

## 공정한 사회와 지속가능한 경제발전: 우리의 현실과 바람직한 정책 방향\*

주 병 기\*\*

### 논문 초록

분배적 형평성과 경제성장의 상충적인 관계와 재분배를 위한 정부 개입의 비효율성만을 강조해온 낡은 경제학은 선진국 경제발전의 경험 그리고 후발국 경제개발의 경험과 일치하지 않는다. 동아시아의 낮은 불평등, 높은 교육열과 인적자본 축적이 고속성장의 원동력으로 작용한다는 개발경제학자들의 주장이 전제하는 것은 불평등과 재분배 그리고 경제성장 간의 다양한 인과적 기제이다. 이에 대한 연구를 강조하는 새로운 사조의 경제학은 고전경제학이 설명하기 어려웠던 분배와 성장의 관계에 대한 깊이 있는 통찰을 제시하고 있다. 불평등은 지속적인 발전과 경제성장을 가로막는 요인으로 작용할 수 있고, 정부의 재분배 기능은 그 자체가 야기하는 효율성 상실보다 더 큰 사회적 편익을 창출할 수 있으며 이를 통해 경제성장을 추동할 수 있다. 이러한 연구 성과에 기반 하여 주요 국제기구들은 포용적 국가시스템의 중요성을 강조하고 있다. 높은 불평등과 양극화, 날로 커지는 계층 격차와 기회불평등, 높은 부패인식과 낮은 사회적 신뢰 등이 보이는 우리 사회의 현실은 포용적 국가시스템이 미비함을 말해준다. 이를 확충하려면 복지와 사회안전망 강화, 정부의 재분배 기능 강화 그리고 공정한 시장질서 확립이 시급하다. 초기 아동기 양육과 보육, 초중등 및 고등교육에 대한 공적 지출 확대와 효율적 재원배분은 기회형평성을 개선할 뿐만 아니라 지속발전을 위한 인적 기반을 강화하는 이중의 효과를 가진다.

**핵심 주제어:** 분배적 형평성, 공정한 사회, 불평등, 재분배, 경제성장, 경제발전, 지속가능한 발전, 포용적 국가, 포용적 성장

**경제학문헌목록 주제분류:** A0, D0, D3, H0

투고 일자: 2019. 6. 24. 심사 및 수정 일자: 2019. 7. 9. 게재 확정 일자: 2019. 7. 26.

\* 이 글은 2019년 2월 14일 경제학공동학술대회 전체 세션에서 발표된 자료를 바탕으로 재편집되었다. 깊이 있고 유익한 논평을 통해 미진한 원고가 개선될 수 있도록 도와준 두 심사자와 편집장께 깊이 감사드린다. 이 연구는 서울대 경제연구소 분배정의연구센터와 한국연구재단의 연구지원(NRF-2016S1A3A2924944)을 통하여 이루어졌음을 밝힌다.

\*\* 서울대학교 경제학부 교수, 서울대경제연구소 분배정의연구센터 대표, e-mail: bgju@snu.ac.kr

## I. 공정한 사회에 대한 정치철학과 고전 경제학

제2차 세계대전과 식민지 그리고 한국전쟁이란 험난한 현대사의 수난을 겪고 70년이란 짧은 기간 동안 세계 최빈국에서 경제규모 11위(2017년) 권의 선진국 대열에 진입한 한국경제는 지금 중대한 기로에 서있다. 경제의 양적 성장에 비하여 국민 삶의 질의 개선은 더디었다. 수출 주도 성장 전략의 부작용이라 할 수 있는 불공정한 경제 질서, 심화되는 경제적 불평등과 양극화, 그리고 갈수록 높아지는 계층 간 장벽 등 사회통합과 지속적인 경제발전을 가로막는 문제들이 갈수록 커지고 있다.

이를 해결하려면 공정한 사회와 경제발전이라는 두 가지 목표가 조화롭게 실현될 수 있어야 한다. 공정한 사회를 추구하는 것이 경제성장과 발전을 방해하는가? 지속적인 경제발전을 위해 국가는 어떤 역할을 해야 하는가? 진정한 발전이란 무엇이고 공정한 사회란 무엇인가? 이런 질문들이 지금 한국경제를 둘러싼 논쟁들과 밀접하게 결부되어 있다. 이 글은 이와 관련된 최근 경제학계의 연구 성과들을 개관하고 한국 경제의 현실을 진단하며 지속가능한 경제발전을 위하여 필요한 정부와 공공부문의 역할 그리고 바람직한 정책적 지향에 대하여 논의할 것이다.

性理學의 도덕적 이상사회는 公平無私의 원칙이 실현되는 공정한 사회를 말한다. 공정한 사회는 남녀노소 모두에게 안정된 삶과 복지를 보장하고 보편적 인류애를 실현하며 사회적 신뢰와 국제(천하) 평화를 달성한다(권정안·복대형, 2018). 성리학의 고전, 『예기』의 예운편은 이러한 공정한 사회에 대하여 이렇게 기술한다.

대도(大道)가 행해지면 천하가 공평하게 된다. 어진 덕이 있는 자나 재능이 있는 자를 뽑아 정치를 맡겨서, 믿음을 가르치고 화목함을 닦게 한다. 그러므로 사람들은 자기의 어버이만을 친애하거나 자기의 자식만을 사랑하지 않게 된다. 그리하여 노인은 안락하게 삶을 마칠 수 있고, 젊은이는 충분히 자기의 힘을 사용할 수 있으며, 어린이는 안전하게 자랄 수 있고, 홀아비, 과부, 고아 및 자식이 없는 외로운 사람과 병든 사람들이 모두 보살핌을 받을 수 있게 된다. 『예기』 (도민재 역, 2014)

현대의 대표적인 정치철학이론들도 공평무사의 이념에 그 뿌리를 두고 있다. John Rawls, John Harsanyi, Ronald Dworkin 등은 사회계약론의 전통에서 사회정의의 원칙, 특히 공정한 분배의 원칙을 도출하는 이론적 틀로서 개인의 합리적 선택과 사회적 합의를 제안했다. 사회적 합의가 공정한 분배의 원칙을 나타내기 위해서 不偏不黨한 의사결정이 합의 속에 담겨야 하고 이를 위해 개개인의 특성들이 가려진 無知의

帳幕 속에서 합의가 이루어져야 한다고 보았다. 사회적 합의, 합리적 선택, 그리고 무지의 장막에 대한 실증이론은 Lerner (1944), Harsanyi (1953, 1955) 등과 같은 경제학자들에 의하여 정립되었다. 이들은 개인의 선호를 나타내는 효용함수에 대한 확률적 불확실성으로서 무지의 장막을 기술하였고, 기대효용이론에 기초한 합리적 선택의 결과 공리주의적 사회후생함수가 공정한 분배의 기준으로 합의된다고 논증하였다. 이러한 공정한 사회후생의 기준은 분배적 공정성을 높이는데 있어서 국가의 재분배 기능과 사회안전망의 중요성을 강조한다. 개개인들이 위험기피적이라면 개인의 안정된 삶과 복지를 위하여 소득과 부, 건강, 수명 등 다양한 사회적 위험으로부터 개인을 보호하는 국가제도의 기능을 필요로 할 수 밖에 없다.

John Rawls는 개인의 선호뿐만 아니라 사회경제적 지위, 인종, 성 등과 같이 다양한 특성들에 대한 정보가 가려져야 하고, 이에 더하여 그 확률분포조차도 알려져 있지 않은 훨씬 더 깊은 불확실성이 필요하다고 보았다. 그래야 공평무사한 사회정의의 원칙을 도출하기에 적합한 협상의 환경이라는 것이다. 이처럼 깊은 불확실성에 직면할 때 사람들은 기대효용이론이 설명하지 못하는 극히 보수적인 의사결정을 한다는 것이 엘스버그 패러독스나 다양한 실험경제학 연구들이 보고하는 사실들이다. 합리적 의사결정에 대한 미시경제학은 Rawls의 무지의 장막 속에서 “모호성” 기피 (ambiguity aversion) 적인 행동을 나타내는 효용함수들에 대한 이론적 토대를 제시했다. 그에 따른 합리적 의사결정은 기존의 기대효용이론에서 보다 훨씬 더 강력한 사회안전망과 평등주의를 추구할 수밖에 없다. Rawls의 분배 정의의 원칙은 모든 사람들이 모든 직위에 대한 동등한 기회를 보장받아야 한다는 기회평등의 원칙과 이러한 기회평등의 원칙 하에서 불평등이 허용될 수 있는 조건을 제시하는 차등의 원칙 (difference principle)으로 구성되어 있다.

차등의 원칙에 따르면 사회의 가장 열악한 위치에 있는 사람, 즉 최소 수혜자의 복지가 개선될 수 있다면 불평등을 허용할 수 있다. 경제적 효율성, 혁신과 성장이 비록 불평등을 야기하더라도 그 혜택이 최소 수혜자의 복지를 극대화하도록 조정된다면 분배적 정의와 상충되지 않는다는 것이다. 이처럼 Rawls의 정의론은 공정한 사회의 기본원리로서 단순히 평등한 배분만을 주장했던 것이 아니라 유능한 재능에 대한 보상, 효율적 자원배분과 혁신을 통한 발전, 그리고 이를 통한 국민복지 향상도 강조했다고 이해할 수 있다.

이러한 Rawls의 분배적 정의론에 기반하여 발전한 “기회평등주의”는 개인의 자유 그리고 시장의 효율성과 조화를 이루는 공정한 사회의 기본원칙으로서 기회평등의 원

칙을 제시한다. 이것은 비차별과 형식적 기회평등을 넘어서는 실질적인 기회평등을 말하며 이를 위하여 모든 사람들이 공정하게 경쟁할 수 있도록 출발선 상의 평등이 보장될 것을 요구한다(Cohen, 1989; Arneson, 1991; Roemer, 1998; Ju and Moreno-Ternero, 2017, 2018). 이러한 기회평등의 원칙은 현대 민주주의 국가의 법질서와 국가정책의 기본 방향으로 자리 잡고 있다.

공리주의는 효용의 단순 합을 강조하여 분배보다 성장을 강조하는 것으로 일반적으로 알려져 있다. 그러나 한계효용체감의 법칙 하에서 효용의 단순 합을 극대화하려면 소비수준이 낮은 사람들의 소비를 늘리는 것이 소비수준이 높은 사람들의 소비를 늘리는 것보다 유리하므로 공리주의 역시 분배의 형평성을 요구한다. 이보다 더 나아가 고전 공리주의자인 제레미 벤담과 존 스튜어트 밀은 효용의 양적 혹은 질적 차별성을 강조했다. 이들이 말하는 양적 다산성 혹은 질적 우선성을 가지는 효용은 인간의 기초적 필요, 공공성이 있는 욕망, 파급성이 높은 쾌락 등으로서 시장경제가 효율적으로 관리하기에 취약한 영역에 속해 있다. 반면 이들이 말하는 저급한 쾌락, “배부른 돼지”의 욕망은 과도한 불평등 속에서 발생하는 탐욕이라 할 수 있다. 따라서 고전공리주의는 과도한 탐욕 추구를 부추기기 보다는 공정한 배분과 공정성이 우선시 되는 시장경제를 지향한다 볼 수 있다.

아담스미스의 도덕적 이상사회는 개개인들이 正義(justice), 博愛(benevolence), 그리고 賢慮(prudence)의 덕을 공정한 관찰자의 양심에 따라 자율적으로 추구하는 사회이다. 여기서 현려는 단순한 사익추구를 넘어서 공정한 양심의 감독 하에서 행복을 추구하는 덕을 의미한다. 아담스미스의 시장경제는 단순한 사적이익추구 만으로 작동하는 것이 아니라 공정한 양심과 정의로운 제도와 함께 작동하는 것이다. 이러한 시장경제가 궁극적으로 경제적 번영과 풍요 그리고 박애를 실현할 수 있다는 것이 아담스미스 경제학의 골자라 할 수 있다. 즉 시장경제를 통하여 도덕적 이상사회와 경제발전이 동시에 이루어진다고 보았다.

동아시아의 성리학과 근현대 정치철학이 공통적으로 지향하는 공정한 사회는 공평 무사의 원칙이 국가의 기본질서의 근간으로 자리 잡은 사회라 할 수 있다. 이는 국민의 안정된 삶과 복지 그리고 보편적 인류애를 적극적으로 실현하는 사회를 말한다. 이른바 포용국가는 이러한 철학적 전통과 고전경제학자들이 공통으로 추구하는 공정한 사회와 공정한 시장 질서를 구현하는 것으로 이해할 수 있다. 앞서 말했듯이 Adam Smith, John Stuart Mill, John Rawls 등은 이러한 포용적 국가발전과 시장경제 사이의 상보적 관계를 중요시했다. 이들에게 있어서 경제발전은 그 자체로 규범적

인 의미를 갖는 것이었다. 이들은 우리가 익숙한 현대 경제학 보다 더 깊게 “인간의 진보”, 발전과 국가의 역할에 대하여 고민했다고 볼 수 있다. 인간의 합리성에 대해서도 단순한 이기심이 아니라 정의와 인애의 덕과 현명한 이기심이 결합되어 행동을 지배한다고 이해했다.

## II. 경제성장, 불평등, 그리고 재분배

지난 반세기의 세계경제의 역사는 경제학계에 많은 도전적인 과제들을 남겼다. 후진국의 경제개발과 선진국의 복지국가 발전 경험, 그리고 1997년 아시아 외환위기와 2008년 세계금융위기를 겪으면서 단선적이고 물질주의적인 합리성과 경제에 대한 순진한 공학적 접근, 우리가 흔히 과학일 뿐이라 착각하는 그런 경제학보다는, 복합적 합리성과 인류의 진정한 경제적 진보에 대한 성찰 그리고 포용적 국가 시스템과 경제발전의 복잡한 인과의 사슬에 대해 고민하는 다차원적인 학문으로서의 경제학이 필요하다는 인식이 확대되었다.

### 1. 분배와 성장에 대한 낡은 경제학

전통적 경제성장론과 재정학을 비롯하여 주류 경제학계는 분배적 형평성과 경제성장의 상충관계를 강조해왔던 것이 사실이다. 혁신과 투자의 동기를 유발하기 위해서 불평등은 불가피한 필요조건이라는 것이 Lazear and Rosen (1981)을 비롯하여 학계에 보편적인 인식이었다. 더 일찍이 Kaldor (1957)는 불평등이 저축과 투자를 유발하고 이것이 경제발전을 촉진한다고 보았다. Barro (2000)는 불평등이 자본축적과 교육투자에 유리한 환경을 제공하고 경제개발에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 보았다. 경제개발 초기 단계의 이러한 불평등과 성장률간의 정의 상관관계는 여러 실증연구들을 통하여 확인되었다 (Benhabib, 2003). 칼 마르크스의 이른바 “본원적 축적”에 대한 논의 (Karl Marx, *Capital*, Vol. 1, Part. 8: Ch. 26-33)에서도 불평등이 초기 자본주의 태동을 설명하는데 중요한 역할을 한다. 봉건제로부터 자본주의 경제로의 전환과정에서 지배계급과 피지배계급 간의 부의 불평등이 자본축적과 토지로부터 해방된 다수 노동자들을 만들었고 이런 조건이 자본주의의 초기 발전의 환경이 되었다는 것이다.

정부의 재분배 기능에 대해서도 시장경제의 효율적 자원배분에 미치는 부정적인 영

향이 강조되어 왔던 것 또한 사실이다. 대표적으로 최적 과세이론은 투자와 근로의욕을 저하시키는 조세의 부정적인 영향을 강조했고(Mirrlees, 1971; Okun, 1975), 이러한 조세와 재분배 정책으로 인한 효율성 상실은 다수의 실증연구들에 의하여 확인되기도 했다(Okun, 1975; Barro, 1990; Jaimovich and Rebelo, 2012). 그러나 조세가 성장에 미치는 부정적인 영향에 대한 명확한 결론은 내리기 어렵다. Tanzi and Zee(1997)의 경우 그런 부정적 영향이 일부 확인되었으나 모형의 특성에 크게 의존하여 그 결론의 신뢰성은 높지 않다. 아울러 서울인상이 “중장기” 경제성장에 악영향을 미친다는 실증연구는 찾아 볼 수 없다.

무엇보다 정부의 재분배 기능의 부정적인 영향에 대한 이러한 실증연구들의 가장 큰 맹점은 조세를 재분배 기능의 대리변수로 사용했다는 점이다. 조세부담이 높다는 것 자체가 정부의 재분배 기능이 높다는 것을 말한다고 보기는 어렵다. 조세부담이 높아도 사회간접자본이나 경제사업과 같이 소득재분배와 거리가 먼 재정지출에 투입된다면 재정의 재분배 기능은 높을 수 없음이 자명하다. 또한 부패가 만연하고 정부의 신뢰가 낮은 사회에서도 과세율이 높아지고 정부의 재정지출 규모가 커지더라도 재정의 재분배 효과가 커질 것을 기대하기 어렵다.

거시경제학계를 이끌어 온 대표적 경제학자 Robert Lucas는 소득분배와 정부의 재분배 기능에 대한 경제학계의 관심을 평가절하 하면서 이렇게 말했다.

경제학에 가장 해롭다고 생각되는 주제는 분배적 문제들이다. ... 생산증가를 통하여 삶을 개선할 수 있는 무한한 가능성은 분배를 개선하여 가난한 사람들의 삶을 개선하는 것과 비교도 할 수 없을 만큼 중요하다. (출처: Anthony Atkinson, Inequalities, 저자 번역)

Lucas의 이런 주장은 소득분배의 개선이 경제성장에 미치는 긍정적인 영향이나 재정을 통한 재분배의 효율성 향상 기능을 인정하지 않거나, 인정하더라도 무시할 수 있을 정도로 크지 않다고 보는 편견을 배경으로 한다. 이런 편견이 적어도 90년대 초반까지 경제학계를 주도했다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이처럼 Lucas가 대변하는 거시경제학의 한계를 소득분배론의 대표 학자 Anthony Atkinson은 이렇게 지적하고 있다.

총소득의 분배와 재분배는 개인들에게 그리고 사회의 특성에 중대한 영향을 미친다. 총생산 자체도 어떻게 분배하는가에 영향을 받는다. 세계금융위기에서 얻은 교훈은

거시적 총량만이 아니라 분배와 개인들 간의 격차를 이해해야만 경제를 이해할 수 있다는 점이다. ... 분배의 문제는 경제학의 핵심영역이다. (출처: Anthony Atkinson, *Inequalities*, 저자 번역)

이와 같은 입장을 Joseph Stiglitz, Robert Solow 등과 같은 현대 경제학계의 대가들이 공유한다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 이들이 생각했던 것처럼 분배와 정치경제의 문제는 2000년대 접어들어 경제학계와 경제정책의 핵심적인 이슈가 되었다. 경제 성장 혹은 발전은 더 이상 분배와 불평등 그리고 정부의 재분배 기능과 독립되어 생각할 수 없다는 것이 다음 절에 소개될 경제학계의 새로운 패러다임으로 자리 잡았고 경제 성장과 분배 간의 다양한 인과적 기제와 연계 고리를 밝히는 것에 학계의 관심이 집중되고 있다.

## 2. 분배와 성장에 대한 새 경제학

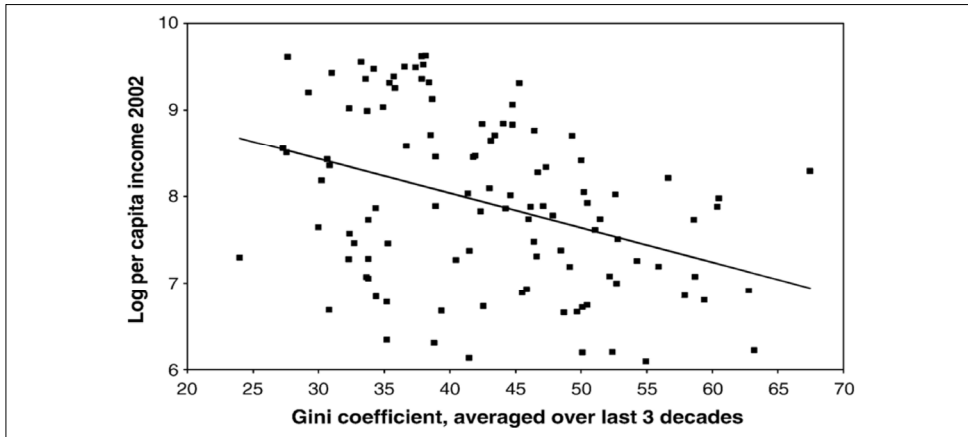
분배적 형평성과 경제성장의 상충적인 관계와 재분배를 위한 정부 개입의 비효율성을 강조해온 낮은 경제학은 최근 30여 년간 축적되어온 선진국 경제발전의 경험 그리고 다른 후발국들의 경제개발의 경험과 일치하지 않는다.

낮은 불평등이 경제발전에 유리한 조건이 될 수 있다는 것은 개발경제학자들에게 통용되어왔던 가설이다. Michael Todaro는 그 주요 전달경로로서 교육투자와 인적 자본 축적을 예시했다(Todaro, 1997). Roland Benabou는 한국과 필리핀의 경제개발을 비교하면서 두 나라가 비슷한 경제개발 단계에서 출발했지만 한국의 경우 낮은 불평등이 고도성장을 촉발할 수 있었고 반면에 필리핀의 높은 불평등이 성장에 걸림돌이 되었다는 점에 주목했다(Benabou, 1996). 마찬가지로 비교가 한국, 대만, 일본 등 동아시아의 성공적인 경제개발 경험과 남미 여러 나라들의 경제개발 경험에 대해서도 적용될 수 있다. 동아시아의 낮은 불평등, 높은 계층이동성과 기회평등 그리고 교육열과 인적자본 축적이 경제 기적의 원동력이 되었고, 남미의 높은 불평등과 사회 양극화 및 사회계층의 고착화 그리고 구조적 부패는 경제발전에 걸림돌이 되었다.

불평등과 경제성장의 관계에 대하여 1990년대 이후로 많은 실증연구가 진행되었고 여러 국가 간 비교연구에서는 개발경제학계의 통설이 어느 정도 확인되었다고 볼 수 있다. 불평등과 경제성장은 상호 간에 영향을 미칠 수 있어서 그 인과성을 검증하기는 어렵다. 불평등이 경제성장에 미치는 (인과적)영향에 대한 주목할 만한 연구에서

William Easterly (2007) 는 오랜 기간 지속되어온 불평등이 현재의 경제발전의 수준에 부정적인 영향을 미친다는 점과 이러한 영향이 제도의 질적 수준과 교육이라는 주요 전달경로를 통하여 일어난다는 점을 보였다. <그림 1>에서 보이는 바와 같이 과거 30년간의 평균불평등도가 높을수록 현재 (2002년) 일인당 국민소득은 낮아진다는 것이다.

〈그림 1〉 과거 30년간의 불평등도(평균 지니계수, 수평 축)와 현재(2002년)  
일인당 소득(수직 축)의 관계



출처: Easterly (2007).

이러한 국가 간 비교 연구 자체는 고무적이지만 여기서 얻어지는 결론만으로 한 나라의 불평등과 경제성장간의 관계를 설명하는데 한계가 있다. 국가 마다 불평등과 경제성장의 관계와 관련된 고유의 특성이 존재하고 그에 따라 국가 간 비교 연구에서 얻어진 결론이 국가 내에서는 뒤바뀔 수 있는 것이다. 이러한 한계를 극복하는 것이 패널자료 분석기법이다. 이러한 패널분석에서 불평등이 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 결과(Forbes, 2000)도 제시되고 있어서,<sup>1)</sup> 이에 대한 논란은 여전히 지속되고 있다. 그러나 가장 광범위한 패널자료를 이용한 최근 연구에서 Ostry et al. (2014)와 Berg et al. (2018)이, 국가 간 비교 연구에서와 동일한 결론을 얻고 있

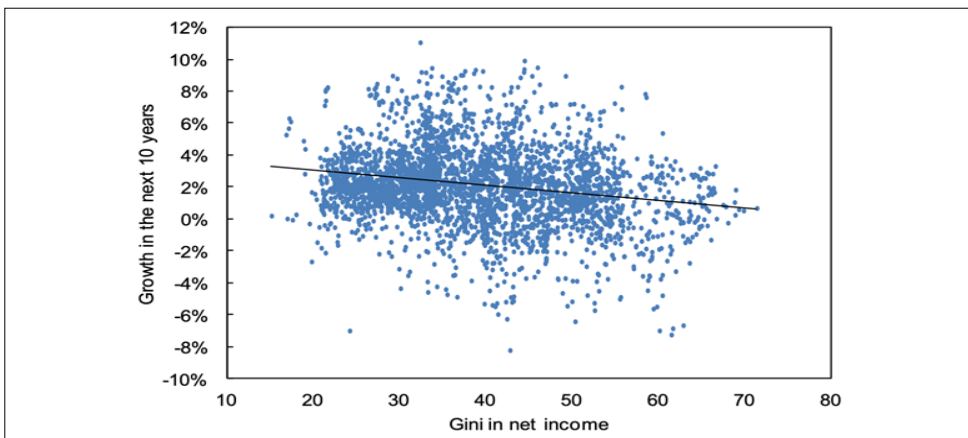
1) Forbes (2000)를 비롯한 여러 연구들은 불평등이 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 전통 경제학의 입장을 지지하는 결과를 얻고는 있지만, 구체적인 전달 기제(mechanism)에 있어서는 전통경제학과 다른 풍부한 가설들을 제시하고 있다. 가령 불평등이 정치적 의사결정을 통하여 과세를 강화하고 교육과 인적자본 축적을 통하여 경제성장이 가속화될 수 있다는 가설, 불평등이 인적자본 투자의 산업 별 선택과 집중을 초래하여 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 가설 등이 있다.

어서, 불평등이 경제성장에 미치는 부정적인 영향을 한 국가 내에서도 동일하게 적용할 수 있는 근거가 어느 정도 확보되었다고 볼 수 있다.

장기성장률(10년 평균성장률)과 성장지속 기간(growth spell)이란 두 가지 지속성장 지표를 활용하여 지속적인 경제성장과 불평등간의 관계를 분석한 Ostry et al. (2014)와 Berg et al. (2018)은 <그림 2>, <그림 3>에서와 같이 소득불평등도가 높을수록 장기성장률은 더 낮아지고 성장지속 기간 역시 더 짧아진다는 것을 보였다.<sup>2)</sup> 즉 패널자료 분석을 활용하여 국가 간 비교연구의 한계를 극복하더라도 결론은 크게 바뀌지 않는다는 것이다.

이 두 연구의 가장 중요한 기여는 정부의 재분배기능과 경제성장과의 관계를 밝힌 점이다. 기존의 대부분의 연구들이 정부의 재분배기능에 대한 대리변수인 조세부담률을 활용했던 것과 달리 이들은 정부의 재분배기능에 대한 직접적인 척도라 할 수 있는 시장소득불평등도와 순소득불평등도의 격차를 활용했다. 순소득불평등도는 시장소득에 조세와 정부의 이전지출을 반영한 순소득을 기준으로 지니계수를 측정한 것이다. 이 두 연구의 실증분석 결과는 <그림-4>에 도시된 바와 같이 정부의 재분배기능이 강력할수록 장기성장률이 높아진다는 것이다. 정부의 재분배기능에 대한 보다 직접적인 척도를 활용함으로써, 기존 연구들에서와 달리, 재분배가 경제성장에 미치는 긍정적인 효과를 설명할 수 있었던 것이다.

<그림 2> 순소득지니계수와 미래 10년 평균성장률

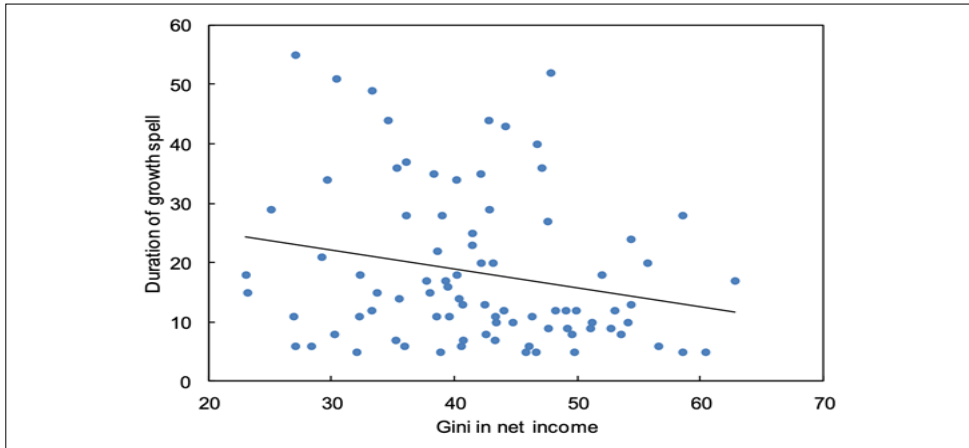


출처: Ostry et al. (2014).

주: 순소득은 시장소득에서 세금과 이전지출을 반영하여 얻어지는 가처분소득과 유사한 개념.

2) 성장지속기간이란 과거보다 평균적으로 2% 이상 성장했던 5년 이상의 기간을 말한다.

〈그림 3〉 순소득지니계수와 성장지속

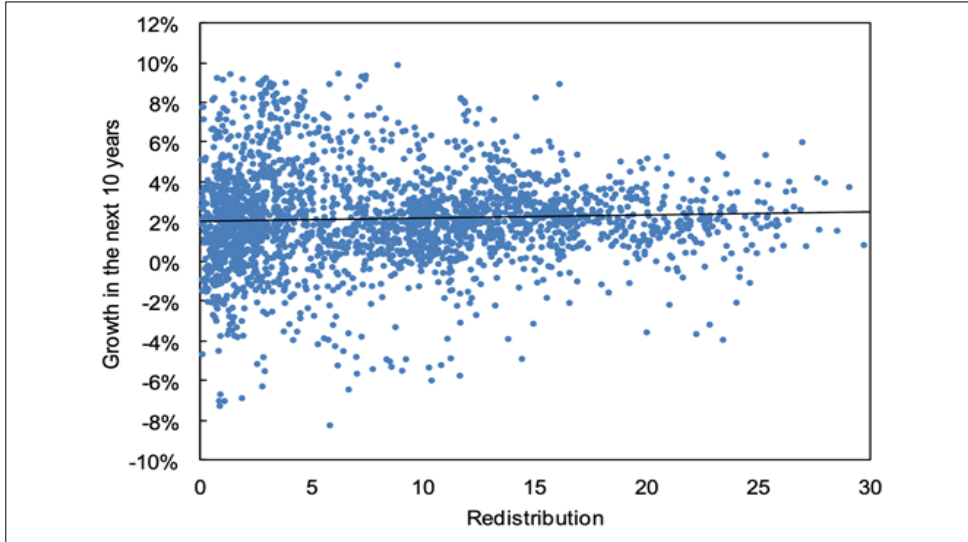


출처: Ostry et al. (2014).

불평등과 경제성장의 관계를 결정함에 있어서 기회불평등의 역할에 대한 실증 연구에서 Aiyar and Ebeke(2019)는 세대 간 계층이동이 어려운 기회불평등한 사회일수록 불평등이 경제성장에 미치는 부정적인 영향은 커지고, 반대로 기회평등한 사회일수록 불평등의 영향은 작아진다는 것을 확인하였다. 기회불평등의 영향에 대한 이론적 가설은 비교적 명확하고 직관적이라 할 수 있다. 교육과 인적자본에 대한 투자의 동기를 강화하려면 이러한 투자를 통한 계층이동의 기회가 충분히 보장되어야 한다. 기회불평등한 사회에서는 이러한 계층이동의 기회가 협소하여 교육과 인적자본에 대한 투자가 일어나기 어렵다. 따라서 경제성장이 위축될 수밖에 없다는 것이다. 불평등과 경제성장의 관계에 대한 기존의 연구들이 명확한 결론을 내리지 못한 것도 기회불평등의 이러한 역할이 반영되지 않았기 때문이라는 설명이 가능하다. 기회불평등을 설명변수로 추가하게 되면 불평등이 경제성장에 미치는 부정적인 영향이 더욱 뚜렷해질 수 있다는 것이다.

경제협력개발기구 OECD는 2014년과 2015년 보고서(OECD, 2014, 2015)에서 불평등이 경제성장에 미치는 부정적인 영향, 특히 교육과 인적자본 투자에 미치는 부정적인 영향을 강조하며, 정부의 재분배 기능이 강화되어야 한다고 제안했다. 국제통화기구 IMF와 세계은행도 2008년 세계금융위기 이후 정부의 재분배기능을 강화하는 이른바 포용적 성장을 제안하고 있는 추세다. 국가 간 비교 자료 그리고 패널자료를 활용하여 이루어진 경제학자들의 실증연구들은 이러한 국제기구들의 제안에 대한 경험적 근거를 제시한다고 볼 수 있다.

〈그림 4〉 정부의 소득재분배기능(시장소득지니계수-순소득지니계수)과 미래 10년 평균성장률



출처: Ostry et al. (2014).

이러한 실증연구들과 병행하여 포용적 국가와 성장에 대한 경제이론도 1990년대 이후로 다수의 경제학자들에 의하여 발전을 거듭했다. 소득불평등이 경제성장에 미치는 부정적인 영향은 다양한 경로의 기제들로 설명될 수 있다. 우선 Aghion et al. (1999)과 Benhabib (2003)의 연구는 소득불평등이 높아질수록 하위소득계층의 건강·교육·인적자본 투자가 어려워지고 이것이 경제성장에 걸림돌로 작용할 수 있다는 것을 성장 모형의 균형분석을 통하여 보였다. 정치경제적 기제에 대한 Alesina and Rodrik (1994)와 Alesina and Perotti (1996)의 연구에 따르면 소득불평등이 야기하는 정치·사회적 불안정이 투자환경을 악화시키고 이것이 경제성장에 장애요인이 될 수 있다. 불평등은 국내 수요기반을 위축시키고 그 결과 기술투자가 저조하여 경제발전이 지체될 수도 있다(Krueger, 2012; Bernstein, 2013; Murphy et al., 1989). 소득불평등은 사회적 연대와 통합을 약화시켜 국가경제의 위기 국면을 극복하고 지속적 경제발전을 이루는데 취약한 환경을 만든다(Rodrik, 1999; Andrews and Leigh, 2009; Chetty et al., 2015). 그밖에도 소득불평등 악화는 기회불평등을 악화시키고 세대 간 계층이동성을 낮추는 역할을 하여 인적자본 투자의 동기와 근로의욕을 약화시킨다. 부패한 사회에서 소득불평등 악화는 부자들의 지대추구 행위와 부패를 확대재생산하여 자원배분의 비효율성이 커지고 이것이 경제발전을 저해하는 요인이 되기도 한다.

정부의 소득재분배가 경제성장에 미치는 긍정적인 영향에 대해서도 다양한 전달 기제를 통하여 설명될 수 있다. 무엇보다도 전통적인 재정학 이론에 따르면 정부는 시장의 실패를 보완하여 자원배분의 효율성을 높이는 중요한 역할을 한다는 점을 빼놓을 수 없다. 특히 Behabou (2000, 2002), Alesina and Perotti (1996) 등은 누진과세 수입으로 이루어지는 공공투자를 대표적인 사례로 꼽고 있다. 누진과세라는 재분배적 세제를 통하여 이루어지는 공공투자는 시장의 실패를 보완하여 경제성장을 촉진할 수 있다는 것이다. 또 다른 예로 사회보험, 교육과 의료 지원을 통한 재분배를 들 수 있다. 특히 교육과 인적자본에 대한 투자는 경제성장의 중요한 동력이 된다는 것은 거시경제학계의 오래된 통설이다. 아울러 노동시장, 금융과 자본시장의 불완전성을 보완하는 정부의 역할은 효율적인 투자를 통하여 경제성장에 긍정적인 역할을 한다 (Saint-Paul and Verdier, 1993, 1997; Bleaney et al., 2001). 이렇게 정부의 소득재분배가 성장에 미치는 직접적인 영향뿐만 아니라, 재분배에 의한 불평등 완화가 성장에 미치는 간접적인 효과 또한 존재할 것이다.

불평등과 재분배 그리고 경제성장은 매우 복잡한 기제로 상호 간에 영향을 미친다. 이러한 인과관계에 대한 경제학의 이해는 아직 초보단계라 할 수 있다. 한 국가의 역사적 문화적 지역적 특수성에 따라 다양한 기제들의 작동 방향과 크기가 달라질 수밖에 없다. 따라서 지속적 경제발전을 위하여 불평등과 정부의 재분배 기능에 대한 어떤 정책적 접근이 적합한가는 국가 별 특수성에 크게 의존할 수밖에 없다. 다양한 정책에 대한 경험과 자료의 축적, 이러한 정책 실험을 통한 시행착오를 통하여 이와 관련된 경제학도 발전할 것이다.

지금까지 대부분의 선진국 경제발전의 경험에서 공통적으로 발견되는 점은 국가의 재분배기능이 지속적으로 강화되었다는 사실이다. 이러한 선진국들의 경험으로부터, 국가의 강력한 재분배 기능을 통하여 복지정책과 사회안전망을 확충하고 이를 통하여 불평등을 관리하면서도 경제발전은 지속할 수 있는 경로가 비교적 일관되게 확인되었다고 볼 수 있다. 공정한 사회제도의 기본원칙을 구현하면서도 지속적인 경제발전이 가능하다는 것이다. 이에 반하여 국가의 개입을 최소화하고 자유로운 시장질서에 따라 형성된 불평등한 질서 속에서 지속적인 경제발전을 이루었던 사례는 찾아보기 힘들다. 따라서 최근 OECD, IMF, 세계은행 등과 같은 주요 국제기구들이 강조해 온 포용적 경제성장(inclusive growth)은 세계 각국의 경제발전의 역사적 경험 그리고 불평등과 경제성장에 대한 경제학계의 축적된 지혜로부터 얻어진 매우 현실적이면서 합리적인 대안이라 할 수 있다.

최근 한국정부의 이른바 소득주도성장 정책은 그 명칭이 나타내는 것보다 더 포괄적인 의미로서, 위 국제기구들의 제안을 담은 포용적 국가발전 정책으로 이해될 필요가 있다. 극심한 소득 양극화의 문제를 안고 있는 한국 경제의 특수성을 반영하여 소득 양극화의 개선과 내수 기반 확충의 중요성을 강조한 것에 다름 아니다. 지난 정부들에서도 추진되어 온 경제민주화, 각종 사회복지 정책, 사회안전망 강화 등이 일관된 정책패러다임으로 구조화된 것으로 이해할 수 있다.

### Ⅲ. 한국의 현실과 문제점

개발경제학자들은 한국이 초고속 경제성장을 이룰 수 있었던 원동력이 낮은 불평등, 기회평등 그리고 교육투자와 인적자본 축적에 있다고 보았다. 앞으로도 같은 요인들이 한국경제의 지속가능한 발전을 위한 원동력이 될 것이라는 것 또한 주지의 사실이다. 그러나 2000년 이후 현재까지 한국경제는 근본적인 구조전환을 경험했고 그 와중에 과거 경제성장의 유리한 요인들이 훼손되어 지속가능한 경제발전을 위협하기에 이르렀다. 본 절에서는 한국 사회와 경제의 현실을 살펴보고 지속가능한 경제발전을 저해하는 요인들을 찾아볼 것이다. 이러한 현실인식을 바탕으로 공정한 사회와 지속가능한 경제발전을 위한 바람직한 정부의 역할에 대하여 논의할 수 있을 것이다.

#### 1. 국민 삶의 질, 정부에 대한 신뢰와 부패인식

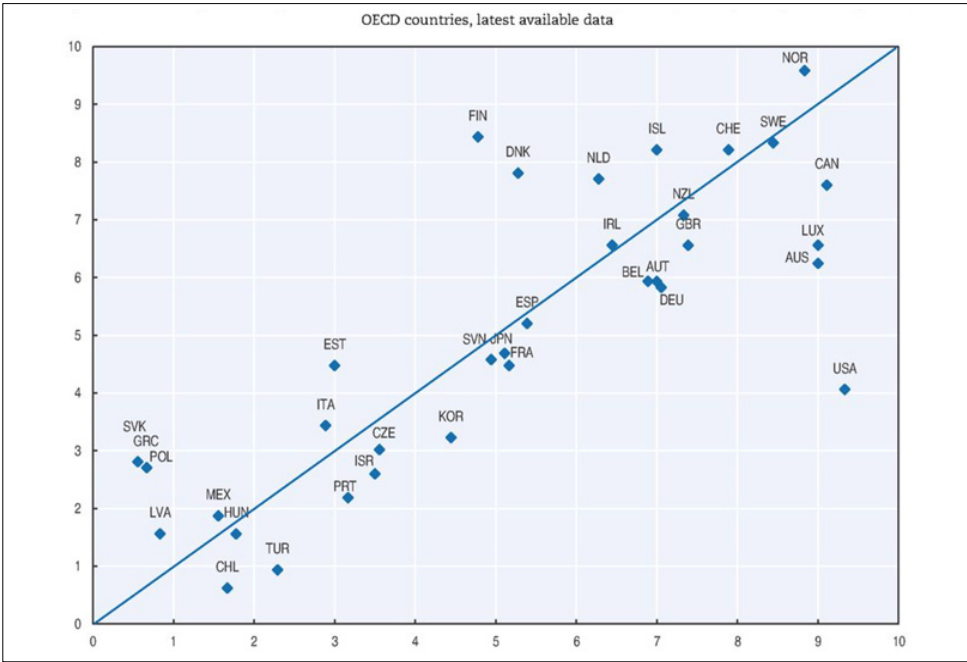
우리나라 국민들의 (정부이전지출 포함) 가계지출이 국내총생산에서 차지하는 비중은 2015년 기준 57.2%로 OECD 평균인 69%와 큰 격차가 있다. 순위에서도 OECD 최하위권에 있다. 반면 가계부채는 중상위권으로 높은 수준이다. 국가경제의 양적인 성장에 비해 삶의 질과 밀접하게 관련된 가계지출의 성장은 더디었던 것이 사실이다.

OECD는 건강, 교육, 주거, 노동시간, 직무부담, 여가, 안전, 환경 등 개인의 삶의 질을 결정하는 요소들을 집계하여 보고하고 있다. 이에 따르면 우리나라는 다른 회원국들과 비교하여 국민 삶의 질이 매우 낮은 편에 속한다. <그림 5>는 물질적 조건의 수준을 수평축에 삶의 질을 수직축에 나타내어 각 조사국들의 물질적 조건과 삶의 질을 좌표계의 한 점으로 나타낸 것이다. 이 그림의 직선은 이 자료의 추세 선으로 물질적 조건과 삶의 질 사이의 평균적인 관계를 나타낸다. 우리나라는 이 추세선의 아래쪽에 위치하는데 이는 물질적 조건에 비하여 삶의 질이 평균적인 추세보다 낮다

는 것을 의미한다. 이 그림에서 대부분의 서유럽 선진국들은 우리보다 삶의 질이 훨씬 높다는 것을 확인할 수 있다.

이 자료는 빠른 양적 경제성장에도 불구하고 국민들의 삶의 질의 개선은 지체되고 있는 우리 현실을 잘 반영하고 있다. 우리 국민의 삶의 질이 낮은 주요인은 무엇보다도 상대적으로 낮은 가계소득비율(국민소득 대비)과 높은 가계부채이다. 또한 장시간 근로(평균 노동시간 OECD 회원국 중 2위)와 높은 직무부담으로 인한 스트레스, 열악한 근로환경과 낮은 산업안전도(산업재해 사망률 1위) 역시 삶의 질을 낮추는 중요한 요인이다.

〈그림 5〉 물질적 조건(수평축)과 삶의 질(수직축)의 관계



출처: OECD (2017), How's Life?, p. 31.

주: OECD는 가구소득과 부, 직업과 노동소득, 주거의 세 부문의 10개 지표들을 집계하여 물질적 조건을 측정하고 있고 일-여가 균형, 건강, 교육과 능력, 사회적 관계, 정치참여와 정부, 환경, 안전, 삶의 만족 등 8개 부문의 15개 지표들을 집계하여 삶의 질을 측정하고 있다. 각 지표는 최하값을 0, 중간값을 5, 그리고 최대값을 10으로 표준화하여 측정되고 이들의 평균치로 각 부문의 점수가 얻어지며 최종 집계는 부문별 점수의 평균치를 이용했다.

우리나라의 정부에 대한 신뢰와 부패인식은 경제발전 단계에 비하여 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 최근 발간된 OECD 자료에서 한국 국민 중 30%만 정부를 신뢰하

고 있는 것으로 나타났다(OECD, 2019). 이는 OECD 평균 43%와 큰 격차가 있고 매우 낮은 수준이라 할 수 있다. 같은 자료에서 우리 국민 다섯 중 네 명에 가까운 79%가 한국 정부에 부패가 만연하다고 인식하는 것으로 보고되었다. 이러한 부패인식도 OECD 평균인 43%와 비교할 때 매우 높은 수준이다. 정부뿐만 아니라 민간부문에서도 비슷한 수준의 부패인식도를 기록하고 있어서 사회 전반적으로 부패가 만연하다는 인식이 팽배하다고 볼 수 있다(OECD, 2016). 이처럼 높은 수준의 부패인식은 국제투명성기구(Transparency International)의 조사에서도 나타나고 있다. 이 조사에서 우리나라의 부패인식도(2017년 기준)는 100점 만점에 54점으로, 전체 180개 조사국 중 51위를 기록했다. OECD 회원국 중에서 우리의 부패인식도가 최하위권일 뿐만 아니라 중국, 남미 여러 나라들과 같이 낮은 수준으로 평가되었다.

이처럼 낮은 정부와 사회전반의 신뢰수준과 높은 부패인식의 배경에는 공공부문과 사회 전반에 만연한 부패한 관행들과 재벌중심의 불공정한 경제 질서가 있다. 고위관료들이 피감기관 혹은 관련 민간부문에 재취업하고 법조계와 금융계 등에서는 전관예우의 관행이 만연해 있다. 이러한 부패한 관행으로 공공부문의 감독, 감시 체계는 정상적으로 작동하지 못한다. 공정거래, 금융감독, 산업안전, 노동감독 등 각 부문에서 허술한 감시체계의 문제가 끊임없이 들어나고 있다. 특히 대기업과 재벌에 우호적인 편향된 방식으로 감시체계가 작동하고 있어서 민간부문의 불공정한 경제 질서를 확산시키는 역할을 하고 있다.

공공부문의 부패한 관행을 근절하는 제도개혁을 통하여 공공부문의 감독, 감시체계가 정상화되어야 비로소 정상적인 민주주의 국가시스템이 작동할 수 있다. 이와 함께 선진적인 시장질서가 정착하기 위해서는 재벌과 대기업 중심의 불공정한 시장질서와 재벌가의 세습에 최적화된 기업 지배구조의 문제가 근본적으로 해결될 필요가 있다. 그래야 정상적이고 혁신적인 시장질서가 정착될 수 있고 이를 통하여 한국경제의 국제경쟁력과 성장잠재력을 높일 수 있다.

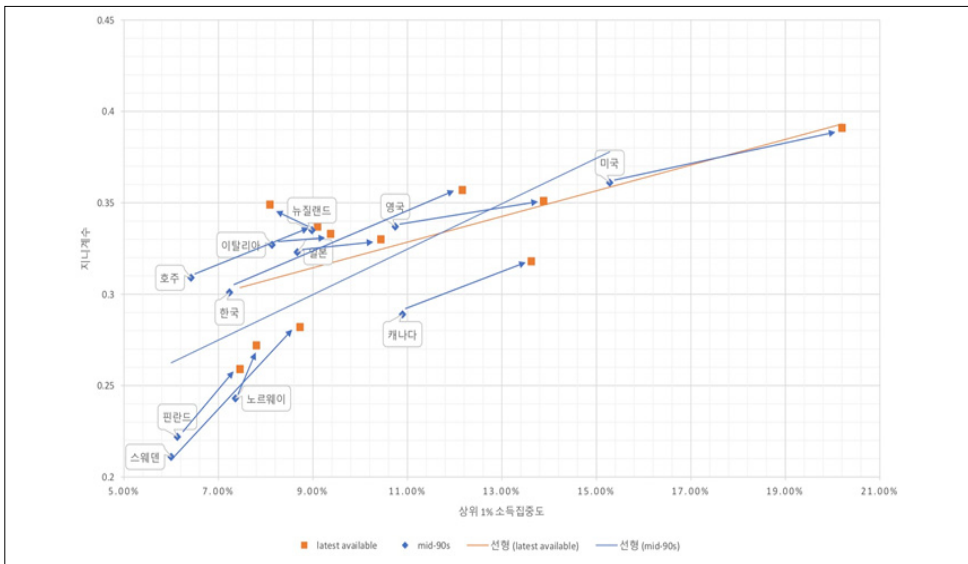
## 2. 불평등과 양극화

### (1) 소득불평등과 양극화

우리 사회는 1990년대 중반 이후로 경제성장 만큼이나 빠르게 소득불평등의 증가를 경험했다. 1990년대 중반에 OECD 회원국 평균보다 낮은 (가처분) 소득불평등도

를 가진 비교적 평등한 사회에서 2017년 기준 OECD 회원국 상위 여섯 번째로 높은 0.355의 지니계수 값을 기록한 매우 불평등한 사회로 변화했다(OECD, 2019b). <그림 6>은 이러한 소득불평등도의 변화를 지니계수와 상위 1% 소득집중도, 두 가지 지표로 나타낸 자료이다. 이 그림의 화살표의 길이는 소득불평등의 변화 속도를 나타내는데, 다른 OECD 회원국들과 비교하여 우리나라에서 가장 빠르게 소득불평등도가 변화한 것으로 나타난다.

<그림 6> 가구소득불평등도의 변화, 1990년대 중엽과 현재



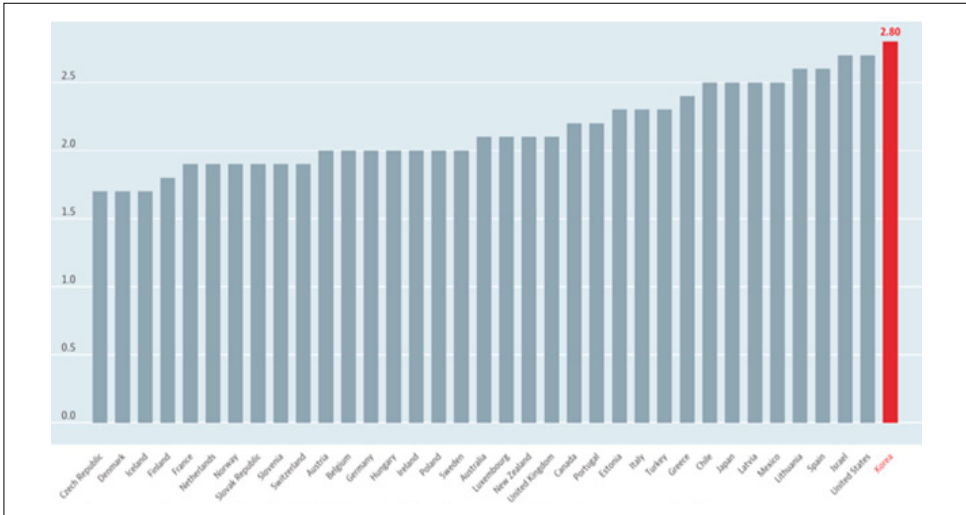
자료: 본고, 해외자료는 OECD stat 최신년, World Inequality Database, 한국 90년대 중엽은 김낙년 (2013) 자료, 현재는 가계금융복지조사 자료.

중위소득과 최하위 10% 소득 간의 비율을 비교하면 <그림 7>과 같이 OECD 회원국 중에서 가장 높은 값을 가지는 것으로 나타났다. 이는 중위소득과 최하위 구간의 소득 격차가 가장 심한 것을 말해준다. 소득이 빈곤선(중위소득의 50%) 미만인 사람들의 비율을 나타내는 빈곤율은 17.4%로 OECD 회원국 중에서 세 번째로 높고, 특히 노인 빈곤율은 43.8%로 가장 높다. 이러한 자료들은 우리나라의 높은 소득불평등에서 특히 심각한 요소는 최하위 소득계층의 상대적으로 낮은 소득 수준이라는 것을 보여준다.

임금 양극화 역시 과거 20여 년간 지속적으로 나뉘었던 것을 알 수 있다. 임금 양극화의 대표적인 지표인 저임금(중위임금 2/3 미만) 노동자 비율과 차상위 임금과 최하

위 임금의 비율로 정의되는 임금격차를 이용하면 이 두 지표 모두 OECD 회원국 최상위권을 기록하고 있고 이러한 극심한 양극화는 이미 오랜 기간 지속되었다는 것을 알 수 있다.<sup>3)</sup>

〈그림 7〉 중위소득과 최하위 10% 소득 비율. 2017년 자료

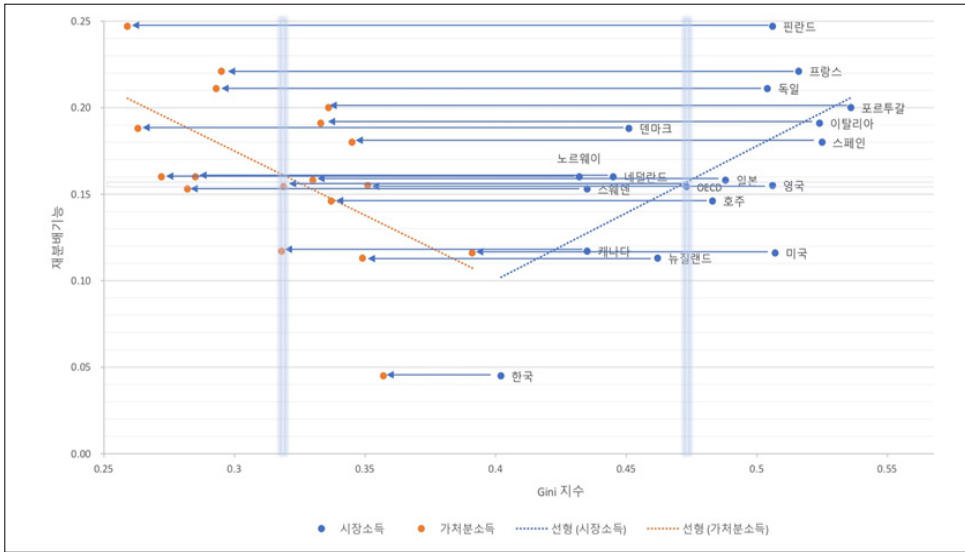


출처: OECD Social and Welfare Statistics, Income distribution, OECD (2019), Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en.

이처럼 소득불평등이 빠른 속도로 심화된 것은 경제성장과 노령화가 진행됨에 따라 시장소득의 불평등은 상승했고 임금 양극화 역시 높은 수준을 유지했으나 정부의 소득재분배기능에는 큰 변화가 없었기 때문이다. 정부의 소득재분배기능을 시장소득불평등도와 가처분소득불평등도의 차이로 측정할 수 있는데 우리나라의 경우 〈그림 8〉에서와 같이 OECD 회원국 중 가장 낮은 수준에 머물고 있다. 〈그림 8〉은 국가 별로 시장소득 지니계수와 가처분소득 지니계수의 차이를 화살표로 나타낸 것이다. 수직 축은 화살표의 길이, 즉 정부의 소득재분배 기능을 나타낸다. 우리나라는 정부의 소득재분배 기능이 가장 약해서 그림의 가장 아래 부분에 위치한 것을 알 수 있다. 정부의 소득재분배기능을 강화하려면 아직도 OECD 평균에 못 미치는 조세부담율을 높이고, 정부의 공공사회복지 지출의 GDP 대비 비율을 끌어올리는 방향으로 조세와 재정의 혁신적 변화가 필요하다.

3) “Incidence of low pay” in OECD.Stat.

〈그림 8〉 시장소득 Gini 계수와 가처분소득 Gini 계수, 국가 간 정부의 소득재분배기능 비교



출처: 본고, 해외자료는 OECD stat 최신년. 한국은 2017년 가계금융복지조사.

소득의 가장 큰 비중을 차지하는 근로소득의 양극화를 완화하려면 노동시장의 이중 구조와 정규직-비정규직 임금격차 그리고 대기업과 중소기업의 임금격차를 줄여야 하고 낮은 서비스부문 생산성을 높여야 한다. 앞서 살펴봤듯이 저임금근로자 비율과 임금격차를 기준으로 볼 때 우리나라의 노동시장 양극화는 심각한 수준이다. 이러한 문제는 무엇보다도 대기업과 재벌이 과도한 시장지배력을 행사하는 불공정한 시장질서 속에서 일어나는 현상이라는데 주목할 필요가 있다. 따라서 근본적인 문제의 해결을 위해서는 공정한 시장질서가 정착되어야 한다. 원청기업의 하청기업에 대한 부당한 압박이 임금인하로 귀결되지 않도록 하려면 그리고 하청기업들의 임금인하 경쟁으로 노동자의 삶의 질과 근로환경이 열악해지지 않도록 하려면 최저임금제도를 적절히 활용하는 것은 기본이다. 우리 경제의 비교우위는 더 이상 저임금 경쟁을 통해서 얻어질 수 없다. 최저임금을 높이는 것은 기업들이 임금인하 경쟁에 몰두하기 보다는 기술개발과 혁신 그리고 경영합리화에 집중하도록 강제하는 제도적 환경을 만든다는 점에서도 의의가 있다.

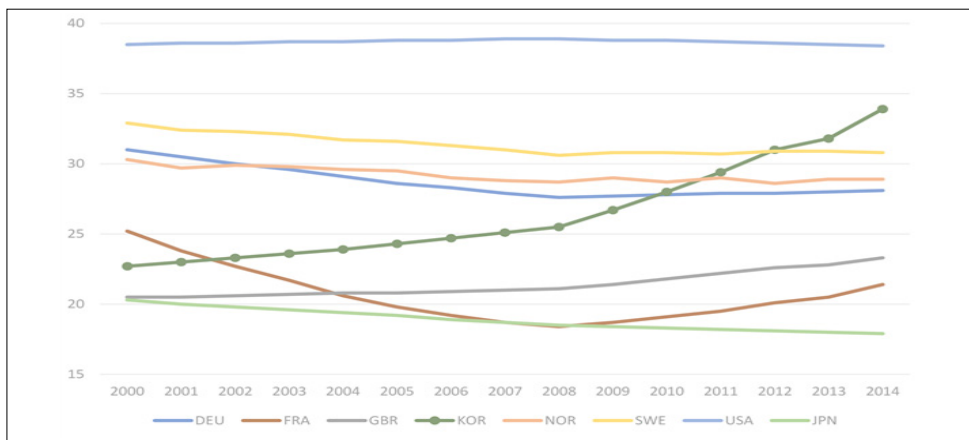
## (2) 부의 불평등

부의 불평등은 일반적으로 소득 불평등보다 훨씬 더 높게 나타난다. 매년 소득 중

일부가 투자되어 축적되고 상속이나 증여가 더해져서 부가 형성되므로 소득 불평등보다 높은 것을 당연히 할 수 있겠지만, 이에 더하여 주식과 부동산의 임금대비 상대가격이 지속적으로 상승하여 매우 높은 수준에 이른 것도 부의 불평등을 높게 하는 원인이다(OECD, 2015). 아울러 소득 계층 간 저축 격차 그리고 계층 간 금융시장 투자 기회의 비대칭성(Denk and Cazeneuve-Lacroux, 2015; Piketty, 2014) 등도 부의 불평등을 더 높이는 원인으로 작용한다. 실제로 미국, 독일, 네델란드 등과 같은 선진국에서도 최상위 10%가 전체 부의 50%이상을 소유하고 최하위 40%는 3% 내외만을 소유하는데 그칠 정도로 부의 불평등이 높은 것을 알 수 있다.

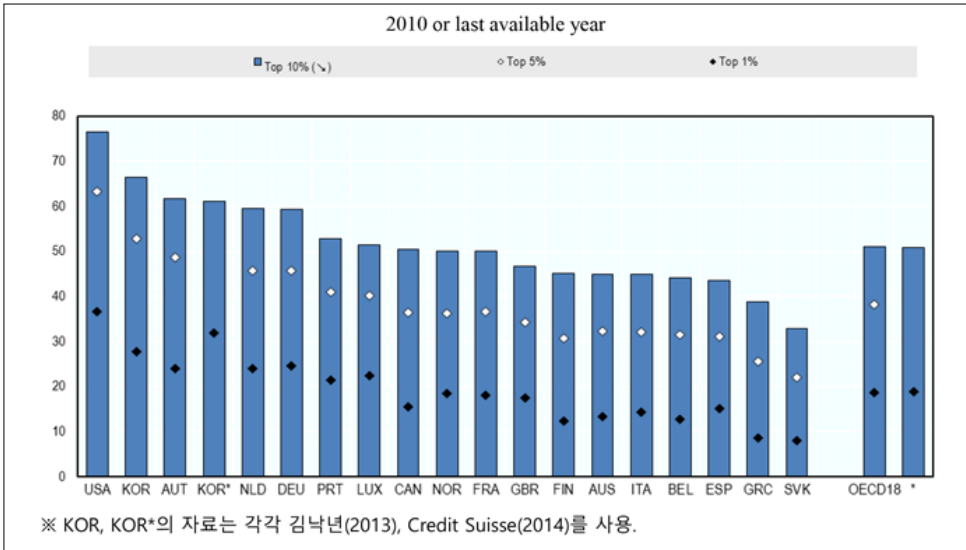
Credit Suisse가 발간하는 Global Wealth Report에 따르면, 우리나라의 경우 부의 불평등이 2000년 이후 빠르게 심화된 것으로 나타난다. <그림 9>는 최상위 1% 집중도를 기준으로 부의 불평등을 측정하여 2000년 이후 2014년까지의 추이를 나타낸 것이다. 대부분의 비교 국에서 부의 불평등이 크게 변화하지 않았거나 소폭 감소한 것에 반하여 우리나라의 경우 빠른 속도로 상승하여 10% 포인트 이상 높아졌다. 김낙년(2013)은 이러한 추세가 다소 과장 되었다고 보고하고는 있으나 최근 우리나라 부의 불평등이 다른 나라와 비교하여 매우 높은 수준이라는 점에서는 유사한 결과를 도출하고 있다. 2014년 기준으로 우리나라의 부의 불평등도는 가장 높은 미국 수준에 근접하고 있다. <그림 10>은 OECD 주요국들의 부의 불평등을 비교한 자료인데 우리나라의 부의 불평등이 Credit Suisse와 김낙년(2013) 두 자료 모두를 기준으로 최상위권임을 확인할 수 있다.

〈그림 9〉 부의 불평등(최상위 1% 집중도)의 추이



출처: Credit Suisse, Global Wealth Databook(2014).

〈그림 10〉 부의 불평등(최상위 10% 집중도) 국가 간 비교



출처: 본고, 해외자료는 OECD (2014), 한국자료는 김낙년 (2013) 과 Credit Suisse (2014).

### 3. 소득과 교육의 기회불평등

높은 교육열과 인적자본 축적은 우리 경제가 고도성장을 지속할 수 있었던 가장 중요한 원동력이었다. 이처럼 교육과 인적자본 축적이 가능했던 것은 누구나 사회경제적 지위와 무관하게 출세할 수 있다는 믿음이 있었기 때문이다. 열심히 노력하면 교육을 통하여 충분히 사회계층 상승이 가능하다는 기대가 있었던 것이다. 우리 사회에서 사회계층의 장벽은 높지 않았고 경제적 지위도 비교적 평등했기 때문에 이처럼 기회평등한 사회라는 인식이 확산될 수 있었을 것이다.

경제발전이 선진국 수준에 접어들고 있는 현 단계에서도 지속적인 경제발전을 위하여 교육과 인적자본의 축적이 여전히 중대한 성장동력이라는 것을 부인하기 어렵다. 제4차 산업혁명과 인공지능과 빅데이터에 기반한 미래 기술발전 방향은 성장동력으로서 교육과 인적자본의 중요성을 더 커지게 한다. 따라서 기회평등한 사회에 대한 국민적 신뢰의 형성이 어느 때보다 필요한 시점이다. 기회평등은 공정한 사회를 지향하는 규범적 필요 때문만이 아니라 지속가능한 경제발전을 위해서도 매우 중요한 목표라는 것이 분배와 경제성장에 대한 새로운 경제학이 말해주는 것이다.

앞 절에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 1990년대 중반 이후로 OECD 회원국들 중에서 가장 급격한 소득불평등의 악화를 경험했다고 볼 수 있다. 노동소득 양극화 또

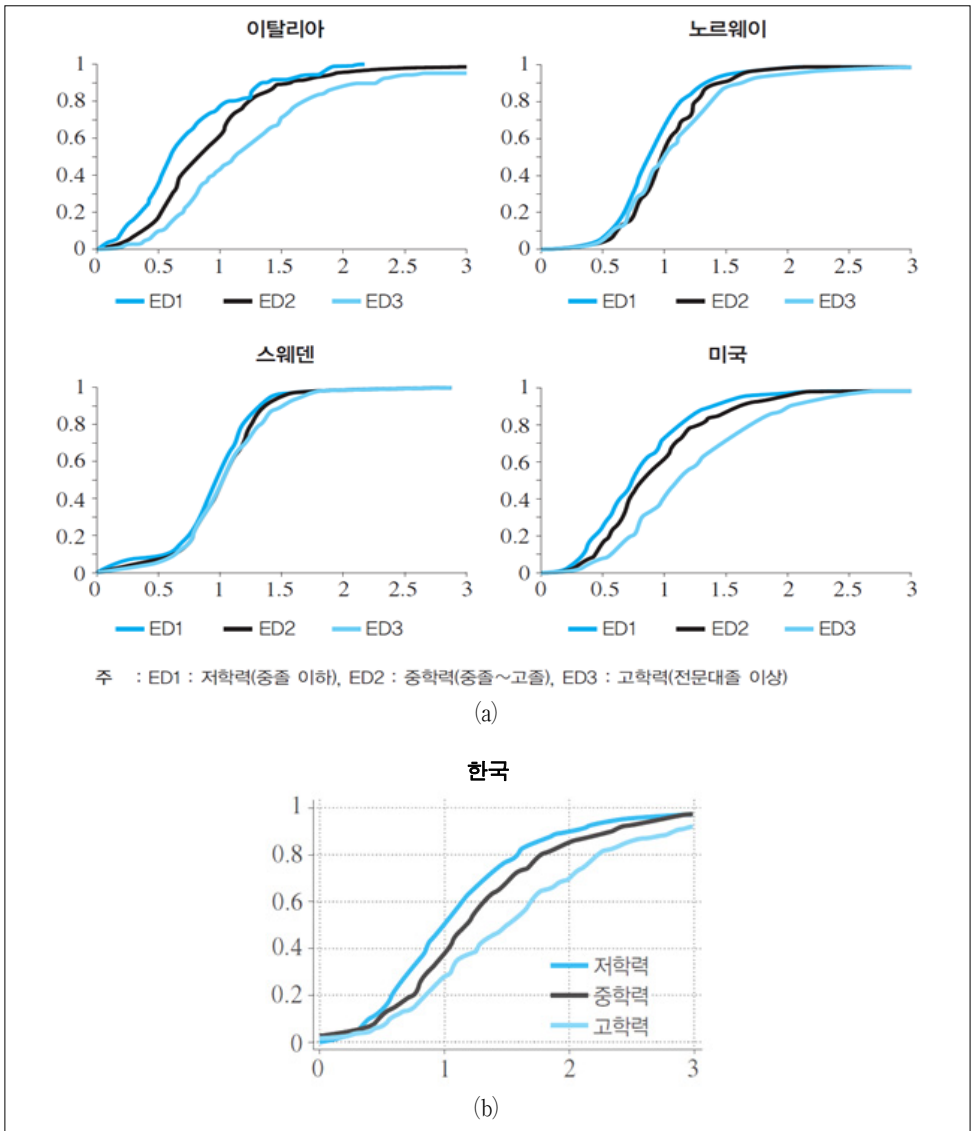
한 매우 심각한 수준으로 진행되었고, 부동산과 금융 자산가치 상승으로 부의 불평등 또한 매우 높은 수준에 이르렀다. 증여와 상속을 통한 부의 대물림이 일반화되어 가고 있는 현실에서 이러한 불평등과 양극화는 우리사회의 세대 간 소득계층이동성을 낮추고 기회불평등을 높이는 결과를 초래할 수밖에 없다.

지난 10년간의 통계청 『사회조사』는 이런 변화를 뚜렷이 보여주고 있다. ‘우리 사회에서 현재의 본인세대에 비해 다음 세대인 자식세대의 사회경제적 지위가 높아질 가능성은 어느 정도라고 생각하십니까?’라는 질문에서 1999년에는 10%이하가 부정적으로 응답했지만 2015년에는 50%이상이 부정적으로 응답한 것으로 나타났다. 10년간 부정적 응답의 비율이 5배 이상 높아진 것이다. 이런 부정적 인식의 확산은 모든 연령대에서 확인되었고 특히 젊은 세대에서 그 비율이 더 빨리 증가했다.

#### (1) 소득 기회불평등

기회평등한 사회를 기술하면서 John Rawls는 ‘동일한 천부적 능력과 야망을 가진 사람들에게는 그 사람의 가정환경, 상속된 부의 크기, 인종, 성 등과 무관하게 동등한 성취의 전망이 보장되어야만 한다(Rawls, 1999, pp. 63)’라고 말했다. Le Franc et al. (2008)의 연구는 Rawls의 기회평등 개념에 기초하여 선진국들에서 소득획득 기회평등이 보장되는가를 분석했다. 그들은 부모의 사회경제적 지위(부친의 학력)에 따라 가구주들을, 고, 중, 저, 세 집단으로 나누고 각 집단의 가구소득분포를 추정하여 비교하였다. 놀랍게도 스웨덴의 경우 <그림 11(a)>에서와 같이 부모의 사회경제적 지위가 달라도 자녀가 전망하는 소득분포는 동일하게 나타났다. Rawls가 말했던 완전한 기회평등이 보장되는 사회로 확인된 것이다. 노르웨이의 경우도 스웨덴과 유사하나 세 집단에서 얻어진 가구소득분포들이 일치하지는 않았다. 그러나 이탈리아와 미국은 부모의 배경에 따라 자녀가 전망하는 소득분포의 우열관계가 분명하게 나타난다. <그림 11(a)>에서 이탈리아와 미국의 경우 부모의 배경이 좋을수록 자녀가 전망하는 소득분포는 아래쪽에 위치한 것을 볼 수 있고 이는 그만큼 높은 소득을 획득할 확률이 더 높아진다는 것을 의미한다. 즉, 출신배경에 따라 뚜렷한 기회불평등이 존재한다는 것이다. 오성재, 주병기(2017)은 노동연구원의 한국노동패널을 이용한 분석에서 우리나라도 <그림 11(b)>에 나타난 것처럼 이탈리아와 미국과 같은 기회불평등이 존재함을 보였다.

〈그림 11〉 부모 학력별 자녀의 소득 분포함수

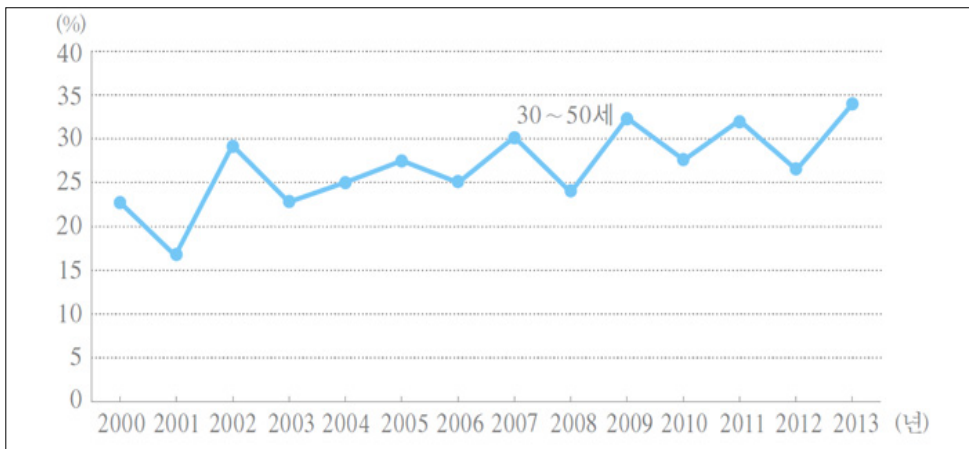


출처: 유럽은 Le Franc et al (2008), 한국은 오성재·주병기(2017).

기회불평등의 크기를 나타내는 지표로서 개천용기회불평등지수는, 우선 부모의 사회경제적 배경에 따라 사회계층을 (가령, 상위, 중위, 하위로) 구분하고, 성공한 사람들 중에서 최하위 계층에 속한 사람의 비율을 전체 집단에서 최하위 계층이 차지하는 비율로 나눈 값을 1에서 제하여 얻어진다.<sup>4)</sup> 이 지수값은 능력이 있어도 부모의 사회경제적 배경이 열악하여 성공하지 못하게 될 확률을 나타낸다고 볼 수 있다. 〈그림

12)는 2000년 이후 개천용기회불평등지수 값의 추이를 나타낸 것이다. 이 그림에 나타난 바와 같이 사회경제적 배경이 열악해서 성공하지 못하게 될 확률이 2000년대 초반 15~20%에서 2014년 35% 가까이로 상승한 것으로 나타났다. 따라서 2000년 이후 우리사회의 소득 기회불평등이 지속적으로 상승한 것으로 확인되었다. 이러한 추세를 가장 최근(2018년) 공개된 한국노동패널을 이용하여 확장한 것은 <그림 13>에서 확인할 수 있다.

<그림 12> 개천용기회불평등지수 값의 추이

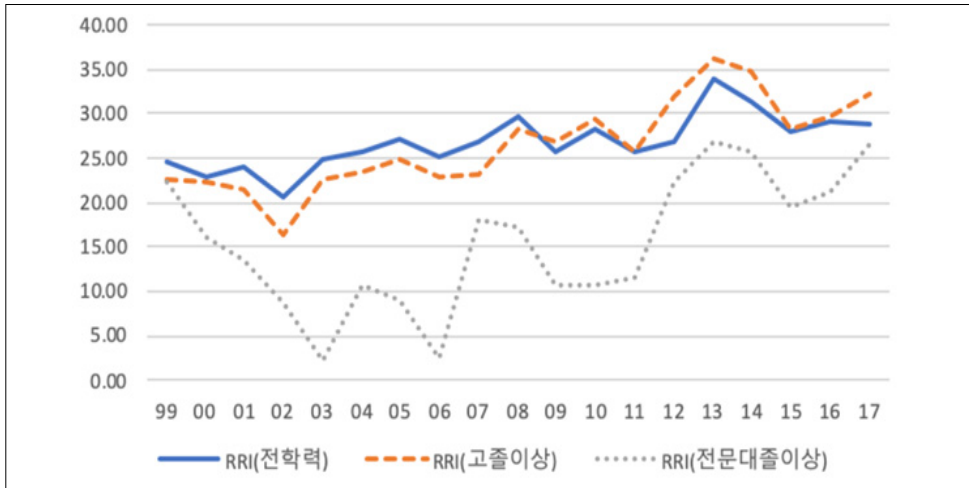


출처: 오성재·주병기(2017).

전문대졸 이상의 학력을 가진 사람들로 분석대상을 제한하면 기회불평등도가 크게 줄어든다는 것을 확인할 수 있는데, 이를 나타내는 것이 <그림 13>의 점선의 추세이다. 이 자료에 따르면 전문대졸 이상의 학력을 가질 경우 기회불평등도가 크게는 50%이상 줄어드는 것으로 나타난다. 이는 학력을 통하여 기회불평등을 상당 수준 극복할 수 있다는 가능성을 보여준다. 그만큼 교육격차 해소가 경제적 기회불평등을 완화하는데 도움이 될 수 있다는 것이다. 전반적인 기회불평등도의 시간적 추세는 전문대졸 이상의 학력자로 제한하더라도 크게 달라지지 않으나 2000년대 초반과 최근을 비교할 때, 전체 집단에서 보다 기회불평등도의 상승폭은 더 큰 것으로 나타나고 있다.

4) 성공의 기준을 소득 상위 20% 혹은 소득 상위 10% 등으로 정할 수 있다. 여기서는 소득 상위 20%를 활용하였다.

〈그림 13〉 최소학력 조건 별 개천용기회불평등지수 값의 추이, 1999년-2017년

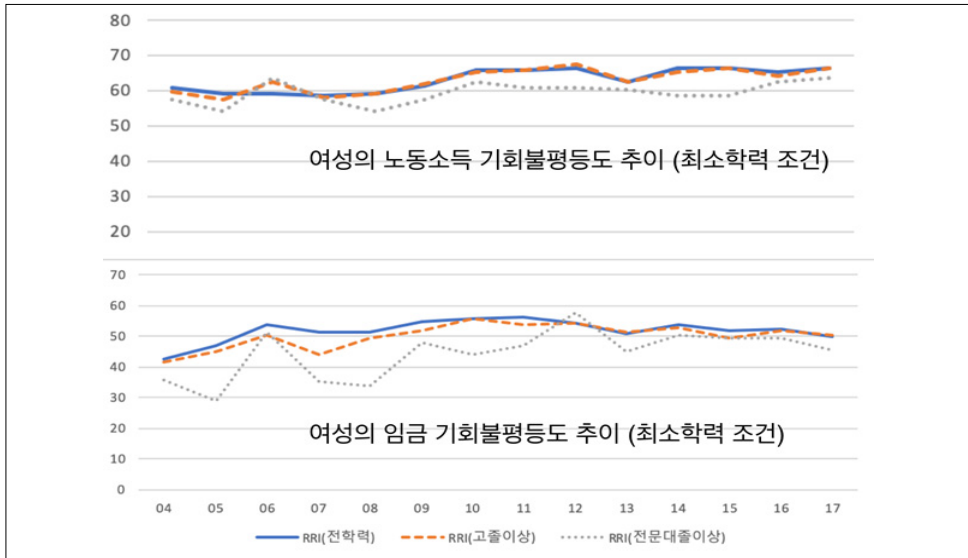


출처: 본고, 자료는 한국노동패널조사자료 (2018).

〈그림 14〉에서 보는 바와 같이 성별 기회불평등도는 부모의 사회경제적 배경에 따른 기회불평등 보다 절대적으로 매우 높게 나타났다. 능력이 있어도 여성이라는 이유로 성공하지 못할 확률을 나타내는 개천용기회불평등지수 값이 노동소득과 (시간당) 임금 모두 개천용불평등지수 값이 각각 66%와 50%에 가까운 높은 값을 갖는 것으로 나타났다. 2004년에서 2017년까지의 기회불평등도는 지속적으로 상승했다. 노동소득만을 기준으로 했음에도 이처럼 높은 기회불평등도가 얻어진 것은 성별, 경제적 기회불평등의 심각성을 잘 보여주는 것이다.

성별 기회불평등도는 전문대졸 이상의 학력을 가진 사람들로 제한하더라도 크게 달라지지 않는다. 전문대졸 이상의 최소학력조건이 기회불평등도를 낮추기는 하나 앞서의 사회계층별 기회불평등도와 달리 그 영향이 매우 적은 것으로 나타났다. 노동소득의 경우 전문대졸이상의 여성이 겪는 개천용기회불평등도는 여전히 60%이상으로 전 학력의 개천용기회불평등도와 큰 차이가 없는 매우 높은 수준으로 나타났다. 따라서 성별 기회불평등도를 낮추는데 학력이 어느 정도 영향을 미치고는 있으나 그 정도는 미미하였다. 남성과 여성 간의 학력격차가 점차 없어지고 있음을 감안하면 여성이 겪는 노동시장의 기회불평등의 문제는 교육격차에서 기인하는 것이 아니라 여성에 불리한 고용과 노동시장 관행에 기인하는 것을 알 수 있다. 취업에 있어서의 남녀 차별, 출산과 혼인으로 인한 경력단절의 문제 등 여성이 노동시장에서 겪는 차별들이 근본적으로 없어지지 않는 한 성별 기회불평등은 해소되지 않을 것이다.

〈그림 14〉 성별 개천용기회불평등지수 값의 추이



출처: 본고, 자료는 한국노동패널조사자료 (2018).

## (2) 교육 기회불평등

교육의 세대 간 계층사다리 기능도 최근 크게 쇠퇴하였다. 교육부의 2017년 설문조사에 따르면(교육부(2017), “경제·사회 양극화에 대응한 교육복지 정책의 방향과 과제”) 응답자의 93.9%가 계층 간 교육격차가 크다고 응답하였고, 87%가 과거에 비해 교육격차가 커졌다고 인식하는 것으로 나타났다. 이러한 교육격차의 가장 중요한 원인으로 67.7%가 교육비 투자 차이를 들고 있는데, 통계청의 가계동향조사에 따르면 월 소득 600만 원 이상 가정과 100만원 미만 가정의 교육비 지출 격차가 2016년 10.2배에 이르고 사교육비의 경우 그 격차가 12.7배에 이르는 것으로 나타났다.

이러한 교육격차에 대한 우려는 초중등 학업성취도와 대학입학 수학능력평가 자료를 이용한 최근 연구들에서 사실로 확인되고 있다. 고제이·이우진(2011), 김영철(2011), 김희삼(2012), 김진영 외(2014), 김세직(2014) 등은 교육적 성취와 가구의 사회·경제적 환경 간의 높은 상관관계를 보고하였다. 김영철(2011)은 가정의 사회경제적 지위와 교육환경 등의 배경변수가 직·간접적으로 입시성적의 형성에 50%이상의 영향력을 가지는 것으로 분석하였다.<sup>5)</sup>

5) 김영철(2011), p. 43.

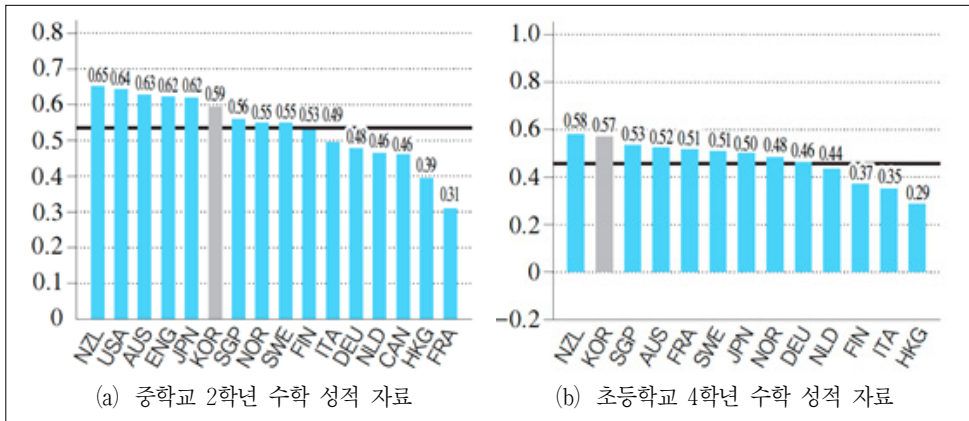
대입수학능력평가자료(2005, 2011)를 이용한 오성재 외(2016)의 분석은 부모학력이 낮을수록 고득점 획득에 실패할 확률은 높아져서 기회불평등이 존재함을 보이고 있다. 능력이 있어도 열악한 사회경제적 배경(부모학력) 때문에 고득점 획득에 실패할 확률을 나타내는 개천용기회불평등지수 값이 외국어(영어) 영역에서 70%, 언어(국어) 영역에서 50%에 이르는 것으로 나타났다. 이처럼 높은 기회불평등도는 가구의 사회경제적 배경에 따라 사교육비 지출액과 학생들의 자기주도 학습시간의 절대적인 차이 때문에 발생한다. 가구환경이 좋은 학생들일수록 사교육비를 더 많이 지출하고 자기주도학습 시간도 더 길기 때문에 학업성취도가 높은 것이다. 흥미로운 것은 자기주도학습 시간을 기준으로 노력을 많이 하는 학생들을 대상으로 분석할 때 기회불평등도가 현저하게 하락한다는 점이다. 가령 2011년 수능시험의 경우 외국어영역[언어영역]의 개천용기회불평등지수 값이 (사회경제적 배경 별) 하위 1/3의 노력을 투여한 학생들의 경우 85%[75%]에서 상위 1/3의 노력을 투여한 학생들의 경우 46%[40%]로 하락하는 것으로 나타났다. 따라서 교육 기회불평등을 줄이기 위해서 자기주도 학습시간의 격차를 해소할 필요가 있다는 추론을 할 수 있다.

부모의 사회경제적 배경에 따른 교육격차는 대학입학단계 보다 더 빠른 학령에서도 뚜렷이 나타난다(주병기, 2018). 국제교육성취도평가협회(International Association for the Evaluation of Educational Achievement)가 45개 주요국을 대상으로 1995년 이후 4년 주기로 중학교 2학년생과 초등학교 4학년생의 수학 및 과학 학업성취도를 조사한 자료, TIMSS(수학 및 과학 학습 추이 변화 국제비교 연구, Trends in International Mathematic and Science Study)를 분석하여 2005년-2015년 기회불평등도의 평균값을 비교한 자료를 <그림 15>에 정리하였다. 우리나라의 수학과목의 개천용기회불평등 지수 값이 중학교 2학년생의 경우 59%, 초등학교 4학년의 경우 57%로 나타났는데 이는 대입수능시험 수리영역의 기회불평등도와 유사한 값이다. 국가 별 비교에서 우리나라의 기회불평등도가 주요 국가들의 평균치(<그림-15>의 수평선) 이상으로 나타났다.

이러한 초기 학령기의 교육격차가 대학입시 단계의 교육격차의 요인이 될 수 있으므로 사회계층 별 교육격차 해소를 위한 정책적 개입은 전 학령기에 걸쳐서 이루어질 필요가 있다. 초등학교 이전 단계의 교육과 보육 그리고 영아기의 발달이 청소년기 이후의 교육과 인지능력에 매우 큰 영향을 미친다는 사실이 밝혀지면서 선진국들의 교육정책은 초기개입(early intervention)을 중요시하는 방향으로의 큰 전환을 이루었다. 우리나라도 초기개입과 영·유아 보육에 대한 재정투입이 급속히 증가하였으나 아

직도 재정투입 규모와 시스템 측면에서 많은 개선이 필요하다.

〈그림 15〉 TIMSS 2005년-2015년 수학성적 자료의 기회불평등도



출처: 주병기(2018).

#### IV. 맺음말

그동안 우리나라의 경제정책은 소수의 재벌과 대기업 중심의 수출 주도적 성장을 최우선적으로 추구해왔다. 이러한 경제성장 전략은 더 이상 국민 삶의 질을 높이는 데 효과적이지 못한 것이 확인되었다고 할 수 있다. 또한 지금까지의 경제성장 전략이 지속적인 경제성장을 달성하는데 있어서도 여러 가지 한계가 있다는 것이 최근 경제학계의 연구 성과들에서 얻어지는 교훈이다. 대기업 중심의 경제성장 전략으로 인하여 국가의 재분배기능은 위축되었고 포용적 국가시스템의 발전은 지체될 수밖에 없었다. 이 때문에 한국경제의 지속적 경제발전이 어려워진다는 것이다. 더 늦기 전에 포용적 국가시스템을 성숙시켜야 하고 이를 통하여 공정한 시장경제 질서를 정착시켜야 한다. 불공정한 경제는 재벌과 기득권세력의 지대추구로 인한 비효율과 국민의 희생을 야기한다. 포용적 국가시스템은 오히려 시장을 정상화하여 공정한 경쟁과 혁신을 활성화하는 지름길이 된다. 혁신성장이라는 산업정책과 상보적이라는 말이다.

우리 국민의 삶의 질은 경제의 양적 성장에 비해 크게 뒤쳐졌다. 낮은 가계소득과 높은 가계부채, 출산과 보육에 친화적이지 않은 시장, 장시간 노동과 열악한 노동환경 등이 삶의 질을 낮추는 주요인이다.

정부에 대한 신뢰와 사회적 자본은 OECD 최하위권에 머물고 있고 남미와 같이 부

패한 사회로 인식되고 있다. 재벌과 대기업 횡포, 비정상적 세습을 용인하는 불공정한 시장질서, 관료, 법조계, 금융계 등 사회 전반에 퍼진 부패한 관행과 공적감시체계의 부실을 반영하는 것이다.

임금양극화 역시 OECD 회원국 최상위권인데 이는 노동시장의 이중구조, 낮은 서비스부문 임금, 그리고 대기업과 중소기업 임금 격차 때문이다. 무엇보다도 불공정한 시장질서 속에서 나타나는 현상이다. 부의 불평등도 2000년대 이후 급속히 악화되었고 최근에는 주요 비교 국들 중에서 최상위권으로 나타났다.

최근 연구에 따르면 불평등 보다 더 심각한 사회문제인 기회불평등 역시 지속적으로 악화되어 세대 간 계층이동은 갈수록 어려워지고 있다. 노동과 창업을 통한 성공의 기회 그리고 교육을 통한 성공의 기회가 계층 간에 큰 격차를 보이고 있는 것이다. 특히 교육기회불평등이 매우 중요한 사회적 문제라는 인식이 커지고 있다. 대학 진학에 있어서 사회계층 간 격차는 매우 높게 나타나는데 특히 사교육과 사회경제적 배경 의존도가 높은 영어와 수학 성적에서 계층 간 격차가 크게 나타난다. 시장과 교육을 통한 계층상승이 어려워진다면 사회계층은 더욱 공고해지고 우리사회는 남미처럼 극단적으로 양극화된 계층사회, 부패한 국가로 변질될 수도 있다.

이처럼 망가진 성장동력을 회복하는 것이 한국경제의 지속가능한 발전을 위하여 시급한 과제이다. 그러려면 먼저 복지와 사회안전망을 강화하여 국가의 재분배 기능을 정상화해야 한다. 아울러 공정한 시장질서가 확립되어야만 소득 양극화와 열악한 대다수 노동자들의 삶의 질이 개선될 수 있다.

아울러 정부의 재정지출은 사람중심의 투자에 집중될 필요가 있다. 영유아 보육과 초기아동기 교육 투자는 기회형평성 개선, 저출산 문제 해결, 여성 경제활동참여, 인적자본 투자 등 주요 현안과 결부되어 있다. 이미 서유럽 선진국들의 선례에 따라 아동수당과 같은 현금지원을 강화하고 서비스 지원의 질을 제고하는 것이 시급한 과제이다.

중등교육과 대학입시제도 역시 계층 간, 지역 간 교육격차 해소, 기회형평성과 청소년 삶의 질의 관점에서 크게 개선되어야한다. 이를 위해 소모적인 고등학교 입시경쟁을 최소화하고 대학입시제도에서도 기회형평성을 높이는 방안을 시급히 마련해야 한다. 기회형평성, 학생의 지역 및 계층별 다양성 등에 대한 평가를 대학의 재정지원에 적극적으로 반영하여 기회형평성 개선에 대학들이 자발적으로 참여할 수 있는 인센티브가 제도화될 필요가 있다.

고등교육의 경우 현재 대학 학부교육 중심으로 너무 많은 대학과 대학입학생들에게

적정 수준 이하의 지출만 이루어져서 투자의 효율성이 낮을 수밖에 없다. 대학의 수도권 집중화를 막고 지역인재양성과 지역경제발전의 축으로서 지역대학 육성의 방향으로 고등교육 투자에 있어서 선택과 집중이 필요하다. 아울러 대학원 교육과 연구지원을 강화하여 대학 간 경쟁 패러다임을 학부생 선발 경쟁에서 연구개발 경쟁으로 전환할 필요가 있다. 대학교육을 대체하는 실업계 직업전문교육을 통하여 높은 대학진학률을 낮추고 노동시장의 수급불일치 문제도 동시에 해소되어야 한다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 권정안·복대형, “예기 대동사회에 대한 고찰,” 『한문고전연구』, 제36집, 2018, pp. 357-385.
2. 김낙년, 『한국의 부의 불평등, 2000-2013: 상속세 자료에 의한 접근』, 2013.
3. 김영철, 『고등교육 진학단계에서의 기회형평성 제고방안』, KDI 정책연구시리즈 2011-06, 2011.
4. 김희삼, 『한국사회의 세대 간 경제적 이동성 분석』, KDI 정책연구시리즈 2009-3, 2009.
5. ———, 『학업성취도 분석을 통한 초중등교육의 개선방향 연구』, KDI 연구보고서 2012-09, 2012.
6. 오성재·강창희·정혜원·주병기, “가구환경과 교육성취의 기회: 대학수학능력시험성적을 이용한 연구,” 『재정학연구』, 제9집 제4호, 2016, pp. 1-32.
7. 오성재·주병기, “한국의 소득 기회불평등에 관한 연구,” 『재정학연구』, 제10권 제3집, 2017, pp. 1-30.
8. 주병기, “소득과 교육의 기회불평등,” 『분배적 정의와 한국사회의 통합』, (김성진외 저), 제6장, 율곡출판사, 2018.
9. Aghion, P., E. Caroli and C. Garcia-Penalosa, “Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, 1999, pp. 1615-1660.
10. Alesina, A. and D. Rodrik, “Distributive Politics and Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, 1994, pp. 465-490.
11. Alesina, A. and R. Perotti, “Income Distribution, Political Instability, and Investment,” *European Economic Review*, Vol. 40, No. 6, 1996.
12. Arneson, R., “Equality and Equal Opportunity of Welfare,” *Philosophical Studies*, Vol. 56, 1991, pp. 77-93.
13. Barro, R. J., “Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth,” *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, 1990, pp. 103-125.
14. Benabou, R., “Inequality and Growth,” NBER Macroeconomics Annual, Vol 11, 1996, pp. 11-74.
15. ———, “Tax and Education Policy in a Heterogeneous-Agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency?” *Econometrica*, Vol. 70, No. 2, 2002, pp. 481-517.
16. Benhabib, J., “The Tradeoff Between Inequality and Growth,” *Annals of Economics and Finance*, Vol. 4, No 2, 2003, pp. 491-507.

17. Berg, A., J. D. Ostry, C. G. Tsangarides and Y. Yakhshilikov, "Redistribution, Inequality, and Growth: New Evidence," *Journal of Economic Growth*, Vol 23, 2018, pp.259-305.
18. Bleaney, M., N. Gemmell, and R. Kneller, "Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth Over the Long Run," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 34, No. 1, 2001, pp.36-57.
19. Chetty, R., N. Hendren, O. Kline and E. Saez, The Economic Impacts of Tax Expenditures: Evidence from Spatial Variation Across the US, Mimeo, 2015.
20. Cohen, G. A., "On the Currency of Egalitarian Justice," *Ethics*, Vol. 99, 1989, pp.906-944.
21. Credit Suisse, Global Wealth Databook, 2014.
22. Denk, O. and A. Cazenave Lacrouiz, "Household Finance and Income Inequality in the Euro Area," OECD Economics Department Working Papers, No. 1226, OECD Publishing, Paris, 2015.
23. Easterly, W., "Inequality does Cause Underdevelopment: Insights from a New Instrument," *Journal of Development Economics*, Vol. 84, 2007, pp.755-776.
24. Forbes, K. J., "A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth," *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000, pp.869-887.  
DOI: 10.1257/aer.90.4.869
25. Jaimovich, N., and S. Rebelo, "Non-Linear Effects of Taxation on Growth," NBER Working Paper No. 18473 (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research), 2012.
26. Ju, B.-G. and J. D. Moreno-Ternero, "Fair Allocation of Disputed Properties," *International Economic Review*, Vol. 58, 2017, pp.1279-130.
27. \_\_\_\_\_, "Entitlement Theory of Justice and End-state Fairness in the Allocation of Goods," *Economics and Philosophy*, Vol. 34, No. 3, 2018.
28. Kaldor, N., "A Model of Economic Growth," *The Economic Journal*, Vol. 67, No. 268, 1957, pp.591-624.
29. Lazear, E. P., and S. Rosen, "Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts," *Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 5, 1981, pp.841-864.
30. Lefranc, A., N. Pistoiesi and A. Trannoy, "Inequality of Opportunities vs. Inequality of Outcomes: Are Western Societies all Alike?" *Review of Income and Wealth*, Vol. 54, No. 4, 2008, pp.513-546.
31. \_\_\_\_\_, "Equality of Opportunity and Luck: Definitions and Testable Conditions, with an Application to Income in France," *Journal of Public Economics*, Vol. 93, 2009, pp.1189-1207.
32. Marx, K., Capital Translated by David Fernbach, Vol. 1, 3. London and New York: Penguin Books, pp.1976-1981.
33. Mirrlees, J. A., "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation," *Review of Economic Studies*, Vol. 38, 1971, pp.175-208.
34. OECD, *OECD Framework for Inclusive Growth*, OECD Publishing, 2014.
35. \_\_\_\_\_, *Is It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, 2015.
36. \_\_\_\_\_, *Education at a Glance*, OECD Publishing, 2016a.
37. \_\_\_\_\_, *Government at a Glance: How Korea Compares*, OECD Publishing, Paris.

- http://dx.doi.org/10.1787/9789264259003-en, 2016b.
38. ———, *Education at a Glance*, OECD Publishing, 2017a.
39. ———, *Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017 update Report*, OECD Publishing, 2017b.
40. ———, *Society at a Glance: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2019a.
41. ———, Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en, 2019b.
42. Okun, A. M., *Equality and Efficiency: the Big Trade-Off*, Washington: Brookings Institution Press, 1975.
43. Ostry, J. D., A. Berg and C. G. Tsangarides, *Redistribution, Inequality and Growth*, IMF Staff Discussion Note, 2014.
44. Piketty, T., *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press, 2014.
45. Rawls, J., *A Theory of Justice*, New York: Belknap Press, 1971, 1999.
46. Roemer, J., *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, 1998.
47. Rodrik, D., “Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 4, No. 4, 1999, pp.385-412.
48. Saint-Paul, G., and T. Verdier, “Education, Democracy and Growth,” *Journal of Development Economics*, Vol. 42, No. 2, 1993, pp.399-407.
49. ———, “Power, Distributive Conflicts, and Multiple Growth Paths,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 2, No. 2, 1997, pp.155-168.
50. Shekhar, A. and C. Ebeke, “Inequality of Opportunity, Inequality of Income and Economic Growth,” IMF Working Paper, WP/19/34, 2019.
51. Smith, Adam, [1759]. In D.D. Raphael and A.L. Macfie. *The Theory of Moral Sentiments* (Liberty Fund). ISBN 0-86597-012-2, 1982.
52. Tanzi, V., and H. Zee, *Fiscal Policy and Long-run Growth*, IMF Staff Papers, Vol. 44, No. 2, 1997, pp.179-209.
53. Todaro, M., *Economic Development*, 1997.

## Fair Society and Sustainable Economic Development: Policy Direction for Korean Economy

Biung-Ghi Ju\*

### Abstract

The outdated economics of equity and growth, emphasizing the efficiency loss of redistributive government intervention and the trade off between equity and growth, is inconsistent with the experience of developed economies in recent 30 years and the experience of economic development in developing countries. Conventional wisdom of development economists that low inequality, high education and human capital accumulation served as the driving force of economic miracles in Japan, Korea, and Taiwan assumes various causal mechanisms among inequality, redistribution and economic growth. Recent trends in economics of equity and growth emphasize the study of these causal mechanisms. It has provided a deeper insight into the relationship between distribution and growth, which classical economics was unable to account for. Inequality can act as a barrier to sustainable development and economic growth, and government redistribution can create greater social benefit than its own efficiency loss, and thus drive economic growth. Based on these research achievements, major international organizations have emphasized the importance of inclusive state systems. The current status of Korean society, exhibiting high inequality and polarization, ever-growing hierarchical disparity and opportunity inequality, high perception of corruption and low social trust, indicates the urgent need for developing an inclusive state system. Strengthening welfare system, social safety net, and redistributive role of the state and establishing a fair market order is necessary for that purpose. In addition, sufficient state investment in early childhood care, child care, primary, secondary and higher education has the dual effect of not only reducing inequality of opportunities but also strengthening the human basis for sustainable economic growth.

**Key Words:** equity, fair society, inequality, redistribution, economic growth, economic development, sustainable growth, inclusive state, inclusive growth

**JEL Classification:** A0, D0, D3, H0

---

*Received: June 24, 2019. Revised: July 9, 2019. Accepted: July 26, 2019.*

\* Professor, Department of Economics, Seoul National University, 1, Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul 08826, Korea, Phone: +82-2-880-2879, e-mail: bgju@snu.ac.kr