

도시청년 지역 연계의 사회혁신 거버넌스: ‘청정프로젝트’를 중심으로*

강민정**, 강예원***

〈목 차〉

<p>I. 서론</p> <p>II. 이론적 배경과 연구 방법론</p> <p> 2.1 사회혁신의 제도적 동학</p> <p> 2.2 사회혁신의 거버넌스</p> <p> 2.3 분석틀과 연구 방법</p>	<p>III. 청정프로젝트 사례 분석</p> <p> 3.1 청정프로젝트 개요</p> <p> 3.2 청정프로젝트의 사회혁신성</p> <p> 3.3 청정프로젝트의 진행 과정: 민관 협력 거버넌스의 동학</p> <p>IV. 결론</p> <p> 참고문헌</p>
--	---

국문초록

본 연구는 도시 청년들의 지역 ‘연계’를 시도한 ‘청정프로젝트’의 사회혁신적 함의와 이를 위한 민관협력 과정의 특징을 분석하였다. ‘청정프로젝트’는 대안적 삶의 방식을 모색하는 도시 청년의 사회적 니즈(social needs)를 지방 인구소멸 문제와 효과적으로 결합한 새로운 실험으로 비영리 소셜벤처의 실험적 프로젝트로 시작하였다가 서울시의 청년 일자리 사업과 결합하면서 전국 규모로 확대 진행되었다.

청정프로젝트 사례연구에서 확인한 민관 협력을 통한 사회혁신의 제도적 촉진과 제약 요인은 다음과 같다. 시민사회의 실험적 아이디어를 공공 정책으로 추진하는 정치적 리더십, 사업 초기의 가시적 성과 도출, 목표 달성을 위한 내부 역할 조정, 민관 사이의 목표 공유와 상호 신뢰는 프로그램의 확대를 촉진한다. 반면, 시장 교체 등 기회 구조의 정치성과 공공 예산 집행을 둘러싼 기존 제도들의 구속력, 일(고용)의 의미를 둘러싼 지방 기업과 도시 청년의 기대 차이 등은 프로그램 운영의 효율성을 제약하는 효과가 있었다.

도시 청년들의 지역 교류를 활성화하고 장기적 관점의 ‘관계 인구’ 창출을 확대하기 위해서는 일률적인 일자리 제공을 넘어 지역 교류를 위한 멘토링과 다양한 유형의 지역사회봉사 활동 등 세심한 설계가 필요하다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 정치적 환경 변화에 상관없이 사회혁신 조직의 성과와 효과 중심으로 사업이 평가받고 지속적으로 협력할 수 있는 제도적 토대가 확보되어야 한다.

주제어 : 지방 소멸, 청년 지역살이, 사회혁신, 민관협력, 거버넌스, 청정프로젝트, 관계인구

• 논문접수 : 2023.06.26. • 최종논문심사일 : 2023.08.14. • 게재확정일 : 2023.08.29.

* 이 논문은 2022년도 한림대학교 교비연구비 (HRF-202207-001)에 의하여 연구되었음.

** 한림대학교 글로벌협력대학원 교수, 주저자, mjkgang@hallym.ac.kr

*** 서울대학교 정치학과 박사 수료, 공동저자, kalmae98@snu.ac.kr

I. 서론

사회 혁신(social innovation)의 개념은 사회문제 해결형 기술개발에 초점을 두고 있는 과학기술학의 사회혁신론에서부터 기존의 정책이나 시장실패를 뛰어넘는 개인 및 조직 단위의 혁신적 행위와 실천에 초점을 맞추는 관점까지 다양하다(강민정, 2018). 그 관점과 목적에 따라 제3섹터의 사회변화 활동으로 이해되거나, 공공-민간-비영리 섹터에 관계없이 사회문제에 대한 혁신적인 해결 솔루션을 제시하는 것, 또는 국가와 시장을 넘나드는 새로운 '사회적 경제' 운동의 핵심 특징으로 이해되기도 한다(Harris & Albury, 2009). 전체적으로 접근하는 관점은 다양하지만, 환경, 공공서비스, 빈곤, 복지 등 기존 제도가 해결하지 못하는 다양한 사회 문제의 해결을 위한 새로운 방법론으로 제시되었다는 점에서 공통적이다(Mulgan et al, 2007; Adams & Hess, 2010; Sinclair & Baglioni, 2014; 정서화, 2017).

사회혁신 활동은 크게 새로운 조직(e.g. 사회적 기업)의 설립 활동에 집중하는 사회적기업가정신(Social Entrepreneurship), 기존 조직 내부의 자원과 역량 활용에 집중하는 사내기업가정신(Social Intrapreneurship), 기존 조직과 새로운 조직들이 함께 공동의 노력으로 변화를 만들어가는 소셜 엑스트라프러너십(Social Extrapreneurship)으로 유형화하기도 한다(Tracey & Stott, 2017). 이 중에서 소셜 엑스트라프러너십은 공공기관(public sector agencies)이 사회 문제 해결을 위해 이해관계자들의 참여를 보장하는 오픈이노베이션(open innovation) 형식을 자주 활용하거나 영리기업이나 비영리 섹터와의 협업(collaboration)을 촉진하는 과정에서 발전할 수 있다.

최근 우리 사회에서 정부·공공기관과 비영리섹터 및 사회적경제와의 협업이 활발히 전개되는 영역 중의 하나는 지방의 인구 감소 문제에 관한 것이다. 인구 감소가 심각한 지역 문제로 대두되고 있는 지방의 자치단체들은 청년 일자리사업이나 창업 지원 형식으로 지역 내 인구 유출을 억제하거나 외지 청년들의 유입을 촉진하는 정책을 추진하고 있다. 이 과정에서 청년 인구의 정착과 유입을 위한 다양한 민관 협업 사례들이 생겨나고 있다.

특히 인구 소멸 문제에 직면한 지방자치단체들은 종래 도시 인구의 지방 '이주' 또는 '정착'에서 나아가 진입장벽이 낮은 지역 '경험'과 사회경제적 교류를 통한 '관계 맺기'('관계인구') 같은 새로운 정책적 실험들을 시도하고 있다.¹⁾ 예를 들어 경북 의성군의 '도시청

1) '관계인구'는 지방에 관심을 가지고 지속적으로 교류할 수 있는 인구 집단을 의미하는 것으로, 도시 인구의 지방 '이주' 또는 '정착'을 목표로 설계·운영된 전통적인 지역 인구 정책에 대비되는 개념이

년 살아보기 프로젝트'는 1주~2주 단기 지역체험 프로그램에 지역 자원 탐방 및 창업 아이디어 워크숍이 포함되어 있고, 충남 서천군의 '삶기술학교'는 도시 청년들의 1개월~3개월 단기살이를 매개로 청년 스스로 대안적 삶을 구성해 볼 수 있는 공간과 자원을 제공하고 있다(박진경·김도형, 2020).

한편, 지역의 청년 인구 유출입과 관련된 선행연구는 주로 청년의 지방 '정착'을 둘러싼 주제가 다수를 이루고 있다(김화연·이대웅, 2022; 김희수 외, 2022; 박주희, 2022; 송주연·이병민, 2022; 최선·이정은, 2022; 엄창옥 외, 2021; 임태경, 2021; 김지훈, 2020; 추주희, 2020; 박진경·김도형, 2020; 채진기, 2019, 고가은 외, 2019; 엄창옥 외, 2018). 이들은 주로 지방자치단체들의 이주·정착 관련 정책 동향들에 관하여 다루고 있는데, 인구 소멸 문제에 대응하는 정부-시민사회의 혁신적 시도들에 대하여 학술적 연구와 논의가 필요한 상황이라 하겠다.

본 연구는 새롭게 시도되고 있는 '관계인구' 개념의 실천 사례를 발굴하는 한편, 지방의 인구감소 문제를 해결하기 위한 지방정부와 시민사회 간 협업 경험을 사회혁신의 관점에서 분석해 보고자 한다. 이를 위해 도시 청년들의 지역 연계를 시도하는 유사한 프로그램 중에 서울시가 진행한 '청정지역프로젝트'를 사례로 선정하여 아직 선행연구에서 다루지 않은 도시 청년들의 지역 '연계'가 지닌 사회혁신적 함의를 탐색하고자 한다.

'청정프로젝트'는 첫째, 도시청년 - 지방 농산어촌 소도시를 연계하여 지방의 인구소멸 문제와 도시청년의 실업 및 경력 개발의 문제를 해결하고자 했다는 점, 둘째, 비영리섹터의 새로운 아이디어와 공공의 예산이 결합하여 공공부문(서울시 및 지방자치단체, 산하 공공기관)과 민간 영리섹터(지방 중소기업, 대기업 사회공헌활동), 지역사회 사회적경제 섹터(사회적경제기업, 지역사회봉사기관, 중간지원기관), 시민사회(멘토링 자원봉사)의 다양한 주체들이 하나의 모델 안에 유기적으로 협력하여 성과를 창출한 사례라는 점, 셋째, '정착' 중심의 전통적인 지역 인구 정책의 패러다임에서 벗어나 '연계'를 통한 지방 소도시 활성화를 의도한 실험적 프로젝트가 확대된 사례라는 점에서 연구 사례로서 의의가 있다.

이하 2장에서는 사회혁신의 중요 내용과 민관협력 거버넌스에 관한 주요 이론을 검토하고 사례분석을 위한 분석틀과 연구 방법론을 제시한다. 3장에서는 청정프로젝트가 지닌 사회혁신적 내용들을 분석하고, 프로그램의 전개 과정을 살펴보면, 민관 협력 과정에서 제기되었던 주요 이슈들을 서술하고자 한다. 본 논문은 사회 문제 해결을 위한 협업의 내부 동학에 초점을 맞춰 분석함으로써 섹터간 협력을 통한 사회혁신 활성화 방안에 대하여 모색하고자 한다.

다. '관계인구'는 도시인에게 진입장벽이 높은 지방 정착 대신 지속적인 사회경제적 교류를 통한 '관계 맺기'가 지방 소멸에 대한 더 현실적인 대안이 될 수 있음에 주목한다(류영진, 2020).

II. 이론적 배경과 연구 방법론

1. 사회혁신의 제도적 동학

사회혁신에 관한 유럽의 공동 연구 프로젝트인 TEPSIE (Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Social Innovation in Europe)는 기존 선행연구와 유럽의 다양한 실천 사례들을 검토하고 사회혁신을 다음과 같이 정의하였다.

“사회혁신은 사회적 필요(social needs)를 기존보다 더 효과적으로 충족시켜 줄 수 있는 새로운 해결책으로, 제품과 서비스, 모델, 시장, 프로세스 등 형태는 다양하다. 새로운 뿐만 아니라 동시에 기존 자산(assets)과 자원(resources)을 더 잘 활용하고, 구성원들의 역량과 관계를 새로운 방향으로 개선시킨다. 다시 말해, 사회혁신은 사회에 이로울 뿐만 아니라 사회 전체의 행동 역량에도 유익하다”(TEPSIE, 2014:14).

TEPSIE의 정의는 사회혁신이 지닌 다차원적 속성들을 잘 보여주며 크게 ‘내용 차원’(content/product dimension), 과정 차원(process dimension), 권한 차원(empowerment dimension)으로 구분하여 이해할 수 있다(Moulaert et al., 2005:1976). 내용적 차원에서 사회혁신은 국가나 시장에서 더 이상 중요하게 여기지 않거나 충분히 제공되지 못하는 인간적 필요(human needs)를 충족시키는 활동이나 제품이어야 한다. 무엇보다 ‘혁신’의 의미를 강조하는 경우, 사회의 고질적이고 복잡한 문제들을 기존의 방식보다 더 효과적, 효율적으로 해결하는 새로운 아이디어나 활동이어야 하고(Adams & Hess, 2010; Murray et al., 2010; 정서화, 2017; Hulgård & Ferreira, 2019), 또한 이해관계자들은 참여 과정에서 사회정치적 역량(capability)을 키우고 자원(resources)에 대한 접근성이 향상되어야 한다.

사회 혁신의 성과를 이해하는 데 있어 프로세스 차원의 분석은 내용적 차원 못지않게 중요하다. 사회혁신가들이 추구하고자 했던 이상적인 비전(vision)과 미션(mission)이 현실에서 실현되는 과정에서 많은 변화를 겪기 때문이다. 목표를 달성하지 못할 수도 있고, 수단이 변경되거나, 미션(mission)과 사업 내용이 분리되고, 애초 목표와는 다른 결과를 낳을 수도 있다. 이는 일반적으로 사회의 다양한 구성원들이 시스템 차원의 사회문제들과 그에 대한 바람직한 해결 상태, 해결 수단과 자원에 대해 서로 다른 이해와 관점을 가지고 있기 때문이다. 뿐만 아니라, 문제 정의(definition)에서부터 최종 목표 설정에 이르는 전

과정에서 무수한 집단적 투쟁(struggles)과 협상이 오고 가기 때문이다(Mulgan, 2006; Pel & Bauler, 2015).

사회 혁신적 활동은 그 과정에서 크고 작은 제도적 제약 또는 기득권으로부터의 저항이 예상될 수 있다는 점에서 혁신과 변화가 성공에 이르는 프로세스는 더욱 복잡한 성격을 띤다. 기존 사회적 관행이나 규정의 수정, 보완, 심한 경우 상당한 정도의 창조적 파괴(creative destruction)를 수반할 수 있기 때문이다. 특히 풀뿌리 단위에서 창의적이고 혁신적으로 시작된 활동들이 정부 정책과 결합하게 되면, 본래의 사회혁신적 전환의 철학과 비전을 상실하고, 단순 정책 수단으로 포획되어 행정적 관리의 대상으로 전락할 위험도 있다.

따라서 사회혁신의 실제 동학을 이해하기 위해서는 시스템 변화라는 최종 목표와 현실적 타협의 중간 세계에서 각 행위자들 간 관계를 조율하고, 이들의 이해관계를 재조정하며, 참여자들의 변화를 이끌어내는 프로세스에 집중하는 것이 중요한 의미를 지닌다. 그런 점에서, 사회혁신을 통한 사회 시스템의 전환은 일직선의 경주 트랙(race track)을 타고 달리는 활동이 아닌, 울퉁불퉁한 비포장 도로를 달리는 험난한 과정으로 비유될 수 있다(Pel & Bauler, 2015).

Moulaert et al.(2005:1976)은 사회혁신의 실행 과정에서 수반되는 행위자 및 현실적 제약 요인들에 관한 주요 분과학문별 강조점의 차이를 <표 1>과 같이 정리하였다. 그 중 지역사회 중심의 접근(Territorial approach)은 사회혁신을 인간의 충족되지 않는 필요(needs)를 충족시키기 위한 활동으로 정의하고, 문제 해결 과정에서 커뮤니티 구성원들의 역할에 초점을 맞춘다. 특히 법이나 규범, 문화적 유산 같은 제도적 효과와 마을-지방-국가를 연계하는 다층적·협력적 거버넌스의 운영 동학을 중시한다. 나아가 혁신의 촉발제(catalyst)이자 마을-지역-국가적 수준에서 작동하는 다양한 제약 요인(constraints)의 총체로서 사회 구조(social structure)를 중요하게 고려한다.

〈표1〉 사회혁신에 대한 학문별 접근의 차이 (Moulaert et al., 2005:1976)

구분 분야 학문	활동의 목적	조직의 변화	'특별' 행위자의 역할	'경로의존성'과 구조적 제약의 역할	이상-현실 간 긴장 대처
경영·조직 이론	목표 달성을 위한 조직 일관성 개선	아이디어·정보 교환 공간 확보 수평적 의사결정과 소통 체계	조직 내 혁신 행위자의 권한 강화	사업문화 관련 경로의존성 인식	실현가능한 목표 설정 / 조직엘리트 - 구성원 관계 정례화 / 학습의 동학
경제-사회-환경 관계	주류 비즈니스 의제 내 사회·환경적 목표 포함	일(work)이 지닌 인간적 차원 강조/ 일 -사회적 관계의 질		주류와 윤리적 기업가정신 사이의 긴장	재계-사회 교류 / 윤리적 포럼
예술·창조 과학	사회 혁신	모든 아이디어에 개방적인 인지적 프로세스, 개인간 대화·상호 교류	개별 이니셔티브에 대한 관심	당대 사회혁신을 위한 역사적 영감 강조	창작 공동체의 동화/ 제약과 해법의 발견/ 제한된 해법의 수정과 정교화
지역기반접근 (통합지역개발)	인간적 필요의 충족	거버넌스 관계 변화에 따라 변화	커뮤니티와 및 그 행위자들의 역할에 초점	제도의 역사적 재생산이 지닌 실질적 중요성	다층 거버넌스/커뮤니티 행위자 간 협력적 네트워크 생성
'다른 세상은 가능하다'	대안 경제와 지속가능개발	참여적 민주주의와 직접행동	주류 질서에 도전하는 카리스마적 지도자의 중요성	자본가 주도 세계화의 구조적 과잉결정성에 대한 인식	집단 동원

지역사회 중심의 접근(Territorial approach)에서 비전통적(non-traditional) 행위자들은 사회적으로 충족되지 못하는 인간적 필요들을 충족시키기 위해 새로운 혁신의 기회를 만들어내고 이를 구현하기 위해 지역 사회 거버넌스에 적극 참여한다. 이 과정에서 공유된 정체성(shared identity)은 집단 행동(collective action)을 성공으로 이끌지만, 서로 다른 문화적 관점(cultural frames)은 제약요인으로 작용한다. 마찬가지로 기존의 제도적 역사와 문화는 혁신을 강화(empowering)할 수도 있고 억제(disempowering)할 수도 있다 (González & Healey, 2005; Moulaert et al. 2005). 이런 점에서 지역사회를 기반으로 하는 혁신 활동을 깊이 있게 이해하기 위해서는 거버넌스의 내부 프로세스 분석이 중요하다.

2.2 사회혁신과 민관협력의 거버넌스

현대의 사회혁신 활동은 기후변화나 빈곤, 고령화, 사회적 고립 같은 사회적 난제들의 해결 전략으로 적극적인 시민 참여와 기존 제도 간의 협력을 강조한다는 점에서 새로운

거버넌스 양식(new governance mode)으로 평가받기도 한다(Hulgård & Ferreira, 2019). ‘거버넌스’(governance)는 1980년대 유럽과 영미권 국가의 행정개혁 담론의 일환으로 등장한 개념으로, 정부 주도(government)의 위계적 지시 방식(command and control)에서 시민사회와의 수평적 협력관계를 통한 새로운 통치 패러다임으로의 전환 속에 대두되었다. 1980년대 유럽 및 북미에서 추진된 공공부문의 경영 합리화 및 신자유주의적 민영화(privatization)가 남긴 파편화된 행정 체계를 조정하는 한편, 공적 복지시스템의 부담을 줄이고 환경 문제와 같은 난제(wicked problems)에 대한 효과적인 해법의 발굴 차원에서 시장(영리기업) 및 비영리섹터와의 협력이 강조되었다(Ansell & Torfing, 2022:3).

Siddiki(2022)는 거버넌스에 관한 선행연구를 종합적으로 분석하고 분석을 위한 연구 질문을 크게 4가지 차원으로 구분하였다.

〈표 2〉 거버넌스 연구의 핵심 질문(Siddiki, 2022:70)

구분	주요 연구 질문
형태	거버넌스가 어떻게 생겼는가? 정책 프로세스에서 집단적 행동의 지배적 형태는 무엇인가?
동기	왜 거버넌스인가? 정책 프로세스에서 집단행동을 추동하는 동기가 무엇인가?
촉진·방해 요소	효과적인 거버넌스를 가능하게 하는 것? 효과적인 집단행동을 하게 하는 것은 무엇인가?
결과	거버넌스의 산출물은 무엇인가? 집단행동의 산출물은 무엇인가?

먼저, 국가 및 비국가 행위자 사이의 상호관계 형태는 다양하다. 민관 파트너십(public-private partnership)이나 위탁계약(contract) 같은 공식적 형태를 띠 수도 있고, 수시로 사안에 따라 모이는 비공식적인 대화의 형태일 수도 있다(거버넌스의 형태).

정부가 정책 수립과 실행 과정에 민간 기업이나 비영리섹터 단체들을 참여시키는 이유는 다양한 사회 경제적 난제(wicked problems)에 대한 정부의 문제 해결 역량, 즉 정책 설계와 공적 자원 활용의 효율성(government capacity)을 키우기 위해서이다. 특히 과학적, 기술적 불확실성이 큰 사안이거나, 원인과 해법 사이의 연결성이 분명하지 않는 경우 다양한 이해관계자들의 전문성과 관점을 반영할 필요가 크다(동기).

거버넌스의 촉진(enabling)과 방해(hindering) 요소는 상황에 따라 다르겠지만, 다양한 주체 간 집단 행동(collective action)의 동학 차원에서, 대체로 목표에 대한 협력 파트너들의 동의, 강력한 후원자와 유능한 리더십, 정당성과 신뢰의 확보, 효과적인 계획 수립과

파트너들의 의견에 대한 효과적인 반응, 회복력(resilience)과 책임성에 대한 시스템 등이 협력의 촉진 요소로 꼽힌다. 논리적으로 이러한 요소들이 취약하거나 부재하는 경우, 협력이 효과적으로 수행되지 않을 수 있다. 자금 부족 역시 효과적 협력을 방해하는 요소가 될 수 있다(촉진과 방해 요소).

2.3 분석틀과 연구 방법

본 연구는 사회혁신과 거버넌스에 대한 기존 이론적 논의들을 반영하여 아래와 같이 분석틀을 구성하였다. 이 분석틀은 기존 사회혁신의 정의에서 강조한, 내용(content/product) 차원의 차별성과 효율성에 주목하는 한편, 추진 과정(process)에서 수반되는 행위자 상호작용 및 제도적 제약 요인은 거버넌스에 관한 이론적 논의를 반영하였다. 이 프레임워크를 기반으로 ‘청정프로젝트’의 주요 내용 및 운영 과정의 이슈들을 분석하고자 한다.

〈표 3〉 사회혁신 거버넌스 연구 분석 프레임워크

구분	분석 차원	주요 연구 질문
내용 (Content)	사회문제 (Problems)	해결하려는 사회문제는 무엇인가?
	차별성 (New Idea)	유사 프로그램 대비 차별점은 무엇인가?
	효율성 (Efficiency)	프로그램 운영은 유사 프로그램 대비 효율적인가?
과정 (Process)	배경	민관 협력의 추진 배경과 과정은 무엇인가?
	촉진 요인	프로젝트의 촉진 요인은 무엇인가? - 자원 동원과 리더십의 구조는 어떠한가?
	제약 요인	프로젝트를 제약하는 제도적 요인은 무엇인가? - 기존의 법, 통념, 문화적 장애요인은 없는가?
	현실-이상의 간극 조정	프로젝트 추진 과정에서 발생하는 문제들은 무엇이고, 어떻게 대처하는가?

본 연구는 ‘청정프로젝트’에 대한 독립적인 심층 분석을 시도한 단일 사례연구이다. 사례연구는 현상의 시간에 따른 변화 양상이나 집합행동과 같이 여러 행위자가 복잡하게 관련되어 있는 동학을 특정 이론을 활용해 기술함으로써 ‘어떻게’(how)에 대한 설명을 제시할 수 있고, 이 과정에서 ‘자발성’, ‘협력’, ‘신뢰’, ‘자립’ 같은 추상적 개념이 구체적으로 발현된 양태를 보여 줄 수 있는 강점이 있다(Yin, 2009).

비교대상이 없기 때문에 인과 분석에 한계가 있지만, 사례가 분석되는 특정 맥락을 충분

히 명시하고 활동을 상세하게 설명함으로써 이와 같은 한계를 극복할 수 있다. 또한 이미 정립된 혹은 가설된 일반 명제에 의거하거나 일반적 가설을 설정하기 위한 목적을 지니고 있지 않지만, 기본적인 자료정보 수집과 제시 차원에서 이론정립에 간접적으로나마 공헌할 수 있다(김용진, 1992)

연구 범위는 청정프로젝트의 주요 활동 내용과 운영 방식, 운영 주체간 상호 관계에 초점을 맞추는 한편, 사회혁신 성과 차원의 임팩트(impact) 분석은 포함시키지 않았다. 청정프로젝트가 궁극적 목표로 삼았던 지역 격차 해소나 도시 청년들의 지역 경험을 통한 역량 강화(empowerment) 등의 결과는 장기적 관점의 분석을 요하는 사안이기 때문이다. 또한 짧은 사업 기간으로 인해 참여 지역의 성과 누적 정도가 충분하지 않고, 개별 참가자에 대한 추적 연구 등은 본 연구의 범위를 넘어서는 과제이기도 하다. 사례 분석 기간은 ‘청정’ 파일럿 프로젝트 시행 기간부터 사업이 종료된 시점까지, 즉 2018년~2021년의 4년간이다.

본 연구의 자료수집 방법은 먼저, 1차 자료는 청정프로젝트의 운영기관인 (사)점프의 대표와 담당자에 대한 인터뷰를 통하여 수집하였다. 인터뷰는 (사)점프의 이의현 대표(2022년 12월 12일, 서울시 성동구 (사)점프 사무실)와 청정프로젝트의 총괄 매니저인 이유리 팀장(2022년 12월 19일, 서울시 성동구 헤이그라운드)에 대하여 연구진이 직접 진행하였다. 또한, 인터뷰 전후로 이메일을 통한 서면 인터뷰가 보완 작업으로 진행되어 1차 자료 수집을 풍부하게 진행하였다. 다음으로, 2차 자료는 (사)점프에서 제공한 내부 문건과 더불어 청정프로젝트의 경과와 성과를 정리한 공식 발표 자료, 서울시 의회 회의록 및 서울시 정책 보고자료, 언론사 기사 및 관련 동영상 자료를 활용하였다.

자료 수집의 방법과 상세 내용에 대하여 사례 분석 주제 별로 살펴보면, 먼저, 청정프로젝트의 기본 내용에 대해서는 공식 홈페이지 및 공식 안내서(GUIDE FOR LOCALITE: 지역살이 가이드북 (서울산업진흥원, 2021)), (사)점프의 공식 사업소개 웹사이트 및 내부 자료를 활용하는 한편, ‘청정프로젝트’의 운영조직인 (사)점프의 대표와 총괄 매니저 인터뷰를 통해 진행 과정 상의 다양한 이슈들을 확인하였다.

청정프로젝트의 예산 지원 및 사업 주체였던 서울시의 관점과 관련하여서는, 관계자 인터뷰가 여의치 않아 직접 인터뷰를 진행하지 못하였으나, 이를 보완하기 위해 2018년~2021년 간 서울시 의회 기획경제위원회의 회의록 등을 활용하여 정책 담당자의 관점과 이슈를 확인하였다. 서울시 의회의 기획경제위원회 회의(정례회와 임시회)는 서울시의 관련 정책에 대한 사업보고와 예산 심의, 정책에 대한 평가가 이루어지는 곳으로, 서울시

의 해당 사업 담당자뿐만 아니라 다양한 정치적 견해를 지닌 서울시 의원들의 해당 사업에 대한 인식을 엿볼 수 있는 자료이다. 이를 통해 ‘청정프로젝트’에 대한 서울시 내부의 관점에 대해 객관성을 최대한 확보하고자 하였다.

참가 청년들의 참여 경험에 대해서는 ‘청정프로젝트’의 성과를 소개하는 공식 자료 “LOCAL X WORK X STAY - 청정지역프로젝트: 서울청년, 지역으로 가다”(서울시, 2020.12)와 언론 기사를 활용하였다. 본 연구의 초점이 참여 청년들의 개인적 성장 스토리가 아닌 만큼, 2차 자료 활용으로 청년들의 생각을 접하는 것으로 가늠하였다.

이 밖에 참여 청년이나 서울시 관계자 등 사업 이해관계자들의 주관적 의견에 대해 동영상 자료를 연구에 필요한 범위 내에서 참고하였다(“[정영진 최욱의 격말서] 서울 청년들을 시골에 보냈더니 생긴 일에 제대로 감동 먹은 최욱! (f. 따릉이보다 이게 더 좋아?)” (Youtube, 2020. 2. 14)).

Ⅲ. ‘청정프로젝트’ 사례 분석

3.1 청정프로젝트 개요

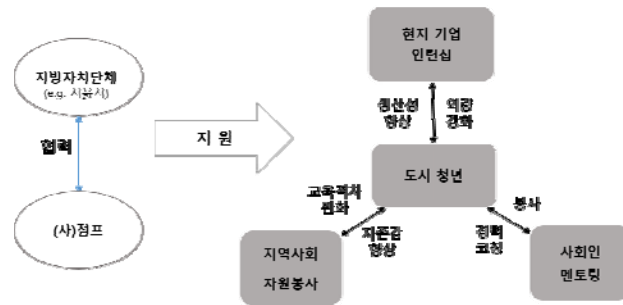
‘청년이 머무르는 지역’이라는 뜻의 ‘청靑정停 지역 프로젝트’(이하 청정프로젝트)는 인구 감소에 직면한 지방과 수도권 청년들을 연계하는 프로그램으로, ‘지방 기업 근무-지역 사회공헌활동-멘토링’이라는 세 가지 활동을 연계하는 삼각 모델을 핵심으로 한다. 도시에 서 구직 중이거나 갭이어(gap year)를 희망하는 청년들을 지방 소재 기업과 지역사회 교육봉사 관련 기관들에 연결해 줌으로써 지방의 경제 활성화 및 교육격차 해소라는 두 가지 목표에 동시에 기여하고자 하였다.

청년들은 주4일(8시간/일, 주 32시간)은 지역과 연계된 다양한 일자리에 매칭되어 10개월간 현장 근로 경험을 쌓고, 주 8시간 지역 대상별 맞춤 사회공헌 활동 참여한다(e.g. 지역 청소년 학습멘토링, 어르신 돌봄 봉사 등). 참여하는 청년들에게는 월 220만원(세전)급 여가 제공되고, 역량강화 교육과 커리어 멘토링 프로그램에 참여하게 된다. 수료 후에는 서울시의 지역상생 청년 일자리 사업(창업지원)과 연계하여 우대를 받을 수 있다.²⁾

〈표 4〉 청정프로젝트의 기본 구조

기업근무	32시간 (주 4일)	농업·관광업·사회적경제 등 지역 특성 기반의 중소기업, 청년 소셜벤처, 사회적기업, 마을기업/협동조합, 비영리단체 등 고용 안정 기업에서 실무경험
지역사회 공헌활동	8시간 (주 1-2일)	지역아동센터 및 복지기관 연계 - 학습·정서지원 멘토링 봉사, 노인/장애인 케어 등 지역사회가 필요로 하는 봉사활동 지원
멘토링	수시	단체 멘토링, 현장 간담회, 참가자 네트워크 행사

2) 출처: 청정프로젝트 공식 홈페이지 <http://www.youthstay.org/info/> (2023.3.19. 접속)



[그림 1] '청정프로젝트'의 기본 모델

'청정프로젝트'의 시초는 2018년 비영리 교육 소셜 벤처인 (사)점프가 제주도에서 파일럿 프로젝트로 시작했던 '청정제주'였다.³⁾ 그 뒤 2019년 서울시의 지역상생 일자리 사업과 연계되어 2021년까지 4년간 운영되었다. 만 19세에서 39세 미만의 서울시 거주 청년들을 대상으로 2019년 '청정경북' 프로젝트로 시작으로 2020년~2021년에는 '청정지역' 프로젝트로 전국에서 운영되었다. 전국 최대 34개 시·군 지역에서, 총 204개 기업에, 총 279여 명의 청년이 참여하였고, 전국 총 86개 지역 사회공헌기관들이 참여하였다.

〈표 5〉 청정프로젝트 주요 성과

	시기	참여 지역 (광역시·시·군 단위)	참가자	참여기업	지역기관
청정 제주	2018.10~2019.1	1곳	4명	1개	2개
청정 경북	2019.8~2020.1	5곳	45명	19개	16개
청정 지역	2020.1~12	34곳 (대구, 부산, 울산 포함)	173명	133개	42개
지역상생 일자리	2021.4~12	24곳 (대전, 부산 포함)	57명	51개	26개
계			279명	204개	86개

출처: (사)점프 제공

3) '청정제주'는 2018년 10월부터 2019년 1월까지 4개월 간 제주 올레길 운영으로 유명한 (사)제주올레와 서귀포시 지역아동센터(온누리지역아동센터, 동신파이디온지역아동센터)가 협력한 프로젝트로, 총 4명의 참가자가 (사)제주올레에서 마케팅, 디자인, 게스트하우스 운영에 참여하는 한편, 지역 어린이 교육 봉사활동과 제주올레 길 환경 정화 등 마을 활동에 참여해 좋은 평가를 받은 바 있었다([인터뷰] 지금 우리에게 필요한 영웅은? 교육 소셜벤처 '점프' 이의현 대표 인터뷰"(2018.11.19. 라이프인).

청정프로젝트는 서울시의 청년 정책과 결합한 전반기(2019년~2020년)와 서울시장이 교체된 이후의 후반기(2021년)로 구분할 수 있다. 사업 전반기는 (사)점프의 시범사업이었던 ‘청정제주 프로젝트’가 2019년 서울시의 ‘도시청년 지역상생 고용사업’과 협력하면서 사회적 임팩트 창출의 가능성을 보여준 시기이다.

2019년 ‘청정경북 프로젝트’의 중도 포기율은 10% 미만으로, 총 48명이 지원해 45명이 완주했고, 이들이 활동을 지속하고 싶다는 비율은 75%에 달했다. 이러한 운영 성과를 바탕으로, 서울시는 2020년 내부 모집정원 목표를 전년 대비 10배 이상 늘렸고(500명), 실무 운영 기관은 (사)점프 외 중간지원조직 4곳의 공동 컨소시엄으로 확대되었다. 2020년 코로나19 펜데믹으로 인해 중도 포기자가 많았음에도 불구하고 서울시의 사업 담당자는 해당 프로그램이 도시 청년에게 지닌 의의를 긍정적으로 평가하였다.⁴⁾ 하지만, 2021년 이후 서울시장이 교체되고, ‘청정프로젝트’의 사업 주체가 서울시 산하기관으로 이전된 뒤⁵⁾ 2022년도 이후에는 재개되지 않았다.⁶⁾

3.2 청정프로젝트의 사회혁신성

3.2.1 사회 문제: 지방의 인구감소와 지역사회 소멸 위기

2022년 기준 지방의 청년층 인구 비율은 대략 20% 내외이다.⁷⁾ 지방의 청년인구 비중이 낮은 것은 저출산 및 고령화라는 국가 수준의 전반적 추세를 반영하는 것이기도 하지만, 보다 직접적으로는 청년층의 수도권 지역으로의 유출(순이동) 가속화 경향의 결과이기도 하다(이상립, 2020).

4) “실제로 최근까지 참여하고 있는 사람들의 이야기를 들어보면 그냥 서울에서 어느 번듯한 일자리만을 기대하고 있었던 것보다 이렇게 지역에서도 많은 기회가 있었구나 하고 만족하는 만족도가 높습니다. 그리고 그런 과정을 통해서 아까 이야기가 서울시에서 운영하는 한 프로그램에 바로 참여해서, 물론 가장 많이 취업을 시키는 것이 목적이겠지만 그 과정에서 얻어지는 그 사람의 경험은 결코 적지 않을 것으로 판단하고 있고요.”(서울시 담당 공무원 발언, 제299회서울특별시의회(임시회) 기획경제위원회 회의록 2021.2.25.).

5) 2021년 하반기 이후 ‘청정프로젝트’(도시청년 지역상생 일자리 사업)의 주관 부서가 경제정책실의 지역상생경제과에서 도시농업과로 통폐합되었고, 서울시 자체 사업에서 산하 공공기관인 ‘서울산업진흥원’으로 이관되었다.

6) 2021년 서울시는 도시 청년의 지방 일자리 연계 사업에 대해 중앙 정부와의 사업 중복 등의 이유로 전액 삭감하였다(제303회 서울특별시의회(정례회) 기획경제위원회 회의록(2021.11.25)).

7) 도 전체 인구에서 만 20세~39세 연령층이 차지하는 비율은 강원도 약 21%, 충청북도 23%, 충청남도 22%, 경상북도 20.4%, 경상남도 21.5%, 전라북도 21.2%, 전라남도 19.7%로, 전체 인구 10명 중 2명 정도만이 청년 인구에 속하는 셈이다.

<https://jumin.mois.go.kr/ageStatMonth.do#none> (2022년 11월, 연령별 인구현황 자료)

지역의 청년인구 감소는 거시적으로 도시와 지역의 격차를 심화시키는 핵심 요인 중의 하나다. 청년들이 진학·취업 등의 이유로 도시로 빠져 나가면서 구인난을 겪는 지역 기업들도 함께 대도시 인근으로 이전하는 경향이 심해진다. 지역경제는 악화되고, 교육과 복지, 문화 등 다방면에 영향을 미쳐 지역사회의 복원력(resilience)을 취약하게 만든다. 예를 들어, 지방 소도시, 특히 산간어촌 지역 중에는 대도시에 비해 학생 수 및 학교 수가 적고, 학원이나 과외 같은 사교육 인프라가 충분하지 않아 공교육의 공백을 메우기 어려운 곳이 많다(윤기찬·김순양, 2015; 황여정, 2018). 이는 지방 청소년들의 교육 격차·경험 격차로 이어지고, 다시 청년의 지역 유출을 가속화하는 악순환을 낳는다(박진경·김도형, 2020).

3.2.2 차별성: ‘일-지역사회 봉사-멘토링’을 잇는 새로운 아이디어

3.2.2.1 청년의 대안적 삶의 모델 탐색 기회

‘청정프로젝트’는 도시를 벗어나 지방을 경험하고 싶은 청년들의 다양한 욕구를 지역과 기업 선택 과정에서 반영할 수 있게 한다는 점에서 지방자치단체들의 일반적인 청년 일자리 지원 및 창업 지원 정책과 차이가 난다. ‘청정프로젝트’에 참여하는 청년들은 자신의 지원 동기를 반영하여 지역과 기업체를 선택할 수 있다.

‘청정프로젝트’에 참여하는 청년의 유형은 크게 3가지로 구분할 수 있다.⁸⁾ 첫째, 삶의 재충전을 위해 지역 경험을 기대하는 유형이다. 도시의 경쟁적 삶에 회의를 느끼는 이들로써 낯선 지방에서 쉬면서 다른 삶의 가능성을 탐색하려는 특징이 있다. 프로젝트에 참여하는 동안 ‘쉬’의 목표를 최대한 달성한 경우도 있고, ‘쉬면서’ 에너지를 회복하고 자신이 하고 싶은 일을 찾은 경우도 있다.

둘째, 창업 준비형으로 지방 현지기업에의 인턴 경험을 창업에 활용하고자 하는 유형이다. 컨셉있는 카페를 창업하고 싶거나, 귀촌해서 지역에 필요한 새로운 사업을 창업하고 싶지만 해당 경험이 없는 이들로써, ‘청정프로젝트’를 통해 카페나 농산어촌 지역의 현지 로컬 기업 등에 참여함으로써 자신의 창업 아이템을 테스트해 보려는 기대를 가진 그룹이다.

셋째, 맥주 양조나 유기농업처럼 지방 고유의 특수성을 가진 일에 관심을 지닌 유형이다. 문경의 수제맥주 제조사 ‘가나다라부르어리’나 상주 로컬푸드협동조합 같은 기업에 인

8) (사)점프 팀장 인터뷰(2022. 12. 19).

턴으로 일하면서, 청년들은 관심 분야의 전문성을 키우고 네트워크를 만들어가는 경험을 하게 된다. 이들은 프로젝트 종료 후에 지역에 계속 남기도 하고, 서울로 다시 돌아와서도 관련된 일을 하기도 한다.

지방 기업에 근무하려는 동기는 다양하지만, 청년들은 공통적으로 기업 인턴십을 통해 업무 관련 직무역량(e.g. 영상편집, SNS 마케팅, 포장, 유통)을 늘리고, 새로운 지식과 경험, 인적 네트워크를 확대할 수 있다. 동시에 청년 구인난이 심각한 지방 중소도시 기업들은 ‘새로운 시각’을 지닌 인재를 통해 생산성을 높일 수 있다.

3.2.2.2 청년의 지역사회 이해 강화

청정프로젝트는 주1일 8시간(월 기준 32시간) 지역사회 봉사를 프로그램 고정 활동으로 구성함으로써 풀뿌리 차원의 지역 경험을 사실상 ‘강제’한다. 청소년 멘토링이나 지역사회 자원봉사 같은 커뮤니티 활동을 수행하며 지역공동체를 배우는 기회를 제공한다는 점에서 지자체의 다른 청년유입 정책이나 지역 창업·고용 촉진 사업과 차별화된다.

참가자들의 프로젝트 참가 후기는 이러한 ‘강제적’ 봉사 활동이 최소한 청년 스스로의 자존감 향상과 지역사회 이해라는 긍정적 효과를 발생시킨다는 것을 보여준다. 대학생 과외를 받기 어려운 지역 사회에서 학습 지도 뿐만 아니라 발레나 피아노 레슨을 해 주는 도시의 청년 선생님들은 매우 ‘귀한’ 존재로 대접 받을 수밖에 없기 때문이다.

“한때 발레는 제 전부였지만, 어느 순간 이 길이 내 길일까라는 고민이 많았어요. 졸업하고는 발레를 다시 할 생각이 전혀 없었는데, 우연히 영월에서 다시 시작하게 됐네요. 아이들을 가르치는 일이 정말 재미있구나, 새로운 경험이란 생각을 하고 있어요. 밖에서 아이들과 마주치면, ‘발레 선생님’하면서 반겨주는데 그러면 기분이 묘하고, 보람을 느껴요”(조상화, 영월군스포츠클럽, 2020년 참가)⁹⁾.

또한 노인복지관, 사회적협동조합, 지역아동센터 등 다양한 유형의 지역사회 기관에서 봉사 활동을 수행하면서, 청년들은 인구 감소에 직면한 지방의 다양한 현실적 문제들을 몸소 체험하게 되고, 이 과정에서 지역 주민들과의 연대 의식을 키우는 경험을 하게 된다. 이러한 경험은 이들이 프로젝트 종료 후 서울로 돌아가서도 지역에 대한 주관적 애착과 관심을 유지시키는 힘이 된다.

지역 사회는 청년들의 봉사 활동을 통해 다양한 복지 공백을 메우는 동시에 새로운 활

9) LOCALxWORKxSTAY - 청정지역프로젝트: 서울청년, 지역으로 가다(pp.44-45).

력이 생기는 긍정적 효과가 있다. 2020년 ‘청정프로젝트’ 성과 분석에 따르면, 프로그램에 참여한 지역공헌기관 중에 아이들의 학습 태도가 좋아지고, 정서적 안정과 집중력 향상에 도움이 되었으며 지역사회가 활발해졌다고 응답한 비율을 다 합하면 97%에 달한다. 청년 참가자들의 다수(72%)도 주4일 근무와 주1일 지역봉사활동이 결합된 프로그램이 가장 좋았다고 응답했다.¹⁰⁾

3.2.2.3 맞춤형 멘토링

‘청정프로젝트’는 청년들의 지역 정착을 돕는 한편, 프로젝트 참여 이후 경력 관리를 도울 수 있는 다양한 형태의 멘토링을 운영하였다. 멘토진은 각 분야에서 활발하게 활동 중인 270여명의 사회인 멘토단으로, 담당직무에 대한 멘토와 지역 정착 조언을 위한 멘토로 구성되었다.

직무나 지역살이 고충을 개인별로 나누는 ‘1:1 멘토링’에 더해, 귀촌이나 지역재생, 로컬 크리에이터 분야로 지역에 정착한 사회인 멘토 1인과 9명 내외의 청년들이 소그룹 형식으로 만나는 ‘1:N 멘토링’, 부산이나 춘천 등 지역에 정착한 2030 청년 창업가들과 지역에서의 성장 가능성 및 지역살이의 의미를 탐색해 보는 권역별 멘토링 프로그램(‘살롱드(Salon de) 청정’) 등이 운영되었다.

다양한 멘토링 프로그램은 낯선 지역에서 생활해야 하는 참가자들의 정서적 어려움을 해소하는 한편, 현지에서의 문제 해결 및 프로그램 참가 동기를 지속적으로 강화할 수 있는 효과가 있었다. 나아가 지역에 정착한 선배 청년들과의 교류를 통해 직무상 이슈뿐만 아니라 프로젝트 종료 이후 지역 정착의 전망을 현실적으로 평가해 볼 수 있는 기회를 제공해 대안적 삶의 탐색 기회로서 ‘청정프로젝트’가 지닌 강점을 살릴 수 있었다.¹¹⁾

3.2.3 효율성: (사)점프의 기존 자원 활용과 네트워크 구축

3.2.3.1 (사)점프의 자원 활용

청정프로젝트의 효과적 운영 요인으로 양질의 지원자 풀(pool)과 멘토진을 꼽을 수 있

10) LOCAL X WORK X STAY - 청정지역프로젝트: 서울청년, 지역으로 가다(p.34, p.37).

11) ① LOCAL X WORK X STAY - 청정지역프로젝트: 서울청년, 지역으로 가다(pp.16-19), ② “그냥 지역에 있는 기업에다 매칭만 해 주고 거기에서 일을 하시오라고만 해서는 결코 사업의 성과를 낼 수가 없습니다. 사전에 충실한 오리엔테이션도 있어야 되고 중간중간 과정에서 그들의 경험을 함께 공유하는 네트워킹도 필요하고 또 그 이후의 사후관리도 필요한데”.(서울시 담당공무원, 제299회서울특별시의회(임시회) 기획경제위원회 회의록 2021.2.25.)

다. 먼저, (사)점프는 지역 사회 봉사 활동에 대한 친화성이 높은 대학생·청년 후보군을 자체 확보하고 있었다. ‘청정프로젝트’를 시작하기 전, 조직의 핵심 사업으로 <사회인멘토 - 대학생 봉사 - 지역사회 청소년>을 연결하는 삼각 멘토링 프로그램을 오래 운영하고 있었고, 이를 통해 배출한 동문(alumni)들과 사회인 멘토진은 지역봉사가 결합된 ‘청정프로젝트’의 좋은 후보자군(및 추천인)이자 홍보의 기반이 되어 주었다. 정부의 청년 창업지원 사업이나 지역이주 지원 사업의 경우, 참가자 모집을 위해 일반적으로 구인구직 온라인 플랫폼이나 대학 혹은 관련 공공기관 게시판을 무차별적으로 활용하지만, (사)점프는 기존 대학생 교육봉사자 네트워크에 타겟팅하여 홍보할 수 있었다.

마찬가지로 (사)점프는 교육봉사 프로그램의 운영 노하우를 활용하여 다양한 성격의 멘토링 프로그램을 기획하고, 목적에 맞는 적절한 멘토(mentor)를 연결할 수 있었다. 사회인 멘토와 대학생, 지역사회 청소년을 연결하는 무형의 멘토링 매칭 노하우 뿐만 아니라 이미 확보된 사회인 멘토 풀(pool)과 온라인 멘토링 플랫폼(점프로)같은 인프라는 ‘청정프로젝트’ 멘토링 프로그램 기획과 운영에 핵심 역량이 되었다. 덕분에 2020년 코로나19 팬데믹 발발로 대면 활동이 위기에 처한 상황에서도 효과적이고 신속하게 비대면 방식의 멘토링 프로그램을 운영할 수 있었다.¹²⁾

3.2.3.2 지역별 거점 중간지원조직 네트워크 협력

2020년 모집 정원이 300명으로 늘면서 (사)점프는 전국의 사회적경제 분야 중간지원조직 4곳과 프로그램 운영을 위한 공동 컨소시엄을 결성했다. 컨소시엄 참여사는 강원-제주 권역의 ‘오요리아시아’, 경북대구 권역의 ‘사회적경제허브센터’, 충청전라 권역의 ‘협동조합주인’, 경남부산 권역의 ‘기술자숲’이었다. 각 참여사는 지역 현지 참여기업들과 청년들의 관리를 맡았고, (사)점프가 이들을 총괄하는 역할을 맡았다.

권역별 거점 조직 운영은 두 가지 면에서 사업 운영에 중요한 기여를 하였다. 먼저, 전

12) 그럼에도 불구하고 코로나19 팬데믹으로 인한 비대면 기반의 활동 지속은 2020년 중도포기율이 높아져 사업의 실효성에 대한 의문을 낳기도 했다. 하지만 이는 역으로 참가자에 대한 ‘높은 수준의 관리’의 필요성을 보여주었다. “작년에 중도이탈률이 너무 많았기 때문에 중도이탈률 방지를 위한 인센티브까지 도입을 했어요, 중도이탈 방지를 위해 근속기간에 따른 차등수당 지원, 그래서 최대 90만 원까지 지원을 한다는 것인데 이렇게까지 이 사업을 끌어가려는, 그만큼 효과성, 타당성을 저는 찾지 못하겠습니다”(시의원 발언). “작년에는 정말 선발과정부터 온라인으로 선발하게 되었고 충분한 사전 오리엔테이션이 집합해서 그 사람들의 마인드 자체를 이렇게 좀 바꾸어주는 그런 과정이 없었기 때문에 사실상 사후관리에 일부 어려움이 있었던 것을 그렇게 말씀을 드렸고요”(서울시 공무원 발언) (제299회 서울특별시의회(임시회) 기획경제위원회 회의록 2021.2.25.).

국적으로 동일한 ‘경험의 질’을 유지하는 데 기여하였다. 2020년 청정프로젝트가 경상북도를 넘어 전국을 대상으로 운영됨에 따라 지역별로 참여 기업 및 청년 규모에서 편차가 커지는 문제가 발생했다. 이를테면, 2019년도 사업을 진행했던 경북은 참가기업 및 참가자 수가 많지만, 강원도나 전남은 상대적으로 참여 규모가 작았다. (사)점프의 운영진을 포함하여 권역별 거점조직은 지역별 편차에 따라 참가자 관리나 멘토링 프로그램 운영 등에 차이가 생기지 않도록 많은 노력을 기울였다.

무엇보다, 지역의 거점 중간지원조직은 현지 기업과 취업 청년 사이에 발생하는 노무 관련 문제를 효과적으로 조율하는 데 강점이 있었다. 이들은 현지기업 사정을 잘 알고, 현지 지역주민들과 긴밀한 관계를 유지하고 있기 때문에, 지역 네트워크와 배경지식을 활용해서 서로의 고충을 듣고 양자가 큰 불만 없이 타협할 수 있도록 중간에서 다리를 놓을 수 있었다. 이는 서울을 기반으로 하는 (사)점프 소속의 직원들에게는 어려운 일이었다.

“기업 관리는 현지 파트너 분들이 더 잘 하시죠. 예를 들면 안동에 있는 회사들 중에 사장님이 청년을 막 너무 힘들게 하시는 거예요. 저희가 얘기하는 것은 잘 안 막혀요...안동의 사회경제허브센터 사람들이 가서 ‘야 이 자식아~’ 하니깐 이게 짝 되는거예요. 지역은 또 지역의 특색이 있으니까...”((사)점프 대표 인터뷰(20221222))

3.3 청정프로젝트의 진행 과정: 민관 협력 거버넌스의 동학

3.3.1 협력 배경¹³⁾

2018년 당시 서울시는 2019년 신규 사업으로 구직난을 겪고 있는 서울 거주 청년들에게 지방에서의 창업 사전 준비 경험을 제공하고자 했었다(가칭 ‘서울 청년 지역자원 탐험대’). 직거래장터 같은 물류 중심의 ‘지역상생’ 정책을 확대하여 “인구 유출로 소멸 위기에 처한 지방과 높은 실업률로 일자리가 부족한 서울시민을 연계하여 서울과 지방의 경제축진 기회를 제공할 목적”으로 서울 청년들에게 6개월 정도의 지방 체류 및 창업 기회 탐방의 기회를 준다는 아이디어였다.

구체적으로는 “서울거주 청년 중 탐험대 활동에 관심 있는 500명을 대상으로 월 100만원 수당을 최대 1년간 지원하되 6개월 중간평가 후 연장을 결정하게 되고”, “지역별로 지

13) 2018년~2019년 서울시 의회 기획경제위원회 회의록(제283회 서울특별시의회(임시회) (2018.9.5.), 제284회 서울특별시의회(정례회)(2018.11.22.), 제299회 서울특별시의회(임시회) (2021.2.25)와 (사)점프 대표 인터뷰(20221212) 내용을 통해 구성함.

역탐험대를 관리하고 탐험대에게 숙박, 교통문제 등을 지원하기 위해 중간지원조직 역할을 수행하는 비영리민간단체 약 10개를 공모해” 프로그램을 운영하겠다는 계획이었다. 이를 위해 2019년 신규예산으로 38억 4,400만 원을 책정했다.¹⁴⁾

하지만 2019년도 예산 심의 과정에서 서울시 의원들은 수요 조사 미비, 6개월 탐방을 통한 창업 준비의 비현실성, 지방의 생활 환경 등을 지적하면서 구체적인 실행계획과 예산 근거를 요구하였다.¹⁵⁾ 서울시는 사업의 구체적 실행 계획을 수립하는 과정에서 전문가 세미나, 서울청년의회 정책 제안 공모 등 시민사회의 다양한 의견을 수렴하고 있었다. 시민 사회 관련 단체의 소개로 해당 정책 대화에 참여한 (사)점프는 ‘청정제주’의 성과를 소개하고, 지방근무와 사회봉사가 결합된 ‘청정프로젝트’의 기본 모델을 제안하였다.

최종적으로, 서울시는 2018년도의 기존 ‘서울청년 500명 대상의 지방 창업 준비 프로그램(+비영리민간단체 10여개를 통한 운영)’ 컨셉을 “지역연계형 청년 창직·창업지원 사업”(초기참여자 150명, 8개월 지역탐색)과 “도시청년 지역상생 고용사업(초기참여자 50명, 6개월)” 두 가지로 구분하고, 후자는 직무활동과 교육·사회공헌활동이 결합된 지역일자리 창출·제공으로 의회에 확정 보고하였다.¹⁶⁾ (사)점프는 “도시청년 지역상생 고용사업” 공모에 참여하는 형식으로 ‘청정프로젝트’ 운영에 필요한 실무 사업비를 지원받았고, ‘청정프로젝트’는 2019년 경상북도를 첫 시작으로, 2020년부터 전국으로 확대 운영되었다.

3.3.2 프로젝트 추진 요인

3.3.2.1 정치적 리더십

청정프로젝트는 2019년 3월 정도에 실행 계획이 확정된 이후 전국 지자체 대상 고용사업 참여 수요조사에서부터(‘19.4~5월) 고용사업 운영기관 선정을 위한 공개경쟁 입찰 공모 및 (사)점프 선정(‘19.6월) 공개모집을 통한 참여기업 선정과 참여청년 모집(‘19.7월)까지 1개월 단위로 신속하게 진행되었다.

2019년 3월부터 6월까지 약 4개월 정도 기간 내에 참여 지역 확정에서부터 운영기관,

14) 2019회계연도 기획조정실 소관성과주의 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서

15) “이 사업이 들어보면 준비성이 좀 부족하다는 느낌이 자꾸 들잖아요. 그러니까 예를 든다면 이 사업이 청년을 위해서 중요한 사업이지만 사전에 전혀 교육도 없이 100만 원씩 준다니까 선착순 모집해서 내려가요. 정책이라는 게 사업의 첫 단추를 잘 꿰어야 되는 거잖아요. 그런데 이게 자칫 잘못하면 서울청년들이 그냥 놓고먹고 하는, 심하게 말하면 첫 사업이 잘못되면 100만 원, 6개월 그냥 놀다 오는 사업이 될 가능성이 높다는 거지요. MT도 아니고 무슨… (서울시 시의원 발언, 제284회 서울특별시의회(정례회) 기획경제위원회 회의록(2018.11.22))

16) 제289회서울특별시의회(임시회) 기획경제위원회 회의록 및 서울시 주요업무보고(2019.9.2.).

참여 기업과 청년모집까지 신속하게 진행될 수 있었던 배경으로 박원순 시장의 적극적 지원을 꼽을 수 있다. (사)점프의 ‘청정 제주’ 프로젝트에 대한 긍정적 평가에서부터 첫 시범 지역으로 경북이 선정된 데에는 박원순 시장의 역할이 컸다고 한다.¹⁷⁾ 특히 참여 지자체 선정 관련, 서울시는 2018년부터 가칭 ‘서울 청년 지역자원 탐험대’ 공모 사업의 준비 단계에서 경북과 전남 순창, 충남 홍성, 완주 등 지자체 및 청년 관련 단체들과 논의를 진행해 오긴 했었지만¹⁸⁾, 사전 협의 지역 중 2019년 경상북도가 첫 사업 지역으로 선정된 데에는 당시 박원순 시장의 경상북도 도지사와의 개인적 네트워크가 배경이 되었다고 한다.¹⁹⁾

3.3.2.2 가시적 성과와 목표 달성을 위한 내부 조정

2019년 사업 참가 청년들이 활동을 지속하기를 희망한다는 비율은 75%에 달했고, 2명은 정규직 채용 전환, 1명은 현지 창업에 도전하기를 희망하는 등²⁰⁾ 사업의 만족도는 높았다. 서울시는 첫 사업인 ‘청정경북’의 성과가 긍정적이라 프로젝트의 적용 범위를 전국으로 확대하고, 2020년 2년차 내부 사업목표를 500명으로 설정하였다. 한편, 프로그램 운영 기관인 (사)점프의 입장에서 전년도 대비 10배 이상(45명→500명) 늘어난 목표는 현실적으로 무리가 따르는 것이었다. (사)점프는 서울시와의 협의를 통해 목표 인원을 300명으로 조정하는 한편, (사)점프가 흡수하지 못한 200명은 서울시 산하 기관인 ‘서울산업진흥원’을 통해 운영하게 되었다. 참고로 ‘서울산업진흥원’은 2019년부터 후술할 사업 예산 집행을 위해 ‘청정프로젝트’에 연결되었고, 이를 배경으로 단순 예산 집행 기관에서 프로그램 운영자로 참여할 수 있었다.

3.3.2.3 목표 공유와 상호 신뢰

2019년 ‘청정경북’ 프로젝트에 19개 기업, 2020년 ‘청정지역’ 프로젝트에 총 133개 기업이 참여하였고, 이들은 서울시 및 지자체의 담당 공무원과 (사)점프의 담당 직원들이 개

17) ①(사)점프 대표 인터뷰(20221212), ②(사)점프 팀장 인터뷰(20221219), ③ 2020년 서울시 담당 공무원 발언 (“[정영진 최육의 격말서] 서울 청년들을 시골에 보냈더니 생긴 일에 제대로 감동 먹은 최육! (f. 따릉이보다 이게 더 좋아?)” (Youtube, 2020.02.14.)).

18) 제284회 서울특별시의회(정례회) 기획경제위원회 회의록(2018.11.22.).

19) (사)점프 팀장 인터뷰(20221219). 경북은 2018년 당시 순수출 청년 인구가 약 19,000명에 이르는 수준으로, 청년 인재 유출이 중요한 지역 현안 과제가 되고 있었던 시점에도 하였다.

20) “서울청년, 경북으로 내려간 사연은? ‘청정 프로젝트’”(내 손안에 서울, 2020.01.30).

별 현장 방문을 통해 엄선한 기업들이었다. 현장 실사가 필요했던 것은 참여 기업에게 ‘청정프로젝트’의 취지를 분명하게 이해시키고 참가자들의 상호 기대를 일치시키는 것이 매우 중요했기 때문이다. 즉 청년의 채용 목적이 숙련도가 높은 경력직 직원을 채용하는 것이 아니라, 지역에 ‘내려와’ 새로운 일 경험과 다양한 사회봉사 활동을 희망하는 이들을 뽑는다는 명확한 목적이 강조되었다.

4대 보험료만 부담하면, 상대적으로 교육 수준 높고, 크고 작은 다양한 역량을 지닌 청년 인재들을 채용할 수 있는 기회이기 때문에 지방의 기업들은 쉽게 사업 취지에 동참할 수 있는 구조였다. 하지만, 업무 숙련도나 직무역량에 대한 상호 기대가 차이가 나면 실제 노무 관리 차원에서 문제의 소지가 될 수도 있었기 때문에, 청년 및 기업 양자의 기대 수준을 맞추는 일은 프로그램의 성공적 운영에 중요한 요소였다.

덧붙여 프로그램 운영기관인 (사)점프 뿐만 아니라 서울시와 지자체의 담당 공무원들이 함께 지방의 현지 기업들을 일일이 방문하며 실사와 일련의 설득 과정을 진행한 것과 관련하여, (사)점프의 담당자들은 공무원들이 지방소멸 문제의 심각성과 이에 대한 도시 청년들의 기여 가능성을 모두 공유하고(shared identity) 있었기 때문으로 본다. 상명하달식의 관료제 사회에서 공무원들은 수동적이고 유연하지 못하다는 통념과 달리, 서울시와 경상북도의 청정프로젝트 담당 공무원들은 새롭게 시도되는 실험적 프로그램을 매우 적극적으로 추진하였다.²¹⁾

“그 공무원분들은 개개인별로도 이 각각이 맡은 사업에 있어서 굉장히 진심으로 그래도 하시려고 했던 분들이었어요. 저희가 만난 분들은, 서울시 내에서도 서울시 의회에 또 설득을 해야 되기 때문에 본인이 이 사업에 대한 논리가 없으면 의회랑도 설득이 어렵거든요”.

“결과적으로는 … 열정이 있다는 것이기는 해요 … 내가 예산까지 태워서 진짜 찼으로 이 청년들 좀 경북에 남게 하고 싶다, 실적에 대한 열정인 거죠. 실제 주무관님도 그래서 되게 잘 되셨고……. 그래서 오히려 관심 없는 지자체보다는 관심 있는 지자체가 좋기는 해요”

((사)점프 팀장 인터뷰(20221219)).

21) ‘도시청년 지역상생 고용사업’에 대한 서울시 담당자의 적극성에 대해서 서울시 의회 의원들도 일부 긍정적으로 평가하였고(제290회 서울특별시의회(정례회) 기획경제위원회 회의록 2019.11.26. 김정태 시의원 발언), 2021년 이후 관련 사업 예산이 삭감된 것에 대해 아쉬움을 지적하기도 하였다(제303회 서울특별시의회(정례회) 기획경제위원회 회의록 2021.11.25. 이준형 시의원 발언).

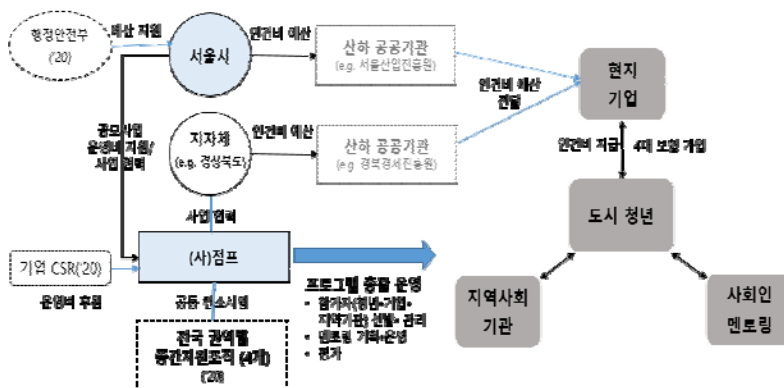
3.3.3 프로젝트의 제도적 제약 요인

3.3.3.1 공공 예산 집행 규범의 구속력

(사)점프의 청년-지역연계 파일럿 프로젝트가 서울시의 청년 일자리 정책과 결합되면서 핵심적으로 달라진 것은, 서울시의 생활 임금을 기준으로 책정한 월 220만원의 급여와 기업의 4대 보험 제공 등 기업별 복리후생이 제공된 점이였다. (사)점프로서는 ‘청정프로젝트’ 참가자를 확대 모집할 수 있는 재정적 인센티브와 프로그램 운영을 위한 재원을 확보한 셈이었다.

하지만 이 같은 공적 자원의 이용 때문에 사업의 운영 구조는 보다 복잡해졌다. 참가자들의 ‘인건비’ 지급을 기존 정부 예산 집행 기준 및 절차에 맞추어야 했기 때문이다. 프로그램의 핵심 운영 주체는 서울시와 실무 총괄 조직인 (사)점프였지만, 예산을 제공하는 ‘서울시’도, 청정프로젝트의 운영을 총괄하는 (사)점프도 법적으로 지방 소재 기업에게 ‘인건비 예산’을 직접 지급할 수 있는 법적 규정이 없었다. 결국 지급 주체로서 법적 권한이 있는 지방자치단체 산하 공공기관이 형식적으로 참여해 지역 현지 기업에게 인건비를 전달하는 역할을 수행할 수밖에 없었다[그림2].

참가자 증원에 따르는 예산은 서울시와 지방자치단체가 인건비를 분담하고, 2020년 목표 정원이 늘어난 해에는 중앙정부(행정안전부)의 지역상생 사업 예산 일부를 통해 확충하였다. 프로젝트에 참여하는 기업들은 고용하는 청년들의 4대 보험료를 부담함으로써, 서울시 - 지자체 - 현지기업 각각이 책임감 있는 주체로서 이 사업에 참여할 수 있었다.



[그림 2] 2019-2020 청정프로젝트 운영 내부 관계도

한편, 2020년 프로그램의 활동 범위를 경상북도에서 전국으로 확대함에 따라 협력의 수준과 방식은 더욱 복잡해졌다. 청정프로젝트는 강원도, 경상남·북도, 전라남·북도, 충청남·북도, 대구광역시, 부산광역시, 울산광역시까지 확대되었고, 광역·시·군 단위 기준, 총 34개 지역에서 기업들이 참여하였다. 하지만, 그 중에 인건비를 분담하겠다고 한 지방 자치단체는 13 곳 정도였다. 게다가 경상북도(‘도’ 단위), 괴산군(‘군’ 단위) 등 참여 단위가 지자체별로 달랐고, 부담하는 예산 수준도, 예산을 보내는 주체도 달라, 실제 사업의 내부 구조는 더욱 복잡한 형태를 띠게 되었다.

특히 지자체의 인건비 분담 참여 없이 현지 기업만 참여 신청을 한 경우도 있었는데, 서울시는 이 기업들까지 사업에 참여시키기를 원했기 때문에 이들에 대한 인건비 지급 구조를 별도로 마련해야 했다. 결과적으로 지역의 참여 기업들이 4대 보험료 외 인건비 부담 비율을 최대 50%까지 높이고, 일부는 행정안전부·서울시의 예산으로 보완하는 한편, 서울산업진흥원이 현지 기업에게 직접 인건비를 전달하는 방식으로 진행되었다.

3.3.3.2 협력 기관 선정 방식의 구속력

공모 형식의 파트너십 구조 역시 (사)점프의 사업 효율성을 저해하는 한 요인이 되었다. 공식적으로 ‘청정프로젝트’는 서울시의 공모사업 ‘지역상생 일자리 사업’에 (사)점프가 지원하고 심사를 거쳐 선정되는 방식으로 운영되었다. 문제는 ‘사업 공지-접수-심사-선정’의 형식적인 행정 절차를 1년 단위로 반복하는 과정에서, 매년 연말과 연초에 프로젝트 종료와 재개 기간 사이의 공백이 발생하는 것이었다. 이로 인해 종료 시점에서 청년이 프로그램에 대한 재참여 또는 해당 근무 기업의 근로 연장 의사가 있어도 다음 해 상황을 예상할 수 없어 연초의 상당 기간을 다음 해 모집 공고가 날 때까지 무결정 상태로 기다리는 경우도 발생했다. 이는 전체적으로 프로그램 운영의 효율성과 효과성을 떨어뜨리는 문제를 낳았다.²²⁾

“그래서 이 사업의 연속성이 불안정한 게 아주 큰 문제였어요. 지역 일자리 사업의 정부 주도형 일자리 사업의 제일 문제는 단년, 항상 1년 계획이라는 게 문제예요. 그리고 정부 예산 단위가 12월에 항상 끝나야 되기 때문에, 연속성이 없어서, 이거는 청년들한테 그냥 단기 비정규직만 양산하는 꼴이다 라고 사실 저희 청정지역 프로젝트도 욕을 많이 먹었죠” ((사)점프 팀장 인터뷰(20221219)).

22) (사)점프는 이와 같은 문제점을 해결하기 위해 공모가 아닌 특정 기간 위탁 계약 형식의 파트너십을 요청했지만, 이것이 받아들여지지 않는다고((사)점프 팀장 인터뷰(20221219)).

3.3.4 충돌하는 이해관계의 조정

‘청정프로젝트’는 도시 청년의 지방 현지기업 일자리 경험과 지역사회 봉사 참여라는 일견 단순해 보이는 목적을 표방하고 있지만, 실제 진행 과정에서는 참가 청년과 기업의 다양한 니즈가 충돌하고 조정되는 과정을 거쳐야 했다.

먼저, 지방 현지 기업들이 청년고용을 하는 과정에서 청년들의 취업 선호도와 고용 안정성, 기업들의 채용 니즈와 노무 관리 이슈를 둘러싸고 다양한 이해관계가 충돌하였다. 청정프로젝트에 참여하는 도시 청년들의 지원 동기나 유형을 고려했을 때, 이들은 대체로 제조업 생산직보다는 지역 고유의 문화나 관광 관련 콘텐츠 제작, 마케팅, 서비스 기획 등의 업무를 선호하였다. 하지만, 지방자치단체의 경우 참여기업 선정 시, 일부나마 인건비를 안정적으로 지급할 수 있는 제조업체들을 선호하는 경향이 있었다.²³⁾

한편, 2020년부터 지자체가 인건비를 부담하지 않는 지역에서 참여하는 기업들은, 자부담 비율이 4대 보험료 외에 많게는 50%까지 높아지는 경우도 있었다. 이는 기업의 채용 청년에 대한 요구와 기대가 높아진다는 것을 의미하기도 했다. 이로 인해 주1일 지역사회 자원봉사 활동 취지에 대한 공감대가 약한 일부 기업의 경우, 간혹 자원봉사 활동 시간을 줄이거나 근무를 요구해 참가자들의 불만 요인이 되기도 하였다. 이렇게 제기된 불만들은 (사)점프나 지역 중간지원조직의 담당직원들이 기업과의 협의나 조정, 해당 청년과의 상담 등을 통해 해소하였다.

3.5 소결

시민사회 비영리단체의 청년 지역연계 교육 봉사 모델로 시작했던 ‘청정프로젝트’는 청년 실업의 대안을 모색하던 서울시 및 청년 유입 방안을 고민하고 있었던 주요 지방자치단체의 정책 니즈와 연결되어 단기간에 전국 차원으로 확장할 수 있었다.

먼저, ‘청정프로젝트’의 사회혁신성을 내용적 차원에서 요약하면 다음과 같다. 첫째, ‘청정프로젝트’는 서울 청년들에게 지방 현지기업 근무와 교육봉사활동, 멘토링을 통해, 도시

23) “서울청년들을 특정지역에 그룹으로 묶어서 지역기업과 공공기관과 매칭을 하고 있으나 청년들이 원하는 수준을 충족시키는 기업과 기관이 그리 많지 않습니다. 또한 기업과 기관의 규모가 영세해 인건비 지원이 중단되면 고용이 지속되기 어렵고 서울청년이 해당 지역에서 정착하기가 쉽지 않아 사업의 효과성을 기대하기 어렵습니다”(서울시 담당 공무원, 제290회 서울특별시의회(정례회) 기획경제위원회 회의록 2019.11.26.).

가 아닌 지방에서의 대안적 삶의 가능성을 현실적으로 타진해 볼 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 관내 청년들을 대상으로 하는 다른 지방자치단체들의 청년 일자리(창업) 프로그램과 차이점이 있다. 지방 기업들의 청년 인재 채용과 생산성 향상뿐만 아니라 지역아동센터 등의 사회복지기관과의 연계는 지역 커뮤니티 차원의 활력을 높이는 효과가 있었다.

둘째, 비영리 소셜벤처 (사) 점프가 보유한 사회적 자원은 참가자 모집 단계에서부터 사전 교육과 진행 기간 중 관리 전반에 이르는 구체적인 실무 운영의 효율성을 높이는 데 기여하였다. 기존 교육봉사 분야에서 활동해온 업력을 바탕으로 짧은 준비 기간 내에 청정 프로젝트에 참여할 참여청년들과 사회인 멘토단, 사회공헌기관을 모집할 수 있었고, 코로나19 팬데믹에 대한 대응 및 전국 차원의 중간지원조직 컨소시엄을 추진함으로써 확대된 사업규모를 효과적으로 운영할 수 있었다.

다음으로, 사회혁신 프로세스 차원에서 ‘청정프로젝트’의 민관 협력 촉진 요인은 다음과 같다. 첫째, 정책 아이디어의 실효성을 높이려 시민사회와의 정책 대화를 시도했던 서울시의 민관 협력적 태도와 (사)점프라는 비영리 소셜벤처의 실험적 아이디어를 공공 정책 추진 아이디어로 받아들여 추진한 정치적 리더십을 들 수 있다. 둘째, 시범 사업 단계에서 보여준 긍정적인 성과들과 지방 인구소멸 문제의 심각성과 도시 청년의 실업난 등 복합적인 사회 문제에 대한 서울시와 지방정부, (사)점프의 목표 공유와 상호 신뢰가 중요했다.

한편, 공공(서울시, 지자체) 예산의 활용은 ‘청정프로젝트’의 안정적 운영 자원을 제공하였지만, 동시에 기존 예산 집행 규칙과 절차를 따라야 하는 상황은 사업의 운영 구조를 복잡하게 만들고, 민간 협력의 비효율성을 높이는 결과를 낳았다. 공적 자원에 대한 책임성(accountability)을 강조하게 되면 협력 기관 선정 절차나 예산 집행 감사가 보다 엄격해져야 하지만, 이는 동시에 프로그램 운영의 자율성과 효율성을 떨어뜨리는 딜레마적 상황을 가져왔다.

또한 청년의 지역 고용과 지역사회 참여를 매개하는 복합적 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 참여기관들의 기대 이익을 조정하는 것이 필요하였다. 특히 정식 취업 목적보다는 지역사회에 대한 경험과 새로운 일에 대한 탐색 목적이 결합된 ‘청정프로젝트’ 성격상, 참가 청년들의 직무 전문성은 상대적으로 약할 수밖에 없는데, 인건비 부담 기업의 경우, 이에 대한 고려와 기대 조정이 필요한 부분이었다.

IV. 결론

본 연구는 (사)점프와 서울시 및 지방자치단체들 그리고 중간지원기관들이 함께 진행한 ‘청정프로젝트’가 지닌 사회혁신성과 민관 협력 거버넌스 구조를 분석하였다. 특히 행위자 간 상호 작용 및 제도적 제약 요인에 초점을 맞추어 미시적 차원의 운영 동학과 관련 이슈를 제시했다는 점에서 사례연구로 의의가 있다. 하지만 2022년 이후 ‘청정프로젝트’의 장기적 성과와 운영 종료 관련 분석이 포함되어 있지 않다는 점, 참가 청년과 현지기업 관계자, 지역사회공헌기관 관계자들의 경험을 깊이 있게 다루지 못했다는 점에서 연구의 한계가 있다.

청정프로젝트의 초기 성과는 ‘관계 인구’ 개념에서 유추할 수 있듯이, 장기적으로 이러한 경험이 축적되면 지역 내 정착과 창업으로 이어지는 효과도 기대해 볼 수 있고, ‘정착’하지는 않았지만 지역의 발전을 위해 지속적으로 교류하는 집단을 만들 수 있는 가능성을 보여주었다.

하지만, 프로그램 성과에 대한 긍정적 평가와 실무 담당자들의 적극성에도 불구하고, 시장 교체 후 ‘청정프로젝트’의 정치적 추진 동력은 약화되었고, 프로젝트 초기 단계에서의 기대와 전망과는 달리 2021년까지만 운영되었다. 공공섹터(서울시 및 지방자치단체)와의 협력은 ‘청정프로젝트’가 급속히 성장할 수 있는 스케일업(scale-up)의 기회를 제공했지만, 동시에 정치인의 정책 선호에 따라 사업의 지속가능성이 약화될 수도 있음을 보여준다.

청정프로젝트는 도시 청년들의 ‘일’의 가치와 의미에 대한 재정의, 지역사회와 관계 맺기를 통한 ‘삶’의 재구성 등 새로운 라이프 스타일의 구현이 지방에서 가능성을 보여주었다. 도시청년들의 지역 연계를 활성화하고 장기적 관점의 ‘관계 인구’ 창출을 확대하기 위해서는, 단순한 일자리 제공의 접근을 넘어 지역사회봉사 활동 등 지역사회 교류를 위한 프로그램과 멘토링 등 세심한 설계가 필요하다. 청정프로젝트와 같은 사회혁신적 접근이 도시청년의 지역연계를 활발히 진행할 수 있는 모델로 널리 확산되어야 하며, 이를 위하여 정치적 환경 변화에 상관없이 사회혁신 조직의 성과와 효과 중심으로 사업이 평가받고 지속적으로 운영될 수 있는 제도적 토대가 필요하다.

참고문헌

- 강민정(2018), “사회혁신 생태계의 현황과 발전 방안”, *경영교육연구*, 33(1), pp.97-123.
- 강민정(2021), *탈일자리시대와 청년의 일*, 서울: 박영사.
- 고가온·김희수·정석(2019), “완주군 청년공간이 청년의 정주지속에 미치는 영향”, *한국 도시설계학회지 도시설계*, 20(6), pp.103-118.
- 김웅진(1992), *비교정치론 강의*, 서울: 한울
- 김지훈(2020), “청년의 도서지역 정착 경험에 관한 질적연구 - 울릉도를 중심으로”, *수산 해양교육연구*, 32(6), pp.1499-1512.
- 김희수·정일지·정석(2022), “지방이주청년의 지원을 위한 로컬 거버넌스에 관한 연구 - 일본 도쿠시마현 가미야마정 사례에 대한 사회연결망분석을 중심으로”, *한국도시설계학회지 도시설계*, 23(5), pp.73-89.
- 김화연·이대웅(2022), “지역균형발전을 위한 청년세대의 지방 정주의사 영향요인 연구 - 청년정책과 생활 인프라를 중심으로”, *한국지방자치학회보*, 34(2), pp.261-288.
- 류영진(2020), “일본의 ‘관계인구 (關係人口)’ 개념의 등장과 의미, 그리고 비판적 검토”, *지역사회학*, 21(1), pp.5-30.
- 박진경·김도형(2020), *인구감소 대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안*, 한국 지방행정연구원 기본연구과제, pp.1-405.
- 송주연·이병민(2022), “로컬크리에이터의 지역정착 지원방안: 진입경로 유형별 특성을 중심으로”, *인문콘텐츠*, (67), pp.101-126.
- 엄창욱·노광욱·박상우(2018), “지역청년의 정주 및 귀환 결정요인: 대구지역 사례분석을 중심으로”, *지역사회연구*, 26(3), pp.259-283.
- 엄창욱·나주몽·백경호(2021), “청년의 취업선호가 지역정착에 미치는 영향요인 분석”, *지역개발연구*, 53(2), pp.125-147.
- 윤기찬·김순양(2015), “인구규모에 따른 지역 간 교육격차 및 그 영향요인에 관한 연구: CIPP 모형의 적용”, *지방정부연구*, 18(4), pp.293-315.
- 이상립(2020), “청년인구 이동에 따른 수도권 집중과 지방 인구 위기”, *보건복지 Issue & Focus*, 395, pp.1-9.
- 임태경(2021), “지역경제 활성화에 대한 청년인구 유입의 효과성분석”, *한국지방행정학보*,

- 18, pp.73-94.
- 정서화(2017), “사회혁신의 이론적 고찰: 개념의 유형화와 합의”, *기술혁신학회지*, 20(4), pp.888-914.
- 韓柱成(2021), “청년 창업자에 의한 지역재활성화 가능성 - 경상북도의 ‘도시청년 시골과 견제’를 사례로”, *대한지리학회지*, 56(1), pp.67-80.
- 황여정(2018), “청소년의 체험활동 참여기회 격차에 영향을 미치는 요인 탐색: 코호트 비교를 중심으로”, *미래청소년학회지*, 15(1), pp.43-69.
- 채진기(2019), *시흥시 청년공간 지원정책이 이용자의 지역 정착의사와 사회적자본에 미치는 영향분석*, 한양대학교 박사학위논문
- 최선 · 이정은(2022), “지방정부 청년정책과 이주에 관한 연구-광주광역시 청년들의 이주 요인을 중심으로”, *지역사회연구*, 30(4), pp.155-180.
- 추주희(2020), “지역 청년정책의 전개과정과 이를 둘러싼 쟁점과 과제: 광주 ‘청년드림사업’을 중심으로”, *비판사회정책*, (68), pp.271-306.
- Adams, D., & Hess, M.(2010), “Social Innovation and Why it Has Policy Significance”, *The Economic and Labour Relations Review*, 21(2), pp.139-155. <https://doi.org/10.1177/103530461002100209>
- Ansell, C., & Torfing, J.(2022), “Introduction to the Handbook on Theories of Governance”, In *Handbook on Theories of Governance*. In Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). *Handbook on theories of governance*, pp. 1-16. Edward Elgar Publishing.
- Drucker, P. F.(1987), “Social innovation—management's new dimension”, *Long Range Planning*, 20(6), pp.29-34.
- González, S., & Healey, P.(2005), “A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity”, *Urban studies*, 42(11), pp.2055-2069.
- Harris, M., & Albury, D.(2009), *The innovation imperative*. NESTA, London.
- Hulgård, L., & Ferreira, S.(2019), “Social innovation and public policy”, In Howaldt J., kaletka C., Schröder A., zirngiebl M.(eds), *Atlas of social innovation. 2nd volume- A world of new practices.*, pp.26-29. oekom verlag GmbH: Munich.

- Logue, D. (2019), *Theories of Social Innovation*, Edward Elgar Publishing
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & Gonzalez, S. (2005), "Towards alternative model (s) of local innovation", *Urban studies*, 42(11), pp.1969–1990.
- Mulgan, G.(2006), "The process of social innovation", *innovations*, 1(2), 145–162.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., & Sanders, B.(2007), *Social Innovation: what it is, why it matters, how it can be accelerated*.
- Pel, B., & Bauler, T.(2015), *Governing transformative social innovation: capture dynamics in the social solidarity economy*. In 2nd Interdisciplinary Symposium on Sustainable Development 2015: Louvain-la-Neuve & Brussels.
- Siddiki, S.(2022), "Policy process frameworks", In Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). *Handbook on theories of governance*, pp. 67–76. Edward Elgar Publishing.
- Sinclair, S., & Baglioni, S. (2014), "Social innovation and social policy-promises and risks", *Social Policy and Society*, 13(3), pp.469–476.
- TEPSIE.(2014). *Social Innovation Theory and Research: A Guide to Researchers*, TEPSIE.
- Tracey, P., & Stott, N.(2017), "Social innovation: a window on alternative ways of organizing and innovating", *Innovation*, 19(1), pp.51–60.
- Yin, R. K.(2009), *Case study research: Design and methods* (Vol. 5). Sage.

■ **청정프로젝트 공식 자료**

청정프로젝트 공식 홈페이지 <http://www.youthstay.org/info/>

LOCAL X WORK X STAY - 청정지역프로젝트: 서울청년, 지역으로 가다 (서울시, 2020.12)

GUIDE FOR LOCALITE: 지역살이 가이드북 (서울산업진흥원, 2021)

■ (사)점프 내부 자료

‘청정프로젝트’ 사업 소개 웹사이트

<https://jumpsp.org/what-we-do/youth-area-linkage-business/>

20-21년 청정지역 프로젝트 참여자 데이터

■ 서울시 관련 자료

2019회계연도 기획조정실 소관성과주의 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서

서울시 주요업무보고(2019.9.2.)

제289회 서울특별시의회(임시회) 기획경제위원회 회의록 2019년 9월 2일

제290회 서울특별시의회(정례회) 기획경제위원회 회의록 2019년 11월 26일

제299회 서울특별시의회(임시회) 기획경제위원회 회의록 2021년 2월 25일

제303회 서울특별시의회(정례회) 기획경제위원회 회의록 2021년 11월 25일

■ 신문기사

“[인터뷰] 지금 우리에게 필요한 영웅은? 교육 소셜벤처 ‘점프’ 이의현 대표 인터뷰”

(2018.11.19. 라이프인)

<http://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=3007>.

“청년이 정착하는 ‘청정지역’”(국민일보, 2018.12.21.).

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924049299>

“시골로 간 서울청년 “꿈 찾았어요”...능력 인정한 업체선 “정규직 채용””(경향신문,

2019.12.09)

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201912082156

005

“주 4일 일하고 하루는 봉사활동 “귀농·귀촌 꿈 키우며 미래 설계””(경향신문, 2019.12.16)

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201912162155

015#csidxadde045455f9b68ad72fc62ff61c853

“서울청년, 경북으로 내려간 사연은? ‘청정 프로젝트’”(내 손안에 서울, 2020.01.30).

<https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1266868>

“서울 청년이여, 도전하라! ‘청정지역’ 프로젝트 모집”(내 손안에 서울, 2020.02.05).

<https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1267785>

“서울 청년 ‘슬기로운 괴산살이’…주 4일 일하고, 하루는 봉사”(한겨레, 2020.04.15).

<https://www.hani.co.kr/arti/area/chungcheong/937124.html>

“현대백화점그룹, ‘도시청년 지역상생 고용사업’ 활성화에 2억원 지원”(동아일보, 2020.04.16)

<https://www.donga.com/news/Culture/article/all/20200416/100693155/1>

“현대백화점, ‘청정지역’ 기업 판로 지원 행사 연다”(매일경제, 2020.11.19).

<https://www.mk.co.kr/news/business/view/2020/11/1193504/>

“청년 빼고는 경북의 미래 논할 수 없어” … 경북도, 전담팀 꾸려 청년 정책 대폭 강화 (경향신문, 2021.01.14)

<https://www.khan.co.kr/local/Gyeongbuk/article/202101141456001>

“서울 청년, 지역에서 일과 함께 ‘삶의 기회’까지 찾았다”(서울&, 2021.6.3.):

https://www.seouland.com/arti/society/society_general/8365.html

“마을로 가는 청년 기업가들”(한국일보, 2022.4.22.).

<https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2022042109280000244>

■ 동영상

“서울 청년들, 소도시서 제2 도약의 꿈”(JTBC, 2019.09.16).

http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11879768&pDate=20190916

“[정영진 최육의 격말서] 서울 청년들을 시골에 보냈더니 생긴 일에 제대로 감동 먹은 최육! (f. 따릉이보다 이게 더 좋아?)”(Youtube, 2020. 2. 14).

<https://www.youtube.com/watch?v=Gu623QJkLs>

Abstract

A Case Study on the Social Innovation Program for the Urban Youth's Work and Life in Local Communities

Kang, Min-Jeong* / Kang, Ye-Won**

This study is on the program called 'Cheong(the youth) Jeong(stay) Project, literally meaning the area where young people stay. Against the background of decreasing population and weakening local economies, increasing unemployment of urban youths in the Korean society, the Project sought to the urban youth's work and life in local communities in the local regions during the year of 2018 to 2021.

Initially launched as a community service program of a non-profit social venture 'JUMP' and then being a policy partner of Seoul city government, the Project provided urban youths with paid work & volunteering opportunities and tailored mentorship programs, allowing them to explore possibilities of alternative life in local regions. At the same time, as a host place, local communities soon to be depopulated could have opportunities to employ young people at local companies and to provide social services such as after-school classes for kids.

On top of the program's innovative aspects, this case study shows that the political leadership that employs experimental ideas of a social venture for solving social issues, visible performance outcomes at the beginning stage of the project, coordinating roles among participating organizations, and sharing goals and mutual trust among players in public and civil sector were necessary in order to succeed in such a social innovation program. At the same time,

* Professor, Graduate School for Global Cooperation, Hallym University

** Ph.D Candidate, Department of Political Science and International Relations, Seoul National University

this case study sheds lights on some elements that limit the effectiveness and efficiency of the program; the political aspect of opportunity window(mayoral power to decision-making), institutional constraints regarding public budget execution and different expectations among local companies and the urban youth's regarding work activities.

This study suggests that in order to create long-term relation of urban youth with local community, tailored program including various local activities and mentorship, and stable partnership between public and civil sector is required.

Key Words: local extinction, local stay of the urban youth, social innovation, public-private partnership, governance, Cheong-Jeong Project, relational population

