018). 「공공부문 민간위탁의 직접고용과 고용관계 성과 : 서울시 120 다산콜센터의 사례와 함의」. 『노동정책연구』 18 (3) : 107~137.
- 조재훈(2007). 「장애인체육의 당사자주의 시작과 방향 탐색」. 『한국 스포츠 리서치』 18 (6) : 661~676.
- 최정은·최영준·김나리(2020). 「기초지방자치단체 현금복지 수준 차이는 왜 발생하는가?」. 『한국행정논집』 32 (2) : 269~399.
- 추주희(2020). 「지역 청년정책의 전개과정과 이를 둘러싼 쟁점과 과제 : 광주 '청년드림사업'을 중심으로」. 『비판사회정책』 (68) : 271~306.
- Bartollas, C., F. Schmalleger, and M. G. Turner(1985). *Juvenile Delinquency*. Wiley.
- Eichhorst, W., H. Hinte, and U. Rinne(2013). Youth Unemployment in Europe : *What to Do About it?* IZA Policy Paper No. 65.
- Elliott, D. S., S. S. Ageton, and D. Huizinga(1982). *Explaining Delinquency and Drug Use*. Behavioral Research Inst.
- Furlong, A., J. Goodwin, H. O'Connor, S. Hadfield, S. Hall, K. Lowden, and R. Plugor(2017). *Young People in the Labour Market : Past, Present, Future*. Routledge.
- Gaskell, J. and M. Lazerson(1980). "Between School and Work : Perspectives of Working Class Youth". *Interchange on Educational Policy* 11 (3) : 80~96.
- Hewitt, C.(1977). "The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies : A Cross-National Comparison". *American Sociological Review*. pp.450~464.
- Korpi, W.(1986). "The Democratic Class Struggle". *Science and Society* 50 (4) : 494~496.

- Morgan, K. J. and A. L. Campbell(2011). *The Delegated Welfare State : Medicare, Markets, and the Governance of Social Policy*. Oxford University Press.
- Moser, A. and I. Korstjens(2018). “Series : Practical Guidance To Qualitative Research. Part 3 : Sampling, Data Collection and Analysis”. *European Journal of General Practice* 24 (1) : 9~18.
- Pierson, P.(1993). “When Effect Becomes Cause : Policy Feedback and Political Change”. *World Politics* 45 (4) : 595~628.
- _____(1996). “The New Politics of the Welfare State”. *World Politics* 48 (2) : 143~179.
- Thelen, K.(1999). “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. *Annual Review of Political Science* 2 (1) : 369~404.
- Weber, R. P.(1990). *Basic Content Analysis*. Newbury Park. London, New Delhi : Sage Publications,
- Will, M.(1984). “Bridges From School To Working Life”. *Interchange* 20 (5) : 2~6.
- Wilthagen, T.(1998). “Flexicurity : A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?” *Social Science Research Center Berlin Discussion Paper No. FS I*. pp.98~202.

Abstract

Multi-layered Employment Insecurity among Youth Center Workers : Focusing on Seoul Youth Center 'Orang' Workers

Yun, Tae-Young · Nahm, Jaewook

Youth managers, who work at the Seoul Youth Center 'Orang', are both public service providers and 'parties' who experience youth problems related to job insecurity. This study explores the process of labor market transition services for the youth as a key social policy and the multi-layered job insecurity within the youth social service delivery system in the context of 'welfare politics' and 'contracting-out'. For this purpose, we conducted individual in-depth interviews and focus group interviews with center directors and youth managers in the district(gu) 'Orang'. The interviews were transcribed and analyzed by applying qualitative content analyses. The research participants experienced job insecurity in the political context of an implementation of youth services as a product of 'welfare politics' and the institutional context of 'contracting-out'. 'Partyhood', which was an effective political strategy at introductory stage, is experienced by service providers as 'job insecurity in the life-course transition'. Even if individual workers are hired as regular employees, they experienced job insecurity and a decline in job quality directly or indirectly due to the limitations of 'contracting-out' such as incomplete employment succession by changing a subcontractor and budget constraints. This study reveals the reality that the service delivery system aimed at resolving the employment insecurity of young people causes the job insecure of frontline workers.

Keywords : youth policy, youth center, politicization of welfare, contracting-out, job insecurity