

韓國에 있어서의 衡平의 諸問題

趙 淳

<目 次>

- I. 序論
- II. 所得分配體系上の 衡平
- III. 生産體系上の 衡平
- IV. 結論

I. 序 論

現代經濟理論에 있어서 經濟의 成果를 評價하는 基準으로는 「效率」과 「衡平」의 두가지를 드는 것이 通例이다. 이 두가지 中에서 한가지가 不充分하다면 그 經濟의 成果도 그만큼 낮게 評價될 수 밖에 없다.

韓國經濟는 效率面에 있어서는 상당한 評價를 받고 있다. 世界에서 類例를 보기 드문 高度成長의 持續은, 설사 그 成長의 源泉이 效率—資源의 浪費없는 사용—의 결과만은 아니라고 하더라도 그 力動的인(dynamic) 側面은 상당한 能率을 象徵하는 것으로 認定할 수 있다. 反面, 衡平面은 어떤가? 韓國의 所得分配는 다른 開途國에 비해 비교적 平準的이라는 것이 國際的 視野를 가졌다고 自負하는 外國學者들의 一般的인 見解이다. 國內學者들 가운데는 國民經濟의 不均衡의 擴大를 指摘하고 所得分配의 문제도 傍觀할 수 없다는 警鍾을 울린 사람도 상당수 있다. 이 見解는 상당수 洞察을 反映한 것이었으나, 그것은 그것을 뒷받침하는 깊이 있는 研究에 의해 實證되지 못한 아쉬움이 있다.

民主化의 바람이 불면서, 衡平의 문제는 한꺼번에 時代의 脚光을 받게 되었다. 高度成長의 陰地에서 그 惠澤을 제대로 받지 못한 階層이 一齊히 많은 要求條件을 내걸고 있다. 새로운 勞組가 많이 結成되고 勞使紛糾가 同時 多發적으로 일어나고 있다. 農民들도 스스로의 權益을 主張하기 위해, 前例없는 활발한 움직임을 보이고 있다. 惡法은 오직 犯함으로써 밖에 改廢될 수 있고, 正當한 主張을 貫徹하기 위해

서는 法官보다는 實力에 呼訴할 수 밖에 없다는 認識이 널리 퍼져 있으며, 劇的인 많은 事態의 進展이 이 認識의 現實性을 主張하고 있다. 不合理하고 不平衡인 既存의 體制는 幅넓은 挑戰에 直面하고 있다. 그럼에도 不拘하고, 既存의 觀念과 慣行에 젖은 많은 사람들은 이 挑戰의 振幅과 本質을 제대로 理解하지 못하고 있다.

「衡平」은 무엇을 의미하는가? 一般的으로 그것은 平等(equality), 公平(fairness), 正當(That which is right), 내지 不偏(impartiality) 등을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 「衡平」의 有無와 그 實態는 客觀的인 指標로 規定할 수 있는 경우도 있으나, 그것은 오직 主觀的인 價值基準에 의해 衡量될 수 밖에 없는 경우가 더욱 많다.

經濟學者들은 「衡平」은 곧 所得分配의 平準의 상태를 指摘하는 것으로 해석한다. 이 해석에 따르면, 衡平이란 主로 巨視的인 見地에서 社會의 各 所得階層에 歸屬되는 所得의 相對的 내지 絕對的 크기의 平準性으로 測定되는 것으로 해석한다. 이런 의미에 있어서의 衡平을 표시하기 위하여 「지니」係數나 十分位分配率 등의 指標가 開發되어 있다. 때에 따라서는 絕對貧困의 概念을 定立하여 衡平의 상태를 論할 수도 있다.

衡平의 觀念은 물론 微視的인 分配問題에도 적용될 수 있다. 이를테면, 같은 職場에서 同質的인 勤勞者들이 받는 賃金이 서로 크게 다른 경우가 있거나, 또는 地域間的 賃金隔差가 심히 큰 경우에도, 「衡平」이 적은 것으로 생각될 수도 있다.

그러나, 所得은 生産에 의하여 創出되며, 따라서 所得分配의 體系(system)는 生産의 體系로부터 獨立的으로 考察될 수 없다. 밀(John Stuart Mill) 이후, 經濟理論에도 生産論과 分配論이 分離되고, 經濟政策의 實際에 있어서도 兩體系는 마치 전혀 다른 原理에 의해 支配되는 것 같이 생각하는 思潮도 있다. 그러나, 兩體系는 서로 아주 密接히 關聯되어 있다. 그리하여, 所得分配의 體系에 衡平의 問題가 있듯이, 生産의 體系에도 衡平의 問題가 일어난다. 이를테면, 特定한 産業이나 企業이 「不當하게」 많은 實物的 또는 金融的 資源을 獨占내지 寡占하는 경우라든지, 또는 一定地域에 生産能力이 「不當하게」 偏在되어 있는 경우에는 生産體系에 衡平性이 적다고 할 수 있다.

보다 範圍를 넓혀 생각하면, 衡平의 觀念은 社會의 諸關係, 例를 들어, 人權이나 身分上的 差別待遇, 法規나 慣行에 內在하는 不當한 要素등, 넓은 의미에 있어서의 社會制度(social institution)에도 적용될 수 있다. 이 社會制度가 所得이나 生産의 體系와 有關하는 限에 있어서는 社會制度上的 衡平의 문제도 당연히 經濟學徒의 고려의 대상이 되어야 한다.

市民革命이 完成한 先進社會에 있어서는, 前近代의 社會가 市民社會로 移行하는

오랜 過程에서, 社會의 不衡平은 상당히 除去되었고, 따라서 不衡平이 있다면 그것은 社會面에서 보아도 오히려 經濟面에 더 뚜렷하게 나타난다. 그 社會에 있어서는 一部階層이 不當하게 다른 階層을 恣意的으로 收奪하거나, 逆으로 다른 階層에 의해 恣意的으로 收奪당하는 일은 우선은 없다고 看做될 수 있다. 社會의 各 構成員에는 그 階層如何를 莫論하고 모두 權限과 義務가 對稱적으로 주어져 있다. 義務없이 權限만 行使할 수 없으며, 또 權限없이 責任만 지워져 있는 경우도 없다.

이에 反해, 近代化가 完成되지 못한 나라에 있어서는 社會制度에는 많은 不衡平의 要素가 있고, 그것이 所得이나 生産의 不衡平의 原因이 되는 경우가 많다. 거기에서는 社會의 諸關係를 支配하는 客觀的인 規範(rule)이 薄弱하고, 따라서 經濟生活이나 社會生活은 그때그때의 社會構成員사이의 力學關係에 의해 左右된다. 그 社會에는 아직 市民社會—各 構成員의 權限과 責任이 客觀적으로 規定돼 있는 社會—를 特徵지우는 制度化(institutionalization)가 이루어지지 못하고 있기 때문에 거기에 있어서의 衡平의 問題는 흔히 궁극적으로는 社會制度側面的 衡平의 問題로 歸着된다. 따라서, 韓國과 같은 後進國의 經濟의 衡平問題를 고려할 때에는 社會制度上的 衡平問題를 度外視할 수 없다.

本稿의 目的은, 韓國經濟의 現實에 비추어, 衡平에 관한 몇가지 管見을 提示하는데 있다. 以下에서는, 主로 所得分配體系에 있어서의 衡平問題 및 生産體系에 있어서의 衡平問題를 論하고자 하며, 社會制度面에서의 衡平問題는 紙面關係上 따로 項目을 設定하여 論하지는 않을 것이다. 또, 衡平을 위한 政策方向에 관한 論議도 割愛하고자 한다.

Ⅱ. 所得分配體系上的 衡平

1.

韓國에 있어서는 所得分配의 문제에 대해 그리 많은 研究가 없다. 70年代에 一部外國學者들이 斷片的인 研究를 行하였고, 80年代 이후에 있어서는 이 문제에 대한 主要 研究는 주로 韓國開發研究院의 學者들에 의하여 이루어져 왔다. 朱鶴中博士의 연구(1979, 1984)와 徐相穆·延河淸 博士등의 研究(1986) 등이 그것이다.

〈表-1〉에는 經濟企劃院이 提示한 1965~85年 동안의 지니係數와 十分位分配率이 收錄되어 있다. 이 表의 1976년까지의 數字는 朱博士의 研究結果를 그대로 轉載하고 있는 것으로 보아, 1980年 이후의 數字도 朱博士의 方法을 대체로 踏襲한 結果로 얻어진 것으로 推測된다. 表에서 보는 바와 같이, 韓國의 所得分配는 지니係數

〈表-1〉韓國과 臺灣에 있어서의 所得分配(1965~1985)

		1965	1970	1976	1980	1985
韓 國	上位 20% 所得占有率(%)	41.8	41.6	45.3	45.4	43.7
	下位 20% 所得占有率(%)	5.8	7.3	5.7	5.1	6.1
	지니係數	0.344	0.332	0.392	0.389	0.363
臺 灣	上位 20% 所得占有率(%)	41.1 (1964)	38.7	37.9 (1975)	36.8	37.6
	下位 20% 所得占有率(%)	7.7 (1964)	8.4	8.9 (1975)	8.8	8.4
	지니係數	0.360	0.321	0.312	0.303	0.317

出處：韓國：『最近의 勞使紛糾가 經濟에 미치는 影響과 對應方向』, 經濟企劃院, 1987. 8.

臺灣：Executive Yuan, "Director-General of Budget, Accounting and Statistics," *Report on the Survey of Personal Income Distribution in Taiwan area, Republic of China*, pp. 9, 30, 1985.

로 보나, 十分位分配率로 보나, 1965~1976年의 期間에는 相當히 惡化됐지만, 1976~1984年의 期間동안에는 徐徐히나마 顯著하게 好轉되고 있는 것으로 나타나 있다. 表에는 比較를 위하여 臺灣의 所得分配을 표시하는 數字도 收錄하고 있는데, 韓國의 所得分配은 臺灣만큼은 平準의이 아니지만, 近年에 와서 兩國의 差異가 좁혀져 오고 있는 것으로 나타나고 있다.

朱博士의 研究는 分配問題에 관한 不毛의 環境에서 이루어진 勞作으로 높이 評價할 만하다. 또 이 會議에서는 朱博士自身이 보다 상세하게 스스로의 研究結果를 發表할 것이라고 傳聞되므로 여기에서는 그 內容에 대해 評論하지 않으려 한다. 다만, 그의 研究가 根據를 두고 있는 公式統計資料가 原初的으로 不完全했으므로, 研究者가 여러가지 假定을 세워 統計數字를 再構成하지 않을 수 없었다.

統計資料上 가장 큰 문제가 된 것은 첫째, 이 研究의 基礎를 이루는 都市 家計調查에서 自營業者 및 經營者家口所得은 除外되어 있기 때문에, 그들의 家計支出로부터 그들의 所得이 推計되었는데, 그 推計의 過程에서 誤差가 발생했을 수 있었으리라는 點이고, 둘째는 都市家計調查에 있어 高所得家口의 所得이 漏落 내지 過少評價되었을 可能性이 있었으리라는 點이다. 이 點은 研究者自身도 인정하고 있는 點인데, 이것이 얼마만큼 重要的 것인지, 당장에는 알 수 없다.

지니係數나 十分位分配率 등은 所得分配에 관한 概括的인 指標에 不過하며, 分配의 具體的이고 實際的인 側面, 이를테면 絶對的 貧困層의 所得水準과 그 變化의 狀態등을 나타내지는 못한다. 이 點에 着眼하여, 金迪敦博士(1987)는 都市家口의 所得이 最低生計費에 未達하는 家口를 貧困層으로 定義하여, 이 貧困層과 非貧困層間의 所得의 隔差의 推移(1965~1984年)를 分析했다. 이 研究에서 金博士는 貧困層과

非貧困層의 所得의 隔差는, 1965年 이래, 점점 더 벌어지고 있다는 結論을 얻었다.

金博士의 研究는 매우 豊富한 여러가지 示唆를 담고 있으며, 政策에 대한 合意도 중요하다. 다만 하나의 긴 歷史的 趨勢로 본다면, 비록 貧困層의 所得과 非貧困層의 所得의 隔差는 金博士가 指摘한 대로 增加하고는 있으나, 貧困家口가 全家口에 차지하는 比重은 해마다 감소하고 있다는 사실은 鼓舞的이라 할 만하다. 만일, 貧困層에 屬하는 家口가 점차 非貧困層으로 進入한다면, 貧困層에 계속 머물러 있는 家口와 非貧困層에 屬하는 家口와의 所得隔差가 벌어지는 것은 當然한 일일 것이다.

以上の 研究結果로부터 얻을 수 있는 結論은, 韓國의 所得分配의 衡平은 오직 統計數字에 잡히는 貨幣所得에 관한 限 極 樂觀할만한 것은 아니나, 아직은 다시 回歸할 수 없는 點에 到達할 정도로 惡化된 狀態는 아니라는 것이다. 그러나, 이러한 結論은, 韓國經濟에 偏在해 있는 엄청난 富의 不均衡을 아는 사람에게 實感있게 들리지는 않을 것이다. 서울의 土地의 60%는 上位 5%의 土地所有者가 所有하고 있다는가, 國民經濟를 支配하는 財閥企業이 아직도 크게는 少數의 個人에 의해 所有되고 있다는 것을 想起하는 사람은 所得分配의 研究結果를 說得力있는 것으로 받아들이지 못할 것이다.

2.

以上과 같이 把握된 우리나라의 所得分配는 대부분의 開發國에 있어서 보다는 훨씬 平準的이라고 알려져 있다. 그럼에도 不拘하고, 衡平에 대한 韓國民의 不平의 소리는 요란하다. 또, 우리 나라의 實質賃金率의 上昇의 速度는, 적어도 統計數字가 나타내는 限에 있어서는, 다른 開發國에 比하여 遜色이 없고, 여기에서 論하지는 않지만, GNP에 차지하는 勤勞所得의 比重(share)도 經濟發展과 더불어 떨어지는 않고 있다. 臺灣과 비교해 보면, 臺灣의 1人當 GNP는 韓國의 그것에 비해 約 60%정도 높은데, 製造業部門에 있어서의 臺灣의 平均賃金水準은 1987년의 경우 韓國의 그것 보다 約 30%정도 밖에 높지 않는 것으로 나타나 있다. 그럼에도 不拘하고 우리나라에 있어서는 臺灣에 比하여 勞使紛糾가 더 많고, 低賃金의 不平도 臺灣에 比하여 더 많다. 그 理由는 어디에 있는가?

論者들 가운데는 韓國人들은 다른 나라 사람들(이를테면 南美的 諸國民)에 비해, 平等에 대한 欲求가 더 强하다고 한다. 그러나, 이 말은 단순한 印象에 不過하며, 별로 淸신할만한 見解는 아니다. 歷史的 文化的 背景이 전혀 다르고, 經濟와 社會의 구조에도 共通點이 매우 적은 南美에 비해, 韓國民의 平等意識이 强하다거나 또는 弱하다거나 하는 말은 별로 의미가 없다. 같은 文化圈에 屬해 있는 다른 나라 사

람들, 예를 들어 中國人이나 日本人에 비해, 韓國人의 平等欲求가 더 강하다고 생각할만한 理由는 없다. 歷史적으로 볼때, 韓國人의 生活態度는, 韓國人이 가끔 露出하는 劇적인 性急한 行動에도 不拘하고 中國人이나 日本人의 그것에 비해 基本的으로는 柔順하고 忍從적인 面이 오히려 두드러진다. 韓國人들은 엄청난 不條理속에서도 참고 견디는 것이 得策이라는 「살아남는 性癖」(survival trait)을 터득했기 때문에, 歷史上 內亂이나 民亂으로 거의 平和로운 期間이 드물었던 中國의 경우나 頻繁한 「百姓一揆」와 明治維新 이후에도 「米騒動」이接踵했던 日本人의 경우에 비해, 平等意識이 弱하면 弱했지 强하다고 할 수는 없을 것 같다.

韓國人의 衡平에 대한 또는 所得分配에 대한 要求가 强하게 나타나고 있는데에는 몇가지 理由가 있을 것 같다. 첫째, 韓國의 勤勞者들이 甘受하고 있는 長時間 勞動과 產業災害의 頻發을 감안할 때, 그들은 그들의 所得을 얻기 위해 대단히 매우 높은 코스트를 부담하고 있는 것을 알기 때문에, 「높은」 所得도 고맙게 생각하지 않을 수 있다는 점을 들 수 있다. 둘째, 韓國의 勤勞者들의 企業觀 및 그들이 處해 있는 人間疎外の 환경이 갖다주는 心理的 負擔이 그들의 心理的 所得을 負(-)로 만들고 있다고 생각되며, 이것이 그들의 貨幣所得을 낮게 評價하게 만들

〈表-2〉 韓國, 日本, 臺灣의 製造業에 適當 平均 勤勞時間

	韓 國	日 本	臺 灣
1970	53.4	43.2	—
71	52.0	42.4	—
72	51.7	42.2	—
73	51.4	41.9	52.3
74	49.9	39.9	50.0
75	50.5	38.6	50.7
76	52.5	40.0	51.3
77	52.9	40.2	51.3
78	53.0	40.4	50.9
79	52.0	41.0	50.7
80	53.1	41.0	50.9
81	53.7	40.8	48.4
82	53.8	40.8	48.1
83	54.4	41.0	48.1
84	54.3	41.6	48.6
85	53.8	41.4	47.4
86	54.7	41.0	—

Source: *Report on Monthly Labour Survey*, Ministry of Labor, R.O.K., various issues.
Monthly Statistics of Japan, various issues.
Statistical Yearbook of the Republic of China, 1986.

〈表-3〉 産業災害發生推移

	1983	1984	1985	1986	1987
勤勞者(千名)	3,941	4,385	4,495	4,749	5,357
災害者(名)	156,972	157,800	141,809	142,088	142,596
(그중死亡者)	1,452	1,667	1,718	1,660	1,761
災害率(%)	3.98	3.60	3.15	2.99	2.66

資料：勞勤部

고 있다는 점을 들 수 있다.

세째, 韓國에 있어서는 實質賃金の 水準은 다른 開途國(이를테면 臺灣)에 비해遜色이 없으나 이 賃金이 實現되는 過程은 거칠고 險難하다. 그것은 韓國에 있어서의 勤勞者의 勤勞時間은 세계에서 가장 길고, 産業災害 또한 세계에서 가장 많다는 사실에 나타나 있다. 〈表-2〉는 韓國에 있어서의 製造業의 勤勞時間은 日本이나 臺灣(그리고 表에는 收錄되어 있지 않으나, 南美의 開途國)에 비하여 훨씬 더 길다는 것을 보여주고 있다. 表에서 보듯이, 製造業 部門에 있어서의 韓國勤勞者의 勤勞時間은 54.7時間으로 臺灣의 47.4時間에 비해 훨씬 길다. 뿐만 아니라, 사실 이 數字도 勤勞時間을 實際보다 적게 나타내고 있을 可能性이 있다. 韓國에서는 公務員을 포함해서, 勤勞者들은 확실한 勤勞時間이라는 것을 모르는 경우가 많다. 韓國에서는 많은 경우에 時間內 勤勞時間을 超過하면 超過時間에 대하여 時間外 푸리미엄이支給되는 것이 아니라, 「包括逆算制」라는 不文律의 方法에 의해 미리 定해진 全體賃金으로부터 基本給과 各種手當이 逆算되는 方法이 널리 採擇되고 있다. 이 方法에 의하면 時間內 勤勞와 時間外 勤勞의 區別이 확실하지 않으며, 總勤勞時間은 賃金支給額에 그대로 反映되지 않는다. 〈表-2〉에서 한가지 주의할 要하는 사실은 日本이나 臺灣의 경우에는 지난 10餘年동안 勤勞時間이 서서히 감소하고 있는데 反해 韓國에 있어서는 그것이 오히려 增加하고 있다는 사실이다. 勤勞者들의 總賃金이 이와같은 長時間勞動에 의해 支撐되고 있다는 사실이 勤勞者들의 賃金引上의 要求를 뒷받침하고 있는 것이다.

長時間勞動과 아울러, 생각해야 할 점은, 韓國에 있어서는 産業災害의 發生이 다른 外國에 비해 頻繁하다는 사실이다. 〈表-3〉에서 볼 수 있는 바와 같이, 韓國에 있어서의 産業災害率은 2.66%로 近年에는 상당히 減少하고 있으나, 아직도 日本의 0.61%, 1986年 臺灣의 0.70%(1986年)에 비해 월등히 높다. 災害率이 높은 裏面에는 勤勞者 自身の 不注意도 있겠지만, 항상 目標을 超過達成하는 것을 經營方針으로 삼는 企業慣行과 이것이 물고오는 長時間勞動, 安全教育의 不完全 등이 그 基本

〈表-4〉 勞働者의 職別, 學力別 賃金隔差

(單位: 指數, 各年度 總賃金平均=100)

	總 平 均	職 別				學 力 別		
		專門職, 技術職	事務職	서비스職	生産職	中卒以下	高 卒	大 卒
1971	100.0	179.9	151.6	69.2	78.1	88.3	131.2	229.2
72	100.0	193.8	142.4	72.6	80.5	77.9	115.6	210.7
73	100.0	187.6	150.1	75.2	75.9	78.5	120.9	225.0
74	100.0	165.7	150.1	73.1	80.1	80.7	115.6	229.1
75	100.0	198.1	160.1	77.3	74.6	75.3	121.6	260.8
76	100.0	211.5	161.2	74.4	72.5	67.2	113.7	261.2
77	100.0	203.2	154.2	74.8	74.9	69.6	114.9	264.9
78	100.0	203.1	136.6	74.2	75.3	70.1	112.3	259.3
79	100.0	184.5	128.4	75.1	79.1	71.0	107.7	248.6
80	100.0	176.4	117.5	76.5	78.4	71.9	104.5	238.7
81	100.0	167.3	117.6	76.7	79.5	71.9	104.2	234.5
82	10.00	173.3	114.5	76.9	78.2	71.2	101.8	225.6
83	100.0	168.9	110.7	75.4	77.9	71.5	98.6	223.0
84	100.0	167.8	110.4	76.6	79.2	72.5	97.3	220.6
85	100.0	166.6	110.4	75.3	78.7	72.0	96.4	218.5
86	100.0	163.1	108.7	73.5	79.3	72.7	93.7	208.0

Source: Report on Occupational Wage Survey, 1986, M.O.L.

原因이 아닐까 생각된다.

韓國의 所得分配의 不衡平은 微視的인 側面에도 나타난다. 勞動市場이란 元來가 不完全하며, 賃金은 어느 나라에 있어서나 상당한 정도 因襲에 의해 決定되는 것이 사실이지만, 韓國에 있어서는, 勤勞者의 生産性에 의해서가 아니라, 그의 身分에 의해서 發生하는 賃金의 隔差가 너무 두드러진다. 〈表-4〉에 나타내고 있는 바와 같이, 生産職(또는 서비스職)에 從事하는 勤勞者에 대한 賃金은 事務職에 대한 賃金에 比하여 顯著하게 낮고, 또 中高卒 勤勞者에 대한 賃金은 大卒勤勞者에 比하여 대단히 낮다. 비단 賃金이 낮을 뿐 아니라, 生産職 勤勞者나 高卒의 學歷者에 대해서는 昇進의 機會도 심히 制限되어 있다고 한다. 이것은 분명히 生産職 勤勞者들이나 中高卒勤勞者에게는 큰 挫折感을 안겨주는 一種의 身分制度이며, 여기에 이 不幸한 差別대우를 받는 勤勞者의 不滿의 源泉이 있을 것이다.

3.

韓國사람들, 특히 韓國의 勤勞者들이 所得의 分配와 衡平에 대해, 다른 開途國에 있어서 보다는 尖銳하게 意識하는 理由中의 하나는 그들의 職場과 居住環境이 그들

에게 避害意識과 疎外感을 가지도록 하고 있다는 것이라고 생각된다.

韓國의 工業化는 工業團地의 造成을 통하여 이루어졌다는 것은 周知의 사실이다. 1975년에 制定된 「工業團地管理法」第2條에 의하면 「工業團地란, 物品을 製造 또는 加工하는 企業體를 集團적으로 設置育成하기 위해 包括적으로 區劃하고 開發하는 一團의 團地를 의미한다」고 되어 있다. 즉, 工業團地는 自生的으로 生成한 것이 아니라, 人爲적으로 短時日內에 만들어진 것이다. 1964년에 「輸出產業團地造成法」이 制定되어 이에 立脚하여 京·仁地域 輸出工業團地와, 蔚山 石油·化學團地와 龜尾 電子輸出工業團地가 만들어졌다. 1970년에는 「輸出自由地域設置法」이 制定되어, 同年에 馬山輸出自由地域이, 그리고 73년에는 裡里輸出自由地域이 造成되었다. 1967년에는 「機械工業振興法」 및 「造船工業振興法」이 制定되고, 1969년에는 「電子工業振興法」이 制定되었는데 이들 法令과 1971년에 制定된 「都市計劃法」에 의거하여, 15個 工業地域이 開發되었으며, 1973년에는 또 「產業基地開發促進法」이 制定되어, 15個 重化學產業基地와 7個의 特殊地域이 開發되었다. 農村을 開發하기 위하여 1984년부터 力點을 두고 施行中인 農村工業化政策을 推進하기 위한 農工地區開發도 基本的으로 團地造成을 통한 農村의 工業化를 도모하는 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 團地造成을 통한 工業化 過程에서 많은 人口가 短時日內에 農村으로부터 急造된 工業團地로 모여들었다. 勤勞者들은 일자리를 求하는 데에는 일단 성공했다고 볼 수는 있으나, 그들은 故鄉, 家族, 部落, 共同體等 人間의 精神과 行動을 融和하는 一切의 要素로부터 疎外되어, 都市의 基本要件이 갖추어지지 않은 生소한 集團住宅으로 모여든다. 이들은 群衆을 形成하며 所得을 마련하고자 職場에서 열심히 일한다. 世界에서 類例가 없는 長時間勞動을 甘受하기도 한다.

그들의 雇傭主와의 관계는 對等한 것이 아니라, 主從의 관계가 濃厚하며, 勞組나 集團賃金交渉 등은 不穩視되고 있기 때문에, 그들의 利益을 呼訴할 수 있는 經路는 거의 막혀 있다. 이러한 狀況속에서 그들은 避害意識을 갖기 쉽다. 더구나 많은 경우에 그들의 힘든 勞動에 비해, 雇傭主들 中에는 權力의 庇護를 많이 받고 있고, 이로 因하여 短時日內에 그들의 實力을 凌駕하는 富를 蓄積했다고 믿는다. 「不實企業」에 대하여 그들의 大部分은 正確한 內容은 모르지만, 많은 企業이 그 要素를 가지고 있다는 것을 自然히 알게 된다. 勤勞者가 이러한 생각(또는 疑惑)을 가지는 경우에는 愛社心을 가질 수 없고, 그들의 雇傭主에 대해 尊敬心을 가지기 어렵다. 나아가서는 그들은 勤勞로부터 보람을 느끼고, 健全한 職業意識과 倫理意識을 形成하기가 어렵게 된다. 그들의 勤勞는 人間의 內的인 生活을 充足시키는 目的을 喪失하고, 定期的으로 支給되는 賃金を 받기 위한 手段으로 되기 쉽다. 한마디로, 그들

의 職場과, 거기에서의 人間關係, 그리고 周邊環境은 그들의 處地를 삭막한 것으로 만들기 쉽고, 그들의 肉身이 長時間勞動에 시달리고, 餘暇가 줄어들면 들수록, 그들은 그들의 賃金에 幻滅을 느끼게 된다. 이러한 群衆은 機械的인 生活속에서 劇的인 變化를 요구하는 心理를 가지게 되고, 이러한 心理가 高潮되어 勞使紛糾가 劇적으로 일어나고 劇적으로 妥結되는 要因이 된다.

이 點에 관련하여 想起되어야 할 點은 衡平을 가장 많이 要求하는 勤勞者階層은 반드시 賃金이 가장 낮은 階層은 아니라는 사실이다. 昨年부터 現在에 이르기까지 일어난 勞使紛糾는 모두 비교적 高賃金業體나 業種에서 일어났다는 사실을 보아도 이것을 알 수 있다. 또 많은 勞使紛糾過程에서 勤勞者의 要求는 賃金引上에 局限된 것만은 아니었다는 사실도 注目할 만하다. 한마디로 그들이 要求하는 衡平은 所得만이 아니고, 보다 自由로운 勞組의 結成과 團體交渉權의 保障, 그리고 더 나아가서는 보다 人間的인 대우 등이라는 사실은 上記와 같은 勤勞者의 意識을 反映하는 것이 아닌가 생각된다.

Ⅲ. 生産體系上的 衡平

所得體系의 不衡平 이상으로 문제시되는 것이 生産體系의 不衡平이다. 이것은 端的으로 말해, 大企業그룹과 中小企業의 隔差를 의미한다. 大企業에 대한 經濟力集中에는 두가지 側面이 있다. 하나는 財閥의 어떤 特定市場에 대한 share, 즉 市場支配力의 側面인데, 이것은 다시 말해서 財閥그룹이 各市場을 支配하는 獨寡占業體를 얼마나 많이 가지고 있는냐의 側面이다. 다른 하나는 어떤 特定企業集團(예를 들면 A財閥)이나, 또는 特定の 大企業集團의 階層(예를 들어 上位 4大財閥그룹)이 國民經濟의 特定產業分野(예를 들어 製造業分野)에 차지하는 比重—生産額, 投資額, 雇傭量 등에 관하여—이 얼마나에 관한 것이다. 이것은 어떤 特定市場의 支配力의 문제가 아니라, 全體市場의 支配力 내지 國民經濟全體에 대한 影響力의 문제이다. 이 兩側面에 대한 研究는 극히 稀少하다. 특히 後者의 側面에 관한 研究로는 韓國開發研究院의 李圭億博士의 훌륭한 著書와 論文이 獨步의이라 할 수 있는데, 韓國의 獨寡占의 程度, 經濟力集中의 實狀에 대한 實感을 갖기 위하여는 李博士의 貴重한 貢獻을 보충하는 多角的인 研究가 아쉽다 할 수 있다. 前者, 즉 獨寡占의 程度는 經濟企劃院이 集計한 獨寡占企業體 및 獨寡占品目에 대한 分析이나 其他의 資料로 미루어 보아, 韓國의 主要製造業品目の 市場의 대부분은 獨寡占業體에 의하여 支配되고 있고, 그 獨寡占業體의 大部分은 財閥그룹에 屬하는 會社라는 것을 알 수

있다. 後者, 즉 大企業그룹에 대한 經濟力集中에 관하여는 李圭億博士의 研究가 30 大企業集團의 出荷 및 雇傭에 관한 比重 등을 밝히고 있는데 이것을 보아도 韓國의 工業의 主要配分은 上位 30大企業集團에 의해 支配되고 있다는 것을 알 수 있다. 最近에 國會를 통하여 財閥企業이나 不實企業에 대한 金融支援의 規模등에 대한 資料가 어느 정도 公開되었는데, 모두다 凡人의 想像을 초월하는 規模의 것이었다는 것은 周知의 사실이다.

國民經濟에서 大企業集團이 支配的인 地位를 구축한 例는, 韓國에 있어서 뿐 아니라 다른 開途國에서도 흔히 있다. 資本主義의 발달이 民間의 經濟活動의 作用으로 이루어지는 것이 아니라, 政府의 推進에 의하여 人爲的으로 이루어지는 後進國에 있어서는 富의 創出과 蓄積이 市場機構의 準則(rule)에 의해서가 아니라, 權力者の 意思決定에 의하여 이루어지며, 그 過程에서 少數의 企業者들이 不意의 惠澤(windfall)을 보게 된다. 예를 들어 인도네시아에 있어서는 權力을 背景으로 하는 少數의 企業이 經濟를 주름잡고 있고, 泰國이나 필리핀에 있어서는 事情은 大同小異하다. 權威主義의인 中央政府가 經濟第一主義를 標榜하여, 少數의 企業과 유착하여 特惠를 베풀어 주는 동안에 大企業集團이 形成된 것이다.

아시아 開途國(臺灣除外)에 있어서의 富와 所得의 不平等이 形成되는 過程, 그 富와 所得의 所有 내지 歸屬의 形態 및 當該國民經濟에 있어서의 企業의 運營의 位置와 類型 등은 이 나라들에 共通되는 要素도 있으나, 細部에 있어서는 나라에 따라 重要的 差異가 있다. 韓國의 企業集團의 形成過程 및 富의 歸屬의 類型 등은 아시아에 있어서는 獨特한데, 그것은 部分的으로는 1960~1970年代의 政治와 經濟를 주름잡던 開發哲學에, 그리고 또 部分的으로는 在來式인 社會組織과 價值觀을 反映하는 것으로서, 그 典型的인 類型은 다음과 같았다. 中央政府의 實權者가 資源에 관한 意思決定을 하고 이것을 수행하기 위하여, 民間의 企業者를 選定하여, 이에게 融資을 行하고 外資導入을 斡旋하고 產業立地를 配定해 주고, 法令을 制定하여 企業保護의 태두리를 設定함으로써 投資를 行하게 한다. 그 投資에서 오는 危險은 주로 政府(그리고 궁극적으로는 國民)가 부담하고, 그 投資過程에서 動員되는 富와 그것이 創出하는 所得은 企業者가 單獨으로 享有하는 一種의 非對稱的(asymmetric)이며 非衡平的인 관계가 성립한다.

1960年代 이후로 이룩된 韓國의 經濟發展의 過程에는 아담·스미스가 말한 바와 같은 「自然의 欺瞞」의 作用으로 出現한 有能한 企業者의 貢獻이 있었다는 것은 否認하기 어렵다. 그러나 同時에 그 過程은 또 權力을 背景으로 危險없이 이루어진 投資의 結果가 少數人의 私有物로 歸屬하는 本質的으로 不衡平的인 制度를 定着化

시켰다는 것도否認할 수 없다.

韓國의 大企業集團은 모든 開途國에서도 特異한 存在이다. 韓國의 4大企業集團中에서 가장 작은 집단도, 臺灣의 上位 10大企業集團을 모두 합한 것보다도 크다.¹⁾ 韓國의 最大級企業集團은 世界的으로도 큰 規模에 屬한다. Fortune誌에 의하면 韓國財閥中의 9個는 世界 500大企業體에 屬하며, 開途國의 私企業으로서는 1位~10位中에 8個를 차지하고 있다고 한다.

韓國과 같은 작은 나라에서 大企業集團이 이렇게 크다는 것은, 經濟가 가지고 있는 人的・物的資源이 中小企業部門으로 投入될 수 없다는 것을 의미한다. 大企業集團은 많은 것을 할 수 있다. 그러나, 그 反面 그것은 中小企業이 할 수 있는 많은 일을 할 수 없게 한다. 機會費用이 있는 것이다. 앞으로 韓國의 企業集團은 비록 政府의 支援이 없다고 하더라도 國民經濟의 成長率보다 빠른 速度로 成長할 것이다. 이에 따라 다른 企業들은 그만큼 成長速度가 느리게 될 것이다. 大企業集團의 成長이 中小企業의 成長을 막는 채널에는 여러가지가 있다. 첫째, 人的・物的 資源을 獨占하고, 市場을 獨占한다. 둘째, 大企業의 輸出이 中小企業의 輸出을 어렵게 한다. 현재, 韓國의 輸出은 점점 더 資本集約的(내지 技術水準이 높은) 大企業製品 中心으로 豫想外의 好調을 띄고 있다. 輸出이 증가하면 할수록 換率이 내려간다(원貨가 올라간다). 이에 따라 勞動集約的인 中小輸出企業은 打擊을 받는다. 大企業中心의 輸出이 잘되면 잘될수록 中小企業輸出은 어려워진다. 세째는 賃金에 관한 것이다. 大企業은 점차 勞動節約的인 投資를 할 것이다. 이에 따라 投資單位當 雇傭誘發力은 弱化될 것이며, 大企業集團에 있어서의 賃金水準은 上昇할 것이다. 이것이 中小企業에도 賃金引上壓力으로 作用할 것이며, 中小企業의 採算性을 弱化시킬 것이다.

이와 같은 채널의 作動이 抑制되지 않는다면 앞으로 韓國의 生産體系의 不平衡은 더욱 加重될 可能性이 짙다.

IV. 結 論

以上の 論議가 示唆하듯이 韓國에 있어서의 衡平은 所得分配의 體系에 관련된 側面, 生産體系에 관련된 側面, 그리고 本稿에서 論할 겨를이 없었지만, 이런 不平衡을 促進시킨 넓은 의미에 있어서의 社會制度(social institution)에 관련된 側面 등을 들 수 있다. 所得分配에 관해서는 이에 관한 統計分析에 나타나는 限에 있어서는

1) Scitovsky, T. "Economic Development in Taiwan and South Korea, 1965~81," in Lau, L.J. and L.R. Klein, *Models of Development*, San Francisco 1986, p.154.

그리 나쁘지 않으나, 勤勞者의 勤勞의 實態와 負의 心理의 所得을 감안하면, 不衡平은 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 특히 심한 것은 生産體系에 있어서의 不衡平인데, 이것은 앞으로 점점 深化될 可能性이 있다는 것을 보았다.

이러한 不衡平을 是正하기 위하여는 앞으로 많은 努力이 필요하다. 勤勞所得과 財産所得의 平準化, 여러가지 賃金隔差의 解決, 勤勞者의 負의 心理의 所得을 拂拭하기 위한 여러 措置, 經濟力集中을 완화하는 政策 등이 一貫性있게 採擇되어야 할 것이다. 또 동시에 企業의 民主化, 社會制度의 民主化 및 人間化를 위한 措置가 취해져야 할 것이다.

經濟學者들은 대체로 經濟成長과 아울러 所得分配가 平準화된다고 믿고 있다. 理論으로는 쿠즈네츠의 「逆 U字」의 假說이 事實인 것처럼 믿어지고 있고, 先進諸國에 있어서의 經驗이 그것을 뒷받침해 주는 것으로 看做되고 있다.

그러나 經濟學者들이 흔히看過하고 있는 사실은, 先進諸國에 있어서의 現狀—그것은 理想과는 거리가 멀다—이 實로 오랜 期間에 걸친 엄청나게 苦痛스러운 努力의 產物이지, 自由放任의 產物이 아니었다는 사실이다. 그 裏面에는 低所得層의 發言權의 強化를 수반한 政治의 民主化와 社會의 平民化, 그리고 支配階級の 「啓發된 自己利益」(enlightened self-interest)에 의해 誘導된 體制救濟의 努力이 있었다는 사실을看過해서는 안된다. 오히려 분명한 사실은 自由放任의인 市場經濟體制가 달성하지 못하는 것이 바로 分配의 衡平이라는 사실이다. 이것은 租稅의 累進率, 相續稅制의 도입, 勞組結成과 團體交渉의 認定, 獨寡占規制의 立法 및 社會保障制度의 設立 등을 둘러싼 오랜 政治의 迂餘曲折을 보면 오늘의 所得分配의 「衡平」이 얼마나 어렵게 달성되었는가를 想像할 수 있다.

韓國에 있어서의 所得分配는 위에서 본 바와 같은 推計의 結果를 보면, 近來 好轉되었다고 한다. 그 好轉을 갖다 주었으리라고 생각되는 몇가지 要因은 당장에 推測할 수 있다. 이를테면 80年代 初부터 나타나기 시작한 開發인플레이의 鎮定을 통한 負債階級の 不勞所得源泉의 萎縮, 重化學工業과 輸出目標達成政策의 緩和, 中小企業育成的 本格化 등이 이것이다. 그러나 所得分配의 平準化를 위한 政策自體가 活潑히 推進된 적은 없다. 租稅의 逆進性은 그대로 유지되고 있고, 相續稅는 매우 微弱하며, 不實企業支援은 계속되고 있고, 公正去來法은 거의 死文化된 것이나 다름없고, 勞組는 계속 有名無實했으며, 財閥의 擴張과 都市에 대한 人口集中은 계속되고 있다.

農村의 負債는 더욱 加重되었고, 都市零細民의 數는 계속 增加했으며, 政經癒着은 深化되었다. 이런 狀況이 계속되는 동안에 所得分配의 衡平이 促進될 수 없는

것이다. 分配政策의 強化가 없는 곳에 分配의 平準化가 이루어질 수는 없으며, 韓國도 例外가 될 수는 없다.

生産體系의 衡平은 더욱 成就되기 어렵다. 經濟理論은 이에 관해 아무런 理論이나 假說을 提示하지 못하고 있다. 물론 獨寡占에 관한 理論과 政策의 體系는 있다. 그러나 財閥에 대한 理論은 없다. 그 歷史的인 先驅者가 있다면 그것은 戰前의 日本의 財閥인데, 그것은 生産體系의 非衡平이 어떤 自然的인 法律에 의해 衡平으로 回歸한 先例를 남기지는 못했다.

「衡平」을 달성하기 위한 政策을 構想함에 있어서는 우선 經濟를 보는 視角을 物量으로부터 人間으로 돌려야 한다. 經濟學은 마샬(Alfred Marshall)이 말한 바와 같이 한편으로는 物量에 관한 學問이지만, 다른 한편으로는 人間에 관한 學問이다. 우리의 思考를 物量위주로부터 人間위주로 돌리면, 衡平의 重要性이 더욱 뚜렷히 認識될 것이다.

參 考 文 獻

1. 金迪教, “貧困層과 非貧困層間의 所得分配”, 『經濟研究』, 第8卷 第2號, 漢陽大 經濟研究所, 1987.
2. 李奎億・李成舜, 『企業結合과 經濟力集中』, 한국開發研究院, 1985.
3. ———, “經濟力集中”, 『韓國經濟의 理論과 現實』, 서울大 出版部 1987.
4. 李孝秀, 『勞動市場構造論』, 法文社, 1984.
5. 趙 淳, “近代化過程에서의 經濟發展과 社會發展”, 『1986年度 定期學術大會 論文集』, 韓國經濟學會, 1987.
6. 朱鶴中, 『韓國의 所得分配과 決定要因』上・下, 韓國開發研究院, 1979.
7. ———, 尹珠賢, “1982年 階層別 所得分配의 推計와 變動要因”, 『韓國開發研究』, 韓國開發研究院, 1984. 봄.
8. 朱鶴中, “所得分配” 『韓國經濟의 理論과 現實』, 서울大 出版部, 1987.
9. Suh, S.M. and H.C. Yeon, “Social Welfare during the Stractural Adjustment Period in Korea,” *Working Paper 8604*, Korea Development Institute