



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

사회학석사학위논문

실업과 현금지급의 사회정치

- 서울시 청년수당을 중심으로 -

2019년 8월

서울대학교 대학원

사 회 학 과

조 민 서

실업과 현금지급의 사회정치
- 서울시 청년수당을 중심으로 -

지도교수 김 홍 중
이 논문을 사회학석사 학위논문으로 제출함

2019년 8월

서울대학교 대학원
사 회 학 과
조 민 서

조민서의 석사 학위논문을 인준함
2019년 8월

위 원 장 박 명 규 (인)

부 위 원 장 조 문 영 (인)

위 원 김 홍 중 (인)

본 논문은 재단 법인 바람-정치경제연구소 대안의
‘Alternative Fellowship’ 연구지원을 통해
작성되었습니다.

국 문 초 록

본 연구는 서울시 청년수당의 제도 변화를 중심으로, 노동가능인구인 청년에게 현금이 지급되기까지의 사회정치 과정을 분석한다. 1997년 금융위기 이후 한국에서 실업은 유달리 높은 실업률을 기록했던 청년이라는 세대 집단의 문제, 즉 청년실업이라는 만성적인 사회문제로 제기되어왔다. 미취업 청년들에게 6개월 동안 자율적인 “활동”을 위해 매달 50만원의 현금을 지급하는 서울시 청년수당은 이 문제를 해결하기 위해 다기한 제도와 담론이 경합해오던 맥락에서 제안된 정책이다. 이 정책은 스스로 ‘물고기를 잡을 수 있는’ 일자리를 창출하는 것을 목표로 했던 기존 정책들과 다르다는 이유로 격렬한 정치적 갈등을 거쳐 제도화되었다.

본 연구는 이러한 갈등 속에서 청년수당이라는 ‘돈’을 저마다 각각 ‘선물’, ‘투자’, ‘권리’ 등으로 바라보았던 시각들의 경합에 주목한다. 청년수당(Youth Allowance)이라는 제도의 명칭에서 드러나듯이, 이 경합은 ‘청년’에 대해 도덕적으로 허락(allow)될 수 있는 증여의 내용이 무엇인지를 규정하는 규범이 재구성되는 정치의 과정이었다. 따라서 청년수당의 제도 변화 과정은 노동할 수 없는 노동가능인구에게 현금이 지급될 수 있었던 과정을 관찰할 수 있는 효과적인 장소이다. 이러한 문제의식에 입각하여 본 연구는 다음과 같은 질문을 던지고 답하고자 한다. 어떻게 노동가능인구로 여겨졌던 청년에게 청년수당이라는 이름의 현금이 증여될 수 있었는가? 이 물음은 다시 다음과 같은 물음들로 나누어질 수 있다. 첫째, 왜 청년이 노동가능인구에게 현금을 지급하는 사회정책의 대상으로 논의되게 되었는가?(Ⅱ장) 둘째, 이 정책이 구상되는 과정에서 청년은 어떠한 존재로 인정받았으며, 이들에게 증여되는 돈의 의미는 무엇이었는가?(Ⅲ장) 셋째, 이 구상이 현실화되는 과정에서 청년에 대한 증여의 규범은 어떻게 변형되었는가?(Ⅳ장)

먼저 청년수당의 전사(前史)로서, 청년이라는 세대 범주가 현금을 지급하는 사회정책의 대상이 된 배경을 분석하였다. 양육의 대상인 유년과 노동의 주체인 성인 사이에 위치한 ‘청년’은 1997년 금융위기 이후 정부 실업대책에서 최초로 정책의 대상으로 등장하였다. 그 이후에도 개인의 도덕적 책임으로 여겨지던 청년실업은 청년세대에 대한 관심을 통해 집합적인 수준에서 해결되어야 할 문제로 구성되었다. 이후 청년실업의 사회정치는 청년세대의 담론적 구성을 둘러싼 문화정치를 수반하게 되었다. 정부는 청년실업이 미래에 극복될 수 있는 일시적인 위기라는 전제 하에, 도전, 열정, 기회와 같은 기존

의 ‘청년’이 체현하고 있던 규범인 청년성(靑年性)을 복원하기 위해 취·창업 지원정책과 같은 고용 정책에 집중하였다. 다른 한편에서는 도래가 불확실해진 미래의 고용이 아니라, 현재의 사회재생산을 보장받을 권리를 요구하는 청년당사자운동이 전개되었다. 청년당사자운동이 시민운동가 출신 서울시장의 서울시정과 조우하게 되면서, 청년에 대한 ‘정책’과 ‘운동’의 흐름은 청년정책 거버넌스로 제도화되었다.

서울시의 청년정책거버넌스 내부에서 논의된 청년수당이 구상되는 과정은 ‘청년’과 이들에게 할당될 수 있는 증여의 의미를 재구성하는 과정이었다. 이 과정을 청년수당의 본래 공식 명칭인 “청년활동지원사업”의 “청년(문제의 구성)”, “활동(개입의 지점)”, “지원(제도의 내용)”이라는 의미소 단위로 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 청년을 과도기적인 구직의 주체로만 간주했던 기존의 정책들이 효과적이지 못했다는 비판은 고용과 구직을 기준으로 한 NEET 대신, 노동시장의 구조적 문제 때문에 주변화된 이들을 포괄하는 “사회 밖 청년”이라는 새로운 정책 범주의 발명으로 귀결되었다. 여기서 ‘청년’의 시간성은 미래의 고용을 예비하는 일시적인 구직활동이 이루어지는 과도기가 아니라, 구직 기간 동안, 그리고 구직에 성공한 이후에도 문제가 발생하는 반영구적인 ‘현재’로 변형되었다. 둘째, 시간성이 변화한 ‘청년’을 대상으로 한 정책의 목표는 미래의 고용가능성을 제고하기 위한 인적자본(human capital)의 축적에서 현재의 다차원적인 역량(capability)인 “활력(活力)”을 보존하는 것으로 변화하였다. 기존의 고용정책이 지원했던 강제된 구직활동이나 불안정 노동과 구분되는 새로운 정책 범주인 “활동(活動)”은 이 목표를 달성하기 위해 정책이 개인에게 지원하고자 하는 삶의 형태이다. 셋째, 청년수당이라는 ‘돈’은 활동에 대한 ‘지원금’으로 제안되었다. 정책관계자들은 이 돈의 의미를 ‘권리’로 구성하기 위해 서로 길항하는 ‘선물’과 ‘투자’의 논리를 도입하였다. 한편으로 이 돈은 개인에 의해 자율적으로 기획되는 활동을 지원하는 무조건적인 ‘선물’로 간주되었다. 다른 한편으로 이 돈은 수증자의 미래 변화를 ‘성과(return)’로 요구하는 조건부 ‘투자’로 규정됨으로써, 무조건적인 선물이 일방적인 ‘시혜’로 전락할 위험에서 자유로워졌다. 이 ‘투자’는 기존의 사회투자와 달리 투자의 기간(‘청년’이라는 시간)과 조건(개인에 의해 자율적으로 기획되는 ‘활동’)이 모호한 투자였다. 청년수당이라는 증여의 의미는 언제까지 지속될지 모르는 ‘청년’에게, 자율적으로 기획된 ‘활동’을 조건으로 지원하는 이 투자의 의미론이 이후 어떻게 구체화되느냐에 따라 변화할 수 있었다.

청년수당은 서울시 외부에서 공론화되자마자 격렬한 정치적 갈등을 겪으면

서 변형되었다. 사업의 시행 여부를 결정할 권한을 가지고 있었던 정부는 청년수당을 지급하는 근거인 “활동”이라는 정책 범주를 이해하지 못했고, 이 정책을 무조건적인 현금 지급 정책으로 간주하였다. 공론장에서 노동의 능력과 의무를 담지한 주체로만 인정받았던 청년에게 주어지는 이 현금은 ‘부도덕한 자선’이라고 비난받았다. 이 ‘낙인’에서 벗어나기 위해 서울시는 “활동”의 의미를 광의의 구직활동으로 제시하였고, 청년수당을 미래의 ‘인적 자원’에 대한 ‘투자’로 정당화하며 정부와 사업 시행을 협의하였다. 그 결과 청년수당의 의미는 구직활동을 폭넓게 지원하는 ‘투자’로 고정될 수도 있었지만, 양자 간 “활동”의 의미를 둘러싸고 협의가 결렬되면서 청년수당은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 청년수당이라는 증여의 정당성을 좌우했던 “활동”이라는 정책 범주가 논의의 대상에서 제외되면서, 이 정책이 청년에게 자율적으로 사용할 수 있는 현금이라는 ‘물고기’ 자체를 지급함으로써 그들의 ‘권리’를 보장한다는 측면이 부각된 것이다. 그러나 이 ‘물고기’의 의미는 ‘물고기’가 상징하는 분배를 터부시했던 입장을 거스르는, 무조건적인 분배에 대한 권리가 아니었다. 이 권리를 담지하는 청년은 미래를 스스로 개척할 수 있는 구직의 의지와 전망을 갖춘 피투자자(investee)로 표상되었고 이들에게 증여되는 청년수당이라는 ‘물고기’의 의미는 일시적인 ‘투자’로 구성되었다. 이로써 청년수당은 제도적 차원에서는 구직활동지원금으로, 이 돈이 내포하는 권리의 내용은 미래를 위해 ‘투자받을 권리’로 고정되었다. 이후 청년에게 현금을 지급하는 정책은 이 규범에 의거하여 확산되고 이해되었다.

결론적으로 청년수당을 둘러싼 갈등은 ‘생산’의 주체로만 여겨졌던 청년에게 이전까지 금기시되었던 현금을 직접 ‘분배’하는 제도를 정당화하는 ‘투자받을 권리’라는 규범을 형성하였다. 이 규범은 노동가능인구에게 현금이 지급될 수 있었던 배경에 공존하는 가능성과 한계를 동시에 반영하고 있다. 청년으로서 투자받을 권리는 한편으로 ‘고용’과 등치된 미래를 위한 개인화된 노력의 의무를 요구한다는 점에서 ‘청년’을 통해 징후적으로 드러났던 구조적 실업이라는 위기를 전치시킬 수도 있다. 다른 한편으로, 실업이 만성화되면서 청년이라는 피투자자의 시간이 점차 연장되고 있는 오늘날, ‘투자’라는 규범은 단순히 권리를 제약하는데 그치지 않고 사회권이 재구성될 수 있는 정치적 지평을 구성할 수도 있다.

주요어: 청년, 실업, 사회정치, 사회적인 것, 증여, 투자, 시간
학 번: 2017-22241

< 목 차 >

I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 선행연구 검토	3
1) 청년수당에 대한 연구	3
2) 청년에 대한 연구	6
3. 이론적 배경	8
1) 사회정치: 사회적인 것을 역사화하기	8
2) 증여: 인정의 정치학	11
4. 연구의 디자인	13
1) 연구대상	14
2) 연구 방법	15
3) 연구 자료	16
II. 청년실업의 사회정치: 청년수당의 전사	18
1. 청년/실업의 담론적 현실	18
1) 청년백수의 등장과 청년성의 위기	18
2) 청년실업의 세대화: 청년'실업'에서 '청년'실업으로	21
2. 청년성의 정치학	25
1) 청년실업의 통치: 청년성의 복원	26
2) 청년당사자운동: 청년성의 재구성	30

3) 서울시의 청년정책거버넌스: 제도화된 청년성의 정치 33

III. 청년수당의 구상 37

1. 청년: 반영구적인 과잉인구 38

1) 정책 범주로서 청년의 재구성: NEET에서 “사회 밖 청년”으로 38

2) 보장이 필요한 ‘반직선’의 시간으로서 청년기 41

2. 노동에서 활동으로: ‘사회진입’의 재정의 43

1) “활력”의 문제화: 인적자본의 축적에서 인간역량의 보존으로 43

2) “활동”: 정책 범주의 발명 45

3. 지원이라는 증여: 선물-투자 50

1) 부채를 발생시키지 않는 선물 50

2) 성과를 요구하지 않는 투자 52

IV. 청년수당의 제도 변화 58

1. 제안과 반발 60

1) 노동정책과 복지정책 사이 60

2) 미래의 노동자로서의 청년 63

3) 부도덕한 자선 64

2. 협의와 수렴 68

1) 구직지원제도와 수렴 68

2) 위기에 처한 인적자원으로서의 청년 70

3) 효율적인 투자 73

3. 진동과 고정	76
1) 현금지급의 쟁점화	77
2) 피투자자로서의 청년	79
3) 투자받을 권리	84
V. 결론: 청년의 시간	89
참고문헌	98
Abstract	107

<표 목차>

<표 1> 연구 참여자 정보	17
<표 2> 서울시의 청년정책거버넌스 진행과정	34
<표 3> 청년수당(청년활동지원사업)의 개요	37
<표 4> ‘활동’의 다양한 층위들	49
<표 5> 사회적 시민권의 이념형적 모델	54
<표 6> 청년정책의 시민권 모델 비교	56
<표 7> 청년수당을 둘러싼 서울시와 정부의 갈등 전개 과정	59

<표 8> 서울시가 보건복지부에 제출한 청년활동지원사업 원안과 수정안 ..	70
<표 9> 협의단계에서 행위자 별 사업에 대한 입장	74
<표 10> 청년활동지원사업 수정안의 비교	86

<그림 목차>

<그림 1> 실업률 동향(1990 - 2018)	19
<그림 2> ‘사회 밖 청년’의 통계적 구성	41
<그림 3> 무중력지대와 서울시청년활동지원센터의 CI	47
<그림 4> 서울시 청년정책의 비전	57
<그림 5> 청년수당 관련 의견기사의 10대 일간지 월별 출현 빈도 추이 ..	58
<그림 6> 2016년 1월, 서울시가 규정한 청년활동지원사업의 지원범위	70
<그림 7> 청년활동지원사업 지원서 분석 결과	81
<그림 8> 서울시가 소개한 청년들의 사연	82
<그림 9> 서울시와 보건복지부가 내건 현수막	85

I. 서론

1. 문제제기

프레드릭 제임슨은 맑스의 『자본』이 실업에 대한 책이라고 말한 바 있다 (Jameson, 2013). 자본은 스스로를 재생산하기 위해 노동과 동행한다. 그러나 이 동행은 노동의 일부를 끊임없이 부정하면서, 노동할 수 없는 인구를 상대적 과잉 인구라는 ‘잉여’의 상태로 배제함으로써만 성립되는 모순적인 동행이다. 따라서 노동의 부정(否定)인 실업은 자본주의적 생산이 지속되기 위해 불가결한 조건을 구성한다. 자본주의의 모순이 응축되어있는 실업이라는 사회적 질문(social question)은 1997년 금융위기 이후 한국에서 ‘청년실업’이라는 사회문제(social problem)로 제기되어왔다¹⁾. “청년백수”, “이대백”, “잉여”, “헬조선”, “수저계급론” 등 대중적 유행어를 잇달아 만들어 낸 청년실업은 고도성장기의 과거와 현재 간의 불가역적인 단절을 표기하는 사태였다. 이 단절 ‘이후’ 발생한 낙차는 실업 청년들을 통해 가시화되었다. 이 노동할 수 없는 노동가능인구들은 기존의 규범을 벗어났으나 새로운 규범을 부과받지도 못한 채, 포스트(post)라는 공백을 체현하는 징후였다. 노동윤리를 담지하지 못하는 “백수”들에 대한 불만, 위험한 계급(dangerous class)으로 비화할지 모르는 잠재성을 지닌 “잉여”에 대한 불안, 이 잉여의 에너지를 도전의 호기와 발전의 동력으로 전화시키고자 하는 욕망, 이들이 처한 사회재생산의 위기에 대한 우려를 비롯한 다양한 시선들이 각축하며 이 공백을 가로질렀다.

어느 날 이 공백을 메우고자 하는 시도의 목록에, 스스로 ‘물고기를 잡을 수 있는’ “일자리가 최고의 복지”라는 시각에 기반하여 고용률 제고에 집중해왔던 기존의 정책들과 달리, 청년에게 직접 현금이라는 ‘물고기’를 주자는 말이 추가되었다. 이 물고기의 정체는 서울시가 2015년 11월 19~29세의 니트(NEET) 청년들에게 6개월 동안 월 50만원을 지급한다고 밝혔던 “청년수당²⁾”이라는 이름의 정책이었

1) 여기서 “사회적 질문”과 “사회문제”로 옮긴 social question과 social problem의 구분은 로베르 카스텔의 논의에 따른 것이다. 카스텔에 따르면 social question은 사회구성원들에게 모종의 ‘자리’를 할당하였던 임노동이 조직되는 형태가 역사적으로 변화함에 따라 사회통합을 달성하기 위해 제기되는 근본적인 ‘수수께끼’에 해당한다. 반면, social problem은 하나의 social question 내부에서 구체적인 정책이나 제도를 통해 해결되어야 하는 ‘문제’로 간주되는 이슈들을 일컫는다(Castel, 2003: 367).

2) “청년수당”이라는 명칭으로 알려진 이 정책의 공식적인 명칭은 “청년활동지원사업”이

다. 이 정책은 발표되자마자 격렬한 정치적 갈등의 중심에 서게 되었다. 정부·여당이 이 정책을 청년들의 미래를 장기적으로 고려하지 않고 ‘물고기’ 자체를 주는 ‘포퓰리즘적’ 정책이라며 비판한 것을 필두로 논란은 여야 정치권과 시민사회를 망라한 공론장 전반으로 확산되었다. 사업시행이 예정된 시점까지 갈등이 종식되지 않은 상황에서 서울시는 사업을 강행하였고, 중앙정부는 행정적 강제력을 발동하여 이 사업을 직권으로 취소하였다. 그러나 이듬해부터 이 제도는 보건복지부에 의해 승인된 후 서울시를 포함한 과반수의 광역지방자치단체로 확산되었으며 중앙정부에서도 일자리 없는 청년들에게 현금을 지급하기 시작하였다.

이 제도는 청년실업을 해결하기 위한 정책적 함의나 효과와 관련하여 주로 논의되어왔으나, 본 연구는 이 제도가 구상되어 실행되기까지의 과정에 주목한다. 특히 이 ‘돈’의 사회적 의미(Zelizer, 1994)를 각각 ‘선물’, ‘투자’, ‘권리’ 등으로 바라보았던 다양한 입장들의 경합에 관심을 기울이고자 한다. 청년수당(Youth Allowance)이라는 명칭에서 드러나듯이, 이 경합은 ‘청년’이라는 존재에 대해 도덕적으로 허락(allow)될 수 있는 증여의 내용이 무엇인지를 규정하는 과정이기도 했다. 여기서 청년은 생물학적 연령으로 구획되는 실제적인 인구 집단이 아니라 금융위기 이후 가시적인 사회문제로 대두된 노동할 수 없는 노동가능인구의 환유이다. 그렇다면 청년에게 주어질 수 있는 급부인 청년수당을 둘러싼 갈등은, 노동이 불가능한 노동가능인구에게 현금을 지급할 수 있는 규범이 구성되는 정치의 과정을 관찰할 수 있는 장소가 될 수 있다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 다음의 질문을 묻고 답하고자 한다. 어떻게 노동가능인구로 여겨졌던 청년에게 청년수당이라는 이름의 현금이 증여될 수 있었는가? 이 질문은 청년수당이라는 제도가 시행되게 된 경위를 파악하는 것을 넘어, 청년에게 지급된 이 돈에 부여된 규범이 무엇인지를 탐색하는 것을 목표로 한다. 이 물음은 다음과 같은 물음들로 나뉘어질 수 있다. 첫째, 왜 노동가능인구 중 청년이 현금을 지급하는 사회정책의 대상으로 논의되게 되었는가? 둘째, 어떻게 청년에게 현금을 직접 증여하는 사회정책이 구상되게 되었는가? 셋째, 이 구상이 현실화되는 과정에서 청년에 대한 증여의 규범은 어떻게 변형되었는가? 이 질문들에 본격적으로 답하기 이전에, 먼저 선행연구들을 검토함으로써 본 연구의 질문을 명확히 하고자 한다.

며, “청년수당”이라는 급전 지원은 사업의 일부인 “활동지원금”에 해당한다. 이 사업을 주관하는 서울시의 중간지원조직인 청년활동지원센터는 현금 지급과 함께 심리상담, 진로 탐색 프로그램 등 비금전 서비스를 함께 운영하고 있다. 앞으로 청년수당이라는 이름으로 지급되는 현금을 가리킬 때에는 “청년수당”을, 사업 전체를 지칭할 때에는 “청년활동지원사업”이라는 명칭을 사용하기로 한다.

2. 선행연구 검토

1) 청년수당에 대한 연구

청년활동지원사업에 대한 기존의 논의들은 사업 대상자로 선정된 청년들에게 6개월 동안 월 50만원씩 현금으로 지급되는 금전적 지원 프로그램인 ‘청년수당’을 중심으로 이루어져왔다. 청년수당은 사업의 일부일 뿐이지만, 한국사회에서 논란을 점화한 핵심적인 쟁점이 이 현금 지급이었던 만큼 청년수당에 대한 연구들은 충분히 검토될 필요성이 있다. 이 논의들은 청년수당 정책이 제안되게 된 배경과 향후 과제를 제시한 시론적인 논의들, 청년수당 정책이 겪었던 정치적 갈등의 과정에 초점을 맞춘 법학·행정학 연구들, 그리고 정책의 효과를 실증적으로 검증하기 위해 기획된 연구들로 대별된다. 이 중 정책 효과 실증 연구를 제외한 연구들은 다음과 같다.

첫째, 우선 청년수당사업이 다른 사회정책들과 비교해서 가지는 제도적 차이와 사업의 평가 기준을 제시한 시론적인 논의들이 있다. 오재호와 천영석(2016)은 청년지원 정책을 포괄적으로 검토하면서 서울시의 청년수당은 저소득 청년 구직자만을 대상으로 하는 선별적 복지라고 평가한다. 정부의 구직지원정책인 취업성공패키지와 청년수당을 비교했던 김성희(2016)는 이 제도가 소득 상한선 아래의 NEET를 대상으로 한다는 실업부조의 성격이 짙다고 본다. 반면 김남희(2017: 54)는 청년수당제도를 기본소득(basic income)과 비교하여 “구직촉진수당 또는 청년활동지원 정책에 가까우며 사회참여를 유도하는 일종의 선별적 참여소득(participatory income)”이라고 규정한다. 자산조사를 동반한다는 점에서 ‘수당’이라는 명칭이 어울리지 않는 명백한 사회부조(김교성 외, 2018: 256)라는 평가도 이와 유사하다. 제도의 참신성을 적극적으로 평가하는 연구들도 있다. 백승호(2017)는 청년수당 제도가 다른 사회보장제도에 비해 기본소득과 유사성이 많은 제도인 ‘수당’을 지급한다는 점, 대부분 국가에서는 실업부조나 구직활동을 전제로 하는 수당을 지급하는 데 반해 “서울시 청년수당은 구직활동 조건을 상당 부분 완화하고 있다는 점에서 진일보한 제도(백승호, 2017: 47)”라고 평하고 있다. 김교성·이지은(2017: 50)의 연구 역시 청년수당의 초기모델이 참여소득과 유사하다고 판단하며 수당을 지급하는 조건이 되는 “활동”의 내용을 확장함으로써 기본소득의 실현가능성을 높일 수 있다고 전망한다.

이 연구들은 선별주의(selectivism)와 보편주의(universalism), 실업부조와 사회

수당, 기본소득과 같이 기존 사회보장제도의 범주들을 활용하여 해당 정책의 특성을 논하고 있다. 이러한 논의들은 청년수당이 기성 사회정책들과 어떻게 유사하고 다른지를 보여준다는 의미가 있다. 그러나 이 연구들은 정책 문서로 확인할 수 있는 제도의 내용을 정태적으로 확인하는데 그침으로써, 제도의 실질적인 변화를 초래했던 정치적 갈등에 주목하지 못한다는 한계가 있다.

둘째로, 청년수당의 제도 변화를 둘러싼 서울시와 중앙정부 간의 정치적 과정을 분석한 연구들이 있다. 이 연구들은 이 갈등의 쟁점으로 지방자치단체가 사회보장사업을 기획하려 할 때 중앙정부와 협의할 의무를 규정해놓은 사회보장기본법 제 26조³⁾를 주목하고, 청년수당이 이 법에서 협의대상으로 명시되어있는 사회보장제도에 해당하는지의 여부를 논한다. 김태환(2016)은 청년수당이 청년의 역량개발과 사회참여를 지원하는 사회서비스로, 광의의 ‘사회보장’에 포함된다고 본다. 청년수당을 지방자치단체 수준에서 시행되는 기본소득의 일종으로 간주한 연구들도 있었다. 여기에는 청년수당이 현대 복지국가에서 점차 확장되어가는 ‘사회보장’의 개념에 부합한다고 평가하는 입장(이상협, 2017), 혹은 사회보장제도를 구성하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스 모두에 해당하지 않는다는 점에서 사회보장법의 협의 대상이 아니라고 보는 입장(서정희, 2018)이 병존하고 있다. 이 연구들은 제도의 내용에 대한 해석에 따라 발생하는 차이들을 검토함으로써 사업의 특성을 다각도로 드러내지만, 궁극적으로는 이 제도를 “자산조사가 수반되는 참여소득”, “공공부조형 구직수당”과 같은 표현 등으로 기존의 제도적 범주 중 하나에 귀속시킨다(서정희, 2018: 172-173). 이같은 논의 과정에서 제도를 둘러싼 정치적 갈등의 구체적인 내용과 그 갈등을 초래한 제도의 특이성에 대한 논의는 여전히 공백으로 남아 있다. 더욱 근본적인 문제는 이들이 상정하고 있는 ‘사회보장’과 ‘복지’의 개념을 규정하고 있는 사회법이 사회국가(social state)와 함께 전지구적으로 기로에 서 있다는 것이다(쉬피오, 2015). 기존의 사회보장 제도들의 틈새에서 부

3) 이 법은 이후 분석에서도 중요하게 언급되기 때문에(IV장 1절 참조), 여기서 그 내용을 상술하고자 한다. 사회보장기본법 제26조는 2011년 2월 당시 한나라당 박근혜 비상대책위원장이 대표발의한 법안이며, 2013년 1월부터 시행되었다. 내용은 다음과 같다(신현두·박순중, 2019). “제26조(협의 및 조정) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계와 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고 상호협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다. ② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다. ③ 제2항에 따른 협의가 이루어지지 아니할 경우 위원회가 이를 조정한다. ④ 보건복지부장관은 사회보장급여 관련 업무에 공통적으로 적용되는 기준을 마련할 수 있다.”

상하고 있는 새로운 제도를, 현재 재구성되고 있는 기존의 범주 중 하나에 입각하여 기술하는 작업은 제도의 성격을 포착하는 데 한계가 있을 수 밖에 없다. 물론 어떤 제도가 제안되는 과정에서, 그 제도의 성격을 기성에 존재하는 제도적 범주들 중 하나를 빌려 기술하는 것은 불가피하다. 그러나 그 범주 중 무엇을 선택할지는 그 제도의 내용에서 곧바로 연역될 수 없는 임의적인 문제이며, 그 선택의 과정 자체가 정치적인 과정이다. 이 정치가 전개되는 층위는 단지 청년수당이라는 제도가 설계된 내용을 담고 있는 정책 문서의 변화로 환원할 수 없다.

마지막으로 청년수당이라는 정책의 내용을 해석하는데 그치지 않고 제도 외부의 갈등을 다룬 연구들이 있다. 강예린(2017)의 연구는 청년수당에 대한 정치적 담론을 분석하였지만, 분석 대상을 사업 시작을 전후한 한 달 동안 국내 5대 일간지의 기사로 한정하고 언론들 간 보도 태도의 차이를 기술하는 데 그치고 있다. 신현두·박순중(2019)의 연구는 청년수당의 제도 변화 과정을 중앙정부와 지방정부 간 정책갈등의 전개과정을 고찰할 수 있는 사례로서 접근하였다. 이 연구는 청년수당이라는 제도의 성격에 대한 서울시와 중앙정부의 견해 차이를 서술하고 있으나 그 차이를 기계적으로 나열할 뿐, 제도의 변화를 인과적으로 설명하는 변인으로 취급하지 않는다. 이 연구는 대신 집권여당과 지방자치단체장 소속 정당 간 정파적인 대립을 제도 변화의 원인으로 꼽는다. 여기서 제도의 변화를 초래한 ‘정치’는 제도의 구체적인 내용과 여하한 연관을 상실한 채 당파성을 기준으로 한 대립으로 국한된다. 그러나 행위자들의 당파성이 청년수당의 변화를 초래했다는 설명은 실제로 발생한 제도의 변화 양상과 조응하지 않는다. 이 연구가 정치적 당파성을 제도 변화의 독립변수로 꼽는 이유는 ①정부 고위 관계자가 보건복지부를 압박하여 서울시의 청년수당 사업을 직권취소하게 만들었다는 의혹, ②직권취소 국면에서 절정에 다다랐던 대립 국면이 박근혜 대통령의 비선실세 논란이 제기되면서 이완되어 협의가 시작되었으며 ③정권교체 이후 보건복지부의 승인으로 다시 청년수당 사업이 재개되었다는 사실이다. 그러나 ‘다시’ 시행될 수 있었던 이 사업의 내용에 보건복지부가 처음 서울시에 요구했던 수정 사항이 대부분 반영되었다(IV장 3절 참조)는 점에서, 이 제도가 단순히 당파적인 이유로 중단되었다가 다시 시행되었다고 보기는 힘들다. 이 한계를 보완하기 위해서는 제도의 구체적인 내용에 대한 인식의 변화를 보다 상세히 탐구할 필요가 있다.

이상과 같이 선행연구들을 검토한 결과, 청년수당의 제도 변화를 탐구하기 위해서는 다음과 같은 관점의 전환이 요청된다. 첫째, 분석의 층위를 공식 문서로 표현된 제도뿐만 아니라, 제도를 이해하고, 지지하고, 반대하는 구체적인 ‘말’들로 확대하는 것이다. 이 말들은 공론을 의식할 수밖에 없는 행위자들이 제도를 수정

하지 않을 수 없었던 주요한 원인 중 하나이다. 둘째, ‘정치’의 의미를 서울시, 중앙정부와 같이 고정된 당파성을 지닌 행위자 간에 전개되는 상호작용으로 이해하는 데서 벗어날 필요가 있다. 각 행위자들이 동원할 수 있는 자원에 집중하는 권력자원론(power resource theory)에서처럼 고정된 이해관계를 담지하고 있는 행위자들(가령 서울시장의 경우 ‘청년’을 위한다는 상징자본의 획득, 정부여당의 경우 야당에 대한 견제, 청년단체의 경우 청년에게 배당되는 자원의 확대 등)의 단위로 이 과정을 분석하는 대신, 그들이 발화한 언어들(경합하였던 담론정치(discursive politics)에 주목할 필요가 있다는 것이다. 마지막으로 청년수당이라는 제도를 역사적 맥락에 위치되어야 한다. 이 제도의 의미를 둘러싼 경합의 대상은 결코 제도를 구성하는 정책 설계의 내용에 국한되는 것이 아니라, 제도의 대상인 ‘청년’이 이전에 이해되어온 방식과도 연관되기 때문이다. 본 연구는 그런 의미에서 “수당”의 성격을 규명하는 사회보장제도에 대한 연구일 뿐만 아니라 “청년”에 대한 연구이기도 하다. 다음 절에서는 청년에 대한 연구의 흐름을 검토하면서 이 지점을 구체화하고자 한다.

2) 청년에 대한 연구

2010년대 “청년”에 대한 학계의 관심은 자명한 현상으로 관찰된다. 대학에서는 “청년”의 이름이 포함된 강의가 개설되고, 학회에서는 청년을 주제로 별도의 세션이 구성되거나 심포지움이 열리고는 한다. 이는 비단 학계만의 현실이 아니라 청년에 대한 관심과 발화가 폭증한 공론장 전반의 흐름이기도 하다. 세대불평등의 구체적인 양태를 측정하는 연구들, 청년이 경험하는 실업, 빈곤 등의 문제를 해결하기 위한 정책적 함의를 지닌 연구들을 제외하자면, ‘청년’에 대한 표상과 담론의 변화를 분석한 연구들이 주를 이루었다. ‘청년’과 연관된 유행어를 고리로 삼아 동시대의 청년 문화에 대한 논의들은 학계 안팎을 넘나들며 개진되어왔다.⁴⁾ 이 논의들 외에, 1997년 금융위기를 기점으로 한 한국사회의 신자유주의적 전환에 주목하는 논의들은 청년이 과거와 같이 더 이상 기성의 문화·정치에 대한 안티테제가 아니라 존재론적 불안정성을 경험하며 그 속에서 ‘생존’ 그 자체를 위해 분투하는 존재가 되었다고 분석하였다(최철웅, 2011; 홍명교, 2011; 김홍중, 2015). 이

4) 대표적인 저작은 다음과 같다. 『잉여의 시선으로 본 공공성의 인문학』 (이파르, 2011), 『속물과 잉여』 (지식공작소, 2013), 『노오력의 배신』 (창비, 2016), 『헬조선 인 앤 아웃』 (놀민, 2017)

외에도 언론기사와 단행본을 분석하여 청년 담론의 전개 양상을 탐구한 연구들이 진행되어왔다(최성민, 2012; 배은경, 2015; 김선기, 2016).

다른 한 편으로, 청년이 처한 상황을 신자유주의와 같은 전방위적이고 일과압적인 구조로 그려내는 대신, 이 구조적 압력에 단순히 순응하지 않고 항의, 이탈을 비롯한 각기 다른 방식을 선택하는(김홍중, 2015) 개별 청년들의 행위성(agency)과 성찰성, 그 다양성을 탐구한 연구들이 있다. 우선 생존 경쟁의 흐름을 거슬러 새로운 양식의 정치권을 집합적으로 시도하는 청년들에 대한 연구들이 있다(유형근, 2015; 정보영, 2018; 김선기 외, 2018). 혹은 과거의 정치적 운동이 퇴조하는 시점에서 공공성에 대한 열망을 자신의 삶을 재생산하기 위한 “노동”과 접합시켜 살아가며, 자신들에게 부과되는 통치성의 논리와 협상하는 청년의 경험을 드러낸 연구들도 있었다(류연미, 2014; 권유미, 2018; Lee, 2018). ‘잉여’를 구조적으로 산출하는 경쟁에서 벗어나기 위해 모빌리티 전략을 구사하는 청년들에 주목한 연구들도 있었다(조문영, 2013; 이민영, 2016; 김유하, 2016). 이 외에도 지배적인 청년 담론의 특정 계급에 대한 규범적 편향을 지적하면서, 일탈하고 방황하는 청년들에 대한 연구도 진행된 바 있다(정수남 외, 2012; 정수남·김정환, 2017). 청년들의 재현과 행위자성에 대한 연구들은 ‘청년기’라는 시기의 내용을 규정하던 규범의 위기가 전개되는 동시대의 상황을 다루고 있다. 전자는 “청년”이라는 기표가 동요하는 상황을, 후자는 지배적인 재현의 질서로 포착되지 않는 청년들이 자신에게 부과된 규범을 재구성하는 과정을 분석한다.

‘청년’을 자명한 소여(所興)로 취하는 대신 그 구성적 성격을 탐구하고 있는 이 연구들의 전제를 공유하면서도, 본 연구는 이 선행연구들을 비롯하여 ‘청년’에 대한 학술적 관심이 대두되는 정치경제학적 배경을 고려하고자 한다. 청년기는 유년, 성년, 장년, 중년, 노년과 함께 인간의 삶을 분절하는 생애주기의 하나이다. 생애주기라는 범주를 구성하는 인구학은 인간의 출생에서 죽음에 이르는 생애과정 동안의 보건과 안전, 안녕을 관리하는 자유주의 통치합리성의 지적 도구이다(푸코, 2011). 따라서 각각의 생애주기가 정의되고 조직되는 방식은 인구를 통치하는 자유주의 통치성과 함께 역사적으로 변화한다. 청년기 역시 마찬가지이다. 그렇다면 ‘청년’에 대한 관찰은, ‘청년기’를 특정한 방식으로 조직되었던 정치경제적 조건과의 연관 속에서 심화될 필요가 있을 것이다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 연구의 대상인 청년수당이라는 정책에서 ‘청년’을 담론이나 행위자라기보다는 사회적 범주(social category)로 간주하고자 한다. ‘청년’이라는 사회적 범주가 자유주의 통치성의 효과 중 하나라면 ‘청년’에 대한 탐구는 이 범주가 부상하고, 발화되는 물질적 조건에 대한 분석과 불가분의 관계

를 맺을 수 밖에 없다. 다음으로는 이러한 입장에 입각한 구체적인 분석틀을 마련하기 위한 이론적 검토를 진행한다.

3. 이론적 배경

1) 사회정치: 사회적인 것을 역사화하기

사회적인 것(the social)은 자유주의가 내연하는 모순을 통치하기 위해 근대에 “발명”된 범주이다. 사회적인 것은 자유주의의 이념적 추상성에 위배되는 ‘빈곤’이 개인의 노력으로 해소될 수 없으며, 단지 “대중적 빈곤(pauperism)”의 형태로 조절될 수 있을 뿐이라는 사실이 인지될 때 발생한다(Dean, 2010; Procacci, 1994). 이 조절의 과제는 한 사회의 근본적인 통합 가능성을 시험하는 ‘사회문제(social question)’라는 수수께끼로 제기된다(Castel, 2003). 사회적인 것(the social)은 사회주의(socialism), 사회혁명(social revolution)과 같이 자유주의의 원칙만으로 해결될 수 없는 빈곤의 문제이자, 동시에 이 문제에 대처하기 위해 고안된 집합적인 보장의 체계를 가리킨다(김홍중, 2017: 95-101, 에발드, 2014). 정치적인 맥락에서 사회적인 것은 자유주의가 주도한 ‘정치혁명’을 통해 해결되지 않는 빈곤의 문제를 정면으로 제기한 사회주의의 정치적 도전에 대응하는 ‘사회국가’의 형태로 제도화되었다(동즐로, 2005). 이는 20세기에 서구 국가 전반으로 확산되어 헤게모니적인 통치의 원리로 자리잡았다(월러스틴, 2000, 발리바르, 2010).

한편, 20세기 후반 이후 “사회란 없다”고 선포한 마거릿 대처의 집권이 상징하는 신자유주의의 부상 이후 사회적인 것이 소멸되거나 약화되어가고 있다는 진단이 제출되었다. 20세기 중반 서구사회에서 절정에 이르렀던 사회국가는 사회적인 것이라는 문제에 대해 제기된 잠정적인 해결책들 중 하나의 해답(다쿠지, 2014)에 불과하였음에도 불구하고, 사회국가의 수축이 사회적인 것 일반의 죽음과 등치되어 이해되었다(Esping-Andersen et al, 2002; Somers, 2008). 그러나 사회적인 것은 20세기 서구라는 특정한 시공간에서 구축된 ‘복지국가’로 환원될 수 없는 “근대적 통치의 근본적 차원(Garland, 2014)”이다. 신자유주의의 부상 이후에도 사회적인 것의 이름으로 진행되는 정책적 개입은 줄어들지 않았으며, 신자유주의 ‘이전’을 경험하지 않은 비서구 국가들의 경우에도 서구와 다른 방식으로 사회보장의 체계가 존재하고 있음이 확인되었기 때문이다. 근대사회에서 사회적인 것은

사라질 수 없으며, 단지 변형될 수 있을 뿐이다(Rose, 1996). 이러한 입장에서 서구가 경험한 복지국가를 역사화하고, 그와는 다른 방식으로 조직되고 있는 사회보장의 체계에 관심을 기울이는 논의들이 전개되고 있다. 대표적으로 남아프리카 공화국의 기본소득 실험을 관찰한 인류학자 제임스 퍼거슨은 동질로적인 의미의 사회적인 것(the social)을 절대화하는 대신 각 지역의 역사적·지역적 특수성이 반영된 사회적인 것을 “이 사회적인 것(this social)”이라고 명명할 것을 제안한다(퍼거슨, 2017). 이 표현은 사회적인 것의 ‘탄생-위기-죽음’이라는 서구의 역사적 경험으로 환원될 수 없는, 각국의 역사적 맥락에서 전개되어왔던 사회적인 것의 지형에 주목할 것을 요청한다.

발전국가가 이완되면서 국가에 사회적 보장에 대한 책임성을 부과하는 민주화의 흐름과 그 제도적 실현가능성을 제약하는 신자유주의적 세계화라는 전환을 동시에 경험한 한국의 역사적 경험에 천착하여 “개발시민권(developmental citizenship)(Chang, 2012)”, “발전주의적 복지국가(developmental welfare state)(Kwon, 2005)”, “신자유주의적 복지국가(neoliberal welfare state)(송제숙, 2016)” 등과 같은 개념들로 한국에서 형성된 고유의 사회보장 시스템을 포착하려는 연구들이 있어왔다. 이 연구들은 한국에 사회적인 것 일반과 흔히 등치되는 ‘복지국가’의 존재 여부를 묻기보다, 사회적인 것의 구체적인 양상을 탐색해왔다. 이 질문은 보편주의적 복지제도의 부재를 근거로 ‘사회의 부재’를 성토했던, 일부 ‘선진적 제도’의 이식을 추구하는 것을 넘어 한국 사회에 존재해왔던 사회적인 것의 역사적 궤적과 미래의 전망을 발굴하고, 추적하는 작업을 요청한다. 그 일환으로 푸코의 통치성(governmentality) 개념에 근거하여 근래 부상하고 있는 ‘사회(적)-’라는 수식어가 붙은 사회적 경제, 사회적 기업, 사회혁신과 같은 현상들에 대한 연구들이 진행되어왔다(김주환, 2017; 조문영·이승철, 2017; Lee, 2018). 이 연구들은 시민사회와 국가, 시장이 뒤엎히면서 형성된 혼종적인 돌봄, 보장, 공공성을 비판적으로 응시함으로써 한국사회에 고유한 사회적인 것의 특이성을 탐색한다.

한국의 고유한 역사적 맥락에서 조직된 사회적인 것에 천착하고자 하는 위 연구들의 문제의식을 계승하면서도, 본 연구는 주어진 시점에서 이미-항상 작동하고 있는 제도의 합리성을 상정하는 통치성 연구의 관점보다는 그 제도가 형성되는 과정에서 발생하는 정치적 동학에 관심을 기울이고자 한다. 한국에서 사회보장의 체계는 외형적으로는 서구의 제도를 참조하고 있으나, 발전국가의 작동을 지속가능하게 만드는 재정 회계에 대한 고려 속에서, 혹은 정당성 위기를 관리하기 위한 목적으로 취사선택적으로 도입되어왔다(김도균, 2012; 김성윤, 2017; 박해남, 2018). 이렇게 외삽적으로 수용된 제도의 특이성을 이해하기 위해서는 이미

일정하게 완성되어있다고 상정되는 통치합리성의 횡단면을 제시하기보다는, 제도의 운명을 결정지었던 정치적 우발성에 주목할 필요가 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 청년수당에 대한 정치의 과정을 사회정치(social politics)⁵⁾라는 개념으로 포착하고자 한다. 사회정치는 국가가 사회문제를 해결하는 과정에서 수행하는 정치의 과정을 가리킨다. 이 말의 용례는 정치적 결정에 의해 제도화되는 정책(policy), 이 정책의 제도화와 집행을 둘러싼 정치(politics), 이 둘을 학술적으로 규명하는 사회과학 등으로 나뉜다(카우프만, 2005: 44). 이 중 본 연구에서 주목하는 것은 청년수당이라는 제도를 도입하는 과정에서 전개되는 정치적 투쟁이다. 이 과정은 정책적 개입이 필요한 병리를 진단하여 사회문제로 구성하고, 그 문제를 해결하기 위한 입법을 시도하며, 이 입법된 정책이 실현되는 과정으로 이루어져 있다(카우프만, 2005: 30). 사회정치의 주요한 행위자 중 하나는 정책을 구상하고 시행할 수 있는 제도적 역량을 갖춘 국가이지만, 이 정치의 산물은 국가가 독자적으로 고안하고 제도를 통해 시행하는 사회정책과 등치될 수 없다. 사회정치의 과정은 문제 구성, 정책 구상, 실행 과정 모두에서 상이한 정치적 지향과 제도적 합리성을 탑재하고 있는 해결책들이 경합하는 과정이기 때문이다(Rodgers, 2002; Hecl, 2010; Kaufmann, 2013).

이런 의미에서 사회정치는 곧 특정한 역사적 국면에서 사회적인 것을 어떻게 조직할 것인지를 놓고 전개되는 정치, 즉 사회적인 것의 정치(politics of the social)라 이름할만한 현상을 효과적으로 포착할 수 있는 개념이다. “사회적인 것”의 출현을 “정치적인 것(the political)”의 쇠퇴로 간주할 경우(아렌트, 1996; 2004; 동글로, 2005), “사회적인 것”은 정치적인 것의 외부에 놓이게 된다. 반면 사회정치라는 관점은, 사회적인 것 ‘내부’에서 전개되는 정치 그 자체에 주목함으로써, 이 정치의 과정을 통해 구성되는 사회적인 것의 구체적인 내용을 묻는다.

사회정치가 전개되는 층위 중에서도 본 연구에서는 청년수당이라는 사회정책에 내포되어있는 시민권의 규범에 주목하고자 한다. 사회정책은 권리와 자원을 “시민권의 규범적 모델”에 따라 할당(allocate)하는 과정에서 도덕적 분류의 체계를 반영하고 또한 창조한다. 이 할당의 규칙을 구조화하는 도덕적 구분(moral distinctions)은 사회적 합의의 반영이자, 정치의 결과물이기도 하다(Goldberg, 2007; Steensland, 2011). 청년수당(Youth Allowance)은 그 이름에서 드러나듯이, 청년에게, 그리고 오직 청년에게만 주어지는 급부이다. 따라서 이 급부의 정당성

5) 여기서 “사회정치”로 옮긴 독일어 “Sozialpolitik”는 “사회정책(social policy)”로 옮겨지는 경우도 있으나, 이 경우 이 개념을 통해 본래 포착하고자 했던 정치적 역동성이 사라지게 된다. 이에 대해서는 박해남(2018: 16)의 논의를 참조.

을 둘러싼 제도변화의 과정은 청년이라는 수증자에게 허락(allow)될 수 있는 것을 규정하는 정치적 투쟁의 과정이다. 청년이 누군지를 묻는 질문은 곧 한 사회에서 청년기라는 시기를 어떻게 규정하는지를 묻는 것이다. 복지국가를 “노인들을 부양하는 의무와 젊은 세대를 양육하는 의무를 떠맡는(부데, 2014: 54)” 세대 간 계약의 산물로 파악하는 입장에 따르면, 복지국가를 구성하는 각 구성원은 연령기에 조응하는 규범을 부과받는다. 아동은 교육과 양육의 대상이며, 중·장년은 근로가 가능한 인구집단의 일원으로서 경제활동의 주체이며, 노인은 과거 노동에 대한 보상으로 연금을 수령한다(엑커만·알스투스, 2010: 93). 그렇다면 청년기에 속하는 존재들에게 주어지는 청년수당이라는 급부는 어떻게 발생할 수 있었는가?

2) 증여: 인정의 정치학

본 연구는 이 질문을 풀기 위해 청년수당이라는 돈에 부여된 문화적인 의미에 집중하고자 한다. 젤라이저(Zelizer, 1994)는 19세기 말 미국에서 빈민에게 지급되는 돈의 사회적 의미(social meaning of money)가 변화하는 과정을 탐구한 바 있다. 이 돈이 빈민들에게 어떠한 영향을 미칠지에 대한 여론이 돈이 지급되는 방식을 어떻게 규정하는지를 보여준 그의 연구는 돈이 객관적 가치를 갖는 수량화된 화폐이기 이전에, 돈을 둘러싸고 있는 다기한 행위자들이 부여하는 의미로 장전되어있는 문화적인 사물임을 보여준다.

청년수당이라는 돈 역시, 젤라이저가 말한 것처럼 문화적인 의미의 차원에서 탐구될 수 있다. 마르셀 모스(2002)의 증여에 대한 논의는 이 돈의 의미를 보다 복합적으로 조명하는 데 기여할 수 있다. 흔히 청년수당이라는 급부는 제도에 대한 찬반을 막론하고 무조건적인 ‘선물’로 여겨진다. 정책을 구상하고 시행한 서울시와 거버넌스에 참여한 청년들의 측에서는 청년이 처음으로 사회정책에서 무언가를 ‘받는’ 대상이 되었다는 점을 강조한다. 반면 정책을 부정적으로 바라보는 측에서는 서울시장이 정책적으로 타당한 근거 없이, 단지 개인의 정치적 이익을 위해 청년에게 이 돈을 그저 “용돈”과 같이 ‘취여주었다’고 평가하고는 한다. 이러한 시각들과 달리 모스의 증여론은 청년수당과 같은 급부의 양도를 단순히 청년에 대한 도덕적인 너그러움의 산물로 바라보는 것을 피할 수 있게 해준다. 모스에게 증여란 자유롭고, 무상적으로 조건없이 이루어지는 단발적인 행위가 아니기 때문이다. 모스의 논의에서, 고대사회에서 보편적으로 관찰되는 증여의 관습은 상대방에게 무언가를 주고 - 받으며 - 받은 것을 다시 되돌려주는 세 가지 계기로 구성되어 있다. 이 중 마지막 계기, 즉 되갚음의 ‘의무’가 발생하는 원천을 해명하고자 했

던 모스는 수증자가 공여자에게 증여받은 것을 되갚지 못할 때, 증여받은 ‘선물’이 수증자에게 부담이 되는 ‘독(毒)’으로 변할 수 있다고 주장한다(Mauss, 1997).

이러한 증여의 양가성은 증여를 통해 오가는 재화가 근본적으로는 증여가 이루어지는 상대방에 대한 인정(reconnaissance)의 의미를 담고 있기 때문이다(모스, 2002: 158). 여기서 인정의 대상이 되는 것은 인정 이전에, 인정과 무관하게 독자적으로 존재하는 개인화된 주체가 아니라, 인정을 통해 수행적으로 구성된다(오명석, 2010: 33). 모스는 서로 경쟁적으로 자신의 소유물을 상대 부족에게 선사하는 포틀래치 관습에서 작동하는 인정의 동학을 분석한다. 포틀래치를 받기만 하고 되돌려 주지 못하는 이는 곧 “위세”를 잃고, “썩은 얼굴(*la face pourrié*)”을 부여받게 된다(모스, 2002: 152). 공여자의 선물을 되돌려줄 수 없는 수증자의 얼굴의 위기는 그가 처한 인정질서의 위기를 반영한다.

모스의 증여에 대한 논의는 만성적인 실업과 불안정한 미래를 앞둔 청년들에게, “꿈”, “기회”, “희망”과 같은 긍정적인 말들을 곁들인 채 주어지는 돈들의 성격을 비판적으로 살피는데 기여해왔다. 가령 학자금 대출이나 소셜벤처 지원금에 대해 진행된 연구들은 청년에게 “미래”라는 명분으로 선물처럼 증여되는 돈이 위험한 부채로 감각되면서 수증자로서의 청년에게 도래하는 위험에 대해 성찰해왔다. “꿈에 투자”하라는 말과 함께 저리(低利)의 학자금 대출을 ‘선물’받았던 청년은 상승하는 미래를 꿈꿀 수 있는 신용의 ‘권리’를 담지하고 있는 성인으로 인정받지만, 이 ‘선물’을 상환하지 못하는 순간 무능력하고 부도덕한 채무자로 낙인찍힌다(백진영·오명석, 2015). 주체적이고 창의적인 ‘밀레니얼 세대’로서 능동적인 도전을 위해 ‘지원금’을 받았던 청년은 도전에 실패하면서 사후적으로 의존적이라고 비난받는다(조문영, 2018). 이러한 연구들의 연장선상에서 증여가 수반하는 가능성과 위험, 인정이 부여되고 박탈되는 동학은 청년수당이라는 증여에도 적용될 수 있다.

다만 모스의 증여에 대한 논의는 본 연구와 관련하여 보다 정교화될 필요가 있다. 모스가 이야기하는 인정이란, 존재하거나/존재하지 않는 증여와 함께 부여/박탈의 이원적인 코드를 따르고 있기 때문이다. 모스의 증여론을 계승한 에나프는 인정의 문제에 보다 복잡한 방식으로 천착한다. 에나프에 따르면 모스는 주기-받기-되갚기라는 세 가지 계기로 증여를 구성하고, 이 증여의 수수께끼를 해결하려 노력하였으나 그 중 ‘되갚기’의 원리만을 해명하는데 그침으로써 결과적으로 증여 자체의 속성을 규명하는데 실패했다고 본다(에나프, 2018: 190). 모스가 풀었던 질문은 증여의 이유가 아니라 증여를 통해 발생하는 되갚음의 의무였으나, 이는 자발적인 증여 자체가 도덕적인 규범으로 권장되는 현대사회에서 제기될 수 있는

질문이라는 것이다. 에나프는 모스가 제기하였으나 해명하지 못한 증여의 원리에 대한 질문을 재구성하여, ‘되갚음’ 이전에 1차적으로 이루어지는 증여 자체의 차원에 주목한다. 모스의 증여는 시차(時差)를 둔 위장된 상품교환이나 관대함의 표현으로 이해되어왔으나, 에나프가 최종적으로 채택하는 증여의 원리는 인정을 베풀고 유대를 창출하는 것이다(에나프, 2018: 202). 증여를 통해 인정되는 상대방은 증여에 선행하지 않는다. 수증자인 상대방은 증여를 통해서만 공여자에게 유의미한 타자로 인정되어 얼굴을 부여받는다. ‘타인의 얼굴’이 현현하는 시점을 윤리의 가능조건으로 보았던 레비나스를 원용하여, 에나프는 “얼굴”이 “타인의 존재 자체에 대한 인정의 절대적인 요구”를 부과한다고 본다(에나프, 2010: 60). 이 인정을 수반하는 것은 의례적 선물이다. 따라서 “출현한 얼굴은 선물을 주는 손과 서로 구별되지 않는다(에나프, 2010: 61)”

그렇다면 청년수당이 촉발한 정치적 갈등은 청년의 ‘얼굴’의 발생과 변화를 둘러싼 정치의 과정으로 바라볼 수 있다. 이 얼굴은 청년수당이라는 사회정책이 구상되고 시행되는 지평인 ‘사회’라는 장에서 전개되는 정치적 갈등의 산물이라는 점에서 정치적이다. 여기서 ‘청년’의 얼굴을 결정하는 것은 단일한 행위자가 아니라 행위자들 간 정치적 경합의 결과이다. 이 얼굴을 탐구하기 위해서는 에나프와, 에나프의 얼굴론에서 인용되는 레비나스가 공통적으로 상정하고 있는 공여자와 수증자, 주체와 타자의 이차관계(dyad)를 넘어설 필요가 있다. “얼굴은 결코 선행하는 기표나 주체를 상정하지 않”으며, 권력에 의해 사회적으로 생산되는 “얼굴은 하나의 정치(들뢰즈, 가타리, 2013: 346)라는 입장에서, 얼굴의 사회적 생산과 유통을 탐구할 필요가 있는 것이다. 이상의 논의에 입각하여, 본 연구는 청년수당이라는 제도가 변화하는 과정을 수증자인 ‘청년’의 얼굴이 무엇인지, 이 얼굴에 부여될 수 있는 증여는 무엇인지를 둘러싼 사회정치적 과정으로 분석하고자 한다.

4. 연구의 디자인

1) 연구대상

이상과 같은 이론적 논의에 기반하여 연구 대상을 구획하고자 한다. 본 연구에서 분석하고자 하는 대상은 청년에게 현금을 증여하는 청년수당이라는 제도의 변

화 과정이다. 이 질문은 다음과 같은 연구질문들로 나뉘어진다. 첫째, 어떻게 청년이라는 특정한 세대집단이 현금을 지급하는 사회정책의 대상으로 대두되었는가? 둘째, 이 정책이 구상되는 과정에서 청년은 어떠한 존재로 인정받았으며, 이들에게 증여되는 돈의 의미는 무엇이었는가? 셋째, 이러한 구상을 담은 청년수당이라는 제도는 어떻게 변형되었는가?

이 질문들은 각각 청년수당이라는 제도의 궤적이 분절되는 단계에 대응한다. 이 단계는 제도의 전사, 제도가 구상되는 단계, 그리고 이 구상이 공표되고 난 후 시행되기까지의 정치적 갈등을 거쳐 변형되는 단계로 분절될 수 있다. 이 물음에 답하기 위한 논의는 다음과 같은 순서로 이루어진다.

첫째, 청년이라는 특정한 세대집단을 대상으로 한 사회정책이 제안된 배경을 분석한다. 청년에 대한 정책적 관심의 기원은 가깝게는 2007년 『88만원 세대』가 출간된 이후 폭증한, ‘청년’과 연관된 제도와 담론들에서 찾아볼 수 있다. 보다 멀게는 1997년 금융위기 이후 급진적 사회운동이나 대항문화와 같은 반(反)체제적 움직임을 동반했던 ‘청년’이 ‘실업’과 관련하여 문제적인 인구집단으로 출현하게 되는 국면으로 거슬러 올라간다. 이 기간 동안 청년이라는 정치적 범주와 관련된 언설, 표상과 이미지, 그리고 이에 바탕하여 형성된 제도와 정책, 운동은 청년수당이라는 제도가 구상되고 변형되어나간 지평을 형성한다.

둘째, 서울시의 청년정책거버넌스에서 청년수당이 정책으로 구상된 과정을 재구성함으로써 이 정책에 깃든 증여의 의미를 분석하고자 한다. 청년에게 직접 현금을 지급한다는 발상은 청년실업이라는 사회문제를 구성하는 시각의 근본적인 전환을 내포하고 있으며, 청년을 이전과 다른 존재로 인정하는 과정을 필요로 한다. 이러한 인정의 내용에 기반하여 청년에게 주어질 수 있었던 수당이라는 증여의 의미를 포착하고자 한다.

셋째, 이렇게 구상된 청년수당이라는 제도가 2015년 11월 처음 공식적으로 발표된 이후 2016년 8월 정부에 의해 제지되기까지 담론과 제도가 변화한 경위를 추적함으로써, 이 증여의 의미가 재구성되었던 궤적을 분석하고자 한다. 이 과정에서 청년수당이라는 제도는 청년에게 부여되는 인정의 내용, 이 인정에 기반하여 구성된 증여의 의미와 함께 변화하였다. 이 세 층위에서 전개된 변화의 과정을 함께 고려하여 청년수당의 제도 변화를 분석하고자 한다.

이 분석은 선행연구들과 같이 제도의 내용을 기술한 공식적인 정책 문건을 통해 표층에 드러난 제도의 내용을 분석하고 이 제도를 특정한 사회정책의 유형으로 분류하는 것을 목적으로 하지 않는다. 따라서 본 연구는 제도가 구상되는 과정에서 정치적 갈등의 대상이 되기까지 있었던 회의와 연구보고서, 공식적인 보

도자료는 물론이고 그 이면에 존재했던 각 행위자들의 전략적인 발화와 선택, 이 행위들이 우발적으로 초래한 의도치 않은 결과를 포괄적으로 필드(field)로 구성하고자 한다.

2) 연구 방법

본 연구가 주로 활용하는 연구 방법은 제도 변화 과정에 수반되었던 언어들이 담긴 질적 자료에 대한 비판적 담론분석(CDA, critical discourse analysis)이다. 비판적 담론분석의 전제는 담론이 사회의 비언어적 영역들과의 관계 속에서 사회적 실재를 수행적으로 구성한다는 것이다(Fairclough, 2001; 2013). 여기서 담론은 단순히 현실을 지시하는 언어가 아니라 현실을 특정한 방식으로 표상하고 그에 상응하는 물질적 변화를 산출해내는 효력을 발휘하는 것으로 여겨진다. 그런데 비판적 담론분석은 담론을 자기완결적인 텍스트로 간주하여, 담론에 조응하는 제도의 실질적인 작동 방식에 대한 분석과 유기적으로 결합되지 못할 위험이 있다(신진욱, 2011). 이 위험을 극복하기 위해서는, 단순히 언설의 내적인 체계를 탐색하고 기술하는 것만으로 그 언설의 현실에 대한 물질적 효과를 추론하는 태도를 지양할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 텍스트의 형태로 남겨진 발화의 내용을 그 의미의 행간(subtext)과 그 텍스트가 제출된 맥락(context)에 대한 고려 속에서 분석하고자 한다(Steensland, 2010: 467).

물론 담론이 특정한 의도를 담지하고 있는 행위자에 의해 전략적으로 생산된다는 사실이 담론을 분석하는 작업의 의미를 고갈시키는 것은 아니다. 물론 행위자들은 자신의 발화가 특정 상황에서 임시적으로 선택한 전략적 수사일 뿐, 그들이 특정한 말을 하면서 성취하려고 했던 목적은 말의 표면에서 드러나는 것과 다르다고 강변할 수도 있을 것이다. 하지만 그들의 의도와 무관하게, 그들이 하필 그 상황에서 그와 같은 발화를 생산할 수 밖에 없었던 조건은 엄연히 실재한다. 발화하는 주체의 단위는 개별 행위자일지라도 그 발화의 생산을 규율하는 것은 그들의 발화가 가능한 지평을 규정했던 암묵적인 전제들, 논쟁이 이루어지는 공유된 인식의 도식(schema), 이 도식이 대중적인 형태로 표현되어있는 규범들과 같은 일련의 사회적 사실들이다. 따라서 본 연구는 행위자가 아니라 그들의 발화와 실천을 질서지우는 담론을 우선적인 분석단위로 설정하고자 한다.

3) 연구 자료

이상과 같은 분석틀과 연구방법에 조응하는 연구 자료는 다음과 같다.

II장에서는 청년수당의 전사(前史)로서, 한국에서 청년실업에 대해 전개되어왔던 사회정치적 과정을 살펴본다. 이를 위해서는 ‘청년실업’이라는 담론적 현실(discursive reality)을 구성했던 정부 정책과 시민사회의 대응, 공론장의 담론이 드러난 단행본과 언론 기사 등을 종합적으로 분석할 것이다.

청년수당이라는 제도가 변화하는 과정은, 제도 변화에서 담론의 중요성을 강조한 슈미트(Schmidt, 2008)가 제안한 담론적 제도주의(discursive institutionalism)의 틀을 참조하여 이 제도가 서울시 내부에서 구상되는 국면과 외부에 공표된 이후 정치적 갈등 속에서 변화하는 국면으로 나누어 분석하였다.

먼저 III장에서는 정책을 내부적으로 구상하고 정교화해나가는 서울시 공무원, 전문가, 서울시와의 거버넌스에 참여한 청년 활동가들 등 서울시 내부 행위자들의 조정적 담론(coordination discourse)을 분석한다. 이 정책은 서울시 청년정책 담당 공무원들과 전문가들, 중간지원조직의 활동가들, 주체적으로 참여하는 청년들 등과의 공청회와 토론회, 각종 비공식 모임을 통해 점진적으로 구상되었고 서울시 산하 기관들의 연구 용역에 의해 구체화되는 과정을 거쳤다. 이 과정을 분석하기 위해 활용한 자료는 청년활동지원사업을 최초로 제안한 서울시와 청년들의 거버넌스가 진행된 청년정책네트워크와 청년정책위원회, 청년의회와 후속 포럼·토론회의 논의과정을 담고 있는 자료들, 서울시 내부의 연구보고서 등이다.

IV장에서는 서울시가 청년수당 사업 추진을 예고한 2015년 11월부터 중앙정부가 사업을 직권취소한 2016년 8월까지, 정책의 필요성과 정당성, 적합성을 설득하는 소통적 담론(communivative discourse)을 분석한다. 서울시가 사업 추진을 발표하자마자 정부여당과 서울시, 서울시의회, 언론에서 사업에 대한 공방이 계속되었다. 이를 확인할 수 있는 자료들로는 서울시가 개최한 간담회와 언론보도자료, 홍보물, 보건복지부를 필두로 한 정부여당의 반응, 서울시의회 속기록, 그리고 공중파 방송과 언론보도, 10대 일간지의 사설·칼럼 등을 활용하였다. 10대 일간지 사설·칼럼의 경우, 청년수당에 대한 논쟁이 전개된 2015년 11월부터 2016년 9월까지 작성된 기사들 중 “청년수당”, “청년활동지원사업”을 포함하고 있는 텍스트를 수집하고 분석하였다. 이 키워드를 포함하고 있는 모든 텍스트들이 이 제도에 대해 동일한 비중으로 다루고 있는 것은 아니라는 점을 고려하여 텍스트를 분석하였다.

마지막으로 청년수당과 연관된 서울시 내부의 행위자들을 대상으로 면접을 진

행하였다⁶⁾. 이들과의 면접은 정책이 구상되는 과정을 분석하기 위해 살펴본 자료들이 생산된 구체적인 맥락을 이해하는 데 도움이 되었다. 청년수당과 관련하여 이들이 맡았던 역할은 <표 1>과 같다. 먼저 연구참여자 A와 B는 서울시의 청년정책거버넌스에서 주요한 직책을 역임하고 제도가 변화하는 과정에서도 활발히 의견을 개진한 청년 활동가들이다. 이들과의 면접을 통해 공개된 기록으로 확인할 수 없었던 정책 구상 과정의 내막을 보다 상세히 이해할 수 있었다. 서울시에 청년정책을 담당했던 연구참여자 C는 본 연구에서 다루는 정책을 구상하는 과정에 참여하였을 뿐 아니라, 대외적으로 가장 활발하게 이 정책의 의미를 소통했던 행위자이다. A, B와의 면접을 통해 청년정책거버넌스에 참여했던 청년당사자운동의 입장을 들을 수 있었다면 C와의 면접을 통해서도 정책이 구상되는 과정에서 작용했던 서울시정의 맥락에 대해 인지하게 되었다. 마지막으로 연구참여자 D는 청년수당 사업을 집행하는 서울시의 중간지원조직인 청년활동지원센터의 대표이다. 청년수당의 점차적인 변화 과정을 지근거리에서 목도했던 연구참여자 D는 이 제도가 구상되고 변화하는 과정 전반에 걸쳐 진행되었던 비공식적인 논의를 파악하는 데 도움이 되었다.

	연구 참여자	직책(소속)	면접 시기
1	A	서울시 청년정책위원회 간사 (청년유니온)	2018. 10. 2019. 2
2	B	서울시 청년명예부시장 (서울시 청년정책네트워크)	2019. 3
3	C	서울시 혁신기획관	2019. 3
4	D	서울시 청년활동지원센터장	2019. 5

<표 1> 연구 참여자 정보

6) 본 연구는 서울대학교 생명윤리심의위원회의 심의를 승인받았으며, 연구윤리 심사기준에 의거하여 면담참여자의 자발적 동의에 따라 이루어졌다(승인번호: IRB No. 1812/003-005).

II. 청년실업의 사회정치: 청년수당의 전사

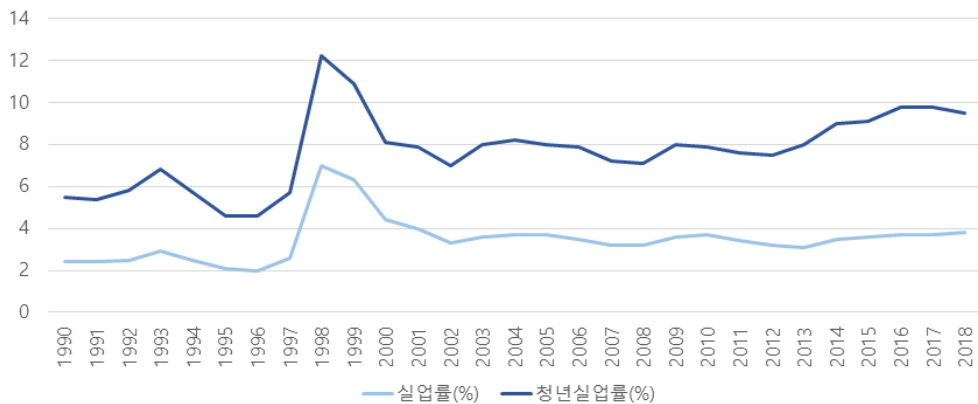
청년수당이라는 제도의 대상은 ‘청년’이라는 세대집단이다. 특정한 세대를 대상으로 현금을 지급하는 제도로는 기초노령연금(2013년 도입)이나 아동수당(2018년 도입)도 있다. 그러나 이 두 제도들이 노동에 종사할 수 없는 연령집단을 대상으로 삼고 있다면, 청년수당은 노동가능인구로 분류되는 청년에게 현금을 지급한다는 점에서 차이가 있다. 어떻게 노동가능인구로 분류되는 인구집단 중에서도 청년, 장년이 아닌 청년에게 현금이 지급될 수 있었는가? 이 질문에 대한 답은 짧게는 청년세대에 대한 담론이 범람하기 시작한 2007년 이후, 길게는 ‘청년’이 정책의 대상으로 등재되는 계기가 되었던 대량 실업을 초래한 1997년 금융위기까지 거슬러 올라가는 역사적 흐름에서 찾을 수 있다. II장에서는 ‘실업’이라는 사회문제가 ‘청년’이라는 세대범주와 조우하면서 구성된 청년/실업이라는 담론적 현실과 제도의 흐름을 추적하고, 청년수당이라는 정책을 금융위기 이후 본격적으로 전개된 ‘실업’에 대한 사회정치의 맥락에 위치지우고자 한다.

1. 청년/실업의 담론적 현실

1) 청년백수의 등장과 청년성의 위기

청년실업은 한국만의 특수한 사회문제는 아니다. 서구의 경우, 청년은 과거 사회국가가 건재하던 시기에 예외적이고 일시적인 상태였던 실업이 만성화되면서 생산에 기여하지 못하는 잉여적인 처분가능한 삶(disposable life)으로 내몰리고 있는 집단 중 하나이다(바우만, 2008). “끝내는 내부자가 될 것이라고 기대할 수 있었기 때문”에 “아직 사회의 외부인인 시기를 참고 견딜 수 있었(스텐딩, 2011: 140-142)”던 청년들은 이제 정규적인 고용을 성취할 수 있을 것이라는 전망이 점차 희박해져가는 상황에서 생계를 유지하기 위해 불안정 노동을 강요받는 프레카리아트(preariat)가 되어간다. 양육·교육의 대상으로서 노동의무로부터 면제된 유년기와 노동의 능력과 의무를 담지하고 있는 성년기 사이의 시기를 살아가는 “청년”이라 불리는 인구집단은 노동인구로 편입되기까지 머물러야 하는 기약 없는 기다림의 시간 동안 만성적인 대기 상태에 놓인 잠재적 노동예비군들이다. 이 시

기는 인류학자 빅터 터너가 통과의례를 전후한 두 국면 모두에 속하지 못하는 과도기적인 기간, 따라서 엄연히 실재하면서도 상징적 질서 상으로는 존재하지 않는 시기를 분석하기 위해 고안한 개념인 리미널한 기간(liminal period)에 해당한다(Turner, 1967). ‘더 이상’ 유년기에 속하지 않으나 ‘미처’ 성년기에도 도달하지 못한 리미널한 기간인 청년기는 유년기에서 성년기로의 이행이 지체되는 것에 비례하여 가시화되고 제도적인 실재를 획득한다(Toivonen·Imoto, 2012: 17). 산업사회의 국가들과 세계은행, OECD, IMF 등 초국적 기구에서 청년실업을 관리하기 위해 내놓는 대책에서 ‘청년’을 정의하는 연령이 제각각인 까닭은 ‘청년’이라는 사회적 범주를 구성하는 계기가 되는 실업이라는 사태가 정치경제학인 맥락에 따라 상이한 양상을 띠고 나타나기 때문이다7).



<그림 1> 실업률 동향(1990 - 2018)

한국에서 ‘청년’이 정책의 범주로 등장한 것은 기업들이 도산하고 실업이 급증했던 1997년 금융위기 이후이다. 2000년 이후 전체 실업률은 점차적으로 금융위기 이전 수준으로 회복되었으나, 벤처 기업 지원 등 정부의 고용창출 노력에도

7) 국제연합(UN)과 국제노동기구(ILO)가 규정하는 청년(youth)의 연령은 15-24세이다. 그러나 점차 평균 교육 기간이 길어지고, 노동시장의 실업인구가 적체되면서 각국이 산정하는 청년실업 통계의 ‘청년’은 20대 후반, 30대 전반까지 포괄하게 되었다. 2012년 세계경제포럼(World Economic Forum)은 아랍의 청년을 15세에서 29세의 연령으로 정의하였고, 아프리카 연합(Africa Union)이 설정한 청년은 15세에서 35세에 해당한다(Sukarieh & Tannock, 2014: 62-3). 국내에서도 제도에 따라 청년의 규정을 다르게 규정하고 있다. 통계청과 「청년실업해소특별법」, 이 법이 변형된 「청년고용촉진특별법」에서는 청년을 15-29세로 규정한다. 반면 공공기관/지방공기업에서 채용하는 청년의 범위는 15-34세로 다소 넓다. 박근혜 정부에서 설립된 대통령 직속기구 청년위원회는 청년의 범위를 19-39세로 규정한다.

불구하고 청년실업률은 금융위기 이전보다도 높은 수치를 기록하게 되었다. “이태백(20대 태반이 백수)”이라는 신조어가 등장했던 2003년, 정부는 「청년 실업 현황과 대책」(관계부처 합동, 2003. 9. 22)을 발표한다. 이 보고서는 “IMF 경제위기 이후 안정되어 가던 청년층 실업률이 최근 경기침체로 악화”되어가고 있다는 진단으로 시작하며, 문제의 원인을 대학 졸업자들이 “능력에 부합하지 않는 버젓한 일자리(decent job)만을 추구”하는 데서 찾았다. 이듬해인 2004년에는 국가의 실정법 중 최초로 “청년”을 명기한 ‘청년실업해소특별법(2004. 3. 5)’이 제정되었다. 이 법에서 청년은 “취업을 원하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람(제 2조)”으로 정의되었다. ‘청년’은 대량 실업을 통해 처음 정책의 범주로 등장하였던 것이다.

별도의 법이 제정되었을 정도로 심각한 우려를 야기했던 실업 청년들은 “청년 백수(靑年白手)”라는 형상으로 재현되었다. 2003년 당시 대학생들의 생활문화를 그린 MBC의 시트콤 <논스톱 4>에는 “아시다시피 장기화된 경기침체로 인해 청년실업이 40만에 육박하는 이때 미래에 대한 철저한 준비없이 어떻게 살아남을 수 있겠습니까?”라는 대사를 홈페이지트들에게 인사처럼 건내는 고시준비생이 출현하였다. 고시생의 조언을 귀담아 듣지 않았을 이들은, 몇 년 후 2005년 공중과의 한 예능 프로그램에서는 파란색 삼선 추리닝 차림으로 등장한다. <현대생활백수>라는 이 코너는 능력과 의지, 직업을 가지고 ‘사회생활’을 하면서 돌릴 명함, 수입원이 없어 경제적 검약을 강요받는 백수의 생활상을 희화화하여 표현하였다. “청년백수”의 표상은 “청(靑)”과 “백(白)”이라는 상반된 두 색깔 사이의 긴장 위에 구축되어있다. 한국 근현대사에서 청년 담론의 역사적인 변화를 연구한 이기훈(2014)의 연구와 관련하여, 역사학자 오제연은 청년의 이미지에서 ‘무지/미완성’과 ‘순수’를 상징하는 “백색”과 “정신적·육체적 힘과 에너지”를 상징하는 “청색”이 반복적으로 나타난다고 정리한 바 있다(박찬승 외, 2015: 230-233). 이 논의를 참조하여 말하자면 ‘청년백수’라는 명칭에는 미래의 가능성을 규범적으로 선취하고 있는 청색과, 현재의 결여를 드러내는 백색이 배합되어있다. 청년백수에 대한 비난은 이들이 에너지와 가능성을 환기하는 원형적인 이미지인 청색에 부합하는 청년의 규범, 곧 청년성(youthfulness)(전상진, 2018: 66-77)에 미달한다는 데서 기인하였다.

청년백수들은 사회적으로 공인된 청년기라는 시간질서 상의 좌표를 할당받을 수 없는 존재들로 치부되었다⁸⁾. 그들이 처한 실업의 원인은 “눈높이를 낮추는”

8) 이전과 같은 방식으로 청년을 표상할 수 없다는 것, 곧 청년성을 상징하는 청색(靑色)의 위기에 대한 성찰은 문학계에서 개진되기도 하였다. 문학평론가 전철희(2018)는 장

일을 마다하고 “일자리가 없어 빈둥거리는” 개인의 부도덕으로 치부되었다⁹⁾. 일각에서는 실업을 개인의 문제로 환원하는 도덕적 비난에 맞서 실업에 대한 집합적인 발화를 생산해내는 실천들이 제기되기도 했다. 금융위기 직후인 1998년에는 “전국백수연대”가 결성되어 실업자의 ‘얼굴’을 고수하는 움직임이 전개되었다(주덕한, 2009). 이듬해인 1999년에는 10여개 이상의 대학 총학생회가 함께 “청년실업운동본부”를 결성하고 국가에 청년실업 해결을 위한 대책을 요구하기도 했다¹⁰⁾. 그러나 지배적인 담론과 대책은 실업을 독자적인 사회문제로 취급하기보다는 구직자 개인의 무능과 나태를 비난하는 태도를 취했다. 일부 보수언론과 경제지에서는 청년의 ‘눈높이’가 지나치게 높다는 ‘품성’을 문제의 원인으로 지적했다(한운형, 2010; 2011). 2007년 대통령으로 당선되었던 이명박 후보는 경쟁자였던 정동영 후보와 달리 청년실업을 해결하기 위한 별도의 공약을 제시하는 대신, “747(국내 경제성장률 7%, 국민소득 4만불 시대, 세계 7위권의 선진국)”이라는 구호로 표현되는 경제성장에 의해 자연스럽게 해소될 문제로 간주하였다. 청년실업이 초래한 ‘청년성’의 위기는 국가경제의 차원에서 사회문제로 포착되었으나, 그 사태를 해결하기 위한 일차적인 책임은 개인적인 행실의 문제로 전가되었던 것이다.

2) 청년실업의 세대화: 청년‘실업’에서 ‘청년’실업으로

청년실업이 집합적인 해결을 요하는 사회문제로 논의되게 된 계기는 청년에 대한 세대론이었다. 논의의 변곡점을 형성한 것은 2007년 8월 출간된 『88만원 세대』(우석훈·박권일, 2007)라는 한 권의 책이었다. 저자들조차 예측하지 못한 대중적 성공을 거둔 이 책은 이후 청년실업과 관련된 발화가 생산될 수 있는 지평을 구획하였다는 점에서 주목할 필요가 있다. 이 책의 표지에 소개된 “88만원 세대”의 의미는 다음과 같다.

지금의 20대는 상위 5% 정도만이 한전과 삼성전자 그리고 5급 공무원과 같은

강명, 황정은, 백수린의 소설이 공통적으로 “‘청년다움’이라는 말 자체를 논하기가 힘들어진 세대 자체에 문제를 제기”하였으며, 청년 세대를 표상할 수 있는 유일한 색채가 백색(白色)이라는 무색(無色), 혹은 색의 공백이라는 결론에 이르렀다고 지적한다. “젊은 세대를 제대로 표상할 방법이 없어졌다는 사실 자체를 웅변하는 문학은, 즉 이 세대가 오직 하얀 색깔로만 칠할 수 있는 무색의 존재가 되었음을 증언하는 문학”에 다름 아니라는 것이다.

9) 《매일경제》. 2003. 9. 19. 사설. “눈높이 낮춰야 할 청년실업자”

10) 《국민일보》. 2004. 3. 11. “8개 대학 학생운동연합 ‘청년실업운동본부’ 출범”

‘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 쟁돌을 들 것인가, 역사의 갈림길에 서 있다.

『88만원 세대』는 ‘청년세대’에 대한 논의를 개시한 텍스트로 이해되어왔지만, 저자들이 밝힌 바에 따르면 책의 논지는 세대론이라기보다 노동·계급 문제를 다루는 것이었다. 대중적인 여론 지형에서 “계급문제를 전면으로 내세울 경우 책이 얼마나 팔리지 않을지”를 아는 저자들은 “불안정노동의 전면화라는 다분히 계급적인 문제에 세대론의 ‘당의(糖衣)’를 입힌다”는 전략을 채택하였다는 것이다. 그들은 세대론의 한계 - 세대 내 격차의 간과, 범세대적으로 나타나는 현상에 대한 시야의 부족, 세대를 특정한 자질과 속성을 갖춘 인격으로 의인화할 때의 위험 등 - 를 인지하고 있었음에도 불구하고, 효과적으로 메시지를 전달하기 위해 “새로운 형태의 계급모순들을 세대모순의 형태로 형상화”하려 했다.¹¹⁾ 박권일(2009: 64)은 그 모순의 내용으로 “신자유주의적 세계화에 따른 불안정노동의 전면화”를 지목했고, 이 흐름이 “일국 노동자의 생애주기와 맞물리면서 특정세대에 그 폐해가 집중”된 결과 빚어진 사태가 “88만원 세대”라고 보았다. 따라서 그는 88만원 세대 담론이 “한 세대의 낙오와 탈락을 말하고 있다는 점에서 세대에 대한 이야기”이지만, 그 이면에 불안정 노동이 전면화되었다는 사회변동이 원인으로 작용했다는 점에서 “세대에 대한 이야기만은 아니”라고 명시하였다(박권일, 2009: 76). 공저자인 우석훈(2008: 133) 역시 이 책이 한국경제에 대한 분석의 일부로 기획되었음을 밝힌다. 이러한 문제의식은 그가 이듬해 일본의 프레카리아트 운동가인 아마미야 가린과 함께 불안정 노동에 대해 저술한 『성난 서울』(꾸리에, 2009)에서도 확인할 수 있다. “미래를 잃어버린 젊은 세대에게 건네는 스무 살의 사회학”이라는 이 책의 부제에서 “젊은 세대”라는 표현은 특정한 연령 집단이 아니라 책에서 다루는 잠재적 프레카리아트들을 포괄적으로 지칭한다.

저자들의 의도에 따르면 “88만원 세대”로 명명된 당시 20대의 문제는 그들이 “처음으로” 경험하였기에, 그들을 통해 최초로 가시화될 수 있었던 한국 자본주의의 변화를 가리키는 ‘증상’에 해당한다. “88만원 세대”와 병렬된 386세대 역시 특정한 코호트 집단이라기보다는, 그들 “386세대가 싸우며 만들어냈지만 이제는 20

11) 《레디앙》. 2009. 1. 30. 박권일. “88세대론 <조선> 독우물에 빠지다”.

대에게 굴레와 질곡이 되어버린 사회시스템”을 가리킨다.¹²⁾ 386세대와 20대의 ‘대조’는 서로 다른 코호트 집단 간에 한정된 자원을 둘러싼 ‘대립’을 암시하기보다는, 오히려 386세대와 당시의 20대가 동일한 연령대에 대면해야 했던 사회경제적 변화를 입증하는 일종의 삽화로 기능한다. 두 세대 사이에는 청년실업이라는 말이 유행하는 계기가 되었던 금융위기라는 사태가 놓인다. 금융위기 이후 발생한 사회경제적 변화는 당시의 20대 뿐만 아니라 그 이후 출생한 인구집단에도 미칠 것이라는 점에서 코호트 효과(cohort effect)의 원인이 아니었다. 이 문제는 “88만원 세대”의 연령이 변화하면서 자연스럽게 해결될 문제가 아니라는 점에서 연령 효과(age effect)의 산물도 아니었다. “88만원 세대”는 세대 명칭을 구성하는 기준들(박재홍, 2017: 86-90) 중 어느 하나에 완벽히 부합하지 않았다. “88만원 세대”라는 작명을 통해 저자들이 논증하고자 했던 변화가 세대 효과로 환원될 수 없음에도 불구하고, ‘세대’는 청년실업이 ‘노동’을 우회하면서도 한국 자본주의의 변화에서 기인하는 사회문제로 성립되기 위해 경유해야 했던 집합적인 범주였다.

저자들이 전략적으로 계급론을 우회하여 대신 차용했던 세대론이라는 완곡어법은 청년실업을 개인화하는 담론에 맞서 집합적인 문제로 구성해냈지만, 그 과정에서 의도치 않은 효과를 빚어냈다. 『88만원 세대』는 “88만원 세대론”으로 수용되면서 청년‘세대’에 대한 논의를 촉발하였다. 한운형(2011)이 지적한 바 있듯 이 책에서 386세대의 보수성을 비판하는 서술은 ‘386세대’와 현재의 청년세대 간 대립 구도를 구성하였으며, 이후 일부 언론에서 “실크세대”와 같이 코호트 집단들을 한정된 권력자원을 둘러싸고 경합하는 주어로 의인화하는 담론이 범람하게 된 원인이 되었다. 다른 한 편에서는 저자들이 실업의 대명사로 내세운 20대가 그 자체로 관심을 받는 주제로 부상하면서, 청년세대론에서 실업은 청년을 수식하는 특성 중 하나가 되었다.

이러한 독해의 결과 실업이라는 사회문제는 청년에 대응하는 특정한 연령의 문제를 중심으로 다루어지게 되었다. 시민사회단체 “전국백수연대”의 대표 주덕한은 88만원 세대론 이후 고용문제를 다루는 언론매체들이 전국백수연대 회원을 취재원으로 섭외하려 할 때 “청년실업 문제 당사자”를 30세 미만의 대졸자로 설정하는 암묵적인 가이드라인을 시행하게 되었으며, 이 과정에서 고졸 청년 실업자와 30세 이상의 회원이 자연스럽게 배제되었다고 회고한다. 청년실업을 주요한 의제 중 하나로 채택하고 있음에도 불구하고 단체에 가입할 수 있는 회원의 자격을 제한하지 않았던 전국백수연대와는 달리, 공론장에서는 실업자들이 “백수라고 해도 다 같은 백수가 아닌(주덕한, 2009: 225)” 취급을 받았으며, 이들 중 사회적으로

12) 위와 같은 글.

공인 가능한 실업자의 얼굴이 생산되고 있었던 것이다.

청년실업에서 ‘실업’이 아닌 ‘청년’이 강조되게 되면서, 청년실업에 대한 발화가 생산될 수 있는 지평은 세대를 중심으로 구체되게 되었다. 사회경제적 불평등에 대한 논의는 세대론과 결부되었고, 청년은 ‘빈곤’의 대명사로 등극하였다. 언론매체에서 “헬조선”, “수저계급론”과 같은 유행어가 고발했던 불평등 문제는 특정 연령과 필연적으로 결부되는 것은 아님에도 불구하고 청년세대에 특유한 문제로 다루어졌다(김선기, 2016: 58). 본래 자본주의와 불안정 노동에 대한 문제제기를 위한 전략적 지렛대로서 활용되었던 세대론은 청년실업이라는 문제가 제기되는 ‘관점’으로 자리잡게 되었다.

결과적으로 ‘청년’의 문제적인 현실을 집합적인 수준에서 인준하고 모종의 방식으로 대응해야 한다는 인식은 전사회적으로 공유되었다. 언론에서는 “88만원 세대”를 잇는 “00세대” 식의 호명들이 범람하기 시작했다. 2010년, 고려대학교 경영학과의 한 학생은 자신을 비롯한 “20대는 끝없는 투자 대비 수익이 나오지 않는 ‘적자세대’(김예슬, 2010: 13)”라고 규정하며 대학을 거부한다는 선언을 한 뒤 자퇴하였다. 이 선언은 “길 잃은 88만원 세대”의 “저항 선언”으로 독해되었고¹³⁾, 노동시장에서 우위를 보증해주는 학벌을 위해 자녀의 교육에 투자하는 사회투자가족(장경섭, 2002)의 모델이 성공적으로 작동한 경우에도 ‘적자’를 기록할 수 밖에 없는 청년의 현실을 드러냈다. 이듬해에는 《경향신문》의 복지국가에 대한 기획 기사에서 연애, 출산, 결혼을 포기하는 청년세대를 가리키는 “삼포세대(三拋世代)”라는 조어가 탄생했다. 여기서 청년세대는 사회재생산의 의무를 사회화하는 대신 개별 가족에게 전가했던 가족자유주의의 위기(장경섭, 2018)를 체현하고 있는 집단으로 소환되었다. 이후 전사회적 유행어가 된 “삼포세대”는 포기의 대상이 취직, 자가(自家) 마련, 인간관계 등으로 지속적으로 늘어나면서 “N포세대”로 진화하게 된다. “청년백수”라는 호칭이 청년성을 결여한 “사춘기 청년으로 지체되면서 성인으로 인정받지 못하는(전상진, 2018: 80)” 청년에 대한 경멸을 담고 있었다면, N포세대라는 호칭은 청년백수가 체현하고 있었으나 집합적인 이슈로 공론화하지는 못했던 “청년성과 청년의 탈골(전상진, 2018: 76)”을 개입해야 할 사회문제로서 구성한다.

사회재생산의 위기에 대한 공유된 문제의식은 문제에 대한 답을 결정하기 위한 정치적 경합을 개시했다. 청년을 취업 의사가 있는 존재로 규정한 2004년의 「청년실업해소특별법」이 청년이 담지하고 있었던 규범의 위기를 개인적인 수준에서 상대하고 있었다면, 이제 이 위기는 집합적인 수준에서 다루어지기 시작했다. 일

13) 《경향신문》. 2010. 3. 11. “길 잃은 88만원 세대 온몸으로 ‘저항 선언’”

련의 ‘포기’와 ‘적자’로 점철된 청년기는 성인기로의 이행 가능성이 좌절되는 시기로 인식되었다. 이 과정에서 청년기는 구직, 결혼, 출산 등의 과업들을 생애주기별로 부과하는 기존의 “재생산적 시간성”을 교란하는 리미널한 시기가 된다(Halberstam, 2005: 6-7; 정민우, 2011). 이 때 위기에 처한 것은 퀴어이론가 에델만이 순수한 ‘아이(Child)’의 형상을 내세우며 재생산을 자명한 규범으로 정당화하는 이데올로기라고 비판한 바 있는 “재생산적 미래주의” 자체였다(Edelman, 2004). 에델만의 표현을 빌려 말해보자면, 이 위기는 ‘청년’으로 간주되는 특정 연령 집단의 문제에 그치지 않고 대문자 청년(Youth)의 위기, 곧 사회를 재생산하기 위해 이행되어야 하는 청년성이라는 규범의 위기로 간주될 수도 있었다.

청년성의 위기에 대한 대응은 이 위기의 폭에 대한 인식에 따라 분기하게 되었다. 청년의 위기는 청년기라는 특정한 시기 내에 할당된 규범의 위기로서, 규범에 미달하는 현실을 다시 기존의 규범에 복종시킴으로써 해소될 수 있는 위기인가? 만약 그렇다면 답은 청년성을 충족하지 못하는 청년들이 기존에 **청년이므로** 기대되었던 구직, 자가 소유, 안정적인 가정의 형성과 같은 일련의 과업을 완수할 수 있는 조건을 복원하는 것이 될 것이다. 반면 청년성의 위기가 청년기에 특정한 규범을 할당했던 시간질서 전반의 위기로 해석된다면, 문제의 해결은 청년기 내부의 문제로 국한될 수 없다. 청년에게 가장 높은 기대가 부과되었던 생물학적 재생산과 구직 등이 **청년조차도** 성취할 수 없는 목표로 간주될 때, 필수적으로 요청되는 것은 청년성 자체의 재구성이다. 청년성의 복원과 재구성이라는 양극은 이후 청년실업으로 표징되는 사회재생산의 위기를 둘러싸고 전개된 정치의 흐름을 규정하게 되었다.

2. 청년성의 정치학

세대론을 경유하여 사회문제로 구성된 청년실업의 사회정치는 이후 ‘청년세대’를 둘러싼 문화정치를 수반하게 되었다. 청년성의 위기라는 합의된 문제에 대한 해결책은, 이 공통의 문제를 풀기 위해 잇따라 제출되었던 청년세대에 대한 담론의 추이와 연계되었다. 이 규칙에 따라 공론장의 곳곳에서 청년 담론이 범람하였다. 대표적으로 언론계¹⁴⁾에서는 연례적으로 새해나 명절에 청년에 대한 특집 기

14) 그 외의 공간에서도 청년 담론은 범람하였다. 출판인 한기호(2011: 25)는 2011년대 출판계에 “20대 당사자 담론의 백화제방 시대가 도래하였다고 보았다. 앞서 청년에 대한

사를 쓰기 시작했다(김선기, 2016: 58). 《한겨레》의 “2030 잠금해제”, 《경향신문》의 <2030 콘서트>, 《한국일보》의 “2030 세상보기”와 같이 ‘2030 논객’들에게 칼럼 지면이 할당된 경우도 있었다¹⁵⁾.

청년성의 정치는 크게 재현/대표(representation), 인정(recognition), 재분배(redistribution)라는 세 축에서 전개되었다(프레이저, 2010). 첫째, 누가 ‘청년’을 재현/대표할 수 있는가? 청년세대 담론의 규칙 중 청년을 인용할수록 주장의 정당성이 재고된다는 점이였다. 청년을 발화하는 이들은 청년을 자신의 발화에 초대하거나 ‘당사자’로서 스스로를 내세우는 등 각자의 방식으로 자신이 청년의 가장 정당한 대표자임을 자임하려 했다. 둘째, 청년은 어떠한 존재로 인정되어야 하는가? 청년을 재현하는 주도권을 둘러싼 투쟁이 치열했던 이유는 각자가 생각하는 청년이 처한 문제적인 상황을 ‘현실’로 제시하기 위해서였다. 청년이 처한 상황이 어떻게 그려지느냐에 따라 ‘청년’에 부과되었던 규범 역시 바뀌었다. 셋째, 그렇다면 이들에게 온당히 주어져야 하는 물질적인 급부는 무엇인가? 개인화된 조직의 주체로만 청년을 상정해왔던 정책의 전제는 청년이라는 존재를 바라보는 시각에 따라 유지될 수도, 재구성될 수도 있었다.

1) 청년실업의 통치: 청년성의 복원

청년의 어려움이 사회문제로 인식하게 되면서 등장한 시도 중 하나는 그들의 사회적 고통을 청취하고자 하는 시도들이었다. 2011년 봄, 기업인, 종교인, 의사 등으로 구성된 ‘4050세대’의 멘토들이 ‘2030세대’의 청년들과 함께 “좋은 선후배처럼 대화하고 공감하는 자리”를 표방한 “청춘콘서트”라는 행사가 개최되었다. 삼성

선행연구를 검토하며 드러났듯 학계 역시 이 흐름에서 예외가 아니었다. 학계에서는 “청년”이라는 별도의 주제 세션이 구성되고, “청년연구”라는 단어가 만들어졌다. 이 연구를 수행하는 20, 30대의 연구자들에게는 “청년연구자”라는 이름이 붙여졌고, 그 중 일부는 출판계에서 ‘청년 당사자’의 이야기라는 소개를 동반하여 출판되고 소비되었다.

15) 그러나 청년당사자에 주어진 발언권의 증가가 ‘청년’의 성공적 재현과 곧바로 등치될 수는 없을 것이다. 정작 언론사들이 초청한 “20대 논객”들은 이러한 ‘청년세대론’ 자체의 위험성을 비판하기도 했다. 대표적인 “20대 논객”으로 호명되었던 한윤형(2011: 56)은 자신에게 주어진 발언권을 활용하여 개진한 의견이 “사회문제를 바라보는 다른 시선으로서가 아니라 그저 청년세대의 항변으로만 이해”되었다고 토로한 바 있다. ‘청년세대’에 대한 주요 일간지의 기사에서도 청년들의 목소리는 적극적으로 청취되었으나, 이 “청년 정보원들은 대부분의 경우 기사가 제시하는 가설적 청년세대담론에 부합하는 사례를 스스로의 경험을 통해 제공하거나, 자신의 의견을 밝히더라도 ‘청년’이라는 틀에서 벗어나지 않는 선에서 ‘청년’의 입장을 대변하는 의견을 이야기하는 역할을 수행”하는 데 머무르는 경우가 많았다(김선기, 2016: 53).

역시 베스트셀러로 등극한 ‘힐링 서적’ 『아프니까 청춘이다』(쌤앤파커스, 2010)의 저자 김난도 교수를 비롯한 “이 시대의 멘토라 불리는 유명인들이 만나 대학생들에게 희망의 메시지를 전달하는 토크 콘서트”를 주최하였다. 콘서트의 홍보 문구는 다음과 같았다. “인생의 봄이라는 청춘(靑春). 여러분의 청춘은 활짝 핀 벚꽃처럼 아름다운가요? 따뜻한 봄 햇살처럼 눈이 부신가요?”¹⁶⁾ 이 일련의 행사들이 공통적으로 내세웠던 “청춘(靑春)”이라는 표현은 『88만원 세대』에서 당시의 특정한 코호트 집단을 건조하게 가리켰던 “20대”와도, 실정법에서 정의했던 “청년”과도 다르다. 청년기와 결부된 문화적·미학적 표상을 환기시키는 이 말이 등장했다는 사실은 청년에 부과되었던 규범이 위기에 처했음을 방증한다. 그러나 토크콘서트에서 이 위기는 구조적인 전환의 필요성을 촉구하는 계기라기보다는 극복가능한 일시적인 사태로 여겨졌다. 토크콘서트에 마련된 단상 위에서, 성공한 ‘멘토’들은 스스로를 과거의 청년으로 소개하며 자신이 통과했던 ‘청춘의 아픔’을 반추함으로써, 청년들이 호소하는 어려움을 규범적으로 자연스러운 것으로 승인한다. 이 위로의 언설에서 청년기에 부과된 상징의 위기를 초래한 절망적인 현재는 이후 도래할 희망찬 미래와 분할된다. ‘청춘’의 규범과 현실의 간극에서 시작된, ‘청년과 함께하는’ 토크 콘서트는 청년실업으로 인해 발생한 사회적 고통이 완화될 수 있는 장을 마련하였으나, 이 발화는 시작되자마자 위기를 시간화(temporalize)하여 일시적인 것으로 간주하는 기존의 규범에 의해 포섭되었다.

청년의 어려움을 ‘듣고자’ 하는 시도는 이듬해에 2012년에 진행되었던 총선과 대선을 계기로 더욱 증가했다. 정당들은 유력 대선 후보들을 중심으로 청춘콘서트와 유사한 형식으로 청년들이 참석하여 간담회를 진행하는 콘서트 형식의 행사를 잇따라 기획하였다. 이는 타 연령층에 비해 상대적으로 투표율이 저조했던 2030세대의 정치참여가 선거의 변수로 부상하고 청년세대의 곤경을 정치를 통해 해결해야 한다는 언론의 진단들이 제출되는 가운데, 청년에 대해 관심을 표하는 태도가 선거 승리를 위한 주요 조건 중 하나로 간주되었기 때문이다. 2012년 총선을 앞두고 새누리당은 기존의 “2030 위원회”의 명칭을 “미래세대 위원회”로 변경하였고, 민주통합당은 대학생위원회를 신설하면서 당선가능권의 비례대표 후보 중 4석을 25세에서 35세 사이의 청년에게 할당하였다. 그 해 연말의 대선에서도 유사한 흐름이 이어져, 박근혜 새누리당 대선 후보는 청년들과 소통한다는 취지로 청년특별위원회 창설을 공약하였다. 이는 박근혜 정부 출범 이후 대통령 자문기구인 청년위원회의 출범(2013년 7월 16일)으로 이어진다.

16) 삼성 뉴스룸. “이 시대 청춘들의 움직이는 참고서. 열 정 樂 서!”.
[https://news.samsung.com/kr/2704\(2019. 3. 4 접속\)](https://news.samsung.com/kr/2704(2019. 3. 4 접속))

청년에 대한 정치적 관심의 중심에 놓였던 것은 단연 고용 문제였다. 청년위원회의 위원장을 역임한 인물들은 벤처기업협회장, 청년창업멘토링협회장, 서울창조경제혁신센터장 등 진취적인 태도와 적극적인 도전의 대명사들이었다. 이 위원회의 제안들은 주로 창업, 역량개발, 인재양성 등 고용 창출정책에 집중되어있었다¹⁷⁾. 보수언론에서는 청년을 “G세대”, “실크세대¹⁸⁾”와 같이 호명하며 실업을 주체적으로 해결하기 위한 적극적인 도전을 장려하였다(김선기, 2016: 32). 이 제도와 담론의 흐름들은 실업 상태의 청년 과잉인구를 해소하기 위해 공통적으로 그 ‘과잉’이 배치될 수 있는 새로운 장소를 개척할 것을 주문했다.

첫 번째 장소는 지리적 외부였다. 15-29세 연령대에 위치한 청년들의 실업률이 1999년 이후 최대치(11.1%)라는 통계청의 발표 다음날, 2015년 3월 19일 박근혜 대통령은 청와대에서 주재한 무역투자진흥회의에서 중동 순방 성과를 공유하는 자리에서 당시 정부가 추진하던 “창조경제와 경제혁신 3개년 계획”과 관련하여 청년실업이 국내에서 해소될 수 있는 정도에는 한계가 있다며, 청년들의 중동 진출을 주문했다. 2달 후 5월 12일, 중남미 4개국 순방을 마치고 돌아와 경제5단체와 가진 토론회에서도 대통령은 “청년들이 과감히 해외시장에 도전할 수 있는” 기회를 마련하라고 지시했다. 이후 고용노동부와 교육부를 비롯한 7개 부처는 중동 해외연수와 연계된 청년취업과 중남미 청년창업을 지원하는 청년해외진출 태스크포스를 구성하였다. 이 ‘외부’에는 새로운 개척지로 지목된 해외의 영토 뿐만 아니라 국가 내 ‘오래된 외부’로 재발견된 농촌도 있었다. 2014년부터 정부는 “미래농업경영인” 육성 차원에서 귀농·귀촌 희망자를 위한 맞춤형 취업·창업 교육을 실시하였고, 관련 정규 교양과목을 개설한 대학들을 지원하였다. 해외로 ‘나가라’는 요구가 과거 박정희 정부의 ‘중동 봄’을 다분히 환기시킨다면, 농촌으로 ‘내려가라’는 요구는 같은 시기 극단적인 이촌향도의 흐름으로 인해 황폐해졌던 농촌의 문제에 뒤늦게 대처한다. 어느 쪽이든, 정부는 청년이라는 ‘잉여’를 해소하기 위해 이들을 새로운 공간에 배치하려 했다.

또다른 전략은 청년성을 구성하고 있는 열정, 활기, 창의성, 도전과 같은 가치들

17) 청년위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 [시행 2013. 12. 12.] [대통령령 제24852호, 2013. 11. 20., 타법개정]

18) “실크세대”는 “인터넷과 대중문화를 기반으로 전 세계를 연결하는 새로운 실크로드를 열어나가는 대한민국의 젊은세대”를 의미한다(《조선일보》. 2009. 1. 9. “젊은 386은 가라. 20~30대 실크세대가 나간다”). 1년 후 같은 지면에 보도된 “G세대”는 “‘경제대국 대한민국’에서 글로벌 경쟁력을 갖추고 성장해 ‘G20 의장국 대한민국’에서 20대가 된 이들”로, 외국어, IT활용 능력과 그에 비례하는 자신감을 겸비하고 있는 세대를 일컫는다(《조선일보》. 2010. 1. 1. “[‘G세대 한국인’ 새 100년을 이끈다] [上] G(Global)세대 ‘대한민국 희망둥이’로 뜨다”).

을 청년자본(youth capital)으로 가공함으로써(조문영, 2018) 혁신의 계기를 창출해내는 전략이었다. 정부의 청년 창업 지원 대책은 1997년 금융위기 이후 제정된 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」을 필두로 한 벤처 육성 정책의 연장선상에 위치한다(송계숙, 2016). 벤처·창업 자금 생태계 선순환 대책을 발표하는 와중에도, 정부는 창업지원 일반과 구분되는 별도의 청년창업지원 대책을 내놓았다. 중소기업청과 중소기업진흥공단은 만 2012년부터 만 39세 이하 예비창업자 및 창업 3년 미만 중소기업을 대상으로 청년전용창업자금을 저리(低利)로 용자 지원하고, 창업 교육 컨설팅을 제공하는 “청년창업센터”, 우수한 아이디어를 선발하여 창업을 지원하는 “청년창업사관학교” 등을 잇따라 개소하였다. 이외에도 스타트업(Startup), 소셜벤처(Social Venture) 등 다양한 형태의 청년 창업에 대한 지원이 이루어졌다.

청년성을 복원함으로써 청년실업에 대처하고자 하는 시도는 비단 새로운 장소를 창출하려는 노력에 국한되지 않고 노동시장 정책에도 반영되었다. 정부는 직장구직자 간 이른바 ‘미스매치(mismatch)’를 해소하기 위한 방편으로 교육훈련과 인턴제도를 지속적으로 강화하였으며, 기업에 청년 고용에 대한 인센티브를 부과하기도 했다. 이 과정에서 실업 일반이 아닌 청년실업을 해결한다는 목표가 자명한 정치적 정당성의 원천으로 활용되기도 했다. 정부는 고도성장 시기 노동시장에 진입한 기성세대와 저성장 시기에 성장한 청년세대를 대조하며, 후자의 어려움을 해소하기 위해 전자의 ‘양보’가 필요하다는 명분을 내세웠다. 당시 구직에 어려움을 겪는 청년의 애환을 드러내는 얼굴로 통용되어왔던 것은, 바둑에서 아직 살아 있지 못한 말을 일컫는 미생마(未生馬)의 준말인 “미생(未生)”이라는 제목의 드라마 속에서 대기업의 인턴으로 일하는 ‘사회 초년생’인 “장그래”였다. 이 얼굴을 즐겨 인용했던 박근혜 대통령은 청년위원회 회의를 주재하면서 “젊은이라는 무한한 가능성을 바탕으로 남보다 치열하게 고민하고 노력한다면 여러분의 미래는 바둑에서 말하는 ‘완생마’가 될 것”이라 발언하기도 했다.¹⁹⁾ 이후 정부는 계약직 기간제·파견 노동자의 고용 기간을 2년에서 4년으로 연장하는 것을 골자로 하는 비정규직 종합대책을 발표하며 ‘장그래’를 연기한 배우를 정부 광고에 출연시켰고, 이 법은 “장그래 구제법”, “장그래법”이라고 불렸다²⁰⁾. 이듬해, ‘대한민국청년대학생연합’은 박근혜 정부의 정책 추진에 반대하는 민주노총을 “형님들”, “삼촌들”이라고 부르면서 “청년일자리 창출”을 위해 정부에 협조해줄 것을

19) 《연합뉴스》. 2014. 12. 18. “朴대통령 “미생’ 청년세대 잘 표현, 구직난 안타까워”
《서울신문》. 2014. 12. 18. “朴대통령 “주요 신흥국과 FTA 검토”

20) 《중앙일보》. 2014. 12. 23. “비정규직 4년으로 늘린다”

호소하기도 하였다.²¹⁾ 반면 350여개 사회단체들이 결집한 “장그래살리기운동본부” 역시 청년의 얼굴을 통해 이 정책을 비정규직의 확산을 초래할 것이라고 비판하였다. 일자리 없는 청년의 얼굴은 실업의 사회정치가 전개되는 핵심적인 장소였던 것이다.

2) 청년당사자운동: 청년성의 재구성

청년을 청취의 대상으로 간주하며 위기에 처한 청년성을 복원하고자 하는 시도들의 반대편에서는 청년당사자성에 입각하여 청년성을 재구성하려는 운동들이 전개되었다. 이 운동들은 청년성을 복원하고자 했던 언설들이 위로하려했던 “청춘”의 의미를 전유하여 청년성의 위기를 봉합하기보다 가시화하려 시도하였다. 『청춘을 반납한다』(인물과사상사, 2012), 『이것은 왜 청춘이 아니란 말인가』(푸른숲, 2010), 『레알 청춘』(삶창, 2011), 『청춘일기』(꽃핀자리, 2015)와 같은 단행본들은 청년의 삶을 기록하고 전달하고자 하는 형식을 취함으로써 청년을 정당하게 재현할 수 있는 위치성을 확보하려는 전략을 취하였다. 한 예로 “위로받는 청춘을 거부한다”는 부제를 달고 있는 『청춘을 반납한다』라는 책은 “희망의 담론은 떨리로 팔리고 있지만 절망의 사회 구조는 바뀌지 않(안치용·최유정, 2012: 9)”는 현실을 비판한다고 말하며 “기성 매체에서 공급되는 긍정적이고 훈훈한 청춘 이미지 대신 ‘보이지 않는 청춘’의 일화를 제시한다. 가령 청춘콘서트의 자원봉사자가 “희망 서포터즈(같은 책, 18쪽)”라 불리면서 스펙을 위해 무급노동을 감수하고 있다는 일화는 청춘콘서트가 상징하는 청년에 대한 ‘듣기’라는 재현의 형식과 내용을 동시에 비판한다.²²⁾

청년당사자성에 입각하여 기존에 청년이 재현되었던 형식과 내용을 비판하고 재구성하고자 했던 담론의 흐름은 “청년”을 전면에 내세운 운동 단체들의 창립으로 이어졌다. 이 운동들을 한 일간지는 “청년정치”²³⁾라고 명명했지만, 이 운동은 이전에 청년과 정치가 결합했던 몇 가지 방식들과는 그 문법과 목표, 의제가 판이하게 달랐다. 이 운동의 정치는 먼저 제도권 정당들이나 그들과 연계된 유명인들이 선거에서 승리하기 위해 독려했던 투표참여로 정의된 정치가 아니다. 또한

21) 《뉴시스》. 2015. 12. 14. “형님들, 삼촌들, 해도 너무합니다”

22) 이같은 “청춘”에 대한 반문(反問)은 “88만원세대”나 “삼포세대”와 같이 청년세대의 현실을 기술하기보다, 그들에게 희망과 낙관을 투기했던 세대담론을 냉소적으로 거부했던 “헬조선” 담론의 정서(이우창, 2016: 135)와도 상통한다.

23) 《경향신문》. 2015. 7. 17. “이제는 생활정치… 열려라, 청년정치”

이 흐름은, 동시에 청년의 연령으로 간주되는 일부 대학생들이 전개했던 “학생운동”이라는 이름으로 조우했던 정치의 형식과도 구별되었다. 과거 학생운동은 상대적으로 생산관계로부터 자유로웠던 대학생들이 자신과 사회경제적 계층이 다른 이들을 “민중”으로 ‘발견’하고 그들과 상상적으로 동일시함으로써 성립하였다(오하나, 2010). 학생운동가들이 민중을 지향하려했던 몸짓을 묘사하는 “투신(投身)”, “존재 이전”과 같은 표현들은 그들이 정치적 운동의 대의로 구성했던 보편성이 그들 자신의 물질적 조건에서 직접적으로 연역될 수 없었다는 사실을 드러낸다. 반면 1990년대 이후 대학의 수와 함께 급증한 대학생은 사회적 생산관계로부터 일정한 자율성이 보장된 특권적 지위를 향유할 수 있는 집단이 더 이상 아니었다(최철웅, 2011; 홍명교, 2011). 2010년 초, “적자세대”라 자조하는 학생이 떠나던 교정에서, “더 이상 지성의 전당도 민주화 운동의 중추도 아니었”던 대학에서, 어떤 ‘청년’들은 “당장의 등록금과 생계를 걱정하는(조성주, 2015: 211-212)” 자신과 동료들을, 어떠한 존재의 이전 없이 그 자체로 운동이 필요한 집단으로 마주하게 되었다. 한 문예지에서 “20대 청년세대의 문화와 정치”라는 주제로 20대 소설가, 논객, 대학교 총학생회장과 함께 기획한 한 대담에서 어느 대학교 총학생회장의 다음과 같은 발화는 이 마주침의 순간을 보여준다.

저희 총학생회에서 이번에 특이하다면 특이할 수 있고, 당연한 것인데 여태 제기되지 않았다고 볼 수도 있는 사안인 등록금, 주거, 밥값, 취업 등을 핵심공약으로 내세웠거든요. 그래서 일명 ‘생존권 학생회’라고도 하는데 (...) 단지 복지 차원에서만 풀려고 하거나 무턱대고 대정부투쟁에 나서는 것이 아니라 스스로 대안을 모색해보자는 고민을 하고 있어요. 20대를 대변하는 학생회, 그 안에서 20대의 정치세력화도 고민하는 총학생회가 되어야겠다는 생각이예요. 그건 결국 학생운동을 바라보는 관점의 변화의 관점에서 나오는 것이겠죠(김사과 외, 2010: 275-6).

바로 이어지는 한윤형의 언급처럼, 여기서 정치는 ‘생활’과 구분되지 않는다. 자신들의 ‘생활’과 직결된 “등록금 투쟁이 그 자체로 정치(김사과 외, 2010: 278)”이기 때문이다. 대학생들에게 요구되는 재생산비용의 일부를 낮추고자 했던 2011년의 반값등록금 시위는 ‘청년’과 ‘정치’가 조우하는 양식의 변화를 시연하는 대중적인 움직임이었다. 이에 더하여 2007년 출간된 『88만원 세대』의 저자들이 “바리케이드와 짱돌”이라는 이름으로 제기했던 정치적 전망에 응답하는 움직임이 구체화되기 시작했다. 2009년 저자 중 한 명인 우석훈은 “88만원 세대 새판짜기”라는 부제를 달고 출간된 후속작에서 “늘 다른 이들을 위해서 목소리를 냈지 자신들을 위해선 그렇게 해 본 적이 없”었던 20대들의 “당사자 운동”을 제안하며(우석훈,

2009: 28), 그 구체적인 의제로 노동권, 주거권, 보건권, 교육권과 같은 사회권을 열거한다. 이후 이 제안은 점차적으로 실현되기 시작하였다. 2010년에는 청년들이 처해 있는 만성적인 불안정 노동의 현실을 개선하는 “‘88만원 세대’의 행복한 노동조합(조성주, 2011)”을 표방하는 “청년유니온”이 출범하였다. 이 외에도 청년들의 주거에 대한 권리를 요구하거나(민달팽이유니온, 2011년) 부채로 인해 발생하는 경제적 종속을 비판(청년연대은행 토닥, 2013년)하는 단체들도 창립되었다. 이 운동들이 탑재하고 있었던 ‘청년’이라는 기표는 자신들에게 육박해왔던 사회재생산의 위기를 비판하고 그 대안을 직접 요구했던 당사자의 이름이었다.

청년당사자운동의 문법을 파악하기 위해, 여기서는 청년유니온의 사례에 주목하고자 한다. 일차적인 이유는 청년유니온이 조직적으로 성장하면서 거둔 성과 때문이다. 청년유니온은 최저임금위원회에 청년을 대표하여 참가할 정도로 청년의 노동과 관련하여 주요한 행위자가 되었고, 본 연구와 관련해서는 청년수당의 구상 과정에 가장 적극적으로 관여한 청년단체이기도 했다(Ⅲ장 참조). 또한, ‘노동’을 의제로 삼았던 청년유니온의 접근방식은 ‘고용’ 문제에 집중했던 정부와 명확한 대비를 이루며 청년성에 대한 청년당사자운동의 입장을 명확하게 보여준다는 장점이 있다.

청년유니온은 단체의 창립 배경을 당사자들의 직접적인 경험에서 찾고 있다. 편의점 아르바이트, 마트 판매원, 학원 강사와 같은 불안정 노동을 경험하는 청년들이 “같은 처지에 있는 청년이 얼마나 많은지 확인하고 서로 하소연할 공간이 필요”했기에 청년유니온이라는 단체를 창립했다는 것이다(청년유니온, 2011: 9). 2000년대 초중반, 청년유니온의 창립 멤버들에게 와닿았던 것은 유명처럼 떠돌고 있었던 ‘학생운동’이 아니라 동년배인 ‘친구’들이었다(정보영, 2018: 56). 이들은 자신들을 포함하여 갈수록 많은 청년들이 학교에서 교육을 수료하고 노동할 수 있는 ‘직장’으로 이행할 수 없는 상황을 청년의 집합적 문제로 인지하게 되었다. 이후 이들은 언제까지 지속될지 모를 ‘과도적 근로관계’에서 비롯되는 불안정 노동을 “청년 특수적인 고용관행”으로 포착하였다(유형근, 2015: 54). 이들이 불안정노동자의 다른 이름으로 발명한 ‘청년’에 쏟아지고 있었던 여론의 관심은 운동을 전개할 수 있는 우호적인 조건이었다. “사례자 증언대회”, 청년들이 정당하다고 생각하는 임금 수준에 대한 설문조사, “최저임금은 청년임금이다”라는 캐치프레이즈 등에서 드러나듯 청년유니온은 청년당사자성을 운동의 자원으로 적극 활용하였다.

청년당사자의 자기 재현/대표가 운동의 전략이었다면, 이 운동의 목표는 청년성의 내용을 재구성하는 것이었다. 청년유니온은 창립 직후 각종 불안정 노동에 종사하는 청년들의 목소리를 채록하여 “일하는 혹은 일하고자 하는 청년들”, “별일

없이 사는 청년들의 별 볼 일 없는 이야기(청년유니온, 2011: 8)”를 담은 책을 출간하였다. 이 청년들의 ‘평범한’ 얼굴은 청년위원회가 내세우는 각종 도전에 성공한 ‘비범한’ 청년들의 얼굴들과 극명하게 대비된다. 이 작업을 통해 청년유니온은 청년기의 시간성을 곧 도래할 ‘미래’ 이전의 일시적 과도기가 아니라, 하루하루 살아야 할 현재로 재구성한다. 다음은 이 책의 서문의 일부이다.

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. (...) 청년들에게 ‘첫’ 직장이란 이제는 청춘과 꿈을 버려야만 얻을 수 있는 목표가 되어버렸고 ‘첫해 연봉’이 얼마인가가 가장 중요한 세상이 되어버렸다. 정말 안타까운 현실은 그 첫 직장을 얻고 첫해 연봉을 계산할 수 있는 청년들의 숫자마저도 급격히 줄고 있다는 것이다(청년유니온, 2011: 16-17).

여기서 “청춘”이란 더 이상 미래의 성공을 통해 극복될 수 있는 어떤 일시적인 상태를 낭만적으로 포장하는 미학적인 단어가 아니다. 청년이라는 시간은 시작 이전의 일시적 상태를 의미하지 않는다. 오히려 청년은 시작을 시작할 수 없는 존재로서, 언제 도래할지 모를 미래의 성취 이전에 지금 당장의 삶을 이어나가야만 하는 존재의 이름이 된다.

당사자성을 앞세운 청년유니온의 운동 전략은 청년정치의 요구가 제기되고 수용될 수 있는 조건을 시사한다. 청년정치의 성공은 결코 이 운동에 참여한 주체들의 전략적 선택이나 자생적 역량으로만 환원될 수 없으며, ‘청년’으로 표징되는 사회재생산의 위기를 해결하기 위해 청년의 목소리에 대한 ‘수요’가 발생했다는 당시의 상황과 긴밀히 연관되어있다. 청년유니온은 조합원들이 각자의 노동권을 보장받기 위해 결성한 세대별 ‘노동조합’을 표방하고 있음에도 불구하고, 조합원들의 배타적 이익을 대변하는 대신 청년들의 노동 조건 일반을 위해 ‘페스티벌’과 같은 명칭을 사용하면서 대중친화적인 애드보커시형 운동을 주로 전개하였다(정보영, 2018: 59; 유형근, 2015). 이들이 이러한 운동 방식을 채택할 수 있었던 배경에는 청년성의 위기에 대한 공유된 인식이 존재했다.

3) 서울시의 청년정책거버넌스: 제도화된 청년성의 정치

고용을 중심으로 이루어져왔던 청년에 대한 정책적 접근과 고용에 국한되지 않는 사회재생산의 권리를 요구했던 청년당사자운동은 서울시의 청년정책거버넌스를 통해 교차하게 되었다. 중앙정부도, 다른 지방자치단체도 아닌 서울시에서 이 두 흐름이 처음으로 조우할 수 있었던 이유는 당시 서울시장의 시정운영 기조와 무관치 않다. 시민운동가 출신 박원순 서울시장이 표방했던 시민 참여 거버넌스는 중앙정부와 같등하고 있던 청년유니온에게 운동을 전개할 유력한 기회가 되어 주었다. 중앙정부로부터 노조 설립 신고가 계속해서 반려되어 범외노조로 간주되었던 청년유니온은 서울시에 처음으로 노조 설립을 신고하는 데 성공하고, 이를 토대로 전국적으로 합법적인 노조의 지위를 획득하게 되었다. 2012년 1월, 박원순 서울시장은 청년유니온의 위원장을 만나 정책 파트너가 되어 줄 것을 요청하였다. 이후 청년유니온 측에서 “사회적 교섭”이라 명명한 서울시와의 정책 협의의를 통해, 청년유니온이 주장해왔던 근로기준법 준수 및 최저임금 보장 의무를 명시한 ‘서울 아르바이트 청년 권리장전’, 서울시의 청년일자리 정책의 기조를 명시한 「서울시 청년일자리 기본조례」 등이 제정되었다. 이 협의의 성과가 산출되었던 2013년은 청년유니온 뿐만 아니라 다른 청년당사자운동 단체들이 정책을 제안하고 토의할 수 있는 장이 형성된 시기이기도 했다. 청년유니온과 청년금융생활협동조합 ‘토닥토닥협동조합’의 대표는 서울시 청년명예부시장으로 임명되었고, 2013년 8월에는 청년명예부시장을 중심으로 청년을 위한 정책 아이디어를 토의·제안하는 ‘청년정책네트워크’가 설립되었다. 이후 청년정책네트워크는 2015년 서울시의 회에서, 그간의 활동들을 정리하고 정책 기조와 구체적인 사업을 서울시에 제안하는 ‘청년의회’를 개최하기에 이르렀다.

처음에는 서울시 외부에서 그러하였듯 ‘청년 일자리’와 관련하여 진행되었던 청년정책에 대한 논의는, 거버넌스 과정에서 점차적으로 고용으로 환원되지 않는 이슈 전반으로 확장되었다. 이듬해인 2014년, 청년유니온과 청년정책네트워크를 중심으로 “단순히 일자리가 없는 문제”를 넘어서 “교육비용 상승과 부채 발생, 청년 취업난과 노동의 질 악화, 주거비용 상승과 열악한 주거환경”을 포함한 “청년의 삶을 중심에 놓는 청년정책”²⁴⁾의 필요성이 제기된다. 이 지적은 여성, 청소년, 노인과 달리 ‘청년’이 법적으로 규정되지 않는다는 문제의식 하에, ‘청년’을 사회정책의 대상으로 설정하기 위한 근거로서 「서울시 청년기본조례(이하 “청년기본조례”)」의 입법으로 이어졌다.

24) 청년유니온 페이스북 페이지 (기자회견문) (검색일 2018. 11. 2.)
<https://www.facebook.com/y.union1030/posts/853420174678264>

2011. 10.	박원순 서울시장 당선
2012. 1.	서울시 - 청년유니온 '사회적 교섭' 시작
2012. 2.	서울시 1기 청년명예부시장 임명 (청년유니온 위원장 김영경)
2013. 1.	서울시 - 청년유니온 서울일자리 정책협약 체결
2013. 4.	서울시 청년일자리허브 개관
2013. 8.	청년정책네트워크 구성
2013. 9	서울시 청년일자리 기본조례 제정
2014. 12.	서울시 청년기본조례제정
2015. 1	서울시 청년정책과 신설
2015. 8.	1차 서울청년의회 개최
2015. 11.	서울시 청년수당 사업 포함 '2020 청년보장' 발표

<표 2> 서울시의 청년정책거버넌스 진행과정

청년기본조례는 단순히 취업 의사가 있는 존재로 상정된 청년을 대상으로 한 정책과 구별되는 ‘청년정책’이 제안될 수 있는 제도적 기반이 되었다. 조례의 결과 첫째로, 2014년 12월 31일까지 경제진흥실 일자리정책과(청년일자리팀)에서 담당 하던 청년을 대상으로 한 정책이 2015년 1월 1일부터 경제진흥실에서 ‘서울혁신 기획관(청년정책담당관)’ 소관으로 이전되어 청년정책은 독자적인 정책 카테고리 로 자리잡게 되었다. 둘째, 청년당사자와 시의원, 전문가, 주요 청년정책 소관부서 국장이 참여하는 청년정책위원회가 발족하여, 조례 내용에 의거하여 일자리 뿐만 아니라 주거, 문화, 부채, 사회참여와 같은 청년 대상 종합정책계획을 5년 주기로 수립하게 되었다. 셋째, 장기화되는 청년실업에 대응하여 청년들의 네트워크를 활성화하고, 일자리 역량을 강화하여 ‘일과 삶’의 자립을 지원하는 것을 목표로 설립되었던 중간지원조직 ‘청년일자리허브’는 일자리에 국한되지 않는 청년 관련 사업을 종합적으로 담당하는 ‘청년허브’로 명칭과 역할이 개편되게 되었다²⁵⁾. 이성과 같이 청년정책위원회라는 심의기구, 소관부서, 중간지원조직의 삼각편대가 갖추어 지면서 서울시 내에서 청년당사자와 공무원, 연구자와 활동가들이 청년정책을 제도화해나갈 수 있는 거버넌스 환경이 마련되었다.

청년정책거버넌스는 청년성의 정치가 전개될 수 있는 새로운 계기를 마련했다. 한편으로 독자적인 정책 카테고리로 정의되는 ‘청년 영역(김선기 외, 2018: 27)’이라는 장(場)은²⁶⁾ 청년당사자운동에게 지방정부의 행정조직 내 “청년거버넌스 운

25) 청년일자리허브의 설립 배경에 대해서는 류연미(2014)의 연구를 참조할 것.

26) 2015년 1월 서울시를 시작으로 청년기본조례는 2018년 3월 이후 모든 광역자치단체에

동(김선기 외, 2018: 35)”이라는 정치의 가능성을 열어주었다. 중앙정부로부터 일정한 자율성을 담지한 지방자치단체의 행정은 기성 정책의 체계로 환원되지 않는 ‘운동’의 요구가 제기될 수 있었던 요건이었다. 이 행정을 지휘했던 서울시장이 “혁신”과 “협치”를 시정 운영의 모토로 삼은 시민사회 출신 인사라는 점 역시 정책거버넌스를 통해 기존의 정책들에 비해 새로운 발상이 구상될 수 있는 우호적인 조건이 되어주었다. 물론 이러한 조건은, 뒤집어 말하면 이 정책이 거버넌스의 장 외부로 나갔을 때 마주하게 될 정치적 갈등을 예비하는 환경이기도 했다. 특히 다른 모든 지방자치단체와 질적으로 구분되는 정치적·경제적·상징적 지위를 보유하고 있었던 서울시²⁷⁾에서 나온 정책은 각별한 정치적 함의를 가질 수 밖에 없었다.

정리하자면, 서울시의 청년정책거버넌스가 제도화되면서 청년성의 정치가 전개되는 무대가 바뀌었다. 이 무대에서 전개되는 정치의 과정은 청년당사자운동이 적극적으로 참여하는 서울시 내부의 정책 구상과정과 그 정책이 실현되기 위해 외부로 공표되었을 때 발생하는 정치적 갈등의 과정이라는 2막으로 구성된다. 이어지는 III장에서는 청년수당이라는 정책의 구상 과정을, IV장에서는 이 정책을 둘러싼 갈등의 과정을 분석하고자 한다.

서 제정되었다. 이 조례에 입각한 청년거버넌스의 구조는 대체로 지방자치단체의 재원으로 운영되는 심의기구와 참여기구로 구성된다. 이 기구들은 “청년활동가들에게 ‘청년정책위원, 청년정책네트워크 운영위원장, 분과장’ 등의 ‘명함’을 발급하는 기능(김선기 외, 2018: 29)”을 수행함으로써 청년정책거버넌스의 물적 토대를 유지하는 데 기여한다.

27) 서울의 압도적 위상이 기인하고 있는 불균등 발전에 기인한다. 이같은 공간적 불균등성이 초래한 지역적 격차가 서울시와 다른 지방자치단체들의 청년정책의 차이와 무관치 않다는 사실 역시 지적되어야 할 것이다. 청년층 인구의 유출을 방지하기 위해 노력하고 극단적인 경우 ‘지방 소멸’을 우려하는 일부 지방자치단체들과는 달리 서울시는 청년 인구의 ‘과소’를 문제로 상대하지 않는다. 이러한 차이에도 불구하고, 서울이라는 특정한 공간에서 처음 제기된 청년에 대한 문제의식이 ‘청년정책’이라는 이름으로 전국적으로 확산되는 과정에서 빚어지는 효과는 그 자체로 탐구될 필요가 있다.

III. 청년수당의 구상

미취업 상태의 청년에게 6개월 간 50만원씩 지급되는 “청년수당”은 서울시의 청년정책거버넌스가 산출한 대표적인 정책으로 알려져있다. 그렇다면 어떻게 잠재적으로 고용된 노동자로서 자조(自助)할 것을 요구받아왔던 청년이 모종의 급부를, 그것도 현금을 직접 지급받는 대상이 될 수 있었는가? 이 정책에서, 청년수당을 증여받는 청년은 누구인가? 청년이라는 수증자에게 증여되는 이 돈의 의미는 무엇인가?

구분	내용
취지	-이행기에 놓인 청년이 사회진입을 위해 벌이는 다양한 활동을 경제적 곤란함으로 인해 포기하지 않도록 비용부담은 지원하고 사회적 연계망을 연결 -청년의 사회참여 제고 및 자기주도적 미래설계 등 역량 강화를 위한 청년활동보조금 지원
사업대상	만 19세~29세 서울 거주 미취업 청년 및 졸업예정(유예)자 3,000명 이내 ※ 중위소득 60% 이하 청년으로 졸업 또는 실업 이후 3개월 이상 미취업인 자 (미정)
지원내용	활동계획 실행 시 최대 6개월, 월 50만원 이내 활동비 지원 ※ 활동의 보조비용으로 교육비, 교통비, 식비 등을 위한 최소 수준
사업내용	선정위원회 구성 및 운영 => 구직 및 사회참여 활동계획서 제출 및 선정 (학적 상태·고용관계 및 소득 등에 대한 심사를 통해 자격 여부 확인)=> 서울시와 청년이 활동약정 체결 => 활동계획에 따른 실행 => 월별 활동공유 및 비용 지급. 연말 결과물 제출

<표 3> 청년수당(청년활동지원사업)의 개요
(출처: 서울시, 2015a: 28-29; 2015b: 14)

Ⅲ장에서는 위 물음들에 답하기 위하여 이 청년수당이라는 정책이 구상된 과정을 분석한다. <표 3>에서 볼 수 있듯, 6개월 간 50만원씩 지급되는 청년수당의 공식 명칭은 “청년활동지원사업”이다. 이 정책을 대중적으로 부르는 “청년수당”이라는 명칭은 사업에서 청년의 “활동”을 지원하는 “활동보조금”을 가리킨다. 따라서 이 돈이 구상된 경위를 추적하기 위해서는, 비록 공문장에서 이 ‘돈’을 부르는 “청년수당”이라는 명칭에서는 사라졌지만 본래 청년에게 수당을 지급하는 근거가 되었던 “활동”이라는 말에 주목할 필요가 있다. “청년”이 정책을 통해 개입이 필요한 문제를, “지원”이 이 문제에 대한 개입이 이루어지는 정책의 내용을 가리킨다면 양자를 매개하는 “활동”은 이 정책이 문제에 개입하는 방식에 해당한다.

이를 고려하여, III장에서는 “청년활동지원”을 구성하고 있는 “청년”, “활동”, “지원”이라는 의미소를 단위로 청년수당의 구상 과정에서 부여된 의미를 분석하고자 한다. 먼저 1절에서는 청년수당의 수증자로서 거명되고 있는 ‘청년’이 정의되는 방식을 통해 정책을 통해 개입하고자 하는 사회문제가 무엇인지를 드러낼 것이다. 2절에서는 청년에게 청년수당을 증여하는 근거인 “활동”이라는 정책 범주의 의미론을 분석함으로써, 이 청년의 문제에 개입하는 방식이 어떻게 전환되었는지를 규명한다. 마지막으로 3절에서는 이 “활동”을 지원하는 청년수당이라는 증여의 의미가 구성되는 논리를 밝힌다.

1. 청년: 반영구적인 과잉인구

1) 정책 범주로서 청년의 재구성: NEET에서 “사회 밖 청년”으로

청년수당이라는 정책이 구상될 때 거명되었던 “청년”은 기존의 정책으로 대처할 수 없는 사회문제를 명시하는 새로운 정책 범주로 출현하였다. 서울시의 청년정책 거버넌스는 청년수당을 비롯한 ‘청년정책’의 필요성을 기존의 ‘청년 대상 정책’에 대한 비판에서 도출하였다. 그 대표적인 사례는 1년 내 지원자에게 직업훈련과 취업 알선을 집중적으로 실시하는 <취업성공패키지>였다. 청년유니온 위원장을 역임하고 서울시 청년정책네트워크 지원단장을 맡고 있었던 김민수(서울시·서울시 청년허브, 2015: 29)는 청년실업에 대처하기 위한 정부의 고용정책에 많은 예산이 투입되었음에도, 2014년 기준 서울시 청년의 실업률은 10.3%로 역대 최고치를 경신하였으며, 2005년 49.2%였던 고용률은 10년 만에 43.7%로 하락했다고 지적한다. 이 상황에서 청년들은 “스펙경쟁·고시낭인” 상태에 처해있으며, “장기실업 혹은 구직단념 이거나 불안정 저임금 일자리의 근로빈곤(the working poor)” 중 양자택일을 강요 받고 있다고 진단된다. 그럼에도 “악화된 청년의 삶의 조건에 대한 성찰과 평가는 빠진 채, 그 빈자리를 실업률의 수치만이 요란하게 채우고 있는(서울시·서울시 청년허브, 2015: 2)” 상황에 대한 인식은 기존 정책들의 전제를 재검토하는 작업으로 이어진다. 역시 청년유니온을 창립하고 서울시의 청년정책거버넌스에 주도적으로 참여했던 김영경은 2015년 청년정책을 논의하는 후속 포럼에서 “저성장의 고용절벽 시대에 모두가 양질의 일자리를 가질 수 없다면 그들이 버티고 살아낼 수 있는 모든 수단을 동원(서울시 외, 2015: 47)”해야 한다고 주장한다.

이 선언에서 청년은 “양질의 일자리”를 늘리는 것을 목표로 했던 기존의 정책이 해결할 수 없는 문제를 표징한다. 이 문제를 집약하고 있는 형상은, 공간적으로는

학교에서 직장으로(from school to work), 시간적으로는 보육 대상이었던 유년에서 노동의 주체인 성년으로 ‘아직’ 이행하지 못한 미생(未生)이다.

이행(transition)불가 세대의 등장

상승하는 교육비용을 감당하기 위해 부채가 발생하고, 취업난이 계속되는 와중에 취업활동과 고용의 질은 악화되며, 주거비용의 상승에 따라 주거환경마저 점점 열악해진다. 이와 같은 연쇄적인 악순환의 굴레에 빠진 청년세대의 고통은 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다.

아무 것도 가진 것 없이 근로빈곤층의 삶으로 뛰어들어야 하는 결과가 너무 명확하다면, 모든 것이 사실 이미 결정된 것이라면, 삶이 조금이라도 더 나아질 수 있게 디딜 자리를 내어줄 ‘사회적 사다리’가 끊어져버렸다면, 청년들은 차라리 ‘희망고문’에서라도 벗어나기를 원할 것이다. (...) **바둑판 위에서 죽은 돌이 되느냐 ‘완생’이 되느냐의 갈림길에 처한 ‘미생’의 불확실한 처지라면 오히려 가능성을 따져볼 수도 있을 것이다.** 그러나 대다수 청년들은 바둑판 위에 한수로 놓이지도 않은 돌들, 게임에 참가할 기회조차 박탈당한 이들이다. 그리고 자리가 팍 차 승패가 갈리기 시작한 바둑판 위에 놓아진 수많은 돌들 또한 **곧이어 바둑판 바깥으로 버려질 운명에 처해 있다**(서울시·서울시 청년허브, 2015: 8-9, 강조는 필자).

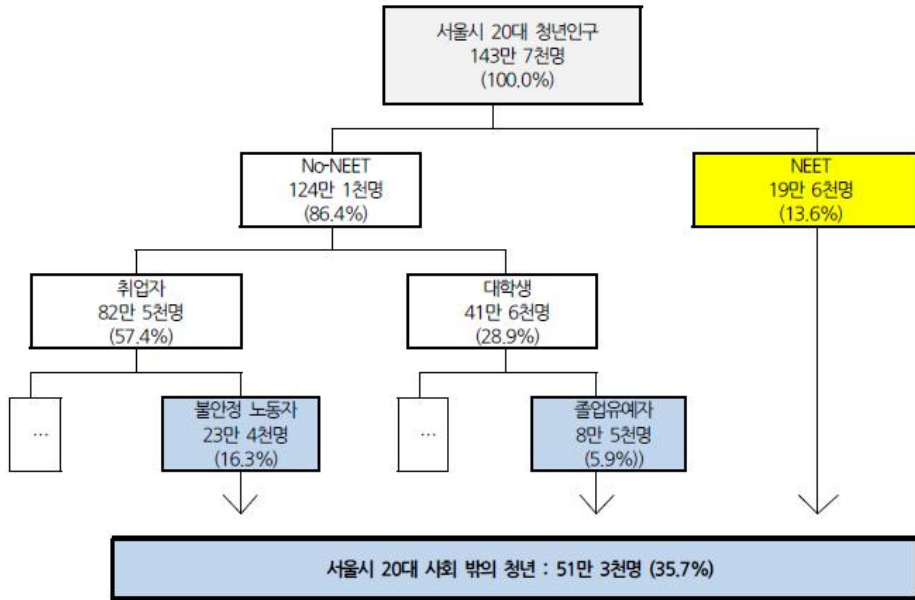
서울시의 청년정책거버넌스 기구들과 거버넌스 과정에 참여했던 청년당사자운동 단체들이 함께 제출한 연구보고서 『청년정책의 재구성 기획연구』의 일부에 해당하는 위의 글은 “미생”이라는 전사회적인 유행어를 특정한 방식으로 해석하고 있다. II장 2절에서 밝혔듯, “미생”의 얼굴은 이미 ‘청년 일자리’ 문제를 해결하겠다는 박근혜 정부의 메시지에서 등장한 바 있다. 그 메시지에서 “미생”은 사용 연한을 연장하면서까지 고용을 유지하기를 염원하는 비정규직의 얼굴이며, 미생과 완생의 경계를 가르는 것은 그 질적 내용과 무관한 고용 자체이다. 반면, 이 보고서에서 미생과 완생의 경계는 실업/고용이라는 기준으로 구획되지 않는다. 고용되지 못한 이들은 물론, 불안정 노동과 같은 문제적인 고용형태를 경험하는 모든 인구집단 역시 잠정적으로 “바둑판 바깥”에 위치하는 것으로 간주된다.

고용/실업의 경계를 따라 발생하지 않는 사회적 배제에 대한 문제의식은, 연구보고서와 토론회에서 반복적으로 등장하는 “사회 밖 청년”이라는 범주를 통해 통계적인 실체를 획득한다. 이 범주는 기존의 정책이 근거했던, 만 15세 이상의 노동을 제공할 의지·능력이 있는 “경제활동인구” 중 노동할 수 없었던 실업자를 포함하면서 수도 실업자만으로 구성되지 않는다. 첫째, 여기에는 양질의 고용이 구조적으로 제한되어있는 노동시장의 상황에 진입할 의지를 보이지 않는 “실망실업자(서울시·서울시 청년허브, 2015: 20)”라고 불리는 비활동 니트(inactive NEETs)가 포함된다.

구직의사가 없다는 점에서 경제활동인구에 포함되지 않고 실업자로도 집계되지 못했던 이들은 “사회 밖 청년”이라는 범주를 통해 정책적 개입이 필요한 인구집단으로 구성된다. 둘째, 경제활동인구 중에서도 생계를 해결해야 한다는 경제적 강제에 의해 “묻지 마 취업”을 감행한 취업자, 불안정한 노동에 종사하는 청년 근로빈곤층(working poor) 등 기존의 ‘고용 상태’로 산입되었던 집단 역시 “사회 밖 청년”에 산입된다.

“사회 밖 청년”이라는 범주의 특징은 청년실업을 대처하기 위한 정책의 범주인 NEET(Not in Education, Employment, or Training)와의 비교를 통해 드러난다. NEET는 고용되지도 않았지만 교육이나 직업훈련을 받는 것도 아닌 인구집단을 가리킨다. 이 범주는 영국의 신노동당 내각 산하 사회적 배제 위원회(Social Exclusion Unit)에 의해 1999년 고등교육 참가율이 낮은 인종적 소수자나 노동계급 청소년들(16-18세)을 집계하기 위해 고안되었다. 고등교육 진학률이 영국보다 높았던 일본에서 이 범주는 고용정책의 맥락에서 구직 의지가 없는 이들을, 동일 집단을 지칭했던 “히키코모리”라는 말이 함축했던 정신질환적 낙인 없이 지칭하기 위해 정책 범주로 수용되었다(Toivonen, 2012). 일본과 유사하게 한국의 경우에도 고등교육을 수료한 청년 실업자들을 직업교육·훈련을 통해 노동시장에 진입시키고자 하는 취업성공패키지와 같은 정책이 이 범주에 기반하고 있다고 볼 수 있다. NEET라는 범주는 고용 상태를 규범적으로 지향한다. 교육, 직업훈련, 고용이라는 세 가지 상태가 아닌 이들을 사회적으로 배제된 이들로 간주하고, 이들을 이 세 상태 중 하나의 상태로 편입시키는 것을 지향하고 있기 때문이다. 그러나 “사회 밖 청년”이라는 범주는 기성의 일자리에 청년들을 ‘배치’하는 것으로 문제가 해결될 수 없다는 인식을 반영하고 있다. 여기서 사회의 외부는 교육이나 직업훈련이 고용을 담보하지 못하거나, 고용되었다 할지라도 그 고용의 질이 문제가 되는 인구집단을 포함하고 있기 때문이다. 이러한 ‘사회’의 내부는 고용 상태, 혹은 고용을 지향하는 준비기간과 등치되지 않는다.

그림 14> '사회 밖의 청년의 통계적 정의와 범위 (20~29세 청년인구 기준)



<그림 2> '사회 밖 청년'의 통계적 구성 (출처: 서울시 외, 2015: 81)

2) 보장이 필요한 '반직선'의 시간으로서 청년기

“사회 밖 청년”이라는 범주는 미래 노동의 주체로만 정책의 대상이 되어왔던 “청년”에게 고용과 별도로 삶을 ‘보장’받을 권리를 부여한다. 청년수당을 포함한 서울시의 청년정책 패키지의 공식 명칭이었던 “청년 보장(Youth Guarantee)²⁸⁾”이라는

28) “청년 보장(Youth Guarantee)”이라는 표현에서 “보장(保障)”은 청년당사자운동이 요구해왔던 재생산의 권리에 대한 사회(적)(social) “보장(security)”과 한국어로는 동일한 기표로 표현된다. 그러나 대상의 안전을 보존하는 것을 목표로 하는, 경우에 따라 “안보(安保)”로 번역되기도 하는 영단어 “security”와 달리, “guarantee”는 그 대상에 본유적으로 내재하고 있는 조건이나 속성을 온존하는 것을 목표로 한다. 따라서, (이와 같은 표현이 가능하다면) 가령 “youth security”가 청년을 대상으로 한 ‘보장’이라면, “youth guarantee”는 청년기에 부여되는 규범이 충족될 수 있도록, 청년이 청년답도록 보장하겠다는 ‘약속’에 가깝다. 이 표현의 출처인 유럽 Youth Guarantee의 경우, 보장의 대상이 되는 청년의 규범은 이 정책이 주로 ‘보장’하고자 하는 고용, 교육, 직업훈련에 정향되어있다. 그럼에도 불구하고 (일부 내용과 함께) 유럽에서 한국어로 ‘여행’한 이 정책의 명칭은, 두 언어 체계 간의 차이에 기반하여 미끄러졌기 때문에, 행위자들에게 의해 새로운 정책을 구성해내는 근거로 전략적으로 활용될 수 있었다. 그러나 바로 이

슬로건은 이러한 인식의 전환을 내포하고 있다. “청년 보장”은 본래 교육훈련·구직 활동 참가와 연계하여 수당과 서비스를 지급하는 유럽연합(EU)의 지원체계를 일컫는다. 서울시 청년정책거버넌스의 행위자들은 정책 구상 과정에서 이 제도를 일정하게 참조하였다. 그러나 유럽과 달리 실업자들 중 이미 고학력자들이 많은 한국의 특성을 고려하지 않을 수 없었던 이들은, 유럽의 맥락과는 달리 “청년보장”을 표준화된 직업 훈련과 긴밀하게 연계하지 않았다. 서울시의 “청년보장”은 기존의 정책들로 해결될 수 없었던 문제에 대한 대안으로, 의도한 만큼의 효과가 없었던 정책에 소요되었던 예산을 청년들에게 일정한 현금을 직접 지급하는 형태로 지출해보고자 하는 실험적인 시도에 가까웠다(C 인터뷰).

청년수당은 “청년보장”의 핵심으로, 당시까지만 해도 서울시 내부에서만 제한적으로 통용되었던 “청년정책”이라는 정책 범주를 확립하는 효과를 가져왔다. 물론 기존에도 청년을 대상으로 한 정책들이 부재했던 것은 아니었다. 연구참여자 B에 따르면, 청년수당 이전에도 주거 안정, 부채 경감, 불안정 노동 철폐 등 청년당사자운동의 의제들은 서울시의 청년정책 거버넌스 내에서 정책으로 제안되어왔다. 그러나 여전히 “경제를 이끌어가야 할 역군”으로만 간주되었던 청년에게 “직접 무엇인가를 준다”는 발상은 금기시되고 있었다. 사회적 ‘보장’의 대상으로 인정받지 못했던 청년을 대상으로 한 현물을 간접 지원하는 정책마저 정치적으로 지지받지 못하는 상황이었다. 이러한 상황에서 현금을 직접 지원하는 청년수당이라는 정책은 청년에 대한 기존의 인식을 획기적으로 전환할 수 있다는 점에서 청년당사자운동이 집중해야 하는 전략적인 거점으로 간주되었다(B 인터뷰). 실제로 청년수당이라는 제도는 기존의 청년을 대상으로 한 다른 정책들의 의미를 “청년정책”이라는 고유한 카테고리로 소급적으로 재구성했다. 이후 서울시의 청년정책을 총망라하는 비전을 지칭하게 된 “청년보장”이라는 표현은 본래 청년활동지원사업의 다른 명칭이었다. 청년수당은 구직 지원의 대상에 국한되어있던 청년의 의미를 일련의 ‘보장’을 요구할 수 있는 권리의 주체로 명시하는 의의를 담고 있었던 정책이었다.

서울시의 청년정책은 ‘청년’의 시간성을 기존의 ‘청년 대상 정책’과 상이한 방식으로 구성한다. 청년실업을 해결하기 위한 정부의 취·창업 지원정책에서 ‘청년기’는 일시적으로 지나갈 ‘현재’에 국한된다. 유년기에는 면제되어있었던 노동의 의무를 이행해야 할 성년으로 이행하지 못하는 청년의 시간은 고용과 함께 종료될 것이라고 여겨진다. 곧 현재의 청년이 잠재적 미래의 노동자-시민(worker-citizen)이라는 규범은, 실업을 겪는 청년기라는 현재와 고용이라는 성공이 도래할 미래를 분할하면서 성립한다. 이러한 시간 규범에 입각하고 있던 구직지원정책의 잇따른 실패에

언어적 미끄러짐을 통해 숨겨졌던 차이는 이후 정책이 공표된 후 전개된 정치적 갈등의 과정에서 다시 쟁점화되기도 했다(IV장 2절 참조).

대한 문제의식에 바탕하여 구상되었던 청년수당은, 저성장이 만성화됨에 따라 청년기를 특징짓는 실업이 도래할 미래에 따라 자연스럽게 해소될 수 있다는 전제에 기반하지 않았다. 미래의 희망을 통해 상상적으로 해결될 수 있었던 청년기라는 문제적 현재가 언제까지 지속될지 예측될 수 없는 상황에서, ‘청년’의 시간성은 도래가 불확실한 미래가 아닌 현재에 초점이 맞춰지게 된다.

그러나 동시에, 청년수당이 미래지향성이 없는 영구적인 현재에 초점을 맞추는 것도 아니다. 이 지점은 당시 고용률 제고에 정향되었던 정부의 정책을 비판하면서 서울시의 청년수당과 유사한 시기에 제안된 성남시의 청년배당(Youth Dividend)과의 비교를 통해 이해할 수 있다. 이 정책의 대상인 청년은 연령에 근거한 규범과 무관하게 사회적 공유 자산(common asset)에서 나오는 수익의 일정한 몫을 배당 받는다(손애성, 2017).²⁹⁾ 서울시의 청년수당은 청년기를 유년에서 성년으로의 ‘이행’의 위기라는 생애주기적 특수성과 관련하여 주목하고 있다는 점에서 성남시의 청년배당과도 다르다. 청년수당은 이행이라는 규범에 집합적 차원에서 발생한 구조적 위기를 인정하고 있다는 점에서는 이행-이후의 미래로 정향되어있는 구직지원정책과 달리 미래 이전의 현재에 집중하지만, 이 현재는 어디까지나 미래와의 연관 속에서 정의된다. 비유적으로 말해 청년의 시간은 청년구직지원정책에서는 미래라는 소실점을 향해 순조롭게 흘러가면서 정해진 시점에 종료되는 선분(線分)으로, 청년기본소득에서는 연령적 구획과 소실점이 사라진 직선(直線)으로 표상된다. 반면, 청년수당이 상정하는 청년의 시간은 반영구적으로 연장되어버려 논리적으로 미래에 무한히 수렴하는 현재의 반직선(半直線)의 이미지로 그려진다.

2. 노동에서 활동으로: ‘사회진입’의 재정의

1) “활력”의 문제화: 인적자본의 축적에서 인간역량의 보존으로

서울시의 청년정책거버넌스는 문제적 인구집단인 ‘청년’의 시간을 다르게 정의하면서, 이 시간 동안 발생하는 문제를 해결하기 위해 요구되는 정책의 목표도 변화한다. 현재와 미래에 대응하는 실업/고용의 구분은 미래의 도래가 불확실해지는 상황에서 유효성을 상실한다. 실업이 총 고용을 늘리거나 혹은 개개인의 구직을 지원하는 방식으로 해소될 수 있다면, 실업자의 문제는 일시적으로 소득 흐름이 중지되

29) 물론 이는 어디까지나 청년배당이 표방하는 철학적 원리에 해당하며, 이 정책이 실제로 정치적으로 정당화되거나 인식되는 과정은 별도로 논의되어야 할 것이다.

었다는 사실에 국한될 것이다. 그러나 고용이 더 이상 보편화될 수 없을 때 실업 상태에 처한 이들은 삶의 전 영역에서 “기회, 관계, 경험, 참여”의 사각지대로 물리는 이들(서울시·청년허브, 2015: 81)”이 된다.

일시적 구직지원으로 해소될 수 없는 반영구적 ‘사각지대’에 대한 문제의식은 사회정책이 개입해야 하는 사회문제의 시간성을 다시 정의해야 할 필요성을 제기한다. 기존의 구직지원 정책이 개인의 인적자본(human capital)을 축적하여 그의 고용가능성(employability)을 제고하고자 했다면, 여기서 고려되는 새로운 사회정책은 당장은 고용으로 환산될 수 없지만 잠재적인 미래 가치를 고려하지 않을 수 없는 인간 역량(human capability)을 관리해야 한다고 간주된다(Sen, 1997). 문제적인 현제가 지속될수록 청년들의 역량이 감각상각(depreciate)되는 사태가 장기화되면 “미래를 열어 갈 동력의 손실”이 불가피하고, “사회의 지속가능성(서울시·청년허브: 34)”이 저하되기 때문이다. 대학·직업교육 이수율과 수리·문해력이 높음에도 불구하고 고용률이 낮게 유지되는 상황은 단순히 현재 청년인 개인의 문제가 아니라 “국가적인 인적 자원 관리의 관점에서는 청년의 능력이 허비되고 있는 것(서울시 외, 2015: 79)”으로 진단되는 것이다.

이러한 맥락에서, 점차적으로 감가상각되어가는 청년의 역량을 정책의 관점에서 관리의 대상으로 포착하는 핵심적인 단어가 바로 “활력(活力)”이다. 이 단어는 사회복지학이나 기존 정책에서 쓰이는 정식 용어가 아니라 청년활동지원사업을 논의하는 현장에서 문제의식을 압축적으로 제시하기 위해 창안된 표현이지만, 서울시 청년정책의 맥락에서 준공식적인 범주로 구체화되었다. 청년정책거버넌스에서 참조되었던 “활력”이라는 표현의 출처는 한겨레 경제사회연구원(HERI)의 개원 심포지엄에서 발표된 “활력지수”이다. 이 지수는 일자리, 주거, 연애/결혼, 출산, 인간관계 등 N포의 대상이 되는 과업들에 대한 현재·미래의 자신감을 5점 척도로 측정하고, 응답자들이 매긴 수치를 평균치로 나타낸 것이다. 인간관계를 제외한 모든 항목의 지수가 현재와 미래에 큰 차이 없이 중간치 이하로 측정된 조사결과는, 청년들이 현재 겪고 있는 문제가 이들이 ‘청년’의 연령을 벗어난 미래에도 현재와 같이 지속될 것이라고 전망의 근거가 된다.

현재 발생하지만, 그 효과는 미래에까지 미치는 문제를 지칭하기 위해 사용되었던 “활력”은 이후 서울시 청년정책의 비전을 표현하는 핵심적인 단어가 된다. 서울시가 최종적으로 청년정책을 공식화하여 발표한 문서는 정책의 비전을 “청년의 활력으로 기대되는 서울(서울시, 2015b: 9)”이라는 말로 표현한다. 이 정책은 “청년문제의 보편화에 따른 위기감 증가와 활력저하”를 문제로 진단한다. 이 진단은 “사회에 진입하지 못하고 유흥인력화되는 청년층을 우선 사회에 진입시켜 사회적 비용손실을 방지(서울시 외, 2015: 45)”해야 한다는 처방으로 귀결된다. 여기서 ‘사회

진입'이란 취업에 성공하는 것을 의미하지 않는다. 기존의 고용정책에서 사회진입이 개인화된 구직노력에 의해 미래에 성취되는 고용과 등치되었다면, 서울시 청년정책에서 사회진입은 고용과 별개로 현재에 이루어지는 과정이다. 이렇게 정의된 사회진입을 지원하는 정책은, 고용되지 않았을 경우 '잉여'인구로 분류된 청년들이 경험하는 현재의 시간을 문제삼는다.

특히 그 시간이 인생에서 가장 소중하고 가장 역동적이어야 할 청년들의 경우 취업을 못하고 흘러버리는 시간을 잠시 예치해 두었으면 하는 소망을 가질법한 상황들은 지금 매일 벌어지고 있다. 하지만 잠시 휴학을 해서 약간의 시간을 흘러보내도, 군대를 가서 조금 더 시간을 보내거나, 대학원 진학으로 몇 년의 세월을 기다려도 사정은 나아지지 않는다. 조금 더 나은 스펙을 쌓기 위한 '취업준비기간'을 보내기도 하지만 기대만큼 많이 달라지지 않는 경우가 많다. 청년정책에 대한 지원이 이처럼 '낭비되는 시간'을 줄이기 위한 정책적 노력의 관점에서 접근될 필요가 있다(서울시 외, 2015: 85)

여기에서 개입의 대상으로 설정되는 것은 '시간' 그 자체이다. 이 시간은 기존의 구직지원정책이 상정했듯, 고용되기 위해 전략적으로 매진해야 하는 직업훈련의 시간이 아니다. 한 편으로, '시간'에 대한 문제제기가 환기시키는 '현재'의 중요성은 이 현재와 질적으로 구분되는 미래에 종속되지 않는다. 그러나 이 시간은 일차적으로는 현재에 존재하지만, 동시에 언제 도래할지 모를 미래를 대비하는 시간이다. 이 시간 동안 보존되어야 하는 무형의 역량을 가리키는 "활력"은 청년기라는 시간을 관리해야 할 자원으로 구성하고, 청년에 대한 주거, 부채, 노동 등의 종합적 '보장'의 필요성을 정당화하는 근거가 된다. 정책의 전면에 표기된 "활력(活力)"이라는 표어는 "경제활동인구"와 같은 기존의 정책 용어에서 쓰여왔던 "활(活)"의 의미론을 변형시킨다. 이 변형의 과정에서, 청년은 안정적인 경제활동에 종사하는 '미래'의 도래가 유예된 반영구적 현재를 살아가는 과잉인구라는 점에서 개입이 필요한 인구 집단으로 구성된다.

2) "활동": 정책 범주의 발명

청년활동지원사업이 청년수당을 지급함으로써 지원하고자 하는 "활동(活動)"이라는 정책 범주는 "사회 밖 청년"이 경험하는 '저활력'이라는 문제를 해결하기 위한 정책적 대응으로 고안되었다. "사회 밖 청년"들이 사회에 진입하는 행위를 의미하는 "활동"은 청년활동지원사업의 근거를 창안하는 정책 범주이다. 기존의 정

책 체계에서 “활동”이라는 말은 “경제활동”이나 “구직활동”과 같은 용례에서 볼 수 있듯, 노동과의 연관 속에서만 실질적인 의미를 부여받아왔다. 이러한 맥락에서, 어떠한 수식어 없이 단독적으로 쓰이는 “활동”은 기존의 정책을 구획했던 범주 중 하나로 환원될 수 없는 새로운 범주였다. 현금을 지급함으로써 지원하고자 했던 “활동”이라는 말의 모호성은, 이후 공개된 정책에 대한 다양한 해석이 난무하면서 정치적 갈등이 촉발된 원인이었다. 그러나 정책 구상과정에서 이 모호성은 새로운 정책 범주를 구성해내는 동력으로 작용하였다. 정책거버넌스 과정에 참여한 행위자들은 청년실업에 대해 각자 견지하고 있던 문제의식과 해법들을 동시에 이 말에 투사하였다. 여기서는 “활동”의 상이한 의미론들을 각각 활동 A, B, C의 세 가지로 정리하고자 한다.

활동 A는 “저활력”이라는 심리적으로 무기력한 상태에서 벗어나 사회에 참여하는 활동을 의미한다. 활동 A는 “몸을 움직여 행동함(표준국어대사전)”이라는 활동의 가장 1차적인 정의에 부합하며, 그 반대말은 경제적 자원이 부족하거나 정서적인 고립을 경험하며 어떠한 사회생활도 영위할 수 없는 비활동 상태이다. 연구참여자 B는 활동을 그 구체적인 내용과 무관하게 우선 “집에서 나오는” 행위로 정의한다. 그 활동이 취업준비가 되었던, 지인과의 친교성 만남이 되었던, 시민사회활동이 되었던, 기존에 생각해보지 않았던 새로운 시도가 되었던, 활동의 핵심에는 사회적으로 고립된 상태를 벗어난다는 의미가 있다는 것이다. 활동 A가 필요한 문제적인 형상은 비활동 니트(inactive NEETs)이다. 서울시 내부에서 이 상태는 “무중력”의 상태라고 명명되어왔다. “무중력”이라는 표현은 탈학교 청소년들을 지원하는 사회적 기업 “유자살롱”을 운영하는 이충한에 의해 제안되었다. 그는 ‘무기력’하다고 여겨져왔던 청소년들을 명명하는 표현을 새롭게 고안하게 된 경위를 다음과 같이 설명한다.

사람들이 이들을 ‘무기력한 상태로 등등 떠다닌다’고 손가락질한다는 사실에서 아이디어가 떠올랐다. 무기력이라는 단어에서 한 글자를 바꾸어 무중력이라고 불러 보면 어떨까. (...) 무기력이라 말할 때는 개인의 성품이나 의지에 결함이 있다는 느낌을 주지만 무중력이라는 단어를 쓰면 사회에 결함이 있다는 뉘앙스를 담아낼 수 있었다. 동시에 슈퍼맨도 어찌면 무중력 인간일 수 있다는 식으로 무중력 청소년이 가진 창의적 가능성을 강조하기도 했다(...) 이 중력은 관계, 일, 가치라는 세 가지 요소로 구성된다. 즉 한 사람을 사회의 구성원으로 유지시키는 이 힘은 사람이나 커뮤니티의 중력일 수도 있고, 일자리나 일터라는 중력일 수도 있으며, 공유된 가치관이라는 중력일 때도 있다. 그런데 어떤 계기로 그러한 중력의 영향을 받지 않게 될 때, 사람은 **사회 시스템 바깥으로 내팽개쳐져 킁킁한 우주를 혼자 등등 떠다니는 무중력 상태에 빠진다**(이충한, 2018:

51-52, 강조는 필자).

“무중력”이라는 표현은 “무기력”이라는 말을 재해석하면서 성립한다. 첫째, 이 표현은 무기력이라는 심리적 문제를 개인이 아니라 기성 ‘사회 시스템’에 존재하는 ‘중력’의 부재에서 찾는다. 둘째, “무중력”은 모종의 결여를 함축하는 “무기력”과는 달리 개인이 자신의 잠재성을 돌아볼 수 있는 가능성을 함축하는 생산적인 무위(無爲)의 상태를 지칭한다³⁰. 여기서 개인은 그 자체로 문제가 아니라 자신을 돌아봄으로써 이 역경을 극복해나갈 수 있는 주체로 간주된다.



<그림 3> 무중력시대와 서울시청년활동지원센터의 CI

서울시는 “무중력”이라는 표현이 담고 있는 전환의 의미를 수용하여 “청년들을 구속하는 사회의 중력에서 벗어나 자유롭게 활동할 수 있는 공간³¹”을 제공한다. 이 취지로 “무중력시대”라는 시설을 조성해왔다. 이 공간에서 청년들은 소셜 다이닝(social dining), 심리상담, 영화감상, 예술체험, 커뮤니티 모임 등을 통해 교류한다. 이 “활동”들의 내용은 기관에 의해 그 내용이 결정되어있지 않으며, 가운데를 비워놓은 무중력시대의 로고가 상징하듯 활동에 참여하는 청년들의 온전한 자율성을 보장한다. 이 취지는 2016년, 청년활동지원사업을 전담하기 위해 서울시가 개소한 중간지원조직인 청년활동지원센터에도 반영되었다. 청년활동지원센터의 로고에서 원의 공백은 언뜻 온전한 것처럼 보이는 청년기의 빈틈을, 밑줄 처진 공백은 청년 개인에게 저 빈틈을 메워나갈 수 있는 자율적 활동을 보장한다는 것을 의미한다. 여기서 지원되는 “활동”이란 활력이 떨어진 개인이 최소한의 사회성을 향유할 수 있는 모든 행위를 망라한다. 청년활동지원센터가 청년수당을 받는 청년들을 대상으로, “활력충전프로그램”이라는 명목으로 진행하는 자조모임이 “활동”의 예시이다. 이 활동은 지인들과의 만남을 포함하여 어떠한 방식으로든 개인이 주관적으로 사회에 소속되어있다고 믿고, 그 관계를 유지하는 활동을 포괄한

30) 이는 위 글을 쓴 이충환이 운영하는 단체의 이름이 “유유자적”을 줄인 “유자살롱”이라는 데서도 드러난다.

31) <서울시 청년공간 무중력시대> 홈페이지. <http://youthzone.kr/welcome>. 2018. 9. 4 접속

다(D 인터뷰). 이렇게 활동을 정의할 경우, 청년수당은 개인이 최소한의 사회성을 향유하기 위해 필요한 생활비용에 가까워진다.

활동 B는 노동의 의미를 기존과는 다른 방식으로 재구성함으로써 삶을 이어나가는 행위를 가리킨다. 위에서 분석한 활동이 노동 이전에 삶의 양식을 지시한다면, 여기서 활동은 노동 자체의 의미를 재구성한다. 이러한 활동의 용례는 사회적 기업, 사회혁신, 소셜 디자인(social design), 마을공동체 만들기와 같은 활동들을 진행할 수 있는 공간과 자금을 지원하는 서울시 청년허브에서 찾아볼 수 있다. 청년허브에서 지원하는 활동은 과거의 정치적 ‘운동’이 담지하고 있었던 공공성과 같은 ‘가치’를 추구하면서도 생계를 유지하기 위한 ‘노동’의 필요성을 충족시키는 행위를 지칭한다(류연미, 2014; Lee, 2018: 150). 청년들은 자신의 활동 계획을 프로젝트 형식으로 청년허브에 제출하고, 활동 지원금의 명목으로 포괄적인 용도로 지출 가능한 현금을 지원받는다. 사회적 경제, 문화예술, 학습 등을 테마로 기획된 3인 이상의 커뮤니티를 지원하는 “청년참”, 단체의 역량을 향상하여 “청년생태계”의 활성화에 기여하는 “청년활” 등이 여기에 해당한다. 청년허브의 초대 센터장을 역임하고 청년정책거버넌스를 이끌었던 연구참여자 C는 청년수당과 같은 활동에 대한 포괄적 현금지원의 효과가 이 사업들을 통해 입증되었다고 말한다. 활동 C를 지원한다는 명목으로 지급되는 청년수당의 의미는 개인이 능동적으로 기획한 프로젝트를 시도해볼 수 있는 마중물에 가깝다.

활동 A, B가 노동할 수 없는, 노동 이전의 주체성이나 노동의 형태를 재구성하는 것을 의미한다면, 활동 C는 자율적인 구직활동으로, 기존의 노동 개념에 바탕하고 있다. 이 입장을 대표하고 있는 단체는 ‘세대별 노동조합’으로서 불안정 노동에 종사하는 청년을 조직해왔던 청년유니온이다. 청년유니온은 언제 끝날지 모를 구직기간 동안 생계를 유지하거나 구직에 성공하기 위해 요구되는 불안정, 비정규 노동의 문제를 지적해왔다. 실업률을 산정하는 기준이 되었던 “경제활동인구”와 같은 정책범주에서 쓰이던 “활동” 개념으로는 노동법의 사각지대에서 “경험과 교육을 명분으로 한 새로운 노동착취의 양상으로 확대되고 있는 무급인턴 혹은 실습(서울시 외, 2015a: 96)”와 같은 비공식적, 비전형적 근로관계의 문제를 제대로 포착하지 못하고 있다는 것이다. 최초로 노동시장을 대면하는 청년기가 길어짐에 따라 더 이상 과도기적 예외로 볼 수 없는 이 노동형태를 청년유니온은 “과도기 노동”이라 명명한다. 청년유니온은 이 과정에서 초래되는 소득과 역량의 상실, 사회적 단절과 배제의 위기에 대처하기 위해서는 청년들에게 안정적인 구직활동을 할 수 있는 여건이 갖추어져야 한다고 본다(서울시 외, 2015: 97). 여기서 “활동”은 청년의 사회경제적 특수성과 결부된 불안정 노동에 종사하지 않고, 개인이 자유롭게 선택할 수 있는 구직활동을 의미한다.

	활동 A	활동 B	활동 C
제도	유자살롱 무중력지대	하자센터 청년허브	청년유니온
대립항	무기력한 비활동 상태	의미없는 노동 불안정한 운동	강요된 불안정노동 (과도기 노동)
의미	사회성의 회복	‘노동’의 의미를 재구성하는 실천	안정적인 이행을 위한 자기주도적 구직 경험
청년수당과 유사한 제도	-	청년참, 청년활(청년허브) 아쇼카 펠로우 뷰티풀 펠로우	구직안전망 실업부조

<표 4> “활동”의 다양한 층위들

청년수당이라는 ‘돈’의 의미를 실질적으로 규정하는 “활동”이라는 기표의 이면에는 이처럼 다양한 의미론들이 병존하고 있었다. 활동 C가 노동할 수 있는 상태로 이행해야 한다는 규범을 함축하고 있는 데 반해, 워스(2016)가 말하는 포스트-워크(post-work)으로 해석될 여지가 있는 활동 B는 이 규범적 이행의 경로를 재구성하는 계기를 내포하고 있으며, 활동 A는 “이행”의 구체적인 내용 이전에 확보되어야 할 조건에 해당한다. 이 셋 중 청년수당을 논의하기 이전부터 가장 구체적인 요구로 제기되었던 것은 안정적인 구직활동을 위해 실업급여나 구직수당을 지급할 것을 요구해왔던 청년유니온이 주장해왔던 활동 C이다. 그러나 활동 A, B의 의미론이 병존하고 있는 상황에서 활동 C의 의미론이 그대로 반영될 수는 없었다. 정책의 대상을 “취업 의사가 있는” 청년으로 규정하자는 청년유니온 출신 활동가의 제안은 다른 청년단체들로부터 비판받았다(A 인터뷰). 현재 정의되는 구직활동이 아닌 “쓸데없어 보이는 시도”에 해당하지만 이후 잠재적으로 어떤 결과를 산출할지 모르는 청년들의 자율적 활동을 보장해야 한다는 입장에서는, 이 자율성을 왜곡하는 기존의 구직지원정책들에 부여된 행정적 조건들이 최소화되어야 했기 때문이다(B 인터뷰). 그러나 후자의 입장에서도 활동을 노동·구직과 무관하게 정의할 수는 없었다. 새롭게 구성된 “활동”이라는 범주를 정책으로 구현하기 위해 기존 정책의 문법으로 소통하는 행정가들을 설득하거나(B, C 인터뷰) 이 정책을 대중적으로 소통하기 위해서는 “활동”의 구체적인 예시로 “구직활동”을 언급하지 않을 수 없었기 때문이다(D 인터뷰).

“활동”이라는 말에는 어쩌면 학술적으로는 결코 절충될 수 없었을 지도 모르는 상이한 입장들간의 교착상태가 반영되어있다. 그러나 이 차이는 실현 가능한 정

책을 입안하는 과정에서 잠정적으로 봉합되었다. 2015년 중순의 정책 구상 과정에서 “활동”은 “구직/창업/공익활동”이라는 이질적인 활동들을 병렬함으로써 정의되었다(A 인터뷰). 공식적인 사업안을 확정해야 했던 논의 과정 끝에서는, “활동”을 최대한 포괄적으로 정의하여 우선 사업을 신청한 청년들의 구체적인 정책 수요를 확인하자는 잠정적인 합의가 도출되었다. 궁극적으로 “활동”이라는 범주는 불안정 노동을 실질적으로 강제하는 문제적인 구직활동이 아니라는 식으로 부정적으로 규정되었다. 사업의 핵심에 해당하지만, 완벽하게 기성의 언어로 고정되지 않았던 “활동” 개념은 이후 제도가 변화할 수 있는 계기로 작용하게 되었다.

3. 지원이라는 증여: 선물-투자

1) 부채를 발생시키지 않는 선물

청년수당이라는 이름으로 6개월 동안 월 50만원씩 지급되는 돈은 위와 같이 다기한 의미가 병존하고 있었던 “활동”에 대한 지원금으로 고안되었다. 이 돈의 액수는, 활동 C의 의미론에 바탕하여 청년유니온이 주장해오던 ‘한국형 실업부조’의 금액과 동일하다(A 인터뷰). 청년유니온과 서울시 청년정책위원회 일노동분과에서 활동했던 연구참여자 A는 청년수당의 발생을 노동운동의 궤적 위에 위치짓는다. “보편적 고용안진망”이 필요하다는 문제의식에 바탕하여 정치권과 학계에서 논의되었던 한국형 실업부조, 청년유니온이 2011년 구직자 실태조사에 근거하여 요구한 실업 급여, 그리고 2014년 지방선거 당시 청년유니온이 박원순 서울시장 후보 캠프에 요구하여 공약에 명기되었던, 직업훈련참여를 조건으로 월 50만원씩 6개월 간 지급되는 구직촉진수당 등이 청년수당의 전사(前史)에 해당한다는 것이다.

다른 한편 청년활동지원사업이 진행되는 방식을 고려할 때, 이 돈의 성격은 구직활동을 지원하는 실업급여나 구직수당으로만 해석될 수 없다. 자신의 활동을 자율적으로 계획하고, 이를 활동계획서로 제출하여 직·간접비 구분 없이 자유로운 용처의 현금을 지원받는다든 형식은 활동 B를 지원해왔던 청년허브나, 서울시 외부에서 사회혁신가를 지원하는 기관에서 시행해왔던 제도였다(C 인터뷰). 청년허브에서 활동하던 한 사회적 기업 운영자는 청년활동지원사업의 내용을 구체화하

는 토론회에서 이 사업을 청년허브에서 청년들이 결성한 커뮤니티의 활동 비용으로 엄격한 증빙 절차 없이 포괄적인 용도로 사용될 수 있는 현금을 지급했던 “청년참” 사업의 연장선상에서 언급하기도 했다(서울시 외, 2015: 110). 과거 청년허브의 장을 역임하였던 전효관 서울혁신기획관 역시 자유롭게 사용할 수 있는 현금을 지급하는 이 사업의 성격을 설명하기 위해 청년허브 외에도 사회혁신가를 지원하는 ‘아쇼카 재단’, ‘아름다운가게’ 등의 펠로우쉽 제도를 열거하였다.

“활동”의 성격을 무엇으로 이해하든, 인터뷰를 진행한 사업 관계자들은 공통적으로 월 50만원이라는 금액을 결정한 기준이 단일하지 않았음을 증언하였다. 이 돈은 활동 C와 같은 구직활동에 소요되는 평균 비용이기도 하지만, 당시 서울시의 한 달 생활비 중 주거비를 제외한 금액과 유사하기도 했다. 또한 청년허브의 관계자는 이 돈을 “전체 임금노동자 평균임금의 25% 수준(서울시 외, 2015: 91)”의 금액이라고 계산했다. 이 세 가지 계기가 청년수당의 금액을 월 50만원으로 형성하는 데 함께 작용했던 만큼, 이 수당의 의미는 일의적으로 파악될 수 없다.

구체적인 추계 근거에 차이가 있었음에도 불구하고, 사업 구상에 참여한 관계자들이 공통적으로 동의하였던 지점은 현금을 지급하는 “활동”의 자율적 성격과, 이를 보장하기 위한 활동 지원금이 대상자의 자율성을 최대한 존중하는 성격의 돈이어야 한다는 것이었다. 정책구상과정에 참여했던 청년유니온 활동가는 이 현금의 의미를 다음과 같이 정의한다.

국가는 사회 밖에 배제된 청년들이 사회로 진입하는 것을 보장해야 한다. 어떠한 차별과 배제도 없이 여러 사회·경제적 조건 등에 의해 구애받지 않고 사회에 안정적으로 진입하는 것은 누구에게나 보장되어야 할 ‘시민의 기본 권리’다. (...) 지금의 토론이 어떤 결론에 이르더라도 이제 청년들은 새로운 정책을 요구할 것이다. 그것은 청년이 불쌍해서도 아니고, 미래 사회를 부양할 생산 가능 인구로서 투자 대상이기 때문도 아니다. 우리는 청년에 대한 동정 혹은 투자를 호소하는 것이 아니다. (...) 사회 밖에 배제된 청년의 모습은 같은 조건에 있는 모든 사회적 약자의 현실이다. 그래서 청년의 싸움은 시민으로서 권리를 침해당하고 있는 모든 사회적 약자의 보편적 권리를 위한 싸움이기도 하다(서울시 외, 2015: 98).

일자리가 없는 청년들에게 사회로의 ‘진입’을 지원하기 위해 주어지는 이 돈의 성격은 기존에 사회적 급부가 이전되던 방식들인 사회보험이나, ‘수급자’에게 일방적으로 소득을 이전하는 ‘부조’ 모두와 구별된다고 간주되었다(Castel, 2003: 395). 먼저 이 돈은 대상자의 자율성을 최대한 보장하기 위해 대가성 없이 지급되는 이

돈은 “동정”에 기반한 일방적인 ‘부조’와 구분되었다. 흥미롭게도 이 돈의 의미 중 하나가 월세와 같은 주거비를 제외한 최저생계비에 근접하는 금액임에도 불구하고, 이 돈을 받는 청년들은 의존적인 수급자(recipient)로 간주되지 않는다. 그 이유는 이 돈이 지급되는 근거가 되는 활동지원사업이 서울시와 청년 간의 ‘교환’으로 성립하기 때문이다. 서울시의 구상에서 청년은 활동할 권리를 보장받고 서울시는 이들을 지원한 의무를 진다(서울시 외, 2015: 71). 동시에 청년은 청년활동지원사업을 통해 성실히 활동할 의무를 지며, 서울시는 그 활동의 결과물을 전유할 권리를 담지한다.

이 대칭적인 ‘교환’을 성립시키는 장치는 사업 대상자인 청년이 서울시에 제출하는 활동계획서라는 장치이다. 활동계약서를 비롯한 절차를 통해 “서울시와 청년은 사회서비스의 ‘제공자’와 ‘수혜자’의 일방적 관계에서 벗어나 서로에게 주어진 권리와 의무를 수행하는 상호책임과 상호신뢰의 ‘약속’을 맺는 동등한 주체”로 명기된다(서울시 외, 2015: 87). 지원의 근거를 명시한 활동계획서를 통해, 평등한 쌍방 간에 체결된 이 ‘계약’의 논리는 선물과는 구분되는 별도의 논리를 따른다(에나프, 2018). 계약의 논리는 서울시라는 공여자가 청년이라는 수증자에 대해 선의를 가지고 일방적으로 증여하는 “선물”에 담긴 위험, 곧 수증자가 공여자에 종속되어버릴 수도 있는 위험을 제거한다.

이 ‘계약’의 구체적인 내역은 “투자”이다. 청년활동지원사업은 활동계획서에 명시된 청년의 활동을 통해 청년의 사회 진입이라는 특정한 ‘성과’를 추구한다. 청년은 시간이 지남에 따라 지원을 받기 시작한 시점과 다른 상태에 도달할 것을 ‘성취’하기를 기대받는다. 이 개인적 성취의 과정은 서울시가 투자를 통해 기대하는 ‘성과’로 인정된다. 청년 커뮤니티에 대한 활동 지원 사업을 진행해왔던 청년허브의 관계자는 그런 의미에서 이 사업을 “청년의 활동으로 미래서울의 혁신동력을 형성하는 <사회적 경험투자 사업>(서울시 외, 2015: 87)”이라고 표현한다. 이러한 표현은 청년수당의 의미를 시간의 흐름과 무관하게(atemporally), 공여자가 수증자에게 일방적으로 행하는 증여와 구분한다. 일방적으로 증여되는 선물이 ‘동정’이라는 불평등한 태도에 기초한 시혜나 자선으로 변질될지도 모른다는 위험을 극복하기 위해, 투자에 대한 모종의 수익(return)을 상환할 의무가 계약의 형식을 통해 자동적으로 발생하는 ‘투자’의 논리가 도입되는 것이다.

2) 성과를 요구하지 않는 투자

유의해야 할 것은 ‘지원’의 성격을 규정하는 ‘투자’의 의미론이 기성의 사회정책에서 쓰이는 “투자”의 용례와 구분된다는 것이다. 청년활동지원사업을 “사회적 경험투자”라고 규정했던 관계자는 곧바로 이 “투자”의 의미를 영국 신노동당의 “사회투자론이 강조하는 인적자본에 대한 투자”와 같이 “투입 대비 산출의 효율성을 추구”하는 투자와는 구별짓는다(서울시 외, 2015: 85, 87). 대신 이 투자의 목표는 “자신들이 하고 싶은 것을 할 수 있고, 되고 싶은 사람이 될 수 있는 자유 혹은 역량”, 곧 청년들의 “활동력”을 높이는 것으로 정의된다(서울시 외, 2015: 85-88). 여기서 투자의 목표와 성과는 모두 피투자자에 의해 규정된다. 이 ‘투자’의 의미를 보다 분석적으로 드러내기 위해서는 기존 사회정책에서 활용되었던 ‘투자’의 용례를 먼저 검토해볼 필요가 있다. 이를 위해 먼저 기존 사회투자론의 원리에 대한 논의를 살펴보고자 한다.³²⁾

사회 문제를 정의하고, 문제 해결을 위한 정책을 결정, 집행하는 과정을 조형하는 제도의 배열, 규칙, 이해의 체계를 “시민권 레짐(citizenship regime)”이라고 정의할 때, 사회투자 시민권 레짐(Social Investment Citizenship Regime)은 이전의 사회적 권리(Social Rights Citizenship Regime)과 다음과 같은 측면들에서 구분된다(Jenson and Saint-Martin, 2003: 80). 사회투자론은 기존의 사회정책을 이미 발생한 사회문제를 현재의 관점에서 사후적으로 다룸으로써 막대한 비용을 발생시킨다고 비판하며, 정책 지출을 최소화하기 위해 투자의 수익(return)을 계산하는 투자의 논리를 도입할 것을 주장한다. 지금-여기의 평등을 실현하고자 하는 사회적 권리 시민권 레짐과 달리, 사회투자 시민권 레짐은 미래의 성공을 위한 기회의 평등에 집중한다. 사회투자는 즉각적인 평등을 달성하기 위해 소득을 재분배하기보다는, 인적자본(human capital)에 대한 투자를 통해 그 소득을 스스로 창출할 수 있는 “가능성의 재분배(redistribution of opportunities)”로 특징지워진다(Giddens, 1998: 117). 역할은 소득 불평등과 같은 현재의 상태에 대한 개입이 아니라, 각 개인들이 가능성을 추구할 수 있는 사회에 포함되지 못한 사회적 배제(social exclusion)를 제거하는 것에 국한된다. 따라서 사회투자의 엠블렘으로 등록되는 시민의 이념형적 표상은 미래의 가능성을 기약할 수 있는, “생성 중인 시민(citizen-in-becoming)”에 해당하는 아이(child)이다(Lister, 2003). 현재의 상태

32) 논의에 앞서, ‘투자’라는 말이 아래에서 다루고자 하는 영국 신노동당이 표방한 사회투자론의 전유물이 아님이 지적되어야 할 것이다. 1930년대 스웨덴 사회정책의 초석을 놓았던 군나르 뤼르달은 이미 투자적 사회정책의 아이디어를 선취하고 있으며(김영순, 2007) 경제적인 것과 사회적인 것의 선순환을 추구하는 사회민주주의 이념에서도 ‘투자’는 복지지출을 정당화하기 위한 명분으로 활용되어왔다(안데르손, 2014). 그러나 여기서 ‘투자’는 영국 신노동당과 같이 사회지출과 사회투자를 구분하고, 후자로 전자를 대체해야 한다는 주장으로 활용되지 않는다.

가 아닌 미래의 잠재성을 지닌 ‘아이’와 같은 존재들에 대한 투자의 성과는 미래에 발생한다는 점에서, 사회투자를 뒷받침하고 있는 것은 “시간이라는 관념”이다 (Jenson and Saint-Martin, 2003: 83).

청년활동지원사업의 구상 과정에서 등장한 ‘투자’라는 언어는 외견상 앤서니 기든스가 주창한 사회투자에서 말하는 ‘투자’와 유사해보인다. 이 정책이 대응하는 사회문제는 “사회 밖 청년”으로 지칭되는 사회적 배제(social exclusion)이며, 정책의 역할은 현재의 즉각적인 결과 대신 미래에 개인이 성공할 수 있는 가능성을 제공하는 것으로 국한된다. 이는 청년활동지원사업이 구상되는 과정에서 원리와 명칭을 부분적으로 참조한, 교육·직업훈련을 받는 것을 대가로 수당을 지급하는 유럽의 청년보장(Youth Guarantee) 정책의 특성이기도 하다. 그러나 고전적인 사회투자 정책에 가까운 유럽의 청년보장과 달리, 서울시의 청년활동지원사업에서 이루어지는 “활동 지원”이라는 ‘투자’는 그 대상과 목적이 다르다. 이 ‘투자’가 이루어지는 대상과 목적의 내역은 이 투자의 의미를 ‘성과를 요구하지 않는 투자’라는 역설적인 투자로 구성한다.

	사회적 권리 시민권 레짐 (Social Rights Citizenship Regime)	사회투자 시민권 레짐 (Social Investment Citizenship Regime)
시민적 권리	지금 - 여기의 평등	미래의 성공을 위한 기회의 평등
시민성	노동자-시민	미래의 노동자
사회적 균열	계급과 생산관계	포함과 배제
시간성	현재	미래 - 미래를 준비하기 위한 현재의 개선
정책적 개입	완전 고용	인적자본 향상
재분배	결과(소득)	가능성

<표 5> 사회적 시민권의 이념형적 모델
(Jenson and Saint-Martin, 2003의 내용을 재구성)

첫째, ‘투자’가 이루어지는 대상의 시간성이 다르다. 기존 사회투자의 대상으로 체현되는 ‘아이’는 인적자본을 향상시킴으로써 긍정적인 미래를 전망할 수 있는 존재이며, ‘아이’의 시간인 유년기가 경과한 이후에는 더 이상 투자를 받지 않고 오히려 수익의 흐름을 창출할 수 있을 것으로 기대된다. 유년기가 시작되고 끝나

는 시간의 길이, 곧 투자와 환수의 기간이 명확한 ‘아이’와 달리, 유년기 동안 이미 ‘투자’를 받고도 노동할 수 없게 되어 적자를 기록하고 있는 ‘청년’이라는 리미널한 시기에 대한 투자는 수익의 환수를 기대할 수 있는 기간을 계산할 수 없는 투자이다.

둘째, 서울시의 정책이 지원하고자 하는 “활동”은 사회투자 정책이 촉진하고자 하는 “노동”과 구분된다. 유럽의 청년보장 정책이 배제된 인구집단의 고용가능성을 제고하기 위해 인적 자원을 향상시키려했다면, 청년활동지원사업은 고용을 위해 필요한 자격을 갖추었음에도 고용되지 못하는 이들의 종합적인 ‘역량’을 보존하는 것을 목표로 삼는다. 유럽의 청년보장 정책이 교육·직업훈련에 대한 접근성이 낮은 청년들의 노동시장 참가율을 높이는 것을 목표로 한다면, 청년활동지원사업이 이미 교육·직업훈련의 과잉상태에 놓여있는 ‘사회 밖 청년’을 진입시키고자 하는 공간은 노동시장으로 환원되지 않는다. 서울시의 정책이 지원하고자 하는 “활동”은 사회투자의 대상인 (예비) 노동과 등치되지 없으며, 따라서 명확한 성과를 기대하고 지원되는 대상이 아니다.

본래 자율적인 프로젝트를 지원했던 청년허브와는 또다른 맥락에서, 실업급여 지급을 요구해왔던 청년유니온 활동가인 연구참여자 A 역시 이 사업의 성과를 ‘권리를 보장받는다’는 사실 자체’라고 주장하였다. 이 돈은 “활동”이라는 조건을 내걸고 지급되지만, 활동의 의미가 개인에 의해 자율적으로 계획될 수 있다는 점에서 사실상 이 투자에는 까다로운 조건의 강제가 뒤따르지 않는다. 지출 용처를 보고할 의무 없이 자율적으로 사용할 수 있는 현금을 개인이 지급받았다는 것 자체가, 그 개인이 담지하고 있는 권리를 보장하였다는 ‘성과’라는 논리이다.

이제까지의 논의를 종합해 볼 때, 청년의 활동을 위해 지원되는 현금의 의미에는 ‘선물’과 ‘투자’의 의미론이 착종되어있다. 선물과 투자는 피비우스의 띠에서 구분되지 않는 양면처럼, 서로의 위험성을 해독하는 논리로 작용한다. 수증자의 부채감을 발생시키는 선물이 함축하는 시혜의 위험은 ‘되돌려줌’의 의무를 자동적으로 명시하는 투자라는 계약을 통해 극복된다. 투자가 수반하는 성과에 대한 압박은 무조건적인 선물의 논리에 의해 소멸된다. 활동지원사업에 참여하는 청년의 ‘권리’는 선물과 투자라는 상반된 논리의 길항을 통해 구성되는 것이다.

여기서 청년수당의 의미를 일방적인 시혜와 구분되는 ‘권리’로 구성하기 위해 도입되었던 ‘투자’의 언어는 여전히 모호한 채로 남아있었다. 이 ‘투자’는 기성의 사회정책과 달리 성과의 기준도, 투자가 행해지는 기간도 명확히 정해져 있지 않았기 때문이다. 청년수당이라는 선물-투자가 내포하는 ‘권리’의 실질적인 의미는 이 투자의 구체적인 내용에 달려 있었다.

‘활동’을 기획하는 개인의 자율성이 더 많이 보장될수록, 그리고 투자를 받는 청년기의 시간이 길어질수록, 이 정책이 ‘투자’로서 갖는 규범은 더욱 희미해질 것이며, ‘투자’라는 말은 더더욱 이 정책을 정당화하는 수사(修辭)에 가까워질 것이다. 물론 이 투자의 규범이 점근선적으로 희박해진다고 할지라도, 이 정책이 투자라는 ‘증여’의 틀에서 벗어날 수는 없다. 투자의 내역이 아무리 느슨하게 정의된다 할지라도 “활동”이라는 조건이 존재하는 이상에는, 그리고 그 기간이 아무리 연장된다 할지라도 “청년기”라는 특정한 연령대와 결부된다면 이 정책은 여전히 시간적인 투자의 원리에 입각하고 있다. 가령 아무리 너그러운 투자라 할지라도 ‘투자’라는 말조차 필요하지 않은, 조건 없이 모든 개인에게 공유부로서의 몫을 증여하지 않고 ‘배당’하는 기본소득과 같은 형태를 취할 수는 없는 것이다. 그런 의미에서 서울시의 청년활동지원사업의 원리는 기존 정부의 구직지원정책과 같은 사회투자, 그리고 같은 시기에 구상되었던 청년배당과 같은 기본소득의 원리 사이에 위치한다.

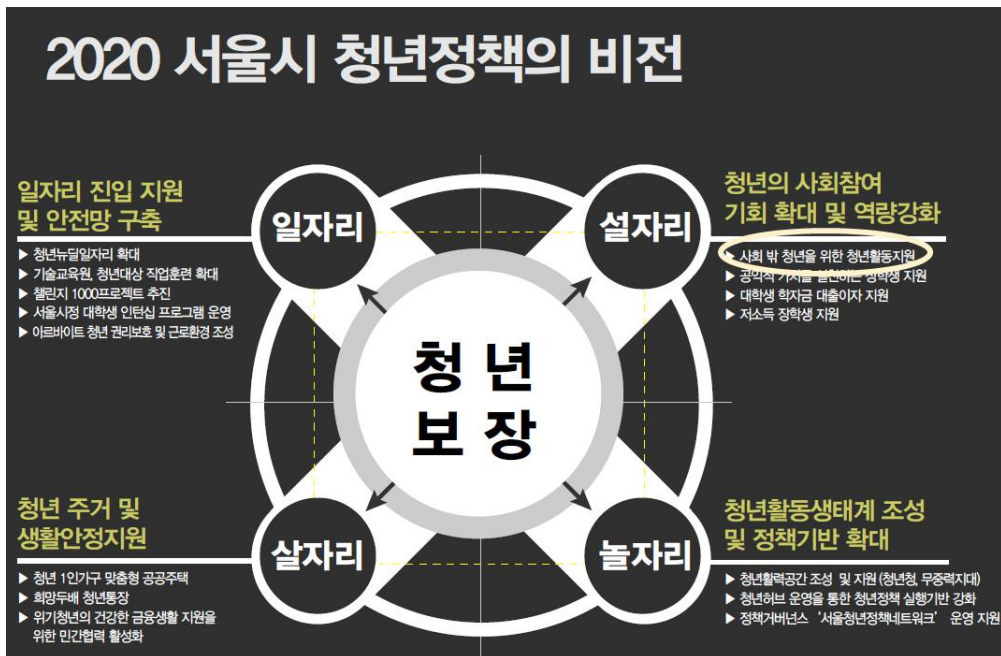
	취업성공패키지	청년수당	청년기본소득
권리	potential, 기회의	평등(becoming)	몫(share)
사회정책 대상의 생애주기	아이	청년	-
시민성	미래의 노동자	노동의 불가능성	노동과 무관한 시민
대상집단 (목적)	NEET (인적자본 개발 → 노동시장 참여)	“사회 밖 청년” (인간역량의 보존 → 사회 진입(‘참여’))	문제와 상관없이 모두에게 지급
시간성	곧 도래할 미래 (선분)	유예된 미래 (반직선)	영구적인 현재 (직선)
투자의 조건	환수를 기대하는 이윤에 비례한 투자	환수를 기대하지 않는 투자	- (무조건적 배당)

<표 6> 청년정책의 시민권 모델 비교

잠정적으로 이 ‘사이’에 위치하는 것으로 여겨졌던 청년수당의 성격은 이후 이 제도가 시행되기까지 ‘투자’의 기간과 근거에 해당하는 “청년”과 “활동”의 의미가 어떻게 구체화되느냐에 따라 달라질 수 있었다. 첫째, “청년”은 누구인가? 서울시 혁신기획관은 청년활동지원사업이 “시간을 의미있게 사용하는 경험”을 가능하게 함으로써 “잠재성과 가능성 실현을 위한 시도를 지원”한다고 표현한다(서울시 외,

2015: 71). 그렇다면 반영구적인 현재와 조만간 도래할 ‘사회 진입’이라는 미래 이전으로 국한된 현재 사이에서, 지원을 받을 수 있는 청년의 시간은 언제까지 지속될 수 있는가?

둘째, 이들이 행하는 “활동”은 무엇을 의미하는가? 서울시가 2015년 11월 5일 “청년보장”을 발표하면서 청년활동지원사업을 다른 청년정책들과 구분하기 위해 귀속시킨 “설자리”라는 정책 카테고리(<그림 4>)는 이 물음을 더욱 심화시킨다. 청년대상 직업훈련 확대, 서울시정 대학생 인턴십 프로그램 운영, 청년뉴딜일자리 확대와 같은 정책들은 “일자리 진입 지원 및 안전망 구축”이라는 미래 지향적 성격을 지니는 “일자리” 정책으로 분류된다. 반면 공공주택 공급, 자산형성 지원 등을 포함하는 “살자리” 정책은 “청년주거 및 생활안정지원”이라는 현재 청년의 삶을 지향한다. 그렇다면 “청년의 사회참여 기회확대 및 역량강화”를 목표로 삼고 있는 “설자리”는 무엇을 의미하는가? 그것은 ‘사회 밖 청년’이라는 개인이 사회 내부로 진입한 결과, ‘서 있는’ 현재의 상태인가? 혹은 미래의 사회 진입을 위해 ‘일어서고 있는’ 일시적인 과정인가? 청년활동지원사업은 위의 질문에 대한 답이 완벽하게 고정되지 않은 채로 구상되었고, 이후 시행되기까지 저 질문에 대한 응답을 필요로 했다.

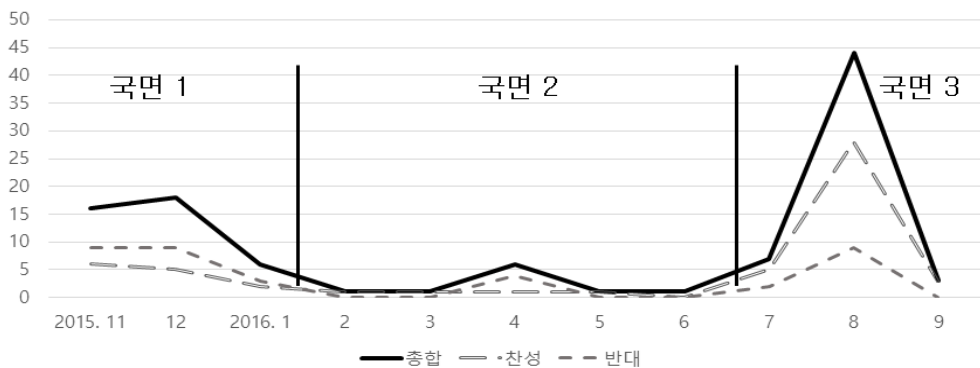


<그림 4> 서울시 청년정책의 비전 (서울시, 2015b: 24, 표시는 필자)

IV. 청년수당의 제도 변화

Ⅲ장에서 청년수당이라는 제도가 서울시 내부에서 구상되는 과정을 살펴보았다면, IV장에서는 이 제도가 시행되기까지의 과정에서 전개되었던 정치적 갈등을 분석한다.

서울시는 2015년 11월 5일 다른 청년정책들과 함께 청년활동지원사업을 시행하겠다고 발표하였다. 청년활동지원사업은 이 자리에서 소개된 20개의 청년정책 중 하나일 뿐이었고, 소요되는 재원 역시 전체 예산의 6%에 지나지 않았다. 그렇지만 이 사업은 노동가능인구인 청년에게 현금을 지급하는 정책으로 알려지면서 정부·여당을 비롯한 정치권에서 논란의 대상이 되었다. 특히 보건복지부가 지방자치단체의 사회보장제도는 중앙정부와 협의 후에 시행할 수 있다는 법령을 인용하여 이 제도의 시행을 가로막고 나서면서, 이 제도를 둘러싼 정치적 갈등이 시작되었다. 정치인과 연구자, 시민사회단체, 언론인들은 회의실과 거리, 언론 지면에서 대립하거나 협의하며 제도를 변화시켜나갔다. 이 사업은 결국 2016년 8월 4일, 서울시와 협의에 실패한 보건복지부에 의해 직권취소되었다가 이듬해인 2017년 4월 7일, 보건복지부와 서울시가 협의에 성공한 후에 시행되게 되었다. IV장에서는 이 제도가 처음 공표된 이후, 시행되기까지 변화한 과정을 분석하고자 한다.



<그림 5> 청년수당 관련 의견기사의 10대 일간지 월별 출현 빈도 추이

이 과정은 제도가 변화한 시점과, 제도를 제안한 서울시의 움직임을 기준으로 다음과 같은 세 국면으로 분절될 수 있다(<그림 5>³³⁾ 참조). 첫 번째 국면은

2015년 11월 5일, 서울시가 처음 발표한 정책에 대해 정부여당이 반발하면서 정책을 둘러싼 갈등이 공론장에서 출현한 시기이다. 두 번째 국면은 2016년 1월 12일 서울시가 중앙정부와 협의를 시도한 이후 공론장에서 갈등이 잠복했던 시기이다. 마지막으로 세 번째 국면은 2016년 6월 30일, 협의가 결렬되면서 사업을 강행하고자 하는 서울시와 이를 강제적으로 저지하고자 했던 중앙정부 간의 갈등이 다시 고조되어, 사업의 정당성을 뒷받침하는 규범이 형성되었던 시기이다.

각 국면에서 분석하고자 하는 중심적인 내용은 다음과 같다. 우선 제도의 층위이다. 기존의 정책 범주로 환원될 수 없는 새로운 제도로 구상된 청년활동지원사업은 기존의 제도들과의 유사성과 차이를 통해 이해되었다. 사업의 필요성과 정당성은 이 비교 과정에서 특정한 정책이 참조되는 범주적 논리(categorical logic)에 의해 규정되었다(Steensland, 2011). 둘째는 정책의 대상 집단인 “청년”에 대한 인정의 내용이다. 이 정책이 속하게 된 특정한 정책 범주는 정책을 통해 지원받는 바라보는 시선에 근거하여 의미를 부여받았다. 셋째, 청년이라는 수증자에게 주어지는 증여의 의미이다. 각 국면에서 이 정책의 제도적 내용과 정책 대상집단인 청년의 표상이 변화함에 따라, 이 사업을 통해 청년에게 지급되는 청년수당이라는 돈의 의미 역시 변화하였다. IV장에서는 이 세 가지 기준을 따라 각 국면에서 청년수당이라는 제도와 그 의미가 어떠한 궤적을 그리며 변화해갔는지를 추적하고자 한다.

일자	사건
2015. 11. 5.	서울시, ‘2020 서울 청년 보장제’ 발표
2015. 11. 20	보건복지부, 법제처에 서울시의 청년활동지원사업이 사회보장제도인지의 여부 판단 요청
2015. 12. 3	보건복지부, 법률검토결과 서울시 청년활동지원사업이 사회보장법상 사전협의대상에 포함되는 사회보장제도임을 밝힘.
2015. 12. 22	서울시의회, 청년활동지원사업 예산안 포함 2016년 예산안 심의의결
2015. 12. 24	보건복지부, 청년활동지원사업 집행정지 결정 신청 방침 발표

33) 2015년 11월부터 2016년 9월까지, “청년수당”이나 “청년활동지원사업”을 포함하고 있는 10대 일간지의 의견 기사(사설·칼럼)을 수집하여 그 빈도와 내용의 시계열적인 내용을 추적하였다. 각 텍스트를 “찬성”과 “반대”로 코딩한 기준은 이 글에서 명시적으로 서울시의 청년수당(청년활동지원사업)에 대해 표명하고 있는 입장이었다. 이 사업에 대한 내용을 텍스트 내에 포함하고 있되 사업에 대한 입장을 밝히지 않는 경우에는 “찬성” 또는 “반대”로 분류하지 않았다. 따라서 각 시기별 출현 빈도의 합계는 “찬성”과 “반대” 빈도의 합 이상이다.

2016. 1. 12	서울시, 보건복지부에 협의요청서 제출
2016. 1. 14	보건복지부, 서울시의회 제소 및 예산안 집행정지결정 신청
2016. 1. 18	청년당사자운동단체, 보건복지부 비판 기자회견
2016. 1. 27	서울시, 헌법재판소에 '지방교부세법 시행령' 위헌 여부 권한쟁의심판 청구
2016. 3. 7	서울시, 보건복지부에 <사회보장제도 신설·변경 협의요청서> 제출
2016. 4. 12	서울시, '청년활동지원사업' 세부 지원계획 확정
2016. 5. 26	보건복지부, "'부동의(사업재설계 후 재협의 권고)' 의견을 서울시에 통보"
	서울시, 유감 표명과 함께 사업을 예정된 대로 진행될 것이라고 밝힘. 7월 시행을 위해 민간위탁공고 선정
2016. 6. 10	서울시, 복지부 1차 검토의견 반영한 협의요청서 복지부에 제출
2016. 6. 30	보건복지부, 청년활동지원사업에 대해 최종 '부동의' 결정
2016. 7. 4	서울시, 청년수당 신청 접수받기 시작 (7.4~15)
2016. 7. 18	청년활동지원사업, 대상자 2배 넘는 6,309명 신청
2016. 8. 3	서울시, 선발된 2831명에게 첫 달치 수당 지급
2016. 8. 4	보건복지부 청년활동지원사업 직권 취소 처분, 청년수당 지급 정지 고용노동부, "취업성공패키지 참여자 취업 지원 방안" 발표 - 사실상 '구직수당' 도입.
2016. 8. 12	
2016. 8. 19	서울시, 보건복지부 직권취소 명령이 부당하다며 대법원에 제소
2016. 10. 4	보건복지부, 사회보장위원회에 서울시 청년활동지원사업 내용을 조정 안건으로 상정, 서울시 참석 독려
2016. 12. 26	청년활동지원사업의 2017년 시행을 정부와 협의하겠다는 의사 표명
2017. 1. 6	서울시, 보건복지부에 협의요청서 송부
2017. 4. 7	보건복지부, 서울시 '청년수당' 협의 결과 '동의' 통보

<표 7> 청년수당을 둘러싼 서울시와 정부의 갈등 전개 과정

1. 제안과 반발

1) 노동정책과 복지정책 사이

“활동”이라는 새로운 범주에 기반하고 있었던 청년활동지원사업은 공론장에서 기존 정책 범주 중 하나에 귀속되어 이해되었다. 첫째, 이 사업은 청년에게 현금을 지급한다는 성격을 부각하는 “청년수당”이라는 명칭으로 호명되며 복지정책으로 이해되었다. 2015년 10월 22일, 당시 여당의 김무성 대표는 청년수당을 성남시의 청년배당 정책과 함께 “돈으로 유권자를 매수하는 포퓰리즘 행위”라고 묘사하였다. 서울시의 청년수당은 “활동지원사업”을 표방하였음에도 불구하고 기본소득

의 원리에 기반한 성남시의 청년배당과 마찬가지로 현금을 지급하는 정책으로만 이해된 것이다.³⁴⁾ 이같은 이해는 현금성 복지를 “포퓰리즘”이라 비판했던 정부여당만의 전유물이 아니었다. 여당 대표의 발언을 보도하였던 《한겨레》 역시 서울시의 “청년 활동 수당제”와 성남시의 “청년배당 사업”을 함께 묶어, 2010년 초반 전개되었던 복지정치를 재점화할 수 있는 “청년수당”이라는 명칭으로 보도하였다.³⁵⁾

다른 한 편에서 청년활동지원사업은 구직을 지원하는 노동정책으로 이해되었다. 서울시의 청년수당과 함께 복지라는 ‘낙인’을 부과받은 청년배당 정책을 추진했던 이재명 성남시장은 청년배당이 기본소득의 이념에 근거하고 있다는 점에서 취업 여부나 소득과 무관하게 지급되는 기초연금과 유사한 반면 서울시의 청년수당은 “특별히 어려운 사람”을 선별하여 “활동을 하게 하고, 그에 대한 대가”로 주어진다는 점에서 “노인 일자리 사업”에 가깝다고 규정했다.³⁶⁾ 정부여당이 “수당”이라는 점에 초점을 맞추는 과정에서 청년수당의 지급 근거가 되는 “활동”이라는 새로운 정책 범주의 존재를 전혀 고려하지 않았다면, 성남시장의 발언은 “활동”의 의미를 서울시 내부의 정책 구상 과정의 맥락과 다르게 이해하고 있다. 청년수당이 노동정책이나 복지정책이라는 규정은 그 방향은 달랐으나 새로운 구상을 기존의 정책 중 하나에 귀속시키려는 범주의 논리가 작동하였음을 보여준다.

이 중 서울시의 청년수당이 더욱 빈번하게 맞닥뜨렸으며, 제도의 시행을 위해 정면으로 대응해야 했던 규정은 청년배당과 청년수당을 함께 분류했던 복지정책이라는 규정이었다. 청년배당이 정당한 ‘복지’임을 주장한 성남시장과 달리, 서울시의 전효관 혁신기획관은 이 정책이 “비경제활동인구가 계속 늘어나는 현실에서 청년들이 사회로부터 고립되지 않게끔 자기주도적으로 사회적 경험을 쌓을 수 있도록”하는 정책임을 강조하였다.³⁷⁾ 그럼에도 서울시의 내부 관계자들은 공론장에서 청년배당과 청년수당의 차이를 계속해서 질문받았다.³⁸⁾ 이 과정에서 서울시는 측의 인사들은 해당 사업이 모종의 능동적(active) 성격을 띠고 있다는 점을 입증

34) 성남시의 청년배당이 지향하는 기본소득이라는 원리가 ‘복지’로 분류될 수 있는지의 여부는 그 자체로 논쟁적인 지점이나, 여기서는 이재명 성남시장은 청년배당을 중·고교 무상교복, 공공산후조리원과 함께 “3대 사회보장제도”라는 복지정책의 일환으로 제시하였다는 데 주목한다.

35) 《한겨레》. 2015. 10. 22. “청년수당 ‘제2 무상급식’ 쟁점 되나”

36) 《SBS》. 2015. 11. 6. “[한수진의 SBS 전망대] 이재명 “서울시 청년수당 50만원, 상징적효과에 불과””

37) 《경향신문》. 2015. 11. 5. “서울시 ‘청년수당’ 일문일답”

38) 《MBC 라디오》. 2015. 11. 6. “[김상철의 세계는 우리는]. 김종진 “서울시 청년수당 지급, 청년실업 만연한 상황에서 희망주는 정책””

하기 위해 “활동”이라는 범주를 강조하였으나, 이 범주의 의미는 전달되지 못했다. 전효관 혁신기획관이 11월 9일 진행한 아래의 인터뷰는 “활동”을 둘러싼 커뮤니케이션의 혼란을 예시한다.

진행자: 성남시에서도 지난 9월에 청년수당이라는 것을 주겠다고 했는데 어떤 차이가 있습니까? 서울시안하고는.

전효관: 제가 알기로는 성남시 같은 경우에는 이제 기본소득을 좀 보장하자, 이런 취지에서 만들어진 것 같고요. 뭐 청년들의 어려움에 공감해서 어떤 정책을 펴는데 대해선 공통점이 있는데 저희 같은 경우에는 이제 청년들이 자기가 어떤 활동을 하겠다, 뭐 이런 계획을 내면 그걸 심사하고 평가하는 절차를 가지고 있어서 일정대상 기준에 따라서 일괄적으로 지급하는 이런 사업이 아니라는 점에서 차이를 가지고 있습니다.

진행자: 다시 말하자면 성남시의 청년수당이 보편적인 성격을 띤 수당이라면 서울시의 청년수당은 선별적이다.

전효관: 활동지원사업이라고 보시면 되겠습니다. (...) 이미 좀 말씀드렸는데 저희 같은 경우에는 청년들의 지금 상태를 놓고 좀 활동력을 어떻게 높일 거냐, 이렇게 생각을 한 것이기 때문에 사회보장기본법에 있는 소득보전 정책하고는 관련이 없다고 생각하고 있습니다.³⁹⁾

대담의 진행자는 성남시와 서울시의 정책을 모두 “청년수당”이라고 지칭하며 이 정책들에 2010년대에 전개되었던 복지정치에서 활용되었던 보편주의/선별주의(신광영, 2012)라는 기준을 적용한다. 이 대담은 정책에 대한 찬반 이전에, 청년활동지원사업이 “활동”에 대한 연관성을 상실한 채 현금을 지급하는 “수당”으로 이해되었음을 보여주고 있다. 기존의 정책 범주인 “구직활동”과 등치되지도 않고, 그렇다고 “구직활동”을 배제하지도 않는 “활동”이라는 범주가 외부의 공론장에서 소통되지 않으면서, 청년활동지원사업에서 책정된 활동지원금은 뚜렷한 근거 없이 지급되는 현금으로 이해된 것이다.

정부 역시 서울시의 청년활동지원사업을 전통적인 사회보장제도의 일종으로 규정하였다. 박근혜 대통령이 참석한 사회보장위원회에서 서울시의 사업을 규제해야 한다는 지적이 나온 다음날 보건복지부는 지방자치단체의 사회보장제도 신설·변경 시 보건복지부 장관과 협의가 필요하다는 사회보장기본법 제26조 3항을 인용하여 서울시에 공식적으로 협의절차를 이행할 것을 요구하는 공문을 발송하였

39) 《MBC 라디오》. 2015. 11. 9. “[신동호의 시선집중] “서울시 청년수당 지급, 3년간 준비...충선용 정책 아냐””

다. 약 3주 후 국무회의에서 지방정부가 협의를 따르지 않을 경우 지방교부세를 감액할 수 있다는 「지방교부세법」 시행령 제 12조 1항 제9호가 신설됨으로써⁴⁰⁾ 서울시는 청년활동지원사업을 시행하기 위해 정부와 협의하거나, 혹은 이 사업이 사회보장제도가 아니라는 것을 입증해야 하는 상황에 놓이게 되었다.

2) 미래의 노동자로서의 청년

청년활동지원사업의 성격에 대한 이해를 조형한 것은 이 사업의 대상자인 ‘청년’을 바라보는 시선이였다. 청년활동지원사업이 복지정책이라는 정부의 규정에 맞서 서울시가 사업의 근거로 제시한 것은 기존의 ‘청년성’을 재구성하고자 했던 청년당사자운동의 성과로 제정되었던 서울시 <청년 기본조례>였다⁴¹⁾. 이 조례를 제정하는 과정에 참여하였던 청년유니온, 민달팽이유니온과 같은 청년당사자운동 단체들은 청년수당이 공론장에서 문제가 되자 다른 시민사회단체들과 “청년시민사회단체”라는 이름으로 연대하여 당사자성에 입각한 발화를 전개하였다. 이들은 기자회견이나 언론 기고를 통해 청년활동지원사업을 “일자리에 갇힌 청년정책”⁴²⁾의 한계를 극복하고 “노동, 주거, 활동, 공간 등 보편화된 문제를 겪고 있는 미래 세대의 권리를 보장”⁴³⁾해나가는 흐름의 일환으로 위치지우면서, 취업을 맹목적으로 강제하기보다 청년들이 자신의 삶을 설계할 수 있는 “시간을 보장하는” 정책적 안전망⁴⁴⁾을 요구하였다. 이 요구를 통해 이들은 청년을 구조적인 원인으로 실업 상태에 처했기 때문에 사회적으로 삶을 보장받을 권리를 담지하고 있는 주체로 자리매김하려 했다.

그러나 서울시 외부의 맥락에서 ‘청년’이 부여받은 지배적인 얼굴은 스스로 미래를 일구어나갈 수 있는 능력의 담지자였다. 언론지면에서 청년수당에 반대하는 의견들은 ‘젊음’을 비역사적인 특성으로 표현하는 격언들을 인용하며 청년의 관습적 이미지를 환기함으로써 청년수당을 비판하였다. 가령 한 칼럼은 1929년 쓰여진 민태원의 「청춘예찬」을 인용하며, “청년세대가 부대끼며 인생을 시작하는 것

40) 《서울신문》. 2015. 12. 2. “서울시 청년수당’ 놓고 국무회의 설전”

41) 《TV조선》. 2015. 11. 7. “제동 걸리는 서울시...박원순 ‘청년수당’도 ‘난항’”

42) 《경향신문》. 2015. 11. 22. 임경지. “일자리에 갇힌 청년정책”

43) [기자회견문] 청년의 권리보장과 청년이 있는 청년정책을 위한 공개토론을 제안하는 청년단체 합동 기자회견”. 민달팽이유니온 홈페이지.

<https://minsnailunion.net/Press/?q=YToyOntzOjEYyOjIjZl3b3JkX3R5cGUlO3M6MzoiYWxsIjtzOjQ6InBhZ2UiO2k6NTt9&bmode=view&idx=418995&t=board> (2019. 2. 3 접속)

44) 《서울신문》. 2015. 11. 24. 김민수. “이슈 - 청년수당”

은 예나 지금이나 매한가지의 인간 조건”이기 때문에 청년수당이 실효성을 결여한 “위로의 제스처”에 지나지 않는다고 주장한다⁴⁵⁾. 또다른 칼럼은 “세계를 정상 온도로 유지하는 것은 젊음의 열기 덕분”이라는 20세기 프랑스 작가 조르주 베르나노스의 말을 인용하면서 역시 청년수당을 “가련한 사람들에게 소액을 쥐여주며 시혜를 베푸는” 정책으로 간주하고, “더 진취적인 해결 방안”을 모색할 것을 주문한다⁴⁶⁾. 이 발화들은 한편으로는 청년기의 어려움을 자연화하며, 다른 한 편으로는 ‘젊음’이라는 생물학적 속성이 은유하는 미래에 대한 희망과 역동의 의미를 청년에게 부여함으로써 이 어려움이 개별적으로 극복될 수 있다는 전망을 제시한다.

서울시가 정책 대상으로 삼고 있는 대한민국의 청년들은 근로 능력에는 아무런 문제가 없다. 구직의 어려움을 겪고 있지만 신체적으로, 정신적으로도 건강한 청년들이다. 이 청년들은 희망찬 미래를 꿈꾸며 현재의 난관을 스스로 극복하기에 충분한 잠재력과 역량을 가지고 있다. 이들에게 시혜 차원의 수당을 제공한다는 것은 그들의 자존심을 건드리는 일일 수도 있다. 청년수당은 태산도 짊어질 용기가 있는 청년들을 나약하게 만드는 수단이 될 수도 있지 않을까⁴⁷⁾.

청년이 관습적인 규범에 근거하여 자조(自助)의 의지와 능력, 의무를 갖춘 미래의 노동자로 표상되면서, 이들은 공적인 사회보장과 무관한 존재들로 간주되게 되었다. 청년의 역능에 대한 기대는 이들을 “자기 힘으로 능력껏 일하고 떳떳한 노동의 대가를 받고 싶은” 존재들로 묘사함으로써 이들이 잠정적으로 요구할 수 있는 사회권을 부정하는 효과를 빚어냈다. 그 결과 미래에 대한 희망을 담지하고 있는 ‘청년’들에게 주어지는 돈은 기껏해야 “무능을 호소”함으로써 받는 “용돈 몇 푼”⁴⁸⁾과 같은 시혜의 의미를 벗어나지 못하게 되었다.

3) 부도덕한 자선

청년수당에 대한 반발의 근거에는 이 정책이 ‘복지’의 대상이 될 수 없는 청년을 대상으로 한 ‘복지’정책이라는 인식이 존재하고 있었다. 서울시가 이 정책을 발

45) 《동아일보》. 2016. 1. 28. 박윤석 “[박윤석의 시간여행]‘청춘예찬’에 숨겨진 슬픈 창업 권유”

46) 《동아일보》. 2015. 12. 11. 주경철. “[동아광장/주경철]어디에도 천국같은 나라는 없다”

47) 《서울신문》. 2015. 11. 13. 허만형. “[열린세상] 청년 위한 청년수당, 정치 위한 청년수당”

48) 《서울신문》. 2015. 12. 12. 강태혁. “[열린세상] 우리가 지금 땅따먹기에 골몰할 처지인가”

표했을 때 정부 차원에서 대응에 나선 부처는 고용노동부가 아니라 보건복지부였다. 청년수당은 ‘복지’로 분류되었으나, 복지를 범주화하는 기준에 부합하지 못하는 낮은 정책으로 이해되었다. 청년수당은 서울시가 정책 대상 집단인 ‘사회 밖 청년’으로 추계한 50만여명의 청년 중 단 3000명만 수당을 지급한다는 점에서 보편적 복지로 분류될 수 없었다. 사업 대상자를 ‘선발’한다는 정책의 면모는 구직자들 간 “기회의 불평등을 초래(서울시의회, 2015c: 12)”한다는 점에서 당시 “무상급식”과 같이 “불특정 다수를 다 수용하자는” 취지의 보편적 복지(서울시의회, 2015c: 11)와 거리가 멀다고 비판받았다.

그렇다고 이 정책이 선별적 복지로 분류된 것도 아니었다. 청년수당을 반대했던 진영에서는 이 사업의 선별 기준이 자신들의 선별 기준, 곧 청년성에 대한 인식과 공명하는 노동과 구직 의지라는 기준과 어긋난다는 이유로 반발하였다. 여당의 김성태 의원은 정당한 ‘복지’의 모델로 김대중 정부에서 실시하였던 생산적 복지를 거명하며, 정부의 구직지원 프로그램인 취업성공패키지에 참여하는 청년에게 지급되는 취업활동수당과 달리 서울시의 청년수당은 정당화될 수 없는 ‘복지’의 일환이라고 주장하였다⁴⁹⁾. 서울시는 이 사업이 대상자의 능동성을 훼손하는 “시혜성 복지제도가 아닌데다 공모를 통해 대상자를 선정하기 때문에 사회보장제도가 아니”⁵⁰⁾라고 해명하였으나, 이 해명은 받아들여지지 않았다. 이 사업이 지원하는 “활동”이라는 새로운 정책 범주가 이해되지 않았기 때문이다. 서울시의회(2015c: 4) 내에서도, 공중과 방송에서도 “사회나 공공을 위한 것, 또는 자기 주도적 활동”으로 정의된 “활동”이라는 범주는 구직활동과 등치되지 않는다는 이유로 모호하다고 간주되었다.⁵¹⁾ 그 결과 “활동”을 근거로 사업이 대상자를 선별하는 기준에 대한 비판이 제기되었다. 대상자가 사업에 선발되기 위해 제출해야 하는 활동계획서는 “평가에 대한 명확한 기준 없이 허울뿐인” 절차로 간주되었고(서울시의회, 2015d: 15), 활동지원금은 “어떤 기준에 의해서 발탁이 될지도 알 수도 없”는 “로또 용돈”로 명명되었다⁵²⁾.

“로또”라는 명칭에서 드러나듯 청년수당이 기존의 정책 분류 체계 그 어디에도 배치될 수 없는 근거 없는 사업으로 간주됨으로써, 이 돈은 장기적인 전망을 결여하고 있는 “용돈”, “정체 불명의 바이러스”, “청년의 건강한 정신을 파괴하는 아

49) 《KBS》. 2015. 11. 6. “[인터뷰] 김성태 의원 “(청년수당정책에 대해) 특정지역에 편향된 복지, 다른 시·도에 위화감””

50) 《세계일보》. 2015.11.16. “복지부, 서울시의 ‘월 50만원 청년수당’은 협의 대상이라며 제동”

51) 《MBC 라디오》. 2015. 11. 9. “[신동호의 시선집중] 김성태, “청년수당으로 취업난 근본해결 못해...인기 영합적 정책””

52) 《MBC 라디오》. 2015. 11. 20. “[신동호의 시선집중] “서울시 예산 인기관리용 아냐...로또 용돈 안 돼” vs “복지 사각지대 청년 고통 뚫겠다는 것””

편” 등에 비유되었다⁵³⁾. 대가와 근거 없이 임의적으로 증여되는 이 돈은 일시적으로 어려움을 겪더라도 미래를 위해 분투하며 중국에는 성공할 수 있는 존재로 표상되었던 청년의 얼굴을 훼손하는 돈으로 인식되었다. “물고기를 주어라. 한 끼를 먹을 것이다. 물고기 잡는 법을 가르쳐 주어라. 평생을 먹을 것이다”라는 격언이 이 돈이 ‘청년’의 시간 규범에 어긋난 돈이라는 인식을 표현하기 위해 빈번히 동원되었다. 국제개발에서 통용되는 이 격언은 빈자에게 ‘물고기’로 상징되는 물자를 직접적으로 ‘분배’하기보다 그들이 스스로 ‘물고기 잡는 법’을 배워 ‘생산’하는 주체로서 자립할 수 있게 해야 한다는 메시지를 담고 있다(퍼거슨, 2017). 현재의 어려움을 자구적 노력을 통해 극복하고, 미래를 향해 나아가는 존재로 표상되었던 청년에 대한 규범적 기대는 ‘물고기’를 직접 나누어주는 것을 일시적 현재에 대한 대증요법으로 격하하고, 생산의 주체로서 자립할 수 있는 기회를 부여하는 것을 지속가능한 미래의 필수조건으로 간주하는 앞의 격언과 공명하고 있다. 다른 누구도 아닌 청년에게 주어지는 청년수당은, 한국에서 저 격언이 강조하는 근면성과 자기규율의 도덕률을 비롯한 “발전주의적 에토스(Lee, 2018: viii)”를 가장 전형적으로 체현하고 있는 청년에게 증여된다는 점에서, 더욱 문제적인 돈으로 간주되었다.

청년수당에 대한 반대가 더욱 격렬하게 전개된 까닭은 이 정책이 단순히 ‘청년’을 대상으로 한 개별 정책이 아니라, 정부가 수립해온 다른 사회정책의 기초와 어긋나는 규범을 내포하고 있다고 간주되었기 때문이다. 청년수당을 반대했던 행위자들은 이 정책을 마땅히 준수되어야 할 정책의 규범을 정면으로 거스르는 상징적인 정책으로 간주하였다. 정부여당의 정치인, 관료들은 공통적으로 저 격언과 청년성에 공통적이었던 단기적/장기적, 일시적/지속가능성이라는 시간적 구분에 근거하여 정책을 평가하는 규범을 마련하였다. 한 편에는 청년실업에 대한 “근본적 대책”으로서 고용을 창출하기 위해 「서비스산업발전기본법」, 「관광진흥법」 등의 통과를 촉구하는 정부여당의 노력이 배치되었다⁵⁴⁾. 그 반대편에는 앞서 언급한 청년수당이라는 “공짜수당”을 포함한, “당장은 달콤할지 몰라도 나라재정을 거덜내는 치명적인 독”인 “무상복지”가 놓였다⁵⁵⁾.

이 대립구도 위에서 서울시의 청년수당과 같은 현금 지급은 곧바로 개별 정치인이 국가적 차원의 암묵적 합의를 무시한 채 행하는 임의적인 증여로 낙인찍혔다. 이 낙인을 운반했던 것은 “포퓰리즘”이라는 표현이었다.

53) 《경향신문》. 2015. 11. 12. “이인제 “박원순 청년수당은 청년정신 파괴하는 아편””

54) 《동아일보》. 2015. 11. 24. “최경환 “현금 주는 포퓰리즘 정책 페널티 부과해서라도 막아야””

55) 《경향신문》. 2016. 1. 6. “김무성, 박원순·이재명 청년복지 추진에 “악마의 속삭임””

이렇게 국고를 자기 주머니로 여겨 국민에게 인심 쓰는 행태는 가장 저열(低劣)한 포퓰리즘 정치 수법이며, 유권자 매수행위에 해당할 것이다. 청년들에게는 자립 의지를 죽이고 장래 거지로 키우는 미끼가 된다.⁵⁶⁾

개별 정치인이 자신의 배타적인 이익을 위해 유권자에게 소구하는 태도를 비난하기 위해 부과된 “포퓰리즘”이라는 혐의는 이 돈이 이중의 의미에서 기존의 증여에 대한 도덕적 규범을 위반하고 있다고 비판받았음을 보여준다. 첫째, 이 돈은 공여자의 부도덕성을 드러내는 것으로 여겨졌다. 대통령, 경제부총리, 경제수석은 공통적으로 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 현실을 거론하며 서울시의 청년수당이 국가 재정에 악영향을 끼칠 것임을 강조했다. 여기서 서울시장은 “공공기관 부채 감축, 보조금 개혁 등 재정누수를 막기 위해 최선을 다해왔”던 정부와 반대로 “청년수당’이라는 허울 좋은 이름으로 곳간을 털어”⁵⁷⁾, “마구 선심 쓰듯이 용돈을 주⁵⁸⁾”는 무책임한 정치인으로 여겨진다. 둘째, 청년수당은 현금을 받을 자격이 없는 청년이라는 수증자의 도덕을 훼손하는 일방적인 자선이다. 공여자의 선심(善心)과, 수증자에 대한 자선(慈善)을 관통하는 선의지가 국가적 차원의 도덕 규범을 위반하는 부당한 도덕으로 치부되면서 이 돈은 잘못된 증여로 비난받게 된 것이다⁵⁹⁾.

56) 《문화일보》. 2015. 12. 11. 사설. “총선 앞둔 저열한 복지 포퓰리즘 경쟁”

57) 《연합뉴스》. 2016. 2. 1 “<전문> 유일호 부총리 발표 ‘정부 대(對) 국민 호소문’”

58) 《MBC 라디오》. 2015. 11. 20. “[신동호의 시선집중] “서울시 예산 인기관리용 아냐... 로또 용돈 안 돼” vs “복지 사각지대 청년 고통 돕겠다”는 것”

59) 그 이후 대중적으로 잘 알려진 대로, 청년활동지원사업 시행을 둘러싼 중앙정부와 서울시의 갈등이 본격화된다. 그 과정은 다음과 같다. 서울시의회는 ‘청년수당’ 사업 예산안 90억원이 포함된 2016년 예산안 원안을 심의·의결하였고(12월 22일), 보건복지부는 청년수당사업 집행정지를 신청하겠다는 방침을 발표한 뒤(12월 24일) 서울시장에게 서울시의회에 재의를 요구하도록 통보할 계획이라고 발표했다(12월 30일). 서울시는 보건복지부의 예산안 의결 재의 요구 지시에 대해 재검토를 요청하는 공문을 발송했으나(2016년 1월 6일) 보건복지부는 예정대로 지방자치법 제172호 7항에 의거하여 서울시의회를 대상으로 “예산안 의결 무효 확인 청구 소”를 제기하고, 예산안 집행정지 결정을 신청하게 된다(보건복지부 보도자료. 2016. 1. 14). 이에 서울시는 헌법재판소에 “지방교부세법 시행령” 위헌 여부를 따지는 권한쟁의심판을 청구하는 것으로 대응하면서 갈등이 고조되었다.

2. 협의와 수렴

1) 구직지원제도와 의 수렴

서울시는 부도덕한 증여로 낙인찍힌 청년수당을 정당화하기 위해 증여의 근거를 필요로 했다. 정책을 지지했던 행위자들은 이 근거를 현금을 지원하는 근거인 “활동”에서 확보하려 했다. 이 과정에서 “활동”의 의미는 기성의 정책 범주였던 “구직활동”으로 미끄러져갔다. 정책이 발표된 직후부터 정치권 전반으로 확산된 전선에서, 정책을 지지했으나 정책 구상에 참여하지 않았던 정치인들은 이 정책을 정당화하기 위해 청년수당이 기존 정부 측 인사들이 주장해왔던 구직지원정책과 유사하다고 주장하였다. 서울시장과 같은 정당에 소속되어있던 국회의원은 청년수당이 정부의 직업훈련 프로그램으로 포괄되지 않는 “면접 활동”과 같은 취업준비 활동의 사각지대를 지원하는 정책이라고 주장하였다⁶⁰). 시의회에서도 청년수당에 대한 논쟁은 구직활동으로 환원되지 않는 “활동”을 중심으로 전개되지 않았다. 서울시장과 동일한 정당에 소속된 시의원들은 청년수당이 박근혜 대통령이 과거 공약했던 “취업활동수당”을 비롯한 정부의 청년정책이나, “구직과 직업교육 과정”에 참여하는 대가로 현금을 지급하는 유럽연합(EU)의 청년보장제도와 청년을 대상으로 한 정책이라는 점에서 본질적으로 다르지 않다고 주장하였다(서울시의회, 2015a: 4; 2015b: 6; 2015c: 11).

청년활동지원사업의 성격이 구직지원정책으로 수렴해간 과정은 정책 시행 방안에 대한 서울시 내부 연구에서도 찾아볼 수 있다. 서울시는 청년활동지원사업의 시행 방안을 구체화하기 위해 서울연구원에 연구 용역을 의뢰하였다. 이 연구는 “청년배당제”, “청년생계보장을 위한 복지사업”, “청년구직촉진수당제”, “취업성공 패키지”, “서울시만의 차별적인 정책” 등 다기한 방식으로 이해되고 있었던 청년활동지원사업에 대한 여론을 조사(서울연구원, 2016: 47, 71)하고, 이에 바탕하여 아직까지 모호했던 “활동”의 의미를 구체화하고자 하였다. 이 과정에서 검토된 모델은 두 가지였다. 첫째는 활동을 광의의 “사회참여역량 강화에 필요한 활동”으로 규정하여 청년수당을 유흥비를 제외한 모든 품목에 자유롭게 지출이 가능하도록 한 “청년사회참여촉진수당모델”이다. 둘째는 활동을 진로목표와 실현을 준비하는데 필요한 활동(어학학습·자격증 취득, 직무관련 학원등록, 교재구입, 시험등록, 공익·봉사 등)으로 규정하는 “청년취(창)업활동촉진수당 모델”이다. 이 중 보고서가

60) 《MBC》. 2015. 11. 20. “[신동호의 시선집중] “서울시 예산 인기관리용 아냐...로또 용돈 안 돼” vs “복지 사각지대 청년 교통 돕겠다는 것””

채택한 것은 후자였다. 그 이유는 포괄적으로 정의된 전자의 “활동”은 성과를 정량적으로 측정할 수 없기 때문에 “지출의 목적인 사회참여와 결과인 생계비 간의 직접적인 연관성이 불분명(서울연구원, 2016: 91)”하다는 문제가 제기되었기 때문이다. 권리를 보장한다는 사실 자체가 ‘성과’와 등치되었던 정책 구상과정과 달리, 여기서는 사업의 ‘성과’가 문제가 되었다.

“활동”의 의미를 규정한 또다른 계기는 보고서에 의해 해석된 정책에 대한 수요였다. 연구원들은 청년을 대상으로 실시한 설문조사에서 응답자의 88.5%가 취업을 최종목표로 하고 있다는 결과를 얻었다(서울연구원, 2016: 55). 이 수치를 산출한 문항은 “응답자의 생활여건 및 상태”, “구직활동”, “기존 청년정책에 대한 인식 및 평가”, “청년활동지원사업에 대한 인식 및 관리 운영방안” 등으로 구성된 전체 설문지 중 “구직활동”에 대한 질문들 사이에 배치되어 있었고, 선택지로는 ‘①취업’, ‘②창업’, ‘③프리랜서’, ‘④사회활동가’, ‘⑤기타’를 제시하였다(서울연구원, 2016: 146-147). 이 물음은 애초에 ‘활동’을 ‘구직활동’으로 이미 전제한 뒤, 가장 수요가 높은 구직활동을 조사했던 것이다. 정책 구상단계에서 존재했던 구직활동으로 환원되지 않는 “활동”의 포괄적인 의미들은 질문지 구성 과정에서부터 배제되었다. 이러한 과정을 거쳐 보고서는 활동의 예시로 “어학학습, 자격증 취득, 직무관련 학원등록, 교재구입, 시험 등록, 공익·봉사활동” 등을 열거하게 되었다(서울연구원, 2016: 88-90).

청년활동지원사업에 찬성했던 정치인들의 발언과 서울연구원의 보고서는, 이 제도가 시행되는 과정에서 새로운 정책 범주에 작용했던 기존 정책 범주의 중심력을 보여준다. 이 영향력의 여파로, 논란이 되었던 “활동”의 의미는 광의의 “구직활동”으로 변화하였다. 서울시는 보건복지부와 의 갈등이 고조되던 12월 11일, 이 사업을 “공공·사회활동 또는 자기주도적 활동”을 지원한다는 점에서 “오로지 직업훈련을 통한 취업만을 유도하는 고용노동부의 취업성공패키지와는 근본적으로 성격이 다른 정책(서울시 홍보자료, 2015)”이라고 소개하였다. 그러나 보건복지부와 협의를 추진하던 1월 19일에, 서울시는 이 사업을 <취업성공패키지>라는 “교육훈련 위주의 획일화된 프로그램에서 벗어나 창업, 인턴십, 공익활동, 학원수강비, 교재비 등 다양한 활동을 보완해 지원(서울시 홍보자료, 2016a)”하는 프로그램이라고 묘사하였다. 서울연구원의 보고서와 서울시의 보도자료에 연이어 등장하였던 아래 그림과 같이, 이 때 청년활동지원사업의 “활동”은 “자격증 취득 등을 위한 학원수강비, 교재구입비, 시험등록비, 그룹스터디 운영비 같이 청년들이 실질적으로 필요한 취·창업 준비를 포함한 다양한 사회참여 활동”을 가리키며, 기존 정책이 지원하던 구직활동보다 범위가 넓은 구직활동으로 정의되었다.



<그림 6> 2016년 1월, 서울시가 규정한 청년활동지원사업의 지원범위 (서울시 홍보자료, 2016a)

<표 8>는 서울시가 보건복지부에 사업 시행을 협의를 위해 제출했던 제도의 내용을 담고 있다. 이 수정안에서 “활동”의 의미는 취·창업과 관련된 활동으로 제한되고, 그 사용내역은 모니터링되며, 지원받은 활동의 성과는 지표를 통해 측정되고 관리된다. 서울시가 제출한 협의안은 “청년에 대한 국가정책은 근로의지를 북돋고, 구직활동을 통해 취업에 성공하여 궁극적으로 청년의 자립을 지원하는데 우선순위(보건복지부, 2016b)”가 있다는 보건복지부의 시각을 수용하고 있다. 이 단계에서 서울시와 보건복지부 간에 남은 쟁점은 지원 가능한 구직활동의 범위 뿐이었다.

	2016년도 원안 (3월 7일 1차 제출)	2016년도 수정안 (6월 10일 2차 제출)
대상자 선정기준	정량지표, 정성지표 배점화	가구소득수준(건보료 기준), 미취업기간을 각각 50% 반영 *부양가족수(주민등록등본) 가점 부여
급여항목	제한 없음	자기소개서에 포함될 수 있는 항목 (취·창업 관련 활동 영역으로 인정)
성과지표	없음	청년활력지수
모니터링	활동결과보고서 제출 급여 모니터링 없음	활동결과보고서 제출 급여내역 증빙 (지출내역 제출)

<표 8> 서울시가 보건복지부에 제출한 청년활동지원사업 원안과 수정안 (출처: 보건복지부, 2017)

2) 위기에 처한 인적자원으로서의 청년

정책의 구상 과정에서 청년의 문제를 재구성했던 “활동”의 의미가 “구직활동”

으로 수렴되는 과정은, 청년수당의 수증자인 “청년”의 의미가 기존의 시각과 일정하게 수렴되는 과정이기도 했다. “청년”은 청년수당에 대한 찬반과 무관하게 논쟁에 연루된 모든 행위자가 자신의 주장을 정당화하는 근거로 소환한 기표였다. 스스로 ‘당사자’라는 사실을 청년에 대한 주장의 근거로 내세웠던 청년당사자운동은 물론이고, 정책 결정에 연루된 이들 역시 마찬가지였다. 서울시장과 동일한 정당 소속의 시의원들이 잠재성장률과 출산율을 거론하거나(서울시의회, 2015c: 16) “미래서울의 동력(서울시의회, 2015a: 7)”으로 청년을 호명하며 청년수당을 지지할 때, 정부여당 소속의 시의원들 역시 “국가의 백년대계”인 청년의 중요성을 강조하였다. “청년”과 동일시된 “미래”라는 기표는, 이 미래에 대한 이질적인 구상들이 경합하는 정치의 지평을 구획하였다. 청년을 스스로 미래를 성취할 수 있는 존재로 간주하고 청년수당과 같은 일체의 공적 개입의 필요성을 기각하는 경우를 제외하자면 청년에 대한 공적 개입의 근거는 다음과 같이 대별될 수 있다. 첫번째 입장은 청년을 국가의 미래를 성취할 수 있는 의무와 능력, 전망을 탑재하고 있는 인적자원으로 간주한다. 이 경우 청년수당과 같은 정책은 일시적인 위기에 봉착하였으나, ‘본래’ 미래지향적인 청년의 속성을 복원하는 것을 목표로 삼는다. 둘째, 청년을 구체적인 능력이나 의지를 비롯한 자격조건과 무관하게 위기에 처한 존재로 간주하는 입장이 가능하다. 이 입장에서 청년수당은 미래에 기대되는 성취와 무관하게 시민적 권리를 보장하는 정책으로 정당화된다.

서울시의회에서 전개된 논쟁에서 활용된 청년의 의미가 전자에 가까웠다면, 청년당사자운동의 입장은 후자에 가까웠다. 정부가 청년수당 정책을 고수하는 서울시에 재정적 불이익을 줄 수 있다는 방침을 밝힌 2016년 1월 18일, 청년당사자운동 단체들은 정부를 규탄하는 다음과 같은 내용으로 기자회견을 열고, 4일 뒤에는 ‘청년 당사자 의견서’를 대법원에 제출하였다.

청년활동지원의 배경은 청년의 사회진입 지체와 실패로 인해 청년이 겪는 **문제는 이미 총체적**이라는 데에 있다. 그에 반해 청년문제에 관한 사회적 정책적 대응은 매우 파편적이거나 미비한 실정이다. 청년활동지원은 이러한 청년이 겪고 있는 척박한 현실을 개선하기 위해 **최소한의 삶이라도 보장**해보자는 취지에서 지자체 일선 현장에서 청년과 협의를 통해 만들어진 약속이다.⁶¹⁾

청년이 ‘자기 일’을 가지면서 ‘사회’ 안으로 들어서는 것은 너무 힘든 일이 되어 버렸습니다. 괜찮은 일자리가 부족해지면서 수많은 청년들이 **당장 눈앞의 불안**

61) 청년참여연대. 2016. 1. 18. [보도자료] 보건복지부의 청년활동지원 무산 시도 규탄! 정치소송 기각 촉구! 청년 및 복지단체 긴급 기자회견(강조는 필자)

정 저임금 일자리라도 선택할 것이냐 아니면 조금이라도 더 스펙을 쌓아 수백 대 일의 취업경쟁에 나설 것이냐 하는 딜레마 상태에 놓여 있습니다. (...) '서울시 청년활동지원' 사업은 자기 일을 구하는 미취업 청년이 다양한 활동을 스스로 설계하고 실행하는 것을 조건으로 서울시가 특정 기간 동안 활동비용을 지원하는 정책입니다. 무기력한 자조 속에 '비활동상태'의 함정에 빠지고 있는 청년들이 그 이름에 어울리는 '활동상태'가 될 수 있도록 돕는 정책입니다.⁶²⁾

이 발화들은 청년을 실업이 초래한 삶의 총체적 위기를 경험하는 인구집단으로 규정한다. 이들이 위기에 대한 해결책으로 지원할 것을 요구하는 “활동”은 구직활동을 배제하지 않지만, 구직활동과 등치되지도 않는다. “활동”의 의미는 단지 “비활동상태”가 아니라는 방식으로 부정적으로 규정되며, 그 구체적인 내용은 개인에 의해 자율적으로 기획되는 몫으로 남겨진다. 청년은 특정한 의무를 부과받기 이전에 자신의 “삶”을 보장받을 권리를 요구하는 시민으로 제시되고 있다.

청년당사자운동과 달리 사업의 존재를 결정하는 정부와 여론을 직접 상대했던 행정 기관인 서울시의 대응은 달랐다. 청년당사자운동이 정책의 구상이 전제하고 있었던 청년의 표상을 당사자성에 입각하여 여과 없이 발화한 반면, 서울시는 공론장에 존재하고 있는 기성의 ‘청년’의 규범에 호소하였다.

여러분, 청년(靑年)이라는 말은 늘 우리의 가슴을 뜨겁게 합니다.

인생에서 가장 푸르고 아름다운 때이면서, 창창한 기상으로 한창 뜻을 펼치며 일을 해야 할 나이입니다. 그런데, 지금 우리 사회에서 ‘청년’은 어떤 의미를 가지고 있습니까? (...) 서울시의 청년정책은 중앙정부가 우려할 정책이 결코 아닙니다. 오히려 중앙정부가 서울시의 손을 잡고 함께 투자해야 할 정책입니다. 서울의 청년이 대한민국의 청년이기 때문입니다. (...) 청년이 청년의 이름을 되찾는 그날까지 서울시는 어떠한 난관에도 굴복하지 않고, 청년의 삶을 위해, 청년의 행복을 위해, 우리 사회의 미래를 위해 앞으로 나아갈 것입니다.

- “청년정책”은 분열의 이름이 아닌, 통합의 이름이어야 합니다”

2015년 12월 10일, 청년정책 기자설명회에서 (서울시, 2016: 203-205)

청년활동지원비는 돈이 아닙니다. 절망에 빠진 청년들에게 사다리를 놓아주는 일입니다. 이것이 왜 포퓰리즘이고 선심을 베푸는 것인지 알 수가 없습니다. (...) 청년문제는 비단 청년만의 문제가 아닙니다. 청년의 문제는 제 자식의 문제이기도 하고, 당장 우리 세대의 문제이기도 합니다. 그리고 대한민국의 미래와

62) 《경향신문》. 2016. 1. 22. ““청년수당 지켜주세요”... 청년단체들, 대법원에 의견서 제출”. 강조는 필자.

직결된 우리 모두의 문제입니다. **대한민국의 미래를 이끌고 갈 청년에 투자하는 것만큼 소중한 투자는 없습니다.**

- “청년의 문제는 제 자식의 문제이자 우리 세대의 문제입니다”
2016년 2월 18일, ‘대’한국 ‘청’년을 위한 ‘대청마루’ 출범식에서
(서울시, 2016: 211-212, 강조는 필자)

정치적 합의를 도출해야 했던 박원순 서울시장은 청년정책을 “분열”이 아닌 “통합”의 방향으로 이끌기 위해 정책의 대상이 되는 청년에 대한 기존의 규범에 근거하여 자신의 주장을 정당화하려 하였다. 청년당사자운동단체들이 지적하는 ‘청년’의 삶의 위기라는 문제(problem)가 문제에 대한 해결책의 내용을 선제적으로 규정하지 않는 질문(question)을 제기하고 있다면 박원순 서울시장이 던지는 청년의 의미에 대한 의문은 청자의 예상된 답을 유도하는 설의법에 가깝다. 이 발화는 청자가 자신과 ‘청년’에 대한 표상을 공유한다고 상정한다. 여기서 청년은 당파를 막론하고 전사회적 차원에서 ‘함께’ 투자해야 할 대상이다.

3) 효율적인 투자

서울시가 정책을 둘러싼 갈등 국면에서 청년수당을 규정한 “투자”라는 언명은 “선심”, “포퓰리즘”과 같이 청년수당이 자격 없는 수증자에 대한 일방적이고 부도덕한 자선이라는 비판에 대한 대응이었다. 정책 구상과정에서 이 돈의 의미는 청년에 대한 일방적인 ‘선물’, 성과를 상징하는 ‘투자’ 양자와 구분되었으나, 공적인 설득 과정에서는 전자의 혐의를 피하기 위해 후자의 언어에 기댈 수 밖에 없었던 것이다. 정책 구상 과정에서 ‘투자’라는 언어가 통상적인 사회투자와는 구분되는 ‘권리’를 구성하기 위한 전략의 일환으로 차용되었다면, 여기서 “투자”의 의미는 낭비적인 지출과 생산적인 투자를 대비시키고, 사회적 지출을 생산적인 한에서 정당화하는 사회투자론의 용법(Jenson and Saint-Martin, 2003: 82-84)에 가깝다.

청년수당은 국가적 차원에서 국가 전체의 미래와 등치되는 청년에 대한 “투자”로 규정됨으로써 서울시장 개인의 정치적 이익을 위한 임의적인 증여가 아니라 합의된 규범에 입각한 증여가 될 수 있었다. 서울시장은 이 규범에 입각하여 여론에 청년수당의 정당성을 호소하는 과정에서 “사다리”라는 은유를 반복적으로 사용하였다. 그는 청년수당은 “기초연금”과 대조하며 “취업의 문에 오르지 못하는

수십만명의 청년들에게 사다리를 만들어주겠다는”⁶³⁾정책이며, “벼랑 끝에 서 있는 청년들”을 대상으로 한, “복지사업이 아니라 일자리 지원사업”⁶⁴⁾이라고 규정하였다. 사회투자론에서 강조하듯, 질곡의 악순환(Jenson and Saint-Martin, 2003: 92)에 갇힌 개인에게 ‘가능성을 재분배’하는 정책으로 이 정책을 정당화한 것이다.

그 정당성의 내용은 첫째, 청년수당이 청년정책에 내포되어있는 구직지원이라는 규범을 실현하는데 효율적이라는 것이다. “꿈”, “사다리”와 같이 미래지향성을 함축하고 있는 말들이 지향하는 미래의 내용은 ‘더 나은 구직’이다. “기존의 사업(취업성공패키지사업)이 직업훈련 성격의 학원수강을 전제로 수당이 지급됨에 따라 이용상의 경직성이 강”하다는 판단 하에, “유연한” 방식으로 운영되는 청년수당은(서울연구원, 2015: 84) 취업 지원이 시급한 구직자라는 동일한 집단을 대상으로 동일한 목표를 보다 성공적으로 추구하는 ‘효율적인 투자’로 의미화된다.

	보건복지부	서울시	청년당사자운동
제도	기존의 구직지원제도	청년수당 협의안	청년수당 원안
“활동”의 의미	구직활동	다양한 구직활동	비활동 상태에서 벗어나기 위한 활동
수당의 용처	(협의의) 구직을 위한 보조비용	스스로 계획한 구직활동 내에서 지출	자유로운 사용
청년수당이라는 증여에 대한 입장	자격없는 자선	효율적인 투자	선물-투자

<표 9> 협의단계에서 행위자 별 사업에 대한 입장

다른 한편으로, 청년수당의 수증자인 청년이 ‘약자’로 간주됨에 따라 청년수당이라는 증여의 의미는 일방적인 ‘선물’에 가까워지기도 했다. 서울시는 기존 구직 지원 정책에 “경제적 원인(생활비 조달 등)으로 인해 참여가 어려”운 “취업 취약계층(장기 미취업자, 저소득 미취업자 등)”이 사업 대상으로 선발될 수 있도록 정량적인 지표의 비중을 높였다. 그 결과 청년수당의 의미를 ‘약자’에 대한 동정에 근거한 일방적 증여가 아닌 ‘권리’로 구성하고자 했던 정책 구상 과정에 비해 “사회

63) 《경향신문》. 2015. 11. 9. “박원순 시장 “청년수당이 포퓰리즘?...현장 가보고 그런 말 하시라””

64) 《경향비즈》. 2015. 11. 12. “박원순 “청년수당은 포퓰리즘 아는데...노동장관과 끝장토론하고 싶다””

적 약자에 대한 배려를 한층 강화(서울시, 2016a)”하는 방향으로 제도의 성격이 변화하였다.

어쩌면 서울시가 사업에 부과된 복지정책이라는 “협약”을 기각하기 위해 “활동”의 정의를 광의의 구직활동으로 제시한 것을 끝으로, 청년활동지원사업의 제도적 내용은 고정될 수도 있었을 것이다. 그러나 보건복지부와 서울시 간 진행되어 오던 협의가 양측의 이견을 해소하지 못하고 6월 20일 끝내 결렬되면서(65)(66), 이 제도는 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

협약이 결렬된 원인으로 작용했던 첫 번째 쟁점은 “돈의 용처”(67)로 허용될 수 있는 “활동”의 범위였다. 보건복지부는 서울시가 활동을 취·창업과의 관련성 속에서 제한하였음에도 불구하고 여전히 “순수 개인활동, 단순 사회참여활동 등 취·창업과 직접 연계성이 없거나 정부정책과 부합하지 않는 항목은 제외(보건복지부, 2016c)”하라고 요구하였다. 보건복지부가 예시로 든 것은 관광가이드 취업을 희망한다며 관광 비용을 신청하는 경우, 요식업 창업을 희망한다며 “맛집 탐방비”를 신청하는 경우, 프로그래머를 희망한다며 PC방 이용비를 신청하는 경우 등이었다. 두 번째 쟁점은 성과 측정의 기준이었다. 보건복지부는 “청년”을 고유한 사회문제의 대상으로 구성해냈던 “활력”이 성과의 지표로는 “개념이 불명확하고 측정방법 등이 주관적”이기 때문에 부적절하다고 평가하였으며, 대신 구직 노력과 성

65) 보건복지부는 6월 10일 서울시가 제출한 협의안에 대해 수정 권고안을 발표하면서 서울시가 요청사항을 반영하여 사업을 재설계할 경우, 시범사업을 2016년에 추진할 수 있음을 밝힌다. 그에 따라 서울시는 6월 14일, 보건복지부에서 유선으로 서울시가 제출한 수정협의안에 따라 ‘수용 동의’ 형태로 공문이 시행될 것이라고 발표하였고 이튿날인 6월 15일, 사업에 대한 협의가 이루어졌다는 보도가 나왔다(《동아일보》, 2016. 6. 15. “복지부, 서울시 청년수당 수정안 수용해 7월 시행”). 하지만 그 날 보건복지부는 사업이 완전히 협의된 것이 아니었음을 밝힌다. 서울시는 보건복지부의 입장 변화를 이해할 수 없으며, 보건복지부와 협의가 이루어진 수정안에 기반하여 사업을 진행하겠다고 발표하였다. 보건복지부가 이를 허용할 수 없다는 입장을 표명하면서, 사업에 대한 행정적 조율은 종료되고 외부적인 갈등이 다시 가열되기 시작하였다.

66) 보건복지부의 돌연한 입장 변화에 대해서 ‘공식적으로’ 알려진 바는 없다. 다만 박근혜 대통령이 서울시가 청년수당 사업을 강행할 경우 지방교부세 감액 등 불이익 조치를 지시한 내용이 쓰여있는 “서울시 청년수당지급계획 관련 논란 검토”라는 이름의 문건이 발견되면서, 협의가 갑작스럽게 결렬되는 과정에서 정치적 외압이 작용했을 가능성이 제기되었다. 만약 이후의 제도 변화 과정을 오로지 이 정치적 외압 때문에 초래되었다고 판단할 경우, 보건복지부가 보도자료를 통해 표명한 공식적 입장은 정치적 외압의 존재를 가리는 비본질적인 요소로만 취급될 것이다. 그러나 이후 정부와의 협의를 거쳐 시행된 청년활동지원사업에는 보건복지부가 공식적으로 요구한 수정 사항이 상당 부분 반영되었다. 이는 보건복지부가 표명했던 입장의 내용이 단순히 정치적 외압의 종속변수만은 아니었음을 방증하는 것으로 볼 수 있다.

67) 《YTN라디오》 16. 7. 4. “[수도권투데이] 서울시 청년수당 신청 개시 “최종 불수용” VS “협의 불필요””

과를 ‘객관적’으로 측정할 수 있는 지표를 요구했다.

제도를 수정하려했던 서울시의 시도에도 불구하고, 보건복지부는 사업을 구상하는 과정에서 핵심적인 개념으로 구성되었던 “활력”과 “활동”의 개념에 끝내 동의하지 못했다. 구직활동으로 온전히 등치되지 않고 개인에게 일정한 자율성을 보장하며, 그렇기에 객관적 ‘성과’를 요구하지 않는다는 “활동”의 개념을 수용하지 못했던 보건복지부는 결과적으로 청년수당이 “단순한 현금지급으로 성남시 정책과 별 차이가 없었다⁶⁸⁾”고 판단하였다.

3. 진동과 고정

서울시가 이 사업을 무조건적인 현금 지급과 구별하기 위해 강조해왔던 “활동”이라는 제도의 세부적인 내용을 둘러싼 협의가 결렬되면서, 이 제도를 둘러싼 정치적 갈등은 이전과는 다른 방식으로 전개되었다. 청년활동지원사업은 청년에게 현금을 지급한다는 면모가 부각되는 “청년수당”이라는 명칭으로 불리게 되었고, 노동가능인구에 대한 현금 지급 자체가 이 제도의 쟁점 중 하나가 되었다. 이 논의에는 서울시와 보건복지부의 정책 담당자들 뿐만 아니라 정치인, 언론, 지식인, 그리고 ‘청년당사자’들을 비롯한 공론장의 다기한 행위자들이 연루되게 되었다. 이 갈등이 최고조에 이르렀을 때 보건복지부는 서울시는 강행했던 청년활동지원사업을 직권취소하였으나, 이 사업은 2017년 서울시와 보건복지부의 협의를 거쳐 재개되었다. 표면적으로는 서울시의 청년활동지원사업이 한 때 중단되었다가 다시 시행되었다고도 볼 수 있지만, 흥미로운 것은 궁극적으로 시행되게 된 사업의 내용에 보건복지부가 서울시 측에 요구했던 수정사항이 대부분 반영되었다는 사실이다. 그렇다면 치열한 논의 과정에도 불구하고 보건복지부의 요구 사항이 일정하게 관철될 수 있었던 이유는 무엇인가? 이에 답하기 위해서는 사업이 직권 취소되었던 이후 재개되기까지의 갈등 국면에 주목할 필요가 있다. 이 짧지만 격렬했던 갈등을 거치면서 “청년수당”이라는 이름으로 청년에게 지급되는 현금의 의미를 정당화하고 이해하는 규범이 형성되었기 때문이다. 이 규범의 내용과 형성 과정을 파악하기 위해 3절에서는 청년수당을 둘러싼 논쟁을 추적한다.

68) 《문화일보》. 2016. 7. 5. “보건복지부 사무국장 강완구 “과연 청년위한 건가 되물고 싶어””

1) 현금지급의 쟁점화

협약이 결렬된 이후 청년활동지원사업에 대한 논의에서 화두가 된 것은 노동가능인구인 청년에게 현금을 지급한다는 사실이었다. 보건복지부와 제도의 운명을 둘러싼 소통의 가능성이 사라진 이상 서울시는 이전처럼 “활동”의 의미를 구직활동으로 규정하며 이 사업을 기존의 정책 범주 중 하나에 근거하여 정당화할 필요가 없었다. 서울시는 대신 이 정책의 정당성을 “지금보다 더 행복해질 권리가 있는 청년(서울시 보도자료, 2016b)”에게서 찾았다. 이 때 쟁점으로 부상했던 것은 사업이 현금을 지원하는 근거가 되는 “활동”의 구체적인 내용이 아니라 이 사업이 청년의 권리를 보장한다는 취지였다.

이로써 “활동”이라는 지원의 조건이 아니라 청년이라는 지원 대상이 부각되는 “청년수당”이라는 명칭이 이 정책을 바라보는 정치적으로 상반된 입장들에서 모두 채택되게 되었다. 일반적으로 사회정책에서 “수당(手當)”은 연금이나 사회보험 등 생산에 대한 기여와 무관하게 특정한 사회집단에게 보편적으로 보장되는 소득⁶⁹⁾을 가리킨다(신정완, 2014: 241-2). “청년수당”이라는 이름의 현금이 사회수당이라기보다는 “활동”에 대한 지원금으로 구상되었다는 점, 더욱이 서울시가 보건복지부와 협의의 과정에서 “활동”의 의미를 광의의 구직활동으로 정의했다는 점을 고려해볼 때, “청년수당”은 당시 논란이 되었던 청년활동지원사업을 가리키는 ‘학술적으로’ 정확한 명칭이 아니었다고 볼 수도 있다⁷⁰⁾. 그러나 이 명칭은 엄연히 이 갈등이 전개되는 양상을 조형했던 변인 중 하나였다. 이 명칭은 당시 공론장에서 이 사업을 지칭하였던 “청년수당”이라는 명칭은 당시 이 제도를 둘러싼 논란의 중심에 노동가능인구인 청년에게 현금을 지급한다는 발상이 자리하고 있었음을 보여준다. 이를 보여주는 상징적인 장면은 정부와의 갈등이 고조되던 2016년 7월 29일 한 팟캐스트 프로그램에 출연한 박원순 서울시장의 발언이었다. 청년수당이 현금으로 지급되기 때문에 도덕적 해이를 초래할 것이라는 우려를 전달하는 사회자의 발언에 대해 그는 다음과 같이 답변하였다.

69) 이 소득 중에서도, 사회수당은 필요 소득 전부를 보장하기보다 보완한다는 점에서 실업급여, 임신급여, 육아급여 등 기존의 소득을 대체하는 수준에서 지급되는 “급여”와 구분된다(신정완, 2014: 242).

70) 이같은 이유로 서울시의 청년정책거버넌스에서 청년활동지원사업을 구상하는 데 참여한 주요 행위자 중 하나인 청년유니온은, 청년수당이 현금성 사회수당으로 이해되는 것을 우려하기도 했다(김영순, 2017: 247)

청년들을 믿느냐 안 믿느냐의 차이입니다. 왜냐하면 이 보건복지부에서 문제삼는 게 이 돈 가지고 혹시 술 먹으러 가는 거 아니냐. 그래서 아니 우리는, 아니, 필요하다면 술도 좀 먹을 수 있는 거지, 말하자면 지금 중앙정부는요, 2016년 급격한 해만 해도 2조 천억을 청년일자리를 위해서 예산을 썼습니다. 그런데 청년 일자리는, 실업률은, 나아졌나요? 10.3%, 사상 최악의 실업률 상황이에요.⁷¹⁾

박원순 서울시장은 빈자에게 직접 지급되는 현금이 도덕적 해이를 유발할 것이라는 비판에서 흔히 거론되는 음주(飲酒)를 정면으로 거론하고 있다. 그가 청년수당을 방어하는 논리는 보건복지부와 협의과정에서 서울시가 “청년활동지원사업”을 정당화해왔던 논리와는 구분된다. 서울시장은 청년수당의 지급 근거인 “활동”의 의미를 조정하는 대신, 청년수당이라는 현금 지급 자체의 정당성을 강변한다. 그는 실업을 해결하지 못한 채 지출되어버린 막대한 예산 중 일부를 청년에게 현금으로 직접 지원할 것을 제안하고 있다. 이후 정부여당 측은 이 발언을 인용하면서 청년수당이 수증자의 도덕성을 훼손하는 무분별한 현금지급 정책이라고 비판하였고, 이 과정에서 정책이 발표된 직후 수당이라는 ‘현금’ 지급을 비판하기 위해 차용되었던 “물고기”라는 메타포가 다시 등장하였다. 보건복지부와 고용노동부 장관은 청년수당을 “일을 통한 복지”를 실현하기 위해 ‘물고기 잡는 법을 가르치는’ 구직지원정책과 대비되는 ‘물고기’라고 비판하였다⁷²⁾. 박근혜 정부가 운영하였던 청년위원회의 위원장 역시 이 은유를 활용하여 청년수당을 비판하였다. 그는 해외에서 취·창업에 성공한 사례를 들며, “청년들에게 작은 물고기로 그들의 배고픔을 잠시나마 잊게 해주는 것이 아닌 예쁘고 맛있는 물고기를 많이 잡을 수 있는 도전적인 환경을 조성할 수 있도록 투자해야 한다”고 주장하였다⁷³⁾. ‘지속불가능한 현재에의 안주’와 ‘지속가능한 미래에 대한 도전’의 이분법은 다른 지면에서도 “달콤한 청년수당”과 “강인한 정신과 성공경험⁷⁴⁾”, “한시적인 ‘공돈’”과 “안정된 일자리”⁷⁵⁾의 대립으로 변주되었다.

71) 한겨레 TV. 2016. 7. 29. “[김어준의 파파이스#107] 박원순 그리고 사기꾼들”. <https://www.youtube.com/watch?v=DsVIK42-BfQ>. (2018. 2. 23 접속)

72) 보건복지부. 2016. 8. 8. <정부가 청년들에게 들려주고 싶은 그 첫 번째 이야기> 보건복지부 블로그. <https://blog.naver.com/mohw2016/220782768895> (2018년 8월 24일 접속)

보건복지부. 2016. 8. 9. <정부가 청년들에게 들려주고 싶은 그 두 번째 이야기> 보건복지부 블로그. <https://blog.naver.com/mohw2016/220783131662> (2018년 8월 24일 접속)

『연합뉴스』. 2016. 8. 5. “이기권 “청년에게 물고기 잡아줄게 아니라 잡는 법 알려줘야(종합)”

73) 《서울신문》. 2016. 8. 9. 박용호. “우리 모두의 미래, 청년이 답이다”.

74) 《동아일보》. 2016. 7. 29. “[함께 읽는 동아일보]달콤한 청년수당보다 강인한 정신과 성공경험을 외”

“물고기”라는 은유가 청년수당을 반대하는 논의에서 주로 등장했던 이전의 국면과 달리, 청년수당에 찬성하는 측에서도 “물고기”로 은유된 현금 지급에 대한 논의들이 등장하였다. 서울시 내부에서는 청년이 노동할 의지와 능력을 갖추었다 하더라도 고용될 수 없는 구조적인 요건이 엄존하고 있기 때문에 구직자 개인의 고용가능성을 향상시키는 것만으로 이들의 고용을 담보할 수 없다는 주장이 제기되었다. 7월 27일 열린 서울시 청년정책 간담회에서 서울시의 전효관 혁신기획관은 “단군 이래 최대 스펙”을 갖춘 청년들이 처한 현실을 “고기 잡는 법들을 스스로 많이 가지고 있는데 고기를 잡으려 갈 데가 없는” 상황이라고 표현하였다. 서울시 외부에서도 노동가능인구인 청년에게 현금 지급을 찬성하는 논의들이 제출되었다. 그 중에는 청년에게 구직활동이나 문화 생활을 지원하는 서구 국가들의 정책을 사례로 들며 청년수당을 “미래 세대에 대한 작은 저축”으로 정당화하는 경우도 있었지만⁷⁶⁾, 청년이라는 특정 세대에 국한되지 않고 노동가능인구 모두에게 현금을 지급하는 발상에 대한 논의들도 제출되었다. 이 담론들은 청년수당을 계기로 청년을 “노동시장의 거래 대상인 상품 또는 인적 자원으로 파악”하는 시각을 비판하거나⁷⁷⁾, 개개인이 자율적으로 “취업’을 목적으로 하지 않는 성장”을 성취할 수 있는 조건⁷⁸⁾이 제도적으로 보장되어야 한다고 주장하였다. 청년수당은 몇 가지 단서와 함께 맹아적인 기본소득으로 간주되기도 했다. 비록 예산의 제약 때문에 선별적으로 지급되고⁷⁹⁾, 니트(NEET)라는 특정 집단을 대상으로 진행되고 있지만⁸⁰⁾ “최소한의 생활비”를 보장해준다는 의미에서 “기본소득”으로 볼 수 있다는 견해이다⁸¹⁾. 이 담론들은 (구직) 활동과 무관하게, 일정액의 현금을 직접 지급받을 권리를 지지하였다. 결과적으로 서울시 청년수당은 공론장에서 청년이라는 노동가능인구에게 현금을 직접 지급하는 발상에 대한 논의를 촉발하였다.

2) 피투자자로서의 청년

‘물고기를 잡으며’ 생산에 기여해야 하는 존재로만 여겨졌던 ‘청년에게 물고기

75) 《문화일보》. 2016. 8. 19. 김영봉. “청년에 필요한 건 ‘공돈’ 아닌 일자리”

76) 《중앙일보》. 2016. 8. 8. 송호근. “한국 청년 잔혹사”

77) 《한국일보》. 2016. 8. 21. 도재형. “왜 이 나라의 냉정은 청년만 겨누는가”

78) 《한국일보》. 2016. 8. 24. 조소담. “청년수당 논쟁: 한 치 앞만 보는 사회”

79) 《경향신문》. 2016. 8. 4. 이정우. “청년수당은 포퓰리즘인가?”

80) 《경향신문》. 2016. 8. 12. 우석훈. “‘복지’ 저버린 복지부 장관의 직권취소“

81) 《한겨레》. 2016. 7. 25. 박영민. “[왜냐면] 당신의 포퓰리즘, 나의 생존수당”

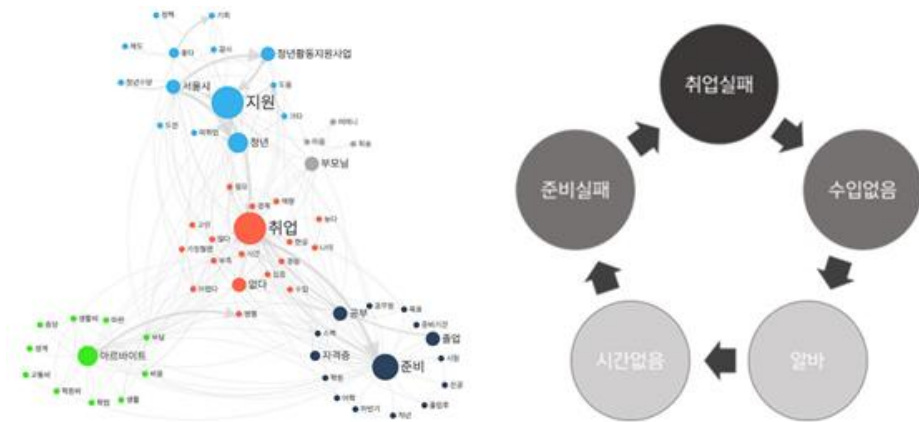
를’ 지급할 수 있다는 발상은 기존에 금기시되었던 노동가능인구에 대한 현금 지급이 논의될 수 있는 논의의 장을 개방하였다. 그러나 이 논의에서 청년“수당”이라는 명목으로 지급되는 ‘물고기’의 의미가, 생산과 분배의 대립에서 평가절하되었던 ‘분배’와 곧바로 등치된 것은 아니었다. 이 ‘물고기’가 정당화되었던 논리는 기존의 규범을 전면적으로 전도시키기보다는 일정하게 반영하며 재구성하였다.

개인에게 직접 “물고기를 줘라(Give a man a fish)”는 슬로건으로 기본소득을 제안하는 퍼거슨(2017)의 논의에서처럼, ‘물고기’에 대한 요구는 구조적인 실업으로 인해 모두가 노동할 수 있는 기회가 제약된다는 현실 인식에 기반하여, 노동을 통한 생산에 대한 기여와 무관하게 분배받을 권리를 함축하고 있다. 그러나 노동가능인구 중에서도 청년을 대상으로 지급되는 ‘물고기’인 청년수당의 의미는 이 슬로건이 상정하고 있는 생산과 분배의 명정한 이분법에 들어맞지 않는 방식으로 구성되었다. 추상적인 인간 일반이 아니라 ‘청년’이라는 특정한 수증자에게 증여되는 이 물고기의 의미를 구성한 것은 청년수당이라는 정책의 ‘당사자’인 청년의 얼굴이었다. 서울시는 청년성의 정치학에서 통용되었던 규칙에 의거하여 ‘청년 당사자’를 직접 대표하고 있다고 주장함으로써 중앙정부와의 논쟁에서 우위를 점하려 했다⁸²⁾. 그 과정에서 서울시가 정치적 우군(友軍)으로 동원한 ‘청년 당사자’의 목소리는 사업이 정당화되는 논리를 결정하게 되었다.

이 ‘목소리’의 출처는 청년활동지원사업에 지원하여, 정책의 대상으로 등록되었던 청년들이었다. 서울시는 2016년 7월 4일부터 18일까지 청년활동지원사업에 참가하겠다고 신청한 6,309명의 청년들이 제출한 활동계획서를 통해 그 목소리를 청취하고자 했다. 서울시가 빅데이터 기반 컨설팅 업체에 의뢰한 활동계획서에 대한 분석은 정책 구상에 참여한 행위자들 사이에서도 이견이 있을 정도로 확실히 고정되지 않았던 “활동”이라는 범주의 모호성이 해소되는 계기가 되었다. 분석 방법론이었던 의미망 분석(Semantic Network Analysis)은 주어진 텍스트 데이터에서 함께 출현하는 빈도가 높은 키워드들 간의 관계를 다루기 때문에 특이한 소수의 사례를 질적으로 풍부하게 포착하기보다는 양적으로 출현 빈도가 높은 지배적인 경향성을 드러내기에 적합하다. 활동계획서 심사에 참여했던 심사위원들에 따르면, 분석에서 가장 빈번하게 출현한 키워드는 “토익”, “학원”, “자격증”, “스터디” 등이었으며, 사업 신청자들이 지망했던 진로 역시 교사, 경찰, 공무원 등 특정

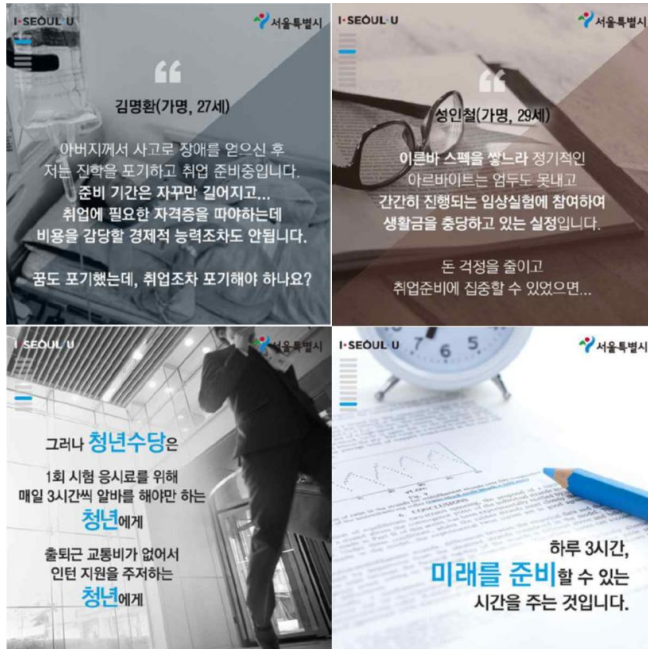
82) 이는 청년수당이 갈등을 거쳐 시행되고 난 이후에도 서울시 청년정책 장에서 유통되는 서사이다. 2019년 기존의 청년정책거버넌스를 제도적으로 확장한 “서울 청년자치정부” 출범식에서 박원순 서울시장은 청년수당을 둘러싼 당시의 갈등을 다음과 같이 회고한다. “서울시는 청년을 신뢰했고, 정부는 불신했습니다. 서울시와 제가 이긴 게 아니라 청년 여러분이 이긴 것입니다.” (2019년 3월 31일, 서울시 청년자치정부 출범식 현장에서 기록)

한 직종에 집중되었다⁸³⁾. 결국 ‘청년당사자’의 수요를 담고 있는 활동계획서들에 대한 분석 결과 “활동”의 의미는 기존에 존재하던 정책 범주였던 “구직활동”으로 고정되었다. 7월 29일, 서울시는 분석 결과 대부분의 신청자가 “단순 개인활동”이 아니라 “취업성공패키지에서 지원하지 않는 어학원 및 자격증 시험 그리고 취업 관련 시험공부 등 역량강화 활동을 목표”로 하고 있었다는 사실이 확인되었다며 사업의 대상인 청년을 최선을 다하지만 실패를 거듭하는 구직자로 묘사하였다. 보고서는 지원동기(취업, 준비, 아르바이트), 활동목표(자격증, 취득, 준비, 합격, 공부), 활동계획(공부, 준비, 학원, 자격증, 취업, 스터디, 토익) 모두에서 구직 준비 관련 키워드들이 높은 빈도로 출현하는 것을 확인하고 키워드들 간의 관계를 <그림 7>과 같이 형상화하였다(서울시, 2016b). 국제개발에서 자본 축적에 실패함으로써 빈곤에서 탈피하지 못하는 구조적 장애를 일컫는 빈곤 함정(poverty trap)이라는 단어를 빌리자면, 물질적 자원과 시간이 부족하여 구직에 실패하는 악순환이 반복되는 청년의 삶은 ‘시간-빈곤 함정(time-poverty trap)’이라고도 부를 수 있을 것이다. 이 보고서가 그려낸 청년의 삶은 며칠 후 서울시가 제작한 카드뉴스(<그림 8>)를 통해 간명하게 가공되어 구체적인 개별 사연들과 함께 재현되었다.



<그림 7> 청년활동지원사업 지원서 분석 결과 (서울시 홍보자료, 2016b)

83) 《한겨레》. 2016. 8. 2. “청년들 생계 절박…취업훈련비·당장 생활비 급급”.



<그림 8> 서울시가 소개한 청년들의 사연
(서울시, 2016c에서 발췌)

서울시가 청년수당을 신청한 개인들의 목소리를 종합하여 구축해낸 이 청년의 이미지는 서울시 외부에서도 사업을 정당화하는 근거로 통용되었다. 사업에 찬성하는 언론사의 사설·칼럼들은 청년 당사자의 목소리를 직접 인용함으로써 서울시와 유사한 방식으로 청년을 재현했다. 이 재현의 내용에는 “아르바이트를 탈출해 (일)자리를 잡는 것이 탈북을 하는 것보다 더 어려운 게 현실”이라며 청년수당 사업을 신청한 “20대 후반 탈북자 A씨”⁸⁴⁾, “56군데 이력서”를 냈지만 실패한 “취업 폐인”이 되어 “집에서 숨 쉬는 게 눈치” 보인다는 청년⁸⁵⁾ 등의 사연이 해당한다. 여기서 서울시의 청년수당은 시험 준비 비용을 마련하기 위해 시작한 “알바를 쉬고 시험준비에 매진하고 싶다”며, 구직에 매진할 의지로 충만한 채로 청년수당이라는 사업의 문을 두드리는 “도덕적인” 청년⁸⁶⁾을 지원하는 정책으로 정당화된다. 심지어 한 칼럼은 “수당을 받는 청년들은 인생에 목표도 없는 방구석 쓰레기로 보는 편견이 가장 가슴 아팠습니다. 청년수당에 반대하시는 분들의 의문을 조금

84) 《국민일보》. 2016. 7. 21. 김재중 “[세상만사] 탈북보다 어려운 청년 취업”

85) 《서울신문》. 2016. 8. 4. 한준규. “[데스크 시각] 청년수당, 속 보이는 대선행보라도 좋다”

86) 《한국일보》. 2016. 8. 12. 사설. “포퓰리즘 비판하더니 서울시 청년수당 따라 하는 정부”

이라도 줄일 수만 있다면 선정자를 공개하는 것에도 동의”⁸⁷⁾한다는 내용으로 서울시의 시민제안 창구에 올라온 게시글을 인용하기도 했다.

청년당사자운동단체 역시 위의 담론들과 유사하게, 당사자성에 입각하여 ‘당사자 말하기’의 청자들이 요구하는 과업 달성에 매진할 태도를 갖춘 청년의 얼굴을 생산해냈다. 아래는 8월 3일, 사업 참여자들에게 수당을 입금한 서울시의 결정에 대해 시정명령을 내린 보건복지부를 비판하는 기자회견 현장에서 나온 사업 참여자의 발언이다.

제 친구들은 이거 받은 걸로 뭐 할 거냐고 물어봤더니 전부다 월세를 낼 거라고, 공과금을 지급할 거라고 얘기를 하더라고요. 한 친구는 빅이슈라는 노숙인을 지원하는 잡지를 이제 죄의식 없이 살 수 있게 되었다고 얘기를 했습니다. 어떤 분들은 청년들에게 여유가 많다, 너희에게는 이제 예전만큼의 고생을 하려는 의지가 없다고 얘기를 하시기도 하시는데, 그만큼 청년들에게는 큰 죄의식이 남아 있다고 생각합니다. 어떤 의원님께서서는 아편을 주는 거라고 하시는데 저희는 아편에 취해 있을 시간조차도 허락되지가 않습니다. (...) 6개월 동안 홍청망청 돈을 쓰거나 도덕적 해이를 일으키는 행위를 한다는 것은 저희를 불신하는 것이라고 생각합니다. 저희를 조금만 더 믿어주시고, 저희에 대한 지원이 아깝다고 생각하지 말아주셨으면 합니다.

-<보건복지부의 청년활동지원사업 시정명령 규탄 청년단체 긴급 기자회견>⁸⁸⁾ 중

이 발언에서 먼저 특기되어야 할 것은, 청년수당의 용처가 “월세”, “공과금”, 심지어는 노숙인 자활을 추구하는 사회적 기업의 잡지 구매까지 폭넓게 이해되며 정부와 서울시가 협의해왔던 (구직)활동지원금의 지출 범위를 넘어선다는 점이다. 저 기자회견은 청년활동지원사업을 통해 지급되었던 ‘돈’이 “활동”이라는 특정한 목적에 대한 “지원금”이 아니라 용처의 자율성을 내포하는 “수당”으로 불리게 되면서 발생한 효과가 드러나는 장면이다. 흥미로운 것은 “수당”의 용처가 (구직)활동지원금을 넘어서는 방식으로 정의됨에도 불구하고, 저 ‘돈’을 요구하는 청년은 저 돈을 ‘권리’로서 주장하기보다는 “지원”의 일환으로 ‘호소’하고 있다는 것이다. 그 과정에서 청년들은 스스로 “아편”이 상징하는 “도덕적 해이”에서 자유로움을 증명할 것을 요구받는다. 이러한 논리에서 청년수당은 청년이 자유롭게 사용할 수 있는 시민적 권리의 일환이지만, 그 권리는 청년이라는 수증자에 대한 가치

87) 《경향신문》. 2016. 8. 14. 이상호. “[아침을 열며]엄치없는 어른들”

88) 《경향신문》. 2016. 8. 3. “[동영상 뉴스]“청년의 미래는 ‘시정명령’ 할 수 없습니다”

평가를 통해서만 보장된다. 권리를 담지한 청년이라는 시민은 미래를 꿈꿀 수 있는 능력과 그 미래를 현실화하기 위해 노력할 것이라는 의지를 호소함으로써 ‘실패’를 획득한 뒤에야 비로소 정당한 수증자로 자리매김되었던 것이다.

“**당장** 굶어죽어가는 사람에게서는 고기를 잡는 법을 알려주기보다는 고기를 **일단** 쥐야 한다⁸⁹⁾”는 박원순 서울시장의 발언은 청년을 대상으로 한 증여가 정당화되는 논리를 함축하고 있다. 유사한 입장에서 청년수당을 지지한 언론 상의 표현을 빌리자면, 청년수당은 “아사 직전의 젊은이”에게 “밥부터 먹이는” 구호자금으로,⁹⁰⁾ 그들이 물고기를 잡을 수 있게 되기 전까지 “물고기 잡는 법을 고민할 시간적 여유”를 선사하는 ‘물고기’로 간주되었다.⁹¹⁾ 청년수당을 지지하는 이 담론들은, 청년이 생산에 기여하는 노동력으로 자립할 수 있는 미래에 대한 기대가 어려워진 현실에 대한 인식에 기반하여, ‘물고기’의 지급을 금지해왔던 기존 정책의 시간성을 일정하게 비판하고 있다.

“당장”과 “일단”이라는 표현은 청년수당이라는 ‘물고기’가 지급될 수 있는 근거를 마련해주지만, 동시에 이 증여가 정당화될 수 있는 조건을 한계짓는다. 이 시간 부사들은 분배에 대한 권리를 주장할 수 있는 일시적 현재와, 그 권리 주장이 불필요하고 불가능한 미래를 시간적으로 분할하며, 그 전자에서 후자로의 이행이 현실화될 수 있다는 가능성을 전제한다. 이 전제는 청년이 미래에 물고기를 잡아야 하며, 잡을 수 있다는 규범 자체를 기각하지 않는다. 다만 그 규범이 현실화되는 시기를 미래로 유예할 뿐이다. 이 논리는 기존의 사회정책에 내포되어있었던 증여의 시간성을 부분적으로 재구성하였지만 기각하지는 않았다.

3) 투자받을 권리

청년수당은 이러한 정당화의 논리를 바탕으로, 미래를 위해 노력하는 청년에 대한 ‘투자’로 규정되었다. ‘투자’라는 논리는 정부와의 갈등이 최고조에 달한 시점에서 서울시가 여론에 호소하기 위해 채택한 수사학으로, 청년수당이 대중적으로 정당화될 수 있는 규범에 부합하였다. 첫 달치 청년수당을 지급한 2016년 8월 3일, 서울시는 홍보자료를 통해 사업의 취지를 다음과 같이 알리고, 동일한 내용을 서울시청 외벽에 현수막으로 게시하였다(<그림 9>).

89) 《경향신문》. 2016. 8. 19. “박원순 “굶어 죽어가는 사람에 고기 쥐여지, 고기 잡는 법 들려주나””. 강조는 필자.

90) 《경향신문》. 2016. 8. 7. “정부는 청년수당 만지 걸 시간에 청년고용 고민해야”

91) 《중앙일보》. 2016. 8. 9. 양선희. “[양선희의 시사각각] 청년과 청년수당은 죄가 없다”

청년에게 푸른색을 찾아주고 싶습니다. 버거운 현실 속에 서도 푸른 바다를 꿈꿀 수 있도록 꿈과 희망을 주고 싶습니다. 청년의 삶까지 직권취소할 수는 없습니다. 청년이 우리의 미래이기 때문입니다. 서울시 청년수당! 미래를 위한 투자입니다(서울시 홍보자료, 2016d).



<그림 9> 서울시와 보건복지부가 내건 현수막

(출처: 《연합뉴스》. 2016. 8. 14. “정부-서울시, 이번엔 청년수당 대형 '현수막' 여론전”)

보건복지부 역시 저 규범을 담은 서울시의 입장을 반박하는 현수막을 정부청사 외벽에 게시하며, 여론전을 이어갔다(<그림 9>). 신입사원의 복장을 하고 여유로운 미소를 띤 채로 정부의 구직지원 정책 기조를 대변하는 오른쪽 청년과 결연한 표정으로 정부를 비판하는 왼쪽 청년의 얼굴은 언뜻 상반되는 것으로 보인다. 그러나 가시적으로는 대립하였던 이 얼굴들이 각각 대표하는 제도들은 공통적으로 청년의 “내일”과 “미래”의 실현가능성을 강조하며 구직활동을 지원하는 제도로 이해되었다. 이 규범은 이후 서울시에서 청년수당이 시행되기까지의 제도 설계 과정에 반영되었다. 이 ‘해프닝’이 있었던 2016년 8월 이후, 서울시는 정부와 다시 협의를 시작하여 2017년 5월 다음과 같은 내용으로 합의에 도달함으로써 사업을 시행할 수 있게 되었다.

	2016년도 수정안 (서울시가 6월 10일 제출하여 보건복지부와 협의)	2017년도 수정안 (서울시가 보건복지부에 1월 5일 제출, 이에 바탕으로 사업을 시행)
대상자 선정기준	가구소득수준(건보료 기준), 미취업기간을 각각 50% 반영	건강보험료 부과액 기준 중위 기준소득 150%이하 중 미취업기간, 부양자 고려
선발방식	1차 정성평가(0/1) 2차 정량평가(점수화)	1차 정량평가로 인원의 110% 선발 2차 정성평가로는 활동계획이 사업취지에 적합한지의 여부를 심사
구직활동 연계여부	구직활동과 미연계	구직활동 참여 연계 (진로탐색 프로그램 참여 의무화)
급여항목	자기소개서에 포함될 수 있는 항목은 취·창업 관련 활동 영역으로 인정 (사실상 광범위)	구직활동 직접비 (응시료, 학원수강비) 간접비(식비, 교통비 등)
성과지표	청년활력지수	경제활동참가율 취업률 시험(면접)응시횟수

<표 10> 청년활동지원사업 수정안의 비교 (출처: 보건복지부, 2017; 서울시, 2017)

협의 결과 청년수당은 이전에 비해 구직지원사업의 성격이 강화되었다. 첫째, 포괄적이고 자율적인 사용을 허용했던 원안과 달리 급여항목이 사업의 목적에 명백히 부합하는 “직접비”와 “간접비”로 나뉘지게 되었다. 직접비와 간접비의 구분은 이렇게 변화한 청년수당이 “활동”을 정의함에 있어 당사자의 온전한 자율성을 보장했던 원안에 비해 구직활동을 명시적인 사업의 목표로 설정하고 있음을 드러낸다. 둘째, 이 사업의 성과로 측정되는 내역은 참여자들의 주관적인 심리의 변화에서, 객관적인 구직 노력과 성과로 변화하였다. 이 사업은 통계를 비롯한 각종 지표를 통해 ‘성과’를 실증적으로 증명할 것을 요구받게 된 것이다. 이로써 청년수당의 취지에서 명시적인 목표 달성 여하에 따라 성과를 평가받는 ‘투자’의 성격이 강화되었다. 2017년 7월 3일, 다시 재개된 청년활동지원사업에 참여하는 청년들을 대상으로 진행된 오리엔테이션에 등장한 박원순 시장 역시 이 돈의 의미를 다음과 같이 소개하였다.

내가 등록금만 안 벌어도 된다면 친구들이랑 좀 더 잘 지낼 수 있을텐데 만약 자취방 월세만 안 내도 다른 친구들처럼 취업 준비에 올인할 수 있었을 텐데 그런 생각해보신 분들 많이 계실 겁니다. 그동안 참 고생 많으셨어요. 여러분의 고생을 조금이나마 덜어드릴 청년수당은요. **선물이 아니고, 투자입니다.** 여러분이 더 나은 여건 속에서 정말 하고 싶은 일을 찾고 잘 할 수 있는 일을 구하면 여러분들뿐만 아니라 서울시도 발전합니다. (...) 청년수당이 여러분의 문제를 모두 해결할 수는 없습니다. 하지만 우리가 함께 이 문제를 해결해 나갈 수 있는 시간을 벌 수는 있습니다(강조는 필자)

위 발언은 청년수당이 ‘선물’이 아님을 강조하기 위해 ‘투자’의 언어에 의지한다. 이 명명 이후에 뒤따라오는 구직의 성공, 그리고 노동을 통한 국가경제에 대한 기여라는 미래의 시나리오는 투자를 통해 기대되는 성과로서, 수당을 받는 청년들이 떳떳해질 수 있는 근거가 된다. 제도 구상과정에서 일방적인 시혜로 전락할 위험을 소멸시키기 위해 전략적으로 도입되었던 투자의 논리는 이제 제도의 전면에서 등장하여 선물의 논리를 압도한다. 여기서 투자는, 투자받을 수 있을 만큼 미래를 전망할 수 있는 연령에서 비롯되는 시간적 조건과 사회가 요구하는 구직활동에 전념함으로써 투자를 받을 만한 도덕성을 갖춘 존재인 청년에게 정당하게 허락될 수 있는 증여이다. 투자의 논리가 내포하는 위험을 제어했던 선물의 언어가 희석됨으로써, 투자와 선물의 길항 위에서 성립했던 ‘권리’의 언어 역시 희박해진다. 물론 이 과정에서 ‘권리’라는 담론이 완전히 기각되었다고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 여기서 권리는, 그 대립항이 없는 투자의 논리에 종속된다. 그 결과 형성되는 권리는 청년으로서 ‘투자받을 권리(right to be invested)’이다. 청년수당이 내포하는 이 권리는 ‘청년’이 구직에 성공하여 더 이상 청년이 아닐 미래에 대한 낙관적 투사에 의해 성립된다. 여기서 청년은 미래를 위한 투자에 대한 자격과 의무를 갖춘 피투자자(investee)로 간주된다.

“투자받을 권리”라는 규범은 이후 청년에게 지급되는 현금을 이해하고 정당화하는 지배적인 논리로 자리잡았다. 이 규범은 서울시 외부에서도 청년의 구직활동을 현금으로 지원하는 다른 정책들을 통해서도 물질화되었다. 사실상 청년에게 현금을 지급하는 모든 제도는 청년의 구직활동을 현금으로 지원하는 제도로 이해된 서울시의 청년수당과 유사하다고 여겨졌다.

이 규범을 확인할 수 있는 사례 중 하나는 청년수당을 둘러싼 서울시와 보건복지부 간 갈등이 최고조에 달했을 당시 전개되었던 또다른 갈등이다. 8월 12일, 고용노동부는 정부가 운영하고 있었던 취업성공패키지 프로그램의 마지막 단계인 취업알선 프로그램에 참여하는 청년들을 대상으로 3개월 동안 20만원씩 총 60만원의 “구직수당”을 지급한다고 발표하였다. 이 구직수당의 용처는 정장 대여료와 증명사진 촬영비, 구직활동을 위한 숙박비와 교통비로 한정되었다. 게다가 이미 취업성공패키지는 프로그램의 1단계(취업상담), 2단계(직업훈련) 참가자들에게 일정액의 수당을 지급하고 있었다. 따라서 정부의 발표는 기존 제도를 보완하겠다는 것에 가까웠고, 신설된 수당의 의미 또한 서울시의 청년수당과 판이하였다. 그러나 서울시의 청년수당과 정책 설계 원리가 다르다는 고용노동부의 해명에도 불구하고, 공론장에서 이 제도는 유사한 제도로 인식되었다.⁹²⁾

이같은 방식으로 이해된 청년 구직자를 대상으로 한 현금지급은 서울시를 넘어 다른 지방자치단체들과 중앙정부 차원의 정책으로 확산되었다. 2017년 이후 서울시 뿐만 아니라 다른 광역지방자치단체들에서도 “청년구직지원금(경기도)”, “구직촉진수당(인천광역시)”, “구직활동수당(강원도)”, “청년취업희망카드(대전시)”와 같은 이름으로 구직활동을 진행하는 청년을 대상으로 현금을 지급하기 시작했다. 사업 대상 인원, 연령, 지급 액수와 기간은 지역마다 차이가 있지만 이 제도들은 청년정책과 관련된 논의에서 “청년수당”이라는 이름으로 불린다. 서울시 청년수당에 대한 갈등이 잠정적으로 봉합되고 난 뒤 시작된 이 제도들은 그 명칭에서 드러나듯이 구직활동을 지원 조건으로 명시하고 있다. 동일한 맥락에서 2018년 고용노동부는 역시 서울시의 청년수당과 동일한 금액을 동일한 기간 동안 “청년구직활동지원금”이라는 이름으로 지급하기 시작했다. 그 의미가 모호했던 “활동”을 지원하는 것을 목표로 했던 서울시 청년수당의 구상과정과 달리, 청년에게 지급되는 “수당”이라는 돈은 그 의미가 구직활동지원금으로 고정되면서 제도화되었다.

92) 분석 대상이었던 거의 모든 일간지가 이 제도에 대한 찬반과 무관하게 두 제도의 유사성을 지적하였다. 대표적으로는 다음과 같다.

《동아일보》. 2016. 8. 13. 사설. “서울시 청년수당 막은 정부가 ‘짜퉁 수당’ 뿌린다는 건가”

《경향신문》. 2016. 8. 14. 사설. “정책 표절’ 정부의 청년수당, 안전망 차원에서 환영한다”

《조선일보》. 2016. 8. 15. 사설. “중앙정부·지자체, 일자리는 못 만들고 ‘현금 살포’ 경쟁하나”

V. 결론: 청년의 시간

본 연구는 서울시 청년수당이라는 제도의 변화과정을 추적함으로써, 청년/실업이라는 사회문제에 대한 대응으로서 전개된 사회정치를 분석하고자 했다. 청년수당을 둘러싼 정치적 갈등은 청년이 환유하는 노동이 불가능한 노동가능인구에게 할당될 수 있는 증여의 내용이 무엇인지를 규정하는 경합의 과정이었다. 그 경합의 배경과 전개를 분석한 연구 결과를 요약하자면 다음과 같다.

노동가능인구 중에서도 ‘청년’이라는 특정한 세대집단이 현금을 지급받는 대상으로 채택된 배경에는 1997년 금융위기 이후 사회문제로 부상한 청년실업의 사회정치가 존재한다. 처음에는 개인의 도덕적 책임으로 전가되었던 실업은 청년세대를 통해 집합적으로 대처해야 할 사회문제로 구성되었다. 청년성의 위기에 대한 문제의식이 전사회적으로 합의된 상황에서, 청년에게 부여되었던 규범인 청년성을 복원하려는 시도와 재구성하려는 시도가 각축하였다. 정부의 고용 정책에 반영되었던 전자의 흐름은 청년에게 희망과 에너지를 투사하면서 청년실업이라는 위기를 일시적인 문제로 다루었다. 반면 후자의 청년당사자운동은 청년에게 부여되었던 규범을 재구성하여 청년을 노동, 주거, 부채 등을 망라하는 사회권의 주체로 청년을 정립하려 하였다. 청년의 시간성과 규범을 두고 경합하던 정책과 운동은 서울시의 청년정책거버넌스를 통해 교차하게 되었다.

이 거버넌스 과정에서 청년활동지원사업이 구상되었다. 정책 구상 과정에서 ‘청년’은 고용과 구직 정책으로 단기간에 해결될 수 없는 ‘잉여’ 인구로 표상되었다. 청년의 시간성은 미래로의 이행을 예비하는 과도기에서 반영구적인 현재로 변화하였다. ‘청년’의 시간성이 변화하면서, 청년의 문제에 대한 개입의 목표 역시 이들의 고용가능성을 높이는 ‘인적자본의 축적’이 아니라 자율적인 삶을 영위하기 위해 필요한 ‘인간 역량의 보존’으로 전환되었다. 여기서 청년은 구직·노동이 아닌 “활동”의 주체로 간주된다. 정책 구상 과정에 참여한 관계자들 사이에서 “활동”은 자기주도적 구직, 노동의 재구성, 사회성을 향유하기 위한 사회 참여 등으로 다기하게 정의되었으나, 공통적으로 정부의 고용정책이 지원하던 강제된 구직활동이나 불안정 노동에 반대되는 범주로 성립하였다. 요컨대 “활동”은 뚜렷한 내포를 지니기보다는, 이 사업에 참여하는 개인이 자율적으로 시간을 보낼 수 있는 삶의 양식으로 고안되었다. “청년수당”이라는 명칭으로 알려진 현금 지원은 이 “활동”에 대한 지원금이었다. 이 “활동 지원”이라는 명목으로 증여되는 돈의 의미에는

청년들의 온전한 자율성과 권리에 입각하고 있다는 점에서 시혜적이지 않은 ‘선물’의 논리와, 엄격한 성과를 요구하지 않는 ‘투자’의 논리가 착종되어 있다. 무시간적인 ‘선물’의 논리가 미래의 성과를 상징하는 계약적 교환에 해당하는 ‘투자’의 의미론과 병존함으로써, 선물이 함축하는 시혜의 위험은 투자의 논리로 맺어진 계약을 통해 극복되고, 투자가 상징하는 성과 산출의 압박은 무조건적인 선물의 논리에 의해 소멸된다. 활동지원사업에 참여하는 청년의 ‘권리’는 이 상반된 증여의 논리에 의해 구성된다. 무조건적인 선물과 길항하는 이 ‘투자’의 논리는 노동시장 통합을 지향하는 사회투자의 ‘투자’와 외형상으로는 유사하나, ‘투자’의 기간과 조건의 측면에서 구별된다. 언제까지 지속될지 모르는 ‘청년’의 시간 동안, 자율적으로 기획된 ‘활동’을 조건으로 지원하는 이 투자의 의미론이 이후 어떻게 구체화되느냐에 따라 이 정책의 운명은 달라질 수 있었다.

이렇게 구상된 청년활동지원사업은 서울시 외부에서 발표되자마자 격렬한 정치적 갈등을 겪으면서 변형되었다. 청년수당은 미래를 위한 ‘일자리’ 정책과, 미래를 준비할 수 없는 이들에게 잔여적으로 허락되는 ‘복지’ 정책의 이분법에 입각하여 양자택일을 강요받았다. 서울시는 청년수당이 상징하고 있는 ‘청년’의 문제에 조응하는 정책 범주인 “활동”의 의미를 소통함으로써 이 이분법을 벗어나려고 하였다. 그러나 청년에게 미래지향적인 노동주체의 얼굴이 부과되었던 공론장에서 이 소통은 실패하였고, 결과적으로 청년수당은 청년에 대한 ‘복지’로 이해되어 비난받았다. 이 낙인에서 벗어나 사업이 좌초하는 것을 막기 위해 서울시는 ‘활동’의 의미를 광의의 구직활동으로, 청년을 미래의 인적자원으로, 청년수당을 기존의 청년성을 복원하기 위한 ‘투자’로 의미화하였다. 그에 따라 청년수당의 의미는 구직활동을 폭넓게 지원하는 ‘투자’로 고정될 수도 있었다. 그러나 서울시의 협의 시도에도 불구하고 서울시와 보건복지부 간 “활동”의 의미를 둘러싼 협의가 결렬되면서 청년수당의 제도 변화는 새로운 국면을 맞이하게 되었다. “활동”이라는 증여의 근거가 논의의 대상에서 제외되면서 이 정책은 청년에게 자율적으로 사용할 수 있는 현금이라는 ‘물고기’ 자체를 지급함으로써 그들의 ‘권리’를 보장하는 정책으로 이해되었다. 그러나 이 ‘물고기’의 의미는 이 물고기를 금기시했던 입장이 함축했던 노동윤리를 정면으로 거스르는 무조건적인 분배에 대한 권리가 아니었다. 이 권리를 담지하는 청년은 미래를 스스로 개척할 수 있는 구직의 의지와 전망을 갖춘 피투자자(investee)로 표상되었고 이들에게 증여되는 청년수당이라는 ‘물고기’의 의미는 일시적인 ‘투자’로 구성되었다. 이로써 청년수당은 제도적 차원에서는 구직활동지원금으로, 이 돈이 내포하는 권리의 내용은 미래를 위해 ‘투자받을 권리’로 고정되었다. 이후 청년에게 현금을 지급하는 정책은 이 규범에 의거하여 이해되

고 확산되었다.

결론적으로 청년수당을 둘러싼 갈등은 ‘생산’의 주체로만 여겨졌던 청년에게 이전까지 금기시되었던 현금을 직접 ‘분배’하는 제도를 가능케 하는 특정한 규범을 형성하였다. 청년으로서 ‘투자받을 권리’라는 이 규범은 노동가능인구에게 현금이 지급될 수 있었던 가능 조건을 반영하고 있다.

연구를 끝맺으면서 연구의 관점을 다시 한 번 명확히 정리함으로써 연구에 대해 제기될 수 있는 오해에 대해 선제적으로 해명하고자 한다.

첫째, 이 제도의 변화에 대해 연구가 취하는 입장이다. 본 연구는 이 제도가 구상되는 과정(Ⅲ장)과 이 구상이 변형되는 과정(Ⅳ장)을 나누어 분석을 진행하였다. 이렇게 구성되었기에, 본 연구의 내용이 마치 서울시 내부에서 구상된 청년수당(청년활동지원사업)이라는 정책의 ‘순수한 원형’이 이후 번다한 정치의 과정을 거쳐 ‘변질’되었다는 진술로 받아들여질 수 있다. 실제로 서울시 청년수당의 변화를 묘사하는 순수와 변질의 서사는 정치적으로 상반된 입장들에서 공통적으로 나타나고 있는 한다. 본 연구에서 분석한 국면에서 고조되었던 정치적 갈등이 해소되고 난 이후에도 청년수당이라는 정책을 ‘선심성 포퓰리즘’이라고 비난하는 입장에서 이 제도는 뚜렷한 정책의 목표 없이 서울시장 개인의 이익을 위해 ‘급조된’ 정책으로 여겨진다. 다른 한 편 근래 각종 사회수당성 현금 급여의 확대를 긍정적으로 바라보는 입장에서는 이 정책이 본래 광범위하게 정의된 “활동”을 지원한다는 점에서 기존의 제도보다 한층 더 ‘진보적인’ 제도⁹³⁾였으나, 결과적으로 구직을 지원하는 기존의 제도들과 같은 수준으로 ‘퇴보’했다고 평가하기도 한다. 이 평가들은 청년수당을 관료와 전문가들을 비롯한 정책 관계자들에 의해 합리적으로 설계되어 시행되는, 하나의 정합적인 정책으로 상정하고 있다.

그러나 본 연구는 청년수당이라는 이름으로 주어진 정책의 질을 규범적으로 평가하기보다, 정책의 관점에서는 ‘혼란’으로 나타나는 이 일련의 과정이 산출한 정치적 규범 자체를 관찰하고자 했다. 이 관찰을 통해 드러난 바, 본 연구가 청년이라는 노동가능인구에게 주어질 수 있었던 ‘돈’이라는 관점에서 분석하였던 청년수당의 궤적은 위와 같은 서사에 부합하지 않는다. 이 돈이 최초로 아이디어로 구상되고, 실제 현실에서 물질화되기까지의 과정은 그 누구도 예상치 못했던 변곡점들로 점철되어 있었다. 『88만원 세대』의 저자들이 자신들의 문제의식을 세대론으로 형상화하지 않았더라면 실업에 대한 문제제기는 청년과 무관하게 전개되

93) 선행연구에서 살펴보았듯 기본소득의 확대를 주장하는 일련의 연구에서, 청년수당의 원안은 ‘노동’이 아닌 “사회적으로 유의미한 활동”을 조건으로 현금을 지급한다는 점에서 기본소득과 같은 새로운 분배체제로 이행(파레이스·판테르보르트, 2016; Standing, 2008)하는 정치의 전략적 거점의 하나인 참여소득(participation income)의 일종(엡킨슨, 2015)으로 여겨지기도 한다.

있을지도 모른다. 시민운동가 출신의 서울시장이 없었더라면 청년당사자운동의 요구가 ‘운동’의 차원에서 ‘정책’으로 전환되기까지 어떠한 변수가 작용했을지 모른다. 이들이 대변하고자 했던 또다른 ‘당사자’인 사업참여자들의 목소리가 의미망 분석 기법이 아니라 다른 방식으로 해석되었다면, 어쩌면 이 돈의 의미는 다르게 규정되었을지도 모른다.

이 모든 과정은 모종의 새로운 가능성이 실현되고 좌절되는 구도나, 정책의 설계-실행이라는 모형에 입각하여 서술될 수 없다. 연구자가 만났던 그 어떤 연구 참여자도 이 제도가 결과적으로 ‘원안’보다 ‘후퇴’했다고 생각하지 않음을 명확히 밝혔다. 구상단계에서 청년수당을 통해 지원하고자 했던 “활동”의 범위가 변화한 것은 사실이지만, 어디까지나 이는 이 제도를 활용하는 청년 당사자 본인들의 의사가 반영된 결과이기 때문이라는 것이다. 이 의견들은 현실에서 제도가 변화하는 정치적 과정의 일단을 보여준다. 문제를 정의하고 대응하고자 하는 급박한 현장의 필요에서 새롭게 생성된 “활동”과 같은 정책 범주는 사태의 사후적 기술을 목표하는 사회과학의 개념들이나 이미 체계화된 정책의 범주들보다 선행한다. 그렇다면 이 정책의 의미를 기술하기 위해서는 기존에 존재하던 정책의 이념형적인 기준, 나아가 이 기준과 연동되어있는 진보/퇴보라는 규범을 그 자체로 수용하기 보다는 관찰의 대상으로 삼아야 하지 않을까?

다음으로 이와 관련하여, 본 연구가 설정한 분석의 대상이 청년수당이라는 특정한 제도 그 자체라기보다는 이 제도를 통해 지급되는 돈의 의미였음을 다시 한번 강조하고자 한다. 본 연구가 ‘투자받을 권리’라는 개념으로 포착한 이 돈의 의미는 청년수당이라는 제도와 연관된 사건들의 연쇄로 형성되었으나, 이 제도 자체와는 별개의 층위에서 존속한다. 비록 이 제도가 그 자체로는 사라지더라도, 이 제도를 둘러싸고 형성되었던 담론 간의 경합과 그 결과 잠정적으로 합의된 규범이 함께 소멸하는 것은 아니기 때문이다. 이 규범을 반영하여 제도화된 청년수당이라는 ‘돈’은 사업 대상자들에게 지급되면서 그 규범을 재생산하고 있다⁹⁴⁾. 이

94) 물론 이 ‘돈’이 실제로 순환하는 과정에서 부여받고 있는 의미에 대해서는 별도의 연구가 필요할 것이다. 본 연구에서 포착한, 공식적인 층위에서 존재하는 이 돈에 새겨진 규범과 별도로 서울시 청년수당이라는 제도의 내부에서는 이 돈을 바라보는 다양한 시각들이 존재한다. 2018년 6월, 본 연구자는 청년활동지원센터 측의 협조로 사업에 참가하는 청년들을 대상으로 한 오리엔테이션에 참석할 수 있었다. 이 자리에서 서울시의 공무원은 “기본 목적이 청년의 구직활동”을 지원한다는 공식적인 정책의 목적을 다시 한 번 상기시켰다. 잇따라 단상에 올라온, “6개월 만에 성과를 보여달라”고 요구하지 않는다면 “편하게 보내는 시간이 되기를 진심으로 바란다”는 청년활동지원센터장의 설명은 사뭇 달랐다. 오리엔테이션이 진행되는 동안 “시간을 드립니다”라는 문구가 서로 다른 이들에 의해 간간히 반복되었지만, 그 “시간”의 의미는 누구의 말에 방점을 찍느냐에 따라 다르게 해석될 수 있을 것이다. 빈곤에 대처하기 위해 확장되어가는 제도들

규범은 반드시 청년수당이 아니더라도 다른 제도가 형성되거나 변화하는 조건으로 작용할 가능성이 높다(Steensland, 2011)⁹⁵).

청년수당을 ‘제도’가 아닌 ‘돈’으로 바라보는 관점은 특정한 정책으로 환원되지 않는 정치적 우발성을 고려함으로써 새롭게 부상하고 있는 사회정책들에 대한 기존 논의의 공백에도 기여할 수 있을 것이다. 가령, 사회보장제도를 대안적인 방향으로 재구성하고자 하는 흐름들에서 가장 주목받고 있는 구상 중 하나인 기본소득에 대한 논의를 살펴보자. 물론 여기서 본 연구가 청년수당과 기본소득 간의 거리에 대해 논하고자 하는 것은 아니다. 청년수당 사업을 집행하는 기관에서도 이 정책이 “활동지원사업”의 엄연한 일부를 구성하고 있는 각종 비금전 활동 지원 프로그램이 아니라 청년“수당”이라는 현금 지급 정책으로만 이해되는 것에 대해 문제의식을 가지고 있다(서울시 청년활동지원센터, 2019). 그러나 제도 밖에서 청년수당은 노동가능인구인 청년에게 지급되는 ‘물고기’로 주목받으며, “기본소득”에 대한 논의에 종종 소환되어 왔다. 이 정책을 시행 초기부터 취재해온 한 언론인은 청년수당을 “흙밥”으로 상징되는 청년들의 빈곤을 완화할 수 있는 소득보장 제도로 조명하였다(변진경, 2018). 박원순 서울시장은 청년수당을 생애주기별로 지급되는 ‘한국형 기본소득제’의 일부로 제안하기도 했다⁹⁶). 서울청년의회에서 기조연설자로 나섰던 어느 녹색당원은 2018년 지방선거에서 서울시장 후보로 출마하여 청년수당을 기본소득으로 변형시켜나가겠다고 공약한 바 있다. 같은 해 공중파 방송에서 청년수당은 기본소득의 효과를 보여줄 수 있는 돈으로 소개되었다⁹⁷). 이듬해 벽두에는 “청년수당 2.0”이라는 이름으로 ‘청년기본소득 실험’이 제안되기도 하였다⁹⁸).

에 대한 선행 연구들이 밝혔듯, 제도에 참여하는 당사자들이 이 제도에 부여하는 의미가 이 제도가 공식적인 차원에서 정당화되는 담론과 반드시 일치하지 않는다(백진영, 2014; 로이, 2018: 230). 서울시 청년수당의 경우에도 사업을 운영하는 주체들과 사업에 참여하는 청년들이 이 정책을 어떻게 경험하는지, 이들이 청년수당이라는 ‘돈’에 부여하는 의미는 무엇인지가 추가적으로 탐구될 필요가 있다.

95) Steensland(2011)의 논의는 1960-70년대 미국의 소득보장 정책을 둘러싼 토론이, 비록 그 정책 자체는 입법되지 못하였으나 정책을 논쟁하는 정치적 과정에서 이후 사회보장 체계의 변화에 미친 영향을 보여주었다. 논쟁 과정에서 사회정책의 범주가 재배열되는 과정은 이후, 이 범주를 매개하여 제안되었던 다른 상이한 정책이 논의될 수 있는 정치적·문화적 토대를 마련하였다는 것이다.

96) 《연합뉴스》. 2016. 12. 21. “박원순 “생애주기마다 수당 주는 ‘한국형 기본소득’ 제안”

97) 《KBS》. 2018. 8. 17 방영. <[명견만리] 물고기를 주세요, 기본소득>

98) 국회와 대한상공회의소에서 각각 <대한민국 전환의 전략, 청년수당 2.0과 정책실험>(2019. 1. 23), <2019 청년 컨퍼런스: 청년의 자기주도권과 기본소득>(2019. 2. 15)이라는 이름의 행사에서 제안된 이 실험은 정책연구소 LAB2050과 서울연구원에 의해 기획되었다.

그런 의미에서 제도의 운영자·설계자들의 의도와 무관하게 기본소득과 함께 언급되고 있는 청년수당이라는 돈에 대한 관찰은 기본소득에 대한 논의에 기여할 수 있을 것이다. 현 시점에서 기본소득에 대한 논의 지형은 다음과 같이 구성되어 있는 것으로 보인다. 한 편에는 ‘기본소득 실험’을 제안하는 것을 포함하여 기본소득을 사회정책으로 설계하고, 재정적·정치적 실현가능성을 분석하고, 예상되는 정책의 효과를 분석하는 작업들이 활발히 진행되고 있다. 다른 한 편에서는 기본소득이라는 구상이 ‘분배의 재구성’과 관련하여 제공하는 전망을 타진하거나 정치철학적 함의, 윤리적 정당성을 숙고하는 논의들이 이루어지고 있다. 기본소득의 철학과 정책에 대한 연구들 사이에 빠져있는 것은 이 아이디어가 현실화되기까지 통과해야 하는 정치의 과정에 대한 논의이다. 이 과정이 결코 윤리적 정당성, 경제적 효율성, 제도적 실현가능성을 겸비한 하나의 자명한 아이디어가 선형적으로 실현되어가는 과정이 아니라면, 이 과정에서 돌출하는 의도치 않은 효과와 그 함의는 비판적인 관찰을 요한다. 어떠한 정책이나 아이디어가 그대로 구현되지 않더라도, 그 논의 과정에서 발생하는 정치적 동학은 이 논의가 이루어지는 노동, 빈곤, 복지, 생산과 분배에 대한 기존의 지평을 일정하게 변화시키기 때문이다. 그런 점에서 이 지평의 변화를 초래하는 사회정치적 과정은 지금, 여기에서 ‘사회적인 것’이 재구성되는 과정으로 응시될 필요가 있다.

본 연구는 이 과정이 전개되는 층위로 사회적 범주로서의 청년(기), 곧 ‘청년이라는 시간’에 주목하였다. 유년에서 성년으로 선형적인 이행이 불가능하다는 징후를 체현하는 리미널한 집단으로 포착된 청년이라는 시간은 실업의 사회정치가 전개되는 주요한 장소였다. 실업 상태의 노동가능인구에게 지급되는 청년수당 역시 ‘청년’이라는 수증자의 얼굴을 특정한 방식으로 구성함으로써 제도화될 수 있었다. 그러나 이 ‘돈’을 에워싸고 있는 제도와 맥락을 함께 살필 때, 이 ‘돈’의 궤적을 단순히 실업자들의 사회권이 확장되는 과정으로만 기술할 수는 없다. 개인화된 구직·노동의 ‘의무’만을 강요받다가, 사회재생산에 대한 집합적인 권리의 주체로 인정받을 수 있었던 이들은 실업자들 중 일부일 뿐이다. 사업의 시행 근거를 마련하기 위해 정책 대상의 생물학적인 연령을 명시해야 하는 청년‘정책’의 효과는 그런 의미에서 양가적이다⁹⁹⁾. 청년정책을 통해 본래 기존의 시간질서 상에 배치될

99) 청년수당을 둘러싼 갈등 이후 청년정책/정치의 영역은 더욱 확장되었다. 여전히 청년이 정치적 이윤을 수확하기 위해 호명되는 단어로 활용되고 있는 가운데, ‘청년 당사자’를 자처하는 운동과, ‘청년’의 이름으로 이 요구를 일정하게 수렴하려는 각종 제도 역시 확산되고 있다. 서울시 외에도 각 지방자치단체에서도 청년에 대한 조례를 제정하고 ‘청년정책’이라는 이름으로 각종 제도들이 신설되었다(허필윤, 2018). 청년을 구직과 노동의 주체로만 환원하지 않고 종합적인 사회정책의 대상으로 접근하는 기초를 제도화하기 위해 ‘청년기본법’을 제정하자는 논의도 진행되었다. 서울시에서는 2019년을 기해 청년

수 없었던 청년기라는 시간은 비로소 사회적으로 보장되어야 하는 시간으로 가시화되었다. 그러나 동시에 이 시간은 기존의 시간질서에 결부되어있었던 규범들을 교란할 수 있었던 잠재력을 상실하고, 정책에 의해 일정하게 관리되는 시간으로 포섭되기도 했다.

그런 의미에서, 청년의 시간 동안 ‘투자받을 권리’에 대해서도 성찰이 필요하다. 이 ‘권리’의 담지자로 인정되었던 청년은 미-성년으로서의 얼굴로 투자를 ‘호소하는 시민’이었다. 이렇게 성취된 투자받을 권리의 이면에는 투자자가 요구하는 바를 충실히 이행할 의무가 존재한다. 투자라는 증여를 받고자 하는 수증자는 투자자가 기대하는 ‘청년’이어야 한다. 2017년 서울시가 청년수당 사업을 본격적으로 시행하면서 내걸었던 문구는 “시간을 드립니다”라는 문구를 차용하여 말해보자면, 이 시간을 받을 수 있는 청년이라는 존재, 혹은 청색으로 채색될 수 있는 시간이 언제까지인지는 시간을 증여하는 주체에 의해 결정된다. 청년의 이름을 부여받지 못한 이들, 청년으로 인정된 시간이 경과하고 난 이후에도 투자의 성과를 보이지 못한 이들의 존재는 이 결정이 어떠한 방식으로 내려지느냐에 따라 비가시화될 수도 있다.

한편, 일견 권리를 제약하는 것처럼 보이는 ‘투자’라는 증여의 규범은 ‘권리’가 확장될 수 있는 기반으로 작용할 수도 있다. 2003년 정부가 “최근 장기화되는 경기침체” 때문이라고 지목한 청년실업이 십수년째 “장기화”되고 있는 한국에서 청년의 시간은 점차적으로 길어지고 있다. 투자가 필요한 수증자, 곧 실업 상태에 놓인 노동가능인구의 수는 늘어나고, 투자가 회수되기까지의 기간은 연장되고 있다. 그렇다면 청년에 대한 투자는 갈수록 길어지는 청년의 시간을 살아가는 존재들에게 회수되지 않는 증여로써, 기존에 미약했던 ‘권리’의 언어를 감각해가는 과정에서 출현한 규범은 아닐까? “청년” 역시 갈수록 높은 연령대로 정의되는 ‘세대’에 국한되지 않고, 청년을 통해 가장 가시적인 징후로 포착된 신자유주의적 불안정성과 사회재생산의 위기를 경험하는 이들의 환유로 확장될 수 있지 않을까?

동시대적인 대상을 관찰했던 본 연구가 그 구체적인 전망을 예측할 수는 없을 것이다. 이 전망의 내용을 사회권의 ‘확장’이나 ‘제약’으로 일면적으로 예단하기에 앞서 선행되어야 할 작업은, 청년수당이라는 제도를 통해 형성된 청년에 대한 투자라는 증여의 규범과 그 정치적 효과를 응시하는 것이다. 어쩌면 정책의 형태로 존재하는 서울시 청년수당이라는 제도가, 주어진 ‘문제’를 해결하기 위한 효과적인

정책을 전담하는 ‘청년청’이 서울시장 직속 기구로 신설되어, 청년정책네트워크와 함께 “청년자치정부”라는 새로운 조직을 구성하였다. 이 장 안에서 제안된 청년정책이 사회정책으로서 갖는 함의와, 이 정책을 통해 생산되거나 변형되는 청년의 주체성에 대한 연구는 ‘청년의 시간’을 두고 전개되는 사회정치를 규명하는 데 기여할 수 있을 것이다.

해결책이 아닌 것으로 드러날지도 모른다. 이 정책이 변형되거나, 다른 정책에 자리를 넘기고 사라질 수도 있다. 다만 청년수당이라는 돈이 금융위기 이후 한국에서 새롭게 제기된 노동가능인구의 실업이라는 사회적 질문(social question)을 효과적으로 제기한 것만은 분명하다. 본 연구는 실업을 표징하는 ‘청년’이 ‘수당’이라는 급부와 조우했던 하나의 사례에 주목함으로써, 앞으로도 주시되어야 하는 이 질문의 전환을 드러내고자 했던 시도였다.

참고문헌

1차문헌

1.서울시 자료

1) 서울시 보도·홍보자료

서울시 보도자료. 2016a. “서울시, ‘청년활동지원사업’ 세부 지원계획 확정” (4. 12)

서울시 보도자료. 2016b. “서울시, 서울시, 청년활동지원사업에 대한 입장발표” (6. 20)

서울시 홍보자료. 2015. “[정보소통광장]서울시 청년정책, 어디까지 알고 계신가요?” (12. 10)

서울시 홍보자료. 2016a. “[내손안의 서울]이력서 한 줄 채우기 위한 오늘 청년의 삶” (1. 19)

서울시 홍보자료. 2016b. “[내손안의 서울]청년수당 지원서에서 가장 많이 나온 키워드는” (7. 28)

서울시 홍보자료. 2016c. “[내손안의 서울]청년수당, 그것이 알고 싶다” (8. 2)

서울시 홍보자료. 2016d. “[내손안의 서울]서울시 청년수당 지원 시작!” (8. 3)

서울시 홍보자료. 2017. “[내손안의 서울] 청년의 오랜 기다림, <서울시 청년수당> 본격 시행” (4. 26)

2) 청년정책거버넌스 관련 자료

서울특별시·서울청년정책네트워크·서울시 청년허브. 2015. 『“청년과 사회를 잇는 정책의 재구성” - 2015 서울청년의회 후속 포럼』 자료집 (2015. 8. 20)

서울시. 2015. 『서울시 청년기본조례 이후 1년, 청년정책의 미래를 말하다』 토론회 자료집. (2015. 10. 8)

3) 서울시의회 회의록

- 서울시의회. 2015a. 「제264회 2차 본회의」 (2015. 11. 25)
 서울시의회. 2015b. 「제264회 3차 본회의」 (2015. 11. 26)
 서울시의회. 2015c. 「제264회 제8차 행정자치위원회 회의록」 (2015. 12. 7)
 서울시의회. 2015d. 「제264회 제5차 본회의 회의록」 (2015. 12. 21)

4) 기타

- 서울시. 2015a. “2020 서울형 청년보장(Seoul Youth Guarantee)”. 발표문
 서울시. 2015b. 『2020 서울형 청년보장 추진계획』. 문서번호 청년정책담당관-10395
 서울시. 2016. 『시민과 함께 세계와 함께 - 박원순 서울특별시장 연설문집 2015.07-2016.06』.
 서울시. 2017. “2017년 『서울시 청년수당』 사업 참여자 모집 공고”(공고 제 2017-1101호)
 서울특별시·서울시 청년허브. 2015. 『청년정책의 재구성 기획연구』.
 서울연구원. 2016. 『청년활동지원사업 운영모델 구축방안』.
 서울시 청년활동지원센터. 2019. 『청년수당이란 응원』

2. 정부의 보도·홍보자료

- 보건복지부. 2015. “서울시·성남시 등에 ‘예산안 재의요구’ 지시 계획” (12. 30)
 보건복지부. 2016a. “보건복지부, 서울시의회 대법원 제소 및 집행정지 신청” (1. 14)
 보건복지부. 2016b. “보건복지부, 서울시 ‘청년활동지원사업’ 협의결과 통보” (5. 26)
 보건복지부. 2016c. “보건복지부, 서울시 ‘청년활동지원사업’ 부동의” (6. 30)
 보건복지부. 2017. “복지부, 서울시 ‘청년수당’ 협의 결과 ‘동의’통보 ” (4. 7)

2차 문헌

국내 문헌

- 강예린. 2017. “기초생활보장 복지정책에 관한 언론보도 프레임 연구”. 서울대학교 석사학위논문.
- 권유미. 2018. “청년 호명과 주체의 전유”. 연세대학교 석사학위논문.
- 김교성·백승호·서정희·이승윤. 2018. 『기본소득이 온다』. 사회평론아카데미.
- 김교성·이지은. 2017. “기본소득의 ‘실현가능성’에 대한 탐색”. 『비판사회정책』 (56). 7-57.
- 김남희. 2017. 청년수당의 한국사회에서의 함의. 『월간 복지동향』 221. 52-58.
- 김도균. 2012. “한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구 - 개발 국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로”. 서울대학교 박사학위논문.
- 김사과 외. 2010. “20대 얘기, 들어는 봤어?: 청년세대의 문화와 정치”. 『창작과비평』 38(1). 269-299.
- 김선기. 2016. “‘청년세대’구성의 문화정치학: 2010 년 이후 청년세대담론에 관한 비판적 분석”. 『언론과 사회』 24(1). 5-68.
- 김선기, 옥미애, 임동현. 2018. “사회운동론의 관점에서 정책거버넌스 현상 읽기”. 『한국언론정보학보』 90. 7-43.
- 김성윤. 2017. “‘사회적인 것’의 이데올로기적 지형 : 사회적 경제와 공동체 논리의 역사적 과정과 담론적 질서”. 중앙대학교 사회학과 박사학위논문.
- 김성희. 2016. “청년 수당의 쟁점과 과제”. 『월간 복지동향』 207. 9-14.
- 김영순. 2007. “사회투자국가가 우리의 대안인가?”. 『경제와사회』 74. 84-113.
- 김영순. 2017. “청년 노동조합운동의 복지의제와 복지국가 전망”. 『한국정치학회보』 . 51(1), 233-259.
- 김예슬. 2010. 『김예슬 선언』. 느린걸음.
- 김유하. 2016. 진정성 기획으로서의 인도여행. 『문화와 사회』 22. 99-145.
- 김주환. 2017. 『포획된 저항』. 이매진.
- 김태환. 2016. “지방자치단체의 복지재정 집행에 관한 고찰—서울시 청년수당 갈등을 중심으로”. 『사회법연구』, 30 35-62.
- 김홍중. 2015. “서바이벌, 생존주의, 그리고 청년 세대: 마음의 사회학의 관점에서”. 『한국사회학』 . 49(1). 179-212.
- 김홍중. 2017. “사회적인 것의 다섯 가지 문제들”. 『사회사상과 문화』 . 20(3).

81-131.

- 다나카 타쿠지. 2014. 『빈곤과 공화국』. 박해남 역. 문학동네.
- 동줄로, 자크. 2005. 『사회보장의 발명』. 주형일 옮김. 동문선.
- 들뢰즈, 질·가타리, 펠릭스. 2013. 『천 개의 고원』. 김재인 역. 새물결.
- 로이, 아나나. 2018. 『빈곤자본』. 김병순 역. 여문책.
- 류연미. 2014. “지속가능한 삶으로서의 활동-‘서울시청년일자리허브’와 청년 활동가의 실천 연구”. 서울대학교 사회학과 석사학위논문.
- 마셜, 토마스 험프리. 2013. 『시민권과 복지국가』. 김윤태 역. 이학사.
- 마우리치오 라자라토. 2017. 『정치 실험』. 주형일 역. 갈무리.
- 모스, 마르셀. 『증여론』. 2002. 이상률 역. 한길사.
- 박권일. 2009. “청년빈곤, 세대의 문제나 성장의 단계나”. 『황해문화』. 9. 63-76.
- 박보영. 2012. “김대중 정권의 빈곤정책 형성과정에 관한 연구- 담론제도주의적 접근을 중심으로”. 고려대학교 박사학위논문
- 박순중·신현두. 2019. “정부간 관계론적 관점에서 본 우리나라 중앙과 지방의 관계: 서울시 청년수당과 성남시 청년배당을 사례로”. 『한국행정학보』. 53(2). 61-90.
- 박재홍. 2017. 『세대 차이와 갈등』. 경상대학교출판부
- 박해남. 2018. “서울올림픽과 1980년대 한국의 사회정치”. 서울대학교 박사학위논문.
- 발리바르, 에티엔. 2010. 『우리, 유럽의 시민들?』. 진태원 역. 후마니타스
- 변진경. 2018. 『청년 흡밥 보고서』. 들녘
- 배은경. 2015. “‘청년 세대’담론의 젠더화를 위한 시론: 남성성 개념을 중심으로”. 『젠더와 문화』. 8(1). 7-41.
- 백승호. 2017. “서울시 청년수당, 일상화된 불안정성을 넘어설 수 있을까?”. 『월간 복지동향』. 225. 43-51.
- 백진영. 2014. “정부지원 학자금대출 경험을 통해 본 신용과 부채 인식의 형성”. 서울대학교 석사학위논문.
- 백진영·오명석. 2015. “‘꿈에 투자하세요’: 학자금대출을 통해 본 대학생의 신용과 부채에 관한 연구”. 『한국문화인류학』. 48(2). 3-43.
- 부데. 2014. “맥락으로 보는 ‘세대’: 전쟁 세대에서 복지국가 세대까지.” 유라이트·빌트 엮음. 『세대란 무엇인가?』. 한독젠더문화연구회 역. 한올아카데미.
- 서정희. 2018. “지방자치단체에서의 기본소득 실현 가능성에 대한 법적 고

- 찰”. 『사회복지정책』 . 45(4). 171-206.
- 손애성. 2017. “성남시 청년배당정책은 어떻게 만들어졌나”. 『아세아연구』 . 60(1). 52-102.
- 송제숙. 2016. 『복지의 배신』 . 추선영 역. 이후.
- 스탠딩, 가이. 2011. 『프레카리아트』 . 김태호 역. 박종철출판사.
- 신광영. 2012. “현대 한국의 복지정치와 복지담론”. 『경제와사회』 . 95. 39-66
- 신정완. 2014. 『복지국가의 철학』 . 인간과복지
- 신진욱. 2011. “비판적 담론 분석과 비판적·해방적 학문”. 『경제와사회』 89. 10-45.
- 쉬피오, 알랭. 2015. “사회국가의 위대함과 시련: 알랭 쉬피오 콜레주 드 프랑스 교수 취임 강연 2012 년 11 월 29 일”. 박제성 역. 『노동법연구』 . 38. 235-259.
- 아렌트, 한나. 1996. 『인간의 조건』 . 이진우 역. 한길사
- 아렌트, 한나. 2004. 『혁명론』 . 홍원표 역. 한길사
- 안치용·최유정. 2012. 『청춘을 반납한다』 . 인물과사상사
- 액커만, 브루스·알스토틀, 앤. 2010. “왜 사회적 지분인가?”. 『분배의 재구성』 . 너른복지연구모임 역. 나눔의집. 79-110
- 안데르손, 앤니. 2014. 『경제성장과 사회보장 사이에서』 . 박형준 역. 책세상.
- 에나프, 마르셀. 2012. “거래의 세계와 선물의 세계 - 진리와 인정”. 박진우 역. 약셀 호네트 외. 『2012 베스텐트 한국판』 . 문성훈 외 역. 사월의책. 44-61
- 에나프, 마르셀. 2018. 『진리의 가격』 . 김혁 역. 눌민.
- 에발드, 프랑수아. “보험과 리스크.” 콜린 고든·그레엄 버첼·피터 밀러(역음). 『푸코효과』. 심성보·유진·이규원 외 옮김. 난장. pp. 292-310.
- 월러스틴, 이매뉴얼. 2000. 『자유주의 이후』 . 강문구 역. 당대.
- 오명석. 2010. “선물의 혼과 신화적 상상력: 모스 [증여론] 의 재해석”. 『한국 문화인류학』 . 43(1). 3-46
- 오재호·천영석. 2016. “청년지원, 해답인가 문제인가?”. 『이슈 & 진단』 249. 1-25.
- 오하나. 2010. 『학출-80년대, 공장으로 간 대학생들』 . 이매진.
- 우석훈·박권일. 2007. 『88만원 세대』 . 레디앙.
- 우석훈 2008. “왜 '88만원 세대'는 저항하지 않는가”. 『내일을 여는 역사』 . 31. 133-140.
- 유형근. 2015. “청년 불안정노동자 이해대변 운동의 출현과 성장: 청년유니온 과 알바노조”. 『아세아연구』 . 58(2). 38-77.

- 이기훈. 2014. 『청년아 청년아 우리 청년아』. 돌베개.
- 이민영. 2016. “헬(hell) 조선’탈출로서의 장기여행: 인도의 한국인 장기여행자들을 중심으로”. 『비교문화연구』. 22(2). 291-328
- 이상협. 2017. “지방자치단체의 기본소득 제도에 관한 연구 - 법적 쟁점을 중심으로”. 『사회보장법연구』. 6(2). 243-288.
- 이우창. 2016. “헬조선 담론의 기원: 발전론적 서사와 역사의 주체 연구, 1987-2016”. 『사회와 철학』 32. 107-158.
- 이충한. 2018. 『비노동사회를 사는 청년, 닛트』. 서울연구원.
- 웍스, 케이시. 2016. 『우리는 왜 이렇게 오래, 열심히 일하는가?』. 제현주역. 동녘.
- 장경섭. 2002. “사회투자가족’의 위기: 세계화, 가족문화, 학력투쟁”. 『한국사회과학』 (24). 143-170
- 장경섭. 2018. 『내일의 종언?: 가족자유주의와 사회재생산 위기』. 집문당
- 박찬승, 오제연, 허병식. 2015. “20세기 한국에서 ‘청년’은 무엇이었나 : 이기훈, 『청년아 청년아 우리 청년아』 (돌베개, 2014)”. 『역사문제연구』 (33). 219-280.
- 전상진. 2018. 『세대 게임』. 문학과 지성사
- 전철희. 2018. “젊음의 색깔-2010년대 소설에 나타난 청년의 표상 불가능성 혹은 하양의 범람에 관하여”. 『문학동네』. 25. 1-15.
- 정민우. 2011. 『자기만의 방』. 이매진.
- 정보영. 2018. “청년 불안정 노동자 운동과 담론정치”. 중앙대학교 석사학위논문.
- 정수남 외. 2012. “‘청춘’밖의 청춘, 그들의 성인기 이행과 자아정체성: 빈곤 청년을 대상으로”. 『문화와 사회』. 12. 35-103.
- 정수남·김정환. 2017. “잠재적 청년실업자’들의 방황과 계급적 실천”. 『문화와 사회』. 23. 195-264.
- 조문영. “공공이라는 이름의 치유”. 『한국문화인류학』. 46(2). 45-91.
- 조문영. 2018. “청년자본의 유통과 밀레니얼 세대 - 하기: 젊은 소셜벤처 창업자들에 관한 문화기술지”. 『한국문화인류학』 51(3). 309-364.
- 조문영·이승철. 2017. “‘사회’의 위기와 ‘사회적인 것’의 범람”. 『경제와사회』 113. 100-146.
- 조성주. 2015. 『청춘일기』. 꽃핀자리.
- 주덕한. 2009. “전국백수연대, 11년의 활동 - 청년실업문제 실태와 대안모색”. 『황해문화』 63. 215-232.

- 청년유니온. 2011. 『레알 청춘』. 삶이보이는창
- 최성민. 2012. “‘청년’ 개념과 청년 담론 서사의 변화 양상”. 『현대문학이론 연구』. 50, 227-248.
- 최철웅. 2011. “‘청년운동’의 정치학”. 『문화과학』 66. 15-50.
- 카우프만, 프란츠 자버. 정연택 역. 2005. 『사회정책과 사회국가』. 21세기사.
- 파레이스, 필리프 판·판데르보흐트, 야니크. 2018. 『21세기 기본소득』. 흥기빈 역. 흐름출판.
- 퍼거슨, 제임스. 2017. 『분배정치 시대』. 조문영 역. 여문책.
- 푸코, 미셸. 2011. 『생명관리정치의 탄생』. 오트르망 역. 난장.
- 프레이저, 낸시. 2010. 김원식 역. 『지구화 시대의 정의』. 그린비.
- 한기호. 2011. “20대, 위기의 한국 사회를 이끌 최전선의 투사”. 한기호 외 『20대: 오늘, 한국 사회의 최전선』. 한국출판마케팅연구소. 13-26.
- 한윤형. 2010. “월드컵 주체와 촛불시위 사이, 불안의 세대를 말한다: 강제로 규정된 청년세대의 복잡미묘함에 대해”. 『문화과학』. 62. 72-91.
- 한윤형. 2011. “‘88만원 세대’의 과거, 현재, 미래”. 『실천문학』. 103. 140-149.
- 허필운. 2018. “지방자치단체의 청년 정책에 관한 고찰: 청년 기본조례의 비교분석을 중심으로”. 『진보평론』 77. 153-181.
- 홍명교. 2011. “대학의 위기와 대안적 학생운동의 전망”. 『문화과학』 66, 111-127.

국외 문헌

- Castel, R. 2003. *From manual workers to wage laborers: transformation of the social question*. Routledge.
- Chang, K. S. 2012. “Economic development, democracy and citizenship politics in South Korea: The predicament of developmental citizenship”. *Citizenship studies* 16 (1), 29-47.
- Dean, M. 2010. “What is society? Social thought and the arts of government”. *The British journal of sociology*. 61(4). 677-695.
- Edelman, L. 2004. *No future: Queer theory and the death drive*. Duke

University Press.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. 2002. *Why we need a new welfare state*. OUP Oxford.

Fairclough, N. 2001. *Language and power*. Pearson Education.

Fairclough, N. 2013. *Critical discourse analysis: The critical study of language*. Routledge.

Garland, D. 2014. "The welfare state: A fundamental dimension of modern government". *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 55(3), 327-364.

Giddens, A. 1998. *The Third Way, The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity.

Goldberg, C. A. 2007. *Citizens and paupers: Relief, rights, and race, from the Freedmen's Bureau to workfare*. University of Chicago Press.

Halberstam, J. 2005. *In a queer time and place: Transgender bodies, subcultural lives* (Vol. 3). NYU press.

Hecló, H. 2010. *Modern social politics in Britain and Sweden*. ECPR Press.

Jameson, F. 2013. *Representing capital: a commentary on volume one*. Verso Trade.

Jenson, J., & Saint-Martin, D. 2003. "New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state". *Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, 77-99.

Kaufmann, F. X. 2013. "Thinking about social policy: The German tradition". In *Thinking About Social Policy*. Springer, Berlin, Heidelberg. 23-153

Kwon, H. J. 2005. "Transforming the developmental welfare state in East Asia". *Development and Change*. 36 (3). 477-497.

Lee, SC. 2018. *Social life of human capital*. Columbia University unpublished Doctoral Dissertation.

Lister, R. 2003. "Investing in the citizen workers of the future: Transformations in citizenship and the state under New Labour". *Social Policy & Administration*, 37(5), 427-443.

Mauss, M. 1997. "Gift, gift." Schrift, A. D(ed). *The logic of the gift*:

Toward an ethic of generosity. Routledge

Procacci, G. 1994. "Governing poverty: sources of the social question in nineteenth-century France". *Foucault and the Writing of History, USA: Basil Blackwell.*

Rodgers, Daniel T. 2002. "An Age of Social Politics", in Thomas Bender eds. *Rethinking American History in a Global Age*, University of California Press, 250-273.

Rose, N. 1996. "The death of the social? Re-figuring the territory of government". *International Journal of Human Resource Management*, 25(3), 327-356.

Schmidt, V. A. 2008. "Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse". *Annual review of political science*, 11.

Sen, A. 1997. "Human capital and human capability". *World development*, 25(12), 1959-1961.

Somers, M. 2008. *Genealogies of citizenship.* New York: Cambridge University.

Steensland, B. 2010. "Moral classification and social policy. In *Handbook of the Sociology of Morality*". Springer, New York, NY. 455-468

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.

Turner, V. 1969. *The ritual process: Structure and anti-structure.* Routledge.

Toivonen, T. 2012. "NEETs: The strategy within the category". In *A sociology of Japanese youth* Routledge. 159-178

Toivonen, T., & Imoto, Y. 2012. "Making sense of youth problems". In *A sociology of Japanese youth.* Routledge. 21-49

Zelizer, V. A. R. 1994. *The social meaning of money.* Princeton University Press.

Abstract

Social Politics of Unemployment and Cash Transfer -Focusing on the Case of Seoul Youth Allowance

Cho, Minseo
Department of Sociology
The Graduate School, Seoul National University

This study analyzes the process of social politics regarding the social question of unemployment, focusing on institutional change of the Seoul City Youth Allowance (YA). Since the financial crisis in South Korea in 1997, unemployment has been a chronic social problem in the form of youth unemployment, which has maintained an alarmingly high rate compared to other generational groups. YA, a policy of granting monthly cash transfers amounting to KRW 500,000 to unemployed young adults for up to six months, was proposed in the context of a variety of other prior institutions and discourses established to address the problem of youth unemployment which had been expected, but ultimately failed, to contribute to the economic production. The YA policy, accused of imprudently distributing “fish” to an undeserving young generation, has been under intense political scrutiny, due to its appearance which stands in radical contrast to conventional policy approaches of providing youth with jobs by which “they could catch fish for themselves.”

This study focuses on the discursive disputes between different political stances which regard the money from the YA in various ways, such as “gifts,” “investments,” “rights,” or “shares.” As implicated in its title, “Youth Allowance”, the political contestation surrounding the YA constitutes a strategic viewpoint from which place to observe the (re)construction of the what kind of giving to the youth. In this regard, this study investigates how cash could have been granted to the youth through social policy, who had been hitherto understood as being part of the working age population. This question could be

further divided into following questions. First, how did youth come to be discussed as an object of social policies which grant cash to members of the working age population? (Chap 2) Second, how did the policy recognize the “youth” and thereby construct the meaning of money given to the youth? (Chap 3) Finally, through the process in which the original idea materialized into policy, how has the norm of giving to the youth been transformed? (Chap 4)

In order to situate the YA policy in its historical context, Chapter 2 examines how the generational category of the youth became an object of social policy which provides grants to the working age population. The youth, nestled between the categories of the child, an object of nurture and the adult, the subject of labor, initially emerged as a category for government policy with an effort to tackle unemployment after the 1997 Asian financial crisis. Youth unemployment, first understood as a matter of individual moral responsibility, was later constructed as a problem to be addressed at the collective level, due to social concern for the “youth generation”. Afterwards, the social politics of youth unemployment started to mingle with the cultural politics over the discursive construction of the youth generation. The government has focused on policies that support job-seeking and job creation under the premise of youth unemployment being a temporary crisis that can be quickly overcome in the near future, thereby restoring the norms of youthfulness such as striving, passion, and opportunity. On the other hand, however, a number of youth, under the name of youth themselves, have organized social movements that demand recognition of their collective right to social reproduction, claiming that the premise of conventional policy approaches that promise future employment is outdated. As the movement began to participate in policy governance in Seoul, led by a former civil activist, the structure for political opportunity which yielded youth policy, such as the YA, was institutionalized.

YA, whose official title was originally “Youth Activity Support Program”, was conceived through the process of reconstruction of the meaning of the youth and the giving allowed to the youth. In Chapter 3, the meaning of “youth” (construction of the problem), “activity” (point of policy intervention), and “support” (the content of the policy), the concepts which constitute the original policy design, are analyzed in order. First, the policy approach which addressed the youth as only transitional job seekers was heavily criticized. This critique

led to the construction of a novel policy category, “the Youth outside Society”, as opposed to NEET (Not in Employment, Education, or Training), and it includes youth who are marginalized due to structural problems of the labor market. The temporality of youth was thereby transformed from being a transitional period of preparing for future employment into the semi-permanent present that generates problem during, and even after, the period of job-seeking. Second, as the temporality of youth changed, the purpose of youth policy was readjusted to focus on the task of preserving the multiple human capacity referred to as “active energy” (Hwal-Ryeok [活力]), instead of accumulation of human capital for the enhancement of employability. To fulfill this goal, autonomous “activities” planned by individuals instead of economically necessitated job-seeking and precarious labor were suggested as an alternative policy direction. Third, the YA was proposed as “a support fund” for the aforementioned activities. Policymakers employed the logic of providing unconditional “gifts” and conditional “investments” in order to construct the meaning of this money as a “right.” This money was regarded not only as unconditional gift that guarantees maximum autonomy for the individual recipients but also as a conditional investment that demands the individual change in the future as a “return” on the investment. However, the significance of this ambiguous investment has yet to be materialized: both the payback period of the investment, which is approximately equivalent to the ill-defined time of youth, and the conditions of the investment. The “activity” for which the product is to be assessed by the investee, was not clearly defined in the established policy language.

The YA was transformed through intense political controversy immediately after it went public outside the Seoul Metropolitan Government (SMG) in November 2015. The administration and the ruling party, who claimed they had the legal authority to block the policy, could not understand the novel policy category of “activity,” which underpinned the core of the policy, and therefore labeled the policy an unconditional cash transfer. Consequently, the YA was criticized as an immoral charity to undeserving youth who were deemed to be part of the working age population. In response, since January 2016, the SMG opened consultations on the policy with the dissenters and revised the definition of the “activity” to be job-seeking activities in a broad sense. Accordingly, the

meaning of the YA was changed into an effective investment in the youth as human resources, who are being envisioned as the future worker. Despite the SMG's attempt to coordinate with the administration based on the norms of the youth and giving, the consultation eventually broke down, at the end of June 2016, due to irreconcilable discrepancies between the SMG and the government regarding the scope of supported "activities."

As a result, starting July 2016, instead of the controversial policy category of "activity", the fact that this program grants cash to the youth was raised as the key issue of the debate. Nevertheless, the meaning of the cash here was not the right to the unconditional distribution which had been hitherto a taboo according to traditional norms. In this context, the youth was represented as prospective job-seekers who are equipped with the ability to lead the future, credibility, and thus deservingness to be invested. As a result, the meaning of the YA was adjusted to being a support fund for job-seeking on the institutional level, and the rights implicated in the money became the "right to be invested in" for the future.

In conclusion, the social politics over the YA established certain norm that grounded the direct transfer of money to the youth who had been previously understood as no more than the subject of production. This study understands this new norm as "the right to be invested in." The norm reflects both the possibilities and limitations of the logic that the working age population can be granted cash. This norm may displace the crisis of unemployment that has been experienced by the youth with an emphasis on individual efforts of prospective investees. On the other hand, this norm constitutes a political ground based on which the social right could be reconstructed, when the period of "youth," that corresponds to the time of being invested in, is gradually prolonged along with the ongoing recession.

Keyword: Youth, Unemployment, Social Politics, the Social, Gift, Investment, Time

Student Number : 2017-22241