

# “청년에게 물고기를 줘라?”

## - 청년/기본소득의 정치적 (불)가능성

---

2019년 기본소득 포럼 (2019. 11. 23)

---

조민서 (서울대학교 사회학과 석사)

---

# 1. 들어가며: 기본소득의 꿈과 현실

## ○ “An idea whose time has come” - ‘기본소득’의 존재 양태들

- 1) 철학적 원리
- 2) 부분적 실현 : 알래스카 영구기금배당, 경기도 청년기본소득
- 3) 실험과 제안: 스위스 국민투표, 파일럿(핀란드, 나미비아, 인도, 캐나다, 미국...)

## ○ 기본소득의 이념형과 담론

- 정책으로서 기본소득을 어떻게 실현할 것인지에 대한 논의들 - 윤리적 정당성, 정치적/재정적 실현가능성을 고민, 정책 효과 연구, 모델 설계
- 그러나 기본소득이라는 아이디어 자체는 학술적 논의의 차원을 넘어 존재. 특히 국내의 경우 ‘영감’의 대상을 넘어 이미 공론장에서 활동하는 플레이어 중 하나.
- 이 아이디어는 어떻게 유통되며, 기본소득을 둘러싼 정치를 어떠한 방식으로 조형하고 있는가?

# 1. 들어가며: 다른 목적들, 하나의 목표

## ○ 기본소득의 정치

- 미국의 Guaranteed Annual Income: 사회보험(social security), 공공부조(welfare)와 모두 구분되는, 아이디어. 정책 자체는 실패하였으나 정책을 둘러싼 논쟁 과정에서 구성되었던 근로 빈민(working poor)이라는 범주 자체는 이후 EITC로 계승 (Steensland, 2011)
- 브라질의 Bolsa Familia: “시민기본소득(renda básica de cidadania)”으로 가는 과도기적 여정, 혹은 인적자본 개발을 위한 조건부현금지급 (廣瀨純, 2007)
- 반드시 특정 제도의 ‘정책’이 원안 그대로 실현되지 않더라도, “확대”, “시작“, 진보/퇴보라는 기준을 넘어 토론되고 굴절되는 과정에서 빚어지는 정치적 효과에 주목할 필요성
- 기본소득이라는 ‘말’의 물질성과 그 정치적 효과를 추적하는 기본소득 ‘공론장’에 대한 연구 -

## ○ 청년과 기본소득의 조우

- 청년: 기본소득의 정치를 촉발한 계기 중 하나로서 2016년 청년수당, 청년배당을 둘러싼 갈등
- 2019년 현재 - 경기도 청년기본소득과 “청년수당 2.0”이라는 제안
  - 1) 기본소득이 실현되기 위한 정치적, 문화적 조건이 어떻게 변화하고 있는가?
  - 2) 이 자체가 청년 대상 부분기본소득으로서 가지는 의미는 무엇인가?

# 1. 들어가며: “청년에게 물고기를 줘라?”

## ○ 청년/기본소득이라는 아이디어가 개방한 기본소득 공론장

- 기본소득과 가장 멀어보이면서도, 빈번히 등장하는 “청년”이라는 이름
- 다음의 질문들이 제기되는 장소로서의 청년

	보편성	무조건성	충분성
0	아동, 노인	자산조사와 근로조건	중위소득 10%
0.5	근로가능 연령(청년)	근로조건	중위소득 30%
1	시민권 기반 전 국민	무조건	중위소득 50%

Cf) 기본소득의 조건(김교성 외, 2018: 298-299)

## ○ 질문: “청년기본소득”이라는 아이디어가 한국 기본소득 정치에 미친 영향은 무엇인가?

- 1) 기본소득은 대중적으로 어떻게 표상되고 정치화되는가?
- 2) 왜 기본소득 논의에서 청년이 반복적으로 등장하는가? 그 함의는 무엇인가?
- 3) 청년과 결부된 기본소득의 담론은 기본소득의 정치를 어떻게 조형하는가?

---

# 1. 들어가며

## ○ 연구방법: 기본소득 공론장의 관찰

### 1) 토론회 현장에서의 관찰

2018-09-21 청년의 사회보장정책 마련을 위한 토론회 - 서울시 청년수당, 성남시 청년배당 사례 검토를 중심으로 (“시흥시 19금(金) 청원운동본부” )

2018-10-25 서울청년학회 “전환의 시대, 과감한 정책실험의 필요-기본소득 제안에 대한 토론”

2018-12-08 광주 청년도시 컨퍼런스

2019-01-23 국회 <대한민국 전환의 전략, 청년수당2.0과 정책실험>

2019-02-15 대한상공회의소 청년컨퍼런스 <청년의 자기주도권과 기본소득>

### 2) 언론 지면의 담론분석

## 2. “물고기” : 기본소득의 은유

### ○ 기본소득의 대중적 표상: 현금복지

#### 1) 현금 지급

- “수당”, “배당”/“기본소득”의 뉘앙스 차이 없이 모두 현금 지급으로 이해되며 “물고기”를 거저 주는 ‘포플리즘’이라고 비판받음.

Cf) 2015-2016 서울시 청년수당/성남시 청년배당의 사례

#### 2) 복지

- 기본소득은 보험, 부조, 사회서비스 등 기성 복지제도의 틀 중 하나로 온전히 환원되지 않음

- 그럼에도 기본소득을 비난하는 측에서는 “공돈”, “용돈”, “선심 ” <-> 한정된 예산, 신중한 재정 운용 (한인정 2018) 의 이분법에 입각하고 있음.

- 또한 제도를 설계하고 연구하는 입장에서 불가피하게 경유해야 하는 접근의 각도 중 하나가 ‘복지

## 2. “물고기” : 기본소득의 은유

### ○ “물고기를 줘라(Ferguson, 2015)”

- “물고기를 주어라. 한 끼를 먹을 것이다. 물고기 잡는 법을 가르쳐 주어라. 평생을 먹을 것이다.”
- 국제개발의 격언: 일시적 현재를 위한 ‘분배’와 지속가능한 미래를 위한 자조/자립 - ‘생산’을 대비
  - 한국의 경우 노동윤리/근면/성실 등 발전주의적 에토스를 함축(Lee, 2018)
  - Give a man a fish: 생산(fishing)이 아닌 분배(fish)를 강조
  - 이 슬로건은 기본소득의 정신을 함축하는 명제일 뿐만 아니라 공론장에서 유통되고 있는 정치적 슬로건으로서, 물질적 효과를 빚어내고 있음

### ○ 청년/기본소득의 정식화: 청년에게 물고기를 줘라?

- 1) 필요성 - 더 이상 잡을 물고기가 없는 청년들 - “man”
  - 성인 남성의 것이었던 일자리를 기대할 수 없는 ‘젊은 남성 청년’ - 청년 ‘이후’ 이행의 불가능성
  - 룸펜PT/비공식 노동에 종사하는 이들의 이름이 된 ‘청년’
- 2) 정당성 - 존재(presence)에 따른 배당 - “give”
  - 알래스카, 중동, 아프리카 등의 자원
  - ‘분배혐오’를 넘어서 몫의 정치로

# 3. “청년” : 기본소득의 첫번째 수령인?

## ○ 상대적 과잉인구의 시간적 표현으로서의 청년

- 양육과 보호의 대상으로서의 유년, 노동의 의무와 능력을 담지한 성년 사이
- 이행의 문턱(threshold)를 넘지 못하는 리미널(liminal)한 시간 (Toivonen & Imoto, 2012)
- ‘더 이상(no longer)’과 ‘미처(yet)’ 사이 이행의 지체에 비례하여 가시적인 실재를 획득
- 노동력 상품으로서 자본의 순환에 투입되지 못하고 “쓰레기가 되는 삶들”(바우만, 2008)
- UN, ILO(15-24), WEF(15-29), Africa Union(15-35) - (Sukarieh & Tannock, 2014: 62-3)
- 국내의 경우 청년실업해소특별법/청년고용촉진특별법(15-29), 청년위원회(15-39) 등으로 다름.
- 임금 없는 삶(Denning, 200)의 문제를 드러내는 사회집단

### 1) 북반구의 경우: 실업(un-employment)

- 노동시장에 참여하여 고용된 상태를 규범으로 상정, 실업률을 1930년대 이후 케인즈주의적 거시경제 조정의 주요 지표로 채택
- 프레카리아트 : “끝내는 내부자가 될 것이라고 기대할 수 있었기 때문”에 “아직 사회의 외부인인 시기를 참고 견딜 수 있었(스탠딩, 2011: 140-142)”으나 더 이상은 아닌 이들

### 2) 남반구의 경우: 비공식부문

- “파벨라와 비돈빌”에 쇄도하는 임금 없는 삶의 유령들이 영위했던 생존의 테크닉
- 남아프리카의 ‘청년들’ (cf: Ferguson, 2015)



# 3. “청년” : 기본소득의 첫번째 수령인?

## ○ 한국의 경우: 환유로 도입된 청년

-청년실업해소특별법(2004): 실업이라는 사태를 통해 처음 정책범주로 정의된 청년

-그러나 해결의 책임은 개인화되었음: “청년백수(靑年白手)”라는 경멸과 비난

-반전의 계기로서 청년세대론

- 지금의 20대는 상위 5% 정도만이 한전과 삼성전자 그리고 5급 사무관과 같은 ‘단단한 직장’을 가질 수 있고, 나머지는 이미 인구의 800만을 넘어선 비정규직의 삶을 살게 될 것이다. 비정규직 평균 임금 119만원에 20대 급여의 평균비율 74%를 곱하면 88만원 정도가 된다. 세전 소득이다. 88만원에서 119만원 사이를 평생 받게 될 것이다. 그런데 이 ‘88만원 세대’는 우리나라 여러 세대 중 처음으로 승자독식 게임을 받아들인 세대들이다. 탈출구는 없다. 이 20대가 조승희처럼 권총을 들 것인가, 아니면 전 세대인 386이 그랬던 것처럼 바리케이드와 짚돌을 들 것인가, 역사의 갈림길에 서 있다. (우석훈 & 박권일, 2007)

-“불안정노동의 전면화라는 다분히 계급적인 문제에 세대론의 ‘당의(糖衣)’를 입힌다”(박권일, 2009)는 완곡어법으로 도입된 청년세대론

-이후 “적자세대”(김예슬, 2010), “N포세대”(경향신문 복지국가 기획, 2011) 등으로 이어지면서, 기존과 같은 방식의 가족자유주의(장경섭, 2018) 모델에 입각한 사회재생산의 위기를 증언

# 3. “청년” : 기본소득의 첫번째 수령인?

## ○ “청년”이라는 하나의 문제와 상이한 대응

- 구직, 결혼, 출산, 자가마련 등 과업 이행에 실패하는 청년의 현실에 대한 문제의식은 공유
- 청년을 비롯한 세대별 생애주기를 조직하는 “재생산적 시간성(Halberstam, 2005)의 위기
- 그러나 해결의 방향을 놓고 전개되었던 경합: “청년이니까” vs “청년조차도”

-청년이 누구인지에 대한 ‘인정’의 문제와 결부되었던 ‘재분배’의 문제

- 1) 정부 - 청년성의 복원: 청년이라는 ‘잉여’를 해소하기 위한 취창업지원 (해외, 농어촌, 사회혁신과 스타트업 등 ‘새로운 영토’에 배치하기), “장그래법“
- 2) 청년당사자운동 - 청년성의 재구성: 불안정노동, 부채, 주거, 교육 등 사회재생산 권리의 요구 (청년유니온, 민달팽이유니온, 반값등록금운동, 청년지갑트레이닝 등)

지금 한국에서 ‘청춘’이란, 자전거를 타고 허구와도 같은 희망을 향해 달려가는 소년 소녀와 예정된 절망을 향해 느릿하게 걸어가는 노인, 그들 사이에서 쓸쓸히 걸어가는 사람들을 의미하는 것일지도 모른다. ‘첫’이라는 접두어를 가진 단어의 대부분은 온전히 실현되지 못하는 경우가 많다. (청년유니온, 2011: 16-17).

# 3. “청년” : 기본소득의 첫번째 수령인?

○ 청년 대상 현금지급을 둘러싼 동상이몽 - 청년수당의 사례 (조민서, 2019)

## 1) 구상

구분	내용
취지	-이행기에 놓인 청년이 <b>사회진입을 위해 벌이는 다양한 활동을</b> 경제적 곤란함으로 인해 포기하지 않도록 비용부담은 지원하고 사회적 연계망을 연결 -청년의 사회참여 제고 및 자기주도적 미래설계 등 역량 강화를 위한 <b>청년활동보조금</b> 지원
사업대상	만 19세~29세 서울 거주 미취업 청년 및 졸업예정(유예)자 3,000명 이내
지원내용	활동계획 실행 시 최대 6개월, 월 50만원 이내 <b>활동비</b> 지원 (교육비, 교통비, 식비 등)
사업내용	구직 및 사회참여 <b>활동계획서</b> 제출 및 선정 => 서울시와 청년이 활동약정 체결 => 활동계획에 따른 실행 => 월별 활동공유 및 비용 지급. 연말 결과물 제출

- 정부의 취업성공패키지 등 고용정책에 대한 문제제기에서 출발하였음
- 본래 명칭은 “청년수당”이 아니라 “청년활동지원금“
- 여기서 “활동”은 실업상태가 장기화되는 기간 동안 손실되는 다차원적인 인간 역량(human capability)인 “활력“을 유지하기 위해 정책적 지원이 필요한 범주
- 유럽의 청년고용정책인 “청년보장(Youth Guarantee)” 정책을 참조, 변용
- 도입 단계에서 이 ‘돈’에는 실업부조, 참여소득, 구직촉진수당 등(오재호&천영석, 2016; 김성희, 2016; 김남희, 2017; 백승호, 2017; 김교성 외, 2018)의 성격이 혼재되어 있었다고 볼 수 있음

# 3. “청년” : 기본소득의 첫번째 수령인?

○ 청년 대상 현금지급을 둘러싼 동상이몽 - 청년수당의 사례 (조민서, 2019)

## 2) 제도화

- 정책 발표 이후 ‘활동지원금’이 아니라 청년 대상 현금지급 정책이라는 점에서 성남시 청년배당과 함께 ‘복지포퓰리즘’으로 비판받음 - 보건복지부의 협의 요구 (사회보장기본법 26조 3항)
- 협의 과정에서 “활동”의 의미가 ‘광의의 구직활동’에 가깝게 변형되어갔으나, 끝내 협의는 좌초
- 이후 “수당”이라는 (학술적으로는 부정확한) 언어가 부각, 이 ‘돈’의 의미를 두고 전개된 경합

ㄱ) 자격없는 빈자에 대한 부도덕한 선물: “아편”, “마약“, “선심성 용돈“, “곳간” 생각 없는 혈세 낭비

ㄴ-1) 소득보장의 권리: “초보적인 기본소득“, “청년수당의 핵심은 최소한의 생활비, 다시 말해 기본소득” 청년을 “노동시장의 거래 대상인 상품 또는 인적 자원으로 파악”하는 일자리 정책 너머

ㄴ-2) 혁신을 위한 지원: “정부는 더는 낡은 직업훈련소로 청년을 몰아넣으려 하지 말고, 제 나름대로 취업을 준비할 수 있도록 여유 시간을 공급하라”



# 3. “청년” : 기본소득의 첫번째 수령인?

## ○ 청년수당 이후 현금 지급 대상으로서의 청년?

1) 청년 대상 현금지급으로 가장 폭넓게 확산된 모델은 구직지원금: 청년구직활동지원금(고용노동부), “청년구직지원금(경기도)”, “구직촉진수당(인천광역시)”, “구직활동수당(강원도)”, “청년취업 희망카드(대전시)”

- 구직지원금을 넘어서는 청년 대상 현금지급에 대한 논의: “마중물”과 “비빌언덕”을 위한 여유?
- 각급 지자체에서 개진된 정책 제안, 토론회에서 발화되는 “수당”, “배당”, “기본소득”
- 여기서 ‘청년’은 ”자유”, “가능성“, “도전”, “꿈”, “혁신” 등의 가치와 결부됨

사례 1) “우리의 꿈을 위한 10시간”을 요구하는 시흥시 19금(金) 청년운동본부

- “1) 청년은 자신이 하고 싶은 일을 지역에서 찾을 수 있도록 지원받으며
- 2)청년이 지역에서 자신의 길을 찾는 그 과정에서 사용하게 되는 기본소득 지역화폐로 지역경제는 활성화되고
- 3) 지역에서 벌어먹고 살 공리를 찾아 머무는 청년이 지역에 많아질수록 시흥은 자생, 자립, 자치가 가능한 지속가능한 도시가 될 것”

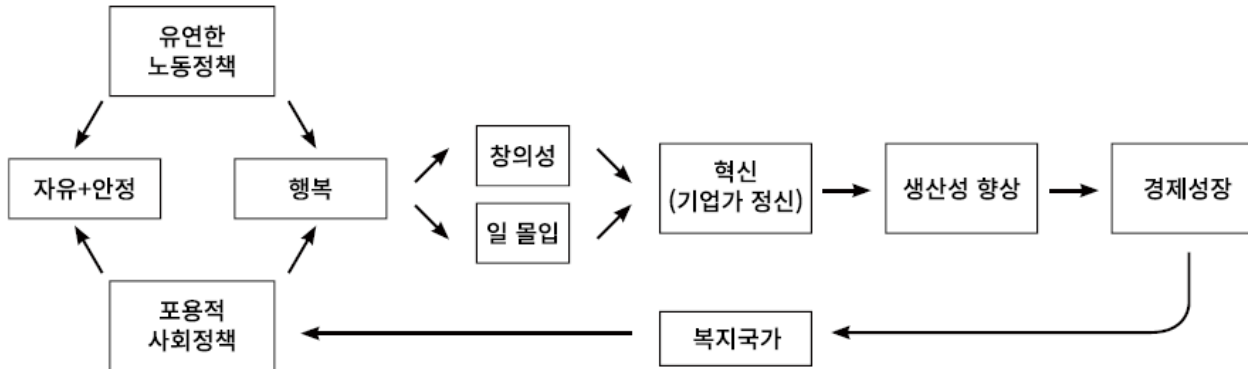
# 3. “청년” : 기본소득의 첫번째 수령인?

사례 2) 광주형 청년기본소득 실험 제안

‘광주형 일자리’와 같은 자동차 공장을 짓는 산업형 도시를 선택할 것인가 아니면 아시아문화전당이라는 훌륭한 문화 인프라와 이에 기반한 다양한 문화 플랫폼과 콘텐츠로 가득 찬 도시로 만들어 갈 것인가(...) 광주는 젊음의 도시가 되어야 합니다. ‘젊음’이란 생체적 나이만이 아니라 ‘젊음’이 가지고 있는 속성들 - 생동감, 창의성, 걱정적 감정, 약간의 무모함, 도전정신 등을 말합니다. 이 젊음들에게 맘껏 놀 수 있는 자리와 지원이 필요합니다. 기본소득이 그런 기능을 해야 합니다.

사례 3) 청년수당 2.0이라는 제안 (LAB2050)

그림 10. 포용적 복지국가와 혁신의 미시적 관계



# 4. “줘라” : 기본소득이라는 돈의 의미

## ○ ‘증여’ 패러다임과의 단절?

-Ferguson(2015)이 제시하는 ‘몫’의 정치나, BIKN이 채택하고 있는 공유부 배당이라는 원리는 급부의 공여자와 수증자를 분할함으로써 성립하는 ‘증여’의 규범을 지양

- ‘선물관계(gift relationship)’에 입각하고 있는 복지국가의 원칙(Titmuss, 1970)과 단절: 기본소득은 지연된 선물교환도 아니고(기여원칙에 따른 사회보험), 되갚지 못하는 수증자에게 일방적으로 증여됨으로써(공공부조) 부채로 전화하는 선물과도 구별됨.

## ○ 기본소득의 ‘이념’과 현실의 청년기본소득

-그러나 “인간/남성에게 물고기를 줘라(give)”는 슬로건이 특정한 대상(청년)을 대상에 적용될 때, 이 “줘라”는 정치적 요구는 보편적 권리가 아니라 정당화되어야 하는 모종의 ‘증여’로 감각됨

-정책입안자, 연구자들의 의도와 무관하게 청년기본소득의 의미는 수증자인 청년의 표상에 결부됨  
-즉, 다음 두 가지 층위를 고려해야 함.

1) 정책적 설계에 반영되는 “기본권”이라는 학술적 원리와 별개로,

2) 이 정책을 실현하는 담론에는 청년이 담지하는 가치와 규범(靑年性; 전상진, 2018)이 소환됨

-그 청년성의 핵심에서 출현하는 ”활력”이라는 수사: 한편으로는 개인의 성장, 꿈, 자유, 여유 등을 의미하면서, 동시에 청년 개인이 속한 공동체(지역사회, 국가)의 발전과 혁신을 도모하는 자원



## 4. “취라” : 기본소득이라는 증여?

### ○ “청년”기본소득이라는 증여의 정당화 논리

-그렇다면 기본소득에 대한 “권리”라는 언어는 실제로 무엇을 지시하는가?

-청년기본소득이라는 이 ‘돈’에 대한 청년의 권리는, 자격없는 빈자(undeserving poor)에 대한 일방적이고 시혜적인 ‘선물’과 구분되어야 했음. 그 과정에서 청년이라는 수령인의 ‘자격’을 지시하는 “활력”의 담지자라는 사실을 강조하게 됨

-청년의 활력을 기대하며 지급되는 ‘투자’는, 인적자본 증강이라는 목표를 위한 성과를 계량적으로 측정하고 압박하는 기존의 ‘투자’와 구분됨

-청년 대상 현금지급을 정당화하는 논리는 조건적 투자 / 무조건적 권리의 이분법을 넘어서고 있음: 청년으로서 투자받을 권리(right to be invested)에 입각.

-여기서 ‘투자’의 구체적인 내용과 압박 수위는 가변적이거나, 그 조건이 아무리 희미해지더라도 이 돈의 정당성은 ‘청년’에 부여되는 규범으로부터 자유롭지 못함.

-‘청년에게 시간을’이라는 구호는 노동이 불가능한 노동가능인구의 현실을 가장 잘 드러내는 청년에게 시간을 보장하라는 의미와, 기존의 생애주기 규범에 부합하는 방식으로 ‘청년이라는 시간을 청년답게’ 보낼 수 있게 하라는 의미 사이에서 진동

---

# 5. 결론

## ○ 청년/기본소득이라는 출발점?

- 과거 확립되었던 노동가능인구의 위기를 드러내는 징후로 출현한 청년
- '청년'은 그 자체로 기본소득의 정치가 진전될 수 있는 기회구조이자, 기본소득의 한정사

## ○ 기본소득이라는 이상, 청년기본소득이라는 현실

- 1) 전략적인 수사와 의도치 않은 결과 사이에서: 청년/기본소득 논의의 물질적/문화적 흔적의 문제
- 2) 청년기본소득과 같은 '정책'에서 청년은 연령으로 규정되는 범주를 넘어 확장성을 지니는 환유로 기능할 수 있는가? 확장성을 지닌다면, 그 방향은 무엇인가?
- 3) 각종 파일럿, 정책실험에서 거명되는 '청년'을 어떻게 정의할 것인가?
- 4) 다른 범주형 기본소득의 정치적 동학에 갖는 함의는 무엇인가?

## ○ 후속 연구의 필요성

- 청년/기본소득을 수령하는 '청년'들의 경험과 기본소득/사회에 대한 감각
- 기본소득이라는 '물고기'를 바라보는 시선들에 대한 추적
- 이를 바탕으로 정책 효과 평가 기준 / 제도적 범주에 대한 고민이 필요

---

# 참고문헌

- 김교성·백승호·서정희·이승윤. 2018. 『기본소득이 온다』. 사회평론아카데미.
- 김남희. 2017. 청년수당의 한국사회에서의 함의. 『월간 복지동향』 221. 52-58.
- 김성희. 2016. “청년 수당의 쟁점과 과제”. 『월간 복지동향』 207. 9-14.
- 김예슬. 2010. 『김예슬 선언』. 느린걸음.
- 백승호. 2017. “서울시 청년수당, 일상화된 불안정성을 넘어설 수 있을까?”. 『월간 복지동향』. 225. 43-51.
- 오재호·천영석. 2016. “청년지원, 해답인가 문제인가?”. 『이슈 & 진단』249. 1-25.
- 우석훈·박권일. 2007. 『88만원 세대』. 레디앙.
- 장경섭. 2018. 『내일의 종언?: 가족자유주의와 사회재생산 위기』. 집문당
- 조민서. 2019. 「실업과 현금지급의 사회정치 - 서울시 청년수당을 중심으로」. 서울대학교 석사학위논문
- 청년유니온. 2011. 『레알 청춘』. 삶이보이는창
- 한인정. 2018. 「기본소득 담론 연구」. 가톨릭대학교 석사학위논문

---

# 참고문헌

- Denning, M. 2010. Wageless life. *New left review*, 66(November-December), 79-97.
- Ferguson, J. 2015. *Give a man a fish: Reflections on the new politics of distribution*. Duke University Press.
- Halberstam, J. 2005. *In a queer time and place: Transgender bodies, subcultural lives* (Vol. 3). NYU press.
- Steensland, B. 2011. *The failed welfare revolution: America's struggle over guaranteed income policy*. Princeton University Press.
- Sukarieh, M., & Tannock, S. 2014. *Youth rising?: The politics of youth in the global economy*. Routledge.
- 廣瀬 純, 2007
- Titmuss, R. 1970. *The gift relationship : From human blood to social policy*. Policy Press.
- Toivonen, T., & Imoto, Y. 2012. "Making sense of youth problems". In *A sociology of Japanese youth*. Routledge. 21-49