기회논문 「정부학연구」 제22권 제2호(2016): 51~79
DOI http://dx.doi.org/10.19067/jgs.2016.22.2.51

원고투고일: 2016.7.22
게재확정일: 2016.8.29

적극적 중립:
경제 구조 변화에 대한 대응

김태일*

본 연구에서는 뉴노멀 시대에 더욱 중요한 정부의 경제적 역할이 시장소득에서의 불평등 시정임을 밝히고, 이를 위한 공공성으로 '적극적 중립성'에 대해 논의한다.
경제활동에서 정부는 심판의 역할을 한다. 이해가 상반되는 당사자들 사이에서 심판이 지켜야 할 기본 원칙은 '중립성'이다. 최근의 불평등 심화 현상에 대한 원인의 하나로 많은 사람들이 경제활동의 장(場)이 공정하지 않음을, 즉 '기울어진 운동장'임을 들고 있다. 기울어진 운동장에서 경기를 진행하면, 설사 심판이 중립적으로 판정한다고 해도, 결과는 한쪽으로 치우칠 수밖에 없다. 심판에게 중립성이 요구되는 까닭은 공정한 게임을 위해서이다. 형식적으로는 중립을 지키더라도 실질적으로 게임의 공정성이 훼손된다면 심판으로서의 역할을 제대로 못한 것이다. 실질적으로 공정한 게임이 되기 위한 심판의 역할, 이를 위한 규범으로서 본 글에서는 '적극적 중립성'을 제시한다.
본 연구에서는 스티글리츠와 앳킨슨의 저작에서 논의하고 있는 소득 불평등의 원인과 정부 역할을 고찰한다. 그리고 우리 사회의 불평등 현상을 기술하고 원인을 진단하며, 왜 적극적 중립성이 우리 사회의 불평등 완화를 위한 중요한 공공성 가치인가를 논증한다.

주제어: 적극적 중립성, 소득불평등, 형평, 기울어진 운동장

Ⅰ. 들어가는 말

시장에 대한 정부의 역할, 혹은 시장 경제에서 정부가 추구해야 할 '공공성'은 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 시장이 할 수 없는 것을 대신하는 것이다. 국방, 외교,

* 미국 카네기 멜론 대학교에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 복지, 재정, 정책분석 등이다(tikim@korea.ac.kr).

치안 등 공공재를 공급하는 것이 이에 해당한다. 또 하나는 시장이 제대로 못하는 것을 교정하는 것이다. 환경오염 등 외부불경제 행위를 규제하는 것이나 R&D 등 외부경제 창출 행위를 조장하는 것이 이에 해당한다. 경제 안정을 위한 정부 정책도 여기에 해당한다.

그 밖에도 정부가 책임져야 할, 시장이 할 수 없는 것과 제대로 못하는 것은 많다. 본 글에서는 그 중에서도 특히 뉴노멀 시대에 더욱 중요한 정부의 경제적 역할이 시장 소득에서의 불평등 시정임을 밝히고, 이를 위한 공공성으로 '적극적 중립성'에 대해 논의한다.

이전과 구분되는 뉴노멀 시대의 경제적 현상으로는 저성장, 저물가 등을 들기도 하지만 가장 특징적인 것은 소득 불평등의 심화이다. 불평등 심화는 전 세계 중·선진국의 다수가 공통으로 경험하고 있는 현상이다. 한국도 1990년대 중반부터 빠르게 불평등이 증가하였다(이에 대해서는 뒤에서 다시 논의함). 소득 불평등은 시장경제의 본질적인 특성이다. 그러나 최근의 불평등은 그 정도가 지나쳐서 문제가 되고 있다. 이에 대해서는 OECD는 물론이고 신자유주의를 옹호하는 IMF에서도 최근 소득 불평등이 지나쳐서 사회 안정과 번영을 저해한다는 보고서를 잇달아 내고 있다.

소득 불평등 완화 정책은 두 가지로 구분된다. 하나는 시장에서 결정되는 소득 자체의 불평등을 완화하는 것이다. 또 하나는 주어진 시장소득에 대해 조세를 감하고 이전지출을 더함으로써 가처분소득의 격차를 완화하는 것이다. 전자는 1차 분배 정책에 해당하고 후자는 재분배 정책에 해당한다.

경제활동이 이뤄지고 그 결과로 각자의 몫이 정해지는 과정에서 정부는 심판의 역할을 한다. 경제활동 참가자들이 준수해야 할 '게임의 규칙'을 정하고 규칙이 제대로 지켜지는가를 감시하며, 분쟁이 생기면 시시비비를 가린다. 이해가 상반되는 당사자들 사이에서 심판이 지켜야 할 기본 원칙은 '중립성'이다. 심판이 어느 한 쪽에 유리하게 규칙을 정하고, 적용하면 제대로 된 경기가 이뤄지지 못하며, 편파 규정과 판정이 계속되면 경기 자체가 더 이상 성립할 수 없기 때문이다.

최근의 불평등 심화 현상에 대한 원인의 하나로 경제활동의 장(場)이 공정하지 않음을, 즉 '기울어진 운동장'임을 들고 있다. 기울어진 운동장에서 경기를 진행하면, 설사 심판이 중립적으로 판정한다고 해도, 결과는 한 쪽으로 치우칠 수밖에 없다. 따라서 운동장이 기울어졌다면 시합 전에 평평하게 만들어야 한다. 심판에게 중립성이 요구되는 까닭은 공정한 게임을 위해서이다. 형식적으로는 중립을 지키더라도 실질적으로 게임의 공정성이 훼손된다면 심판으로서의 역할을 제대로 못한 것이다. 실질적으로 공정한 게임이 되기 위한 심판의 역할, 이를 위한 규범으로서 본 글은 '적극적 중립

성'을 제시한다.

재분배 정책은 시장소득 대비 가처분소득의 격차를 완화하는 것이다. 재분배 정책의 기본 규범은 '형평성'이다. 시장의 역할은 당사자 간의 자발적인 교환과 경쟁을 통해 배분의 효율성을 달성하는 데 있으며, 분배의 형평성을 높이는 것은 시장의 역할 밖의 문제이다. 그래서 재분배를 통해 형평성을 높이는 것은 정부의 역할이 된다.

앞서 시장 경제에서 정부가 추구해야 할 '공공성'은 시장이 할 수 없는 것을 대신하는 것과 시장이 제대로 못하는 것을 교정하는 것으로 구분할 수 있다고 하였다. 재분배 정책을 통해 소득분배의 형평성을 높이는 것은 시장이 할 수 없는 것을 대신 하는 것에 해당한다. 그리고 민간의 경제활동 과정에서 공정한 계약과 경쟁이 이뤄지도록 심판의 역할을 하는 것은 시장이 제대로 못하는 것을 교정하는 것에 해당한다(혹은 시장이 '효율성 달성'이라는 제 역할을 할 수 있도록 제도를 정비하는 것에 해당한다).

소득분배의 불평등은 이미 한국 사회에서도 심각한 사회 문제가 되었다. '1대 99 사회'라는 용어가 낯설지 않으며, 우리 사회의 불평등 문제를 다룬 저작들이 연이어 나왔다.[1] 그리고 불평등 문제를 다룬 국외 저서들도 다수 번역되어 많은 관심을 받았다. 최근 2-3년 내의 저서들로 세간의 주목을 받은 것들로는 2013년 출간된 스티글리츠의 '불평등의 대가'(Price of inequality), 2014년 출간된 피케티의 '21세기 자본'(Capital in the twenty-first century), 2015년 출간된 앳킨슨의 '불평등을 넘어'(Inequality, what can be done?)가 있다.

이 세 저작들 중에서 가장 큰 주목을 받은 것은 주요 선진국들의 부와 소득의 불평등 심화 현상을 장기 데이터로 분석하고 원인을 규명한 피케티의 '21세기 자본'이었다. 이 책은 불평등 심화를 자본주의의 본질로 규정하고 대안으로 전 세계가 공조하는 글로벌 자본세 도입을 제시하였다. 이에 비해 스티글리츠와 앳킨슨의 저작은 주로 자국(미국과 영국)의 불평등 현상을 분석하고 있으며, 불평등 완화를 위한 다양한 정책 제안을 하고 있다.

뒤에서 상세히 논의하겠지만, 불평등에 대한 처방으로서 스티글리츠는 공정한 시장경제 확립을 강조하는데 비해, 앳킨슨은 복지 확대에 좀 더 중점을 두고 있다. 스티글리츠는 특히 공정한 시장경제 확립을 위한 정부 역할을 강조하고 있는데, 이는 이 글에서 논하는 '적극적 중립성'과 거의 일치한다. 앳킨슨 역시 복지 확대를 위한 정부

1) 최근 심화되고 있는 우리 사회의 불평등 문제를 다룬 책으로 대중의 주목을 받았던 최초의 책은 '88만원 세대'(2007, 우석훈·박권일)일 것이다. 이후 이 주제에 대한 많은 책이 출간되었는데, 가장 최근의 것들로는 '분노의 숫자: 국가가 숨기는 불평등에 관한 보고서'(2014, 새로운 사회를 여는 연구원), '이따위 불평등'(2015, 이원재외), '불평등 한국, 복지국가를 꿈꾸다'(2015, 이정우·이창곤외) 등이 있다.

역할을 강조하는데 이는 당연히 소득분배의 '형평성' 제고와 연결된다. 즉 시장경제에서 정부가 추구해야 할 공공성, 그 중에 서도 소득 불평등 완화를 위해 추구해야 할 가치로서 스티글리츠는 적극적 중립성을, 앳킨슨은 형평성을 강조하고 있다.

이 글의 목적은 적극적 중립성이라는 새로운 공공성 가치를 제시하는 것이다. 그리고 여기서 는 소득분배의 불평등 완화라는 측면에서 적극적 중립성을 논의하고 있다. 앞에서 적극적 중립성은 공정한 시장경제 확립을 통한 1차 분배의 불평등 완화, 그리고 형평성은 재분배 정책을 통한 불평등 완화에 대한 가치로 구분하였다. 물론 이는 절대적인 구분은 아니다. 재분배 정책에도 적극적 중립성 가치가 적용되어야 할 영역이 있으며, 1차 분배에도 당연히 형평성 가치가 필요한 부분이 있다. 그리고 본질적으로 적극적 중립성과 형평성은 어느 정도는 중첩 혹은 연관되는 부분이 존재하는 가치이다. 하지만 적극적 중립성과 형평성 가치는 기반이 되는 철학이 상이하다. 그리고 정책 영역에 따라 어느 가치를 더욱 필요로 하는가는 다르다.

따라서 뉴 노멀 시대의 새로운 공공성으로 '적극적 중립성' 가치의 의의를 논의하려면, 왜 뉴 노멀 시대에는 불평등 완화를 위해 형평성 이외에 적극적 중립성이 필요한가를 명확히 하는 것이 중요하다.

불평등 완화를 위한 가치로서 형평성과의 비교를 통하여 적극적 중립성을 이해하려면, 두 가치에 기반 한 불평등 완화 정책들은 구체적으로 무엇이며, 어떻게 다른지(혹은 어떤 점에서는 유사한지)를 따져보는 것이 좋다. 그리고 이를 위해서는 스티글리츠와 앳킨슨 저작을 비교 검토하는 것이 유용하다.[2] 두 학자 저작의 내용을 이 글의 논의와 연관하여 설명하면, 스티글리츠는 미국의 불평등 심화 원인을 정부의 적극적 중립 역할 상실에서 찾고, 그래서 이의 회복을 처방으로 제시한다. 그리고 앳킨슨은 영국의 불평등 심화 원인으로 형평성 증진 정책 약화를 지목하고, 이를 강화하는 것을 대안으로 내세운다.

이러한 문제의식에 따라 이하에서는 스티글리츠와 앳킨슨 저작, 즉 '불평등의 대가'(이하 S로 칭함)와 '불평등을 넘어'(이하 A로 칭함)를 비교하는 것으로 논의를 시작한다. 그 다음에 우리 사회의 불평등 현상을 기술하고 원인을 진단하며, 왜 적극적 중립성이 우리 사회의 불평등 완화를 위한 중요한 공공성 가치인가를 논증한다.

2) 피케티 역시 불평등 완화를 위한 정부 역할을 강조한다. 그러나 기본적으로 피케티는 불평등 심화를 자본주의의 본질이라는 측면에서 설명하므로, 본 글의 논지와는 다소 다르다.

II. 스티글리츠와 앳킨슨의 비교

1. 심화되는 불평등의 원인

피케티는 '21세기 자본'에서 주요 선진국들의 100년에 걸친 부와 소득의 분배 상태를 분석하면서, 20세기 초중후반 동안 불평등도가 높음→낮음→높음으로 변화하는 추세에 있음을 보였다. 이러한 불평등도의 변화 양상은 스티글리츠와 앳킨슨도 동일하게 지적하고 있다.

전술했듯이 20세기 중반 이후 선진국들의 소득 불평등 심화 현상이 새롭게 제기된 사실은 아니며, 이미 널리 알려져 있다. 그 원인에 대해 주류 경제학은 세계화와 후기 산업사회의 기술진보 등을 꼽는다. 세계화의 핵심 내용은 '세계의 공장'인 중국을 위시하여 아시아 국가들의 저가 공산품이 밀려들면서 선진국 내의 제조업이 사양화되었다는 것, 그래서 저학력 미숙련 노동자에게 제법 괜찮은 보수와 고용 안정을 제공하던 제조업 일자리가 줄었다는 것이다. 그리고 고학력 숙련 노동자에 대한 수요는 늘고 저학력 미숙련 노동자에 대한 수요는 줄어드는 쪽으로, 소위 '숙련 편향적' 기술 진보가 이뤄져서 소수인 고학력 숙련 노동자와 다수인 저학력 미숙련 노동자 간에 임금 격차가 벌어졌다는 것이 '기술 진보'의 설명이다.

스티글리츠와 앳킨슨은 이런 주류 경제학의 설명을 거부하지 않는다. 단, 그러한 환경 변화는 근본 원인이 아니라고 한다. 두 학자는 시장 경제가 작동하는 '게임의 규칙' 변화가 핵심이라고 말한다. 세계화나 기술 진보 등 환경 변화가 경제성과에 미치는 영향은 경제 작동의 규칙이 무엇인가에 따라 달라진다. 그런데 지난 수십 년 동안 게임의 규칙은 상위계층에게 유리한 쪽으로 변화해 왔다는 것이 불평등 심화의 근본 원인이라는 것이다. 이러한 두 학자의 설명을 좀 더 구체적으로 살펴보자.

1) 스티글리츠

스티글리츠는 부자 되는 방법을 둘로 구분한다. 하나는 부를 창출하는 것이고 또 하나는 다른 사람으로부터 부를 빼앗는 것이다. 전자는 사회의 부를 늘리지만 후자는 대체로 감소시킨다. 부를 빼앗는 과정에서 부가 파괴되기 때문이다(S 122쪽). 스티글리츠는 경제 활동에서 합법적으로 부를 빼앗는 행위를 지대추구(rent seeking) 행위라고 부른다. 지대추구는 원래 공급 제한으로 인해 발생하는 초과이득을 의미하는 경제학 용어이다.[3] 하지만 스티글리츠는 통상 경제학에서 정의하는 개념보다 확장해

서, 인위적으로 '완전 경쟁'을 훼손함으로써 초과이득을 취하는 행위로 정의한다. 그가 정의하는 지대추구 행위는 다양하다. "정부가 비공개적, 공개적으로 현금을 이전하거나 보조금을 지급하는 것, 경쟁을 촉진하는 기존 법률을 느슨하게 집행하는 것, 기업들이 다른 사람들을 이용하거나 사회의 나머지 성원에게 비용을 전가하는 것을 허용하는 법규를 마련하는 것(S 130쪽)"도 지대추구의 일종이다.

지대추구 행위 중에서 정부 물자 조달권을 따냄으로써 시장가격보다 비싸게 정부에 판매하는 것, 정부로부터 산업 보조금을 받거나 조세 감면을 받는 것 등은 기업이 국민의 세금을 빼앗는 것에 해당한다. 한편 지대추구 행위에는 정부가 해야 할 규제를 하지 않음으로써 기업이 소비자 혹은 노동자의 몫을 빼앗는 것도 많다. 가령 독과점 규제를 완화함으로써 완전 경쟁보다 비싼 가격에 파는 것, 환경 및 안전 규제를 완화함으로써 환경을 오염시키고 산업재해를 유발하는 것, 기업지배구조 규제를 완화함으로써 경영진들이 높은 보수를 책정하게 하는 것 등이 이에 해당한다.

스티글리츠는 특히 금융 규제를 완화함으로써 생기는 소비자에 대한 약탈적 대출 등 금융 부문의 지대추구 행위를 강조하고 있는데, 이는 금융권이 미국에서부터 촉발된 글로벌 금융위기의 주범이기 때문일 것이다. 지대추구가 존재하는 것, 그럼으로써 제대로 된 경쟁이 훼손되는 것, 그로 인해 개인의 인센티브와 사회적 수익이 일치하지 않게 되는 것을 스티글리츠는 시장의 실패라고 말한다.

2) 앳킨슨

앳킨슨은 2차 세계대전 이후 1970년대까지 유럽과 미국의 불평등 감소 추세가 지속되었는데, 이의 일등공신은 재분배 정책, 즉 복지지출 확대와 누진적인 조세체계라고 한다. 또한 그 시기에 (재분배 이전의) 시장소득 자체도 불평등이 완화되었다고 하며, 이는 국민소득 중 임금 몫의 비중 증가, 개인 부의 집중도 하락, 근로소득 격차 때문이라고 한다. 그리고 근로소득 격차 축소에는 노동조합의 영향력 증대와 최저임금 제도 등 정부의 노동시장 개입이 큰 영향을 미쳤다고 말한다.

역으로 1980년대 이후 평등화 추세가 끝나고 불평등이 심화된 이유는 과거 불평

3) 지대(rent)는 토지 사용료다. 땅 주인은 아무런 일을 하지 않지만 땅을 빌려주었다는 것으로 인해 수익을 얻는다. 지대 수익이 생기는 것은 땅이 제한되어 있기 때문이다. 신대륙에 도착해서 무한한 땅이 펼쳐져 있다면, 그래서 농사를 짓든 건물을 짓든 누구나 필요한 만큼 땅을 가질 수 있다면 지대라는 것이 발생할 이유가 없을 것이다. 토지는 공급이 제한되어 있기 때문에 수요가 늘면 가격이 계속 올라가고 임대료는 비싸진다. 그래서 시내 중심가의 임대료는 계속 상승한다.

등 감소를 가져왔던 "이들 요인이 거꾸로 뒤집혔거나(복지국가 축소, 임금 분배율 하락, 근로소득 격차 확대) 아예 끝나버린(부의 재분배) 데 있는 것"이라고 한다.

3) 두 학자 원인진단의 공통점: 정부의 역할이 중요하다

두 학자의 20세기 후반 불평등 심화 현상의 원인 진단을 키워드로 정리하면 스티글리츠는 지대추구, 앳킨슨은 (재분배, 조세 및 최저임금 등) 평등지향 정책 약화이다. 확실히 두 학자가지목하는 구체적인 원인은 다르다. 하지만 이러한 구체적인 원인 밑에 내재한, 이 원인들이 발생하게 된 공통적인 근본 원인을 찾을 수 있다. 바로 정부의 책임이다.

스티글리츠는 "시장이 제대로 작동하기 위해서는 정부의 적절한 규제가 있어야만 한다. 정부 규제가 온전하게 이루어지기 위해서는 특수 이익 집단이나 상위 계층의 이익이 아니라 일반 대중의 이익을 반영하는 민주주의가 확보되어야 한다."(S 39쪽)고 말한다.

앳킨슨은 세계화와 기술진보 등 주류 경제학이 불평등 심화를 가져온 요인으로 지목한 것들은 외생변수가 아닌, 경제사회 체계 내의 결정에 따른 내생변수라고 한다. 그는 "세계화는 국제기구, 각국 정부, 기업, (근로자와 소비자로서) 개인들이 내린 결정의 산물이다. 기술 변화의 방향은 기업, 연구자들 그리고 각국 정부가 내린 결정에 따라 정해진 것이다.(A 125쪽)"

2. 불평등이 왜 문제인가?

두 학자의 답은 간단하다. 지금의 불평등은 너무 심한데, 이로 인해 우리의 경제사회 시스템이 엉망이 되어가고 있으며 더 심해지면 경제사회의 지속 가능성이 위협받는다는 것이다.

스티글리츠는 "우리는 지금 불평등 때문에 큰 대가를 치르고 있다. 경제 시스템은 안정성과 효율성이 떨어져 성장 둔화를 겪고 있고, 민주주의 역시 위기에 처해 있다. (…) 미국은 더 이상 기회의 땅이 아니며, 오랫동안 칭찬받아 온 법치주의와 사법 시스템마저도 흔들리고 있는 현실을 자각하면, 국민적 일체감 역시 무너질 우려가 있다.(S 29쪽)"라고 말한다.

앳킨슨은 불평등을 줄여야 하는 이유를 수단과 목적이라는 두 측면에서 제기한다. 수단 측면은 다시 두 가지로 나누어 설명한다. 수단 측면의 첫 번째는 기회의 불평등

을 저해한다는 것이다. 사람들은 통상 시장경제에서의 평등 문제를 기회의 평등과 결과의 평등으로 구분한다. 소득과 부의 불평등은 물론 결과의 불평등에 해당한다. 시장경제가 결과의 평등을 지향해야 하는가에 대해서는 찬반이 존재한다. 하지만 기회의 평등을 보장해야 한다는 데 대해서는 누구나 동의한다. 즉 기회의 평등은 시장경제가 지향해야 할 최소한의 규범이다. 그런데 앳킨슨에 따르면 '기회의 평등 충족'만을 목표로 한다고 해도 결과인 소득과 부의 불평등을 도외시 할 수 없다. 1세대에서의 결과의 불평등은 2세대에서의 기회의 불평등을 가져오기 때문이다. 이에 대해 앳킨슨은 "오늘 사후적으로 나타난 결과는 내일 경기의 사전적인 조건이 된다. 오늘 결과의 불평등에서 이득을 얻는 이들은 내일 자녀들에게 불공평한 이익을 물려줄 수 있다. (…) 우리가 내일의 기회 불평등을 걱정한다면 오늘의 결과 불평등을 걱정해야 할 것이다."(A 27쪽)라고 말한다.

앳킨슨은 수단 측면에서 불평등 심화가 문제되는 또 다른 이유를 불평등 심화가 범죄, 질병 같은 온갖 사회적 문제를 낳기 때문이며, 또한 극단적인 불평등은 제대로 작동하는 민주주의와 양립하기 어렵기 때문이라고 말한다. 다음으로 목적 측면에서 앳킨슨은 현재와 같은 심한 경제적 불평등은 본질적으로 좋은 사회의 개념과 맞지 않는다고 한다. "어떤 사람들이 우주여행 티켓을 살 수 있는 반면 다른 사람들은 푸드뱅크에 줄을 서 있는 것은 분명히 큰 문제다. (이런 사회보다는) 누구도 사적으로 우주여행을 즐길 여유는 갖지 못하지만 모두가 평범한 가게에서 음식을 살 수 있는 사회가 더 응집력을 지니며 이해관계를 공유한다는 의식을 더 많이 가질 수 있다."(A 34쪽)라고 한다.

3. 불평등에 대한 처방

1) 공정한 게임의 규칙

앞서 논의한 두 학자의 불평등 원인 진단과 결과 양쪽에서 모두 중요하게 다뤄지는 개념이 시장경제의 '공정성'이다. 시장경제의 공정성은 다른 말로 하면 경제활동이라는 게임의 규칙의 공정성을 의미한다. 두 학자가 생각하는 공정한 게임의 규칙은 다음과 같은 세 가지로 정리할 수 있다: ①동일한 출발선에 설 것, ②부정행위가 없을 것, ③등수에 따른 보상 차이가 지나치지 않을 것. 즉 시합 규칙은 누구에게나 동일하게 적용되어야 하고 선수들은 부정행위를 하지 않아야 될 뿐만 아니라, 시합 종료 후의 보상 체계도 패자에 대한 배려가 있어야 한다는 것이다.

앳킨슨이 말하는 기회의 평등, 스티글리츠가 말하는 지대추구 행위 근절은 자신의 능력에만 의지해서 정정당당하게 시합을 해야 한다는 것으로서 동일한 출발선에 서야 하며, 부정행위가 없어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 앳킨슨이 누구는 우주여행을 즐기고 누구는 푸드뱅크에 줄을 서는 사회보다는, 아무도 우주여행을 즐길만한 부자는 아니지만 누구나 마트에서 생필품을 구매할 수 있는 사회가 가치 있다고 한 것은 등수에 따른 보상 격차가 너무 크지 않아야 한다는 것을 의미한다.

시장경제의 공정성을 강조하는 것은 두 학자가 동일하지만 무엇이 공정한 게임의 규칙인가에 대해서는 다소 차이가 있다. 스티글리츠에게 공정한 게임은 '완전 경쟁'이다. "보다 효율적인 경제와 보다 공정한 사회는 시장이 시장답게, 즉 경쟁을 강화하고 착취는 줄이는 방향으로 움직이면서 시장의 과도한 방종을 완화할 때 탄생한다."(S 433쪽)고 말한다. 이렇게 보면 스티글리츠가 정의하는 '완전 경쟁'은 '공정한 승부'를 의미한다. 공정한 승부는 앞서 논의한 세 가지 게임 규칙 중 ①동일한 출발선과 ②부정행위 근절에 해당한다. 그러나 ③너무 심하지 않은 보상 격차와는 직접적인 관련이 없다. 스티글리츠는 보상격차가 큰 이유 자체가 공정한 승부, 즉 완전경쟁이 아니기 때문이라고 여긴다. 완전경쟁 하에서는 기여한 만큼만 보상을 받는데, 생산성 격차만큼만 개인 간 보상 격차가 발생한다면, 보상 격차가 지나치게 커질 수 없다고 생각한다. 즉 시장경제에서 ①과 ②만 지켜지면, ③은 자연히 충족된다고 생각한다.

앳킨슨의 입장은 다소 다르다. 그는 기회의 평등만으로는 부족하며 결과의 평등에 관심을 가져야 한다고 말한다. 그는 "우승자가 화환을 받을지 (2014년 전미 오픈 테니스 대회에서 최고 상금으로 준 것처럼) 300만 달러를 받을지는, 우리가 경제적으로 사회적으로 '어떤 제도에 합의하느냐'에 따라 결정된다."(P 27쪽)라고 말한다.

2) 불평등 감소를 위한 정책 처방

불평등의 원인이 '공정한 게임의 규칙'이 지켜지지 않는 것이므로, 이에 대한 처방은 공정한 게임의 규칙을 만들고 지켜지게 하는 것, 즉 ①동일한 출발선에 설 것, ②부정행위가 없을 것, ③등수에 따른 보상 차이가 지나치지 않을 것이 충족되도록 하는 것이 된다.

①과 ②를 달성하는 것은 기회의 평등 혹은 공정한 경쟁을 위한 것으로서 대체로 1차 분배 정책 영역에 속한다. 그리고 ③을 달성하는 것은 결과의 불평등을 완화하기 위한 것으로서 거의 재분배 정책 영역에 속한다. 공정경쟁을 위한 1차 분배 정책은 다시 산업(지원), 공정거래, 임금 정책으로 구분할 수 있다. 그리고 재분배 정책은 조세

와 복지 정책으로 구분된다.

스티글리츠와 앳킨슨은 현재의 불평등 문제를 해결하려면 모든 부문에서 개혁이 이뤄져야 한다면서 거의 전 영역에 걸쳐 다양한 제안을 하고 있다. 두 학자의 제안은 유사한 것도 많다. 다만 스티글리츠는 공정경쟁을 중시하기 때문에 상대적으로 공정거래 관련 제안을 많이 하고 있다는 점에서 차이가 있다. 둘의 제안 내용을 〈표 1〉에 정리하였다.

〈표 1〉 스티글리츠와 앳킨슨의 불평등 감소를 위한 정책 제안들

	스티글리츠	앳킨슨
산업	고용 및 환경 친화적 투자와 혁신 장려 무상공여, 지원금, 보조금 폐지	고용 친화적 기술 혁신 장려 국부펀드 증액 및 운영 효율성 제고
공정거래	금융 투명성 강화, 위험투자·약탈적 대출 규제 독점금지법 강화 기업지배구조 개선 채무자 친화적 파산법 정비	
임금	노동자와 시민의 집단행동 지원	노동조합 협상력 강화 최저임금 인상
조세	소득세·법인세 누진성, 상속세 효율성 강화 조세회피통로 차단	상속세, 재산세, 소득세 누진성 강화
사회	완전고용 위한 재정 통화정책 적극적 노동시장정책 전 국민 의료 보장 공공부조 강화 서민 저축 지원 사법 접근권 민주화, 군비경쟁축소 교육 접근권 개선 소수계 우대조치 강화	실업 예방·감소 목표제 공공부문 고용 확대 사회보험 급여 수준·대상 확대 공공부조 보완 국민저축채권 도입, 플러스 실질금리 보장 자녀수당, 기초자본, 기본소득
대외	무역불균형 시정 바닥으로의 경쟁 막기 위한 규제 강화	공적개발원조 GDP 1%로 확대

3) 두 학자 제안의 특성 비교

두 학자 제안의 공통점과 차이점을 비교해 보자. 우선 공통점을 보면 두 학자 모두 직접세의 누진성 강화 및 사회보장 정책 강화를 제안하고 있다. 그리고 고용을 중시하고 있다. 둘 모두 고용 친화적인 투자와 혁신 장려를 제안하며, 적극적인 실업 감소 정책을 제안하고 있다. 또한 둘 모두 임금 상승을 위한 노조의 협상력 강화를 제안하고 있다(앳킨슨은 여기에 더하여 최저임금 인상을 제안하고 있다). 아울러 두 학자 모두 일반국민의 저축 장려·지원 정책을 제안하고 있다.

다음은 차이점을 보자. 두 학자의 제안을 살펴보면 불평등의 원인이 무엇인가에 대한 견해에 따라 강조하는 정책 처방이 다르다는 것을 알 수 있다. 스티글리츠는 불평등의 원인이 지대추구로 인한 공정경쟁의 훼손에 있다고 본다. 그래서 정책 처방도 공정거래 확립 및 산업지원 폐지처럼 공정한 경쟁을 보장하는 데 초점이 맞춰져 있다. 고등교육 접근권 개선과 소수계 우대조치 강화 역시 미국적 맥락에서 기회의 평등을 위한 정책 처방이다.

앳킨슨은 스티글리츠에 비해 결과의 평등을 중시한다. 그래서 모든 성인에게 기초자본 지급, 모든 어린이에게 상당 금액의 자녀수당 지급, 참여 기반 기본소득 지급처럼 결과의 평등을 위한 훨씬 적극적인 조치들을 제안하고 있다.

두 학자 제안의 차이점을 보면, 각 학자가 속한 국가의 제도와 상황에 따라 강조하는 정책 제안이 영향을 받았다는 것을 알 수 있다. 누가 뭐래도 미국은 자유주의 시장경제의 대표주자이다. 그래서 유럽국가처럼 연대주의에 기반 한 보편적 복지를 강조하는 대신 시장경제에서의 공정한 경쟁을 중시한다(그래서 독점금지 등 공정거래 관련 규제가 발달하였다). 이런 풍토이기 때문에 스티글리츠는 불평등 심화의 원인을 공정경쟁의 훼손에서 찾았고 처방 역시 공정경쟁 회복에 중점을 두었을 것이다.

2차 대전 이후 영국은 베버리지 보고서로 상징되듯 모범적인 복지국가였으나 대처 수상이 집권한 1980년 이후 자유주의로 노선이 바뀌었다. 기존의 결과평등 지향 정책은 축소되었으며, '제3의 길', '사회투자정책' 등의 명칭이 시사하듯 기회의 평등을 강조하였다. 또한 금융·엔터테인먼트 등 속성상 '신자유주의적 세계화' 친화적인 산업을 육성하였다. 이런 역사적 경험 때문에 앳킨슨은 재분배 정책(조세와 복지)의 약화를 불평등의 원인으로 지목하였으며 처방으로 재분배 정책의 강화와 적극적인 결과평등적 정책(기초자본, 기본소득)을 제안하였을 것이다.

4) 적극적 중립성 vs. 형평성

지금까지의 논의를 통해, 적극적 중립성은 시장경제에서의 공정한 승부를 강조하는데 비해 형평성은 결과의 차이가 지나치지 않을 것을 강조한다는 점은 명확해졌다고 생각한다. 공정한 승부를 중시하는 스티글리츠는 정부의 적극적 중립성 역할을, 결과의 평등을 중시하는 앳킨슨은 정부의 형평성 강화 정책을 지지한다. 물론 이러한 구분은 상대적이다. 두 학자 제안의 공통점을 보면 스티글리츠도 형평성 강화 정책을 촉구하며 앳킨슨 역시 정부의 적극적 중립성을 요구하고 있다.

두 학자 모두 직접세의 누진성 및 사회보장정책 강화를 제안하고 있는데 이들은 형

평성 강화를 위한 대표적인 정책들이다. 현대 복지국가에서 소득재분배를 위한 기본적인 정책수단은 직접세와 복지정책이므로, 두 학자가 공통으로 이러한 정책수단의 강화를 내세운 것은 당연한 일이다.

본 글의 주제와 관련하여 더 관심이 가는 것은 두 학자가 공통으로 요구하는 정부의 적극적 중립성 역할이다. 예를 들면 임금 정책이 그렇다. 두 학자 모두 임금 결정에서 노동자 측의 협상력 강화 조치를 제안하고 있다. 임금은 고용주와 노동자의 계약에 의해 정해진다. 계약은 양 당사자가 자발적으로 합의하는 것이고 그래서 계약이 성사된다는 것은 양쪽 모두에게 (계약을 안 할 때 보다) 이익이 생기기 때문인 것으로 경제학 교과서는 설명한다. 하지만 계약이 실제로 양 당사자의 자발적 의사에 의한 것이 되려면 양 쪽의 협상력이 균형을 이뤄야한다. 혹은 계약 조건이 마음에 안 들면 거부할 수 있어야 한다. 그런데 임금 협상은 이러한 조건이 지켜지지 않는 경우가 많다. 이에 대해서는 이미 200여 년 전, 아담 스미스가 국부론에서 지적했다. "보통 노동임금이 얼마인가는 이해관계가 전혀 다른 쌍방(노동자와 고용주) 사이에서 체결되는 계약에 의거한다. 노동자는 가능한 한 많이 받기를 원하며, 고용주는 가능한 한 적게 주기를 원한다. (…) 보통의 경우 쌍방 중 어느 쪽이 유리한 지위를 차지함으로써 상대방으로 하여금 자기의 조건에 따르게 할 수 있는지를 예상하기는 어렵지 않다. (…) 이러한 모든 쟁의에서 고용주들은 훨씬 오랫동안 견딜 수 있다. 고용주들은 이미 가지고 있는 자본으로 한두 해 동안은 살아갈 수 있다. 그러나 노동자들은 직업을 가지지 않는다면, 1주간을 버틸 사람이 많지 않고, 한 달간 버틸 사람은 거의 없고, 한 해 동안 버틸 사람은 아무도 없다."(국부론 87쪽. 김수행역. 비봉출판사 2015)

노동조합의 목적은 고용주와의 계약에서 노동자들이 대등한 협상력을 갖게 하는데 있다. 그런데 제조업에서 서비스 중심으로 고용 구조가 바뀌고, 정규직 대신 비정규 채용이 늘어남에 따라 노조 가입률은 낮아지고 노조의 임금 협상력도 줄었다. 그래서 임금 계약은 대등하게, 혹은 중립적으로 이뤄지지 않는다. 그러니 정부가 개입해서 노동자 측의 협상력을 높이고 최저임금을 인상함으로써(앳킨슨)이 실질적인 중립성을 확보해야 한다는 것이 두 학자 주장의 근거일 것이다.

두 학자가 고용 친화적 기술혁신 장려를 주장한 것도 동일한 맥락으로 이해할 수 있다. 시장에만 맡겨두면 고용 감소적 기술 혁신이 이뤄지므로, 정부가 고용 친화적 기술 혁신을 장려해야만 전체로서 고용에 중립적인 혹은 최소한 고용 축소 정도를 줄이는 기술 혁신이 가능하기 때문일 것이다.

스티글리츠가 금융 투명성 강화, 위험투자·약탈적 대출 규제, 독점금지법 강화, 기업지배구조 개선 등 공정거래 정책의 강화를 제시한 것도 마찬가지다. 계약의 양 당사

자인 금융기관과 고객의 관계, 대기업과 중소기업의 관계, 독점기업과 소비자의 관계, CEO와 일반주주와의 관계가 대등하지 못하므로, 더 강한 쪽이 우월적 지위를 이용하여 상대방으로부터 부당한 이득을 취하는 것(스티글리츠의 표현으로는 지대를 추구하는 것)을 막아야 한다는 것이다. 그리고 이를 위해서는 현행보다 적극적으로 우월한 지위에 있는 쪽을 규제해야 한다는 것이다.

이러한 스티글리츠의 문제의식은 다음과 같은 말에 잘 나타나 있다. "미국이 지금까지 시장 경제를 구축해 온 방식은 상위계층에게는 유리하고 나머지 계층에게는 불리한 방향으로 작용해 왔다(S 150쪽)." 이를 본 연구의 관점에서 해석한다면, 미국정부는 시장경제의 심판으로서 그 동안 형식적으로는 중립을 유지했지만 실제로는 편파적인 판정을 해 왔다는 것, 그래서 진정한 중립을 위해서는 상위계층의 지대추구 행위를 억제하는 적극적인 조치를 해야 한다는 것이다.

우리 사회 역시 정부가 심판으로서 실질적인 중립성을 지켰다고 보기는 어렵다. (결과적으로) 편파 판정을 해 왔다. 그런데 그 결과가 미국과는 다소 다르다. 미국은 편파 판정의 혜택이 주로 최상위층에 집중되었다. 우리의 경우도 다른 계층에 비해 최상위층에게 혜택이 더 많이 주어지긴 했다. 그러나 우리의 경우 더 큰 문제는, 하위소득 계층에게 불리한 게임의 규칙 설정과 판정이 이뤄졌다는 점이다. 그래서 정부가 심판으로서의 제 역할을 하려면 하위소득 계층에게 불리한 게임의 규칙을 공정하게 바꾸고, 적용도 실제로 중립이 되게 해야 한다.

나는 정부가 이러한 방향의 적극적 중립성을 적극 발휘하는 것이, 우리 사회의 소득 불평등 해소를 위해서 무엇보다 중요하다고 믿는다. 왜 그런지 이제부터 논의한다. 논의는 불평등 현황과 특성을 살펴보는 것으로 시작한다.

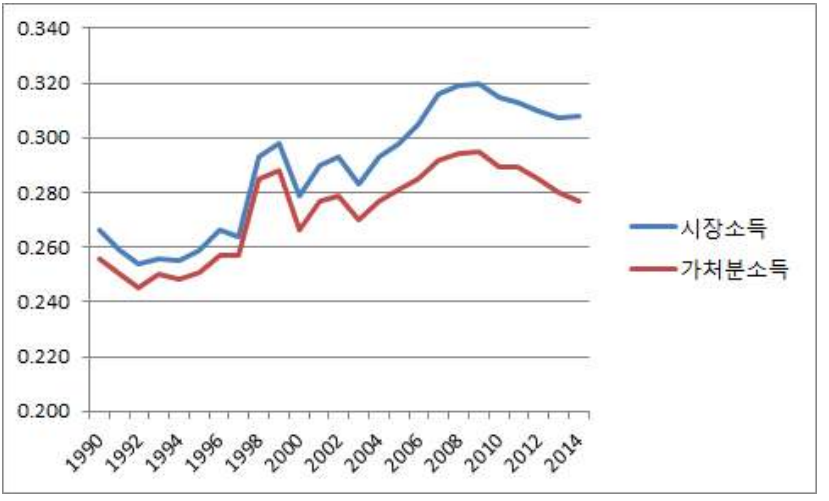
Ⅲ. 한국의 불평등과 적극적 중립성

1. 한국의 소득 분배 현황

1) 소득분배 추이

〈그림 2〉는 1990-2014 기간의 가구소득 지니계수 추이를 보여준다. 대상은 2인 이상 도시가구이다.

〈그림 2〉 1990-2014 지니계수의 변화 추이(2인 이상 도시 가구)



자료: 통계청

〈그림 2〉를 보면 1990년대 초반까지는 불평등도가 감소하다가 중반부터 증가하였음을 알 수 있다. 그림에는 1990년부터 제시되어 있지만, 그 이전의 통계부터 보면 우리나라의 불평등도는 1980년대부터 1990년대 초반까지는 감소 추세를 보였다. 서구국가들이 대략 20세기 중반까지 불평등도가 감소하다 후반부터 증가한 것과 비교하면 우리는 20년 정도 시차를 두고 불평등도가 커지기 시작한 셈이다.

한편 시장소득과 가처분소득의 차이는 2000년 경 까지 일정한 간격을 유지하다가 이후에 점차 커졌다는 것을 알 수 있다. 가처분소득은 시장소득에서 조세와 사회보험료 부담을 제하고 복지급여를 더한 것이다. 따라서 시장소득과 가처분소득의 차이가 커지는 것은 그만큼 재분배 정책의 효과가 커지는 것을 의미한다. 2000년대 이후 재분배 정책 효과가 증가한 것은 주로 복지정책의 확대에 따른 것으로 판단된다. 특히 2000년대 중반 이후 격차가 커진 것은 공적연금(2008년부터 국민연금 수급 본격화, 2007년부터 기초(노령)연금 실시)의 확대에 따른 것으로 짐작된다. 실제로 65세 이상과 그 미만으로 분리하여 시장-가처분 소득 지니계수 격차를 비교하면, 65세 이상에서 이 격차가 대폭 늘어났다(2006-2013 기간 동안 65세 이상은 0.065→0.101, 65세 미만은 0.019→0.025로 변화[4]).

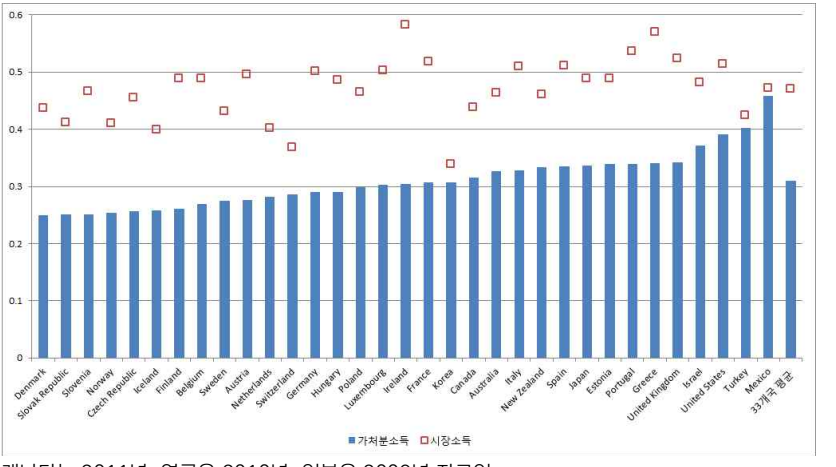
4) OECD. http://stats.oecd.org 해당 항목 자료로부터 필자가 직접 계산한 것이다.

서구국가들은 2차 대전 이후 1970년대까지 복지지출이 대폭 확대 유지되었다가 1980년대부터 축소를 겪는데 비해 한국은 1990년대 말부터 복지지출 확대가 본격화되어서 50년 이상의 시차를 보인다. 아이러니한 것은 서구는 복지 확대기에 불평등이 감소하였으나 한국은 복지지출 증가에도 불구하고 불평등도는 이전보다 오히려 눈에 띄게 늘어났다는 점이다.

2) 한국의 소득 불평등 수준을 평가하면?

이번에는 현재의 한국의 불평등 수준이 어느 정도인가를 국제 비교를 통해서 판단해 보자. 〈그림 3〉에는 OECD 국가들의 시장소득과 가처분소득의 지니계수가 제시되어 있다.

〈그림 3〉 OECD 국가들의 시장소득과 가처분소득 지니계수(2012년 기준)



캐나다는 2011년, 영국은 2010년, 일본은 2009년 자료임.
출처:OECD. http://stats.oecd.org 해당 항목에서 발췌

붉은 색 테두리의 작은 사각형 점은 시장소득의 지니계수를 나타내고 푸른 색 막대그래프는 가처분소득의 지니계수를 나타낸다. 따라서 이 둘의 간격은 시장소득 지니계수와 가처분소득 지니계수의 차이, 즉 재분배 효과를 보여준다. 이 값의 OECD 33개국 평균은 0.161이다. 즉 평균적으로 지니계수로 측정한 시장소득 불평등도가 재분배효과로 인해 0.161이 감소한다는 의미다. 그런데 한국은 0.031이다. 재분배 효

과가 한국보다 낮은 국가는 33개국 중에서 터키와 멕시코뿐이다. 〈그림 2〉에서 보듯 지난 10여 년 동안 재분배 효과가 커졌다고는 하지만 여전히 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

재분배 효과, 즉 시장소득과 가처분소득 지니계수 격차보다 더 관심 있는 것은 각각의 값 자체이다. 한국의 가처분소득 지니계수(0.307)는 대략 33개국 평균(0.309) 정도다. 하지만 시장소득 지니계수(0.338)는 33개국 중에서 가장 낮다(33개국 평균 0.470).[5] 즉 시장소득의 불평등도가 가장 낮기 때문에 재분배효과가 극히 미약함에도 불구하고 가처분소득의 불평등도는 33개국 평균 정도로 나온 것이다.

그런데 한국의 시장소득 분배 상태가 OECD 국가들 중에서 가장 평등하다고 하면, 수긍하는 사람들보다는 믿지 못하겠다는 사람이 더 많을 것 같다. 한국의 시장소득 지니계수가 다른 국가들보다 매우 낮은 것, 한국의 시장소득이 매우 평등하다는 것은 이해하기 힘든 퍼즐이다. 분명 뭔가가 있을 것 같다. 이 퍼즐을 완벽히 풀지는 못해도 몇몇 실마리는 알려져 있다.

첫 번째는 우리나라의 지니계수 통계가 잘못되었다는 것이다. 우리나라의 가구소득은 통계청에서 '가계동향조사'라는 설문조사를 통해 수집한다. 집집마다 조사원이 방문해서 설문의 답을 받는 것이다. 이 경우 고소득층은 방문하기도 어렵고 방문해도 응답을 거절하는 경우가 많아서 과소 표집된다. 그리고 고소득층은 설문에 답한다고 해도 실제 소득보다 축소해서 답하는 경우가 많다. 사업소득도 그렇지만 특히 금융소득은 실제보다 훨씬 축소 보고된다. 저소득층도 과소 표집 될 수 있다. 거주가 불안정한 사람, 밤늦게 들어와 아침 일찍 나가는 사람들은 설문조사에 응하기가 쉽지 않기 때문이다. 전체 가구의 소득 분포에서 양 극단이 축소 보고되면 지니계수는 낮아진다.

김낙년·김종일(2013)은 양 극단 중 고소득층의 축소보고 문제를 보정하여 지니계수를 다시 계산했다. 그랬더니 2010년의 시장소득 지니계수가 0.339에서 0.415로 올라갔으며, 가처분소득 지니계수는 0.308에서 0.371로 올라갔다.

OECD에 보고하는 공식 지니계수가 실제보다 낮다는 것은 놀라운 일이기는 하다. 하지만 이의 해석에는 주의가 필요하다. OECD에 보고한 지니계수가 실제보다 낮은 것이 한국만의 문제는 아닐 것이기 때문이다. 다른 국가들도 설문조사로 가구소득 정보를 얻고 있으니 우리와 마찬가지의 문제를 갖고 있을 것이다. 김낙년·김종일(2013)에서 미국의 경우와 비교했더니(미국도 과세자료를 이용하여 보정한 지니계수가 있

5) 한국의 지니계수가 〈그림 2〉에 비하여 높게 나온 것은, 〈그림 2〉는 2인 이상 도시가구가 대상인데 비하여, 〈그림 3〉은 전체가구가 대상이기 때문이다. 아무래도 1인가구와 농촌가구에 빈곤계층이 많아서 전체의 지니계수는 더 높게 나온다.

다), 미국은 두 지니계수의 차이가 0.01 정도로 거의 없었다.[6] 그러나 이건 국가 통계 자료 수집에 철저한 미국의 경우이고 다른 국가들도 그러리라는 보장은 없다. 짐작컨대 우리나라 고소득층의 과소 표집 및 소득 축소 보고가 다른 국가들보다 더 심할 것 같기는 하다. 하지만 이는 추측일 뿐 실제로 그런지는 모르는 일이다.

한편 우리나라만 보정된 지니계수를 적용해서 다른 국가와 비교해도 여전히 다른 국가들에 비해 시장소득 지니계수는 낮은 편이다. 한국을 제외하고 시장소득 지니계수가 가장 낮은 국가는 노르웨이로 0.410이다. 김낙년·김종일(2013)이 계산한 시장소득 지니계수의 보정값과 공식값의 차이인 0.77을 〈그림 3〉의 자료에 그대로 더하면 한국의 시장소득 지니계수는 0.414가 되어 노르웨이와 유사해 진다. 다른 나라도 공식 지니계수에 어느 정도 오차가 있을 것임을 감안하면, 한국의 시장소득 지니계수는 보정을 해도 가장 낮은 수준에 해당한다고 보는 게 타당할 것 같다.

두 번째는 한국의 노인인구 비율이 선진국들에 비해 낮다는 점이다. 65세 이상 인구 비율이 한국은 11% 정도인데 다수 선진국들은 한국보다 5%P 이상 높다. 어느 나라나 시장소득을 기준으로 하면 노인층의 저소득 비율은 다른 연령층에 비하여 높다. 따라서 노인인구 비율이 낮으면 그만큼 저소득 비율이 떨어지므로 지니계수는 낮아지게 된다.

세 번째는 가장 중요한 이유인데 한국의 재분배 효과가 미약하다는 것, 즉 복지수준이 낮다는 것이 바로 시장소득 불평등을 낮추는 데 크게 작용했다는 점이다. 복지제도는 기본적으로 일하지 못할 때에 대한 대비책이다. 이 세상은 일해서 돈 벌고, 그 돈으로 먹고사는 게 원칙이다. 그런데 늙거나 병들거나 다치거나 (직장에서) 해고되거나 등등의 사유로 일하지 못하면 돈을 벌 수 없다. 이렇게 돈을 벌지 못해도 생계가 가능하도록 급여를 제공하는 것이 복지제도의 기본이다. 이런 복지제도가 충분하지 못하면, 먹고 살기 위해서는 늙고 병들어도 일해야 하고 아무리 열악한 일자리라도 붙어 있어야 한다. 그래서 한국의 취약계층은 다른 국가에 비해 일하는 비율이 높다. 그 귀결로서 '시장' 소득 불평등도는 완화된다.

예를 들어 서구 노인들의 소득원천은 공적연금이 핵심이다. 그래서 시장소득으로 따지면 대다수 노인이 빈곤층이다. 우리는 공적연금을 수급하는 노인 비율이 낮다. 그래서 다수 노인들이 생계를 위해 일을 한다. 그러니 시장소득을 기준으로 하면 한국 노인은 서구 노인들보다 상대적으로 부유하다. 특히 저소득계층 노인일수록 일하는 비율이 높아서 시장소득 불평등도는 줄어든다. 노인들만 그런 게 아니다. 근로연령대

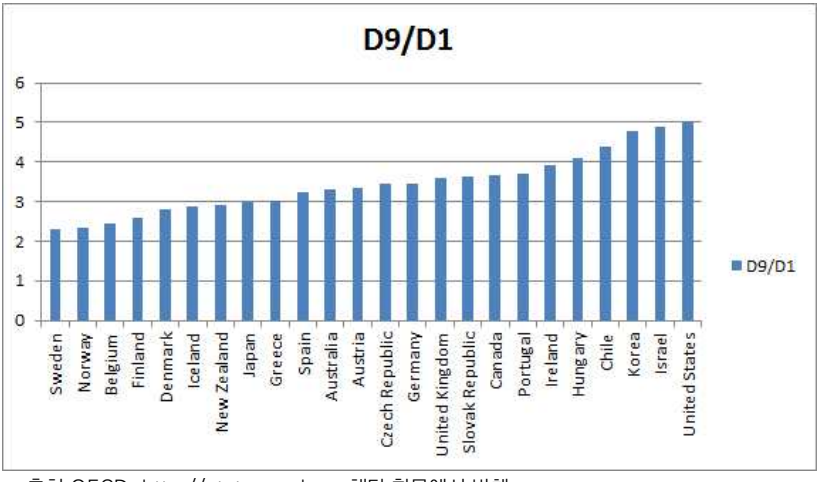
6) Burkhauser *et al*(2008, 2009)의 결과를 인용한 것이다.

사람들도 마찬가지다. 가구 구성원 중에서 일하는 사람의 비율을 보면 한국은 저소득 가구가 중·고소득 가구에 비해 높다. 서구와는 반대다. 혼자 벌어서 가족이 먹고살기 힘들다. 그래서 맞벌이도 해야 하고 자식들도 아르바이트를 해서 도와야 한다. 저소득 가구일수록 일하는 사람이 많으면, 개인의 근로소득 불평등도에 비해 가구소득 불평등도는 완화된다.[7)]

3) 한국의 임금 불평등 수준을 평가하면?

세 번째 이유, 즉 복지제도가 불충분해서 취약계층의 근로비중이 높다는 것은, 한국의 경우 시장에서 획득하는 소득의 불평등 정도를 평가하려면 가구소득 보다는 개인의 근로소득을 대상으로 하는 것이 적합하다는 것을 말해준다. 개인 근로소득 불평등도에 관한 통계는 다음의 〈그림 4〉와 〈그림 5〉에 제시되어 있다.

〈그림 4〉 22개 OECD 국가들의 임금 불평등도 비교(2011년, 전일제 근로자 기준)



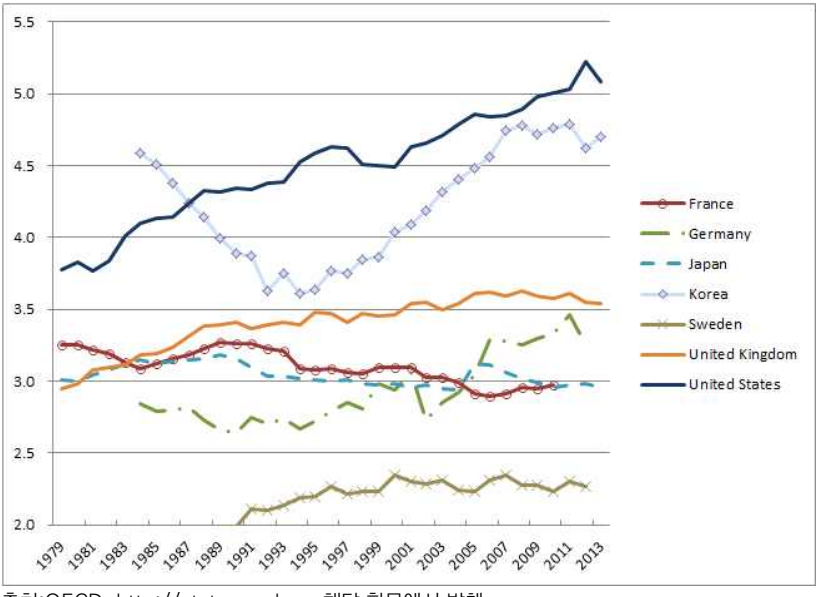
출처:OECD. http://stats.oecd.org 해당 항목에서 발췌

이 그래프는 상위 10%(D9)와 하위 10%(D1)에 위치하는 임금 간의 비(ratio)를 보여준다. 그래서 D9/D1이 4라면 상위 10%에 위치하는 사람의 임금은 하위 10%에 위치하는 사람의 소득의 4배라는 것을 의미한다. D9/D1은 소득 격차를 나타내는 지표

7) 이에 대한 논의는 장지연·이병희(2013)에 잘 제시되어 있다.

로 흔히 사용된다. 이 그래프를 보면 한국의 D9/D1은 24개 OECD 국가들 중에 미국과 이스라엘 다음으로 크다. 따라서 한국의 임금 불평등 수준은 다른 국가들에 비해 상당히 심한 편임을 알 수 있다.

〈그림 5〉 한국 및 주요 OECD 국가들의 D9/D1값의 시계열적 변화 추이 (전일제 근로자)



출처:OECD. http://stats.oecd.org 해당 항목에서 발췌

〈그림 5〉는 한국 및 주요 OECD 국가들의 D9/D1값의 시계열적 변화 추이를 보여준다. 이 그래프에서 단연 눈에 띄는 두 국가가 한국과 미국이다. 미국은 1979년부터 현재까지 임금 격차가 빠르게 커져왔음을 알 수 있다. 한국은 1980년대 초반부터 1990년대 초반까지는 임금 격차가 급속히 줄었으나, 그 이후 최근까지는 미국보다 더 빠른 속도로 임금 격차가 늘었다.

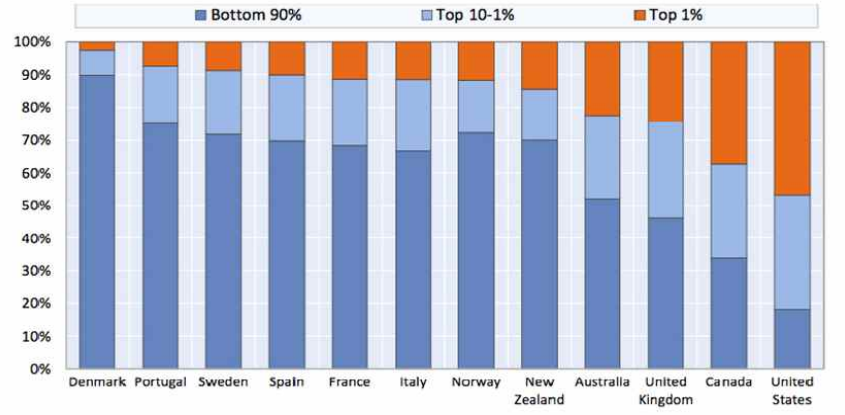
4) 한국의 불평등 내용은 다른 국가들과는 다르다.

전술했듯 가구 가처분소득 기준으로 한국의 불평등 수준은 OECD 평균 정도 된다(미국과 영국에 비해서는 더 낮다). 그리고 임금 불평도는 매우 심하지만 미국에 비해

서는 나은 편이다. 그런데 한국의 불평등 수준을 해석할 때, 몇 가지 주의할 게 있다. 첫 째는 양극화 혹은 불평등의 양상이다. 양극화 심화는 ① 고소득층의 소득이 더 위로 뻗거나 ②저소득층의 소득이 더 밑으로 내려갈 때 발생한다.

미국의 양극화 심화는 ① 때문에 발생했고 영국도 유사하다. 이는 아래의 그림을 보면 자명하다(OECD report. "United States: tackling high inequalities, Creating opportunities for all" 2014에서 인용)

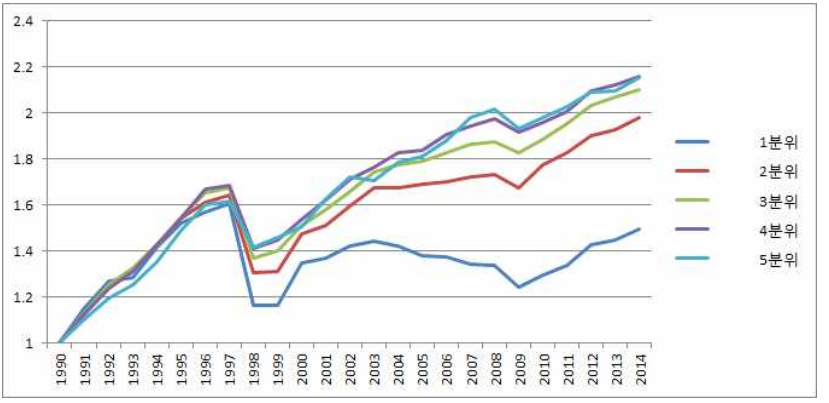
〈그림 6〉 Share of Income growth going to income group from 1975-2007



출처: OECD

그러나 우리는 ②의 원인이 훨씬 크다. 〈그림 5〉를 보자. 이는 가구소득 5분위별로 1990년의 소득수준을 1로 했을 때, 그 이후 소득이 얼마나 늘었는가를 보여준다(실질가치 기준, 가구원수 보정). 이를 해석하는 법을 설명하면 이렇다. 제일 아래에 있는 추세선은 1분위, 즉 하위 20% 계층에 대한 것이다. 이 계층의 2014년 값이 1.5라는 것은 1990년에 비해 2014년의 소득이 실질가치로 50% 상승했다는 것을 의미한다.

〈그림 7〉 가구소득 5분위별 소득 상승률 추이



자료: 통계청, 국가통계포털

이 그림을 보면 최하위 20% 계층과 그 이상 계층, 특히 상위 60% 계층과의 소득 변화 양상이 크게 다름을 알 수 있다. 상위 60% 계층의 소득상승률은 큰 차이가 없다. 그러나 하위 20%의 소득상승률은 훨씬 낮고 하위 20-40%의 소득상승률도 그 위 계층에 비해 두드러지게 낮다. 따라서 우리의 양극화 심화는 주로 하위계층의 소득이 상대적으로 낮아졌기 때문임을 알 수 있다.

지금까지 살펴본 한국의 불평등 현황을 정리하면 대강 다음과 같다.

- 1990년대 중반부터 가구소득과 개인의 임금 불평등도는 빠르게 높아졌다.
- 가구 기준의 시장소득 불평등도는 다른 국가들에 비해 매우 낮지만 개인 임금 불평등도는 다른 국가들에 비해 매우 높다.
- 개인과 가구 기준 불평등 양상이 다른 것은, 저소득 가구는 고소득 가구에 비해 맞벌이 등 가구원 중 일하는 사람의 비율이 높기 때문이다.
- 정부 재분배 정책의 효과는 지난 10여 년 간 증가하였으나 여전히 OECD 최하위 수준이다.
- 지난 10여 년 간의 복지정책 확대에도 불구하고 불평등은 더욱 심화됐다.
- 불평등 심화 원인은 하위소득계층의 소득증가율이 낮기 때문이다.

이제 이러한 현상에 대해 원인을 진단하고, 왜 불평등 해소에 정부의 적극적 중립 역할이 필요한가를 논의한다.

2. 한국의 불평등 심화의 원인 진단

〈그림 2〉를 보면 가구소득 불평등은 1990년대 초반 감소했다가 그 이후 증가했다. 비록 그림에는 1990년부터 제시되었지만, 1990년대 초반 감소 추세는 1980년대 내내 진행된 추세였다.[8] 즉 서구의 경우는 20세기 중반까지 불평등이 감소 추세였다가 20세기 후반 들어 증가 추세로 반전되었지만 우리는 서구보다 20여년 늦게 반전 추세가 나타난 셈이다. 흔히 IMF 외환위기 이후 우리사회의 불평등이 심화되었다고 하지만, 이미 1990년대 중반부터 이러한 추세가 시작되었다.

전술했듯 20세기 중반 이후 불평등 증가 추세는 서구 선진국들의 공통된 경험이며, 주류 경제학은 이의 원인으로 세계화와 후기산업사회로의 변화를 지목한다.[9] 이에 대해 스티글리츠와 앳킨슨은 세계화와 후기산업사회라는 외부환경 변화 자체보다는 그러한 외부환경 변화에 대한 잘못된 대응(각각 공정경쟁 훼손과 복지 축소)이 문제라고 하였다.

그렇다면 우리의 경우는 왜 1990년 중반부터 불평등 증가로 전환되었을까? 우리의 경우도 계기는 세계화와 후기산업사회로의 변화에 있다. 흔히 한 나라 경제의 세계화 수준은 대외무역의존도로 측정하는데, 우리나라의 대외무역의존도는 1980년대 내내 감소하다가 1993년 최하점을 찍은 후 1994년부터 증가했다.[10] 후기산업사회의 대표적인 특징은 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 산업구조가 변하는 것이다. 그런데 우리나라의 제조업 일자리 수는 산업화 이후 계속 증가해서 1992년 정점을 찍은 후 1993년부터 감소 추세로 돌아섰다.[11] 공교롭게도 불평등이 감소에서 증가로 돌아선 시기와 세계화 추세(대외무역의존도)가 감소에서 증가로 돌아선 시기, 제조업 일자리가 증가에서 감소로 전환된 시기가 거의 일치한다.

스티글리츠와 앳킨슨은 세계화와 후기산업사회 도래라는 외부환경 변화에 대해 자국이 잘못 대응한 결과 각각 공정경쟁 훼손(미국)과 조세의 누진성 약화 및 복지축소(영국)가 발생했으며 이들이 불평등 심화의 주원인이라고 했다. 그렇다면 우리는 세계

8) 1980년부터의 추세는 장지연·이병희(2013)에 제시되어 있다.

9) (숙련편향적) 기술진보는 결국 후기산업화 현상의 하나로 볼 수 있으므로, 별도로 제시하지 않았다.

10) Source: Korea National Statistical Office; Cheon Byeong-Yu et al. (2012), paper presented at GINI conference (not published). *Figure 5*. Trade dependency of national income. 참조

11) 통계청, 산업별 취업자수 각년도 참조.

화와 후기산업사회라는 외부환경 변화에 대해 어떤 정책 변화가 발생했을까?

일단 영국이 경험한 조세의 누진성 약화 및 복지축소는 우리와는 큰 상관이 없다. 1990년대 중반 이후 복지지출은 계속 증가했으며, 조세 역시 이명박 정부 이전까지는 계속 증가했다. 그리고 소득세 실효세율은 항상 낮았기 때문에 소득세가 재분배에 의미 있는 역할을 한 적은 없었다.

스티글리츠가 말하는 공정경쟁 훼손 역시 우리와는 큰 상관이 없다. 스티글리츠는 지대추구행위를 공정경쟁 훼손의 핵심으로 보고 있다. 스티글리츠의 견해로는 20세기 중반의 미국 경제는 지대추구 행위가 그다지 심하지 않았고, 능력에 따라 보상 받는 구조였으나 1980년대부터 지대추구 행위가 심해졌고 고소득계층은 자신들의 기여를 훨씬 초과한 몫을 가져갔다.

우리는 사정이 다르다. 우리 사회가 오랫동안 부유층에 대해 부정적이었던 것은 부의 상당 부분이 지대추구로 쌓은 것이기 때문이었다. 부동산으로 부자가 된 것은 문자 그대로 지대추구 행위로 불로소득을 얻은 것이다. 그리고 재벌의 형성과 성장 과정에서 정부가 부여한 특혜와 특권이 큰 역할을 하였다는 것은 부인하기 어렵다. 오히려 최근으로 올수록 이러한 지대추구는 상대적으로 줄어드는 것 같다. 부동산 경기 침체와 인구구조의 변화로 더 이상 부동산이 부를 쌓는 수단으로 작용하기는 어렵다(이는 부동산이 예전처럼 투기 대상이 되기는 힘들다는 말이며, 이미 형성된 부동산 소유 격차와 그로인한 불평등 문제가 심각하지 않다는 것은 전혀 아니다). 그리고 재벌 기업에 대한 정부의 명시적인 특혜 부여도 크게 줄었다(그러나 여전히 대기업 우호적인 정책이 펼쳐지고 있는 것은 사실이다).

즉 1990년대 중반부터 불평등이 증가한 것은 지대추구 행위가 증가했기 때문이라고 하기는 어렵다(2000년대 초반 부동산 가격이 급등하기는 했지만 이로 인한 불평등 증가는 부동산 투기가 붐을 이뤘던 7-80년대와 비교할 바는 아니다). 그렇다면 세계화와 후기산업사회 도래라는 외부환경 변화가 우리 사회에 불평등 증가를 가져오게 한 중간 고리는 무엇일까? 이에 대한 답을 논하기 위해 먼저 소득 불평등의 경로를 따져 보자. (가구) 소득 불평등 경로를 단순화하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

[임금 불평등] [가구 내 근로인원]	→	[가구 시장소득 불평등]	→	[가구 가처분소득 불평등]
①		②		③

앳킨슨이 말하는 조세와 복지 정책은 ②→③ 과정에 개입하여 가처분소득의 불평

등을 시장소득 불평등보다 낮추는 역할을 한다. 그리고 스티글리츠가 말하는 공정경쟁(지대추구)은 ①의 [임금 불평등] 수준에 영향을 미친다.

우리의 경우 ②→③ 과정의 영향, 즉 시장소득 대비 가처분소득의 불평등도 개선 정도는 〈그림 3〉에서 보듯 여전히 OECD 최하 수준이나, 〈그림 3〉에서 보듯이 1990년대 중반 이후 꾸준히 커졌다.[12] 그리고 ①의 [가구 내 근로인원]은 저소득계층일수록 많기 때문에, [임금 불평등] 수준은 OECD 국가들 중에서 매우 높지만, [가구 시장소득 불평등] 수준은 매우 낮다. 한편 〈그림 2〉와 〈그림 5〉의 비교에서 알 수 있듯이 지난 20여년의 임금 불평등 추세는 가구소득 불평등 추세와 유사하다(IMF 외환위기 시기는 예외인데, 이때는 가구소득 불평등도는 그 전후에 비해 크게 높았지만 임금 불평등도는 급격한 변동 없이 꾸준한 상승 추세를 이어갔다. 그 이유는 IMF 외환위기는 대량실업을 야기했는데, 이는 ①에서 [임금 불평등]이 아니라 [가구 내 근로인원]에 영향을 미쳤기 때문이다).

실제로 한국의 가구소득 불평등 추세에 대한 선행연구들은 모두 가구주의 임금 불평등 증가가 가구소득 불평등 증가에 가장 중요한 원인임을 보이고 있다(예. 장지연·이병희, 2013; 강신욱·김현경, 2015 등). 결국 한국의 불평등이 증가하는 추세에 있는 것, 그리고 심한 불평등이 사회문제가 되는 것은 임금 불평등의 증가 때문이다.

스티글리츠와 피케티가 분석했듯이 미국의 임금 불평등은 주로 최상위계층의 급격한 임금 증가 때문이다. 즉 미국의 공정경쟁 훼손은 최상위층의 지대추구 행위를 의미한다. 그러나 우리는 다르다. 우리의 임금 불평등 증가는 주로 하위층의 임금 하락에 기인한다. 〈그림 7〉은 한국의 가구소득 불평등 증가는 주로 하위소득계층의 가구소득 증가율이 낮아서임을 보이고 있는데, 이는 보수(임금 및 자영자의 사업소득)를 기준으로 해도 마찬가지다. 보수를 기준으로 하면 오히려 더 심하다.

1990년대 중반 이후 보수 불평등 증가, 특히 하위계층의 보수 증가율이 중상위 계층에 비해 상대적으로 낮은 이유에 대해서는 여러 연구가 이뤄졌고 어느 정도 합의된 결론도 존재한다. 짐작할 수 있듯이 세계화와 후기산업사회라는 환경 변화에 적절히 대응하지 못해서이다. 세계화와 후기산업사회는 저생산성 제조업의 축소, 숙련 편향적 기술진보, 중간 일자리의 감소, 서비스 업종의 저임금 일자리 확대 등을 가져왔고 이에 대한 필요한 대응을 못했기에 비정규직 증가와 차별, 중소기업의 이윤 하락, 영세자영자의 사업소득 축소를 초래했다. 그래서 하위계층의 보수 증가율이 중상위 계층에 비해 낮을 수밖에 없었다.

12) 〈그림 2〉는 2인 이상 도시가구 기준이지만, 전체가구를 기준으로 해도 패턴은 동일하다.

앳킨슨이 강조하듯 환경 변화는 '계기'이며 여기에 어떻게 대응하는가에 따라 결과는 달라진다. 그런데 우리는 (스티글리츠와 피케티의 말대로) 그대로 놔두면 불평등이 확대될 수밖에 없는 시장경제, 그리고 불평등을 더욱 심화시키는 여건 변화에 대해 정부가 필요한 조치를 제대로 못한 것이 한국 사회 불평등 심화의 핵심요인이다. 참고로 〈표 2〉에는 우리나라 임금 일자리의 질을 보여주는 다양한 지표가 제시되어 있는데, 이를 보면 한국의 일자리 질이 다른 국가들에 비해 얼마나 열악한가를 알 수 있다.

〈표 2〉 고용안정성과 임금격차 비교

		한국	OECD 평균	순위 (비교국가 수)
고용 안정성 (2014)	10년 이상 장기 근속자(%)	20.1	33.3	30(31)
	1년 미만 단기 근속자(%)	31.9	18.1	2(32)
	근속 연수(년)	5.6	9.5	25(25)
	임시직 비율(%)	21.7	11.1	4(32)
임금 격차 (2012)	임금불평등도	4.63	3.39	4(33)
	저임금 비중(%)	23.9	16.3	2(23)
	성별임금격차	36.3	14.6	1(26)

자료 : OECD statistics, 2015.
해당 연도 통계가 없는 국가는 가장 근접한 연도의 자료를 사용하였다.

3. 한국 불평등 심화에 대한 기본 처방: 시장경제에서의 공정한 계약과 경쟁 확보

시장경제의 공정성 확립과 관련하여 우리 사회에는 무엇보다 필요하지만 스티글리츠는 전혀 언급조차 하지 않은 것들이 있다(앳킨슨도 물론 거론하지 않았다). 바로 비정규직 차별, 원청과 하청기업간의 불공정 계약, 불법 고용(불법 하도급 등), 최저임금 및 사회보험 가입 미준수 등과 같은 불법·부당 노동 행위와 법규 위반이다. 아무리 미국의 지대추구가 만연해도, 합법적인 테두리 내에서의 지대추구이지 우리 같은 불법·부당 행위는 흔치 않기 때문일 것이다.

우리 사회의 불법·부당 노동 행위와 법규 위반은 모두 고용주와 근로자, 원청과 하청기업, 본사와 가맹·대리점 등 갑과 을의 계약에서 공정성이 지켜지지 않음을 의미한다. 우리 사회에 이처럼 갑을 간의 불공정 계약이 만연하게 된 것은 공정한 시장경제에 대한 사회적 동의와 제도적 장치가 미비한 상태에서 세계화와 후기산업사회라는

거대한 환경 변화를 맞았기 때문이고 이것이 저소득 계층 소득 하락의 주범이다. 따라서 우리 사회 불평등 심화에 대한 처방의 첫 번째는 갑을 간 계약의 공정성 확보가 되어야 한다. 나는 우리 사회의 불법적인 노동 행위와 법규 위반만 없애도 지금의 불평등 수준을 상당히 완화할 수 있다고 믿는다.

갑을 간 계약의 공정성 확보는 지난 대선 때 화두였던 '경제민주화'와 '복지' 중에서 경제민주화에 해당한다. '경제민주화'와 '복지'는 둘 다 필요하다. 그러나 우리 사회의 불평등 완화를 위해서는 경제민주화, 구체적으로 계약과 경쟁의 공정성 확보가 우선되어야 한다.

계약의 공정성 확보를 위해 정부가 해야 할 일의 범위는 넓다. 불법 파견, 비정규직 차별을 막는 것은 물론이며, 사회보험 가입 의무 대상이지만 보험료를 납부하지 않는 사업체에 대한 규제도 포함된다. 육아휴직을 비롯한 각종 모성 보호 정책 이행도 포함된다. 뿐만 아니다. 최저임금 인상도 포함된다. 최저임금은 임금 협상에서 불리한 위치에 있는 비정규직에게 최소한의 공정임금을 보장하기 위한 것이기 때문이다. 전술했듯 임금 협상에서 근로자 측의 협상력을 강화하는 것 역시 해당된다. 경쟁의 공정성 확보를 위한 역할은 독과점 금지, 일감 몰아주기 규제 등 공정거래위원회의 역할 강화가 핵심이다. 여기에는 대기업의 문어발식 확장, 중소기업 개발 제품의 대기업 모방 규제 및 (중소기업) 지원 등도 포함된다.

이와 같은 계약과 경쟁의 공정성 확보를 위해 정부가 해야 할 일을 하는데 필요한 준거 규범이 바로 이 글에서 제안하는 '적극적 중립성' 가치이다.

Ⅳ. 적극적 중립성 가치를 둘러싼 논점들

지금까지의 논의를 통하여 뉴노멀 시대 우리 사회의 핵심 경제사회 문제인 불평등 심화를 완화하기 위한 정부 역할과 관련하여 적극적 중립성의 의미가 무엇이고, 왜 이 가치가 불평등 완화를 위해 중요한지에 대해 대강은 설명했다고 생각한다.

이 연구는 새로운 공공성 개념으로 '적극적 중립성'의 의의를 설명하기 위한 시론적 연구이다. 아직은 문제 제기수준이며, 이를 뉴노멀 시대의 신공공성 개념으로 정립하고, 수용되도록 하려면 넘어야 할 허들이 많다. 이를 위한 학계의 다양한 비평을 기대하면서, 내가 생각하는 논쟁거리 몇 가지를 제기하고 이 글을 마치려 한다.

1. 정부가 '적극적 중립성'을 견지하는 것이 가능한가?

마르크스와 엥겔스는 「공산당 선언」에서 "(…) 부르주아지는 대공업과 세계 시장이 형성된 이래 현대의 대의제 국가에서 마침내 독점적인 정치적 지배권을 쟁취했다. 현대의 국가권력은 부르주아 계급 전체의 공동 업무를 관장하는 위원회에 지나지 않는다."라고 주장했다. 이렇게까지 극단적인 견해는 아니라도 정부는 본래 기득권 세력을 옹호하기 마련이라는 입장을 취하는 경우는 흔하다. 이런 입장에서는 스티글리츠가 "미국이 지금까지 시장 경제를 구축해 온 방식은 상위계층에게는 유리하고 나머지 계층에게는 불리한 방향으로 작용해 왔다(S 150쪽)"라고 한탄한 것은, 당연한 것이 된다.

'정부, 혹은 국가권력이 누구를 위하는가'는 정부 역할에 대한 근본적인 질문이다. 그러나 내가 제시하는 '적극적 중립성'은 이렇게까지 근본적인 문제 제기를 하는 것은 아니다. 다만 서구 사회에서 민주주의의 발전과 함께 20세기 중반에 확립되었던 원칙, 그러나 이후 사회경제구조의 변화에 적절히 대응하지 못함으로써 약화된 원칙, 그리고 우리 사회에서는 아예 강건한 규범으로 확립되지도 못한 상황에서 사회경제구조 변화로 더욱 훼손된 원칙, 하지만 그래서 더욱 뉴노멀 시대에 필요한 원칙임을 제기하는 것이다. 즉 뉴노멀 시대의 한국사회에서 민주주의가 제대로 구현된다면 의당 강화되어야 할 정부 역할임을 주장하는 것이다.

2. 신행정학이 추구했던 사회적 형평성과의 차이는?

1968년 미노브룩 학술대회를 기점으로 1970년대 초반까지 소장학자들 중심으로 제기되었던 신행정학은 모름지기 행정은 사회 불평등 해소를 위해 적극적인 역할을 해야 한다면서 '사회적 형평성'을 행정이 추구해야 할 공공성으로 제시하였다. 신행정학은 반전, 페미니즘, 흑인인권 운동 등 평등을 추구하는 당시의 사회 상황에 대한 행정학적 대응이었다(임의영, 2008).

이러한 신행정학의 사회적 형평성과 본 글에서 제시하는 적극적 중립성은 유사한 측면이 있지만 분명히 구별되는 지점도 존재한다. 예를 들어 미국의 적극적 우대 조치(affirmative action) 같은 것이 신행정학이 말하는 사회적 형평성에 입각한 정책이라고 할 수 있다. 적극적 우대 조치는 과거의 잘못(불공정)을 시정하기 위하여 특혜를 주는 사회 정책이다. 이에 비해 적극적 중립성은 그 이전 단계의 정부 역할에 대한 것이다. 즉 불공정이 발생하지 않도록, 실질적인 중립성이 확보되게 하는 데 중점이 놓

여진다.

정리하면, 신행정학의 사회적 형평성이 사회적으로 불우한 처지에 놓인 사람들에 대한 배려 혹은 우대를 강조하는데 비해 적극적 중립성은 우대가 아닌 공평한 대우를 강조한다. 그럼에도 불구하고 두 개념은 유사성이 있고, 이 둘의 차이를 보다 명확히 개념화하는 작업이 필요함은 물론이다.

3. 소득 불평등 이외 분야에서의 적극적 중립성은 무엇을 의미하는가?

전술했듯이 내가 '적극적 중립성' 개념에 관심을 가진 것은 소득 불평등 완화를 위한 정부 역할로서, 시장경제의 공정성 확보가 중요하다고 여겼기 때문이다. 하지만 '적극적 중립성' 가치는 행정의 다른 영역에도 적용될 수 있으며 또 필요한 개념이기도 하다.

적극적 중립성은 이해가 상반되는 당사자들 사이의 관계(계약, 협상, 갈등, 분쟁 등)에서 정부의 공정한 심판으로서의 역할에 요구되는 가치이다. 공정한 심판으로서의 역할은 경제뿐만 아니라 거의 모든 정부의 활동 영역에서 요구된다. 즉 적극적 중립성의 적용 영역은 거의 모든 행정 분야를 포괄한다. 따라서 소득 불평등 완화를 위한 적극적 중립성 가치는 시장경제의 공정성 확보로 나타나듯이, 타 분야의 적극적 중립성 가치는 구체적으로 어떤 정부 역할을 요구하는지에 대한 개념 개발이 필요하다. 직관적으로, 경제 분야도 그렇지만 타 분야의 적극적 중립성은 더더욱 실질적인 민주주의 구현과 밀접한 관련을 가질 것으로 생각된다.

4. 정부의 적극적 중립성 구현을 위해서 무엇이 필요한가?

뉴노멀 시대의 신공공성 개념 논의는 우리 사회의 문제 해결을 위한 정부 역할은 무엇인가에 대한 고민에서 나왔다. 행정의 처방적인 성격을 강조하는 것이다. 그렇다면 이를 구현하기 위해 무엇이 필요한가에 대한 어느 정도의 해답도 내놓는 것이 합당할 수 있다. 이런 작업은 비단 적극적 중립성뿐만 아니라 오늘 제안하는 다양한 신공공성 개념 모두에 해당되는 것으로, 앞으로 동료학자들과 함께 풀어가야 할 숙제일 것이다.

▣ 참고문헌

앳킨슨. 2015.《불평등을 넘어(Inequality, what can be done?)》. 장경덕 옮김. 글항아리.

스티글리츠. 2013.《불평등의 대가(Price of inequality)》. 이순희 옮김. 열린책들.

피케티. 2014.《21세기 자본(Capital in the twenty-first century)》. 장경덕 옮김. 글항아리

강신욱·김현경. 2015. "1990년대 후반 이후 빈곤과 소득불평등 변화의 요인별 기여도 분석". 한국경제의 분석패널 발표 논문.

김낙년·김종일. 2013. "한국 소득분배 지표의 재검토",《한국경제의 분석》. 19(2): 1-50.

김태일. 2015. "한국의 불평등 현황과 전망." mimeo.

아담 스미스. 2015.《국부론》. 김수행 역. 비봉출판사.

여유진·김수정. 2011. "공적 서비스와 소비지출 불평등: 한국과 영국의 교육 및 보건의료비 지출 비교".《한국사회정책》 18(1): 239-265.

임의영 외. 2008.《새로운 시대의 공공성 연구》. 법문사

장지연·이병희. 2013. "소득불평등 심화의 메커니즘과 정책 선택".《민주사회와 정책연구》. 2013년 상반기(통권 23호): 72-109.

Burkhauser, Feng, Jenkins, Larrimore. 2008. "Estimating Trends in US Income Inequality Using the Current Population Survey: the Importance of Controlling for Censoring", *NBER* Working Paper 14247.

_____. 2009. "Recent Trends in Top Income Shares in the USA: Reconciling Estimates from March CPS and IRS Tax Return Data", *NBER* Working Paper 15320.

Cheon, B. et. al. .2012 "Growing Inequality and its Impact in Korea." GINI conference, Amstertam ND(unpublished paper).

《OECD》. 2015. "In It Together: Why Less Inequality Benefits All"

_____. 2014. "United States: Tackling High Inequalities, Creating Opportunities for All."

Standard & Poors. 2014. "How Increasing Income Inequality Is Dampening U.S. Economic Growth, And Possible Ways To Change The Tide." *Economic Reserach 보고서*