

연구보고서 2006-20-4

사회보장정책에서 기회의 균등원칙 적용방안

강신욱

임완섭

한 국 보 건 사 회 연 구 원

머 리 말

정부의 정책 가운데에서 사회정책이 차지하는 비중이 확대되고, 그 가운데에서도 사회보장정책이 확대되고 있다. 이는 우리나라가 선진 복지국가로 향해 발전하는 과정에서 당연히 밟게 되는 경로일 것이다. 그러나 복지정책의 확대라는 길이 그렇게 순탄하게 진행될 것이라고 기대하기는 힘들다. 결국 복지정책 역시 국민의 부담을 통해 재원이 조달될 것이고, 부담하는 사람과 혜택을 입는 사람의 구분이 있을 수밖에 없기 때문에 부담과 혜택의 귀착을 둘러싼 갈등 역시 더 커질 수 있다.

그러나 우리나라에 비해 더 많은 사회지출을 하는 나라들을 보면, 반드시 복지지출의 비중이 크다고 해서 이를 둘러싼 사회적 이견의 표출이 심한 것은 아니다. 복지지출에 대한 한 사회의 경제적 부담능력도 중요하지만, 그에 못지 않게 중요한 것이 복지제도가 추구하는 정책적 목표에 대한 사회적 동의이다. 이는 달리 말하면, 한 사회가 제도를 통해 보호하고자 하는 가치에 대해 사회 구성원 모두가 동의하고 있다는 것을 의미한다. 즉 사회보장제도의 지속가능성을 보장하는 것은 제도의 바탕이 되는 기본적 가치와 그에 대한 구성원들의 합의이다.

그러나 아쉽게도 그 가치가 무엇인지, 혹은 무엇이 되어야 하는지에 대해서는 우리 사회에서 논의가 많지 않았다. 이러한 철학적 논의들을 정치하게 전개하는 것보다 경제위기로 인해 발생한 대량 실업과 빈곤에 신속히 대처하는 것이 더 급한 일이었기 때문일지도 모른다. 그러나 향후의 사회보장제도의 발전을 위해서는 제도가 추구하는 기본적 원리, 가치, 철학에 대한 더 깊은 성찰이 요구되며, 뿐만 아니라 그러한 가치를 실현할

수 있는 구체적 정책수단에 대한 고민 또한 뒤따라야 할 것이다.

이런 의미에서 이 연구는 짧지만 매우 의미 있는 시도라고 할 수 있다. 우리 연구원의 강신욱 연구위원의 책임과 임완섭 연구원의 참여로 이루어진 이 연구는 사회보장을 뒷받침하는 하나의 철학적 원리로서 기회의 균등이라는, 다소 익숙하면서도 낯선 개념을 제시한다. 동시에 이 추상적 원리를 구현하기 위한 구체적 세제에 대해서도 분석한다. 그리고 그 결과 우리나라 재분배정책의 확대에 대해 우려하는 많은 비판들에 대해 충분한 반비판이 될만한 결과들을 보여주고 있다. 물론 연구의 결과에 대해서는 활발한 토론이 이어져야 하겠지만 이와 같이 진지한 고민과 실용적 접근이 조화된다면 앞으로도 더 많은 성취를 기대할 수 있을 것이다. 연구진의 노고에 거듭 감사와 격려를 보낸다.

2006년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

요 약	9
제1장 서론	11
제1절 연구의 필요성 및 목적	11
제2절 연구의 방법 및 내용	12
제2장 이론적 검토	14
제1절 평등에 대한 규범적 논의의 필요성	14
제2절 평등주의의 문제설정	16
제3절 평등한 분배의 대상은 무엇인가	19
제4절 기회의 평등과 책임성	22
제3장 기회의 균등원칙의 적용가능성	28
제1절 기회균등 개념의 조작적 정의	28
제2절 기회균등 개념의 적용례 - 폐암환자 의료비 지원의 예	30
제4장 기회균등을 위한 소득보장정책	33
제1절 부모의 학력과 기회불균등	33
제2절 분석방법	35
제3절 분석결과	44
제5장 결론 및 정책적 시사점	50
참고문헌	53

표 목 차

〈표 4-1〉 부모 학력에 따른 유형별 특성	45
〈표 4-2〉 기회의 균등정책을 위한 정책변수 추정치	46
〈표 4-3〉 부모 교육연수에 따른 유형구분	47
〈표 4-4〉 유럽 주요국가의 기회균등정책 변수 추정치	49

Abstract

A Study on Principle of Equal Opportunity and its Application

The objective of this study is to search for a way to apply the principle of Equal Opportunity, proposed by Roemer(1998) to Korean social policy. In concrete, we tried to find an optimal income tax rate to compensate for the low income which is resulted from one's parents' low education level. We used the 1998 KLIPS data for this analysis. As a result, we find that additional tax rate is not required, which means parents' education level do not affect their son's income so much so far. But, considering recent upsurging expenditure in private education, it seems hard to expect that this trend could keep on in the future.

요약

부모의 학력은 자녀의 입장에서 본인의 노력으로 개선할 수 없는 변수, 즉 개인의 통제를 벗어난 환경적 요인 변수에 해당한다. 따라서 이들 변수에 의해 발생한 소득격차를 개인의 책임으로 돌릴 수 없으며, 사회가 이 격차를 완화시켜주는 것이 정당하다. 이와 같이 개인의 통제를 벗어난 요인에 의해 발생한(즉, 기회의 박탈에 의해 발생한) 결과의 차이를 사후적으로 보상해 주어야 한다는 원리를 본 연구에서는 기회의 균등 원리로 이해한다. 기회의 균등에 대한 이러한 이해방식은 평등을 무조건적 균등화로 이해하는 통상적 이해방식과 구분될 뿐만 아니라, 기회의 균등을 형식적으로만 동일한 출발조건을 보장하는 소극적 이해방식과도 구분된다.

본 연구에서는 이러한 원리를 실현하기 위한 정책적 적용방안을 검토하였다. 구체적으로는 로머 등(Roemer et al., 2000)의 방법론을 이용하였으며, 데이터는 한국노동연구원의 노동패널 8차년도 데이터를 이용하였다. 부모의 학력을 중졸이하, 고졸이하, 전문대이상 등 3집단으로 유형화 한 후, 가장 기회박탈이 심한 유형 1(중졸 이하의 부모를 둔 개인)의 세후소득을 극대화할 수 있는 소득보장정책(세율 조정과 이전소득 제공)을 분석하였다. 그 결과 다음과 같은 결론에 도달하였다.

부모의 학력이 중졸 이하인 집단은 고졸 이하인 집단이나 전문대 이상인 집단에 비해 약 70%의 소득을 얻고 있었고, 부모의 학력이란 환경변수에 의한 기회의 불균등이 심한 것으로 나타났다. 관측된 세율과 이전소득은 각각 약 3.7%와 연간 30만원정도로 나타났으나 이러한 기회의 불균등을 해소하기 위한 적정 세율과 이전소득의 크기는 각각 약 60%와 연간

860만원 정도인 것으로 추정되었다. 이러한 사실은 현재 관측된 세율과 이전소득이 기회의 불균등을 해소하는 데 거의 기여하지 못하는 것을 의미한다. 한편 이와 같이 기회의 균등화를 위해 세율과 이전소득의 크기를 조정하더라도 효율성의 감소는 지극히 미미할 것으로 추정되었다. 이른바 ‘분배를 우선시하게 되면 파이가 줄어든다’는 성장중심적 담론의 금과옥조가 적어도 이 경우에는 크게 설득력이 없음을 의미하는 것이다.

한편 외국의 경우와 비교하여 볼 때, 사회민주주의 국가의 경우에는 이미 현재의 조세정책으로도 충분히 기회균등화 효과를 거두고 있음을 확인하였다. 반면 미국, 이태리, 스페인 등 영미권이나 남유럽 국가의 경우 우리나라의 경우와 유사하거나 더 심한 기회의 불평등 양상을 보여주었다.

따라서 부모의 학력이 자녀의 소득에 영향을 미치는 효과를 차단하기 위해서는 더욱 적극적인 재정정책이 필요하다. 세율을 보다 높이고 대신 이전지출의 크기를 늘리는 것이 세율을 낮추고 이전지출을 줄이는 것에 비해 재분배효과가 더욱 있으리라는 것은 자명한 사실이다. 기회 균등화란 관점에서 볼 때 우리나라의 재분배 정책은 훨씬 강화되어야 한다는 시사점을 얻을 수 있다.

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

지난 10년간 우리나라의 사회보장정책은 매우 급속히 확대되어 왔다. 기초보장분야를 중심으로 하여 사회보장정책의 양적 확대를 위해 많은 재원이 투입되었으며, 제도적 변화도 매우 컸었음을 부인할 수 없다. 그러나 이러한 양적 확대의 경향이 앞으로도 계속 지속되리라고 보기 힘들다. 우선 재원의 조달이 용이하지 않다. 우리나라의 복지 수준이 워낙 일천하던 시기에는 정부가 복지지출을 늘리기 위해 재원을 조달하는 것이 쉽게 정당화될 수 있었으나, 복지지출의 비중이 커지면서 세금을 내는 국민들로부터 또는 다른 영역의 정부지출을 증시하는 측으로부터 복지지출을 억제해야 한다는 목소리에 직면하게 된다.

그러나 여전히 사회보장제도의 지원을 필요로 하는 사회부문이 많은 것 또한 사실이다. 따라서 향후 사회보장제도의 발전과정에서는 복지지출의 정당화 기제를 확보하는 것이 중요한 관건이 될 것이다. 국민들이 정부의 복지지출 필요성과 규모에 대해 동의하고 그를 위해 기꺼이 세금을 내도록 하기 위해서는 그러한 지출이 세금을 내는 국민들 자신에게도 도움이 될 것이라는 믿음이 중요하다. 그러나 이러한 경험적 이득과는 무관하게 명분과 원칙에 대한 동의를 확보하는 것 역시 중요하다. 이런 의미에서 사회보장제도의 원리를 제시하고 그것에 대한 동의를 구하며 그 원리를 실현할 구체적 정책수단을 발굴해 내는 작업이 매우 중요하다고 할 수 있다. 향후 국민부담율과 조세부담률이 높아지게 되면, 분배의 원리와

이념을 둘러싼 논란이 더욱 확대될 것인 바, 복지정책의 철학적 원리와 그것의 구체적 실현에 대한 진지한 고민이 필요한 것이다.

그 철학적 내용이 무엇이 되어야 할 것인가를 탐색하는 것이 이 연구의 목적은 아니다. 본 연구는 그 철학적 원칙 가운데 하나로 기회의 균등을 제시한 후, 이 원리를 실현하기 위한 구체적 정책 수단을 시론적으로 검토해보는 데 목적이 있다. 물론 기회의 균등은 사회보장제도를 뒷받침하는 중요한 원리일 수 있다. 그러나 사회보장제도의 모든 것을 설명하는 일반적 원리가 되기 위해서는 훨씬 많은 논의가 필요하다. 그럼에도 불구하고 기회의 균등 개념에 우선 주목하는 것은, 이 개념이 통상적 이해의 범위를 넘어 적극적으로 해석될 경우 사회보장제도 확대의 많은 부분을 뒷받침해줄 수 있다고 믿기 때문이다. 그러나 그것보다 더 중요한 일은 매우 추상적인 원리를 작동 가능하고 조작 가능한 정책수단에 어떻게 담아낼 것인가 하는 문제이다. 이 문제를 해결하기 위한 하나의 시도로서 본 연구의 의의가 있다고 할 수 있다.

제2절 연구의 방법 및 내용

본 연구는 문헌 연구와 실증분석의 두 부분으로 구성된다. 문헌연구는 주로 기회의 균등 개념을 설명하는 데 할애될 것이다. 중요한 것은 평등이란 개념이 통상적으로 이해되는 무조건적 균등화도 아니며, 동시에 동일한 출발선만을 보장하는 형식적 기회의 균등도 아니라는 사실이다. 이론적 검토의 부분에서는 최근 수십 년간 자유주의적 전통에서 논의되어 온 평등에 대한 개념화 과정을 소개한 후, 이를 통해 기회의 평등(균등)이 지니는 함의를 풍부하게 할 것이다. 주로 롤즈(Rawls, J), 드워킨(Dworkin,

R), 센(Sen, A. K.), 코헨(Cohen, G.) 등의 논의가 소개될 것이며, 이 논의가 어떻게 기회의 평등으로 집약되는 지를 살펴볼 것이다. 이것이 2장의 내용을 이루는데, 2장의 내용은 강신욱(2003)의 일부를 수정·보완한 것임을 미리 밝혀둔다.

3장에서는 여기서 더 나아가 이 기회의 균등 개념을 정책적으로 적용하기 위한 기초적 논의를 진행한다. 현실의 문제에서 어떤 경우가 기회의 불균등에 해당되며 이는 기존의 정책적 수단을 통해 어떻게 해소될 수 있는지를 살펴볼 것이다. 3장의 핵심은 기회의 평등에 대한 조작적 정의이다. 즉, 기회의 평등이란 개인의 성취에 영향을 미치는 여러 변수 가운데서 개인이 통제할 수 없는 변수의 작용에 의해 발생한 불이익에 대해서는 사회가 보상해주어야 한다는 원칙이다. 이것이 적극적 의미의 기회의 평등인데, 이는 소극적 의미의 기회의 평등, 즉, 경주에 임하는 모든 사람들이 동일한 출발선상에서 출발하게 한다는 의미와 구분되는 것이다.

실증분석 부분에서는 부모의 학력이 자녀의 소득에 미치는 영향을 기회라는 개념을 통해 이해한 후, 이 기회의 박탈 즉 부모의 저학력이 자녀의 소득 저하에 미치는 영향을 상쇄하기 위한 조세(및 이전지출) 정책의 방향에 대해 분석할 것이다. 이를 위해 부모의 학력에 관한 정보를 제공하고 있는 한국노동연구원의 노동패널 데이터를 이용할 것이며, 실제 세율을 추정하고 기회균등을 실현하기 위한 세율을 추정하여 양자를 비교함으로써 기회의 균등을 실현하기 위해 조세정책이 어떻게 변해야 하는지를 살펴볼 것이다. 아울러 이를 통해 우리나라의 재분배정책에 대한 함의를 도출할 것이다. 동시에 방법으로 외국의 사례를 분석한 내용과 비교를 시도할 것이다. 이것이 주로 4장의 내용인데, 이 4장의 방법은 로머 등(Roemer et al., 2000)의 연구와 분석방법에 크게 의존하고 있다. 5장은 결론과 정책적 시사점에 대한 설명이다.

제2장 이론적 검토

제1절 평등에 대한 규범적 논의의 필요성

1990년대까지 우리나라는 경제성장과 분배라는 두 가지 목표를 잘 조화시켜온 나라로 간주되었다(Bowles and Gintis 1996). 두 자리 수를 넘나드는 GNP 성장률을 기록하는 경제성장 과정에서도 소득분배의 불평등도를 나타내는 지니계수는 상대적으로 낮은 편이었다. 그러나 1997년 경제위기 이후 빈곤과 불평등이 급속히 심화되었고(김진욱 2002, 류정순·이상우 2002), 경제위기 극복에도 불구하고 소득분배의 평등도는 개선되지 않으면서 불평등에 대한 사회적 관심이 집중되고 있다.

이러한 관심을 더욱 촉발시키는 데는 몇 가지 계기가 있었다. 하나는 국민들이 체감하는 불평등과 지표상으로 나타나는 불평등의 괴리의 원천이라고 여겨졌던 부의 불평등에 대한 조사와 연구가 진전된 점이다. 소득의 불평등에 집중하였던 기존의 논의에서 더 나아가, 토지 및 주택을 포함한 부의 불평등을 계량적으로 보이려는 시도들이 있었고(이정우·이성립 1999, 윤용일·한동근 1998), 그 결과 우리나라의 부의 불평등은 소득의 불평등에 비할 바가 아니라는 점이 드러났다. 부동산 가격과 가구별 금융자산 보유에 대한 정확한 조사가 어려운 현실을 감안할 때 부의 불평등한 분배는 연구를 통해 드러난 것보다 훨씬 심각할 것으로 추측할 수 있다.

다른 하나는 상대적으로 평등한 성장 기조를 유지하는데 기여해 오던 사회적 장치, 예컨대 공교육과 노동시장의 관행(정규직 중심의 고용과 연

공서열제 임금 등)이 급속히 해체되어가고 있는 현실이다. 경제위기를 거치면서 새로운 질서에 대한 충분한 사회적 논의와 적응기간 없이 노동시장은 급속히 유연화되었다. 공교육의 급속한 붕괴는 평등한 분배가 사회적 인적자본의 축적을 촉진하고 이것이 다시 성장을 촉진하던 이른바 성장과 분배의 선순환구조의 축이 더 이상 작동하지 않음을 의미하는 것이었다.

참여정부에 들어, 빈곤, 빈부격차, 양극화 등과 같은 사회적 문제가 본격적인 정책과제로 자리매김 되면서 불평등과 차별을 둘러싼 논의는 더욱 활발하게 진행되고 있다. 사람들은 더 이상 자신이 중산층이라는 안정적 영역에 머물러 있다고 생각하지 않고 불평등한 사회의 어느 한쪽 극에 가까이 있다고 생각하게 되었다.

그런데 불평등에 주목하는 수많은 논의들에서는 몇 가지 특징이 발견된다. 먼저 이론적 논의는 집계적 지수로 표현되는 불평등 현상에 주로 초점을 두고 있어, 불평등의 원인과 대책을 제시함에 있어서 각 계층이나 집단 혹은 지역별로 특화된 처방을 제시하지 못하고 있다는 점이다. 또 하나는 대부분의 연구가 실증적 접근에 머무르고 있다는 점이다.

사회경제적 불평등에 대한 분석이 실증적 분석에 국한된다면, 빈곤과 불평등의 현상에 대한 측정과 진단은 정확할지 몰라도 그 대책을 제시하는 데에는 한계가 있기 마련이다. 왜냐하면 불평등의 발생을 차단하려는 사전적 조치는 ‘공정한 분배의 원칙은 무엇인가’에 대한 사회적 합의를 전제로 해야 하기 때문이다. 또한 불평등을 해소하려는 사후적 조치로서의 재분배정책은 특정 집단의 재산권 행사에 대한 국가의 개입(제약)으로 나타날 수밖에 없는데, 그 목적과 절차의 정당성이 확보되지 않는 개입은 지속될 수 없기 때문이다. 규범적 논의를 생략한 불평등 논의는 초점을 맞추지 못하고 변죽만 울리는 무수한 담론들을 생산할 수밖에 없다. 그

극단적인 예가 평등과 획일적 균등화를 동일시하거나 ‘사촌이 땅을 사면 배가 아프다’는 ‘심보’와 동일시하는 것이다. 평등을 구현하고자 설계된 어떤 정책에 대해 즉각적으로 튀어나오는 역차별론도 무지와 오해의 산물인 경우가 대부분이다.

평등에 대한 규범적 논의를 우회하고서는 평등에 대한 정책의 마련도 어렵고 불평등의 해소도 어려울 것이다. 따라서 불평등의 해소를 위한 논의는 평등은 왜 바람직한 것이며, 그때의 평등이란 구체적으로 무엇을 의미하는지를 확인하는 작업에서부터 출발하는 것이 필요하다. 이 장에서는 평등이란 무엇인가를 둘러싼 평등주의(egalitarianism) 내부의 논의를 살펴봄으로써 그 쟁점들을 확인하고, 형식적 의미를 넘어서 실질적 기회의 평등 개념을 제정한 후, 그것을 실현할 수 있는 정책적 가능성의 이론적 기초를 살펴보려고 한다.

제2절 평등주의의 문제설정

분배와 성장의 상충관계에 관한 논의는 경제학의 오랜 논란거리였었다. 분배의 중요성을 강조하는 학자는 분배가 성장에 기여하는 다양한 기제를 보이는 데 주력하여 왔다. 앞에서 언급한 성장과 분배의 선순환구조라는 표현 역시 사실은 이러한 인식의 또 다른 표현이다.

사회 전체의 산출물 가운데 얼마만큼을 성장을 위한 투자의 몫으로 사용하고 얼마만큼을 분배의 대상으로 돌릴 것인가가 문제가 된다면 성장과 분배 사이에는 상충관계가 존재한다고 할 수 있을 것이다. 그러나 이 문제는 불평등의 문제와는 별 관련이 없다. 즉, 이러한 맥락에서 불평등의 해소를 분배중심적 정책과 동일시하고 이를 다시 성장론과 대립시키는 것

은 올바른 문제설정이 아니다. 성장일변도의 발전국가 체제 하에서도 분배는 존재하였다. 단지 그 당시 분배의 원칙과 오늘날 우리 사회가 지향하는 분배의 원칙이 같거나 다를 뿐이다. 성장과 분배를 대립시키는 문제설정은 분배의 다양한 원칙들에 대한 직접적 관심을 차단하는 효과를 갖는다.

그러나 만일 성장과 분배의 상충관계론의 핵심이 능력이 뛰어난 개인(집단)에게 자원을 집중시켜 주는 것이 사회 전체의 효율성을 높인다는 주장에 있다면, 이는 중요한 문제를 제기하는 것이다. 정확히 말해, 이 주장이 지시하는 바는 분배우선 정책과 성장우선 정책의 대립관계라는 문제설정이라기 보다, 효율성과 형평성 사이의 상충관계이다. 이 상충관계에서 선택은 일종의 가치판단의 문제, 즉 사회가 선택해야 할 문제로 이해될 수 있다.

이 문제에 대한 평등주의자들의 대응은 두 가지 방향으로 나타난다. 하나는 시장의 실패가 존재하는 경우 평등한 분배가 효율성을 증진시킬 수 있음을 보이는 것이다. 예를 들어 정보의 비대칭성으로 인한 시장의 실패가 존재할 경우, 자원의 평등한 배분은 오히려 효율성을 제고한다는 주장(Bowles and Gintis 1996)이 그것이다. 그러나 이러한 논지는 시장의 실패라는 예외적 상황에서만 평등의 의의를 찾을 수 있다는 점에서 다소 소극적인 대응이라고 볼 수 있다.

반면, 본 연구에서 주목하고자 하는 것은 평등주의의 또 다른 대응방식, 즉, 중요한 것은 형평성의 구체적 내용을 어떻게 정의하느냐에 따라 평등에 실리는 무게가 달라지고, 따라서 효율성과 평등 사이의 선택의 내용도 얼마든지 달라질 수 있다는 주장이다. 이러한 관점은 센(Sen 1992)의 다음과 같은 언급에서 잘 드러난다.

“사회체계에 대한 주요 윤리이론들은 모두 어떤 중심변수의 평등을 요구한다는 점에서 시작하는 것이 좋다. 흔히 이론에 따라 선택된 변수들이 빈번히 달라진다고 하더라도 말이다. 흔히 반(反평)등주의로 알려진(그리고 저자 자신들도 종종 그렇게 표현하는) 이론들조차 다른 기준에서 보면 평등주의가 된다는 점을 보여줄 수 있다. 이런 이론에서 어떤 중심변수에 대한 평등을 거부하는 것은 다른 중심변수에 대한 평등의 지지와 공존한다. 예를 들어 노직(Nozick, R)의 『무정부, 국가, 그리고 유토피아(Anarchy, State, and Utopia)』에서 강력하게 발전된 소유권이론과 같이 자유주의적 접근방식은 누구에게나 똑같이 보장되는 외연적 자유에 대해 우선권을 부여할 수 있다.(중략)... 좀더 중심적인 초점으로 여겨지는(일반적으로 받아 들여지는) 것이 중요한 의미를 지닌다면, 설령 주변적인 것으로 여겨지는 변수에서 불평등이 나타나더라도 좀 더 중심적인 수준의 평등을 포함한 권리체계가 손상당하지 않도록 하기 위하여 이것을 받아들여야 한다.”

요컨대, 다양한 윤리이론은 평등과 다른 가치들(자유, 효율성) 가운데 어느 것을 우선시하느냐에 따라 구분되는 것이 아니라 무엇의 평등을 추구하느냐에 따라 구분된다는 것이다. 그럴 경우, 효율성과 평등은 동일한 차원에서 대립되는 개념이 아니다. 가장 보수적인 이론으로 간주되는 노직의 분배정의론도 특정한 평등(개개인의 자유는 동일하게 취급되어야 한다)에 기초하고 있으며, 평등주의적 분배정의론이라고 해서 무조건적 평등을 주장하는 것은 아니다.¹⁾ 그렇게 본다면 평등한 분배란 무엇인가

1) 예컨대 롤즈(Rawls 1971)의 차등의 원리가 그러하다.

(what is equality)라는 질문은 무엇의 평등인가(equality for what), 즉 평등한 분배의 대상(equalisandum)은 무엇이어야 하는가라는 질문으로 대체된다. 이것이 평등주의의 첫 번째 문제설정이다.

제3절 평등한 분배의 대상은 무엇인가

평등이란 개념은 공리주의(utilitarianism)에 대한 비판을 통해 분배정의론의 중심에 놓이게 된다. 흔히 ‘최대다수의 최대행복’으로 표현되는 공리주의의 핵심명제는 다시 후생주의(welfarism), 합계원리(sum-ranking), 결과주의(consequentialism)로 구분된다(Sen, 1987). 그 가운데 후생주의란 어떤 상태의 좋고 나쁨은 그 상태와 관련된 개인들의 주관적 만족도, 즉 효용에 의해서만 설명된다는 입장이다.

롤즈는 후생의 개인 간 비교가 불가능하다는 점과, 설사 그 비교가 가능하더라도 그것이 추구할만한 가치들에 대해 이루어지 못하는 경우가 있다는 점을 이유로 후생주의를 비판한다(Rawls 1971). 서로 다른 사람들이 지닌 가치관념(conception of the good)은 같은 기준으로 비교되기에는 너무 다양하여 비교하기 어려운 반면, 필수적인 사회적 기초재(social primary goods)의 양을 지수화한다면 그것은 비교 가능하다. 롤즈는 최소한의 기초재를 가진 개인 또는 집단이 보유한 기초재의 양을 극대화하는 것(최소극대화 maximin)이 정의의 원칙 가운데 하나라고 보았다. 그는 후생을 기초재로, 집계적 효용의 극대화를 최소극대화원리(maximin principle)로 대체함으로써 공리주의에 대한 평등주의적 비판을 최초로 체계화하였다.

드워킨(Dworkin 1981a, b)은 후생이 아닌 자원(resource)이 평등한 분배의 대상이 되어야 한다고 주장하면서 후생주의를 비판하였다. 그런데 그

는 자원의 범위 안에 외적인 자원 뿐만 아니라 사람들에게 내제된 자원도 포함시켜야 한다고 역설하였다. 즉 재능(talent)이나 장애(handicap)도 균등하게 분배되어야 한다는 것이다. 이때 재능이나 장애를 어떻게 분배할 것인가라는 문제가 따르는데, 그는 다음과 같은 가상적인 보험 시장을 상정하여 설명한다. 사람들은 태어나기 이전에 자기의 선호와 장애를 입을 확률에 대해 알고 있다고 가정하자. 또한 실제로 자기가 장애자로 태어날 경우에 대비해서 일종의 보험에 들 수 있다고 가정하자. 장애에 대비해 지불하고자 하는 보험료의 균형수준이 존재한다면, 이것이 사회가 장애자에 대해 추가로 보상해주어야 하는 재화의 크기인 셈이다. 정부는 이 보험료의 크기에 해당하는 만큼을 건강한 사람으로부터 세금으로 걷어 장애자에게 보조하면 된다.

이와 같은 롤즈와 드워킨의 주장은 분배의 대상이 후생이 아니라 (희소한) 자원이어야 한다는 주장으로 요약된다. 이들의 분배정의론은 자원의 배분에 직접적으로 주목해야 한다는 입장으로써, 자원주의(resourceism)로 지칭된다.

재능이나 장애도 균등하게 배분되어야 한다는 것을 다른 말로 표현하면 각기 다른 상황에 처해있는 사람들은 똑 같은 욕구를 충족시키기 위해서 다른 양의 재화를 필요로 할 수 있다는 것이다. 따라서 기초재의 양을 공정한 분배의 기준으로 삼는 롤즈의 정의론을 센은 물질주의적이라고 비판한다. 센은 재화 그 자체보다는 재화가 사람들에게 무엇을 줄 수 있는가(what goods can do for people)에 주목하여야 하고(Sen, 1982), 그것을 균등하게 분배하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 기초재와 같은 재화 그 자체보다는 질병으로부터의 해방, 적절한 영양의 공급, 자존심의 성취, 사회일원으로서의 생활 영위 등과 같은 기능(functioning)이 평등해지도록 해야 하고, 그렇게 위해서는 다양한 기능들의 집합인 기본적 역량(basic

capability)을 분배해야 한다는 것이다.

이와 같은 센의 주장은 물질(자원)이 제공하는 사용가치에 대해 인간이 정신적으로 어떻게 반응하는가와는 무관하게 물질의 기능 그 자체가 고려의 대상이 되어야 한다는 것이다. 예를 들어 설명하자면, 사람들에게 자신이 원하는 장소로 자유롭게 이동할 수 있는 것은 중요한 기능이다. 모두가 자유로운 이동을 보장받으려면 정상인은 음식을 먹고 다리에 적절한 근력을 기르면 되지만 장애인은 다른 재화(휠체어)가 지급되어야 한다. 즉 장애인은 정상인에 비해 더 많은 자원을 받아야 한다는 주장이 가능해진다. 이런 점에서 기능(자유로운 이동)이란 자원(음식 혹은 휠체어)과 효용의 중간단계에 위치하는 개념인 셈이다.

코헨(Cohen 1990)은 센의 역량 개념보다 범위를 더욱 확대하여, 재화와 효용의 중간에 해당되는, 사람들에게 뭔가를 가져다 줄 수 있는 일체의 효과를 midfare(후생(welfare)과 재화의 중간에 위치한다는 의미에서)라고 지칭한다. 예컨대 말라리아균을 옮기는 모기를 박멸할 수 있는 약은 어떤 사람이 실제로 그 역량을 직접 사용하지 않더라도 그에게 바람직한 상태를 가져다 줄 수 있다는 점에서 midfare에 속한다는 것이다.

후생이란 분배를 통해 사람들이 궁극적으로 얻게 되는 최종적 결과이다. 따라서 후생의 평등이라 결과의 평등을 지향하는 결과주의(outcomism)의 한 유형인 셈이다. 그렇다면 후생주의와 자원주의의 대립은 결과의 평등을 추구하는가, 투입(input)의 평등을 추가하는가의 문제로 치환된다. 투입과 결과 사이에 다양한 개념적 단계를 설정할 수 있다면 결과의 평등으로 가까이 갈수록 보다 완전한 의미의 평등에 가까워질 것이다. 그러나 결과(후생)의 평등이란 매우 주관적이다. 따라서 중간단계의 평등을 추가한다면, 주관주의와 구분되면서도 개인이 처한 다양한 환경적 여건을 고려하여 평등한 분배를 실행할 수 있다. 그러나 다른 측면에서 볼 때, 투입

과 결과의 구분은 상대적일 수밖에 없다. 자원배분의 인과관계의 연쇄는 여러 단계를 거치게 되기 때문이다. 이 인과 사슬 속에서 한 단계는 이전 단계에서 이루어진 투입의 결과임과 동시에 다음 단계를 위한 투입이다. 따라서 투입과 결과의 기계적 구분보다는 투입이 결과에 미치는 영향을 통제할 때 지켜져야 할 원칙을 확인하는 것이 중요하다.

최초의 투입은 최종적 결과로 가기 위한 기회(opportunity)이다. 투입과 결과 사이의 수많은 단계들은 각각이 다음 단계로 가기 위한 기회이다. 따라서 앞서 설명한 평등주의자들의 논의는 모두 기회의 평등(equality of opportunity)을 주장한다고 볼 수 있다. 단 최초의 투입에 가까운 단계일수록 그때의 기회는 형식적인 기회일 것이고, 최종적 결과에 가까운 단계일수록 그때의 기회는 실질적인 기회일 것이다. 이 다양한 수준의 기회 가운데 어느 단계를 선택하여 평등을 추구할 것인가는 또 다른 판단을 필요로 한다. 이것이 평등주의의 두 번째 쟁점, 즉, 개인의 책임(responsibility)의 한도는 어디까지인가 하는 쟁점이다.

제4절 기회의 평등과 책임성

1. 책임성과 정의

롤즈는 모든 이에게 이익이 되어야 한다는 것(everyone's advantage)과 평등하게 개방되어야 한다는(equally open) 원칙이 적용되는 방식에 따라 사회체제를 자연적 자유(natural liberty)체제와 자유주의적 평등(liberal equality)체제, 민주적 평등(democratic equality)체제로 구분한다. 자연적 자유의 체제는 효율성을 지향하는 시장경제체제에서 재능 있는 자는 누구나 출세할 수 있도록 하는, 형식적 평등이 보장된 사회이다. 그러나 이 체제

는 개인의 최초부존자원의 불평등을 문제 삼지 않는다. 롤즈는 이 부존자원의 크기에 영향을 미치는 일체의 우연적 요인, 즉, ‘도덕적 관점에서 볼 때 지극히 임의적인’ 요인에 의해 분배 몫이 좌우될 수 있다는 것을 이 체제의 뚜렷한 부정의(不正義)라고 지적하면서, 기회의 평등이란 이러한 부정의가 없는 상태임을 역설한다. 자유주의적 평등체제는 상속된 부와 소득에 의해 분배가 결정되지는 않지만, 역시 도덕적으로 자의적인 요소인 타고난 재능에 의해 분배 몫이 결정된다는 점에서 한계가 있다고 지적한다. ‘도덕적으로 자의적인(morally arbitrary)’ 요소는 하늘이 내린 운(혹은 불운)과 같은 것으로, 그것이 소득과 부의 분배에 영향을 미쳐서는 안 된다는 주장이다. 이러한 정의가 구현되는 사회가 민주적 평등체제이다.

드워킨(Dworkin 1981 a, b)은 도덕적으로 자의적이라는 규정의 의미를 개인의 책임성(responsibility)의 문제로 대체하였다. 그는 사람들이 자신에게 주어진 자원(resource, endowment)에 대해서는 책임이 없지만 선호(preference, ambition)에 대해서는 책임을 져야 한다고 주장하였다. 앞에서 살펴보았듯이 그가 ‘후생의 평등’을 기각하고 ‘자원의 평등’을 옹호한 것도 후생에도 개인의 책임이 내포되어 있다는 인식에서 비롯된 것이다.

2. 책임성의 구분과 관련된 쟁점(1) - 재능의 자기 소유권

위에서 본 롤즈와 코헨의 논의는 평등주의적 책임성 개념이 지닌 두 가지 쟁점을 확인시켜준다. 그 가운데 첫 번째 쟁점은 타고난 재능도 도덕적으로 자의적인 요소이고 개인의 책임성을 벗어난 요소라는 것이다. 재능이나 장애 모두 똑같이 인간의 신체에 체화되어 있는 특성이긴 하지만, 장애의 경우 개인의 책임이 아니므로 사회적 재분배의 고려대상이라는 사회적 동의를 얻기는 쉽다. 그러나 재능의 경우, 특히 그 재능을 지닌

사람들을 ‘당신의 재능은 당신의 것이 아니니 그 재능 때문에 번 돈의 일부를 사회에 내 놓아야 한다’고 설득하는 일은 결코 쉽지 않을 것이다.

재능에 의한 소득을 정당화하는 대표적인 명제가 자기소유권(self-ownership) 명제이다. 자기소유권 명제란 ‘타인에게 해가되지 않는 한 누구나 자신의 힘을 자신에게 이득이 되도록 사용할 도덕적 권리가 있다’는 주장이다. 다시 말해 ‘내 몸을 어떻게 이용하든, 그 결과 다른 사람에게 해를 끼치지 않는다면 그로인한 모든 이익은 내 것이다’는 주장이다.

우선 사회적 통념이나 법적 측면에서 볼 때 이 문제에 대한 사회적 인식에서 일관성을 기대하기란 어렵다. 사람들은 장애에 대해서 겉으로는 온정주의적인 태도를 보이지만, 현실적 이해가 결린 경우에는 그렇지 않은 경우가 많다. 반대로 재능에 대한 감성적 태도는 우호적이지 않을지 모르지만 사회는 재능에 따른 이득을 거의 모두 인정해준다. 자본주의 사회에서 노동력의 매매는 법적으로 허용되지만, 대부분의 나라에서 매춘은 허용되지 않는다. 장기의 기증은 허용되지만 장기의 매매는 허용되지 않는다. 이러한 현실은 자기소유권에 대한 사회적 태도가 일관되지 않음을 보여주고 동시에 재능의 사용에 대한 재분배가 얼마나 사회적 합의를 얻기 어려운지를 의미하는 것이다.

그러나 이러한 비일관성이 평등주의적 정책의 여지를 없애는 것은 아니다. 자기 소유권에 대한 사회적 태도를 적극적으로 해석한다면, 사회적 규범은 자기 소유권에 대한 전면적 부정도 아니지만 전면적 인정도 아닌, 부분적 인정의 입장을 택하고 있는 것으로 볼 수 있다. 자기 소유권을 신성불가침의 권리로 인정하지 않는 것만으로도 국가가 기회의 평등을 구현하기 위해 민간부문에 개입할 수 있는 여지는 상당히 커진다.

3. 책임성의 구분과 관련된 쟁점(2) - 선호에 대한 책임성

두 번째 쟁점은 과연 선호를 개인의 책임이라고 쉽게 단정할 수 있는가 하는 것이다. 이 문제에 대해서는 선호를 개인과 분리시킬 수 있는가 하는 철학적인 질문으로부터 선호의 외생성과 내생성, 환경이 선호 형성에 미치는 영향 등의 내용을 둘러싸고 다양한 해석이 가능하다.

선호에 대해 개인이 책임을 져야 한다는 드워킨의 입장은 선호가 개인이 자신을 형성하고 타인과 구별되도록 표현하는 중요한 수단이라는 인식론적 배경을 갖고 있다. 만일 사람들이 자신의 선호에 대해서 책임이 없다고 한다면, 자신의 의사를 표현하기 위해 행한 특정한 행동을 사회가 존중해야 할 아무런 이유가 없으며, 행위자에게 어떠한 책임도 물을 수 없게 된다. 선호에 대해 개인이 책임져야 한다는 주장은 정상적인 선호체계를 갖고 있거나 공격적인 선호, 혹은 가학적인 선호, 혹은 값비싼 선호를 가진 사람에게는 적용될 수 있다. 종교적인 신념 때문에 고통을 자처한 구도승의 고난에 대해 사회가 보상해줄 필요가 없는 것은 자명하다. 또한 매 끼니마다 값비싼 프랑스산 포도주에 캐비어를 먹어야만 남들과 동일한 정도의 행복을 느끼는 사람의 취향을 충족시켜주기 위해 세금을 내려는 사람도 없을 것이다.

그러나 이러한 논리가 값비싼 선호와 정 반대의 경우, 즉, 값싼 취향(cheap taste) 혹은 길들여진 가정주부(tamed housewife)의 문제에 적용될 때에는 일반적인 도덕적 감정에 반하게 된다. 일찍 결혼하여 평생을 가정주부로만 살아온 어떤 여성이 일체의 사회적 성취에 대한 소망 없이 아주 소박한 일에서 큰 행복을 느낀다면 사회는 그 주부에게 얼마 안 되는 양의 자원만을 보장해 주어도 되는가? 센은 길들여진 가정주부, 길들여진 노예의 소박한 희망은 환경에 의해 강요되고 주인에 의해 억압된 선호이

므로 이 선호에 대해 책임을 묻게 할 수는 없다고 주장한다. 당연히 이들 자시의 선호를 만족시키는 수준 이상으로 필요한 자원을 사회가 배분해주어야 한다는 것이다.

아너슨(Amerson 1989)은 선호/자원이라는 드워킨의 구분방식보다 기회/결과라는 구분이 더 정확하다고 본다. 사람들은 일생을 통해 다양한 선택의 순간에 직면하고 그 때마다의 선택에 따라 상이한 결과를 얻는다. 이때 결과란 개인이 어떤 선택을 할 때 그 선택의 끝에서 얻을 수 있는 후생이고, 기회는 선택의 가능성이다. 그렇다면 개인은 기회에 대해서는 책임이 없고 기회를 결과로 전환시키는 과정에 책임을 져야 한다는 것이 아너슨의 주장이다. 다시 말해, 선호에 대해서는 전적인 책임이 없으나 선택에 대해서는 책임을 져야 한다는 것이다. 선택에는 필연적으로 선호가 개입되기 마련이다. 따라서 아너슨은 선택 가운데에서도 가장 신중하게 내려진 선택에 대해 책임져야 한다고 주장한다. 길들여진 가정주부나 노예의 선호는 정상적으로 학습과 판단이 이루어지지 못한 상태에서의 선호이므로 책임을 지지 않아도 되지만, 스스로 계박한 값비싼 선호에 대해서는 책임을 져야 한다는 것이다. 그러나 어떤 사람이 스스로 계박한 값비싼 선호를 충족시키는 데에 사회적 평균 이하의 자원이 필요할 경우 사회는 그 선호를 충족시켜주어야 할 것인가의 문제가 새로이 제기될 수 있다.

결국 선호의 책임성에 대한 논란은 합의된 결론에 이를 수 없는 문제로 보인다. 그럼에도 불구하고 신체적 특성 및 선호와 관련된 책임성 논의는 평등주의적 분배정의론이 이론 매우 의미 있는 진전이라고 평가할 수 있다. 선호의 내생성이 고려되어야 한다는 것, 환경이 선호에 얼마나 영향을 미치는 지는 정확히 계측하기 힘들지만 그 사실 자체를 부정할 수 없음을 인정하는 것만으로도 큰 의미가 있다. 특히 가난과 부의 대물림이 물질 자산의 세대간 이전뿐만 아니라 선호체계의 형성을 통해서도 이루어

진다는 사실을 고려한다면, 빈곤과 불평등을 바라보는 시야와 정책선택의 폭은 훨씬 넓어져야 할 것이다.

제3장 기회의 균등 원칙의 적용가능성

제1절 기회균등 개념의 조작적 정의

앞 장에서 평등주의적 정치철학에서 제시된 평등한 분배의 대상은 모두 기회의 평등이란 개념으로 대표될 수 있음을 확인하였다. 그런데 로머(Roemer 1998)에 따르면, 이때 기회 균등은 두 가지 의미를 지닌다. 하나는 비차별(nondiscrimination)의 원칙으로, 사회적 지위를 향한 경쟁에서 해당 지위가 요구하는 특성을 갖고 있는 모든 사람들은 차별받지 않고, 동등하게 후보자격을 얻을 수 있어야 한다는 것이다. 다른 하나는 동등한 조건에서 경쟁(level the playing field)해야 한다는 것이다. 이는 개인의 전 생애주기에 걸쳐 경쟁의 조건 동일해야 한다는 것을 의미한다. 즉 지위가 요구하는 잠재적 능력을 지닌 모든 사람들은 후보자격을 얻을 수 있어야 한다는 것이다.

실제로 첫 번째 원칙만으로 실질적인 평등을 보장하지 못하는 경우가 많기 때문에, 현실적으로 추가적인 보상 방법이 모색되어 왔다. 예를 들어 여성이나 소수인종에 대해 취해지는 적극적 차별해소조치(affirmative action)가 이러한 예에 해당된다. 적극적 차별해소조치의 핵심은 관행적으로 지속되어 온 특정 집단에 대한 차별의 결과로 개인의 능력형성 자체가 영향을 받았을 가능성이 있는 경우, 이 집단에 속하는 개인들에 대해 기회를 더 제공함으로써 과거의 기회박탈을 보상하는 것이다. 즉 일정한 시점에서의 비차별원칙만으로는 개인의 능력과 자질을 형성하는 데 작용한 전 생애에 걸친 기회박탈의 영향을 완전히 상쇄할 수 없다는 인식에 기초

한 것이다. 이러한 문제의식이 자연스럽게 두 번째 기회의 평등 개념으로 연결된다.

두 번째 동등한 조건에서의 경쟁이란 관점에 입각할 경우, 새로운 문제가 제기된다. 어디까지를 기회로 볼 것인가의 문제가 그것이다. 경제·사회적 불평등을 발생시키는 일련의 과정에서 한 단계는 이전 단계의 결과이자 다음 단계의 기회이다. 예를 들어 한 개인의 생애를 생각해보자. 각자는 태어날 때 타고난 지적, 육체적 능력을 갖게 된다. 이후 교육을 받는 동안 부모의 사적 투자에 의해 인적자본의 축적 정도가 달라진다. 이 두 가지의 영향으로 개인의 학력과 이력(academic career)이 형성되고, 이는 직업선택의 기회에 영향을 미친다. 직업의 선택은 소득수준의 격차로 연결되고, 결국 소득격차는 개인의 후생수준과 직결된다. 좋은 학벌을 갖게 된 것은 높은 교육투자의 결과이면서 동시에 고소득 직업을 갖기 위한 기회이다. 그렇다면, 기회의 균등이란 같은 교육을 받은 사람들이 같은 학벌을 갖도록 하자는 의미인가 아니면 같은 학벌을 가진 사람들은 같은 소득의 직업을 갖도록 하자는 것인가. 물론 둘 다 아니다.

각각의 단계에서 개인이 갖고 있는 능력과 특성에는 개인의 노력에 의해 형성된 것도 있고 그렇지 않은 것도 있다. 이 두 요소의 차이를 무시하는 것이 기회의 평등은 아니다. 개인의 노력에 의해 형성된 특성을 존중해주고, 그렇지 않은 것에 대해 책임을 묻지 않는 것이 기회균등 개념의 핵심이다. 이와 반대로 결과의 평등이란 개인의 노력과 선택이 결과에 미친 영향을 감안하지 않고 최종적으로 향유하는 자원(또는 후생)의 크기를 균등하게 분배해야 한다는 주장이다.

앞서 언급한 개인 생애의 과정에서 어디까지를 기회로 볼 것인가를 선택하는 하나의 기준이 개인의 책임(responsibility)이다. 동등한 조건에서의 경쟁을 의미하는 실질적인 기회 균등이란 개인의 책임을 넘어서는 요인에

의해 발생하는 불평등에 대해 개인이 부담을 지도록 해서는 안 된다는 것, 즉 그러한 불평등의 결과로 입는 손실에 대해서는 사회가 보상해주어야 한다는 것이다. 예를 들어, 사고에 의한 장애, 부모의 빈곤에 의한 아동의 교육기회 박탈, 고령에 의한 소득획득기회 상실, 유전적 요인에 의한 질병, 경기적 요인에 의한 실직, 지역간 격차에 따른 교육기회 박탈 등은 손실을 입는 당사자(장애자, 아동, 고령자, 환자 등)의 노력이나 선택에 의해 발생한 것이 아니므로, 그 부담을 전적으로 개인이 지게 해서는 안 된다는 것이다.

로머(Roemer 1993)는 ‘어떤 결과 X를 달성하기 위한 기회의 균등은 X를 위해 노력하는 사람들에게 돌아가는 X 값이 환경과 무관하게, 동일한 정도의 책임성(comparable degree of responsibility) 하에서 동일해 질 때 성립된다’는 전제 하에서 실제로 기회의 균등을 보장하는 자원배분 방법의 모형화를 시도하였다. 이는 특정 변수에 대한 책임성을 둘러싼 규범적 논의의 결과와 무관하게 기회의 평등 이론의 핵심적인 아이디어를 구현할 정책적 수단을 찾으려는 실용주의적인 접근방식이 썸이다.

제2절 기회균등 개념의 적용례 - 폐암환자 의료비 지원의 예

앞서 제시된 기회균등 개념(원칙)을 현실에서 적용하는 방법으로 로머(Roemer 1993)가 제시한 한 가지 예를 살펴보도록 하자. 폐암에 걸린 환자가 지불해야 할 치료비의 일부를 사회가 보장해주는 건강보험제도가 있다고 하자. 이 사회가 평등주의를 지향한다면 사회는 각 개인에게 얼마만큼을 지원해야 하는가 하는 현실적 문제에 직면하게 된다. 두 명의 폐암환자 A, B가 있다고 하자. 이때 형식적 의미의 평등은 두 사람 모두에게 동

일한 액수를 지원하는 것이다.

반면 드워킨의 경우라면 흡연이 폐암을 유발한다는 것을 알고 흡연한 경우 그 선호(와 그에 따른 선택-흡연)에 대해 개인의 책임을 물어야 한다. 즉 의료비 지원에 흡연경력이 고려되어야 한다. 만일 A의 흡연경력이 8년이고, B의 흡연경력이 20년이라면 당연히 A에게 더 많은 액수를 지원해야 하는 것이 평등의 원칙에 부합한다.

그런데 여기서 한발 더 나아가 흡연에 대한 선호에 영향을 미치는 요인 중 개인의 책임이 아닌 것을 구분하여 본다면 결과는 달라질 수 있다. 흡연에 관한 선호에 영향을 미치는 요인 중 개인의 책임을 물을 수 없는 환경적 요인에는 인종, 성(性), 부모의 흡연여부, 본인의 직업 등 네 가지를 들 수 있다고 하자. 이 네 가지 변수에 대해 각각 동일한 값을 갖는 사람들의 집단을 하나의 유형(type)이라고 지칭하자. 예컨대 A는 백인 여성으로 직업은 대학교수이고 부모 모두 비흡연자였다. A와 같은 유형에 속하는 사람들의 흡연경력 분포 중에서 중위값에 해당하는 흡연연수는 8년이라고 하자. 한편 B는 흑인 남성으로 직업은 철강공장 노동자이고 부모는 골초였다고 하자. B와 동일한 환경을 갖는 유형에서 중위값 흡연연수는 20년이라고 하자. 그렇다면 A와 B는 각자의 유형에서 흡연경력 분포상 동일한 위치에 놓인다고 해석되어야 하고, 따라서 사회로부터 동일한 지원을 받아야 한다는 것이다. 이러한 모형은 개인의 통제를 벗어난 환경적 변수가 결과에 영향을 미치는 것을 차단하고 단지 개인의 통제 하에 있는 변수(순수한 노력)에 의해서만 결과가 영향을 받도록 하자는 것이다.

물론 이러한 모형을 현실에 적용하는 데에는 해결해야 할 몇 가지 현실적, 이론적 문제가 있다. 먼저 개인의 책임이 아닌 것에 대해 사회가 보상의 책임(accountability)을 저야 한다는 인식이 전제되어 있어야 한다. 그

러한 사회적 합의가 없으면 사회 구성원의 불행에 대해 책임은 없고 동정만 남게 된다. 둘째 위의 모형은 각 유형 사이에 노력의 분포를 나타내는 함수는 동일하다는 상대적으로 강한 가정을 두고 있다. 그러나 이 분포함수의 차이가 클 경우, 전체 분포 상에서의 위치를 기준으로 책임의 정도를 비교하는 것이 설득력을 얻기 힘들다. 즉 같은 중위수의 흡연자라고 할지라도 동일한 자기 책임성을 보기 힘들어진다. 그러나 본 연구에서는 이와 같은 문제점에도 불구하고 추상적 원칙의 정책적 적용에 대한 시도라는 데 의의를 두어 각 유형에서 노력의 분포는 동일하다는 가정을 그대로 유지하고자 한다.

제4장 기회균등을 위한 소득보장 정책

제1절 부모의 학력과 기회불균등

개인의 소득을 결정하는 데에는 다양한 요인들이 작용한다. 가장 중요한 변수가 어떤 직업일 것이다. 일반적으로 전문직의 경우 고소득이 보장되며 단순노무직의 경우 저소득층의 분포가 많다. 직업의 선택에 영향을 미치는 요인 가운데 가장 중요한 것이 개인의 학력과 능력일 것이다. 그러나 개인의 학력과 능력을 결정하는 배경변수로 무수히 많은 요인들이 작용한다. 그 가운데에서는 개인의 노력이나 선택과 관련된 요인들이 있고 그것과 무관한 환경적 요인들이 있다. 상급학교에 진학하기 위해 얼마나 공부를 열심히 했는가, 어떤 전공을 선택했는가, 직장에서 요구하는 숙련과 지식을 습득하기 위해 얼마나 노력을 했는가 하는 것들이 전자에 해당된다. 반면 부모가 얼마나 자식의 교육을 위해 투자했는가, 어떤 환경에서 성장했는가, 개인의 성이나 연령은 무엇인가 등은 개인의 선택과 무관한 대표적인 환경적 요인일 것이다. 심지어 운(불운)도 개인의 직업과 소득을 결정하는 데 직·간접적으로 작용한다.

본 연구에서는 앞장에서 소개된 로머 등(Roemer et al., 2000)의 기회균등 개념과 방법론에 따라 이러한 환경적 요인이 개인의 소득에 초래하는 불평등을 해소할 수 있는 정책적 방안을 시론적으로 탐구해보고자 한다. 즉, 개인의 선택과 노력에 의해 발생한 소득의 격차는 인정하되, 환경적 요인에 의해 발생한 소득격차를 해소하기 위해서는 어떤 정책적 개입이 필요하며 어떠한 방식으로 개입이 이루어져야 하는지를 검토해보는 것이다.

환경적 요인에 대한 국가의 개입이 정당화될 수 있는 근거는 그러한 요인들이 개인의 통제를 벗어난(beyond one's control) 요인이라는 것이다. 따라서 개인이 어찌할 수 없는 이유로 발생한 불리함(저소득)에 대해 전적으로 개인에게 책임을 묻는 것은 분배정의론의 관점에서 정당하다고 보기 힘들다. 본 연구에서는 개인에게 책임을 물을 수 없는 여러 요인 가운데서 부모의 학력에 주목하고자 한다.²⁾ 부모의 학력은 전적으로 개인(자녀)이 선택할 수 없는 변수이다. 그런데 부모의 학력은 부모의 소득과 직결되기 쉽고 따라서 자녀에 대한 교육비지출 등 교육투자의 격차를 발생시키기 쉽다. 가난한 부모에게서 태어나고 성장한 자녀들은 동일한 능력을 가지고 부유한 부모에게서 태어나서 성장한 사람에 비해 본인의 학력과 직업적 능력을 취득할 기회를 상대적으로 박탈당했다고 볼 수 있다. 그 결과 저소득층 자녀들은 고소득층 자녀에 비해 상대적으로 낮은 소득을 얻을 확률이 높다. 이러한 현상이 극단적으로 심화된다면 이른바 빈부격차의 대물림 현상이 나타날 것이다. 이와 같이 부모의 학력이 자녀 세대의 소득에 영향을 미친다면, 자녀세대의 입장에서는 본인의 노력과 무관한 요인에 의해 경제적 불이익을 당하는 것이다. 기회의 균등 원칙은 이러한 분배적 부정의를 해소하기 위한 정책적 개입을 정당화한다.

소득보장을 위한 정책적 개입의 방법에는 대표적으로 조세와 정부의 이전지출이 있다. 이하의 분석에서는 이 가운데 재분배를 위한 조세정책에 주목하고자 한다. 구체적으로 부모의 학력에 의해 발생하는 소득불평등을 개선하기 위해 어느 정도의 세율이 필요하며, 현재의 세율은 이에 비해 높은 편인지 그렇지 않은지를 검토하도록 할 것이다.

2) Roemer et al.(2000)의 연구는 부모의 학력 이외에 개인의 지능지수(IQ)도 환경적 요인으로 간주하고 있다. 이에 대해서는 이론의 여지가 있을 수 있으나, 지능지수가 생래적으로 결정되는 측면이 크다고 가정한다면 환경 변수로 간주할 수 있을 것이다.

제2절 분석방법

1. 모형

개인의 소득을 결정하는 데 작용하는 환경적 요인들이 있고 이 요인들에 따라 개인이 어떤 유형에 속하는지를 구분할 수 있다. 각 유형을 t 라 하고 전체 유형의 집합을 T 라 하자($t \in T$). 정책수단이 되는 변수를 ϕ 라 하고 이 ϕ 는 집합 Φ 의 원소라 하자. 각 유형의 집합에서 분배의 목적이 되는 어떤 변수(v)의 값이 연속적 분포를 이루고 있다고 하자. 이 때 정책 ϕ 하에서 유형 t 의 분포 상 π 번째 분위에 있는 사람의 v 값을 $v^t(\pi, \phi)$ 라고 하자. 이 때 기회의 균등을 구현하고자 하는 정책당국자의 목적은 동일한 노력을 하는 사람이라면 그가 속하는 유형에 관계없이 동일한 목적함수(v) 값을 갖도록 하는 ϕ 값을 결정하는 것이다.

그런데 각 서로 다른 개인의 노력을 어떻게 비교할 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 노동을 노동시간이라는 단일한 잣대로 측정한다고 하더라도 노동시간을 정확히 계측할 수 있는가 하는 문제가 남는다. 그러나 더 큰 문제는 이질적인 노동을 시간이란 잣대로 비교할 수 없다는 것이다. 이 문제에 대해 로머 등(Roemer et al., 2000)은 상이한 유형의 노력 분포 안에서 동일한 위치, 즉 동일한 분위에 위치한다면 노력의 절대적 크기와 무관하게 동일한 노력을 한 것으로 간주한다. 각 유형 안에서 노력 분포의 절대적 크기는 다를 수 있지만, 정규화된 분포의 모양은 유형과 무관하게 동일하다고 가정하는 것이다. 이는 앞서 흡연경력의 분포에서 설명한 바와 같은 논리이다.

또, 목적함수의 값이 개인의 노력과 환경, 정책의 함수이며, 특히 노력의 단조증가함수라고 가정한다. 이를 위의 가정과 연관시켜 본다면, 동일

한 정책 하에서, 각기 상이한 유형 노력 분포 상 동일한 분위에 속하는 개인들의 목적함수 값은 동일해야 한다는 것이다. 즉, 동일한 정책, 동일한 노력 하에서는 환경적 요인에 의해 소득의 격차가 발생하지 않게 되는 것이다. 이를 달리 표현하면, 동일한 노력을 하는 사람들에게 그들이 속한 유형과 상관없이 동일한 소득을 가져다주는 정책변수를 찾아내는 것이 정책당국자의 목표가 된다. 이것이 기회균등의 원리를 실현하기 위한 정책인 것이다.

그러나 노력의 모든 수준에 대해 기회균등을 보장하는 정책변수값을 찾는 것은 문제를 지나치게 복잡하게 만든다. 예를 들어 각 유형 안에서 노력분포의 하위 1%에 해당하는 사람들도 기회균등을 실현해야하고, 하위 2%, 3% 등 다양한 위치에 놓인 사람들 각각의 기회를 균등하게 하는 정책변수를 찾기란 불가능하다. 따라서 문제를 단순히 하기 위해 목적함수의 균등화 대신 최소극대화(maximin) 원칙을 적용하도록 한다. 그렇다면 기회균등화를 추구하는 정책담당자의 문제는 다음 식 (4-1)과 같이 표현된다.

$$\max_{\phi \in \Phi} \int_0^1 \text{Min } v(\pi, \phi) d\pi \quad \text{----- 식 (4-1)}$$

만일 우리가 특정한 소득분위의 기회균등에 주목하여 π 를 고정시킨다면, 이 π 분위의 목적함수 값을 최소극대화시키는 정책변수의 값은 식 (4-2)와 같이 표현될 수 있다.

$$\phi = \text{Arg}_{\phi \in \Phi} \text{Max Min}_{t \in T} v^t(\pi, \phi) \quad \text{-----식 (4-2)}$$

각 유형에서 동일한 π 에 위치한다는 의미는 동일한 정도의 노력을 했다는 것이다. 동일한 노력을 한 (상이한 유형에 속하는) 사람들의 목적함수 값 v 를 균등화하는 대신 그 최소값을 극대화하는 정책수단을 찾는 것이 문제가 된다.

이제, 문제를 보다 구체화시키도록 하자. 위에서 설명한 추상적 모형을 부모의 학력격차에 따른 소득불평등을 보상하는 문제에 적용하면 다음과 같이 설명될 수 있다. 먼저 개인이 통제할 수 없는 환경변수인 부모의 학력에 따라 유형을 정의한다. 물론 환경변수는 부모의 학력 이외에도 얼마든지 많을 수 있으나, 본 연구가 시론적 연구임과 데이터의 입수가능성을 감안하여 한 가지 변수만을 선택하기로 한다. 부모의 학력에 따라 본 연구는 세 가지 유형을 구분하는데, 부모의 학력이 중졸 이하인 경우를 유형 1, 그보다 높고 고졸 이하인 경우를 유형 2, 전문대 이상인 경우를 유형 3으로 지칭하도록 한다. 본 연구의 분석에서 정책변수는 세전소득과 세후소득을 연결시키는 변수로 삼는데, 이때 세전소득과 세후소득은 일차함수의 관계를 띠는다고 가정한다. 즉 세전 소득을 x 라고 하면 세후소득은 $(1-a)x + c$ 로 정의되며, 이때 a 와 c 는 각각 세율과 이전지출을 의미한다. 이때 $v^t(\pi; a, c)$ 는 유형 t 의 π 번째 분위에 놓인 개인이 현재의 재정정책(a, c)하에서 얻게 되는 세후소득을 의미한다.

이제 $G_\phi^t(v^t(\pi, \phi))$ 를 정책 ϕ 하에서 t 유형의 세후소득의 분포함수라고 하자. 그렇다면 정의에 의해 식 (4-3)이 성립한다.

$$\pi = G_\phi^t(v^t(\pi, \phi)) \text{ ----- 식(4-3)}$$

식 (4-3)에서 G_{ϕ}^t 는 분포함수이므로 역함수가 존재하는데, 이를 $(G_{\phi}^t)^{-1}(\pi)$ 이라 하면 식 (4-4)가 성립한다.

$$(G_{\phi}^t)^{-1}(\pi) = v^t(\pi, \phi) \text{ ----- 식 (4-4)}$$

식 (4-4)를 식 (4-1)에 대입하면 우리가 풀고자 하는 문제는 다음과 같이 표현된다.

$$\max_{\phi \in \Phi} \int_0^1 \text{Min } (G_{\phi}^t)^{-1}(\pi) d\pi \text{ ----- 식(4-5)}$$

일반적으로 각 유형별 세전소득의 분포함수가 서로 교차하지 않는다고 하면, 세전소득의 단조변환인 세후소득의 분포함수도 서로 교차하지 않을 것이다. 따라서 식 (4-5)는 가장 낮은 소득분포를 보이는 유형, 즉, 우리의 예에서는 유형 1의 세후소득을 극대화하는 정책변수값을 찾는 문제인 셈이며, 이는 다시 말해 유형 1의 평균 세후소득을 극대화하는 정책변수 값을 찾는 문제와 동일하다.

이제 전체 소득의 세전소득과 세후소득의 관계를 회귀식을 통해 추정 한 결과 얻어진 정책변수값을 $\hat{a}, \hat{c}$ 라 하자. 또한 모든 사람들이 다음과 같은 효용함수를 갖고 있다고 가정하자.

$$u(x, L) = x - \alpha L^{1+1/\eta}.$$

여기서 x 는 세후소득을, L 은 노동량을 의미하며, η 값은 임금에 대한 노동공급의 탄력성을 의미한다. 만일 재정정책 (a, c) 과 임금 w 하에서 노동공급량을 최적화하려는 개인이 있다면, 그의 최적 노동공급량은 다음과 같이 표현된다.

$$L(w; a, c) = \left(\frac{(1-a)w}{\hat{\alpha}} \right)^{\eta}.$$

이때, $\hat{\alpha} = \alpha(1 + 1/\eta)$ 이다. 따라서 개인의 세전소득은 다음과 같이 표현된다.

$$x(w; a, c) = \left(\frac{1-a}{\hat{\alpha}} \right)^{\eta} w^{1+\eta}.$$

이전지출을 제외하고 정부가 개인에게 제공하는 서비스의 가치를 g 라고 하고, 임금 w 의 확률분포를 나타내는 변수를 F 라 하면, 다음과 같은 정부의 예산제약식이 도출될 수 있다.

$$a \int \left(\frac{1-a}{\hat{\alpha}} \right)^{\eta} w^{1+\eta} dF(w) = c + g.$$

만일 g 가 일정하게 주어져 있다면, c 는 다음 식 (4-6)과 같이 a 의 함수로 표현할 수 있게 된다.

$$c = a \left(\frac{1-a}{\hat{\alpha}} \right)^{\eta} B - g \quad \text{----- 식 (4-6)}$$

$$\text{단, } B = \int w^{1+\eta} dF$$

또한 유형 1에 속하는 사람들의 임금에 대한 확률분포를 나타내는 변수를 F^1 이라고, $A = \int w^{1+\eta} dF^1$ 이라 하면, 소득세율이 a 일 때 유형 1에 속하는 사람들의 평균 세후소득은 다음과 같이 표현된다.

$$(1-a) \left(\frac{1-a}{\hat{\alpha}} \right)^{\eta} A + a \left(\frac{1-a}{\hat{\alpha}} \right)^{\eta} B - g .$$

기회의 균등을 위한 정책은 바로 이 크기를 극대화하는 a 값을 찾는 것이다. 1계 미분조건을 이용하여 위 식이 극대값을 갖는 조건을 풀면 기회를 균등화하는 세율 a^{EOP} 는 다음 식 (4-7)과 같이 구해진다.

$$a^{EOP} = \text{Max} \left[1 - \frac{\eta B}{(1+\eta)(B-A)}, 0 \right] . \quad \text{----- 식(4-7)}$$

식 (4-7)를 보면 B의 값이 A의 값에 비해 매우 클 경우, 즉, 전체 임금 소득과 유형 1에 속하는 개인들의 임금격차가 충분히 클 경우 a^{EOP} 는 0보다 큰 값을 갖게 됨을 알 수 있다. 반면에 기회박탈이 가장 큰 유형 1의 임금소득이 사회 전체의 임금분포와 크게 다르지 않을 경우 $a^{EOP} = 0$ 의 값을 갖는다. 즉 부모의 학력격차에 따른 기회의 상실을 보상하기 위한 목적으로 추가적인 세금을 거둘 필요가 없다는 의미이다. 이럴 경우

기회균등을 위해 세금을 더 걷는다면 오히려 자중손실(deadweight loss)에 의해 효율성의 저하가 발생할 가능성이 크다. 이 경우 정부의 재정정책은 추가적 세율 조정 없이 모든 국민들에게 g 만큼의 재화를 제공하는 것으로 족하다.

한편 다음과 같은 방법으로 현실의 세율이 a^{EOB} 와 얼마나 가까운지를 판단해 볼 수 있다. 정부가 g 를 공급하기 위한 재원조달만을 위해 세금을 걷는다고 가정할 경우, $c = 0$ 이 된다. 이때의 세율을 기준세율이라고 하자. 기준세율에서 유형 1에 속하는 개인의 평균 세후소득을 V_1 이라고 하자. 다음, V_2 현실에서 관측된 조세정책($\hat{a}$)에서 유형 1에 속하는 개인의 평균 세후소득을 V_2 라고 하고, 마지막으로 기회균등 정책(a^{EOB}, c^{EOB}) 하에서의 평균소득을 V_3 라고 하자. 그리고 v 를 다음과 같이 정의한다.

$$v = \frac{V_2 - V_1}{V_3 - V_1}.$$

만일 $v=0$ 이라면 현재의 세 부담은 기준세율에 가까운 상태이고, $v=1$ 이라면 현재의 세 부담은 기회균등 정책하의 세율에 가까운 셈이다. 즉 v 는 현재의 세 부담이 기회균등의 상태에 어느 정도 근접해 있는가를 나타내주는 것이다. 만일 v 의 값이 1을 초과한다면 현재의 상태는 기회균등 원칙을 실현하기 위해 필요한 것 이상으로 세금을 부과하고 있는, 말하자면 과잉 과세(over tax)의 상태를 의미한다.

또한 다음과 같은 방식으로 기회의 균등을 위한 조세정책이 효율성에 미치는 영향을 추정해 볼 수 있다. ε 을 다음과 같이 정의하자.

$$\varepsilon = \frac{\int x(w, \Phi^{EQ}) dF(w)}{\int x(w, \widehat{\Phi}) dF(w)}.$$

만일 $\varepsilon < 1$ 이라면 현재의 세제에서 기회균등을 위한 세제로 이행하는 과정에서 평균 소득이 감소하였다는 것이다. 반대로 $\varepsilon > 1$ 이라면 오히려 평균소득이 증가했음을 의미한다. 즉, ε 가 현재의 세제가 기회균등 세제에 비해 얼마나 효율적인지를 나타내는 지표라면, ε 는 현재의 상태에서 기회균등 세제로 정책을 변화시킨다고 가정할 경우 발생하게 될 효율성의 손실을 보여준다고 할 수 있다.

2. 데이터

본 연구에서는 한국노동연구원의 노동패널(KLIPS) 8차년도(2005년) 데이터를 이용하여 분석을 수행한다. 본 연구의 분석이 성격상 패널 데이터를 필요로 하는 것이 아님에도 불구하고 노동패널자료를 이용하는 이유는 국내의 소득관련 자료로는 드물게 부모의 학력에 대한 정보를 제공하고 있기 때문이다. 부모의 학력은 1차년도에 개인조사를 통해 수집된, 탈락되지 않은 표본에 대해서는 반복조사가 이루어지지 않는다. 반면 신규로 패널에 포함된 개인에 대해서는 신규 진입자 대상 조사에 포함된다. 따라서 8차년도 데이터에 포함된 개인 가운데 1차 연도 이후에 진입한 개인에 대해서는 진입연도의 자료를 결합하여 부모의 학력을 조사하였다.

부모의 학력은 중졸 이하를 유형 1로, 중졸 초과 고졸 이하를 유형 2로, 그리고 전문대 이상을 유형 3으로 구분하였다. 유형구분과는 별도로 교육연수를 추정하였다. 원 자료에는 교육연수가 직접 조사되어 있지 않고, 최종학교와 졸업 여부(재학 혹은 중퇴 등)만 조사되어 있었다. 만일

졸업이 아닌 경우는 졸업자의 절반만 교육과정을 이수한 것으로 간주하여 교육연수를 추정하였다. 예컨대 중학교 중퇴의 경우 몇 학년까지 이수 후 중퇴했는가에 상관없이 7.5년으로 간주하였다(초등학교 6년 + 중학교 졸업자의 절반인 1.5년).

세전소득에는 근로소득과 자본소득을 포함하였다. 노동패널 조사에서 근로소득은 세후소득으로 조사되는데, 7차년도 이후부터는 월별 세금액수를 조사한 항목이 존재하므로 이를 연단위 납세액으로 환산하여 세전소득을 추정하였다. 한편 세후소득은 세전소득에서 조세와 사회보장지출을 제외하고 정부로부터의 공적이전소득을 더한 값으로 계산하였다.³⁾ 노동패널 자료에서 근로소득과 납세액은 개인단위로 주어지지만 공적이전과 사회보장지출은 가구단위로 조사되어 있다. 따라서 소득을 가구단위로 환산하기 위해 모든 가구의 근로소득을 합산하였으며, 납세액 역시 합산하였다. 그런 다음 가구균등화지수를 사용하여 가구원수의 차이가 초래하는 효과를 보정하였다. 가구균등화지수는 가구원수의 제곱근으로 나누어 주는 방식을 적용하였다.

개인 데이터를 가구단위로 합산하는 과정에서 개인별로 주어진 부모의 학력 데이터 역시 가구단위로 혼합되게 되는 문제가 생긴다. 따라서 본 분석에서는 가구주 부모의 학력을 부모의 학력으로 이용하였다. 한편 4차년도부터는 부모의 학력을 묻지 않고 부의 학력과 모의 학력을 따로 조사하였다. 본 분석에서는 부의 학력을 부모의 학력으로 간주하여 사용하였다. 분석에는 부모의 학력에 대해 응답한 경우만을 포함시켰는데, 부모의 최종학교는 응답하였으나 졸업여부에 대해 응답하지 못한 경우, 중퇴로 간주하여 포함시켰다. 분석에 사용된 표본수는 모두 3,634명이었다.

3) Roemer et al.(2000)에서는 세전, 세후 소득을 각각 pre-fisc income, post-fisc income으로 지칭한다.

제3절 분석결과

아래의 <표 4-1>에는 부모의 학력으로 구분한 각 유형의 차이를 보여주는 기본적 변수들이 제시되어 있다. 각 유형의 비중을 보면 유형 1이 약 83%로 압도적 다수를 차지하고 있고, 유형 2가 10.51%, 유형 3이 6.14%를 차지하고 있다. 전체 조사대상자의 평균연령이 52세인 점을 감안하면, 그 부모세대의 출생연도는 대략 1920~30년대일 것이고, 이 시대 출생자들의 평균 학력이 높지 않을 것이라는 사실을 쉽게 추측할 수 있다. 또한 이 표를 통해 알 수 있듯이 부모의 학력이 낮은 집단의 평균연령이 높다. 교육연수는 유형 1의 경우 평균 3.60년, 유형 2가 평균 11.88년, 유형 3이 15.20년으로 나타났다. 유형 1과 유형 2에서 부모의 평균 교육연수의 차이가 상대적으로 컸다.

한편 유형별 소득의 비율을 보면 세전소득의 경우 유형 1은 유형 2에 비해 약 69.9%, 유형 3의 약 66.8%의 평균소득을 보이고 있다. 세후소득에서는 이러한 비율이 다소 개선되지만, 큰 개선은 보이지 않아, 유형 1이 유형 2의 70.1%, 유형 3의 67.2%의 평균소득을 보이고 있다. 자본소득을 제외하고 비교하더라도 이 비율에는 큰 차이가 없다. 특이할만한 사실은 유형 2와 유형 3의 평균소득 비율이 상대적으로 크지 않다는 점이다. 유형 2의 평균소득은 유형 3의 95.6~97.5%에 달한다.

〈표 4-1〉 부모 학력에 따른 유형별 특성

(단위, 년, 만원, %)

변수	유형1	유형2	유형3	전체
연령	53.84	44.91	46.93	52.42
부모의 교육연수	3.60	11.88	15.20	5.26
세전소득	1372.61	1963.69	2054.55	1481.50
세후소득	1355.72	1917.93	1997.90	1458.87
세전소득(자본소득제외)	1347.38	1943.84	2002.84	1455.11
세후소득(자본소득제외)	1330.49	1898.08	1946.19	1432.48
표본수	3029	382.00	223.00	3634.00
비중	83.25	10.51	6.14	100.00

자료: 노동패널 8차년도(2005) 조사자료.

아래의 <표 4-2>는 분석결과를 보여준다. 본 분석에서 임금에 대한 노동공급의 탄력성(η)은 0.03, 0.06, 0.09로 나누어 적용하였다. 또한 효용함수에서 α 의 값은 1로 가정하였다. 분석 결과 현재의 추정 세율은 약 3.7%인 것으로, 또한 공적이전소득은 연간 약 30만원인 것으로 나타났다. 또한 이 전소득이 전혀 없을 경우를 가정한 기준세율은 약 2.58%로 추정되었다.

한편 기회균등을 위한 세율과 이전소득의 크기를 추정한 결과, 세율은 탄력성에 크게 영향을 받지 않고 모두 60%를 보였다. 이는 현재의 세율과 상당한 격차를 보이는 것이다. 즉, 현재의 세전소득 분포는 부모의 학력에 따라 매우 불평등하게 분포되어 있음을 의미한다. 이와 같은 기회의 불균등을 교정하기 위해서는 평균적으로 약 60%의 높은 세율을 적용한 후, 연간 약 860만원씩을 이전소득으로 지급해주어야 한다는 것이다.

한편 아래의 표에서 v 값은 약 0.19의 값을 보이고 있다. 1에 가까울수록 기회균등상태에, 0에 가까울수록 재분배정책이 전혀 없는 상태임을 감

안한다면, 현재 우리나라의 재정정책은 부모 학력격차로 초래되는 기회의 불균등을 시정하는 데 거의 역할을 하지 못하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 기회의 균등정책을 위한 정책변수 추정치

(단위: 만원)

$\hat{a}$	0.03734(0.00105)
$\hat{c}$	30.2212(2.03257)
기준세율	0.02576(0.000719)
$a^{EOp}(\eta=0.03)$	0.598591443
$c^{EOp}(\eta=0.03)$	860.4998
$a^{EOp}(\eta=0.06)$	0.598652401
$c^{EOp}(\eta=0.06)$	860.59
$a^{EOp}(\eta=0.09)$	0.59861959
$c^{EOp}(\eta=0.09)$	860.54146
B($\eta=0.03$)	1329.52
A($\eta=0.03$)	1233.05
B($\eta=0.06$)	1242.92
A($\eta=0.06$)	1152.72
B($\eta=0.09$)	1178.39
A($\eta=0.09$)	1092.88
V1	1337.25
V2	1351.58
V3	1411.48
v	0.193048633
현 세제에서의 평균세후소득	1454.96
기회균등정책에서의 평균세후소득($\eta=0.03$)	1454.59
기회균등정책에서의 평균세후소득($\eta=0.06$)	1454.59
기회균등정책에서의 평균세후소득($\eta=0.09$)	1454.59
ε	0.999745697

주: 괄호는 표준오차. B와 A는 a^{EOp} 를 계산하기 위한 통계치임.
 자료: 한국노동패널 8차년도 자료.

한편 위 <표 4-2>에서 ε 의 값이 거의 1에 가까움을 알 수 있다. 현재의 조세정책을 기회의 균등원칙에 따라 재설계할 경우, 효율성의 손실이 거의 없음을 시사한다. 즉 재분배를 통해 파이가 줄어드는 정도는 매우 미약하다는 점이다.

유럽의 다른 나라들과 비교해 볼 때 우리나라 조세제도의 재분배효과가 얼마나 열악한지 쉽게 알 수 있다. 아래의 <표 4-3>은 각 국가별 분석에서 유형의 구분기준을, <표 4-4>는 $\eta=0.06$ 이란 가정 하에 주요 유럽국가들의 정책변수 추정치를 보여준다.

<표 4-3> 부모 교육연수에 따른 유형구분

(단위: 년)

국가	유형구분기준(부모교육연수)			유형별 평균 교육연수			표본 평균연령
	유형 1	유형 2	유형 3	유형 1	유형 2	유형 3	
벨기에	<10	10-12	>12	10.4	12.4	13.9	33.3
서독	<10	10-13	>13	11.6	13.2	15.1	37.6
동독	<10	10-13	>13	12.3	13.3	14.6	37.6
덴마크	<8	8-13	>13	11.6	12.4	13.7	34.2
이태리	<5	5-7	>7	8.0	9.8	12.7	34.2
네덜란드	<6	6-9	>9	11.5	13.6	11.7	32.9
노르웨이	<9	9-11	>11	11.2	12.0	13.1	32.5
스페인	<4	4-8	>8	8.1	10.1	13.0	32.6
스웨덴	<8	8-11	>11	11.5	12.5	14.4	32.3
미국	<12	12	>12	12.6	13.4	14.7	33.6

자료: Roemer et. al.(2000)에서 재인용.

<표 4-3>을 통해 볼 때 교육연수의 구분은 본 연구에서의 분석과 크게 다르지 않다. 앞서의 분석에서 본 연구는 각 유형을 구분하는 교육연수를 9년과 12년으로 삼았기 때문이다. 단, 각 유형의 평균 교육연수가 우리나라

라의 경우 특히 유형 1과 유형 2에서 차이가 많이 나는 반면 유럽국가의 경우에는 그렇지 않다. 아래의 <표 4-4>를 비교함에 있어 무엇보다 주의해야 할 것은 표본의 평균연령이 우리의 분석과 약 20년가량 차이가 난다는 점이다. 국민들의 교육수준 차이도 있겠으나 표본의 연령이 20년 차이가 난다는 사실이 평균교육수준의 차이와 무관하지 않을 것이다.

이러한 차이를 감안하고, 우리의 분석결과를 유럽의 경우와 비교하여 보자. 유럽의 국가들의 경우 국가별 편차가 크다는 점이 눈에 띈다. 예를 들어 서독과 덴마크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등 사민주의 국가군은 이미 실제 관측되는 세율이 높고 실제 조세제도의 기회균등 효과도 충분한 것으로 나타난다. 기회의 균등을 위한 추가세율인상이 필요 없음은 물론 과잉 과세(over tax)의 양상까지 띠고 있는 것이다. 반면 이탈리아와 스페인, 미국 등은 실제 관측된 세율과 기회균등을 위한 세율의 격차가 크다. 이를 통해 부모의 학력에 의해 자녀세대의 소득격차가 심하게 발생하고 있음을 추정할 수 있다. 기회균등 원칙을 구현하기 위한 추가세율의 크기는 이들 나라의 경우 모두 우리나라의 분석결과보다 크게 나타났다. 세율의 크기만으로 비교할 때 우리나라는 스페인에 근접한 수준이라고 할 수 있다. 한편 벨기에나 네덜란드도 기회균등을 위한 세율의 수준이 상당히 높다. 그러나 이들 나라는 이미 현재 관측되는 세율이 충분히 높아 추가적인 세율 조정이 필요하지 않음을 의미한다.

〈표 4-4〉 유럽 주요국가의 기회균등정책 변수 추정치

국가	$\hat{a}$	$\hat{c}$	a^{Exp}	c^{Exp}	기준세율	v	ε
벨기에	.531	148.9	.535	158.	.316	.9996	.9995
서독	.364	5539.6	0	-17477.	.225	OT	1.028
동독	.330	4887.7	SVC	SVC	.139	NA	NA
덴마크	.440	.41021	0	-53986	.251	OT	1.305
이태리	.232	2.688	.819	21.3	.156	.160	.20
네덜란드	.533	10410	.474	18736.	.253	OT	1.007
노르웨이	.393	45526	0	-63170	.258	OT	1.030
스페인	.376	172.8	.605	663.9	.808	.748	.973
스웨덴	.524	46886	0	-30207	.203	OT	1.046
미국	.243	2036.	.647	13578	.182	.200	.955

주: SVC는 유형별 소득의 분포함수가 교차함을 의미. NA는 not available. OT는 overtax. 금액은 각국 화폐단위.

자료: Roemer et. al.(2000)에서 재인용.

제5장 결론 및 정책적 시사점

부모의 학력은 자녀의 입장에서 본인의 노력으로 개선할 수 없는 변수, 즉 개인의 통제를 벗어난 환경적 요인 변수에 해당한다. 따라서 이들 변수에 의해 발생한 소득격차를 개인의 책임으로 돌릴 수 없으며, 사회가 이 격차를 완화시켜주는 것이 정당하다. 이와 같이 개인의 통제를 벗어난 요인에 의해 발생한(즉 기회의 박탈에 의해 발생한) 결과의 차이를 사후적으로 보상해 주어야 한다는 원리를 본 연구에서는 기회의 균등 원리로 이해하고, 이를 실현하기 위한 정책적 적용방안을 검토해 보았다.

구체적으로는 로머 등(Roemer et al., 2000)의 방법론을 이용하였으며, 데이터는 한국노동연구원의 노동패널 8차연도 데이터를 이용하였다. 부모의 학력을 중졸이하, 고졸이하, 전문대이상 등 3집단으로 유형화 한 후, 가장 기회박탈이 심한 유형 1(중졸 이하의 부모를 둔 개인)의 세후소득을 극대화할 수 있는 소득보장정책(세율 조정과 이전소득 제공)을 분석하였다. 그 결과 다음과 같은 결론에 도달하였다.

부모의 학력이 중졸 이하인 집단은 고졸 이하인 집단이나 전문대 이상인 집단에 비해 약 70%의 소득을 얻고 있었고, 부모의 학력이란 환경변수에 의한 기회의 불균등이 심한 것으로 나타났다. 관측된 세율과 이전소득은 각각 약 3.7%와 연간 30만원정도로 나타났으나 이러한 기회의 불균등을 해소하기 위한 적정 세율과 이전소득의 크기는 각각 약 60%와 연간 860만원 정도인 것으로 추정되었다. 이러한 사실은 현재 관측된 세율과 이전소득이 기회의 불균등을 해소하는 데 거의 기여하지 못하는 것을 의미한다. 한편 이와 같이 기회의 균등화를 위해 세율과 이전소득의 크기를

조정하더라도 효율성의 감소는 지극히 미미할 것으로 추정되었다. 이른바 ‘분배를 우선시하게 되면 파이가 줄어든다’는 성장중심적 담론의 금과옥조가 적어도 이 경우에는 크게 설득력이 없음을 의미하는 것이다.

한편 외국의 경우와 비교하여 볼 때, 사회민주주의 국가의 경우에는 이미 현재의 조세정책으로도 충분히 기회균등화 효과를 거두고 있음을 확인하였다. 반면 미국, 이태리, 스페인 등 영미권이나 남유럽 국가의 경우 우리나라의 경우와 유사하거나 더 심한 기회의 불평등 양상을 보여주었다.

따라서 부모의 학력이 자녀의 소득에 영향을 미치는 효과를 차단하기 위해서는 더욱 적극적인 재정정책이 필요하다. 세율을 보다 높이고 대신 이전지출의 크기를 늘리는 것이 세율을 낮추고 이전지출을 줄이는 것에 비해 재분배효과가 더욱 있으리라는 것은 자명한 사실이다. 기회 균등화란 관점에서 볼 때 우리나라의 재분배 정책은 훨씬 강화되어야 한다는 시사점을 얻을 수 있다.

본 연구에서 제시된 기회의 균등 개념은 다양한 정책영역에서 적용가능하다. 대표적인 예가 앞서 예로 들었던 건강보험의 예이다. 현재 건강보험제도는 보장성의 미흡과 재정의 불안이라는 두 가지 딜레마에 빠져 있다. 이를 해결하는 한 가지 방법으로 비교적 고액진료비에 대한 보장성을 강화하는 대신 경성 질환에 대해서는 본인부담을 늘리는 방법이 거론되고 있다. 이 방법 이외에도 생각해 볼 수 있는 것이 질환에 대한 자기책임과 부담을 강조하는 것이다. 선천적으로 타고난 질병에 대해 개인의 부담을 완화시켜주는 대신, 본인의 건강관리 부족이나 부주의에 의해 생기는 질환에 대한 개인의 책임을 더 강화하는 것이 기회의 균등개념에 부합할 것이다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계를 지니고 있다. 우선 개인

의 소득불평등을 결정하는 환경변수 가운데 부모의 학력격차 하나에만 주목하였다. 현실적으로 개인의 성, 출신지역, 학력 등에 의해 발생하는 (실력과 무관한) 차별적 요소들이 많을 것이다. 환경적 변수의 수를 늘리고 유형을 보다 다차원적으로 정의한다면 기회의 평등 개념에 더욱 가까이 갈수 있다는 장점이 있을 것이다. 그러나 동시에 과연 어떤 변수가 개인의 책임 밖에 있는 변수인지를 둘러싸고 논란이 발생할 수도 있다. 그렇더라도 부모의 학력만을 환경변수로 삼은 것은 지나치게 단순하다는 비판을 면하기 어려울 것이다. 그러나 우선은 기회의 균등이라는 원리의 시론적 적용이라는 데에 의미를 둘 수밖에 없다.

다른 환경변수를 더 고려하기 힘든 이유로 데이터의 제약을 들 수 있다. 본 연구에서 사용한 데이터에 비해 소득관련 변수가 좀 더 다양한 통계청 가계조사 자료의 경우, 부모의 소득이나 직업등과 관련된 후 데이터가 제공되고 있지 않다는 점은 아쉬운 점이다. 환경변수에 관한 다양한 데이터가 제공된다면 기회의 균등원리를 실현하는 정책방안에 대한 좀 더 다차원적인 접근이 가능해 질 것이다. 이는 후속 연구의 과제로 남겨둔다.

참고문헌

- 강신욱, 「평등주의적 대안으로서 민주적 기업모형에 대한 평가」, 『경제와 사회』, 50호, 2001.
- 강신욱, 「불평등 해소정책의 쟁점과 가능성」, 『서울시 사회계층과 정책수요』, 서울시정개발연구원, 2003.
- 김진욱, 「한국의 소득불평등 변화와 요인분석」, 서울사회경제연구소 편 『소득분배와 사회복지』, 여강출판사, 2002.
- 류정순·이상우 「최근 4년(1999-2002)동안 한국의 도시빈곤규모 변화」, 『사회경제평론』, 19호, 2002.
- 성명재, 『소득분배 변화추이와 결정요인 분석: 도시가구를 중심으로』, 한국조세연구원, 2001.
- 유경준·김대일, 『외환위기 이후 소득분배구조 변화와 재분배정책 효과분석』, 한국개발연구원, 2002.
- 윤용만·한동근, 「종합토지세 부과자료를 이용한 토지소유권 편중도 분석」, 『한국경제연구』, 2002.
- 이정우·이성립, 「한국의 부의 불평등 추계」, 『경제발전연구』, 7권 1호, 2001.
- 정진호, 「최근의 소득불평등도 변화와 소득원천별 분해」, 『노동정책연구』, 창간호, 2001.
- Arneron, R. J. "Equality of opportunity for Welfare," *Philosophical Studies*, No.56, 1989.
- Bowles, S. and H. Gintis, "Efficient Redistribution: New Rules for Market,

- States and Communities," *Politics and Society*, Vol.24, 1996.
- Cohen, G. A. "Self-Ownership, World-Ownership and Equality," G. A. Cohen ed.(1995) *Self-Ownership, Freedom and Equality*, Cambridge Univ. Press, 1986.
- Cohen, G. A. "On the Currency of Egalitarian Justice," *Ethics* No.99, 1989.
- Cohen, G. A. "Equality of What? On Welfare, Goods and Capabilities," *Recherches de Louvain*, Vol.56, 1990.
- Dworkin, R. "What is Equality? Part 1: Equality of Welfare," *Philosophy and Public Affairs*, Vol.10, 1981a.
- Dworkin, R. "What is Equality? Part 2: Equality of Resources," *Philosophy and Public Affairs*, Vol.10, 1981a.
- Gerhard, G. and B. Ravikumar, "Publics vs. Private Investment in Human Capital: Endogenous Growth and Income Inequality," *Journal of Political Economy*, Vol.100, No.4, 1992.
- Nozick, R. *Anarch, State, and Utopia*, Basic Books, 1974.
- Rawls, J., *A Theory of Justice*, 1971(1999). 황경식 역, 『정의론』, 이학사, 2002.
- Roemer, J. "Equality of Talents," *Economics and Philosophy*, No.1. 1985.
- Roemer, J. "A Pragmatic Theory of Responsibility for the Egalitarian Planner," *Philosophy and Public Affairs* 22. 1993.
- Roemer, J. *Theories of Distributive Justice*, Harvard Univ. Press, 1996.
- Roemer, J. *Equality of Opportunity*, Harvard Univ. Press, 1998.
- Roemer, J. et al. "To What Extent Do Fiscal Regimes Equalize Opportunities for Income Acquisition among Citizens?" *Economic Policy Research Unit Working Paper Series* 2000-10, Univ. of Copenhagen, 2000.

- Sen, A. K., "Utilitarianism and Welfarism," *Journal of Philosophy* 76, 1979.
- Sen, A. K., *Choice, Welfare and Measurement*, Blackwell, 1982.
- Sen, A. K., *On Ethics and Economics*, 1987. 박순성 · 강신욱 역(1999) 『윤리학과 경제학』, 한울.
- Sen, A. K., *Inequality Reexamined*, 1992, 이상호 · 이덕재 역(1999) 『불평등의 재검토』, 한울.

연구보고서 2006-20-4

사회보장정책에서 기회의 균등원칙 적용방안

A Study on Principle of Equal Opportunity and its application

발행일	2006년 12월 일	값 5,000 원
저 자	강 신 옥 외	
발행인	김 용 문	
발행처	한국보건사회연구원	
	서울특별시 은평구 불광동 산42-14(우: 122-705)	
	대표전화: 02) 380-8000	
	http://www.kihasa.re.kr	
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
인 쇄	예원기획	

© 한국보건사회연구원 2006

ISBN 978-89-8187-423-0 93330