

“생산적 복지” 정책의 허와 실

崔 洸 (한국외국어대학교 경제학과 교수)

개개인간의 삶의 목표가 행복의 추구에 있고 인류사회의 공동목표가 이상향의 건설에 있다면 이를 실현시키는 이념인 복지이념(welfarism)은 인류가 추구하는 지고지선(至高至善)의 궁극적 이념이며, 복지국가(welfare state)의 건설은 정치적 이데올로기나 정권담당자의 의사와 관계없이 국가의 궁극적 목표가 되지 않을 수 없다.

「국민의 정부」 집권이후 IMF체제의 터널을 벗어나면서 특히 대통령의 광복절 경축사 이후 각 부처가 경쟁적으로 수많은 종류의 복지정책을 발표한 바 있다. 이에 의하면 내년부터 장기간 근속하다 퇴직한 실직자들은 최장 1년까지 구직급여를 받을 수 있다. 산재보험을 적용 받을 수 있는 사업장도 모든 사업장으로 확대된다. 또한 54만 명의 거택보호자에게만 지급되던 생계급여도 1백 40만 명의 자활보호자에게까지 확대 지급된다.

이 뿐만 아니라, 내년부터 가정형편이 어려운 중·고교생 40만 명의 학비가 전액 면제된다. 농어민의 연대보증빚 7조원도 정부가 대신 서 준다. 그런가 하면 중산층과 서민층의 세금경감조치에서 중소기업과 벤처기업의 창업지원, 각종 연금기금과 지역의보의 재정보전, 공무원의 처우개선에 이르기까지 그 혜택의 범위가 매우 넓다.

발표내용만 보면 금명간 중산층 저소득층 농어민 등이 지상에서 가장 잘 사는 본격적인 복지국가시대에 들어선 느낌이다. 하지만 ‘생산적 복지’라는 화두하에 발표되고 있는 저소득·중산층 지원대책들을 보면서 이들이 어떤 논리로 정당화될 수 있고 또한 이들이 어떻게 가능한지에 대해 강한 의구심을 감출 길이 없다.

“중산층 및 서민 생활안정대책”은 정부의 설명이나 의미부여에 관계없이 중요하다. 그러나 무릇 정부정책이란 그 내용이 면밀히 검토되어야지 의지의 천명이나 수사적인 용어의 남발로서 효과가 있는 것이 아니다. 우리 사회에서 정부정책상 특별한 대우를 받아야 하는 집단을 열거해 보면 중산층과 서민 외에도 근로자, 농어민, 군인, 학생, 교원, 중소기업자 등등 수없이 많다. 문제는 이들 집단 모두를 합치면 우리 국민 모두이라는 데 있다. 정책논의에서 부분부분별로 특별한 취급을 열거한 결과가 우리 국민 모두이라는 것은 결국 우리 국민 모두를 특별히 취급해야 한다는

것이다. 우리 국민 모두를 정책상 특별히 취급해야 한다는 것은 논리적으로 모순이며 현실적으로 불가능하다.

중산층과 서민을 보호해야 한다는 당위적 주장도 잘 음미해보면 어떠한 집단이 중산층인가라는 질문에 대한 답에 따라 그 내용이 달라진다. 정확한 정의는 학문적으로도 그리고 관례적으로도 나와있지 않다. 소득, 재산, 직업, 학력 등등 각종 기준에서 어떤 조건을 충족시킬 경우에 한 특정인이 중산층으로 간주되어야 하는가? 이렇게 불분명한 개념과 대상을 근거로 또는 상대로 정책을 펼치는 것은 문제이다.

현재의 어려운 여건으로 볼 때 도움이 필요한 계층은 중산층보다 극빈층 저소득층이며 근로자보다는 실업자이다. 동서고금의 역사를 고찰해보아도 중산층이 전체적으로 보아 대부분의 세부담을 하며 징수된 세금으로 지출되는 정부사업으로부터도 혜택의 대부분을 향유하는 것이 일반적이다.

금번에 발표된 정부의 중산층 및 서민 생활안정대책을 자세히 살펴보면 그 동안 발표된 것을 재탕삼탕한 것이 대부분이며 벤처기업 지원에서부터 노인, 장애인에 대한 대책에 이르기까지 정책의 범위가 너무 넓다. 서민 및 중산층을 위한 대책이라 하였으나 그 내용을 잘 살펴보면 사실은 고소득자에게 혜택의 대부분이 가거나 아니면 저소득자보다 고소득자가 상대적·절대적으로 더 큰 혜택을 받는 경우가 더 많다. 예를 들어 신용카드사용액이 연간 총급여액의 10%를 초과하는 경우 초과사용금액의 10%를 연간 300만원을 한도로 과세소득에서 공제하도록 하였는데, 연간 카드사용액이 3,000만원이 넘어야 이 혜택을 전부 누리게 된다. 이는 곧 고소득재산가들만이 활용할 수 있는 대책이다.

생산적 복지를 주축으로 새로운 복지정책의 패러다임을 구축하고 구체적인 정책수단을 마련하는 것에 앞서서 현재 우리가 가지고 있는 각종 복지제도 및 정책의 비효율성을 점검하고 이를 바로잡는 것이 선행되어야 한다. 현행 복지제도의 낭비요인과 비효율성을 그대로 둔 채 생산적 복지를 추구한다고 새로운 복지프로그램을 추진한다면 그야말로 비생산적 복지정책의 새로운 모형이 될 위험성이 매우 높다.

현행 복지제도 중에서 비효율성이 큰 대표적 사례는 실업대책과 사회보험제도이다. 구조조정과정에서 야기된 대량실업을 두고 그 동안 막대한 예산이 투입된 실업대책은 예산의 낭비가 엄청나며 도움이 필요한 집단의 생활보호에 기여하지 못하는 것으로 평가되고 있다. 생산적 복지를 주창하면서 국민기초생활보장법을 근거로 근로능력의 유무와 상관없이 생활보호 혜택을 부여하겠다는 것은 모순된 정책이다.

사회보험제도는 복지와 보험의 두 가지 기능을 동시에 포함하는 제도로서 두 가

지 기능이 적절히 조화를 이룰 때 제 역할을 한다고 할 수 있다. 우리 나라의 경우 사회보험제도에서 보험의 기능이 무시된 채 복지기능만이 강조되어 생산적 복지이념을 정면으로 부인하고 있다. 공적연금, 의료보험, 산재보험, 그리고 고용보험 등 4대 보험 모두에서 보험기능이 미약하여 재정위기의 요인으로까지 작용하고 있다.

자본주의 시장경제에는 재벌총수도 있고 부자도 있고 중산층도 있고 서민도 있으며 빈곤층도 있는 법이다. 가상적으로 어느 한 시점에 모든 사람에게 재산을 똑같이 갖게 하여도 상당시간이 지난 후에는 이들의 재산과 소득에는 격차가 나게 마련이다. 물론 국가가 생계가 곤란한 계층의 의식주 문제해결에 나서야 한다. 그러나 정부의 정책으로 중산층이 육성된 것은 인류역사상 없는 일이다.

역사상 없는 일 또는 현실적으로 불가능한 일을 하려고 하면 경제가 거덜나고 그야말로 중산층이 몰락하게 된다는 사실을 왜 모르는지 모르겠다. 중산층 육성은 엄청난 재정적자를 초래하며 시혜를 베풀으로써 되는 것이 아니고 경제자체가 튼튼해짐으로써 가능하다. 재벌개혁과 중산층보호가 필요하다는 것은 온 국민이 주지하고 공감하는 바이다. 그러나 재벌개혁과 고소득층과 저소득층간의 분배개선 문제가 혼동되어서는 아니 된다.

복지사회를 건설하겠다는 높은 이상과 굳은 의지를 가졌다면 이를 위한 구체적인 시책이 당연히 마련되어야 하겠지만, 우리 나라의 복지사회 건설에 있어서 가장 핵심적인 과제는 국민의 세금부담 증대를 통하여 이루어지는 복지정책의 추구가 아니라(이러한 방향의 정책도 물론 중요하지만) 사회제도와 기본질서의 확립을 도모하여 국민 각자가 자기자신의 업무에서 보람을 찾고 장래에 대해 밝은 희망을 갖는 기본적인 의미를 띠며 추진되어야 한다. 자신이 열심히 일하여 얻는 경제적 과실이 남의 것과 비교하여 볼 때 긍정적으로 받아 들여져 이를 향유하며 만족감을 얻을 수 있는 사회풍토를 조성하는 것이다.

구체적인 복지정책의 논의도 중요하지만 이에 앞서 경제 및 사회의 운용이 정의와 합리화, 윤리의 바탕 위에서 이루어지고 있는지를 한번 자문해 보는 것이 필요하다. 사회의 기본질서 또는 게임의 규칙을 확립하는 파수꾼으로서 정부가 제 기능을 훌륭히 수행하여 열심히 사는 보통사람의 마음을 편하게 하며, 나날의 생활을 영위하는 사회가 복지사회이다. 오늘날 보통사람들은 눈만 뜨면 깜짝 놀라고 집을 나서면 두려움이 앞선다.

정부가 발표한 복지시책과 관련하여 꼭 언급되어야 할 사항은 복지수요는 높은 수요의 탄력성을 갖기 때문에 일단 제도화되기만 하면 폭발적으로 팽창할 것이므로 정치적 고려에 의한 선심물로 제공되어서는 안된다는 것이다.

필자약력

서울대학교 경영학사(1970)

Wisconsin대학교 공공정책학 석사 (1974)

Maryland대학교 경제학 석사 및 박사 (1979)

Wyoming대학교 경제학과 교수 (1979-81)

한국개발연구원 연구위원 (1981-85)

한국외국어대학교 경제학과 교수 (1985-현재)

한국조세연구원 원장 (1995-97)

보건사회부 장관 (1997-98)