

요약

대상자 맞춤형 지원 ‘활동계획서’ 도입하고 진로준비활동 돕는 ‘청년컨설턴트’도 운영

서울시 청년활동지원사업은 청년층 사회참여 역량 키우기에 목적

최근 서울시는 날로 악화되는 청년들의 현실에 적극 대응하여 ‘최소한의 안전망’을 제공하고자 ‘2020 서울청년보장플랜’을 모색하고 있다. 이 ‘플랜’은 설자리/일자리/놀자리/살자리 등 4개 분야 20개 사업으로 구성되어 있으며, 이 가운데 ‘설자리’에 해당하는 ‘청년활동지원사업’은 청년들, 특히 ‘취업 및 교육이나 훈련 상태에 있지 않은 니트(NEET) 청년들’을 대상으로 다양하고 자유로운 활동 경험을 통해 사회참여 역량을 제고하는 데 목적을 두고 있다.

현재 ‘청년활동지원사업’은 서울시 거주 미취업 청년으로서 중위소득 60% 이하의 청년 가운데 3천 명을 선정해, 최대 6개월간 월 50만 원을 지급하는 것을 골자로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 사업이 본격적으로 실행되기 위해서는 세부 추진방안이 마련되어야 하는바, 무엇보다도 지원대상자의 선정기준과 지원대상활동의 범위 등이 구체화되어야 한다. 아울러, 청년활동지원사업 지원대상자에게 실질적인 도움을 줄 수 있고, 또 사업을 실효성 있게 운영할 수 있는 관리운영체계를 도출하는 것도 사업을 실행하는 데 있어서 중요한 요소이다.

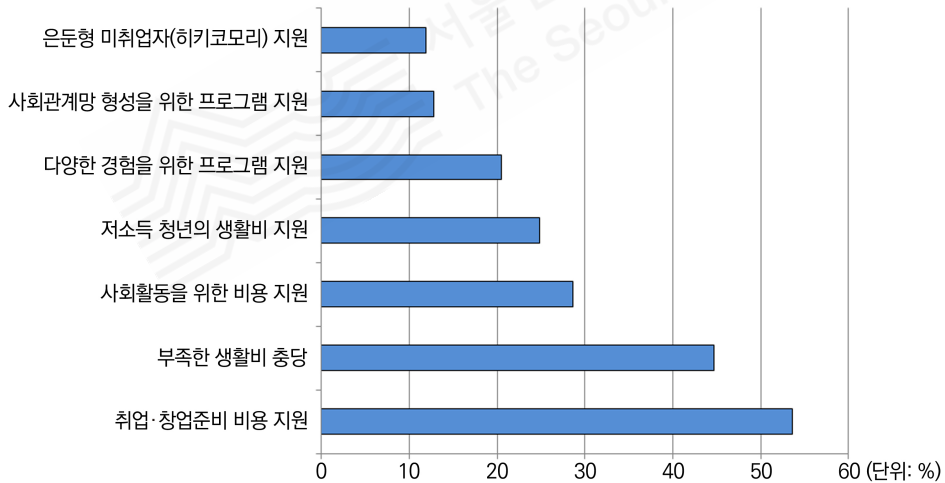
미취업 청년층 대상 조사로 청년활동지원사업 각종 정책수요 파악

청년활동지원사업의 실행방안을 도출하기에 앞서 이 연구에서는 현재 정부가 시행하고 있는 많은 청년정책의 문제점을 분석하는 한편, 미취업 청년층을 대상으로 정책수요 조사도 실시하였다. 현재 정부의 청년정책 중 취업성공패키지Ⅱ는 사업의 유사성으로 인해 논란이 되고 있는 정책으로, 사업의 실효성 측면에서 많은 한계를 노정하고 있는 점이 확인되었다.

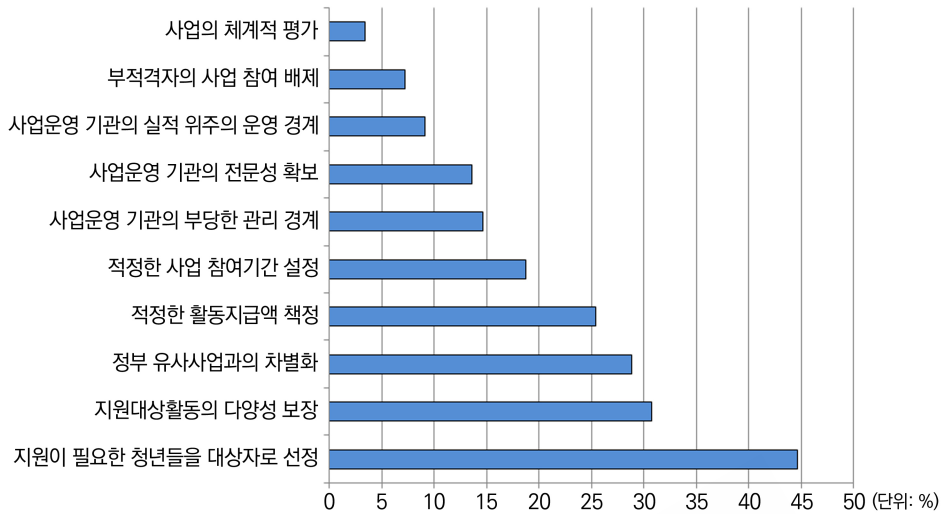
실제, 취업성공패키지Ⅱ의 경우 서울시 거주 청년들의 참여는 2,324명('14년 현재, 전체 청년

참여자의 2.7%)에 불과하였다. 사업의 성과 또한 매우 저조해, '14년을 기준으로 지원종료자 중 임금 150만 원 이상 일자리 취업자는 24.4%(취업성공패키지Ⅱ)에 불과하며, 6개월 이상 고용유지를 또한 유사하게 30%를 하회하는 것으로 나타났다. 이외에도, 직업훈련 일변도의 지원체계, 실적 위주의 사업운영과 부실한 취업알선 등 운영과정에서도 다양한 불합리성이 내재하고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 문제들은 근본적 제도개선이 필요함을 시사하는 것으로, 청년활동지원사업이 이를 적극 개선·보완할 수 있는 대책으로서 의의를 가진다.

청년층 대상 조사에서도 다양한 조사결과는 이 사업의 실행에 필요한 유용한 정보를 제공하고 있다. 특히, 조사대상 청년들은 청년활동지원사업에 대해 다양한 정책수요를 나타내고 있다. 사업의 목적에 대해 '취업 및 창업 준비 비용 지원'에 대한 요구가 강하고, 제도설계 시 핵심적 고려요소로는 '적정 대상자 선정'과 '지원활동의 다양성 보장' 등을 중요하게 인식하고 있다. 이 경우에 지원대상자 선정방식과 기준에 대해서는 '지원신청자 일부를 선별 지원'하는 방식에 대한 선호가 강한 가운데, '저소득 미취업자'와 '장기 실업자'를 우선적 지원대상으로 인식하고 있다. 마지막으로, 이 사업이 성공하기 위한 핵심 요건으로 '사업과정의 투명성 및 공정성', '적정 대상자 선정'을 손꼽고 있는 점도 주목해야 할 조사결과이다.



[그림 1] 서울시 청년활동지원사업의 합리적 목적(복수응답)



[그림 2] 서울시 청년활동지원사업의 제도설계 시 고려사항(복수응답)

[표 1] 청년활동지원사업의 성공적인 추진을 위한 고려사항

(단위: %)

구분	선정과정의 투명성·공정성 확보	목적에 부합하는 대상자 선정	취(창)업에 필요한 실질적인 도움	기존 정책과 차별화	적정 금액과 지원기간 설정	지원활동의 철저한 관리
비율	29.0	24.5	18.8	11.8	11.1	4.8

이 연구에서는 상술한 사전 검토에 기초해 청년활동지원사업의 실행을 위해 다음과 같은 추진 방향을 설정한다. ① 사업의 합목적성을 극대화하고 기존 정책과의 차별화를 모색한다. 특히, 취업성공패키지와 같은 기존 사업에 대해 지원대상/지원대상활동의 범위/사업의 관리운영체계 등을 중심으로 한 차별화 방안을 강구한다. ② 지원대상자에 대한 맞춤형·현장연계형 관리운영체계를 모색한다. ③ 선별주의 원리에 기초한 이 사업의 실행을 위해 객관적이고 공정한 대상자 선정체계를 확립한다. ④ 상호의무부과를 기본원칙으로 한 투명한 관리운영체계를 확립한다. ⑤ 마지막으로 사업의 체계적인 성과평가를 실시하고, 이에 기초한 사업의 지속적 개선·강화를 모색한다.

‘NEET 청년’의 현실·사회적 요구 등 반영한 사회모델 정립할 필요

현재 청년활동지원사업을 추진하는 데 있어서 서울시는 사업의 목적을 ‘사회 밖 청년’의 사회참여 역량 제고와 사회적 관계 형성 촉진에 두고 있다. 그럼에도 불구하고 ‘사회 밖 청년’, ‘사회 참여’ 등의 목적은 여전히 추상적이고 다의적 의미를 내재하고 있으므로, ‘목표하는 지원대상자 및 지원대상활동’이 구체화될 수 있는 적절한 사업모델이 정립될 필요가 있다. 이 경우에 사업 모델은 현재 청년, 특히 니트(NEET) 청년(실업자, 임시일용직 종사자 일부까지 포함한 광의의 니트 청년)이 당면한 현실, 그리고 이들이 가지는 사회적 요구 등을 적극 반영해 도출하는 것이 사업의 실효성이나 지원대상자의 만족도가 높을 것으로 기대된다.

[표 2] 청년활동지원사업의 2가지 제도적 모델

구분	청년사회참여촉진수당(A모델)	청년진로준비지원수당/ 청년취(창)업활동촉진수당(B모델)
지원 목적	· 청년들의 사회참여 촉진 · 사회참여활동을 위한 생계비 지원	· 취업취약계층(청년) 구직활동 촉진 · 취업준비를 위한 활동비 지원
목표 집단	· 저소득 미취업자를 기본 대상으로 함 · 사회참여 욕구 및 의지가 강한 자 · 경제적 여건이 취약한 청년 우선 선정	· 경제적·사회적 여건이 극히 취약한 청년 · 취업지원이 매우 시급한 자 우선 선정
지원 대상 활동	· 청년 사회참여역량 강화에 필요한 활동 - 지역 커뮤니티 활동, 봉사활동 - 시민사회 활동, 사회적경제 활동 · 이외의 사회참여와 연관된 활동 - 직업훈련, 창작활동	· 취업을 목적으로 하는 다양한 활동 - 직접활동: 어학학습, 자격증 취득, 직무 관련 학원 등록, 교재구입, 시험등록, 스터디 그룹 운영, 공모전 준비 - 간접활동: 공익봉사 활동 등
대상자 식별기준	· 사회참여활동계획 평가	· 대상자가 처한 객관적 조건
지원 범위	· 사회참여 활동을 이행하는 데 있어 필요한 생계비 지원 · 유흥비를 제외한 용도에 자유롭게 사용가능	· 취업준비활동에 소요되는 비용 지원 - 간접비용: 식비, 교통비 - 직접비용: 교재비, 시험등록비, 어학학습비 등 · 공익 봉사활동에 수반된 각종 비용

이 연구에서 확인된 니트 청년의 현실적 여건과 요구를 고려 시, 이 사업의 목적은 광범위한 사회활동 가운데 ‘경제활동에의 참여’를 촉진·지원하는 데 두는 것이 바람직하다. 실제, 청년들은 이 사업에 있어 일반적인 사회참여 활동보다는 ‘취업 및 창업 준비를 위한 비용 지원’이나 ‘부족한 생활비 충당’을 강하게 선호하고 있다.

이러한 인식에 기초해 이 연구에서는 2가지 제도적 모델을 검토하였다([표 2] 참조). 각각은 ‘청년사회참여촉진수당 모델’(A모델)과 ‘청년진로준비활동지원수당 모델’(B모델)로, 모델별로 사업의 취지(목적), 목표집단 및 지원대상활동, 이에 따른 지원대상자 식별 등이 상이하다. 두 모델의 비교평가 결과, “청년진로준비활동지원수당 모델”이 현재의 여건상 보다 현실적합성을 지닌 모델로 판단된다. 이 모델에 따르면, 진로준비활동에의 지원이 시급한 자를 우선 선정해, 취(창)업활동에 요구되는 다양한 금전적·비금전적 지원을 제공하는 것으로 사업을 실행하는 것이 필요하다.

경제·사회·정성적 조건 고려한 대상자 선정기준-절차 마련도 중요

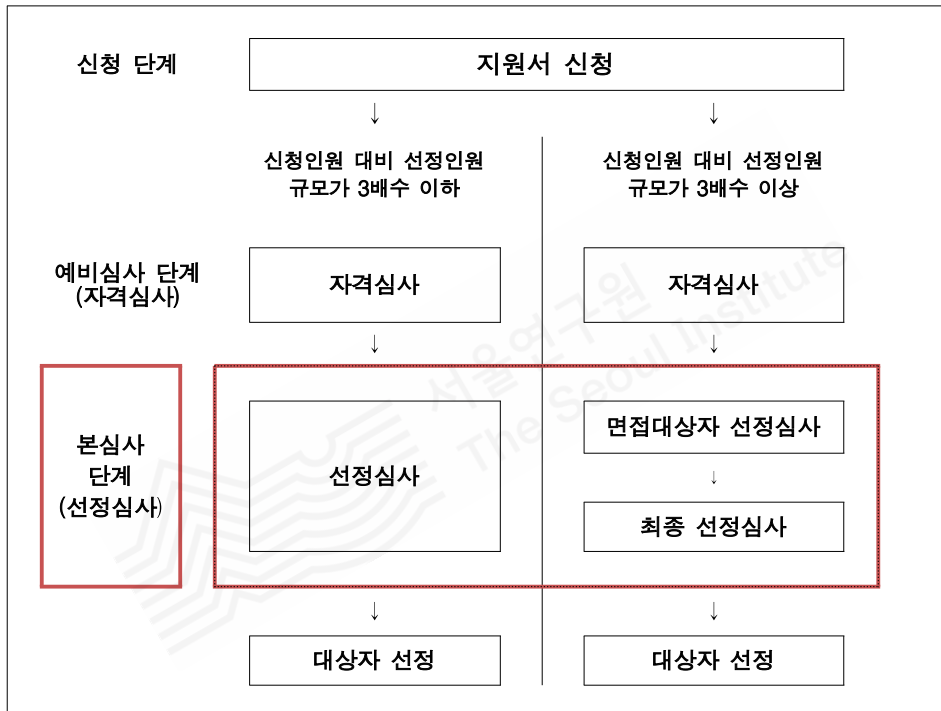
사업의 모델에 부합하는 적정한 대상자를 선정하는 것도 사업의 성패를 좌우하는 핵심 요소에 해당한다. 현재 서울시의 니트 청년은 약 63만 명으로 추산되며, 이 중 기준 중위소득 60% 이하인 청년은 약 12만 명으로 추정된다(한국복지패널(2014)에 기초한 추정치). 청년활동지원 사업은 이러한 잠재적 대상자 중 3천 명을 선정해 지원하는 사업이므로 공정한 절차나 기준 없이 사업을 추진할 경우 적지 않은 논란과 잡음이 초래될 수 있다.

우선, 대상자 선정기준으로는 이 연구에서 실시한 정책수요조사 결과를 반영해 경제적·사회적 조건을 중요하게 고려한다. 다만, 사업이 소기의 사회적 성과를 창출하기 위해서는 사업참여 주체(지원대상자)의 열의와 의지 등도 중요하므로 이러한 정성적 기준들이 함께 고려되는 것이 바람직할 것이다. 이에 따라 대상자 선정기준은 취업취약계층을 선별할 수 있는 정량적 기준으로서 ‘경제적 조건’(가구 소득수준, 부양가족 수 등)과 ‘사회적 조건’(미취업기간, 학력 등)을 우선적 기준으로 활용하는 한편, 사회활동 참여의지, 진로계획의 구체성 등의 정성적 기준으로 구성한다. 특히, 정성적 기준도 객관적 평가를 위해서는 문항표(체크리스트)에 입각한 평가를 고려한다.

[표 3] 지원대상자 선정을 위한 평가지표 구성

구분	세부지표
경제적 조건	가구 소득인정액, 개인 부채액, 세대주 여부, 부양가족 수
사회적 조건	학력, 미취업기간, 고용보험 가입기간, 취약계층 여부
정성적 조건	사회활동 참여의지, 진로계획의 구체성 및 적절성, 지원의 시급성 등

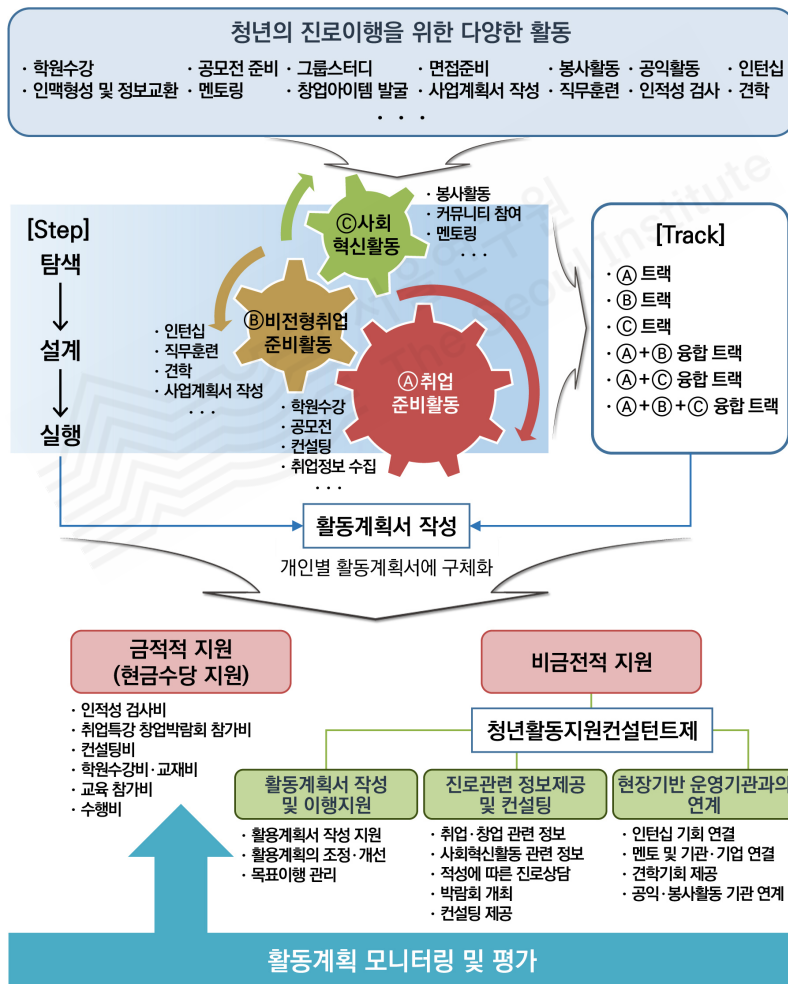
이러한 선정기준을 고려하되, 공정성과 효율성을 적절히 조화할 수 있는 대상자 선정체계를 운용하는 것이 합리적이다. 가령, 신청자가 대규모인 경우, 지나치게 엄격한 선정절차는 많은 행정비용과 시간을 수반할 수 있으므로, 선정체계의 효율성 측면도 고려되어야 한다. 이에 신청자가 다수인 경우에는 일차로 정량적 기준에 기초해 2배수 또는 3배수의 대상자를 예비적으로 선발하고, 다시 정성적 기준에 의거한 대면면접 심사를 거쳐 지원대상자를 최종적으로 선정하는 절차가 강구될 수 있다. [그림 3]은 신청인원이 많은 경우에 고려해 볼 수 있는 대상자 선정체계라 할 수 있다.



[그림 3] 신청인원 규모에 따른 대상자 선정절차

지원대상으로 선정된 활동에 현금수당 등 금전·비금전적 지원 제공

청년활동지원사업의 실행을 위해 구체화되어야 할 다른 요소는 ‘지원대상활동의 범위’로, 도출된 활동에 대해 금전적 지원을 포함한 다양한 지원이 제공될 수 있다. 아울러, 이 지원대상 활동은 취업성공패키지와 같은 기존 정책과 차별화할 수 있는 요소이기도 하다. 이 연구에서는 청년의 진로준비활동 실태와 정책수요 조사에 기초한 수요지향적인 방식으로 지원대상활동 범위를 도출한다.



[그림 4] 청년활동지원사업의 지원대상활동 및 지원 내역

사업의 지원대상활동 범위를 도출하기 위해 일반취업준비활동/비전형취업준비활동/사회혁신 활동으로 구분되는 ‘활동 모듈’과 진로탐색 활동/진로설계 활동/진로실행 활동으로 구분되는 ‘활동단계’를 식별하였다. 청년활동지원사업은 지원대상자로 하여금 활동 모듈과 활동단계를 토대로 진로준비 활동계획(서)을 수립하도록 하며, 그 계획에 대해서는 금전적·비금전적 지원이 제공될 수 있다(그림 5 참조). 특히 금전적 지원은 진로준비에 수반되는 직접적 활동은 물론, 간접적 활동에도 사용할 수 있도록 유연한 지원체계로 설계한다(표 4 참조).

[표 4] 청년활동 지원 내용

구분		① 일반취업준비활동	② 비전형취업준비활동	③ 사회혁신활동	
지 원 체 계	금 전 적 지 원 (현 금 수 당)	탐색 비용	- 인적성 검사비 - 취업특강설명회 참가비	- 인적성 검사비 - 창업박람회 등 참가비	- 인적성 검사비 - 견학 등에 따른 비용 - (무급) 인턴십비
		설계 비용	- 전문 컨설팅비	- 전문교육 및 컨설팅비	- 전문 컨설팅비
		실행 비용	- 학원수강비 - 시험등록비, 교재비 - 공모전 준비비 - 그룹스터디 장소대여 - 모의면접비	- 학원수강비 - 공모전 준비비 - 창업관련 컨설팅비 - 교재비 - 창업준비비	- 사회활동 교육 참가비 - 사회혁신활동 수행비 - 협동조합 출자(조합비) - 사회적기업 창업 기반 조성(장소, 장비)비
	부대 비용	식비, 교통비 등 활동에 수반되는 비용			
비 금 전 적 지 원	활동 계획서 관련 지원	- 활동계획서 작성 지원 - 활동계획의 조정개선 - 목표이행에 대한 지원	- 활동계획서 작성 지원 - 활동계획의 조정개선 - 목표이행에 대한 지원	- 활동계획서 작성 지원 - 활동계획의 조정개선 - 목표이행에 대한 지원	
	진로 정보 제공 및 컨설팅	- 취업관련 정보제공 - 적성에 따른 진로상담 - 취업설명회·박람회 개최 - 취업관련 컨설팅	- 창업관련 정보제공 - 적성에 따른 진로상담 - 창업관련 컨설팅 제공 - 창업자프라랜서 초청 간 담회 개최	- 사회혁신활동 관련 정보제공 - 적성에 따른 진로상담	
	현장 기반 운영 기관과 연계	- 인턴십 기회 연계 - 공익·봉사기관 연계 - 멘토 및 기업 연결	- 멘토와 관련 기관 연결 - 견학기회 제공 - 인턴십 기회 연계 - 유사 창업자(기업) 연결	- 인턴십 기회 연계 - 멘토 및 기관 연결 - 재능기부 기회 제공 - 사회활동가 및 사회단체 연결 - 사회적기업 참여 제공	

현장연계형 지원체계 구축 등 다각적인 관리운영 방안 마련 바람직

취업성공패키지에서 볼 수 있듯이 이용자의 현실과 괴리된 사업 내용의 형식적 운용은 사업의 성과나 운영활성화에 부정적 요인으로 작용하고 있다. 그런 만큼 사업의 면밀한 관리운영체계를 구축하는 것이 성공적인 사업 추진에 필요한 핵심 요소의 하나로, 다음과 같은 4가지 요소가 사업의 실효성 강화에 기여할 수 있다.

첫째, 지원대상자에 대한 맞춤형 지원과 관리를 목적으로 한 ‘활동계획서’의 도입·운영이다. 지원사업이 효과적이라면 당사자의 여건과 계획, 요구에 부합하는 맞춤형 지원이 모색되어야 하는바, 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 수단으로 고려해 볼 수 있는 것이 바로 활동계획서의 운용이다. 지원대상자는 각자 진로목표와 준비활동을 이 활동계획서에 구체화하고, 공공은 이를 지원하는 시스템이 마련될 필요가 있다. 이 경우에 대상자에 따라서는 계획서 작성이나 이행 과정에서 어려움을 호소할 수 있으므로, 그 과정을 상담·지원하는 지원체계를 마련하도록 한다.

청년활동지원사업의 목적과 사업의 내용을 고려해 볼 때, 활동계획서는 최소한 희망하는 활동 목표와 그것을 준비·실행하는 활동계획, 요구사항 등이 구체화될 수 있도록 한다(표 5 참조). 활동목표는 가급적 세부 목표를 제시하는 것이 바람직하며, 활동계획은 이행경로와 이행단계에 기초한 희망진로계획과 이를 이행하는 세부 활동계획으로 구성함으로써 각종 활동과 현금 지출이 체계적(계획적)일 수 있도록 유도한다. 이와 같이 활동계획서에 기초한 실행체계는 지원대상자가 자기주도성을 확보할 수 있는 동시에, 사업의 관리주체에 대해서도 사업의 ‘목표에 의한 성과관리’를 가능하게 할 것으로 기대된다.

둘째, 청년들의 진로준비 활동을 지원하는 ‘청년활동지원컨설턴트’(이하 청년컨설턴트)의 도입·운영을 강구한다. 청년활동지원사업이 단순히 금전적 지원에 한정되고 않고, 청년의 다양한 활동을 둘러싼 비금전적 지원이 병행될 수 있도록 관리운영체계가 마련될 필요가 있는 것이다. 청년컨설턴트는 이를 뒷받침하는 지원체계로, 사업의 원활한 운영은 물론 사업의 성과를 좌우할 수 있는 핵심요소로 인식된다.

청년컨설턴트는 지원대상자의 활동계획서 작성은 물론, 그 이행을 체계적으로 지원하는 것을 핵심 역할로 설정하되, 이를 위해 대상자 선정과정(면접심사 등)에서부터 지원대상자의 모니터링과 평가에 이르는 전 과정에 관여하도록 할 필요가 있다. 이러한 제도적 시스템을 고려해, 청년컨설턴트는 ‘취업지원컨설턴트’와 ‘현장연계컨설턴트’로 이원화하여 구성·운영하는 것이 바

람직하다. 이 경우에, 취업지원컨설턴트는 진로상담이나 취업준비 지원에 전문성을 지닌 주체를 활용하는 것이 중요하며, 현장연계컨설턴트는 사업의 운영주체로 참여하는 기관들에 소속된 현장기반 활동가를 적극 활용할 필요가 있다.

[표 5] 활동계획서 구성 및 주요내용

구분	세부항목	주요내용	비고
개인별 정보	개인 기본정보	이름, 생년월일, 주소 등 개인에 대한 식별정보	
	주요 이력사항	취업준비활동(지원한 회사명 등) 이력(학업 및 전공, 직업, 사회적 활동경험 등)	
활동 목표	희망진로	구체적인 최종목표(목표 분야와 기관, 직업명 등)	예) 건축회사 건축 설계사 취업 등
	세부목표	최종 목표 달성을 위한 세부목표(자격증 취득, 스펙 쌓기, 인턴십, 유사분야 경험 등)	
희망 진로 계획*	이행경로 (Track) 선택	취업준비형, 비전형취업형, 사회혁신활동형 중 1개 이상 선택	2개 이상 선택하는 융합형 가능
	이행단계 (Step) 선택	진로탐색, 진로설계, 진로실행, 결합형 중 택일 후, 컨설턴트로부터 제공된 단계별 활동 목록에서 원하는 활동 선택	희망이행계획 참조
세부 활동 계획	활동내용	본인이 선택한 이행경로 Track과 이행단계 Step에 따라 실제로 활동할 목록 기재 · 활동이행 세부계획은 정성적 방법으로 자유롭게 기재 (필요시 컨설턴트의 도움 가능)	활동계획서 예시 참고
	현금수당 사용계획	활동내용을 수행하는 데 지출할 직접비용, 부대비용 내역을 기재 · 직접비용: 학원비, 장소대여비, 컨설팅비 등 · 부대비용: 식비, 교통비 등	
	기간별 활동계획	우선순위에 따라 기간별로 활동계획 기재	
요구 사항	활동관련 요구사항	활동을 이행하는 데 추가적으로 원하는 지원에 대해 기재	선택사항 활동계획서 예시 참고
	애로사항	활동이행 과정에서 예상되는 문제점-애로사항	

* 희망진로계획의 세부내용에 대해서는 뒤 페이지 부속표를 참조

셋째, 현재 다변화되고 있는 직업세계와 복잡해지고 있는 진로환경을 고려 시, 현장과 연계된 지원체계 구축이 필수불가결하다. 이러한 ‘현장연계형 지원체계’는 지원대상자 맞춤형 지원과도 부합하며, 사업의 효과를 향상시키는 데 일조할 것으로 기대된다.

이를 위해 서울시는 현장에 기반한 다양한 주체(기관)들과 사업의 운영에 관한 협력네트워크를 구축할 필요가 있다. 이 협력네트워크에 전통적인 ‘일반취업지원형’ 기관은 물론, ‘비전형취업지원형’ 기관, ‘사회혁신활동지원형’ 기관 등 다양한 성격의 주체(기관)들이 포함되어야 자금의 다양화되고 있는 정책수요에 대응할 수 있을 것이다. 청년활동지원사업은 이러한 현장연계 협력네트워크를 통해 일반기업 대상의 정형화된 취업 및 창업 준비에 필요한 직업체험이나 경력형성은 물론 사회활동가를 진로목표로 하는 대상자에게 디딤돌로 기여할 수 있다.

마지막으로, 사업에 대한 모니터링 및 평가시스템 구축이 필요하다. 청년활동지원사업은 단순 급여성 사업과의 차별화를 위해 ‘상호의무부과’ 원칙에 입각할 필요가 있는데, 이 원칙은 활동계획서에 대한 모니터링 및 평가체계에 의해 구현될 수 있다. 이러한 모니터링 및 평가체계를 통해 지원대상자의 활동이 계획에 따라 잘 이행되고 있는지, 또 추가적인 지원이 필요한지 등을 확인할 수 있다.

이 경우에 모니터링 및 평가는 지원대상자가 제출한 활동보고서에 기초해 매월 1회 정도로 실시하도록 하며, 활동에 대한 간섭이나 통제보다는 활동의 이행에 관한 단순 확인이나 요구에 대한 의견청취에 주력하는 것이 바람직하다. 이러한 기본적 인식하에 사업의 평가는 ‘활동계획 이행평가’와 ‘예산지출 적정성 평가’로 이원화하여 추진한다([표 8] 참조). 활동계획 이행평가에 대해서는 평가결과가 우수한 대상에 대해 지원기간을 일부 연장하여 ‘활동장려금’을 지급하는 인센티브 체계를 마련하고, 예산지출 적정성 평가에 대해서는 부정수급이나 불법·부실한 지출에 대해 환수나 지원중단 조치를 강구해야 한다.

[표 6] 지원대상자 선정을 위한 평가지표 구성

구분	내용	활용
활동계획 이행평가	당초 계획 대비 이행 정도, 상담결과 반영 여부, 기타 지원서비스 이용도 등을 평가	저평가자(70점 미만)를 대상으로 개선에 관한 권고나 컨설팅
지출 적정성 평가	계획 대비 지출 정도, 사용처 적정성 등 최소한의 평가	저평가자(30점 미만)나 부정적지출에 대한 환수 및 지원중단