

무상급식 논쟁을 보며

초등학교의 전면 무상급식 실시 문제가 다가올 지방선거의 주요 쟁점으로 부상하고 있다. 사실 이 문제는 전면 무상급식을 추진하려는 경기도 교육감과 이를 저지하려는 경기도 의회 사이의 갈등을 통해 이미 중요한 사회적 이슈로 등장한 상태다. 이 문제가 새삼스럽게 지방선거의 주요 쟁점으로 부상하게 된 것은 보수와 진보 사이의 정책대결에서 중요한 상징적 의미를 갖기 때문이라고 생각한다.

나는 그 동안 이 문제에 대해 줄곧 침묵을 지켜왔다. 글을 써서 의견을 발표한 적이 없었음은 물론, 강의실에서도 이 문제에 대해 뭐라고 말한 적이 없다. 무엇보다 우선 내 생각이 명확하게 정리되지 못했기 때문에 이렇다 저렇다 말할 처지가 되지 못했기 때문이다. 사실 이 문제와 관련된 논쟁에서 양측 모두 나름대로 일리가 있는 주장을 하고 있다. 그렇기 때문에 무 자르듯 어느 편의 논리가 맞다고 단언할 수 없는 형편이다.

그러나 더 이상 침묵을 지킬 수 없다는 생각에서 문제의 본질을 찬찬히 뜯어보기로 결심했다. 재정학을 전공하고 있는 내가 이 문제에 대해 계속 침묵을 지킨다는 것은 책임 회피에 해당하는 일일지 모른다. 재정학은 정부의 경제적 행위에 대한 분석을 주요한 연구대상으로 삼는 경제학의 한 분야다. 그렇다면 이 문제는 재정학의 고유 영역에 속하는 것이며, 재정학을 전공하는 사람으로서 의당 관심을 가져야 할 문제가 아닐 수 없다.

요즈음 벌어지고 있는 논쟁을 관찰해 보면, 논점 그 자체의 설정이 잘못되어 있다는 느낌을 받는다. 양측 모두 초등학교생에 대한 무상급식을 사회복지의 차원에서 접근하고 있는데, 그것은 잘못된 접근방식이라고 생각한다. 무상급식이 사회복지와 관련을 갖는 것은 사실이지만, 사회복지정책의 관점에서 이 문제를 접근해서는 안 된다. 정부가 이 문제에 개입해야 하는 당위성의 주요한 근거는 다른 데 있기 때문이다.

현대 정부는 다양한 경제적 역할을 수행하고 있다. 그 중 가장 중요한 것 중 하나가 국방서비스나 경찰서비스 같은 공공재를 생산, 공급하는 일이다. 아무리 작은 정부를 선호하는 사람이라 할지라도 공공재와 관련한 정부 개입의 당위성을 부정하지는 않으리라고 생각한다. 공공재와 더불어 정부 개입을 정당화하는 또 다른 근거가 될 수 있는 것이 바로 가치재(merit goods)라는 상품이다.

가치재와 공공재가 가끔 혼동되기도 하나 그 둘은 엄연하게 다른 개념이다. 가치재라는 것은 특정한 상품의 경우 모든 국민이 최소한 일정 수준 이상의 혜택이 돌아가게 만들어야 한다는 관점에서 정부가 직접 생산, 공급하는 상품을 뜻한다. 의료, 주택, 교육서비스가 그 좋은 예로 공공재의 성격과는 전혀 관계가 없다. 의무교육은 교육이 가치재의 성격을 갖기 때문에 정부가 개입하는 대표적 사례 중 하나다.

무료급식을 사회복지정책의 일종이라고 보면 부유층에게 무료급식의 혜택을 주는 것은 부당한 일이다. 정부가 도움을 주어야 할 사람에게만 혜택을 제한하는 것이 마땅한 일이기 때문이다. 그러나 이것이 가치재의 성격을 갖기 때문에 정부가 개입해야 하는 것으로 보는 순간 결론은 180도 달라진다. 공공재나 가치재의 성격을 갖는 상품의 경우에는 무상 배분이 원칙이다. 따라서 부유층 자제에 대한 무상급식이 하등 문제가 되지 않는다는 결론에 이르게 된다.

초등학교 교육을 의무화한 것은 그것이 가치재의 성격을 가졌기 때문에 모든 국민에게 평

등하게 그 기회가 돌아가야 한다는 취지가 그 밑에 깔려 있다. 급식도 초등교육의 일부라고 할 수 있고, 그렇다면 그것이 가치재의 성격을 갖는다고 보는 데 아무 문제가 없다. 또한 모든 아동이 균형 잡힌 식단의 혜택을 누리는 것이 바람직하다는 관점에서 볼 때도 급식은 가치재의 성격을 분명하게 갖고 있다.

부유층의 자제가 초등학교 수업료를 내지 않는 데 대해 아무도 시비를 걸지 않는다. 교육이 가치재의 성격을 가졌기 때문에 의무교육이란 제도를 만들었고, 의무교육은 무상으로 제공한다는 사회적 합의를 이루었기 때문이다. 그러나 따지고 보면 부유층이든 서민층이든 정말 공짜로 의무교육의 혜택을 받고 있는 것은 아니다. 이들이 내는 세금으로 의무교육과 관련된 비용이 충당되는 것이니만큼 공짜라고 말할 수 없다.

공공재나 가치재의 성격을 갖는 상품의 배분은 거의 모두 이와 같은 기본구도하에서 이루어진다. 즉 소득의 많고 적음에 관계없이 누구나 무상으로 배분을 받는 대신 세금으로 그 비용을 충당하는 기본원칙이 적용된다는 말이다. 부유층이 급식에 대해 직접적 대가를 지불하지 않더라도 그만큼 세금을 더 내면 형평성의 문제는 전혀 발생하지 않는다. 따라서 전면 무료급식이 형평성의 원칙을 심각하게 위협한다는 주장은 설득력이 없다. 그런 방안은 생각해 보지도 않고 무조건 말이 되지 않는다고 비판하는 것은 바람직한 일이 아니다.

정부, 여당 일각에서는 전면 무료급식을 ‘좌파포퐁리즘’으로 몰아가고 있다. 비록 적은 금액이지만 부유층에게 혜택이 돌아가는 정책을 좌파로 모는 것은 매우 역설적이 아닐 수 없다. 진정한 좌파라면 부유층에게 한층 더 무거운 부담이 돌아가게 만들 방법을 궁리해야 마땅한 일이 아닐까? 본질적으로 전면 무료급식의 실시 여부를 둘러싼 논쟁은 좌우의 이념대립과는 무관한 문제다. 자기 마음에 들지 않는 사람을 모두 ‘좌빨’로 모는 나쁜 버릇이 도져 그런 어처구니없는 말을 하고 있다.

빈곤층의 자제에게만 무료급식의 혜택을 제한하면 그들이 수치심을 느낄 수 있다는 우려는 그냥 넘겨버릴 일이 아니다. 티 없이 맑게 자라야 할 어린 아이들이 인생의 출발점부터 그런 정신적 부담을 안고 자라나게 만들어서는 안 된다. 부유층의 자제에게도 무상급식의 혜택을 제공함으로써 빈곤층의 자제가 그런 정신적 부담에서 벗어날 수 있다면 그것에 드는 추가적 비용은 가치 있는 투자라는 평가를 받을 수 있다.

만약 이 사업에 천문학적인 추가 비용이 소요된다면 경우가 다를 수 있다. 그러나 상식적으로 생각해 보면 그렇게 많은 비용이 들 것 같지 않다. 기껏해야 초등학교 학생의 한 끼를 해결해 주는 데 무슨 비용이 그리 많이 들겠는가? 정부가 1년에 몇 백조 원이나 되는 돈을 쓰면서 이보다 더 중요한 일에만 돈을 쓰고 있는지 묻고 싶다. 일례로 멸종희 위기종을 보로 막아 물을 썩게 만들려고 20조원이 넘는 돈을 쏟아 붓고 있지 않은가?

전면 무료급식의 실시가 전반적인 정책 우선순위의 틀 안에서 고려되어야 한다는 점을 부정하지는 않는다. 이것보다 더욱 시급하고 중요한 사업이 있다면 정부의 예산이 그것에 우선적으로 투입되는 것이 마땅한 일이다. 그렇게 객관적인 입장에서 전면 무료급식의 실시가 바람직한지의 여부가 논의된다면 아무 문제가 없다. 그러나 지금처럼 말도 되지 않는다는 등 좌파포퐁리즘이라는 등 비판을 위한 비판에만 골몰해서는 바람직한 결론에 도달할 수 없다.

다시 한 번 강조하지만 무료급식을 사회복지정책의 시각에서 접근하는 것은 옳은 일이 아니다. 그것이 가치재의 성격을 가졌기 때문에 정부가 개입할 수 있다는 시각에서 접근해야 한다. 그리고 그 계획을 실천에 옮기는 데 얼마의 비용이 드는지를 파악한 다음, 전반적인 정책 우선순위의 틀 안에서 그것의 실시 여부를 냉철하게 고려하는 게 올바른 길이다. 이런

올바른 길을 걸어야만 진정으로 합리적인 대안을 찾을 수 있다는 것은 구태여 강조할 필요
조차 없다.