



## 무상급식 정책을 어떻게 봐야 하나?

현진권 (한국재정학회장, 한국경제연구원 사회통합센터 소장)

1. 배경
2. 무상급식과 보편적 복지
3. 무상급식의 문제점
4. 정책방향

외부필자의 원고는 재단의 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

## 1. 배경

최근 서울시 박원순 시장은 무상급식을 강화하는 쪽으로, 경기도 김문수지사는 무상급식을 폐지하는 쪽으로 가닥을 잡았다. 어느 쪽이 바람직한 정책방향인가? 급식정책은 2011년에 한국 사회를 뜨겁게 달구었던 정치상품이었다. 2011년 8월에 서울시에선 무상급식에 대한 주민투표를 실시하였으며, 그 결과 당시의 서울 시장이 사퇴하게 되었다.

무상급식은 이른바 보편적 복지라는 틀 속에서 급속히 확산되었으며, 이 정책을 기점으로 해서 보육, 교육 등으로 확대되었다. 무상급식에 대한 정책방향이 올바른가에 대한 가치판단이 필요한 시점이다. 본고에선 경제학적 관점에서 무상급식 정책을 비판한다.

## 2. 무상급식과 보편적 복지

무상급식을 보편적 복지란 범주에 넣는 이유는 보편적 복지가 대중에게 주는 감성적 전달효과가 크기 때문이다. 일반적으로 복지라고 하면, 경제적 약자를 위한 정책으로 생각하는데, 이는 사실과 다르다. 복지는 세가지 서로 다른 영역으로 구성되어 있다. 빈곤층을 돕는 공공부조, 미래위험에 대처하기 위한 강제적 보험인 사회보험, 모든 사회구성원이 필요하는 서비스이므로 소비를 장려하는 사회서비스다. 세가지 복지영역은 정책방향을 설

정하는데도 서로 다른 시각으로 봐야한다. 그래서 복지정책이란 한가지 용어를 사용하여 정책방향을 평가하면, 본질을 규명하지 못하고, 잘못된 정책방향을 잡을 위험성이 높다. 복지란 용어는 사람들을 긍정적으로 흥분하게 만드는 묘약과 같다. 무언가 따뜻하게 느껴지고, 정부에게 신뢰를 보내면서 정부역할을 확대해 주기 바라는 마법의 용어이다. 마치 우리 국민에게 ‘통일’처럼, 거부할수 없는 사회적 공감대를 형성하고 있는 듯한 착각을 준다. 복지는 세영역으로 나누어 차별하게 접근해야 한다. 먼저 빈곤층을 위한 공공부조는 빈곤층을 대상으로 하는 복지정책이므로, 본질적으로 선별적 복지다. 공공부조 정책확대를 위한 예산확충은 얼마든지 해도 좋다. 경제적 약자인 사회구성원을 정부가 도와주는 것은 정부의 기본역할이다. 그러나 정치권에서 말하는 보편적 복지확대는 빈곤층만을 의미하지 않는다. 정치권의 보편적 복지 대상재화는 사회서비스 영역이며, 무상급식은 여기에 속한다. 사회구성원들이 일정수준 이상의 서비스를 소비해야 하나, 저소득층은 경제적 능력이 안되어 소비하지 못할 경우, 결국 사회적으로 짐이 된다. 어린 시절에 부모가 학교급식에 대한 경제능력이 없어 방치하면, 그 애는 절대 올바른 가치관을 형성하지 못해 결과적으로 사회적 해를 끼칠수 있다. 그래서 소득이 낮은 계층에 대해서는 정부가 무료급식하는 것이 사회서비스 정책의 골자이다. 그런데 무상급식은 모든 계층에게 무료로

확대하는 것이다. 부자에게도 무상급식을 제공하는 것이다. 이게 옳은 방향인가를 판단해야 한다.

### 3. 무상급식의 문제점

공짜는 모든 사람들을 흥분하게 만든다. 공짜이기 때문에 본인에게 필요한가에 대한 판단도 없이 사람들은 무작정 원하게 된다. 그러나 무상급식 수혜자 입장에선 공짜이지만, 급식의 비용은 누군가 부담해야 하며, 이는 세금이다. 국민세금으로 비용이 수반되는 사회서비스는 절대 공짜로 제공해서는 안된다. 가격을 가져야 사회서비스에 대한 수요를 조절할 수 있다. 꼭 필요로 하는 사람들은 소득이 있으면 그 가격을 지불하고서 이용한다. 이때 저소득층은 꼭 필요하지만 경제능력이 없어 사용하지 못할 때, 정부에서 무료로 제공해야 한다. 그래서 무상급식은 저소득층을 대상으로 선별적으로 제공되어야 한다. 모든 사람들에게 공짜로 제공하는 무상급식은 멍있는 용어와는 달리 경제적 낭비가 필연적이다.

서울의 초등학교에서 무료우유가 버려지는 현상도 이러한 경제적 낭비를 잘 설명해 주는 현상이다. 무료로 준다는데 안 먹겠다는 사람이 어디 있겠나? 그런데 정부가 모든 계층에 공짜로 공급하면, 수요자의 기호를 고려하지 않고 획일적으로 제공할 수밖에 없다. 마치 군대에서 모든 장병들이 똑같은 양과 질의 식사를 하는

것과 같다. 지금 시대는 개인의 기호가 중요해지고 있다. 과거엔 아버지를 따라 중국집에 가면, 모두 짜장면을 시켜 먹어도 행복한 시절이었다. 그러나 이젠 중국집에 가면 각자 다른 요리를 시키는 세상이 되었다. 이렇게 변화한 세상에서 과거식 사고로 강제적으로 짜장면을 먹게 하면, 자녀들이 행복할까. 분명 짜장면 식사비는 아버지가 내지만, 자녀는 먹지않고 버릴 것이다. 무상급식이란 획일적 급식의 고상한 표현일 뿐이다. 획일적 서비스는 낭비를 초래한다. 가난한 자녀에게 짜장면을 사주면, 그 자녀들은 감사한 마음으로 먹을 것이다. 그러나 부자자녀에겐 획일적인 짜장면을 공짜로 제공하면, 자녀들은 만족하지 못하고, 돈만 낭비될 뿐이다.

### 4. 정책방향

무상급식의 바람직한 방향이란 어떤 소득계층에 무상 제공하는가를 통해 판단해야 한다. 막연히 ‘무상’이란 멍있는 말에 ‘급식’이란 정책을 붙이면, 사람들의 판단을 마비시키는 묘약이 된다. 빈곤층을 배려하는 무상급식은 해야 한다. 정부의 기본기능이기 때문이다. 그러나 무상이란 이름으로 낭비적 지출은 막아야 한다. 무상급식은 결국 국민들의 부담인 세금인상으로 귀결되기 때문이다. 낭비적 지출을 위해 세금을 인상하면 경제적으로 또 다른 낭비가 발생한다. 세금은 본질적으로 경제행위를 왜곡시킨다. 일하려는 사람과

기업들의 생산행위를 위축시킨다. 부담하는 세금자체는 문제가 없으나, 이로 인해 눈에 보이지 않는 경제주체들에 가해지는 행동변화가 문제다. 세금과 강도는 결국 같다. 강도는 칼로써 돈을 뺏는 것이고 세금은 법으로 돈을 뺏는 차이다. 강도를 당하게 되면 이후로 당한 사람의 행동에 변화가 생긴다. 따라서 강도로 인해 빼앗긴 돈이 문제가 아니라 이후 발생하는 심각한 심리변화가 더 문제다. 세금도 똑같은 논리로 봐야 한다. 세금으로 인해 사회가 부담하는 전체비용은 우리가 생각하는 이상으로 매우 높다. 낭비적 무상급식을 위해 높은 수준의 경제적 낭비를 야기하는 세금을 거두면 전체 사회비용은 엄청나게 늘어난다. 부자에 까지 무상급식하기 위해서 전 국민이 세금을 더 내야 하는 사회는 복지사회가 아니고, 국가의 경제성장만을 해칠 뿐이다.