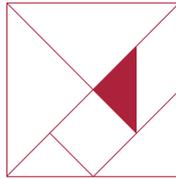


새로운 세대의 새로운 사회운동:  
청년 활동/운동 생태계 네트워크 분석



정보영



[감사의 글]

## 작은 연결이 쏘아 올린 새로운 도전

2019년 봄, 신뢰하는 동료들, 그리고 새롭게 만나게 된 동료들과 ‘신촌문화정치연구그룹’이라는 연구자 네트워크를 결성하게 되었습니다. 대학원 이후를 고민하던 저는 이 소중한 공동체에서 약간은 불안하지만, 너무나 행복하게 올 한 해를 보냈습니다. 서울시NPO지원센터의 활동가 역량강화 프로젝트, <활력향연> 또한 신문면을 통해 만난 옥미에 이사장님을 통해 알게 되었습니다.

나의 활동기반 위에서 연구를 할 수 있다면 무엇을 연구할 수 있을까? 활동가와 연구자 사이에서 내가 기여할 수 있는 연구주제는 무엇일까? 연구용역에는 적합하지 않지만, 나의 자원을 들여 연구하기엔 벅찬 연구주제가 없을까를 고민하던 저는 곧 청년 활동/운동 조직 간의 연결망을 그리는 연구를 떠올렸습니다.

사실 이 연구의 시작은 2015년 여름으로 거슬러 올라갑니다. 대학원에 진학하기 전, 서강대학교의 이철승 교수님께서 진행하는 한국 시민사회단체 연결망 분석의 자료수집을 돕는 연구보조원 역할을 맡게 됐습니다. 아쉽게도 함께 연구저작을 남기는 데까지 이르지 못했지만, 이철승 선생님께서는 이 연구의 청년 버전도 얼마든지 가능하다고 용기를 북돋아 주셨습니다. 그 이후로 종종 ‘청년 운동 단체 간의 연결망 분석 연구’를 진짜로 해보고 싶다는 생각이 들기도 했지만, 당장의 졸업논문에 힘을 쏟느라, 생계를 이어가기 위한 다른 일을 하느라 쉽사리 엄두를 내지 못했습니다.

이 주제는 이렇게 오랫동안 먼지를 뒤집어쓴 채 제 마음속 깊은 한 칸에 있었습니다. 가끔 솟아오르기도, 가라앉기도 하면서요. 서울시NPO지원센터와 활력향연 프로젝트가 아니었다면, 이 연구는 영원히 그렇게 남았을 것입니다. 많은 대학원생이나의 관심과 다른 연구 프로젝트에 참여하느라, 생계를 고민하느라 반짝거리는 아이디어를 그저 아이디어로만 남겨두고 있습니다. 활동가들도 운동을 하는 과정에서 부

뒤틀리는 어려움 속에서 수많은 질문을 마주하지만 당장의 프로젝트들에 둘러싸여 모른 척 지나쳐야 할 때가 많지요. 활력향연의 지원 덕분에 늘 궁금해 왔던, 이렇지 않을까, 저렇지는 않을까 머릿속으로만 생각하고 질문하던 것들을 눈으로 확인할 수 있었습니다. 더 많은 이들에게 이러한 기회가 주어지기를 바랍니다.

이 감사한 기회는 여러 겹의 연결 덕분에 가능했습니다. 저 혼자서는 아이디어를 떠올리지도, 실제 연구를 시작하지도, 완성하지도 못했을 거라고 확신합니다. 서울시NPO지원센터뿐만 아니라 많은 선생님과 선배들, 그리고 수많은 동료들에게 큰 도움을 받았습니다.

연구의 아이디어를 제공해주신 이철승 선생님,

자료수집을 함께해준 청소년유니온의 유수정 팀장님,

연결망 분석 과정을 도와주신 김이선 선생님,

편집 디자인을 맡아주신 박현미 디자이너님,

연구 단계별로 세심하게 마음 써주시며 연구자를 ‘지원’한다는 게 무엇인지 알게 해주신 김지민, 나혜수 선생님, 도움이 될만한 논문을 직접 인쇄해 오실 정도로 애정을 가지고 멘토링 해주신 오현순 박사님,

새로운 연구주제가 떠오르면 가장 먼저 찾아가서 수다 떨고 싶은, 존경하는 신진옥 선생님과 제자모임의 대학원생 동료들(강태수, 서준상, 김한결, 조은혜, 김우식, 전누리, 최진희, 김연진, 신솔아 선생님),

아낌없는 정보 제공과 팩트체크로 연구를 도와주시고 마감 기간 많이 배려해주신 청년유니온의 동료들 (김영민 사무처장님과 이기원, 이슬, 이채은, 장지혜 팀장님, 송하민 위원장님),

연구 시작부터 끝까지 궁금해 해주고 함께 이야기 나누어준 신촌문화정치연구그룹

룹의 소중한 동료 연구원들 (옥미애, 구승우, 이준형, 김지수, 김선기, 채태준, 박소정, 박종수, 홍단비 연구원),

연구와 활동/운동 사이를 오가며 흔들릴 때마다 누구보다 깊이 공감해주고, 이야기 나누어주는 좋은 선배 김연수 선생님,

그 누구보다도, 이 연구가 존재할 수 있도록 청년운동의 생태계를 만드는 데 함께 해주신 모든 분께 진심으로 감사드립니다.

너무나 감사한 마음과 함께 연구의 결과를 내보이기 부끄러운 마음도 듭니다. 꿈은 컸지만 조직 사이의 연결만으로는 전체 운동의 생태계를 온전히 알 수 없습니다. 조직 사이를 오가는 ‘사람’의 존재 때문입니다. 예를 들어 저는 청년유니온과 신춘문화정치연구그룹에 동시에 소속되어 있지만, 저의 데이터상에는 두 단체 사이의 연결은 없습니다. 그렇다면 이 두 조직 사이에는 연결이 없는 것일까요? 서울청년정책네트워크에 참여한 수많은 청년시민위원들은 많은 경우 소속 단체 없이 활동합니다. 저의 연구 결과는 ‘기록으로 남아있는’ 조직 사이의 ‘공식적’ 연결에만 한정되어 있습니다.

또, 제목은 너무나 거창하게 ‘새로운 세대의 새로운 사회운동’이라고 붙였지만, 어느 지점에서 새로운지를 명확하게 밝혀냈는가를 생각하면 아직 갈 길이 멀다고 생각합니다. 하나의 연구로 사회 현상의 모든 부분을 온전하게 담아낸다는 것을 불가능하겠지만, 지속해서 고민을 이어나가며 청년 운동의 이해에 기여할 수 있도록 연구를 계속해 나갈 것을 저 스스로에게, 이 글을 읽어주시는 분들께 약속합니다.

앞으로 더 많은 분과 연결되고 싶습니다. 글을 읽으시면서 궁금하신 점이 있거나, 제가 잘못 서술한 부분이 있는 경우, 후속 작업을 함께 하고 싶으신 경우, 어떤 경우에도 언제든지 연락주세요:)

정보영 드림

[mitmir@culturalpolitics.kr](mailto:mitmir@culturalpolitics.kr)



## 목 차

---

프롤로그	3
I. 서론	11
II. 이론적 배경	17
A. ‘청년’과 ‘청년 활동/운동’	19
B. 사회운동과 연대	26
III. 선행연구	29
A. 청년 활동/운동 연구	31
B. 시민사회 운동조직 네트워크 분석	33
IV. 연구질문과 방법	35
A. 연구질문	37
B. 연구방법: 사회 연결망 분석 (Social Network Analysis)	38
C. 연구자료	40
V. 청년 활동/운동 네트워크 생태계 분석	47
A. 청년운동 주체의 등장	50
B. 청년 활동/운동 생태계의 형성: 등장, 성장, 연결	55
C. 청년 활동/운동 생태계의 질적, 양적 확장	72
VI. 결론	97
참고문헌	103

## 표 목차

〈표 3-1〉 청년 활동/운동 주제 선행연구 분류	32
〈표 4-1〉 자료 수집 기간	42
〈표 4-2〉 자료 수집 대상	44
〈표 5-1〉 2015년 청년 활동/운동 연결망 내 주요 행위자(노드)	67
〈표 5-2〉 2019년 청년 활동/운동 연결망 내 주요 행위자(노드)	79
〈표 5-3〉 연결망 내 청년 활동/운동 조직	88

## 그림 목차

〈그림 2-1〉 만하임의 세대 개념 시각화	22
〈그림 5-1〉 2011년 청년 활동/운동 연결망	53
〈그림 5-2〉 서울청정넷 초기 구성도	58
〈그림 5-3〉 서울시 청년정책 2020 기본계획 포지셔닝	62
〈그림 5-4〉 2020 서울시 청년정책 비전	64
〈그림 5-5〉 2015년 청년 활동/운동 연결망 (전체)	66
〈그림 5-6〉 2015년 청년 활동/운동 연결망 (상위 노드)	69
〈그림 5-7〉 2018년 서울청정넷 조직도	74
〈그림 5-8〉 2019년 청년 활동/운동 연결망 (전체)	78
〈그림 5-9〉 2019년 청년 활동/운동 연결망 (상위 노드)	82
〈그림 5-10〉 2015년 청년 활동/운동 조직 간 연결망	85
〈그림 5-11〉 2019년 청년 활동/운동 조직 간 연결망	86





# I. 서론

---





## I. 서론

이 연구는 청년 활동/운동 조직 네트워크 구성의 특징과 변화를 소셜 네트워크 분석 방법을 활용해 살펴봄으로써 청년운동 생태계의 현황과 성장, 나아가 그 사회적 의미를 분석한다.

이 연구에서 주목하는 ‘청년운동’은 2010년에 시작되어, 현재는 서울청년 정책네트워크(이후 서울청정넷)<sup>1</sup>를 중심으로 결집해 있는 다양한 운동조직과 개인 활동가의 느슨한 연대이자 운동의 흐름이다. 2010년 청년세대 노동조합인 청년유니온 설립을 시작으로 2011년에는 청년 주거 문제 해결을 위한 ‘민달팽이 유니온’이, 2013년에는 청년 부채와 금융 문제를 두고 ‘토닥토닥 협동조합’이 설립되었다. 이들은 운동의 초기부터 긴밀한 연대를 형성하며 이후 서울청정넷으로 이어지는 청년운동의 영역을 구축하는 주요한 토대가 되었다.

청년 당사자 운동이 등장하기 이전까지, 혹은 현재까지 오랜 시간 동안 청년은 ‘문제적인 집단’으로 불려왔다. 지금의 청년 담론이 형성되는 데 주요한 역할을 한 책인 『88만원 세대』는 청년(20대)을 세대 간 “착취”의 피해자로, 그렇기 때문에 “바리케이드”를 치고 “짱돌”을 들어 저항해야 하는 세대로 호명하였다(우석훈·박권일, 2007). 이 책의 출간 이후 담론 영역에서 청년은 줄곧 불평등이나 빈곤, 실업을 경험하는 경제적 취약계층으로 프레임 되어왔다(김선기, 2016; 김선기 외, 2016).

---

1 서울청정넷은 청년이 서울시 정책과정에 참여하는 시민참여기구이다. 청년이 겪는 각종 사회문제를 포함하여 다양한 사회문제를 해결하기 위해 정책발굴 및 제안, 캠페인, 공론장 개최 등의 활동을 한다. 서울청정넷을 통해 제안된 정책 중 서울시에서 시행 중인 대표적인 정책에는 서울형 뉴딜일자(2014), 희망두배청년통장(2015), 청년수당(2016) 등이 있다.

대표적인 청년운동조직인 청년유니온은 『88만원 세대』에서 비롯된 담론을 일부 인정하면서도 반박하며 등장했다. 청년유니온은 이전까지 청년이 스스로 목소리를 적극적으로 내지 않았다는 데에는 동의하지만 사회 구조적 문제의 책임을 청년에게 돌리는 식의 주장에는 반박하며 당사자 운동을 통해 청년의 노동문제를 해결하고자 했다(조성주, 2011a; 10).

청년 당사자 운동조직의 설립과 비슷한 시기에 2011년 10월, 재보궐 선거를 통해 박원순 서울시장이 당선되었고 청년운동조직들은 새로운 정치적 기회구조를 맞게 되었다. 박원순 서울시장의 당선 이후 서울시에서는 ‘청년명예부시장’ 임명, ‘청년일자리허브(이후 ‘청년허브’)’ 설립, ‘청년 일자리 기본조례(이후 서울특별시 ‘청년기본조례’)’ 제정 등을 통해 청년문제의 해결과 실효성 있는 정책을 도입하고 청년 활동가 그룹을 양성하고자 했다. 이러한 기반 위에서 2013년 서울청정넷이 결성되었고 이들은 서울시와 ‘거버넌스’ 구축을 목표로 다양한 분과를 구성하여 정책 제안을 시도했다. 서울청정넷은 이후 꾸준히 성장하여 2019년 현재는 500억의 시정 예산을 편성할 수 있는 권한이 있는 ‘서울시 청년자치정부’의 형태로 발전하였으며 서울시의 청년 전담부서 ‘청년청’에서 서울청정넷을 지원하고 있다.

그러나 청년정책거버넌스는 하루아침에 생겨난 것도, 서울시가 독자적으로 사업을 구상하고 실행한 것도 아니다. 서울청정넷은 청년운동조직들의 연대로부터 시작되었고, 청년활동가로 구성된 운영진을 통해 “시민주도적인 협력적 거버넌스”를 형성할 수 있었다(정용찬·하운상, 2019). 이러한 관점에서 볼 때, 서울시의 거버넌스에 청년 활동가와 운동조직이 동원되었다기보다는 사회운동이 우호적으로 변화한 정치적 기회구조를 파악하고 여기에 개입한 전략적 행위라고 보는 것이 더 타당하다(김선기·옥미애·임동현, 2018).

따라서 이 연구에서는 서울청정넷을 중심으로 각종 청년운동조직, 개인 활동가의 느슨한 연대를 사회운동으로 본다. 특히 이 연구에서는 이 운동의 흐름에서 형성된 청년 활동/운동 생태계의 탄생과 성장 과정에 주목한다. 새로운 운동주체로서 ‘청년’과 그 운동주체가 만들어가는 사회적, 담론적, 정치적, 제도적 변화에 대해서는 운동에 참여했던 이들 사이에서 감각적으로 공유하고는 있지만, 연구의 영역에서 체계적으로 정리되고 분석된 적은 많지 않다. 이 연구는 바로 이러한 목적을 달성하기 위해 사회 연결망 분석방법을 사용하여 청년 활동/운동 조직의 생태계를 확인하고 이를 분석하고자 한다.

글의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제2장에서는 연구가 터하고 있는 이론적 배경으로서 ‘청년’과 ‘청년 활동/운동’ 개념을 기존 담론과 이론을 통해 살펴보고 이에 기반하여 사회운동으로서 ‘청년’을 정의한다. 이후 사회운동 이론에서 ‘연대’ 개념을 통해 이들의 연대와 생태계 형성의 이론적 근거를 모색한다. 제3장에서는 이 연구와 유사한 연구대상에 주목한 선행 연구와, 유사한 연구 방법을 활용하여 다른 영역의 운동조직 네트워크를 분석한 연구를 정리함으로써 이 연구의 필요성을 확인하고 이 연구의 위치를 찾는다. 제4장에서는 앞에서 다룬 기존 논의를 기반으로 연구 질문을 구체화하고 이에 답하기 위한 연구방법과 분석에 필요한 연구 자료를 수집하는 방식을 논한다. 제5장은 본문으로서 청년 활동/운동의 역사와 연구에서 수집한 연결망 자료 분석을 교차하며 청년 활동/운동의 생태계를 분석한다. 마지막으로 제6장에서는 연구 결과를 요약하고 연구의 의의와 후속 연구를 통해 보완할 지점을 찾는다.



## Ⅱ. 이론적 배경

---





## II. 이론적 배경

### 1. ‘청년’과 ‘청년 활동/운동’

‘청년’을 (연령으로) 정의하는 것은 쉽지 않다. 사회 구성원 모두가 합의하는 특정한 연령구간을 정하는 일도 불가능하지만 특정한 연령구간이 존재한다 해도 그 구간을 벗어나는 순간 청년이던 사람이 하루아침에 청년이 아니게 되는 것도 이상한 일이다(김창인·전병찬·안태연, 2019: 35).

그렇다면 왜 우리는 ‘청년’이라는 세대가 실재한다고 믿는 것일까? 그 믿음의 실체는 담론장에 있다. 김선기(2016)는 2010년부터 2014년까지 주요 일간지가 ‘청년’을 어떻게 다루는지 분석한 연구에서 청년을 규정하려는 시도는 정치적 주체화의 기획이라고 지적했다. 이 연구에 따르면, “‘청년세대’는 청년층 연령/출생 코호트를 실정적으로(positively) 지칭하는 기표가 아니라, 사회적 불평등·복지·경제정책·인구문제·정치 이념 등과 관련된 특수한 이해들이 응축되어 있는 기표”에 가깝다(김선기, 2016: 34). 발화자의 특수한 이해와 의도에 맞추어 특정한 성질을 공유하는 ‘청년세대’가 마치 고정적으로 존재하는 집단인 양 호명되었다는 뜻이다. 각각의 세대론으로 가시화되는 정치적 이해들은 ‘청년세대’라는 기표를 둘러싸고 경쟁하면서도, 동시에 공모하면서 ‘청년세대’가 마치 실재하는 개념인 것 같은 착각을 불러일으킨다.

더 심각한 문제는 세대 담론이 특정한 ‘청년상’을 구성함으로써 오히려 청년을 타자화, 대상화시키고 그 특징을 공유하지 않는 이들을 배제하는 데에 있다(김선기, 2016; 박이대승, 2017). 예를 들어, 2000년대 초반에 등장한

청년실업 담론과 정책 (청년실업해소특별법, 청년고용촉진특별법 등)은 청년을 문제적 노동인구로 호명했고(류연미, 2014), ‘N포 세대론’은 청년이 포기하고 있는 가치들을 “현대 사회의 표준화된 남성 생애”과정의 과업으로 설정함으로써 애초에 이 집단에 속할 수 없는 자들의 삶을 배제시킨다(김선기, 2019: 200-202).

그렇다면 청년의 정체성을 단일한 것으로 뭉뚱그리지 않으면서 정의하는 방법은 무엇인가? 『세대 문제』의 저자 카를 만하임(Karl Mannheim)은 실증주의적 관점과 낭만주의적 시각 모두와 거리를 두고 사회학적 관점에서 세대 개념을 바라볼 것을 요청하였다. 그의 세대론은 청년 개념을 이해하는데 중요한 실마리를 제공해준다(만하임, 1929/2013).

만하임에 따르면, 세대는 구조적으로, 혹은 생물학적으로 결정되는 연령집단, 코호트와는 구분되는 개념으로 세대 현상은 ‘세대 상황(Generationslagerung)’과 ‘세대 맥락(Generationszusammenhang)’, ‘세대 단위(Generationseinheiten)’로 나누어 이해할 수 있다.<sup>2</sup> 먼저, ‘세대 상황’은 잠재적으로 세대를 구성할 가능성을 형성하는 역사적 사건이나 특수한 상황, 계기 등을 의미한다. ‘세대 맥락’은 이보다 더 강한 연계를 통해 형성되는데 “역사적-사회적 통일성이라는 공동 운명 대한 참여(65)”가 있어야 비

---

2 2013년에 번역된 한국어판 『세대 문제』에서는 각각을 ‘세대위치’와 ‘실제 세대’, ‘세대단위’로 번역하고 있다(만하임, 1929/2013: 64). 이 번역은 각각 ‘generational location’, ‘generation in actuality’, ‘generational units’이라는 영역을 한국어로 재번역한 것이다(Mannheim, 1929/1952). 그러나 ‘Generationszusammenhang’을 ‘실제 세대’로 번역하면 원어의 의미와 거리가 있을 뿐 아니라(‘Zusammenhang’ 관계, 맥락 등으로 번역됨.)은 세대가 ‘실제로’ 존재하는 듯한 오해를 유발하고, 마치 ‘실제 세대’가 만하임의 세대론의 핵심이라고 생각하게 할 위험이 있다. 이러한 이유 때문에 이 글에서는 한글판을 인용하면서도 각각의 용어는 전상진(2002)의 번역을 따른다.

로소 세대 맥락으로 구성될 수 있다. 이때의 참여는 세대 상황에 능동적으로 참여한 경우와 수동적으로 접촉해 일정한 의식을 공유하는 경우를 모두 포괄한다(전상진, 2002: 213). 또한 같은 세대 맥락 안에서 서로 다른 ‘세대 단위’가 존재할 수 있는데 이는 훨씬 더 구체적인 유대이자 결속으로서 “구체적 집단들(konkreten Gruppen)”에 의해 구성된다.

만하임의 세대 현상에 관한 세 가지 개념을 전상진(2002: 212)은 <그림 2-1>과 같이 시각화하였다. 특정한 역사적 사건은 당대의 대부분의 사회 구성원에게 영향을 미칠 가능성으로 존재하지만, 이를 특별한 경험으로 인지하는 것은 이 경험에 참여함으로써 세대 맥락으로 구성되며, 이 안에서 각각의 구체적 집단이 특정한 입장을 형성하고 경쟁하기도 하는 세대 단위를 만들어낸다. 이렇게 세대(단위)는 그 세대가 형성되는 ‘객관적 조건’과 ‘주관적 계기’를 모두 고려하며 이해되어야 한다(전상진, 2009).

<그림 2-1> 만하임의 세대 개념 시각화



자료: 전상진, 2002

마찬가지로 지금의 ‘청년’개념도 특정 연도에 태어났거나 성장과정에서 어떤 경험을 했는지만으로 이해될 수 없다. 당연하게도 인간은 사회구조의 영향을 받지만 사회구조에 의해 전적으로 결정되는 것 또한 아니다. 특정한 세대 단위 형성에는, 세대 위치와 맥락을 해석하는 특정한 방법을 생산함으로써 세대 단위를 만들어나가는 구체 집단, 즉 행위자의 역할이 필수적이다. 이러한 지점이 고려되지 않으면 마치 하나의 특수한 세대 단위가 공고한 정체성을 공유하는 (실재하는)세대라고 믿게 되는 논리적 오류가 발생한다.

하나의 세대 맥락 내부에 공존하는 다양한 세대 단위와 이를 조직하는 집단에 관한 내용은 필연적으로 사회운동조직에 대한 이해와 맞닿는다(이남석, 2013). 이러한 관점에 터하여 이 연구에서는 연령을 기준으로 하지 않는, 구체집단으로서의 ‘청년 활동/운동’을, 세대 단위로서의 ‘청년’을 제시한다.

이제까지 한국사회의 정치적 맥락에서 ‘청년’은 합의된 개념으로 사용되기 보다는 그 의미가 빈약한 ‘정치언어’로서 소비되어왔다. 이러한 방식으로 ‘청년’이라는 단어를 사용하게 되면 오히려 불안정 노동의 문제, 성차별의 문제 등 본질적인 사회문제를 놓치게 되고 역설적으로 청년을 다시 배제시키게 된다(박이대승, 2017).

그러나 정치언어로서 사용된 ‘청년’은 그 단어가 갖는 특수한 이미지 덕분에 ‘청년운동’이 유리한 정치적 기회구조를 획득하는 데 기여하였다. 2000년대 후반부터 형성된 지금의 청년담론이 열어준 담론적, 정치적 기회구조를 뚫고 들어간 이들은 10년 후인 2010년대 후반에 들어서 정책대상으로서 ‘청년’을 걷어내고 청년 ‘주체’로서 발화하기 시작했다.

무엇보다 ‘청년’은 2010년대 초반, 사회문제를 최전선에서 경험하면서 유

사한 문제의식을 공유하며 이 사회를 바꾸기 위해 모인 조직이 선택한 단어이다. 2010년 3월 설립한 세대별 노동조합 ‘청년유니온’은 설립의 목적을 “대한민국 청년들의 정치, 사회, 경제적 지위 향상(조성주, 2011a: 7)”에 두었고, “청년들이 겪는 문제라면 무엇이든 청년유니온이 활동할 수 있는 문제(조성주, 2011a: 9)”라고 보았다. 이때의 ‘청년’은 “‘알바천국’이니 ‘알바의 여왕’이니 하는 별명들을 달고 있었던”, “수도권의 4년제 대학을 나오면서도 매달 아르바이트로 생계를 유지하면서 매달 학자금 용자 빚을 60만 원씩 갚아나가고 있던 한 20대” 등으로 표현되었다(조성주, 2011b: 136). 이때의 청년문제는 기성담론에서 유행하던 일자리 문제나 노동시장에서 청년이 경험하는 차별이었고, 청년의 목소리는 당사자의 구체적 삶의 문제를 해결하기 위한 외침이었다.

그러나 ‘청년일자리기본조례가 ‘청년기본조례’로, ‘청년일자리 허브’가 ‘청년허브’로 바뀌어가는 과정에 동참하면서 청년운동 또한 보다 다양한 의제를 수용하기 시작했다. 그 과정에서 ‘청년’은 “변화하는 사회 시스템의 원형질을 가장 첨단에서 경험하”는 집단으로 이해되기 시작했고, ‘청년정책’은 청년만을 위한 정책을 넘어서 “청년으로부터 시작하지만 청년에 국한되지 않는 새로운 사회적 전망을 구축하는”, “한국사회 개혁의 다른 이름”으로 정의되었다(차해영, 2018)”. 이들을 세대 단위이자 사회운동(조직)으로 묶어 낼 수 있는 여지가 여기에 있다.

이러한 변화는 무엇보다도 ‘연대’를 통해 가능했다. 청년유니온 이후 주거권, 금융, 복지 등의 문제의식을 가진 청년운동조직이 설립되었고 이들 간의 네트워크가 형성되었다. 이들은 청년정책네트워크를 결성하였고, 서울시와 함께 청년 거버넌스 구축하였으며 잇따라 다른 운동조직도 서울시 활동지원

사업(이 또한 서울청정넷을 통해 제안된 정책이다.)을 기반으로 성장했다. 사회운동과 연대는 다음 절에서 더 자세히 살펴볼 것이다.

청년을 이런 방식으로 바라보면 청년 범주 안에 다양한 사회 이슈가 포섭될 수 있고 이 안에서 다양한 정체성이 교차될 수 있다. 그 다양한 정체성을 하나로 묶어 주는 지점은 이들이 ‘활동/운동하는 청년’이라는 데 있다.

‘활동’이라는 사회운동 영역에서는 비교적 새로운 단어를 류연미(2014, 109)는 “노동의 영역에서 상실된 ‘의미’와 운동의 영역에서 상실된 ‘지속가능성’을 함께 복권하려는 시도”로 정의했다. 즉, 활동은 사회적 의미를 추구하고 싶지만 한편으로는 직업으로서 일정한 수익도 추구하는 행위를 의미한다. 최근 청년운동의 주체들이 스스로의 직업을 ‘운동’보다는 ‘활동’으로 인식하는 경향이 증가하고 있다.

이러한 삶의 방식이 유행처럼 퍼져나가게 된 데는 여러 번 소개하였던 것처럼 서울시의 제도적 뒷받침이 있었다. 청년허브는 활동이 하나의 구체적 인 삶의 방식으로서 존재할 수 있도록 지원함으로써 ‘의미’와 ‘지속가능성’을 모두 추구하는 청년들을 흡수했고(류연미, 2014), 청년혁신활동가 등의 사업을 통해 청년들이 사회적 가치를 실현하면서도 일정 정도의 임금을 제공함으로써 시민사회단체로의 심리적 진입장벽을 낮추었다(장봄, 2017). 이러한 배경과 함께 온라인 플랫폼 활성화 등으로 인해 최근 조직을 경유하지 않고 다양한 프로젝트에 참여하는 개인 활동가가 증가하고 있다(서울시 NPO지원센터, 2018). 이러한 경향을 반영하여 이 글에서도 ‘청년 활동/운동’이라는 개념을 사용함으로써 청년 활동가와 청년운동조직 모두를 청년운동으로 포괄하고자 한다.

정리하면 이 글이 주목하는 ‘청년’은 특정한 방식의 사회 변화를 추구하는 청년 활동가들과 청년운동조직의 연결로 이루어진 하나의 구체 집단(들)이자, 이들에 의해 형성된 진영, 혹은 세대 단위로서 ‘청년’ 그룹(청년 활동가와 청년정책거버넌스 참여자 등을 포함)을 의미한다. 약 10년의 역사 동안 이들은 다층적인 네트워크를 쌓으며 “청년계” 혹은 “청년판”이라 불리는 진영을 형성해왔고 서울시 청년정책 형성에 주도적으로 참여해 유의미한 영향을 미치고 있다.

## II. 이론적 배경

### 2. 사회운동과 ‘연대’

사회현상을 분석하는 데 있어 관계론적 접근은 구조주의적 접근을 거부하면서, 구조 또한 인간 행위와 상호작용 과정에서 변화할 수 있으며 행위자들이 연결되는 방식이 이 변화에 영향을 미친다고 본다(박광형·박동우, 2018). 특히 사회운동은 구조의 변화를 목표로 각 주체가 결속하는 행위이므로 관계론적 접근은 꼭 연결망 분석을 연구방법으로 채택하지 않더라도 사회운동 연구의 관점에 내재해있다(Diani, 2003).

구체적으로 사회운동론적 관점에서 운동조직 간의 ‘연대’란 “사회운동조직들이 전략적 실천을 통해 ‘연합적 관계’를 형성하는 헤게모니적 실천의 결과물이다(조희연, 2010: 116-117). “다양한 사회운동 조직들의 장(Curtis and Zurcher 1973:53)” 안에서 각각의 운동 주체들은 연대하거나 갈등한다(이철승, 2019: 31). 사회경제적 구조를 어떻게 이해할지, 그 이해를 어떻게 주요한 이해로 만들 것인지를 두고 발생하는 헤게모니적 투쟁 안에서 연대의 기초가 형성된다. 이 중 일부의 조직은 공통된 목표를 두고 협상 관계를 형성하는데, 이 연대를 통해 연대체 외부의 사회적 연대까지 동원해 제도화하는 데 성공하는지의 여부는 사회운동의 목표 달성에 핵심적이다(이철승, 2019).

윤상우(2010)는 연대 구축의 성패를 가르는 세 가지 조건으로 연대의 목표와 지향성, 연대의 정치적 기회 구조, 개별 운동의 동원 구조 및 운동 방식을 제시했다(184-185). 이 연구에 따르면 연대에 참여하는 조직들이 서로

목표를 공유하고, 사회운동을 둘러싼 환경이 이 연대를 촉진하며, 각 운동 주체가 연대에 드는 이익이 비용보다 크다고 판단할 때 연대가 성공적으로 구축될 수 있다.

이 조건을 한국의 사회운동에 적용해보자. 연대 결성의 첫 번째 조건이자 가장 핵심적인 조건인 목표와 지향점의 일치는 곧 운동조직을 묶어주는 마스터 프레임, 혹은 “역사블록(조희연, 2010: 118)”을 의미한다. 조희연(2010)에 따르면, 정치적으로 권위주의 정권이 민주화를 통해 무너지고 경제적으로는 신자유주의 경제체제가 도입되면서 하나의 거대한 가치(우리나라의 경우, 민주화의 실현)로만 사회운동 조직을 묶어내는 것(“The social movement”)은 불가능해졌다. 사회운동조직은 좀 더 다양한 가치를 내세운 운동‘들’(“social movements”)로 분화되었다. 2010년에 출간된 이 글에서는 이후 각 조직 간 이해의 갈등과 균열이 확대되는 방향이 아니라 차이의 연대로 나아가는 것이 과제라고 지적했다(121-122). 청년 활동/운동의 영역에서는 운동 초기, “청년문제에는 부서 간 경계가 없다”는 기조로 복합적인 청년문제를 해결하기 위해 논의도 통합적으로 이루어져야 한다는 데에 각 조직이 동의하였으며, 현재는 사회문제 해결의 주체라는 공통된 정체성과 목표를 공유하고 있다.

또한, 박원순 서울시장의 당선 이후 우호적 환경이 형성되면서 이 연대에 새로운 조직과 활동가들이 유입되었다. 청년정책거버넌스에 참여하는 운동 주체들은 이를 우호적 기회구조로 파악하여 전략적 판단을 통해 참여했다(김선기·옥미애·임동현, 2018).

이 연구는 최근 성장하고 있는 청년운동의 연결망을 파악하고 그 변화(운동 내적, 외적 변화를 모두 포함)를 분석함으로써 앞에서 요약한 청년운동

생태계의 성장과정과 그 구조가 현실에서 어떻게 나타나고있는지 확인하고자 한다.

### Ⅲ. 선행연구

---





### Ⅲ. 선행연구

#### 1. 청년 활동/운동 연구

지금까지의 청년 활동/운동 연구는 크게 두 흐름으로 나누어진다(〈표 3-1〉). 첫 번째 흐름은 운동 조직에 주목하는 사례연구다. 사회운동연구에서 많은 경우 사회운동 조직이 운동 그 자체이기 때문에 이러한 경향은 자연스러운 현상이다. 그중에서도 청년 노동운동 관련 연구는 이들의 등장과 성격을 분석한 유형근(2015)의 연구 이후 이들의 개별 운동사례나 전략에 관련한 연구가 지속적으로 등장하였다. 더하여, 2013년부터 등장한 청년정책 거버넌스 모델 또한 최근 들어 연구대상으로 주목받고 있다(김선기·옥미·임동현, 2018; 정용찬·하운상, 2019).

또 다른 흐름은 활동가 연구이다. 활동가 연구는 서울시 청년정책의 발전과 연관이 있다. 서울시의 청년기본조례와 관련 부서 및 중간지원조직의 설립 이후 청년정책을 만들어내는 ‘협력적 거버넌스(정용찬·하운상, 2019)’가 형성되었고 이 과정에서 수많은 참여자, 즉 청년 활동가가 등장했다(김선기 외, 2018b). 또한 서울시의 정책과 거버넌스 모델이 지방정부로 확산되면서 규모와 범위가 더욱 더 확장되었다. 이 과정에서 유입된 수많은 참가자 중 많은 경우는 일회적 참여를 넘어서 스스로를 활동가로 규정하게 되거나 운동조직에 가입했다. 이러한 주체들을 두고 다양한 연구가 이루어졌고, 이와 더불어 서울시 등의 지방자치단체와 중간지원조직에서는 ‘청년, 자기 삶의 연구자가 되다(청년허브)’, ‘활동가 역량강화 연구지원 사업, 활력향연(서울시NPO지원센터)’ 등의 프로젝트를 통해 이들의 연구를 재정적으로 지원했다. 이 연구들은 청년 활동가들의 활동 경험과 고민, 노동과 활동의 경계에

서 느끼는 혼란 등에 주목한다.

〈표 3-1〉 청년 활동/운동 주제 선행연구 분류

	분석 대상	연구
사례 연구	사회운동과 문화	김소연(2013)
	청년 불안 정 노동자 운동	유형근(2015); 김영순(2017); 정보영(2018)
	지방자치단체의 청년정책거버넌스 현상	김선기·옥미애·임동현(2018); 정용찬·하운상(2019)
활동가 연구	청년 활동가의 경험과 의식, 고민	김원(2010); 김유진(2014); 김선기 외(2017); 김선기 외(2018a)
	‘활동’과 ‘노동’ 사이의 청년	류연미(2014); 장봄(2017); 김선기 외(2018b)

청년 활동/운동에 관한 선행연구가 부족한 상황에서 이러한 연구들은 연구의 대상을 이해하는 데 큰 도움이 되지만 이러한 연구의 기반 위에서 보다 전반적인 청년운동의 장을 파악할 연구 또한 필요하다. 따라서 이 연구에서는 어느 한 조직이나 활동가 개인, 집단과 같은 개별 주체가 아닌 “관계로부터 파생되는 출현적 속성(권태환·이재열, 1998: 9)”에 주목한다. 즉, 개별 조직이나 단위를 넘어서는, 개별 단위 사이의 관계에서 발생하는 속성이 존재한다고 전제하는 것이다. 이러한 방식의 접근은 “차이의 운동들(조희연, 2010)” 간의 연대와 이들이 공유하는 집합적 특성을 파악하기에 적절하다.

이후의 절에서는 방법론 차원에서 관계적 속성에 주목하여 시민사회 운동 조직의 네트워크를 분석한 연구를 살펴본다.

### Ⅲ. 선행연구

#### 2. 시민사회 운동조직 네트워크 분석

최근 많은 사회운동 연구에서 연구방법으로 연결망 분석을 채택하고 있다. 한국의 학계에서 또한 1990년대 후반부터 시민사회 운동조직의 연결망을 분석한 연구가 시도되었다. 대부분의 연구는 1990년대 시민사회운동 내부의 네트워크를 분석하고 있는데, 사회 연결망 분석 방법이 본격적으로 도입된 시기가 1990년대 말이었기 때문에 (형식적) 민주화 이후의 시민사회운동의 연결망분석이 주를 이룬다(이정은, 2013: 144).

권태환과 이재열(1998)은 1990년대 시민사회운동조직 144개를 선정하여 상근자 규모에 따라 배분한 설문조사를 실시했는데 ‘어느 단체를 중요하게 생각하는지’를 물어 중요하게 생각하는 단체가 연결되어 있는 단체라고 보았다. 윤상철(2005) 또한 설문조사를 통해 연대를 파악했는데 140개의 사회운동조직의 활동가에게 설문조사를 실시했다. 이 연구와 유사한 방식을 채택한 은수미(2004; 2005)의 연구는 사회운동 조직이 공동행동을 실시한 경우를 자료로 수집하였다.

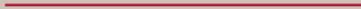
이정은(2013)은 예외적으로 1980년대를 사회운동의 연대를 분석했는데, 이는 기존 자료(KDP)가 수집되어 있어 가능했다. 이 연구에서는 1980~1992년의 자료를 통해 활동가들이 여러 단체에 중복 소속되어있는 경우를 자료로 수집하고 구술 면접을 추가로 실시했다.

1980년대와 1990년대 사회운동의 연결망을 분석한 연구들은 이 연구의 방법을 설계하는 데 큰 도움이 되었다. 예를 들어, 이 연구는 은수미의 연구

(2004; 2005)에서 사용된 방식과 유사한 방식인 공동행동 연결망 분석을 통해 자료를 수집하였다. 그러나, 사회 연결망 분석의 다양한 방법을 채택한 연구들을 고려할 때 공동행동 참여만으로 연대를 파악하면 다층적 수준의 연대와 연계를 파악하기 어려워진다. 이러한 문제를 최소화하기 위해 이 연구에서는 공식 자료를 바탕으로 역사적 서술을 함께 제공할 것이며, 추후 활동가와 운동 조직을 대상으로 한 설문조사나 심층 면접이 후속연구를 통해 보완되어야 할 것이다. 구체적 연구 설계는 연구 방법을 다루는 다음 장에서 더 자세히 논의한다.

## IV. 연구 질문과 방법

---





## IV. 연구 질문과 방법

### 1. 연구질문

지금까지의 논의를 바탕으로 연구 질문을 도출해보면 다음과 같다.

- 1) 청년 활동/운동의 연결망은 각각의 시기(2011년, 2015년, 2019년) 어떤 형태를 보이며 이는 어떻게 변화했는가?
- 2) 연결망의 변화는 청년 활동/운동 생태계의 구성과 성장의 역사를 어떻게 반영하는가?
- 3) 청년 활동/운동을 둘러싼 정치적 기회구조는 청년 활동/운동의 생태계 변화와 어떤 영향을 주고받았는가?

위의 연구질문에 답을 얻기 위해 이 연구에서는 공동참여 연결망 자료를 수집 및 분석한다. 다음 절에서는 이러한 방법을 선택한 이유와 구체적인 연구설계를 다룬다.

#### IV. 연구 질문과 방법

### 2. 연구방법: 사회 연결망 분석

청년 활동/운동 생태계를 살펴보기 위해 이 연구에서는 ‘사회 연결망 분석’ 방법을 사용한다. 사회 연결망 분석은 사회에 존재하는 연결망을 그려 그 특징을 발견하고, 관계망의 특성으로 체계를 설명할 때 활용한다(김용학, 2011: 5). 이러한 방법은 연구대상의 개별적 속성에서 관계적 속성을 들여다보는 것으로, 개별 속성으로만 사회적 현상을 설명하는 기존의 통계적 연구방법과 구분된다. 기존 연구에서 살펴보았듯 청년 활동/운동을 다른 연구들은 대부분 특정 사례나 활동가에 집중했기에 청년 활동/운동의 장이라는 더 넓은 공간에서 각각이 맺는 관계는 깊이 연구하지 못했다. 사회 연결망 분석은 다양한 조직과 활동가들이 느슨하게 연결되어 있는 현재의 청년운동의 생태계를 분석하는 데 적합하다.

사회 연결망 분석에는 다양한 종류가 있는데, 연결망의 종류에 따라 완전 연결망, 자아 중심 연결망, 준(quuasi) 연결망 등으로 나뉜다(김용학, 2011: 15-23). 이 연구에서 활용하는 준 연결망 분석은 어떠한 특성을 동시에 보이는 개체를 연결되어 있다고 가정한다. 그중에서도 특정한 장소, 이벤트, 조직에 동시에 참여했을 경우에 연결되어 있다고 보는 연결망 자료를 ‘공동 참여 연결망(affiliation network)’이라고 하는데, 이 연구에서는 각각의 조직이 하나의 연대 이벤트에 공동으로 참여했을 경우 서로 연결되어 있다고 본다.

공동참여 연결망 분석에서는 특정 기간 동안 연대활동 자료를 수집한 다

음 조직과 이벤트로 이루어진 행렬을 작성한다. 이후 행렬 연산을 통해 조직 간 얼마나 빈번하게 연대활동을 전개했는지 파악한다. 예를 들어 조직 가 이벤트 에 참여했으면 1로, 참여하지 않았으면 0으로 입력한다. 이런 방식으로 행렬 는 (조직×이벤트)의 2원 행렬이 된다. 행렬을 완성한 후 행렬 와 의 전치 행렬 를 곱하면 조직 간 연결 상태를 확인할 수 있는 행렬 를 도출해낼 수 있다.

위의 행렬을 시각화 하면 네트워크 전체 구조에서 어떤 조직이 중심부에 위치하는지, 연대는 얼마나 촘촘히 구성되어 있는지, 몇 개의 커뮤니티 혹은 진영으로 나누어지는 않는지 파악할 수 있다. 또한 서로 다른 시점의 네트워크 그림을 두고 비교해보면 자연스럽게 청년 활동/운동의 생태계가 어떻게 형성하고 변화하는지 어떤 의제를 두고 주로 이들이 연대하는지 등을 파악할 수 있다.

#### IV. 연구 질문과 방법

### 3. 연구 자료

사회 연결망 분석에서 분석대상은 사회에 존재하는 “관계성의 형태(morphology)나 사회적 연결의 패턴(김용학, 2011: 33)”이다. 이상적으로는 2010년부터 현재까지의 모든 공동참여 이벤트 자료를 수집하는 것이 네트워크의 변화를 추적하는 데 가장 적절할 것이다. 그러나 현실적인 한계로 인해 10년간의 자료를 모두 구축하는 것은 불가능했다. 또한 사회연결망 분석이라는 연구방법의 특성상 특정 시기의 연결망의 형태를 2차원의 그림으로 요약해 보여줄 수밖에 없기 때문에 변화상을 파악하기 위해서는 시기를 구분하여 그 변화상을 확인하는 동시에 변화 이면의 역사를 짚어보는 것이 더 적절하다. 때문에, 역사적 변화를 반영할 것으로 예상되는 적절한 시기를 선택하는 것이 무엇보다 중요하다. 이 연구에서는 그 관계성의 형태 변화를 가장 잘 보여주는 시기로 2011년, 2015년, 2019년을 선정하고, 청년 활동/운동 조직의 연결망 자료를 수집하였다.

본론에서 더 자세히 살펴보겠지만 각각의 시기는 우연히 선택된 기간이 아니다. 권지웅(2019)은 청년 활동/운동과 청년정책의 발전 시기를 태동기, 협력기, 성숙기로 구분하였는데, 이 구분에 따르면 2011년은 ‘청년’을 키워드로 한 활동/운동이 처음으로 등장한 시기이다. 이 시기 청년유니온, 민달팽이 유니온, 고함20, 토닥토닥협동조합, 복지국가청년네트워크, OO은 대학 등, 신생운동조직들이 등장하였다. 위 단체들은 현재 청년 활동/운동 참여자들이 모이고 청년정책을 생산해내는 서울 청정넷의 초기 구성원이 되었다.

이후 청년유니온과 서울시의 ‘청년 일자리 문제 해결을 위한 협약’을 기반으로 서울시에서는 2013년, ‘서울시 청년일자리 기본조례’가 제정되었으며, 2015년에는 청년문제 전반으로 지원정책을 확장하기 위해 ‘서울시 청년기본조례’가 제정되었다. 해당 조례에는 기존 일자리 문제 해결을 포함해 청년의 참여 확대, 주거안정, 부채경감 등 정책 목표가 확대되었고(6조), 여기에 청년 지원을 위한 중간조직센터의 건립(18조)과 청년활동가육성(10조, 21조)을 추진하기 위한 조항이 포함되었다. 이를 법적 근거로 삼아 청년허브의 ‘청년활’, ‘청년참’ 프로그램 등 청년 커뮤니티 지원사업과 활동가 양성 프로그램이 추진되었고, 청년운동의 생태계가 본격적으로 성장할 수 있었다. 그 결과로서의 연결망을 2015년 자료를 통해 확인할 수 있을 것이다. 또한, 같은 시기 서울청정넷이 구성되어 직접 청년정책을 제안할 수 있는 정치적 활로가 열리면서 더 많은 청년 개인이 활동을 시작할 수 있는 계기가 되었다.

이후 2017~2018년에 이르러 서울청정넷에서는 한 가지 중요한 변화가 발견되었다. ‘청년’은 더 이상 정책의 대상이 아니라 사회문제 해결의 주체로서 등장하였다. 서울청정넷에서 제안되는 정책은 더이상 “청년만을 위한 정책”이 아니었으며, 청년은 “변화하는 사회 시스템의 원형질을 가장 첨단에서 소화하는”, 그렇기에 “새로운 사회적 전망을 구축해” 나갈 수 있는 주체가 되었다(차해영, 2018). 이에 따라 의제가 일자리, 주거, 금융 등에서 평등, 공존, 다양성, 탈권위주의, 환경 등으로 확장되었다. 청년이 정책대상을 넘어서 사회 변화를 이끌어내는 주체로서의 지위를 부여받아야 한다는 이와 같은 요구는 지난 서울청정넷의 활동과 서울시 청년의회 경험을 기반으로 한다.

또한 이 시기를 전후로 서울시의 정책이 전국의 지방자치단체로 확산되면

서 지역 수준에서의 청년 활동가와 운동조직이 형성되기 시작했다. 2019년의 연결망은 위와 같은 변화를 반영할 것으로 예상된다.

〈표 4-1〉 자료 수집 기간

기준 년도	분석 대상
2011년	2010.7.1. - 2011.6.30
2015년	2014.7.1. - 2015.6.30
2019년	2018.7.1. - 2019.6.30

또한, 유사한 방식으로 수집·분석된 기존 시민사회 연결망 분석 자료와 비교가 가능하도록 자료 수집의 기간을 전년도 7월부터 해당년도 6월까지로 동일하게 설정하였다. 기존 자료 현황과 이 연구에서 수집된 자료의 구체적 수집 기간은 〈표 4-1〉와 같다. 부득이하게 기간이 두 해에 걸쳐 있지만 편의상 각각의 기간은 2011년, 2015년, 2019년으로 표기한다.

구체적인 자료 수집은 2010년부터 본격적으로 설립되어 청년정책네트워크의 근간이 된 대표적 청년운동조직(청년유니온, 민달팽이유니온, 토닥토닥 협동조합, 복지국가청년네트워크, OO은 대학)부터 실시하였다.

자료 수집 방법은 다음과 같다. 해당 조직의 홈페이지와 결과보고서 중 공식 활동보고에서 다른 조직과 공동으로 주최한 기자회견, 성명, 토론회, 캠페인 등의 이벤트를 모두 기록한다. 이후 수집된 공동 이벤트에 높은 빈도로 참여한 조직으로 자료 수집의 범위를 확대한다. 2011년, 2015년, 2019년 각각의 기간 동안 상위 10개의 청년운동조직을 추가로 조사하였으며 청년 활동/운동과 떼어놓고 이야기할 수 없는 중간지원조직인 서울시 청년허브와 청년활동지원센터 또한 조사하였다. 자료수집 대상은 〈표 4-2〉에 제시되어 있다. 활동보고를 찾을 수 없는 경우는 분석 대상에서 제외되었다. 자료 수

집의 과정에서 기타 시민사회운동조직, 지방자치단체, 국회의원, 활동가 개인 등이 공동참여자로 수집되었지만, 이들의 빈도가 높더라도 추가 자료를 수집하지는 않았다.

이러한 방법으로는 직접 연결되어 있지 않은 청년운동 조직을 포괄할 수 없다는 한계가 있지만, 이론적 배경에서 확인하였듯 네트워크 형성은 사회운동에서 보편적인 자원동원의 방식으로 자리잡았기 때문에 현실적으로 대부분의 청년 활동/운동 조직은 자료 수집단계에서 포함될 것이라고 전제하였다. 또한, 종교 영역 등에서 선교의 주체로서 ‘청년’ 조직이 활발하게 활동하고 있지만 이들은 연구에서 정의하고 있는 ‘청년 활동/운동’에 포함되지 않으므로 추가로 조사하지 않았다.

개인 활동가 역시 공동참여자에 이름을 올린 경우 자료로 수집되었지만, 추가로 조사하지 않았다. 이들은 더이상 조직을 경유하지 않고 온라인 플랫폼을 활용하는 방식의 활동이 급격히 증가하고 있는 현실을 반영한다(서울시NPO지원센터, 2018). 이들은 여러 조직에 동시에 속해 있거나 혹은 조직을 통하지 않고도 다양한 네트워크를 형성하며 활동한다. 이들의 활동을 연구에 포함시킬 수 없는 점은 연구방법 상의 한계이며, 향후 추가적인 인터뷰나 실태조사 등을 통해 보완되어야 할 것이다.

〈표 4-2〉 자료 수집 대상

	2011년	2015년	2019년
노동	청년유니온	청소년유니온; 알바노조 <sup>3</sup>	경기청년유니온; 유니온센터
주거	민달팽이유니온		
금융		토닥토닥협동조합; 빚쟁이유니온	
교육		뽕뽕은 대학	
복지		복지국가청년네트워크	
정치			선거개혁청년청소년행동
청년일반			청년기본법제정을위한청 년단체연석회의; 심오한연구소
자치구			마포청년들□□□
정당		청년녹색당	청년민중당; 청년정당우리미래
학생회		연세대 총학생회; 고려대 총학생회	
중간지원조직		청년허브	광주청년센터 THE 숲; 서울시청년활동지원센터

자료 수집 결과, 총 703개의 조직(일부 개인)이 수집되었다.

이후 더 자세히 살펴보겠지만 청년정책은 일자리 정책에서 주거정책과 금융정책으로, 또 청년 일반 정책으로 확장되었다. 이와 유사한 확장이 청년 활동/운동 조직에서도 나타난다. 운동의 태동기인 2011년에는 청년유니온

3 ‘알바노조’는 스스로 아르바이트 노동자를 대변함을 분명히 하고 있기 때문에 엄밀히 말하면 청년운동조직은 아니다. 하지만 구성원 특성 상, 그리고 사회에 새로운 의제를 던졌다는 점에서 외부에서는 ‘청년운동 조직’으로 인지되어왔다. 이 연구에서도 ‘알바노조’를 청년운동 조직으로 보지는 않지만, 이들이 어떤 네트워크를 구성하고 있는지 알아보기 위해 자료수집 대상에 포함시켰다.

과 민달팽이 유니온이 유일했다. 이후 다양한 의제를 가지고 청년 활동/운동 조직과 정당이 생겨났고 서울시에서는 청년허브, 서울시 청년활동지원센터 등의 중간지원조직을 통해 청년 활동/운동을 지원하였다. 2015년 이후로는 전국화 추세도 나타나는데, 청년유니온의 지역 지부(경기 청년유니온)가 자료수집 대상에 추가되었으며 서울시 이외의 지역에서도 청년 중간지원조직이 등장했다(광주청년센터 THE 숲) 서울시 안에서도 자치구를 중심으로 활동하는 단체가 조사대상에 포함되었다.



# V. 청년 활동/운동 조직 생태계 분석: 2010~2019년

---





## V. 청년 활동/운동 조직 생태계 분석: 2010~2019년

제도의 변화 경로는 그 제도를 둘러싼 담론의 영향을 받으며 사회운동을 포함한 정치 행위자들은 이 과정에 개입한다(Schmidt, 2008: 311). 이러한 측면에서 사회운동과 담론, 제도는 서로 연결되어 있다. 사회운동은 사회의 담론에 영향을 받아 형성하고 변화하지만, 동시에 담론을 생산해내는 주체이기도 하며 새로운 제도와 정책은 정치적 행위자들과 이들이 생산하기도, 기대기도 하는 담론에 기반해 만들어진다.

이 연구의 본론이자 연구 결과인 5장에서는 네트워크분석의 결과물을 제시하기 이전에 사회담론의 흐름이나 제도정치 영역에서의 변화에 대한 설명을 오가며 이들이 사회운동의 주체와 어떻게 영향을 주고받았는지 제시하고자 한다. 물론 네트워크 분석에서 가장 중요한 질문은 ‘그래서 누가 누구와 어떻게 연결되어 있는가?’이고, 그에 대한 답도 제시할 것이다. 그러나 연결망 분석은 한정적 시간대의 현상을 2차원 그림으로 압축해 보여주는 방법이기에 때문에 인과적 설명이나 사회역사적 맥락을 함께 제시함으로써 보완되어야 한다(은수미, 2005). 이를 위해 이 글에서는 단순한 연결 상태를 넘어서 이러한 연결을 가능하게 했던 조건들과 그 연결의 변화에 영향을 미친 계기, 그리고 연결이 관계 맺고 있는 사회의 다른 영역에 대한 정보를 최대한 풍부하게 전달하고자 한다.

## 1. 청년운동 주체의 등장

제도의 영역에서 청년은 2004년 3월, ‘청년실업해소특별법’을 통해 처음으로 언급되었다. 당시 청년 일자리 문제는 유명 시트콤의 단골 대사로 등장할 정도로 주목받는 사회문제였다.

정책 영역에서 ‘청년’의 문제가 다루어지기 시작한 것이 2000년대 중반이었다면, 2000년대 후반부터는 연구의 영역에서도 ‘청년문제’로 규정되는 사회문제가 활발히 다루어지기 시작했다. 서론에서 이미 언급한 것처럼 『88만원 세대』는 한국사회 경제 불평등의 주요 축을 ‘세대’로 보고 그 피해자로 ‘20대’를 지목했다(우석훈·박권일, 2007). 이를 기점으로 다양한 연구들이 불평등, 빈곤, 실업 등, 우리 사회의 일자리·경제 문제의 피해자이자 취약계층으로서 ‘청년’에 주목하는 연구들이 이어졌다(김선기, 2016; 김선기 외, 2016)

담론과 정책이 위와 같은 상호 영향을 주고받는 가운데, 정치 영역에서도 기존 청년 담론과 제도에 일정부분 영향을 받은 새로운 사회운동조직이 ‘청년’이라는 이름을 걸고 등장했다. 청년유니온을 설립한 초기 주요 구성원들은 이전의 학생운동이 저물어가던 시기, 우리가 마주하고 있는 사회 현실의 문제가 무엇인지 고민한 결과, “당장 내 옆의 친구들”의 문제를 해결해야 한다는 결론을 내렸다(정보영, 2018). 이 과정에서 일본의 유사한 사례를 접하게 되면서 노동조합 형태의 청년유니온을 설립하였다.

이들이 ‘청년’이라는 단어를 선택한 데는 기존 담론의 영향이 있었겠지만,

이들은 기존의 청년담론과 분명히 선을 긋기도 했다.

“88만원 세대’ 청년들의 문제가 심각하다고 입을 모은다. 그러나 가장 중요한 것은 솔한 평자들의 말이 아닌 청년층 스스로의 목소리다. 청년들이 스스로의 처지와 현실에 대한 목소리를 적극적으로 내지 못했다는 비판은 수용할 수 있지만, 청년들에게 희망이 없다거나 그들이 무언가 잘못된 길로 가고 있다는 식의 이야기에는 동의할 수 없다. (중략) 잘못된 이 사회에 있지 청년들에게 있는 것이 아니다. 청년들의 목소리를 한데 모아 그들의 노동현실을 바꾸고 삶을 개선하는 것이 청년유니온의 존재이유이자 목표다.” (조성주, 2011a: 10, 강조는 연구자)

청년유니온은 세대가 불평등의 주요한 축이 될 수 있다는 주장과 청년 당사자 운동의 필요성에는 공감했지만, 당사자에게 책임을 전가하는 주장은 거부했다. 당사자 운동의 필요성을 주장했던 청년유니온은 설립 이후 청년유니온은 편의점 아르바이트 실태조사를 통해 전국 편의점의 최저임금 미준수 실태를 고발하고 대형 카페 프랜차이즈의 주휴수당 미지급 문제를 해결하는 등 노동권 사각지대에 놓여있는 청년들의 삶을 개선하는 운동을 펼쳤다.

이후 2011년 5월, 연세대학교에서 기숙사 문제 해결을 위해 투쟁하던 학생들을 중심으로 민달팽이 유니온이 설립되었다. 당시 연세대학교 총학생회는 학내에서는 기숙사 신축을 요구하고 학교 밖에서는 대학생 임대주택 건축, 전세보증금 대출제도의 필요성을 주장하였다(이한솔, 2013: 51). 이후, 총학생회의 임기는 종료되었지만 이 운동에 참여했던 이들은 청년 주거 문제의 보다 근본적이고 구조적인 원인을 해결하고 주거문제를 겪는 청년

들의 공동체를 형성하기 위해 비영리 시민단체이자 협동조합 민달팽이 유니온을 설립하게 된다.<sup>4</sup> 민달팽이 유니온은 일반적인 달팽이와 달리 집이 없이 살아가는 민달팽이에 청년들의 삶을 빗댄 이름이다.

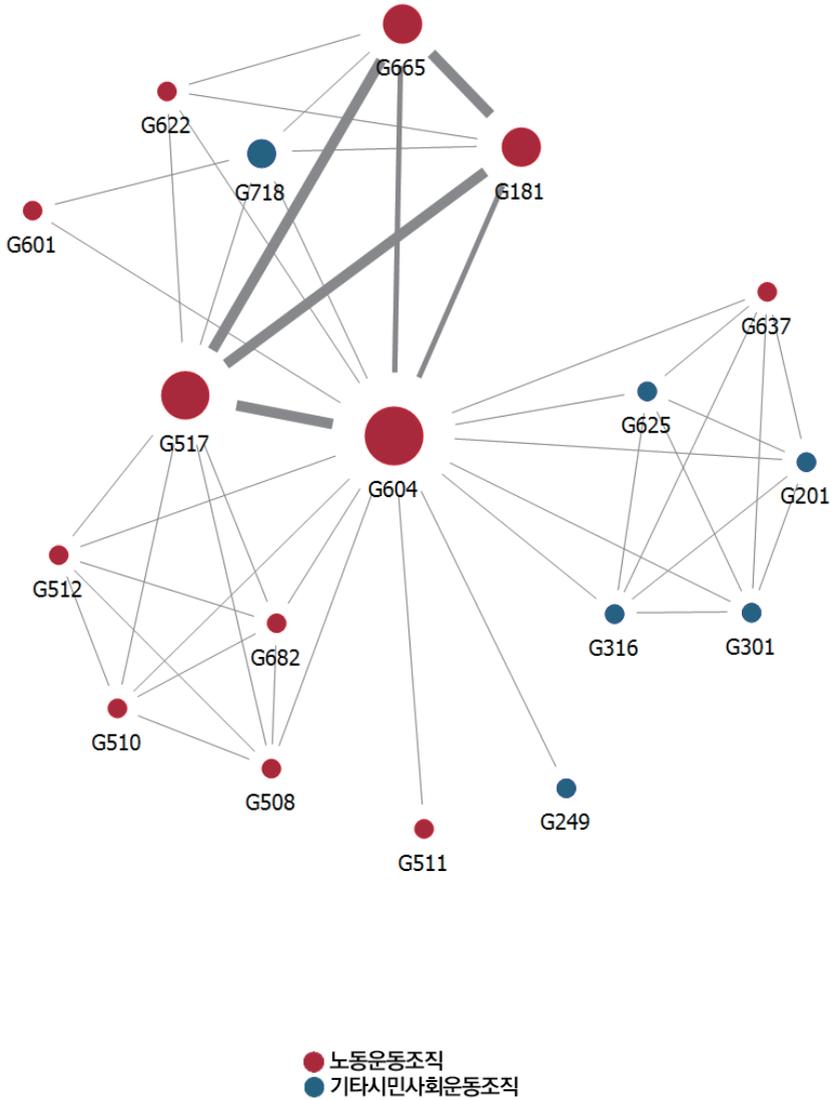
설립 이후 영역을 서울시 전체로 확대한 민달팽이 유니온은 서울 내 기숙사 및 자취 문제 해결을 위한 ‘주거권네트워크’를 발족하였고 청년유니온이 여기에 함께하면서 두 조직 간의 연대가 본격적으로 시작되었다. 이후에도 청년유니온과 민달팽이유니온은 사무실 공간을 공유하는 등 긴밀한 네트워크를 유지하며 서울청정넷의 근간이 되었다.

실제로는 청년유니온과 민달팽이 유니온 간의 네트워크가 2011년에 이미 구성되어 있었지만, 그 시기 민달팽이 유니온의 구체적인 활동보고 자료를 찾을 수 없어 연결망 그림에는 반영되지 않았다. 이러한 이유 때문에 2011년의 연결망은 사실상 당시 청년유니온의 연결망이다(〈그림 5-1〉).

---

4 민달팽이 유니온은 현재 주거 정책 개선과 주거권 교육을 위한 비영리 민간단체 ‘민달팽이 유니온’과 ‘달팽이집’이라는 주택을 공급하는 주택협동조합으로서 ‘민달팽이 주택협동조합(2014년 3월 설립)’으로 분화되었다.

〈그림 5-1〉 2011년 청년 활동/운동 연결망



연결망 그림에서 점(node)은 사회운동조직이나 개인 등, 행위자를 의미하고 이들 사이 연결선(edge)은 공동행동을 통해 연대를 맺었음을 의미한다. 노드가 클수록 참여한 이벤트가 많았음을 의미하고, 연결선이 두꺼울수록 더 많은 이벤트에 함께 했음을 의미한다.

이 시기 청년유니온과 가장 긴밀하게 연결되어 있던 조직은 기존 노동운동조직인 민주노총이었다. 민주노총은 자원이 절대적으로 부족했던 신생 노동조합인 청년유니온에서 기댈 수 있는 거의 유일한 연대체였다. 민주노총의 입장에서는 대표적인 미조직 계층인 청년이 스스로 노동조합을 설립하니 관련 사업을 진행할 때 연대할 수 있는 파트너가 되었다. 이 관계를 중심으로 민주노총 및 민주노총 산하 산별연맹과의 연대가 주요한 축을 형성하게 되었다.

다른 한편으로는 최저임금, 청년실업 등 청년유니온 설립 초기 주요 이슈를 중심으로 한 청소년, 대학생, 정당 등과의 연대가 형성되었다. 여기에는 청년보다 비교적 먼저 조직화된 청소년운동 단체가 포함되었다.

정리하면 제도, 담론 영역에서 이미 활발히 논의되던 청년 노동, 일자리 영역에서 처음으로 사회운동 주체가 등장했다. 이어 주거 영역에서도 청년 당사자 운동이 등장했다. 청년유니온과 민달팽이 유니온은 현재를 기준으로 봐도 가장 규모가 크고 비교적 안정적으로 운영되는 청년운동조직이지만 당시에는 신생단체로서 부족한 자원을 기성 단체와의 연대를 통해 메워나가며 성장했다.

## 2. 청년 활동/운동 생태계의 형성: 등장, 성장, 연결 .....

### 1) 청년정책거버넌스의 등장

서울 청년 활동/운동 생태계에, 그리고 청년정책에 ‘박원순 서울시장’을 빼놓고 이야기 할 수 없다. 시민사회 출신의 서울시장은 시민의 시정 참여에 열의를 보이는 한편 당시 언론의 큰 주목을 받던 청년 당사자 운동 주체에 관심을 보였다. 연구의 영역에서 그의 역할을 분석하기란 매우 예민하고 복잡한 일이지만 실제로 많은 참여자와 활동가들은 개인적으로 그를 지지하는지 여부를 떠나 공통적으로 박원순 서울시장이 지금의 ‘청년판’을 가능하게 하는 데 기여했음을 인정한다.

하지만 이러한 우호적인 정치적 기회구조 이전에는 청년 당사자 운동의 성장과 이로 인한 청년 의제의 확산이 있었고 이후에도 서울시 덕분에 모든 것이 가능했다고 보기보다는 청년 활동/운동이 이러한 우호적 정치적 기회구조를 어떻게 전략적으로 활용하였는지를 분석하는 것이 앞으로를 위해 더 유효한 통찰을 제공해줄 것이다.

박원순 서울시장은 당선 전후로 청년유니온과 민달팽이 유니온을 만났고 노동과 주거 분야에서 각각 정책협약식을 맺기도 했다. 청년유니온은 이 면담을 계기로 법내 노조가 되는 돌파구를 찾았고,<sup>5</sup> 2012년 준비과정을 거쳐

---

5 당시 청년유니온은 노동조합 신고가 계속해서 반려되고 있던 시점이었다. 구직자가 조합원에 포함되어 있다는 이유 때문이었다. 김영경 당시 청년유니온 위원장과의 면담에서 박원순 서울시장은 “노조 설립 문제도 법률가들과 함께 검토해보자고” 언급하며 청년유니온이 법내 노조가 되는 데 긍정적 의견을 내비쳤고, 결국 청년유니온은 서울시(2012년 2월)를 시

2013년 1월, ‘서울청년유니온-서울시 일자리정책협약’을 발표하기도 했다. 민달팽이 유니온의 경우에도 마찬가지로 박원순 서울시장이 재보궐 선거 후보 시절부터 연계하기 시작했고, 이 연계는 민달팽이 유니온이 협동조합에서 시민단체로 확장되는 계기가 되기도 했다(이한술, 2013: 54).

박원순 서울시장의 당선 이후 서울시에서는 다양한 청년정책이 새롭게 등장했다. 가장 먼저, ‘명예부시장 제도’가 시도되었다. 사회 각계에 명예부시장직을 부여하여 각 계층 맞춤형 정책을 제안하도록 하였는데 청년, 장애인, 노인 총 3 계층의 명예부시장 중 청년 명예부시장에 김영경 전 청년유니온 위원장을 임명했다. 김영경 초대 청년 명예부시장은 이후 ‘서울청년암행어사’ 프로젝트를 통해 15명의 청년 암행어사가 청년 당사자들의 현장을 모니터링하게 한 뒤 일자리 뿐만 아니라 주거, 부채 등 다양한 영역의 청년문제에 관련한 논의가 필요함을 서울시에 제안하였다.

운동의 영역에서는 청년 금융문제 해결을 위해 조금득 전 청년유니온 사무국장의 주도로 토닥토닥협동조합이 설립되었다. 토닥토닥협동조합은 청년이 임금체불 진정 과정에서 겪는 금전적 문제 완충지대 역할을 자임하는 한편, 당시 대학 등록금 대출 문제에만 한정되어 있었던 청년의 금융문제를 확장시키고자 노력하였다. 토닥토닥협동조합은 이후 이슈파이팅, 교육, 상담을 전담하는 청년지갑트레이닝센터와 자조모임 성격의 토닥토닥협동조합으로 분리되었다.

한편, 청년에게도 교류를 위한 공간이 필요하다는 주장에 따라 서울시 청

---

작으로 지역단위에서부터 노조 설립 인가를 받으며 2013년 4월 최종적으로 노조설립 신고증을 교부받게 된다.(박기원·엄지원, 2012)

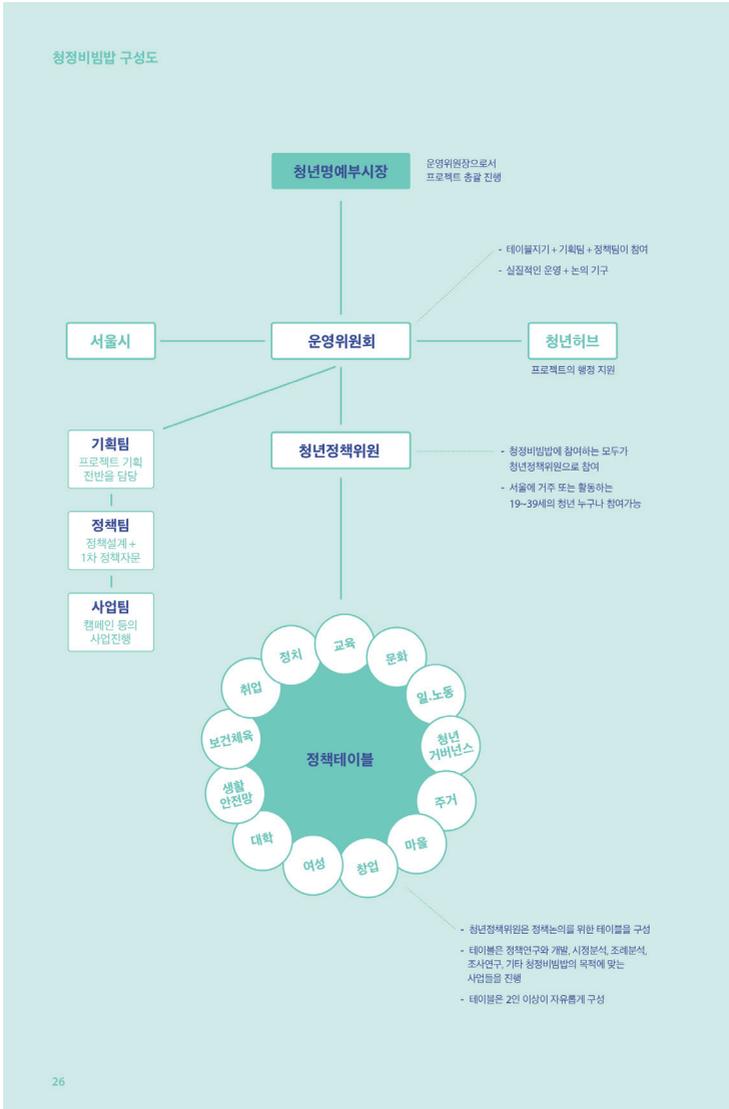
년 일자리 허브(현 청년허브)가 2013년 4월 개관하였다. 서울 청년허브는 현재도 서울시의 주요한 청년 중간지원조직으로 청년참, 청년활, 청년뉴딜 일자리사업 등의 정책을 청년에게 전달하는 역할을 담당하고 있다.

특히, 청년허브의 공간을 활용하여 ‘미담이 사무실’이라는 청년 협업공간이 세워지며 청년단체들이 한 데 모이게 되었다. 미담이 사무실은 각자의 사무공간이 개별적으로 존재하면서도 회의실과 휴게공간 등을 공유할 수 있었으며, 청년허브는 미담이 사무실 공고에서 입주단체에 “서로 다른 단체의 활동들을 들여다보고 서로를 살려나가는 공동 활동을 해야하는 의무”가 있음을 분명히 하였다. 이 공간은 자원이 부족한 청년 활동/운동 조직에게 사무실 임대료 문제를 단기간이나마 해소함으로써 안정적인 기반을 마련하는 데 도움이 되었으며 청년단체들을 서로 연결하는 역할을 했다.

이후, 이 공간에 입주한 단체들을 중심으로 서울청정넷이 시작되었다(〈그림 5-2〉). 청년유니온, 민달팽이유니온, 토닥토닥협동조합, 마포는 대학, 복지국가청년네트워크 등의 청년 활동/운동 단체들은 청년정책네트워크의 추진단으로 함께 했다. 1기 서울청정넷의 슬로건은 ‘청(년)정(책)비빔밥’이었는데 이름에서부터 다양한 청년 활동/운동 단체와 활동가들이 모여있음을 암시했다.

서울청정넷은 청년이 문제제기를 넘어서 문제 해결을 위한 정책 생산 과정에도 참여하겠다는 선언이었다. 모집과정에서는 서울시에서 거주하거나 활동하는 만 19세에서 39세 청년과 함께 청년단체도 모집하여 새로운 청년 활동/운동 주체로 연대의 범위를 확장하였다. 총 249명의 청년정책위원이 모집되었고 일·노동, 주거, 생활안정망 등의 분과 테이블을 직접 자유롭게 결정하였다. 이후 박원순 서울시장에게 직접 정책제안을 전달하는 ‘청책

〈그림 5-2〉 서울청정넷 초기 구성도



자료: 서울청년정책네트워크, 2013

토론회’를 열어 20개의 정책을 제안하였다. 현재의 규모와 깊이 비하면 매우 초기적인 단계였지만 당시 서울청년정책네트워크의 ‘청정비빔밥’과 ‘청책토론회’는 청년의 정책제안에 서울시가 공식적으로 답변해야 의무를 지운 최초의 사례였다(서울청년정책네트워크, 2013)

뿐만 아니라 서울청년정책네트워크는 서울시 청년정책의 질적 전환을 추동했다. 청년정책을 만들기 위해 모인 청년들은 기존의 청년정책이 일자리 분야의 단기적 고용률 상승에만 집중해왔던 것을 비판하고, 일자리를 포함하여 다양한 사회 문제를 최전선에서 경험하는 청년세대의 “실존을 보장하는 것”에 우선 순위를 둘 것을 요구하였다(류연미, 2018). 이러한 방향으로 청년정책을 발전시켜나갈 때 가장 필요한 것은 청년의 참여였다.

## V. 청년 활동/운동 조직 생태계 분석: 2010~2019년

### 2. 청년 활동/운동 생태계의 형성: 등장, 성장, 연결

#### 2) 주체의 성장, 청년정책거버넌스의 변화

그러나 정책을 제안하는 것을 넘어서 그 제안을 놓고 부처와 협의하는 과정은 쉽지는 않았다. 청년이 직접 정책을 디자인해 제안한다는 발상은 굉장히 이상적으로 들리지만, 실제 정책은 그 필요성에 비례해 결정되는 것이 아니기 때문에 훨씬 더 복잡한 고민이 필요했다. 가장 크게 부딪혔던 장벽은 청년의 참여를 보장하는 법적 근거가 없다는 점이었다. 이 때문에 청년정책 네트워크의 논의를 거쳐 완성된 정책 제안이 실제로는 법적 근거가 없다는 이유로 단순한 제언에 그치는 경우가 많았다. 이 경험을 바탕으로 이후 서울 청정넷에서는 정책의 법 근거를 마련하기 위해 조례 제정을 위한 움직임을 시작하게 된다.

이를 계기로 2013년 초에 제정되었던 청년 일자리 기본 조례의 범위를 청년의 삶 전반으로 확장한 청년 기본조례가 2015년 초, 제정되었다. 서울 청년허브를 중심으로 청년 활동/운동 조직은 공청회 참여 등을 통해 조례 제정에 의견을 보태고 힘을 실었다. 2014년 제정된 청년 기본조례에서는 이 조례가 “정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 서울특별시 청년의 능동적인 사회참여 기회를 보장하고, 자립기반 형성을 통해 청년의 권익증진과 발전에 기여”하기 위한 목적임을 분명히 하였다. 또한, 청년정책을 전담하는 청년정책팀과 청년지원팀이 서울시에 신설되었다.

이러한 제도적 변화를 기반으로 2015년에는 처음으로 ‘서울청년의회’가 개최되었다. 이 시기에 서울청정넷은 ‘청년’의 의미를 다시 세우는 데 초점

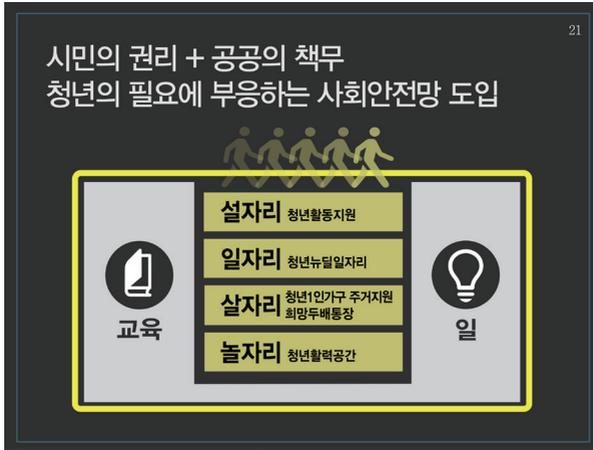
을 맞췄다. 2010년부터의 청년 활동/운동과 2013년의 서울청정넷을 통해 청년이 사회문제의 대상만이 아니라 문제 해결을 위한 목소리를 내는 주체가 되었다면 2015년 서울청정넷에서는 시민의 일원으로서 ‘청년’에 주목했다.

“청년은 시민이다. ... ‘청년’에 대한 손쉬운 이름 붙이기에 맞서, 청년도 그저 시민의 한 사람이라는 당연한 사실을 다시 확인한다. ... ‘청년’이란 ‘사회적 주체로 나아가는 시민’의 다른 이름이다. 이것은 청년이 ‘미완의 시민’이나 ‘성숙하지 못한 시민’이라는 의미가 아니다. 모든 사람은 ‘시민’이라는 동등한 지위를 가진다. 청년은 헌법이 보호하는 시민의 기본 권리를 기초로 삼아 사회적 주체가 된다.

...지금까지 청년의 목소리는 자신의 고통을 호소하는 외침 혹은 사회의 관심과 동정을 원하는 부탁으로 해석되었다. 그러나 우리는 청년의 다양한 바람들 끝에 인간의 존엄성이 인정되는 사회, 시민의 기본 권리가 있는 그대로 보장되는 사회를 요구한다. 지금 청년의 목소리는 새로운 사회를 향한 ‘권리의 주장’이다.” (서울 청년의회, 2015. 강조는 연구자)

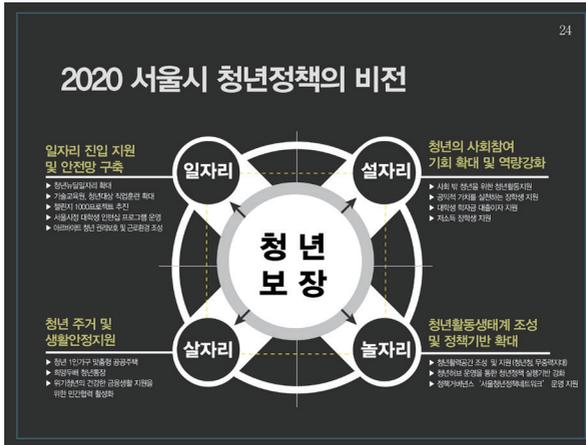
이 선언문은 ‘청년’을 뭉뚱그려 붙잡힌 그룹으로 묶어내는 시선을 거부하고, 청년 또한 시민의 일원으로서 권리를 보장받아야 한다고 주장한다. 여기에서 청년정책의 위치는 학업과 노동 사이 이행기에 제도권 밖으로 밀려난 청년들이 존재하는 곳에 있다(〈그림 5-3〉). 이들을 개인이나 가족의 책임으로 몰지 않고 시민으로서의 권리를 보장받게 하는 것이 청년정책의 방향으로 설정되었다(김민수, 2018). 이러한 논의와 새로운 법적 근거를 기반으로 ‘2020 서울형 청년보장’이 발표되었다.

〈그림 5-3〉 서울시 청년정책 2020 기본계획 포지셔닝



자료: 서울시, 2015

〈그림 5-4〉 2020 서울시 청년정책 비전



자료: 서울시, 2015

보다 구체적으로 <2020 청년정책 비전>을 살펴보면, 일자리, 살자리, 놀 자리, 설자리 네 영역으로 구성되어 있고 이 영역은 크게는 두 가지 갈래로 나뉘어진다(<그림 5-4>). 첫번째는 청년이 겪는 사회문제에 공공정책을 통해 개입하는 방향으로서 일자리 진입 지원 및 안전망 구축(일자리)과 청년 주거 및 생활안정지원(살자리)이다. 두 번째 갈래는 청년활동 생태계를 조성함으로써 보다 많은 청년을 청년정책과 만나게 하고(놀자리), 사회참여 기회를 확대함으로써 활동 역량을 강화하는(설자리) 방향이다.

서울 청년 기본조례와 2020 서울시 청년정책 비전을 통해 서울시에서는 청년정책의 범주를 일자리 영역에서 보다 보편적인 범주로 확대하고 청년정책거버넌스를 제도적으로 뒷받침 하고자 했다.

V. 청년 활동/운동 조직 생태계 분석: 2010~2019년

2. 청년 활동/운동 생태계의 형성: 등장, 성장, 연결

3) 주체의 성장, 청년정책거버넌스의 변화

2015년 청년 활동/운동 연결망 그림은 위에서 살펴본 청년 활동/운동의 주체의 확장을 반영한다. 2011년 8건에 불과했던 공동참여 이벤트(<그림 5-5>)가 93건으로 눈에 띄게 증가했다.

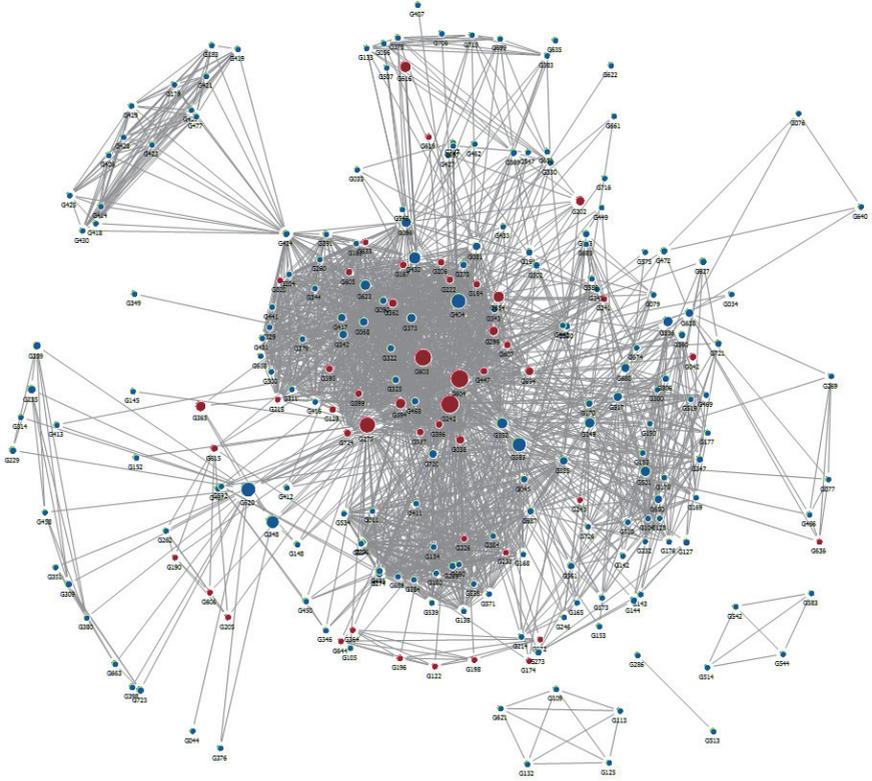
보다 구체적으로 살펴보기 위해 2015년 청년 활동/운동 연결망에 포함된 단체 혹은 개인 중 5회 이상 공동 참여 이벤트에 참석한 경우를 <표 5-1>로 정리하였고, 3회 이상 참여한 경우를 <그림 5-6>로 재구성하였다. 추가적으로 2015, 2019년의 상위 노드 연결망 그림에서는 연결중심성<sup>6</sup>을 기준으로 노드의 음영을 다르게 설정했다.

---

6 사회연결망 분석에서는 각각의 행위자가 전체 연결망 안에서 얼마나 중요한 역할을 수행하고 있는지 파악하기 위해 다양한 ‘중심성(centrality)’ 개념을 사용한다. 그중 가장 대표적인 중심성 개념인 연결중심성(degree centrality)은 한 노드에 연결되어 있는 연결선의 개수로 결정된다.

연결중심성(degree centrality) =  $\frac{d(n_i)}{g-1}$  ( $g$ : 전체 단체 수,  $d(n_i)$ : 노드  $n_i$ 에 연결된 선의 수)

〈그림 5-5〉 2015년 청년 활동/운동 연결망 (전체)



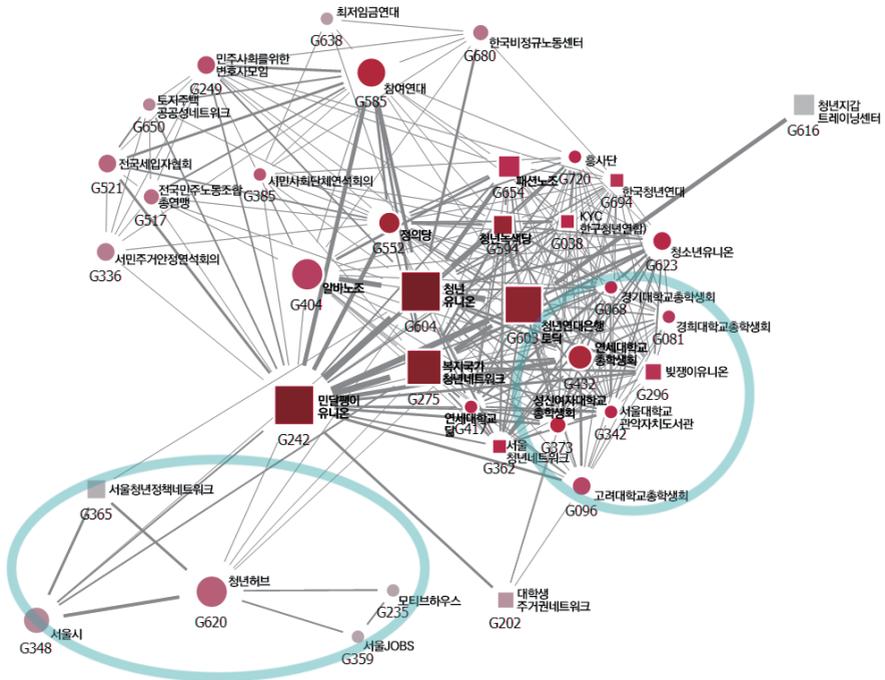
- 청년 활동/운동 단체
- 기타(시민사회단체, 정당, 지자체 등)

〈표 5-1〉 2015년 청년 활동/운동 연결망 내 주요 행위자(노드)

ID	조직명	의제	단체 특성	참여 이벤트	연결된 단체	연결 중심성
G604	청년유니온	노동	청년	31	132	0.033
G242	민달팽이유니온	주거	청년	31	121	0.032
G603	청년연대은행토닥	금융	청년	21	76	0.030
G275	복지국가청년네트워크	복지	청년	18	101	0.039
G404	알바노조	노동		15	61	0.019
G620	청년허브	청년일반	중간지원 조직	15	22	0.010
G585	참여연대	일반	기존시민 사회단체	13	72	0.032
G348	서울시		지방자치 단체	10	7	0.005
G432	연세대학교 총학생회		학생회	9	68	0.055
G552	정의당		정당	7	82	0.072
G654	패션노조	노동	청년	7	46	0.045
G616	청년지갑트레이닝센터	금융	청년	7	1	0.001
G594	청년녹색당		청년	5	86	0.103
G623	청소년유니온	노동	청년	5	57	0.077
G96	고려대학교 총학생회		학생회	5	45	0.038
G249	민주사회를 위한 변호사모임	일반	기존시민 사회단체	5	40	0.032
G521	전국세입자협회	주거		5	21	0.023
G365	서울청년정책네트워크	청년일반	청년	5	4	0.004

〈표 5-1〉과 〈그림 5-6〉를 보면, ‘청년판’ 초기에 등장한 청년 활동/운동 조직이 중심부에 자리잡고 있는 것이 가장 먼저 눈에 띈다. 청년유니온과 민달팽이 유니온은 총 31건의 공동 이벤트에 참여했고 이 이벤트를 통해 연결된 단체는 청년유니온이 약간 더 많았다. 청년연대은행 토닥(구, 토닥토닥협동조합), 복지국가 청년네트워크가 뒤를 이었다.

<그림 5-6> 2015년 청년 활동/운동 연결망 (상위 노드)



- 청년 활동/운동 단체
- 기타(시민사회단체, 정당, 지자체 등)

서울시(G348)와 서울시의 중간지원조직인 서울시 청년허브(G620) 또한 청년 활동/운동 조직들과 긴밀히 연결되어 있는 것으로 나타났다. 이들은 대부분의 단체와 연결되어 있기보다는 주요 청년 활동/운동 조직과 연결되어 있는 것으로 나타났다. 서울시와 서울시 청년허브가 주최하는 프로그램에는 다양한 청년 활동가, 청년 활동/운동 조직이 참여하지만(예를 들어 서울청정넷), 이 연구에서는 공동으로 주최한 경우만 자료로 수집했기 때문에 서울시 주최의 청년 이벤트에 어떤 단체들이 참여했는지까지 파악하기는 어렵다. 다만, 이러한 방법적 특성을 고려하면 청년유니온, 민달팽이 유니온, 토닥, 복지국가 청년네트워크 등이 서울시 청년정책거버넌스의 참여자일 뿐만 아니라 서울시 청년정책의 주요 파트너 위치에 있음을 확인할 수 있다.

더하여, 참여연대(G585), 민주사회를 위한 변호사모임(이후 민변, G249) 등, 기존 시민사회단체 역시 청년 활동/운동 조직들의 주요 파트너임이 확인되었다. 이와 반대로 2011년에서 주요 행위자로 등장했던 민주노총(G517)을 비롯한 기존 노동조합은 연결의 정도가 감소하였다. 민주노총의 경우, (청년 활동/운동 단체의 공동 참여 이벤트만 조사해 분석한) 이 연결망 안에서 청년유니온보다 참여연대와 더 긴밀히 연결되어 있었다. 노동조합보다는 사회 전반의 다양한 의제를 다루는 참여연대와 민변 같은 조직과 더 연결되어 있다는 사실은 청년 의제 또한 노동에서 다양한 의제로 확장하였음을 반영한다.

알바노조(G404)의 경우, 패션노조(G654) 등과 함께 청년 노동 의제를 위주로 결합되어 있었다. 알바노조는 참여 이벤트는 많은 데 비해 상대적으로 연결중심성은 낮았다. 이는 한정적 수의 조직과 반복적으로 공동 참여 이벤트에 참여했거나 한정적 이슈와 관련한 이벤트에만 참여하며 연대를 구성

했다는 의미이다. (<그림 5-6>에서 낮은 농도를 통해 확인할 수 있다.) 패션 노조는 청년유니온이 2014~2015년 당시 주요 의제로 삼았던 패션계 열정페이 문제 고발 과정에서 당사자들을 조직화하며 노동조합으로 설립되었다. 당시 이 운동을 알바노조와 함께 하면서 연결된 것으로 보인다.

이후에 살펴볼 2019년의 연결망과 비교해 특이한 점은 대학의 총학생회가 높은 정도로 결합되어 있다는 점이다. 이는 민달팽이 유니온을 중심으로 한 대학생 주거권 네트워크(G202)의 영향도 있지만 무엇보다 많은 청년 활동가에게 영향을 미친 ‘세월호 사건’이 결정적이었다. 2015년 4월 세월호 1주기를 추모하기 위한 각종 연대에 청년 활동/운동 조직과 각 대학의 학생회가 함께하면서 높은 연결중심성을 보였다. 그러나 2019년 연결망과 비교할 때 이들이 지속적으로 연대하거나 ‘청년판’ 안으로 진입하지는 않은 것으로 보인다.

### 3. 청년 활동/운동 생태계의 질적, 양적 확장 .....

#### 1) 정책 범주의 확장: 청년을 위한 정책에서 청년이 결정하는 정책으로

2015년의 서울청정넷이 “내 삶의 변화를 고민하는 바람”을 담아 “서울을 넘어 사회에 전달”(서울청년정책네트워크, 2015: 107) 함으로써, “사회의 구성원으로서 응당히 묻고 제안해 볼 수 있는 권리를 경험할 수 있게 하는 통로”(서울청년정책네트워크, 2015: 8) 였다면, 2016년부터는 청년정책으로 여겨지지 않았던 주제(자전거, 미세먼지, 장애 등)가 본격적으로 서울청정넷의 범주 안으로 들어왔다.

이러한 의제 범위의 확장은 2018년 서울청정넷과 서울청년의회 (슬로건: 다른 차원을 여는 이야기)에서 가장 선명하게 드러난다.

“지난 30년을 지탱해온 정치체제와 경제체질이 일막을 내렸습니다.  
...전환의 시대, 청년들은 변화하는 사회 시스템의 원형질을 가장 첨단에서 경험하고 소화하고 있습니다.

...청년들은 말합니다. “변화가 아니라 진화가 필요합니다.” 청년정책은 청년만을 위한 정책이 아닙니다. 힘든 청년들에게 시혜를 베풀어달라는 부탁은 더더욱 아닙니다. 청년으로부터 시작하지만 청년에 국한되지 않는 새로운 사회적 전망을 구축하는 작업. 한국사회 개혁의 다른 이름 바로 청년정책입니다. (서울청년정책네트워크, 2018: 107. 강조는 연구자)”

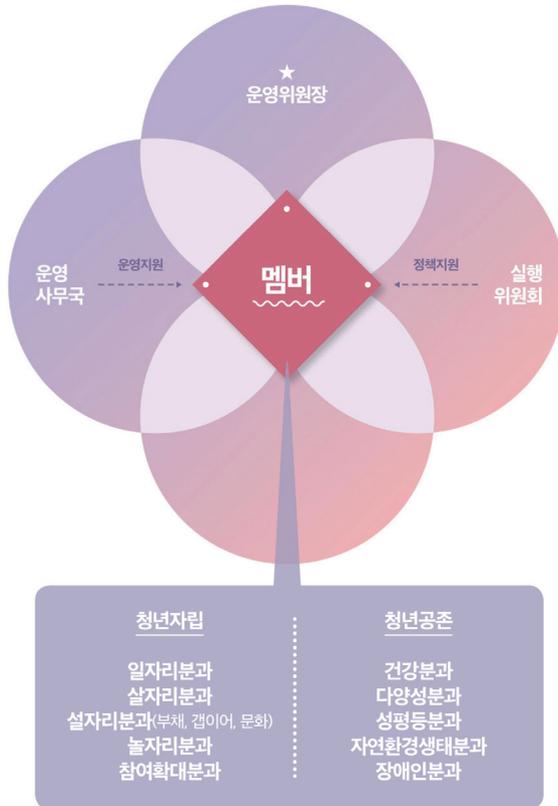
위의 기초연설에서 당시 서울청정넷의 운영위원장 차해영은 서울청정넷

이 제안한 다양한 청년정책이 실현되고 실효를 거두고 있지만, 지금까지의 청년정책으로는 새롭게 등장하고 있는 사회의 가치관과 문화적 감수성을 포괄할 수 없고, 사회에 만연한 불평등 문제를 해결할 수 없다는 점을 지적했다. ‘청년’은 이러한 사회 변화를 누구보다 앞서 경험하고 있으며 이에 따라 청년들이 서울청정넷에서 제안하는 정책이 “새로운 사회적 전망을 구축하는” 작업이 되어야 한다고 주장하였다.

이러한 기초를 반영하여 2018년의 서울청정넷은 청년이 겪는 사회문제 해결을 위한 ‘자립’과 청년이 원하는 사회를 만들어나가기 위한 정책을 제안하는 ‘공존’의 영역으로 정책분야를 나누어 진행했다. ‘청년자립’에서는 2020 서울시 청년정책 비전의 네 방향(일자리, 살자리, 설자리, 놀자리)에 맞춘 분과와 ‘참여확대’ 분과로 구성되었고, ‘청년공존’에서는 참여자가 직접 결정한 다섯 가지 가치 규범을 기반으로 ‘자연환경’, ‘다양성’, ‘장애인’, ‘성평등’, ‘건강’ 분과를 구성하였다(<그림 5-7>).

이러한 분과 구성의 변화가 어느날 한 순간에 이루어진 것은 아니다. 2010년대 초반, 청년문제를 해결하기 위해 청년이 직접 제안한 정책이 필요하다고 주장하는 청년들이 모였다. 이후 이들은 문제적 정책 대상으로서 청년을 위한 시혜적 지원을 요청하는 것이 아님을 분명히 하고, 시민의 일원으로서 당연한 권리를 요구하였다. 이 과정에서 청년정책은 시민으로서 청년의 권리를 보장하기 위한 정책이 되었다. 이후 ‘시민으로서 청년’이 의미하는 바를 고민하던 이들은 청년을 사회의 변화와 사회문제를 최전선에서 경험하는 특징이 있음을 발견하게 되었다. 다양한 존재가 공존하며 살아가는 것, 사회를 지속가능하게 하는 방법에 관한 논의는 ‘미래 세대’로서 청년에게 가장 중요한 문제였다.

〈그림 5-7〉 2018년 서울청정넷 조직도



자료: 서울청년정책네트워크, 2018

## V. 청년 활동/운동 조직 생태계 분석: 2010~2019년

### 3. 청년 활동/운동 생태계의 질적, 양적 확장

#### 2) 청년 활동/운동 지역의 확장<sup>7</sup>

이 시기 청년 활동/운동은 이슈 뿐만 아니라 지역적으로도 확장되는 모습을 보였다. 이전까지 서울을 중심으로 고민하고 시도되었던 정책들이 전국으로 확산되었고(정확히는 2015년 12월부터 각 지자체별 청년기본조례가 제정되기 시작했다.), 운동의 주체들도 서로 연결되기 시작했다.

가장 결정적인 계기는 2016년 서울시의 청년수당이 보건복지부에 의해 무산될 위기에 놓였을 당시였다. 2015년 서울시 청년주간과 서울시 청년기본조례 제정 1주년 토론회에서 서로 만나게 된 전국의 청년활동가들은 ‘어쩌다 모임(전국청년정책네트워크의 전신)’을 결성했고, 서울시의 청년수당이 새로운 청년정책의 시도라는 점에서 전국적 수준에서 대응이 이루어져야 한다는 데 뜻을 모았다. 이들은 이후 공동 기자회견 등 청년수당을 지키기 위한 운동에 동참하는 한편 전국청년활동가 워크숍, 청년정책 관련 토론회, 컨퍼런스 등을 통해 서울시 청년정책의 도입과정을 공부하고 지역에 도입하기 위한 활동을 이어나갔다.

이 모임은 2017년 4월 ‘전국청년정책네트워크’라는 이름으로 공식 출범한다. 전국청년정책네트워크는 전국의 청년 활동가들의 지역교류, 상호 교육 및 연구, 청년정책 수립 및 개선 등을 위해 힘쓰고 있으며, 최근에는 지방자치단체별로 흩어져있는 ‘청년기본조례’의 한계를 극복하기 위해 전국 수준

---

7 이 부분은 연구자가 직접 개입하거나 관찰, 기록한 바가 없어, 청년유니온의 내부 자료와 2015년, 2016년 서울청정넷의 결과자료집을 참고하였다. 자세한 내용을 위해서는 서울청정넷의 결과자료집을 참고하면 된다.

의 ‘청년기본법’을 제정하기 위한 운동을 벌이고 있다.

전국청년정책네트워크를 통해 그동안 각자의 지역에서 활동해 오던 청년 활동/운동의 주체들이 서로의 존재를 확인하고 지역별로 연대체를 꾸리게 된 것도 특기할만한 점이다.

서울에서 전국으로 확장된 것과 별도로 서울 내에서도 자치구로의 확산이 진행되었다. 2016년부터 논의되기 시작한 자치구 모델은 2018년에 들어서 본격화되었으며, 2019년 청년자치정부의 이름으로 새롭게 출발한 서울청정넷은 500억의 시민참여 예산 중 50억원을 자치구숙의형으로 별도 책정하여 자치구별 청년정책을 추진할 계획이다.

## V. 청년 활동/운동 조직 생태계 분석: 2010~2019년

### 3. 청년 활동/운동 생태계의 질적, 양적 확장

#### 3) 청년 활동/운동의 확장

지금까지 살펴본 서울청정넷과 청년 활동/운동의 변화를 연결망 분석을 통해 확인해보았다(〈그림 5-8〉). 분석 결과, 2015년과 마찬가지로 공동참여 이벤트의 수가 급증하였다. 2011년에는 8건, 2015년에는 93건이었던 이벤트 수가 2019년에는 212건으로 두배 이상 증가하였다. 각해의 공동참여 이벤트에 한번이라도 참여한 주체는 2014년 234개에서 2018년 509개로 증가하였다.

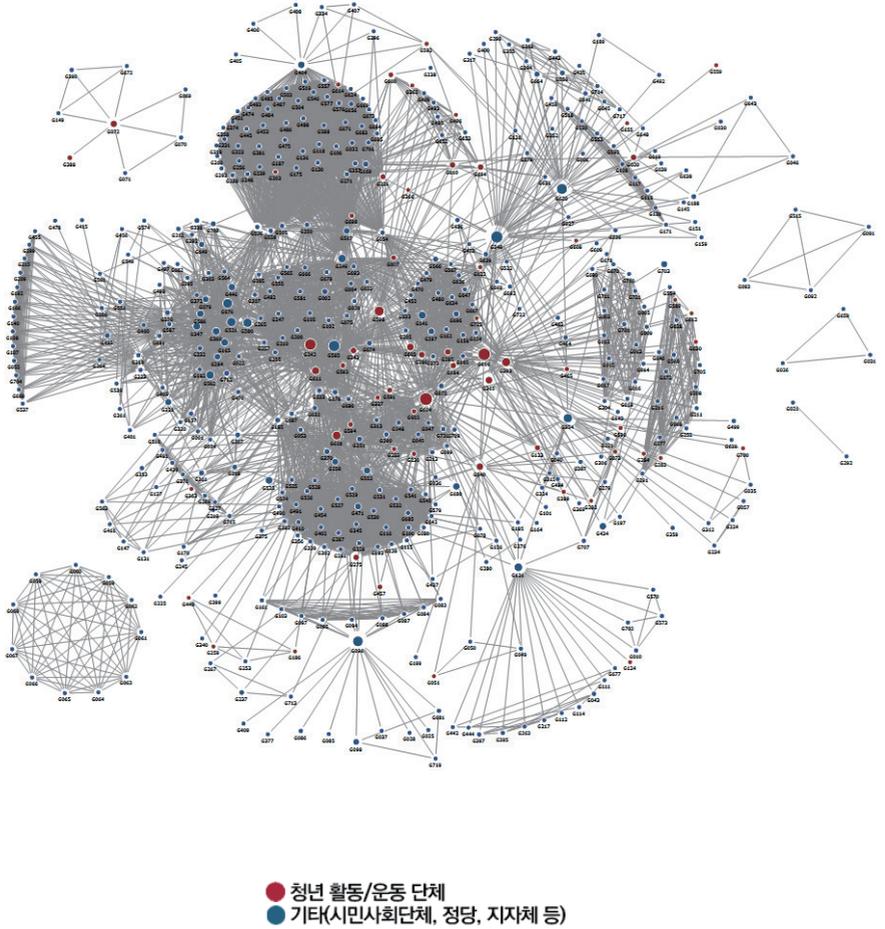
좀더 자세히 살펴보기 위해 참여 이벤트가 3건 이상인 경우(〈그림 5-9〉), 참여 이벤트가 8건 이상인 경우(〈표 5-2〉)를 기준으로 상위 단체를 추려 다시 연결망을 구성해보았다. 3건 이상의 공동행동에 참여한 단체는 2015년 36개에서 2019년 81개로 증가하였다. 지난 시기 연결망 그림과 마찬가지로 청년유니온이 중심적 위치에 있고 청년지갑트레이닝센터, 민달팽이유니온이 뒤를 이었다. 청년유니온과 청년지갑트레이닝센터는 각각 37건, 34건의 공동 참여 이벤트에 참여했지만, 연결된 단체는 청년유니온이 훨씬 많았다(청년유니온 132건, 청년지갑트레이닝센터 89건)

특히 청년유니온의 경우, 다양한 의제로 다양한 조직과 연결되어 있을 뿐 아니라 청년지갑트레이닝센터, 민달팽이 유니온 등의 주요 청년운동조직을 연결하고 있었다. 청년유니온의 매개중심성은<sup>8</sup> 0.22으로 참여 이벤트 수와

---

8 각각의 단체 사이에 징검다리 역할을 할수록 높아지는 매개중심성(betweenness centrality)은 각각의 개체가 연결되는 최단 경로에 해당 노드가 있을 가능성을 수치화한 것이다.

〈그림 5-8〉 2019년 청년 활동/운동 연결망 (전체)



$$\frac{\sum_{j < k} g_{jk}(n_i) / g_{jk}}{[(g-1)(g-2)/2]}$$

$g$  : 전체 단체 수  
 $g_{jk}$  : 단체  $j$  와 단체  $k$  를 연결하는 최단 경로의 개수  
 $g_{jk}(n_i)$  : 단체  $j$  와 단체  $k$  를 연결하는 최단 경로 중 단체  $i$  를 경유하는 경로의 수

연결중심성이 비슷한 수준인 청년지갑트레이닝센터(0.13), 민달팽이 유니온(0.11)보다 두배 가까이 높았다. 2015년의 경우 청년유니온이 0.24, 민달팽이 유니온이 0.16, 복지국가청년네트워크가 0.12로 2019년만큼 큰 차이를 보이지 않았음을 고려해보면, 청년 활동/운동 생태계 내에서 청년유니온의 위치가 변화하였음을 확인할 수 있다. 청년유니온은 이제 단순히 가장 많은 공동참여 이벤트에 참여하는 조직일 뿐만 아니라 2010년대 초반 설립된 주요 청년운동조직 사이를 연결해줌으로써 확장된 청년 활동/운동 생태계의 새롭고 다양한 조직을 서로 연결해주는 역할까지 하게 되었다.

〈표 5-2〉 2019년 청년 활동/운동 연결망 내 주요 행위자(노드)

ID	조직명	의제	단체 특성	참여 이벤트	연결된 단체	연결 중심성
G604	청년유니온	노동	청년	37	132	0.011
G616	청년지갑 트레이닝센터	금융	청년	34	89	0.009
G348	서울시		지방자치 단체	33	89	0.004
G242	민달팽이유니온	주거	청년	28	93	0.015
G585	참여연대	일반	기존시민 사회단체	22	124	0.021
G620	청년허브	청년일반	중간지원 조직	20	31	0.005
G96	고려대학교 총학생회		학생회	16	21	0.004
G598	청년민중당		정당조직	14	47	0.009
G676	한국도시연구소			13	51	0.022
G393	심오한연구소		청년	12	61	0.011

ID	조직명	의제	단체 특성	참여 이벤트	연결된 단체	연결 중심성
G521	전국세입자협회	주거		12	48	0.023
G580	집걱정없는세상	주거		12	48	0.023
G354	서울시청년활동 지원센터	청년일반	중간지원 조직	12	22	0.003
G618	청년참여연대	청년일반	청년	11	42	0.009
G249	민주사회를위한 변호사모임	일반	기존 시민 사회단체	10	142	0.032
G562	주거권네트워크	주거		10	38	0.015
G121	광주청년센터 THE숲	청년일반	중간지원 조직	10	22	0.005
G611	청년정당우리미래		정당조직	9	53	0.013
G141	금융정의연대	금융		9	37	0.014
G360	서울주거복지센터 협회	주거		8	43	0.021
G165	나눔과미래			8	40	0.02
G347	서울세입자협회	주거		8	37	0.02
G603	청년연대은행토닥	금융	청년	8	36	0.013
G540	전국청년정책 네트워크	청년일반	청년	8	24	0.005
G365	서울청년정책 네트워크	청년일반	청년	8	16	0.003
G523	전국여성노동조합	노동	노동조합	8	7	0.003

2015년과 비교해 볼 때 2015년에는 특별한 영역 구분 없이 주요한 청년 활동/운동 단체를 중심으로 네트워크가 구성되어 있던 것에 비해, 2019년의 연결망에서는 주체의 특성별로 특정한 영역을 형성하고 있었다.

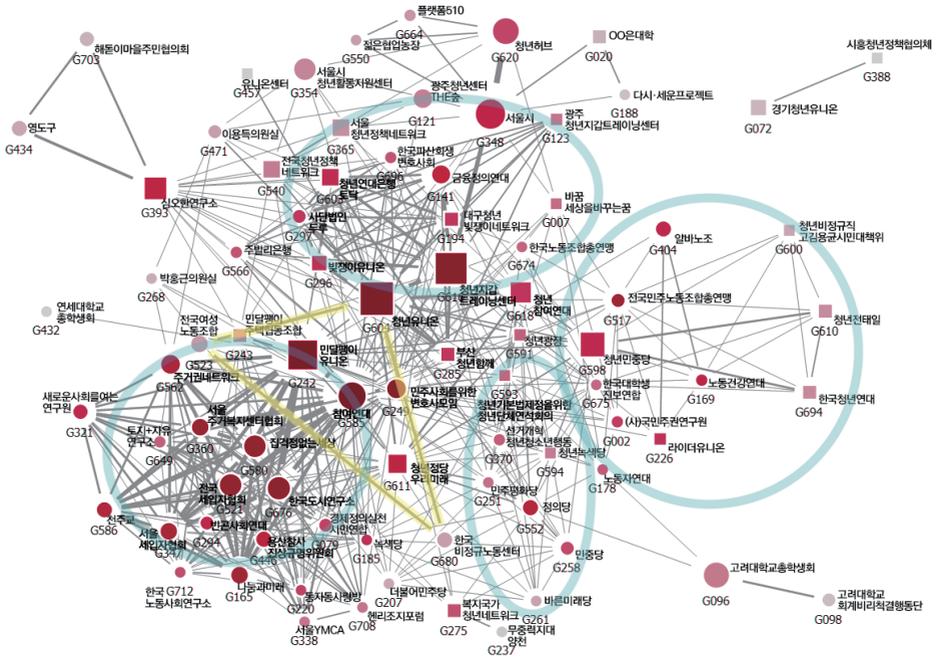
이를 의제별로 살펴보면, 금융영역에서 공동참여이벤트가 더 빈번했지만, 의제를 놓고 보면 주거영역에서의 공동참여 연결망이 더 밀도 높았다(<그림 5-9>에서 주거 영역의 연결선이 가장 두껍다.). 이는 주거영역에서도 독자적인 네트워크가 활성화 되어있을 가능성을 암시한다. 이 영역에는 민달팽이 유니온을 비롯해 주거권 네트워크, 집걱정 없는 세상, 비서울세입자협의회 등 다양한 관련 단체가 활동하고 있었고, 여기에 새로운 사회를 위한 연구원과 천주교, 기존 시민사회단체인 경실련과 참여연대, 민주사회를 위한 변호사 모임이 결합해 있었다. 금융 의제에서는 금융정의연대, 토닥, 파산희생, 대구 청년 빚쟁이 등이 연대하고 있었다.

노동의제에서는 양대 노총과 알바노조, 라이더유니온, 노동자 연대 등이 연대를 형성하고 있었지만, 주거와 금융만큼 촘촘한 연대 관계는 발견되지 않았다. 그보다는 가장 규모 있는 청년운동 조직으로서 민달팽이 유니온, 청년지갑트레이닝센터 등 중심적인 청년단체들과의 연대가 더 활발했다. 민주노총과 한국노총은 여전히 활발한 연대체였으나 운동의 초기와 비교하면 그 중요도가 감소하였다.

다만, 노동과 관련해 청년유니온은 여성노조와 비정규노동센터 간 긴밀한 연대체가 형성되어 있었다. 이 삼단위 연대는 대표적인 미조직 노동자 그룹인 청년, 여성, 비정규직 노동자를 위한 노동운동 조직이다. 이들은 최저임금 운동을 함께하며 연대하기 시작했고, 2018년 11월부터 2019년까지는 경제사회노동위원회 사회계층대표로 함께하기도 했다.

이러한 연결망 특성은 청년 활동/운동 생태계에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있는 청년유니온이 한편으로는 (노동 의제에만 한정되어 있는

〈그림 5-9〉 2019년 청년 활동/운동 연결망 (상위 노드)



■ 청년 활동/운동 단체  
● 기타(시민사회단체, 정당, 지자체 등)

것이 아니라) 청년 활동/운동 조직과 활발하게 연대하고 있음을 보여주는 동시에, 2011년의 연결망 그림에서 보았던 전통적 노동조합과는 연결이 줄고 불안정 노동자를 대변하는 그룹과 긴밀한 연대를 형성하고 있음을 보여준다.<sup>9</sup>

마지막으로 2015년까지 청년 활동/운동 조직 연결망에서 주요한 위치를 참여했던 단체 중 복지국가청년네트워크(G275)와 OO은 대학(G20)은 이벤트 참여 정도와 중심성이 감소하여 2015년에 비해 주변부로 이동했다. 새롭게 등장한 단체로는 청년참여연대, 청년광장, 바꿈 등이 있었다.

청년 활동/운동의 전국화 현상 또한 발견되었다. 대표적으로 전국청년정책네트워크(G540, 연결중심성 0.005)와 경기 청년유니온(G72, 연결중심성 0.003), 부산의 심오한 연구소(G393, 0.011), 시흥청년정책협의회(G388, 연결중심성 0.001), 부산 청년함께(G285, 연결중심성 0.018) 등의 단체가 상위노드 연결망에 새롭게 등장하였다.

서울시를 포함해 가장 활발하게 청년 활동/운동이 이루어지고 있는 지역의 경우 지방자치단체가 연결망에 포함되기도 했는데 대표적으로 경기도, 시흥시, 광주광역시, 부산광역시, 전주시 등이 있었다.

전국화와 동시에 서울시에서는 마포구(마포청년들 □□□), 은평구(은평상상, 은평청년워킹그룹) 등의 자치구를 거점으로 한 새로운 주체들이 등장하였다.

---

9 청년유니온이 노동운동조직 보다 청년운동조직과 더 활발히 연대하고 있다고 해서 청년유니온이 노동 의제에 소홀하고 청년 의제에 집중하고 있다고 해석할 수는 없다. 노동 의제는 청년판에서 가장 중요한 의제 중 하나로 각 조직이 의제와 상관없이 함께 연대하고 있으며, 청년유니온이 청년의 노동문제에 관련한 공동행동을 추진할 때 전통적 노동운동조직 청년 활동/운동 조직과의 연대를 더 우선시 한다고 보는 것이 더 적절하다.

청년운동의 의제 확장, 지리적 확장을 더 자세히 살펴보기 위해 청년단체로만 구성된 연결망 그림을 확인해보았다(〈그림 5-10〉, 〈그림 5-11〉). 이때 청년단체의 기준은 단체 명에 ‘청년’을 포함하고 있거나, 단체 소개에 ‘청년’이 포함되는 경우, 활동보고에 ‘청년’이 빈번히 등장하는 경우를 모두 포괄한다. 2015년은 총 47개의 단체가 2019년에는 총 60개의 단체가 공동행동 연결망에 등장했는데, 연속으로 등장한 단체는 15개에 불과했다. 2015년과 2019년에 모두 등장한 단체들은 대부분 명확한 의제를 갖고 청년운동 내에서 중심적 위치를 차지하는 활동/운동 조직(청년유니온, 민달팽이 유니온, 청년지갑트레이닝센터 등)이었다.

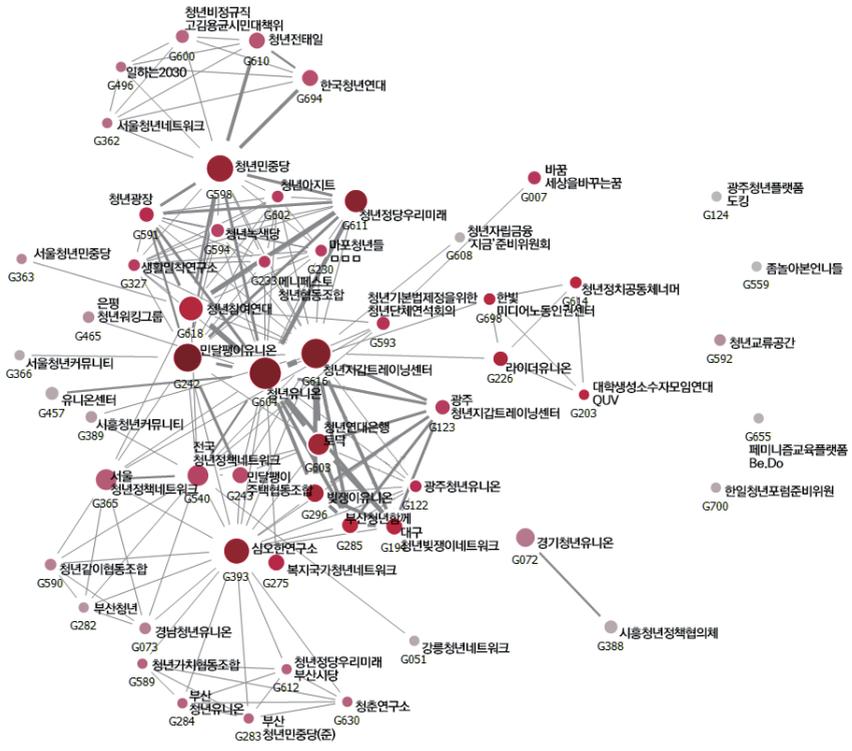
2015년에만 참여한 단체 중 13개 단체는 최저임금 대폭인상을 위한 청년학생단체연석회의에 일원으로 네트워크에 유입되었는데, 사실상 이들은 지역을 기반으로 예전부터 존재했던 지역 젊은이들의 자조모임이 대부분이다(〈표 5-3〉의 ‘OO청년회’). 따라서 엄밀히 따지면 이들을 이 연구에서 정의하는 세대단위로서의 ‘청년’ 활동/운동 조직으로 보기는 어렵다. 그보다는 최저임금 운동 당시 연대자원을 형성하기 위해 단체 이름에 청년이 포함된 단체에 최대한 많이 접촉한 결과 이들과 함께 한 것으로 보이며, 점차 독자적인 영역에서 청년 활동/운동 조직이 생겨나고 활성화되면서 이 그룹과는 더이상 연대하지 않는 것으로 보인다.

2015년의 연결망(〈그림 5-10〉)에 밀집되어 있는 영역이 ‘최저임금 대폭인상을 위한 청년학생단체연석회의’에서 연 기자회견과 캠페인, 두 건의 공동행동인데, 이렇게 밀집되어 있던 연결망의 형태가 2019년(〈그림 5-11〉)에는 좀더 분산된 형태를 띠는 것을 확인할 수 있다. 이제는 의제별, 지역별로 각자의 공동행동을 개최할 수 있게 된 것이다.

지역을 기준으로 살펴보면 서울에서 주로 활동하는 전국단위의 활동/운동 조직들이 먼저 설립되었고, 이후 2015년의 연결망에는 앞선 단체들



〈그림 5-11〉 2019년 청년 활동/운동 조직 간 연결망



의 지역조직(예를 들어, 청년유니온의 지역지부)이 연결망에 포함되기 시작했으며, 2019년부터는 서울 이외의 지역(부산, 대구, 광주, 시흥, 강릉 등)이나 서울시 내의 자치구(마포구, 은평구)를 거점으로 하는 활동/운동 조직이 연결망 안으로 진입하기 시작했다.

한편, 2018년 서울청정넷에서 ‘공존’으로 묶였던 ‘새로운’ 의제들이 청년 활동/운동 조직 연결망에서 새롭게 등장했다. 노동, 주거, 금융, 복지 위주였던 2015년에 비해 2019년에도 이들이 주요 위치를 차지하긴 하지만 성소수자, 페미니즘, 마음건강을 주요 의제로 한 청년 활동/운동 조직이 새롭게 등장하였다. 이들이 이후의 청년 활동/운동 네트워크에서 중심적인 위치를 차지하게 될지는 지속적인 데이터 수집과 분석을 통해 살펴볼 만 한 내용이다.

전국화, 지역화, 자치구 모델, 의제 확장 등을 통해 다양화되면서도 상호 연결되어갔던 청년 활동/운동 조직은 ‘청년기본법제정을 위한 청년단체 연석회의(G618)’라는 대규모 연대 단위를 만들어내기도 했다. 이 조직은 주요 단체로도 등장하고 있지만 사실 연대 그 자체이기도 하다. 비록 국회가 정상화되지 않으며 청년기본법 입법이 늦어지고 있지만, 이제 청년단체만으로도 연대단위를 형성할 수 있다는 상징적인 사례이다. 청년기본법 제정 운동으로 인해 정의당(G552), 민중당(G285), 바른미래당(G261), 민주평화당(G251)을 포함해 대부분의 정당과 정당 내의 다양한 청년조직이 연결망에 포함되었다. 더하여, 정치인 중에서는 노동 의제에

---

10 청년기본법 제정을 위한 청년단체 연석회의에는 전국청년정책네트워크, 청년유니온(서울, 경기, 인천, 대구, 경남, 부산, 광주지부 포함), 심오한연구소, 청년지갑트레이닝센터, 나눔자리문화공동체, 청년광장, 청년참여연대, 민달팽이유니온, (사)청년문화허브, 부산청년들, 수원청미래연구소, 전주 청년들, 아모틱협동조합, 시흥청년아티스트, 청년고리, 서울청년정책네트워크, 제주청년네트워크, 고양청년네트워크파티, 우리미래, 더불어민주당 서울시장청년위원회, 더불어민주당 인천광역시당 대학생위원회, 새민중정당 청년학생본부 등의 조직이 2017년 결성하였으며 간사단체는 청년유니온이 맡고 있다.

〈표 5-3〉 연결망 내 청년 활동/운동 조직

ID	단체 명	의제	지역	2015년		2019년	
				참여 이벤트	연결 단체	참여 이벤트	연결 단체
G604	청년유니온	노동		31	132	37	132
G242	민달팽이 유니온	주거		31	121	28	93
G603	청년연대는행토닥	금융		21	76	8	36
G275	복지국가청년네트워크	복지		18	101	5	46
G654	패션노조	노동		7	46		
G616	청년지갑트레이닝센터	금융		7	1	34	89
G594	청년녹색당			5	86	3	27
G365	서울청년정책네트워크		서울	5	4	8	16
G296	빛쟁이유니온	금융		4	41	6	32
G202	대학생주거권네트워크	주거	수도권	4	10		
G38	KYC(한국청년연합)			3	62		
G362	서울청년네트워크		서울	3	56	1	13
G694	한국청년연대			3	50	1	17
G129	구로청년회		서울 (자치구)	2	37		
G167	나라사랑청년회			2	37		
G184	노원청년회		서울 (자치구)	2	37		
G206	더나은청년회			2	37		
G222	동작청년회		서울 (자치구)	2	37		
G447	우리동네청년회		서울 (자치구)	2	37		
G595	청년다락		제주	2	37		
G596	청년두레			2	37		

ID	단체 명	의제	지역	2015년		2019년	
				참여 이벤트	연결 단체	참여 이벤트	연결 단체
G597	청년렛츠		서울 (자치구)	2	37		
G595	청년보라			2	37		
G605	청년이그나이트			2	37		
G607	청년인트로			2	37		
G724	희망청년회			2	37		
G615	청년좌파			2	8		
G42	POSSE			2	8		
G20	OO은대학	교육		1	31	5	7
G233	메니페스토청년협동조합			1	31	2	23
G218	동네형들			1	31		
G326	새정치청년연대			1	31		
G633	최계바라기획사			1	31		
G241	미용노조	노동		1	12		
G72	경기청년유니온	노동	경기	1	6	7	7
G122	광주청년유니온	노동	광주	1	6	2	41
G196	대구청년유니온	노동	대구	1	6		
G198	대전청년유니온	노동	대전	1	6		
G364	서울청년유니온	노동	서울	1	6		
G644	충북청년유니온	노동	충북	1	6		

ID	단체 명	의제	지역	2015년		2019년	
				참여 이벤트	연결 단체	참여 이벤트	연결 단체
G190	다준다청년정치연구소			1	5		
G205	대한민국청년대학생연합			1	5		
G606	청년이여는미래			1	5		
G636	최저임금대폭인상을위한 청년학생단체연석회의	노동		1	5		
G243	민달팽이주택협동조합	주거		1	3	5	23
G174	노동당 청년학생위원회			1	3		
G619	청년플랜 2.0			1	1		
G598	청년민중당					14	47
G393	심오한연구소		부산			12	61
G618	청년참여연대					11	42
G611	청년정당우리미래					9	53
G540	전국청년정책네트워크					8	24
G194	대구청년빛쟁이네트워크	금융	대구			5	32
G285	부산청년함께		부산			5	32
G610	청년전태일					5	17
G226	라이더유니온	노동				4	62
G591	청년광장					4	62
G123	광주청년지갑트레이닝센터	금융	광주			4	8
G593	청년기본법제정을위한청년단 체연석회의					3	39
G7	(사)바꿈·세상을바꾸는꿈					3	34

ID	단체 명	의제	지역	2015년		2019년	
				참여 이벤트	연결 단체	참여 이벤트	연결 단체
G600	청년비정규직고김용균 시민대책위	노동				3	14
G388	시흥청년정책협의체		시흥			3	1
G457	유니온센터	노동				3	1
G698	한빛미디어노동인권센터	노동				2	63
G614	청년정치공동체너머					2	60
G230	마포청년들□□□□		서울 (자치구)			2	23
G327	생활밀착연구소		서울 (자치구)			2	23
G602	청년아지트					2	23
G73	경남청년유니온	노동	경남			2	8
G590	청년같이협동조합					2	8
G592	청년교류공간					2	7
G389	시흥청년커뮤니티		시흥			2	4
G465	은평청년워킹그룹		서울 (자치구)			2	4
G203	대학성소수자모임연대 QUV	성소수자				1	60
G283	부산청년민중당(준)		부산			1	16
G284	부산청년유니온	노동	부산			1	16
G589	청년가치협동조합		부산			1	16
G612	청년정당우리미래부산시당		부산			1	16
G603	청춘연구소		부산			1	16
G496	일하는2030	노동				1	13
G363	서울청년민중당		서울			1	9

ID	단체 명	의제	지역	2015년		2019년	
				참여 이벤트	연결 단체	참여 이벤트	연결 단체
G282	부산청년들		부산			1	6
G186	녹색당청년위원회					1	4
G259	민중당청년위원회					1	4
G448	우리미래청년위원회					1	4
G51	강릉청년네트워크		강릉			1	3
G363	서울청년커뮤니티		서울			1	3
G700	한일청년포럼준비위원회					1	3
G708	청년자립금융'지금'준비위원회	금융				1	2
G655	페미니즘교육플랫폼 Be.Do	페미니즘				1	2
G124	광주청년플랫폼도킹					1	1
G559	즐놀아본언니들	마음 건강				1	1

서 이용득, 주거 의제에서는 박홍근 의원이 정책파트너로서 등장하고 있었다.

요약하면 청년 활동/운동의 생태계는 양적으로도, 질적으로 확장되었다. 이 시기 연결망의 참여한 단체의 수, 함께 만들어 나간 연대 활동의 수, 적극적으로 활동하는 단체의 수 모두 2015년의 연결망에 비해 두배 가량 증가하였다. 그중에서도 청년 활동/운동 역사의 초기에 설립된 단체들은 이제 각각의 의제 영역에서 나름의 연대를 구성하기에 이르렀다. 서울청정넷에서는 보다 다양한 의제가 유입되면서 ‘청년’을 문제적인 집단에서 사회변화의 주체로, 청년정책을 청년을 지원하는 정책에서 청년이 디자인하는 미래 사회를 위한 정책으로 바꾸어냈다.



## VI. 결론

---





## VI. 결론

이 연구는 지금까지 청년 활동/운동의 역사와 청년 활동/운동 조직의 연결망을 분석함으로써 청년 활동/운동 생태계의 성장 과정을 살펴보았다.

먼저, 청년 활동/운동의 역사를 세 시기로 나누어 이 시기에 사회운동의 영역에서, 정책과 제도의 영역에서, 그리고 담론의 영역에서 각각 어떠한 변화가 있었는지, 어떤 영향을 주고받았는지 살펴보았다. 이후 공동참여 연결망 분석 방법을 통해 이러한 변화가 청년 활동/운동 네트워크에 어떻게 반영되어 있는지 또한 살펴보았다.

분석 결과, 2010년대 초반, 청년 활동/운동 생태계는 부재했다. 신생 조직인 청년유니온과 민달팽이 유니온은 기존의 시민단체와 연대하거나 담론 자원을 바탕으로 서울시와 협력관계를 형성하며 운동을 이어나갔다.

이후 서울시를 중심으로 각종 청년지원정책이 도입되면서 더 많은 청년 주체와 청년 단체가 연결되기 시작했다. 대표적으로 서울 청년허브의 미담이 사무실에서 청년유니온, 민달팽이 유니온, 토닥토닥협동조합, 복지국가 청년네트워크 등의 청년 활동/운동 조직이 서로를 만났다. 서울청정넷에서는 더 다양한 청년 개인과 그동안 미처 연결되지 못했던 단체들이 모여들었다.

이중 청년유니온과 민달팽이유니온 등의 주요 청년운동조직은 현재의 청년 활동/운동 네트워크에서도 중심적 위치를 차지하고 있지만, 시간의 흐름에 따라 점점 더 많은 단체와 점점 더 빈번하게 연결되기 시작했다. 2015년 말부터는 청년활동/운동이 서울의 범위에서 확장되어 전국으로, 또 서울시 안에서는 각각의 자치구로 확산되었다. 발화되는 의제에도 변화가 있었다.

서울청정넷을 통해 제안되는 청년정책은 청년을 지원하는 정책에서, 청년을 보장하는 정책으로, 또 청년이 만들어나가는 새로운 사회를 위한 정책으로 변화해 나갔다. 이러한 변화들은 청년 활동/운동 주체들 간의 연결망에도 반영되었다. 청년 활동/운동 조직의 연대 이벤트는 갈수록 빈번해졌고 여기에 참여하는 조직, 개인도 꾸준히 증가했다.

서울시와 서울시의 청년중간지원조직, 기존 시민사회단체는 청년 활동/운동의 주요한 연대자원이었다. 서울시는 정책적으로 청년 활동/운동을 지원했을 뿐만 아니라 공동참여 이벤트를 함께 주최하는 파트너이기도 했다. 참여연대, 민변 등 기존 시민사회단체는 여전히 주요한 연대단체이지만 해마다 청년 활동/운동의 독자성이 높아지고 있음 또한 확인되었다. 주요 청년 활동/운동 조직을 중심으로 포괄적으로 네트워크를 형성하고 여기에 기존 시민사회단체가 연결되어있던 초기 네트워크와 달리 최근의 네트워크에서는 각각의 주요 단체가 각자의 의제와 관련한 독자적 영역을 형성하고 있는 것으로 나타났다.

그동안 청년 활동/운동은 ‘청년판’, ‘청년계’ 등의 이름으로 불리며 특정한 생태계를 형성한 것으로 이야기되었다. 참여하는 인원의 증가, 다양한 의제의 도입 등을 통해 추상적으로 인지되어 왔지만, 연구의 영역에서 이를 시각적, 객관적으로 확인한 적은 없었다. 이 연구는 사회 연결망 분석, 그중에서도 공동참여 연결망 분석을 통해 2010년부터 지금까지 청년 활동/운동 생태계가 어떻게 형성되었고, 어떻게 성장하였는지를 파악했다는 데 그 핵심적 의의가 있다.

아울러 이 연구는 청년정책이 기존 중앙정부 수준의 일자리 중심 정책에 서 (지방자치단체 수준에서라도) 전반적인 청년의 삶을 아우르고 미래 사회

를 대비하는 정책으로 변화해 간 과정에 청년운동의 역할이 있음 또한 밝혀냈다. 이러한 정책 방향 변화는 서울시 등의 지방자치단체에 의해 단독적으로 이루어진 것이 아니며 청년운동조직과의 정책협약, 서울청정넷에서의 정책제안 등을 통해 청년이 정책에 개입함으로써 가능했다.

한편, 연구에서 다루지 못한 몇 가지 한계점도 있었다. 먼저 이 연구에서는 청년 활동/운동이 나름의 생태계를 형성하고 성장해온 역사적 과정은 확인하였지만 다른 영역의 연결망 형태와 비교하지 못해 청년 활동/운동 생태계만의 고유한 특성에 대해서는 살펴보지 못했다. 이 연구는 2005년, 2015년 조사되었던 한국시민사회연결망 분석의 후속으로 이루어졌기에, 이후 각각의 자료를 비교한다면 각각의 연결망 특성을 비교해 볼 수 있을 것이다.

또한, 연구방법의 특성 상 연대에 참여했는지 여부만을 기준으로 연대했다고 가정하였기 때문에 연대의 질은 파악할 수 없었다. 공동행동에 참여했는지의 여부만으로 내실 있는 연대를 구축했는지, 그저 이름만 올린 것인지는 파악하기 어렵다. 사회 연결망 분석을 활용해 사회운동조직간 네트워크를 분석한 선행연구 또한 네트워크의 외양은 성장해도 내용은 부실해질 수 있다는 점을 지적해왔다(윤상우, 2010: 200). 특히 연대가 관성화 되었을 때의 이러한 문제가 발생할 수 있다. ‘다중적 연결망의 가능성과 다중적인 경험(박광형·박동우, 2018: 168)’을 보다 풍부하게 담아내기 위해서는 공식적 자료 뿐만 아니라 각 단체를 대상으로 한 설문조사나 활동가 인터뷰 등이 추가적으로 필요해 보인다.

마지막으로, 서울을 중심으로 조사와 분석이 이루어진 점이 한계로 남는다. 이러한 한계는 청년 활동/운동이 주로 서울을 중심으로 이루어져 왔기 때문에 어쩔 수 없는 측면이 있지만, 전국청년정책네트워크나 청년유니온의

각 지역 지부의 활동을 조금 더 충실하게 담지 못한 점이 아쉽다. 2023년의 청년 활동/운동 생태계를 분석할 때에는 보다 다양한 지역에서 활동하는 조직이 중심적 위치를 차지하기를 기대한다.

## 참고문헌





## 1차 자료

권지용. (2019). “지난 거버넌스의 경험으로부터.” 『서울청년정책네트워크 실행위원회 총회 자료집』.

서울청년의회. (2015). 『서울 청년 선언문』.

서울시. (2015). 『2020 서울형 청년보장』.

서울청년정책네트워크. (2013). 『서울청년정책네트워크 아이디어북』.

\_\_\_\_\_. (2015). 『서울청년정책네트워크 시즌2 & 2015 서울청년의회 결과자료집: 기대해도 좋을 다음을 위한 움직임』.

\_\_\_\_\_. (2016). 『서울청년정책네트워크 결과자료집: 이 문제는 해결 가능합니다. 우리는 거버넌스 하고 있습니다』.

\_\_\_\_\_. (2018). 『서울청년정책네트워크 결과자료집: 참여: 차원이 다른 시도』.

## 2차 자료

권태환·이재열. (1998). “사회운동조직간 연결망.” 『한국사회과학』, 20(3), 7~43.

김민수. (2018). “서울시 청년 정책 및 거버넌스 평가 전망 토론.” 『2018 서울청년주간 서울청년학회 자료집』, 2-13.

김선기. (2016). “‘청년세대’ 구성의 문화정치학.” 『언론과 사회』, 24(1), 5-68.

\_\_\_\_\_. (2019). 『청년팔이 사회』. 파주: 오월의봄.

김선기·구승우·김지수·정보영·박경국·채태준. (2016). 『청년 연구과제 개발을 위한 기초연구: 연구동향의 메타분석을 바탕으로』. 서울시청년허브.

김선기·이주형·박경국·최효훈·임경지. (2017). 『청년활동의 확장과 고민: 서울시 자치구 청년거버넌스 사례집』. 서울시청년허브.

- 김선기·옥미애·임동현. (2018). “사회운동론의 관점에서 정책커버넌스 현상 읽기.” 『한국언론정보학보』, 90, 7-43.
- 김선기·양대은·옥미애·임동현·채웅준. (2018). 『전국 청년활동가의 노동경험 연구』. 시흥시.
- 김영순. (2017). “청년 노동조합운동의 복지외제와 복지국가 전망: 청년유니온과 알바노조를 중심으로.” 『한국정치학회보』, 51(1), 233-259.
- 김용학. (2011). 『사회연결망 분석』. 서울: 박영사.
- 김원. (2010). “문화, 젠더 그리고 세대적 차이에 관한 연구: 사회운동 활동가들에 대한 구술자료를 중심으로.” 조희연·김동춘·김정훈 엮음. 『거대한 운동에서 차이의 운동들로: 한국 민주화와 문화하는 사회운동들』. 파주: 한울아카데미. 335-388.
- 김유진. (2014). “불안정 노동시대의 청년세대의 대응전략 : 알바노조 사례를 중심으로.” 서강대학교 대학원 석사학위 논문.
- 김소연. (2013). “청년세대 문화정치운동: 자립음악생산조합 사례를 중심으로.” 연세대학교 대학원 석사학위 논문.
- 김창인·전병찬·안태언. (2019). 『청년현재사』. 서울: 시대의창.
- 류연미. (2014). “지속가능한 삶으로서의 활동: ‘서울시청년일자리허브’와 청년 활동가의 실천연구.” 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
- 만하임, 칼. (1929/2013). 『세대문제』. 서울: 책세상.
- 박기원·엄지원. (2012. 1. 10). 박원순 “청년유니온, 다양한 의견 내달라”. 한겨레 (<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/514214.html>)
- 박광형·박동우. (2018). “공동체와 집합행동이 교차할 때: 사회운동 연구에서 관계론의 유용성과 도전.” 『현상과 인식』, 42(4), 151-176.
- 박이대승. 2017. 『‘개념’ 없는 사회를 위한 강의』. 서울: 오월의봄
- 우석훈·박권일. (2007). 『88만원 세대: 절망의 시대에 쓰는 희망의 경제학』. 서울: 레

디아미디어.

- 유형근. (2015). “청년 불안정노동자 이해대변 운동의 출현과 성장.” 『아세아연구』, 58(2), 38-77.
- 윤상우. (2010). “민주화 과정에서의 노동운동과 시민운동의 연대 분석.” 조희연·김동춘·김정훈 엮음. 『거대한 운동에서 차이의 운동들로: 한국 민주화와 분화하는 사회운동들』. 파주: 한울아카데미. 175-216.
- 윤상철. (2005). “1990년대 한국 사회운동: 분립과 중앙집중성.” 『경제와 사회』, 66, 39-71.
- 은수미. (2004). “연계강화, 연대약화: 사회운동의 관계맺기와 한국 시민사회.” 『민주주의와 인권』, 4(2), 5-40.
- \_\_\_\_\_. (2005). “연결망 접근을 통해서 본 ‘사회운동적 노동운동’의 가능성.” 『노동정책연구』, 5(1), 43-73.
- 이남석. (2013). “해제: 운동론의 관점에서 본 세대론.” 카를 만하임. 이남석 옮김. (2013). 『세대문제』. 서울: 책세상.
- 이정은. (2013). “한국 민주화 운동단체 연결망의 변천(1980~1992).” 『동향과 전망』, 89, 143-184.
- 이철승. (2019). 『노동-시민 연대는 언제 작동하는가: 배태된 응집성과 복지국가의 정치사회학』. 서울: 후마니타스.
- 이한솔. (2013). 대학생의 주거권을 말한다. ‘민달팽이 유니온’. 『도시와 빈곤』, 102호, 49-61.
- 장봄. (2017). “노동과 활동 사이, 유예된 노동을 말하다: ‘청년혁신활동가’에 대해.” 성공회대학교 동아시아연구소. 『정동하는 청춘들: 동아시아 청년들의 정동과 문화실천』 서울: 채문.
- 전상진. (2002). “세대사회학의 가능성과 한계: 세대개념의 분석적 구분.” 『한국인문학』, 25(2), 193-230.
- \_\_\_\_\_. (2009). “세대 개념의 과잉, 세대연구의 빈곤: 세대연구 방법에 대한 고찰.”

- 『한국사회학』, 38(5), 31-52.
- 정보영. (2018). “청년 불안정 노동자 운동과 담론정치: 청년유니온이 최저임금 담론과 정책에 미친 영향.” 중앙대학교 대학원 석사학위논문.
- 정용찬·하운상. (2019). “시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구.” 『한국행정학보』, 53(1), 31-63.
- 조성주. (2011a). “88만원 세대의 행복한 노동조합 - 청년유니온.” 『인물과사상』, 153, 6-10.
- \_\_\_\_\_. (2011b). “출범 1년을 맞는 청년유니온 -우리는 지금 할 수 있을 것을 할 뿐입니다.” 『노동사회』, 156, 135-138.
- 조희연. (2010). “‘거대한 운동’으로의 수렴에서 ‘차이의 운동들’로의 분화: 한국 민주화 과정에서의 사회운동의 변화에 대한 연구.” 조희연·김동춘·김정훈 엮음. 『거대한 운동에서 차이의 운동들로: 한국 민주화와 분화하는 사회운동들』. 파주: 한울아카데미. 25-137.
- 진저티프로젝트. (2018). “NPO 트렌드 리포트: 변화, 읽다.” 서울시NPO지원센터.
- 차해영. (2018). “기조연설: 다른 차원을 여는 이야기 - 청년정책의 성과와 발전 전망”. 서울청년정책네트워크. 『2018 서울청년정책네트워크 결과자료집 - 참여: 차원이 다른 시도』.
- Curtis, Russell L., and Louis A. Zurcher. (1973). “Stable Resources of Protest Movements: the Multi-Organizational Field.” *Social forces* 52(1), 53-61.
- Diani, Mario. (2003). “Introduction: Social Movements Contentious Actions, and Social Networks: ‘From Metaphor to Substance’?” in Mario Diani & Doug McAdam, (ed.). *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. (2008). “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.” *The Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.



