

## 왜 민주주의는 재분배에 실패하는가?: 제도주의 정치경제학 및 조절이론시각을 중심으로

서 환 주\*

### 논문 초록

본 논문은 최근 들어 많은 연구자들이 관심을 기울이고 있는 '소득불평등' 주제를 중심으로 경제영역과 정치영역간의 상호작용을 살펴보았다. 특히 Meltzer-Richard(1981)의 설명과는 달리 민주주의하에서 소득 불평등이 증가하지만 재분배 정책이 제대로 작동하지 못하는 이유를 정치 경제학적 시각에서 살펴보았다. 경제학에서 별로 주목받지 못했던 정치-경제-국가 간의 상호작용을 살펴보고 이들 사이의 갈등이 어떻게 소득재분배 정책의 채택과 실행에 영향을 미치는지를 다섯 가지 경로를 중심으로 살펴보았다. 소득 불평등의 문제를 대상으로 분석하였지만, 우리가 관심을 두는 것은 소득 불평등 문제 자체보다는 정치영역과 경제영역의 상호작용을 통하여 결정되는 소득 불평등의 문제 즉 '정치경제학'적 관점에서 바라본 소득 불평등과 재분배문제에 더욱 관심을 기울인다. 우리는 소득 불평등과 소득재분배는 정치시스템이 만들어내는 제도, 정책 그리고 법에 영향을 받으며 이들 제도와 정책 그리고 법은 사회정치그룹들의 파워분포에 의해서 결정된다는 견해에 서 있다. 또한, 이렇게 수립된 제도와 정책은 각 사회정치그룹의 파워의 분포를 결정한다. 경제학은 정치적 문제가 이미 매끈하게 해결되었다고 가정하고 정교한 정책개발에 관심을 기울여 왔다. 그러나 우리는 재분배 이면에 있는 복잡하며 갈등이 충돌하는 정치적 과정 즉 어떻게 정책에 대한 의사결정이 내려지며 누가 의사결정을 하며 왜 그런 의사결정을 하는지에 관심을 기울였다.

**핵심 주제어:** 정치경제, 소득재분배, 파워

**경제학문헌목록 주제분류:** A0

투고 일자: 2018. 5. 8. 심사 및 수정 일자: 2018. 6. 21. 게재 확정 일자: 2018. 7. 2.

\* 한양대학교 경상대학 경영학부 교수, e-mail: seohwan@hanyang.ac.kr

## I. 서론

민주주의는 교회와 국가, 자본과 노동, 도시와 농촌, 주변부와 중심과 같은 다양한 균열에 기초하여 발전해 왔다. 그리고 이 균열들이 어떻게 중첩되어 있느냐에 따라서 각국은 상이한 정당 체제를 발전시켜왔다. Shattschneider (2014)는 과거 서구가 경험했던 이러한 균열에 비견할만한 현대 사회정치적 균열의 핵심은 기업과 정부 혹은 경제 권력과 정치 권력의 균열이라고 지적하고 있다. 또한, 기업지배구조이론의 시조라 할 수 있는 Berle and Means (1932)는 거대한 현대기업의 등장이 경제력 집중을 가져와 기업이 정부와 동등한 조건에서 경쟁할 수 있게 되었으며 결국 미래에는 기업이 정부보다 우월한 위치에 있게 될 것으로 예측하였다. 근대이전의 교회에 비견할 만한 권력을 가진 현대의 기업들은 자원의 동원능력과 조직 규모 면에서 정부와 비교할 만하다. 따라서 기업과 정부 혹은 경제 권력과 정치 권력 간의 관계가 각국 정치체제 및 사회의 성격을 규정한다고 해도 과언이 아니게 되었다.

Shattschneider는 민주주의 기능은 대중들에게 경제 권력에 대항할 수 있는 하나의 대안 권력체계를 제공하는 데 있다고 주장하였다. 즉 경제 권력이 만들어내는 불평등에 대하여 민주주의는 이를 제어할 수 있는 제도와 정책수단을 제공하는 대안 권력체계이며 이를 통하여 시민들의 정치·경제적 이익도 경제 권력으로부터 보호받게 된다고 주장한다. 경제학에서도 Meltzer and Richard (1981, 이하 M-R)는 민주주의가 소득재분배를 촉진하는 제도와 정책을 동원하여 소득 불평등을 완화함으로써 저소득층과 빈곤층의 경제적 이익을 보호하는 기제로 작용할 수 있음을 지적하였다. 그러나 현실은 이러한 기대와는 달리 민주주의가 전 세계적으로 확산되었음에도 불구하고 소득 불평등을 포함한 다양한 불평등이 완화되지 않고 오히려 증가하고 있다(부록, 〈Figure 3〉 참조, Stiglitz, 2012; Corak, 2013; Piketty, 2014).

이러한 면에서 한국도 예외는 아니다. 1987년 민주화 이후에 절차상의 민주주의가 제도화되면서 소득 불평등의 완화, 기회균등 및 정치적 참여의 보장 그리고 권력의 다원화가 이루어지길 기대했지만 30년이 지난 현재 기대와는 달리 소득 불평등과 기회의 불평등은 민주화 이전보다 악화되었으며 권력이 소수에게 집중되어 기득권화되고 있다. 최장집 (2010)이 현재의 문제를 ‘민주화 이후의 민주주의’라고 규정하고 있듯이, 우리의 당면과제 중 하나는 경제 권력이 발생시키거나 조장하는 다

양한 불평등을 억제할 수 있는 대안 권력체계 즉 민주주의를 재확립하여 기울어진 운동장을 바로 잡을 수 있는 실질적·내용적 민주주의를 구축하는 것이다(선학태, 2015).

본 논문은 최근 들어 많은 연구자가 관심을 두는 ‘소득 불평등’ 주제를 중심으로 경제영역과 정치영역간의 상호작용을 살펴보고자 한다. 특히 M-R의 설명과는 달리 민주주의하에서 소득 불평등이 증가하지만, 재분배 정책이 제대로 작동하지 못하는 이유를 정치·경제·국가 간의 상호작용을 살펴보고 이들 사이의 갈등이 어떻게 소득 재분배 정책의 채택과 실행에 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 소득 불평등의 문제를 대상으로 분석하지만, 우리가 관심을 두는 것은 소득 불평등문제 자체보다는 정치영역과 경제영역의 상호작용을 통하여 결정되는 소득 불평등의 문제 즉 ‘정치경제학’적 관점에서 바라본 소득 불평등과 재분배문제에 더욱 관심을 기울인다. 우리는 소득 불평등과 소득재분배는 정치시스템이 만들어내는 제도, 정책 그리고 법에 영향을 받으며 이들 제도와 정책 그리고 법은 사회정치그룹들의 파워분포에 의해서 결정된다는 견해에 서 있다.<sup>1)</sup> 또한, 이렇게 수립된 제도와 정책은 각 사회정치그룹의 파워의 분포를 결정한다.

경제학은 정치적 문제가 이미 매끈하게 해결되었다고 가정하고 정교한 정책개발에 관심을 기울여 왔다. 그러나 우리는 재분배 이면에 있는 복잡하며 갈등이 충돌하는 정치적 과정 즉 어떻게 정책에 대한 의사결정이 내려지며 누가 의사결정을 하며 왜 그런 의사결정을 하는지에 관심을 기울이고자 한다.

제Ⅱ장에서는 사회과학 내에서 재분배 관련 이슈의 출발점이 되는 Meltzer-Richard의 이론을 비판적으로 살펴볼 것이며 제Ⅲ장에서는 민주주의하에서 재분배 정책이 잘 작동하지 않는 이유를 기존 정치경제학 이론에 기초하여 설명할 것이다. 제Ⅳ장에서는 경제적 불평등과 정치적 불평등의 순환고리를 어떻게 하면 끊을 수 있는지를 기존이론에 기초하여 살펴볼 것이다. 제Ⅴ장은 결론 및 요약이다.

1) Acemoglu-Robinson (2006)은 제도와 정책의 차이를 지속성의 차이로 설명하고 있다. 정책은 더욱 손쉽게 뒤집는 것이 가능하나 제도의 경우는 더욱 지속적이다. 이러한 지속성 때문에 제도는 미래의 정치적 파워분포에 영향을 주게 된다는 점에서 정책과 차이를 보인다. Streek and Thelen (2005)는 정책도 제도가 될 수 있는데 정책이 주체들의 행동에 대한 롤로 작용하는 경우는 정책도 제도가 될 수 있다고 주장한다. Boyer (2014)는 정책이란 제도와 정치의 경제변수에 대한 영향이라고 정의한다.

## II. Meltzer-Richard의 소득재분배이론

### 1. Meltzer-Richard이론의 등장과 파워의 도입

사회과학 분야에서 파워(power) 및 정치적 과정에 대한 분석은 경제영역에 대한 분석과 더불어 현대사회를 이해하는 중심축으로 자리 잡은 지 오래되었다.<sup>2)</sup> 하지만 현대주류경제학 내에서는 파워 및 정치적 과정의 흔적을 찾기가 쉽지 않다. 완전경쟁모형은 교환 주체 간 파워차이를 인정하지 않고 모두 동등한 가격수용자로 가정하고 있고 Alchian and Demsetz(1972)는 기업 내 근로자와 고용주가 동등한 파워를 가지고 있다고 가정하고 있다. 완전경쟁모형과 Alchian and Demsetz 모두 교환과정에 참여하는 주체들이 같은 정도의 대안을 가지고 있으며 상호의존성도 같다고 가정하고 있으므로 주체들 간에 파워의 차이가 존재하지 않는다고 가정한다(Emerson, 1962; Korpi, 1998).

그러나 Meltzer and Richard(1981)의 선진적인 연구 이후에 2000년대 들어 제도의 정치경제학(Rodrik, 2014; Blyth, 2002; Acemoglu and Robinson, 2012 and 2013), 조절이론과 자본주의 다양성 논의(Amable, 2017; Amable and Palombarini, 2014; Boyer, 2014 and 2015) 그리고 기업이론(Zingales, 2017) 등에서 파워 및 헤게모니 개념을 이론 틀 내에 적극적으로 도입하려는 다양한 시도가 나타나기 시작하였다.<sup>3)</sup> 이들은 공통으로 사회정치집단 간의 이해갈등에 주목하며 정치영역에서

2) 파워는 다양한 의미로 사용되고 있다(Lukes, 1986; Korpi, 1998; Emerson, 1962). 영향력과 통제라는 의미에서 파워를 해석하는 Weber나 Dahl 혹은 상호의존성의 관점에서 파워를 정의하는 Emerson과는 달리 본 연구에서는 정책선택과 관련하여 파워를 정의하는 Acemoglu-Robinson(2006)의 정치적 파워의 개념을 따른다. Acemoglu-Robinson은 정치적 파워를 다른 그룹의 저항에도 불구하고 자신들이 선호하는 정책을 관철하고 수립시킬 수 있는 어떠한 그룹의 능력으로 정의하고 있다. 그리고 여기에서 의미하는 민주주의라는 개념도 Tilly(2007)나 Dahl(1998)이 정의하는 국가와 시민 사이의 관계나 절차적 정의라는 측면보다는 다소 느슨한 정의인 Acemoglu-Robinson의 정치적 평등이 보장되고 다수자의 지배가 이루어지는 정치제도를 의미한다. 그리고 정치적 평등이란 소수 특권적인 계급만이 아니라 다수의 선호와 이해가 대표되는 상황을 말하고 반대로 정치적 불평등이란 소수 부유 엘리트 계급의 선호와 이해가 주로 대표되는 상황을 의미한다.

3) 최근의 정치경제학 이론에 대한 정리는 서환주(2017)를 참고하기 바란다. 그리고 Meltzer-Richard 이전의 민주주의와 소득재분배 관련 논의에 대해서는 Downs(1960)를 참조하기 바란다.

의 파워균형이 정책과 제도의 선택과 수립에 영향을 준다는 점을 강조한다.<sup>4)</sup> 특히 Acemoglu and Robinson (2006 and 2015, 이하 A-R)은 파워 및 정치적 과정 그리고 제도의 상호작용이 어떻게 경제발전 및 稅前 소득의 불평등에 영향을 주는지를 아래 〈Figure 1〉 우측의 A-R 경로와 같이 설명하고 있다.<sup>5)</sup> A-R이 파워분포의 차이가 세전소득의 불평등으로 어떻게 이어지는지를 제도론적 입장에서 설명하고 있다면 M-R은 이러한 세전소득의 불평등이 정치적 과정과 상호작용하여 소득재분배 특히 稅後소득의 불평등 정도를 어떻게 결정짓는지를 설명하고 있다(〈Figure 1〉 우측의 M-R 경로 참조). 따라서 A-R이 ‘세전소득 불평등’에 관심을 둔다면 M-R은 ‘세 후소득 불평등’에 관심을 둔다.

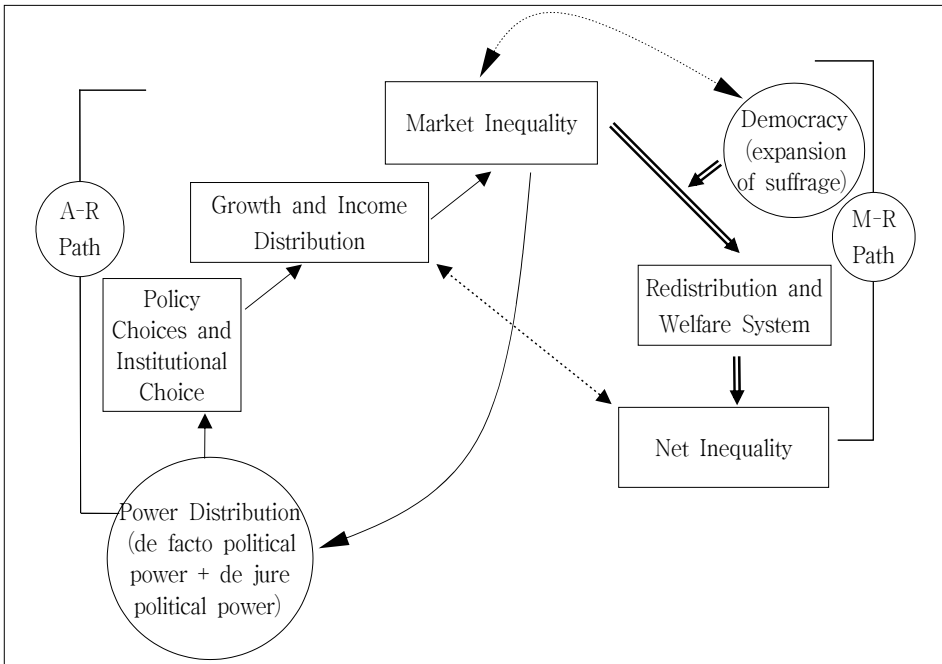
Tocqueville의 아이디어에 기초한 M-R은 정부에 의한 소득재분배의 규모는 두 가지 요인 즉 참정권의 확대 정도와 세전소득 불평등 정도에 달려있다는 점을 강조한다. 즉 경제영역(稅前 소득 불평등 정도)과 정치영역(참정권 확대 정도)이 상호작용하여서 한 사회의 소득재분배 정도를 결정짓는다고 보고 있다. 참정권 확대로 더욱 많은 사람에게 소득수준과 관계없이 투표권이 주어지고 평균소득 이하의 저소득층을 묶어낼 수 있는 정치시스템이 존재한다면, 경제영역에서 소득 불평등이 확대된다 할지라도 재분배를 통하여 소득 불평등을 완화할 수 있다고 주장한다. 그리고 한 사회에서 소득재분배 정도를 결정짓는 사람을 의사결정 유권자(decisive voter)

4) 권력 자원이론은 권력 자원의 종류, 특성 그리고 분포에 주목하였지만, 이 권력 자원이 어떻게 자원 배분에 영향을 줄 수 있는지 즉 메커니즘을 설명하지 못했다. 반면에 최근의 Acemoglu and Robinson, Amable and Palombarini 그리고 Boyer 등은 권력 자원이 정치적 과정을 통하여 제도와 정책을 만들어내고 이것이 자원 배분에 영향을 주는 메커니즘에 주목하고 있다.

5) A-R은 한 사회의 다양한 경제주체와 사회·정치 그룹들이 이질적인 이해(interest)를 가지고 있으므로 자신들의 이해를 증진하고 보장할 수 있는 제도 및 정책의 채택을 둘러싸고 사회적 갈등이 존재할 수밖에 없다고 주장한다. 이처럼 이질적인 이해관계가 존재하는 경우 정책과 제도는 정치적 파워를 가진 집단이 선호하는 정책과 제도가 선택되게 된다. 정치적 파워에는 법률상의 정치적 파워와 사실상의 정치적 파워로 구분되는데, 법률상의 정치적 파워는 법률과 정치제도에 의하여 결정되며 일반적으로 참정권의 범위, 선거제도 및 정권 교체와 같은 절차상의 민주주의에 관한 내용이 포함된다. 반면에 사실상의 정치적 파워에는 폭력, 부, 규범과 이념 등이 포함된다. 이렇게 정치적 파워를 가진 그룹이 선호하는 정책과 제도는 기술혁신 리듬과 인적자본공급에 영향을 줌으로써 경제성장에 영향을 주며 또한 요소공급과 그리고 경제 주체들의 교섭력에 영향을 줌으로써 생산요소의 상대가격과 요소공급자 간 지대배분 및 소득분배에 영향을 줌으로써 세전소득 불평등에 영향을 주게 된다. 물론 이러한 소득 불평등은 사실상의 정치적 파워의 중 하나이므로 새로운 순환을 발생시킨다.

라 칭하는데 정치시스템이 어떠한에 따라 이들이 누구인지가 결정된다. 독재정치 경우에는 독재자가 의사결정 유권자가 될 것이고 민주주의 다수제하에서는 중위 투표자가 될 것이다. 더 많은 저소득층에까지 참정권이 확대될수록 중위 투표자의 소득수준은 낮아질 것이고 이에 따라 재분배의 요구도 증가하게 된다.

〈Figure 1〉 Interactions Between Power, System, Income Inequality, Democracy and Redistribution: A-R and M-R Cases



## 2. 로빈 훔 역설과 M-R 모형

민주주의에서는 다수를 점하는 시민들에게 참정권이 부여되기 때문에 소득 불평등이 높아질수록 다수를 점하는 시민들은 소득재분배 정책을 지지하게 되어 소득 불평등이 완화되게 된다는 민주주의의 균등화 효과(equalizing effects)를 M-R은 주장하고 있다. 그러나 M-R의 가설과는 달리 70년대 이후 소득 불평등이 증가했음에도 불구하고 다수를 차지하는 중산층과 빈곤층은 자신들이 가진 정치적 힘(투표권)을 이용하여 부유층에 증세를 시도하지도 못했고 소득재분배도 이루지 못했다. 오히려 소수의 부유층이 수의 열세에도 불구하고 자신의 경제적 힘을 이용하여 정치

적 의사결정에 영향력을 행사하고 이를 통해 자신들에게 유리하도록 정책과 시장의 규칙을 변경했으며 시장의 기회를 독점하였다(Stiglitz, 2012). 즉 M-R가 주장하는 민주주의의 균등화 효과가 작동하지 않았다.

실증연구들은 민주주의, 재분배 그리고 불평등의 관계가 M-R 모형이 가정하듯이 단선적이지만은 않다는 것을 확인시켜주고 있다. Rodrick(1999)의 경우 민주주의와 고임금 그리고 민주주의와 높은 노동소득분배율이 높은 상관관계를 보여주고 있지만, 다수연구(Sirowy and Inkeles, 1990; Gradstein and Milanovic, 2004; Scheve and Stasavage, 2009, 2010, 2012; Gil, Mulligan and Sala-i-Martin, 2004)는 민주주의와 소득 불평등 그리고 재분배 정책 사이의 명확한 관계를 밝혀내지 못하고 있다. 심지어는 M-R 모형과 정반대되는 경험적 사실이 발견되고 있는데, 소득 불평등 정도가 높은 국가보다 오히려 더욱 평등한 국가에서 재분배가 더 잘 이루어진다는 로빈 훗 역설(Robin Hood Paradox)이 국가 간 비교연구에서 발견되고 있다(Iversen and Soskice, 2009; 강명세, 2014).

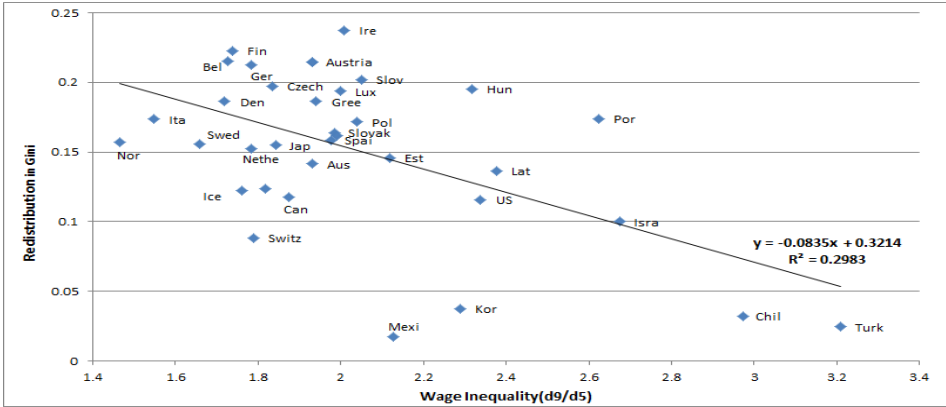
〈Figure 2〉는 2001~2016년 기간의 OECD 35개국의 임금불평등(9분위와 5분위의 비율이며 임금은 전일제 근로자의 월평균 세전소득 기준) 평균값과 재분배의 평균값 사이의 관계를 나타낸 것이다.<sup>6)</sup> 재분배는 세전 Gini 값과 세후 Gini 값의 차이를 통해 측정하였다. 추세선의 기울기가 부(-)의 관계를 보여 세전 임금 불평등이 낮을수록 재분배가 더욱 활발하게 이루어진다고 할 수 있다. M-R의 예측을 지

6) 불평등을 어떻게 측정할지는 논란의 여지가 존재하는데 로빈 훗 역설을 주장하는 Iversen and Soskice는 Gini 계수의 경우 가계소득을 기초로 추정되는데 Gini 계수 값이 소득이 없는 가계에 의해서 지대한 영향을 받으며 노동시장에서의 불평등을 반영하지 못한다는 점을 지적한다. 그리고 가계소득의 불평등이 높은 나라의 경우, 중위 투표자들이 재분배로부터 혜택을 받지 못한다는 점을 들어 Gini 계수보다는 임금 불평등으로 불평등의 정도를 측정하는 것이 적당하다고 주장한다. 이들은 M-R 모델이 가계소득 불평등이 아니라 개인소득 불평등에 관한 것이기 때문에 임금 불평등이 더 적합하다고 주장한다. 부록 〈Figure 1〉은 2001~2016년 기간의 Gini 계수를 이용하여 41개국(OECD 35개국 + 인도, 중국, 러시아, 리투아니아, 남아공, 브라질)의 세전 Gini 계수와 재분배의 관계를 보여주고 있다. 추정결과는  $Redistribution = 0.1051 + 0.076Before\ Gini$ 로 계수 값이 통계적으로 유의미하지 않았다. (0.079) (0.164)

부록 〈Figure 2〉는 41개국 세전 Gini 평균값인 0.481을 중심으로 41개국을 두 개 그룹으로 구분하였다. 즉 세전 Gini 값이 평균 이상인 국가군(△로 표시)과 세전 Gini 값이 평균 이하인 국가군(○으로 표시)으로 구분하였다. 이렇게 구분하여 상관관계를 본 결과 세전 Gini 값이 평균 이상인 국가군에서는 세전 Gini와 재분배가 역의 관계를 보이는 것으로 나타나 세전 소득 불평등 정도가 높은 국가일수록 오히려 재분배의 수준이 낮은 것으로 나타났다.

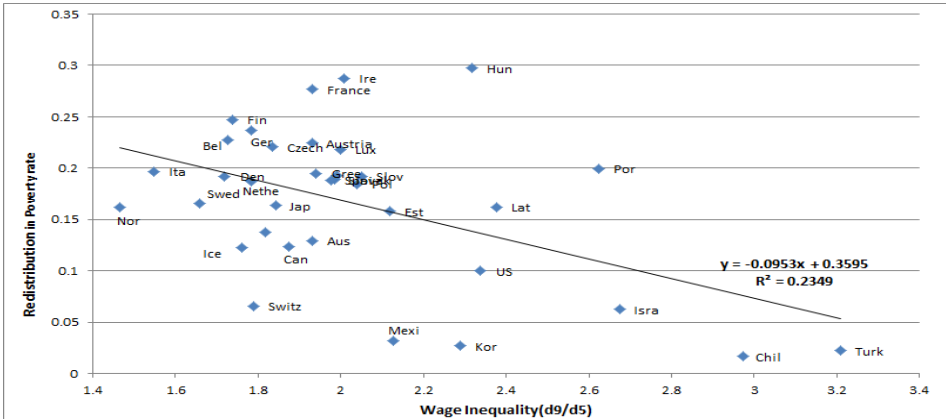
지하기보다는 로빈 훗 역설을 지지한다고 볼 수 있다. <Figure 3>은 <Figure 2>와 동일하나 단지 재분배를 세전 빈곤율과 세후 빈곤율의 차이로 정의한 것이다. <Figure 3>도 역시 로빈 훗 역설을 지지한다고 볼 수 있다. <Figure 2>와 <Figure 3>을 볼 때, 세전 임금 소득 불평등 정도가 높은 국가일수록 재분배의 수준이 낮은 것으로 나타났다. 반면에 세전 임금 불평등 정도가 낮은 국가일수록 재분배가 활발하게 이루어졌다. 따라서 불평등 정도가 낮은 국가일수록 보다 재분배가 활발하게 이루어지는 것으로 나타나 로빈 훗 역설이 작용하고 있음을 발견할 수 있었다.

<Figure 2> Inequality and Redistribution 1 (2001~2016)



Source: OECD DB.

<Figure 3> Inequality and Redistribution 2 (2001~2016)

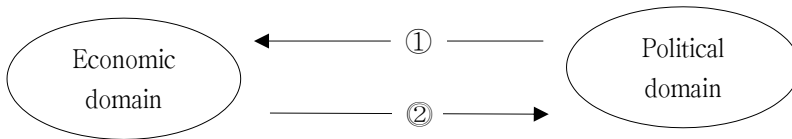


Source: OECD DB.



따라서 기존 실증연구들은 민주주의-소득재분배-불평등의 관계가 M-R 모형이 가정하는 것보다는 더욱 복잡한 과정임을 보여주고 있다고 판단된다. 그렇다면 M-R의 예측이 실현되지 못하는 이유는 무엇 때문인가? 우선 지적해야 할 점은 M-R의 경우 소득 불평등증가가 민주주의에 어떻게 위협이 되며 정치적 의사결정과정을 어떻게 왜곡시킬 수 있는지에 대한 명확한 이해가 부족하였다. M-R은 경제영역의 소득 불평등증가가 정치영역의 정치적 파워분포를 변경할 수 있다는 점을 제대로 인식하지 못하였기 때문에 평등을 강조하는 정치영역이 불평등을 조장하는 경제영역을 통제 가능하리라고 낙관적으로 바라보았다. 즉 <Figure 4>에서 보면 ①은 M-R이 가정하는 민주주의가 경제영역의 불평등을 개선하는 과정인데, 이때 이러한 과정이 작용하기 위해서는 정치영역의 파워 분포가 경제영역의 소득분포보다 더욱 균등해야 한다. 그러나 ②처럼 소득 불평등이 정치영역에서의 파워 분포의 불균등을 초래한다면 M-R의 모델은 성립하지 않게 된다.

<Figure 4> What Meltzer and Richard did not consider



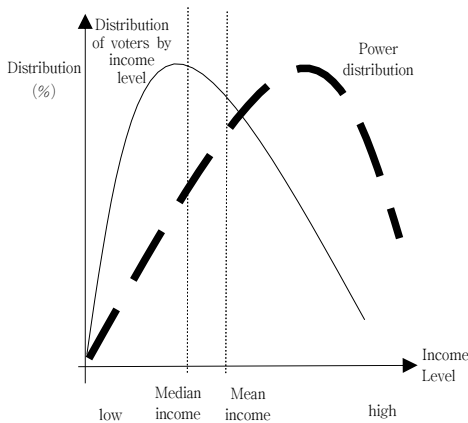
M-R은 i) 소득수준별 유권자의 분포가 왼쪽으로 쏠린 비대칭분포라 가정하고 있어 저소득층이 다수를 점한다고 가정하고 있다. 그리고 정치영역은 1인 1표의 원리가 작동되는 평등한 영역이기 때문에 數적으로 우위에 있는 저소득층이 소수인 고소득층에 비교하여 우월한 정치적 파워를 가지고 있다고 가정한다. ii) 또한 다수의 저소득층을 묶어낼 수 있는 정치적 메커니즘이 존재한다고 가정한다.

그러나 가정 i)과는 달리 다양한 요인들에 의해서 정치영역의 파워분포가 <Figure 5>처럼 불균등한 분포로 되어있다면(<Figure 5>의 점선) M-R의 예상과는 달리 민주주의하에서도 소득재분배는 제대로 이루어지지 않게 된다. 예를 들어 부유층들이 민주화가 가져온 저소득층의 참정권 확대에 대응하여 사실상의 정치적 파워획득(로비, 이익집단, 단체행동, 자본 철수위협, 매체 및 이데올로기 동원)에 투자를 확대한다면 ‘실질적인 정치적 파워의 분포’는 단순히 ‘수를 기준으로 한 파워분포’(<Figure 5>에서 실선)와 괴리가 발생하게 될 것이다.<sup>7)</sup> 이러한 경우 M-R의 의

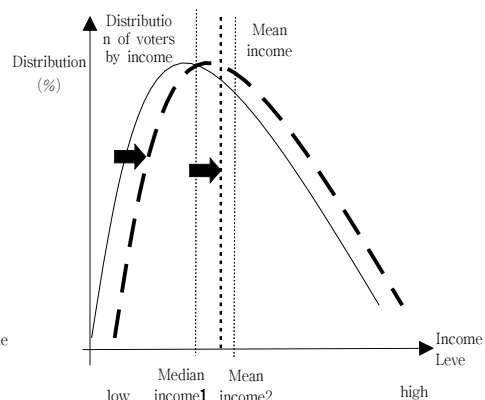
사결정 유권자는 중위 소득자가 아니라 정치적 파워를 축적한 부유층 유권자가 될 것이며 소득 불평등이 증가하여도 재분배가 제대로 이루어지지 않게 된다.

또 다른 경우에는 저소득층이 생업 때문에 투표에 참여하기 힘들거나 미국처럼 투표 전에 선거명부에 미리 등록하는 규정을 두면 그리고 읽기와 쓰기 시험에 통과한 유권자들에게만 투표권을 부여하는 등 저소득층의 투표권 행사에 장애물이 존재한다면 <Figure 6>과 같이 소득수준에 따른 실제 투표권을 행사한 유권자 분포가 우측으로(<Figure 6>의 점선) 이동하게 된다. 저소득층의 투표율하락으로 중위소득이 우측으로 이동하게 되어 즉 극빈층을 비롯한 저소득층의 투표 참여가 줄어들어 실제 투표권을 행사한 소득분포가 우측으로 이동하게 되어 중위소득이 <Figure 6>에서 보는 것처럼 중위 소득1에서 중위 소득2로 이동함에 따라 중위 소득2는 중위 소득1보다 더 낮은 수준의 세율 즉 더 낮은 수준의 재분배를 요구하게 되어 기대보다 낮은 수준의 재분배가 이루어진다.

<Figure 5> Captured Democracy

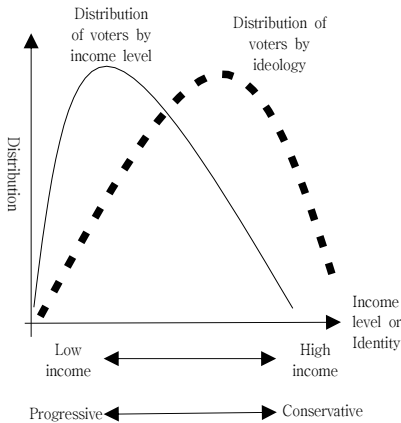


<Figure 6> Low Turnout Rate of Low-Income Class

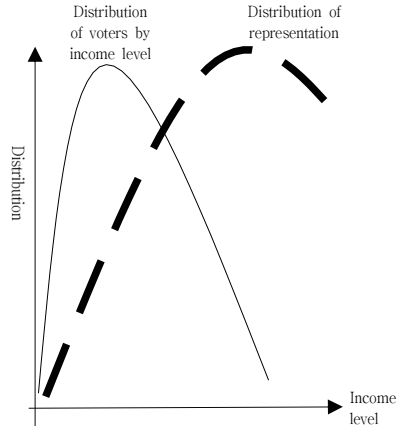


- 7) 이렇게 부유층들이 사실상의 정치적 파워획득을 위해서 투자하는 이유에 대해서 Zingales (2017)는 계약, 물 혹은 법이 완벽하지 못하다는 점을 지적한다. 계약, 물 혹은 법이 완벽하지 못하여 미래에 발생될 지대 배분을 사전적으로 완벽하게 규정하지 못한다면, 파워가 지대 배분에 개입할 여지가 존재하게 된다. 부유층들은 정치시스템, 법률시스템 그리고 규제시스템에 영향력을 행사하여 더욱 많은 지대의 배분을 받을 수 있기를 기대하기 때문에 사실상의 정치적 파워 축적에 투자한다고 Zingales는 설명하고 있다. 이처럼 부가 정치적 파워를 획득하는 데 사용되고 역으로 정치적 파워가 부를 획득하는데 사용되는 이러한 누적적인 과정을 Zingales는 메디치가의 악순환(Medici vicious circle)이라 명명한다.

〈Figure 7〉 Privatization of Conflict  
(Class Betrayal Voting)



〈Figure 8〉 Inequality of Representation



M-R의 두 번째 가정은 다수를 점하는 저소득층의 투표를 집중시킬 수 있는 정치 시스템이 존재한다는 것이다. 그러나 〈Figure 7〉처럼 정치권이나 부유층들이 자신들에게 유리한 방향으로 갈등을 조장하는 ‘갈등의 사유화’ 혹은 ‘균열’을 유도하는 경우 저소득층은 이들이 유도하는 균열 구도에 따라 분열이 이루어져 ‘소득수준에 기반을 둔 계급이해 투표’보다는 ‘정체성’에 기반을 둔 투표를 하게 된다 (Shattschneider, 2014). 예를 들어 지역갈등 구도(한국에서 익숙한 영/호남 지역갈등), 보/혁 갈등 구도, 종교적 갈등 구도, 인종갈등 구도로 균열 구도가 재편된다면 다수를 차지하는 저소득층은 분열될 것이며 부유층 다수가 지지하는 가치관에 저소득층 다수도 투표하게 되어 계급 배반 투표 현상이 나타나게 된다. 〈Figure 7〉처럼 가치관에 따른 유권자 분포(〈Figure 7〉에서 점선)가 고소득층에 유리하게 형성되면 소득 불평등이 증가해도 재분배 정책은 시행되지 않게 된다.

또 다른 경우는 양당제에서 주로 관찰되는 것처럼 저소득층을 대변하는 정당이 존재하지 않고 양대 중도정당만이 존재하는 경우(〈Figure 8〉), 저소득층의 이해를 정당이 제대로 대의(representation)하지 못하게 된다. 그 결과 저소득층을 묶어내지도 못하며 저소득층이 요구하는 재분배 정책도 제대로 시행되지 못하게 된다. 한국과 같이 유사한 이념을 지닌 양대 보수 중도정당이 경쟁하는 경우 이들 정당은 중위 투표자를 보수적이고 재분배를 덜 선호하는 보수적 중산층이라 가정하고 정책경쟁을 하므로 소득 불평등이 증가해도 소득재분배정책이 제대로 시행되지 못한다(최

장집, 2010).

### Ⅲ. 소득재분배의 정치경제학

#### 1. 민주주의가 재분배에 실패하는 이유에 대한 정치 경제학적 설명

〈Figure 5〉~〈Figure 9〉가 그림을 이용하여 기본적인 이유를 간단하게 설명하였다면 이번 장에서는 위에서 언급한 M-R 가설 즉 시장의 불평등이 증가할수록 소득 재분배정책이 더욱 적극적으로 실시될 것이라는 예측이 민주주의 국가에서 잘 적용되지 않는 이유를 경제영역과 정치영역이 상호작용하는 정책형성과정에 주목하여 설명하고자 한다.

〈Figure 9〉처럼 정책형성과정은 정당들이 시민들의 요구에 기초하여 정책을 형성하고 정책에 기초하여 선거 경쟁하며 선거결과에 기초하여 정치연합을 형성하고 파워를 획득한 정치연합이 자신의 이해에 따라 정책과 제도를 선택한다. 물론 이러한 정치적 결정을 경제영역에 강제할 수 있는 정부의 능력이 중요한 역할을 한다. 이 제도와 정책은 경제영역의 기술발전과 생산요소의 공급 그리고 경제 주체들의 교섭력과 생산요소의 상대가격에 영향을 주게 된다. 그 결과 한 사회의 경제성장과 소득분배의 패턴이 결정되게 된다. 그리고 이러한 경제적 성과는 시민들의 각 정당에 대한 지지와 새로운 정치적 요구를 발생시켜 새로운 정치순환을 형성하게 된다. 우리는 이러한 순환과정을 중심으로 M-R의 가설이 제대로 작동하지 못하는 이유를 기존연구결과에 기초하여 체계적으로 설명하고자 한다(〈Table 1〉 참조).

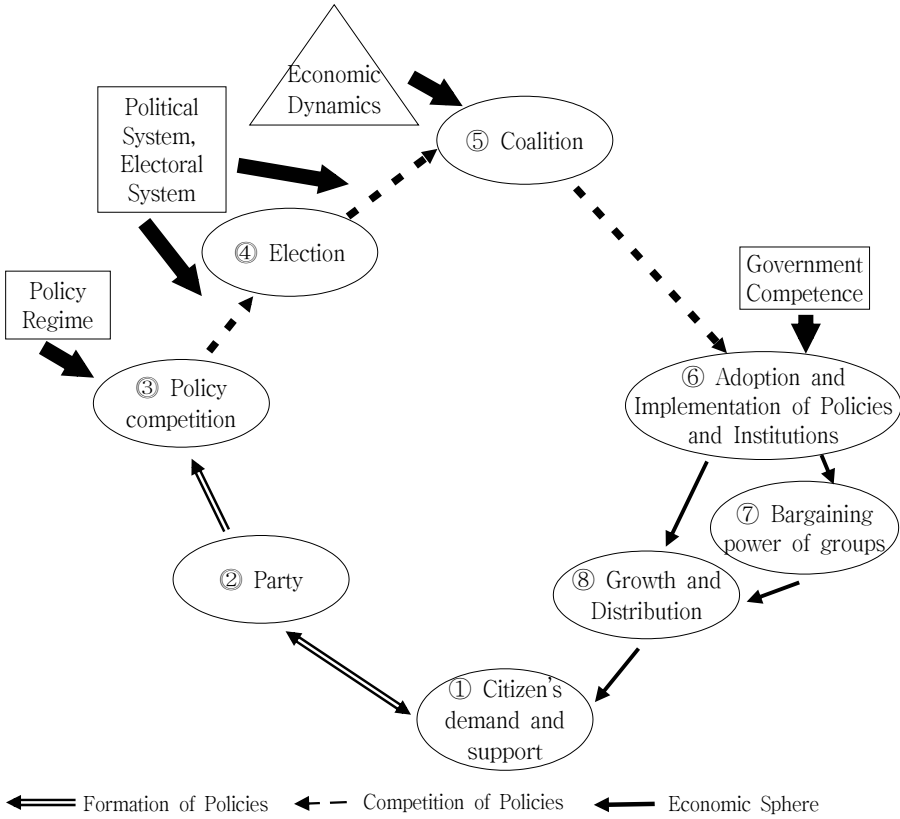
M-R은 〈Figure 9〉와 같은 다소 복잡한 정치적 과정을 고려하지 않고 다수제 및 중위투표자 이론에 기초하여 소득 불평등이 증가하면 재분배가 이루어진다고 선형적으로 설명하고 있다. 그러나 시민들의 재분배에 대한 요구는 이러한 복잡한 정치적 과정을 지나면서 굴절되고 변형되면서 본래의 의도와는 다른 결과를 낳기도 한다. 물론 이러한 복잡한 정치적 과정을 규정하는 정치시스템의 차이는 국가 간 재분배의 성과에 막대한 영향을 미친다.

〈Figure 9〉에 입각하여 M-R이 가정하는 선형적인 과정이 작용하지 않는 이유를 정치 경제학적 입장에서 설명하면 다음과 같다.

〈Table 1〉 Previous Study

	Main Mechanism	Studies
Path I	Investment in the acquisition of de facto political power, Sponsorship-Benefit structure	Captured Democracy (Acemoglu and Robinson, 2008; Hacker and Pierson, 2010; Bartel, 2008; Gilens, 2005; Stiglitz, 2012; Seo, 2014) Semisovereign (Schattschneider, 2014)
Path II	Privatization of conflict	Schattschneider (2014), Rodrik (2014), Rodrik and Mukand (2016)
Path III	Policy regime	Przeworski (2001 and 2014), Bresser-Pereira (2014) Boyer (2014)
Path IV	Corruption, Trust, Social Capital	Algan, Cahuc and Sangnier (2016), Rothstein (2005)
Path V	Electoral System, Political System, and Coalition	Lijphart (2012), Hall and Soskice (2001), Iversen and Soskice (2009 and 2015), Sun (2015), Choi (2010)

〈Figure 9〉 Dynamic Interaction Between Political and Economic Spheres



첫 번째는 미국 민주주의에 관한 연구에서 많이 지적되는 경로로 사회집단 간 ‘의견표출(voice)’과 ‘청취의 불평등’ 문제에 주목한다. 미국의 정치학자들은 미국정치의 특징 중의 하나로 수많은 이익집단이 경쟁하는 포괄적 다원주의를 꼽고 있다. 그런데 Shattschneider (2014)가 적절하게 표현하고 있듯이 “다원주의 천국에서 발견되는 결함은 천상의 합창에서 상류계급의 악센트가 강하게 들린다는 것이다”. 부유층의 의견표출이 다른 소득계층에 비교하여 빈번하고 효과적으로 이루어지고 있으므로 정치권도 부자들의 목소리에 더욱 적극적으로 반응한다는 것이다. 이러한 결과 부자들은 수직 열세에도 불구하고 ‘과대 대의’ 되게 되고 반면에 소득재분배를 요구하는 저소득층들은 수직 우위에도 불구하고 ‘과소 대의’ 되는 정치적 불평등이 증가하게 된다(Stiglitz, 2012; Hacker and Pierson, 2010; Bartel, 2008; Acemoglu et al., 2013). 이러한 저소득층의 과소대리 현상은 저소득층의 낮은 투표율과도 관련이 있다(서환주, 2014). 미국의 경우 먹고살기 바쁜 빈곤층의 투표율은 50%에도 미치지 못하지만, 부유층은 열 명 중 아홉 명이 투표에 참여하는 것으로 나타났다.<sup>8)</sup> 이렇게 저소득층의 투표율이 낮은 것은 시간이 자유롭지 못하고 문맹률이 높기 때문이다. 예를 들어 미국의 경우 선거전에 사전등록을 해야만 투표권을 행사할 수 있는 규정을 마련해 두거나 읽기와 쓰기 능력 시험에 통과한 시민들에게만 투표권을 부여하는 제한을 두는 것들이 이에 해당한다.

代議과정에서의 불평등증가 현상에 주목하여 Acemoglu et al.,와 Shattschneider는 M-R의 가설이 성립하지 않는 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 우선 Acemoglu et al.,는 1인 1표의 법률상(de jure)의 정치적 파워와 각 소득계층이 실제로 소유하는 사실상(de facto)의 정치적 파워를 구분하여야 한다고 주장한다. 그리고 이들은 이 둘 간의 격차가 증가하는 현상을 포획된 민주주의(captured democracy)로 개념화하고 있다. 이들에 따르면 부유층들은 다양한 수단

8) 선거 이외의 여타 정치적 참여에도 현격한 차이를 보였는데 특히 캠페인후원금을 보면 부자들은 56%가 참여했지만, 저소득층은 6%에 불과하였다. 미국의 경우 2012년에 소득계층 최상위 0.01%의 기부금이 캠페인 전체기부금의 40%를 점하는 것으로 나타났다. 정치 관련 조직참여에도 많은 차이를 보였는데 부유한 계층의 3/4이 다양한 정치 활동 관련 조직에 참여하는 반면 빈곤층은 13%만이 참여하는 것으로 나타났다. 다음으로 소득그룹별로 조직화의 정도를 분석한 결과, 중산층과 빈곤층의 이익을 대변할 수 있는 조직의 빈곤이 정치적 불평등 확대의 또 다른 원인이라고 미국정치학회의 보고서는 지적하고 있다(서환주, 2014).

(정치권에 대한 로비, 선거자금기부, 여론형성에 영향력을 행사할 수 있는 관계망의 구축 혹은 자본 해외이전위협)을 동원하여 사실상의 정치적 파워획득에 적극적으로 노력하고 있지만, 중산층과 빈곤층들은 소득 불평등 확대와 기존 자신들의 이해를 대변해왔던 노동조합의 약화와 더불어 사실상의 정치적 파워가 급속하게 약화하고 있다는 것이다. 그 결과 확성기를 장착한 부유층은 정당의 정책형성과정에 고향을 지르고 있지만, 저소득층은 소곤거리고 있을 뿐이어서 저소득층이 주장하는 소득재분배 요구는 정치권에 의해서 주목받지 못할 뿐만 아니라 적절하게 대의 받지 못하게 되었다는 것이다. 이러한 이유로 M-R의 민주주의 균등화 효과도 제대로 실현되지 못하고 있다고 설명하고 있다.

포획된 민주주의가 설이 부유층들의 목소리가 정당과 정치권의 정책형성에 과대하게 대의 되는 과정(위의 <Figure 9>에서 시민들의 요구가 정당에 반영되는 과정에서 발생하는 왜곡 즉 시민들의 요구에서 정당으로의 화살표, ①→②)에 주목하였다면, Shattschneider(2014)는 선거 전에 정치인들이 시민들에게 약속한 정책의 내용과 선거 후에 정치인들이 실제로 지지하고 투표하는 정책의 내용 간의 불일치에 관심을 두었다. 선출된 공직자들이 선거 이전에 약속한 정책을 실행에 옮기도록 강제할 수 있는 수단이 시민들에게 부여되지 못한 경우 즉 ‘절반의 인민주권’만을 행사할 수 있으면, 정치권은 공약실천에 노력하는 대신에 자신에게 로비한 부유층을 위하여 투표하게 되는 후원-수혜구조에 Shattschneider는 주목한다. 각 정당이 소득재분배를 이슈로 정권을 잡았다 할지라도 정권을 잡은 정치인들은 시민이 위임한 강령대신 부유층의 로비와 이익단체의 압력에 굴복하여 자신을 지지했거나 정치자금을 후원한 부유층들에게 유리한 정책을 입안하거나 이 정책에 투표하게 된다. 이러한 절반의 인민주권 아래에서 후원-수혜구조가 자리 잡게 되면 정당이 선거 전에 약속한 소득재분배정책과 선거 후 실제로 지지하고 투표하는 정책 간에는 불일치가 발생하여 M-R 가설의 실현은 어렵게 된다.

두 번째 경로는 ‘갈등의 사유화’로 인한 재분배 이슈의 희석화에 관한 것이다. 최장집(2010)은 Lipset-Rokkan의 균열이론과 Shattschneider의 균열이론을 구분하고 전자를 서유럽 정당 체제를 설명하는 이론으로 후자를 미국과 개발도상국을 설명하는 이론으로 구분한다. 전자는 근대 이후 서유럽 민주주의가 중심/주변, 국가/교회, 도시/농촌, 자본/노동으로 균열하여 발전했으며 국가별로 이러한 균열이 중첩되면서 서로 각기 다른 정당 체제를 발전시켜왔다고 주장한다. 반면에 후자는 민주

주의 역사가 짧은 미국과 개발도상국들의 경우 정당과 엘리트들이 여러 균열요소 중 어떠한 균열을 선택적으로 동원하고 배제하느냐에 따라 정당 체제와 유권자의 분포가 다르게 된다고 보고 있다. 즉 서유럽 민주주의는 균열이 정당을 발전시켰다면 미국과 개발도상국의 경우는 정당과 정치 엘리트들이 균열을 사적으로 동원하는 ‘갈등의 사유화’가 진행되었다고 보고 있다. 기존의 지배적인 정치연합은 연합을 유지하기 위하여 그 갈등이 만들어낸 균열을 계속하여 이용하고자 한다. 반면에 다수파가 되고자 하는 경쟁 정치연합은 상이한 균열을 동원함으로써 갈등의 대체 전략을 추구한다. 또한, 기존 지배 연합 내에 잠재된 갈등을 불러일으킬 만한 이슈를 동원하여 지배 연합을 분열시키는 전략을 시행한다. 즉 새로운 갈등을 이슈화하여 기존 갈등을 대체하는 것이 전략의 핵심이다. 예를 들어 민주당이 뉴딜정책 이후 경제적 이해갈등을 부각해 집권해 왔다면 공화당은 갈등의 대체 즉 정체성의 갈등을 유발하는 인종, 복지, 범죄, 저항운동 등의 이슈를 부각함으로써 1972년 닉슨이 집권하게 되었다.

이러한 해석에 따른다면 재분배 이슈 관련하여 불리한 정당들이 소득 불평등과 소득재분배라는 이슈보다는 새로운 균열(예를 들어 낙태, 지역, 안보, 종교 및 젠더문제)을 동원하여 재분배 관련 이해를 갖는 중산층과 빈곤층을 분열시키는 전략을 시행한다. 그 결과 시민들의 재분배 관련 요구가 희석되며 재분배 관련 같은 이해관계를 가졌던 중산층과 저소득층 내부가 분열된다(위의 <Figure 9>에서 정당이 재분배 이외의 다른 균열을 동원하여 시민들의 요구를 분열시킴 즉 정당에서 시민들의 요구로의 화살표, ②→①). 정당들은 재분배 관련된 정책을 중심으로 경쟁하는 것이 아니라 새로운 균열이슈를 중심으로 정책경쟁을 하게 되어 소득 불평등 증가로 재분배의 필요성과 요구가 증가하지만, 재분배 관련 정책이슈가 희석된다.

세 번째 경로는 Przeworski (2014) 와 Bresser-Pereira (2014) 에 의해서 제시된 정책레짐(policy regime)에 의한 설명이다. 정책레짐이란 각 정당이 상이한 이념과 지지기반을 가졌지만, 정당들이 유사한 정책을 제안하고 실행에 옮기는 전략적 균형의 상태를 의미한다.<sup>9)</sup> 따라서 특정 정책레짐이 존재하는 시기에는 정당들이 이념

9) 최장집 (2010) 은 정책레짐이란 정부가 경제 운용을 위해 취하는 정책의 기본적 틀 내지는 구조와 내용을 의미하는 것으로, 정책을 주도하는 특정의 가치와 이념, 이를 이론화하고 체계화하는 독트린, 이를 수행하기 위한 정책수단을 그리고 이 정책이 가져오는 정치·사회적 결과들로 구성되어 있다고 주장한다. Przeworski는 소유권, 실업 대책, 복지프로그램 그리고 국



적 차이에도 불구하고 대안을 둘러싸고 경쟁을 하는 것이 아니라 지배적 정책 집합을 ‘유일한 최고의 방법(one best way)’으로 여기게 되어 어떻게 하면 보다 효율적으로 실행할 수 있을지를 두고 경쟁하게 된다. 따라서 어떠한 정당이 집권하더라도 유사한 정책을 채택하게 된다. 그리고 특정 국가의 성공사례는 모방을 통하여 아니면 동아시아 국가들이 외환위기 경험했던 국제기구의 압력에 의해 전 세계로 확산하며 전 세계적인 정책수렴 현상이 발생한다. 예를 들어 포디즘 시기 케인스주의 경제학의 등장으로 수요조작을 통하여 경기변동을 관리할 수 있다는 신념이나 정부가 시장의 실패에 대하여 적극적으로 개입하여야 한다는 주장에 대하여 정당과 관계없이 동의가 이루어져 유사한 정책을 폈는데 이것이 정책레짐의 역사적 선례가 될 것이다. 그리고 80년대 이후 등장한 신자유주의 정책레짐 시기에는 시장은 정부의 개입 없이도 후생과 효율을 극대화할 수 있다는 믿음 속에서 민영화, 정부 부채 및 사회보장비 지출감소 그리고 시장개방 및 정부의 시장불개입과 같은 정책 집합을 좌우 정당에서 실시한다.<sup>10)</sup>

Bresser-Pereira는 Przeworski의 정책레짐의 정의에는 동의하지만 정책레짐의 형성과 관련하여 베이지안 학습을 강조하는 Przeworski와는 달리 Gramsci의 헤게모니 개념을 적극적으로 도입한다. 경제위기가 발생하여 기존 정책레짐의 타당성에 의문이 제기되면 헤게모니를 획득하기 위하여 경쟁하는 다양한 정치적 연합들이 위기에 대하여 다양한 분석과 해법을 제시하고 경쟁하게 된다. 특정 정치적 연합이 제시하는 현 위기에 대한 진단, 대안 그리고 해법이 사회로부터 지지를 얻게 되면 이들이 제시하는 정책 집합은 정당성을 인정받게 되어 새로운 정책레짐을 형성하게 되며 이 정책레짐을 제시하고 지지한 정치적 연합들은 지배적인 정치연합으로 자리 잡게 된다. 이 정치연합은 자신들이 제시한 정책 집합이 사회적 동의와 정당성을 획득하였기 때문에 Gramsci와 Bourdieu가 주장하는 이념적 헤게모니를 완벽하게 행사하게 된다. 따라서 이념적 헤게모니를 행사하는 정책레짐이 존재할 경우 Przeworski가 말하는 이념적 차이에도 불구하고 정당들은 유사한 정책을 선택하게 된다.<sup>11)</sup> 신자유주의 정책레짐의 시기에는 법인세 및 사회보장 관련 지출의 감면이

제협약을 둘러싼 원칙을 기준으로 정책레짐을 구분한다.

10) 논란의 여지가 있지만 90년대 후반 이후 영국, 독일 그리고 프랑스 등의 중도좌파 정당들이 취했던 제3의 길 이에 해당한다.

11) Bresser-Pereira는 새로운 정책레짐의 형성은 다음과 같은 다양한 요인들에 영향을 받는다고

기업의 경쟁력 강화와 투자증대를 위해 필요하며 이로 인한 낙수효과는 사회 전체에 혜택을 가져오게 된다는 주장이 사회적 정당성을 획득하였다. 이처럼 신자유주의 정책레짐이 사회적 동의를 획득했다면 어떠한 정당이 정권을 잡는다 할지라도 재분배 정책 시행에는 소극적 이게 된다(위의 <Figure 9>에서 정책레짐에서 정책경쟁으로의 화살표가 이에 해당함, ③). 지배적 정치연합이 이념적 헤게모니를 행사하는 경우에는 선거결과와 관계없이 (위의 <Figure 9>에서 선거결과에서 연합으로의 화살표가 이에 해당함④→⑤) 지배적 정치연합의 이익을 위협하는 재분배 정책은 적극적으로 실시되지 못하게 된다(위의 <Figure 9>에서 정치적 연합에서 정책 및 제도의 채택과 실행으로의 화살표, ⑤→⑥). 네 번째는 정부의 능력 즉 정부의 투명성과 신뢰와 관련된 것이다. Rothstein(2005)은 북유럽국가들의 사회자본 수준이 높은 이유가 Pitman(2000)이 주장하는 사회적 관계망이 발달하여 있기 때문이 아니라 정부의 투명성과 신뢰에 기인한다고 설명한다. Hetherington(2004)도 같은 맥락에서 미국에서 공공정책의 약화가 정부에 대한 신뢰 하락과 관련이 있음을 지적한다. 이들은 재분배와 정부의 복지지출 규모가 큰 국가일수록 정부의 투명성에 대한 국민의 신뢰가 높다고 주장한다. 따라서 정부가 불투명하고 부패하여 정부에 대한 불신이 팽배하면 시민들은 높은 세율에 저항하거나 납세거부가 발생하게 된다(Rothstein, 2005). 그 결과 소득 불평등이 증가해도 저세율과 작은 정부를 선호하게 되어 재분배가 발생하지 않게 된다(위의 <Figure 9>에서 정부의 능력에서 정책의 채택과 실행으로의 화살표, ⑥→⑦).

다섯 번째는 Lijphart(2012)의 국가 간 정치제도 비교연구 및 Hall and Soskice(2001)의 자본주의 다양성 논의에 영향을 받아 선거제도 및 정치제도와 재분배 정책 간의 관련성에 주목한다. 이들은 재분배는 시장에서의 자원 배분과는 달리 정치적 과정을 통하여 자원이 배분되는 정치시스템의 산물이라는 점을 강조한다. 이들

---

주장한다. 우선 특정 계급이익을 반영하여 위기탈출에 대한 새로운 대안을 제시하는 유기적 지식인(예를 들어 신자유주의 정책레짐의 근간을 형성한 Friedman, Hayek, 그리고 Popper)들이 존재하여야 하며 이들이 제시하는 새로운 정책원리와 정책수단이 존재하여야 한다. 그리고 이러한 새로운 아이디어와 정책대안을 근간으로 정치동맹형성을 선도하는 정치적 리더십이 존재하여야 한다. 또한, 경쟁하는 정책대안들 사이에서 특정 정책대안을 선별하여 시민들에게 그 타당성과 정당성을 알리는 효과적인 매체가 존재하여야 한다. 마지막으로 동아시아와 남미에서 경험하였듯이 위기 발생 시 가해지는 국제기구의 압력도 새로운 정책레짐 형성에 이바지한다.

은 민주주의 정치제도를 다수제 모델과 비례대표제 모델로 구분한다. 각 선거구에 서 다수표를 획득한 1등만이 당선되는 승자독식의 다수제 모델은 소선거구제 및 양 당제와 친화성을 갖는다. 반대로 비례대표제 혹은 합의제 모델은 정당의 득표율에 비례하여 의회 의석을 배분한다. 이 비례대표제는 전국단위의 대선거구제 및 다당 제와 친화성을 갖는다. 따라서 재분배의 성과는 선거제도의 결과물이며 또한 이 선 거제도가 만들어내는 계급연합의 결과물이라 해석한다.

Iversen and Soskice (2009)의 모형은 다수제보다 비례대표제가 소득재분배 및 복지제도에 보다 우호적인지를 선거제도와 연결 지어 설명한다. 선거제도(다수제/ 비례대표제)가 만들어내는 계급연합의 내용과 가능성 차이가 집권 정당의 성격 차이 (우파주의/좌파주의 연립정부)를 규정하고 그 결과 재분배 정책 및 사회정책의 차이 를 가져왔다는 것이다. 이들이 선진 17개국 1945-98년을 대상으로 분석한 결과 비 례대표제는 우파정권의 비율이 26%지만 다수제는 74%에 달하여 비례대표제가 다 수제보다 소득재분배와 복지 제도에 우호적인 좌파주의 연립정부 구성을 유도할 확 률이 높음을 보여주었다. Iversen and Soskice의 모형에는 세 계층(저소득, 중산층 그리고 부유층)이 존재하며 두 가지의 선거제도(다수/비례대표)가 존재한다. 합리적 선택이론에 따라 중산층이 누가 집권할지를 결정하는 데 있어서 결정적이다. 중산 층은 부유층에 과세하기 위해서 저소득층과 연합을 할 수도 있고, 저소득층에 의해 서 세금이 매겨지는 것을 막기 위하여 부유층과 연합을 할 수도 있다. 그러나 다수 제하의 양당제의 경우 부유층을 대변하는 중도 우파정당과 저소득층을 대변하는 중 도 좌파정당만이 존재하고 중산층을 대변하는 중도정당이 존재하지 않는다. 중산층 은 좌파정당이 정권을 잡은 이후에 자신들을 제외하고 부유층에만 높은 세금을 물 리는 정책을 펴리라는 보장과 신뢰가 없어서 저세율을 선호하는 우파정당을 지지하 게 된다. 반면에 비례대표제의 경우, 중산층을 대변하는 중도정당이 존재하기 때문 에 좌파정당과의 연정에 대하여 신뢰감을 느끼게 된다. 중도정당은 좌파정당과 연 정하여 부유층들에게 조세를 부과하고 재분배를 시행하여 저소득층과 중산층이 혜 택을 공유하게 된다. 따라서 중도정당과의 연정을 통하여 좌파는 더욱 자주 집권하 게 되며 재분배 정책과 복지정책 채택에 더욱 적극적 이게 된다.<sup>12)</sup>

12) Iversen and Soskice의 모형은 같은 시기의 국가 간 비교분석에 집중하고 있으므로, 한 국가 의 시간에 걸친 변화를 설명하기 힘들다. 특정국 가가 같은 선거제도를 유지하고 있음에도 불 구하고 소득 불평등이 과거보다 왜 악화되는지, 왜 복지지출이 감소하는지, 왜 정부지출이 감

Iversen and Soskice는 선거제도와 정치적 연합의 가능성에 주목하여 다당제하에서 재분배 정책이 적극적으로 실시될 수 없음을 분석하였지만, 선험태(2015)와 최장집(2010)은 다수제-양당제-소선거구제의 정치제도 매트릭스 하에서 소득재분배 정책이 채택되지 못하는 보다 다양한 추가경로를 제시한다. 다수제-양당제-소선거구제하에서는 정당들이 중위 투표자의 선호에 초점을 맞추는 전략에 집중하기 때문에 정책 차별성이 크지 않으며 중위투표자 양쪽에 존재하는 집단과 계층의 이익과 가치를 대변하지 못한다. 따라서 중위 투표자가 누구이며 이들이 선호하는 정책을 어떻게 전제하느냐에 따라서 정책의 내용이 달라진다. 만일 중위 투표자를 고세율을 선호하지 않으며 신념 및 가치체계(즉 정체성)가 고소득계층과 유사하다고 전제할 경우 양당은 재분배 혹은 복지정책의 도입을 선호하지 않는다. 최장집은 한국

---

소하는지 등을 설명하지 못한다. 예를 들어 미국의 경우 포디즘 시기에는 역사적으로 가장 평등한 사회를 형성하였으며 친 노동 혹은 친 복지정책이 등장하였다. 그러나 80년대 이후 신자유주의 정책의 등장과 더불어 소득분배가 악화되었다. 미국은 다수제의 정치 틀을 계속 유지하고 있지만 이처럼 시기별로 차이를 보이는 이유는 무엇인가? 또한, 비례대표제 국가들 사이의 다양성을 설명하기 어렵다. 즉 같은 선거제도를 채택하고 있는 국가 사이의 다양성을 설명하기 어렵다 예를 들어 북구와 이태리, 그리스, 스페인, 포르투갈 간의 재분배 및 복지지출의 차이를 어떻게 설명할 것인가? Iversen and Soskice(2015)는 이러한 질문에 대하여 일정한 대답을 제시한다. 우선 포디즘의 시기에는 생산과정에서 숙련 노동과 반숙련노동 사이에 보완관계가 존재하였기 때문에 이들이 단체교섭을 통하여 연대임금과 고용 안정성을 공동으로 추구할 수 있었다. 또한, 이 시기에는 반숙련노동자들이 중위 투표자에 해당하였기 때문에 다수제-양당 정당 하에서도 거대 정당들이 반숙련노동자들의 선호에 관심을 기울여 소득재분배와 복지프로그램들이 채택되었다. 그러나 자유화, 세계화 그리고 지식경제의 발전으로 단체교섭이 점차 개별교섭으로 변화하였고 생산과정에서 숙련노동자와 반숙련 노동자 사이의 보완관계가 파괴되면서 연대임금은 무너졌으며 반숙련노동자에 대한 고용 보호가 약화하기 시작하였다. 그 결과 반숙련노동자들은 저숙련 노동자로 편입되어 숙련노동자와 반숙련노동자 간의 임금 격차는 더욱 확대되었다. 이와 같은 포스트 포디즘의 시기에는 반숙련노동자가 중위 투표자에서 탈락함에 따라 정책의 고려대상에서 제외되기 시작하였으며 이들을 위한 소득재분배정책은 점차 후퇴하게 된다. 반면에 비례대표제의 경우 반숙련노동자를 지배 연합으로 포괄하는 중도좌파 연합이 형성된다면 반숙련노동자를 위한 재분배 정책과 적극적 노동시장 정책 등이 실시될 수 있을 것이다. 그러나 탈 계급적인 정당 예를 들어 독일처럼 기독교민주당이 강력한 국가의 경우에는 종교를 중심으로 균열이 형성됨에 따라 좌파진영에 포함되어 있던 유권자 중 일부가 중도정당에 편입됨에 따라 좌파정당의 지지는 미약하게 되어 중도우파 정치연합이 형성되게 된다. 이 경우 반숙련 혹은 저숙련 노동자를 위한 사회정책의 채택은 어렵게 된다. Iversen and Soskice는 단체교섭의 약화를 중심으로 포디즘과 포스트 포디즘 시기의 차이를 설명하고 또한 포스트 포디즘 시기에서의 다수제와 비례대표제간의 차이 그리고 비례대표제 국가 간의 사회정책의 차이를 정치연합의 형성 가능성과 내용을 중심으로 설명하고 있다.

의 경우 분단과 냉전으로 이념적 제약이 가해지면서 정당 간 이념적 차이 및 그로 인한 정책의 차이는 소소하게 되었으며 사실상의 보수만을 대표하는 정치적 대리제제를 특징으로 한다고 주장한다. 이러한 상황에서 양 보수 정당은 중위 투표자를 ‘냉전 반공주의와 발전주의’를 지지하는 보수성향의 유권자로 전제하기 때문에 시민과 노동계급의 이익 및 요구가 정치적으로 대표되지 못하는 ‘노동 없는 민주주의’와 ‘대표성의 사각지대’를 만들어낸다고 주장한다. 이러한 다수제-양당제하에서는 소득 불평등이 증가해도 소득재분배 정책이나 획기적인 복지정책의 채택이 쉽지 않게 된다. 선학태는 다수제-양당제-소선거구제하에서는 정치인들이 보편적 사회정책보다는 지역구 관련 이권 문제에 얽매이기 때문에 사회의 다양한 계층과 집단의 이해 특히 저소득층의 이해와 직접 관련이 있는 재분배 및 복지정책에 소극적 이계 된다. 반면에 다당제하에서는 각 정당이 중위 투표자를 의식하지 않고 자신을 지지하는 계층과 집단의 이해와 가치를 대변하기 때문에 대표성의 사각지대가 최소화되며 보편적인 사회정책에 정치인들이 관심을 두게 된다는 점을 강조한다.

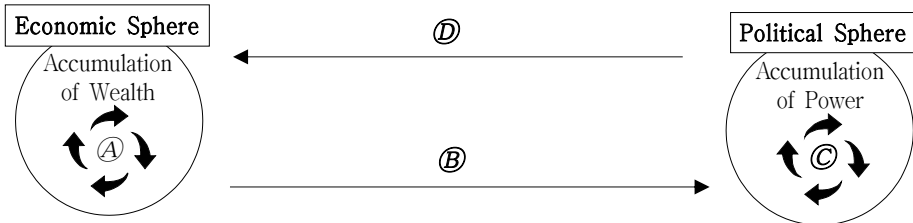
따라서 위의 〈Figure 9〉에서 선거제도와 정치제도가 정책경쟁 (③→④) 과 선거결과에 영향을 주며 또한 정치적 연합의 내용과 가능성에 영향을 미치게 된다 (④→⑤).<sup>13)</sup> 물론 정치적 연합이 재분배 정책을 선호하는 계층과 집단으로 구성되어 있다면 보다 적극적인 소득재분배정책과 복지정책이 채택되어 소득재분배가 개선되게 된다.

정치제도를 중시하는 이러한 접근은 정치제도 매트릭스가 다수제-양당제-소선거구제면 소득 불평등이 증가해도 재분배 정책이나 복지정책과 같은 정치적 자원 배분이 이루어지지 않아 로빈 훗 역설이 발생한다. 반면에 또 다른 정치제도 매트릭스인 비례대표-다당제-대선거구제는 재분배 정책과 복지정책과 같은 사회정책산출에 우호적인 투입 측면의 정치제도로 주장한다.

13) Iversen and Soskice는 정치적 연합형성에서의 정치제도 및 선거제도의 역할을 강조하지만 Blyth와 Rodrik은 아이디어의 역할을 강조한다. 반면에 Amable은 정치가들의 리더십 (정책을 매개로 정치적 연합을 형성하는 정치가들의 능력)을 강조한다.

## IV. 경제 권력과 정치 권력의 골디락 균형을 어떻게 이룰 것인가?

〈Figure 10〉 Interaction Between Wealth Accumulation and Power Accumulation



민주주의하에서 재분배가 제대로 실행되지 못하는 이유에 대한 다섯 가지 진단을 정책형성과정에 기초하여 설명하였다(〈Table 1〉 참조). 그렇다면 이러한 진단들은 어떠한 해결책을 제시하고 있는지를 살펴보도록 하자(아래 〈Table 2〉 참조). 〈Table 2〉는 〈Table 1〉에서 제시한 민주주의하에서 재분배가 제대로 실행되지 못하는 다섯 가지 진단(〈Table 2〉의 첫 번째 열에 제시한 경로 I-경로 V)에 대하여 〈Figure 10〉의 ②와 ③부분에 어떻게 개입하면(〈Table 2〉의 첫 번째 행에 제시된 ②와 ③) 이 문제를 해결할 수 있는지를 제시한 것이다. 이러한 개입을 통하여 경제영역과 정치영역이 균형을 회복할 수 있는지를 설명하고 있다.

〈Figure 10〉은 경제영역과 정치영역의 상호작용을 나타내는 그림이다. 경제영역 ①은 富의 축적이 이루어지는 공간으로 배타적이며 불평등을 조장하는 집중화를 특징으로 한다. 반면에 정치영역 ③은 권력이 축적되는 공간으로 평등주의적이며 수가 중요하고 최대한 많은 사람이 참여하는 포괄성을 강조한다. M-R은 정치영역이 경제영역에 개입하는 ②의 과정을 통하여 정치영역이 경제영역의 기울어진 운동장을 바로 잡을 수 있다고 낙관적으로 기대하였다. 그러나 A-R을 비롯한 최근의 정치경제학은 ③의 과정 즉 ‘경제에 침식된 정치’에 주목한다. 경제영역에서 축적한 부를 정치영역의 파워로 변환시키기 위하여 부유층들이 어떠한 노력을 기울이며 이를 통하여 평등을 추구하는 정치적 영역이 점차 불평등한 영역으로 어떻게 변화되는지를 연구자들은 집중적으로 살펴보고 있다. 반면에 M-R은 경제영역에서의 불평등증가가 정치영역에서의 불평등으로 전이될 수 있음을 즉 ③의 과정을 제대로 파악하지 못하였기 때문에 민주주의가 소득 불평등 문제를 쉽게 해결할 수 있으리라는 낙관적인 예측을 하게 된다. 이처럼 ③의 과정을 통하여 정치영역에서 정치적

불평등이 증가하게 되면 ④의 과정을 통한 재분배 즉 ‘정치적 자원배분’은 어렵게 된다. 그리고 ③의 과정을 통하여 정치적 파위를 축적한 부유층들이 자신들의 이해에 맞는 정책과 제도를 선택하게 된다면 ④의 과정을 통하여 경제영역의 기울어진 운동장을 더욱 기울어지게 만드는 누적적 불평등이 초래한다.

그렇다면 경제적 불평등과 정치적 불평등의 순환고리를 어떻게 하면 깨뜨릴 수 있는가? 앞의 <Table 1>의 다섯 가지 진단과 연결하여 설명해보자(<Table 2> 참조). 우선 <Table 1>의 경로 I과 경로 IV와 관련하여 Zingales (2017), Jacobs (2017) 그리고 Schmitt (2015)는 다음과 같은 해결책을 제시한다. Zingales는 위의 <Figure 10>의 ③의 과정에 정부가 개입하여 경제 권력의 정치영역에 대한 영향력을 제한하여야 한다는 점을 강조한다. 즉 ‘정치에서 큰 돈을 몰아내는 데’ 초점을 맞추어야 한다고 제안한다(<Table 2>의 ①과 ⑦). 구체적으로는 기업의 투명성을 제고하도록 지배구조개선과 기업의 민주화를 촉진하여 기업 내부의 기울어진 운동장을 바로 잡아야 한다고 주장한다. 또한, 기업의 정치영역에 대한 영향력을 제한하기 위하여 기업의 정치권에 대한 후원액수를 제한하고(미국의 경우 기업이 선거에서 후원하는 정치가에게 제한 없는 지출을 허용한 시민연합사건판결을 뒤엎는 헌법 개정 추진 노력이 이에 해당함) 또한 기업의 영향력확대를 정당화하는 미디어와 학계는 기업으로부터 독립을 유지하기 위해서 노력해야 한다. 앞의 Zingales의 논의가 부유층의 목소리에 제한을 두려고 시도한다면 Jacobs와 Schmitt는 부유층들의 정치적 목소리와 지출을 제한하기보다는 그 반대편에 있는 중산층과 저소득층의 정치적 기회를 확대하여 자신의 목소리를 제대로 내지 못하는 저소득층의 목소리가 들리도록 정치 개혁을 해야 한다는 것이다. <Figure 10>의 ④에서 저소득층의 정치적 파위를 확대하여 부자들의 정치적 영향력을 상쇄시킴으로써 ④의 정치적 파워분포를 보다 균등하게 만들도록 노력해야 한다고 주장한다. 부유층의 정치적 파위를 제한하기보다는 정치적 자원이 빈약한 저소득층의 대항력을 높이는 방향으로 개혁이 진행되어야 한다고 주장한다. Schmitt는 정치적 기회가 다음과 같은 방향으로 확대될 경우 저소득층은 정치적 목소리를 보다 높게 될 것이라고 주장한다(<Table 2>의 ②).

〈Table 2〉 Alternatives for Goldilocks of Economic Power and Political Power

Figure 10 Table 1	Ⓑ	ⓒ
Path I	① - “The market is needed. But we have to keep the market in place.” - “We have to drive big money out of politics. - Democratization and transparency in the political arena should be ensured by economic democratization.	② - Instead of restricting the political power of the rich, political reform should be promoted in the direction of raising the political voice of low-income citizens.
Path II	③  No	④ - In the case of multi-party system, it is pointed out that there is relatively low possibility of privatization of conflicts that mobilize cleavages privately because each political party develops mainly on economic cleavage. Therefore, they argue that it is necessary to establish a framework of consensus-based political system that can reflect the voices of various classes through power sharing.
Path III	⑤  No	⑥ - Emphasizing the endogenous process of policy innovation that creates a new policy regime and the role of politicians as innovator. - The division of labor and cooperation among the intellectual groups, the political leaders that can tie up a new class coalition, and the media will produce new policy innovations.
Path IV	⑦ - “We have to drive big money out of politics. - Democratization and transparency in the political arena should be ensured by economic democratization.	⑧  No
Path V	⑨  No	⑩ Reform of political system: Introduction of proportional representation and multi-party system.



첫째 모든 후보에게 지지도나 부유층들의 지원 여부와 관계없이 선거에서 동등한 의사 표현의 기회가 주어지고, 둘째 모든 시민이 단지 유권자로서만 정치과정에 참여하는 것이 아니라 기부자, 자원봉사자 그리고 조직책 등 다양한 형태로 참여가 보장되며, 셋째 개인들이 자신의 정치관을 억압받지 않고 자유롭게 표현할 수 있으며 마지막으로 정치시스템이 특정 이슈에 관련하여 돈보다는 조직화를 통하여 영향력을 행사하도록 구조화가 이루어져야 한다고 주장한다.

민주사회는 시민사회-경제사회-정치사회-국가와 같은 다양한 부분체제들이 유기적으로 접합된 복합체라 할 수 있다. 따라서 한 부분체가 과잉 활성화되거나 비민주적이라면 다른 부분체의 민주화와 발전을 가로막게 된다. 예들 들어 한국사회에서의 국가의 과잉 활성화는 시민사회의 발전을 제약하고 있으며 경제사회 특히 기업의 비민주화는 국가와 정치사회를 부패시키고 오염시키고 있다. 이러한 문제의식에서 Zingales는 경제민주화 특히 기업의 민주화를 통하여 정치영역에서의 민주화와 투명성을 보장하고자 하며 Jacobs와 Schmitt는 과소 활성화되어 있는 시민사회를 활성화함으로써 경제사회의 민주화와 과잉 활성화를 방지하고자 한다. 즉 민주사회의 각 부분체들이 견제, 권력분점과 공유를 통하여 갈등을 줄임으로써 부분체 간 균형을 회복하고자 한다.

파워분포를 일시적으로라도 저소득층에게 유리하게 만들려는 위의 두 접근과는 달리 정치제도와 선거제도를 변경함으로써 저소득층에게 항구적으로 유리한 ㉠의 분포를 마련하려고 시도하는 것이 또 다른 해결책이다. ‘제도화’나 ‘제도의 변경’ 없이 일시적인 파워분포의 유불리에 따라 정책이 선택되게 되면 이 파워분포가 시간이 흘러 변경되게 되면 오늘 자신들에게 유리한 정책은 내일에는 변경되고 취소되게 된다. 따라서 저소득층의 목소리를 항구적으로 대의 할 수 있는 제도의 마련이 정치개혁의 핵심이 되어야 한다고 주장한다. 제도화를 정치·사회그룹 간 타협을 되돌릴 수 없도록 만드는 하나의 ‘약속장치(commitment device)’로 여기고 있다(A-R, 2006). 자본주의 다양성 논쟁과 맥을 같이하는 이러한 주장은 Iversen and Soskice (2009, 2015) 그리고 선험태(2015)가 <Table 1>의 경로 II와 V에 대한 해결책으로 제시하고 있다. 이들은 같은 민주주의라 해도 민주주의를 구성하는 선거제도, 정당제도 그리고 정부 형태와 같은 정치제도의 차이에 따라 불평등 및 재분배에 있어 차이를 보인다는 점에 주목한다. 정치제도의 재분배에 대한 영향에 관심을 두는데 특히 선거제도에 주목하여 선거제도(다수제/비례대표제)가 정당제도(양당/

다수당) 및 정치적 연합(단독정부/연합정부)의 내용을 규정짓는다는 점을 강조한다(〈Table 2〉의 4). 〈Table 1〉의 V 와 관련하여 정치영역이 더욱 균등한 파워분포를 이룩하기 위해서는 다양한 집단과 계층의 이익이 동등하고 효과적으로 정치과정에 투입될 수 있는 경로가 제도화되어야 하는데 비례대표제-다당제가 중위 투표자의 선호에만 관심을 두는 다수제-양당제보다 재분배 및 복지국가의 이슈를 제도화하고 입법화하는데 보다 우호적인 정치지형 즉 중도좌파 주도 연립정부 구성을 유도할 가능성이 크다는 점을 지적한다(〈Table 2〉의 10). 그리고 〈Table 1〉의 경로 II 관련하여 다당제의 경우 각 정당이 주로 경제적 균열에 기초하여 발전하기 때문에 균열을 사적으로 동원하는 갈등의 사유화의 가능성이 작게 된다는 점을 지적한다. 따라서 이들은 재분배의 문제는 정교한 정책개발 이전에 권력분점을 통해 다양한 계층의 목소리를 담아낼 수 있는 합의제 정치제도의 틀을 마련하는 것이 우선시 되어야 한다고 주장한다.

마지막으로 〈Table 1〉의 경로 III 즉 새로운 정책레짐 형성과 관련하여 Leighton and López(2013), Rodrik(2014) 그리고 Bresser-Pereira(2014) 등은 Keynes-Hayek의 정책형성에 대한 논의를 받아들여 지식인, 정치가 그리고 지식중개상 사이의 분업과 협업의 중요성을 강조한다. 따라서 이들은 지적 협업과 분업이 새로운 정책혁신을 가져오는 내생적 혁신의 과정에 주목한다(〈Table 2〉의 6).

Keynes는 사상가와 이론가들이 만들어내는 아이디어가 사회변화에서 핵심적인 임무를 수행한다는 점을 강조하면서 『일반이론』을 다음과 같이 마무리하고 있다. “경제학자와 철학자의 아이디어는 그들이 옳든 그르든 일반적으로 이해하는 것보다 강력하다. 사실 세상을 지배하는 것은 이것 말고는 별로 없다. 자신이 그 어떤 지적 영향력에서 벗어나 있다고 믿는 실무가들도 대개는 이미 죽은 어떤 경제학자의 노예다. 하늘의 목소리가 들린다고 하는 권좌의 광인들은 몇 년 전에 졸렬한 글을 써낸 어떤 학자로부터 자신의 광기를 뽑아내고 있다.”(pp. 383-384) 위의 인용문에서 권좌의 광인(madman in authority)은 정책수립자(정책을 집행하고 게임의 규칙을 변경)를 말하며 정치영역에서의 정치가, 관료 그리고 다른 의사결정자를 의미한다. 또한, Keynes가 말하는 졸렬한 글을 써낸 어떤 학자(academic scribblers)는 철학자, 경제학자 혹은 사상가들처럼 새로운 아이디어를 생산하는 것을 업으로 삼는 사람들을 말한다. Keynes는 위의 인용문에서 알 수 있듯이 철학자와 경제학자들이 새로운 아이디어를 제시하면 하향방식(top-down)으로 정치가나 관료들이 이 아이

디어에 공감하여 새로운 물(정책과 제도)을 형성하는 데 있어서 혁신기업가와 같은 적극적인 임무를 수행한다고 생각한다. Hayek도 Keynes와 유사하게 새로운 제도나 정책의 형성이 하향방식으로 이루어진다는 점에 동의한다. 그러나 Hayek는 새로운 아이디어를 만들어내는 학자와 정치가 사이에 새로운 아이디어를 선택하고 확산시키는데 적극적인 역할을 하는 지식인(intellectuals) 그룹을 추가한다. 지식중개상이라 불리는 이들 그룹은 새로운 아이디어를 만들어 내기보다는 새롭게 출현하는 아이디어의 중요성을 인식하고 이를 선별하는 채와 같은 임무를 수행하여 대중들에게 더욱 손쉽게 이 아이디어의 핵심내용과 중요성을 알리는 임무를 수행한다. 기자나 평론가, 방송 진행인, 영화감독, 소설가, 칼럼니스트 등이 이에 해당한다. Leighton and López, Rodrik 그리고 Pereira는 이러한 Keynes-Hayek의 정책형성에 대한 논의를 받아들여 새로운 정책레짐이 등장하는데 기존 정책을 비판하고 혁신적인 새로운 아이디어를 제시할 수 있는 지식인그룹(Keynes의 줄렬한 글을 써대는 학자), 새로운 계급연합을 묶어낼 수 있는 정치적 리더십(Keynes의 권좌의 광인) 그리고 매체(Hayek의 지식중개상)가 중요한 역할을 한다고 지적한다.<sup>14)</sup> 이에 덧붙여 Pereira는 개발도상국의 경우는 위기에 처했을 때 IMF나 World Bank와 같은 국제기구가 제시하는 조건부 지원이 새로운 정책 레짐 형성에 중요한 임무를 수행한다는 점을 들어 국제기구를 추가하고 있다. 이러한 지적 분업과 협업을 통하여 정책혁신(policy innovation)이 성공한다면 새로운 정책레짐은 보다 균등한 소득재분배와 정부의 개입을 정당화해줄 수 있을 것이고 그 결과 ㉔의 정치적 파워분포는 보다 균등하게 될 것이다. 그리고 새로운 정책혁신이 복구의 복지제도에서 보여주듯이 고소득 엘리트 계층에게는 더욱 많은 효율성을 그리고 중산층과 저소득층에게는 더욱 많은 재분배를 양립할 수 있게 한다면 재분배는 단순히 한 계층에서 다른 계층으로의 소득의 이전만이 아니라 생산성 향상을 통하여 효율성과 형평성의 양립을 보장한다.

14) 본 논문에서는 매체의 역할을 두 가지로 구분하여 설명하고 있다. 첫째는 사실상의 정치적 파워와 관련된 것이고 둘째는 새로운 정책 아이디어의 생성과 확산에서의 역할과 관련된 것이다. 두 번째의 역할과 관련하여 Keynes와 Hayek 모두 유사한 관점을 가지고 있다.

## V. 결론 및 요약

트럼프는 미국 사회의 소득 불평등이 증가하고 낙수효과에 대한 지지가 철회되고 있음에도 불구하고 법인세 최고세율을 35%에서 21%로 낮추었고 또한 월가 규제를 목표로 하는 도드-프랭크법을 금융선택법으로 무력화시키고 있다. Piketty의 <<21세기 자본>>에 대한 대중의 열렬한 지지도에도 불구하고 그가 주장하는 누진적 소득세와 글로벌 자본세의 도입은 쉬워 보이지 않으며 또한 한국의 새로운 정부가 야심 차게 추진하고 있는 소득 주도성장정책도 기대만큼의 진전을 보지 못하고 있다. 이처럼 글로벌 금융위기 이후 야심 차게 도입되었던 진보적인 정책들이 후퇴되거나 호지부지되고 있고 위기극복 및 불평등완화의 대안으로 제시되었던 정책들도 채택이 순쉬워 보이지 않는다.

미국공화당의 큰손인 Koch Industries의 Koch형제는 지난 10년간 오바마 케어를 폐지하기 위하여 2억 달러를 투입하였고 올해 중간 선거를 위해 추가로 4억 달러를 공화당에 지원할 예정이다. 4억 달러 중 2억 달러는 세제개편을 위해 투입될 예정이다. 그리고 Koch 가문은 MIT대학에 대한 막대한 기부를 통해서 정치권만이 아니라 MIT 이사회를 좌지우지하고 있다. 삼성 미래전략실의 장충기 前 사장의 문자에서 알 수 있듯이 재벌은 한국사회의 정점에 있으며 언론, 정치권, 학계 그리고 정부가 삼성의 이해를 위해서 어떠한 노력을 기울여 왔는지를 확인할 수 있다.

Jacobs (2017)가 인용하고 있는 정치학자 Miriam Ronzoni는 Piketty가 잘못된 두 가지 낙관주의에 기초하고 있다고 비판한다. 우선 정치가 자본을 손쉽게 길들일 수 있다는 낙관주의에 서 있다고 비판한다. 또한, Piketty는 정신이 똑바로 박힌 시민이라면 자신이 분석하고 있는 소득 불평등문제의 심각성을 인식하게 될 것이기 때문에 그다음의 유일한 장애물은 문제해결을 위한 적절한 정책을 찾는 것뿐이라는 낙관적 희망을 하고 있다는 것이다. 결국, Ronzoni는 Piketty가 정교한 정책을 제시하기 이전의 단계 즉 정책을 낳고 정책이 채택되는 복잡한 정치적 과정에 대한 이해가 부족하다는 점을 비판하고 있다. M-R도 예외가 아니어서 민주주의라는 정치체제와 재분배의 문제를 연결하여 분석하고 있지만, 구체적인 정책을 낳는 정치적 과정이 Koch형제 및 삼성의富有에 의하여 그리고 이들이 부를 이용하여 만들어내고 있는 이데올로기에 의해 왜곡될 수 있음을 제대로 인식하지 못하였다.

이처럼 경제학자들은 복잡한 정치적 문제가 이미 매끈하게 해결되었다고 가정하

거나 혹은 이미 해결된 문제에만 관심을 기울여 왔다. 따라서 적절한 정책대안을 찾을 수만 있다면 사회문제를 쉽게 해결할 수 있다는 낙관적인 기대를 하고 있다.

우리는 본 논문에서 Meltzer-Richard의 모형을 출발점 삼아 민주주의하에서 소득 불평등이 증가하지만 재분배 정책이 제대로 시행되지 못하는 이유를 정치 경제학적 시각에서 살펴보았다. 특히 정책형성과정에서 작동하는 다섯 가지 경로를 분석하고 모형화하였으며 이러한 진단에 기초하여 어떠한 해결책들이 존재하는지를 제시하였다. 따라서 우리는 소득 불평등과 재분배가 어떻게 제도와 정책 그리고 법의 영향을 받는지, 제도와 정책 그리고 법안의 수립이 사회정치그룹들의 파워분포와 헤게모니 그룹들에 의해서 어떻게 영향을 받는지 그리고 이렇게 형성된 제도와 정책 그리고 법률이 각 그룹의 교섭력과 파워에 어떠한 영향을 주는지를 주목해야 한다는 점을 지적하였다.

앞의 월가에 대한 개혁과정과 최근 한국의 경우를 살펴보면 우리는 다음과 같은 사실을 관찰할 수 있다. 제도개혁의 문제는 효율적인 정책방안을 제시하는 것도 중요하지만 얼마나 유리하게 파워분포를 형성하고 지속시킬 수 있는지도 또한 중요하다는 것을 깨닫게 한다. 시민사회의 파워가 강할수록 보다 근본적인 개혁과 정책들의 실현이 가능하겠지만 Koch형제나 삼성 그리고 금융 엘리트들이 막강한 경제력을 바탕으로 정치영역에 여전히 영향력을 행사한다면 우리가 현재 미국과 전 세계에서 목도하고 있는 진보적인 정책의 후퇴와 우익 포퓰리즘의 득세가 지속할 것이다. 따라서 Dahl이 이야기하는 ‘누적 불평등의 악순환’을 끊기 위해서는 ‘정책대안 개발’과 더불어 파워분포를 유리하게 제도화할 수 있는 ‘정치개혁’도 동시에 진행되어야 한다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 강명세, 『민주주의, 복지국가 그리고 재분배』, 선인, 2014.

(Translated in English) Kang, Myung-Se, *Democracy, Welfare State and Redistribution*,

- Seoul: Seon In, 2014.
2. 서환주, “경제학에서의 파워의 재발견,” 미발표논문, 2017.  
(Translated in English) Seo Hwan-Joo, “Rediscovery of Power in Economics,” 2017, mimeo.
3. ———, 2014, “소득불평등, 정치적 불평등 그리고 기회불평등의 누적적 증가에 대하여: 복지제도와 노동조합의 새로운 역할,” 한국사회경제학회 발표논문.  
(Translated in English) Seo Hwan-Joo, “Cumulative Increase of Income Inequality, Political Inequality and Inequality of Opportunity: New Roles of Welfare System and Trade Union,” Paper preparing for the presentation of Korean Association for Political Economy.
4. 선헌태, 『합의제 민주주의의 동학』, 전남대학교출판부, 2015.  
(Translated in English) Sun, Hak-Tae, *The Dynamics of Consensus Democracy*, Gwangju: Chon Nam National University Press, 2015.
5. 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니 타스, 2010.  
(Translated in English) Choi Jang-jip, *Democracy after Democratization*, Seoul: Humanitas, 2010.
6. Acemoglu, D. and J. Robinson, “The Rise and Decline of General Laws of Capitalism,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29, No. 1, 2015, pp.3-28.
7. ———, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Business (Korean Translation by Choi Wan Kyu, Seoul: Sigong Sa, 2012), 2012
8. ———, “Persistence of Power, Elites, and Institutions,” *American Economic Review*, Vol. 98, No. 1, 2008, pp.267-293.
9. ———, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2006.
10. Acemoglu, D., S. Restrepo, and J. Robinson, “Democracy, Redistribution and Inequality,” NBER Working Paper No. 19746, 2013.
11. Alchian, A. A. and H. Demsetz, “Production, Information Costs, and Economic Organization,” *American Economic Review*, Vol. 62, No. 5, 1972, pp.777-795.
12. Algan, Y., P. Cahuc and M. Sangnier, “Trust And The Welfare State: The Twin Peaks Curve,” *Economic Journal*, Vol. 126, Issue, 593, 2016, pp.861-883.
13. Amable, *Structural Crisis And Institutional Change in Modern Capitalism: French Capitalism in Transition*, Oxford: Oxford University Press, 2017.
14. Amable, B. and S. Palombarini, “The Bloc Bourgeois in France and Italy,” In E. Magara (ed), *Economic Crises and Policy Regimes*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
15. Bartel, L., *Unequal democracy: The Political Economy of a New Gilded Age*, Princeton, NJ: Princeton University, 2008.
16. Berle, A. and G. Means, *Modern Corporation and Private Property*, Transaction Publishers, 1932.
17. Blyth, M., *Great Transformations*, New York: Cambridge University Press, 2002.

18. Boyer, R., "How do Polity and Economy Interact within Régulation Theory? Consequences for Policy Regimes and Reform Strategies," In E. Magara (ed), *Economic Crises and Policy Regimes*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
19. \_\_\_\_\_, *Economie Politique Des Capitalismes*, Paris: La Découverte (Korean Translation by Seo Ik-Jin and Seo Hwan-Joo, Seoul: Hanul, 2017), 2015.
20. Bresser-Pereira, L. C., "The Hegemony Constraints In The Neoliberal Years Of Capitalism," In E. Magara (ed), *Economic Crises and Policy Regimes*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
21. Corak, M., 2013, "Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, No. 3, pp.79-102.
22. Dahl, R. A., *On Democracy*, New Haven, CT: Yale University Press (Korean Translation by Kim Wang Sik, Paju, Dong Myeong, 2009), 1998.
23. Downs, A., "Why the Government Budget is too Small in a Democracy?" *World Politics*, Vol. 12, No. 4, 1960, pp.541-563.
24. Emerson, R. M., "Power-Dependence Relations," *American Sociological Review*, Vol. 27, No. 1, 1962, pp.31-41
25. Gilens M., "Inequality and Democratic Responsiveness," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 69, No. 5, 2005, pp.778-796.
26. Gradstein, M. and B. Milanovic, "Does Libertè = Egalité? A Survey of the Empirical Links between Democracy and Inequality with Some Evidence on the Transition Economies," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 18, No. 4, 2004, pp.515-537
27. Hacker, J. and P. Pierson, *Winner-take-all Politics: How Washington Made the Rich Richer and Turned its Back on the Middle Class*, New York: Simon & Schuster Paperbacks. (Korean Translation by Cho Ja Hyun, Paju: Book21, 2012), 2010.
28. Hall, P. A., and D. Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
29. Hetherington, M. J., *Why Trut Matters: Declining Political Trust and The Demise of American Liberalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
30. Iversen, T. and D. Soskice, "Democratic Limits to Redistribution: Inclusionary versus Exclusionary Coalitions in the Knowledge Economy," *World Politics*, Vol. 67, No. 2, 2015, pp.185-225.
31. \_\_\_\_\_, "Distribution and Redistribution: The Shadow of the Nineteenth Century," *World Politics*, Vol. 61, No. 3, 2009, pp.438-486.
32. Jacobs, E., "Everywhere and Nowhere: Politics in Capital in the Twenty-First Century," In H. Boushey, J. Bradford Delong and M. Steinbaum (eds), *After Piketty: The Agenda for Economics and Inequality*, Cambridge, MA: Harvard University Press (Korean Translation by, U and J, Seoul: Ulysses, 2017), 2017.
33. Korpi, W., "Power Resources Approach vs Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power," In J. S. O'Connor and G. M. Olson (eds), *Power Resources Theory and the Welfare State*, Toronto: University of Toronto Press, 1998.
34. Leighton, W. A. and E. J. López, *Madmen, Intellectuals, and Academic Scribblers: The*

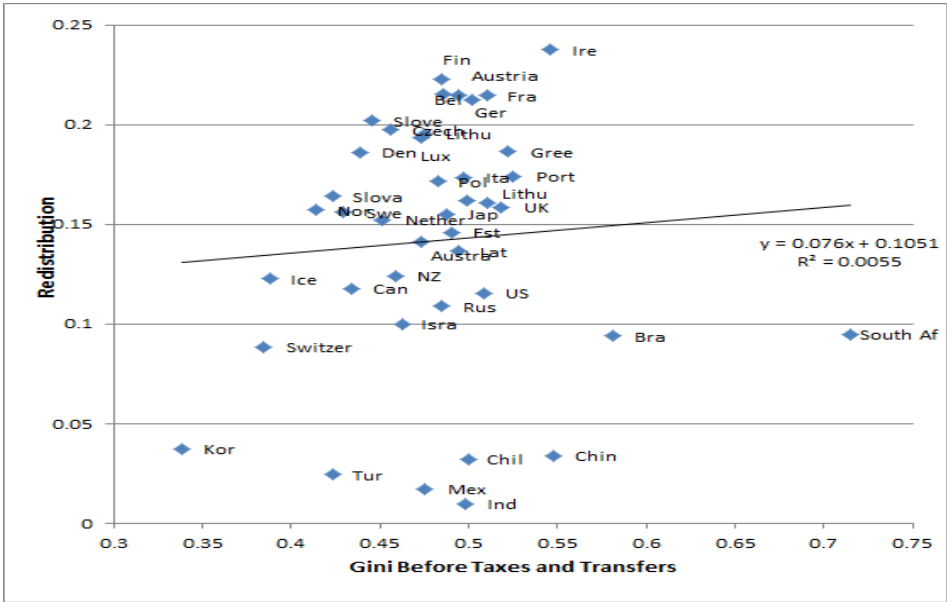
- Economic Engine of Political Change*, Stanford, California: Stanford University Press, 2013.
35. Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Heaven: Yale University Press, 2012.
36. Lukes, S., *Power*, New York: New York University Press, 1986.
37. Meltzer, A. H. and S. F. Richard, "A Rational Theory of the Size of Government," *Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 5, 1981, pp.914-927.
38. Mukand, S. and D. Rodrik, "The Political Economy of Liberal Democracy," <http://j.mp/2oSx0v3>, 2015.
39. Mulligan, C. B., R. Gil and X. Sala-i-Martin, "Do Democracies Have Different Public Policies than Nondemocracies?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 1, 2004, pp. 51-74.
40. Okun, A. M., *Equality and Efficiency: The Big Trade Off*, Washington DC: Brookings Institution Press, 1975.
41. Piketty, T., *Capital in the Twenty-first Century*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
42. Przeworski, A., "Choices and Echoes: Stability and Change of Policy Regimes," In E. Magara (ed), *Economic Crises and Policy Regimes*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
43. \_\_\_\_\_, "How many ways can be third?" in A. Glyn (ed), *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy Since 1980*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp.312-333.
44. Putnam, R. D., *Making Democracy Work: Civic Tradition In Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press (Korean Translation by, An Chung Si et al., Seoul: Pak Young Sa, 2000), 1993.
45. Rodrik, D., 2014, "When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, No. 1, pp.189-208.
46. \_\_\_\_\_, "Democracies Pay Higher Wages," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 3, 1999, pp.707-738.
47. Rodrik, D. and S. Mukand, "Ideas versus Interests: A Unified Political Economy Framework," <http://j.mp/2ovA6Zu>, 2016.
48. Rothstein, B., *Social Traps and The Problem of Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
49. Schattschneider, E. E., *The Semisovereign People: A Realist View of Democracy in America*, New York: Holt, Rinehart and Winston (Korean Translation by Hyun Jae Ho and Park Soo Hyung, Seoul: Humanitas, 2014), 1960.
50. Scheve, K. and D. Stasavage, "Democracy, War, and Wealth: Lessons from Two Centuries of Inheritance Taxation," *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 1, 2012, pp. 82-102.
51. \_\_\_\_\_, "The Conscription of Wealth: Mass Warfare and the Demand for Progressive Taxation," *International Organization*, Vol. 64, No. 4, 2010,



- pp. 529-561.
52. \_\_\_\_\_, "Institutions, Partisanship, and Inequality in the Long Run," *World Politics*, Vol. 61, No. 2, 2009, pp. 215-253.
  53. Schmitt, M., "Political Opportunity: A New Framework for Democratic Reform," *Brennan Center for Justice Working Paper*, 2015.
  54. Sirowy, L. and A. Inkeles, "The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review," *Studies In Comparative International Development*, Vol. 25, No. 1, 1990, pp. 126-157.
  55. Streek, W. and K. Thelen, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies," In *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (eds W. Streek and K. Thelen), pp. 1-39, Oxford: Oxford University Press, 2005.
  56. Stiglitz, J. E., *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*, New York: W.W. Norton & Company, 2012.
  57. Tilly, C., *Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2007.
  58. Waldfogel, J., "Deadweight Loss of Christmas," *American Economic Review*, Vol. 83, No. 5, 2001, pp. 1328-1336.
  59. Zingales, L., "Towards A Political Theory Of The Firm," *NBER Working Paper Series*, No. 23593, 2017.

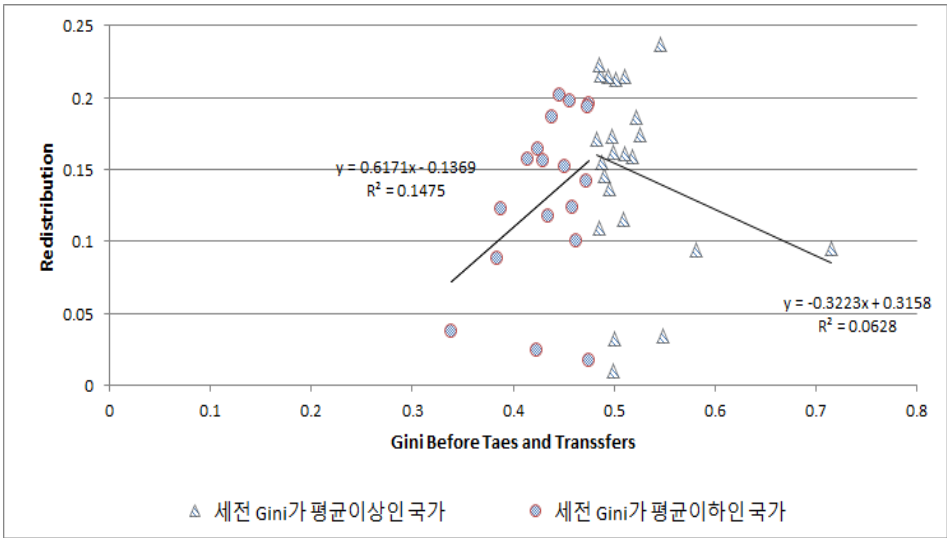
〈부 록〉

〈Figure 1〉 Income Redistribution 2001-2016



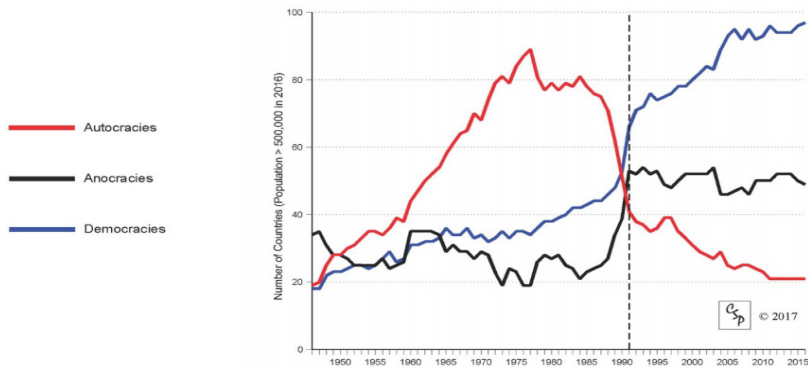
Source: OECD DB.

〈Figure 2〉 Income Redistribution: Comparing two groups



Source: OECD DB.

〈Figure 3〉 Global Trends in Governance (Polity IV Project)



**Figure 13. Global Trends in Governance, 1946-2016.** "Autocracies" include all regimes with POLITY scores from -10 to -6; "Anocracies" are those with POLITY scores between -5 and +5 (including -88 "transitional," -77 "interregnum," and -66 "occupied" polities); "Democracies" include all regimes with POLITY scores between +6 and +10. Data is from the CSP *Polity* dataset.

Source: Monty G. Marshall and Gabrielle Elzinga-Marshall (2017), *Global Report 2017: Conflict, Governance and State Fragility*, p.31, Center for Systemic Peace.

# Why Does Democracy Fail to Redistribute?: Focusing on Institutional Political Economy and Régulation Theory

Hwan-Joo Seo\*

## Abstract

This paper examines interactions between the economic and political spheres, focusing on income inequality, a recent topic of interest by many researchers. In particular, unlike Meltzer-Richard (1981), the reasons redistribution policy does not work well under democracy despite increasing income inequality are examined from a “political economy” viewpoint. This paper examines the interactions between politics, economics and nations—a combined perspective that has not hitherto attracted much attention in economics—and how conflicts among these three areas affect the adoption and implementation of income redistribution policy. We analyze income inequality, but we are mainly interested in how interactions between the political and economic domains lead to income inequality, rather than income inequality itself. In other words, we use an eco-political lens to view the problems of income inequality and redistribution. We take the position that income inequality and income redistribution are affected by the institutions, policies and laws created by the political system, and that these institutions, policies and laws are determined by the distribution of sociopolitical group power. The institutions and policies thus established determine the distribution of power of sociopolitical groups. Economics has mainly been concerned with the development of sophisticated policy, assuming that political problems have already been adequately worked out. However, we have focused on the complex political processes behind redistribution that take place through clashes of interests, and have looked at how policy decisions are made, who makes those decisions and why they make them.

**Key Words:** political economy, income redistribution, power

**JEL Classification:** A0

---

*Received: May 8, 2018. Revised: June 21, 2018. Accepted: July 2, 2018.*

\* Professor, Division of Business Administration, Hanyang University, 55, Hanyangdaehak-ro, Sangnok-gu, Ansan-si, Gyeonggi-do 15588, Korea, Phone: +82-31-400-5638, e-mail: seohwan@hanyang.ac.kr