

청년지원매니저의 장기근속을 어렵게 하는 일의 조직화: 제도적 문화기술지

이 슬 기¹

¹ 성공회대학교 사회복지연구소

초 록

본 연구는 청년센터 종사자의 짧은 근속과 높은 이·퇴직 의사에 주목하여, 청년지원매니저의 장기근속을 어렵게 하는 일이 어떻게 조직화되는지를 규명하고자 하였다. 이를 위해 청년지원매니저의 입장에서 제도적 텍스트가 매니저의 일을 조직화하는 과정을 추적하는 제도적 문화기술지를 적용하였다. 서울청년센터의 청년지원매니저 및 선임매니저 19명과 센터장·광역센터·구청·시청 관계자 6명을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하고 텍스트를 수집하였으며, 시퀀스 분석을 통해 텍스트가 매니저의 일을 조정하는 방식을 추적하였다. 분석 결과, 매니저의 일은 사업 계획·운영·평가 전 단계에 걸쳐 총 11가지 양상으로 조직화되었으며, 매니저가 일을 지속하기 어렵게 하는 방식으로 작동하고 있었다. 또한 성과중심 민간위탁체제, 부분적으로 제도화된 사회복지체제, 청년친화체제가 하나의 일 과정에서 함께 작동하며 매니저의 일을 조정하고 있었다. 이러한 조직화에서 이용자 청년의 참여권리를 보장하기 위한 기준은 구체화되어 있었지만, 종사자 청년의 안전과 근무 지속을 위한 제도적 조건은 충분히 마련되어 있지 않았다. 본 연구는 청년지원매니저의 일이 제도적 텍스트와 관계를 통해 장기근속을 어렵게 하는 방식으로 조직화되는 과정을 규명하고, 청년정책 연구의 분석 초점을 정책 대상 청년에서 정책 실행자인 청년지원매니저의 일로 확장하였다는 데 의의가 있다. 아울러 제도화 과정에 있는 청년지원 영역에 제도적 문화기술지를 적용함으로써, 제도적 문화기술지의 적용 영역을 사회복지·후면서비스에서 청년정책 전달체계로 확장하였다는 의의를 갖는다.

주요 용어: 서울청년센터, 청년지원매니저, 장기근속, 일 조직화, 제도적 문화기술지

알기 쉬운 요약

이 연구는 왜 했을까? 청년센터 종사자의 짧은 근속과 높은 이·퇴직 의사가 확인되고 있지만, 이러한 현상이 실제 일의 과정에서 어떠한 제도적 조건과 연결되어 나타나는지는 충분히 밝혀지지 않았다. 이에 제도적 텍스트와 관계가 청년지원매니저의 일을 어떻게 조직화하는지 분석하였다.

새롭게 밝혀진 내용은? 청년지원매니저의 일은 성과관리와 민간위탁, 사회복지시설 기준의 일부 준용, 청년의 참여와 접근성을 강조하는 운영기준 등이 함께 작동하면서 조직화되고 있었다. 이용자 청년의 참여와 접근성을 보장하기 위한 기준은 구체화되어 있었으나, 이를 수행하는 종사자 청년의 안전과 권리, 지속적인 근무를 지원하는 제도적 기준은 충분히 마련되어 있지 않았다.

앞으로 무엇을 해야 하나? 청년지원매니저의 역할과 업무 범위를 명확히 하고, 청년지원의 목적에 맞도록 성과관리와 행정관리체계를 조정해야 한다. 아울러 종사자 청년의 안전과 권리, 전문적 지위와 고용의 연속성을 뒷받침하는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

본 논문은 저자의 박사학위 논문
일부를 수정·보완한 것임.

IRB No. SKHU-2503-03

■ 투 고 일: 2026. 04. 27.
■ 수 정 일: 2026. 08. 14.
■ 게재확정일: 2026. 09. 15.

I. 서론

미취업 청년을 대상으로 한 고용 중심의 청년정책은 2020년 「청년기본법」 제정 이후 청년의 삶 전반을 포괄하는 방향으로 확대되었다. 정책 내용은 일할 권리 보장, 주거 부담 완화, 참여 활성화 등 5대 정책 방향으로 구체화되었으며, 청년정책 시행계획의 예산과 과제 수는 2021년 23.8조 원, 308개 사업에서 2026년 29.9조 원, 389개 과제로 확대되었다(관계부처 합동, 2021, 2026). 이와 함께 지방자치단체 차원에서도 청년정책 추진이 본격화되면서, 청년의 정책 접근성을 높이기 위한 전달체계 구축이 주요 과제로 부상하였다(관계부처 합동, 2020). 이에 정부는 청년친화적 정책 전달체계 확립을 중점 과제로 제시하고 지역 청년센터 조성을 추진하였으며(관계부처 합동, 2022), 2023년 「청년기본법」 개정을 통해 청년센터의 법적 근거를 마련하였다.

청년센터는 청년의 발전과 지원을 목적으로 설치·운영되는 시설로서(법률 제21065호), 청년정책 안내, 지역 청년단체 및 관련 기관과의 연계·협력, 위탁사업 수행 등 법과 조례에 근거한 다양한 기능을 수행한다(중앙청년지원센터, 2024a). 2026년 8월 기준 전국 250개소가 운영되고 있으며, 청년의 참여권리를 지원하는 지역 기반 전달체계로 기능하고 있다(중앙청년지원센터, 2026).

청년지원매니저는 청년센터에서 청년의 욕구를 파악하고 청년과 정책을 연결하는 사업 수행의 핵심 주체로서(청년재단, 2023; 중앙청년지원센터, 2024a), 청년의 삶의 질 향상을 지원한다는 점에서 휴먼서비스(human service)의 성격을 갖는다. 휴먼서비스에서 제공자와 이용자 간 관계의 질은 서비스 성과에 영향을 미치는 중요한 요소이며(Hasenfeld, 2010), 그 토대가 되는 신뢰는 반복적 상호작용을 통해 형성된다(Six, 2007). 이러한 맥락에서 종사자의 장기근속은 서비스의 질적 수준과 연속성을 유지하는 중요한 기반이 된다(한유진 외, 2015; 양정아, 2019; 이희승 외, 2020).

그러나 전국 청년센터에서 종사자의 근속은 안정적으로 유지되지 못하고 있다. 2024년 청년센터 운영실태 및 종사자 직무 현황조사에 따르면, 근무 기간 1년 미만인 종사자가 47.4%로 가장 높은 비율을 차지하였으며, 이·퇴직 의사를 가진 종사자는 77%에 달하였다(중앙청년지원센터, 2024b). 청년센터의 운영은 센터별 예산 규모, 지역 청년의 특성, 위탁법인의 성격 등에 따라 차이가 있다. 따라서 종사자의 근속이 안정적으로 유지되지 못하는 이유를 개인이나 개별 센터의 특성만으로 설명하기보다, 청년지원매니저의 일을 둘러싼 제도적 조건을 함께 살펴볼 필요가 있다.

청년센터에 관한 선행연구는 정책 전달체계로서의 기능과 구조(정세정 외, 2021; 김기현, 2022; 변금선 외, 2023), 운영 방식과 개선 방향(유해연, 박연정, 2019; 백승훈 외, 2023), 이용자 경험(우아영, 김정연, 2020)을 중심으로 이루어져 왔다. 최근에는 윤태영과 남재욱(2023)이 청년센터 종사자의 고용 불안정을 실증적으로 분석하면서 연구의 초점이 종사자의 근로조건으로 확장되었다. 이러한 연구들은 청년센터의 전달체계와 운영, 종사자의 고용조건을 이해하는 데 기여하였으나, 매니저가 실제 일을 수행하는 과정에서 제도적 텍스트와 관계가 그 일을 어떻게 조정하는지는 충분히 규명하지 못하였다. 청년지원매니저의 장기근속을 어렵게 하는 과정을 이해하기 위해서는 고용 불안정이라는 결과를 확인하는 데서 나아가, 매니저의 일에서 제도적 조건이 어떻게 작동하는지를 구체적으로 추적할 필요가 있다.

제도적 문화기술지(Institutional Ethnography)는 종사자의 일상적 경험을 출발점으로 삼아, 제도적 텍스트가 그 경험을 매개하고 조정함으로써 일을 특정한 방식으로 조직화하는 과정을 규명하는 방법이다(Smith, 2005; 김인숙, 2020). 본 연구는 청년지원매니저를 입장으로 설정하여, 제도적 텍스트가 매니저의 일을 어떻게 조직화하며, 이러한 조직화가 장기근속이 어려워지는 과정과 어떻게 연결되는지를 규명하고자 한다.

II. 청년지원매니저를 둘러싼 제도적 조건

휴먼서비스는 인간의 욕구 충족과 삶의 질 향상을 목적으로 제공되는 서비스로(장세중, 2011), 서비스의 일관성과 책임성을 확보하기 위해 주로 조직 단위에서 제공된다(Austin, 2002). 공공정책의 전달체계로 운영되는 휴먼서비스 조직은 법률과 제도적 기준에 따라 설치·운영되며, 이러한 기준은 조직의 사업 목적과 기능, 운영방식에 영향을 미친다. 휴먼서비스 조직의 운영에서 민간위탁 방식은 보편적인 형태로 확산되었으며(김영중, 2017), 민간위탁 조직은 대부분 중앙정부나 지방자치단체의 보조금과 위탁금에 의존하여 운영된다. 정부 재정에 대한 의존도가 높은 조직은 정부의 정책 방향과 예산 기준의 영향을 받으며(Smith & Lipsky, 1993; Verschuere & De Corte, 2014), 서비스의 생산과 전달 과정은 위·수탁 협약과 행정절차, 운영기준에 따라 구체화된다. 이에 따라 종사자의 업무 내용과 수행 방식도 조직에 적용되는 법령과 지침, 행정적 기준의 영향을 받는다.

청년센터는 휴먼서비스 조직의 제도적 특성을 지니는 동시에, 청년 당사자성·감수성·친화성을 강조하는 청년정책의 이념적 지향을 바탕으로 운영된다(관계부처 합동, 2021; 중앙청년지원센터, 2024a). 청년센터는 2013년 서울시에 설치된 청년허브에서 출발하였으며(서울특별시 청년허브, 2018), 2015년 「서울특별시 청년 기본 조례」 제정과 함께 청년활동 공간인 무중력지대가 조성되었다(이용원 외, 2017). 이후 청년의 욕구가 다변화되고 생활권 중심의 접근성과 전담 인력의 필요성이 대두되면서 서울시는 2020년부터 생활권 단위 전달체계로서 서울 청년센터를 설치하였다(서울특별시 청년청, 2020a, 2020b). 2020년 「청년기본법」 시행으로 청년정책의 제도적 기반이 형성되었으며, 2023년 법 개정을 통해 청년센터의 법적 근거가 명문화되었다. 청년센터는 이후 전국적으로 확대되어 2026년 8월 기준 광역 17개소와 기초 233개소가 운영되고 있다(중앙청년지원센터, 2026).

청년센터의 운영 방식은 직영 32.3%, 공공위탁 18.8%, 민간위탁 44.8%로 나타났으며, 전체의 63.6%가 위탁으로 운영되고 있다(중앙청년지원센터, 2024b). 위탁 운영되는 청년센터는 지방자치단체의 관련 조례에 따른 위·수탁 협약서에 근거하여 사업을 수행하고, 협약에 명시된 사업 범위와 성과 기준에 따라 운영 전반을 평가받는다(서울시 미래청년기획관, 2025). 청년센터의 재원은 지자체 보조금 약 79%, 중앙정부 지원금 15%, 자체 및 기타 예산 6%로 구성되어 있으며(중앙청년지원센터, 2024b), 재원의 대부분을 지자체 보조금에 의존하고 있다. 따라서 센터 운영은 지자체별 사업 방향과 예산 편성 및 집행 기준의 영향을 받는다.¹⁾

센터별 차이는 예산 규모와 운영시간에서도 확인된다. 2024년 기준 센터의 평균 총예산은 6억 5천만 원, 중앙값은 3억 4천만 원이었으며(중앙청년지원센터, 2024b), 운영시간 또한 센터별로 다양하였다.²⁾ 이처럼 청년센터는 동일한 법적 근거에 따라 설치되지만, 위탁 방식과 재원 의존 구조, 예산 규모, 운영시간 등 구체적인 운영 조건은 센터별로 상이하다.

청년정책의 대상과 사업 영역은 지속적으로 확대되고 있다. 2023년 「청년기본법」 개정을 통해 취약 청년에 대한 지원 근거가 마련되면서 일부 지방자치단체에서도 지원 대상과 사업 범위를 확대하고 있다. 이러한 정책 변화와 함께 청년지원매니저의 직무도 청년지원사업의 기획·개발·운영·평가·행정·공간관리 등으로 넓어졌으며, 그 범위는 2023년 8개 영역 60개 과업에서 2024년 연구관리·상담관리·지역상생이 추가된 11개 영역 80개 과업으로 확대되었다(중앙청년지원센터, 2024a).

반면, 청년지원매니저의 자격 기준은 법적으로 규정되어 있지 않다.³⁾ 「청년기본법 시행령」 제21조의3은 청년

1) 2026년 4월 기준 자치구별 청년센터 관할 부서는 기획경제국 일자리정책과(광진구), 미래교육국 청년정책과(노원구), 복지국 아동청소년과(성동구) 등으로 상이하다.

2) 서울청년센터는 평일 10시부터 22시, 토요일 10시부터 17시까지 운영되는 반면, 하남시 청년해냄센터는 평일 9시부터 18시까지 운영된다. 인천 유유기지는 화요일부터 일요일까지 운영하며 월요일은 휴무이다.

3) 중앙청년지원센터는 2024년부터 청년지원매니저 민간 자격제도를 시행하고 있으며, 1년 이상의 실무 경력을 보유한 종사자가 소정의 시험을 거쳐 자격을 취득할 수 있다. 다만, 해당 자격은 현재 채용 기준상 필수 요건으로 지정되어 있지 않다.

시설에 전문인력을 두어야 한다고 규정하고 있으나, 자격 요건이나 전문성의 범위에 대해서는 구체적으로 명시하지 않았다. 실제 청년센터 종사자는 사회복지사·직업상담사·평생교육사 등 다양한 전공 배경과 자격을 가진 인력으로 구성되어 있다(중앙청년지원센터, 2024b).

2023년 기준 전국 청년센터 종사자는 총 986명으로 직급별로는 매니저가 71.0%로 가장 큰 비중을 차지하였다(중앙청년지원센터, 2024a). 성별은 여성 69.4%, 남성 30.2%였으며, 만 25~34세가 73.0%로 가장 높은 비율을 차지하였다(중앙청년지원센터, 2024b).

고용 형태는 정규직 36%, 계약직 64%로 계약직의 비율이 높았으며(중앙청년지원센터, 2024b), 희망 근무 기간은 1년 이상 3년 미만인 37%로 가장 높게 나타났고 근무 지속 의향이 있다고 응답한 종사자는 21%에 그쳤다. 종사자의 직무 스트레스는 평균 3.14점(5점 만점)으로, 높은 업무 강도, 감정노동, 고용 불안정 등이 주요 요인으로 제시되었다(중앙청년지원센터, 2024b). 그러나 이러한 결과가 어떠한 제도적 조건과 연결되어 있는지는 충분히 규명되지 않았다.

휴먼서비스 종사자의 일과 고용을 제도적 맥락에서 분석한 연구들도 이루어져 왔다. 김인숙(2017)은 지침·양식·평가지표 등의 텍스트가 사회복지전담공무원의 일을 조정하면서 ‘찾아가는 복지’가 ‘찾아가지 못하는 복지’로 전환되는 과정을 밝혔으며, 권현정 외(2018)는 요양보호사의 잦은 이직이 종사자 개인의 문제가 아니라 장기요양정책과 근로기준법의 불일치, 실업급여, 퇴직금 제도 등 제도적 조건에 의해 조직화되는 과정임을 규명하였다. 하지선(2016)과 이은영(2021)은 정신건강증진센터의 사례관리와 보육교사의 보육활동이 법령·지침·평가제도 등의 텍스트를 매개로 특정한 방식으로 조직화되는 과정을 드러냈다. 이러한 연구들은 휴먼서비스 종사자의 일과 고용을 개인이나 조직 내부의 차원에 한정하지 않고, 이를 둘러싼 제도적 관계 속에서 살펴볼 필요성을 보여준다. 청년지원매니저의 고용과 근로조건을 다룬 윤태영과 남재욱(2023)은 청년센터 종사자의 고용 불안정을 실증적으로 분석하였으나, 매니저의 일이 제도적 텍스트를 매개로 어떻게 조직화되는지까지는 다루지 않았다.

III. 연구 방법

1. 제도적 문화기술지

본 연구는 청년지원매니저의 일이 어떻게 조직화되는지를 분석하기 위해 제도적 문화기술지를 연구 방법으로 채택하였다. 제도적 문화기술지는 사람들이 경험하는 실제로부터 탐구를 시작하는 조직화 연구 방법으로(Smith, 2006), 개인의 일상 경험에서 출발하여 텍스트와 지배관계(ruling relations)⁴⁾를 매개로 일상 너머(extra-local)의 사회적 관계가 어떻게 연결되고 조직화되는지를 추적한다(Smith, 2005). 이를 위해 입장(standpoint), 문제틀(problematic), 일과 일 지식(work and work knowledge), 텍스트(text)라는 고유한 분석 장치를 활용하여 개인의 경험이 제도와 연결되는 과정을 추적한다는 점에서 일반적 질적 연구와 구별된다(김인숙, 2020).

입장은 지배관계와 사회적 조직화를 밝혀내기 위한 탐구의 시작점으로, 제도의 영향을 직접 경험하는 행위자의 위치에서 출발할 것을 강조한다(Smith, 2005). 입장은 지배관계를 드러낼 수 있는 지식 생산의 사회적 위치로 기능하며(Smith, 2005), 개인이 특정 제도의 어디에 위치해 있느냐에 따라 일상 경험의 양상이 달라진다(김인숙, 2013). 본 연구는 청년센터라는 제도적 맥락에서 청년의 욕구를 파악하고 서비스를 제공하는 실천 주체인

4) 지배관계란 제도적 텍스트를 매개로 개인의 행위를 특정한 방식으로 조직하고 조정하는 사회적 관계를 의미한다(김인숙, 2020).

청년지원매니저를 입장으로 설정하였다.

문제들은 입장을 실현하게 하는 분석적 장치로, 개인의 일상 경험이 더 큰 지배관계와 어떻게 연결되어 조직화 되는지를 탐구할 수 있게 하는 개념적 도구이다(Smith, 2005). 문제들은 해결을 전제로 하는 문제(problem)와 구별되며, 특정 현상이 왜 그러한 방식으로 발생하는지를 묻는 탐구적 질문에서 출발한다(Smith, 1987). 이러한 문제들은 연구자가 설정한 입장의 일상적 경험 속에서 발견되며, 연구의 전 과정에서 지속적으로 확장된다(Smith, 2006). 본 연구에서는 청년센터 종사자의 근속이 안정적으로 유지되지 못하고 있다는 실태조사 결과(중앙청년지원센터, 2024b)에 주목하여 이러한 현상을 탐구의 출발점으로 삼았다. 이를 구체화하기 위해 연구자가 함께 근무한 경험이 있는 매니저 한 명을 대상으로 사전 인터뷰를 실시하였다. 사전 인터뷰를 통해 사업계획서를 비롯한 다양한 텍스트가 매니저의 일에 개입하고 있음을 확인하였으며, 이를 바탕으로 사업운영지침과 성과평가지표 등 제도적 텍스트가 매니저의 일을 어떻게 조정하는지를 추적하는 방향으로 문제들을 확장하였다.

일과 일 지식은 개인의 일 경험을 분석하기 위한 개념으로, 정보제공자의 추상적이고 일반화된 진술에 머무르지 않고 실제로 무엇을 어떻게 하였는지를 구체적으로 파악함으로써 지배관계에 가려진 실재를 드러낼 수 있게 한다(김인숙, 2020). 제도적 문화기술지에서 ‘일’은 유급 노동에 국한되지 않으며, 개인이 특정 목적을 달성하기 위해 시간과 노력을 들여 수행하는 공식적·비공식적 활동 전반을 포괄한다(김인숙, 2016; Smith, 2005). 본 연구에서 청년지원매니저의 일은 프로그램 기획, 서류 작성, 참여자 모집, 프로그램 운영 등 실제로 수행하는 구체적인 활동을 가리키며, 일 지식은 매니저가 이러한 일을 실제로 수행하면서 무엇을 어떻게 하는지, 그리고 그 과정에서 자신의 일이 타인의 일과 제도적 텍스트에 어떻게 연결되는지에 관해 알고 있는 지식을 의미한다.

텍스트는 문자·기호·이미지 등으로 구성되어 복제 가능한 물질적 형태로서(김인숙, 2016), 서로 다른 시간과 장소에 있는 사람들이 동일한 내용을 반복적으로 읽고 해석할 수 있게 함으로써 시·공간을 초월하여 행위를 표준화한다(Smith, 1992, 2005). 제도적 문화기술지에서 텍스트는 사람들의 일에 개입하고 조정하는 역할을 하며(Smith, 2014), 텍스트들 사이의 상호 텍스트적 위계를 통해 상위 텍스트가 하위 텍스트를 규제하는 구조로 작동한다(Smith, 2006). 본 연구에서는 매니저가 현장에서 사용하거나 접하는 서식, 평가지표, 운영매뉴얼 등의 텍스트에서 출발하여 이와 연결되는 지침·조례·법령 등의 상위 텍스트를 추적하고, 텍스트 간 연결이 매니저의 일을 어떻게 조정하는지를 분석하였다.

2. 자료 수집

본 연구의 자료 수집은 2025년 6월부터 11월까지 이루어졌으며, 심층 인터뷰는 2025년 6월 26일부터 9월 19일까지 진행하였다. 텍스트는 인터뷰 및 분석 과정에서 추가로 수집하였으며, 수집과 분석은 순환적으로 진행되었다. 정보제공자는 ‘제도적 표집(institutional sampling)’에 따라 선정하였다. 제도적 표집은 인구통계학적 특성을 기준으로 정보제공자를 선정하기보다, 문제들을 확장해 나가는 과정에서 드러나는 제도적 질서를 따라 정보제공자를 점진적으로 확장하는 방식이다(김인숙, 2020). 본 연구는 지방자치단체 가운데 최초로 청년 기본 조례를 제정하고 청년센터 운영기준과 성과평가체계를 마련한 서울시의 서울청년센터⁵⁾를 연구 대상으로 선정하였다. 1차 정보제공자는 서울청년센터에서 3개월 이상 근무한 청년지원매니저 및 선임매니저 19명으로 선정하였다. 2차 정보제공자는 청년지원매니저의 일과 연결되는 현장 너머의 조직화 과정을 파악하기 위해 서울청년센터 센터장 3명, 서울광역청년센터 종사자 1명, 자치구 담당 공무원 1명, 서울시 담당 공무원 1명으로 구성하였다. 정보제공자의 일반적 특성은 <표 1>과 같다.

5) 2026년 8월 기준 서울시 25개 자치구 중 17개 자치구에 운영되고 있다.

표 1. 정보제공자의 일반적 특성

연번	구분	연령	성별	경력	연번	구분	연령	성별	경력
1	매니저	20대	여	2년이상	14	매니저	20대	여	2년이상
2	매니저	30대	여	4년이상	15	매니저	20대	여	1년이하
3	매니저	20대	여	2년이상	16	선임매니저	30대	여	4년이상
4	매니저	30대	여	2년이상	17	선임매니저	30대	남	1년이하
5	매니저	30대	여	4년이상	18	선임매니저	30대	여	4년이상
6	매니저	20대	남	2년이상	19	선임매니저	30대	남	5년이상
7	매니저	20대	여	2년이상	2차-1	센터장	30대	남	1년이상
8	매니저	30대	남	1년이상	2차-2	센터장	30대	남	2년이상
9	매니저	20대	여	1년이상	2차-3	센터장	40대	남	4년이상
10	매니저	30대	여	5년이상	2차-4	광역센터	30대	여	1년이상
11	매니저	20대	남	1년이상	2차-5	구청	30대	여	1년이상
12	매니저	20대	여	1년이상	2차-6	시청	-	남	1년이하
13	매니저	30대	여	1년이하					

심층 인터뷰는 매니저의 구체적인 일 경험과 이를 조정하는 제도적 텍스트의 작동 양상을 드러내는 데 초점을 두었다. 본 인터뷰에 앞서 2025년 4월 17일 사전 인터뷰를 실시하여 초기 문제들을 점검하고 질문 구성을 보완하였다. 본 인터뷰는 정보제공자가 종사하는 센터 내 조용한 장소에서 개인별 1회, 평균 약 100분 동안 진행되었다. 인터뷰 내용은 사전 동의를 받은 후 녹음하였으며, 이후 전사하여 분석에 활용하였다. 추가적인 확인이 필요한 경우 문자 및 이메일을 통해 보충 자료를 수집하여 분석에 반영하였다. 인터뷰에서는 일의 내용과 수행과정, 절차를 중심으로 질문하면서 정보제공자가 실제로 사용하거나 참고하는 텍스트를 확인하고, 제도적 담론에 포섭된 일반화된 진술이 아니라 자신의 실제 경험을 일의 순서에 따라 구체적인 언어로 서술하도록 유도하였다.

텍스트 수집은 심층 인터뷰와 병행하여 두 단계로 이루어졌다. 먼저 인터뷰에 앞서 청년센터 관련 법령, 조례, 지침 등을 사전 수집하여 제도적 맥락을 파악하고 인터뷰 질문을 구체화하였다. 이후 심층 인터뷰 과정에서 청년지원매니저가 현장에서 실제로 사용하는 텍스트를 수집하고, 이와 연결되는 상위 텍스트가 있는 경우 이를 추적하여 매니저의 일을 어떻게 조직화하는지를 파악하였다. 텍스트 추적 과정에서는 서울청년센터의 설치·운영지침이 종사자의 보수 및 경력 산정에 사회복지시설 종사자 기준을 준용하고 있음을 확인하였다. 이에 따라 사회복지 관련 법령과 운영기준을 추가로 검토하고, 청년지원매니저와 사회복지시설 종사자에게 적용되는 제도적 기준의 차이를 분석하였다.

3. 자료 분석 및 연구의 엄격성

자료 분석은 서로 다른 제도적 위치에 있는 정보제공자들의 일 지식을 수집·비교하고, 이를 지도를 그리듯 연결하여(mapping) 조직화 양상을 드러내는 과정으로 진행되었다(이은영, 2021). 분석의 핵심은 경험의 주관적 의미를 해석하는 것이 아니라, 정보제공자의 일이 제도적 텍스트를 통해 어떻게 조직화되는지를 ‘있는 그대로 묘사하는 데 있다(Smith, 2014). 이를 위해 시퀀스 분석을 활용하였으며, ‘행위-텍스트-행위(act-text-act sequence)’의 형태로 나타나는 조직화 과정을 시간적 연쇄 속에서 추적하였다(Smith, 2006).

구체적인 분석 절차는 다음과 같다. 첫째, 1차 정보제공자의 심층 인터뷰와 텍스트를 통해 문제들을 확장하고, 이를 바탕으로 2차 정보제공자를 선정하여 서로 다른 제도적 위치에서 나타나는 일 지식을 수집·비교하였다.

둘째, 매니저의 일 과정에서 사용되는 제도적 텍스트를 확인하고, 시퀀스 분석을 통해 텍스트가 매니저의 일에 개입하고 이후의 일로 이어지는 과정을 추적하였다. 이와 함께 현장에서 사용되는 텍스트와 연결되는 상위 텍스트를 추적하여 텍스트 간 위계적 관계를 분석하였다. 셋째, 이러한 분석을 종합하여 서로 다른 제도적 위치의 일과 텍스트가 연결되는 과정을 살펴보고, 현장 너머의 제도적 관계가 매니저의 일을 조직화하는 양상을 분석하였다.

연구의 엄격성 확보를 위해 심층 인터뷰와 텍스트 수집을 활용한 삼각측정을 실시하였으며(김인숙, 2016), 분석 결과를 서로 다른 청년센터에 근무하는 청년지원매니저 2명에게 제시하여 응답자 타당화를 수행하였다. 본 연구는 성공회대학교 생명연구윤리위원회(IRB)의 승인을 받아 수행되었으며(IRB No. SKHU-2503-03), 연구의 모든 과정에서 정보제공자의 자발적 동의 확보, 익명 처리, 비밀보장 등 연구 윤리를 준수하였다.

IV. 연구 결과

1. 사업 계획단계의 일 조직화

청년지원매니저의 사업계획 수립은 청년의 수요를 파악하는 일에서 시작되었다. 매니저는 청년을 대상으로 수요조사를 실시하고, 그 결과를 토대로 다음 연도 프로그램의 회차와 참여 인원, 예산과 일정을 정하여 '사업계획서'를 작성하였다. '사업계획서'는 자치구를 거쳐 서울시에 제출되어 사업의 적정성에 관한 심사와 승인을 거쳤으며, 이를 토대로 보조금이 교부되었다. 그러나 승인된 '사업계획서'는 사업이 시작된 이후에도 반복적으로 수정되었다(매니저4; 매니저6).

“이번 연도 올해는 한 네 번? 세, 네 번 썼을걸요. 계속 수정했어요. 그래서 이제는 계획을 하는 게 무슨 의미가 있나 약간 이런 생각이 들 정도로.” (매니저4)

반복된 계획 수정은 '사업계획서' 제출 시점과 '성과평가지표'의 확정·배포 시점이 서로 다르게 규정된 데서 발생하고 있었다. '서울청년센터 설치·운영지침'은 '사업계획서'를 매년 12월 10일까지 제출하도록 규정하고 있는 반면, '지역별 서울청년센터 운영지원계획'은 '성과평가지표'를 이듬해 2월에 확정하도록 규정하고 있었으며, 광역센터는 이를 4월에 배포하였다. 매니저는 다음 연도의 '성과평가지표'가 확정되지 않은 상태에서 전년도 지표를 기준으로 '사업계획서'를 작성해야 했다.

“성과평가 기준이 너무 늦게 나왔어요. 저희가 1년 치 계획을 미리(작년에) 다 짜서 진행을 하는데 성과평가 이거는 좀 늦게(올해) 4월인가 5월인가 그때 이제 한번 설명회를 들으러 오라고 했어서 이미 저희는 기획이 다 된 상태에서 설명회를 듣다 보니까 근데 그제서야 정량의 수가 많아진 것도 그제 알았거든요.” (선임매니저18)

2024년과 2025년 '성과평가지표'를 비교하면, 관계망 프로그램 참여자 수의 S등급 목표실적은 2,760명에서 3,312명으로, 종합상담 진행 건수는 300건에서 360건으로 모두 20.0% 증가한 것으로 나타났다(표 2 참조). 광역센터는 이러한 변화가 정량 목표 자체의 상향이라기보다 2024년에 10월까지 반영되었던 실적을 2025년에는 11~12월까지 포함하도록 조정한 데 따른 것이라고 설명하였다. 또한 '성과평가지표'가 '사업계획서' 제출 이후 배포되는 것은 연초 서울시의 정책 방향이 정리된 이후 이를 반영하여 지표를 마련하는 행정절차와 관련된다 고 밝혔다(서면의견, 2025. 9. 22.).

표 2. 서울청년센터 주요 성과평가지표(S등급 기준)

2024년 성과평가지표			2025년 성과평가지표		
평가항목	평가내용	목표실적	평가항목	평가내용	목표실적
종합상담 및 자원 연계	종합상담 진행 건수	300건	종합상담 및 자원 연계	종합상담 진행 건수	360건
	그룹지원서비스 참여자 수	340명		그룹지원서비스 참여자 수	408명
	만족도	4.7점		만족도	4.7점
	효과성	90점		효과성	90점
정보 집적 및 제공	게시물 업로드 건수	360건	정보 집적 및 제공	게시물 업로드 건수	432건
	만족도	4.7점		만족도	4.7점
정책전달	우수사례	90점	정책전달	우수사례	90점
공간 활성화	이용자 수	32,900명	공간 활성화	이용 만족도	4.7점
	이용 만족도	4.7점		이용 만족도	4.7점
정책수행	우수사례	90점	정책수행	우수사례	90점
사회적 관계망 형성	프로그램 참여자 수	1,060명	사회적 관계망 형성	프로그램 참여자 수	3,312명
		1,700명			90점
사회 안전망	구축 건수	17건	사회 안전망	구축 및 연계 건수	20건
				청년사회안전망 구축 및 연계 효과성	90점
정책확산	우수사례	90점	정책확산	우수사례	90점

출처: “2024년 서울청년센터 성과평가 자료집”, 서울광역청년센터, 2024, p. 11; “2025년 서울청년센터 성과평가 자료집”, 서울광역청년센터, 2025, p. 14에서 재구성.

이처럼 뒤늦게 확정·배포된 ‘성과평가지표’는 이미 수립된 계획의 수정을 요구하였다. 매니저는 지표에 제시된 목표실적에 맞추어 프로그램의 참여 인원과 회차를 다시 산정하고, 회차별 예산과 사업 일정을 조정하였다(매니저5; 선임매니저18). 특히 프로그램 회차를 늘리는 경우에는 사업계획 및 예산 변경안을 작성하여 운영위원회의 심의와 자치구의 승인을 거쳐야 했다⁶⁾(선임매니저17). ‘성과평가지표’에 따라 산정된 평가등급은 자치구가 위탁 기간 만료 전에 실시하는 ‘종합성과평가’의 3년간 사업목표 달성률 항목에 반영되었고, 해당 항목은 전체 평가항목 가운데 가장 높은 배점을 차지하여 기존 수탁기관과의 재계약 판단에 연결되고 있었다.⁷⁾ 이 과정에서 수요조사를 통해 파악한 청년의 필요를 반영하여 수립한 사업계획은 ‘성과평가지표’의 목표실적을 달성하는 방향으로 재조정되었다.

“그때그때 잘 적응하시거나 이렇게 요령 있게 잘 이제 유도리 있게 하시는 분들이 잘 맞지, 뭔가 난 이렇게 해야 되는데 이게 다 틀어져서 힘들어 하시는 분들은 아마 일찍 그만두시지 않을까 싶어요.” (매니저4)

2. 사업 운영단계의 일 조직화

사업 운영단계에서 청년지원매니저가 수행하는 영역은 크게 ‘청년정책 종합상담’, ‘청년센터 공간 운영’, ‘사회

6) 사업계획 변경은 위탁 방식으로 운영되는 사회복지기관에서도 이루어진다. 다만 사회복지기관은 「사회복지사업법」에 따라 3년마다 평가를 받으며(보건복지부, 2025), 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」에 따라 사업수입과 후원금 등 보조금 외 수입이 시설회계의 세입예산과목에 포함되어 있다. 반면 서울청년센터는 매년 성과평가를 받으며 재원의 대부분을 지자체 보조금에 의존한다.

7) ‘성과평가지표’ 등급이 재위탁 결정에 미치는 영향과 이로 인해 조직화되는 과정은 ‘상담 실적 관리의 일 조직화’에서 상세히 논의한다.

적 관계망 형성 프로그램으로 구분되며, 각 영역에서 확인된 매니저의 일 조직화는 총 아홉 가지 양상으로 나타났다.

가. 청년정책 종합상담

1) 상담 준비의 일 조직화

종합상담 신청이 접수되면 매니저는 ‘상담신청서’를 확인하고 신청 분야와 관련된 정책정보를 수집하여 상담을 준비하였다. ‘상담신청서’에는 상담유형, 희망시간, 진행방식과 함께 성별, 나이, 거주지 등 기본정보가 포함되어 있었으나, 청년의 소득, 가구구성, 주거형태 등 정책 대상을 확인하는 데 필요한 정보는 포함되어 있지 않았다. 이로 인해 매니저는 신청 단계에서 지원 정책의 적용 가능성을 판단하기 어려웠고, 신청 분야와 관련된 정책 전반을 탐색해야 했다.

“다 찾아봤어요. 다. 카테고리별로 찾아봤어요. 주거는 주거 전세 보증금, 이자 어디가 더 아들이 괜찮은지 이 사람이 받을 수 있는 게 뭔지 사실 주거 같은 경우에는 소득분위나 중위소득이나 이런 것도 다 보니까 그때까지는 그냥 이렇게 카테고리별로 요런 요런 요런 제도가 있는데 그거는 본인의 이제 가구원이나 소득분위에 따라서 달라질 수 있으니, 이거는 참고해 보세요. 이런 식으로 하고 심리도 다 찾아보고 그렇게 다 찾아본 것 같아요.” (매니저10)

한 건의 상담을 준비하는 데 입사 초기에는 약 4시간이 소요되었으며, 업무에 익숙해진 후에도 2~3시간이 필요하였다. 취업이나 주거처럼 비교적 정형화된 정책 분야가 아닌 경우에는 4년 이상 경력의 선임매니저도 상담을 준비하는 데 3~4시간이 소요되었다(선임매니저16).

“초반에 그러니까 3개월 동안은 너무너무 많이 걸렸던 것 같아요. 정말 그래도 한 4시간 걸리지 않았을까요? 총 다 해서. 근데 지금은 조금 줄어서 지금은 그래도 한 2시간에서 3시간.” (매니저13)

‘사업운영가이드’는 상담 절차를 ‘신청서 확인·일정 조율·상담방식 선택·상담 준비·진행 및 종결’의 순서로 제시하고 있었으며, 정책 대상 여부를 사전에 확인하는 별도의 절차는 포함하고 있지 않았다. 이러한 절차는 ‘2020년 권역별 서울청년센터 운영 사업계획’에서 종합상담을 ‘문턱 낮은’ 청년특화 고민상담으로 제시한 간소화된 운영 방향이 구체화된 것이었다.

상담신청서와 상담 절차를 통해 청년의 상황을 충분히 파악하기 어려운 가운데, 상담에 필요한 정책정보도 여러 기관에 분산되어 있었다. 「청년기본법」 제24조의5는 청년정책 관련 정보의 효율적 처리와 정보 공유, 기관 간 서비스 연계를 위해 ‘청년정책통합정보시스템’을 구축·운영할 수 있도록 규정하고 있었으나, 같은 조 제2항은 통합정보시스템 구축·운영에 필요한 자료·정보의 요청 대상을 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사로서 한정하고 있었다.⁸⁾ 광역센터 역시 서울시 차원의 청년정책정보를 수집하고 있었으나, 통합적인 정보는 취합되고 있지 않았다.

8) 이와 달리 「사회보장기본법」 제37조 제5항은 자료·정보 요청 범위에 관계 중앙행정기관과 지방자치단체뿐 아니라 관련 기관·단체까지 포함하고 있다. 실제로 ‘온통청년’은 중앙부처와 지방자치단체의 청년정책 정보를 중심으로 제공하는 반면, ‘복지로’는 중앙부처·지방자치단체와 민간의 복지서비스 정보까지 제공하고 있다.

“지역센터에서 사실 상담을 요청하신 분들이 요청하는 사업이 서울시 사업이 아닌 경우도 있고 구 사업이거나 전국 사업이거나 여러 가지를 사실은 이제 상담이 들어와서 저희가 사실 바라는 거는 서울 청년과 관련된 건 그래도 저희가 최대한 이렇게 수집이 되는데 전국 단위라든지 자치구 단위로는 지금 취합되고 있는 게 없어요.” (광역2차-4)

이처럼 ‘상담신청서’와 ‘사업운영가이드’에 제시된 상담 절차로는 청년의 상황을 사전에 충분히 파악하기 어려웠고, 전국 자치구 단위의 정책정보도 통합적으로 취합되지 않았다. 매니저는 신청 분야와 관련된 정책 전반을 탐색해야 했으며, 매니저가 탐색한 정책정보의 범위에 따라 상담에서 안내되는 정보에도 차이가 나타났다.

“제가 한번 받아봤다고 했잖아요. 입사를 하기 전에 그때 받았을 때 (중략) 꼭 그분이 알려줬던 거는 이제 크게 두 가지가 있어요 (중략) 근데 저는 안내해 줄 때 두 가지밖에 안 받은 거죠. OO구에 살고 1인 가구면은 받을 수 있는 상담이 총 (중략) 그냥 총 5개는 되는 건데.” (매니저13)

2) 상담 수행의 일 조직화

청년정책 종합상담에서 매니저는 청년에게 필요한 정책정보를 안내하는 동시에 청년의 이야기를 경청하고 공감하는 상담을 수행하고 있었다. 문화기획 업무를 염두에 두고 입사한 한 매니저는 청년과 공감대를 형성하며 상담하는 일을 어렵게 느꼈으며, 다른 매니저는 상담 과정에서 소진을 경험하여 상담 업무에서 제외해 달라고 요청하기도 하였다.

“문화기획을 좀 고려해 가지고 왔던 거기 때문에 (중략) 접근하는 방식이라든지 공감대라든지 이런 거에 있어서는 좀 어렵게 느껴지기도 해가지고 난 사회복지 결은 아니구나라는 걸 일하면서 느끼고 있어요.” (매니저5)

“체력적으로도 그렇고 정신적으로도 힘들고 그래서 되게 힘들었어요. (중략) 상담 내담자한테 제가 너무 전이가 되는 거예요. 감정이 그래서 그런 거에 있어서 너무 스트레스가 심해서 (중략) 작년에 제가 상담을 못할 정도로 지금 힘들었어 가지고 (제외해달라고) 요청을 드렸었어요.” (매니저4)

청년지원매니저의 채용 자격은 각 센터의 ‘채용 공고’에서 “사회복지, 청소년, 공학, 경영학 등 관련 분야의 학사 이상 학위 소지자”로 제시되어 있었으며, ‘등’이라는 표현을 통해 관련 전공의 범위를 폭넓게 두고 있었다. 해당 기준은 ‘서울청년센터 설치·운영지침의 종사자 채용 기준’에 근거하고 있었다. 「청년기본법 시행령」 제21조의3은 청년시설에 ‘전문인력’을 두도록 규정하고 있었으나, 그 역할과 전문성의 범위에 관한 기준은 구체화되어 있지 않았다.

이처럼 채용 및 전문인력 기준에서 상담 수행에 필요한 자격과 역할이 구체화되어 있지 않은 반면, ‘사업운영가이드’는 종합상담을 정책 연계 상담으로 정의하면서 상담 과정에서 청년의 이야기를 경청하고 공감하도록 하고 있었다. ‘2020년 권역별 서울청년센터 운영 사업계획’은 종합상담을 문턱 낮은 청년특화 ‘고민상담’으로 제시하고 있었으며, 이러한 운영 방향은 ‘사업운영가이드’에서 경청과 공감의 상담방식으로 구체화되어 있었다.

‘청년특화 고민상담’이라는 운영 방향은 서울청년센터 홈페이지의 종합상담 안내에서도 확인되었다. 홈페이지에서는 “일상 속 어려움을 만날 때, 도움이 필요하지만 막막할 때 매니저를 찾아오세요”라고 안내하고 있었다. 이와 관련하여 한 센터장은 ‘종합상담’이라는 명칭이 청년에게 심리상담을 연상시킬 수 있다고 설명하였다(센터장2차-3).

상담이 종료된 이후에는 ‘만족도 조사’를 통해 매니저가 수행한 상담이 평가되었다. 만족도 조사는 상담시간과 상담 내용, 정보파악의 도움 정도와 맞춤형 정보제공 여부뿐 아니라 매니저의 태도와 도움의 적절성, 전문성까지 5점 척도로 평가하도록 구성되어 있었다(표 3 참조). 종합상담은 정책정보 연계와 경청·공감을 함께 요구하고 있었으며, 상담 수행의 적절성과 전문성은 만족도 조사의 평가 항목으로 제시되어 있었다.

표 3. 서울청년센터 종합상담 만족도 조사 문항

연번	문항	응답방식
1	(대면) 상담 시간과 기간은 적절하였다. (비대면) 상담 방식과 연락 시간은 적절하였다.	전혀 그렇지 않다 - 매우 그렇다 (5점 척도)
2	상담 내용이 구체적이고 체계적이었다.	
3	상담내용은 정보파악에 도움이 되었다.	
4	정보제공 내용 및 구성이 나에게 맞춤식으로 제공되었다.	
5	청년지원매니저는 열정적으로 상담에 임하였다.	
6	청년지원매니저는 내가 필요로 하는 도움을 적절히 제공했다.	
7	청년지원매니저는 해당 분야의 전문적인 기술과 지식을 갖추었다.	
8	(대면) 청년센터의 상담을 위한 환경(독립된 공간, 소음차단, 좌석 위치 등)은 전반적으로 만족스러웠다. (비대면) 온라인을 통한 상담의 접근성과 편의성은 전반적으로 만족스러웠다.	
9	상담내용, 청년지원매니저, 상담환경 및 지원 사항을 고려할 때, 참여한 프로그램이 전반적으로 만족스러웠다.	

출처: “종합상담 만족도 조사”, 청년몽땅정보통, 2025에서 재구성.

이러한 가운데 매니저의 상담 수행방식은 서로 다르게 나타났다. 청년이 이야기를 계속하기를 원하는 경우 정해진 상담 시간을 초과하여 상담을 이어가면서 소진을 경험하는 매니저가 있었던 반면, 정책정보 안내를 중심으로 상담한 경우에는 청년이 기대한 상담과 제공된 내용이 어긋나 낮은 만족도 평가를 받기도 하였다.

“상담할 때 제가 최대 50분이라는 걸 알면서도 가끔씩은 그 오늘 신청자, 내담자가 너무 많이 말하고 싶어 하거나 지금 이 상담을 너무 뭔가 원한다든지 필요했다든지 이야기를 계속하고 싶어 하는 게 되게 보이거든요 그럴 경우에는 진짜 2시간을 뒤에 상담이 없거나 일정이 따로 없다면 그렇게 오버해서 하기도 했는데 (중략) (50분인데 2시간 하시거나 하는 것들은 좀 괜찮으신가요? 매니저님이 자발적으로 원해서 하시는 건가요?) 제가 원해서인거긴 한데 소진이 너무 커서 그러면 안되겠다는 생각을 많이는 하지만 바로 고쳐지지는 또 않고” (매니저13)

“서울청년센터가 상담을 예전에 서울시에서 굉장히 강조를 했던 적이 있는데 강조를 한 만큼 이게 어떤 목적인지도 같이 강조를 했어야 하는데 그냥 상담 너네 힘든 거 있으면 서울청년센터로 가 봐 거기서 다 해줘라고 이렇게 해버려서 청년분들은 청년분들대로 만족하지 못하고 매니저들은 난 매뉴얼대로 했는데 이제 만족도를 그렇게 쓰니까.” (선임매니저18)

이러한 상황에서 매니저는 심리적 지원을 기대하고 찾아온 청년에게 정책정보를 안내하거나 다른 기관으로 연계하면서 자신이 수행할 상담의 범위를 조정해야 했다. 한 선임매니저는 심리상담을 요청한 청년을 다른 기관으로 연계하고 있었으며, 이와 같은 상담 수행의 어려움과 관련하여 동료 퇴사한 사례를 설명하였다.

“나는 상담 매니저인데 전문 상담가가 아니잖아요 그럼 과연 이 사람이 와가지고 심리 상담을 요청했을 때 상담한다고 왔는데 나는 또 정보를 연계해 주고 있는 거예요 (중략) 실제로 제 동료도 그 이런 문제 때문에 한 번 퇴사를 했었고” (선임매니저19)

3) 상담 실적 관리의 일 조직화

종합상담에서 안내할 수 있는 정책은 예산 편성과 집행의 주기에 따라 시기별로 달라졌다. 연간 사업이 마무리 되고 차년도 사업의 접수가 시작되기 전인 12월부터 2월 사이에는 신청 가능한 청년정책이 제한적이었다. 그러나 이 시기에도 상담은 지속되었으며, 매니저는 확정되지 않은 차년도 사업을 안내해야 했다.⁹⁾ 한 선임매니저는 해당 시기를 ‘정보의 가뭄’이라고 표현하였다(선임매니저19).

“연말에 이제 1년을 마치면서 불안감이 이제 청년분들도 많이 오는지 근데 그때 같은 경우에는 이미 1년 치 사업들이 모든 센터가 거의 다 마무리를 하는 시점이잖아요. 그래서 그때 되면은 청년분들한테 정책이나 정보를 줄 게 없는데 그쯤에 진짜 많이 들어와서 그리고 이제 심리적으로 호소하시는 분 나 너무 괴롭다 1년 동안 뭐 했는지 모르겠다 하면서 그쯤에 많이 오는데 사업은 다 종료된 상태라 계속 이제 내년에 이맘때쯤에 이런 게 있을 예정이다. 확실하진 않지만 보통 그래 왔다 하면서 그때를 좀 기다려야 될 것 같아요라는 식으로 얘기를 해야 돼서 저희도 막막하고 청년분들도 막막해서 왔는데 더 막막해져서 가는.” (선임매니저18)

신청 가능한 정책이 줄어드는 시기에도 ‘성과평가지표’는 ‘종합상담 진행 건수’의 S등급 기준을 연간 360건으로 설정하고 있었다. ‘성과평가지표’에는 상담 방식에 따른 별도의 실적 산정 기준이 제시되어 있지 않았다. 목표 실적을 충족하는 과정에서 일부 센터에서는 식품 지원사업인 ‘CJ 나눔냉장고’ 신청을 상담관리시스템(CRM)에 종합상담으로 입력하여 실적에 포함하였고(매니저2; 매니저6), 다른 센터에서는 1대1 맞춤형 상담만으로 실적을 산정하였다(매니저4; 선임매니저16).

“일단 사실 정말 저 1대1 종합상담 같은 경우는 (중략) 실제로 정말 상담을 통해서 1대1로 신청해 주신 분이 100명 조금 안 되는 걸로 저희센터는 알고 있는데 나머지는 CJ나눔냉장고를 상담으로 돌려서 채울 수 있게 해주셔서 충당을.” (매니저6)

이처럼 센터마다 상담실적을 산정하는 방식은 달랐지만 동일한 건수 기준이 적용되고 있었다. 한 매니저는 종합상담의 취지에 따라 1대1 맞춤형 상담을 수행하는 경우에도 동일한 건수 기준이 적용되는 상황을 불합리하다고 설명하였다.

“성과(평가) 하는 데 있어서 예를 들어서 상담을 받는다고 하면 저희는 원래의 취지는 1대1로 상담을 제대로 해서 그분한테 이제 적절한 맞춤형 상담을 해준다는 게 목표인데 다른 센터들 보면 그냥 핫반 준다고 하고 오라고 해서 그냥 이름으로 채우고 그 신청을 거기로 받고 CRM으로 받아서 그냥 명수만 채우고 이런 경우가 굉장히 많거든요 근데 이거를 아무리 권의해도 바뀌지 않는 거야. 그 기준들이 오히려 지키는 사람이 더 바보 같은 상황이 되니까 그게 불합리한 거죠.” (매니저4)

목표실적을 건수로 관리하는 방식은 ‘정보 집적·제공 사업’에서도 나타났다. ‘성과평가지표’는 S등급 기준으로 연 432건의 게시물 업로드를 요구하고 있었으며, 매니저는 목표를 달성하기 위해 청년 대상 여부와 무관하게

9) 일부 상시사업(청년도약계좌 등)을 제외하면, 다수의 청년정책은 연초 사업 준비를 거쳐 신청이 개시된다. 예를 들어 문화체육관광부의 ‘청년문화에 솔팩스’와 서울특별시의 ‘청년수당’은 3월경 접수를 시작한다. 서울청년센터 또한 연간 예산이 통상 2월 말에서 3월 중 교부되어 강사비 등 외부 비용이 수반되는 사업은 예산 교부 이후 운영된다. 이에 매년 12월부터 2월 사이에는 청년이 신청할 수 있는 정책뿐 아니라 센터에서 진행할 수 있는 사업도 상대적으로 줄어든다.

지역 기준을 충족하는 정보까지 게시물로 등록하였다.

“이게 정보를 모으는 게 생각보다 쉽지가 않아서. 그리고 아까 뭐 아시다시피 12월 정산 끝나면 1, 2월은 돈이 없잖아요. 그러면 다른 기관들은 다른 공공기관이 공통적일 거 아니에요? 그럼 프로그램은 아예 없거든요. 거의 다 지금처럼 활성화되어 있는 게 별로 없어서 그때 정보들이 별로 없는데 그때 정보들을 안 올려서 빵꾸나는 그 건수들을 그 이후 그 기간에 다 채워 넣어야 되니까 그게 약간 실적 압박이 있다 보니까.” (매니저14)

「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따라 서울청년센터의 위탁기간은 3년 이내였다.¹⁰⁾ 위탁기간 동안 상담과 정보제공의 실적은 ‘성과평가지표’에 따라 등급으로 산정되었고, 이 등급은 자치구가 위탁기간 만료 전에 실시하는 ‘종합성과평가’의 ‘3년간 사업목표 달성률’에 반영되었다. 3년간 사업목표 달성률은 자치구 별로 30~35점으로, 전체 평가항목 가운데 가장 높은 배점이었다. 종합성과평가 결과는 기존 수탁기관과의 재계약 여부를 판단하는 데 활용되었다.

“(광역에서 진행되는 이 평가 등급이 이제 매년 나온다고 들었는데요. 혹시 이 등급이 재계약에 영향을 미치나요?) 미칠 수 있죠. 이제 S, A 뭐 이렇게 이렇게 있는데 그 밑으로 내려가면 솔직히 어렵다고 보겠지만 지금까지는 그런 적은 없습니다. (중략) 하라고 이렇게 목표를 설정해 준 거기 때문에 목표 만약에 안 되면은 재계약이 좀 어렵겠죠.” (구청2차5)

재계약 이후에도 위탁기간이 만료될 때마다 종합성과평가를 거치는 절차가 반복되었다. 이러한 위탁구조 속에서 한 매니저는 보다 안정적인 직장으로서의 이직을 고려하고 있었다.

“(이직이나 퇴직을 생각해 보신 적이 혹시 있으신가요?) 지금도 하고 있고 저는 이제 내년에 결혼을 앞두고 있어서 그런 거에 대해서 좀 안정적인 직장을 원하고 있기 때문에 이직에 관해서 생각은 지금 하고 있고 (중략) 가장 큰 이유가 이제 어쨌든 내년에 위탁이 된다고는 하지만 그래도 계속 위탁만 바라볼 수 없는 거잖아요. 언젠가는 이직을 해야 되는 상황이니깐 이직할 수 있으면 빠른 시일 내에 안정적인 직장을 다니면 좋지 않을까라는 생각을.” (매니저8)

나. 청년센터 공간 운영

1) 교대근무의 일 조직화

서울청년센터는 평일 오전 10시부터 오후 10시, 토요일 오전 10시부터 오후 5시까지 운영된다. 매니저는 이 운영시간을 유지하기 위해 오전·오후·토요일 시간대가 주 단위로 번갈아 배치되는 교대근무를 수행하였다. 매주 달라지는 근무시간으로 인해 매니저는 학원 수강 등 정기적인 활동에 참여하거나 개인 일정을 계획하기 어려웠다(매니저2; 매니저11).

“사실 제가 초반에는 좀 저보다는 개인 생활보다는 이 일에 내가 좀 내가 선택을 했으니까 어쨌든 희생되는 부분도 되게 감안을 하고서 괜찮다 생각하고 거기 적응을 했던 것 같은데 좀 연차가 쌓이면서 생활과의 균형을 깨뜨리는 요인이 이거지(교대근무) 않을까 싶긴 했었어요.” (매니저5)

10) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따라 서울청년센터의 위탁기간은 3년 이내인 반면, 「사회복지사업법 시행규칙」은 사회복지시설의 위탁계약기간을 5년으로 규정하고 있다.

매니저의 교대근무는 ‘근로계약서’의 ‘유연근무제’ 조항에 명시되어 있었다. 계약서에는 오전·오후·토요일 세 가지 근무시간대가 제시되어 있었으며, 근무는 “별도의 스케줄표에 따른다”고 정하고 있었다. 근로계약서의 ‘유연근무제’는 ‘서울청년센터 설치·운영지침’이 제시한 공간 운영시간을 반영하고 있었다. 동 지침은 공간 운영시간을 평일 12시간, 토요일 7시간으로 권고하고, 인력은 정규직 6인 이내로 구성하도록 정하고 있었다. 따라서 야간과 토요일 근무는 별도의 초과근무가 아니라 교대근무에 따른 소정근로시간 내 근무로 편성되어 있었다.¹¹⁾

한편, 토요일 운영시간 연장과 일요일 개방에 대한 요구도 이어졌으며, 한 센터에서는 일요일 운영 확대가 검토되고 있었다. 그러나 ‘설치·운영지침’에는 운영시간 확대에 따른 추가 인력 기준은 제시되어 있지 않았다.

“사실 토요일 근무도 해야 하고 근데 또 일요일까지 해달라 토요일도 오후 10시까지 해달라라는 그런 의견들이 만족도 조사를 하면 들어오시는데 사실 근무하는 사람들도 다 청년이다 보니까 이게 근로자의 입장과 이용자의 입장이 당연히 다를 수밖에 없지만 주말까지 근무를 하고 있고 오후에도 근무를 하고 있는데 이게 뭐 더 확대되어야 된다는 이야기를 들으면 사실 여기서 더 근무를 할 수 있을까라는 고민이 들긴 해요. (중략) 그럼 과연 남아서 근무할 수 있는 사람이 과연 누구일까요?” (매니저¹²⁾)

2024년 기준 서울청년센터 종사자 90명 중 39세 이하는 76명(84.4%)으로, 종사자의 대다수가 서울시의 청년 연령 기준에 해당하였다(서울시 미래청년기획관 청년사업담당관, 2024). 이용자 청년의 접근성을 높이기 위한 장시간 운영은 이처럼 종사자 청년의 교대·야간·주말 근무를 통해 실현되고 있었다.

2) 민원 응대의 일 조직화

청년센터의 개방형 공간에서는 학업이나 업무를 위해 조용한 환경을 필요로 하는 청년과 모임을 위해 대화와 교류가 필요한 청년이 같은 공간을 이용하면서 갈등이 발생하였다. 청년이 아닌 이용자의 공간 이용을 둘러싼 민원도 발생하였으며, 매니저는 이용자 간 갈등을 조정하고 민원을 처리해야 했다.

“예전에는 여기에 프로젝트 그룹인가 뭐 이제 어떠한 걸 하기 위해서 청년분들이 오셨는데 코딩 같은 거를 이제 같이 공부하고 하시는 분들이었나 봐요. (중략) DM으로 경찰에 신고하겠다는 정도였어요 그러니까 저 코딩 친구들이 너무 시끄럽고 그 타자 치는 소리가 너무 크게 난다. 그래서 이거를 제지를 해야 되지 않냐 너네들이 해서 근데 저희센터에서는 다양한 소리를 존중하는 공간이라고 말씀을 드렸더니 그럼 내가 직접 경찰에 신고해도 되나요? 라고 이렇게 DM을 또 보내서 가지고” (선임매니저¹⁸⁾)

‘서울청년센터 설치·운영지침’은 공간 운영의 목적을 청년이 자유롭게 방문하고 이용할 수 있는 환경을 조성하는 데 두고 있었으나, 이용 목적이나 방식에 따른 구체적인 공간 이용 기준은 제시하고 있지 않았다.

“지금 청년센터도 39세 이상인 그 분들이 자주 오시고 매일 오시는 분들이 있는데 그분들에 대해서 청년들이 39세 이상이신 분들이 와서 작업하시고 자리가 없고 그다음에 통화라든지 이런 게 시끄럽다. 근데 어쨌든 저희가 구청에 보고를 했는데 구청에서도 이 부분에 대해서는 어쩔 수 없다는 식으로 답변을 해서 저희도 그냥 일단은 그분들에 대해서도 따로 제지는 하지 않지만 그런 민원들이 좀 발생하고 있는 실정입니다.” (매니저⁸⁾)

11) 이와 달리 서울시 종합사회복지관은 평일 오전 9시부터 오후 6시까지를 기본 운영시간으로 하고, 저녁이나 토요일 추가 개방 시 별도의 사업비를 편성하여 인건비와 운영비 등을 지원하고 있다(서울시 돌봄복지과, 2025).

민원은 수탁기관의 운영성과를 평가하는 항목에도 포함되어 있었다. ‘종합성과평가표’는 ‘민원 발생 건수’를 평가하고 일부 자치구에서는 ‘해결률’까지 반영하고 있었으나, 민원의 정당성이나 악성 여부를 구분하는 기준은 제시하고 있지 않았다. 구청이나 서울시에 민원이 제기되면 매니저는 민원의 성격과 관계없이 해당 민원에 답변해야 했으며, 이 과정에서 불합리하다고 느끼는 요구에도 응대해야 했다.

“사실 처리할 방법이 전혀 없습니다. 저희는 공무원이 아니지만 세금으로 하기 때문에 구청이나 시 이런 곳에 민원이 들어가면 저희는 무조건 답변을 해야 하고 저희가 불합리하다고 느껴지는 요구에도 어쨌든 응대를 해야 되고.” (매니저6)

「산업안전보건법」 제41조는 고객을 직접 대면하여 서비스를 제공하는 근로자에 대해 고객의 폭언·폭행 등으로 인한 건강장해를 예방하기 위한 보호조치를 규정하고 있다. 그러나 ‘위·수탁 협약서’와 ‘운영규정’에는 이러한 보호조치를 센터의 민원 업무에서 실행하기 위한 구체적인 절차가 명시되어 있지 않았다.¹²⁾ 한 매니저는 반복되는 악성 민원에 응대하며 감정노동을 경험하였고, 민원으로부터 센터와 매니저를 보호할 제도적 장치가 충분하지 않은 점을 이직을 고려하는 이유 중 하나로 설명하였다.

“과도한 악성 민원이나 악의적으로 계속 넣는 민원도 있으니까 그런 거에 좀 시달리다 보면 그런 민원으로부터 센터랑 청년지원매니저를 보호하는 그런 제도나 방안이 없다고 생각하거든요 무조건 다 들어줘야 되니까 그래서 그런 게 없는 그런 부재가 이직의 이유가 되는 것 같기도 해요 감정노동까지 해야 하는 상황에서 그에 상응하는 급여가 아니고” (매니저14)

3) 야간 단독 근무의 일 조직화

저녁 및 토요일 근무 시간대에는 매니저 한 명이 공간을 관리하고 마감 업무를 수행하였다.¹³⁾ 한 매니저는 야간에 혼자 공간을 관리하면서 불안을 경험하였다.

“오후 근무는 혼자 해서 그걸 다 해야 돼서 9시에 저희는 마감을 시키고 10시에 퇴근을 하는 거예요 그 공간 관리자가 없어요 그래서 혼자 있을 때 조금 무섭기도 해요.” (매니저12)

‘서울청년센터 설치·운영지침’은 대중교통 정류장과 거리, 역세권·대학가 인근 여부, 건물 내 배치 등을 센터의 설치 기준으로 구체화하고 있었으나, 출입자 관리와 야간근무자의 안전에 관한 기준은 포함되어 있지 않았다. 실제 공간 운영에서는 센터를 자주 이용하던 방문자가 칼을 소지한 채 방문하였고(매니저5), 다른 센터에서는 야간근무 중 주취자가 매니저에게 폭언과 신체적 공격을 가하는 상황이 발생하였다.

“공간 운영이 제일 힘들고요 왜냐하면 어떤 분이 오실지 모르기 때문에 그리고 매니저를 지킬 수 있는 방어막이 없어요 (중략) 술 취한 어르신 분이 들어오시더라고요 (중략) 갑자기 막 욕설을 하시면서 결국 막 저를 막 이렇게 그냥 막 하셔가지고 여길 이렇게 할퀴었거든요 근데 이제 저는 사실 거기서 좀 무력감을 느낀 게 제가 이 일을 당해도

12) 정보공개청구를 통해 두 자치구의 운영규정과 위·수탁협약서를 검토한 결과, 한 자치구의 운영규정에는 폭언·폭행 이용자의 센터 이용을 불승인할 수 있도록 한 조항이 있었으나 재량 규정으로 제시되어 있었다. 서울광역청년센터는 2025년 ‘서울청년센터 감정노동 매뉴얼’을 제작·배포하고 있었으나(서울광역청년센터, 2025c), 검토한 운영규정과 위·수탁협약서에서는 해당 매뉴얼에 제시된 보호조치를 이행하도록 한 규정은 확인되지 않았다.

13) 일부 센터는 구청에서 파견된 단기근로자나 건물 내 경비 인력이 상주하고 있었으며, 이에 따라 위험 인식의 정도에도 차이가 있었다. 한 매니저는 구청에서 파견된 별도의 공간 매니저와 건물 경비가 있어서 위험을 별도로 의식하지 않았으나 혼자 근무할 경우 위험하다고 느낄 것 같다고 하였다(매니저13).

사에서 별 관심이 없어요.” (선임매니저19)

야간근무 중 위험 상황이 발생할 경우 센터장, 자치구, 서울시로 이어지는 보고체계가 마련되어 있었고(구청2차-5), 중앙청년지원센터에서는 비상벨 및 경고문 설치와 종사자 단체안심상해보험 가입을 지원하고 있었다. 서울시 차원의 별도 지원사업은 운영되지 않았으며(시청2차-6), 야간 단독근무에서 발생할 수 있는 위험을 줄이기 위한 인력 배치나 근무 기준도 마련되어 있지 않았다.¹⁴⁾

다. 사회적 관계망 형성 프로그램

1) 커뮤니티 프로그램 운영의 일 조직화

매니저는 커뮤니티 프로그램 참여자의 불참에 대비하여 모집과 선발 단계에서 참석 가능 여부를 재차 확인하였으나, 이러한 확인에도 노쇼(no-show)는 계속 발생하였다. 참여자가 중도에 이탈하면 예비자를 추가로 선발해야 했고, 선발이 어려운 경우에는 목표인원을 충족하기 위해 프로그램 회차를 늘려야 했다.

“일단 노쇼(no-show)는 최대한 저희가 모집을 할 때 이제 노쇼 발생 시 다음 프로그램 참여가 어려울 수도 있습니다. 이렇게 안내를 여러 번 하고 (중략) 선발할 때도 재차 강조해요 (중략) 만약 이제 프로그램 회차 중간에 아예 나가신다 하면은 다른 분 예비자 분들 이렇게 충족해가지고 이렇게 하고 진행 또 하고.” (매니저4)

이러한 추가선발과 회차 증설은 ‘성과평가지표’에 제시된 목표실적과 연결되어 있었다. ‘성과평가지표’는 커뮤니티 프로그램 참여자 수를 정량실적으로 관리하고 있었으며, 2025년 S등급 기준으로 3,312명의 참여자를 제시하고 있었다. 사업 수행기간을 4월부터 11월까지 약 8개월로 가정하면, 해당 기준을 충족하기 위해 월평균 약 414명의 참여 실적이 필요했다.¹⁵⁾ 실적을 달성하는 과정에서 한 매니저는 프로그램의 질보다 참여인원을 확보하는 일이 우선된다고 설명하였다.

“프로그램 질이 떨어지더라도 어쨌든 실적을 채우고 나서 그 질에 대해서 추후의 문제라서 일단 실적을 채워야지. 그 등급을 어쨌든 A등급은 몇 명 B등급은 몇 명 이렇게 일단 카운팅이 그렇게 인원수로 되어 있기 때문에 그 뒤에 이제 뭐 프로그램 만족도라든지 뭐 그런 부분은 인원을 채우고 나서 그 추후 문제여서 일단 인원이 먼저 채우는 것부터.” (매니저8)

매니저는 커뮤니티 프로그램 외에도 여러 사업을 동시에 수행하고 있었다. ‘서울청년센터 설치·운영지침’은 4명의 청년지원매니저에게 종합상담, 정보제공, 커뮤니티, 공간활성화, 지역특화사업 등의 주요업무를 배치하고 있었으나, 실제로는 최소 12개의 세부사업이 운영되고 있었다.¹⁶⁾ 이에 한 명의 매니저가 세 개 이상의 사업을 동시에 담당하였으며, 결원이 발생한 경우에는 남은 매니저들이 결원자의 업무까지 나누어 맡아야 했다.

14) 한편, ‘서울청년센터 설치·운영지침’은 종사자의 보수 및 경력 산정에 사회복지시설 종사자 기준을 준용하도록 하고 있으나, 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」에 근거한 인권 증진과 권익지원센터 운영 등 사회복지종사자 보호제도를 청년지원매니저에게 준용하도록 한 규정은 확인되지 않았다.

15) 서울청년센터의 연간 예산은 통상 2월 말에서 3월 중 교부된다. 강사비 등 외부 비용이 수반되는 커뮤니티 프로그램은 예산 교부 이후 계약 절차를 거쳐야 하므로, 통상 사업 수행은 4월경 시작되며, 센터별 운영 조건에 따라 차이가 있을 수 있다.

16) ‘서울청년센터 설치·운영지침’의 주요업무는 현장에서 종합상담, 티톡, 정보집적, 동네정보포풍, 관계망 형성, 자발적 모임, 콘텐츠 제공, 공간대관, 공간운영·관리, 지역특화사업, 운영위원회, 협력사업으로 세분화되어 운영되고 있었다.

“매니저님들끼리 얘기하는 게 있는데 만약에 인원이 조금이라도 더 있었으면 (중략) 딱 이 사업에만 집중해서 청년분들이 더 잘 재미있고 유익하게 즐기실 수 있게끔 세부 사업에 들어는 시간과 노력을 더 투자할 수 있는데 이 사업만 챙기면 되는 게 아니고 이거 했다가 또 여기 빵꾸나면 여기 또 매꿔야 되고 이러니까.” (매니저9)

이와 관련하여 ‘서울청년센터 설치·운영지침’은 운영방식 변경 등 합리적인 사유가 발생한 경우 주관부서와 협의하여 인력 규모를 조정할 수 있도록 하였다. 반면 ‘서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침’은 사업의 성격 등 불가피한 경우를 제외하고 총 위탁사업비 중 인건비 비율이 50%를 넘지 않도록 노력할 것을 제시하고 있었다. 추가 인력을 채용할 경우에는 한정된 위탁예산 안에서 기존 종사자의 근속에 따른 인건비 상승분과 신규 인력의 인건비를 함께 편성해야 했다.

“지금 매니저들 월급이 만약에 뭐 다 합쳤을 때 뭐 2억 5천 예를 들어 나와요 근데 이 매니저들이 그다음 해가 되면은 호봉이 올라가잖아요 그러면 2억 6천, 7천이 필요해요 근데 서울시에서 똑같이 5억을 줬어요 그러면 저희는 인건비 비중이 또 올라간 거예요 그러면 서울시에서는 올리지 말라고 하거든요 (중략) 한 명이 누가 나가길 고사해야 돼요 그러니까 5년 차가 나가고 1년 차가 들어와야 보장이 되는 (중략) 그럼 사실 조삼모사가 되는 거거든요” (선임매니저16)

지침상 인력 규모를 조정할 수 있도록 하고 있었지만, 한정된 위탁예산과 인건비 편성기준으로 인해 실제 추가 인력을 확보하기는 어려웠다. 그 결과 매니저는 정해진 인력과 근무시간 안에서 커뮤니티 프로그램의 목표실적을 충족해야 했으며, 이 과정에서 업무 부담과 소진을 경험하였다.

“실적이 높아졌는데 그걸 채울 수가 없잖아요 사실적으로 저희가 무슨 몸이 10개도 아니고 하루가 막 48시간을 우리가 쓰는 것도 아니고 24시간도 아니고 심지어 그 9시부터 6시 또는 1시부터 10시까지에서 그거를 어떻게 다 채워요? 말이 안 되잖아요” (매니저2)

“작년에 100% 내가 소진을 했다면 올해는 120% 소진해야 되고, 내년에는 140% 소진해야 되고 센터장님들도 많이 싸우거든요, 서울시랑. 그래도 바뀌질 않아요 지금은 안 해요 해봤자 소용이 없어서. 저도 그냥 포기했어요” (매니저4)

2) 다회기 프로그램 운영의 일 조직화

동일한 참여자가 여러 회기에 걸쳐 참여하는 커뮤니티 프로그램에서 한 매니저는 다른 참여자들 앞에서 자신의 역량을 문제 삼는 언행을 경험한 이후에도 정해진 회차까지 해당 참여자가 포함된 프로그램을 운영해야 했다.

“저는 최대한 청년 감수성을 위해 노력한다고 생각을 하지만 이게 본인들은 지키면서 저에게는 지키지 않을 때, (중략) 그런 언행을 하시는 분들을 제가 데리고 끝까지 끌고 가야 하는 사람들이 조금 힘든 것 같아요 근로자로서도 보호받지 못한다는 느낌이 간혹씩 드는 거예요” (매니저12)

‘사업운영가이드’는 커뮤니티 프로그램을 진행자가 전 과정을 직접 운영하는 ‘다회기 프로그램’으로 제시하고, 지속적인 관계 형성을 위해 ‘동일한 참여자’로 구성하도록 권장하고 있었다. 이러한 운영방식은 ‘2025년 지역별 서울청년센터 운영지원계획’에서 제시한 ‘안전하고 지속 가능한 관계망’ 형성이라는 사업 방향과 연결되어 있었다. 광역센터 관계자는 서울시가 정책적 방향을 제시하면, 광역센터가 이를 지역센터에서 실제 사업으로 운영할

수 있도록 ‘사업운영가이드’를 통해 구체화한다고 설명하였다(광역2차-4). 지역센터에서는 이에 따라 다회기 프로그램을 동일한 참여자로 구성하여 운영하였다.

그러나 두 텍스트에는 참여자와 갈등이 발생한 이후 관계를 조정하거나 프로그램 운영방식을 변경하는 기준이 제시되어 있지 않았다. 매니저는 갈등이 발생한 참여자와도 남은 회기를 이어가며 프로그램을 운영해야 했다. 동일한 참여자와 여러 회기를 이어가는 과정에서 또 다른 매니저는 참여자의 돌발행동을 예측하기 어렵다는 불안을 경험하였고, 이로 인해 퇴사를 고려했다고 설명하였다.

“뭔가 되게 멀쩡해 보이는 사람이 언제 갑자기 이상한 약간 좀 돌발 행동을 할 줄 모르는 그런 상황들이 있다 보니까 언제 그런 상황이 들이닥칠지 모르는 그런 불안감도 있어서 제가 그래서 원래 그만두려고 했거든요. 그게 너무. 커뮤니티 프로그램을 안 맡을 거면 청년지원매니저로 있을 이유가 있나 싶기도 하고 그리고 안맞는 제가 정작 업무를 안 맞는다는 건 회사 생활에서는 말이 안 되는 거니까.” (매니저14)

3) 자발적 모임 지원의 일 조직화

자발적 모임 지원사업은 청년들이 자율적으로 구성한 모임이 관계를 형성하고 활동을 지속할 수 있도록 지원금을 제공하는 사업이다. 매니저는 모집과정에서 지원금 사용기준을 사전에 안내하고, 모임 활동이 시작된 이후에는 지출 내역과 증빙서류, 통장 등을 수시로 확인하였다.¹⁷⁾

“사실 그동안 그렇게 (예산에 맞지 않게 쓰는 경우들이) 발생 돼 왔어서 좀 OT에서 좀 철저하게 안내를 드리고 그걸 방지하고자 기초 상담도 하고 1차로 한번 썼던 거를 증빙 서류를 내보라 해가지고 계속 검토하는 과정을 갖고 있고요 그리고 또 모임 통장 카카오톡 모임 통장이라는 게 있어가지고 거기에 제가 들어가서 어떻게 사용하고 있는지 좀 수시로 확인하고 있습니다.” (매니저5)

‘모집공고’에는 지원금의 지출 항목별 사용 한도와 증빙서류를 정한 ‘예산편성기준 및 집행기준’이 제시되어 있었다. 해당 기준은 ‘서울시 지방보조금 운영·관리지침’에 따라 마련되어 있었으며, 동 지침은 「지방재정법」과 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 등 공공예산 관련 법령에 근거하고 있었다. 자발적 모임 지원사업의 지원금 집행에도 이러한 공공예산 관리체계에 따른 기준이 적용되고 있었다(구청2차-5; 시청2차-6).

“지방 회계 그걸 따르고요 지방자치단체 예산 및 회계에 관한 법률 그래서 저희 공무원이랑 거의 비슷하게 지침을 따르고 외식비 9천 원 뭐 이렇게 그리고 10만 원 이상 넘어가면 붙는 서류들 그거 다 거의 동일하게.” (구청2차-5)

예산집행기준은 지출 가능한 항목과 증빙방식을 사전에 정하고 있었으나, 청년 모임의 실제 활동 과정에서는 해당 기준만으로 집행 가능 여부를 판단하기 어려운 지출이 발생하였다. 이 경우 매니저는 자치구에 집행 가능 여부를 확인해야 했다. 동일한 물품도 자치구에 따라 소모품으로 인정되거나 자산으로 분류되는 등 세부 기준의 적용이 달랐으며, 매니저는 이러한 차이를 줄이기 위해 광역 차원의 세부 기준 마련을 요청하기도 하였다. 그러나 센터별 운영구조의 차이로 공통된 기준을 마련하기 어렵다는 답변을 받았다.

“도서를 계속 사드려도 되는지에 대한 문제가 표족한 정답이 안 나오더라고요 이게 다른 지자체별로 다 되게 천차만

17) 센터에 따라서는 매니저가 필요한 물품을 직접 결제하고 지출결의서를 작성하며 증빙자료를 처리하는 방식으로 운영되기도 하였다(매니저10).

별로 다르고 어떤 시는 소모품이고 어떤 데는 그냥 지급해도 되고 어떤 데는 소모품이 아니라 자산이어 가지고 (중략) 이게 정답이 없으니 (중략) 이런 세세한 비목에 대한 기준을 좀 광역에서 마련해 주면 좋겠다라는 (중략) 건의해 주셨는데 사실 현실적으로는 어렵다는 답변을 받았죠.” (매니저9)

자치구가 특정 지출을 지원금으로 집행할 수 없다고 판단하면, 매니저는 이를 청년에게 전달하고 지출계획을 조정하도록 안내해야 했다. 한 매니저는 이러한 과정에서 자발적 모임 담당 매니저가 청년과 소통하는 데 어려움을 겪었다고 설명하였다.

“제 경우는 아닌데 동아리 물품에서도 소모품이 참 애매한 경우가 많은데, 그런 부분에서도 구청이 이 부분은 좀 어려울 것 같다는 그런 답변을 받으면 이제 동아리 담당자분이 그거에 대해서 좀 동아리원과 또 소통하기가 좀 힘들다고 얘기를 하더라고요.” (매니저8)

예산집행기준은 지원금을 사용하는 청년에게도 적용되었다. 모임에 참여하는 청년은 지출 건별 증빙서류와 활동보고서를 제출해야 했으며, 이 과정에서 행정서류 작성에 대한 피로감을 경험하였다.

“동아리 분들은 좀 피로감을 많이 호소하긴 하더라고요 매년 만족도에 항상 내용이 나와 있어서 이 행정 서류가 너무 많다고 또 지원금을 이제 지급받아서 사용할 때 그 사용하는 건마다 다 증빙서류랑 그리고 활동보고서도 다 챙겨 받아야 되다 보니까 그 부분들이 청년분들이 좀 피로감을 호소를 하는 것 같아요.” (매니저1)

반복적인 지출 확인과 증빙 요구는 매니저가 청년을 대하는 방식에도 영향을 미쳤다. 한 매니저는 이러한 과정을 거치며 청년을 “잘못을 저지를 수도 있는 대상”으로 보게 되는 것 같다고 설명하였다(매니저5). 자발적 모임 지원사업은 청년의 자율적인 활동을 지원하는 것을 목적으로 하였으나, 매니저의 지원은 예산집행기준이 허용하는 범위 안에서 이루어졌으며, 지원금 집행을 확인하고 관리하는 일은 청년과의 관계에도 영향을 미치고 있었다.

3. 사업 평가단계의 일 조직화

청년지원매니저는 담당 프로그램의 결과를 정리하여 매월 15일까지 결과보고서를 제출해야 했다. 결과보고서에는 정량실적과 증빙자료뿐 아니라 우수사례를 작성하는 항목이 포함되어 있었다.¹⁸⁾ 한 명의 매니저가 연간 약 50건의 상담을 담당하는 상황에서, 상담 이후 청년의 변화를 확인하는 별도의 절차는 마련되어 있지 않았다. 매니저는 청년이 다시 센터를 방문한 경우에만 상담 이후의 변화를 확인할 수 있었으며(매니저12), 이러한 변화를 발견하더라도 우수사례로 활용하려면 사례 공개에 대한 청년의 동의를 받아야 했다(매니저8). 우수사례로 선정된 경우에는 청년에게 연말 성과공유회에서의 발표를 요청해야 했다(매니저5).

연말 성과평가에 제출하는 ‘우수사례 보고서’는 ‘우수사례 보고서 양식’에 따라 작성되었다. 양식은 지원 배경 및 필요성, 성과목표 및 평가방안, 추진내용, 결과 및 효과, 성과확산 방안으로 구성되어 있었다. 각 항목에는 문제의 심각성과 해결의 시급성, 성과의 측정·입증 방법, 개입의 직접적인 결과와 지원 전후의 변화 등을 구체적으로 작성하도록 명시되어 있었다(표 4 참조).

18) 매월 제출되는 우수사례는 연말 성과평가에 제출하는 우수사례 보고서 작성을 위한 기초자료로 활용되었으며, 실제 평가는 연말에 제출된 우수사례 보고서를 기준으로 이루어졌다(매니저4).

표 4. 서울청년센터 우수사례 보고서 양식

사업명		
사업영역	☐ 정책전달 ☐ 정책수행 ☐ 정책확산	
센터명		
작성내용	I. 지원 배경 및 필요성 1. 지원 배경 - 청년과 관련한 상황·문제가 무엇이었는지, 이러한 지원이 왜 필요했는지, 기존 유사사업과의 차별점은 무엇인지, 추진근거가 있는 경우 기재 2. 사업대상 - 사업대상 명확하게 제시(집단명, 기업명, 기관명, 지자체명 등) 3. 문제점(애로점, 니즈) - 사업대상의 니즈나 문제점을 보다 구체적으로 제시, 문제 심각성, 해결 시급성 등, 프로그램 대상자·전문가·현장 의견수렴 및 사전조사, 청년문제와 관련한 통계 비교자료(실태조사, 욕구조사, 연구자료) 활용 4. 추진 필요성 - 분석(진단)을 통해 도출한 사업대상, 수혜대상의 문제점(애로점, 니즈) 및 추진근거(서울시 정책 등)에 기반하여 추진 필요성 제시, 문제점의 심각성, 해결의 시급성이 제시되고 사업대상 분류(도출) 및 문제점 분석 노력 제시도 중요 II. 성과목표 및 평가방안 - 정성 및 정량적 목표 설정(정성적인 목표만 작성하는 것은 지양), 성과의 측정 및 관리, 입증하는 방법을 구체적이고 명확히 기재(지표명, 달성목표치 등), 제감 목표성고가 무엇인지 구체적이고 명확히 제시(모호한 개념어 지양) III. 추진내용 - 성과목표 달성과 직접 연계된 핵심 추진활동(노력)을 구체적이고 가독성 있게 기재, 계획하는 활동의 개입 계획 및 투입자원은 어떻게 되었는지, 추진시 장애요인, 극복노력(극복계획), 협업노력 등, 구체적 투입·과정 지표 제시(예산·인력, 상담연계 00회, 교육 00회, 경제적 지원 000 등) IV. 결과 및 효과 - 개입의 직접적인 결과는 무엇이었는지, 평가계획에 따른 산출·결과지표를 구체적으로 입증할 수 있어야 함, 지원 전과 후를 비교했을 때 무엇이 바뀌었는지, 기관의 직접 해결 노력(활동)을 통해 사업대상에 나타난 구체적인 전·후 효과(변화)가 정량 관점에서 제시되어야 함 V. 성과확산 방안 - 사업의 효과성과 성과 지속을 위해 기관에서 무슨 노력을 했는지, 단발성이 아닌 지속적이고 확산 가능한 성과 특성을 가졌다는 것을 입증하는 것이 중요	
증빙사진	사진 첨부	사진 첨부

출처: “2025년 서울청년센터 성과평가 자료집”, 서울광역청년센터, 2025, pp. 44-45에서 재구성.

이러한 작성기준은 지원 전후의 변화를 측정하거나 입증하도록 하고 있었기 때문에, 즐거움이나 용기, 위로와 같이 가시화하기 어려운 경험은 우수사례의 성과로 제시하기 어려웠다.

“재미있고 즐겁고 신나는 일을 하는 것 또 청년들이 바깥세상이 너무 삶이 뻑뻑하다 보니 여기에서 그런 경험만 얻어가는 것도 되게 용기나 위로가 될 수 있잖아요? 근데 용기나 위로는 가시적인 정성평가로는 사용할 수가 없습니다. 용기나 위로를 얻었다 하면은 그렇군이 되는거예요.” (매니저9)

작성 기준은 사업 종료 이후의 결과를 기록하는 단계에만 적용된 것이 아니라, 프로그램의 기획과 운영 과정에서도 매니저의 일을 조정하고 있었다. 매니저는 우수사례로 제시할 수 있는 변화를 염두에 두고 프로그램의 내용과 운영방식을 정하기도 하였다.

“우수사례인 청년들을 좀 뽑아내기 위해서 일부러 그렇게 막 맞춰서 기획을 하는 경우도 있기 때문에 그게 막 마냥 좋다고는 제가 생각되지 않고, 자연스럽게 이렇게 우수사례가 나와야 되는데 그걸 찾기 위해서 프로그램을 기획하고 운영도 그렇게 진행되다 보니 그런 점은 좀 아쉬운.” (매니저8)

‘성과평가 자료집’은 우수사례를 ‘창의적 노력 정도’, ‘새로운 관점에서 효과적으로 해결하였는지’ 등을 기준으로 평가하도록 하고 있었으나, 각 기준에 해당하는 구체적인 사례는 제시하지 않았다. 한 선임매니저는 우수사례 작성에 참고하기 위해 S등급을 받은 센터의 정성평가 자료를 요청하였으나, 일부 평가 항목이 미흡하다는 이유로 제공받지 못하였다. 평가 이후에도 등급과 점수만 통보되어 점수가 부여된 구체적인 근거를 확인하기 어려웠다.

“저도 이게 다 말이 안 된다고 생각하는 게 이거에 대해서 만약에 평가를 하고 싶으면 예시를 잘 써줘야 되잖아요. 근데 예시를 달라고 했을 때 특하나 정성 부분 같은 경우에는 예시가 없대요 완벽하게 한 센터가 없어서 예시를 보여줄 수 그러니까 제공해 줄 수 없다는 답변을 들었었고 S를 받은 센터의 것이라도 좀 보여달라라고 말하면 그거는 이 부분이 미흡해서 완벽한 우수사례는 아니어서 제공할 수 없다 뭐 이런 식으로 말씀을 하셔서 어떻게 써야 되는지 아직도 모르겠어요.” (선임매니저18)

“평가를 받았는데 평가 등급이 몇 점 몇 점 몇 점 해가지고 최하위점 빵점이 나오고 막 이래요 근데 이유를 안 알려준대. 이 기준을 알려줄 수 없대. 그러면 사실 오히려 내가 지금 난 잘하고 있다고 생각 들었는데 여기서 계속 점수가 아니라고 그러면 기준은 없대 그러면서 그 평가단에 대한 신뢰도가 떨어지는 거죠.” (매니저12)

우수사례는 ‘성과평가지표’에서 정성평가 배점의 60%를 차지하고 있었으나, 어떤 사례가 높은 평가를 받을지는 사전에 가늠하기 어려웠다. 반면 정량평가는 달성해야 할 목표가 수치로 제시되어 있었다. 정성평가의 결과를 예측하기 어려운 상황에서 매니저는 수치로 제시된 정량목표를 우선 달성하는 데 집중하였다.

“정성은 해봐야 나오는 거니까 근데 대충 그렇게 나올 것 같다라고는 추측을 해서 기획을 하지만 결과는 또 다르게 나올 수도 있는 거라고요 정성은 최대한 정량은 일단 맞춰야 된다. 월 몇 회 이렇게 한다 뭐 이런 거는.” (센터장2차2)

“제가 상반기에서 하반기 넘어갈 무렵까지 한 3월에서 8월까지 정량 채우는 데 일단 그걸 먼저 했어요 일단 이거라도 채워야 기본적으로 (평가를) 받으니까 천 명 모으는 데 집중했던 것 같아요.” (매니저9)

V. 결론 및 제언

1. 결론

본 연구는 청년지원매니저의 장기근속을 어렵게 하는 일의 조직화 과정을 규명하고자 하였다. 이를 위해 청년지

원매니저 및 선임매니저 19명과 센터장·광역센터·구청·시청 관계자 6명을 대상으로 심층 인터뷰와 텍스트 수집을 실시하였으며, 시퀀스 분석을 통해 제도적 텍스트가 매니저의 일을 어떻게 조직화하는지를 추적하였다. 분석 결과, 매니저의 일은 사업 계획·운영·평가 전 단계에 걸쳐 11가지 양상으로 조직화되고 있었으며, 이러한 조직화에는 성과중심 민간위탁체제와 부분적으로 제도화된 사회복지체제, 청년친화체제가 함께 작동하고 있었다.

이 과정에서 이용자 청년의 권리를 실현하는 일은 또 다른 청년인 매니저의 희생을 수반하는 방식으로 조직화되고 있었다. 이용자 청년의 접근성과 참여를 보장하기 위한 개방형 공간과 장시간 운영 기준은 교대·야간근무와 이용자 간 갈등 조정, 민원 응대를 매니저의 일로 만들었고, 상담과 관계 형성 과정에서는 정서적 부담이 발생하였다. 이용자 청년의 권리 실현을 위한 기준이 구체적으로 제도화된 것과 달리, 이를 실현하는 종사자 청년의 안전과 권리를 보호하는 기준은 제한적으로 마련되어 있었다.

성과평가지표에 따른 등급이 종합성과평가에 반영되고, 그 평가 결과가 기존 수탁기관과의 재계약 여부 판단에 활용되는 조건에서, 매니저는 청년의 욕구를 지원하는 일과 성과목표를 달성하고 증명하는 일을 함께 수행해야 했다. Bateson et al.(1956)은 상반된 요구를 동시에 받으며 어느 하나를 선택하면 다른 하나에 대한 제재가 뒤따르는 모순적 상황을 이중구속(double bind)으로 개념화하였는데, 청년의 욕구에 따른 지원과 사전에 설정된 성과의 달성·증명을 함께 수행해야 했던 매니저의 일은 이러한 이중구속과 유사한 성격을 보였다. 나아가 매니저의 일은 청년에게 나타난 변화보다 그 변화를 평가체제 안에서 증명하는 방식을 중심으로 재편되었으며, 이는 측정과 증명이 조직의 실질적 목적을 대체한다는 감사사회(audit society)의 논리(Power, 1997)와 맞닿아 있었다. 이처럼 성과중심 민간위탁체제는 청년의 욕구를 지원하는 일을 평가 가능한 성과를 산출하고 증명하는 일과 연결하여 조직화하고 있었다.

사업운영가이드는 정책정보를 제공하면서 상담 과정에서 청년의 이야기를 경청하고 공감하도록 제시하였고, 우수사례 양식은 청년의 문제와 필요를 확인하고 개입한 뒤 그 결과와 전후 변화를 입증하도록 요구하였다. 이러한 상담과 평가 방식은 문제의 확인, 개입, 변화의 확인으로 이어지는 사회복지의 문제해결적 실천과 형식적 유사성을 보였다. 사회복지제도와는 보다 직접적인 연결은 보수와 경력 산정에서 확인되었다. ‘서울청년센터 설치·운영지침’은 사회복지시설 종사자의 보수와 경력 기준을 준용하도록 하고 있었다. DiMaggio와 Powell(1983)은 조직이 의존하는 다른 조직과 제도적 환경의 공식적·비공식적 압력에 따라 유사한 구조와 실천을 채택하는 과정을 강제적 동형화로 설명하였다. 사회복지시설의 보수·경력 기준이 서울청년센터 운영기준에 명시적으로 준용되는 과정은 이러한 강제적 동형화의 성격과 연결되었다. 한편 「청년기본법 시행령」은 청년시설에 전문인력을 두도록 규정하고 있었으나, 전문인력의 자격과 역할 기준은 구체화되어 있지 않았다. 이처럼 청년지원매니저의 일에는 사회복지와 유사한 실천 형식이 나타났으며, 보수·경력 기준에서는 사회복지시설 기준이 부분적으로 준용되고 있음을 확인하였다. 그러나 이에 상응하는 전문인력의 자격·역할 기준은 구체화되어 있지 않았다.

설치·운영지침은 이용자 청년의 참여권리를 보장하기 위해 개방형 공간 운영과 장시간 운영을 규정하였다. 개방형 공간 운영은 이용자 간 갈등을 조정하고 민원을 처리하는 일을 매니저의 일로 조직화하였고, 장시간 운영은 교대근무와 야간근무로 이어졌다. 야간 단독근무에서는 위험 상황이 발생하였으나, 예방 기준은 구체화되어 있지 않았다. 이러한 운영기준은 이용자 청년의 참여권리를 실현하는 방향으로 매니저의 일을 조직화하였으나, 그 일을 수행하는 종사자 청년을 보호하는 기준은 제한적으로 마련되어 있었다.

이러한 제도적 요구들은 각각 분리되어 작동하기보다 하나의 일 과정에서 서로 맞물리며 매니저의 일을 조직화하고 있었다. 매니저는 청년의 욕구에 따라 상담과 프로그램을 운영하고 관계를 형성하는 한편, 정해진 목표실적을 달성하고 그 결과를 평가자료로 제시해야 했다. 또한 이용자 청년의 참여권리를 보장하기 위해 개방형 공간과 장시간 운영을 유지하면서 민원과 안전 문제를 처리해야 했다. 이처럼 서로 다른 제도적 요구가 하나의 일 과정에

결합되면서 매니저의 일은 확대되었으나, 이를 수행하는 데 필요한 전문적 지위와 보호를 뒷받침하는 제도적 기반은 충분히 갖추어지지 않았다.

본 연구는 청년센터 종사자의 고용 불안정을 실증적으로 다루어 온 기존 논의에서 나아가, 장기근속이 어려워지는 과정을 매니저의 일과 이를 조직화하는 제도적 관계 속에서 규명하였다. 또한 이용자 청년의 참여권리를 실현하는 제도적 기준이 종사자 청년의 일을 조직화하는 과정을 분석함으로써, 청년정책 연구의 논의를 정책 대상자의 경험에서 정책 실행자의 일로 확장하였다. 아울러 제도화 과정에 있는 청년지원 영역에 제도적 문화기술지를 적용함으로써, 제도적 문화기술지의 적용 영역을 사회복지·휴먼서비스에서 청년정책 전달체계로 확장하였다는 의의를 갖는다.

2. 제언

가. 실천적 제언

청년지원매니저가 실제 수행하는 일에서 역할과 실천 범위의 경계가 불분명하게 나타났다. 본 연구에서 종합상담은 정책정보 연계와 경청·공감을 함께 포함하고 있었으나, 매니저가 수행해야 하는 역할의 범위는 구체적으로 제시되어 있지 않았다. 또한 관계망 프로그램은 지속적인 관계 형성을 위해 동일한 참여자가 여러 회기에 걸쳐 참여하도록 운영되었으나, 참여자와 갈등이 발생한 이후 관계를 조정하거나 프로그램 운영방식을 변경하는 기준은 마련되어 있지 않았다. 따라서 종합상담과 관계망 프로그램에서 청년지원매니저의 역할과 업무 범위를 구체화할 필요가 있다.

청년친화적 실천에서는 이용자 청년의 참여권리를 실현하는 과정에서 종사자 청년의 근무조건과 안전이 함께 고려되어야 한다. 본 연구에서 개방형 공간 운영은 이용자 간 갈등을 조정하고 민원을 처리하는 일을 매니저의 일로 조직화하였으며, 장시간 운영은 교대근무와 야간근무로 이어졌다. 야간 단독근무 과정에서 매니저는 안전에 대한 불안을 경험하였고 실제 위험 상황도 발생하였다. 따라서 개방형 공간과 장시간 운영이라는 청년친화적 운영방식을 유지하되, 이를 수행하는 종사자의 근무조건과 안전을 함께 보장할 수 있는 운영기준을 마련해야 한다.

나. 정책적 제언

청년지원의 목적과 성과관리체계 및 행정관리체계 간의 정합성을 재검토할 필요가 있다. 본 연구에서 청년의 욕구를 반영하여 수립한 사업계획은 이후 제시된 성과기준에 따라 다시 조정되었고, 정책 신청이 제한적인 시기에도 매니저는 성과평가지표에 제시된 상담실적을 달성해야 했다. 관계망 프로그램에서는 목표실적을 충족하기 위해 참여자를 추가로 모집하거나 프로그램 회차를 늘려야 했으며, 평가단계에서는 우수사례 양식에 따라 청년의 문제를 확인하고 개입한 뒤 그 결과와 지원 전후의 변화를 입증해야 했다. 자발적 모임을 지원하는 과정에서도 매니저는 예산집행기준에 따라 지출과 증빙의 적정성을 지속적으로 확인해야 했다. 이러한 결과는 청년을 지원하는 일이 성과를 산출하고 증명하며 행정적 기준을 충족하는 일과 연결되어 조직화되고 있음을 보여준다. 따라서 성과 및 행정관리 기준이 청년지원의 목적과 지원 과정을 제약하지 않도록 운영방식을 조정할 필요가 있다.

또한 청년지원 영역의 전문인력 체계와 종사자 보호 및 고용의 연속성을 뒷받침하는 제도적 기반을 함께 검토할 필요가 있다. 본 연구에서 「청년기본법 시행령」은 청년시설에 전문인력을 두도록 규정하고 있었으나, 전문인력의 자격과 역할, 전문성의 범위는 구체적으로 제시되어 있지 않았으며, 종사자의 안전과 권리를 보호하는 기준도

제한적으로 마련되어 있었다. 반면 보수와 경력 산정에는 사회복지시설 종사자 기준이 준용되고 있었으나, 사회복지종사자에게 적용되는 권익 및 보호제도를 청년지원매니저에게 준용하도록 한 규정은 확인되지 않았다. 이는 청년지원 영역에 적합한 전문인력 체계가 충분히 제도화되지 않은 가운데 사회복지시설의 기준이 부분적으로 연결되어 있음을 보여준다. 따라서 청년지원매니저가 수행하는 일의 특성을 토대로 전문인력의 역할과 지위, 종사자 보호와 고용의 연속성을 포괄하는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

다. 연구의 한계 및 후속 연구

본 연구는 서울청년센터를 중심으로 매니저의 일과 이를 조정하는 제도적 관계를 추적하였기 때문에, 상이한 운영체제와 제도적 조건을 가진 다른 지역 청년센터에서 일의 조직화가 어떠한 방식으로 나타나는지까지는 확인하지 못하였다. 또한 텍스트 추적 과정에서 사회복지시설의 보수·경력 기준이 서울청년센터 운영기준에 준용되고 있음을 확인하였으나, 이러한 기준이 청년센터 운영기준에 준용되어 온 과정까지는 규명하지 못하였다. 후속 연구에서는 지역과 운영환경, 센터 내부의 조직 맥락을 보다 폭넓게 포함하여 청년지원매니저의 일 조직화 과정을 탐구하고, 사회복지시설 기준이 청년센터 운영기준에 준용되어 온 과정과 그 과정에 관여하는 제도적 관계를 구체적으로 추적할 필요가 있다.

이슬기는 숭실대학교 사회복지대학원에서 사회복지학 석사학위를, 성공회대학교 일반대학원에서 사회복지학 박사학위를 취득하였으며, 성공회대학교 사회복지연구소 연구교수로 재직 중이다. 주요 연구 관심 분야는 청년, 지역사회복지 등이다.

(E-mail: tmfrl8917@naver.com)

참고문헌

- 관계부처 합동. (2020). 제1차 청년정책 기본계획('21~'25).
- 관계부처 합동. (2021). 2021년 청년정책 시행계획.
- 관계부처 합동. (2022). 2022년 청년정책 시행계획.
- 관계부처 합동. (2026). 2026년 청년정책 시행계획.
- 권현정, 전현수, 고재원. (2018). 요양보호사의 불안정 노동과 이직을 둘러싼 제도적 관계. *사회복지정책*, 45(3), 179-212. <https://doi.org/10.15855/swp.2018.45.3.179>
- 김기현. (2022). 청년정책 전달체계 및 참여 거버넌스의 현황과 과제. *보건복지포럼*, (305), 44-58.
- 김영종. (2017). 우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구. *보건사회연구*, 37(4), 406-442. <https://doi.org/10.15709/hswr.2017.37.4.406>
- 김인숙. (2013). 제도적 문화기술지: 왜 또 다른 연구방법인가? -사회복지 지식형성에 주는 유용성과 함의. *한국사회복지학*, 65(1), 299-324. <https://doi.org/10.20970/kasw.2013.65.1.013>
- 김인숙. (2016). 사회복지연구에서 질적방법과 분석. 집문당.
- 김인숙. (2017). 사회복지전담공무원의 일 조직화: 제도적 문화기술지. *한국사회복지행정학*, 19(1), 101-139. <https://doi.org/10.22944/kswa.2017.19.1.004>
- 김인숙. (2020). 제도적 문화기술지: 이론적 토대와 실행. 학지사.
- 백승훈, 이평강, 김무년, 고필재. (2023). 청년센터의 역할탐색 및 운영방안 연구: 서울청년센터 오랑을 중심으로. *한국청소년활동연구*, 9(3), 67-94. <https://doi.org/10.36697/skya.2023.9.3.67>
- 변금선, 이영주, 김기현, 장익현. (2023). 청년정책 사각지대 해소 위한 서울시 청년정책 전달체계 구축 방안. *서울연구원 정책과제 연구보고서*.
- 보건복지부. (2025. 2. 27.). 2024년 사회복지시설 평가 결과 발표 [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1484814
- 산업안전보건법, 법률 제21374호 (2026).
- 사회보장기본법, 법률 제21065호 (2025).
- 사회복지법인 및 사회복지시설 재무 회계 규칙, 보건복지부령 제928호 (2022).
- 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률, 법률 제21260호 (2025).
- 사회복지사업법 시행규칙, 보건복지부령 제1196호 (2026).
- 서울광역시청년센터. (2024). 2024년 서울청년센터 성과평가 자료집. 서울시 정보공개청구 자료(2025. 10. 23.).
- 서울광역시청년센터. (2025a). 2025 서울청년센터 사업운영가이드. 서울시 정보공개청구 자료(2025. 8. 14.).
- 서울광역시청년센터. (2025b). 2025년 서울청년센터 성과평가 자료집. 서울시 정보공개청구 자료(2025. 10. 23.).
- 서울광역시청년센터. (2025c). 2025년 서울청년센터 감정노동 매뉴얼. 서울시 정보공개청구 자료(2025. 11. 11.).
- 서울시 돌봄복지과. (2025). 2025년 서울시 종합사회복지관 운영지원 안내. 2026. 4. 1. 검색, <https://saswc.org/notice/273173>
- 서울시 미래청년기획관. (2025). 2025년 서울청년센터 설치 운영지침. 서울시 정보공개청구 자료(2025. 8. 14.).
- 서울시 미래청년기획관 청년사업담당관. (2024). 2025년 서울청년센터 종사자 현황. 서울시 정보공개청구 자료(2024. 11. 7.).
- 서울시 미래청년기획관 청년사업담당관. (2025). 2025년 지역별 서울청년센터 운영지원계획.
- 서울특별시. (2026). 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침. 서울특별시 기획조정실 조직담당관.
- 서울특별시 청년 기본 조례, 서울특별시조례 제9765호 (2025).
- 서울특별시 청년청. (2020a). (일부개정) 2020년 권역별 서울청년센터 운영 사업계획.
- 서울특별시 청년청. (2020b). 2020 서울청년센터(YC) 오랑 사업운영 매뉴얼.
- 서울특별시 청년허브. (2018). 서울특별시 청년허브 2013-2017: 서울의 청년정책과 청년활동 지원 아카이브.

- 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례, 서울특별시조례 제9976호 (2026).
- 양정아. (2019). 치과위생사의 장기근속요인에 대한 척도 개발 및 평가 [박사학위논문, 남서울대학교].
- 우아영, 김정연. (2020). 서울청년센터(Youth Center) 오랑 이용자 특성 분석 및 서비스 인식 연구. 서울시청년활동지원센터.
- 유해연, 박연정. (2019). 서울시 청년시설의 정책적 개선방향 연구. 대한건축학회 논문집, 35(5), 31-40. https://doi.org/10.5659/JAIK_PD.2019.35.5.31
- 윤태영, 남재욱. (2023). 청년센터 노동자의 다층적 고용불안정: 서울청년센터 '오랑' 종사자를 중심으로. 노동정책연구, 23(3), 127-159. <https://doi.org/10.22914/jlp.2023.23.3.005>
- 이용원, 박주로, 임병훈. (2017). 서울특별시 청년공간 조성 및 운영계획: 청년공간 무중력시대를 중심으로. 서울특별시청년허브
- 이은영. (2021). 보육교사의 일 조직화에 대한 제도적 문화기술지 -왜, 믿고 맡길 곳이 없는가?-. 사회복지정책, 48(3), 59-97. <https://doi.org/10.15855/swp.2021.48.3.59>
- 이희승, 이정석, 박영우. (2020). 행정자료를 활용한 장기요양 입소시설 요양보호사의 근속 영향요인 연구. 한국사회정책, 27(2), 45-70. <https://doi.org/10.17000/kspr.27.2.202006.45>
- 장세중. (2011). 휴먼서비스조직의 조직환경이 종사자의 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구 [박사학위논문, 목포대학교].
- 정세정, 안수란, 류진아, 기현주. (2021). 서울형 청년정책 전달체계 성과분석연구: 서울청년센터를 중심으로. 서울시청년활동지원센터 연구보고서.
- 중앙청년지원센터. (2024a). 2024 지역청년지원센터 운영매뉴얼.
- 중앙청년지원센터. (2024b). 2024년 청년센터 운영실태 및 종사자 직무 현황조사 보고서.
- 중앙청년지원센터. (2026). 전국 청년센터 안내. 2026. 8. 13. 검색, <https://nysc.or.kr/>
- 지방재정법, 법률 제21328호 (2026).
- 지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률, 법률 제19333호 (2023).
- 청년기본법, 법률 제21065호 (2025).
- 청년기본법 시행령, 대통령령 제36262호 (2026).
- 청년몽땅정보통. (2025). 종합상담 만족도 조사. <https://youth.seoul.go.kr/crm/front/index.do>
- 청년재단. (2023). 청년센터 종사자 직무역량 강화 연구조사.
- 하지선. (2016). 정신보건센터 사례관리 실천의 조직화에 관한 제도적 문화기술지. 한국사회복지학, 68(4), 199-224. <https://doi.org/10.20970/kasw.2016.68.4.009>
- 한유진, 최인숙, 이대균. (2015). 한 어린이집에서 10년 이상 장기근속한 보육교사들의 이야기. 어린이문학교육연구, 16(2), 563-591.
- Austin, D. M. (2002). *Human services management: Organizational leadership in social work practice*. Columbia University Press.
- Bateson, G., Jackson, D. D., Haley, J., & Weakland, J. (1956). Toward a theory of schizophrenia. *Behavioral Science*, 1(4), 251-264. <https://doi.org/10.1002/bs.3830010402>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Hasenfeld, Y. (Ed.). (2010). *Human services as complex organizations* (2nd ed.). SAGE.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.
- Six, F. E. (2007). Building interpersonal trust within organizations: A relational signalling perspective. *Journal of Management & Governance*, 11(3), 285-309. <https://doi.org/10.1007/s10997-007-9030-9>
- Smith, D. E. (1987). *The everyday world as problematic: A feminist sociology*. Northeastern University Press.
- Smith, D. E. (1992). Sociology from women's experience: A reaffirmation. *Sociological Theory*, 10(1), 88-98. <https://doi.org/10.2307/202020>

- Smith, D. E. (2005). *Institutional ethnography: A sociology for people*. AltaMira Press.
- Smith, D. E. (Ed.). (2006). *Institutional ethnography as practice*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Smith, D. E. (2014). 제도적 문화기술지 (김인숙, 강지나, 우아영, 조혜련, 하지선, 한상미, 공역). 나남. (Original work published 2005)
- Smith, S. R., & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for hire: The welfare state in the age of contracting*. Harvard University Press.
- Verschuere, B., & De Corte, J. (2014). The impact of public resource dependence on the autonomy of NPOs in their strategic decision making. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(2), 293-313. <https://doi.org/10.1177/0899764012462072>

The Organization of Work That Makes Long-Term Retention Difficult for Youth Support Managers: An Institutional Ethnography

Lee, Seulki¹

¹ Sungkonghoe University,
Social Welfare Research
Institute

| Abstract |

This study examined how the work of Youth Support Managers is organized in ways that make long-term retention difficult, focusing on the short tenure and high turnover intentions of youth center workers. Using institutional ethnography, the study traced how institutional texts organize managers' work from their standpoint. In-depth interviews were conducted with 19 Youth Support Managers and senior managers at Seoul Youth Centers and six additional informants from center management and metropolitan, district, and city-level institutions, together with the collection of relevant texts. Sequence analysis was used to trace how these texts coordinate managers' work. The analysis identified eleven patterns of work organization across program planning, operation, and evaluation that made continued employment difficult. A performance-oriented contracting-out regime, a partially institutionalized social welfare regime, and a youth-friendly regime operated together within a single work process to coordinate managers' work. Standards for ensuring young service users' participation rights were concretely specified, whereas institutional conditions supporting young workers' safety and continued employment were not sufficiently established. This study demonstrates how institutional texts and relations organize Youth Support Managers' work in ways that make long-term retention difficult and extends the analytic focus of youth policy research from young people as policy recipients to the work of Youth Support Managers as policy implementers. It also extends institutional ethnography from social welfare and human services to a youth policy delivery system still undergoing institutionalization.

Keywords: Seoul Youth Centers, Youth Support Managers, Long-Term Retention, Work Organization, Institutional Ethnography