

HanSun Policy Brief

Hansun Foundation

2011. 02. 09

포퓰리즘 (복지)정책의 과제와 한계

김원식 (건국대)

본 자료는 한반도선진화재단 한국경제신문사 공동기획 월례토론회(2010.12.20) 발표문입니다.
외부필자의 원고는 재단의 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

www.hansun.org

포퓰리즘(populism)의 본래 뜻은 라틴어원인 populus(국민의)에 따라 다수의 의사에 의하여 지배되는 논리나 정치행태를 의미한다. 그러나 현실에 있어서는 다수의 의사가 왜곡된 채 편의주의에 따라 특정 정치적 소수의 입장만 대변되는 경우가 많다. 그래서 포퓰리스트는 거의 자신들이 포퓰리스트라고 자인하지 않고, 상대방이 포퓰리스트라고 하면 거부한다.

포퓰리즘 정책은 복지부문에서만 나타나는 것이 아니라 경제, 사회, 문화 등 모든 부문에서 나타나고 있다. 그러나 유독 복지부분에서 포퓰리즘 정책이 많이 나타나는 이유는 정치인이나 수요자 모두에게 비용부담에 대한 인식이나 부작용을 인식시키는 것이 쉽지 않고 또한 많은 시간이 걸리기 때문이다. 정책의 혜택은 바로 누릴 수 있는 반면 그 비용은 현재 존재하지 않는 자녀세대가 부담하면서 경제 전반에 대한 부작용도 한참 지나서야 가시화된다.

즉, 포퓰리즘 정책은 국민들의 욕구충족에만 치중하고 경제적 합리성이 결여된 것이 대부분이어서 장기적으로 국가경쟁력을 낮추고 국가재정을 취약하게 한다. 문제는 앞으로 근본적인 정치적 개혁이 없으면 포퓰리즘으로 인한 재정적자의 규모는 더 커질 것이고, 대규모 재정적자는 더 자주 발생할 것이라는 것이다.

최근 가장 문제가 되고 있는 포퓰리즘은 교육 선진화라는 명제 하에 주장되고 있는 ‘무상급식’이다. 무상급식은 지역 내 모든 자녀에 대하여 무상으로 급식을 한다는 측면에서 반대할 이유가 전혀 없다. 그러나 국민들의 세금으로 지원되는 급식대상에는 급식을 부담할 수 있는 능력이나 의사가 있는 고소득층자녀들까지 포함된다.

공교육의 질을 개선하기 위한 자치단체의 예산이 절대적으로 부족한 상태에서 우선 무상급식이 시급한 과제인가에 대한 문제가 있다. 이 제도가 실시되면 다른 용도의 재원을 줄여야 하거나 혹은 누구인가 추가적 부담을 해야 한다. 방학중 결식

을 하는 저소득층 자녀에 대하여 급식을 하는 것이나 저소득 결식 노인들에 대한 무상급식이 더 시급하다. 또한, 기존 무상급식의 내용도 질적으로 개선하는 것도 필요하다. 결국, 자치단체의 재정이 장기적으로 안정되고 충분하다는 전제 하에서만 무상급식은 비로소 정책으로서 고려될 수 있다.

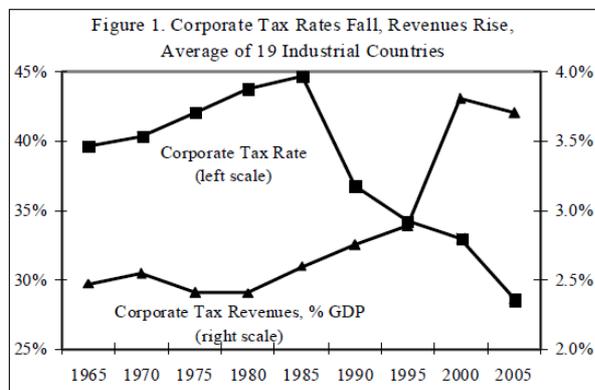
둘째는, 무상의료를 위한 “국민건강보험 하나로 운동”이다. 모든 국민들이 1인당 만천원만 내면 모든 병원진료를 받을 수 있도록 하겠다는 것이다. 지금의 보험료보다 만천원만 더 내면 무상으로 병원을 이용할 수 있다면 어떤 국민들도 반대할 이유가 없다. 그러나 이로 인하여 병원문턱이 낮아져서 모든 국민들의 의료이용 빈도가 높아지고 결과적으로 의료비 지출은 폭발적으로 증가할 것이다. 이는 또한 의료부문의 초과 수요를 유발해서 의료단가가 정부의 의료수가의 억제에도 불구하고 급등하게 된다. 그리고 국민들의 건강보험료 부담은 더 늘어날 수밖에 없다.

국가의 자원은 제한되어 있는데 무조건 국민들이 받아들일 수밖에 없는 포퓰리즘 정책만을 고집하는 것은 국민들의 근로유인을 낮추어서 의존적으로 만든다. 세계적 경쟁체제하에서 복지정책도 이제는 국민들의 유인을 제고해서 경제적 독립을 누릴 수 있도록 할 뿐 아니라 성장에도 기여해야 한다.

복지 뿐 아니라 경제정책에도 포퓰리즘이 있다. 소득세와 법인세 인하로 붙여진 ‘부자감세’의 논쟁이다. 최근 미국이나 일본도 글로벌 위기에 대응하기 위하여 감세를 적극적으로 추진하고 있는데 우리나라는 소득세의 최고세율을 35%에서 33%로, 법인세는 22%에서 20%로 각각 낮추기로 했다가 유보했다.

법인에 대한 감세는 기업들의 투자를 촉진하는 대표적인 재정정책이다. 법인세를 현행대로 유지함으로써 복지재원을 더 확보한다고 하지만 사실은 법인세의 인하가 오히려 법인세수를 증대시킨

다는 것은 잘 알려진 사실이다 (그림 참조). 법인세를 인하는 법인들이 더 많은 투자를 하도록 유도하고, 이를 통하여 고용을 늘린다.



Source: Author, based on data for 19 OECD countries. See endnote 2.

출처: Chris Edwards, "Corporate Tax Laffer Curve," Tax & Budget, No.49, Cato Institute, Nov. 2007.

또한, 소득세율의 인하도 고소득층으로부터 소득세를 더 걷어서 중산소득층까지 복지혜택을 주는 것이다. 고소득층은 소득활동을 자제하거나 소비를 줄일 것이다. 고소득층보다 무료복지의 수혜자가 많아지므로 국민들은 부자감세를 지지할 수밖에 없다.

문제는 최근의 포퓰리즘 정책들이 재정적자를 증폭시켜서 경제기반을 흔들 가능성이 높다는 것이다. 남유럽의 PIGS 국가들을 진원으로 한 글로벌위기는 장기간 과도한 복지지출로 발생한 재정적자를 국가부채로 메우려다 발생한 것이다. 재정적자가 폭발적으로 증가하면서 부채규모가 경제적 부담능력을 상회한 것이다.

일찍이 이들 국가들은 과감하게 국민연금의 급여수준을 낮추려고 시도해 왔으나 국민들의 강렬한 저항으로 실패해 왔다. 고령자들은 급여의 인하도 반대하고, 더 일하지 않겠다고 정년연장도 연장도 거부했다. 국민들의 복지욕구를 억제하고, 허리띠를 졸라매는 조세부담의 증대를 통하여 문제를 해결해야 함에도 장기간 다음 세대에 막대

한 재정 부담을 전가시킨 것이다. 포퓰리즘 정책으로 정권은 유지할 수 있을지 몰라도 경제위기는 극복할 수 없다.

고도 성장기에 발생한 우리나라의 국가채무는 경제성장에 필수적인 인프라 자금을 조달하기 위한 생산적 채무였다. 그러나 지금은 국민들의 소비적 복지수요를 충족하기 위한 소비적채무의 성향이 짙다. 이러한 소비적 채무는 정치권의 포퓰리즘적 복지지출에서 나온다. 중앙정부가 솔선하여 복지시스템을 개혁하여 복지지출을 효율화하고, 개인의 책임과 유인에 입각한 제도를 설계해야 한다.

포퓰리즘을 극복하기 위하여 복지정책의 전제는 다음과 같아야 한다. 첫째, 복지정책이 중앙정부의 재정적자를 유발하거나 자치단체의 재정자립도를 낮추어서는 안 된다. 둘째, 취약계층의 생계, 의료, 주거 등의 문제를 우선 살피고 먼저 적용해야 한다. 셋째, 국민들에게 경제 사회적 미래 비전을 제시하는 강력한 신뢰의 정부가 있어야 한다.

필자 | 김원식, Ph.D.

- 건국대 경제학과 교수
- (현) 건강보험정책심의위원회 위원
- (현) 대통령직속 사회통합위원회 위원