

# 경제 양극화와 민주주의

## 1. 경제 양극화의 원인

1960년대 이후 1997년 외환위기를 맞을 때까지 우리는 세계가 경탄할만한 고도성장을 해왔다. 그 과정에서 성장과 더불어 대량의 일자리가 만들어져서 최선의 복지는 일자리라는 말 그대로 분배 문제가 저절로 해결된 측면이 있었다. 따라서 역대 정부가 계속해서 성장에만 신경을 쓰고 복지문제는 뒷전으로 돌리든가 혹은 심지어 복지문제를 언급하는 자체를 좌파적으로 해석해서 적대시해왔음에도 불구하고 빈부격차 문제는 크게 불거지지 않았고, 오히려 다른 나라에 비해 빠른 속도로 빈곤을 감소시키면서 고도성장을 달성하였다. 그런 의미에서 세계은행에서는 1993년 보고서에서 한국을 성장과 분배를 조화시킨 성공적 사례로 소개한 바 있다(World Bank, 1993).

그러나 1997년에 불어 닥친 외환위기 이후 상황은 크게 달라졌다. 지난 10년간 우리 경제의 특징은 저성장과 양극화로 요약될 수 있다. 성장률은 과거에 비해 절반으로 떨어졌을 뿐 아니라 성장을 하더라도 고용이 창출되는 정도가 과거에 비해 절반 이하로 떨어졌다. 그러나 성장만 하면 분배, 빈곤이 자동적으로 해결될 것이라는 보수파의 낙관론은 더 이상 성립하기 어렵다.

엮힌 데 엮힌 격으로 경제 양극화 현상이 광범위하게 나타나고 있다. 양극화 현상은 산업간, 기업간, 계층간, 지역간 등 경제의 모든 국면에서 목격된다. 수도권은 활기가 넘치다 못해 과밀로 시달리

는데, 지방경제는 사람이 떠나고 고사(枯死) 직전이란 아우성이 터져 나오고 있다. 수출은 뿔뿔 날고 있는데, 내수는 지극히 부진하며, 자동차, 조선, 철강, IT 등 업종은 호조인데 다른 산업들은 상대적으로 뒤떨어진다. 대기업은 사상최대의 이익을 올리고 있지만 중소기업은 대단히 어렵다. 정규직은 안정된 일자리와 소득이 보장된 반면 비정규직의 어깨에 무거운 짐이 다 쏠려 있다. 특히 외환위기 이후 갑자기 나빠진 빈부격차는 줄어들지 않고 있을 뿐만 아니라, 인적자본 투자의 상당 부분을 가계가 담당하고 있는 한국의 실정에서 장기적으로 경제성장의 동력을 훼손하고 세대간 격차를 심화시키는 구조로 고착되어가는 게 아닌지 우려된다. 가구소득의 불평등도는 외환위기 때 악화한 이후 거의 수평선을 그으면서 전혀 개선되지 않고 있다.

소득 불평등뿐만 아니라 자산의 불평등도 주목해야 한다. 부동산이나 주식 등 자산 불평등의 심화는 자산이 소득을 낳으므로 다시 소득격차를 심화시키고 있으며, 서민들의 심리적 박탈감을 초래하여 사회통합을 저해한다. 국제비교에 의하면 지표상으로는 한국의 소득분배가 외국에 비해 그렇게 나쁘지 않으나 국민이 느끼는 빈부격차는 매우 큰데, 그런 괴리의 주된 이유는 자산의 불평등, 특히 부동산 문제에 있는 것으로 보인다. 역대 정부가, 특히 독재정권일수록 개발에만 집착하여 부동산 가격 폭등을 방치한 결과 우리는 세계 최고의 지가, 주택가격을 갖게 되었고, 이것이 빈부격차의 주요인이고, 부익부빈익빈이 주로 여기서 발생한다고 해도 과언이 아니다.

이처럼 소득과 자산의 불평등이 심한데도 불구하고 GDP대비 사회보장 지출은 OECD국가에 비해 너무 낮다. 어떤 사람은 소득 1만불 시대에 다른 나라의 3만불 시대 복지를 하려고 한다고 공격하고 있으나 이는 옳지 않다. 우리나라의 복지지출 수준은 수십 년간 바닥을 헤매고 있다가 국민의 정부 때 경제위기의 여파로 괄목할만한 증가가 있었고, 참여정부가 복지 강화에 상당한 노력을 기울여 과거 정부에 비하면 나아졌지만 여전히 아직 다른 나라의 1만불 시대의 복지에 미달하고 있다. GDP 대비 복지지출의 비중이 미국, 일본의 1/2 수준이고, 유럽 복지국가의 1/3 수준이라고 보면 크게 틀리지 않는다.

그럼에도 불구하고 보수 학계/언론에서는 국민의 정부, 참여정부를 ‘분배주의’, 혹은 한걸음 더 나아가 ‘좌파’ 라고 부르는데, 이는 최소한의 균형감도 없는 관찰이다. 세계적 기준에서 보면 국민의 정부나 참여정부는 결코 좌파가 아니다. 100년의 전통을 가지는 영국의 권위 있는 Economist지는 대통령 선거 당시의 한국을 다룬 2007년 12월 15일자 기사에서 지난 10년 동안의 김대중, 노무현 정부를 가리켜 “한국적 의미에서 진보적 즉, 약간 덜 친기업적, 약간 덜 친미적”(liberal in Korean sense, that is slightly less pro-business, and pro-American)이라고 성격 규정을 하였다.

참여정부는 기본적으로 성장을 중시하면서 분배도 무시해서는 안 된다는 인식을 갖고 있었다. 그리고 성장과 분배는 동행해야 한다는 입장이었다. 이는 선진국에 가면 상식 정도이지 진보적인 사고

방식이라고 보기도 어렵다. 그러나 40년간 독재정부가 심어놓은 성장지상주의가 우리의 사고방식을 지배하다 보니 분배도 중요하다는 정도의 온건한 입장조차 좀처럼 받아들여지지 않는다. 그만큼 우리 사회의 사상적 스펙트럼이 우파로 기울어져 있다고 볼 수 있고, 이것이 우리가 직면한 양극화의 문제 해결을 그만큼 더 어렵게 만들고 있다.

양극화의 원인으로 또 하나 지목받고 있는 것이 세계화 현상이다. 세계화는 현재 시대의 대세다. “상품, 노동, 자본시장에서 세계적 통합이 높아지는 현상”으로 정의되는데, 세계화와 양극화가 동시에 진행되면서 세계화가 양극화의 주범으로 의심을 받고 있다. 그것 때문에 광범위한 반(反) 세계화운동이 일어나고 있다. 그러나 세계화 자체를 세계의 불평등 심화의 원인으로 바로 단정하기에는 간단치 않은 여러 가지 고려사항이 있다. 세계 전체를 하나의 단위로 하여 측정할, 말하자면 세계시민의 소득불평등이 20세기 말에 와서 사상최고 수준에 도달하여 세계화가 그 주범으로 의심을 받고 있지만, 이에 대해서는 세계화의 결과라는 해석과 그렇지 않다는 주장 사이에 논쟁이 있다.

다만 세계화 시대에 많은 나라에서 - 미국, 영국, 일본, 중국, 인도, 러시아 등 대국들이 여기에 해당한다 - 국내의 소득불평등이 크게 증가한 점은 주목할 만하다. 그 반면 유럽의 복지국가들은 양극화 추세에서 초연한 모습을 보여서 대조적이다. 경제이론에 의하면 세계화와 더불어 노동이 부족한 부국(富國)의 불평등은 증가하는 반면, 노동이 풍부한 빈국(貧國)의 불평등은 줄어들 것으로 예측된다. 19세기말 제1차 세계화 시대의 경험은 미국, 캐나다, 호주 등 신세계의 불평등 증가와 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 이태리 등 구세계의 불평등 감소라는 현상이 뚜렷해 경제이론을 지지하고 있다. 현재의 제2차 세계화 과정에서의 불평등 심화에 대해서는 아직 뚜렷한 결론이 내려지지 못하고 계속 논쟁이 진행 중이다.

지난 4반세기 동안 미국은 특히 양극화 추세가 심하여 선진국에서도 가장 높은 소득불평등을 보이고 있어서 ‘두 개의 미국’(The Two Americas)을 논할 정도에 이르렀다. 1970년대 말부터 시작된 미국 경제의 양극화 현상은 30년간 그칠 줄을 모르고 계속되고 있다. 『Time』지 최근호(2008. 5. 26)는 2002~2006년 기간 동안의 미국 소득 증가분의 75%가 최고 1% 부자들의 손에 들어갔다는 점을 지적하고 있다. 지금까지 미국에서 제기된 양극화의 원인으로는 숙련편향적 기술진보(Skill-Biased Technical Change), 정보격차(digital divide) 등 기술적 요인, 해외 수입품의 증가, 공장의 해외 이전으로 인한 일자리 소멸, 해외 이민 유입의 증가 등 세계화 요인 그리고 노조 약화 및 낮은 최저임금 등 제도적 요인을 강조하는 세 가지 가설로 압축된다. 논의의 결과는 기술혁신, 특히 정보화, 지식기반사회의 도래가 양극화에 주요한 영향을 미쳤다는 데는 이견이 없으며, 세계화, 제도적 요인도 중요한 영향을 미친 것으로 보고 있다. 이 세 가지 요인의 상대적 중요성에 대해서는 여전히 치열한 논쟁이 진행 중이다(Gordon and Dew-Becker, 2008).

한국은 발전단계에서 미국과는 크게 차이가 있지만 미국의 양극화 논의가 참고가 될 수 있다. 한국에서 양극화 논의는 무성하나 아직 그 원인에 대한 실증적 분석이 없다. 그러나 미국과 비슷하게 기술 혁신과 정보화, 세계화로 인한 일자리 소멸, 약한 노조와 낮은 최저임금 등 제도적 요인이 작용했을 것으로 추측할 수 있다. 거기에 덧붙여 1997년 위기 이후 내수불황의 지속이 양극화의 또 다른 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

한국은 시장경제 유형 중에서 유럽형과는 거리가 멀고, 구태여 정의하자면 영미형에 가까우며, 지난 10년 동안 자의반타의반으로 영미형 시장주의 모델을 급속히 도입하는 바람에 지금 어떤 점에서 영미형 국가보다 더 시장주의적인 면이 있다. 이 점은 오랜 개발독재 기간 소위 발전국가(developmental state) 모델을 추종해온 나라로서는 의외의 결과이지만 어쨌든 한국경제는 여전히 많은 관치경제의 잔재를 가지면서도 공공의 영역이 협소한 전형적 시장만능주의적인 나라라고 볼 수 있어서 야누스처럼 두 개의 얼굴을 가지고 있다. 한국경제는 외환위기 이후 IMF의 강요에 의해 급속히 시장주의, 세계표준(global standard)을 도입한 면이 있고, 특히 월가 모델의 단기 실적주의적 경향이 강화되었다. 그런 점에서 과거의 관치경제가 일부 시장친화적 체제로 바뀐 장점이 있기도 하지만 동시에 양극화 경향에 쉽게 노출되는 약점도 갖게 되었다.

## 2. 양극화와 민주주의

한편 개발독재 시대 이후로 한국의 경제와 사회에 뿌리 깊게 각인된 민주주의의 결여와 배제의 문화가 경제 양극화 문제의 심연에 자리 잡고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 개발독재시기에 경제가 고도성장하는 동안 특권과 독점, 불공정과 부패로부터의 이익, 부동산투기로 인한 막대한 불로소득이 특정 계층에 집중되었다. 그 반면 기본적인 정치적 민주주의조차 제대로 성립되지 못했으니, 광범위한 인권억압과 노동배제가 이루어졌다. 이와 같은 관행이 1980년대 후반의 민주화 이후 크게 줄어든 것은 분명하지만 곳곳에 잔재가 남아 있으며, 한국의 기업 내부에는 민주주의가 아직 대단히 취약하다. 선진국에서 보편화된 노동의 경영참여가 아직 요원한 점, 여러 나라에서 성공을 거둔 노사정 사회협약이 아직 요원한 점도 오래된 '배제의 관행'과 결코 무관하지 않다. 민주화는 되었으나 미완성의 민주주의가 양극화를 부추기고 있는 것으로 보인다.

양극화 문제의 해결을 위해서는 그동안 소외되고 배제되었던 사회구성원들을 통합하고 포용할 수 있는 공동체를 만드는 한편, 각 사회 구성원들은 상호의존관계를 확인하고 단기적인 개인의 이익보다는 장기적 관점에서 사회적 책임을 인식하도록 게임의 규칙을 바꿀 필요가 있다. 정부는 양극화 현상

을 중심에 놓고 종합적 경제/사회정책을 수립하지 않으면 안 된다. 기업가들은 대기업/중소기업간 불공정거래 관행을 타파하고 유기적인 분업관계를 강화하며, 일자리 창출에 힘을 모아야 하고 노조도 정규직/비정규직 간 극심한 임금격차와 차별 해소를 위한 노력과 장기주의에 입각한 사회적 협의체 구축에 참여해야 한다.

한국의 약한 노조는 오랜 독재의 유산인데, 약한 노조가 양극화를 제어하지 못하고 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 한국의 노조 조직률은 11%로서 미국보다 더 낮은 점은 양극화 심화에 큰 요인이 되고 있다. 미국의 연구에 의하면 최근 미국의 불평등을 심화시킨 요인 중에서 노조의 약화가 대략 10~20% 정도 비중을 차지했다고 한다(Freeman, 1980; Gordon and Dew-Becker, 2008). 한국은 미국보다 약한 노조를 갖고 있으면서 역시 미국처럼 적대적이고 불신의 노사관계를 특징으로 하므로 이것이 저성장, 양극화에 미치는 영향이 클 것으로 짐작된다.

북구의 노조가 70~80%대의 조직률을 유지하면서 생산성 향상, 임금인상 자제, 국가경쟁력 제고에 앞장서고 있는 것에서 우리는 교훈을 얻어야 한다. 우리 기업가들은 약한 노조 혹은 무노조를 선호하는 경향이 있는데, 실은 약한 노조가 능사가 아니고, 오히려 강한 노조가 책임감을 갖는다는 역설적 현상에 주목해야 할 것이다. 우리가 지금 세계 최고의 비정규직, 게다가 정규직과 비정규직 사이에 최악의 차별을 목격하고 있는 것도 우리나라 양극화의 주요 국면인데, 이것도 결국 기업 내부에서 노동자들의 발언권이 약하고, 기업민주주의가 제대로 안 되기 때문에 일어난 일대 사건이다. 양극화의 난제 중의 난제가 방대한 비정규직 문제인데, 이는 노조를 포함하여 우리 모두가 머리를 맞대고 해결해야 할 가장 큰 숙제다.

또 하나 양극화를 이야기할 때 빠뜨릴 수 없는 것이 우리가 안고 있는 비대한 자영업자 문제다. 다수의 노동자들이 외환위기 때 대량 해고와 구조조정의 희생자가 되었고, 다른 데서 일자리를 구할 수 없으니 모두들 자영업자로 변신하였고, 그 결과 원래 두터운 자영업 층은 더욱 두터워져서 세계 최고의 비중을 갖게 되었다. 한국의 자영업자(+ 가족종사자)는 노동력의 37%로서 단연 세계 최고다. 다른 나라는 10~25% 수준인데, 이는 한국의 자영업자가 다른 나라에 비해 10~25% 더 많다는 뜻이다. 이와 같이 자영업자가 비대한 것은 역대 정부가 복지를 무시하고 성장만을 중시한 결과다. 다른 나라는 복지, 의료, 교육 분야에 광범위한 일자리가 있는데, 한국은 그런 분야를 등한히 해 왔으니 그 많은 인력이 살 길을 찾아서 물려간 곳이 자영업이다.

그 결과 우리는 세계에서 인구대비 최다의 식당, 술집, 미장원, 택시 등을 갖게 되었으니 이 사람들이 살기 어려운 것이 당연하다. 역대 정부가 취해온 경제성장지상주의, 반 복지정책은 결과적으로 이들 서민의 생활을 극도로 어렵게 만들었다. 보수정당과 보수언론은 참여정부가 경제를 망쳐서 서민들의 민생이 어렵다고 공격해왔는데, 이는 사실을 정반대로 뒤집은 것이다. 서민이 어려운 것은 역대 정

부의 반 복지정책의 누적된 결과다. 참여정부가 열악한 복지를 일으켜 세우고, 동반성장을 하겠다고 했을 때 “복지는 성장의 발목을 잡는다.”면서 극렬하게 반대한 것도, 이들 보수정당과 언론이 아닌가. 우리나라에서 양극화가 이렇게 심해진 데는 이들 극우파 정당과 언론의 책임이 크다.

그럼 왜 독재정권들은 이렇게 반 복지 기조를 유지했을까? 첫째, 해방 후 역대 독재정권은 선거 자체를 무용지물로 만들 정도로 반칙을 일삼아 왔기 때문에 서구에서 보듯이 선거에서 다수의 노동자나 빈민의 지지를 얻을 필요를 느끼지 못했다는 점이 중요하다. 선거 자체가 별 의미를 갖지 못하는 폭압적 정권에서 선거공약이나 국민의 지지니 하는 것이 공허한 이야기일 뿐이었다. 서구의 복지국가가 한국에는 오지 않은 이유는 상당 부분 독재정권의 장기 지속, 민주주의의 미발달에 원인이 있지 않을까 한다.

Piven and Cloward(1971)에 의하면 미국에서 주요한 복지의 진전이 이루어진 것은 1930년대 대공황 때 나타난 New Deal과 1960년대 ‘빈곤과의 전쟁’ (War on Poverty)인데, 이는 당시 빈민들의 상황이 어려웠기 때문이 아니고, 민중, 빈민, 노동자들의 체제에 대한 불만과 집단적 행동이 극렬하여 자본주의 체제 자체가 유지되기 어려울 정도였기 때문에 가능했다는 것이다.

이런 관점을 한국에 적용한다면 한국은 지금까지 노동자, 빈민이 정치적으로 체제를 위협할만한 강력한 세력을 형성한 적이 적어도 해방 직후의 상황 이후에는 없었고, 연이은 극우파 정권이 헌법을 마음대로 바꾸어가면서 권력을 연장하고 정권을 농단해왔기 때문에 민중에 대해서 복지국가라는 양보를 할 필요가 전혀 없었다는 해석을 할 수 있을 것이다. 역대 독재정권은 정권의 정통성 유지, 정권에 대한 국민의 지지를 오로지 경제성장에서만 추구하는 경향이 있었다. 적어도 1960년대 박정희 정권 이후 역대 정권은 항상 경제성장을 우선시하고, 분배와 복지에 대해서는 무시하거나 그저 듣기 좋은 말로 하고는 행동은 없이 그냥 지나가기 일쑤였다.

둘째, 우리나라 독재 권력의 사상이 우파적이었기 때문에 복지보다는 성장을 추구하고, 그것도 다른 면에서의 콤플렉스(민족 반역, 쿠데타, 독재)를 감추기 위해서 국민에게 내세울 유일한 업적으로 경제성장에 지나치게 집착했던 면이 있다. 이들은 복지를 좌파적인 가치로 보고 배격했을 가능성이 높고, 성장만 하면 저절로 분배는 해결될 것이라는 선성장후분배의 사고방식에 오래 동안 젖어 있었다. 미국의 경우 지금까지 공화당이 집권했던 기간이 소득분배가 나쁘고, 민주당 집권 시기가 낫다는 연구가 있다(Massey, 2007). 최저임금 수준도 공화당 집권기에는 낮아지고, 민주당 집권 시기에는 높아진다고 한다. 우리나라는 미국 공화당보다 훨씬 오른쪽에 있는 거의 극우파라 불려야 할 정권이 수십 년을 집권했으니 소득분배가 나쁜 게 오히려 당연한 결과가 아니겠는가. 그나마 공업화 초기에는 많은 일자리가 생겨서 저절로 분배와 복지 문제가 해결된 면이 있었으나, 어느 시점을 지나고는 일자리 창출 효과가 크게 감소하였다. 이때는 반드시 복지 확충으로 눈을 돌려야 했으나 과거의 성공에

자만해서 과거 성공 모델을 추종하면 되겠지 라는 안이함, 관성의 법칙에 따라 너무 오래 성장지상주의를 신봉해온 것, 여기에 우리의 양극화가 심해진 뿌리가 있다고 본다.

셋째, 역대 정권의 협력자로 기능했던 관료들은 정권에 대해 정면으로 반대하는 행위는 극도로 자제하고 테크노크라트로서의 기능에만 충실해 왔는데, 여기서 경제부처와 사회부처 사이의 세력 관계를 면밀히 검토할 필요가 있다. 오랜 세월을 경제부처가 우위를 점하면서 정책과 예산을 주도해 왔고, 사회부처는 뒤치다꺼리에 급급해 왔다. 예산 규모에서도 경제예산은 항상 복지예산을 압도해 왔다. 이는 흔히 역대 정부가 내건 경제성장지상주의의 결과라고 해석되고 있지만 필자가 보기에는 다른 해석도 가능하다.

즉, 경제부처의 예산의 주요 부분은 개발, 건설에 투입되는데, 이는 상대적으로 부패의 소지가 큰 분야이다. 이에 비해 복지예산은 부패가 없다고는 할 수 없겠지만 상대적으로 부패의 가능성과 정도가 현저히 낮을 것으로 추측된다. 고아, 장애인, 빈민들을 위한 예산을 일부 떼먹는다는 것은 불가능하지는 않지만 상대적으로 훨씬 어렵다고 봐야 할 것이 아닌가. 그렇다면 자기 몫을 챙기고 싶은 관료 집단으로서의 소위 떡고물이 떨어지는 경제예산을 선호하는 것이 자연스런 행동으로 보인다.

이런 현상은 중앙정부뿐 아니고 지방정부도 마찬가지이며, 특히 지방으로 내려갈수록 지방공무원의 부패 정도는 중앙을 능가하고 있었고, 토호세력과 결탁하면서 불로소득 추구행위(rent-seeking activity)에 몰입할 가능성이 농후하다. 이것이 우리나라 예산구조를 기형적으로 경제예산 우위로 만든 중요한 요인이 아닐까 추측할 수 있다. 선진국의 예산은 대체로 복지예산이 50~60%, 경제예산은 10% 내외가 표준인데, 유독 한국에서 양자 사이의 관계가 역전되어 항상 경제예산이 복지예산을 크게 초과해 왔다. 이는 결국 민주주의의 문제로 귀착하는데, 국제적 관점으로 보면 이렇게 복지예산이 낮고 경제예산 일변도로 짜여진 예산은 희귀한 경우이므로, 앞으로 한국의 사회과학자들이 천착해야 할 연구주제라고 생각한다.

셋째, 우리나라 학계와 언론계에서 분배보다 성장을 중시하는 경향이 유달리 강하다는 점도 우리나라의 복지를 이렇게 부실하고 부족하게 만드는 데 한몫했을 것으로 보인다. 한국의 보수층은 성장을 인정하다 못해 숭상하다시피 하는 반면 분배를 무시하다 못해 거의 사갈시하는 경향이 너무 심하다. 분배 혹은 복지를 말하면 그들이 거의 즉각적 반응으로 쓰는 표현이 있는데, 바로 그것은 ‘성장의 발목을 잡는 존재’ 라고 반발하는 것이다. 분배나 복지를 아예 비생산적, 반사회적인 것으로 규정해버리면서 반대하는 표현이 우리나라만큼 자주 언론과 글에 등장하는 나라는 아마 이 지구상에 없을 것이다.

한국의 복지예산이 영세하므로 복지재정이 갖는 소득재분배 효과가 적은 것은 당연한 결과다. 2000년 「도시가계조사」 원자료를 이용하여 재정정책의 소득분배 개선효과를 노동자 가구에 한정하

여 추정한 연구결과(정진호 등, 2001)를 보면 첫째, 시장소득에서 직접세 및 사회보장부담금 등 광의의 조세를 뺀 소득의 지니계수는 0.296으로서 시장소득의 지니계수 0.302에 비하여 2.0% 낮게 나타나고 있다. 이는 사회보장부담금을 포함한 직접세에 의하여 소득불평등도가 2.0% 개선됨을 시사한다. 둘째, 시장소득에 사회보장급부, 즉 공적보조금을 합산한 소득의 지니계수는 0.300으로서 시장소득의 지니계수 0.302에 비하여 0.8% 낮게 나타나고 있다. 이는 정부의 사회보장지출에 의하여 소득불평등도가 약 0.8% 정도 개선됨을 시사한다. 이 둘을 합하면 시장소득에서 공적보조금을 합산하고 조세를 차감한 가처분소득의 지니계수는 0.294로서 조세 및 재정지출 등 재정정책에 의한 소득분배 개선효과는 2.8%로 추정되고 있다.

그럼 외국의 소득재분배효과는 어떤가? <표 1>은 OECD 15개국에서 조세의 소득재분배효과를 보여준다. 평균적으로 조세의 소득재분배효과가 42% 정도임을 보여주고 있어 우리나라와는 아예 비교가 되지 않는다. 이렇게 본다면 우리나라 재정의 소득재분배효과가 외국에 비해 비교가 안 될 정도로 현저히 적음을 알 수 있다. 이는 낮은 조세부담률, 낮은 복지의 당연한 귀결이다. 한국의 소득분배는 거의 전적으로 시장에서 결정되며, ‘정글의 법칙’이 적나라하게 나타난다. 선진국들의 소득분배는 시장의 정글의 법칙이 공공의 간섭을 통해서 순화되어 나타난다. 우리는 소득분배에 관한 한, 정부가 있긴 하지만 없는 것과 마찬가지다.

선진국의 정부 예산은 거의 복지예산 중심으로 편성된다. OECD 국가의 예산구조를 보면 경제예산은 평균 10% 미만이고, 복지예산이 50% 이상을 차지한다. 그에 반해서 한국의 예산은 오래 동안 경제예산이 복지예산을 능가하는 기형적 모습을 보여 왔다. 이것이 최초로 역전된 것은 참여정부 들어와서의 일이다. 복지예산이 28%, 경제예산이 24% 정도다. 그리하여 정부의 소득재분배 효과도 미미하나마 증가하는 조짐을 보이기 시작하고 있었다. 이는 오래 동안의 불균형을 시정하고, 세계 보편을 향한 첫걸음을 디딘 정도에 불과한데, 보수언론은 이를 문제 삼으면서 “복지에 사로잡혀 성장을 무시한다.”, “분배도 성장도 다 놓쳤다.”고 끊임없이 공격을 퍼부었다.

그나마 방향전환을 위해 몸부림치던 참여정부도 끝났고, 이명박 정부가 들어와서 처음 한 일은 예산구조를 다시 옛날로 되돌리는 것이었다. 복지예산의 비중을 낮추고, 경제예산을 늘이고 있는데, 이는 모처럼 오는 봄을 마다하고 도로 겨울로 되돌아가는 행동이다. 예산구조를 이렇게 만들고는 양극화를 피할 길이 없다. 이밖에도 이명박 정부가 경제의 양극화를 심화시킬 조짐은 도처에 드러난다.

<표 1> 외국의 소득재분배효과(과세 전후의 소득불평등도 비교)

국 가	지니계수(A) (시장소득)	지니계수(B) (가처분소득)	변화율(% (B-A)/B×100
아일랜드(1987)	0.461	0.328	40.5
스웨덴(1987)	0.439	0.218	101.4
영국(1986)	0.428	0.303	41.3
미국(1986)	0.411	0.335	22.7
스위스(1982)	0.407	0.309	31.7
독일(1984)	0.395	0.249	58.6
호주(1985)	0.391	0.292	33.9
캐나다(1987)	0.374	0.283	32.2
네덜란드(1987)	0.348	0.256	35.9
노르웨이(1979)	0.335	0.223	50.2
프랑스(1984)	0.417	0.298	39.9
핀란드(1987)	0.379	0.209	81.3
이탈리아(1986)	0.361	0.306	18.0
룩셈부르크(1985)	0.280	0.237	18.1
벨기에(1988)	0.273	0.232	17.7
평 균	0.380	0.272	41.6

\* 자료: OECD, 1995

### 3. 이명박 경제정책과 양극화

이명박 정부의 경제정책은 아직 한번도 제대로 된 청사진이 제시되지 않아서 정확히 파악하기 어렵다. 인수위에서도 각종 논란만 일으켰을 뿐 제대로 일을 하지 않고, 170여 개의 과제만 선정하고 끝났기 때문에 실제로 경제정책의 구체적 내용을 알기 어렵다. 그 뒤에도 여러 책임자들의 즉흥적인 이야기는 무성하지만 장기적 시야에서 이런 길로 가겠다고 선언하는 것을 보지 못했다. 그러나 지금까지 나온 이야기를 종합하면 대체로 다음과 같은 방향이라고 짐작된다. 1)대운하로 대표되는 개발주의, 2)감세 및 작은 정부, 3)금산분리 완화 등 규제완화, 4)민영화, 5)기업친화적(비즈니스 프렌들리) 태도 등이다.

불행하게도 이는 한결 같이 양극화를 심화시킬 우려가 있는 정책들이다. 모두 부자를 위한 정책이라는 점에서 공통점이 있고, 그런 점에서 정책의 일관성은 높지 않다. 대운하, 개발주의는 모처럼 안정을 보이고 있는 부동산시장을 자극해서 전국의 땅값을 올릴 가능성이 크고, 우리의 고질병

인 자산불평등을 다시 악화시킬 것이다. 감세, 작은 정부는 소수의 부자들을 유리하게 하고 빈부격차를 악화시킨다는 것을 미국의 레이건, 부시 정부가 잘 보여주었다. 더구나 한국은 미국보다 작은 정부, 열악한 사회보장제도를 갖고 있는데, 여기에서 더 감세, 작은 정부로 간다면 그 폐단이 미국보다 훨씬 더 심각할 것으로 우려하지 않을 수 없다. 며칠 전 18대 국회의 첫 법안 제출의 명예는 새벽 1시부터 기다린 한나라당의 이해훈 의원에게 돌아갔는데, 불행하게도 그 내용은 종부세를 후퇴시키는 것이다. 부자들에게는 감세를 해주고, 중산층과 서민을 무시하는 정책은 명백히 양극화를 심화시킬 것이다.

금산분리는 극소수의 재벌에게 산업과 금융의 방화벽을 제거해줌으로써 경제력 집중 현상을 더 심화시킬 것이 명백하다. 재벌의 폐단이 우리 경제 양극화의 중요한 요인인데, 재벌에게 날개를 달아주는 정책은 명백히 역사를 거꾸로 돌리겠다는 것이다. 공기업의 민영화는 한때 세계은행이 주창하여 세계에 권고하고 있었으나 그 부작용이 심하여 2000년대에 들어오면서 세계은행조차 생각을 바꾸어 더 이상 권고하지 않는 모델이다. 국민의 정부 때 IMF, 세계은행의 압력을 받아 한국도 민영화를 추진하였으나 참여정부에 들어와서 초기에 집중 검토 끝에 더 이상 민영화를 하지 않기로 한 것은 다행한 일이었다. 그런데 이명박 정부가 지금 다시 민영화를 창고에서 끄집어내는 것은 참으로 우려스럽다. 망(network)산업의 민영화는 가격 인상과 서비스 축소가 불가피하여 결과적으로 경제의 양극화를 심화시킬 것이다.

이명박 정부의 기업친화적 태도도 걱정스럽다. 이것이 기업친화라면 문제가 될 게 없으나 문제는 노사 간의 불균형이다. 대통령이 민주노총 방문을 거절하면서 대통령이 회장, 사장들만 만나고, 대통령 직통전화로 100여명의 기업가들에게 나누어주면서 사용자만 친하겠다고 하는 것은 노사정 대화에 도움이 안 될 뿐 아니라 현안이 되고 있는 유가 및 곡가 인상, 경기 침체, 앞으로 올지도 모르는 스태그플레이션 등의 난제를 풀어나가는 데 방해가 될 뿐이다.

#### 4. 맺음말

현재 한국 경제가 직면한 가장 큰 문제는 저성장과 양극화다. 지금까지 40년간 한국을 지배해온 성장지상주의가 한계에 달해서 나타난 것이 저성장과 양극화이다. 지금까지의 패러다임으로는 더 이상 고도성장을 기대할 수 없고, 양극화 또한 해결할 수 없다. 역대 정부가 성장지상주의에 매진해온 것은 민주주의를 거부하고, 독재체제를 유지해 왔다는 것, 그리하여 달리 얻기 어려운 정권의 정당성을 오로지 경제성장에서 찾았기 때문이다. 민주주의, 인권, 평등, 평화, 삶의 질, 환경 등 다른 모든 가치를

무시하면서 오로지 경제성장 하나에 매달려온 결과, 한국은 다른 가치보다 항상 경제성장이 우위에 서는 천박한 나라가 되어 버렸다.

그나마 과거에는 고도 경제성장이 가능했으나 이제는 민주주의와 복지의 기초 없이는 더 이상의 성장도 어려운 수렁에 빠져버렸다. 성장지상주의가 가져온 결과는 영세한 복지 부문과 그것과 동전의 뒷면을 이루는 비대한 자영업인데, 이런 구조로는 도저히 고도성장을 기대할 수 없고, 개인의 삶의 질은 열악할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 보수 진영에서는 즐기차게 복지를 무시하고, 성장만을 요구하고 있는데, 이는 과거의 향수에 빠져 더 이상 불가능한 것을 요구하는 것이다. 이제 한국은 종래의 기형적, 불균형적 사고방식을 반성하고, 세계 보편적인 방향으로 성장과 분배의 조화, 복지국가의 건설로 국가발전 방향을 잡아야 한다. 그래야만 현재의 저성장, 양극화라는 이증고를 해결할 수 있다.

실제로 우리 경제에서 정규직은 1/3에 불과하고 나머지 2/3의 노동력은 비정규직이거나 영세자영업에 종사하고 있으니 직무의 불안정성, 경기 취약성, 삶의 궁핍함은 극에 달해 있다. 다른 나라는 정규직이 2/3 수준인데, 우리는 거꾸론 된 고용구조를 갖고 있는 것이다. 자영업자 비대는 과거 독재 권력의 반 복지(反 福祉)의 유산이고, 방대한 비정규직은 기업 내부의 약한 노조, 비민주성에 기인하니 결국 우리의 양극화 문제의 핵심은 민주주의 문제라고 해도 좋다. 한국의 복지지출 수준은 다른 나라에 비해 1/3 내지 1/2에 불과한데, 이 역시 독재와 부패의 유산이다.

민주주의가 없는 것이 양극화를 가져왔지만 거꾸로 양극화가 민주주의를 위협하고 있다. 기업 내부에서 정규직은 시민 대접을 받고 있는데 반해서 비정규직은 옷차림, 식당, 월급, 승진 등에서 2등 시민으로 차별받고 있다. 이는 민주주의와 거리가 멀다. 불평등이 심한 나라에서는 정치적 민주주의도 어렵다. 특히 한국은 자영업이 세계 최고로 비대한데, 이들은 영세하지만 소자본가로서 정치적으로는 보수적 성향을 가지기 쉽다. 역대 정권이 보수적인 것을 지나 극우파적이었기 때문에 복지를 무시하고, 그 결과 자영업이 비대한 양극화가 이렇게 심해졌는데도 정작 자영업자들은 문제를 꿰뚫어 보지 못하고 진보/개혁정권이 경제적으로 무능하다고 비난하면서 무조건 보수 정당을 지지하는 아이러니를 보인다. 이는 앞으로 한국 민주주의 발전에 큰 문제다.

최근 통계에 의하면 한국의 출산율은 1.2명으로 세계 최저다. 저출산은 고령화 경향을 더욱 악화시키므로 이는 심각한 문제다. 한국은 아직까지는 고령사회에 진입하지 않고 있으나 문제는 세계 최고의 속도로 고령사회, 초고령사회로 진입할 것으로 예상되고 있다는 점이다. 고령사회의 도래를 늦추기 위해서도 저출산 문제를 해결하지 않으면 안 된다. 세계 유례없는 저출산 현상은 한국의 저복지에 대한 여성들의 출산파업의 성격이 있다. 애 키우기가 너무 힘들고, 비용이 많이 들기 때문이다. 고령사회의 도래를 늦추고 사회적 비용을 사전에 줄이기 위해서라도 복지의 확충, 사회안전망의 정비가 필수적이다. 우리가 고령사회의 도래를 늦추고 경제성장을 유지하기 위해서라도 이제 복지를 늘이지

않을 수 없는 상황에 직면한 것이다.

양극화 극복을 위한 정책 방향은 한마디로 동반성장이다. 동반성장이란 경제, 사회의 여러 부문에서 나타나는 양극화 현상을 치유하기 위해 성장과 분배가 조화할 수 있도록 개혁/성장과 사회통합을 병행하려는 것이다. 국내의 반 복지적(反 福祉的) 고정관념과는 반대로 최근의 경제학 연구는 분배 개선, 복지 지출이 성장을 저해하지 않는다는 점을 밝혀내고 있다. 양극화를 극복하기 위해서는 단순히 개별 주체의 효율성만 강조하는 시장논리를 넘어 공동체적인 관점에서 혁신적인 성장 동력을 창출하고 취약계층에 대한 사회적 안전망을 구축하는 데 더욱 많은 관심이 필요하다. 양극화 해소를 위해 우리가 앞으로 취해야 할 정책 방향은 크게 보아서 상생협력 정책, 자산재분배 정책, 사회안전망의 확충이라고 생각된다.

빈약한 복지예산을 대폭 늘여서 죽어가는 사람을 살려야 하고, 광범위한 사회보장의 사각지대를 해소해야 한다. 동시에 한국의 반 복지 사상이 워낙 강력하므로 서구 복지국가에서 경험한 복지병이라는 부작용을 피하면서 사회보장을 확충하는 데 주의를 기울일 필요가 있다. 실은 한국 재정의 소득 재분배 기능은 거의 제로에 가깝기 때문에 조세/정부지출을 통한 재분배가 복지병을 낳을 걱정은 아직은 기우에 불과하다. 그럼에도 불구하고 2005년 2월 보건사회연구원의 설문조사를 보면 복지 증가와 추가적 세금 부담에 대한 동의는 19%에 그치고 있다. 미국의 60%, 영국의 73%, 스웨덴의 44% 수준과 비교하면 큰 차이가 있다.

바람직한 정책 방향은 성장과 분배의 동행이다. 참여정부는 반 복지 분위기를 무릅쓰고 동반성장을 향해서 첫발을 딛기는 했지만 많이 나갔다고 할 수는 없다. 장차 이 방향으로 꾸준히 나아가야 한다. 저성장과 양극화에 빠진 경제를 구하는 길은 복지의 확충에 있다. 거기에 많은 일자리가 기다리고 있다. 복지가 얼어붙은 성장지상주의의 기형적 나라를 탈피하고, 세계 보편적인 발걸음으로 걷는 나라, 사람이 나라에 떨어져도 밑에 받쳐주는 그물이 있는 나라, 국민이 안심하고 살 수 있는 나라를 건설하는 것이 우리의 과제다.

그런 점에서 우리의 민주주의는 이제 걸음마 수준에 불과하다. 우리가 쟁취한 민주주의는 마음 놓고 투표할 수 있는 자유, 돈이 판을 치지 않는 선거의 수준이다. 이제는 실제적 민주주의가 필요하다. 왜냐하면 민주주의가 경제를 살리기 때문이다. 우리나라에는 흔히 독재정권이 경제를 살렸고, 민주정권은 경제에 무능하다는 평가가 널리 퍼져 있다. 이것만큼 진실을 왜곡하고, 국민을 오도하는 궤변은 없다. 많은 나라의 연구에서 민주주의가 경제발전해 해롭다는 증거는 없다(줄고, 2004). 우리나라에서도 독재정권은 단기적으로 경제성장률은 높였으나 그것은 눈앞의 성과에 불과했다. 그 성장은 단기 실적주의에 빠져 지가 폭등, 물가 양등 등 부작용을 일으키는 성장이었고, 급기야 이제는 더 이상 성장도 어려운 상황에 이르렀다. 이제는 생각을 바꾸어야 한다. 민주주의만이 경제를 살리고, 양극화를

해결할 수 있다.

### 참고 문헌

- 윤진호, 2006, 『양극화 해소를 위한 경제정책 : 금융, 노동시장, 부동산, 지역』 한울
- 이정우, 2004, “민주주의와 경제발전” 서울사회경제연구소(편) 『경제개혁의 길: 경제개혁 정책의 국제비교』 한울 아카데미
- 정진호 · 황덕순 · 이병희 · 최강식 2001 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』 한국노동연구원
- Freeman, Richard B., 1980, “Unionism and the Dispersion of Wages” Industrial and Labor Relations Review, vol 34 Oct.
- Gordon, Robert J., and Ian Dew-Becker, 2008, “Controversies about the Rise of American Inequality: A Survey”, NBER Working Paper no. 13982
- Massey, Douglas S., 2007, Categorically Unequal: The American Stratification System, Russell Sage Foundation
- Piven, F., and R. Cloward, 1971, Regulating the Poor, New York: VintageWorld Bank, 1993, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Oxford University Press