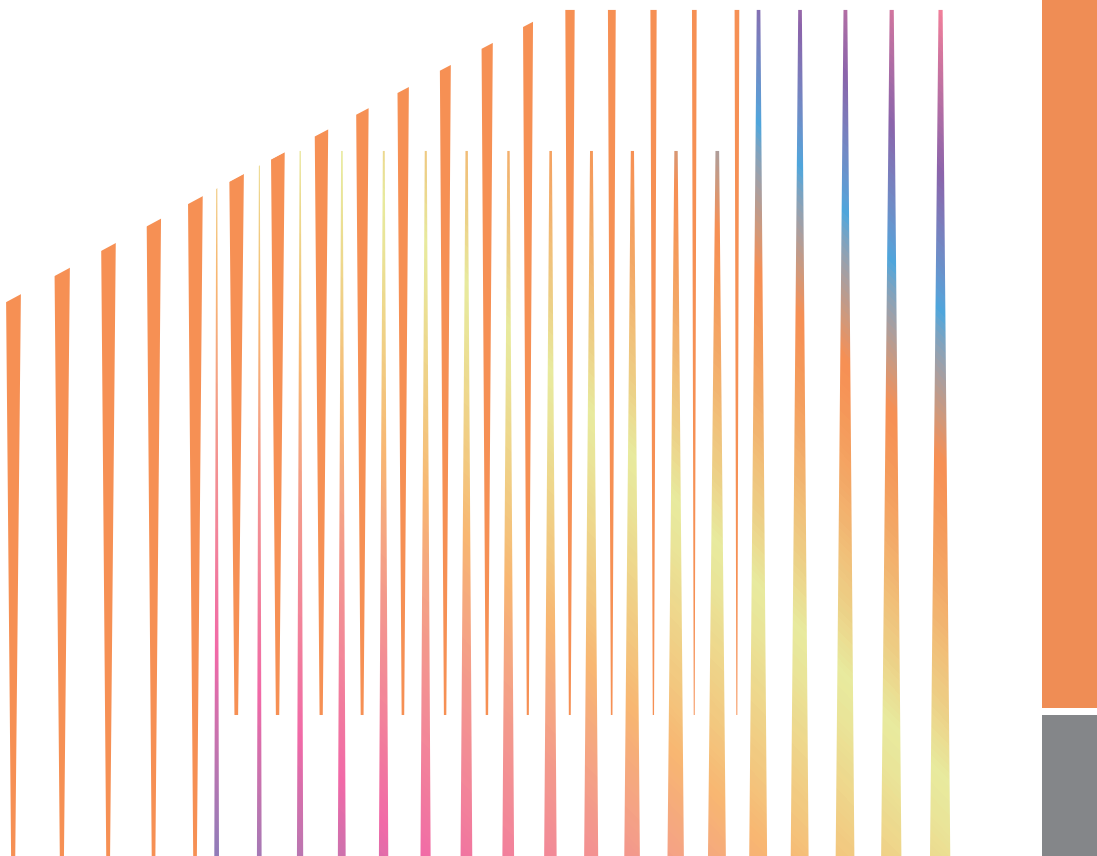


수시연구과제 2024-01

지속가능한 사회를 위한 고찰:

양극화 완화를 위한 조세정책에서 정치철학까지

홍범교



지속가능한 사회를 위한 고찰:
양극화 완화를 위한 조세정책에서
정치철학까지

2024. 3.

홍범교

서 언

소득과 부의 양극화는 세계적인 현상이며, 1980년대 이후 그 정도가 더 심해지고 있다. 물론 양극화의 정도가 항상 심화된 것은 아니고, 제1~2차 세계대전을 겪으면서 1980년에 이르기까지 완화된 시기도 있었다.

만일 이러한 양극화가 극단적으로 진행된다면 정치 체제의 불안도 가중될 가능성이 높다. 우리는 과거 서구 왕정시대에 왕과 귀족 그리고 성직자로 이루어진 지배계급은 세금 납부의 의무를 지지 않는 반면, 일반 평민과 농노 등이 세금과 노역을 제공하여 사회를 지탱해 왔음을 알고 있다. 그러한 불평등이 심화되어 감에 따라 프랑스, 러시아 등에서는 혁명을 일으켜 급격한 체제의 변화를 가져온 역사도 돌이켜볼 수 있다.

따라서 오늘날 우리의 민주주의·자본주의 사회에서는 이러한 양극화 현상의 극단적인 진행을 억제할 충분한 유인이 있으며, 이것이 경제학계를 비롯한 다양한 학문 분야와 현실 정치에서 양극화 현상에 대하여 관심을 갖는 이유라고 할 수 있다.

조세정책적인 측면에서 본다면 누진세제가 양극화 완화를 위한 기본적인 제도이다. 그러나 대부분의 국가가 누진세제를 갖추고 있음에도 불구하고 양극화가 심화되는 것은 누진세제만으로는 부족하다는 반증이다. 결국 양극화의 완화를 위해서는 경제 정책뿐 아니라, 점진적이거나 사회 개혁을 향한 정치적 의지를 통하여 양극화 완화의 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성하는 것이 중요하다. 그러한 공감대 위에서 보다 구체적인 제도의 설계 내지는 사회가 동의하는 체제의 변환이 가능하기 때문이다. 이러한 과정을 거쳐서 급격한 사회변혁이 아닌 지속가능한 사회의 구축이 가능할 것이다.

따라서 본 보고서에서는 양극화 완화를 위한 조세정책과 그 실행 가능성 여부를 살펴보고, 실행 가능한 방안을 찾기 위한 정치 체제의 변환 등도 검토하였다. 또한 다양한 견해 차이로 인한 현실 정치에서의 갈등을 감안하여, 양극화 완화라는 목표를 향하여 나아갈 수 있는 이론을 제시해주는 정치철학에 대해서도 검토해 보았다.

본 보고서는 홍범교 명예선임연구위원이 한국조세재정연구원을 퇴직하면서 마치

막으로 집필한 보고서이다. 저자는 한국조세재정연구원의 창립 멤버로서 32년간 본 연구원에 근무하면서, 우리나라 조세정책 수립을 지원하기 위한 다양한 연구 및 자문 활동을 하였다. 저자가 연구원 생활을 마감하면서 좀 더 넓은 시야에서 인간 사회의 보다 근원적인 문제에 대한 통찰력 있는 보고서를 작성하고자 하였으나, 그러한 뜻이 제대로 전달되지 못하였다면 전적으로 저자의 책임이라고 밝히고 있다.

저자는 본 보고서의 중간보고와 최종보고 단계에서 유익한 코멘트를 해준 건국대학교 김진영 교수, 경상대학교 이상엽 교수, 서울시립대학교 홍성훈 교수에게 감사하며, 익명의 심사자 두 분께도 감사하고 있다. 또한 원고 작성에 도움을 준 서주영 선임연구원에게도 감사드린다. 그리고 이 자리를 빌려 저자가 한국조세재정연구원에서의 긴 여정을 마무리할 때까지 도와주신 정영의 초대 원장님을 비롯한 역대 원장님들과 선후배 박사님들, 그리고 직원 여러분께도 감사드리며 아울러 저자를 기다려준 가족에게도 감사의 인사를 전하고 있다.

끝으로 본 연구의 내용은 전적으로 저자의 견해이며, 한국조세재정연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2024년 3월

한국조세재정연구원
원장 김 재 진

요약 및 정책시사점

1. 요약

자본주의는 1989년 베를린 장벽이 붕괴하면서 제2차 세계대전 이후 냉전시대의 승리자로 등극하였다. 자본주의 체제가 인간의 본성을 잘 반영하고, 유인의 제공에 기반한 시장경제의 작동을 통하여 보다 효율적인 생산을 가능케 하기 때문에 계획 경제보다 효율적인 것으로 판명된 것이다. 그러나 1980년대 신자유주의 경제 체제하에서 세계화, 금융화 등을 거치면서 자본주의는 시장의 기능을 중시하고, 개인의 자유를 최대한 보장하는 경제 기조하에서 소득과 부의 양극화를 심화시켰다.

자본주의 경제에서는 자본이 곧 권력이다. 자본이 자본을 벌어들이면서 동시에 대의민주주의 사회에서 부유한 사회 엘리트 계층이 정치의 주도권도 쥐게 되는 현상이 발생하였다. 민주주의는 '1인 1표'의 평등한 참정권이 보장되지만 실제 대의민주주의의 작동 구조에서는 자본의 영향이 지대하며, 일반 시민의 영향은 미미한 상황이다.

양극화가 심화되면 어떤 문제가 발생하는가? 우리 사회가 누진세제를 유지하고 있는 한 양극화의 심화는 세수 증대를 가져오고, 이러한 세수를 취약계층을 위한 재정지출로 사용할 수 있다는 면에서 양극화의 심화는 큰 문제가 아니라고 생각할 수도 있다. 소득의 하한선은 0인 반면, 상한선은 따로 없어서 그 격차는 점점 더 커지겠지만, 소득과 부가 증가할수록 높은 세율을 적용받기 때문에 세수도 늘어나게 된다. 그러나 소득과 부의 양극화가 심화되면 취약계층의 상대적 박탈감은 시민연대의식의 약화를 가져올 것이며, 극단적인 경우 프랑스 혁명이나 러시아 혁명과 같은 급진적인 사회 변혁을 불러올 수도 있다. 따라서 양극화의 극단적인 진행을 억제하고 지속가능한 사회를 만들기 위한 노력에 사회 구성원 모두의 관심과 동참이 필요하다.

양극화 완화를 위한 경제정책 가운데 가장 중요한 조세정책 측면에서 본다면 큰 틀에서 우리는 이미 그 답을 알고 있다. 부유층 또는 고소득층으로부터 세금을 많

이 거두어 취약계층을 지원하는 누진세제가 기본적인 해법이다. 그러나 이미 세계의 많은 나라들이 누진세제를 유지하고 있음에도 불구하고, 양극화가 심화된다는 사실은 현재의 누진세제만으로는 충분하지 않다는 반증이라고 할 수 있다.

Piketty(2014)는 양극화를 완화하는 조세정책으로서 누진적 글로벌 자산세와 높은 수준의 국제금융거래 투명성을 주장하였다. 그러나 그 자신도 이러한 세제는 유토피아적인 이상이며, 가까운 미래에 세계 여러 나라가 이러한 세제에 합의할 것이라고 보지 않았다. Atkinson(2015)은 기존의 경제·사회정책 수단을 가지고 양극화 문제를 조금씩 건드리는 것으로는 충분히 대처할 수 없고, 경제·사회의 모든 측면에서 대대적인 개혁이 필요하다고 주장하였다. 이러한 주장에 대한 대답으로서 Piketty(2020)는 한 걸음 더 나아가 참여사회주의를 제안하였다. 참여사회주의에서는 자본의 사회적 소유와 일시 소유를 통하여 양극화의 완화를 보다 강력하게 시현할 수 있다. 다만 Piketty는 양극화 완화를 위하여 이쪽에서 강 저쪽으로 건너가야 한다는 목표를 제시하고 있으나, 그 강을 어떻게 건널 수 있을지에 대해서는 뚜렷한 방법을 제시하지 못하고 있다.

소득세제에서 누진도를 얼마나 강화할 것인지, 재산세제에서도 누진세제를 더욱 다단계로 도입할 것인지, 늘어나는 복지 재정을 감안하여 부유세 또는 횡재세를 도입할 것인지 등 세부적인 조세정책은 결국 정치적인 결정이다. 민주주의 사회에서 정부가 일방적으로 세부담을 증가시킬 수는 없다. 조세저항을 불러오기 때문이다. 따라서 누진도의 강화, 새로운 세제의 도입 등 조세정책의 수립은 사회적 공감대가 필요한 정치적인 과정이다.

오늘날의 민주주의 국가에서 정치의 주역은 사회 엘리트 계층이다. 고학력과 부를 겸비한 엘리트 계층이 정치에 관심이 많고, 정치적 영향력을 행사할 수 있기 때문에 실제로 정계로의 진출도 활발하다. 조세정책 방향의 수립에서도, 특히 누진세제의 경우에는 이러한 정치 엘리트 계층의 사적인 이해와 공적인 이해가 충돌하는 문제가 발생한다. 제도적으로 이러한 문제를 해결할 수는 없겠는가?

20세기 들어 보통선거를 도입하기까지 민주주의의 지난한 역사를 생각해본다면 '1인 1표'의 보통선거는 그 자체가 민주주의라 할 만하다. 그러나 오늘날의 민주주의는 엘리트 정치와 포퓰리즘 등 무수한 문제점을 노정하고 있기도 하다. 따라서 본 보고서에서는 정치 개혁의 시발점으로서 '1인 1표'를 다소 벗어나는 선거제도를

아이디어 차원에서 제시해 보았다.

역삼각형의 인구 피라미드 구조하에서는 젊은 계층의 목소리가 수적으로 파묻히게 된다. 예를 들어, 우리나라의 2022년 말 내국인 유권자 비율을 보면 20대 인구는 50대 인구의 75%에 지나지 않는다. 따라서 보다 장기적인 안목에서의 정치적인 목소리는 20대에게 구조적으로 불리하게 되어 있는 셈이다. 이를 극복하기 위하여 인구 분포에 따라 50대에게 '1'의 투표권을 준다면 20대에게는 '1.33'의 투표권을 주는 차등투표제의 도입을 생각해 볼 수 있다. '1인 1표'가 모든 사람에게 동등한 정치적인 목소리를 주기 위한 것이라면, 이 방식은 세대에 따른 동등한 정치적 목소리를 부여한다는 점에서 합리적이기 때문이다.

경제문제 해결을 위하여 정치적인 제도 개혁이 중요함에도 불구하고, 정치적인 견해에 있어서도 극단적인 양극화가 진행되고 있는 것이 작금의 현실이다. 따라서 본 보고서에서는 분배의 정의에 대한 정치철학에 대해서도 살펴보았다.

정치철학에 있어서 분배의 정의를 논함에 있어 오늘날 가장 많이 받아들여지고 있는 논리는 John Rawls의 정의론이다. Rawls는 무지의 장막(Veil of Ignorance) 가정하에 가장 취약한 계층의 복지를 향상시킬 수 있는 사회계약이 가장 정의로운 계약이라고 본다. 또한 Rawls의 차등원칙(Difference Principle)은 우리 사회가 완전히 평등한 사회가 될 수는 없다는 것을 인정하고, 사회구성원 가운데 어려운 사람에게 유리한 불평등이 바람직한 불평등이라고 정의한다. 이러한 Rawls의 정의론은 그 이전까지 정치철학에서 널리 통용되던 공리주의를 대체한다. 즉, 최대다수의 최대행복을 추구하는 과정에서 소수 집단의 권리가 무시될 수 있는 공리주의의 단점을 극복한다.

정치철학에서 Rawls의 정의론과 대치되는 철학은 자유지상주의이다. 자유지상주의자들은 자유는 개인에게 주어진 천부의 기본권이라고 본다. 따라서 이들은 소득과 부의 재분배 자체를 반대한다. 부자에게 세금을 부과하여 가난한 사람을 돕는 행위는 기본권을 침해하기 때문에 부당하다고 주장한다. 국가는 개인의 재산을 보호하고, 평화를 유지하는 최소한의 기능만을 수행해야 한다고 본다.

철학은 선택의 문제이며 자신의 철학을 남에게 강요할 수는 없다. 그러나 자신의 정치철학적 이상을 실현하는 것이 정치이다. 현실 정치에서 자유지상주의는 신자유주의를 따르는 정당의 기본적인 철학으로 작동한 것으로 보인다. 그 결과가

양극화의 심화로 나타났다는 점에서 자유지상주의는 양극화 처방의 이론적 토대가 될 수 없으며, Rawls의 정의론에 입각한 정치를 통하여 양극화의 완화를 기대해 볼 수 있을 것이다.

II. 정책시사점

정치는 경제보다 상위 개념이다. 모든 경제정책은 결국 정치적인 과정을 거쳐서 집행되기 때문이다. 조세정책도 예외는 아니다. 사실 우리는 양극화 완화를 위한 조세정책의 큰 방향은 Piketty(2014)가 아니더라도 이미 알고 있다. 상위 계층에서 더 걸어서 하위 계층에게 보조하는 방법 이외의 방법을 생각하기 어렵다. 다만 조세정책 측면에서 세부적으로 본다면 소득세제의 누진도를 어떻게 할 것인지, 재산세제에서도 누진세 제도를 보다 다단계로 할 것인지, 부유세나 횡재세와 같은 새로운 제도를 도입할 것인지 등의 세부적인 연구가 지속되어야 하겠지만, 이를 현실의 제도로 만드는 것은 결국 정치이다.

미국 상원의원이었던 Robert Kennedy는 취약계층이 단순히 정부 또는 다른 시민의 호의에 의존하기보다는 스스로 일을 통하여 자신도 공동체의 일원이라는 자부심을 느끼고 존중받는 것이 중요하다고 보았다. 이러한 자부심이 지속가능한 사회를 유지하게 하는 원동력이 될 것이며, 이러한 자부심을 북돋는 것도 정치의 역할이다.

정치철학을 남에게 강요할 수는 없으나, 정치철학이 유사한 사람들이 모여서 이를 실현하는 것이 정치이다. Piketty가 제시하는 글로벌 자본세 또는 참여사회주의로 나아가는 것도 정치적 공감대가 형성되지 않고는 불가능한 제안일 뿐이다.

양극화의 완화는 단숨에 이룰 수 있는 과제가 아니다. “신의 은총인지, 어쩌다 이렇게 태어난 때문인지, 운명의 장난인지 몰라도 덕분에 나는 지금 여기 서 있다”는 겸손함에 기반한, 취약계층을 배려하는 정치철학에서 출발하여 정치적 타협을 통하여 사회적 공감대를 형성하고, 그러한 공감대 위에서 적절한 누진과세제도와 금융 비대화의 완화 등 다양한 구체적인 제도의 설계가 필요하다. 그 과정에서 정치 체제의 변환도 필요하다면 사회적 공감대를 통하여 하나의 선택지로 고려할 수 있을 것이다.

목 차

I. 서론	1
II. 자본주의와 양극화 현상	4
1. 세계의 소득과 부의 양극화 현상	5
2. 우리나라의 양극화 정도	12
3. 시사점	19
III. 지속가능한 사회를 위한 조세정책	22
1. 선행연구에서 제시하는 조세정책	22
가. Henry George의 토지 단일세	22
나. Atkinson의 제안	23
다. Piketty의 누진적 글로벌 자산세	26
라. After Piketty	28
마. 국내 선행연구	31
2. 정책 시사점	33
IV. 정책의 실행과 정치 체제	36
1. 양극화 완화를 위한 조세정책의 실현 가능성	36
2. 민주주의의 대안: 차등투표제	37
가. 세대별 평등투표제	40
나. Brennan의 에피스토크라시	42
3. 참여사회주의	45

V. 분배의 정치철학	49
1. 분배 원칙	49
2. John Rawls의 정의론	52
3. 정치철학과 현실 정치	58
VI. 결론	60
참고문헌	66
국문요약	70
Abstract	72

표목차

〈표 II-1〉 세계 부의 분포(2021년 기준)	6
〈표 II-2〉 우리나라 불평등도	13
〈표 II-3〉 통계청 소득분배지표 추이(2011~2021년)	18
〈표 IV-1〉 우리나라의 인구 피라미드(2022년)	41
〈표 IV-2〉 소유와 누진세의 순환	47

그림목차

[그림 II-1] 세계 소득 및 부의 불평등도(2021년 기준)	6
[그림 II-2] 국가별 소득 불평등 수준(2021년 기준)	7
[그림 II-3] 상위 10%와 하위 50%의 소득 격차(2021년 기준)	8
[그림 II-4] 상위 10%와 하위 50% 간 소득 격차 비율(2021년 기준)	8
[그림 II-5] 글로벌 소득불평등 추이(1820~2020년)	9
[그림 II-6] 극심한 부의 불평등 (상위 0.001%와 하위 50%의 부의 점유율, 1995~2021년)	10
[그림 II-7] 상위 1%와 하위 50%의 자산 점유율 변화 추이	10
[그림 II-8] BRICS의 자산 점유율 추이(상위 1%, 1995~2021년 기준)	11
[그림 II-9] 세계 소득불평등도: 지니계수(1820~2020년)	12
[그림 II-10] 우리나라 상위 10%와 하위 50% 소득 비중(1990~2021년)	13
[그림 II-11] 우리나라 부의 분배(Wealth Distribution)	14
[그림 II-12] 우리나라 지니계수	15
[그림 II-13] 우리나라 연령대별 소득 불평등도 추이	15
[그림 II-14] 소득 5분위 배율 추이	16
[그림 II-15] 연도별 소득점유율(5분위, 시장소득 기준)	17
[그림 II-16] 팔마(Palma) 비율 추이(2011~2021년)	17

I. 서론

우리는 민주주의·자본주의 사회에 살고 있다. 즉, 정치체제로서 민주주의 사회, 경제체제로서 자본주의 사회에 살고 있으며, 전 세계의 많은 나라들이 이러한 체제를 유지하고 있다.

민주주의와 자본주의라는 두 체제는 근대사회에 들어서부터 지금과 같은 형태로 발전하기 시작했다고 볼 수 있다. 민주주의는 고대 그리스까지 거슬러 올라갈 수 있겠지만 여성 참정권의 보장, 보통선거의 도입 등 지금과 같은 형태로 발전하기 시작한 것은 근대사회에 들어서부터이다. 그러나 이 보고서는 이 두 체제에 대한 역사적인 고찰을 하려는 것이 아니다. 시대에 따라서, 나라별로 민주주의와 자본주의는 조금씩 다른 모습을 취하기도 하였다. 예를 들어, 현대 중국은 정치적으로 사회주의이면서, 경제적으로는 자본주의의 모습을 띠고 있기도 하다. 혹자는 중국의 정치 체제를 능력주의(meritocracy)라고 칭하기도 한다. 왕조 시대에도 과거 시험을 거친 엘리트들이 국가 운영에 참가해 왔으며, 현재에도 공산당 일당 독재 체제이기는 하지만 하위 계급에서부터 행정 경험을 쌓아온 관리 중에 능력이 있다고 인정받는 엘리트들을 후계자 수업을 통하여 국가 지도자로 양성하는 시스템을 갖추고 있기 때문이다.¹⁾

1989년 베를린 장벽이 무너진 이후, ‘자본주의의 승리’라는 표현이 많이 사용되었다. 계획경제 체제에 비하여 자본주의 체제는 인간의 본성을 잘 반영하고, 유인의 제공에 기반한 시장경제의 작동을 통하여 보다 효율적인 생산이 가능하였기 때문에 ‘자본주의의 승리’는 당연한 귀결로 여겨졌다. 이러한 사건은 1980년대 신자유주의를 표방한 영국의 대처(Thatcher) 총리와 미국 레이건(Reagan) 대통령의 집권 말기에 발생하였기 때문에 작은 정부, 규제 완화, 민영화 등을 추진한 신자유주

1) 최근 시진핑의 국가 주석 3연임은 이러한 전통을 무너뜨리고 일인 독재 체제로 가는 것으로 보이며, 이런 측면에서 비록 경제적으로는 자본주의 체제를 선택하고 있으나, 선거를 통해 권력을 이양하는 민주주의 사회와는 정치적으로 확연히 다른 체제임을 보여주고 있다.

의의 승리와도 같은 의미로 해석되었다. 베를린 장벽이 무너진 1989년이라는 타이밍은 동시에 양극화가 심화되어 가던 시기임에도 불구하고, 신자유주의적 경제 정책의 장점이 정치적으로 과도하게 부각되는 결과를 가져오기도 하였다.

‘1원 1표’로 대표되는 자본주의에서는 자본이 자본을 벌어들이고, 자본이 곧 권력을 나타내게 되었다. 1980년대부터 시작된 신자유주의 사조는 베를린 장벽의 붕괴 이후, 그리고 세계화(globalisation)를 거치면서 소득과 자산의 양극화 현상을 심화시키는 계기가 되었다고 볼 수 있다.

이러한 양극화 현상이 극단적으로 진행된다면 정치 체제의 불안도 가중될 가능성이 높다. 우리는 과거 서구 왕정시대에 왕과 귀족 그리고 성직자로 이루어진 지배계급은 세금 납부의 의무를 지지 않는 반면, 일반 평민과 농노 등이 세금과 노역을 제공하여 사회를 지탱해 왔으나, 그러한 불평등이 심화되어 감에 따라 혁명을 일으켜 체제의 변화를 가져온 역사를 돌이켜볼 수 있다. 프랑스 혁명과 러시아 혁명 등이 대표적인 예라고 할 수 있다.²⁾

따라서 민주주의 사회에서는 이러한 양극화 현상의 극단적인 진행을 억제할 충분한 유인이 있으며, 이것이 경제학계를 비롯한 다양한 학문 분야와 현실 정치에서 양극화 현상에 대하여 관심을 갖는 이유라고 할 수 있다. 경제학계에서는 이러한 이유로 양극화 현상에 주목하여 많은 선행연구와 정책대안을 제시하였다. 비교적 최근 Piketty(2014)는 방대한 데이터에 기반한 연구를 수행하여 이러한 경향에 대한 경고와 나름의 정책대안을 제시하여 세계적인 주목을 받기도 하였다.

본 보고서의 초기 집필 단계에서는 이러한 경제학적 시각에서의 양극화 완화³⁾ 정책을 살펴보고자 하였으며, 경제정책 가운데 조세정책이 이 문제를 다루는 데 있어서 가장 중요한 수단인 만큼 조세정책에 초점을 맞추고자 하였다. 그러나 연구를 진행하면서 조세정책만을 다루기에는 주제가 너무 크다는 것을 새삼 깨닫게 되었다.

2) 최근 중국 지린성에 파견된 북한 노동자 2,000명이 임금체불에 항의하여 집단 파업과 폭동을 일으켰다는 신문 기사가 있다. 기사는 북한 주민들이 국가를 생각하는 방식이 ‘우리의 삶을 책임지는 국가에서 ‘우리의 권리를 침해하는 국가’로 바뀌었다는 분석을 첨부하였다. 이는 북한 체제에서 지금까지는 발생하기 힘들었던 사건으로 억압적인 정치 체제에도 불구하고 경제적인 부당함에 대하여 저항하는 북한 주민의 인식 변화를 보여준다는 측면에서 주목할 필요가 있다(『머니투데이』, 『“인질급 벌이다 사망”…북한 노동자 2000명 폭동, ‘의미심장’ 한 이유』, 2024. 2. 21., https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024022112005662716&MTS_P, 검색일자: 2024. 2. 22.).

3) 일반적으로 ‘양극화 해소’라는 문구를 많이 사용하는데, 양극화를 사전적 의미로 해소하는 것은 불가능하다고 보기 때문에 이 보고서에서는 ‘해소’ 대신 ‘완화’라는 표현을 사용하기로 한다.

어떤 의미에서 조세정책의 큰 방향은 Piketty를 인용하지 않더라도 이미 알고 있는 바와 같다. 조세정책적인 측면에서 본다면 부유층 또는 고소득층에게 누진세를 부과하여 사회 취약계층에 대한 정부의 재정 지출을 늘림으로써 양극화 현상을 완화하는 것이 유일한 방안이 아닌가 싶다. 물론 미시적으로 본다면 소득세와 재산세의 누진도를 어떻게 할 것인가, 부유세 또는 횡재세(windfall tax)를 도입하여 부족한 세수를 확충할 것인가 등 세부적인 주제에 대한 연구를 더 진행할 수는 있을 것이다. Piketty(2014)가 큰 주목을 받은 것은 이러한 방향의 조세정책을 새롭게 제시했기 때문이라기보다는, 이러한 결론을 뒷받침하기 위하여 유럽을 비롯한 세계 여러 나라의 방대한 자료를 이용하여 시계열적으로 양극화 현상을 분석한 점에 있다고 하겠다.

본 보고서에서는 현재 세계적으로 진행되는 양극화 현상에 대하여 여러 가지 지수를 이용하여 그 추세와 정도를 검토한 후에 양극화와 관련된 주제를 성찰해보고자 한다. 양극화가 무엇인지, 양극화가 심화되면 무엇이 문제인지, 그리고 양극화 완화를 위한 정책적 방안은 있는지 등에 대하여 살펴보고자 한다. 그 과정에서 단순히 조세정책만으로 끝날 문제가 아님을 인지하고, 사회적 공감대 형성을 위한 정치철학에 대해서도 검토하였다.

제II장에서는 1980년 이후 신자유주의적 정책으로 인하여 양극화가 전 세계적으로 다시 심화된 현상을 여러 가지 지수를 통하여 보여준다. 제III장에서는 조세정책을 중심으로 선행연구에서 제시하는 양극화 완화를 위한 정책 제안들을 검토해보고, 시사점을 도출한다. 제IV장에서는 현행 정치 체제에서 선행연구에서 제시하는 조세정책의 실행 가능성 여부를 살펴보고, 실행 가능한 방안을 찾기 위한 정치 체제의 변환 등을 검토한다. 제V장은 다양한 견해 차이로 인한 현실 정치에서의 갈등에도 불구하고, 양극화 완화라는 목표를 향하여 나아갈 수 있는 이론을 제시해주는 정치철학에 대하여 검토한다. 제VI장은 이러한 검토를 바탕으로 결론을 제시한다.

II. 자본주의와 양극화 현상

중동에서 하마스-이스라엘 전쟁이 진행 중이다. 팔레스타인과 이스라엘의 관계는 그 긴 역사적 맥락을 떼어놓고는 설명할 수 없으며, 인류 역사의 비극적인 단면의 하나라고 할 수 있다. 여기서 이스라엘과 팔레스타인 관계의 역사적 본질에 대하여 설명하려는 것은 아니고, 거기서 파생되는 자본주의의 한 단면을 예로 들고자 한다.

지금까지 미국 대학에 거액의 기부를 해오던 유대계 억만장자들은, 이번 전쟁의 발발 이후 유명 대학의 학생들이 중심이 되어 이스라엘의 책임을 묻는 성명서 등을 발표하자 기부를 중단하였다. 또한 유대계 유명 법률회사들은 이들 유수의 법과대학 졸업생들에 대한 고용 제안을 거두어들였다. 기부자들은 하마스와 반유대주의(antisemitism)에 대한 보다 강한 반대의사를 대학들이 취해줄 것을 요구하고, 이스라엘에 대한 반대 데모를 하는 학생들에 대하여 강력한 행동을 보여주도록 요구하였다. 기부자들이 자본을 통하여 정치적 의사를 강하게 표시한 예이다.

이러한 요구에 따라 일부 대학 총장들은 학생들의 성명에 대해 강한 유감을 표명하여 억만장자들을 달래려 하였으나, 일부 자유언론(free speech) 옹호자들은 1967년 시카고 대학에서 만든 “Kalven report”를 인용하면서 대학은 학문적 자유를 지키면서, 정치적·사회적 이슈에 대하여 제도적인 중립을 지켜야 한다고 주장하기도 하였다. 미국 대학 연합회장인 Lynn Pasquerella는 “사람들은 편을 들도록 압력을 받는다. 많은 대학 총장들과 얘기해 보면, 우리의 태도가 일부 사람들을 화나게 할지는 모르지만, 그 반응이 너무 지나친 감이 있다. 견해 차이로 학생을 고용하지 않기 위하여 신상털기를 한다든지, 지원금을 끊는다든지 하는 것은 미국 고등교육의 신조에 맞지 않는다. 왜냐하면 미국 고등교육의 신조는 끊임없는 진리 추구하고 자유로운 사상의 교환에 있기 때문이다”고 말하고 있다.⁴⁾

4) Jack, Andrew, “US universities lose millions as donors pull funding over Hamas stance,” 2023. 10. 20., Financial Times, <https://www.ft.com/content/22316ef9-f71e-4076-8d95-b3fa18fcb520>, 검색일자: 2023. 10. 21.

자본주의의 전형적인 ‘돈이 말하는(Money speaks)’ 현상이 학문 분야에서도 예외가 아니라는 것을 보여주는 사례라고 하겠다.⁵⁾ 자본주의 사회에서는 자본이 부를 축적할 수 있는 가장 중요한 수단이며, 현실적으로 사회에 영향력을 미치는 강력한 수단이기도 하다. 양극화가 극단으로 진전될수록 더 많이 체감할 수 있는 생생한 현상이다.

1. 세계의 소득과 부의 양극화 현상

여기서는 Chancel et al.(2021)의 *World Inequality Report 2022*에서 제시하는 여러 가지 통계 숫자를 인용하여 세계적으로 양극화가 얼마나 진행되었고 그 정도는 어느 정도인지 살펴보기로 하겠다.

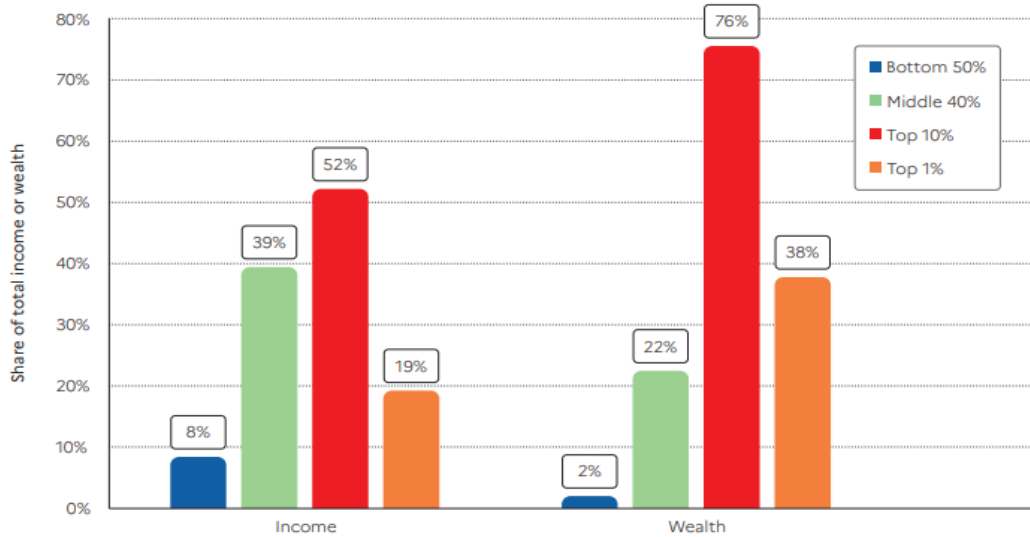
전 세계적인 부의 불평등은 소득 불평등보다 훨씬 더 두드러진 것으로 나타났다. 상위 10%가 전체 부의 76%를 소유한 반면, 하위 50%는 전체 부의 2%만을 소유하고 있으며, 소득을 보면 상위 10%가 전 세계 소득의 52%를 차지하는 반면, 하위 50%는 전체 소득의 8.5%를 차지하고 있을 뿐이다(그림 II-1) 참조).

이를 좀 더 자세히 살펴본 것이 <표 II-1>이다. 하위 50%가 차지하는 부의 비중은 2%에 불과하고, 상위 10%가 차지하는 부의 비중이 76%에 이른다. 상위 1%의 부의 비중은 37.8%이며, 상위 0.01%의 부의 비중이 전 세계 부의 11.2%에 이른다. 상위 10% 계층의 성인 1인당 부는 약 55만 유로인데 비하여 하위 50% 계층의 성인 1인당 부는 2,908유로에 지나지 않는다. 1995년부터 2021년까지 연평균 부의 성장률을 보아도 일부 예외 구간을 제외하면, 부유할수록 더 빨리 부유해지는 것을 알 수 있다.

5) 정치에서 돈의 중요성에 대하여 19세기 미국 상원의원 Mark Hanna는 다음과 같이 말했다. “정치에서는 두 가지가 중요하다. 첫 번째는 돈이다. 두 번째가 뭐였는지는 기억이 나지 않는다.”(Atkinson, 2015, p. 305)

[그림 II-1] 세계 소득 및 부의 불평등도(2021년 기준)

(단위: %)



자료: Chancel et al.(2021), p. 27, Figure 1.1

<표 II-1> 세계 부의 분포(2021년 기준)

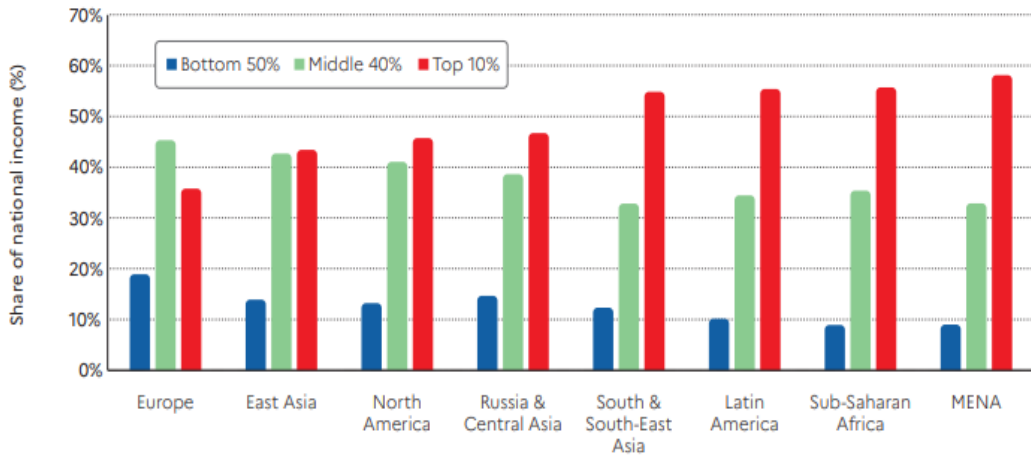
(단위: %, 유로)

	부의 비중	성인 1인당 평균 부	경계선	연평균 성장률
인구 전체	100	72,913	-	3.2
하위 50%	2.0	2,908	-	3.7
중위 40%	22.4	40,919	11,954	3.8
상위 10%	75.6	550,920	124,876	3.0
상위 1%	37.8	280만	893,338	3.2
상위 0.1%	19.4	1,410만	360만	4.0
상위 0.01%	11.2	8,170만	1,800만	5.0
상위 0.001%	6.4	4억 6,900만	1억 1,940만	5.9
상위 1/백만	3.5	26억	6억 7,470만	6.9
상위 1/천만	1.9	142억	37억	8.1
상위 1/억	1.1	774억	203억	9.3

자료: Chancel et al.(2021), p. 90, Table 4.1

지역별로 보면 유럽에서는 상위 10%의 소득 점유율이 약 36%인 반면, 중동 및 북아프리카(MENA) 지역에서는 58%에 달한다. 동아시아에서는 상위 10%가 전체 소득의 43%를, 라틴아메리카에서는 55%를 차지하고 있다(그림 II-2 참조).

[그림 II-2] 국가별 소득 불평등 수준(2021년 기준)

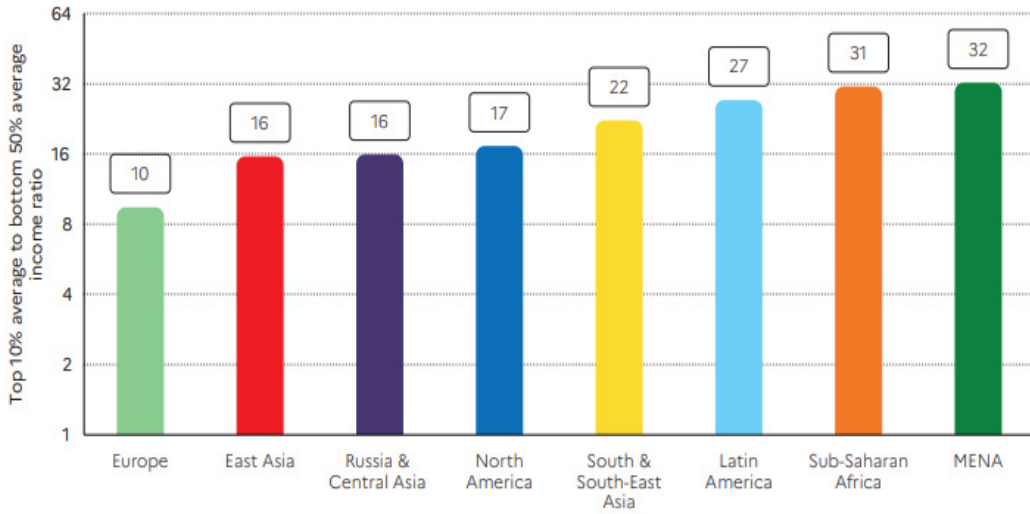


자료: Chancel et al.(2021), p. 30, Figure 1.3

소득 상위 10%와 하위 50%의 격차를 나타내는 T10/B50 지수⁶⁾(2021년 기준)를 보면, 소득 불평등도가 극도로 심한 지역은 T10/B50 소득 격차가 32에 달하는 중동 및 북아프리카 지역이며, 사하라 이남 아프리카, 남미, 남아시아 및 동남아시아 지역의 순서로 20보다 높은 것으로 나타났다. 유럽의 소득 불평등 수준이 10으로 가장 낮은 것으로 나타났다(그림 II-3 참조).

6) 상위 10%의 소득 점유율이 50%이고, 하위 50%의 소득 점유율이 10%라면, 소득 점유율과 인구 비중을 감안할 때 부유층은 빈곤층의 25배를 더 버는 것이다. 즉, T10/B50의 소득 격차는 25가 된다. T10/B50이 25보다 크면 상위 10%가 하위 50%보다 더 버는 것이고, 25보다 작으면 그 반대를 나타낸다.

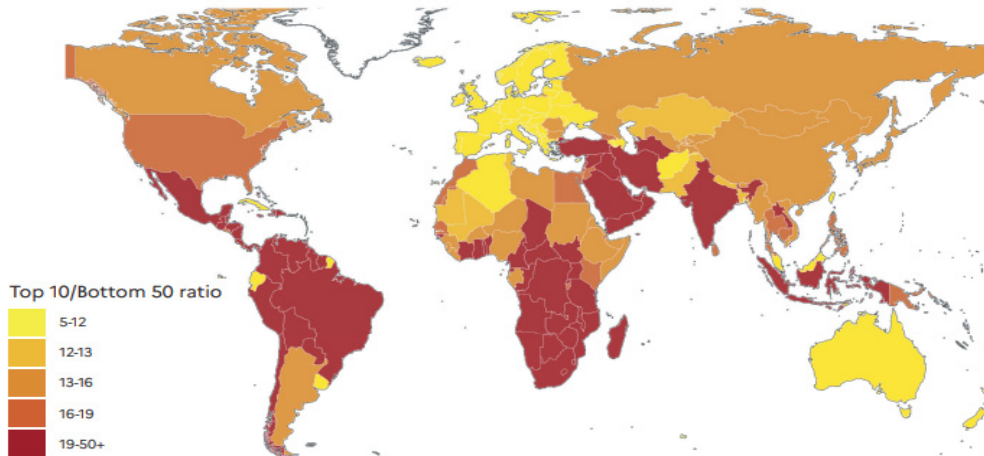
[그림 II-3] 상위 10%와 하위 50%의 소득 격차(2021년 기준)



자료: Chancel et al.(2021), p. 31, Figure 1.4

[그림 II-4]는 분류 지역 안에서도 국가에 따라 소득격차 비율이 상당히 다를 수 있음을 보여준다.

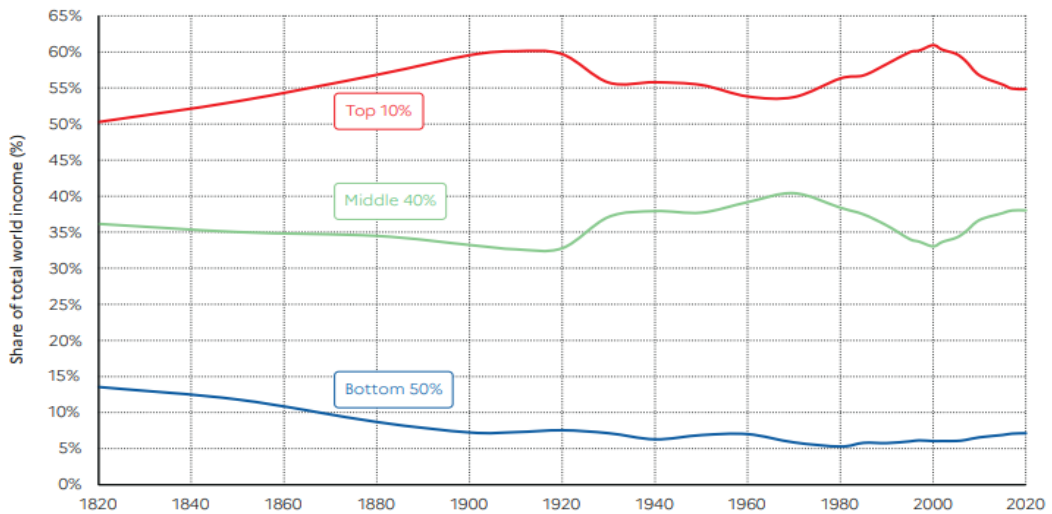
[그림 II-4] 상위 10%와 하위 50% 간 소득 격차 비율(2021년 기준)



자료: Chancel et al.(2021), p. 32, Figure 1.5

1820~2020년까지 장기간에 걸친 전 세계(global) 소득 불평등도의 변화 추이를 살펴보면 [그림 II-5]와 같다. 상위 10%의 소득점유율을 보면, 1820~2020년의 기간 동안 약 50~60% 비중을 차지함을 볼 수 있다(1820년 50%, 1910년 60%, 1980년 56%, 2000년 61%, 2020년 55%). 하위 50%의 소득점유율을 보면, 1870년대 이후 전반적으로 10% 이하 수준임을 알 수 있다(1820년 14%, 1910년 7%, 1980년 5%, 2000년 6%, 2020년 7%).

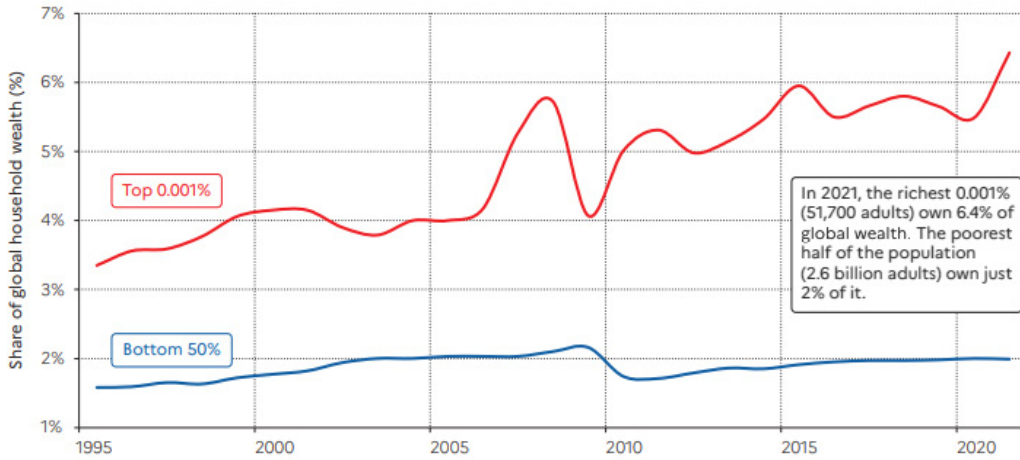
[그림 II-5] 글로벌 소득불평등 추이(1820~2020년)



자료: Chancel et al.(2021), p. 54, Figure 2.1

고소득층의 범위를 초고소득층으로 좁혀서 상위 0.001%를 대상으로 불평등도를 살펴보면 다음과 같다. 상위 0.001%가 보유하고 있는 가계 자산 비율은 1995년 3.5%에서 2021년 6.4%로 증가한 반면, 하위 50%의 부의 점유율은 거의 2%대 수준에서 횡보하고 있다([그림 II-6] 참조).

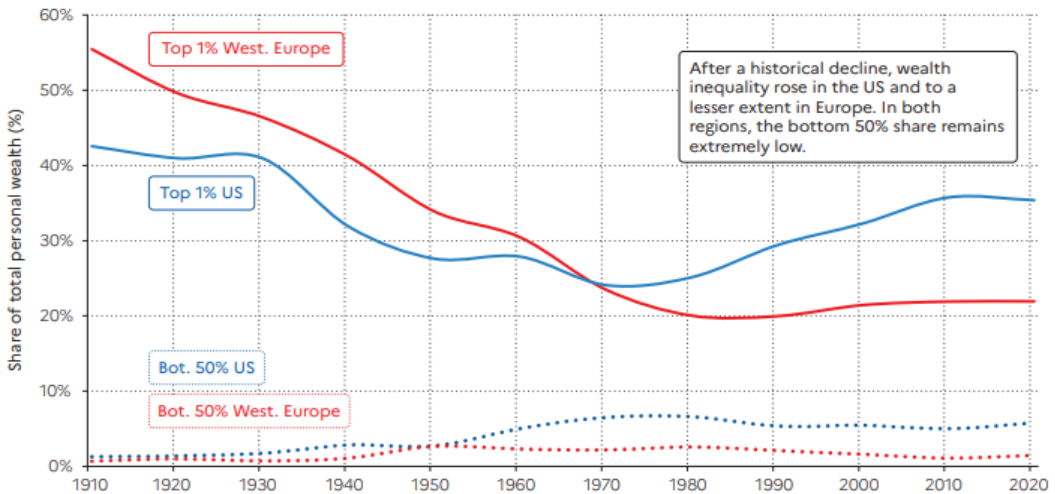
[그림 II-6] 극심한 부의 불평등
(상위 0.001%와 하위 50%의 부의 점유율, 1995~2021년)



자료: Chancel et al.(2021), p. 92, Figure 4.3a

선진국이라고 할 수 있는 서유럽과 미국의 경우를 비교해 보면 다음과 같다. 서유럽과 미국의 상위 1%의 개인 자산 비중의 10년 평균값(1910~1919년)이 유럽에서는 55%, 미국은 43%였으나, 100년이 지난 지금, 유럽은 상당히 낮아졌으나 미국의 경우 다시 초창기 시절로 돌아가고 있다(그림 II-7 참조).

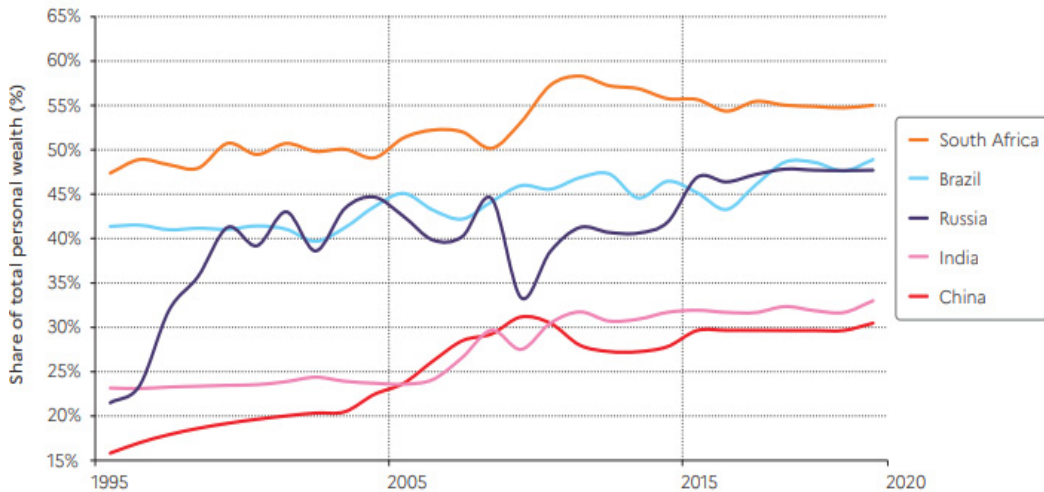
[그림 II-7] 상위 1%와 하위 50%의 자산 점유율 변화 추이



자료: Chancel et al.(2021), p. 93, Figure 4.4

신흥국의 경우를 보면, 1990년 이후 브릭스(BRICS) 국가들의 부의 불평등이 증가하기 시작하였으며, 특히 러시아와 중국, 인도의 경우 두드러진 증가세를 보였다. 러시아의 경우 상위 1%의 자산 점유율이 10년이 채 되지 않아 두 배 이상 증가해 45%를 넘고 있으며, 인도와 중국에서도 큰 폭으로 증가하여 현재는 30%대를 유지하고 있다(그림 II-8) 참조).

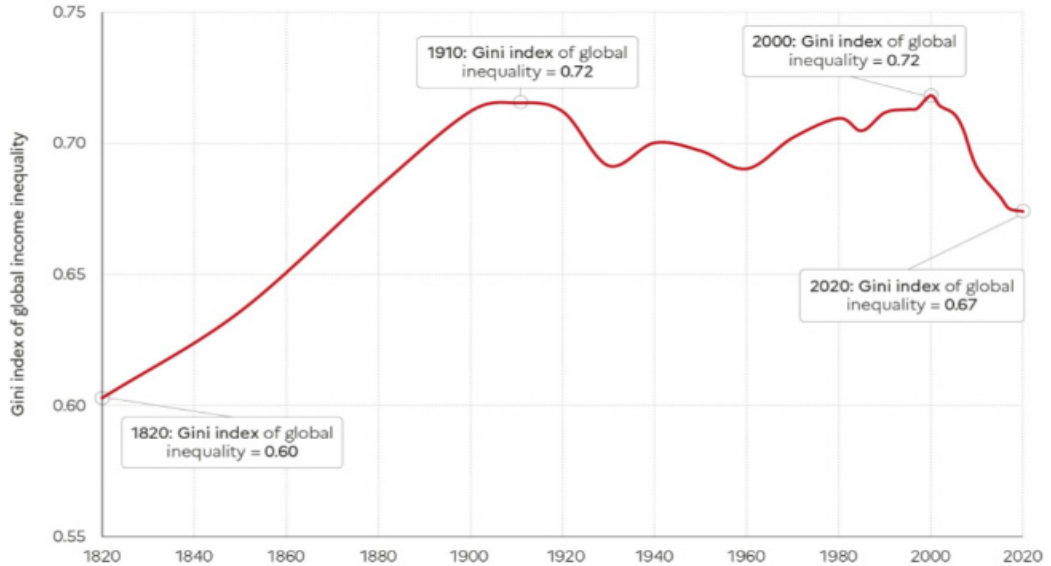
[그림 II-8] BRICS의 자산 점유율 추이(상위 1%, 1995~2021년 기준)



자료: Chancel et al.(2021), p. 94, Figure 4.5

세계 불평등도를 지니계수로 나타내면 다음과 같다. 1820년 0.60에서 1910년 0.72, 2000년 0.72에서 2020년 0.67로 1910~2020년 기간 동안 0.7 수준을 유지하고 있다(그림 II-9) 참조).

[그림 II-9] 세계 소득불평등도: 지니계수(1820~2020년)



자료: Chancel et al.(2021), p. 56, Figure 2.3

2. 우리나라의 양극화 정도

*World Inequality Report 2022*에 따르면 한국의 평균 임금은 3,843만원,⁷⁾ 하위 50%는 1,233만원, 상위 10%는 1억 7,851만원으로 상위 10%가 하위 50%보다 14.5 배 많은 것으로 나타났다. 상위 1%가 한국의 부의 25.4%를 차지하고 있으며, 상위 10%까지 58.5%, 하위 50%가 5.6%를 차지하고 있다(〈표 II-2〉 참조).

7) €1 PPP = \$PPP 1.4 = KRW 1165.3으로 계산하였다.

〈표 II-2〉 우리나라 불평등도

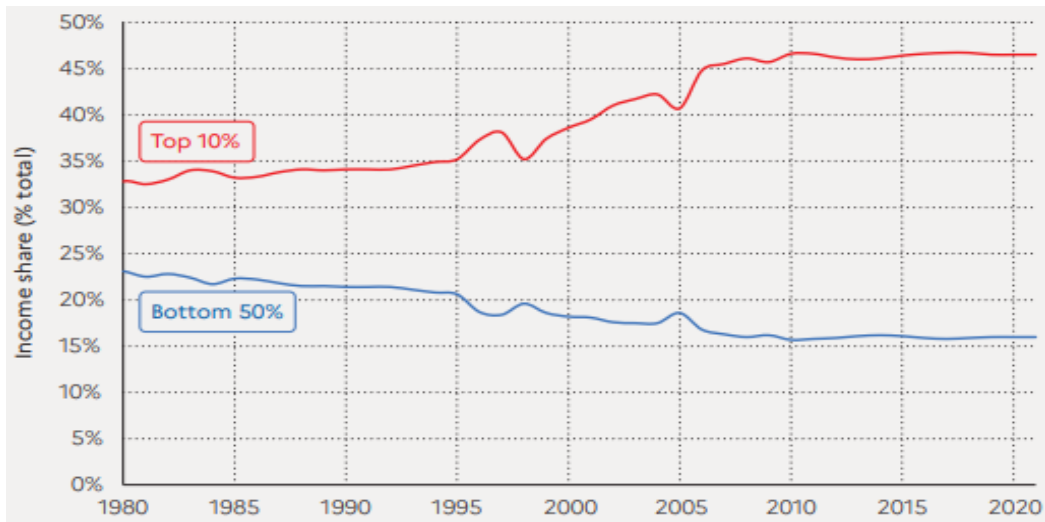
(단위: PPP €, %)

구분	소득		부	
	평균 소득 (PPP €)	비중 (%)	평균 부 (PPP €)	비중 (%)
총인구	33,000	100.0	179,700	100.0
하위 50%	10,600	16.0	20,200	5.6
중위 40%	30,900	37.5	161,100	35.9
상위 10%	153,200	46.5	1,051,300	58.5
상위1%	485,200	14.7	4,571,400	25.4
상위 10%와 하위 50% 간 소득 차이			14.5배	
여성 노동 소득 비중			32%	
1인당 온실가스 배출			14.7톤	
투명성 지수			10.5 / 20	

자료: Chancel et al.(2021), p. 229, Table 1

우리나라는 1960~1990년 급속한 산업화와 경제발전에 따라 동 기간 불평등도도 크게 증가하였다. 1990년 이후 소득 상위 10%의 점유율이 35%에서 45%로 증가한 반면, 하위 50%는 21%에서 16%로 하락하였다(그림 II-10) 참조).

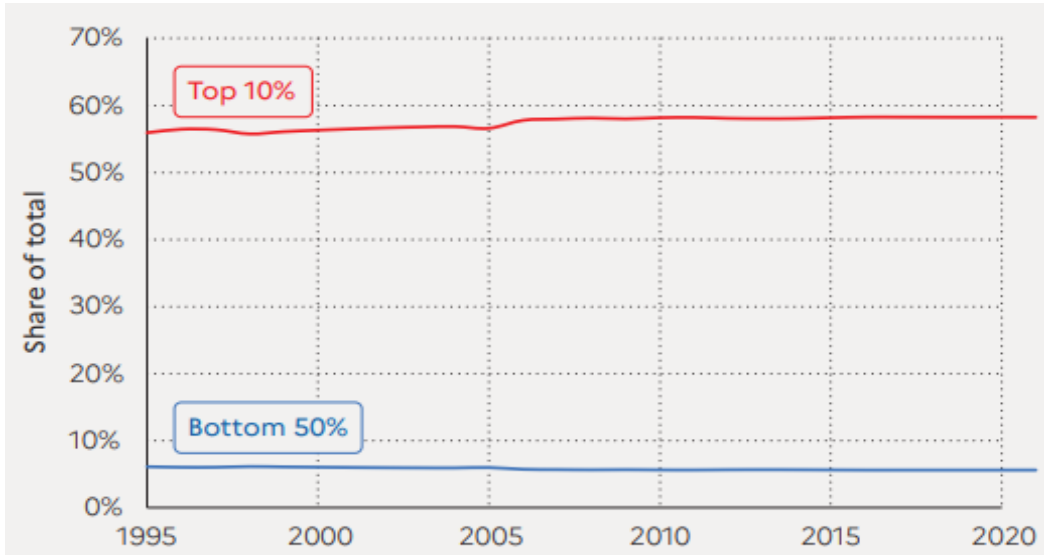
[그림 II-10] 우리나라 상위 10%와 하위 50% 소득 비중(1990~2021년)



자료: Chancel et al.(2021), p. 229, Figure 1

우리나라는 아시아에서 가장 부유한 국가 중 하나로 평균 가계 자산은 179,700 유로(2억 932만원)로 이는 중국 평균 2배 이상, 인도의 8배에 달하는 수치이다. 그러나 동시에 우리나라 부의 불평등은 매우 높은 수준으로 상위 10%가 59%, 중위 40%가 36%, 하위 50%가 6% 비중을 차지하고 있다([그림 II-11] 참조).

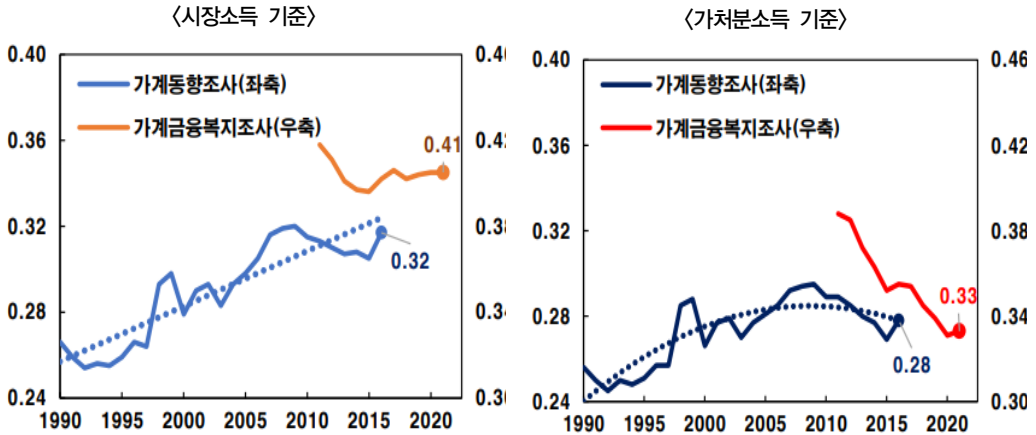
[그림 II-11] 우리나라 부의 분배(Wealth Distribution)



자료: Chancel et al.(2021), p. 230, Figure 2

우리나라 시장소득 기준 지니계수는 1990년부터 지속적으로 상승하다가 2009년 이후 하락 추세로 전환하였다가 2015년 이후 다시 상승 추세로 전환되었다([그림 II-12] 참조).

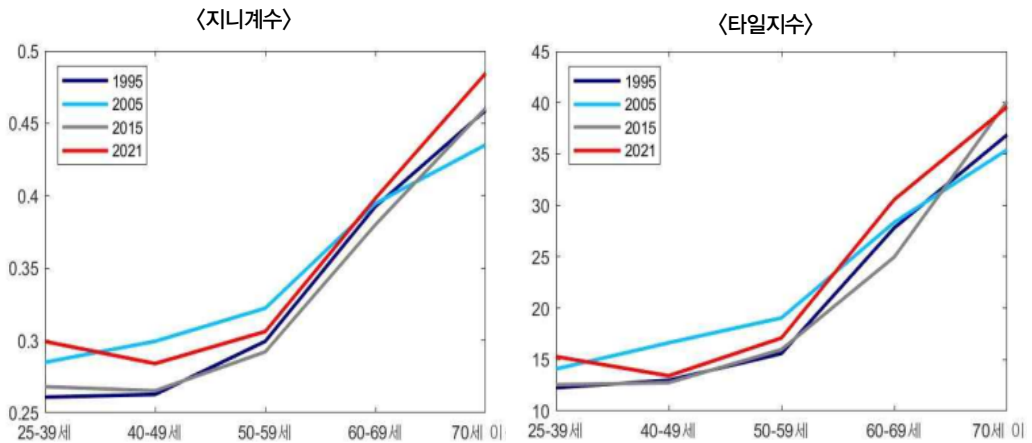
[그림 II-12] 우리나라 지니계수



주: 가계동향조사는 도시 2인 이상 가구, 가계금융복지조사는 전국 1인 이상 가구 기준
 자료: 통계청 「가계금융복지조사」, 「가계동향조사」; 손민규 · 황설웅(2023), p. 3 재인용

통계청 가계동향조사 미시자료를 이용하여 연령집단별로 소득 불평등도를 구분하면, 60대 이상 고령층의 소득 지니계수가 가파르게 상승함을 볼 수 있다. 타일지수(Theil index)에서도 연령과 소득 불평등도 간에 유의한 정(+)의 관계를 보이고 있다 ([그림 II-13] 참조).

[그림 II-13] 우리나라 연령대별 소득 불평등도 추이



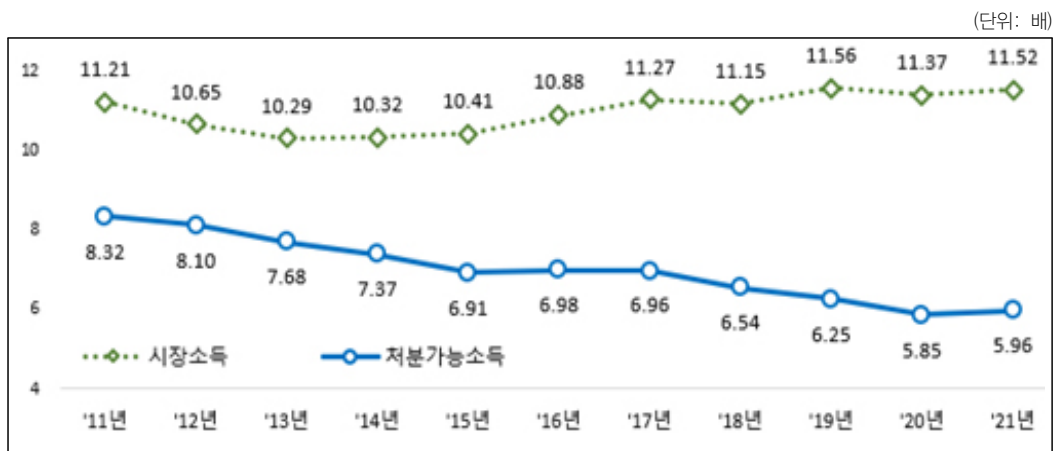
주: 2인 이상 도시 가구, 시장소득 기준
 자료: 통계청 「가계동향조사」; 손민규 · 황설웅(2023), p. 4 재인용

지니계수 이외에도 통계청의 다양한 소득분배지표⁸⁾를 이용한 우리나라 불평등도 지수를 살펴보면 다음과 같다.

① 소득 5분위 배율

소득 5분위 배율은 전체 소득 상위 20% 계층의 평균소득을 소득 하위 20% 계층의 평균소득으로 나눈 값으로 5분위 배율이 작을수록 소득 불평등이 완화되었다고 해석할 수 있다. 2021년 균등화 처분가능소득 기준 소득 5분위 배율은 5.96배로 전년 대비 0.11배p 증가하였다(그림 II-14 참조).

[그림 II-14] 소득 5분위 배율 추이



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 각 연도

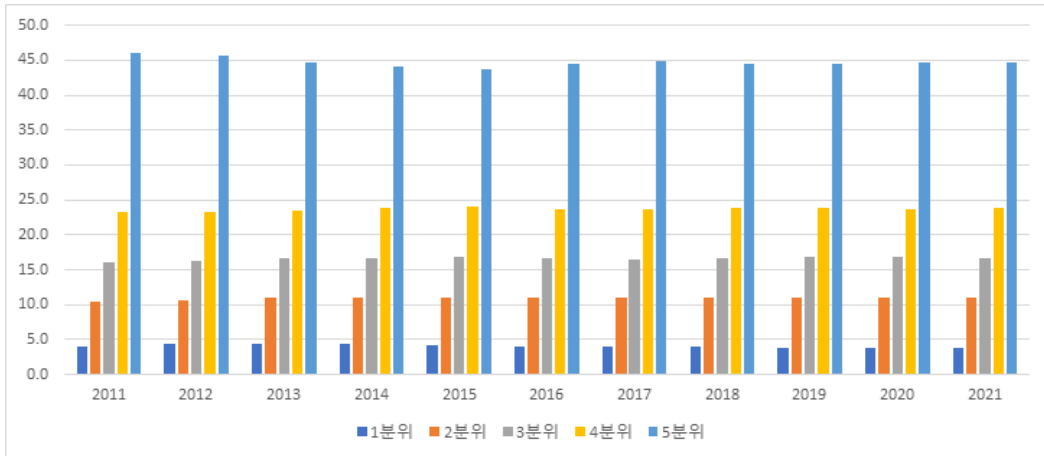
② 소득점유율

소득점유율은 전체 소득 총액에서 해당 소득분위별 소득총액이 차지하는 비율을 말한다. 시장소득 기준 소득점유율을 보면, 5분위의 점유율이 전체의 45% 정도로 가장 높은 것으로 나타났으며, 소득 수준이 낮은 1분위의 점유율은 2011년 4.1%에서 2021년 3.9%로 감소한 것으로 나타났다(그림 II-15 참조).

8) 가구의 소득을 균등화지수로 표준화한 균등화소득으로 작성하였으며, 균등화소득은 가구원 수가 다른 가구 간의 후생(복지)수준을 비교할 수 있도록 가구소득을 가구원 수의 제곱근(최근 OECD 방식)으로 나눈 소득을 말한다.

[그림 II-15] 연도별 소득점유율(5분위, 시장소득 기준)

(단위: %)



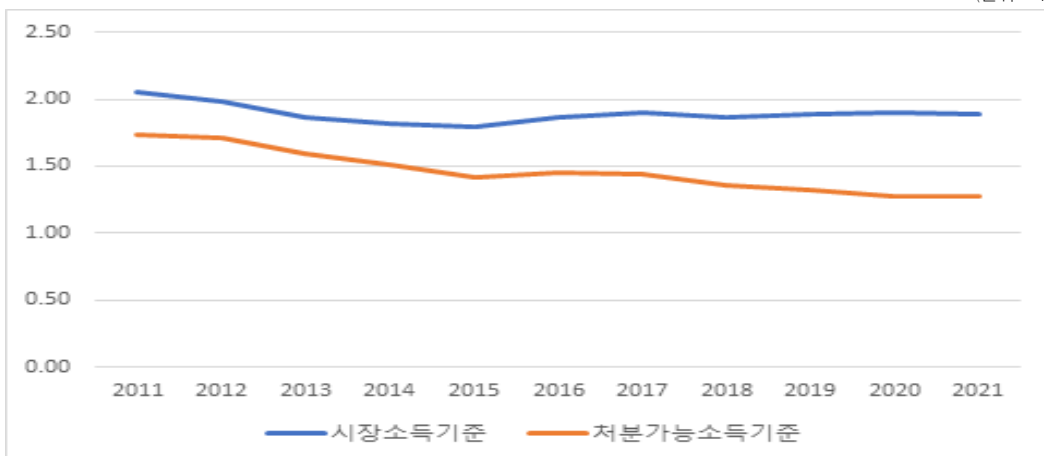
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 각 연도

③ 팔마(Palma) 비율

팔마 비율은 소득 상위 10% 인구의 소득점유율을 하위 40% 인구의 소득점유율로 나눈 값이다. 2011년 시장소득 기준 팔마 비율 2.05배에서 2015년 1.79배로 완화된 이후 2019년에는 1.89배로 다시 악화되었고 2020년 1.90배, 2021년 1.89배를 유지하고 있다. 처분가능소득 기준으로 보면, 2011년 1.74배에서 2021년 1.28배로 감소하였다(그림 II-16 참조).

[그림 II-16] 팔마(Palma) 비율 추이(2011~2021년)

(단위: 배)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 각 연도

참고로 <표 II-3>은 2011년부터 2021년까지 시장소득과 가처분소득을 기준으로 우리나라의 다양한 소득분배지표의 변화추이를 보여주고 있다.

<표 II-3> 통계청 소득분배지표 추이(2011~2021년)

(단위: 배, %)

구분	연도	지니 계수	소득 5분위 배율 (배)	소득점유율(%)						팔마 비율 (배)
				1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	합계	
시장 소득	2011	0.418	11.21	4.1	10.5	16.1	23.3	46.1	100.0	2.05
	2012	0.411	10.65	4.3	10.7	16.2	23.2	45.6	100.0	1.98
	2013	0.401	10.29	4.3	11.0	16.6	23.5	44.6	100.0	1.86
	2014	0.397	10.32	4.3	11.1	16.7	23.8	44.1	100.0	1.82
	2015	0.396	10.41	4.2	11.1	16.8	24.0	43.8	100.0	1.79
	2016	0.402	10.88	4.1	11.0	16.7	23.7	44.5	100.0	1.87
	2017	0.406	11.27	4.0	11.0	16.5	23.7	44.8	100.0	1.90
	2018	0.402	11.15	4.0	11.0	16.7	23.8	44.5	100.0	1.86
	2019	0.404	11.56	3.8	11.0	16.8	23.9	44.5	100.0	1.89
	2020	0.405	11.37	3.9	11.0	16.8	23.7	44.6	100.0	1.90
	2021	0.405	11.52	3.9	11.0	16.7	23.8	44.6	100.0	1.89
가처분 소득	2011	0.388	8.32	5.3	11.1	16.3	23.0	44.3	100.0	1.74
	2012	0.385	8.10	5.4	11.2	16.4	22.9	44.0	100.0	1.71
	2013	0.372	7.68	5.6	11.6	16.8	23.2	42.8	100.0	1.59
	2014	0.363	7.37	5.7	11.7	17.0	23.5	42.1	100.0	1.51
	2015	0.352	6.91	6.0	12.0	17.2	23.8	41.1	100.0	1.42
	2016	0.355	6.98	5.9	11.9	17.2	23.5	41.5	100.0	1.45
	2017	0.354	6.96	6.0	12.0	17.0	23.6	41.5	100.0	1.44
	2018	0.345	6.54	6.2	12.2	17.2	23.7	40.7	100.0	1.36
	2019	0.339	6.25	6.4	12.4	17.3	23.5	40.4	100.0	1.32
	2020	0.331	5.85	6.8	12.5	17.4	23.3	40.0	100.0	1.28
	2021	0.333	5.96	6.7	12.5	17.3	23.5	40.0	100.0	1.28

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 각 연도

3. 시사점

Piketty(2014)에 따르면 세계적 양극화는 19세기 이후 심화되다가 20세기 들어 제1차 및 제2차 세계대전을 겪으면서 완화되었으나, 1980년대 이후 다시 심화되는 과정을 겪고 있다. 1980년 이후, 양극화가 심화된 것은 신자유주의 경제정책의 결과라는 것에 대해서는 Sandel(2022)도 같은 설명을 하고 있다. Sandel(2022)은 신자유주의에 따른 자본주의는 세계화(globalization), 금융화(financialization)와 능력주의(meritocracy), 이 세 가지 축의 상호 관계 강화의 결과라고 압축적으로 설명하고 있다.⁹⁾

세계화와 금융화가 신자유주의 사조를 타고 양극화의 심화에 기여하였다는 것은 1980년대 이후 경제 발전 과정을 살펴보면 알 수 있는 일이다. 정부의 인위적인 정책 결정보다는 시장에서의 결정이 보다 효율적이라는 명제가 신자유주의의 핵심이다. 물품과 자본이 자유롭게 이동할 수 있어야 경제가 효율적으로 작동할 것이라는 것이 세계화의 논리이다. 투자 수익이 높은 곳으로 자본이 자유롭게 이동할 수 있어야 세계 경제의 효율성이 제고될 수 있다는 것도 세계화의 논리이며, 이러한 논리를 앞세워 금융 산업이 제조업을 비롯한 전통적 산업을 좌지우지할 수 있는 자본주의의 핵심적인 산업으로 등극하였다. 전통적인 제조업인 자동차 기업이 자동차 판매 수입보다 소비자의 자동차 구입을 위한 대출 등 금융업을 통하여 더 많은 수입을 올리는 시대가 도래한 것이다.

1990년대 중반 우리나라는 그간의 고도성장을 바탕으로 이른바 선진국 클럽으로 불리는 OECD에 가입하기 위하여 자본이동에 대한 규제를 많이 풀었다. 그러나 불행하게도 OECD 가입 직후 외환위기를 맞아 IMF에 구제금융을 신청한 역사가 있다. 돌이켜보더라도 당시 세계화의 기조 속에서 이러한 전반적인 추세를 거슬러가기는 어려웠을 것이다. 다만 외환위기의 소용돌이 속에서 우리나라는 속절없이 IMF의 강력한 긴축 처방을 통하여 막대한 사회적 비용을 지불하면서 위기를 극복한 반면, 말레이시아는 위기의 원인이 자유로운 자본이동에 있다고 보고 자본이동 규제를 통하여 우리보다 적은 비용을 치르면서 위기를 극복한 사례는 앞으로도 되새겨야 할 정책적 교훈이라고 생각한다.

9) Sandel(2022), p. 321. 이하에서 페이지는 Sandel의 *Democracy's Discontent: A New Edition for Our Perilous Times*, Cambridge: Harvard University Press, 2022를 번역한 이경식 옮김, 『당신이 모르는 민주주의』, 미래엔, 2023의 페이지를 말한다.

금융화의 결과는 2008년 미국발 금융위기가 잘 보여주고 있다. 실물경제를 뒷받침하는 것이 원래의 기능이었던 금융은 이제 실물경제의 규모를 훨씬 뛰어넘는 자본주의 사회에서 가장 중요한 산업으로 성장하였다. 금융시장의 규모가 이렇게 클 필요가 있는가에 대하여 영국 금융서비스 감독 당국의 의장이었던 Adair Turner는 금융화가 특정 규모 이상으로 커지면 득보다 실이 많다고 주장하였다. “지난 20~30년 동안 부유한 선진국들의 경험에 비춰보자면, 금융 체계의 규모가 커지고 복잡해졌다고 해서 이런 요인들이 경제의 성장 및 안정을 주도했다는 명확한 증거는 없다. 그리고 금융 활동은 경제적 가치를 낳기보다 실물경제에서 부당한 이득을 지대로 빼돌리는 일이 일어났다.”¹⁰⁾

주택모기지 파생상품에서 비롯된 금융위기에서 정부는 공적자금을 동원하여 대규모 은행과 보험회사를 구제하였다. 그런데 이들 금융기관은 공적자금으로 연명하게 된 후에, 임원들에게 거액의 보너스를 지급함으로써 도덕적 해이에 대하여 대중의 질타를 받았다. 금융위기 이후 금융권에 쏟아진 비판의 결과, 금융규제가 한때 강화되었으나 시간이 지나면서 결과적으로 변한 것은 없었다. 왜냐하면, 대형은행이 파산할 경우 은행의 파산으로 그치는 것이 아니라 그 은행과 거래한 모든 금융기관 및 기업이 파산의 영향을 받기 때문에 경제 전체에 엄청난 후폭풍을 가져올 수 있는 대마불사 현상 때문이다. 금융위기 이후 금융권에서 금융위기에 대한 책임을 진 사람은 없었고, 이익은 사적으로 챙기고, 손실은 공적으로 나누는 행태는 앞으로도 계속될 것으로 보인다. 위기 때마다 강화되었던 금융규제도 시간이 지나면서 다시 완화되는 현상을 되풀이하고 있다. 금융위기 당시 미국 FDIC의장이었던 Sheila Bair는 대형은행을 해체하여 대마불사의 폐해를 줄이는 방향으로 나아가자고 주장하였으나, 그 이후 오히려 은행 간 합병을 통한 메가뱅크가 출현하기도 하였다.¹¹⁾ 미국 금융권 임원들의 연봉에서 볼 수 있듯이, 금융과잉 현상은 소득과 부의 양극화를 심화시킬 것이 틀림없다.

Sandel(2022)이 1834년 10월에 발행된 *New York Evening Post*의 기사를 인용하여 묘사하는 19세기 미국의 금융업은 당시에 이미 오늘날과 같은 모습을 보여주고 있음을 상기한다. “번쩍거리는 마차를 타는 사람은 누구인가? 세상의 사치란 사

10) 상계서, p. 345

11) 홍범교·오종현(2016)은 금융위기 이후 금융산업의 규제 움직임에 대하여 정리한 바 있다.

치는 모두 즐기는 사람은 누구인가? 화려한 궁궐을 짓고 연회를 즐기는 사람들은 과연 누구인가? 온종일 노동하는 바로 그 사람인가? 집이나 토지 등 실제로 존재하는 어떤 것을 소유한 사람인가? 아니다! 종이로 만든 돈의 노예들이다.”¹²⁾

Sandel(2022)은 세계화·금융화와 함께 신자유주의적 능력주의가 어떻게 양극화의 심화에 기여하였는지 설명하고 있다. 능력주의는 개인의 소득과 같은 보상이 순전히 개인의 능력에 의하여 결정된다는 논리로서, 개인을 무한경쟁으로 몰아간다. 그러나 개인의 능력은 순수하게 그 사람에게서만 기인한 것이 아니다. 사람은 타고 날 때부터 부의 정도가 다른 가정에서 태어나게 되고, 가정의 소득·재산·인종 등에 따라 고등교육을 받을 확률이 달라진다. 미국의 상위 100여개 대학에 입학한 학생의 72%가 부유한 가정 출신이고, 겨우 3%만 저소득 가정 출신이라는 통계도 있다.¹³⁾ 기회의 사다리를 통하여 상류층으로 이동하는 가장 보편적인 수단인 교육에서도 이러한 차별이 존재한다. 개인의 능력은 타고난 운에 의해서도 영향을 받는 것이다. Sandel(2022)은 Max Weber의 능력주의에 대한 견해를 다음과 같이 인용하고 있다. “운이 좋았던 사람은 자기가 운이 좋았다는 사실에 만족하는 경우가 거의 없다. 그는 자기가 그 운을 누릴 권리가 있음을 확인하고 싶어 한다. 그는 그것을 누릴 ‘자격이 있다’고 또 무엇보다도 다른 사람들과 비교해 그것을 받을 자격이 있다고 확신하고 싶어 한다. 또한 그는 불운한 사람들 역시 그 불운이 그들이 감당해야 할 당연한 몫이라고 믿길 바란다.”¹⁴⁾

시장과 개인의 능력에 지고의 가치를 두는 신자유주의하에서 이러한 능력주의가 세계화·금융화에 따른 경제 환경의 변화 속에서 개인을 무한 경쟁으로 몰아가고 있다. 그 결과가 양극화 현상의 심화로 나타난다는 것이 Sandel(2022)의 분석이다. Sandel(2020)은 우리 운명의 우연성을 제대로 인지하는 것이 중요하다고 강조한다. “신의 은총인지, 어쩌다 이렇게 태어난 때문인지, 운명의 장난인지 몰라도 덕분에 나는 지금 여기 서 있다”는 겸손함이 우리를 갈라놓고 있는 가혹한 성공 윤리에서 벗어나 보다 더 관대한 공적 삶으로 우리를 이끌어 갈 수 있다고 지적하고 있다.¹⁵⁾

12) Sandel(2022), pp. 73~74

13) 상계서, p. 370

14) 상계서, p. 371

15) Sandel(2020), p. 353. 이하에서 페이지는 Sandel의 *The Tyranny of Merit*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2020을 번역한 함규진 옮김, 『공정하다는 착각』, 미래엔, 2020의 페이지를 말한다.

Ⅲ. 지속가능한 사회를 위한 조세정책

근대사회 들어 자본주의의 발전과 함께 양극화 현상이 심화되는 양상은 이미 19세기부터 나타나기 시작하였다. 20세기 들어 제1차 및 제2차 세계대전을 겪으면서 신자유주의 정책이 시행되기 시작한 1980년까지 이러한 경향은 완화되었으나, 1980년대 이후 다시 심화되는 추세를 보이고 있다.¹⁶⁾ 지금도 진행되고 있는 양극화 현상을 방지하고 완화시킴으로써 지속가능한 사회를 만들기 위해서는 종합적인 정책이 필요하다. 취약계층에 대한 교육 지원 등을 통하여 '계층 이동의 사다리'를 제공하는 것도 이러한 종합적인 정책의 하나가 될 수 있다.¹⁷⁾ 최저임금을 설정하고, 임금 격차를 조정하는 노동정책도 또 다른 수단이 될 수 있다. 금융규제를 통하여 금융과잉 현상을 해소하는 것도 양극화 완화에 기여하는 정책이 될 수 있다. 그러나 본 보고서에서 이러한 다양한 정책을 모두 다루기보다는 양극화 완화의 직접적인 대응수단이라고 할 수 있는 조세정책에 중점을 두어 살펴보고자 한다.

1. 선행연구에서 제시하는 조세정책

가. Henry George의 토지 단일세

Henry George의 토지 단일세는 참여정부 시절부터 우리나라 대중에게도 본격적으로 알려지기 시작하였다. 부동산 가격의 급등이 있을 때마다 언론에 심심치 않게 등장하였으나, 원래 모습의 토지 단일세는 현실적으로 적용이 불가능하다고 본

16) Piketty의 '21세기 자본'에서 금권정치(plutocracy)를 만들어 내는 힘이 워낙 강해서 이러한 경향은 오로지 세계대전이나 세계적 혁명에 의해서만 저지될 수 있고, 그마저도 일시적일 수 있다고 설명하고 있다(DeLong, Boushey and Steinbaum, 2017, p. 18).

17) 그러나 한편으로 Sandel은 Kuppens et al.(2018)을 인용하여 교육이야말로 사회문제 해결의 만병통치약이라는 식의 권고는, 취약계층이 더욱 부정적으로 평가되면서 능력주의 이데올로기가 강화될 위험성을 키운다고 경고하고 있다(Sandel, 2020, p. 161).

다. 이미 토지의 사유화가 정착되어 있는 현 상황에서 비개발토지의 가치를 0으로 만들 수준의 세금을 부과함으로써 토지의 소유를 공유화하는 것과 같은 효과를 거두자는 정책은 현실적으로 실행 가능성이 없다고 보아야 할 것이다.

곽태원(2006)은 “사유 토지를 정부가 사실상 무상으로 몰수하는 것을 명시적인 목적으로 하는 매우 과격한 사회개혁 발상”이라고 지적한다.¹⁸⁾ 그는 또 “토지의 공급이 건물 등 자본의 공급에 비해 장기적으로 훨씬 더 비탄력적이기 때문에, 합리적인 수준에서 토지보유세를 높이고 노동이나 자본 등 다른 생산요소에 대한 조세를 줄인다면 그것은 효율을 높이는 결과를 가져올 것이라고 기대할 수 있다”고 결론짓고 있다.

Henry George의 원래 제안은 토지로부터 나오는 지대를 모두 조세로 흡수하고, 그 대신 다른 조세를 없애자는 것이었다. 그것은 토지에 대한 과세를 다른 생산수단에 대한 과세와 비교할 때 생산에 미치는 왜곡 효과가 없다고 할 수 있기 때문이다.

Henry George의 토지 단일세가 최초의 제안된 형태로 실현될 가능성은 없다. 그러나 우리나라의 부에서 부동산이 차지하는 비중이 다른 나라에 비하여 상당히 높은 수준임을 감안한다면 Henry George의 토지 단일세는 보유세의 다양한 형태를 구상할 때 기준점으로서 연구할 여지가 남아 있다고 본다. 토지 공급이 비탄력적이라는 사실은 변함이 없기 때문이다.

나. Atkinson의 제안

Atkinson(2015)은 주류 경제학과는 달리 분배의 문제를 중심으로 살펴보는 것이 불평등을 해소하는 방향으로 나아가는 첫걸음이 될 것이라고 보았다.¹⁹⁾ 그가 제시하는 불평등 완화를 위한 노력은 다음과 같이 정리할 수 있다.²⁰⁾

- ① 불평등을 이해하기 위해서는 현재의 모습과 어떻게 과거에서 현재의 모습으로 진화했는지의 과정까지 우리 사회의 모든 면을 살펴보아야 한다.

18) 곽태원(2006)은 Henry George의 토지 단일세의 주요 쟁점과 평가에 대하여 자세히 기술하고 있다.

19) 반면, 주류 경제학자인 시카고 대학의 Robert Lucas 교수는 경제학에서 분배에 대한 문제를 다루는 것을 유해하다고까지 보았다. “Of the tendencies that are harmful to sound economics, the most seductive, and in my opinion, the most poisonous, is to focus on questions of distribution.”(Krugman, 2017, p. 60)

20) Atkinson(2015), p. 302

- ② 역사적 기록은 에피소드의 형태로 해석하는 것이 장기적인 추세로 해석하는 것보다 낫다. 불평등이 감소한 시기로부터 배울 수 있기 때문이다.
- ③ 불평등을 줄이는 방향은 세금과 재정지출 그리고 시장소득의 변화를 통해서 달성되어야 한다.
- ④ 불평등이 증가하는 요인은 자본시장과 노동시장 모두에서 찾을 수 있다. 그것은 단순히 교육을 받음으로써 생기는 프리미엄의 문제가 아니다.
- ⑤ 시장의 힘은 중요한 역할을 한다. 우리는 의사결정의 궤적과 대항력(countervailing power)의 범위에 대해서도 조사하여야 한다.
- ⑥ 세상은 여러 면에서 의미 있는 변화를 겪고 있다. 특히 고용의 성질과 소득의 원천으로서의 부와 통제의 원천으로서 자본과의 관계에 있어서 그러하다.

Atkinson(2015)은 불평등의 증가는 불가피한 것이 아니라고 확신하면서, 불평등의 완화를 위하여 다음과 같은 15개 방안을 제안한다.

- 〈제안 1〉 기술발전의 방향에 대하여 정책수립자들이 능동적으로 관심을 가져야 한다. 기술혁신은 고용을 증가시키고, 서비스 제공에서 인간의 영역을 강조하는 형태로 나아가야 한다.
- 〈제안 2〉 공공정책은 이해관계자들 사이에서 적절한 힘의 균형을 맞추는 것을 목표로 해야 한다. 그러기 위해서는 (a) 경쟁정책에서 명시적인 분배의 측면을 포함해야 하고, (b) 동등한 위치에서 노동자들을 대표하는 노동조합을 허용하는 법적 장치를 갖추어야 하며, (c) 사회적 파트너와 비정부기관을 포함하는 사회·경제협의체(Social and Economic Council)를 설립할 필요가 있다.
- 〈제안 3〉 정부는 실업을 예방하고 줄이기 위한 구체적 목표를 가지고 있어야 하며, 일거리를 찾는 사람에게 최저임금으로 공공 일자리를 제공할 수 있도록 노력해야 한다.
- 〈제안 4〉 두 가지 요소를 포함하는 국가적 임금 정책이 있어야 한다. 하나는 생활임금(living wage)에 맞춘 법적 최저임금, 다른 하나는 사회·경제협의체를 포함하는 ‘국민적 대화’의 일부로서 최저임금 이상을 지불하는 현실적 규정이다.

- 〈제안 5〉 정부가 실질 플러스 이자를 보장하는 저축채권을 발행하여 저축을 장려한다. 단 1인당 보유 한도를 정한다.
- 〈제안 6〉 모든 성인에게 일정 수준의 자본을 지급한다(capital endowment(minimum inheritance)).
- 〈제안 7〉 공공투자청을 설립하여 국가가 투자하는 부 펀드를 운영하여 국가의 부를 축적한다.
- 〈제안 8〉 세원 확장과 동시에 최고 세율이 65%에 이르도록 소득세 누진구조를 조정한다.
- 〈제안 9〉 개인소득세에 근로소득 할인제도(Earned Income Discount)를 도입한다. 단, EID는 근로소득의 초입 단계에 국한한다.
- 〈제안 10〉 상속·증여에 대해서는 누진적 평생 자본 수취세(lifetime capital receipts tax)를 부과한다.
- 〈제안 11〉 시가에 근거한 비례적 또는 누진적 재산세를 부과한다.
- 〈제안 12〉 양육수당은 모든 어린이를 대상으로 상당한 금액으로 지급하고, 소득으로 과세한다.
- 〈제안 13〉 전 EU의 아동기본소득을 비전으로 기존의 사회보장을 보완하는 참여소득(participation income)을 국가 차원에서 도입해야 한다.
- 〈제안 14〉 제안 13의 대안으로 사회보장의 편익 수준을 높이고, 범위를 넓히는 개혁을 실시한다.
- 〈제안 15〉 부유한 국가들은 개도국 지원(ODA) 수준을 GNI의 1% 수준으로 높이는 것을 목표로 삼아야 한다.

2015년에 Atkinson이 이러한 제안을 했을 때, 이미 많은 나라에서 최소한 이러한 제안의 일부에 대해서는 그대로 부응하거나 유사한 제도를 실시하고 있었다. 실업수당(제안 3), 최저임금제(제안 4), ISA(제안 5), 국부펀드(제안 7), EITC(제안 9), 자녀양육수당(제안 12), 기초연금(제안 13) 등의 예를 들 수 있으며, 나머지 제안들도 대부분 유사한 형태로 이미 시행되고 있거나 시행 준비 단계의 제안들이다. Atkinson은 이러한 제안들과 함께 추구해야 할 아이디어로서 다음과 같은 것들도 제시하였다.

- 가계의 집을 담보로 하지 않는 신용시장에의 접근 가능성 제고
- 현재의 특혜 저축 제도의 맥락에서 개인연금 기여분에 대한 소득세 기반의 취급에 대한 검토
- 연간 부유세와 이의 성공적인 도입을 위한 전제 조건의 검토
- 개인의 전 세계 보유 부에 근거한 부유세 제도의 도입
- 기업에 대한 최저한세 도입

이러한 아이디어들은 Piketty(2014)에서도 찾아볼 수 있다. Atkinson은 기존의 경제·사회정책 수단을 가지고 이 문제를 조금씩 건드리는 것으로는 충분히 대처할 수 없고, 경제·사회의 모든 측면에서 대대적인 개혁이 필요하다고 주장하였다.²¹⁾ 유럽의 사회민주주의가 부분적으로 개혁적인 정책들을 실행하였으나 사민주의가 표방하는 목적을 달성하기에는 부족하였던 경험에서 Piketty(2020)가 제안하는 참여사회주의는 Atkinson의 이러한 주장에 대한 대답이라고 볼 수 있을 것이다.

다. Piketty의 누진적 글로벌 자산세

Piketty(2014)의 『21세기 자본(*Capital in the Twenty-First Century*)』은 30명의 공동 연구에 바탕을 둔 세계 최상위 소득 계층 DB(World Top Incomes Database)와 유럽과 미국의 상속세 자료 등 역사적 자료에 기반한 분석을 통하여 전 세계적인 양극화 현상을 고찰하고, 조세정책을 통한 재분배에 대하여 논의하고 있다. Piketty는 서문에서 이 책은 15년(1998~2013년)에 걸친 연구의 결과라고 밝히고 있다. 이 책은 방대한 자료에 근거한 분석으로서 세계적인 관심을 끌어 모았고, Piketty가 일약 세계적으로 유명한 경제학자의 반열에 오르게 된 계기를 제공하였으며, ‘Piketty 현상’을 불러오기도 하였다.

Piketty는 자본수익률(r)이 오랜 기간 경제성장률(g)을 크게 웃돌면 부의 분배에 있어서 양극화의 위험이 매우 커진다는 것을 보였고, 이에 대한 대응책으로서 누진적인 글로벌 자산세(progressive global tax on capital)의 도입과 높은 수준의 국제금융거래 투명성이 필요하다고 역설하였다.

21) Atkinson(2015), p. 305

그러나 그 자신도 이러한 세제는 유토피아적인 이상이며, 가까운 미래에 세계 여러 나라가 이러한 세제에 합의할 것이라고는 생각지 않는다고 밝혔다.²²⁾ 그럼에도 불구하고 이러한 아이디어가 유용한 것은 기준점으로 삼을 수 있기 때문으로 보았으며, 다른 대안들과 비교할 수 있는 표준적인 기준의 역할을 할 수 있을 것으로 보았다. 글로벌 자산세를 도입하기 위해서는 아주 높은 수준의 국제적 협력이 필요할 것이다. 이러한 방향으로 움직이고 싶은 나라들은 조금씩이나마, 유럽과 같은 국한된 지역에서 시작하는 방식으로라도, 이 방향으로 나아갈 수 있을 것이라고 보았다. 보호주의나 자본통제와 같은 방식보다는 글로벌 자산세가 개방성을 유지하면서 효과적으로 국제경제를 통제하는 정책수단이 될 수 있기 때문이다. 20세기 초에 소득세제가 도입될 당시, 소득세제는 위험한 발상이라고 퇴짜를 맞았듯이, 글로벌 자산세도 지나고 보면 어떤 대안보다 훨씬 덜 위험한 제안이 될 수 있다고 보았다.²³⁾

Piketty(2014)는 현존 자산세와 여기서 제안하는 글로벌 자산세의 중요한 차이점에 대하여 현재 논의되고 있는 금융계좌에 대한 자동정보교환 제안은 모든 자산을 포함하지 않고 있으며, 규정 위반 시 제재 수준도 충분하지 않다고 지적한다. 금융투명성과 정보 교환 이슈는 그 목적과 연계해 달성해야 하며, 그 목적은 매년 개인이 전 세계에 가지고 있는 자산의 순가치에 대하여 누진적으로 세금을 부과하는 것이어야 한다고 제안하고 있다.²⁴⁾

Piketty(2017)는 불평등의 역사가 정치적인 행위의 산물이라고 주장하고 있다. “우리는 부와 소득에 대한 어떠한 형태의 경제적 결정론에 대해서도 주의해야 한다. 부의 분배에 관한 역사를 돌이켜보면 그것은 항상 정치적인 결정이었고, 순수하게 경제적인 메커니즘으로 설명할 수 없다. ... 불평등은 경제적, 사회적, 정치적 참여자들이 무엇이 정의라고 생각하는가에 의해 역사적으로 이루어져 왔으며, 그러한 참여자들의 상대적인 권력과 집단적 선택의 결과이다. 모든 참여자들의 합작품인 것이다.”²⁵⁾

Piketty의 이러한 제안은 현존하는 부유세와도 맞닿아 있다고 생각할 수 있다.

22) Piketty(2014), p. 515

23) 상계서, pp. 515-516

24) 상계서, p. 516

25) Piketty(2017), pp. 545-546

그러나 현존 부유세를 유럽 국가들이 폐지하는 경향이 있음을 고려하여 그 차이점에 대하여 언급하고 있다. 『세계불평등보고서(World Inequality Report 2022)』는 대부분의 유럽 국가에서 최근에 이르기까지 누진적 부유세를 폐지한 경험을 가지고 있는데, 그것은 기존의 누진적 부유세가 세 가지 약점을 가지고 있기 때문이라고 분석하였다.²⁶⁾ 첫째는 조세 경쟁²⁷⁾과 역외 탈세 때문이다. 최근까지도 국가 간 정보 교환이 매우 부진한 상황이었다. 둘째, 유럽의 부유세는 비과세 기준이 상당히 낮았다. 따라서 유동 자산이 적고, 소득도 적은 일정 수준의 부유층에게는 유동성 문제를 일으키는 경향이 있었다. 셋째, 20세기 초에 제정된 유럽의 부유세는 현대화되지 못하였기 때문에 최근 이념적·정치적 반대에 부딪혔다. 기존의 부유세는 자진신고에 의존하였고, 체계적인 대조 정보 수집이 부족하였다.

Chancel et al.(2021)은 새로운 부유세는 다음과 같은 설계로 이러한 약점을 극복할 수 있다고 제시하고 있다.²⁸⁾ 첫째, 역외 탈세는 보다 효과적으로 막을 수 있다. 왜냐하면 정부 간 정보 교환이 획기적으로 개선되어 이루어지기 때문이다. 또한 최소 몇 년간은 출국자(expatriates)에게도 과세를 할 수 있기 때문에 조세 경쟁의 문제를 해결할 수 있다. 둘째, 종합적인 부유세를 도입하되, 면세점을 상당히 높게 설정하는 대신, 예외적인 자산을 인정하지 않는 것이다. 모든 자산을 포함함으로써 회피 가능성을 크게 줄이게 되고, 유동성 문제를 겪지 않는 진정한 부유층에 부과할 수 있다. 셋째, 현대적인 정보 기술에 의존하여 대다수 가계 자산의 시장 가치에 대한 정보를 수집할 수 있고, 이 정보를 사전적으로 세무신고에 이용함으로써 회피 가능성을 최소화할 수 있다.

라. After Piketty

Piketty의 『21세기 자본』이 발간된 이후, 이른바 ‘피케티 현상’이라고 할 만큼 분배와 불평등에 대한 관심이 증폭되었고, 이 문제를 둘러싼 토론과 논의가 활발히 이루어졌다. *After Piketty: The Agenda for Economics and Inequality*는 영문판 번역자²⁹⁾를 비롯한

26) Chancel et al.(2021), p. 144

27) 여기서 조세 경쟁은 아예 국적을 포기하고 다른 나라의 시민이 되는 것(expatriate)을 말한다.

28) Chancel et al.(2021), p. 144

29) 영문판 번역자인 Arthur Goldhammer는 MIT 수학박사 출신이다.

25명의 경제학자와 정치학자, 역사학자, 지리학자들이 Piketty의 『21세기 자본』에 대한 다양한 비판과 코멘트를 모은 책이다. 마지막 장에 Piketty가 『21세기 자본』이 주는 교훈에 대하여 정리하고 있다. 이 절에서는 Piketty의 제안에 이어 *After Piketty*에 나오는 일부 논문의 시사점을 정리하고자 한다.

Saez(2017)는 여러 국가들에서 시간이 지나면서 상위 1%가 소득에서 차지하는 몫이 최고 개인소득세율과 상관관계가 높고 성장에는 가시적인 영향을 미치지 않음을 보여주었다.³⁰⁾ 과거에 미국과 영국은 개인소득과 상속에 대해 극히 높은 최고세율을 부과하고 극단적인 누진세 제도를 시행하는 국가들이었다. 정부의 규모가 커지면서 독점금지정책, 금융규제, 소비자 보호, 다양한 노동 및 노조 규제를 포함한 규제 정책에도 급격한 변화가 나타났다. 대규모 사회복지, 누진세, 진보적 규제로 거의 모든 선진경제국들에서 20세기 초부터 제2차 세계대전 후 수십 년까지 부와 소득의 집중도가 급격하게 낮아지는 순효과가 나타났다. 세전소득, 세후소득, 이전소득 불평등이 대폭 줄었다는 것이다.

그러나 최근 몇십 년 동안 일부 국가들에 불평등이 되돌아왔다. 불평등이 가장 크게 증가한 나라는 미국과 영국이었는데, 바로 레이건과 대처 혁명으로 누진세, 금융규제, 노동규제 등에서 매우 급격한 정책 반전을 시도한 나라들이다. 1960년대 이후 최고한계세율을 가장 크게 낮춘 국가들, 특히 미국과 영국은 최상위층이 소득에서 차지하는 몫이 가장 크게 증가한 국가들이기도 하다. 그러나 최고한계세율을 가장 많이 낮추고 소득집중도가 크게 증가한 국가들이 1960년대 이후 더 높은 성장을 나타냈다는 설득력 있는 증거는 없다. 이는 고소득자들이 최고세율 인하에 대해 일반적인 공급 측 이론이 가정하는 대로 생산적인 업무 노력을 증가시키는 것이 아니라 경제 내의 다른 사람들의 희생으로 경제 파이의 더 큰 몫을 얻어내는 방법을 발견하는 쪽으로 대응했음을 시사한다.³¹⁾

Philippon and Reshef(2012)는 미국 경제에서 금융부문의 규모와 금융 종사자들이 받는 상대적인 보상이 매우 높고 금융규제 수준과 음의 상관관계가 있음을 보여주었다. 규제가 약할 때에는 금융부문의 규모가 커지고 보상이 매우 후했다. 미

30) Saez(2017), p. 318에서 Piketty, Thomas, Emmanuel Saez, and Stefanie Stantcheva, "Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities," *American Economic Journal: Economic Policy* 6, 2014, pp. 230~271을 인용하고 있다.

31) Saez(2017), pp. 318~319

국의 역사적 기록에서 금융규제가 엄격했던 시기인 1933년부터 1980년까지 실제로 더 높은 경제성장이 나타났다. 따라서 금융부문 억제가 경제성장에 불리한 영향을 미치지 않음을 보였다.³²⁾

Mark Zandi(2017)와 Salvatore Morelli(2017)는 불평등 증가는 경제에 장기적으로 부정적인 영향을 미치게 되는바, 금융 시장의 불안정을 가져오고 장기적 성장 잠재력을 잠식할 것으로 보았다.³³⁾

교육이라는 측면에서 보면 미국에서 고등교육에 대한 접근성이 극도로 불평등하게 나타나고 있다. 대학에 진학할 확률이 부모의 소득이 하위 10분위에 속하는 아동은 겨우 20%인 데 반하여 부모 소득이 상위 10분위에 속하는 아동은 90% 이상을 나타내며 거의 직선적으로 증가했다.³⁴⁾

『21세기 자본』은 두 차례의 세계대전이 지난 수백 년간 축적된 불평등을 감소시키는 데 수행한 중요한 역할에 중점을 두었다. 또한 서구의 엘리트들, 특히 프랑스, 독일, 영국의 엘리트들이 제1차 세계대전 때까지 대체로 거부했던 재정개혁과 사회개혁을 받아들일도록 하는 데는 격렬한 정치적 충격과 전쟁, 혁명이 필요했고 결국 전후시기에 불평등의 폭이 장기간에 걸쳐 축소된 사실을 중점적으로 다루었다.³⁵⁾

Piketty(2017)는 전쟁이나 혁명과 같은 충격적인 사건이 아니고서는 심각한 개혁을 받아들이기는 어렵다는 역사적 사실을 보여주고 있다. 그러나 전쟁과 혁명에 따르는 엄청난 희생을 감안할 때, 불평등을 해소하기 위해서 이런 방향으로 가자는 의견을 제시하는 것은 물론 아니다. 그만큼 불평등 해소를 위한 개혁이 어렵다는 것은 누구도 쉽사리 기득권을 포기하기 쉽지 않다는 것을 의미한다.

Piketty(2017)는 다른 학자들의 코멘트에 대한 응답격인 *After Piketty*의 마지막 장에서 다음과 같이 결론짓고 있다. “진실된 회계와 금융 투명성, 정보 교환 없이는 경제적 민주주의는 있을 수 없다. 반대로 기업의 의사결정(노동자의 기업 이사회 참여를 포함하여)에 관여할 수 있는 실질적 권리가 없이는 투명성은 소용이 없다. 정보는 민주적 기관(institutions)을 지지해야 하며 정보 자체가 목적은 아니다. 만일 민주주의가 언젠가 다시 자본주의를 통제(control)할 수 있으려면, 민주주의와

32) 상계서, p. 319

33) Piketty(2017), p. 559

34) 상계서, p. 558

35) 상계서, p. 560

자본주의 안에 체화되어 있는 구체적 기관들이 몇 번이라도 재창조될 필요성을 인식하는 데서 출발해야 할 것이다.”³⁶⁾ Piketty는 이러한 결론에 근거하여 Piketty (2020)에서 양극화 완화 방안으로서 참여사회주의를 주장하게 된다.

Piketty의 ‘민주주의가 언젠가 다시 자본주의를 통제할 수 있으려면, …(If democracy is someday to regain control of capitalism, …)’이란 문구는 현재의 민주주의와 자본주의의 관계를 진단하는 의미 있는 문구라고 하겠다. 민주주의와 자본주의는 정치와 경제 체제로서 지금까지 서로를 지탱하는 관계로 보아왔으나, Piketty는 자본주의의 진화가 민주주의의 통제를 이미 벗어난 것으로 진단하였다.

마. 국내 선행연구

국내에서도 양극화에 대한 연구가 많이 진행되었다. 여기서는 양극화와 관련하여 조세정책적 대안을 제시한 연구들을 중심으로 간단히 살펴보겠다.

강병구(2008)는 OECD 주요 국가들과 비교를 통해 우리나라 조세재정구조의 특징을 분석하고, 양극화 현상을 해소하기 위해 조세재정정책 대안을 모색하였다. 양극화 해소를 위한 조세재정정책은 효율적 자원배분, 공평한 소득분배, 거시경제의 안정성장 등을 목표로 해야 한다. 국가는 시장실패로 인한 자원배분의 왜곡을 시정하여 사회적 관점에서 희소자원의 최적배분을 유도해야 하며, 적절한 조세 및 재정지출 정책을 통해 빈곤계층에 대한 소득지원과 함께 공평한 분배구조를 구축해야 하고, 재량적 재정정책과 자동안정장치(automatic stabilizer)의 구축으로 지속 가능한 경제성장의 사회경제적 인프라를 조성해야 한다고 주장한다.

향후 조세재정정책 기본방향은 조세수입의 증대를 통해 빈곤계층의 소득을 지원하고, 중간소득계층에 대한 사회서비스를 강화하여 저소득층으로의 하락을 방지하는 것을 목표로 해야 한다고 주장하였다. 이를 위하여 조세제도 측면에서는 조세 지출제도 정비, 탈루소득의 축소를 통한 과세기반 확충, 소득 간 과세공평성 제고, 사회보장기여금 적정화와 근로빈곤층에 대한 세제지원 등이 주요 정책 과제임을 지적하고 있다. 그가 제시하는 다섯 가지 조세정책 제언은 다음과 같다.

36) 상계서, pp. 564-565

- ① 개인소득세 기반을 확충하기 위해 다양한 소득공제와 세액공제제도를 축소하고 부가급부, 자본소득, 자영업자에 대한 과세체계를 개선해야 함
- ② 법인세 과세기반을 확충하기 위해 기업에 제공되는 세제 혜택을 축소해야 하며, 세제상 우대조치는 R&D, 환경보호, 사회간접자본 등과 같이 시장실패로 투자가 부진한 분야와 중소기업에 한해서만 지원할 필요가 있음
- ③ 과세형평성 차원에서 금융자본이득에 대한 과세를 적극적으로 고려할 필요가 있음
- ④ 토지의 효율적 이용을 위해 토지에 대한 보유세를 강화하고 취득세 및 등록세 등 거래세를 인하할 필요가 있음. 토지 과표를 시장가격에 맞춰 토지 보유에 대한 유효세율을 인상하고, 상속세 및 증여세에 적용되는 포괄주의 과세방식을 엄격하게 적용할 필요가 있음
- ⑤ 사회보장기여금의 적정화와 근로빈곤층에 대한 세제지원을 강화해야 함

이상신·허원(2015)은 사회복지지출의 수요가 급증한 2000년대 이후 각 정부가 선택한 조세정책의 변화에 대해 검토하였다. 우리나라는 경제위기 이후 심화된 소득양극화를 해소하기 위한 복지재원 마련 대책이 시급한 상황이며, 중장기적으로는 저출산·고령화 등의 대응에 필요한 재정수요의 증가에 따른 대책도 필요한 상황임을 지적하였다. 그리고 이를 위해 조세정책의 효율성과 형평성의 상충관계 속에서 성장 잠재력의 강화와 소득재분배, 세입기반 확충의 목표를 적절하게 조화할 필요가 있음을 강조하였다.

경제활성화 및 국민생활안정을 지원하기 위한 구체적인 조세정책 과제로는 연금소득 과세제도와 부동산 양도소득세 기본공제제도를 들었다. 연금소득 과세제도와 관련하여 연금소득의 공제구간 확대 및 연금소득을 퇴직소득 등과 함께 별도 분리 과세하는 방안의 검토 필요성을 지적하였다. 연금소득의 공제구간을 65세 미만과 65세 이상으로 구분하여 고령자의 공제 구간을 좀 더 확대하는 방향으로 개선이 필요하다고 주장하였다. 부동산 양도소득세 기본공제제도의 경우 단기적으로 기본공제액의 상향 조정을 검토하고 장기적으로는 소득공제로 단순화할 필요성을 지적하였다. 기본공제액 상향 조정을 통하여 1세대 다주택자, 수도권 이외 지역 부동산 취득자의 부동산 거래 활성화를 도모할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

이선화 외(2020)는 부동산자산을 중심으로 우리나라 불평등의 현황을 분석하고 세부담 시뮬레이션을 통해 보유세의 소득재분배 기능을 평가하였다. 부동산 보유세 인상은 부동산 가격을 하락시키는 반면, 양도소득세 인상은 가격을 상승시키는 것으로 나타났다. 부동산 가격 변동성이 증가할수록 소득 불평등 개선보다 자산 불평등이 더 악화되는 결과를 보여주었다. 부동산 보유세 강화는 부동산 가격 하락과 동시에 부동산 가격 변동성을 감소시켜 부동산 가격 안정화에 기여하고 소득 및 자산 불평등을 개선시켜 경제적 불평등 해소에 기여하는 것으로 나타났다. 따라서 점진적으로 보유세 실효세율을 인상하는 것을 중장기 과제로 설정하도록 제안하고 있다. 또한 재산세와 종합부동산세를 단일 세목으로 통합하고 복잡한 토지 유형 구분을 없애 동일한 시장가격에 대해 동일한 세금을 부과하는 과세체계를 제안하면서, 토지에 대해서는 고율과세, 건축물에 대해서는 세부담을 완화할 것을 제안하고 있다.

2. 정책 시사점

양극화 현상은 누진세제를 갖추고 있는 현대 국가에서 경제적인 측면에서만 본다면 큰 문제가 아닐 수 있다. 자본주의 사회에서 소득이나 부의 하한선은 0인 반면,³⁷⁾ 상한선은 따로 정해지지 않아서 그 격차가 점점 더 커질 수 있다. 그러나 누진세제하에서는 늘어나는 소득과 부에 부과되는 세율이 높아지기 때문에 그에 따른 세수도 증가하게 된다. 정부가 늘어나는 세수를 취약계층의 지원에 적절히 사용하면 사회적인 갈등을 줄일 수 있을 것이다. 그러나 양극화 진전에 따른 상대적인 박탈감, 특히 다수의 시민들이 중하계층에 속하게 되는 경우 사회적 연대감의 상실로 이어질 것이며, 이러한 이질적인 감정은 지속가능한 사회를 위협하는 요인이 될 수 있다.

또 다른 문제점으로는 현실적인 부와 정치권력 간의 관계를 들 수 있다. 미국의 예에서 보면 상·하원 의원의 과반수가 백만장자이다. 부유층일수록 정치에 관심이 많다는 여론 조사 결과도 있다.³⁸⁾ 즉, 부유한 계층이 정치권력을 장악하고 있는

37) 물론 마이너스 소득이나 부도 있을 수 있으나, 전체적으로 본다면 그 비중은 무시할 수 있는 수준으로 보인다.

상황에서 취약계층을 위한 사회구조의 개선이 얼마나 진전될 수 있을지 불확실한 것이다. 미국의 Donald Trump가 2016년에 대통령에 당선될 수 있었던 것은 그 자신이 백만장자로서 엘리트이지만, 미국의 일반 시민들이 엘리트 정치에 염증을 느끼고 있는 부분을 파고들었기 때문이다.

사실 우리는 양극화를 완화하려면 조세정책적 차원에서 무엇을 해야 하는지를 큰 틀에서 이미 알고 있다. 지속가능한 사회를 유지하려면 고소득층 또는 부유층에게서 세금을 많이 거두어 취약계층의 사람들에게 보조함으로써 최소한 사람다운 생활을 하게끔 하고, 이들이 현 사회에 대하여 희망을 포기하지 않게 하면 된다.

Piketty(2014)의 연구가 큰 반향을 불러온 것은 주제의 참신성이 아니라, 방대한 자료를 사용하여 실증적으로 양극화의 심화 현상을 보여주었다는 데 있다. 그러나 이러한 발견에 기초하여 Piketty가 제시하는 조세정책적 제안들은 현재의 민주주의·자본주의 체제에서 반영되기 어려운 것도 사실이다. 그것은 개인의 자유, 집단이기주의, 권력의 충돌, 공동체 의식의 상실 등 심리적·사회적·정치적 복합 요인 때문에 현행의 정치체제하에서 기존의 제도에 변화를 가하는 수렴된 의사 결정을 내리기 어렵기 때문이다. 국가 내에서 변화를 위한 의사 결정도 어려운데, 1980년대 이후로 진행되어온 세계화는 국제적인 통합 경제로 한 발 더 나아가게 하였고, 그 결과 국가 간의 협력을 통해 변화를 위한 의사 결정을 내려야 하는 상황에 처하게 되었다. 국제적 합의는 국내 정치에 있어서의 합의보다 더 어려운 것은 말할 필요도 없다.

Piketty(2014)가 제시하는 누진적 글로벌 자산세와 투명한 정보의 제공은 양극화 완화를 위한 궁극적 조세정책이라고도 볼 수 있다. 그러나 현 시점에서 이러한 해법을 실행하기는 어렵다는 점도 살펴보았다. 다만 두 번째 요소인 투명한 정보의 제공은 기술적으로는 이미 가능하며, 인공지능이 선도하는 정보기술의 발전은 정보의 취합, 보관, 분류, 전송 등을 앞으로 보다 쉽게 이루어지게 할 것으로 기대된다. 국내적으로는 대부분의 나라에서 정보기술을 사용하여 과세 당국이 소득과 부에 대한 정보를 구축하고 있다. 이러한 기술을 이용하여 실제로 국가 간 내실 있는 정보 교환을 할 것인가는 결국 정치적인 결정의 문제이다. 국제적 정보의 교환에 대해서는 정치적으로 보다 많은 시간이 걸릴 것으로 예상된다.³⁹⁾

38) 각주) 47 참조

투명한 정보 제공에 의하여 개인별 글로벌 자산의 규모가 파악된다면, 누진적 자산세의 도입은 그다음 단계가 될 것이다. 각 누진도하에서 어느 정도의 세수가 걷힐 것인지에 대한 시뮬레이션도 이미 여러 군데서 찾을 수 있다.⁴⁰⁾ 글로벌 누진적 자산세를 도입할 것인가, 누진도를 어떻게 정할 것인가 하는 것도 정치적인 문제이다. 결국 현행 제도의 개혁은 궁극적으로 정치적인 문제로 귀결된다.⁴¹⁾

Piketty(2017)는 양극화가 정치철학의 문제와 정치 권력 간의 역학관계, 그리고 정치 체제에 따른 집단적인 선택의 문제임을 정확하게 지적하고 있다. 양극화의 정치적 측면을 다룬 다음 장으로 넘어가기 전에 Piketty의 언급을 다시 한번 상기하고자 한다. “우리는 부와 소득에 대한 어떠한 형태의 경제적 결정론에 대해서도 주의해야 한다. 부의 분배에 관한 역사를 돌이켜보면 그것은 항상 정치적인 결정이었고, 순수하게 경제적인 메커니즘으로 설명할 수 없다. ... 불평등은 경제적, 사회적, 정치적 참여자들이 무엇이 정의라고 생각하는가에 의해 역사적으로 이루어져 왔으며, 그러한 참여자들의 상대적인 권력과 집단적 선택의 결과이다. 모든 참여자들의 합작품인 것이다.”⁴²⁾

39) 2010년에 미국이 일방적으로 도입한 “Foreign Account Tax Compliance Act(FATCA)”는 해외 은행으로 하여금 미국인이 소유하고 있는 계좌 정보를 미국 국세청(IRA)에 제공하도록 하고, 그렇지 않을 경우, 그 금융기관에서 지급할 이자·배당 소득의 30%를 원천징수하도록 함으로써 스위스 은행을 비롯한 많은 해외은행들이 순응하게 되었다. 2011년에는 FATCA의 유럽 버전인 “Directive on Administrative Co-operation(DAC)”이 EU에서 도입되었다. 2014년에는 “Common Reporting Standard(CRS)”가 제정되어 금융과 조세 정보를 표준화된 양식에 맞추어 각국 과세당국에 자동으로 제공하도록 하여 100개 이상의 국가가 참여한 가운데, 2017~18년부터 시행되었다. 그러나 아직도 이러한 정보 교환에 참여하지 않는 금융기관들이 있으며, 부유층들이 신탁, 재단, 유령회사(shell company) 등을 통하여 실소유자를 숨기는 경우 찾기가 쉽지 않다. CRS는 금융기관으로 하여금 금융계좌의 실소유주(beneficial owners)를 찾아서 보고하도록 하고 있으나, 실효성에 대해서는 확신할 수 없는 실정이다.

40) 예를 들면, 전 세계적으로 100만 달러 이상의 부를 가진 성인들에게 3.2%의 실효부유세를 부과하면 전 세계 소득의 5.3%에 해당하는 세수를 걷을 수 있다(Chancel et al., 2021, p. 139).

41) *World Inequality Report 2022* 뒤표지에 이 보고서에 참여한 학자들이 불평등이 정치적인 문제라는 견해를 밝혔고, 이를 일부 소개하면 다음과 같다.

Our investigation reveals that inequality is not inevitable – it is a political choice(Lucas Chancel).

It is that human societies can choose how much inequality they generate through social and public policy(Emmanuel Saez).

42) Piketty(2017), pp. 545~546

IV. 정책의 실행과 정치 체제

1. 양극화 완화를 위한 조세정책의 실현 가능성

앞 장에서 양극화 완화를 위한 조세정책적 해법에 대한 선행연구들을 살펴보았다. Piketty(2014)의 누진적 글로벌 자산세의 도입과 투명한 정보 교환은 문제점을 정통으로 겨냥하는 해법으로 판단된다. 다만 이러한 조세정책적 해법이 당장 현실에 적용하기 어려운 것은 정치적 영역의 문제이기 때문임도 지적하였다.

Atkinson(2015)은 개혁을 위해서는 정치적 리더십이 중요함을 강조하였다. 현재의 상태를 바꾼다는 것은 쉽지 않은 일이다. 이미 수십 년에 걸쳐서 정착된 현재의 제도에 대하여 만족하는 이해 집단이 있을 것이고, 사회 구성원 전체로서의 복지를 향상시키는 해법이 있다고 해도, 그 해법에 의하여 현재보다 이익이 줄어드는 집단이 있다면 거기에 쉽게 동의하기 어렵기 때문이다.⁴³⁾ 경제 정책은 정치적인 과정을 거쳐서 실행에 옮겨지는 것이기 때문에 경제적 효율성과 형평성을 만족시키는 정책이라고 하더라도 이해관계에 따라 정치적 합의를 이루지 못하면 민주주의 체제하에서는 우리가 원하는 변화를 끄집어 낼 수 없다.

군주제나 독재체제 사회에서는 한 사람 또는 소수의 사람에 의하여 의사 결정이 이루어지기 때문에 제도를 쉽게 개혁할 수 있으나, 그 개혁이 사회 구성원을 위한 보다 나은 사회로 나아가는 방향인가는 또 다른 문제일 것이다. 아무튼 군주제나 독재체제는 정치 체제의 일종이기는 하지만 여기서 우리의 관심 대상은 아니다. 민주주의 제도라는 정치 체제의 큰 테두리 안에서, 위에서 제시된 조세정책의 실현 가능성을 높일 수 있는 정치적 대안은 있는가? 또는 주어진 목적을 달성하기 위하여 정치 체제의 변환도 고려 대상에 넣을 수 있겠는가? 이 장에서는 이에 대한 아이디어 차원의 검토를 해본다.

43) Piketty는 그러한 계층은 대부분 현재 사회에서 기득권을 가지고 있는 엘리트 계층이라고 지적하고 있으면서도 장기적으로 보다 평등한 사회로 가려는 움직임이 있다고 희망적으로 보고 있다.(History teaches us that elites fight to maintain extreme inequality, but in the end, there is a long-run movement toward more equality, at least since the end of the 18th century, and it will continue(*World Inequality Report 2022* 뒤표지 인용).

2. 민주주의의 대안: 차등투표제⁴⁴⁾

“민주주의는 다수주의가 아니라 다원주의”라는 말이 있다. 1인 1표로 대표되는 것이 민주주의이지만, 민주주의 국가에서는 개인의 자유에 높은 가치를 부여하고 있다. 법에 저촉되지 않는 한, 의사 표현의 자유 등 개인이 하고 싶은 일을 자유롭게 할 수 있다. 그러나 공동체로서 결정을 내려야 할 때는 결국 다수결에 의존할 수밖에 없다. 그래서 민주주의 정치에서는 여론 형성이 중요한 역할을 한다.

그러나 Jacobs(2017)는 E. Schattschneider(1960)를 인용하여 “다원주의 천국에서 발견되는 결함은 천상의 합창단이 강한 상류계급의 악센트로 노래한다(the flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper-class accent).”고 지적하였다.⁴⁵⁾ 즉 민주주의를 다원주의의 차원에서 보더라도 여전히 정치에 미치는 영향력은 계층에 따라 상이하며 상류계층, 즉 엘리트 계층의 목소리가 크다는 것이다.

Gilens and Page(2014)도 20년이 넘는 기간 동안 거의 2,000건에 이르는 정치적 결과들을 분석한 결과 “경제적 엘리트들과 기업 이익을 대표하는 조직된 그룹들은 미국의 정부 정책에 상당한 독립적인 영향을 미친다. 반면 대중의 이익을 대변하는 그룹들은 거의 영향을 미치지 못한다”고 결론 내렸다.⁴⁶⁾⁴⁷⁾ 뒤에서 Brennan이 지적하는 대중이 가진 ‘과자 부스러기’만큼의 영향력과 서로 일치하는 결론이다.

상류계층이 부의 불평등에 대하여 생각하는 바는 다음과 같은 설문조사 결과를 통하여 알 수 있다.⁴⁸⁾ 부유한 미국인의 86%는 지금까지 부와 소득이 좀 더 집중되어 왔다는 사실을 안다. 그리고 약 과반(56%)이 ‘소득의 큰 차이가 미국의 번영에 필요하다’는 명제를 인정하지 않는다. 약 2/3(62%)는 소득 격차가 너무 크다고 말한다. 부유한

44) Jacobs(2017)는 부의 불평등과 정치와의 관계를 다루는 논문으로 본 절의 목적상 자세하게 소개하기 위하여 포괄적으로 인용한다.

45) Jacobs(2017), p. 521

46) 상계서, p. 522

47) 경제적으로 성공한 미국인 조사(Survey of Economically Successful Americans) 결과에 따르면 부유한 미국인들은 평균적인 시민보다 정치적으로 훨씬 더 적극 개입하는 경향을 보인다. 약 48%가 ‘대체로 정치에 관심을 기울인다고 답했고, 99%가 최근의 선거에서 투표를 했다고 답했다. 41%가 정치 모임이나 집회, 연설회, 만찬에 참석하고, 68%가 정치권에 기부금을 낸다. 또한 21%가 정치헌금 모금을 돕거나 적극적으로 모금에 나서는 등 일반 시민들 사이에서는 보기 드문 행동을 한다(Jacobs, 2017, pp. 521-522).

48) Jacobs(2017), p. 523

미국인들은 헤지펀드 관리자와 대기업 CEO들의 보수가 삭감되어야 하고 저임금 일자리에 대한 보수는 늘릴 필요가 있다고 믿는다. 그러면서도 87%는 ‘고소득자와 저소득자 간의 차이를 줄이는 것이 정부의 역할이라고는 결코 생각하지 않는다. 부자들의 83%는 정부가 부자에게 무거운 세금을 부과하는 방법으로 부를 재분배해서는 안 된다고 답했다. 반면 일반 대중은 46%가 소득 격차를 줄이는 것이 정부의 역할이어야 한다고 말했고, 52%는 부자에 대한 중과세로 이를 달성해야 한다고 말한다.⁴⁹⁾ 참고로 ‘경제적으로 성공한 미국인 조사(Survey of Economically Successful Americans)’ 응답자들이 보유한 부의 중앙값은 750만 달러이고 평균은 1,400만 달러가 넘는다. 또한 응답자의 평균 소득은 104만 140달러이고 약 1/3의 응답자가 100만 달러 이상의 소득자라고 보고했다.⁵⁰⁾

소득과 부의 양극화는 단순히 경제적인 양극화에 그치는 것이 아니다. 설문조사에서 보이는 상류층과 취약계층 간의 의견 차이는 상류층의 정치적 목소리가 크기 때문에 현실 정치에서도 조세제도 등 사회 인프라를 구축함에 있어 상당히 다른 비중으로 반영되기 마련이다. 따라서 지금까지 민주주의에서 정치개혁을 위한 유망한 아이디어들이 상류층의 목소리를 제한하는 데 주로 초점을 맞추어 왔다. 그것이 정치에 있어서 ‘큰돈’의 영향력을 중립화하는 하나의 방안이 되기 때문이다.

그러나 Jacobs(2017)는 정치개혁은 전통적인 방식에 그치는 것이 아니라 그 아래 계층의 목소리를 증폭시키는 데 초점을 맞추어야 한다고 보았다. ‘정치적 기회’ 확대를 통하여 하위계층의 목소리가 들릴 수 있게 하는 새로운 방식이 중요하기 때문이다. ‘정치적 기회’의 확대 방식은 어차피 정치에는 돈이 필요하다는 것을 인정하기 때문에 ‘돈의 축출’보다는 ‘기회의 확대’에 집중하는 것이다. 이를 통하여 선거 자금이 부족한 후보자에게도 목소리를 낼 수 있는 기회를 줌으로써 시스템을 보다 공정하게 만든다. 또한 정치과정에서 후보들이 새로운 갈등의 축을 기준으로 경쟁을 해야 하고, 또 새로운 타협안이 제공됨으로써 유연성과 창의성을 회복한다.⁵¹⁾

최근에는 경제적 차이에 의한 양극화 현상뿐 아니라 여론의 양극화 현상, 즉 정치적 양극화 현상도 우리나라뿐 아니라 세계 유수의 민주주의 국가에서 나타나고 있다. 미국의 양대 정당인 민주당과 공화당은 정치적 타협보다는 대결과 갈등을

49) 상계서, p. 523

50) 상계서, p. 523

51) 상계서, pp. 538-539

점점 심화시키고 있는 양상이다. 미국에서 2024년 대선을 앞두고 Donald Trump가 공화당 내에서 압도적인 지지를 받고 있는 양상도 우리에게 주는 시사점이 크다. 독일, 프랑스, 이탈리아, 헝가리, 오스트리아 등 유럽 국가에서도 그동안 소수당으로 여겨지던 극우 정당들이 제도권 내에서 세를 확장하고 있다.

일반 시민들도 자기가 좋아하는 후보는 자기와 비슷한 정책적 입장을 가지고 있다고 믿고 있으며, 인공지능의 시대에 필터 버블에 의하여 자기가 선호하는 뉴스만 접하게 되면서 개인화 알고리즘에 의하여 그런 경향이 더욱 강해지는 추세이다. 의견이 다른 사람과는 말을 섞기도 싫어하는 경향이 나타나고, 의견 대립의 양상도 심해지고 있다. 자본주의가 초래하는 양극화 현상이 더 악화되기 전에 민주적 절차를 거쳐서 이를 완화시킬 수 있는 정책을 시행할 필요가 있음에는 많은 사람들이 공감을 하면서도 정치적 견해의 차이는 그 실행을 어렵게 한다.

Jacobs(2017)는 정치 분야의 선행연구들도 민주주의의 미래를 보장하기 위해서는 극단적인 경제적 불평등을 줄여야 할 필요성을 언급하면서, 민주주의를 위한 성공적인 개입은 결국 단순한 경제정책의 처방에 그치는 것이 아니라 정치적인 개혁이 필요함을 주장한다. 즉, 경제적·정치적 불평등은 순환 고리에 갇혀 있다. 이러한 순환의 고리를 끊기 위해서는 경제 정책의 대안을 모색하는 것도 중요하지만 정치적 과정에 대한 개혁이 필수적이라고 주장한다.⁵²⁾

정치 개혁의 목적은 정치적 대항력을 구축하여 결과적으로 나타나는 정치적 평등이 유해한 경제적 양극화의 완화를 가능하게 하는 개혁을 주도하게 하는 것이다. 그렇게 하지 못한다면 Piketty가 제시하는 양극화 완화를 위한 조세정책적 비전은 단지 환상으로 남을 수밖에 없을 것이다.⁵³⁾

여기서는 정치적인 개혁이 없이는 양극화의 완화는 요원한 과제라는 전제하에 민주주의의 큰 틀 안에서 시도할 수 있는 정치 개혁의 대안으로 차등투표제의 아이디어를 검토해보고자 한다. 이러한 아이디어가 정치 개혁의 완성을 의미하는 것은 물론 아니고 가야 할 길은 멀지만, 조그만 시발점으로서의 역할을 기대해 본다. 이어서 Piketty(2020)가 제안하는 참여사회주의에 대해서도 살펴본다. 참여사회주의는 민주주의의 틀을 벗어나는 정치체제 전환을 의미한다.

52) 상계서, p. 538

53) 상계서, p. 540

가. 세대별 평등투표제

보통선거는 20세기 들어서서야 정착된 제도이다. 선진국들은 20세기에 이르기까지 나이, 거주지, 납부 세금, 재산, 인종, 성별, 교육 수준, 소득 수준에 따라 투표권의 제한을 받은 역사를 거쳐 보통선거를 확립하게 되었다. 따라서 이러한 조건에 관계없이 누구에게나 공평한 '1인 1표'의 권리를 부여한 보통선거제는 민주주의 자체라고 할 만큼 민주주의에서 차지하는 의미가 매우 크다.

그러나 한편으로 '1인 1표'의 의미는 정치에 있어서 동등한 참여를 보장하는 것이다. 정치 현안에 대하여 형평성 있는 목소리를 낼 수 있게 한다는 취지로 볼 수 있다. 그러나 우리나라 출산율 0.72 시대를 맞이하여 정치에서 세대 간의 목소리가 형평성 있게 반영되는가? 예를 들어, 국민연금의 기금 고갈이 큰 문제가 되고 있음에도 불구하고 국민의 의견을 수렴하기 어렵다. 고령층의 입장에서 생각해본다면 기금 고갈은 이른바 '내 문제'가 아닐 수 있다. 그러나 젊은 연령층의 입장에서는 기금이 고갈되면 부담이 더 커질 것이며, 노후에 연금을 받지 못하는 상황까지 도래할 수 있기 때문에 중요한 문제이다. 경제·사회 제도를 설계하는 데 있어서 앞으로 보다 긴 기간 동안 그 제도의 영향을 받게 되는 세대는 젊은 세대이지만, 인구 감소의 추세 때문에 긴 미래를 보고 결정을 내리기 어려운 구조에 맞닥처 있는 것이다.

미래는 젊은 층이 책임지게 되어 있음에도 인구 피라미드가 역삼각형의 형태를 띠고 있는 한, 그리고 '1인 1표'의 보통선거에 의존하는 한 미래 세대의 목소리가 반영될 확률은 대단히 낮다. 따라서 지속가능한 사회를 추구한다는 차원에서 미래 세대에게 차등적으로 의사결정권을 부여하는 것은 어떤가?

〈표 IV-1〉은 우리나라의 인구 피라미드를 보여준다. 우리 관심의 대상이 유권자인 만큼 2022년 말 기준 내국인을 대상으로 한 인구 피라미드이다. 20세 이하의 젊은 층 인구가 확연히 줄어들고 있음을 볼 수 있다. 반면 70대부터는 사망 등의 원인으로 다시 그 연령대 인구가 줄어들고 있음을 알 수 있다. 여기서 세대별 평등투표제를 제안하고자 한다.

〈표 IV-1〉 우리나라의 인구 피라미드(2022년)

(단위: 세, 명)

연령대	인구
0 ~ 9	3,486,562
10 ~ 19	4,550,648
20 ~ 29	6,263,439
30 ~ 39	6,389,536
40 ~ 49	7,779,679
50 ~ 59	8,335,893
60 ~ 69	7,174,351
70 ~ 79	3,758,049
80 ~ 89	1,926,804
90 ~	274,965

자료: 통계청 국가통계포털, 「총조사인구: 연령 및 성별인구」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1IN1503&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A11_2015_1_10_10&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do, 검색일자: 2024. 2. 2에서 발췌 정리함

세대별 평등투표제는 연령대별로 인구의 차이를 감안하여 투표권을 부여하는 것이다. 예를 들어, 〈표 IV-1〉에서 50대 인구가 약 834만명인데 비하여 20대 인구는 626만명이다. 1인 1표와 다수결의 원리에 따르는 민주사회에서는 세대와 관련된 현안에 있어서 20대의 목소리가 50대의 목소리보다 확실히 덜 반영될 것이다. 20대 인구는 50대 인구의 75%에 지나지 않는다. 이러한 상황에서 1인 1표 제도가 세대별 목소리를 공평하게 반영하는 것인가? 차등투표제를 도입하여 20대에게는 1인당 4표를, 50대에게는 1인당 3표를 부여하는 것이 오히려 형평성 있는 제도일 수도 있다. 1표가 아니라 1인당 각각 4표와 3표를 부여하는 것은 소수점 이하의 투표권을 부여하기 어려움을 감안한 예시이다. 앞으로 전자투표 방식이 더 진전된다면, 연령대만을 기준으로 소수점 이하의 투표권을 부여하면서도 비밀투표제도를 유지할 수 있을 것이다. 이것은 차등투표제를 통하여 세대 간 형평성을 복원하는 하나의 아이디어이다.

한 가지 현안에 대하여 다차원적인 차등투표제를 도입하기는 어렵겠으나, 주제에 따른 차등투표제를 고려할 여지는 있을 것이다. 예를 들어, 소득과 관련된 현안

에 대한 투표에서는 소득분위별 인구수를 감안하여 조정된 차등투표권을 부여함으로써 똑같은 비중의 목소리를 낼 수 있도록 형평성을 복원하는 방식이다. 물론 소득수준은 변동성이 크기 때문에 이러한 방식은 연령별 평등투표제보다는 보완의 여지가 많을 것이다. 또한 과거에 일정한 수준 이상의 소득이 있어야 투표권을 부여하던 불평등의 시기로 회귀하는 느낌을 줄 수 있기 때문에 반감을 불러일으킬 수도 있다. 그러나 현실적으로 부유한 엘리트층의 목소리가 더 크게 반영되는 점을 고려한 예시적 아이디어로 생각해 볼 수 있을 것이다. 차등투표제가 시민들의 투표권을 여전히 보장하고, 비밀투표 방식도 유지하면서 형평성 있는 목소리를 내게 해준다는 의미에서 민주주의의 틀 안에서 보다 미래지향적인 의사 결정 방식이 될 수 있을 것으로 생각한다. 민주주의의 틀 안에서 구조적으로 취약한 계층의 목소리를 보완하기 위하여 시도할 수 있는 정치 개혁의 대안으로서 제시하는 하나의 아이디어이다.

나. Brennan의 에피스토크라시⁵⁴⁾

민주주의에서 보통선거가 차지하는 비중은 매우 크다. 어떤 의미에서는 1인 1표의 보통선거가 바로 민주주의다. 그러나 보통선거의 대의민주주의하에서 나타나는 고질적인 문제로 포퓰리즘을 들 수 있고, 다양한 이해집단이 존재하는 한 개혁하기 힘들다는 점도 지적할 수 있다.

Brennan(2016)은 현재의 민주주의는 과대평가되었고 시민에게 더 공정한 결과를 가져다주지 않는다고 본다. 민주주의에서 참여 행위 자체가 중요한 것이 아니며, 나쁜 참여는 오히려 해로울 수 있다고 지적하면서, 유권자가 정치에 대해 합리적인 지식에 기초해서 결정을 내린다는 가정은 잘못된 것이라고 한다.

Brennan은 “정치적 자유나 참여는 전반적으로 해롭다고 생각한다. 민주사회의 시민 대부분은 호빗(hobbit)⁵⁵⁾이거나 훌리건(hooligan)⁵⁶⁾이고, 대다수 호빗은 잠재

54) 민주주의의 문제점에 대해 지적한 최근의 저서로서 여기서는 Brennan(2016)을 포괄적으로 인용하였다. 이하에서 Brennan(2016)의 페이지는 홍권희 옮김, 『민주주의에 반대한다: 무능한 민주주의를 향한 도전적 비판』, 이라크네, 2023의 페이지를 말한다.

55) 낮은 관심과 낮은 수준의 정치 참여도를 가진 정보가 부족한 시민. 보통 불완전하거나 약한 이념을 가지고 있는 유권자로 정의한다.

56) 정치에 관심이 크고 정치 성향 또한 뚜렷한 정보가 많은 시민. 확증편향이나 집단 간 편향 등의 인지편향에 시달리며, 그들에게 정치는 대체로 팀 스포츠와 같은 유권자로 정의한다.

적 홀리건이다. 우리가 정치에 관여하지 않는다면, 우리는 더 잘 살게 될 것이다⁵⁷⁾”라고 주장한다. 그런 의미에서 그가 민주주의의 대안으로 제시하는 정치 체제가 에피스토크라시(epistocracy)이다. 에피스토크라시에서는 법에 따라 지식을 갖춘 유능한 시민은 상대적으로 덜 유능하고 지식이 부족한 시민보다 약간 더 많은 정치적 힘을 가진다. 차등투표제의 한 형태이다.

현대 사회에서 소득이나 자산의 양극화뿐 아니라, 정치적인 견해에서도 편향적인 경향이 세계 도처에서 나타나고 있다. Brennan은 이를 ‘정치적 부족주의’라고 칭한다. “우리는 편향적으로 집단을 형성하고, 그 집단과 자신을 강하게 동일시한다. 우리는 근거도 없이 다른 집단에 대한 적대감을 키우는 경향이 있다. 우리 편은 훌륭하고 정의로우며, 상대방은 나쁘고 멍청하다고 가정한다. 우리 편은 죄는 대체로 용서하는 반면, 상대방에 대해서는 사소한 실수만 용서한다. 우리 편을 향한 헌신은 진실이나 도덕에 대한 헌신을 능가할 수 있다”고 설명한다.⁵⁸⁾

그는 서로 아무 관련 없는 정치적 쟁점들에 관한 신념이 어떻게 함께 뭉쳐지는지 살펴봄으로써 부족주의를 증명할 수 있다고 한다. “총기규제, 지구온난화, 이슬람 국가인 이라크와 시리아를 다루는 방법, 여성을 위한 의무적 유급 출산휴가, 최저임금, 동성 결혼, 공동 핵심교육과정, 그리고 국기 소각 등의 쟁점 등에 대하여 이 중 하나에 관한 당신의 입장을 안다면, 나는 높은 확률로 다른 모든 문제에 관한 당신의 입장이 무엇인지 예측할 수 있다”고 하였다. 이 문제들은 논리적으로 어떤 연관성도 없음에도 불구하고, 하나의 정당과 그 정당의 지지자들은 이러한 문제에 관해 한 세트의 신념을 선택하고 있다. 이 신념은 독자적인 것이어서 논리적인 근거가 없다. 그러므로 부족주의로 설명하는 것이 적절해 보인다. 부족이 해법을 결정했고, 사람들은 신념을 받아들이면서 부족에 대한 충성을 표현한다.⁵⁹⁾

Brennan이 에피스토크라시를 민주주의의 대안으로 제시하는 것은 그만큼 현재의 대의민주주의 제도가 많은 문제점을 노정하고 있기 때문이다. 보통선거를 통하여 사회의 구성원이 자신을 대표할 의원을 뽑지만, 첫째, 자신이 원하는 후보가 반드시 당선되는 것도 아니며, 둘째, 후보가 뽑힌 다음에는 재선을 위한 노력에만 몰

57) Brennan(2016), p. 44

58) 상계서, p. 93

59) 상계서, pp. 96~97

두하게 된다. 결과적으로 나타나는 현상은 포퓰리즘과 정치의 양극화 현상이다. Brennan은 여기서 일반 시민이 원하는 후보가 반드시 바람직한 후보라는 보장이 없으며, 사실상 바람직한 후보를 가려낼 능력도 부족하다는 것을 지적하고 있는 것이다.

민주주의 제도하에서 사회 구성원은 선거 때 잠깐 투표권을 행사하지만, 자신의 권리를 행사했다는 것 이외에 일반 시민으로서 정치적인 목소리를 내는 것은 거의 불가능하다.⁶⁰⁾ Brennan은 이것을 ‘과자 부스러기’만큼의 정치적 힘이라고 표현하였다.

일반인보다는 ‘유능한’ 또는 ‘현명한’ 대표자에게만 투표권을 주어서 보다 나은 정치적 결정이 이루어지도록 하자는 것이 에피스토크라시의 핵심인데, 과연 이 유능한 대표자들이 자신의 이익과 다른 사람의 이익이 배치될 때 또는 더 나아가 사회의 공통된 이익을 위하여 자신의 이익을 일부 희생하여야 할 때, 과연 대의를 위한 투표권을 행사하게 될지 불확실한 점이 에피스토크라시의 단점이라고 지적할 수 있다. 즉, 유능한 대표자들을 지금의 엘리트 계층보다 넓은 집합이라고 보더라도, 과연 일반 시민의 보통 투표권을 희생하면서까지 이들에게 선택을 맡김으로써 국가적으로 또는 사회적으로 바람직한 결과를 얻게 될 수 있을지 불확실한 점을 지적할 수 있다.

또 다른 단점으로는 ‘투표권을 부여할 수 있는 유능한 유권자를 어떻게 가려낼 것인가’라는 현실적인 문제가 있다. 정치·경제·사회에 대한 기본적인 지식과 소양을 가려내기 위한 시험을 거쳐 부여할 것인가? 그렇다면 시험의 난이도를 어떻게 조절할 것인가? 합격자 수를 목표로 할 것인지, 절대적인 점수를 기준으로 할 것인지? 시험의 결과가 어떤 특정 그룹에 유리하게 나타나지는 않을지 또는 의도적으로 그렇게 조절할 가능성은 없는지?

현재의 민주주의 제도하에서 유능한 유권자를 가려내는 방법에 대하여 사회적 공감대를 이루어내는 작업도 만만치 않을 것으로 예상된다. 그러나 이러한 제안이 나오게 된 배경은 현재 민주주의 제도의 문제점이 그만큼 많이 노정되었기 때문이다. 앞서 제안한 세대별 평등투표제가 에피스토크라시보다는 좀 더 현실적이며, 명분이 있는 개혁 방안이 아닐까 생각한다.

60) Herbert Spencer는 그의 저서 *The Right to Ignore the State*에서 민주주의에 대해서 “사람은 몇 년에 한 번 새 주인 선택이 허용되니 노예나 다름없다”고 말했다(Brennan, 2016, p. 144).

3. 참여사회주의⁶¹⁾

Piketty(2020)는 오늘날까지 모든 사회의 역사는 이데올로기 투쟁과 정의 추구의 역사라고 말하면서 역사에서 관념과 이데올로기가 중요하다고 강조한다.⁶²⁾ Piketty는 정의로운 사회란 사회 구성원 전체가 가능한 한 가장 광범위한 기본 재화에 접근할 수 있는 사회라고 정의한다. 이러한 기본 재화에 해당하는 것에는 교육, 보건, 투표권이 있고 더 일반적으로는 사회적·문화적·경제적·시민적·정치적 삶의 다양한 모든 형태에 대한 완전한 참여가 있다. 정의로운 사회는 가난한 사회구성원이 가능한 한 가장 높은 생활조건을 누릴 수 있도록 사회경제적 관계, 소유관계, 소득 및 자산 분배를 조직한다. Piketty의 이러한 정의는 John Rawls의 『정의론』에 기반한 것으로 보인다. 정의로운 사회는 절대적 획일성이나 절대적 평등을 전제로 하지 않는다. 소득 및 소유의 불평등이 다양한 열망과 서로 다른 삶의 선택에서 나온 귀결인 한에서, 그 불평등을 통해 생활조건이 개선되고 가난한 이들에게 허용된 기회 범위가 증대되는 한에서, 그 불평등은 정당화될 수 있다는 것이다.⁶³⁾

Piketty는 유럽에서의 사회민주주의 전통을 계승 발전시키는 참여사회주의를 제안하였다. 유럽의 사민주의는 1950~1980년 사이에 국유화와 교육·보건·퇴직연금 제도 그리고 상위 소득 및 자산에 대한 누진세를 다양하게 혼합하여 일말의 성공을 보이기도 하였다. 그러나 사민주의는 1980~1990년부터 정체되기 시작하였고, 그 이후로 여기저기서 전개된 불평등 증대에 대처하지 못했다.⁶⁴⁾ 이 시기 이후 자유무역과 자유로운 자본의 이동으로 대표되는 신자유주의 사조가 세계화를 이끈 것이 사민주의의 쇠락을 가져온 계기가 된 것으로 보인다. 서론에서 언급한 바와 같이 1989년 베를린 장벽의 붕괴 타이밍은 당시의 신자유주의 자본주의 경제의 장점을 과대 포장하게 하는 요인이 되었다고 본다. 베를린 장벽의 붕괴는 자본주의의 승리를 알리는 상징적 사건으로 사람들에게 각인됨으로써 상대적으로 사민주의가 바람직한 또는 우리가 추구해야 할 체제로서의 매력을 잃게 되었다.

61) Piketty(2020)가 제안하는 참여사회주의에 대한 절로서, Piketty(2020)를 일부 발췌·정리하였다.

62) Piketty(2020), p. 1086. 이하에서 나오는 페이지는 *Capital et Idéologie*, trans. by Arthur Goldhammer, Cambridge: Harvard University Press, 2020의 번역서인 안준범 옮김, 『자본과 이데올로기』, 문학동네, 2020의 페이지를 말한다.

63) 상계서, pp. 1023~1024

64) 상계서, p. 542

Piketty는 사민주의가 사적 소유를 극복하지 못한 정황을 이렇게 설명한다.⁶⁵⁾ “공적 소유, 사회적 소유, 일시 소유의 혼합에 의거해야 자본주의를 현실적으로 그리고 지속가능하게 극복해낼 수 있다. 소비에트 유형의 공산주의자들은 거의 공적 소유에만, 거의 모든 기업과 부동산 자본에 대한 초중앙집중국가의 소유에만 의거하려 했던 경우고, 이것이 그 사회들을 쓰라린 좌초로 이끌었다. 사민주의 사회들은 더 균형 잡힌 접근들을 발전시켜 왔고, 어떤 면에서는 세 영역에 의거해 있었지만 각 영역마다 취한 방식이 충분히 과감하고 체계적이지는 못했으며, 특히 사회적 소유와 일시 소유와 관련해서 너무나 자주 그 방점이 국유화와 국가소유에 찍혀 있었고, 이 옵션은 공산주의 몰락 이후 결국 포기되며, 이 이름에 값하는 대안이 강령으로 제대로 대체되지도 못했다. 그리하여 사민주의자들은 흔히 사적 소유 극복이라는 이 문제 자체를 거의 완전히 포기해 버렸다.”

Piketty가 양극화의 근본적인 원인이 사적소유에 있음을 지적한 것은 자본주의에서 사적소유를 당연시하는 시각을 극복하는 것이다. 사적소유의 개념을 완화하여 사회적 소유와 일시적 소유로 넘어감으로써 양극화를 극복하자는 제안이 Piketty의 참여사회주의이다. 참여사회주의는 두 개의 본질적인 축에 기초하는데, 하나는 사회적 소유와 기업 내 의결권 분유이고, 다른 하나는 일시소유와 자본순환이다. 사회적 소유란 기업 내 의결권 분유에서 보는 바와 같이 소유권을 보다 다양하게 분배하여 여러 계층이 의사결정에 참여할 수 있게 하는 것이며, 일시소유란 강력한 누진세제를 통하여 자본을 신속하게 사회로 환원하는 것을 말한다. 이러한 제안은 현재 자본주의 사회가 사적소유를 기본 전제로 하고 있음을 감안한다면 과격한 제안으로 평가할 수도 있다. 물론 Piketty는 과격한 전환이 아닌 수용 가능한 전환이면서 양극화를 완화시킬 수 있는 근본적인 방안이라고 생각하기에 제안한 것으로 해석된다. Piketty의 참여사회주의는 제도 개혁을 통하여 한편으로 기업 내 의사결정권을 더 폭넓게 분산시켜 자본의 진정한 사회적 소유를 제도화하고, 다른 한편으로는 막대한 소유에 강력한—보편적 자본지원에 재원을 대고 재화의 지속적 순환을 가능케 하는—누진세를 적용하여 자본의 일시소유원칙을 확립하는 것이다.⁶⁶⁾

65) 상계서, p. 551

66) 상계서, p. 1028

Piketty가 제안하는 세제는 청년 자본지원을 위한 재원을 조달하는 누진보유세 (연간 보유세와 상속세)와 기본소득 및 생태주의 사회국가(보건·교육·퇴직연금·실업·에너지 등)의 재원을 조달하는 누진소득세(사회적 분담금 및 탄소세 포함)를 포함한다. 사회적 소유와 재화의 순환이라는 것은 이렇게 강력한 누진세의 부과로 거두어들이는 세금을 청년 자본지원을 위한 재원⁶⁷⁾과 기본소득⁶⁸⁾과 생태주의 사회 국가를 위한 재원⁶⁹⁾으로 사용하는 것을 의미한다.

〈표 IV-2〉 소유와 누진세의 순환

(단위: 배, %)

누진보유세 (청년자본지원을 위한 재원)			누진소득세 (기본소득과 생태주의 사회국가를 위한 재원)	
평균자산배수	연간보유세 (실효세율)	상속세 (실효세율)	평균소득배수	실효세율 (사회분담금과 탄소세 포함)
0.5	0.1	5	0.5	10
2	1	20	2	40
5	2	50	5	50
10	5	60	10	60
100	10	70	100	70
1000	60	80	1000	80
10000	90	90	10000	90

자료: Piketty(2020), p. 1038

Piketty의 참여사회주의는 소유권을 사회적으로 분산시키고, 개인의 자본 소유를 강력한 누진세제를 통하여 사회로 환원시킨다는 점에서 현재의 자본주의 틀을 벗어나는 체제라고 볼 수 있다. 〈표 IV-2〉에서 누진세제의 최고 실효세율이 90%라는 것은 그야말로 강력한 누진세제의 예를 보여주는 것이라고 하겠다. 사회적 소유와 일시소유를 통한 자본의 순환은 양극화 완화를 위해서 확실한 효과를 발휘할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 한편으로 사적소유에 기반한 현대 자본주의 사회에서 이러한 체제의 변환은 급격한 개혁을 의미하며, 상당한 정치적 진통을 수반하게

67) 25세 청년에게 지급되는 평균자산 60% 상당의 자본 지원

68) 평균세후소득의 60%에 상당하고 국민소득의 5%를 사용하는 연간기본소득

69) 생태주의 사회국가 재원으로 국민소득의 40%를 조달

될 것이다. 다만 양극화 현상의 심화로 인하여 현재의 체제에 대한 사회적 인식과 여론이 변하게 된다면, 이러한 체제 변환의 제안이 진지하게 받아들여지는 날이 올 수도 있을 것이다. John Rawls는 실제로 존재하는 방식이 마땅히 존재해야 하는 방식을 결정하지 않는다고 주장하였다.⁷⁰⁾

70) Sandel(2010), p. 230

V. 분배의 정치철학

1. 분배 원칙

자본주의 사회에서 주류 경제학은 실증경제학에 의존해 왔다. 시장이 효율적으로 작동한다는 믿음하에 시장에서 생성되는 데이터를 기반으로 분석 결과를 내놓고 이에 기반한 정책 제안을 통해 정책 수립에 기여하였다. 실증경제학은 현행 제도하에서 나타나는 현상을 분석하여 정책 수립에 중요한 역할을 해온 것으로 평가할 수 있다. 그러나 실증경제학만으로 해결할 수 없는 가치의 문제가 있다. 모든 경제학적 문제를 가치중립적으로 해결할 수는 없기 때문에 가치의 문제를 다루는 규범경제학이 필요하며, 궁극적으로 철학의 문제로 귀결된다.

양극화 완화를 위하여 누진세제를 강화하려면 사회적인 합의가 필요하다. 누진세제의 강화는 세법 개정으로 이루어지는데, 세법 개정을 정부 마음대로 할 수는 없다. 세금 부담의 증가는 정치적인 역풍을 불러오기 십상이므로 여론에 기반한 사회적 합의가 중요하기 때문이다. 민주주의 국가에서 이러한 문제에 대한 사회적 합의를 이루는 과정은 정치를 통하여 이루어져야 한다. 그런데 현실의 정치도 대부분의 나라에서 양극화되어 있어서 이러한 합의를 이루는 것이 쉽지 않다. 따라서 본 장에서는 한 걸음 더 나아가 이러한 문제에 대하여 사회적 공감대를 형성하기 위한 '상식적'이며 이론적인 논리, 즉 왜 양극화를 완화해야 하는지에 대한 정치철학에 대하여 살펴보고자 한다.

누진세제의 강화를 통하여 거두어들인 세수를 사용하여 취약계층을 지원하자는 조세정책은 최소한 경제학계에서는 당연한 명제로 받아들여지고 있는가? 정부는 수입과 지출이라는 정량적인 측면에서 볼 때 수입을 초과하는 지출을 무한정 지속할 수는 없으며, 국채를 발행하여 지출을 충당한다고 하더라도 정부 부채를 무제한으로 늘리는 것은 곤란하다. 더욱이 기축 통화국이 아닌 경우에는 국가 부채의 증가는 국가 신용도에 영향을 주게 되고 결과적으로 경제에 악영향을 미칠 수밖에

없다. 따라서 늘어나는 지출을 감당하기 위하여 세수 확충을 위한 누진세제의 강화는 정해진 수순이라고 볼 수 있다.

그러나 신자유주의 경제학에서는 자유지상주의(libertarianism)의 전통을 이어받아 누진세의 강화와 같은 세금 부담의 증가에 대하여 반대하는 것이 기본적인 입장이기 때문에 경제학계에서도 이러한 처방은 당연한 명제가 아니다. Sandel(2010)에 의하면 자유지상주의자(libertarian)는 소득과 부의 재분배 자체를 반대한다. 자유지상주의자들은 최소국가론을 주장하면서 온정주의, 도덕법, 소득과 부의 재분배 세 가지를 반대한다. 재분배를 위한 과세는 강압행위이며, 심지어 절도로도 볼 수 있다고 주장한다. 국가는 부유한 납세자에게 가난한 사람을 위한 사회프로그램을 지원하라고 강요할 권리가 없으며, 그것은 자비로운 도둑이 부자의 돈을 훔쳐 집 없는 사람들에게 나눠줄 권리가 없는 것과 마찬가지로 생각한다.⁷¹⁾

자유지상주의자들의 기본적인 주장은 우리 개인에게 천부적으로 주어진 자유는 기본권이라는 것이다. 따라서 규제 없는 시장을 옹호하고 정부 규제에 반대한다. 부자에게 세금을 부과하여 가난한 사람을 도와주는 행위는 기본권을 침해하기 때문에 부당한 것으로 본다. 다른 사람의 권리도 동일하게 존중해야 하기 때문에, 우리 소유물은 우리 마음대로 쓰는 것이 당연하다는 주장이다.

오직 최소국가만이 이들의 이론에 부합하는데, 최소국가란 계약을 집행하고, 개인의 재산을 보호하며, 평화를 유지하는 국가이다. 국가가 그 이상의 기능을 수행한다면 부도덕하다고 본다. 자유지상주의자들은 근대 국가가 흔히 실시하는 정책과 법 가운데 다음 세 가지를 반대한다.⁷²⁾

- 1) 온정주의: 자유지상주의자들은 사람을 다치지 않게 보호한다는 법에 반대한다. 안전벨트나 오토바이 헬멧 착용을 의무화하는 법이 좋은 예이다. 그러한 법은 어떤 위험을 감수할지를 결정할 개인의 권리를 침해한다고 주장한다. 제3자에게 해를 입히지 않는 한, 그리고 오토바이를 타는 사람이 치료비를 부담하는 한, 국가는 개인의 신체나 목숨과 관련해 이래라저래라 할 권한이 없다.
- 2) 도덕법: 자유지상주의자들은 법이라는 강압적인 힘을 이용해 미덕을 권장하거나 다수의 도덕적 신념을 표현하는 행위에 반대한다. 매춘은 많은 사람에게 도덕적으로 못마땅한

71) Sandel(2010), p. 90

72) 상계서, p. 89

행위겠지만, 그렇다고 성인들의 합의로 이루어지는 매춘을 법으로 금지하는 것은 옳지 않다.

- 3) 소득과 부의 재분배: 자유지상주의자들의 권리 이론은 과세를 이용한 부의 재분배를 비롯해 누가 누구를 도와야 한다는 일체의 법 규정에 반대한다. 여유로운 사람이 의료, 주택, 교육을 보조하는 방법으로 여유롭지 못한 사람을 지원하는 행위는 바람직할지라도, 그런 일은 개인에게 맡길 일이지 정부가 강제할 게 아니다. 그들에 따르면 재분배를 위한 과세는 강압 행위이며, 심지어 절도로도 볼 수 있다. 국가는 부유한 납세자에게 가난한 사람을 위한 사회 프로그램을 지원하라고 강요할 권리가 없으며, 그것은 자비로운 도둑이 부자의 돈을 훔쳐 집 없는 사람에게 나누어 줄 권리가 없는 것과 마찬가지이다.⁷³⁾

자유지상주의의 전통을 계승한 대표적인 자유주의 경제학자로 Friedrich Hayek 와 Milton Friedman을 들 수 있다. Friedman은 국가가 할 일이라고 널리 인식된 행위 가운데 상당수가 개인의 자유를 침해하는 위법 행위라고 주장했다. 사회보장 제도나 정부가 국민의 의무로 규정해 운영하는 퇴직연금제도를 대표적인 사례로 들고 있다. ‘어떤 사람이 자기 재산을 이용해 현재를 즐기고 말년을 어렵게 살기로 결정했다면, 정부가 무슨 권리로 그의 결정을 막을 수 있겠는가’ 하는 질문을 던진다. 그 사람에게 퇴직한 뒤를 생각해 저축하라고 종용할 수는 있겠지만, 그의 개인적 결정을 막을 권리는 없다고 본다. Friedman은 비슷한 논리로 최저임금제에도 반대한다. 고용주가 적은 임금을 지급해도 만일 노동자가 받아들인다면, 정부가 나서서 반대할 수는 없다는 것이다. 「고용차별금지법」 제정도 정부가 개인의 자유를 침해하는 행위라고 보았다. 고용주가 인종이나 종교 등의 이유로 차별한다 해도 국가는 그것을 막을 권리가 없다. Friedman은 그러한 법 제정은 개인들의 자발적인 계약의 자유를 간섭하는 행위라고 보았다.⁷⁴⁾

Sandel(2010)은 Nozick(1974)을 인용하여 누구도 강요받지 말아야 하는 행위 하나는 다른 사람을 돕는 일이라는 주장도 소개한다. 부자에게 세금을 부과해 가난한 사람을 돕는다면, 부자가 강요받는 꼴이다. 이는 그들의 소유물을 그들 마음대로 쓸 권리를 침해하는 행위로서 자유지상주의자들이 극도로 반대하는 행위이다. Nozick은 분배정의가 구현되려면 두 가지 필수 조건이 필요하다고 주장했다. 하나

73) 상계서, pp. 89~90

74) 상계서, pp. 91~92

는 초기 소유물에 구현된 정의이고, 또 하나는 소유물 이전에 구현된 정의이다. 첫 번째 조건은 돈을 벌 때 사용한 자원이 애초에 합법적인 소유물이었는가를 묻는다. 두 번째 조건은 시장에서 자유로운 교환으로 또는 다른 사람이 자발적으로 건네준 선물로 돈을 벌었는가를 묻는다. 두 질문에 모두 그렇다고 답할 수 있다면 현재의 소유물을 가질 자격이 있으며, 국가는 소유자의 동의 없이 그것을 빼앗을 수 없다. 부당하게 얻은 것으로 경제활동을 시작하지 않은 한 자유시장에서의 분배는 그 결과가 평등하든 불평등하든 정당하다고 보기 때문이다.⁷⁵⁾

Nozick에 따르면 인간의 자유가 가장 기본적인 권리이기 때문에 노동으로 얻은 수입에 세금을 부과하는 것은 강제 노동과 마찬가지로 주장한다. 국가가 내 수입의 일부를 내놓으라고 요구할 권리가 있다면, 내 시간의 일부를 내놓으라고 요구할 권리 또한 있을 것이다. 이런 식으로 노동을 강요할 수 있다면, 본질적으로 나에게 대한 소유권을 주장할 수 있다는 이야기다.⁷⁶⁾

이렇듯 경제학계에서의 대립된 분배의 원칙에 대하여 어디서 해법을 찾아야 하는가? 소득과 부의 공정한 분배에 대하여 오랜 세월을 걸쳐 천착해 온 정치철학의 논리에 대하여 검토해보기로 하자.

2. John Rawls의 정의론⁷⁷⁾

분배의 철학에 대하여 얘기하면서 John Rawls를 빼놓을 수 없다. 그가 1971년에 발간한 『정의론(A Theory of Justice)』 「서문」에 보면 정의에 대하여 얘기하면서, 현대 도덕철학에 있어서 가장 두드러진 체계적 이론으로서 공리주의(utilitarianism)를 첫 번째로 꼽는다. Hume, Adam Smith, Bentham and Mill과 같은 유명한 공리주의자들이 철학자이면서 동시에 당대의 최상급 경제학자임을 지적한다. 공리주의에서 말하는 효용 원칙의 불명확성과 공리주의 이론이 의미하는 바와 우리의 도덕적 감정 사이의 명백한 괴리 등에 대한 비판이 있었으나, 그러한 비판을 극복하는 실용적이며 체계적인 도덕적 개념은 Rawls 이전에 확립되지 못하였다.

75) 상계서, pp. 92-93

76) 상계서, p. 95

77) Sandel(2010)에서 설명하는 John Rawls의 정의론(pp. 195~232)을 포괄적으로 인용하였다.

Rawls(1971)는 그의 『정의론』에서 Locke, Rousseau, Kant로 대표되는 사회계약설이 공리주의보다 우월한 대안이며 체계적인 정의의 설명이 가능하다고 보고, Kant의 사회계약설을 발전시킨 이론을 제시한다. 사회계약설에 내포되어 있는 정의의 또 다른 개념에 대하여 구조적인 실체를 설명하고자 한다. 그는 이것이 민주 사회의 도덕적 기본을 정의하는 데 있어서 적절한 개념이 될 것으로 본다.⁷⁸⁾

도덕과 정의에 대한 수많은 이론과 이론가가 있음에도 불구하고, Sandel(2010)이 공리주의와 Kant의 사회계약설, Rawls의 정의론을 중점적으로 살펴보는 것은 공리주의와 사회계약설의 중요성에 대하여 Rawls의 의견에 동의하기 때문이며, 궁극적으로 Rawls의 정의론을 가장 완성된 정치철학이라고 보기 때문이다.

Rawls가 자신의 분배 철학을 설파함에 앞서 그 단점을 지적하고 극복하고자 했던 공리주의에 대하여 먼저 간단히 살펴보기로 하자. Jeremy Bentham으로 대표되는 공리주의는 흔히 ‘최대다수의 최대행복’으로 요약된다. Bentham의 분배 원칙은 최대다수의 행복을 극대화하는 분배를 의미한다. Bentham이 활동하던 19세기 초반은 영국의 왕조시대이고, 왕이나 귀족보다는 평민의 수가 월등히 많았던 것을 감안한다면 최대다수라는 것이 경제적으로 취약했던 서민을 의미하는 것으로 볼 수도 있으며, 그런 의미라면 뒤에서 살펴볼 John Rawls의 분배 법칙과 일맥상통하는 면이 있다고 볼 수 있다.

공리주의의 가장 두드러진 단점은 개인의 권리에 대한 존중이 결여되어 있다는 점이다. 오직 만족을 모두 더한 총합계에만 관심을 두기 때문에 최대 다수의 행복을 추구하는 과정에서 소수 집단의 권리가 무시될 수 있다. 공리주의에서 개인의 행복은 단지 총합계를 이끌어내기 위하여 더하는 과정의 한 항목에 지나지 않는다. 또한 총합계를 계산하는 과정에서 불가피하게 개인의 행복을 획일적으로 계량화하는 점도 단점으로 지적할 수 있겠다.

Rawls는 사회계약을 맺음에 있어 서로 다른 위치에 있는 사람들이 어떤 타협점을 찾게 될 때 그것이 공정한 합의라고 보기는 어렵다고 보았다. 합의를 보더라도 협상력에서 차이가 나는 사람들 간에 합의는 공정하다고 보기 어렵기 때문이다. 따라서 타협하기 위하여 모인 사람들이 스스로 사회에서 어떤 위치에 있는지 모르는 가정하에 합의한 계약이 공정한 계약이라고 할 수 있다는 것이다. 이것이 유

78) Rawls(1971), pp. vii-viii

명한 ‘무지의 장막(veil of ignorance)’ 가정이며, 무지의 장막 뒤에서 자기의 성별, 인종, 교육 수준, 종교적 신념, 정치적 견해 등 모든 것을 모른다는 가정하에 합의하는 계약이 정의로운 계약이 되는 것이다.

Rawls의 무지의 장막 뒤에서는 자신이 사회적으로 어떤 위치에 처할지 모르기 때문에 무지의 장막이 걷히고 실제 삶이 시작되었을 때, 스스로 종교박해나 인종 차별의 희생자가 될 수 있다는 것을 염두에 두고 의사 결정을 하게 된다. 그렇게 되면 모든 시민이 양심의 자유와 사상의 자유를 포함한 기본권을 평등하게 누려야 한다는 원칙에 동의할 것이다. 더불어 이 원칙은 만인의 행복을 극대화하려는 노력보다 우선시되어야 한다는 주장에도 동의할 수 있을 것이다. 그리고 사회적·경제적 이익을 얻고자 우리의 기본 권리와 자유를 희생하지도 않을 것이다.⁷⁹⁾

무지의 장막 가정은 Rawls의 정의론에서 핵심적인 가정인데, 자기 자신에 대하여 아무것도 모른다는 가정이 매우 비현실적으로 보일 수도 있다. 그러나 최대한 ‘객관적’인 입장에서 타협에 나선다는 의미로 본다면 무리한 가정은 아니라고 보인다. 맹자(孟子)의 역지사지(易地思之)와 같은 맥락이라고 해석할 수 있다. 이러한 상황에서 사람들은 자신이 태생적으로 또는 환경적으로 불우한 처지에 놓인 사람이 될 수도 있다는 가정하에 선택을 하게 된다. 그렇게 함으로써 모든 사람들에게 최소한 기본적인 인권과 자유를 보장하게 된다.

그렇다면 사회적·경제적 불평등을 해소하기 위한 분배의 원칙에는 무엇이 있을까? 피상적 형평성을 생각한다면 소득과 부를 똑같이 분배하는 방안을 우선 떠올릴 수 있다. 그러나 이러한 방식은 공산주의 분배 방식이다. 현대의 민주주의·자본주의 사회에서 사람의 타고난 능력과 환경을 감안한다면 소득과 부를 똑같이 분배하는 것을 정의로운 분배의 법칙이라고 볼 수는 없을 것이다.

그 대안으로 Rawls가 제시하는 것이 ‘차등원칙(Difference Principle)’이다. 무지의 장막하에서 자기 자신의 처지가 어떻게 될지 모르기 때문에 취약한 계층을 무시할 수 없게 된다. 동시에 사회가 완전히 평등할 수 없다는 것을 알기 때문에, 사회 구성원 가운데 어려운 사람에게 유리한 불평등이 바람직한 불평등이라고 생각한다. 즉, 사회에서 가장 약자에 속하는 사람에게 이익이 돌아가는 경우에만 사회적·경제적 불평등을 인정한다는 원칙이 차등원칙이다. 예를 들어, 어느 사회에서 부자

79) Sandel(2010), pp. 211~212

들에게 누진세를 적용해 취약계층의 보건·교육 등의 복지에 투자하고, 이러한 투자가 피상적 평등을 추구할 때보다 취약계층을 더 잘살게 한다면, 그러한 불평등은 차등원칙에 맞는 불평등이다. 즉, 사회가 용인할 수 있는 불평등이다. 이를테면 의사에게는 수리공보다 더 높은 보수를 주더라도, 그렇게 함으로써 취약계층의 의료 접근성을 늘리는 등의 환경 개선을 할 수 있다면 그런 불평등은 감수할 수 있다는 것이다.⁸⁰⁾

Rawls의 차등원칙은 재능 있는 사람 또는 부를 타고난 사람에게 불이익을 주지 않으면서 재능과 소질의 불공정한 분배를 바로잡는다.⁸¹⁾ 재능 있는 사람을 격려해 그 재능을 개발하고 이용하게 하되, 그 재능으로 시장에서 거둬들인 대가는 공동체 전체에 돌아가게 하는 것이다. 가장 빠른 주자에게 족쇄를 채우지 말고 최선을 다해 달리게 하되, 우승은 그만의 것이 아니라 재능이 부족한 사람들과 함께 나누어야 한다는 점을 미리 인정하게 하는 것이다.⁸²⁾

그러나 이러한 시스템이 인간의 속성과 맞는가에 대한 비판이 있을 수 있다. 재능 있는 사람이 벌어들인 소득을 공유해야 한다면, 재능을 발휘할 유인이 사라질 수 있다. 이것이 차등원칙에 대한 첫 번째 비판이다. 어려운 사람을 돕는다는 전제에서만 재능 있는 사람이 자신의 재능으로 이익을 얻을 수 있을 때, 이들이 일을 게을리하거나 아예 능력을 개발하지 않을 수 있다. 이러한 비판에 대해서는 당연히 개인에게 돌아가는 소득이 있고, 일부 소득을 공유하는 현재의 조세제도로 피해갈 수 있다. 다만 세금이 너무 높거나 임금 격차가 적다면, 여전히 유인이 감소하는 효과는 있을 것이다. Rawls는 소득 불균형이 정당한 이유는 궁극적으로 어려운 사람을 도우려는 노력을 끌어내기 때문이지, 능력 있는 최고경영자나 유명한 운동선수가 공장 노동자보다 돈을 더 많이 벌 자격이 있어서가 아니라고 설명한다.⁸³⁾

차등원칙에 대한 두 번째 비판은 노력이다. Rawls는 타고난 재능은 노력의 결과가 아니기 때문에 정의를 능력 위주로 해석하는 논리를 거부한다. 그렇다면 재능

80) 상계서, p. 212

81) 도덕적 관점에서 출생의 우연, 사회적이거나 경제적인 우위, 타고난 재능이나 능력 같은 임의의 요소에 따라 분배 몫이 결정된다.

82) 상계서, p. 218

83) 상계서, p. 220

을 갈고 닦는 노력은 어떠한가? Rawls는 노력도 혜택 받은 가정환경의 산물일 수 있다고 대답한다. 노력하고 도전해서 이른바 자격을 갖춘 사람이 되려는 의지조차도 행복한 가정과 사회적 환경의 영향이다. 노력하려는 의지도 타고난 능력과 기술, 그리고 선택 가능한 대안들에 영향을 받는 게 분명해 보인다. 다른 조건이 동일하다면, 타고난 조건이 좋은 사람이 성실하게 노력할 가능성도 높다.⁸⁴⁾

Rawls는 분배정의는 도덕적 자격을 포상하는 문제가 아니라고 주장한다. 성공에 이르는 사회적, 경제적 장벽만 제거된다면 누구나 재능이 선사하는 포상을 받을 자격이 있다는 능력 위주 사회의 기본 전제에 의문을 제기하며 그것을 비판한다. 그것보다는 ‘합법적 기대를 요구할 권리’에 따라 보상이 주어지며, 합법적 권리는 특정한 게임규칙이 정해졌을 때 생긴다.⁸⁵⁾ 즉, 사회적 계약에 따라 보상이 주어지며, 이 점이 Rawls가 자신의 이론이 Kant의 사회계약설에 근거한다고 말하는 이유이다.

도덕적 자격과 합법적 권리의 충돌은 정의를 둘러싼 뜨거운 논란을 분명히 보여준다. 어떤 사람은 부자의 세율을 높이는 것은 그들이 도덕적으로 소유할 자격이 있는 것을 빼앗는 행위라고 말한다.⁸⁶⁾ 반면 누군가는 그러한 우위를 누릴 도덕적 자격을 갖춘 사람은 없으며, 그전에 어떤 게임 규칙—여기서는 세율—을 적용할지부터 정해야 한다고 주장한다. 그런 다음에야 비로소 누가 무엇을 얻을 권리가 있는지 말할 수 있다.⁸⁷⁾ 만약 복권이 당첨되면 그 사람은 돈을 받을 권리가 있다. 하지만 당첨될 자격이 있다고 말할 수는 없다. 전자는 합법적 기대이고 후자는 도덕적 자격을 말한다.

일단 정의의 원칙이 사회 협력의 조건을 정하면 사람들은 그 규칙에 따라 자기가 벌어들인 이익을 가질 권리가 생긴다. 그러나 조세제도에 따라 수입의 일부를 내놓아 어려운 사람을 돕는 데 써야 한다면, 자신이 도덕적으로 마땅히 받을 자격이 있는 것을 빼앗긴다고 불평할 수 없다.⁸⁸⁾

“공정한 체제는 사람들이 무엇을 가질 권리가 있는가에 대답한다. 그것은 사회제도에 기초한 합법적 기대를 충족한다. 그러나 그들이 무엇을 가질 권리가 있는

84) 상계서, p. 221

85) 상계서, p. 224

86) 상계서, p. 224

87) 상계서, p. 224

88) 상계서, p. 225

지는 그들 고유의 가치에 비례하지 않을뿐더러 그와 무관하다. 사회의 기본 구조를 규제하는 정의의 원칙은 도덕적 자격을 언급하지 않으며, 분배되는 몫도 그러한 자격에 좌우되는 경향을 보이지 않는다.”⁸⁹⁾

Rawls가 도덕적 자격을 분배 정의의 기초로 인정하지 않는 근거는 두 가지다. 첫째, 내가 남보다 경쟁력이 높은 재능을 가졌다 해도, 그 재능이 전적으로 노력의 결과는 아니라는 사실이다. 둘째, 역시 중요한 우연적 요소인데, 특정한 시기에 사회가 가치를 두는 자질 역시 도덕적으로 임의성을 띤다는 점이다. 내 재능은 당연히 나만의 것이라 해도, 재능으로 얻는 포상 역시 수요와 공급이라는 우연에 좌우될 것이다. 중세 이탈리아 토스카나에서는 프레스코 벽화를 그리는 화가들이 우대받았다. 21세기 미국에서는 메이저리그 야구선수가 그렇다. 내 기술이 유용하고 유용하지 않고는 사회가 무엇을 원하느냐에 달렸다. 사회기여도는 그 사회가 어떤 자질을 높게 평가하느냐에 좌우된다.⁹⁰⁾

Milton Friedman은 알려진 바와 같이 자유방임주의의 챔피언이다. 그는 부유한 가정에서 태어나 사립학교에 다니는 학생은 그보다 못한 환경에서 자란 학생보다 불공평한 우위를 누린다는 점을 인정했다. 그리고 아무런 노력도 없이 재능과 소질을 물려받은 사람들이 다른 사람보다 불공평한 우위를 누린다는 점도 시인했다. 그러나 Rawls와 달리 Friedman은 우리가 그런 불공평을 수정하려고 노력해서는 안 되며, 그보다는 그 불공평과 더불어 사는 법을 터득하고, 그 결과 생겨나는 이익을 즐겨야 한다고 주장했다.⁹¹⁾

Rawls는 이러한 자기 위안식 조언을 거부하면서 그의 『정의론』에서 실제로 존재하는 방식은 마땅히 존재해야 하는 방식을 결정하지 않는다고 주장하였다. Rawls는 우리가 이러한 문제를 다룰 때 서로의 운명을 공유하고, 우연히 주어진 선천적이거나 사회적인 환경을 자신을 위해 이용하려면 그 행위가 반드시 공동의 이익에 도움이 되어야 한다는 데 동의하자고 제안한다. Sandel(2010)은 이러한 Rawls의 제안이 21세기에 들어와서도 미국 정치철학이 아직 내놓지 못한, 좀 더 평등한 사회를 옹호하는 가장 설득력 있는 주장이 분명하다고 평가한다.⁹²⁾

89) 상계서, pp. 225~226

90) 상계서, p. 226

91) 상계서, pp. 229~230

92) 상계서, p. 231

3. 정치철학과 현실 정치

양극화는 나타난 현상이고, 그러한 양극화 현상에 불평등의 요소가 개입되어 있는가 하는 문제를 생각해 볼 수 있다. 철학적인 측면에서 자유지상주의자들은 불평등의 요소가 없다고 볼 것이다. 어차피 개인의 타고난 능력과 주어진 환경은 우리가 조절할 수 있는 것이 아니기 때문에 그 결과로 나타나는 부 또는 소득의 차이도 어쩔 수 없는 현상이라고 볼 것이다. 반면 Rawls와 Sandel은 타고난 능력이나 노력이 당연히 보상받아야 하는 것은 아니고 사회계약에 의하여 보상을 받을 자격이 생긴다고 보았다. 이들은 능력과 노력 자체가 자격을 부여하는 것은 아니기 때문에 양극화 현상에 불평등의 요소가 개입되어 있다고 본다.

현상으로서의 양극화를 본다면 우리 사회가 어느 정도까지의 양극화를 용인할 수 있을까? 어차피 모든 사람이 다 똑같을 수는 없지 않은가? 최소한의 의식주를 해결하면 그다음은 독립적으로 해결해야 하는가? 그러나 최소한의 의식주만 해결한다고 해서 인간다운 삶을 살 수 있는 것일까? 인간다운 삶이란 무엇인가? 자립을 하기 위해서는 사회에서 유용한 능력을 갖추어야 할 것인바, 최소한 직업 교육 정도까지는 국가에서 보장해야 하는가? 우리가 용인할 수 있는 불평등 또는 양극화에 대하여 수많은 질문을 던질 수 있을 것이며, 이 질문에 대한 대답은 철학적 견해에 따라 다를 것이다.

결국 철학은 선택의 문제이며 자신의 철학을 남에게 강요할 수는 없다. 그러나 자신의 정치철학적 이상을 실현하는 것이 정치이다. 정치철학적 이상이 유사한 사람들끼리 당을 만들고, 당이 민의에 호소하여 정치 권력을 잡고자 하는 과정 자체가 정치이다. 사람마다 생각이 다르기에 정치철학적인 견해를 통일하는 것은 불가능하다. 자유지상주의자들의 견해, 즉 자유는 인간의 천부적 권리이고, 능력에 따른 보상만이 정당하다는 견해는 이기주의의 다른 표현이고 공동체를 이루는 사회 구성원 간의 갈등을 키우는 주장이다. 이들의 생각을 바꿀 수는 없지만 국가라는 단위의 공동체에서, 그리고 이러한 주장에서 파생하는 최소국가론은 많은 사람들이 받아들이기 어려운 견해이기도 하다. 현실 정치에서 자유지상주의는 신자유주의를 따르는 정당의 기본적인 철학으로 작동한 것으로 보인다. 그 결과가 양극화의 심화로 나타났다는 점에서 자유지상주의는 양극화 처방의 이론적 토대가 될 수

없으며, Rawls의 『정의론』에 입각한 정치를 통하여 양극화의 완화를 기대해 볼 수 있을 것이다.

정치·경제·사회의 여러 부문에서 우리는 가치중립적인 시각을 중요시해왔고, 지금도 중요시하고 있다. 그러나 동시에 많은 현안에서 가치중립적인 시각으로는 해결되지 않는 갈등의 요소가 많이 있다. Sandel(2010)이 제시하는 좋은 예는 낙태와 배아줄기세포연구 허용 논쟁이다. 이 논쟁은 배아를 어느 순간부터 인간으로 볼 것인가에 대한 도덕적·종교적 입장을 정리해야만 해결할 수 있는 문제이며, 두 경우 모두 자유주의적 중립은 불가능하다고 주장한다.⁹³⁾ 그러나 한편으로 생각하면 이 문제에 대한 각자의 도덕적·종교적 입장을 표명한다고 하더라도 그것이 문제를 해결한다는 보장도 없다. 그럼에도 불구하고 Sandel은 도덕적·종교적 논쟁을 피하지 말고, 서로의 도덕적·종교적 입장을 존중하면서 서로의 이견에 보다 적극적으로 개입하는 것이 공동선으로 나아가며 정의를 실현하는 방안이라고 제안하고 있다.

많은 사람들이 공감할 수 있는 정치철학에서 출발하여, 서로의 입장을 존중하고 현실 정치에서 타협하면서 갈등을 해소하는 것이 비단 분배 정의의 구현뿐 아니라 모든 문제를 해결해 나가는 올바른 방법일 것이다. 자기 자신의 배후도 모른다는 무지의 장막 가정이 아니라, 알더라도 서로의 입장을 바꿔 생각하는 역지사지(易地思之)의 정신이야말로 분배의 정의를 실천하는 길일 것이다. 정치를 통하여 분배의 정의를 실천하는 길이 열린다면, 우리가 이미 알고 있는 큰 그림의 조세정책을 통한 양극화의 완화도 실천 가능한 목표가 될 것이다.

93) 상계서, pp. 351~352

VI. 결론

양극화는 무엇이고, 우리는 왜 양극화 현상을 겪고 있는가? 왜 양극화 현상은 바람직하지 못하며, 이를 완화하기 위해서는 어떻게 해야 하는가? 이 보고서에서 성찰하고자 하는 주제이다.

양극화란 소득과 부의 격차가 확대되는 것을 말한다. 정치적으로 진보와 보수 사이의 견해 차이가 심해지는 것은 정치적 양극화이며, 분야별로 다양한 양극화가 있을 수 있다. 여기에서는 소득과 부의 양극화를 살펴보고자 하였다. 경제학에서는 이를 측정하기 위하여 여러 가지 지수를 개발하였고, 이러한 지수의 변화를 살펴보면 양극화의 정도는 부침을 겪고 있다. 19세기 이후의 역사만 살펴본다면 양극화의 정도가 심화되다가, 제1, 2차 세계대전을 겪으면서 자본이 파괴됨에 따라 양극화의 정도가 완화되었으나, 1980년대 신자유주의 사조가 유행하면서 다시 양극화의 정도가 심해졌다고 보는 것이 일반적이다. 세계화와 규제완화, 자본이동의 자유 허용에 따른 금융의 역할 비대화 등의 환경이 조성되었고, 많은 것이 시장의 기능에 맡겨진 자본주의 사회에서 자본이 최고의 생산수단이 됨에 따라 양극화의 심화가 진행되었다.

양극화는 왜 바람직하지 못하나? 양극화의 심화라는 것이 소득과 부의 하한선이 정해져 있다는 것을 감안한다면, 초고소득층 및 극부유층이 증가하여 그 격차가 커진다는 것을 의미한다. 현대 대부분의 국가에서 채택하고 있는 누진소득세제가 잘 작동한다면, 이는 세수가 늘어난다는 것을 의미하고 늘어난 세수를 취약계층의 보호에 제대로 사용한다면 큰 문제가 아닐 수도 있지 않을까?⁹⁴⁾ 이는 모든 것을 숫자로만 보는 견해일 수 있다. 물론 취약계층의 생계를 보조하는 것은 생존을 위하여 중요한 일이다. 그러나 양극화의 심화는 취약계층의 상대적 박탈감을 심화시킴으로써 한 국가의 시민으로서 시민연대의식의 약화를 가져올 것이고, 궁극적으로 지속가능한 사회에 위협이 될 것이다.

94) 물론 재산세제에서는 소득세제만큼 누진도가 크지 않고, 세율이 적절인가에 대한 다양한 논쟁이 계속되고 있다.

미국의 진보적 정치가였던 Robert Kennedy의 발언을 되새겨 볼 필요가 있다. 그는 “수백만 명의 국민을 빈곤과 의존증의 노예로 만들며 다른 시민들의 호의에 기대어 그들이 수표를 써주길 기다리게 한다. 연대감, 공동체, 애국심 같은 필수적인 가치는 단순히 함께 생필품을 구매하고 소비하는 데서 오는 것이 아니다. 그것은 개인의 자주성과 사적인 노력의 의미를 공유하는 데서 오는 것이다. 빈곤문제의 해결책은 정부가 수입을 보장해주는 것이 아니라 적절한 소득을 안겨주는 당당한 일자리, 자신이 속한 공동체, 가족, 국가 그리고 무엇보다 자기 자신에게 ‘나는 이 나라를 세우는 데 도움을 주고 있다. 나는 이 위대한 공적 과업의 일원’이라고 말할 수 있는 일자리에 있다. 소득이 보장되는 것만으로는 자부심도, 민주사회의 시민에게 필수적이라고 할 수 있는 공동체적 삶에 참여하고 있다는 자기만족감도 느낄 수 없다”고 말하고 있다.⁹⁵⁾

반면 자유지상주의자들은 빈곤은 각자의 책임이며, 국가가 이를 구제할 필요는 없다고 생각한다. 이들에게 취약계층에 대한 지원은 다만 자선의 문제일 뿐이다. 이와 같이 정치사상에 있어서 서로 이질적인 집단이 국가의 취약계층에 대한 단순한 금전적 지원에 대한 문제점을 함께 지적하고 있다. 물론 문제점을 지적하는 이유는 서로 다르지만, 자유지상주의자들도 양극화가 극단적으로 진행되는 것은 지속가능한 사회에 위협이 된다는 점을 인지하고 있다.

지속가능한 사회를 위하여 양극화를 완화하기 위해서는 어떤 정책적 노력을 기울여야 할 것인가? 또는 정책만으로 해결 가능한가? 양극화 해소를 위한 경제정책 중에서 가장 중요한 조세정책 측면에서 누진세제 구조가 기본적인 방안임은 이미 수차례 반복하여 지적하였다. 그러나 대부분의 국가들이 소득세 누진세제 구조를 가지고 있음에도 불구하고 양극화가 심화되고 있다는 현실을 직시하면, 그것만으로 부족함을 알 수 있다. 그렇기 때문에 Piketty는 현재의 기준으로 보면 과격한 조세개혁을 제안하고 있다. 개인의 전 세계 소득과 부에 대하여 80~90%에 이르는 최고 세율을 제안하고 있다. 이뿐만 아니라, 더 나아가 사회적 소유와 일시 소유를 강조한 참여사회주의로의 전환을 제안하고 있다. 현행의 소득세 누진세제를 강화하고, 부에 대한 세금을 획기적으로 강화한다면 양극화 완화에는 확실하게 기여할 것이다. Piketty는 지금까지 유럽의 사회민주주의가 원래 구상하던 정치적 목표를

95) Sandel(2005), pp. 104~105

달성하기 위해서 좀 더 적극적인 자세로 정책을 추진했어야 하는데 그렇지 못하여 사민주의가 실체 없이 명목만 이어가고 있다고 평가한다. 따라서 참여사회주의는 사민주의에서 한 걸음 더 나아간 체제의 변환이라고 할 수 있다. 정치적으로 이를 받아들일 수 있을까? Piketty는 이쪽에서 강 저쪽으로 건너가야 한다는 목표를 제시하고 있으나, 그 강을 어떻게 건널 수 있을지에 대해서는 뚜렷한 방법을 제시하지 못하고 있다.

Piketty가 제안하는 조세정책 방향은 결국 정치적인 결정을 통해서 실현될 수 있을 것이다. 그러나 대의민주주의 제도하에서 정치가들은 부유한 엘리트 계층이라는 점을 지적하지 않을 수 없다. 부유한 계층일수록 정치에 관심이 많으며 정치에 관여할 수단도 많다고 할 수 있다. 2020년 현재 미국 상·하원 의원의 절반 이상이 백만장자이다.⁹⁶⁾ 우리나라의 경우 2023년 3월 기준 국회의원의 평균 재산은 34억 8,000만원으로 발표되었다.⁹⁷⁾ 누진세제의 누진도를 어떻게 할 것인지, 세율은 어떻게 할 것인지, 재산세제는 어떻게 할 것인지 등 조세제도의 설계는 최종적으로 의회를 통과해야 한다. 단순히 소득세 누진세제를 갖추고 있는 것이 자동적으로 양극화를 해결하는 방안은 아니다. 자본주의 사회에서 기본적으로 부유한 계층에 대한 세금을 강화하여 취약계층을 보조해야 할 것인바, 부유한 정치 엘리트 계층이 스스로 세금 부담을 올리는 것에 대하여 얼마나 적극적일 수 있을까?

진보와 보수를 떠나 현재의 민주주의 제도하에서는 포퓰리즘이 기승을 부리고 있다. 주권자들의 의사를 대변하는 대의민주주의 제도하에서 선거를 통하여 민의의 대표자가 되기 때문에 포퓰리즘은 일종의 대표(買票) 행위이고, 어떤 의미에서는 불가피한 현상이라고 볼 수 있다. 다만 이러한 행태 때문에 장기적인 국가 비전보다는 단기적인 이익에 매몰되기 십상이다. 또한 선거 운동에 필요한 선거 자금이 거대 금융권이나 기업 등에서 조달되고, 정치·경제계의 리더들이 주로 사회의 엘리트 계층에서 배출되기 때문에 정치는 이들의 이익을 대변하게 되는 경향이 있다.

96) 미국 의원들의 재산 신고는 구간별로 하고, 살고 있는 주택 등은 포함하지 않기 때문에 정확한 순자산을 계산하기는 어려우나, 2020년 기준으로 상·하원 의원의 과반이 백만장자이며, 중앙값이 백만 달러로 추정된다.

(Wikipedia, "List of current members of the United States Congress by wealth," https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_current_members_of_the_United_States_Congress_by_wealth#:~:text=As%20of%202020%2C%20over%20half,database%20website%2C%20maintained%20by%20OpenSecrets,&text=118th%20Congress%3F, 검색일자: 2024. 2. 26.)

97) 『MBC뉴스』, 「국회의원 재산·평균 34억여 원, 70%가 역대 증가」, 2023. 3. 31., https://imnews.imbc.com/replay/2023/nwtoday/article/6469326_36207.html, 검색일자: 2024. 2. 26

Sandel(2022)은 2016년 미국 대선 당시 힐러리 클린턴의 트럼프 지지자들을 지칭하는 표현인 “참으로 한심한 인간들(basket of deplorables)”이 미국 엘리트층에 대한 일반 대중의 반감을 강화하여 트럼프의 당선에 일조했다고 본다.⁹⁸⁾⁹⁹⁾ 미국을 비롯하여 유럽 등 여러 나라에서 극우 정당이 세력을 확장하는 것은 대의민주주의 체제하에서 지금까지 엘리트 계층에 의한 엘리트 계층을 위한 정치에서 소외된 일반 대중의 반란이라고 해석할 수 있다.

Piketty의 참여사회주의로의 전환은 민주주의에서 사회주의로의 변환을 의미한다는 측면에서 현행 체제를 기준으로 볼 때는 상당히 급진적인 체제의 변환이라고 볼 수 있다. 민주주의 체제 안에서 양극화를 완화하기 위한 방안으로서 이 보고서에서는 차등투표제를 검토하였다. 1인 1표의 보통선거가 민주주의 체제에서 정착하기까지 걸린 지난한 세월을 감안한다면, 차등투표제는 민주주의의 역사를 거꾸로 돌리는 퇴행적인 제도로 간주될 수도 있다. 그러나 한편으로 1인 1표의 보통선거에 의존하는 현행 민주주의 제도의 한계를 무수히 보아온 것도 사실이다.

본 보고서에서 제안하는 세대별 평등투표제는 얼핏 보기에 보통선거의 포기라는 점에서 큰 반향을 불러올 수 있다. 그러나 역삼각형 형태의 인구 피라미드를 생각한다면 1인 1표의 보통선거는 미래 세대를 위한 결정을 내리기 어려운 구조이다. 1인 1표의 보통선거로 이루어지는 의사 결정구조가 형평성이 있으며, 지속가능한 사회를 뒷받침할 수 있는가? 연령대별 인구수에 반비례하여 그에 대응하는 투표권을 부여하는 것이 각 연령대별 목소리를 형평성 있게 반영하는 대안이 될 수도 있다.

또 다른 차등투표제로 Brennan이 제시한 에피스토크라시(epistocracy)는 유능한 투표자로 투표권을 제한하든지, 유능한 투표자에게 더 많은 투표권을 주자는 제안이다. 정치에 관심을 가지지 않는—스스로 관심이 없어서든지, 생계를 꾸리기 바빠서 투표할 시간이 없어서든지—일반 유권자들은 선거에 임박하여 후보에 대하여 잘 모르는 상태에서 투표권을 행사하게 된다. 결과적으로 포퓰리즘을 부추기고 정부 정책이 올바른 방향으로 나아가는 것을 저해하게 된다.¹⁰⁰⁾ 에피스토크라시도

98) Sandel(2022), p. 365

99) Kuper(2023)는 영국 보수당의 정치 엘리트들이 대부분 옥스퍼드대학 출신이라는 사실에 입각하여 영국도 엘리트층에 의한 정치 지배가 일반적임을 보여주고 있다.

100) 무지한 투표 결과도 외형적으로는 민의를 대표한다고 간주한다면 무엇이 올바른 정책인가에 대한 논쟁이 있을 수 있으나, 무지한 투표가 가져오는 무분별한(random) 결과에 의한 정책은 올바른 정책이라고 볼 수 없다는 의미이다.

보통선거의 포기라는 점에서 큰 반향을 불러올 수 있으나 이러한 아이디어가 나온 것은 그만큼 현대 민주주의 병폐가 심하다는 반증이다.

정치는 경제보다 상위 개념이다. 모든 경제정책은 결국 정치적인 과정을 거쳐서 집행되기 때문이다. 그렇기 때문에 양극화 완화를 위한 구체적인 조세제도의 설계도 필요하지만, 큰 방향을 잡는 것이 우선이다. 이를 위해서는 양극화 완화의 필요성에 대하여 사회적인 공감대가 형성되어야 한다. 이러한 공감대 위에 정치적 타협을 통하여 양극화 완화를 위한 큰 그림을 그릴 수 있기 때문이다.

본 보고서 서두에서 지속가능한 사회를 위해서는 양극화를 완화할 필요가 있음을 설명하였다. 그러나 사회구성원들이 대부분 이러한 의견에 동의하는가? 사회적 공감대의 형성이 가능한가? 이 문제를 검토하기 위하여 본 보고서에서는 정치철학의 문제도 살펴보았다.

John Rawls의 『정의론』이 발표되기 이전까지는 공리주의 철학이 사회적 불평등 완화의 주된 이론적 토대가 되었다. 최대다수의 최대행복을 추구하는 과정에서 발생하는 소수에 대한 불평등은 사회가 어쩔 수 없이 지불해야 하는 대가이다. 반면, John Rawls는 ‘무지의 장막’이라는 가정하에 이루어지는 사회적 계약이 정당한 사회적 계약이며, ‘차등원칙’하에 발생하는 사회적 불평등만이 용인할 수 있는 불평등이라고 보았다. ‘무지의 장막’을 상정할 경우, 자신이 불우한 계층에 속하는 사람이 될 수도 있기 때문에 그러한 사람들의 인권과 최소한의 생존권을 보장하는 방향으로 사회적 계약을 체결하게 된다. 사회의 불평등이 없을 수는 없는 만큼 사회에서 가장 약자에 속하는 사람에게 유리한 불평등이 용인할 수 있는 불평등이라는 원칙이 ‘차등원칙’이다. 취약계층에 대한 배려가 녹아 있는 사회계약이 정의로운 계약이라는 견해이다.

사람은 태어날 때부터, 태어난 가정의 경제 사정과 부모의 인간 됨됨이에 따라 더 양질의 교육을 받을 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 성인이 되기까지 취득한 개인의 능력은 그런 측면에서 온전히 자기 자신의 노력의 결과라고 말하기는 어려울 것이다. 인생에서 난관에 봉착했을 때 이를 극복하려는 의지를 보일 것인지, 포기할 것인지도 과거부터 그 사람의 내면에 쌓인 모든 경험과 가르침의 결과라고 볼 수 있다. “신의 은총인지, 어찌다 이렇게 태어난 때문인지, 운명의 장난인지 몰라도 덕분에 나는 지금 여기 서 있다”는 겸손함을 다시 상기할 필요가 있다.

Rawls의 정의론은 사람이 공동체를 이루고 살아가고 있음을 감안하면 공동체에 대한 배려가 필요하다는 측면에서 일견 당연하게 보이지만, 정치철학의 다른 부류는 다른 견해를 보이기도 한다. 자유지상주의자들은 능력은 개인에게 천부적으로 주어진 것이고, 따라서 개인의 능력에 따른 보상은 당연한 것이며, 국가가 이를 재분배하려는 것은 국가의 기능을 넘어선 것이라고 주장한다. 현실 정치에서 자유지상주의는 신자유주의를 따르는 정당의 기본적인 철학으로 작동한 것으로 보인다. 그 결과가 양극화의 심화로 나타났다는 점에서 자유지상주의는 양극화 처방의 이론적 토대가 될 수 없는 것으로 보인다.

양극화의 완화는 단숨에 이룰 수 있는 과제가 아니다. 누진과세제도와 같은 몇 개의 특정한 제도를 통해서 달성할 수 있는 것도 아니다. 취약계층을 배려하는 정치철학에서 출발하여 정치적 타협을 통하여 사회적 공감대를 형성하고, 그러한 공감대 위에서 누진과세제도와 금융 비대화의 완화¹⁰¹⁾ 등 다양한 구체적인 제도의 설계가 필요하다. 그 과정에서 정치체제의 변환도 필요하다면 하나의 선택지로서 고려할 수 있을 것이다. 양극화 완화의 필요성에 대한 사회적인 공감대를 이루려면, 점진적이거나 사회 개혁을 향한 정치적 의지가 중요하다. 그렇게 해야만 급격한 사회변혁이 아닌 지속가능한 사회의 구축이 가능할 것이다.

101) 금융비대화의 정도를 정확하게 측정하는 것은 어려우나, 영국 금융서비스 감독 당국의 의장이었던 Adair Turner는 “미국이나 영국 같은 선진 경제에서 금융은 15%만이 생산성 있는 신생기업으로 투자되고 나머지는 기존 자산이나 인기 있는 파생상품 등에 투기된다고 추산한다(Sandel, 2020, p. 337)”고 보았다.

참고문헌

- 강병구, 「양극화 해소를 위한 조세재정정책」, 『경제발전연구』, 제13권 제1호, 한국경제발전학회, 2008, pp. 31~66.
- 곽태원, 「헨리 조지의 토지 단일세에 관하여」, 『서강경제논집』, 제35집 제1호, 2006. 5, pp. 1~23.
- 손민규 · 황설웅, 「우리나라의 인구고령화와 소득불평등」, BOK 이슈노트 제2023-18호, 한국은행, 2023. 6. 15.
- 이상신 · 허원, 『성장과 복지의 조화를 위한 조세정책 방향 및 세법개정 과제』, 국회입법조사처, 2015. 11.
- 이선화 · 황상현 · 김미림 · 김행선, 『경제적 불평등의 특성과 조세정책의 과제: 부동산 보유세를 중심으로』, 국회미래연구원, 2020. 12.
- 통계청, 「가계금융복지조사」, 각 연도.
- _____, 「가계동향조사」, 각 분기.
- 홍범교 · 오종현, 『글로벌 금융위기 이후 통화 · 재정정책의 변화와 향후 정책방향』, 한국조세재정연구원, 2016. 12.
- Atkinson, Anthony, *Inequality: What Can Be Done?*, Cambridge: Harvard University Press, 2015.
- Brennan, Jason, *Against Democracy*, Princeton: Princeton University Press, 2016, 홍권희 옮김, 『민주주의에 반대한다: 무능한 민주주의를 향한 도전적 비판』, 아라크네, 2023.
- Chancel, Lucas, Thomas Piketty, Emmanuel Saez & Gabriel Zucman, *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab, 2021.
- DeLong, J. Bradford, Heather Boushey and Marshall Steinbaum, “Capital in the Twenty-First

- Century, Three Years Later,” *After Piketty* ed. by Heather Boushey et al. Cambridge: Harvard University Press, 2017, pp. 1~24.
- Gilens, Martin and Benjamin Page, “Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens,” *Perspectives on Politics* 12, 2014, pp. 564~581.
- Jacobs, Elisabeth, “Everywhere and Nowhere: Politics in Capital in the Twenty-First Century,” in *After Piketty* ed. by Heather Boushey et al. Cambridge: Harvard University Press, 2017, pp. 512~540.
- Krugman, Paul, “Why We’re in a New Gilded Age,” in *After Piketty* ed. by Heather Boushey et al. Cambridge: Harvard University Press, 2017, pp. 60~71.
- Kuper, Simon, *Chums: How a Tiny Caste of Oxford Tories Took Over the UK*, London: Profile Books, 2023, 김양욱 · 최형우 옮김 『옥스퍼드 초엘리트』, 글항아리, 2024.
- Kuppens, Toon, Russell Spears, Anthony S. R. Manstead, Bram Spruyt and Matthew J. Easterbrook, “Education and the Irony of Meritocracy: Negative Attitudes of Higher Educated People Towards the Less Educated,” *Journal of Experimental Social Psychology* 76, May, 2018, pp. 429~447.
- Morelli, Salvatore, “Rising Inequality and Economic Stability,” in *After Piketty* ed. by Heather Boushey et al. Cambridge: Harvard University Press, 2017, pp. 412~435.
- Nozick, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, New York; Basic Books, 1974.
- Philippon, Thomas and Ariell Reshef, “Wages and Human Capital in the U.S. Finance Industry: 1909-2006.” *Quarterly Journal of Economics* 127, 2012, pp. 1551~1609.
- Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century* trans. by Arthur Goldhammer, Cambridge: Harvard University Press, 2014.
- _____, “Toward a Reconciliation between Economics and the Social Sciences: Lessons from Capital in the Twenty-First Century,” in *After Piketty* ed. by Heather Boushey et al. Cambridge: Harvard University Press, 2017, pp. 543~565.
- _____, *Capital et Idéologie*, trans. by Arthur Goldhammer, Cambridge: Harvard University Press, 2020, 안준범 옮김, 『자본과 이데올로기』, 문학동네, 2020.
- Piketty, Thomas, Emmanuel Saez, and Stefanie Stantcheva, “Optimal Taxation of Top Labor

Incomes: A Tale of Three Elasticities,” *American Economic Journal: Economic Policy*, 6, 2014, pp. 230~271

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1971.

Sandel, Michael, *Justice: What’s the Right Thing to Do*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010, 이창신 옮김, 『정의란 무엇인가』, 김영사, 2010.

_____, *Public Philosophy: Essays on Morality in Politics*, Cambridge: Harvard University Press 2005, 안진환·김선욱 옮김, 『정치와 도덕을 말하다』, 미래엔, 2016.

_____, *The Tyranny of Merit*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2020, 함규진 옮김, 『공정하다는 착각』, 미래엔, 2020.

_____, *Democracy’s Discontent: A New Edition for Our Perilous Times*, Cambridge: Harvard University Press, 2022, 이정식 옮김, 『당신이 모르는 민주주의』, 미래엔, 2023.

Saez, Emmanuel, “The Research Agenda after Capital in the Twenty-First Century,” in *After Piketty* ed. by Heather Boushey et al. Cambridge: Harvard University Press, 2017, pp. 304~321.

Schattschneider, E. E., *The Semisovereign People: A Realist’s View of Democracy in America*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

Zandi, Mark, “What Does Rising Inequality Mean for the Macroeconomy,” in *After Piketty* ed. by Heather Boushey et al. Cambridge: Harvard University Press, 2017, pp. 384~411.

『머니투데이』, 「“인질극 벌이다 사망”…북한 노동자 2000명 폭동, ‘의미심장’한 이유」, 2024. 2. 21., https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024022112005662716&MTS_P, 검색일자: 2024. 2. 22.

『MBC뉴스』, 「국회의원 재산…평균 34억여 원, 70%가 역대 증가」, 2023. 3. 31., https://imnews.imbc.com/replay/2023/nwtoday/article/6469326_36207.html, 검색일자: 2024. 2. 26.

통계청 국가통계포털, 「총조사인구: 연령 및 성별인구」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N1503&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A11_2015_1_10_10&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252Fst

statisticsList%252FstatisticsListIndex.do, 검색일자: 2024. 2. 2.

Jack, Andrew, "US universities lose millions as donors pull funding over Hamas stance," 2023. 10. 20., Financial Times, <https://www.ft.com/content/22316ef9-f71e-4076-8d95-b3fa18fcb520>, 검색일자: 2023. 10. 21.

Wikipedia, "List of current members of the United States Congress by wealth," https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_current_members_of_the_United_States_Congress_by_wealth#:~:text=As%20of%202020%2C%20over%20half,database%20website%2C%20maintained%20by%20OpenSecrets.&text=118th%20Congress%3F, 검색일자: 2024. 2. 26.

지속가능한 사회를 위한 고찰: 양극화 완화를 위한 조세정책에서 정치철학까지

홍 범 교

1989년 베를린 장벽의 붕괴는 자본주의의 승리를 알리는 상징적인 사건이었다. 이미 1980년대 세계화, 금융화 등의 신자유주의 경제정책에 의하여 자본주의는 전성기를 맞이하였으며, 자본의 효율적 이용은 경제성장에 기여하는 동시에 소득과 부의 양극화를 심화시키기도 하였다.

소득과 부의 양극화는 지속가능한 사회를 위하여 사회구성원들이 합심하여 풀어야 할 과제이다. 양극화가 극단으로 치닫게 된다면 사회 계층 간의 연대의식이 약화되고, 이는 정치 체제의 불안정을 가져오기도 하기 때문이다. 따라서 민주주의·자본주의 체제를 유지하고자 한다면 이러한 체제가 노정하는 문제점들을 인지하고 해결하기 위한 노력을 해야 한다.

양극화 완화를 위한 기본적인 조세정책은 누진세제이다. 그러나 대부분의 국가들이 누진세 제도를 가지고 있음에도 불구하고, 양극화가 심화된다는 사실은 누진세제만으로는 부족하다는 반증이다.

그러나 소득세의 누진도를 얼마나 강화할 것인지, 재산세제에도 보다 다단계의 누진세제를 도입할 것인지, 또는 부유세나 횡재세를 도입할 것인지 등의 구체적인 조세정책은 결국 정치 과정에 의하여 결정된다. Piketty(2014)가 제안하는 누진적 글로벌 자산세와 투명한 국제금융거래가 실현되기 위해서는 국제적 정치적 합의가 필요하다.

오늘날의 '1인 1표'로 대표되는 대의민주주의는 포퓰리즘과 엘리트 정치라는 한계를 드러내고 있다. 따라서 정치적 양극화 현상이 진행되는 상황에서 양극화 완화를 위한 정치적인 합의를 이루기는 대단히 어렵다. 본 보고서에서는 정치 개혁의 시발점으로서 현행 대의민주주의의 상징인 '1인 1표'를 사안에 따라 차등투표제

로 대체하는 아이디어를 제시해 보았다.

결국은 정치가 바로 서야 경제적 문제를 해결할 수 있다. John Rawls의 『정의론』은 우리 사회가 완전히 평등한 사회가 될 수는 없다는 한계를 인정하는 가운데 정의로운 분배 이론을 제공하고 있다. 정치철학적 이상을 현실에서 실현하는 것이 정치이다. 양극화의 완화는 단숨에 이룰 수 있는 과제가 아니고, 경제정책만으로 이룰 수 있는 과제도 아니다. 취약계층을 배려하는 정치철학에서 출발하여 정치적 타협과 의지를 통하여 사회적 공감대를 형성하고, 그러한 공감대 위에서 적절한 누진과세제도와 금융 비대화의 완화 등 다양한 구체적 제도를 통해서 양극화의 완화와 지속가능한 사회를 이룰 수 있을 것이다.

An Essay on a Sustainable Society: Tax Policy, Politics and Political Philosophy for Easing Polarization

Beom-Gyo Hong

The fall of the Berlin Wall in 1989 was a symbolic event that represented the triumph of capitalism. Since then the economic policy of neoliberalism such as globalization and financialization has contributed to the growth of world economy. But at the same time, it has worsened the distribution of income and wealth in the world.

This polarization of income and wealth poses serious problem for our society. The loss of sense of social solidarity of the have-nots may even threaten the stability of political system. This is why we have to pay attention to the issue of polarization.

The progressive tax system is a basic tool to ease the polarization. But we can see the worsening income and wealth distribution in the world, though most countries have the progressive income tax system. That suggests current progressive tax system alone is not enough to ease the polarization. Piketty(2014) suggested that progressive global tax on capital and transparent international financial transaction could do the job. Piketty(2020) even suggested participatory socialism based on social and temporary ownership of capital to ease current polarization.

How to design the proper level of progressivity of the income tax system, whether to introduce multi-level progressive property tax, whether to introduce wealth tax and/or windfall tax—all these tax policies ultimately depend on politics. In essence, all economic policy decisions are political decisions. And in

the representative democracy, politics are dominated by elite groups. It is not easy for ordinary people to be heard in such a system. That is why political system is important and we incessantly have to try to find ways to improve our political system.

John Rawls suggested 'difference principle' in his *Theory of Justice*. Because it is impossible to have complete equality in our society, the inequality that lifts disadvantaged is the best inequality. His theory of justice provides good starting point for a sustainable society. It is important to build a social consensus through political will and compromise so that we can make a better society. Based on the consensus, we can design more specific policies to ease polarization whether they are highly progressive tax system and/or definancialization. If there is a sufficient social consensus, we can even think of converting our economic system into the participatory socialism suggested by Piketty.

■ 저자약력

홍범교

서울대학교 경제학 학사

미국 Brown University 경제학 석·박사

미국 City University of New York, Queens College 경제학과 조교수

전 한국조세연구원 부원장

현 한국조세재정연구원 명예선임연구위원

지속가능한 사회를 위한 고찰: 양극화 완화를 위한 조세정책에서 정치철학까지

2024년 03월 27일 인쇄

2024년 03월 29일 발행

발행인 김재진

발행처 한국조세재정연구원

세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr

등록 1993. 7. 15. 제2014-24호

조판 및
인쇄 (주)다원기획 (044)865-8115

I S B N 979-11-6655-279-3

© 한국조세재정연구원 2024

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



지속가능한 사회를 위한 고찰: 양극화 완화를 위한 조세정책에서 정치철학까지

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL : 044-414-2114 www.kipf.re.kr



9 791166 552793 93320
ISBN 979-11-6655-279-3