

불평등에 관한 발전국가 모델에 대한 평가: 한국 사례

김석동 성균관대학교 미디어커뮤니케이션학과 초빙교수

일본, 한국 및 대만과 같은 발전국가가 급속한 산업화 시기에 장기간 낮은 불평등을 유지했음에도 불구하고, 왜 1990년대 이후에 불평등을 겪고 있는가? 특히 한국형 발전국가가 1990년대 이후 대기업 중심의 경제와 지역간 불균등 발전으로 인한 지방소멸과 같이 불평등의 증가를 겪는 이유는 무엇일까? 발전국가에서 1990년대 이후 저성장 시기에 불평등이 증가함에 따라 저출생이 심각한 위기로 등장하였고, 더욱이 한국에서는 지방소멸 위기가 심화하였다. 필자의 통합연구법은 급속한 산업화 시기에는 사회지출이 적은 취약한 복지제도에도 불구하고 발전국가 모델의 불완전한 재분배 기제가 장기적으로 낮은 불평등을 유지한 이유가 무엇이며, 그 시기 이후에는 불평등의 증가를 초래한 이유가 무엇인지를 고찰한다. 이는 노동을 배제한 채로 발전국가의 기업과의 협소하고 비대칭적인 동맹은 선진국 단계에서 자원배분의 제도적 효율성을 도모하지 못함을 강조한다. 이러한 제도적 비효율성은 노동을 배제하는 것이 발전국가의 재분배 기제를 불완전하게 만들고, 국가와 대기업의 유착이 경제성장 잠재력을 위한 자원배분을 왜곡하기 때문에 발생한다. 지속 가능한 성장을 위한 발전국가의 완전한 (재)분배 공식은 경제민주화에 기초하며, 여기에는 토지 공유제(또는 토지공개념(土地公概念)), 고용, 교육 개선뿐만 아니라 보편적 복지국가와 수도권-비(非)수도권 간의 지방분권화도 포함된다. 따라서 경제민주화와 지방분권화는 불평등의 증가에 대응할 수 있는 국가역량을 제고할 것이다.

주제어 발전국가, 경제민주화, 보수적 복지국가, 보수적 조합주의, 불평등, 재분배, 지방분권화

I. 서론

일본, 한국, 대만 등 동아시아 발전국가(이하 “발전국가”)는 1990년대 초까지 급속한 산업화 시기에 약한 복지 체제, 즉 작은 복지국가(Yang, 2017)를 유지했다. 이에 비해 일본의 사회지출은 한국과 대만의 사회지출보다 높았다. 그러나 일본의 GDP 대비 사회지출 비율은 다른 어떤 비교 가능한 선진국보다 낮았다. 발전국가에서 약한 복지 체제의 경로 의존적 효과는 초기 평등에 의해 발생했다. 주로 전후 국가건설 기간에 점진적인 토지개혁이 자산과 소득에서 평등한 사회를 만들었고, 추가로 고도성장의 성과로 준(準)완전고용, 교육 개선 및 기업 복지가

장기적인 낮은 불평등을 보완했다. 한편 1990년대 이후 발전국가에서 고도성장이 끝나면서 불평등이 증가하였다. 특히 한국에서 1997년 외환위기 이후의 저성장기에 실업자 및 비정규직 증가와 평생고용 체계 약화로 인해 자영업자가 증가하였다. 또한 2020년 코로나19 대유행(COVID-19 pandemic) 이후에 중소기업과 자영업자 보호의 필요성이 커졌다.

특히 한국은 사회지출의 증가와 사회안전망의 확충뿐만 아니라 이전의 국가-대기업 동맹의 해체를 통해서도 경제민주화의 압력에 직면해 있다(Lee, 2013). 필자의 연구는 한국에서 1990년대 초반까지 장기적으로 낮은 불평등에도 불구하고, 불완전한 재분배 기제로 인해 1997년 외환위기 이후로 불평등이 증가했음을 강조한다.

우선 1990년대 후반 이후 불평등이 증가하는 이유를 설명하기 위해서는 고도 성장기에 발전국가의 취약한 복지체제임에도 불구하고 장기적인 낮은 불평등이라는 역설이 중요하다. 동아시아 발전국가는 불평등이 심화하면서 보편적 복지국가 건설이 개혁 과제로 제기되었다. 특히 한국과 일본에서 저출생 위기가 커졌으며, 그 주요 원인들 중에는 저성장과 동반된 불평등과 취약한 복지체제가 있다(Holroyd, 2020: 54, 92, 121, 123-24, 197). 또 다른 중요한 시사점은 발전국가, 특히 한국에서 경제민주화에 대한 요구가 증가하는 이유에 있다. 외환위기와 코로나19 대유행 이후 중소기업과 자영업자의 경제난으로 인해 불평등의 증가가 일본과 대만보다 한국에서 더욱 현저해졌다. 한국에서는 급속한 산업화 전략에 따라 수도권 중심의 국토개발과 대기업 중심의 경제구조로 인해 수도권과 비수도권 간의 발전의 격차가 커져서 지방소멸의 문제가 가시화되어 왔다(이상호, 2018; 김석동, 2024).

나아가 본고는 한국형 발전국가의 불평등에 관해 대기업 중심의 경제와 서울·수도권 중심의 성장으로 인한 수도권-비수도권 양극화에 초점을 맞춘다. 그래서 대기업 중심의 경제구조로서 경제적 자원의 불평등으로 인해 경제민주화의 필요성과 아울러 수도권-비수도권 양극화에 초점을 맞춰서 지방분권화의 필요성을 강조한다.

본 논문의 연구전략으로서 비교역사적 관점에서 동아시아 발전국가인 한국, 일본 및 대만의 공통적인 발전 경로와 재분배 기제를 확인하는 동시에, 한국에

서 구조적 불평등이 심화한 원인으로 대기업 중심의 성장과 서울·수도권 국토 개발에 초점을 맞춘다. 그 후 발전국가의 발전 경로를 전 세계 국가사례의 경로 분석으로 일반화한다. 이러한 통합연구법에 따라 본고의 연구 목적은 발전국가의 불평등 원인을 파악하여, 한국에서 불평등을 완화하면서 지속 가능한 성장 모델을 모색하고자 한다. 이 모델은 국제개발의 측면에서도 시사점을 제시할 수 있다.

본고는 발전국가 모델의 불완전한 재분배 기제를 경로분석과 기술적 통계를 통한 자료분석을 통해 규명하여, 저성장기 이후에 불평등이 심화한 요인을 분석한다. 고도성장기에 낮은 불평등이 유지된 원인으로 국가건설 기간의 혁신적 토지개혁에서 급속한 산업화 기간의 수출 지향적 산업화로 가는 발전 경로에 따라 준(準)완전고용과 교육 개선이 성취되었다. 노동이 배제되었음에도 불구하고, 발전국가의 불완전한 재분배 기제는 1990년대 초까지 낮은 불평등에 부분적으로 이바지하였다. 필자의 경로분석은 (재)분배 효과의 여러 역사적 경로를 모형화한다. 일반화를 위해 경로분석은 회귀분석을 여러 단계로 사용하여 변수 집합 간에 단계별로 지향하는 중속성을 설명하는 데 사용된다. 본고는 급속한 산업화 기간에 발전국가의 재분배 기제가 왜 기능했던 반면, 저성장기에 왜 이 기제가 효율적으로 작동하지 않는지를 추가로 검토한다. 특히 저성장 시기의 주요 불평등 요인으로서 대기업 중심의 경제와 서울 중심의 국토개발의 구조적 요인을 강조한다.

필자의 경로분석은 발전국가 모델의 비교역사적 분석을 통계 분석으로 일반화한다. 관측치는 세계은행의 세계개발지표(WDI: World Development Indicators)가 제공하는 모든 국가 사례를 포함한다. 그 시기는 1950년대에서 2005년 사이로 저성장기 이전이다. 본고는 발전국가의 논리를 일반화 할 수 있는지를 검토하고자 한다.

필자의 연구에서는 제II절에서 불평등과 관련한 발전국가 모델에 대한 이론적 검토를 제시한다. III절에서는 발전국가와 유럽 조합주의 국가 간의 경제성장, 불평등 및 사회지출을 비교하기 위한 설명을 제공한다. 더 나아가 발전국가 모델의 가설들을 제안한다. IV절에서는 발전국가 모델을 일반화하기 위한 경로 분석을 제시한다. V절에서는 이 모델이 저성장기에 불완전한 재분배 기제를 드

러낸다고 주장한다. 이러한 불완전한 재분배 기제가 작동하지 않는 주된 이유는 저성장이 고용을 통한 분배를 약화하고, 낮은 사회지출이 불평등을 증가시키는 영향이 고성장기에 비해 저성장기에 더 심하기 때문이다. 결론은 필자의 분석을 요약하고 불평등 감소를 위한 복지국가 개혁 및 경제민주화 및 지방분권화 방안을 제시한다. 본고는 경제민주화와 지방분권화가 불평등을 감소하여 지속 가능한 성장을 위한 국가역량을 강화할 것임을 주장한다.

II. 경제민주화의 관점에서 불평등에 관한 논의

1. 발전국가 모델에서 보수적 조합주의와 불평등

필자의 연구는 발전국가 및 복지국가에 관한 기존 연구와는 달리, 발전국가의 재분배 기제를 보수적 조합주의로 특징짓고 있는데, 필자는 보수적 조합주의를 노동이 배제된 채 국가가 주도하는 기업과의 비대칭적 동맹으로 정의한다. 필자의 연구는 펨펠(T. J. Pempel, 1989; Pempel and Tsunekawa, 1979)이 제시한 (노동이 배제된 일본형 조합주의를 특징으로 하는) 보수적 조합주의에 관한 연구를 확장하고, 나아가 일본·한국·대만 등 동아시아의 모든 발전국가에 보수적 조합주의를 적용한다. 발전국가가 보수적 조합주의를 구축하는 방식을 이해하는 것은 높은 경제성장은 말할 것도 없고, 장기적인 낮은 불평등과 관련한 발전국가 모델의 중요한 퍼즐이다. 발전국가의 사회정책에 대한 많은 문헌(예컨대 Hagard and Kaufman, 2008)에도 불구하고, 이전 복지국가 문헌은 일본·한국·대만 간의 보수적 조합주의의 공통성을 조명하지 않았다.

복지국가 이론가들은 사회지출과 복지체제 제도화(예: 사회안전망과 연금제도)를 통한 복지국가 발전을 연구해 왔다. 따라서 복지국가 문헌(Esping-Andersen, 1997: 179)은 토지개혁, 고용 및 교육개선에 따른 발전국가의 장기적인 낮은 불평등을 조명하지 못했다. 동아시아 연구와 관련하여 발전국가 이론가들(예: Johnson, 1982; Woo-Cumings, 1999)은 복지체제 발전보다는 주로 발전국가의 급속한 산업화에 초점을 맞추어 왔다. 더욱이 국가 이론가(가령 Evans, 1995; Migdal, 1988: 262)와 발전국

가 이론가들과 같은 신(新)베버주의자(neo-Weberian)는 재분배보다는 급속한 산업화에 초점을 맞춘 전시(戰時) 동원체제를 강조해 왔다.

대안적으로 필자의 연구는 발전국가의 보수적 조합주의(conservative corporatism)가 급속한 산업화 과정에서 어떻게 장기적으로 낮은 불평등을 유지하였는지를 논한다. 기존의 조합주의 연구자들은 주로 국가 대(對) 사회적 조합주의의 대비(가령 Schmitter, 1974) 또는 민주적 조합주의의 맥락(가령 Katzenstein, 1985)을 강조해 왔다.

동아시아 발전국가와 유럽 복지국가에서 조합주의의 차이로서 유럽 복지국가에서는 사회민주당의 장기 집권이나 좌파 정당과 우파 정당 간의 대연정이 종종 등장했지만, 발전국가에서는 1990년대까지의 급속한 산업화 시기에 보수당의 장기 집권이 유지되었다. 특히 독일에서는 사회적 시장이나 경제 민주주의에 대한 개념을 발전시켜 왔다. 이러한 관점에서 개념 정립에 관해 본고는 발전국가의 보수적 조합주의와 대비할 때 유럽 복지국가의 조합주의는 상대적으로 사회민주적 성격을 가지고 있음을 강조한다. 한편 발전국가의 보수적 조합주의는 펨펠(T. J. Pempel, 1989; Pempel and Tsunekawa, 1979; 강조 추가)이 일본 사례에 대해 파악하는 노동 없는 조합주의와 일치한다. 최장집(2006)은 “노동 없이 민주주의 발전 어렵다”라고 주장하면서, 한국·일본·대만을 포함한 발전국가가 실업이 증가하고 중산층이 축소되어 격차사회로 전환되었다고 평가한다. 또한 정부가 노사관계를 민주화하는 사회적 협약을 주도해야 할 필요를 강조한다. 이 연장선에서 필자는 펨펠의 보수적 조합주의를 동아시아의 모든 발전국가로 확장한다.

한편 본고는 발전국가의 급속한 산업화 시기인 1990년대 이전까지 낮은 불평등의 측면에서 발전국가의 보수적 조합주의와 유럽 복지국가의 사회민주적 조합주의의 유사점을 파악한다(III절의 데이터 분석 참조). 한편 한국에서 1997년 외환위기 이후에 불평등이 심화하면서 경제민주화의 필요성이 제기되어왔다. 독일은 대기업-중소기업 동반성장의 관점에서 경제민주화뿐만 아니라 지방분권화의 측면에서도 성공적이다. 반면 한국은 현재 대기업 중심의 경제뿐만 아니라 지방소멸 위기로 인해 구조적 불평등을 경험하고 있다. 정운찬(2018: 9-10)은 경제민주주의를 강조하면서 동반성장을 대기업과 중소기업 간의 동반성장뿐만 아니라 수도권과 비수도권 간의 동반성장으로 확대하여 적용한다. 이 관점에서 조합

주의 성격의 차이에도 불구하고 유럽과 동아시아의 조합주의를 비교할 필요가 있다.

‘발전국가’ 모델은 노동이 배제된 채로 국가 주도의 기업과의 비대칭적 동맹과 취약한 복지 체제로 특징지어진다(Johnson, 1982; Woo-Cumings, 1999; Pempel, 1989). 전후 국가건설과 산업화 초기에 일본과 한국은 대기업과 동맹을 맺었고, 대만은 대기업인 공기업과 내부 동맹 및 중소기업과 건설적 협력관계를 구축하였다. 그러나 선진국 단계에서 그리고 민주주의의 공고화 단계에서 발전국가 모델은 효율적으로 작동하지 않는다. 왜냐하면 이 모델은 중앙집권적 정부와 (경제 민주화와 동떨어진) 대기업과의 협소한 합의에 기초하고 있기 때문이다. 예컨대 한국의 대기업과의 유착은 부패를 불러왔고 1997년 외환위기를 초래한 주요 원인 중 하나이다.

한국은 앨버트 허시먼(Albert O. Hirschman, 1958)이 말하는 “성장의 관점(growth perspective)”을 20세기 초 일본의 식민지 지배로부터 물려받았는데, 이 성장의 관점은 발전의 결단력뿐만 아니라 발전의 목표에 대한 인식으로 구성된다(Cummings, 1999). 제1차·제2차 세계대전 기간에 식민지 지배를 받던 한국에서 억압적인 국가의 강제적 산업화 계획에 따라 재벌이 형성되고 발전하였다(Woo-Cumings, 1999). 식민지 유산으로부터, 한국과 대만은 급속한 산업화 시기에 일본처럼 국가 주도의 산업화를 채택함으로써 일본의 국가전략과 동원 체제를 모방했다. 특히 한국 정부와 재벌은 수출 지향적 산업화를 통한 경제발전의 목표를 공유하였다(Jones and Sakong, 1980).

발전국가는 토지개혁, 완전고용 및 교육 개선의 평등 지향적 효과에 힘입어, “성장이 분배를 향상할 것”이라는 믿음을 공유하도록 효과적으로 국민을 설득했는데, 이것은 바로 롤랑 베나부(Roland Benabou, 2000: 113)의 주장이다. 베나부(Benabou, 2000: 96)는 이러한 공유된 믿음을 사회계약(social contract)의 개념으로 설명하고 있다. 대런 애쓰모글루(Daron Acemoglu, 2003)에 따르면 국가건설에 관한 통치자와 국민 간의 사회계약은 국가발전의 방향을 결정한다. 전후(戰後) 국가건설 과정에서 발전국가는 ‘선성장 후분배(先成長 後分配)’라는 슬로건에 따라 국가발전과 경제발전의 목표를 공유하면서 효과적으로 국민에게 정부계획을 설득했다. 이러한 목표는 발전국가와 국민 간의 사회계약으로 기능했지만, 이러

한 사회계약은 노동의 포용 없이 협소한 합의의 정치경제를 가져왔다.

특히 한국의 성장 지향적 체제는 대기업 중심의 경제와 수도권 중심의 발전을 가져왔다. 이러한 구조적 불평등은 장기적으로 합의의 정치경제를 저해할 것이다. 고도성장 시기의 ‘선성장 후분배’의 믿음과 달리, 저성장과 아울러 불평등이 고착되어 왔기 때문이다.

2. 취약한 복지체제의 경로의존성과 불평등의 증가

발전국가 모델은 1990년대 초반까지 불완전한 재분배 기제에도 불구하고 경로의존적 효과를 유지해 왔다. 발전국가에서 자원배분의 제도적 비효율성은 주로 두 가지 요인에 따라 발생해 왔다. 첫째, 국가 주도의 대기업과의 긴밀한 담합은 경제적·인적 자원을 대기업으로 집중시켜 왔다. 둘째, 1990년대 중반 이후 불완전한 재분배 메커니즘으로 인한 불평등의 확대는 경제성장 잠재력을 감소시켰다. 1990년대 중반 일본의 경기침체와 한국의 금융위기는 저성장기에 발전국가 모델의 비효율성을 보여주는 중대한 전환점(critical juncture)이었다.

본고는 신제도주의로부터 경로의존(path dependence)을 적용한다. 필자는 1990년대 후반 이후의 저성장기에 불평등이 증가함에도 불구하고 취약한 복지체제의 고착화를 논의하기 위해 경로의존을 발전국가 모델에 적용한다. 신제도주의는 제도의 안정성과 변화를 설명하기 위해 경로의존, 긍정적 피드백(positive feedback)·수확체증(increasing returns)과 중대한 전환점[단절된 균형(punctuated equilibrium)]의 분석틀을 제시한다. 경로의존은 행위자들의 사회계약에 의한 경로가 취해지면, 그것이 확립된 균형 속에 ‘고정될(locked-in)’ 수 있음을 의미한다(Thelen, 1999: 385). 스티븐 크래스너(Stephen D. Krasner, 1988: 83)는 경로 의존적 유형이 긍정적 피드백을 통해 진화할 수 있다고 주장한다.

역사적 제도주의자들은 경로의존과 ‘의도하지 않은 결과(unintended consequence)’라는 관점을 통해 제도의 발전을 설명한다(Hall and Taylor, 1996: 938). 특히 기존의 ‘국가역량’과 ‘정책 유산’은 경로의존을 통해 이후의 정책 선택에 영향을 미친다. 비록 정책 입안자들이 효율적인 제도를 목표로 삼았지만, 기존 제도가 만들어낸 비효율성은 의도하지 않은 결과를 드러낸다(Hall and Taylor, 1996: 941-

942). 필자의 연구는 혁신적 토지개혁을 포함한 전후 국가건설 과정이 이전의 지배 엘리트들을 약화시켰기 때문에, 발전국가는 약한 사회적 균열에 따라 강력한 국가 자율성을 가졌고, 나아가 산업·사회 정책에 강력한 국가역량을 발휘했음을 설명한다.

수출 지향적 산업화를 이행하기 위해 일본과 한국은 대기업과 동맹을 (일본에서는 온건한 협력을, 한국에서는 강력한 동맹을) 맺었다. 하지만 한국은 대기업이 국내 경제를 지배하고 이들 국가가 국가 경제의 성과를 대기업에 의존했기 때문에 대기업과의 긴밀한 유착이 대기업에 의한 국가 포획(state capture)으로 이어졌다(You, 2015). 이러한 국가 포획은 한국형 발전국가의 ‘의도하지 않은 결과’임이 틀림없다.

발전국가는 1990년대 초반까지 장기간에 걸쳐 토지개혁, 교육 개선, 준(準)완전고용이 유발한 장기간의 낮은 불평등의 영향을 부분적으로 받아서 취약한 복지체제의 경로의존이 드러났다. 물론 취약한 복지체제의 유지가 제도적 효율성을 의미하는 것은 아니다. 급속한 산업화를 위해 국가와 대기업 간의 협소한 합의는 경제민주화를 지연시키고 복지체제를 약화하였다. 그러나 국민은 1990년대 경제침체와 금융위기 이후의 저성장기 이후에 취약한 복지체제를 인식하였다. 한국과 대만에서 민주화로 인해 노동자들의 노동복지를 위한 저항이 강화되었다. 한국에서 발전국가가 노동조합의 포용 없이 재벌과 비대칭적인 동맹으로 인해 노조는 전투적인 경향이 두드러졌다(Evans, 1995: 229).

1997년 외환위기 이후 한국 국민은 보편적 복지국가의 도입과 함께 경제민주화를 요구해 왔다. 필자는 경제민주화를 경영의 공정, 대기업과 중소기업 간의 동반성장, 그리고 정부·기업·노동의 광범위한 합의로 정의한다. 경제민주화는 중소기업과 노동자를 포용국가에 대한 합의에 도달함으로써 발전국가 모델을 개혁할 수 있다.

전후(戰後) 국가건설 기간에 한국·일본·대만에서 사회경제적으로 평등한 사회와 한국·일본에서 단일민족에 기반한 강력한 국민적 정체성은 발전국가가 중앙집권적 정부를 형성하기에 유리한 조건이었다. 발전국가는 국가건설과 산업화 초기에 당시 혁신적 토지개혁뿐만 아니라 교육 개선과 고용에서 높은 성과로 상대적으로 평등한 사회였다.

한편 발전국가에서 1990년대 이후 저성장 시기에 불평등이 증가함에 따라 저출생이 심각한 위기로 등장하였고, 더욱이 한국에서는 지방소멸 위기가 심화하였다. 국가건설 당시의 토지자산의 평등과 달리 부동산 양극화로 인해 자산의 불평등이 심화하였다. 더욱이 산업화 시기에 서울·수도권 중심의 국토개발은 부동산 양극화와 지방소멸 위기를 가속하였다. 한국 정부는 낮은 사회지출에 따른 취약한 복지 체제로 인해 불평등을 효과적으로 해소하지 못했다. 따라서 경제민주화를 통해 대기업 중심의 경제와 지방소멸의 위기를 극복할 필요가 있다.

III. 발전국가의 분배와 재분배: 인과적 메커니즘

1. 분배 및 재배분의 기술통계

표 1의 기술통계에서 발전국가는 1990년대까지 급속한 산업화 시기에 사회지출이 낮았지만 지니계수와 또 다른 불평등 척도(University of Texas Inequality Project의 inequality of household incomes 척도) 측면에서 장기적으로 낮은 불평등을 유지했다(표 1 나. 참조).¹ H. Gini 계수(평균)와 I. 불평등(EHII)(평균)에 관해 발전국가에서는 1980년대 이전과 일본의 1993년 경제침체와 한국의 1997년 외환위기 이후를 거치면서 불평등이 다소 증가했기 때문에, 필자는 1980-91년 평균과 1998-2002년 평균을 기준으로 조사하였다. 불평등에 대해 발전국가 모델을 평가하고, 특히 IV절의 경로분석에서도 불평등(EHII)을 종속변수로 두고 불평등을 초래한 원인들을 설명하고 있다. 그래서 이 표는 다양한 시기의 불평등을 확인

¹ 세계은행의 지니계수는 많은 국가 대부분의 시기에 대해 값을 제공하지 못한다. 그래서 본고는 텍사스대학교 불평등 프로젝트(UTIP: University of Texas Inequality Project)가 개발한 Estimated Household Income Inequality Data Set (EHII)를 추가로 제시한다. EHII는 UTIP, 유엔 산업개발기구(UNIDO: United Nations Industrial Development Organization), 그리고 세계은행의 Deininger & Squire data set를 종합하여 계량경제 기법으로 전 세계의 주요 국가의 긴 시기를 추정한 불평등 데이터집합이다. 그래서 본고는 경로분석에서 후자의 지표를 불평등의 종속변수로 사용한다.

표 1 (재)분배와 불평등의 기술통계
가. 경제성장과 분배 효과

국가 집단		A. 1인당GDP 성장률 (%)		B. 1인당수출 성장률 (%)		C. 교육 지출 (평균)		D. 보건 지출 (평균)		E. 실업		F. 고등교육	
		1970- 91	92- 2013	1970- 91	92- 2013	1985- 94	2000- 09	1985- 94	2000- 09	1991	2010	1975	2005
I. 동아 시아	일본	3.64	0.72	6.56	3.77	3.56	3.80	5.95	8.33	2	5	25	55
	한국	7.83	4.21	13.61	11.21	3.33	4.10	1.38	2.87	2	4	8	93
	대만	7.05	4.09a							1.5	5.2	16.5	82
II. 유럽 1	독일	2.61	1.22	5.36	5.47	4.37	4.48	7.68	8.06	6	7	24.6	52.8
	프랑스	2.36	1.03	5.15	3.50	4.81	5.53	8.06	8.16	9	9	24	54
	오스트	2.76	1.50	5.50	4.30	5.23	5.42	7.12b	7.80	3.4	4.4	18.9	47
II. 유럽 2	스웨덴	1.59	1.82	3.40	5.06	5.43	6.65	6.90	7.42	3	9	23	82
	노르웨	3.15	1.57	4.96	1.16	6.36	6.86	6.50	7.50	5.4	3.6	21	79
IV.	미국	2.07	1.53	5.34	3.91	4.77	5.33	5.91	6.75	7	10	51	81
	영국	2.15	1.67	3.68	3.70	4.34	4.98	5.61	6.57	9	8	18	59
V.	브라질	2.5	1.91	6.24	4.16	4.47	4.51	2.80	3.33	7	8	10	26
	아르헨	-0.3	1.15	2.95	4.36	1.20	4.04	4.97	4.25	6	8	27	64
VI	중국	6.08	9.27			1.86	1.90c	1.78d	1.93	5	4	1	18

하기 위해 제2차 세계대전 이후 국가건설 시기와 최근 연도의 지니계수도 포함한다. H열에서 전후(戰後) 국가건설 시기로 1950년을 기준으로 이용 가능한 시기의 지니계수를 제시한다(한국의 수치는 한국전쟁이 끝난 1953년이 기준이다). 또한 이 표는 이용 가능한 가장 최근 연도의 지니계수도 제시한다. 특히 한국과 일본에서 경제침체를 겪었던 당시에 지니계수가 높아졌지만, 경제가 회복하면서 지니계수도 다소 낮아졌다. 하지만 본고는 전반적인 계층간 불평등 지수인 지니계수 외에도 고용 불평등뿐만 아니라 대기업으로의 경제력 집중과 수도권으로의 권력 집중과 같은 구조적 불평등도 고려해야 함을 강조한다. 특히 이러한 구조적 불평등은 여타 선진국에 비해 한국에서 현저한 현상이다(김석동, 2024: 14-26).

본고는 다른 지표들의 경우에 시기별로 큰 변이가 없어서 비교적 긴 기간 동안 추세 평균을 국가별로 비교하였다. GDP 대비 사회지출 비율과 관련하여 발

표 1 (계속)

나. 불평등

국가 집단		G. 토지 Gini	H. 소득 Gini	H. Gini 계수 (평균)		H. Gini	I. 불평등(EHII) (평균)		J. 교육 평등		K. 보건 평등	
		국가 건설	국가 건설	80-91	98-02	최근	80-91	98-02	1991	2010	1991	2010
I. 동아시아	일본	43.2	35.49	29.92	31.90	32.9(13)	35.71	41.47	3.49	3.49	3.62	3.62
	한국	33.85	34	32.91	35.33	32.9(21)	38.16	38.26	3.06	3.06	2.55	3.10
	대만	46	57.40	29.49	32.88	33.9(23)	30.74	31.79f	2.52	3.18	0.99	2.67
II. 유럽 1	독일	55.39	44.5	29.96	29.38	32.4(20)	32.34	34.83	2.09	2.09	3.68	3.68
	프랑스	54.4	47.60	33.26	27.86	31.5(21)	34.55	36.67	3.21	3.21	2.49	3.82
	오스트			26.55	24.31	30.7(21)	34.39	35.70	1.74	1.74	2.54	2.54
II. 유럽 2	스웨덴	45.6	50.8	25.53	26.24	29.8(21)	28.80	29.44	3.06	2.54	3.37	3.37
유럽 2	노르웨	39.14	38.80	36.12	32.44	27.7(19)	33.28	34.80	3.19	3.19	3.19	3.19
IV.	미국	73.1	43.1	40.12	44.68	41.3(22)	37.33	38.26	1.53	1.36	0.93	1.35
	영국	67.73	35.2	29.22	34.84	32.4(21)	33.42	36.32	2.27	2.27	2.18	3.04
V.	브라질	84.1	41.10	58.60	58.65	52.0(22)	46.24	49.10	-0.71	-0.03	0.07	0.33
	아르헨	N.A.	41.10	42.78	50.88	40.7(22)	44.18	47.96	0.28	0.60	0.94	0.94
VI	중국	37	56.10	24.88	39.26	35.7(21)	33.55	41.77	-0.05	0.14	-0.67	0.04

A: 1인당 GDP 성장률; B: 1인당 수출 성장률. 출처: WDI에 근거한 저자의 계산임.

C는 WDI의 평균 점수임. C: 교육에 대한 정부 지출(GDP의 %); D: 공공 보건 지출(GDP의 %). E: 실업 (총 노동력의 %); 출처: WDI.

F: 고등교육: (대학교와 같은) 고등교육 기관 등록 (총계 %). 출처: WDI 및 민주주의의 다양성 프로젝트 (Varieties of Democracy (V-Dem) project).

G: 토지 지니계수는 Deininger and Olinto (2000) 참조. 토지 지니계수는 제2차 세계대전 이후 국가건설 시기의 지표이며, 동아시아 국가들은 국가건설 이후 토지개혁 이후 토지 지니계수가 낮았으므로 토지 개혁 당시를 나타낸다.

H: Gini: 출처: WDI. 가장 최근 연도는 괄호 안에 표시함. 대만 Gini 계수는 다음에서 확인함. <https://www.statista.com/statistics/922574/taiwan-gini-index/>.

I. 불평등(EHII): 출처: UTIP.

J, K: 교육 평등과 건강 평등은 V-Dem(지표명은 각각 v2peedueq, v2pehealth)에서 가져옴. 교육 평등 (또는 건강 평등)은 모두에게 양질의 기초 교육(또는 양질의 기초 의료)이 어느 정도만큼 보장되어 성인 시민으로서 기본권을 행사할 수 있는가를 측정할 것임.

참고: 대만 자료는 Maddison-Project와 V-Dem에서 가져옴. (A) 1인당 GDP와 (F) 고등교육 및 (B) 실업은 중화민국 통계정보망의 자료임. a: 1992-2010. b: 1997. 중국과 대만에서는 자료가 이전 자료에서 충분하지 않기 때문에 몇 가지 결측치가 있음. 기간의 변동은 자료의 가용성 때문에 발생함. 그러나 변동은 산업화 기간과 이후 기간을 비교하기 위한 것임.

약어: 오스트: 오스트리아, 노르웨: 노르웨이. 유럽1: 유럽대륙 조합주의 국가, 유럽2: 스칸디나비아 국가

전국가는 유럽 조합주의 국가에 비해 교육 및 보건 지출 등 사회지출이 낮았다(표 1 가, Part C와 D 참조). 표 1은 주요 국가들의 (재)분배를 기술하고 있다. 경제성장과 분배와 관련하여 그림 1은 제II-2절의 조합주의 국가의 유형을 분류하고 있다. III절에서는 경로분석을 통해 발전국가 모델의 논리를 세계의 모든 국가 사례로 일반화하여 이 모델의 장점과 한계를 평가한다.

발전국가는 급속한 산업화 시기에 취약한 복지체제에도 불구하고 유럽 조합주의 국가들과 유사하게 낮은 불평등을 장기적으로 유지하였다. 모든 발전국가는 고용을 통한 분배와 교육 개선을 통한 재분배를 유지했다. 이에 비해 유럽의 조합주의 국가들은 높은 사회지출을 유지했다.

성장과 분배의 선순환은 고용시장의 큰 풀(pool)과 준(準)완전고용(낮은 실업률)을 보장했다. 물론 1990년대 경제침체 이후 발전국가의 낮은 불평등은 더 이상 유지되지 않았다. 표 1의 가, E. 실업에서 제시한 대로, 한국에서 1997년 외환위기 이후 실업률이 증가하였다. 하지만 더욱 중요한 불평등 차원은 비정규직 비율이 증가하여 고용의 질이 떨어지고 자영업자도 증가했다는 점이다. 특히 표 2를 보면, (OECD의 전 세계 주요 국가에 대한 조사가 전 세계 모든 국가를 포함하고 있지 않지만) 한국과 비교할 수 있는 경제대국이자 선진국, 특히 G7 국가와 비교할 때 한국이 단연코 자영업자 비중이 가장 높다(OECD 2024). 한국은 비교적 자영업자 비중이 이례적으로 높기 때문에 외환위기와 팬데믹과 같은 대내외적 경제위기에 취약하다.

한국 불평등의 주요 부분 중에서 본고는 대기업 중심의 경제와 수도권 집중에 초점을 맞춘다. 지니계수는 전반적 불평등 지수이므로 계층간 및 지역간 불평등의 구체적 정보를 제공하지 않는다. 한국에서 대기업이 고용에서 차지하는 비중은 적지만 국내시장에서 이익의 대부분을 차지한다. <표 3>을 보면, 2019년 기준으로 대기업은 기업 수로는 0.1%를 차지하고 종사자 수는 17.3%를 점유한 반면, 매출액은 51.3%를 차지한다. 반면 자영업자를 포함한 소상공인은 43.7%를 차지하지만, 매출액은 17.1%에 지나지 않는다. 통계청(2024/02/27)에 따르면, 대기업 대(對) 중소기업의 월 임금 격차는 2022년 기준으로 대기업 월 591만 원 대(對) 중소기업 286만 원으로 집계되었다. 대기업을 비롯한 좋은 일자리는 수도권에 집중되어 있다. 대기업과 중소기업 간의 임금 격차로 인해, 그리고

표 2 2021년 기준 전 세계 주요 국가에서 자영업 비율

자영업 비율 순위	명목 GDP 순위	국가	자영업 비율 (%)
1	43	콜롬비아	53.1
2	11	브라질	33.3
3	14	멕시코	31.8
7	13	한국	24.6
9	10	이탈리아	21.8
13	18	네덜란드	15.8
14	15	스페인	15.8
16	20	스위스	15.3
23	7	프랑스	12.6
29	3	일본	9.8
30	12	호주	9.5
31	4	독일	8.8
33	9	캐나다	7.7
34	8	러시아	6.8
35	1	미국	6.3
36	24	노르웨이	4.7

출처: 자영업: OECD(2024); 명목 GDP 경제규모: World Bank (World Development Indicators 2023); United Nations (World Population Prospects 2022); worldometer 웹사이트.

참조: 지면 관계상 한국과 경제 규모 차이가 커서(20위권 밖) 비교가능성이 낮은 국가는 제외. 단 최댓값 및 최솟값을 가진 극단치 3개국은 포함.

수도권과 비수도권 간의 삶의 질과 사회경제적 격차로 인해 청년세대를 비롯한 시민들은 수도권 거주를 선호해왔다. 서울로의 경제 및 교육 자원 집중으로 인해 지방소멸이 가속해 왔다.

아래 두 표는 대기업의 수도권 집중이 서울 중심의 국토개발을 가속하고 지방소멸을 부추기는 주요 요인 중의 하나였음을 시사한다. 표 4와 표 5가 제시하는 바대로, 한국에서 대기업과 중견기업의 본사와 연구개발 부서를 포함하여 좋은 일자리가 수도권에 몰려 있다. 또한 연구개발 투자도 수도권에 집중되어 있다.

표 3 한국의 2019년 중소기업 현황

(단위: 개, 명, 억 원, %)

	전체	중소기업			중기업	중소기업	대기업
		소상공인	소상공인제외	소기업			
기업수	6,893,706 (100.0)	6,441,928 (93.3)	344,180 (5.1)	6,786,108 (98.4)	102,327 (1.5)	6,888,435 (99.9)	5,271 (0.1)
종사자수	21,076,582 (100.0)	9,219,369 (43.7)	4,282,682 (20.3)	13,502,051 (64.1)	3,937,544 (18.7)	17,439,595 (82.7)	3,636,987 (17.3)
매출액	56,063,181 (100.0)	9,566,085 (17.1)	5,729,931 (10.2)	15,296,016 (27.3)	12,024,522 (21.4)	27,320,538 (48.7)	28,742,643 (51.3)

출처: 중소벤처기업부(2021/10/28).

표 4 500인 이상 사업체 수(전 산업) 변화

	1995	2000	2015	2021
수도권	899	530	1,075	1,152
총합	1,574	1,011	1,831	1,837
비율	57.11	52.42	58.71	62.71

출처: 지역발전위원회(2017: 85); 고용노동부(2021).

참조: 비율은 전체에서 수도권이 차지하는 비중. 총합과 비율은 필자가 계산.

표 5 연구개발 투자비에서 수도권 비중의 증가 (단위: 10억 원)

	1995	2000	2015	2020	2022
수도권	4,922	8,442	44,369	64,414	78,995
총합	9,437	13,869	65,959	102,135	112,646
비율	52.16	60.87	67.27	63.07	70.13

출처: 한국과학기술기획평가원(각 년도); 지역발전위원회(2017: 103).

참조: 비율은 전체에서 수도권이 차지하는 비중. 총합과 비율은 필자가 계산.

한편 한국은 국가건설 당시 토지자산이 평등했던 국가였던 반면, 산업화 고도화 이후 부동산 양극화의 측면에서 불평등한 사회로 전환되었다. 표 6에서 보듯이, 전 세계 국가에서 홍콩과 같은 도시 자치구나 싱가포르와 같은 도시국가를 제외하면, 한국의 수도 서울은 전 세계에서 아파트 가격이 가장 높다. 특히 서울 강남의 아파트 가격은 서울의 다른 지역보다 훨씬 높다.

표 6 전 세계 주요 대도시에서 평방미터당 아파트 가격 비교(2022년 기준)

순위	국가	도시	가격(달러)
1	중국	Hong Kong	31,793.17
2	한국	Seoul	20,687.27
3	싱가포르	Singapore	18,621.63
4	중국	Shenzhen	17,426.48
5	중국	Beijing	17,341.09
6	스위스	Zurich	17,287.87
7	중국	Shanghai	17,032.23
8	미국	New York, NY	16,152.78
9	미국	Santa Barbara, CA	15,456.08
10	미국	Jersey City, NJ	15,240.34
11	스위스	Geneva	14,613.62
12	이스라엘	Tel Aviv-Yafo	14,570.60
13	영국	London	14,233.09
14	대만	Taipei	14,033.25
15	미국	San Jose, CA	13,647.74

출처: Numbeo(2022).

한국은 고등교육 기관 입학률과 같이 교육개선에서 높은 성과를 보였지만(표 1 “F. 고등교육” 참조), 한국은 고등교육에서도 지역간 불평등을 가지고 있다. 전 세계 선진국들의 명문대가 수도권에 집중되어 있지 않고 전국에 분산되어 있는 반면, 한국에서 대부분의 명문대가 서울에 집중되어 있다(김석동, 2024: 15-18). 또한 한국에서 부모의 소득·자산 수준과 자녀의 명문대 입학 간에 높은 상관관계를 보여왔다. 입시경쟁 과열에 따라 서울 입시학원의 강남 집중과 강남 8학군의 형성되었다. 이러한 연쇄작용으로 인해 한국에서 교육기회 불평등이 심화해 왔다. 나아가 교육 불평등으로 인해 강남의 부동산 가격은 폭등해 왔을 뿐만 아니라, 사교육비 증가와 삶의 질의 하락으로 저출생이 심화하게 되었다(정종우·이동원·김혜진, 2024).

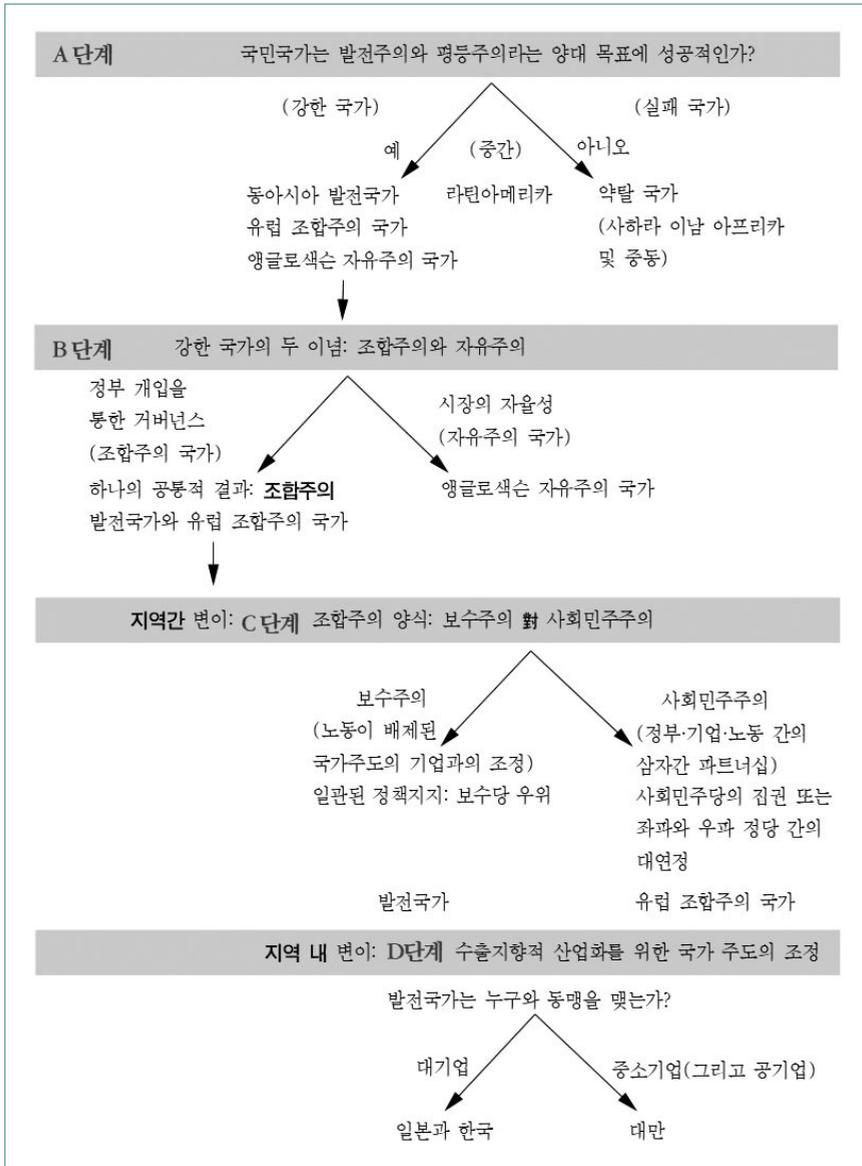
발전국가 모델은 발전주의(developmentalism; 예: 지속 가능한 경제발전)와 평등주의(egalitarianism; 예: 장기적인 낮은 불평등)라는 이중적 목표와 관련하여 많은 개도국에

좋은 예시로 간주되어 왔다. 그 제도적 패키지는 급속한 산업화 시기에 중앙집권적 정부, 동원체제, 성과주의적 관료제, 국가와 기업 간의 긴밀한 동맹으로 구성되었다. 그러나 급속한 산업화를 달성하기 위해 중앙집권적 발전 전략으로 인해 서울수도권 국토개발과 대기업 중심의 경제로 인해 각각 지역간 불평등과 경제자원의 불평등을 초래했다(김석동, 2024). 이 모형은 공동체주의·집단주의 문화를 가지고 있고 조합주의적 발전 전략에 대한 합의에 도달한 일본과 한국처럼 합의에 기반한 사회에 가장 적합하다(Jones and Sakong, 1980: 271-72, 304). 이러한 유형의 합의는 발전국가에서 초기 평등 지향적 분배와 강한 민족주의에 따라 형성되었다. 이러한 제도적 패키지는 발전국가가 1990년대 초까지 급속한 산업화 시기에 높은 경제성장과 분배 사이의 선순환을 유지할 때만 성공했다.

그러나 발전국가도 1990년대 이후에 불평등을 겪고 있다. 특히 한국은 부동산 양극화, 교육 불평등, 그리고 대기업 중심의 경제와 같은 구조적 불평등을 겪고 있다. 부동산 양극화와 교육 불평등과 아울러 복지체제의 취약성으로 인해 저출생이 심각해졌다. 따라서 과거 산업화 시기의 제도적 패키지가 필연적으로 제도적 효율성을 의미하지 않는다. 그 근본적 이유는 불안정한 재분배 기제가 복지체제의 취약점을 드러냈고 비효율의 증가가 경제성장의 잠재력을 약화하였기 때문이다.

2. 조합주의의 유형론 : 보수주의 對 사회 민주주의

발전국가의 재분배 기제를 이해하기 위해서는 국가-사회 관계를 조합주의 관점에서 파악할 필요가 있다. 발전주의 국가들과 유럽의 조합주의 국가들은 각각 보수적 조합주의와 사회적 민주적 조합주의를 가지고 있다. 둘 다 낮은 불평등을 도모해 강력한 국가역량을 발휘해 왔다. 그림 1에서 조합주의뿐만 아니라 자유주의도 강한 국가의 이념이 될 수 있는데, 이는 A 단계에서 지역 간 편차로 나타난다. 미국과 영국 등 앵글로색슨 자유주의 국가에서는 자유주의가 주요 이념이다. B 단계는 보수적 조합주의와 사회적 민주적 조합주의 간의 공통점을 나타낸다. 이러한 조합주의 국가들의 강한 조정은 중동이나 사하라 이남 아프리카에서 흔히 나타나는 실패 국가(failed state)에서의 사회 통합의 실패와도 대비된



출처: 본인 작성.

그림 1 조합주의의 유형: 보수주의 對 사회 민주주의

다.

발전국가들은 전후(戰後) 국가건설 과정에서 혁신적 토지개혁을 통해 자산과 소득의 분배 측면에서 평등주의 사회를 구축하였다. 1950년대 권위주의 정권인 한국 이승만 정권과 대만 국민당 정권은 혁신적 토지개혁을 추진하였다. 이에 따라 토지개혁은 균등한 교육 기회뿐만 아니라 노동생산성 향상을 촉진하였다 (You, 2015: 90).

시장의 자율성은 자유주의 국가의 기반이 되는 반면, 국가 개입주의는 조합주의 국가들과도 관련이 있다. 산업화 시기에 사회민주적 조합주의 국가(유럽 조합주의 국가)와 보수적 조합주의 국가(발전국가) 모두 장기간 낮은 불평등을 유지했다. 본고는 보수적 조합주의를 국가의 비대칭적 조정과 노동이 배제된 채 국가의 기업과의 협소한 합의로 정의한다. 조합주의에서 노동의 포용(또는 배제)은 높은(또는 낮은) 사회지출을 통해 나타날 수 있다.

마지막으로, 수출 지향적 산업화를 위해 발전국가가 대기업과 동맹을 맺는가(예: 일본과 한국) 또는 중소기업과 협력하는가(예: 대만)에 따라 파트너 선택이 다른 점에서는 발전국가 간에 지역적 차이가 존재한다. 국가와 기업 간의 파트너십과 관련하여, 일본과 한국은 대기업과 제휴한 반면, 대만은 중소기업과 협력하였다. 일본과 한국은 국가와 대기업의 제휴가 급속한 산업화와 기술 혁신을 촉진했지만, 대기업과의 유착은 1990년대에 부패와 경제 불황을 초래했다. 한편 대만은 국가와 중소기업의 제휴가 경제적 안정과 경제민주화를 도모했다. 따라서 대만은 1999년 아시아 금융위기로부터 안전했다. 상이한 조정 패턴은 1990년대 경제불황과 금융위기 이후 발전국가가 경험했던 제도적 비효율에서 상이한 결과를 초래했다.

IV. 발전국가의 불완전한 재분배 메커니즘: 경로분석

1. 조작적 정의 및 변수

필자의 경로분석은 어떻게 발전국가와 유럽 조합주의 국가가 모두 낮은 불평

등을 유지하였는지를 논의하기 위해, 두 국가군의 재분배 메커니즘을 일반화한다. 이 분석에서 수출 증가는 불평등을 감소시키는 간접적인 효과가 있고, 교육 개선은 낮은 불평등에 직접적인 효과가 있다. 이에 본 절에서는 낮은 불평등을 초래하는 주요 변수를 어떻게 정의하고 측정할 것인가를 탐색한다. 교육 개선과 낮은 불평등은 모두 평등주의의 요소이며, 수출 증가는 발전주의의 한 요소이다. 이 경로분석은 발전주의와 평등주의라는 발전국가의 이중적 목표를 추정한다. 불평등과 관련하여 종속변수는 텍사스 대학교 불평등 프로젝트(University of Texas Inequality Project)에서 제시한 가구소득의 불평등(inequality of household incomes)(이제부터 약칭하여 ‘불평등’)이다. 매개변수로 교육성과는 민주주의의 다양성 프로젝트(Varieties of Democracy (V-Dem) project)에서 가져왔다. 교육성과는 성숙한 자본주의보다 국가건설과 초기 산업화 과정에서 기회의 평등에 더 이바지할 수 있다. 필자는 1차 차분법(first-order difference method)을 이용하여 $t-1$ 기부터 t 기까지(1960-1964년과 같은 5년 간격) 고등학교 취학률의 상대적 차이(총 %)로 교육 개선을 측정한다.

국가건설 시기 평등주의에 관해 토지개혁 가변수(dummy variable)는 혁신적 토지개혁을 착수한 국가들을 나타낸다. 필자는 이러한 국가들을 클라우스 다이닝거(Klaus Deininger, 2003)와 박명호(Park, 2012)의 연구로부터 구분하였다.² 마찬가지로 일부 국가들은 이전의 전통에서 자유로운 새로운 국가 구조로 건설되었다. 그 국가들의 토지 공유제는 토지개혁과 유사한 평등 지향적 효과를 유발하였다.³ 토지개혁과 토지 공유제 모두 국민국가로 하여금 지주계급을 해체하고 자산의 평등주의적 재분배를 촉진하였다.

V-Dem 변수 중 교육 개선에 대한 시민의 권리를 나타내는 한 가지 지표는 교육 평등(변수명: v2peedueq)이다. 교육 평등은 성인 시민으로서 기본권을 행사할 수 있을 정도로 모든 사람에게 양질의 기본 교육이 어느 정도까지 보장되는가로 정의된다. 발전국가의 교육 개선 성과는 이러한 교육 평등과 비교될 수 있다.

² 그 대표적인 국가는 소련이나 중국의 영향을 받은 사회주의 국가들뿐만 아니라 일본, 한국, 대만, 핀란드 및 에티오피아이다.

³ 이 국가들은 싱가포르와 이스라엘이다.

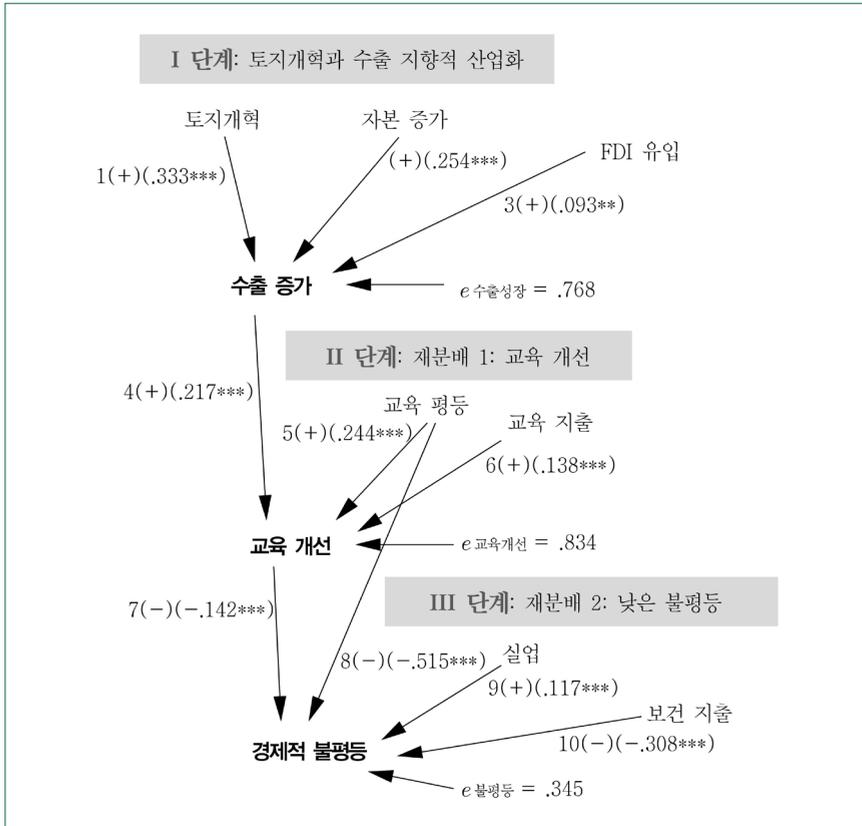
사회지출과 관련하여 교육비 지출과 보건 지출(각각 지표의 이름은 교육에 대한 정부 지출(GDP의 %)과 공공 보건 지출(GDP의 %)이다)은 세계개발지표(WDI)에 근거한다. 실업률도 WDI에 근거한다.

2. 인과적 메커니즘과 가설

필자의 연구는 경로분석을 이용하여 발전국가의 불완전한 재분배 메커니즘이 고도성장기에 비해 낮은 성장기에 더 심하게 노출되는 방식을 조명한다. 소득과 자산의 평등은 경제성장에 유리한 조건을 제공하는데, 세계은행(World Bank, 1993: 31)에 따르면 ‘형평성을 동반한 경제성장(economic growth with equity)’은 낮은 지니계수로 일관된 경제성장과 함께 일어났다. 발전국가가 1990년대 이후 불평등을 동반한 저성장에 직면하면서, 경제성장을 위한 자원배분의 비효율성을 경험하였다.

이 부분은 인과적 메커니즘과 가설을 설명한다. 필자의 경로분석은 장기적인 낮은 불평등에 대한 여러 발전 경로의 역사적 단계를 일반화하기 위해 여러 단계의 회귀 모형을 제안한다. 보수적 조합주의의 맥락에서 낮은 불평등은 토지개혁, 고용, 교육 개선에 의해 주도된다. 사회민주적 조합주의하에서 낮은 불평등은 광범위한 사회지출과 제도화된 복지체제에 의해 도모된다. 시각화의 목적으로, 이러한 독립변수의 인과관계를 나타내는 화살표는 그림 2의 경로분석에서 이 독립변수가 종속변수에 대해 양인지 음인지에 대한 기대로 표시된다. 즉, (+) 또는 (-)는 기대치이고, 오른쪽 값은 필자의 경로분석에서 나온 값이다.

그림 2의 I단계에서는 발전국가에서의 수출 지향적 산업화의 주요 가설을 확인하며, 수출 지향적 산업화는 수입 대체 산업화(ISI: import substitution industrialization)의 경쟁 이론이다. 발전국가에서 토지개혁, 준(準)완전고용 및 교육 개선이 장기적으로 낮은 불평등에 이바지해 왔다. (인과적 화살표 1에서) 토지개혁이 수출 증가에 기여함에 따라 수출 증가가 교육 개선(인과적 화살표 5로 표시)으로 이어진다. 필자는 관련 가설(H1-H4)을 통해 발전국가 모델의 주요 논리를 다음과 같이 표시하였다.



참고: 인과적 화살표의 숫자는 각 가설을 의미하는 각 화살표를 나타낸다. 직접 효과는 괄호 안(*, **, ***, 10, 5, 1% 수준에서 유의)에서 표준화된 계수로 표기하였다. LR test of model vs. saturated: (14) = 103.76, Prob > = 0.000.

→: Causal arrow

그림 2 2005년 이전 기간 경로분석에서 평등주의에 대한 인과 기제(N=454)

- H1: 수출의 성장은 교육의 향상으로 이어진다. 화살표 5.
- H2: 교육 개선은 경제적 불평등을 감소시킨다. 화살표 7.
- H3: 교육 평등은 경제적 불평등을 감소시킨다. 화살표 8.
- H4: 낮은 실업률은 경제적 불평등을 감소시킨다. 화살표 9.

한편 높은 교육 지출에서 교육 개선으로(인과적 화살표 6), 높은 보건 지출에서

낮은 불평등(인과적 화살표 10)으로 각각 H5와 H6으로 이어지는 인과 경로는 유럽의 조합주의 국가에서 공통으로 나타나는 사회민주적 조합주의의 주요 논리이다. 표 1의 자료 분석에서는 이 두 가지 인과적 경로가 발전국가에서는 미약하고, 발전국가는 산업화 시기에 장기간 낮은 불평등에도 불구하고 불완전한 재분배 메커니즘을 가지고 있었음을 살펴본다. 따라서 경로분석에서는 발전국가가 저성장 시기에 불완전한 재분배 메커니즘을 드러냈음을 확인한다. 1부터 10까지의 모든 인과적 화살표는 토지개혁과 수출 지향적 산업화(1단계), 교육 개선(2단계), 그리고 결국 낮은 경제적 불평등(3단계)으로 이어지는 역사적 경로에서 가설을 나타낸다.

H5: 높은 교육 지출은 교육 개선으로 이어진다.

화살표 6.

H6: 높은 보건 지출은 경제적 불평등을 감소시킨다.

화살표 10.

그림 2의 경로분석은 발전국가에서의 재분배 기제의 경로를 검정한다. 토지개혁뿐만 아니라 고용과 교육 개선이 장기간 낮은 불평등에 이바지한다. 각각의 화살표는 각각의 가설을 나타낸다. 필자의 경로분석은 3단계로 역사적 경로를 추정한다. 이 화살표들은 1단계는 전후(戰後) 국가건설에서 수출 지향적 산업화로, 2단계는 수출 지향적 산업화에서 교육 개선으로, 결국 3단계는 교육 개선에서 낮은 불평등으로 이어지는 경로를 확인한다. 그림 2와 표 8의 변수 중 내생 변수는 수출 증가, 교육 개선 및 불평등이라는 3가지이다. 수출 증가는 종속변수일 뿐만 아니라 교육 개선에 대한 독립변수이기도 하다. 교육 개선은 종속변수일 뿐만 아니라 낮은 불평등에 대한 독립변수이기도 하다. 이에 수출 증가와 교육 개선이 매개변수인 반면, 불평등은 마지막 단계의 종속변수이다. 다른 변수들은 외생변수이다.

수출 증가율은 수출 지향적 산업화의 한 가지 대리변수(proxy variable)이다. 토지개혁을 통한 평등은 국가의 목표를 위한 합의 지향적 사회를 이끌고 수출 지향적 산업화에 기여하는 인적자본을 위한 교육 개선을 이끌기 때문에 수출 지향적 산업화를 도모한다. 그림 2는 모든 설명변수에서 표준화된 계수를 나타내고 있다. 간명성을 위해 필자의 경로분석은 직접효과에서 높은 값과 5%의 신뢰

수준을 갖는 주요 변수를 확인한다. 토지개혁은 .333의 값을 가진다(다음부터 값은 괄호 안에 있다). 더욱이 자본 증가율(.254)과 FDI 유입(.093)은 수출 도모에 유리한 조건이다. 토지 평등은 장기적인 경제성장에 긍정적인 효과를 가진다(Deininger, 2003).

평등주의는 교육 개선과 낮은 경제적 불평등으로 측정된다. 교육 개선은 수출 증가에 의해 그 매개변수로서 도모될 수 있으며, 그 후 낮은 불평등에 기여할 수 있다. 논리적으로 교육 평등과 교육 지출은 교육 향상에 유리한 조건이다. 이에 2단계에서는 교육 평등과 교육 지출뿐만 아니라 수출 증가를 통한 경제 성장은 교육 개선으로 이어진다고 필자의 경로분석은 가정한다. 수출 증가, 교육 평등, 교육 지출은 교육 개선에 대한 추정에서 각각 .217, .244, .138의 값을 가진다. 토지개혁은 고등 교육의 기회를 향상해 왔다(You, 2015). 급속한 산업화 과정에서 수출 지향적 산업화를 통한 경제성장은 교육 개선에 이바지해 왔다.

마지막 단계에서는 사회지출과 고용 모두에 의해 (낮은 불평등으로 측정된) 평등주의가 촉진된다. 인종적으로 동질적인 사회와 교육 평등은 평등한 사회를 구축하는 데 이점을 제공한다. 이러한 설명에 따라 표준화된 계수를 보면, 불평등은 교육 개선(-.142), 교육 평등(-.515), 보건 지출(-.308)과 부정적인 연관성이 있는 반면, 높은 실업(.117)과는 긍정적으로 연관된 것으로 나타난다.

경로분석을 통한 인과적 모델은 발전국가가 수출 도모를 통해 발전주의뿐만 아니라 교육 개선과 낮은 불평등을 통해 평등주의라는 양대 목표를 달성했다고 설명한다. 표 8은 설명변수가 내생변수에 미치는 직접효과, 간접효과, 총효과를 나타낸다. 표준화 계수에서 그림 2에 나타난 직접효과는 유의성과 함께 큰 값을 가진다.

한편 낮은 불평등을 유발하는 요인 중에서 높은 보건 지출은 복지국가 발전과 동반된다. 낮은 실업률, 교육 개선 및 교육 평등은 발전국가의 낮은 불평등을 초래한 요인이다. 그러나 발전국가는 복지체제가 제도화되지 않았고 사회지출이 낮기 때문에 불완전한 재분배 기제를 운영하였다.

표 8 낮은 불평등에 대한 인과적 모델: 직접효과, 간접효과 및 총효과

구조적 모델		직접효과	간접효과	총효과
내생변수	설명변수	표준화 계수	표준화 계수	표준화 계수
경제적 불평등	교육 개선	-.142*** (7)		-.142***
	교육 평등	-.515*** (8)		-.515***
	실업	.117*** (9)		.117***
	보건 지출	-.308*** (10)		-.308***
	교육 지출		-.020**	-.020**
	수출 성장		-.031***	-.031***
	토지개혁		-.010***	-.010***
	자본 성장		-.008***	-.008***
	FDI 유입		-.003*	-.003*
교육 개선	수출 성장	.217*** (4)		.217***
	교육 평등	.244*** (5)		.244***
	교육 지출	.138*** (6)		.138***
	토지개혁		.072***	.072***
	자본 성장		.055***	.055***
	FDI 유입		.020**	.020**
수출 성장	토지개혁	.333*** (1)		.333***
	자본 성장	.254*** (2)		.254***
	FDI 유입	.093** (3)		.093**

참고: 직접효과와 숫자는 그림 2(*, **, ***: 10, 5, 1% 수준에서의 유의)의 각 가설을 나타내는 인과적 화살표이다.

V. 저성장기에서의 불완전한 재분배 기제

1. 성장 지향적 체제의 위험한 발전 전략

필자의 경로분석은 발전국가 모델의 장점과 한계를 모두 검토한다. 수출 증가와 고용은 수출 지향적 산업화에서 국가와 기업 간의 긴밀한 동맹과 동반된 결과이다. 개도국 단계에서 발전국가의 성장 지향적 체제는 수출을 도모하기 위

해 대기업 중심의 경제를 가져왔다. 한편 사회민주적 복지국가는 발전국가와 달리 높은 사회지출을 유지해 왔다. 경로분석은 사회지출이 평등을 도모하는 주요 요인임을 보여준다. 높은 사회지출은 유럽의 조합주의 국가에서 나타난 바와 같이, 국가, 기업, 노동조합 간의 광범위한 합의에 따라 효과적으로 유지된다. 한편, 발전국가는 국가와 대기업 간에 협소한 합의에 따라 사회지출이 저조했다.

한편 대기업 중심의 경제로의 고착화와 수도권-비수도권 양극화와 같은 구조적 불평등도 불평등의 중요한 차원이지만 이를 전 세계적 국가에 동일한 양적 지표로 측정하기 어렵다. 경로분석은 양적 지표로 동아시아 발전국가 모델의 성장 메커니즘(수출 지향적 산업화)과 분배 기제의 성과와 한계(토지개혁, 고용 및 교육개선의 (재)분배 효과 및 사회지출의 미비)를 설명할 수 있다. 하지만 양적 지표로 양적 연구로 검증하기 힘든 구조적 불평등을 보완적으로 설명하기 위해, 본고는 기술적 데이터 분석을 통한 비교연구를 III절에서 제시하였다.

1990년대 초 고도성장기 동아시아인들의 신념체계 중 하나는 ‘선성장 후분배’라는 슬로건에 따라 경제성장이 분배를 이끌 것이라는 ‘사회계약’이었다. 발전국가들은 사회지출이 부족함에도 불구하고 ‘형평성을 동반한 경제성장’을 유지하였다(World Bank, 1993: 31). 허시먼과 로스차일드(Hirschman and Rothschild, 1973: 561)는 국가에 터널효과(tunnel effect)가 잘 공급된다면 경제성장과 형평성은 순차적으로 해결될 수 있다고 주장한다. 터널효과는 평등에 대한 현재와 미래의 만족에 따른 개인의 인내이다. 급속한 경제발전의 초기 단계에서 소득분배의 불평등이 급격히 증가하는 경향이 있을 때, 그러한 불평등에 대한 사회의 관용(tolerance)은 발전국가처럼 토지개혁으로 초기 분배가 평등한 경우에는 상당할 것이다. 관용은 특정한 날짜에 지불해야 하는 신용과 같다. 개인의 복지는 현재의 만족뿐만 아니라 그가 기대하는 미래의 만족에 달려 있다.

필자의 연구에 따르면, 발전국가에서 국민들의 취약한 복지체제에 대한 인내심은 터널효과이며, 이러한 터널효과는 토지개혁을 통한 초기 평등 지향적 분배, 더 나아가 준(準)완전고용과 교육 개선을 통한 장기적인 낮은 불평등에 의해 지속되었다. 허시먼과 로스차일드(Hirschman and Rothschild, 1973)에 따르면, 국내에서 자원이 대체로 균등하게 소유된 동질적 사회에서, 단기간에 경제적 불평등에 대한 관용은 상당히 클 수 있다. 발전국가, 특히 일본과 한국은 전후 국가건

설 과정에서 거의 완벽한 민족적 동질성과 사회경제적 평등으로 인해 동질적인 사회임이 틀림없다. 이 국가들은 기존의 특권계층을 해체한 개혁적 토지개혁에 대해 효과적으로 대중의 지지를 얻었다. 나이가 높은 경제성장과 장기적인 낮은 불평등으로 인해 발전국가의 국민은 취약한 복지체제에 대해 인내하도록 강요되었다. 비교적 관점에서 라틴아메리카 국가들은 불평등으로 심각한 분배 갈등을 겪었다. 결과적으로 발전국가들은 급속한 산업화를 위한 동원체제를 형성하였다.

발전국가의 성장 지향적 체제는 대기업 중심의 경제, 취약한 복지체제 및 수도권 중심의 국토개발로 이뤄져 있다는 점에서 위험한 발전 전략이었다. 발전국가 모델은 중소기업과 노동이 배제된 채로 국가와 대기업의 연합에 기초하여, 보수적 조합주의로 특징지을 수 있다. 그 모델의 성장 지향적 체제는 수출 지향적 산업화를 통해 높은 경제성장을 도모했고, 결과적으로 (특히 한국의 경우) 대기업 중심의 경제로 이어졌다. 결과적으로 그 모델의 분배보다 성장에 대한 우선으로 인해 취약한 복지 체제가 초래되었다. 그 모델의 급속한 근대화 사업은 (특히 한국의 경우에) 수도권 중심의 국토개발로 이어졌다. 그것의 권력 집중은 사회민주적 조합주의에 기반을 둔 권력 공유 기제와는 거리가 있다. 존스와 사공일(Jones and Sakong, 1980: 271-72, 304)이 앞서 경고했듯이, ‘발전국가’ 모델은 잠재적으로 큰 남용의 대상이 되는 위험한 발전 전략이며, 따라서 무조건으로 개도국 사회에 적용되어서는 안 된다.

발전국가 모델은 정치적 차원과 사회경제적 차원 사이의 권력집중을 전제로 하며, 따라서 평등 지향적 혹은 동질적 사회에서 효과적으로 작동한다. 일본이나 한국과 같은 합의 지향적 사회는 급속한 산업화 과정에서 하위 사회계층이나 고립된 사회집단의 강력한 저항 없이 강력한 리더십과 기업과의 긴밀한 동맹을 통해 목표를 달성할 수 있었다. 이러한 국가처럼 민족적으로 동질적인 사회는 합의를 도출하는 이점을 활용할 수 있다.

그러나 이 모델은 현재 높은 불평등과 낮은 경제성장을 겪는 발전국가에서도 마찬가지로 위험하다. 물론 급속한 산업화 과정에서 발전국가는 경제성장을 동반한 강력한 동원 체제를 형성할 수 있었다. 그러나 1990년대 경제침체와 금융위기를 거치면서 동아시아 발전국가가 공통으로 불평등을 경험하면서, 시민

사회는 복지체제 개혁을 요구하였다. 또한 발전국가는 코로나19 팬데믹 당시에 보편적 건강보험으로 위기대응에 여타 선진국보다 효과적이었으나, 자영업자와 중소기업의 경영 위기에 대한 보호조치를 강화할 필요성이 제기되었다(윤홍식, 2020).

특히 한국과 일본은 불평등과 복지체제의 취약성이 복합적으로 작용하여 저출생 위기에 직면해 있다. 더욱이 한국은 서울·수도권 집중과 저출생으로 인해 지방소멸 위기를 겪고 있다(김석동, 2024). 따라서 한국은 성장 지향적 체제로서 발전국가 모델을 수정하여, 대기업과 중소기업 간의 동반성장, 그리고 수도권과 비수도권 간의 동반성장을 반영하는 경제민주화를 도입하여 보편적 복지국가를 아우르는 경제민주화의 요소를 반영하여 발전국가 모델을 수정할 필요가 있다(정운찬, 2018: 9-10).

2. 불평등: 취약한 복지체제, 대기업 중심의 경제 및 수도권 중심의 국토개발

필자의 경로분석의 변수들에 관해 발전국가는 높은 수준의 사회지출이 결여된 채 고용과 교육 개선의 구성요소를 가지고 있다. 발전국가의 불완전한 재분배 메커니즘은 저성장 시기에 효율적으로 작동하지 않는다. 발전국가는 1990년대 경제침체 이후 고도성장기에서 저성장기로 이행하는 국면을 맞이하면서, 비정규직과 자영업자가 늘어났다. 특히 한국에서는 국가건설 시기와 산업화 초기에 혁신적 토지개혁으로 토지자산의 평등을 실현했던 바와 달리, 부동산 양극화가 수도권과 비수도권 간에, 대도시와 농촌 간에 심각해졌다(김석동, 2020). 산업화 시기에 교육이 계층이동의 사다리 역할 했던 바와 달리, 1990년대 이후에는 교육의 불평등도 심화하였다.

급속한 산업화 시기부터 1990년대 초까지 성장과 분배 간의 선순환으로 인해 경제성장을 위한 자원배분의 제도적 비효율성이 가려졌다. 불평등으로 인해 가난한 시민들은 복지를 누릴 기회뿐만 아니라 교육과 보건에 대한 동등한 접근권도 박탈당한다. 그러나 급속한 산업화 시기의 낮은 실업률과 교육 개선으로 발전국가의 국민은 자국 복지체제의 취약성을 심각하게 인식하지 못했다. 그러나 그 시기 이후 국민은 협소한 사회안전망과 낮은 사회지출과 같이 취약한 복

지체제를 절감했다.

취약한 복지체제에 대한 국민들의 낮은 인식과 이에 따른 낮은 수요를 설명하기 위해서는 가치전환 명제(Inglehart, 1977; Maslow, 1943)를 복지국가 발전에 적용하는 것은 유용하다. 로널드 잉글하트(Ronald Inglehart, 1977)는 에이브러햄 매슬로우(Abraham Maslow, 1943)가 제시한 욕구의 위계제(hierarchy of needs)를 바탕으로 근대화 과정에서 경제발전에 따라 시민의 욕구가 물질주의(materialism; 예: 생존; 분배보다 성장의 우선순위 등)에서 탈물질주의(post-materialism; 예: 복지; 환경주의 등)로 전환된다고 주장한다. 동아시아인들은 경제성장이 준(準)완전고용으로 이어진다면 불평등을 감소시킬 수 있다고 믿었던 반면, 라틴아메리카에서 계층 간 불평등은 심각한 사회불안의 원천이었다(Benabou, 2000). 급속한 산업화 시기에 사전 성장과 그에 따른 분배에 대한 그들의 암묵적 합의는 그들의 신념체제에서 강력한 자기강화 효과(self-reinforcement effect)를 발휘하였다.

발전국가의 취약한 복지체제는 경제침체에 높은 실업률이나 비정규직 고용시장 확대나 자영업자 수의 증가로 인한 사회적 위기에 대처하지 못했다. 경제침체에 이 체제는 취약한 고용보호와 협소한 사회안전망을 노출시켰다. 발전국가는 혁신적인 토지개혁과 장기간의 낮은 불평등이 없었다면 급속한 산업화를 이룰 수 없었을 것이다. 발전국가의 재분배 기제는 1990년대 초까지 낮은 불평등하에서 수십 년의 내구성을 가지고 있었지만, 사회지출 부족과 노동력·중소기업·자영업자의 배제로 인해 이러한 메커니즘은 불완전했다.

발전국가, 특히 한국이 보편적 복지국가와 경제민주화에 대한 요구를 심각하게 고민한 것은 1990년대 말 금융위기 이후였다. 발전국가는 선거 경쟁과 그에 따른 정치적 압력에 대한 정치적 보상으로 공공복지가 점진적으로 강화되었다(Peng and Wong, 2010; Ramesh, 1995). 한국 복지국가의 주요 근간은 1990년대 말 금융위기와 김대중 정부 이후에 구축되었다(Kwon, 2005). 김대중 대통령의 개혁에는 실업보험 확대와 빈곤층 공공부조 등 사회안전망 확충 방안이 포함되었다(You, 2015: 197). IMF는 한국에서 구제금융 프로그램의 조건으로 대기업에 대한 강력한 개혁을 요구하였다. 금융위기로 인해 노동자들의 일터로부터의 대량 해고가 유발되고, 자영업자 수가 증가하였다. 경제성장이 완전고용을 이끌 것이라는 사람들의 믿음인 ‘완전고용 신화’는 높은 경제성장을 통해 지속되었다. 그

러나 동아시아 금융위기 이후 그러한 신화가 해체되자 발전국가는 성장 지향적 체제를 폐기할 필요가 있었다. 발전국가는 고용보호와 연금제도에 대한 강력한 사회안전망 구축, 정규직 고용 확대, 비정규직 일자리 축소, 사회지출 확대 등의 압력에 직면해 있다.

특히 한국의 성장 지향적 체제는 급속한 산업화 시기에 대기업 중심의 경제와 수도권 중심의 국토개발을 초래하였다. 그래서 2000년대 이후 한국 정부는 대기업과 중소기업 간의 동반성장과 수도권과 비수도권 간의 국가균형발전을 통한 지방분권화를 추진해 왔다.

발전국가의 재분배 공식은 토지개혁, 고용 및 교육 개선으로 유지되어 왔지만 경제민주화의 약화로 인해 불완전했다. 1990년대 초반 이전의 급속한 산업화 시기에 고용과 교육 개선이 발전국가의 낮은 불평등을 유지했지만, 특히 1997년 외환위기와 2020년 코로나19 대유행 이후 보편적 복지국가의 건설로 지속 가능한 평등을 확립할 수 있다. 개발도상국에서 선진국으로의 전환 과정에서 발전국가 모델에 내재된 제도적 쇠퇴가 나타났다(Woo-Cummings, 1999). 사람들은 성장 지향적인 체제가 일관된 경제발전을 달성했을 때와 장기적으로 낮은 불평등을 유지했을 때 제도화된 복지체제의 지연에 주목하지 않았다.

발전국가는 저성장 시기에 경제민주화의 맥락에서 보편적 복지국가 건설, 대기업과 중소기업 간의 동반성장, 그리고 수도권과 비수도권 간의 분권화를 이행해야 할 필요가 있다. 한편 보편적 복지국가는 실업자나 빈곤층을 위한 사회안전망을 제도화했다(Korpi, 1983; Korpi and Palme, 1998). 저성장 시대에 발전국가의 소득과 자산의 재분배가 불완전하다. 그래서 발전국가는 광범위한 사회지출과 사회안전망을 통해 보편적 복지국가를 도입할 필요가 있다.

또한 한국형 발전국가의 또 다른 개혁 의제는 대기업과 중소기업 간의 동반 성장에 따른 경제민주화로 수도권과 비수도권 간의 동반성장을 이끌어 지방분권화를 도모하는 것이다. 정치·행정의 지방분권화로는 권력분산에 효과적이지 않았으므로, 대기업과 중견기업 본사 이전과 함께 대기업과 중견기업 간의 이익 공유 체계를 비수도권에서 실현함으로써 경제적 지방분권화로 실질적인 지방분권을 도모할 수 있다(김석동, 2024).

발전국가의 재분배 기제는 특히 선진국 단계와 저성장기에 경제성장을 위한

자원배분의 제도적 비효율성을 드러내 왔다. 정부가 복지의 책임을 기업에 전가했다는 점과 성장률의 변동이 장기적으로 고용을 보장하지 않는다는 점에서 이러한 기제는 위험한 발전 전략이다.

일반적으로 국가에서 기업에 복지를 위임하는 것은 취약한 복지체제인데, 기업의 평균 수명이 불확실하고 짧으며 장기적으로 국가가 시민의 사회보장을 보호할 수 있기 때문이며, 기업이 재정위기에 처했을 때 기업은 고용자를 돌볼 책임이 없기 때문이다. 그런데도 이러한 재분배 메커니즘은 일본이나 한국과 같은 합의 지향 사회에서는 고도성장기 하에서만 좋은 성과를 발휘했다. 이 시기에 발전국가는 경제발전 전략을 효율적으로 운영하기 위해 기업과 강력한 합의를 이루었다(Jones and Sakong, 1980: 271-72, 304). 그러나 발전국가는 1990년대 경제침체 이후 불평등의 증가를 겪고 있다. 소득과 자산의 평등이 경제성장에 유리한 조건을 제공하기 때문에, 불평등은 발전국가의 지속 가능한 경제성장 가능성을 감퇴시킨다.

그러나 발전국가가 보편적 복지국가의 틀 내에서 노동과 중소기업 및 자영업자를 아우르는 합의 체계로 복지체제를 제도화했다면 포괄적인 사회안전망을 구축했을 것이다. 이 경우 1990년대 후반 경제침체에도 불구하고 갑작스러운 기업들의 파산과 그에 따른 대규모 실업으로 인한 사회적 위기를 효과적으로 해결할 수 있었다.

결론적으로 발전국가의 성장 지향적 체제는 국가건설 시기와 급속한 산업화 시기에는 낮은 불평등을 유지했지만 1990년대 경제침체와 외환위기를 거치면서 또한 산업화 고도화 이후에는 불평등 증가를 경험하였다. 전후 국가건설에 성공한 발전국가는 혁신적인 토지개혁을 단행했다. 산업화를 위한 국가 주도의 조정은 준완전고용과 교육 개선을 가져왔다. 그러나 저성장기에는 복지체제의 제도적 취약성으로 더 이상 불평등 증가를 막을 수 없었다. 특히 한국에서 대기업 중심의 경제로 인해 대기업-중소기업 동반성장에 기반한 경제민주화의 필요성이 제기되었고, 지방소멸에 대응하기 위해 지방분권화의 요구가 커졌다.

VI. 결론: 경제민주화와 지방분권화 강화의 필요성

필자의 연구는 1990년대 이후 일본·한국·대만 등 발전국가들이 불평등의 심화를 겪는 이유를 밝히고 있다. 본고는 1990년대 초반까지 산업화 시기에 사회지출이 적은 취약한 복지체제에도 불구하고 발전국가 모델의 불완전한 재분배 기제가 장기간 낮은 불평등을 유지한 이유와 1990년대 후반 이후 불평등 증가를 초래한 이유를 검토한다. 선진국 단계에서 발전국가가 노동력을 배제하고 기업과 협소하고 비대칭적인 동맹을 맺는 것은 자원배분의 제도적 효율성을 높이지 못한다는 점을 강조한다. 이러한 제도적 비효율성은 노동의 배제가 발전국가의 재분배 기제를 불완전하게 만들고, 국가와 대기업 간의 유착이 경제성장의 잠재력을 위한 자원배분을 왜곡하기 때문에 발생한다. 따라서 필자가 경영의 공정, 대기업과 중소기업 간의 동반성장, 그리고 정부·기업·노동의 광범위한 합의라고 정의하는 경제민주화 개념을 활용하여 발전국가 모델을 개혁할 필요가 있다.

필자의 통합연구법은 1990년대 초반까지 급속한 산업화 시기에 발전국가의 재분배 기제가 부분적으로 경제성장을 위한 자원배분에서 제도적 효율성을 발휘했고, 그 이후에는 더 나아가 비효율성의 증대를 가져왔다고 분석한다. 사회경제적 선제조건을 고려하지 않는다면, 발전국가 모델은 잠재적으로 커다란 남용의 대상이 될 수 있는 위험한 발전 전략임이 틀림없다. 따라서 이 모델은 개발도상국에 쉽게 적용되지는 않을 것이며, 그들의 조정 능력과 유형에 따라 수정되어야 한다. 지속 가능한 성장을 위한 발전국가의 완전한 (재)분배 공식은 경제민주화에 기초하며, 여기에는 토지 공유제(또는 토지공개념(土地公概念)), 고용, 교육 개선뿐만 아니라 보편적 복지국가와 수도권과 비(非)수도권 간의 지방분권화도 포함된다.

본고는 다음과 같은 새로운 연구결과와 강조점을 제시하고 있다. 첫째, 조합주의는 주로 유럽의 사례를 중심으로 연구되어 왔지만, 일본·한국·대만에서 공통으로 나타나는 보수적 조합주의에 대한 비교역사적 분석은 부재하다. 본고는 세 발전국가 모두에서 보수적 조합주의의 공통점을 발견하고, 다음으로 발전국가의 보수적 조합주의와 유럽 국가의 사회민주적 조합주의의 공통점과 차이점

을 강조한다. 발전국가는 기업에 분배를 위임한 반면, 유럽의 조합주의 국가들은 보편적 복지체제를 직접 제공하였다.

둘째, 본고는 발전국가의 재분배 기제가 부분적으로 경제발전에 기여하였지만, 그 이후 발전국가의 대기업과의 비대칭적 동맹이 지속 가능한 경제성장을 위한 자원배분에서 비효율성을 증가시킨 이유를 분석한다. 발전국가 모델에 대한 필자의 논리를 비교역사적 분석으로부터 경로분석으로 일반화한다. 이전의 발전의 패러다임들—즉 기업과의 국가 주도의 비대칭적 동맹, 노동력이 없는 취약한 복지체제—는 저성장 시기의 발전국가에서는 효율적으로 작동하지 않는다. 따라서 본고는 이전의 ‘발전국가’ 모델을 개혁하고, 저성장기에 발전의 새로운 패러다임을 찾기 위한 로드맵을 제시한다.

발전국가는 토지개혁과 같은 재분배를 위해 정부와 국민 간에 광범위한 합의를 이루었고, 이는 토지자산과 소득의 평등 지향적 분배로 이어졌다. 한국의 새마을운동은 비수도권, 특히 농촌의 빈곤 완화를 가져왔고, 도시·농촌 간 발전의 격차를 줄였다. 그러나 산업화가 진전된 이후, 한국은 토지개혁 시기 토지의 평등주의와 달리 한편으로는 수도권 중앙과 비수도권 지역 주변부 간, 다른 한편으로는 도시와 농촌 간 부동산 양극화를 겪었다. 따라서 시민사회는 토지공개념을 제안하게 되었다.

특히 한국에서는 1987년 헌법개정 이래 지속 가능한 성장과 공정성을 도모하도록 경제민주화의 요소를 강화한 헌법개정을 시도해 왔지만, 번번이 국회의 여당과 야당이 개헌 합의에 실패해 왔다. 또한 수도권 중심의 국토개발은 경로의 의존적 효과를 발휘하여, 한국 정부는 실질적인 지방분권화에 실패해 왔다. 따라서 한국의 발전국가 모델을 재조명하여, 경제민주화와 지방분권화를 강화하도록 정부 역량을 강화할 필요가 있다.

참고문헌

- 고용노동부. 2021. “시도별, 산업별, 규모별, 사업체수 및 종사자수(성별).” 사업체노동 실태현황. http://stathtml.moel.go.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_SAUPN72&conn_path=I3(검색일: 2024. 2. 22.).
- 김석동. 2020. “발전국가에서 토지·교육평등 및 경제민주화의 경제발전에 대한 역할.” 『한국정치연구』 29(2): 183-211.
- 김석동. 2024. “경제민주화가 지방분권화에 미치는 영향에 관한 연구: 지방소멸과 저출생 문제 해결에 던지는 시사점을 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 14(1): 1-34.
- 윤홍식. 2020. “코로나19 팬데믹(pandemic)과 복지국가의 정치경제학: 위기 이후 복지국가의 길‘들’.” 『비판사회정책』 68: 113-142.
- 이동원. 2013. “경제민주화 정책에 관한 새로운 접근방향: 대기업집단 정책을 중심으로.” 『경쟁법연구』 27: 3-36.
- 이상호. 2018. “한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로.” 『고용동향 브리프』 한국고용정보원. 7월.
- 정종우·이동원·김혜진. 2024. “입시경쟁 과열로 인한 사회문제와 대응방안.” 한국은행. BOK 이슈노트. 2024/08/27.
- 정운찬. 2018. (제1장) “한국 경제의 미래, 동반성장에서 찾다.” 한국농촌경제연구원 기 타연구보고서, 3-26.
- 지역발전위원회. 2017. 『2017년 균형발전 주요통계집』. 세종. http://www.balance.go.kr/bbs/data/list.do?menu_idx=2166(검색일: 2022. 1. 27.).
- 최장집. 2006. “노동 없이 민주주의 발전 어렵다.” 『아세아연구』 49(3): 141-187.
- 한국과학기술기획평가원. (각 년도) “연구개발활동조사보고서.” 음성균: 한국과학기술기획평가원.
- Acemoglu, Daron. 2003. “Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics.” *Journal of Comparative Economics* 31(4): 620-52.
- Benabou, Roland. 2000. “Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract.” *American Economic Review* 90(1): 96-129.
- Composition of Religious and Ethnic Groups (CREG) Data. The University of Illinois LAS. <https://clinecenter.illinois.edu/project/Religious-Ethnic-Identity/composition-religious-and-ethnic-groups-creg-project>.

- Cumings, Bruce. 1999. "Webs with No Spiders, Spiders with No Webs: The Genealogy of the Developmental State." in Meredith Woo-Cumings ed. *The Developmental State*, 61-92. Ithaca: Cornell University Press.
- Deininger, Klaus. 2003. "Land Policies for Growth and Poverty Reduction." A World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.
- Deininger, Klaus, and Pedro Olinto. 2000. "Asset Distribution, Inequality, and Growth." Research Working Paper; no. WPS 2375. Washington, DC: World Bank.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1997. "Hybrid or Unique: The Japanese Welfare State between Europe and America." *Journal of European Social Policy* 7(3): 179-89.
- Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman. 2008. *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44(5): 936-57.
- Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, Albert O., and Michael Rothschild. 1973. "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development." *Quarterly Journal of Economics* 87(4): 544-66.
- Holroyd, Carin. 2020. *Introducing East Asia: History, Politics, Economy and Society*. London: Routledge.
- Inglehart, Ronald. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Jones, Leroy, and Il Sakong. 1980. *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge: Harvard University Press.
- Katzenstein, Peter. 1985. *Small States and World Markets: Industrial Policy in*

- Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Korpi, Walter, and Joakim Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries." *American Sociological Review* 63(5): 661-87.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Krasner, Stephen D. 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies* 21(1): 66-94.
- Kwon, Huck-ju. 2005. "Transforming the Developmental Welfare State in East Asia." *Development and Change* 36(3): 477-97.
- Maslow, Abraham. 1943. "A Theory of Human Motivation." *Psychological Review* 50(4): 370-96.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Numbeo. 2022. "Price Rankings by City of Price per Square Meter to Buy Apartment in City Centre (Buy Apartment Price)." https://www.numbeo.com/cost-of-living/city_price_rankings?itemId=100(검색일: 2022. 9. 30.).
- OECD. 2024. "Self-employment rate." <https://www.oecd.org/en/data/indicators/self-employment-rate.html?oecdcontrol-d7f68dbeee-var3=2023>(검색일: 2024. 9. 12.).
- Park, Myung Ho. 2012. *Modularization of Korea's Development Experience: Land Reform in Korea*. Gwacheon, Republic of Korea: Ministry of Strategy and Finance. <https://www.kdevelopedia.org/resource/view/04201311210129124.do#.XCjLjFUzbiIU>(검색일: 2019. 3. 21.).
- Pempel, T. J. 1989. "Japan's Creative Conservatism." in Francis G. Castles ed. *The Comparative History of Public Policy*, 149-81. New York: Oxford University Press.
- Pempel, T. J., and Keiichi Tsunekawa. 1979. "Corporatism without Labor? The Japanese Anomaly." in Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch eds. *Trends Toward Corporatist Intermediation*, 231-70. London: Sage.
- Peng, Ito, and Joseph Wong. 2010. "East Asia." in Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, and Christopher Pierson eds. *The*

- Oxford Handbook of the Welfare State*, 656-70. Oxford: Oxford University Press.
- Ramesh, M. 1995. "Social Security in South Korea and Singapore: Explaining the Differences." *Social Policy and Administration* 29(3): 228-40.
- Schmitter, Philippe C. 1974. "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics* 36(1): 85-131.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.
- University of Texas Inequality Project. <http://utip.gov.utexas.edu/data.html>.
- Varieties of Democracy (V-Dem) Project. 2016. Version 6. March. <https://www.v-dem.net>.
- Woo-Cumings, Meredith. 1999. "Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development." in Meredith Woo-Cumings ed. *The Developmental State*, 1-31. Ithaca: Cornell University Press.
- World Bank. "World Development Indicators." <http://data.worldbank.org>.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Yang, Jae-jin. 2017. *The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea*. New York: Cambridge University Press.
- You, Jong-sung. 2015. *Democracy, Inequality and Corruption: Korea, Taiwan and the Philippines Compared*. Cambridge: Cambridge University Press.

Abstract

An Evaluation of the Developmental State Model on Inequality: South Korea's Case

Seokdong Kim Sungkyunkwan University

Why have developmental states, such as Japan, South Korea, and Taiwan, suffered from increasing inequality since the 1990s, despite the fact that they maintained long-term low inequality rates during their rapid industrialization periods? In particular, why has the Korean developmental state suffered an increase in inequality since the 1990s, such as an economy centered on large firms as well as local extinction due to unequal development between regions? In developmental states, as inequality increased during the low-growth period since the 1990s, low birth rates emerged as a serious crisis, and the crisis of local extinction intensified in Korea. My mixed-methods approach examines why incomplete redistribution mechanisms of the developmental state model maintained long-term low inequality despite weak welfare regimes with low social expenditures during the rapid industrialization period, and why they led to increasing inequality after that period. This study highlights how developmental states' narrow, asymmetric alliance with firms but without labor will not promote institutional efficiency in resource allocation to the stage of developed economies. This institutional inefficiency occurs because the exclusion of labor makes developmental states' redistribution mechanisms incomplete and because the collusion between the state and large firms distorts resource allocations for the potential of economic

growth. For sustainable growth, the complete formula of (re)distribution by developmental states is based on economic democratization, which includes not only public land-ownership (or the public concept of land [土地公概念]), employment, and educational improvement but also a universal welfare state and decentralization between metropolitan and non-metropolitan areas. Therefore, economic democratization and decentralization will enhance state capacities to reduce inequality.

Keywords | conservative welfare state, conservative corporatism, inequality, redistribution, East Asian developmental state, decentralization