

경제민주화와 기회의 평등*

이 우 진 (고려대학교 경제학과 교수)

1. 서 론

형평(equity)과 공정성(fairness)에 관한 철학적 논의들은 매우 많지만 필자가 볼 때 숙고된 판단(deliberate judgment)을 하는 시민들의 절대다수가 동의할 수 있는 형평의 원칙은 기회의 평등(equality of opportunity)이다.

형평의 원칙으로서 결과의 평등(equality of outcome)은 많은 문제점을 안고 있다. 개인에 따라 자질과 능력에서 어쩔 수 없이 차이가 나는데도 불구하고 누구에게나 똑같은 결과를 보장할 경우 보다 나은 자질이나 능력을 가진 사람들이 혁신할 동기를 박탈하고 결과적으로 사회발전을 저해할 수 있기 때문이다. 그리고 열심히 일한 사람과 게으름을 피운 사람을 동일하게 보상하는 것은 윤리적으로 정당하지도 않기 때문이다.

거의 모든 정치적 이슈들에 있어 상반된 목소리를 내고 있는 대한민국 정치권의 여야도 대통령 선거를 앞두고 우리사회가 지향해야 할 형평이나 공정성의 개념에 대해서만은 공히 ‘결과의 평등’이 아닌 ‘기회의 평등’을 강조하고 있다. 가히 경제민주화라는 단어와 함께 기회의 평등이 정치권에서 전성기를 맞고 있는 듯이 보인다.

먼저 야권을 보면 이 글이 작성된 2012년 10월 현재 범야권의 대통령 후보 중 한사람인 안철수 후보는 자신이 생각하는 경제민주화의 3대 원칙으로 기회의 균등, 과정의 공정, 그리고 약자의 보호를 제시한 바 있다. 민주통합당의 문재인 후보 역시 기회균등, 과정의 공평, 결과가 정의로운 사회라는 철학을 자주 강조해 왔고 그를 구현할 수 있는 출발이 되는 지점으로 교육을 강조해 왔

* 이 논문은 편집자의 요청에 의하여 이우진(2010, 2011), 이우진·김우철(2008, 2009), 이우진·고제이(2012) 등에 기발표된 내용을 상당부분 발췌하고 재정리하여 작성한 것임.

다.¹⁾

사정은 여권도 비슷하다. 이명박 대통령은 자신의 후반기 국정운영 과제로 ‘공정한 사회’를 제시한 바 있다. 그는 2010년 8월 15일 광복 65주년 기념식에서 ‘출발과 과정에서 공평한 기회를 주되, 결과에 대해서는 스스로 책임을 지는 사회’로 공정한 사회를 정의한 후 개인의 자유와 개성, 근면과 창의를 장려하며 패자에게 또 다른 기회가 주어지는 사회라고 설명했다. 새누리당의 박근혜 후보 역시 기회의 평등을 강조하여 자신이 대통령이 되면 여성, 다문화 가정, 장애인 등 사회적 소수자 배려를 위해 정부에 ‘기회균등위원회’를 신설하겠다고 밝힌바 있다.

이렇게 본다면 대한민국의 주요정치세력들은 재벌규제와 기회의 평등 이 두 가지를 경제민주화의 핵심내용으로 강조하고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

그런데 기회의 평등이라는 말이 정치적 수사(political rhetoric)로는 자주 사용되지만 학술적으로 엄밀히 논의된 경우는 드물다. 필자는 이미 여러 글들을 통해 한국적 상황에서 기회의 평등에 대한 이론적 · 경험적 분석들을 학술적 차원에서 수행해 왔다(김우철 · 이우진, 2008, 2009; 이우진 · 고재이, 2011; 이우진, 2010, 2011). 본 논문의 목적은 필자의 이런 기존의 연구성과들에 기초하여 현재 우리사회에서 경제민주화의 핵심적 내용의 하나로 논의되고 있는 기회의 평등이라는 개념을 엄밀하게 논의하는데 있다.

모두가 기회의 평등을 말한다고 이들이 모두 같은 내용을 말하는 것일까? 많은 사람들이 기회의 평등이라는 동일한 표현을 사용하지만 그들이 주장하는 기회의 평등이라는 개념은 실은 매우 다양한 내용을 포함할 수 있다. 왜냐하면 기회의 평등이라는 말이 일반적으로 의미하는 바는 사회경제적 성취를 달성하기 위한 경쟁, 혹은 사회경제적 성취를 달성하는데 있어 중요한 자리들을 확보하기 위한 경쟁에 있어 어느 누구도 ‘불공정한 우위’를 점하지 말아야 한다는 것인데 무엇이 불공정한 우위인가에 대해서는 다양한 관점이 존재할 수 있기 때문이다. 그 다양성에 대한 판별기준을 명확히 해야만 불필요한 오해도 피할 수 있다.

기회의 평등, 결과의 평등, 공정성 등의 용어를 혼동스럽게 사용한 예로 다음의 경우를 보자. 『그들이 말하지 않는 23가지』라는 책에서 장하준은 20번째 쪽지의 제목을 「기회의 균등이 항상 공평한 것은 아니다」로 정한 후 다음과 같이 말하고 있다.

“기회의 균등은 공정한 사회를 이룩하기 위한 출발점이다. 하지만 이것만으로는 충분하지 않다. 물론 훌륭한 성과를 올린 사람은 충분한 보상을 받아야 한다. 그러나 문제는 모든 사람이 같은 조건에서 경쟁을 했는가 하는 것이다. 어떤 아이가 배가 고파서 수업시간에 제대로 집중하지 못한다면 선천적으로 능력이 떨어지기 때문에 성적이 나쁘다고 말할 수 없다. 공정한 경쟁이 되려면 그 아이도 다른 아이들처럼 배불리 먹을 수 있어야 한다. 집에서는 생계비 지원을

1) 과거 민주노동당이나 통합진보당조차도 형평의 원칙으로 결과의 평등이 아닌 기회의 평등을 채택한 것으로 알고 있다.

받아 식사를 할 수 있도록 하고, 학교에서는 무료급식을 통해 밥을 굶지 않도록 보살펴야 한다. 기회의 평등이 진정한 의미를 가지려면 일정수준 이상의 결과의 평등이 보장되어야 한다(장하준(2010), p.277).”

이 글에서 장하준은 기회의 평등을 ‘경쟁에서 차별이 없는 상태’로 파악한 후 기회의 평등과 함께 일정수준 이상의 결과의 평등도 필요하다고 주장하고 있다. 하지만 장하준이 말하고 있는 결과의 평등은 또 다른 의미에서의 기회의 평등에 다름 아니다.

장하준이 이 글에서 강조하는 것은 ‘경쟁에서 차별이 없는 상태’를 넘어 ‘잠재능력을 가진 모든 아이들이 같은 출발선에서 경쟁을 시작할 수 있도록 해주는 것’이 중요하다는 것인데 많은 기회평등주의자들은 이러한 후자의 상황을 진정한 기회의 평등으로 이해하고 있다. 따라서 이를 결과의 평등이라 부르는 것은 명백한 용어의 오용이자 남용이다.

결과의 평등이라는 말을 잘못 사용한 또 다른 예를 들어보자.

“[기회의 평등을 중시하는 사람들은] 경기자들이 동시에 같은 조건으로 출발하는 것을 중시한다. 그 대신 결과의 평등에 관심이 있는 사람은 출발 이후의 여러 가지 요인까지도 고려하게 된다. 후자의 경우에는, 예를 들어 달리다가 넘어진 사람을 어떻게 하느냐 하는 ‘우연’이란 요인도 고려할만한 요소가 될 수 있다(이정우(2010), pp.19-20).”

이 글의 핵심은 아이들이 같은 출발선에서 경쟁을 시작할 수 있는 상태로 기회의 평등을 정의하더라도 경쟁이 일단 시작된 후 넘어지는 아이들이 있을 수 있고 그런 아이들은 사회가 배려하고 돌보아야 한다는 것이다. 하지만 이런 경우는 결과의 평등이라기보다는 ‘우연적 불운의 보정’이라고 하는 것이 더 타당한 용어처럼 보인다. 달리다가 넘어진 사람 중에는 우연히 돌부리에 걸려 넘어진 사람도 있지만 출발전에 기초체력 훈련을 게을리 하여 넘어진 사람도 있는데 이 두 가지 경우를 모두 동일하게 취급하는 것이 결과의 평등이기 때문이다.

우리는 종종 학자들이나 정책입안자들, 그리고 시민들 간에 분배문제에 대한 의견이나 입장이 있어서 다양한 차이를 관찰하곤 한다. 이러한 차이들의 원인에는 여러 가지가 있겠지만 많은 경우 한 사회에 존재하는 결과의 불평등 중 얼마만큼이 개인이 통제할 수 없는 구조적 환경적 요인들에 의한 것이고 얼마만큼이 자신의 노력에 의한 것이냐에 대한 해석과 평가의 차이에 기인한다고 볼 수 있다. 복지정책을 비판적으로 보는 사람들은 개인들 간 경제적 성취의 차이의 대부분은 개인들의 노력의 차이에 의한 것이라고 보고 환경적 요소들에 의한 차이는 작다고 보는 경향이 강하다. 반면 개인들 간 경제적 성취의 차이의 많은 부분은 개인들의 노력의 차이에 의한 것이라기보다는 환경적 요소들에 의한 차이라고 보게 되면 복지정책은 이러한 부정의를 보정하는 당연하고도 적절한 수단이 된다. 기회의 평등을 이해하는 방식에 따라 경제민주화의 내용은 당연히 달라지게 된다. 같은 용어를 사용한다고 항상 같은 내용을 말하는 것은 아니다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 기회의 평등에 대한 기준이 정치철학적 논의들을 검토하고 기회의 평등에 대한 이론을 일반적 형태로 설명한다. 제3절에서는 우리나라의 기회불평등의 실상과 우리국민들의 기회의 평등에 대한 의식이 어떠한지를 살펴본다. 제4절에서는 기회의 평등의 적용범위와 기회의 평등에 대한 반론을 검토한다. 제5절은 결론이다.

2. 철학적 검토

1) 무엇을 평등하게 할 것인가?

평등이나 불평등을 논의하는데 있어서는 ‘무엇을 평등하게 할 것인가’(equality of what)에 대한 문제가 항상 제기되게 된다. ‘자원’인가 아니면 ‘후생’인가? ‘결과’인가 아니면 결과를 얻기 위한 ‘기회’인가? 이는 영국의 철학자인 코헨(Gerald Cohen)의 표현을 빌면 ‘평등의 측정단위’(the currency of equality)에 대한 문제라고 할 수 있는데 이를 둘러싸고 사회과학자들과 정치철학자들은 오랜 논쟁을 벌여 왔다.

19세기의 평등주의적 정치철학자들의 대다수는 토지나 화폐 같은 ‘양도가능한 자원’(alienable resources)의 평등한 분배를 이상적인 상태로 보았다. 이러한 입장은 단순한 자원평등주의(naive resource egalitarianism)라고 부를 수 있겠는데 단순한 자원평등주의는 여러 가지 문제를 안고 있다.

첫째, 단순한 자원평등주의는 사람들마다 ‘필요’(needs)가 서로 다름으로 인해 생기는 문제를 해결하지 못한다. 예컨대 주어진 자원 1000만원을 장애인과 정상인이라는 두 사람에게 500만원씩 평등하게 분배하는 문제를 생각해 보자. 만일 모든 사람들의 최저 소비에 160만원이 들고 장애인에게 반드시 필요한 보행기가 720만원이라면 두 사람에게 똑같이 500만원씩 나누어주는 단순한 평등분배는 전혀 의미가 없는 평등분배일수 있다. 왜냐하면 보행기가 없으면 장애인의 삶은 아무런 의미가 없을 수 있기 때문이다. 이런 경우에는 장애인에게 840만원을 주고 정상인에게 160만원을 주는 자원의 불평등한 분배가 두 사람에게 똑같이 500만원씩 나누어 주는 단순평등분배보다 훨씬 더 바람직한 분배일수 있다.

둘째, 그것이 지적이던 신체적이던 능력(talent)처럼 ‘양도 불가능한 자원’(inalienable resources)으로 인해 발생하는 불평등은 어떻게 시정할 것인가 하는 문제가 있다. 돈이나 물건처럼 양도가 가능한 자원을 평등하게 만들더라도 능력은 여전히 불평등한 상태로 분포되어 있다면 능력이 많은 사람들은 조만간 다른 사람들보다 더 많은 부를 축적할 것이고 이렇게 되면 애초에 시도한 양도가능한 자원의 평등은 큰 의미가 없어지기 때문이다.

셋째, 불평등의 원인에 사회적이고 환경적인 요인도 있지만 개인의 행위에 대한 책임의 문제도 무시할 수 없는데 단순한 자원평등주의에서는 개인의 행위책임이라는 문제에 대한 고려가 전혀 없다는 점이다. 담배의 해악을 잘 알면서도 스스로 담배를 피워서 폐암에 걸린 사람과 태어나면서

부터 폐암에 걸린 사람에게 동일한 의료혜택을 나누어 주어야 하는가 하는 문제를 생각해 보라.

자원평등주의에 대한 비판은 주로 후생평등주의자(welfare egalitarians)라고 불릴 수 있는 사람들에게 의해 제기되었다. 후생평등주의란 분배적 정의의 원리를 확립하는데 있어 기본이 되는 요소는 자원이 아니라 사회구성원들이 누리는 후생이며 참된 평등주의는 개인들간의 후생을 평등화하는 자원의 배분이라고 보는 관점이다.

후생평등주의가 갖는 매력중 하나는 자원평등주의가 간과한 개인의 ‘필요’라는 문제를 일정 부분 해결할 수 있다는 점이다. 예컨대 앞에서 예를 든 장애인과 정상인사이의 840만원과 160만원이라는 자원의 불평등한 분배는 후생의 입장에서는 평등한 분배일 수 있다. 또 후생평등주의는 개인의 선호와 취향의 차이를 반영하면서 평등을 실현할 수 있는 장점도 있다. 그러나 후생평등주의도 많은 문제를 안고 있다.

첫째, 후생이라는 개념은 분배적 정의의 원리를 도출하는데 충분한 정보를 담지 못할 수 있다. 예컨대 후생이라는 개념에는 ‘개인의 권리’라는 개념을 담을 수 없다. 성추행이나 성폭력처럼 다른 사람에 대한 학대를 통해 자신의 후생을 증가시키는 공격적 선호를 갖는 사람의 행위가 타인의 권리를 침해한다면 그러한 행위는 제재되어야 마땅한데 후생만을 근거로 정의의 원리를 도출하려는 단순한 후생평등주의에는 이러한 행위를 제재할 수 있는 근거가 없다는 것이다.

둘째, 종종 만족의 정도로 측정되는 후생과 참된 의미에서의 후생(예컨대 삶의 질)은 동일한 것이 아닐 수 있다. 이에 대한 예로서는 ‘중독성 선호’(addictive preference)나 ‘값싼 선호’(cheap taste)를 거론할 수 있다. 중독성 선호의 예로서 담배나 술의 소비를 생각해보자. 담배나 술의 소비는 그것을 소비하는 사람의 만족=후생을 증가시키지는 모르지만 그것이 진정한 의미에서 그 사람의 삶의 질을 증가시키는 행위라고 보는 사람은 거의 없을 것이다. 값싼 선호의 예로서 가부장적 사회 속에서 성간 노동 분업에 길들여진 주부들이나 노예제도하에서 주인에게 매 맞는 노예들을 생각해보자. 이들은 조그마한 것에도 쉽게 만족하며 어지간하면 현실순응적인 경향을 보이는 경우가 많은데 이들의 이러한 ‘값싼 선호’는 가혹한 환경에 직면하여 일종의 생존전략(survival strategy)으로 발전된 것일 수 있다. 따라서 이들의 싼 선호를 근거로 이들에게 더 많은 희생을 요구하거나 더 적은 혜택을 주는 것이 윤리적으로 올바른 것이냐는 지적이 있을 수 있다.

셋째, 단순한 자원평등주의와 마찬가지로 단순한 후생평등주의 역시 개인의 책임이라는 문제를 도외시할 수 있다. 명품이나 비싼 와인이 아니면 만족하지 못하는 ‘값비싼 선호’(expensive taste)를 갖는 사람들을 생각해보자. 이들의 후생수준을 평범한 선호를 갖는 사람들의 후생수준과 동일하게 하려면 이들에게 더 많은 자원을 나누어 주어야 하는데 이를 윤리적으로 바람직하다고 보는 사람은 없을 것이다. 왜냐하면 명품이나 비싼 와인에 대한 선호를 발전시킨 것은 어디까지나 자기 통제를 못한 개인의 책임의 문제이기 때문이다(명품에 대한 선호를 처음부터 가지고 태어난다는 주장에 동의할 사람은 거의 없을 것이다). 나아가 이들에게 더 많은 자원을 나누어주는 것은 자기 통제를 잘하는 사람들에게 더 많은 비용부담을 요구하는 것이기도 하다.

현대 자유주의적 평등주의 이론가중 한 사람인 로날드 드워킨(Ronald Dworkin, 1981a, 1981b)은 후생평등주의를 비판하면서 세련된 형태의 자원평등주의를 옹호한 바 있다. 드워킨이 후생평등주의를 반대하고 자원평등주의를 옹호하는 이유는 ‘개인들이 자신의 선호를 자신의 것으로 인식하는 한’ 개인들은 자신의 선호에 책임을 져야 하고 나아가 개인의 선호에 대해 (그것이 어떻게 형성되었다 하더라도) 사회는 존중해야 한다는 자유주의의 원칙 때문이다(드워킨에게 있어서 개인에게 책임을 물을 수 없는 선호는 탐닉(craving)과 중독(addiction)에 의한 선호뿐이다). 반면 자원의 최초의 불공평한 분배는 개인의 책임이 아니라는 것이다.

드워킨의 주장처럼 자유주의 사회에서 개인의 선호 중 많은 부분은 당연히 존중되어야 한다. 그러나 개인들이 자신의 선호를 자신의 것으로 인식하는 한 그 선호의 ‘모든’ 결과에 책임을 지워야 한다는 드워킨의 생각은 지나친 것이라 하겠다.

하나의 예로서 정치철학자인 욱 엘스터(Jon Elster, 1993)가 제기한 실포도(sour grape)현상을 생각해 보자. 실포도현상이란 이솝우화에 나오는 여우가 나무에 매달린 포도를 도저히 따 먹을 수 없게 되자 ‘저 포도는 맛이 없는 실포도일 것’이라는 식으로 자신을 정당화해버리는 경우를 지칭한다. 즉 사람은 자신이 도저히 성취할 수 없는 일이나 대상에 대해서는 일종의 심리적 갈등을 피하기 위해 그 일을 자신이 싫어하도록 선호를 바꾸어 버려 ‘싫어해서 하지 않았다’는 식으로 정당화 할 수 있다는 말이다.

마찬가지로 자신의 불우한 가정환경 때문에 대학입학이란 도저히 불가능한 청소년이 ‘대학 진학하면 뭣해. 재미없는 게 공부인걸 뭐’라고 하면서 공부를 싫어하는 쪽으로 선호가 변화하면 이 학생의 선호의 변화는 일종의 실포도 현상에 의한 선호의 변화라 할 수 있다. 이 경우 그 학생이 공부를 게을리 하는 것은 당연할 텐데 드워킨에 의하면 그 학생에게 공부를 게을리 한 개인적 책임을 물어야 한다. 그리고 그렇게 하는 것이 그 학생의 개인적 결정에 대한 존중이 될 것이다. 그러나 많은 사람들은 그것보다는 국가가 그 학생에게 학자금 지원을 하여 실포도 현상에 의한 적응적 선호가 형성이 되지 않도록, 다시 말해 그 학생이 공부에 대한 올바른 선호를 형성하도록 도와주는 것이 더 바람직하다고 생각할 것이다. 비록 그렇게 하는 것이 그 학생의 표면적으로는 자유주의적 선호를 존중하지 않는 것이라 할지라도.

2) 논쟁으로부터의 교훈

앞 절에서 간략하게 검토한 자원평등주의자들과 후생평등주의자들간의 논쟁들은 공정성의 원칙을 확립하는데 있어 몇 가지 중요한 이론적 시사점들을 제공한다.

첫째, 공정성의 원칙을 확립함에 있어 개인이 책임져야 하는 부분(개인이 자신의 책임 하에 자발적으로 선택한 것)과 개인의 책임이 아닌 부분(개인이 자발적으로 선택하지 않은 환경)의 구분의 매우 중요하다는 것이다. 다시 말해 ‘결과’를 후생으로 측정하던 자원으로 측정하던 상관없이 그 결과의 불평등에 있어 어느 만큼이 개인적 책임에 의한 것이고 어느 만큼이 환경의 영향에 의

한 것인가가 매우 중요하다는 것이다. 어떤 사람이 태어나면서부터 신체적 능력장애를 갖고 있다면 그에게 보행기를 제공하는 것은 그 사람의 환경적 요인에 의한 불운을 보정하는 것으로 보아야지 이를 불공정한 분배로 보아서는 안 된다. 반면 명품에 대한 선호는 자신의 책임으로 이러한 선호를 가진 사람을 만족시키기 위해 그 사람에게 더 많은 자원을 배분해서도 안 된다는 것이다.

둘째, 개인의 선택의 문제에 있어서는 어떤 선택이나 어떤 선호에 개인적 책임을 물을 것인가의 문제가 중요해 진다는 점이다. 예컨대 참된 내재적 선호와 밖으로 표현된 선호의 관계를 어떻게 설정할 것인가? 선호가 주어진 여건에 적응하여 내생적으로 형성될 경우의 공정의 원칙들은 선호가 여건과 상관없이 외생적일 때의 공정의 원칙들에 비해 어떻게 달라져야 하는가? 진실된 선택과 전략적 선택의 문제를 어떻게 구분할 것인가? 등의 문제가 제기된다는 것이다.

셋째, 결과적 정의나 평등과 함께 절차적 공정 혹은 과정에서의 공정이 매우 중요하다는 점이다. 효율을 강조하던 평등을 강조하던 중국에 있어서는 개인들이 ‘좋은 삶’을 영위하도록 돕고 자아실현을 진작하도록 하는데 있을 것이다. 소수의 부자들에게 돈을 몰아 쥐서 경제를 발전시키면 국익을 증진시킬 뿐 아니라 결과적으로 국민들에게도 더 나은 삶이 보장된다는 생각은 과정이 어떻든 결과만 좋으면 된다는 결과주의의 극단적 표현이라 하겠다.

결국 후생평등주의자들과 자원평등주의자들의 논쟁에서 우리가 배워야 할 것은 ‘자원’이나 ‘후생’중 어느 것이 평등의 측정 단위로 더 중요한가 하는 형이상학적인 문제가 아니라 개인의 선택과 환경, 개인적 책임과 사회적 책임, 결과적 평등과 과정에서의 공정 등의 문제를 어떻게 위치시킬 것인가 하는 문제라고 할 수 있겠다. 자원평등주의와 후생평등주의사이의 논쟁은 철학적 논의의 중심을 자연스럽게 기회의 평등으로 이동시키는 가교역할을 한 것이라 볼 수 있다.

우리는 다음절에서 기회의 평등에 대한 이론화를 시도할 것이다. 그런데 기회의 평등에 대한 이론을 소개하기에 앞서 몇 가지 개념적 명확성을 먼저 확보할 필요가 있다.

첫째, 우리가 일반적으로 기회의 평등(equal opportunity)이라는 말을 통해 의미하고자 하는 바는 사회경제적 성취를 달성하기 위한 경쟁, 혹은 사회경제적 성취를 달성하는데 있어 중요한 자리들을 확보하기 위한 경쟁에 있어 어느 누구도 ‘불공정한 우위’를 점하지 말아야 한다는 것이다.

그런데 이러한 의미에서의 기회의 평등이란 말에는 최소한 두 가지의 의미가 존재할 수 있다. 하나의 의미는 일의 할당이나 채용에 있어 평가에 무관한 요인들로 개인들 간 차별을 하지 않고 개인의 직무 수행에 대한 자질만을 보고 평가한다는 의미에서의 기회의 평등이다. 다시 말하면 직무수행에 적합한 자질이외의 요소로 어느 누구도 불공정한 우위를 점하지 말아야 한다는 원칙이다. 또 다른 하나의 의미는 잠재능력이 있는 모든 사람들이 그들의 능력형성기에 미래의 직무수행에 대한 적절한 자질을 확보할 수 있도록 만들어 줌으로서 모든 개인들이 같은 출발선에서 경쟁을 시작할 수 있도록 한다는 의미에서의 기회의 평등이다. 다시 말해 출발선에 있어 어느 누구도 불공정한 우위를 점하지 말아야 한다는 원칙이다.

첫 번째 의미에서의 기회의 평등이 이루어진다고 두 번째 의미에서의 기회의 평등이 이루어는

것은 아니다. 예를 들어 미국에서 채용공고에 지원한 사람들을 인종과 상관없이 직무 수행에 대한 자질만을 보고 선발하였다면 이는 첫 번째 의미에서 기회의 평등이 달성된 것으로 볼 수 있다. 그런데 흑인들이 백인들보다 더 불우한 환경 속에서 교육받았을 확률이 높고 이에 따라 직무수행에 대한 ‘자질’도 양 그룹이 다르게 형성했을 가능성이 높다고 한다면 대다수의 흑인들은 직무수행에 ‘부적당한’ 자질을 가진 상태에서 채용경쟁을 할 것이다. 따라서 인종과 상관없이 직무 수행능력에 대한 자질만 보고 사람을 채용한다는 기준은 첫 번째의 의미에서 기회의 평등을 실현할지는 모르지만 두 번째의 의미에서 기회의 평등을 달성하는 것은 아니다. 두 번째의 의미에서 기회의 평등을 달성한다는 것은 흑인들도 백인들과 동등한 자격요건을 갖추 수 있도록 ‘경쟁이 시작되기 전에’ 사회적으로 교육에 대한 보상지원을 해야 한다는 것을 의미한다.

서론에서 인용한 장하준의 글에서 결과의 평등이라는 말이 의도했던 바는 첫 번째 의미의 기회 평등만으로는 충분하지 않으니 두 번째 의미의 기회평등이 보장되어야 한다는 것이다. 필자도 많은 경우 두 번째 의미에서의 기회의 평등이 달성되어야 한다고 생각한다. 그러나 그렇다고 필자는 두 번째 의미에서의 기회의 평등이라는 원칙을 모든 경우에 무조건적으로 적용해야 한다고는 생각하지 않는다. 경우에 따라서는 첫 번째의 원칙을 적용하는 것이 더 적합할 수도 있기 때문이다. 이 문제는 기회의 평등이라는 원칙의 적용범위에 대한 문제로 자세한 논의는 제 4절로 미룬다.

둘째, 기회의 평등/불평등을 이야기 할 때 ‘무엇에 대한 기회’(opportunity for what)의 평등/불평등을 말하는지를 분명히 할 필요가 있다. 즉 ‘어떤’ 사회경제적 성취에 대한 기회를 평등하게 하려는 것인지가 분명해지지 않으면 기회의 평등이라는 개념은 애매모호하게 될 위험이 있게 된다. 교육성취에 대한 기회인가, 소득획득에 대한 기회인가, 아니면 좋은 삶에 대한 기회인가 등, 기회를 평등하게 하려는 정책을 펴기 전에 먼저 평등하고자 하는 기회대상을 분명히 정해야 한다. 교육성취에 대한 기회를 평등하게 하기 위한 정책과 소득획득에 대한 기회를 평등하게 하기 위한 정책은 다를 수 있기 때문이다. 기회대상이 명확히 된 후 그것에 대한 기회를 평등화하는 정책도 일반적으로 다양하게 존재한다. 예컨대 교육성취에 대한 기회를 평등화하는 정책이 공교육의 제공만으로 끝나는 것은 아니다. 가난한 사람들에게 ‘돈을 퍼주는’ 것으로 비난되는 복지정책도 교육 기회의 평등을 달성하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 왜냐하면 추가적인 돈을 가난한 사람들이 자신들의 아동들의 교육기회의 제공에 투자할 수 있기 때문이다.

셋째, 우리가 결과의 평등이 아니라 기회의 평등을 중요시 여기는 이유 중의 하나는 환경적 요인들로 인한 차이는 보정하면서 개인의 근면함이나 노력의 차이(보다 일반적으로 개인의 행동이나 선택의 차이)로 인한 부분에 개인적 책임을 지우고자 하기 때문이다. 그런데 개인의 행동이나 선택에 책임을 지운다고 할 때 몇 가지 주의 할 점이 있다.

(1) 개인의 책임을 강조한다고 해서 개인의 ‘모든’ 행동이나 선택에 책임을 지우자고 하는 것이 아니다. 우선 개인의 행동이나 선택에 책임을 지울 수 있으려면 그 사람의 행동이나 선택이 일종의 온전한 정신 상태에서 숙고된 판단(deliberate judgment)의 결과로 얻어진 것이어야 한다. 예

컨대 몽유병환자가 의식이 없는 상태에서 살인을 한 경우 우리는 그 사람의 살인이라는 행위에 대해 도덕적이던 법적이던 어떤 책임도 물을 수 없다.

(2) 온전한 정신 상태에서 숙고된 판단의 결과로 얻어진 행동이나 선택이라 할지라도 그 행동이나 선택이 개인의 환경적 요인들 때문에 발생한 부분에 대해서는 개인에게 책임을 물을 수 없다는 점이다.

여기서 우리는 행동이 결과를 초래했다는 의미에서의 ‘약한 의미에서의 책임’(responsibility)과 행동의 결과에 대해 상벌을 줄 수 있는 근거가 되는 ‘강한 의미의 책임’(accountability)을 구분할 필요가 있다.

예를 들어 결석을 자주 하고 그 때문에 학업성적이 저조한 두 학생을 생각해 보자. 두 학생 중 한 학생은 소녀 가장으로 어려운 집안일을 돌보거나 생계비를 벌어야 하기 때문에 결석을 자주 할 수밖에 없는 반면 다른 학생은 그저 오락실에서 노는 것이 더 즐거워 결석을 자주 한다고 할 때 두 경우 모두 결석이라는 행동이 저조한 학업성적에 (약한 의미에서의) 책임이 있다는 점에서는 동일하다. 또 담임 교사는 두 학생모두에게 결석을 자주 하는 것은 좋지 않다고 충고할 수 있다. 그러나 이러한 충고에도 불구하고 결석을 계속할 경우, 후자의 학생은 자신의 행동에 대한 (강한 의미에서) 책임을 스스로 져야 하고 사회도 이 학생의 낮은 교육성취에 대해 보상할 의무가 전혀 없지만, 전자의 학생에 대해 개인적 책임을 지우는 것은 타당하지 않다. 전자의 학생의 결석은 그것이 그 학생의 숙고된 판단에 의한 최선의 선택이었지만 그 선택은 그 학생의 불우한 환경의 제약속에서 이루어진 것이기 때문에 그 학생에게 결석을 했다고 공부에 대한 의지가 없다는 식으로 무조건적인 책임을 물을 수 없다는 것이다. 오히려 공정한 사회라면 그 학생의 낮은 교육성취에 대해 생계지원이나 교육비 지원 등을 통해 그 학생의 불리함을 보상함으로써 그 학생이 어쩔 수 없는 결석을 하지 않도록 할 의무가 있다.

3) 기회의 평등에 대한 이론화

이절에서는 존 로머(Roemer, 1998), 리차드 아메슨(Ameson, 1989), 제랄드 코헨(Cohen, 1989) 등에 의해 발전된 기회의 평등에 대한 이론을 기초로 기회의 평등에 대한 엄밀한 정의를 내리고자 한다.

기회의 평등에 대한 이론을 구성하는 3가지 기본개념은 환경, 정책, 그리고 개인의 책임이라고 볼 수 있다. 이하에서는 이 세 가지 개념들을 간략히 검토해 보자.

기회의 평등에 대한 이론에 있어 첫번째 기본개념은 ‘환경’이다. 여기서 개인이 직면하는 환경이란 개인의 의지와 상관없이 개인에게 밖으로부터 주어지면서 (즉 개인이 선택한 것이 아니면서) 동시에 개인의 사회경제적 성취에 중요한 영향을 미치는 제반 요소들을 말하는데 개인에게 책임을 물을 수 없는 요소들을 말한다. 환경을 구성하는 변수들은 일반적으로 아주 많기 때문에 경험적 정책 분석을 하는데 있어 그 모든 것들을 다 고려하는 것은 불가능하다. 더구나 어떤 환경적

요인이 중요한가는 무엇에 대한 기회를 평등화할 것인가 하는 점에도 의존한다. 따라서 사소한 모든 환경요소들까지 다 고려하는 것은 실용적 차원에서 볼 때 별로 큰 의미가 없다. 정책입안을 위한 분석에서는 개인의 사회경제적 성취에 지대한 영향을 미치는 중요한 변수들 중 관찰가능하며 개인이 조작할 수 없는 변수들만을 고려하는 것이 타당하다.

예를 들어 교육성취에 대한 기회를 평등화하는 정책을 펴려고 할 때 고려할 수 있는 환경적 요소들로는 인종, 성, 부모의 사회경제적 지위, 부모의 자식에 대한 관심과 애정, 가정환경, 개인이 속한 집단의 문화, 유전적 요인들등을 들 수 있다.

통상 지능으로 일컬어지는 IQ를 환경에 포함시켜야 하는가에 대해서는 대립하는 의견들이 존재한다. 무엇보다도 IQ는 선천적으로 형성되기도 하지만 일정부분은 후천적으로 형성되기 때문에 개인의 과거노력을 이미 반영하고 있기 때문이다. 우리는 지능이나 IQ가 얼마만큼 환경에 의존하고 얼마만큼 개인의 노력에 의존하는지 아직 알지 못한다. IQ는 전적으로 환경이라는 입장이 하나의 극단이라면 IQ는 전적으로 노력의 산물이라는 입장이 또 하나의 극단이다. 현실은 양 극단의 중간일 것이다.

환경을 구성하는 변수들이 무엇들이나 하는 것과 각 변수들의 분류방식이 어떠한가에 따라 각 개인들은 다양한 방식으로 유형화 될 수 있다, 예를 들어 개인의 환경을 구성하는 변수가 ‘부모의 학력’과 ‘본인의 성’ 두 가지이고 부모의 학력은 저학력과 고학력으로 성은 남성과 여성으로 구분된다면 사회전체의 개인들은 총 4가지 유형들(저학력 부모를 둔 남성들, 고학력 부모를 둔 남성들, 저학력 부모를 둔 여성들, 고학력 부모를 둔 여성들)로 구분되게 된다.

기회의 평등에 대한 이론의 두 번째 기본개념은 환경의 차이로 인한 개인들간 경제적 성취의 차이를 보정하기 위한 ‘정부의 정책’이다. 정책은 다양한 방식으로 규정될 수 있는데 예를 들어 ‘교육 성취’에서의 기회의 평등을 달성하기 위한 것이 목적인 경우에는 유형별로 다르게 제공되는 교사의 양과 질이나 교육기자재의 양과 질, 유형별로 눈높이에 맞추어 제공되는 교육내용 등을 결정하는 정책 등이 된다. 또 소득획득을 위한 기회의 평등을 달성하기 위한 경우에는 유형별로 다르게 적용되는 소득세율과 정부의 이전지출 등을 결정하는 정책이 예가 되겠다.

이론적 차원에서 보아 가장 바람직한 정책은 다른 유형에 속하는 사람들에게는 서로 다른 규칙을 적용하고 동일유형에 속하는 사람들에게는 동일한 규칙을 적용하면서 동시에 각각의 규칙들은 사람들의 서로 다른 노력 수준을 반영하도록 설계된 것이라 할 수 있다. 그러나 이러한 정책은 정보의 부족으로 혹은 정치적인 이유로 입안하기 어려울 수 있다. 따라서 이론을 현실에 적용하는데 있어서는 많은 경우 노력수준과 독립적인 정책의 형태를 고려해야 할 것이다.

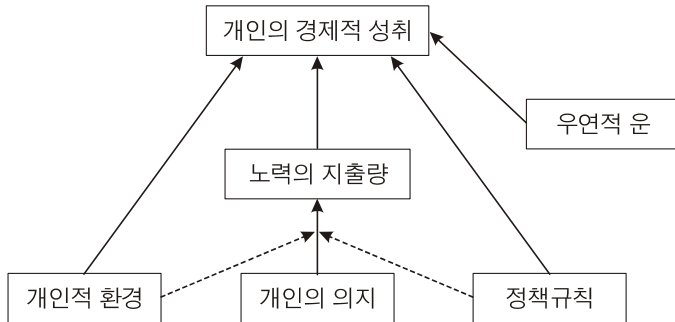
기회의 평등에 대한 이론의 세 번째 기본개념은 개인의 책임을 구성하는 ‘의지’이다. 우리는 이를 ‘개인의 노력’이라고 부를텐데, 개인의 노력이란 ‘개인에게 책임을 물을 수 있는 요소들’로서 환경에 의해 결정되지 않으면서 개인의 경제적 성취에 영향을 주는 요소들이다.

한 가지 주의해야 할 점은 기회의 평등에 대한 이론에서 개인의 노력이라는 개념은 개인이 ‘실

제 지출한 노력의 양' (예컨대 노동시간, 학습시간 등)과는 차이가 있음에 주의 할 필요가 있다. 실제 지출한 노력의 양으로 개인의 책임부분을 규정하는 것은 다음과 같은 두 가지 문제에 직면하게 된다. 첫째, 개인의 노력의 실제 지출량을 정책입안자가 직접 관측하는 것은 불가능하다. 둘째, 설령 개인의 노력의 양을 관측할 수 있다하더라도 동일한 노력의 양을 동일하게 평가하는 것이 기회의 평등이라고 할 수는 없다는 점이다. 이는 개인들은 자신이 직면한 개인적 제약(개인적 환경)과 정책적 제약(정책) 하에서 자신의 의지와 선호체계를 갖고 노력의 절대적 지출량을 결정하기 때문인데, 이로 인해 개인이 실제 지출한 노력의 양에는 통상 환경이 영향을 주게 되기 때문이다.

<그림 1>은 이상의 논의를 토대로 환경과 정책, 그리고 개인의 의지가 개인의 경제적 성취에 어떻게 상호작용하면서 영향을 주는지를 도식적으로 표시하고 있다. 그림에서 개인적 환경과 정책이 개인의 노력의 실제 지출량에 주는 영향을 점선으로 표시한 것은 이 두 가지가 제약조건으로 작용함을 표시한다.

<그림 1> 개인의 경제적 성취를 결정하는 요인들



그러면 서로 다른 환경유형에 속하는 두 사람이 동일한 노력을 기울였는지 아니면 다른 노력을 기울였는지를 판단할 수 있는 방법은 없는 것인가?

우선 다음과 같은 사실들에 주목할 필요가 있다. 환경을 구성하는 벡터들을 ‘완전히 구비하고’ 같은 유형의 개인들에게는 동일한 정책규칙을 적용하게 되면 동일유형내의 개인들 간에 다르게 나타나는 경제적 성취의 차이는 ‘정의상’ 유형 내 개인들의 노력의 차이에만 기인한 것이라는 점이다. 반면 다른 유형에 속하는 개인들의 경제적 성취의 평균적 차이는 환경의 상이함에 기인한 것으로 볼 수 있다.

그렇다면 우리는 이제 유형 1에 속하는 사람들의 경제적 성취의 분포에서 π 번째 백분율에 해당하는 경제적 성취를 이룬 유형 1의 사람과 유형 2에 속하는 사람들의 경제적 성취의 분포에서 동일한 π 번째 백분율에 해당하는 경제적 성취를 이룬 유형 2의 사람은 비교 가능한 노력을 기울

인 것으로 평가할 수 있다(물론 이 두 사람의 경제적 성취나 노력의 지출량은 당연히 다른데 이는 앞에서 설명한 것처럼 두 사람의 서로 다른 환경이 직접효과나 간접효과를 통해 서로 다른 영향을 미쳤기 때문이다). 마찬가지로 논리로 동일한 유형에 속하는 두 사람이 자신들이 속한 유형의 경제적 성취의 분포에서 서로 다른 백분율에 해당하는 경제적 성취를 이루었다면 서로 다른 수준의 노력을 기울인 것으로 평가할 수 있다.

기회의 평등은 이제 사회경제적 성취의 유형별 분포가 동일하게 되면 달성된다. 다시 말해 어떤 유형에 속하던 n 번째 백분율에 해당하는 경제적 성취를 이룬 사람들의 성취 정도는 모두 동일해야 한다는 것이다.

3. 우리나라에 있어 기회는 얼마나 불평등한가. 현실과 의식

앞 절에서 우리는 기회의 평등에 대한 이론적 논의를 주로 살펴보았는데 본 절에서는 한국사회에서 기회는 얼마나 불평등한가, 그리고 한국사람들은 기회의 평등이나 불평등에 대하여 어떻게 생각하고 있는가에 대하여 간략히 살펴보자.

1) 한국사회에서 기회는 얼마나 불평등한가?

먼저 한국사회에서 기회가 얼마나 불평등한지를 살펴보자. 한국사회에서 기회가 얼마나 불평등한가를 살펴보려면 환경의 영향이 개인의 성취에 얼마나 중요한지를 살펴보아야 한다. 일반적으로 개인이 통제할 수 없는 환경변수는 매우 많은데 여기서는 미흡하나마 이우진·고제이(2011)의 연구에 근거하여 아버지의 학력이라는 하나의 환경변수가 개인의 교육 및 소득에 미치는 영향에 대하여 간략히 살펴보고자 한다.

이우진·고제이(2012)는 한국노동연구원에서 조사한 노동패널자료(이하 KLIPS로 약칭)를 이용하여 소득귀속연도 2005년 현재 30-55세인 남성가구주중 2003-2006년 4년 동안 계속 가구주의 지위를 유지하며 본인과 아버지의 학력을 알 수 있는 사람을 대상으로 한국사회에서 기회가 얼마나 불평등한가를 실증적으로 분석한 바 있다. 이들이 사용한 소득개념은 가구주의 표준소득(standard income)과 가구전체의 동등화 소득(equivalence income)이라는 두 가지 소득개념인데, 가구주의 표준소득은 연간 노동소득(근로소득+사업소득)에 자본소득을 더한 것이며 자본소득은 이자, 배당금 등의 세전 금융소득과 부동산 임대소득(월세 및 토지도지급 등)을 합한 것이다. 그리고 가구의 동등화 소득은 전체가구원의 근로소득과 가구 전체 자본소득의 합을 가구원수의 제곱근으로 나눈 값이다. 이들은 개인들을 아버지의 학력이라는 환경에 따라 아버지의 교육연수가 0-5년, 6-9년, 10년 이상인 사람들을 각각 유형 1, 유형 2, 그리고 유형 3으로 구분하였는데, 이들의 분석대상이 1950년에서 1975년에 태어난 남성가구주들이라는 점에서 이러한 유형분류는 합리적이라 생각된다. 왜냐하면 이들의 분석대상의 아버지들이 교육을 받은 시기는 일제강점기에

서 늦어도 전후 국가재건의 시기라고 할 수 있는데, 광복이후 초등학교 의무교육취학률이 절반정도에 머물렀었고 1970년대 들어서나 거의 완전한 초등의무교육이 이루어졌다는 사실을 고려하면 분석대상의 아버지 세대에서 고등학교 수준의 교육을 받은 사람들은 그 당시 상위 지식엘리트에 속한다고 볼 수 있기 때문이다.

이들의 분석에 의하면 분류 소득을 표준소득으로 정의하든 동등화소득으로 정의하든 유형별로 평균소득이 확연히 달랐다. 구체적으로 유형 1의 평균표준소득이나 평균가구동등화소득은 유형 3의 약 71-75%에 불과하였다. 즉 개인의 환경이 본인의 소득획득에 매우 중요한 영향을 미치고 있는 것이다. 더욱이 이들의 분석결과는 나이차이나 경력차이에 기인한 것이 아니었다. 이들이 사용한 자료에서 유형 3의 평균연령은 유형 2의 연령보다 작고 그것은 다시 유형 1의 평균연령보다 작았다. 따라서 유형 3에 속하는 사람들의 평균소득이 유형 2나 유형 1에 속한 사람들의 평균소득보다 큰 것은 결코 전자의 사람들의 나이나 노동시장경력이 후자의 사람들의 나이나 노동시장경력보다 더 많아서라고 할 수 없다. 오히려 이들이 만일 나이나 노동시장경력을 제쳐냈더라면 유형간 격차는 더욱 확대되었을 것이다.

이우진 · 고제이(2012)는 환경 (즉 아버지의 학력)이 본인의 학력에 얼마나 중요한 역할을 하는지도 살펴보고 있는데 이들의 분석에 의하면 아버지와 본인의 학력은 매우 강한 양(+)의 상관관계를 보이고 있었다. 다음의 표는 이우진 · 고제이(2012)가 아버지 학력별로 본인학령의 조건부 분포를 계산한 것인데 이에 따르면 아버지 교육연수가 10년 이상인 사람들의 약 71%가 최소한 1년 이상의 대학교육을 받은 반면, 아버지가 0-5년의 교육을 받은 경우 그 아들이 13년 이상의 교육을 받은 확률은 22%에 불과하다.

<표 1> 교육연수의 조건부 분포

아버지의 학령	본인의 학령			
	0-9년	10-12년	13년 이상	합
0-5 년	0.314	0.464	0.222	1.000
6-9 년	0.108	0.479	0.413	1.000
10 년 이상	0.017	0.270	0.713	1.000
전체	0.139	0.426	0.436	1.000

이우진 · 고제이(2012)는 나아가 한국사회에서 실제 관찰된 불평등을 개인이 직면한 환경의 불평등에 기인한 부분과 개인의 노력의 차이에 의한 부분으로 분해하는 작업도 시도하고 있는데 이에 의하면 아들세대의 학력 불평등중 16-59%정도가 아버지의 학력이라는 단 하나의 환경요소의 불평등에 의한 부분으로 계산되었다. 그리고 관찰되는 소득불평등의 약 2-12%정도가 아버지의 학력이라는 하나의 환경요소의 불평등에 기인한 것이었다. 이들이 고려한 환경변수가 아버지 학력이라는 하나의 변수라는 점을 고려하면 한국사회에서 기회의 불평등은 결코 작은 수준이 아닌

것이다.

2) 한국인의 평등의식

이번에는 한국인의 평등의식에 대한 연구결과를 간략히 살펴보자. 사람들이 어떻게 생각하고 있는가에 대한 검토는 매우 중요한데 이는 경제학적으로 아무리 최적의 정책이라도 국민들의 선호와 믿음에 동떨어진 복지정책은 정치적 실현가능성이 낮을 뿐 아니라 장기적으로 유지 존속되기도 어렵기 때문이다. 여기서는 2000년에 실시한 한국종합사회조사의 특별주제모듈인 제4차 불평등과 공정성 조사자료를 이용한 석현호 외(2005)의 연구와 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소가 공동으로 조사한 2007년 한국복지패널(이하 KOWEPS로 약칭) 2차년도 조사자료와 International Social Survey Programme (이하 ISSP로 약칭)를 이용한 이우진(2010)의 연구를 통해 한국인들이 기회의 불평등과 복지에 대해 어떤 인식들을 가지고 있는지를 간략히 살펴 보겠다.

먼저 이우진(2010)이 이용한 ISSP 2009년 자료에는 ‘성공에 있어 ____ 은 얼마나 중요한가?’라는 질문이 있다. 우리가 살펴본 부분은 첫 번째로 부유한 집안배경과 부모의 높은 교육수준 두 가지인데 이것들은 태어날 때부터 주어지는 환경적 요인들이다.

먼저 ISSP자료에 나타난 ‘성공에 있어 부유한 집안 배경은 얼마나 중요한가?’라는 질문에 대한 응답을 보면 전체 중 45.9%가 성공에 있어서 부유한 집안 배경이 필수 또는 매우 중요하다고 응답하였고 35.2%가 상당히 중요하다고 응답하였으며 교육수준 별로 큰 차이를 보이지 않았다. 반면 부유한 집안 배경이 별로 또는 전혀 중요하지 않다는 사람은 전체 중 18.9%에 불과했다. 그리고 ‘성공에 있어 부모의 높은 교육수준이 얼마나 중요한가?’라는 질문에 대한 응답의 경우에는 전체응답자 중 40.7%의 사람들이 성공에 있어서 부모의 높은 교육수준이 필수이거나 매우 중요하다고 응답하였고 반면 전혀 또는 매우 중요하지 않다고 응답한 사람은 22.9%에 불과하였다. 결론적으로 이 두 질문에 대한 응답이 보여주는 것은 우리국민들은 환경이 개인의 성공에 있어 매우 중요하다고 인식하고 있다는 점이다.

석현호 외(2005)의 연구는 우리국민들은 기회의 평등이 제공되기를 매우 강하게 희망하고 있음을 보여주고 있다. 이들은 출세의 기회 불평등에 대한 태도를 살펴보기 위해 ‘일부 사람들에게 출세할 기회가 더 많이 주어진다고 해서 문제가 될 것은 없다’는 의견에 대한 동의 및 부동의 여부를 물어보았는데 그 결과 전체 중 51.3%가 부동의 하여 응답자 절반 이상이 출세할 기회가 누구에게나 공평하게 주어져야 한다고 생각하고 있었다. 또한 대학교 졸업 이상의 교육을 받은 사람들 중에서는 63.7%가 부동의 하였으며 교육수준이 높을수록 부동의하는 비율이 낮았다. 다음 ‘가난하여 대학에 진학할 수 없는 학생에게 정부가 학비를 지원해 주어야 합니까? 지원해줄 필요가 없습니까?’라는 질문에 대하여는 응답자 전체의 85.4%가 정부가 학비를 지원해 주어야 한다고 응답하였고 지원해줄 필요가 없다는 응답은 5%도 되지 않았다.

기회의 평등에 대한 강력한 지지는 분야별 정부 지출에 대한 의견을 통해서도 확인할 수 있었다. 먼저 이우진(2010)이 이용한 KOWEPS 복지의식 자료는 환경, 건강보험 및 보건, 교육 등 총 14개 분야별로 정부 지출에 대한 의견을 담고 있는데 다음의 표는 이 가운데 7개 항목에 대한 분석결과를 보여주고 있다. 원래 문항은 ‘___ 영역의 정부지출이 늘기를 바라는지 혹은 줄어들기를 바라는지 말씀해주시요.’라는 질문에 대해 5개 응답항목(‘훨씬 더 많이 지출’, ‘좀 더 지출’, ‘현재 수준으로 지출’, ‘조금 덜 지출’, ‘훨씬 덜 지출’)으로 구성되어 있는데 지출확대 및 축소에 대한 응답을 각각 합산하여 아래 표로 나타내었다.

〈표 2〉 각 영역별 정부지출에 대한 의견 : 응답 분포

___ 영역의 정부지출이 늘기를 바라는가, 줄어들기를 바라는가?			
(단위: %)	지출확대	현재수준 유지	지출축소
(1) 장애인생활지원	82 (80)	15 (15)	3 (4)
(2) 노인생활지원	81 (78)	15 (16)	4 (7)
(3) 빈곤층 지원	74 (72)	19 (18)	7 (10)
(4) 실업대책 및 고용보험	56 (57)	34 (33)	10 (10)
(5) 교육	56 (55)	30 (29)	14 (16)
(6) 건강보험 및 보건	52 (54)	32 (31)	16 (16)
(7) 국민연금(노령연금)	47 (41)	33 (32)	20 (27)

주: 괄호안의 수치는 가중치 부여후의 추세치이다.

이 표를 보면, 지출을 확대해야 한다고 응답한 비율이 가장 높은 분야는 장애인과 노인 생활지원 빈곤층 지원 등 사회취약계층에 대한 지원 분야이다. 전체의 70%~80%이상이 지출을 확대해야 한다고 응답한 반면에 지출을 축소해야 한다고 응답한 사람들은 10%이하이다. 반면 실업대책 및 고용보험 분야와 교육 분야는 절반 이상이 지출을 확대하여야 한다고 응답하였으나 현재수준을 유지해야 한다는 응답도 30% 이상을 차지하였다. 그 외 건강보험 및 보건 분야와 국민연금(노령연금) 분야는 지출을 확대해야 한다는 응답 비율이 50% 내외를 보였다.

이와 같은 분석 결과는 현재 과반수의 응답자들이 모든 복지분야에 걸쳐 정부의 지출을 확대해야 한다고 보고 있지만, 스스로 자립할 수 없는 노인, 장애인, 빈곤층 등을 대상으로 하는 복지분야에 대해서는 거의 모든 국민들이 지출을 확대해야 한다고 보고 있음을 시사한다. 즉 자신의 책임이 아닌 요인으로 인해 발생한 불평등이나 빈곤 등(장애인과 노인 생활지원 빈곤층 지원)에는 강한 지지를 보이는 반면 그 외의 다른 불평등이나 빈곤(실업, 교육, 건강, 연금)에 대해서는 이보다 약한 지지를 보이고 있는 것이다.

나아가 이우진(2010)은 소득분배와 정부의 역할에 대한 인식이 교육수준별, 소득계층별, 그리고 나이별로 크게 다르지는 않았다는 점을 보이고 있다. 이러한 결과는 다른 나라들에서 얻어진

결과들과 비교하여 매우 흥미로운 결과이다. 예컨대 Comeo and Gruner(2002)를 비롯한 외국의 많은 연구들은 국가의 재분배 정책에 대한 지지가 개인의 소득수준에 반비례함을 보이고 있는데 우리나라의 경우에는 소득이나 교육수준변수가 통계적으로 전혀 유의하지 않은 것이다.

이러한 결과에 대해서도 필자는 한국인이 결과의 평등보다는 기회의 평등을 더 중요한 가치로 생각하고 있음을 반영한 것으로 해석하고 싶다. 결과의 평등을 중시하는 사회라면 자신의 사회경제적 지위가 복지나 평등에 대한 의식에 강하게 영향을 주겠지만 기회의 평등을 중시하는 사회라면 절차적 공정성이나 공정한 기회를 강조할 것이므로 본인의 사회경제적 지위와 무관하게 복지 의식을 형성할 수 있다는 이유 때문이다.

4. 기회의 평등원칙의 적용범위와 한계

이상에서 우리는 기회의 평등에 대한 이론을 간단히 살펴보고 한국사회에 기회가 얼마나 불평등한지 그리고 한국인들의 평등의식은 어떤가에 대해 간략히 살펴보았다. 이 절에서는 기회의 평등원칙의 적용범위와 한계에 대한 논의를 간단히 살펴보고자 한다.

1) 기회의 평등원칙의 적용범위

우리는 앞에서 기회의 평등이라는 개념에는 최소한 두 개의 의미가 존재할 수 있음을 보았다. 철학자인 루카스(J. R. Lucas, 1995)는 개인이 가진 ‘자질’(merit)과 행동에 의한 ‘공과’(desert)를 구분할 필요가 있음을 제기한 바 있는데, 루카스의 구분을 이용하면 자질주의(meritocracy)는 일이나 직무에 대한 역할을 할당함에 있어 개인의 자질이 기준이 되어야 한다는 입장이고 따라서 첫 번째 의미에서의 기회의 평등은 자질주의라고도 부를 수 있다. 반면 두 번째 의미에서의 기회의 평등은 행동의 공과(노력의 정도)에 기반하여 시민들에게 적절한 보상과 불이익을 주어야 한다는 생각에 기초한 것이다.

우리가 사용한 기회의 평등이라는 개념은 주로 두 번째 의미이지만 우리는 모든 경우에 무조건적으로 두 번째 원칙(즉 공과의 원칙)을 적용해야 한다고 주장하지는 않는다. 경우에 따라서는 기회의 평등이라는 원칙보다 자질주의라는 원칙을 적용하는 것이 더 타당한 경우가 있다는 것이다. 다음의 두 가지 예를 검토해 보자.

하나의 예로 의사 자격을 주는 문제를 생각해 보자. 기회의 평등이론을 엄격히 적용하면 불우한 환경 때문에 의사 자격이 미달인 의대생들 중 동일한 유형내에서의 상위 몇 퍼센트는 의사 자격을 부여해야 한다. 왜냐하면 이 학생들의 자격미달은 그들의 불우한 환경 때문이고 그들이 동일한 유형의 학생들 중 상위 몇 퍼센트라는 것은 노력을 많이 했다는 증거이기 때문이다. 그러나 이런 의사 선발 방식을 합당하다고 여길 사람들은 많지 않을 것이다. 당장 자격미달인 사람들에게 의사 자격을 주면 의료서비스를 받는 소비자나 환자들이 가장 큰 피해를 보게 된다(어떤 경우에는 생명을 위협받는 경우까지도 발생할 수 있다). 우리는 이러한 경우들에는 기회의 평등이라는 원

척보다 자질주의가 더 합당한 기준이라고 본다.

이제 다른 예로 시골의 가난한 가정에서 열심히 공부하여 좋은 성적을 낸 학생과 서울 강남의 부자집에서 태어나 대충 공부하여 좋은 성적을 낸 두 학생이 있다고 하자. 후자가 전자보다 입학 시험성적의 총점은 높지만 전자는 불우한 환경을 가진 학생들 중 상위 1%인 반면 후자는 좋은 환경을 가진 학생들 중 상위 30%라고 한다면 대학은 어떤 학생을 선발하여야 하는가? 우리는 이러한 경우에는 기회의 평등이라는 원칙을 적용하는 것이 더 적절하다고 본다. 만일 기회의 평등원칙만으로 입학생을 선발하는 것이 정치적 이유 혹은 효율성의 이유등으로 불가능할 경우에는 자질주의와 기회의 평등원칙을 절충할 수 있지만 순수하게 자질주의에 의해서만 선발하는 것은 옳지 않다고 본다.

대다수의 미국 대학들은 전자의 학생을 선발하거나 아니면 최소한 전자의 학생들에게 불이익을 주지 않는 것처럼 보인다. 즉 기회의 평등을 중시한다는 것이다. 반면 한국의 대다수 대학들은 후자의 학생을 선발하거나 아니면 최소한 전자의 학생에게 불이익을 주지 않는 것처럼 보인다. 다시 말해 자질주의를 더 중시한다는 말이다.

왜 이런 인식의 차이가 생기는 것일까? 아마도 미국과 한국의 대학들은 최소한 다음의 두 가지 질문에 대해 다른 대답을 가지고 있을지 모른다. 첫째, 입학시험의 성적이 그 학생의 대학교육에 대한 자질을 얼마나 정확히 반영하는가? 둘째, 대학은 자질을 이미 갖춘 학생을 교육하는 곳인가 아니면 잠재적 자질을 가진 학생을 계발하여 훌륭한 자질을 가진 사회인으로 배출하는 곳인가? 미국의 많은 대학들이 입학시험의 성적은 교육의 자질에 대해 매우 불충분한 척도라는 것, 그리고 대학은 잠재적 자질을 갖춘 학생이 자신의 잠재력을 계발할 수 있도록 도와주는 곳이라는 인식을 갖고 있다고 한다면, 한국의 대학들은 입학시험의 성적은 자질에 대한 척도로서 완벽하지는 않지만 충분히 만족스러운 척도이고 대학은 이미 자질을 갖춘 학생들에게 전문지식을 교육하는 곳이라는 인식을 갖고 있는 것처럼 보인다. 이러한 인식의 차이는 어쩌면 역사적 조건의 차이와 경제발전단계의 차이를 반영하는 것인지도 모른다.

그러면 우리는 일견 비슷하게 보이는 이 두 경우에 왜 다른 원칙을 적용할 것을 제안하는가? 첫째의 이유는 평등의 원칙도 중요하지만 효율성의 원칙도 무시할 수 없기 때문이다. 두번째의 이유는 기회의 평등의 이론은 잠재적 생산자로서의 지원자의 후생을 높이기 위한 것인데 생산자가 생산하는 제품이나 서비스를 소비하는 소비자의 후생도 무시할 수 없기 때문이다. 모든 시민은 생산자인 동시에 소비자라는 점에서 이 문제는 평등의 관점에서도 중요한 문제라 하지 않을 수 없다.

여기서 우리는 기회의 평등의 적용범위에 대한 문제에 직면하게 된다. 즉 어떤 분야에 기회의 평등이라는 원칙을 적용하고 어떤 분야에 다른 원칙을 적용할 것인가 라고 하는 문제라는 것이다. 우리는 적용범위의 문제는 공정성에 대한 특정한 관점을 설정하지 않는 한 해결될 수 없다고 본다. 즉 공정성의 개념이 다름에 따라 적용범위에 대한 이론이 다를 수밖에 없다는 것이다. 단적으로 지원자의 후생과 지원자의 질에 영향 받는 소비자의 후생에 대한 비중을 어떻게 설정할 것인가

에 대한 이론이 없으면 적용범위를 정하기 어렵다.

2) 기회의 평등에 대한 반론들

기회의 평등이라는 원칙에는 몇 가지 반론들이 있다. 여기서는 이를 간략히 살펴보자.

첫 번째의 중요한 반론은 기회의 평등을 위한 정책은 불우한 환경에 놓인 사람들에게 관대한 정책을 펴므로써 그 사람들로 하여금 현재보다 노력을 더 안하도록 만들 수 있다는 것이다. 즉 기회평등화를 위한 정책은 부정적인 유인효과를 갖는다는 것이다. 부정적인 유인효과는 모든 형태의 재정정책에 존재할 수 있다는 의미에서 이 반론은 일정 정도 타당할 수 있다. 그러나 그 반론의 타당성은 몇 가지 다른 효과를 고려할 때에만 적절하다.

(1) 이 반론은 기회의 평등을 위한 정책이 사람들의 유인동기에 변화를 초래하는 대체효과를 수반하는 경우에만 타당하고 대체효과 없이 소득효과만을 수반하는 경우에는 타당성이 없다. 예컨대 기회의 평등을 위한 정책이 정액보조금 형식으로 주어지면 대체효과가 없다.

(2) 대체효과가 존재하는 경우에도 노력제공의 탄력성에 따라 그 부정적인 유인효과와 크기는 다를 것이다. 따라서 노력제공이 기회의 평등을 실현하기 위한 정책에 얼마나 반응하는가 하는 탄력성에 대한 실증적인 정보가 뒷받침되지 않는다면 이 반론은 ‘가능성’에 대한 제기에 그칠 수가 있다.

(3) 한 시기에 부정적인 유인효과를 갖는다 하더라도 여러 시기에 걸친 유인효과는 불명확할 수 있다. 예컨대 흑인들의 처우를 개선하는 보조금 정책을 펴는 경우 아버지 세대의 경제적 성취가 자식세대들의 성취동기를 자극하여 그들로 하여금 더 많은 노력을 하도록 유발하는 효과가 있을 수 있다는 것이다.

(4) 마지막으로 기회의 평등에 대한 이론은 유인합치 제약식을 포함한 형태로 제시될 수 있다. 이 경우에는 부정적 유인효과는 논란거리가 되지 않을 것이다.

결국 기회의 평등을 위한 정책이 노력에 대한 부정적인 유인효과를 가질 수 있다는 점은 타당할 수 있지만 그 타당성의 정도는 그 적용에 있어서의 이론적 경험적 구체성에 따라 달라진다는 점이다. 물론 정확한 크기를 계산하기 위해서는 정교한 정책모형에 대한 연구가 필요하다.

두 번째의 반론은 불우한 환경을 가진 사람들이 자원을 미래의 생산성으로 전환하는 데 있어 상대적으로 비생산적인 경우 기회의 평등을 위한 정책은 비생산적인 쪽에 자원을 지나치게 많이 몰아줌으로써 많은 효율성의 손실을 가져올 수 있다는 것이다.

예컨대 재능의 결정에 선천적 요인이 많이 작용한다면 기회의 평등을 달성하기 위해서는 재능이 낮은 사람들에게 더 많은 교육자원을 할당해야 한다. 그런데 재능이 낮은 사람들은 교육자원을 기술진보나 생산성으로 전환시키는데 상대적으로 비효율적이기 때문에 기회의 평등을 위한 정책은 밑 빠진 독에 물 붓는 격이 될 수 있다는 것이다.

그런데 이 반론은 기회의 평등이라는 원칙 자체에 대한 반론이라기보다는 기회의 평등이라는

원칙을 어느 정도로 적용할 것인가의 문제라고 보아야 한다. 즉 한 사회의 자원 총량 중 얼마만큼을 기회의 평등을 위한 정책에 할당할 것인가의 문제라는 점이다. 우리는 사회적 자원의 총량을 기회의 평등을 위한 정책에 할당해야 한다고 주장하지 않는다. 우리의 이론은 사회적 자원의 총량 중 기회의 평등을 위한 정책에 할당될 부분이 일단 결정되고 나면 기회의 평등을 달성하기 위한 정책들은 어떤 것이어야 하는가 하는 것을 기술하는 것이다. 당연하지만 사회적 자원의 총량 중 얼마만큼을 기회의 평등을 위한 정책에 할당할 것인가 하는 질문에 대한 대답은 정책의 목적합수나 자원배분에 대한 정치적 과정이 구체화되지 않으면 대답되어질 수 없다.

세번째 반론은 미국의 적극적 약자보호정책의 역사적 경험을 통해 배운 것처럼 기회의 평등을 위한 정책이 시행된다고 하여 불우한 환경에 놓인 사람들의 후생이 증가하는 것도 아니고 오히려 그 사람들에게 대한 보수파의 정치적 공격의 빌미만을 초래하게 된다는 비판이 있을 수 있다. 예컨대 기회의 평등을 위한 정책이 시행되어 시험성적이 낮은데도 명문대학에 입학이 허용된 학생의 경우 주변학생들의 손가락질을 받게 되어 자존심에 손상을 받기 때문에 그 학생의 참된 후생이 증가하는 것도 아니고 이러한 정책은 원래의 의도와는 달리 불우한 환경에 놓인 사람들이나 그 사람들을 돕기 위한 정책을 옹호하는 사람들을 정치적으로 공격할 수 있는 빌미만 제공하게 된다는 것이다.

그런데 이러한 반론에는 재반론이 가능하다.

첫째, 불우한 학생들에 대한 손가락질은 정치적 공격의 결과이지 정치적 공격의 원인이 아니라는 점이다. 우리는 종종 신체적 장애를 가진 사람이 남들보다 생산성이 떨어짐에도 불구하고 열심히 노력하는 모습에 격려를 보내고 따뜻한 온정을 보낸다. 마찬가지로 학우들이 기회의 평등이라는 원칙에 신뢰를 갖고 그 학생의 어려운 처지를 따뜻하게 감싸준다면 비록 그 학생이 낮은 성적으로 입학하였다 하여 그 학생이 자존심에 상처를 입을 이유는 전혀 없다. 결국 불우한 환경의 학생들의 자존심에 대한 효과는 기회의 평등이라는 원칙에 대해 사회가 얼마나 연대감을 형성하고 있는가에 달려있는 것이지 기회의 평등원칙 그 자체의 결과가 아니라는 것이다. 기회의 평등이라는 원칙에 대한 충분한 공감대가 형성되어 있다면 오히려 사회적으로 비난의 대상이 되어야 할 학생들은 환경이 좋음에도 공부를 열심히 하지 않다가 나중에 부모의 기부금으로 입학한 학생들이일 것이다.

둘째, 정치적 공격은 기회의 평등에 대한 정책을 갑자기 도입하지 않고 서서히 도입하면 상당히 완화될 수도 있다. 미국에서 적극적 약자보호정책이 정치적 공격의 대상이 된 데에는 몇 가지 이유들이 있지만 무엇보다 그 정책이 졸속으로 시행되었다는 점도 하나의 원인이 될 수 있다.

셋째, 환경을 주의 깊게 정의함으로써 기회의 평등에 대한 정치적 공격을 완화할 수 있다. 미국의 적극적 약자보호정책은 불우유형을 흑인이나 여성으로 결정함으로써 주류를 이루는 백인 남성들 특히 백인 노동자들로부터 공격을 받았다. 1960년대의 민권운동을 반영한 것이긴 하였지만 만일 처음부터 불우유형을 인종이나 성과 상관없이 부모의 경제적지위에 따라 정하였다면 불필요한

정치적 공격은 피할 수 있었을 것이다. 사실 적극적 약자보호정책을 반대하거나 비판하는 사람들이 모두 보수적인 사람들은 아니다. 일례로 미국의 캘리포니아 대학의 코넬리(Ward Connerly)총장은 이 정책에 따른 캘리포니아 대학의 입학정책을 앞장서서 비난하였지만 그가 약자를 보호하여야 한다는 정책의 취지를 비난하였던 것이 아니다. 그는 인종이 아닌 경제적 여건에 기반한 약자보호정책을 지지하였던 것이다: “캘리포니아 대학은 특별입학에 대한 결정을 함에 있어서 인종이 아니라 경제적 여건이나 여타의 진정한 어려움들을 고려해야 한다(Roemer(1998: p.90)에서 인용).”

5. 결 론

우리는 종종 ‘한국 사람들은 지나치게 평등지향적’이라는 냉소적인 말을 많이 듣는다. ‘사촌이 땅을 사면 배가 아프다’는 속담처럼 한국 사람들은 남의 성공을 시기하고 질투한다는 것이다. 그러나 과연 그런가?

필자의 견해에 의하면 사람들은 단순히 부자들이 돈이 많다는 사실이나 남이 잘되는 것을 시기하여 분노하는 것이 아니다. 우리는 종종 열심히 노력하여 부와 재산을 축적한 사람들에게 많은 시민들이 존경과 애정을 보냄을 관찰한다. 시민들이 분노하는 것은 30대 중반의 젊은이가 부모로부터 주식을 상속받은 후 불법으로 주가조작을 하여 엄청난 이윤을 챙기는, 그리고 일감 몰아주기 등으로 중소기업인들의 희생하에 거대한 부를 축적하는 그러한 현실에 분노하는 것이다. 많은 젊은이들이 어려운 환경하에서도 열심히 공부하고 일하고 있을 때, 부모의 막대한 재력이나 사회적 연결망을 통해 좋은 직장에 취직하고 사회적으로 성공하는 그런 현실에 시민들은 분노하는 것이다. 따라서 한국 사람들은 과도하게 결과의 평등을 추구하는 것이 아니라 기회가 불평등한 사실에 좌절하고 분노한다고 보아야 한다.

현재 우리나라 사람들은 기회가 상당히 불평등하다고 생각하고 있으며 기회의 평등을 보장할 수 있는 정책에 우선순위를 두기를 희망하는 것으로 보인다. 과반수의 응답자들이 모든 복지분야에 걸쳐 정부의 지출을 확대해야 한다고 보고 있지만, 자신의 책임이 아닌 요인으로 인해 발생한 불평등이나 빈곤 등(장애인과 노인 생활지원 빈곤층 지원)에는 강한 지지를 보이는 반면 그 외의 다른 불평등이나 빈곤(실업, 교육, 건강, 연금)에 대해서는 이보다 약한 지지를 보이고 있는 것이다. 더욱이 중산층과 빈곤층, 부유층 사이에 복지의식의 현저한 차이가 없었기 때문에 중산층이나 서민을 위한 별도의 정책은 큰 의미가 없어 보인다. 그보다는 전 국민이 보편적으로 동의할 수 있는 기회의 평등을 보장할 수 있는 정책에 우선순위를 두는 것이 더 바람직 할 것이다.

연말의 대통령 선거를 앞두고 경제민주화의 핵심내용으로서 기회의 평등에 대한 관심은 점증하고 있다. 모쪼록 기회의 평등이 정치적 수사를 넘어 현실정책으로 적극적으로 실현되기를 기대해 본다.

■ 참고문헌

- 김우철 · 이우진, 『한국 조세재정정책의 기회 평등화 효과에 대한 연구: 소득획득에 대한 기회를 중심으로』, 한국 조세연구원, 2008.
- _____, “Roemer 의 기회평등개념과 한국의 소득세 정책,” 『경제분석』, 15(3), 2009, pp.129-168.
- 이우진, “한국 중산층의 복지인식 분석,” 강성진 · 이우진 저, 『중산층의 추이, 이탈원인과 대책』, 한국보건사회연구원, 제3장, 2010.
- _____, “기회의 균등, 누구에게나 기회가 균등한 사회,” 김세원 외 저, 『페어 소사이어티』, 한국경제신문, 제3장, 2011.
- 이우진 · 고제이, “아버지와 아들: 한국사회에서 기회는 얼마나 불평등한가,” 『재정학연구』, 2012.
- 이정우, 『불평등의 경제학』, 후마니타스, 2010.
- 장하준, 『그들이 말하지 않는 23가지』, 부키, 2010.
- Alesina, A. and E. Glaeser, *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, New York, NY: Oxford University Press, 2004.
- Ameson, R., “Equality and Equality of Opportunity for Welfare,” *Philosophical Studies*, 56, 1989, pp.77-93.
- Cohen, G., “Equality of What? On Welfare, Goods and Capabilities,” in M. Nussbaum and A. Sen eds., *The Quality of Life*, Oxford, UK: Clarendon Press, 1993.
- Comeo, G. and H. Gruner., “Individual Preferences for Political Redistribution,” *Journal of Public Economics*, 83(1), 2002, pp.83-107.
- Dworkin, R., “What is Equality? Part I: Equality of Welfare,” *Philosophy and Public Affairs*, 10, 1981a, pp.185-246.
- _____, “What is Equality? Part II: Equality of Resources,” *Philosophy and Public Affairs*, 10, 1981b, pp.283-345.
- Elster, J., *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*, New York, NY: Cambridge University Press, 1983.
- Lucas, J. R., *Responsibility*, Oxford, UK: Clarendon Press, 1995.
- Rawls, J., *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
- _____, *Political Liberalism*, New York, NY: Columbia University Press, 1993.
- Roemer, J., “A Pragmatic Theory of Responsibility for the Egalitarian Planner,” *Philosophy and Public Affairs*, 10, 1993, pp.146-166.
- _____, *Equality of Opportunity*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.