

공정한 사회와 지속가능한 경제발전

주 병 기

서울대 경제학부

서울대 **분배정의연구센터**

<http://cdj.snu.ac.kr>

공정한 사회와 경제발전, 철학적 사유

性理學은 公平無私의 원칙이 실현되는 공정한 사회를 이상으로 삼고 그 중요한 특성을 안정된 삶과 복지, 보편적 인류애의 실현, 사회적 신뢰와 국제(천하) 평화에서 찾고 있다.(권정안·복대형2018)

『예기』 예운편:

대도(大道)가 행해지는 세계에서는 천하가 공평무사하게 된다. 어진 자를 등용하고 재주 있는 자가 정치에 참여해 신의를 가르치고 화목함을 이루기 때문에, ... 나이든 사람들이 그 삶을 편안히 마치고 젊은이들은 쓰여지는 바가 있으며 어린이들은 안전하게 자라날 수 있고 홀아비·과부·고아, 자식 없는 노인, 병든 자들이 모두 부양되며 ... 땅바닥에 떨어진 남의 재물을 반드시 자기가 가지려고 하지는 않는다. ... 간사한 모의가 끊어져 일어나지 않고 도둑이나 폭력배들이 생기지 않는다. 그러므로 문을 열어놓고 닫지 않으니 이를 대동이라 한다.

공정한 사회와 경제발전, 철학적 사유

- 아담스미스: 공평무사의 양심과 이기적 개인, 공정한 시장과 경제발전
 - 공정한 관찰자는 도덕적 판단에 있어서 편파적 입장, 특수한 상황에서 비롯된 편견, 이해관계, 문화적·관습적·민족적 파당성으로부터 자유로운 심판관.(Smith 1982, p.228)
 - 이러한 공정한 관찰자의 양심에 따라 개인의 자율적 선택이 이루어지는 공정한 시장에서 자기이익 추구하고 경제발전이 양립가능.
 - 正義(justice)와 仁愛(benevolence)가 賢慮(prudence)와 조화를 이루는 공정한 시장경제 속에서 경제발전을 주장하여 복지와 경제발전의 상보성. 시장경제의 지속가능한 발전을 위하여 正義(justice)와 仁愛(benevolence)의 실현을 위한 정부의 역할을 인정하고 있다.(Smith 1982, p.73)

공정한 사회와 경제발전, 철학적 사유

- 공평무사는 John Rawls, John Harsanyi, Ronald Dworkin 정치철학의 기본 원칙.
- 공평무사한 국가의 분배원칙을 개인의 합리적 선택과 사회적 합의를 바탕으로 도출. 이른바 무지의 장막이라는 불편부당한 환경에서 합의되는 공정한 분배원칙에서 국가의 복지정책과 사회 안전망을 통한 보험제공의 필요성이 얻어짐.
 - 경제발전을 저해하는 국가 개입보다는 경제발전을 통하여 구성원들의 복지가 개선되도록 하는 국가 개입 필요.
 - John Rawls: 유능한 재능을 통한 혁신적 기술개발이 “최소수혜자”(the least advantaged)의 복지향상에 이바지하는 분배 원칙을 제안. 인센티브와 경제적 보상의 격차의 필요성을 인정.
- 시장에서 공정한 분배가 이루어지기 위한 기본 조건으로서
출발선 상의 평등, **기회평등** (Cohen 1989; Arneson 1991; Roemer 1998;
Ju·Moreno-Terneró 2017, 2018)

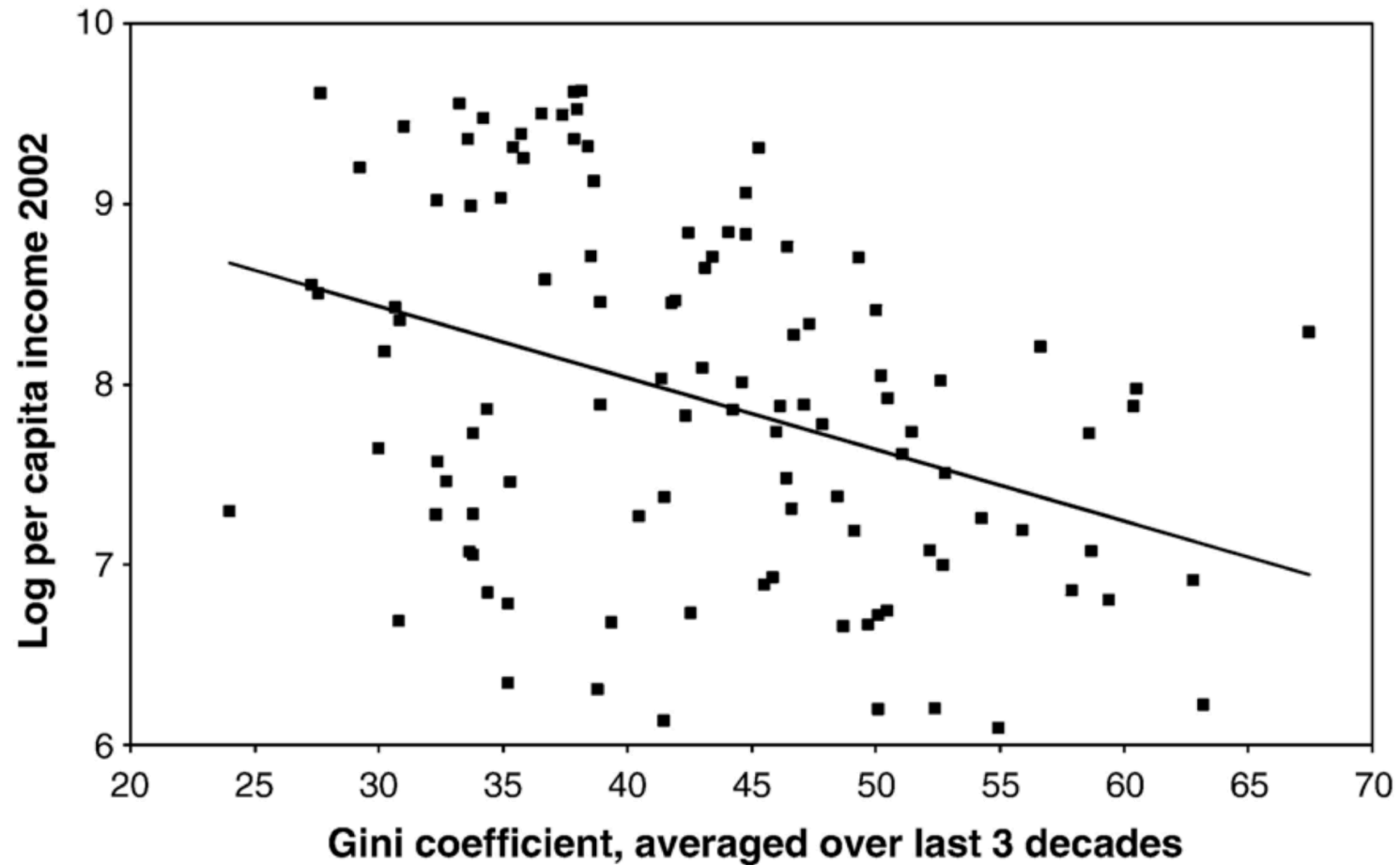
분배와 성장에 대한 낡은 경제학

- 불평등은 투자와 노력의 동기를 유발하여 경제성장을 이끈다.
 - 불평등 -> 혁신과 투자 동기 유발 (Lazear-Rosen 1981)
 - 불평등 -> 저축과 투자 유발 -> 경제발전 (Kaldor 1957)
- 불평등 -> 자본축적, 교육 -> 창업 -> 경제개발 (Barro 2000)
 - 경제개발 초기 단계: 불평등과 성장률간의 정의 상관관계 (Benhabib 2003)
 - “본원적 축적” Karl Marx, *Capital*, Vol.1. (Part. 8: Ch.26-33)
- 성장과 재분배의 상충관계: 정부의 소득재분배는 경제성장을 저해한다.
 - 조세로 인한 투자동기 및 근로의욕 저하 (Mirrlees 1971, Okun 1975)
 - 조세와 재분배 정책으로 인한 효율성 상실 (Okun 1975, Barro 1990, Jaimovich-Rebelo 2012)

낮은 경제학에 대한 반론

- 선진국 경제발전의 역사, 낮은 경제학 가설들과 상반되는 자료 축적.
 - “...불평등이 성장에 미치는 영향에 대한 경험적 연구들이 그리는 현실은, 인상적일 만큼 이의 없이, 높은 불평등은 경제성장율을 낮춘다고 말하고 있다...” (Aghion et al.1999)
 - “개발도상국들의 경제적 평등이 사실상 지속적 성장의 조건” (Todaro, 1997)
 - 장기간의 불평등이 경제성장에 미치는 부정적인 영향 (Easterly 2007) -> p.7, 그림
- 한국과 필리핀 (Benabou, 1996)
 - 한국: 낮은 소득과 부의 불평등 -> 높은 경제성장
 - 필리핀: 높은 불평등 -> 낮은 경제성장
- 동아시아와 중남미 경제 비교
 - 낮은 불평등, 교육 투자와 인적자본 축적 -> 높은 경제성장
 - 불평등, 극심한 양극화, 사회계급화, 구조적 부패 -> 지체된 국가발전

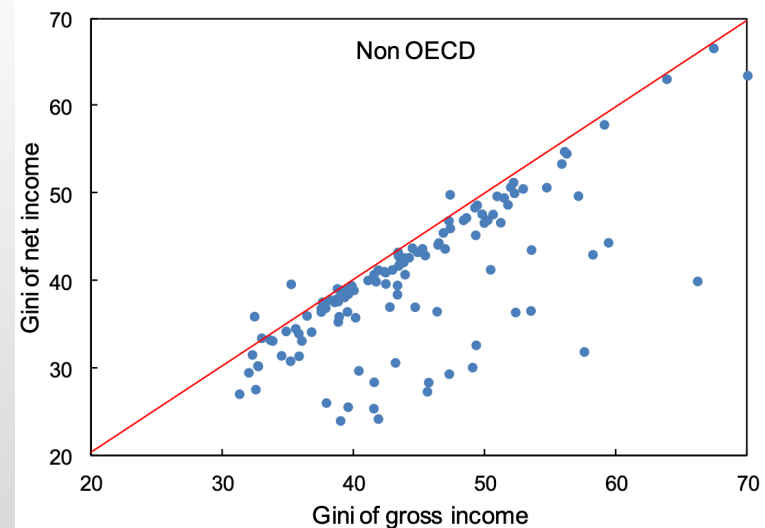
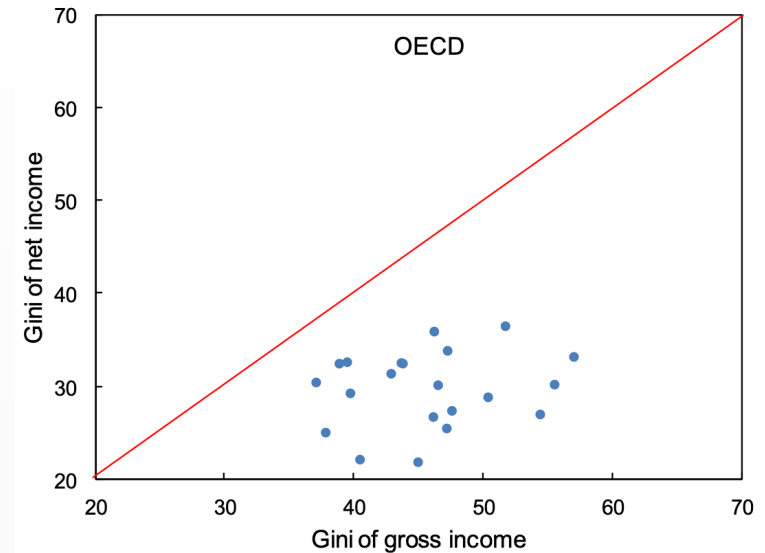
낮은 경제학에 대한 반론



일인당소득(수직축)과 과거 30년간 평균지니계수(수평축)의 관계. 출처 Easterly (2007)

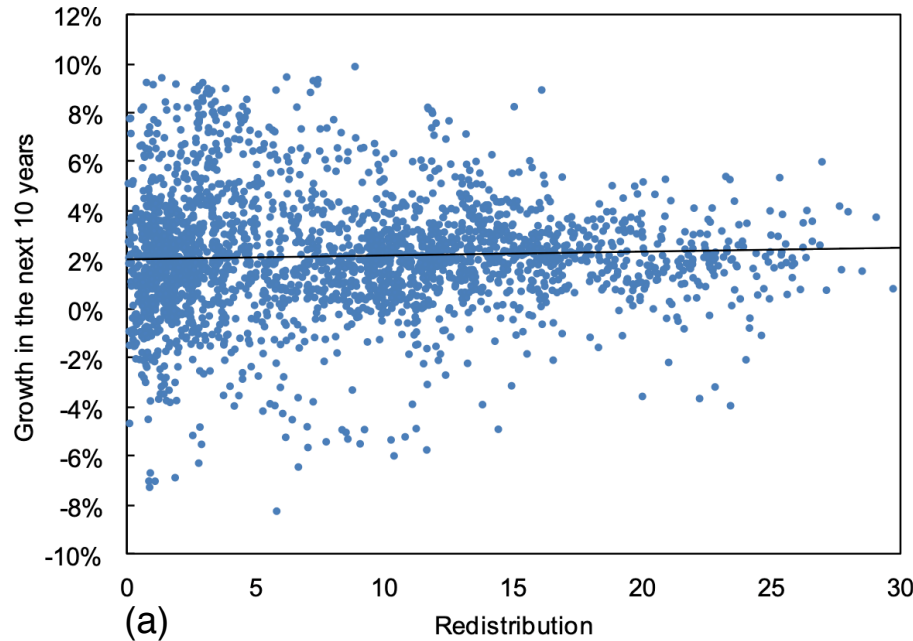
넓은 경제학에 대한 반론

- 정부의 재분배는 성장을 저해하지 않을 뿐만 아니라, 대체로 성장에 이로운 영향을 미친다. Ostry et al. (2014)
 - OECD 회원국: 시장소득불평등이 높을수록 재분배가 더 많이 이루어지고 재분배 후 소득 불평등이 시장소득불평등과 상관관계가 없어짐.
 - 비회원국의 경우 시장소득불평등과 재분배의 정의 관계가 약하고 재분배 후 소득불평등이 시장소득불평등과 정의 상관관계 유지.
- 성장지속과 (재분배 후) 소득불평등간의 부의 관계: 불평등이 낮을 수록 성장은 더 오래 지속된다.
- 동일 재분배 조건 하에서도, 소득불평등과 경제성장 및 성장지속성은 모두 부의 관계

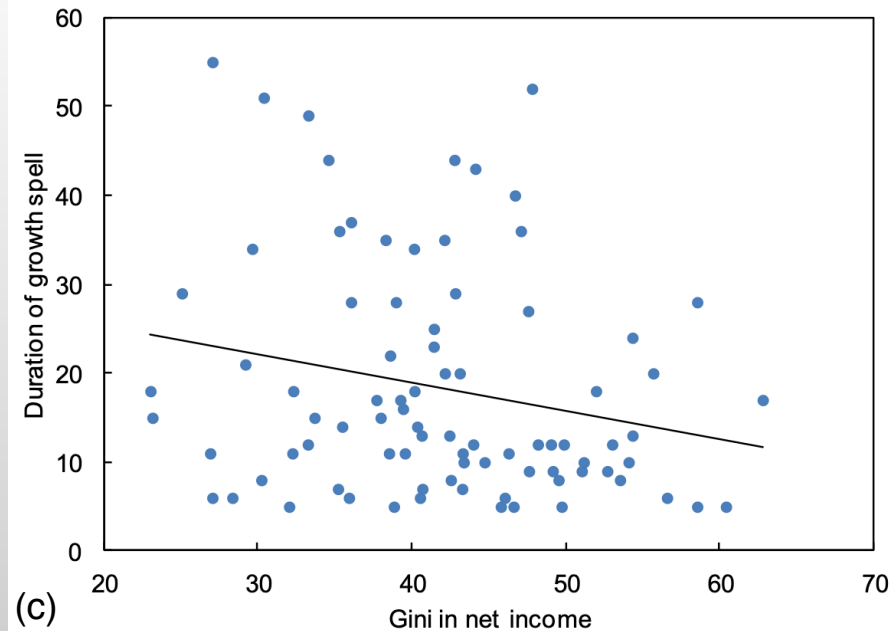
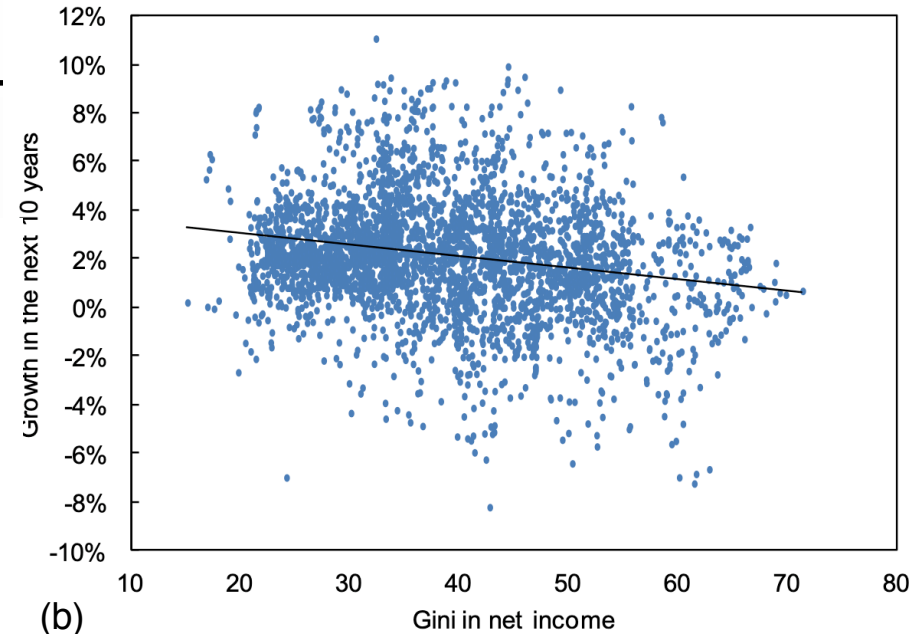


출처: Ostry et al. (2014)

넓은 경제학에 대한 반론



- (a) 재분배와 10년간 평균성장률의 관계
 (b) 소득불평등과 10년간 평균 성장률의 관계
 (c) 소득불평등과 성장지속기간의 관계
 출처: Ostry et al. (2014)



분배와 경제성장에 대한 새 경제학

- 소득불평등 완화가 경제성장에 미치는 긍정적인 영향.
 - 소득불평등 완화 -> (저소득층의) 건강/교육/인적자본 투자 -> 경제성장
(Aghion et al. 1999; Benhabib 2003)
 - 소득불평등 완화 -> 정치·사회적 안정 -> 투자환경 개선 -> 지속적 경제발전
(Alesina·Rodrik 1994; Alesina·Perotti 1996)
 - 소득불평등 완화 -> 세대 간 계층간 이동성 증가 -> 근로 의욕과 인적자본 투자 동기 강화, 사회적 연대와 통합 -> 위기 극복의 원동력, 지속적 경제발전
(Rodrik 1999; Andrews and Leigh 2009; Chetty et al. 2015)
 - 소득불평등완화 -> 내수규모 증가 -> 기술발전
(Krueger 2012; Bernstein 2013; Murphy et al. 1989)
- OECD (2014, 2015): 불평등은 성장을 저해한다. 불평등이 교육과 인적자본 투자에 미치는 부정적인 영향이 성장을 저해.
- Ostry et al. (2014): 불평등과 성장지속간의 부의 관계.

분배와 경제성장에 대한 새 경제학

- 정부의 소득재분배 기능이 경제성장에 미치는 긍정적인 영향: 시장의 실패를 보완하는 재분배를 통한 효율성 개선 효과
 - 누진과세를 통한 공공투자 (Behabou 2000, 2002; Alesina·Perotti 1996)
 - 사회보험, 교육과 의료 지원을 통한 재분배: 노동시장, 금융과 자본시장의 불완전성 보완 (Saint-Paul·Verdier, 1993, 1997; Bleaney et al. 2001)
- OECD (2014, 2015): 정부의 재분배가 성장에 저해한다고 볼 수 없다.
 - 재분배 -> 분배의 개선 -> 저소득층의 교육과 인적자본 투자 -> 경제성장
 - 교육과 인적자본 투자를 통한 재분배 -> 경제성장
- Ostry et al. (2014): 재분배와 성장의 정의 관계
 - 국가 간 자료를 이용한 분석결과로 부터 정책적 함의를 도출하는 것에는 한계점
- 불평등과 재분배 그리고 경제성장에 대한 경제학은 아직 초보단계
 - 불평등과 재분배가 성장에 영향을 미치는 다양한 경로들이 존재하고
 - 인과관계의 복잡성; 재분배 정책의 다양성
 - 국가 별 다양한 정책에 대한 경험과 자료의 축적이 필요

한국경제, 무엇이 문제인가?

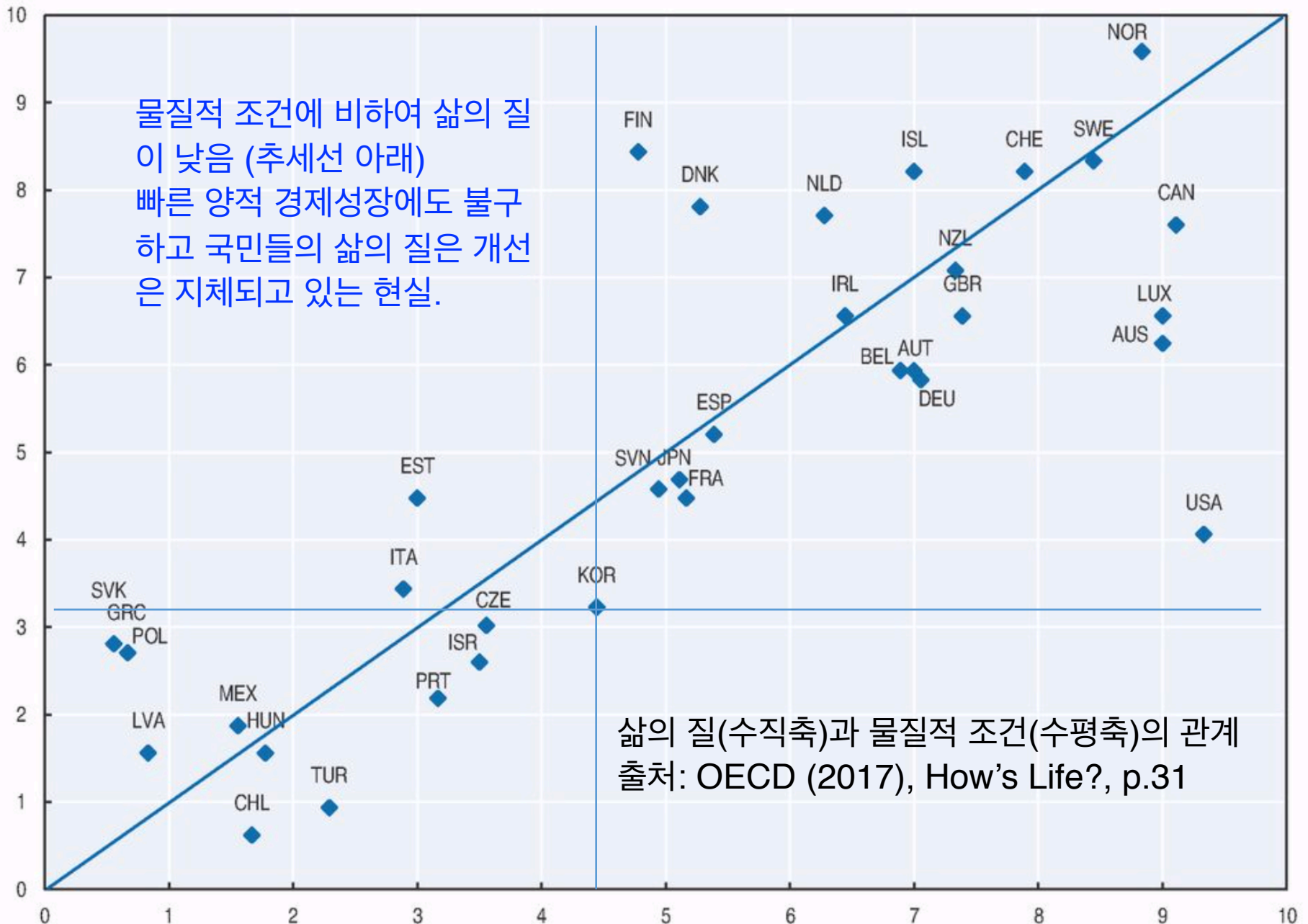
- 한국 경제 고도성장의 원동력은 **낮은 불평등과 기회평등, 높은 교육열**, 그리고 **우수한 인적자본**에 있고 바로 이 세 가지 조건이 지속가능한 경제발전을 위해서도 필요하다는 것이 분배와 성장에 대한 새 경제학의 함의
- **평등한 기회?**
소득과 삶의 질의 양극화, 소득과 부의 높은 불평등, 재분배에 무력한 정부, 부패한 사회, 불공정한 시장질서
- **교육?**
망가진 공교육, 소모적인 사교육 경쟁과 창의성 상실, 학생 건강과 삶의 질의 추락, 비효율적인 교육투자
- **인적자본?**
저출산 고령화로 쪼그라드는 인적 자본, 차별로 녹쓰는 절반(여성)의 인력, 열악한 일자리 환경에서 퇴화하는 노동력, 청년 실업과 노동 수요와 공급의 불일치

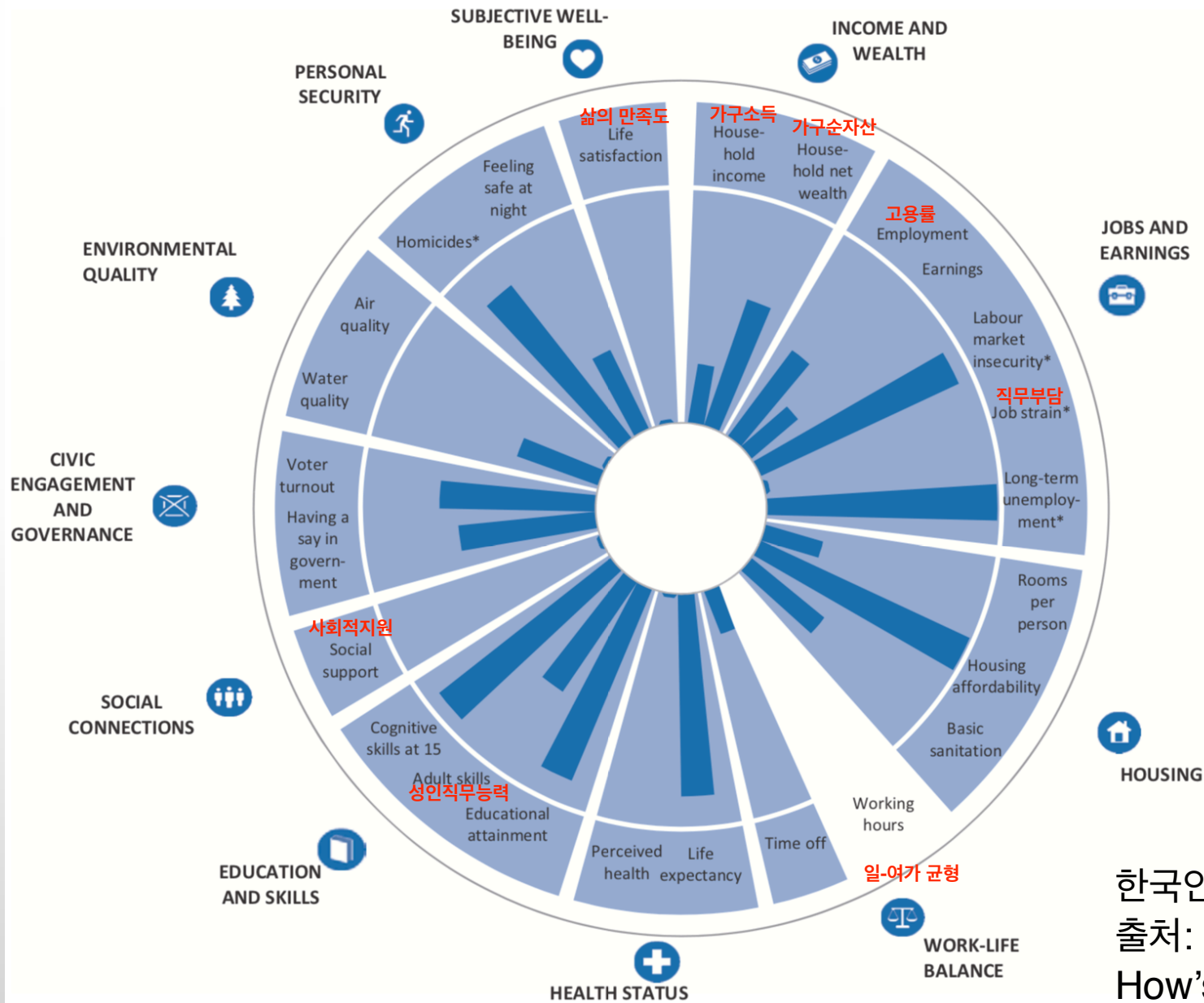
한국경제, 현실과 문제점

1. 국민 삶의 질

2. 부패와 불공정한 시장
3. 계층 양극화와 불평등
4. 소득과 교육기회불평등
5. 보육과 초기아동기 교육
6. 고등교육

OECD countries, latest available data

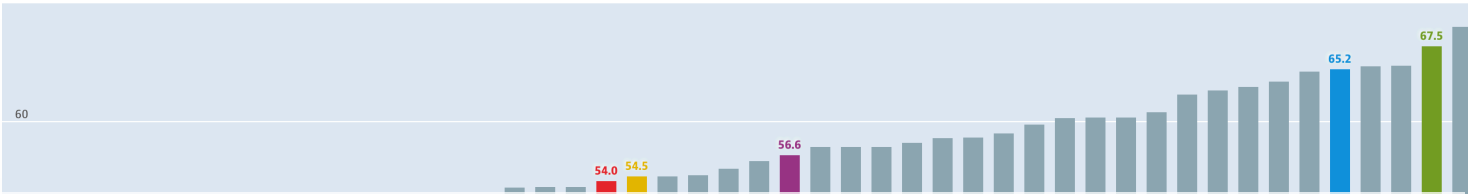




한국인의 삶의 질 지표
출처: OECD (2017),
How's Life?, p.262

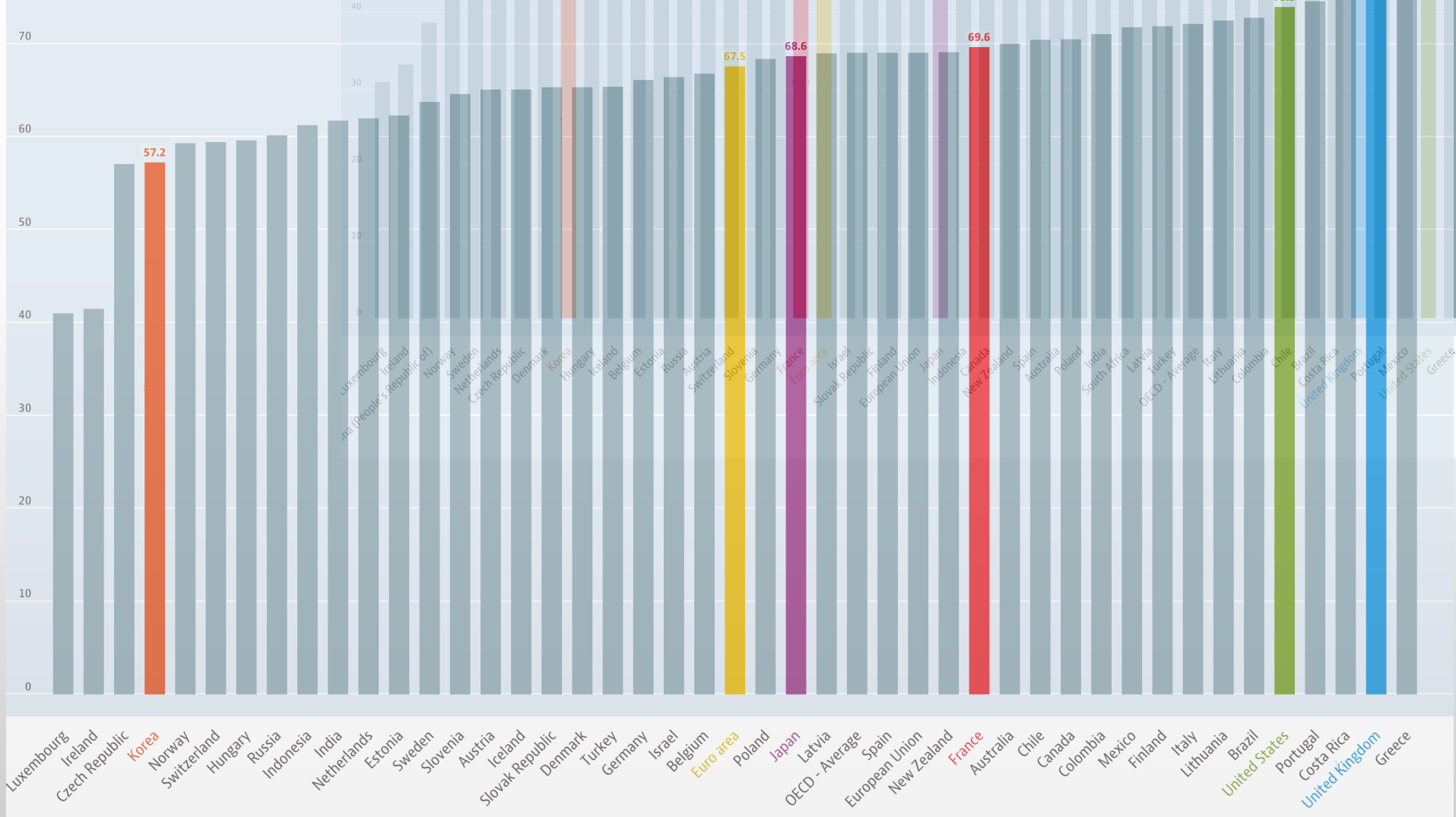
Household spending Total, % of GDP, 2015

가계지출



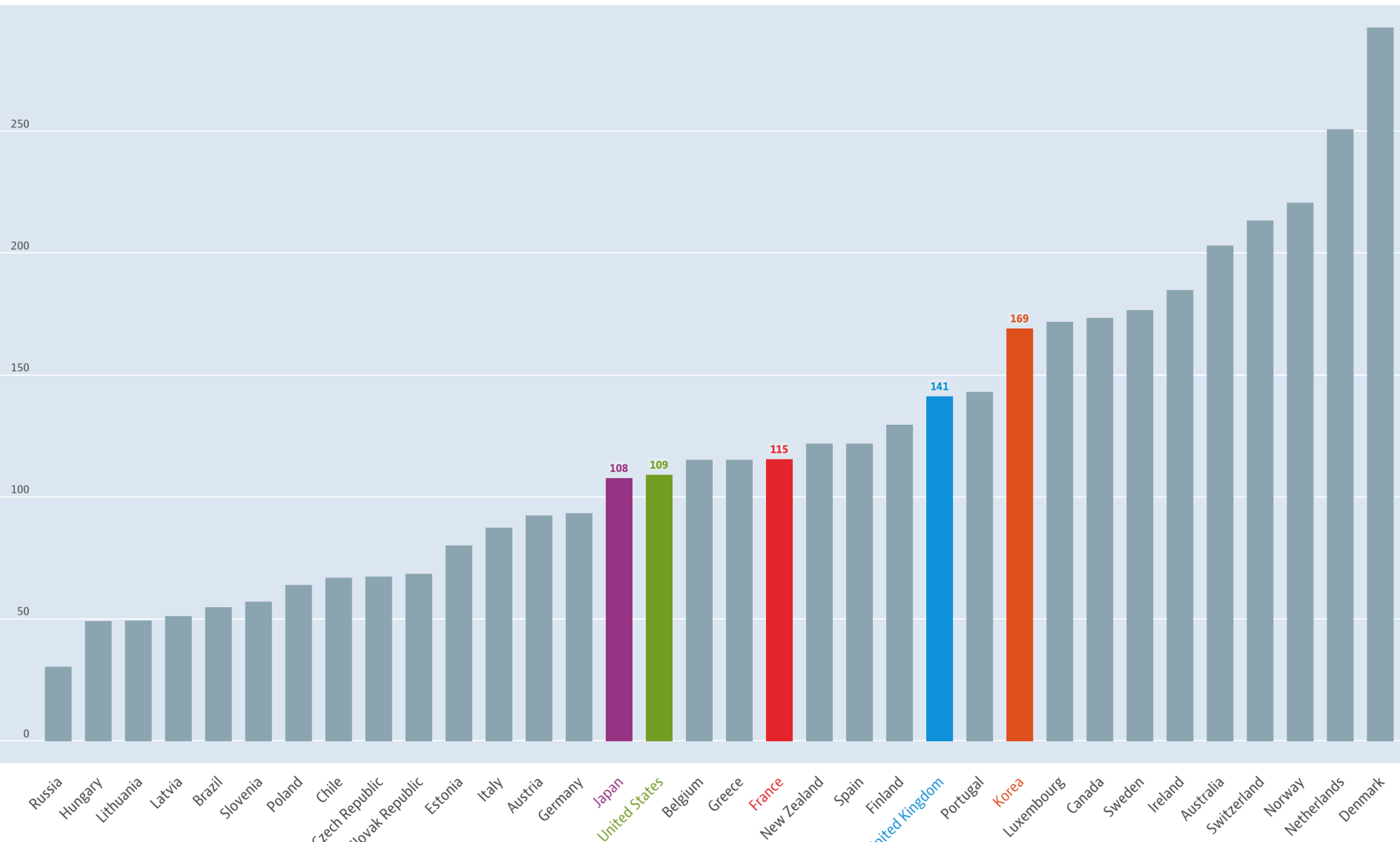
Household spending Including government transfers, % of GDP, 2015

정부이전지출포함



가계부채

Household debt Total, % of net disposable income, 2015

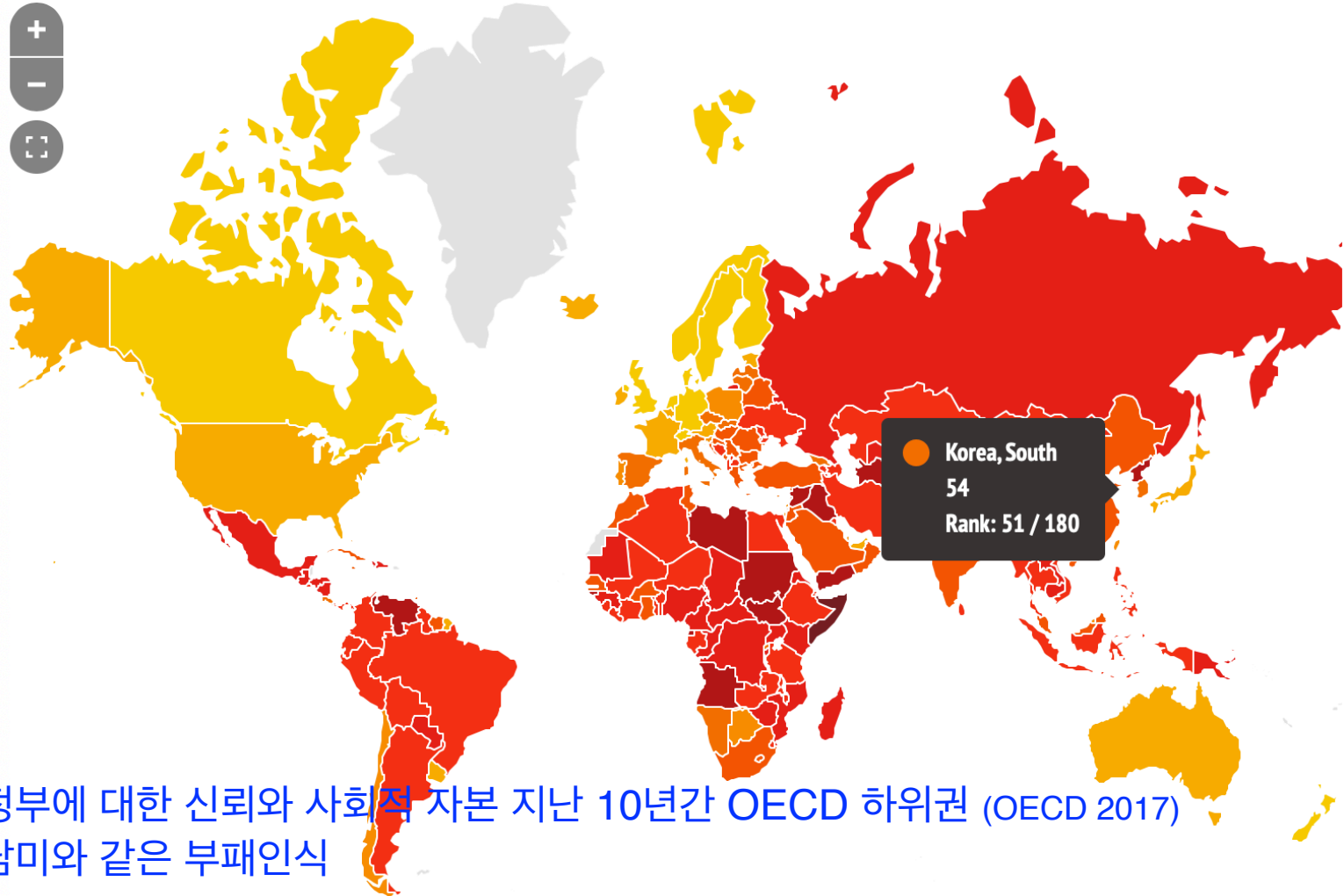


- 낮은 가계소득(국민소득 대비)과 높은 가계부채
- 출산과 보육이 장애가 되는 반가정적 시장경제: 제도의 불완전, 제도가 있어도 강제되지 못하는 문제 (차별과 경력단절)
- 일과 복지의 불균형. 장시간 근로와 높은 직무부담
- 열악한 근로환경과 산업안전 문제
 - 산업재해 사망률 1위와 평균 노동시간 2위, 경제협력개발기구 (OECD) 36개 회원국들 중에서
 - 소득양극화도 최상위권: 차상위소득/최하위소득, 저임금근로자 비율, 비정규직/정규직 임금격차, 중소기업/대기업 임금격차 등
 - 노동자들의 정치적 권리 표출 차단. 매우 낮은 노동조합 가입률

한국경제, 현실과 문제점

1. 국민 삶의 질
- 2. 부패와 불공정한 시장**
3. 계층 양극화와 불평등
4. 소득과 교육기회불평등
5. 보육과 초기아동기 교육
6. 고등교육

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2017



정부에 대한 신뢰와 사회적 자본 지난 10년간 OECD 하위권 (OECD 2017)
남미와 같은 부패인식

부패인식지수 2017년 자료: 한국 54점/100, 51위/180개국
출처: Transparency International

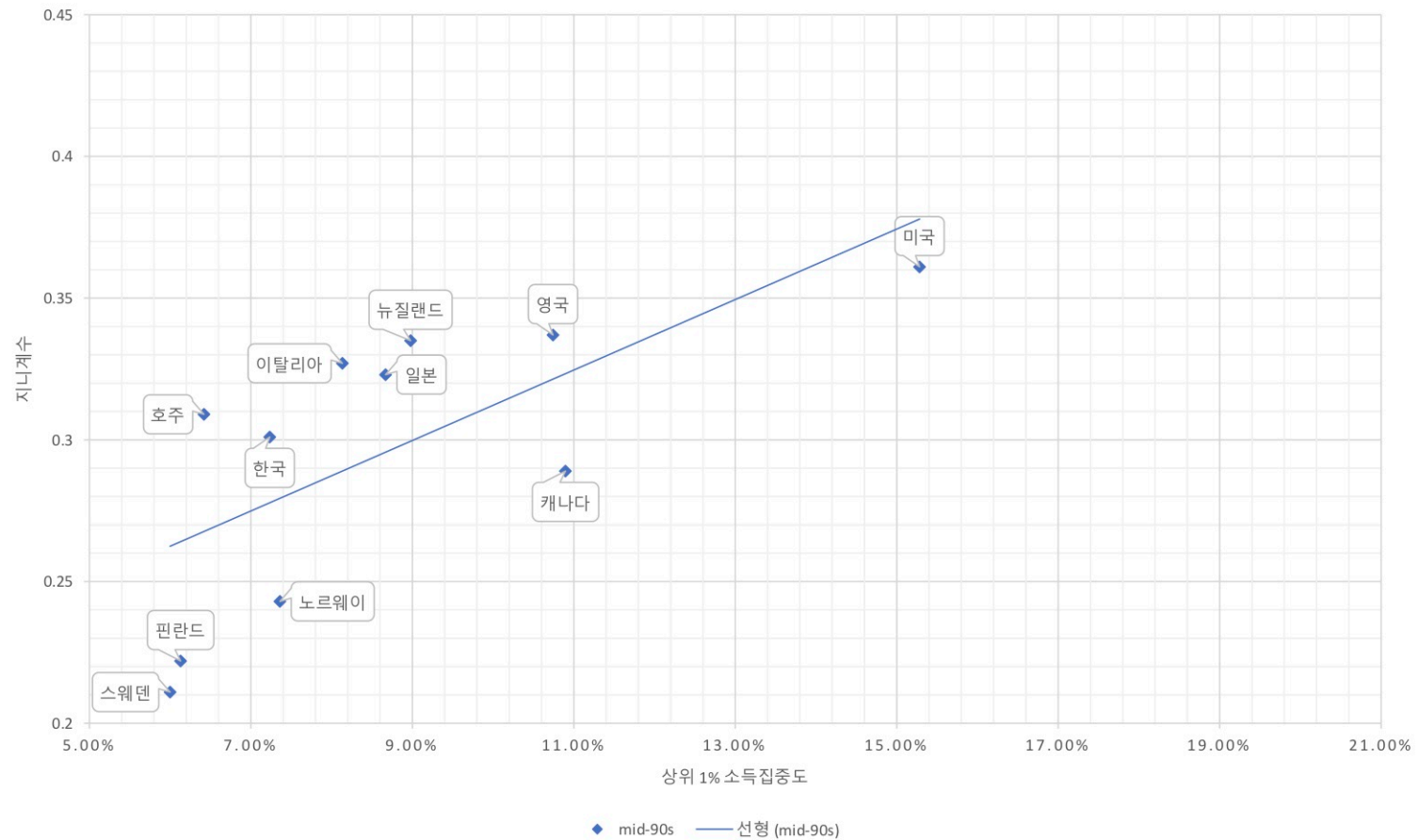


- 국가 경제, 관료사회, 공공부문 등 사회 전반에 **관습화된 부패** 청산
 - 불공정한 경제질서: 재벌 횡포, 대기업 족벌세습에 최적화된 기업 지배 구조, 협력기업들과의 불공정 거래가 고착화된 나쁜 시장질서
 - 고위관료 피감기관/관련업체 재취업, 법조계/금융계 등 전관예우
 -> 고위 관료 은퇴 후 재취업 제한 강화; 전문성, 사회적책임과 명예를 존중하는 풍토 정착
- 공공부문의 감독/감시 체계 정상화: 공정거래, 금융/노동 감독, 산업안전
- 정치민주화에 버금가는 관료사회의 관습화된 부패 척결, 제도개혁
 - 정상적인 민주주의 국가시스템
 - 효율적이고 혁신적인 시장경제

한국경제, 현실과 문제점

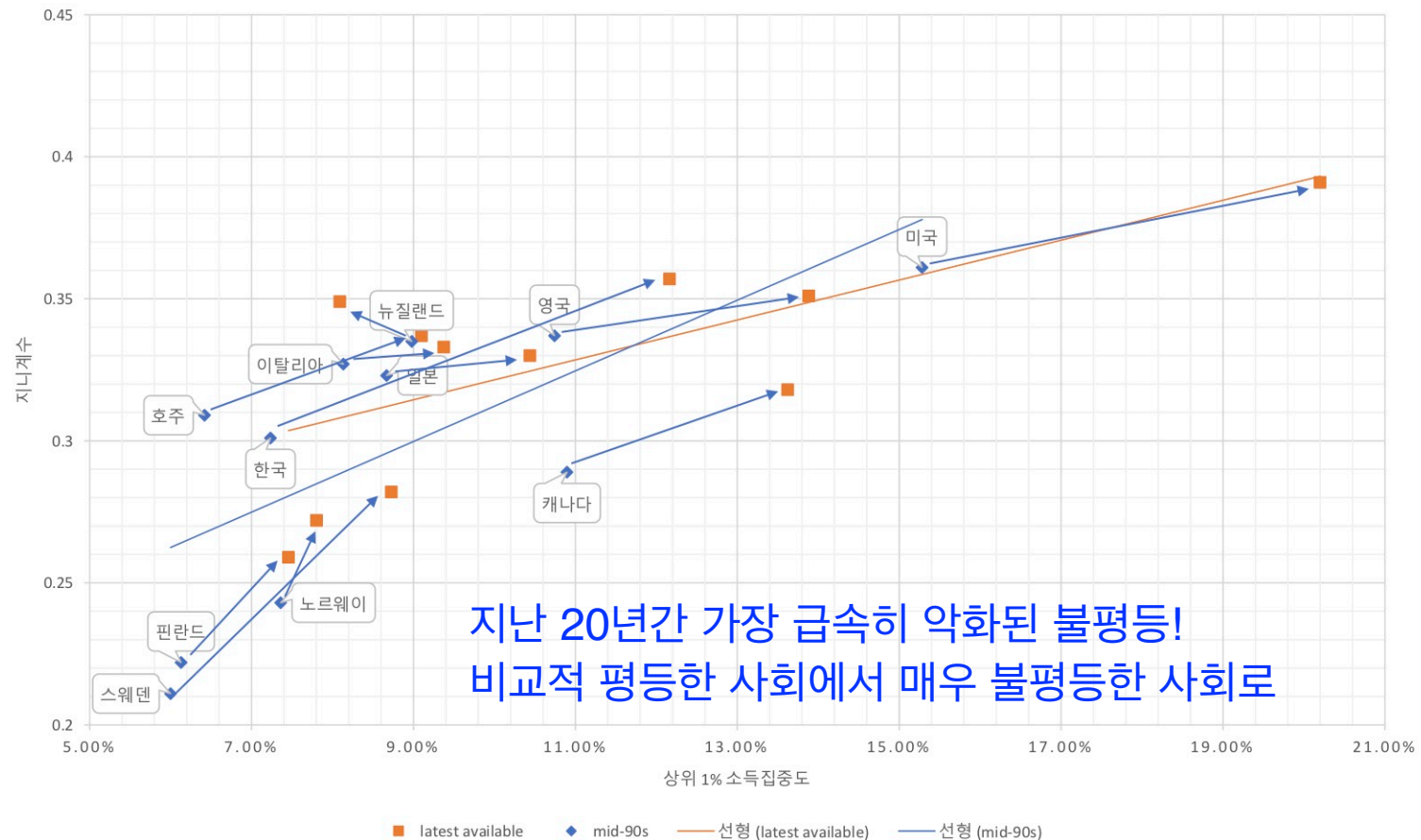
1. 국민 삶의 질
2. 부패와 불공정한 시장
- 3. 계층 양극화와 불평등**
4. 소득과 교육기회불평등
5. 보육과 초기아동기 교육
6. 고등교육

불평등도변화: 90년대중엽



자료: OECD stat 최신년, World Inequality Database
 한국 90년대 중반은 김낙년(2013), 최신년은 가계금융복지조사 결과

불평등도변화: 90년대중엽 -> 현재



지난 20년간 가장 급속히 악화된 불평등!
비교적 평등한 사회에서 매우 불평등한 사회로

자료: OECD stat 최신년, World Inequality Database
한국 90년대 중반은 김낙년(2013), 최신년은 가계금융복지조사 결과

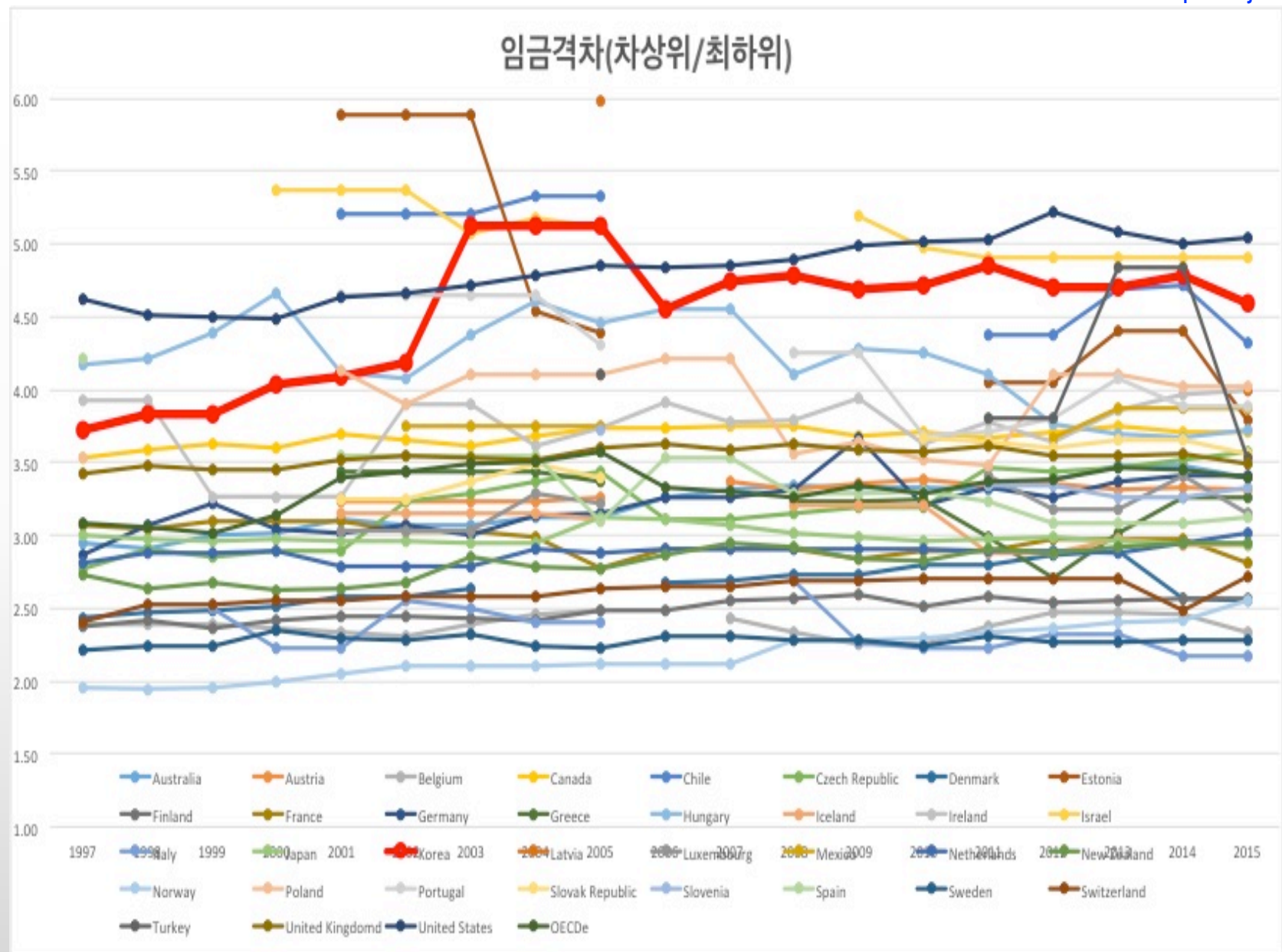
정부 소득재분배기능 비교



자료: OECD stat 최신년
한국은 가계금융복지조사 결과

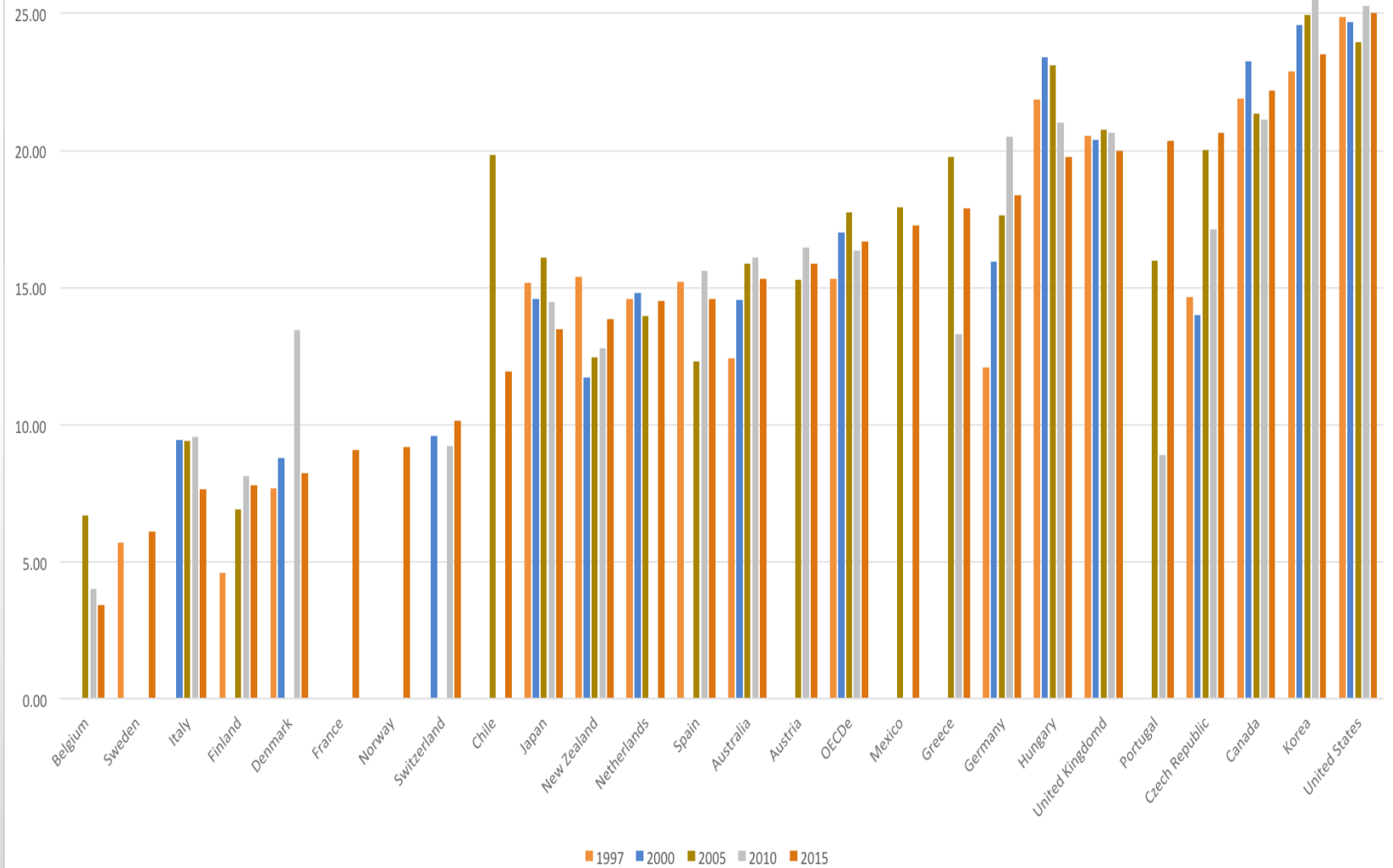
소득불평등 악화의 주요인

- 정부의 소득재분배 기능 취약
 - OECD 국가들 중 최하위권
 - GDP대비 공공사회복지 지출 비중 9.6%(2012년) vs OECD평균 21.6%
- 평균수명 연장과 베이비 붐 세대의 은퇴로 급속한 인구 고령화
- 근로소득 불평등
 - 노동시장의 이중구조와 정규직-비정규직 임금격차 (중위 근로소득의 2/3미만의 저임금 근로자 비율과 상위근로소득/최하위근로소득 비율 모두 OECD 최상위권)
 - 낮은 서비스부문 생산성 (제조업 대비 50% vs OECD 평균 85%)
 - 대기업과 중소기업 생산성 격차
- 부패와 불공정경제: 기업가 정신 부재와 부당한 사익추구와 착취



자료: OECD

저임금근로자비율



자료: OECD

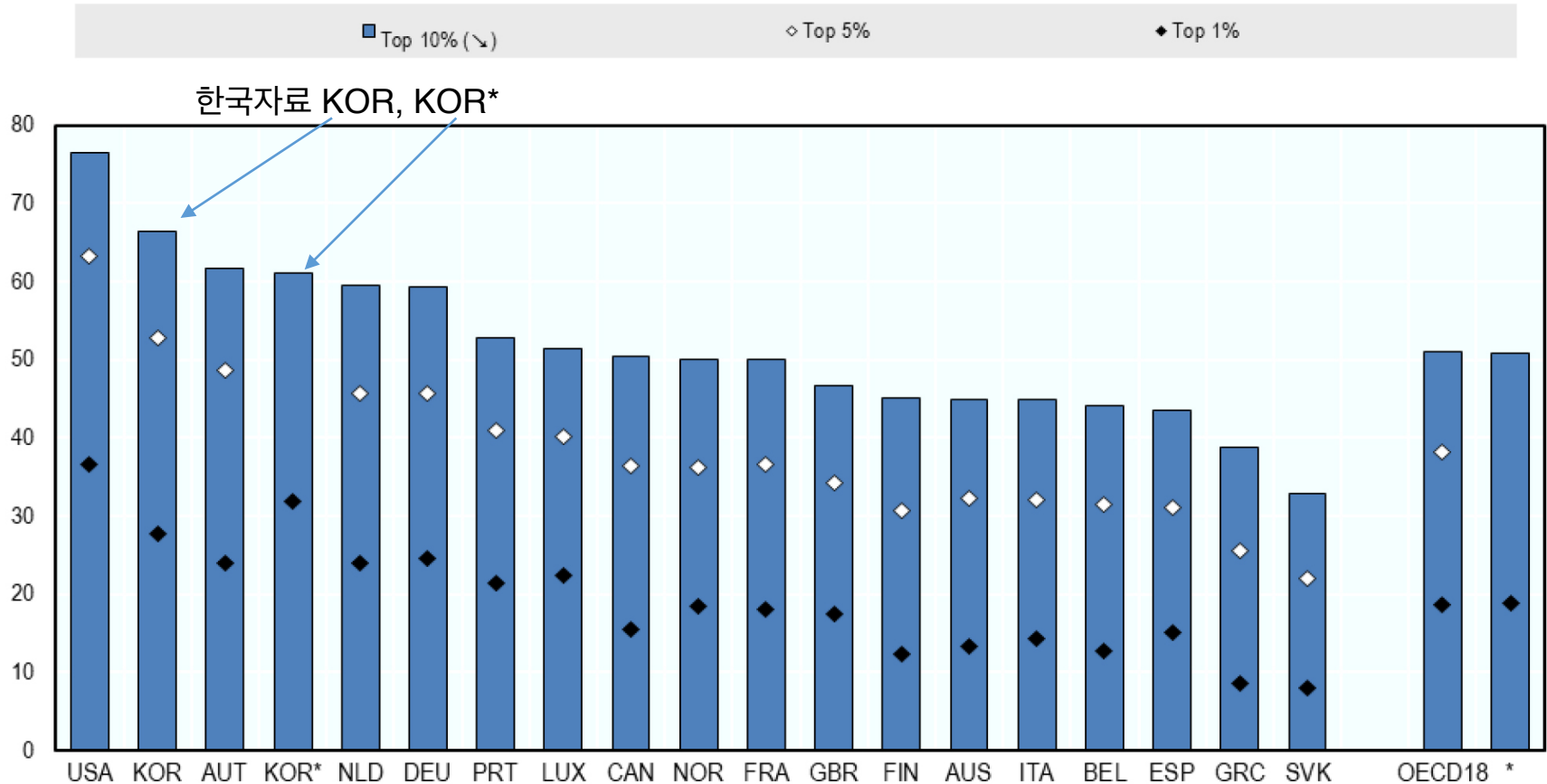
부의 불평등

- 소득 불평등보다 훨씬 더 높게 나타남. 미국, 독일, 네델란드와 같은 선진국에서 매우 높게 나타남. 최상위 10%가 전체 부의 50%이상 소유하고 최하위 40%는 3%내외 소유에 그침.
 - 주요인: 주식과 부동산의 임금대비 상대 가격 상승 (OECD 2015)
 - 소득 계층 간 저축 격차, 금융시장의 투자 기회의 계층 간 비대칭성 (Denk*Cazeneuve-Lacroutz, 2015), 고수익-고위험 투자는 높은 소득과 부를 배경으로 가능(Piketty, 2014).
 - 생애주기 영향과 연령 별 인구구성의 변화가 미치는 영향도 상당하나 금융 시장 여건이 투자 기회의 격차를 심화시키는 경향도 커진 때문: 소득이 높을수록 대출과 투자의 기회로 부터의 혜택이 더 크게 보장되고 저소득계층은 부동산, 교육 혹은 다른 자산에 대한 투자 기회가 보장되지 못함.
- 한국, 2000년 이래로 부의 불평등 빠른 속도로 악화됨.
 - 2014년 기준 주요국과 비교에서 가장 나쁜 수준에 근접하고 있음.

부(Wealth)의 최상위 집중도 국제 비교

Wealth shares of top percentiles of the net wealth distribution

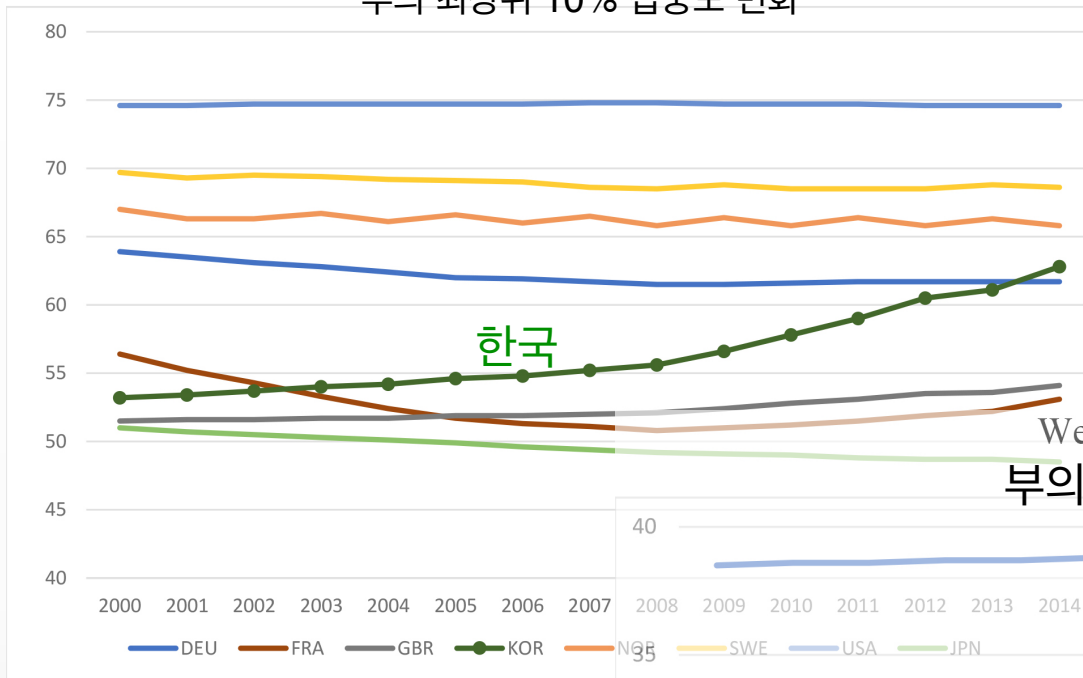
2010 or last available year



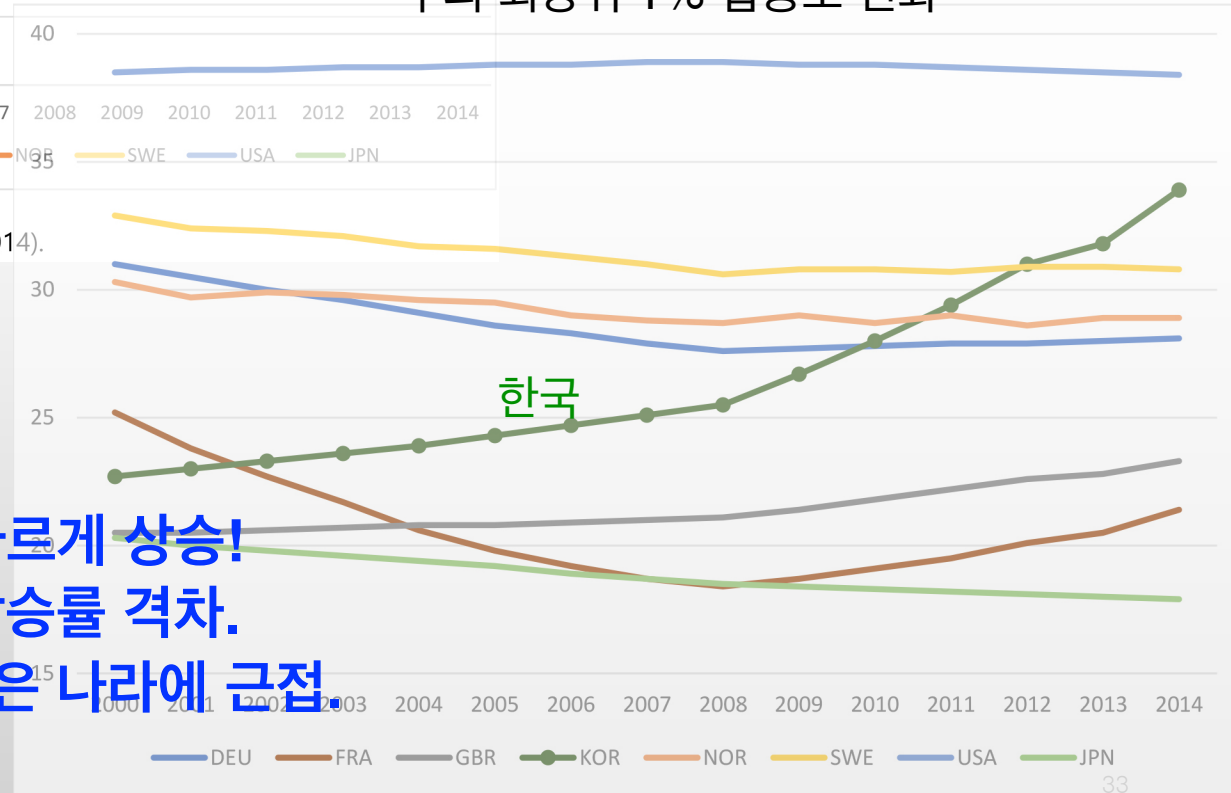
※ KOR, KOR*의 자료는 각각 김낙년(2013), Credit Suisse(2014)를 사용.

출처 : 김낙년, "한국의 부의 불평등, 2000-2013: 상속세 자료에 의한 접근", (2013) ; OECD, *Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017 Update Report*, (2017) ; Credit Suisse, *Global Wealth Databook*, (2014).

Wealth share of top decile
부의 최상위 10% 집중도 변화



Wealth share of top percentile
부의 최상위 1% 집중도 변화



출처: Credit Suisse, *Global Wealth Databook*, (2014).

부의 불평등이 가장 빠르게 상승!
최상위 1%와 10% 상승률 격차.
최상위 1%는 가장 높은 나라에 근접.

출처: Credit Suisse, *Global Wealth Databook*, (2014).

한국경제, 현실과 문제점

1. 국민 삶의 질
2. 부패와 불공정한 시장
3. 계층 양극화와 불평등
- 4. 소득과 교육기회불평등**
5. 보육과 초기아동기 교육
6. 고등교육

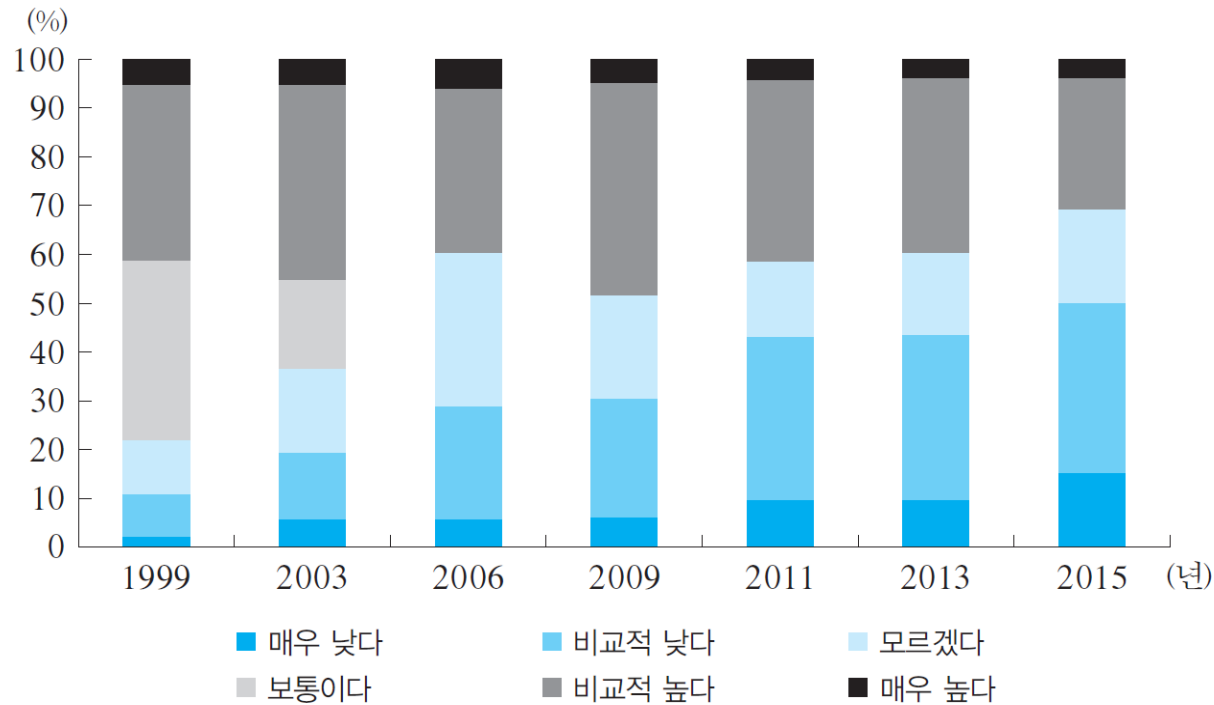
고도성장의 원동력: 기회평등, 교육, 인적자본

- 자원 빈국인 한국의 고도성장의 원동력은? 기회평등, 높은 교육열, 수월한 인적자본
- 1990년 중반 이전 초중고 교육을 받은 세대: 세대간 계층 이동이 비교적 활발하였고 부의 대물림 현상은 크게 나타나지 않았음.
- 세대간 소득 계층 이동은 OECD 평균 이상.
 - 세대간 소득탄력성이 0.37이하 (부모 소득이 100% 더 높을 때 자녀 소득은 37% 더 높아짐) (양정승 2012)
- 부모가 최하위 소득계층인 자녀가 최상위 소득계층으로 상방이동하는 비율: 한국 17% vs 미국 9% (김희삼 2014)
- 교육의 계층사다리 기능: 초중고 교육과 대학입시에서 교육기회평등.
- 고도성장과 일자리 창출
- 낮은 자산가치: 상속이나 증여를 통한 부의 대물림 효과 낮음

지금 우리는?

세대 간 계층상승에 대한 비관적 전망이 급속히 증가함; 기회불평등한 사회라는 인식 팽배

그림 6-5 가구주의 세대 간 계층이동 가능성에 대한 인식의 연도별 변화

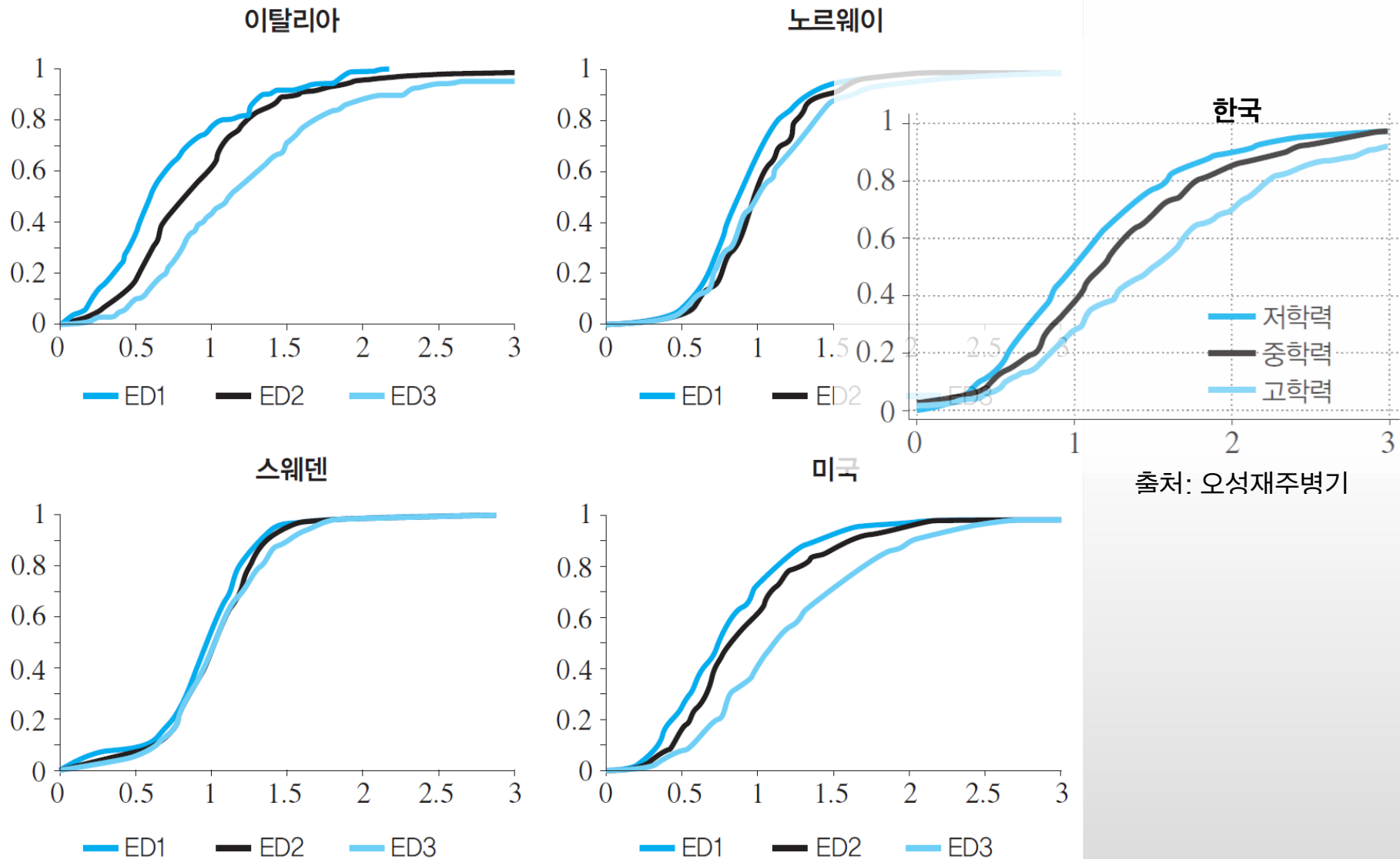


출처 : 통계청, 『사회조사』, 원자료, 각 연도.

공정한 기회평등과 기회불평등

- “동일한 천부적 능력과 야망을 가진 사람들에게는 그 사람의 가정환경, 상속된 부의 크기, 인종, 성 등과 무관하게 동등한 성취의 전망이 보장되어야만 한다.” Rawls (1971, 1999, p.63)
- 소득기회평등: 스웨덴, 노르웨이 (Le Franc et al. 2008): 부모의 사회경제적 지위에 무관하게 동일한 소득획득의 전망이 보장되는 사회.
 - 가구의 경제적 환경을 상, 중, 하, 3개로 나누고 각 배경 별로 소득분포를 추정하여 확률적 우월관계를 점검.
 - 스웨덴과 노르웨이의 경우 모든 환경에서 동일하거나 유사한 소득분포가 얻어짐. (기회평등 혹은 “기회불평등 기각”)
 - 프랑스, 이태리, 미국: 좋은 환경에서 자란 근로자의 소득분포가 더 우월함. (기회불평등)
 - 한국: 프랑스, 이태리, 미국과 유사. 기회불평등하여 부모의 지위가 높아질 수록 더 우월한 소득분포.(오성재*주병기 2017)

아버지 학력별 소득 누적확률분포



주 : ED1 : 저학력(중졸 이하), ED2 : 중학력(중졸~고졸), ED3 : 고학력(전문대졸 이상)

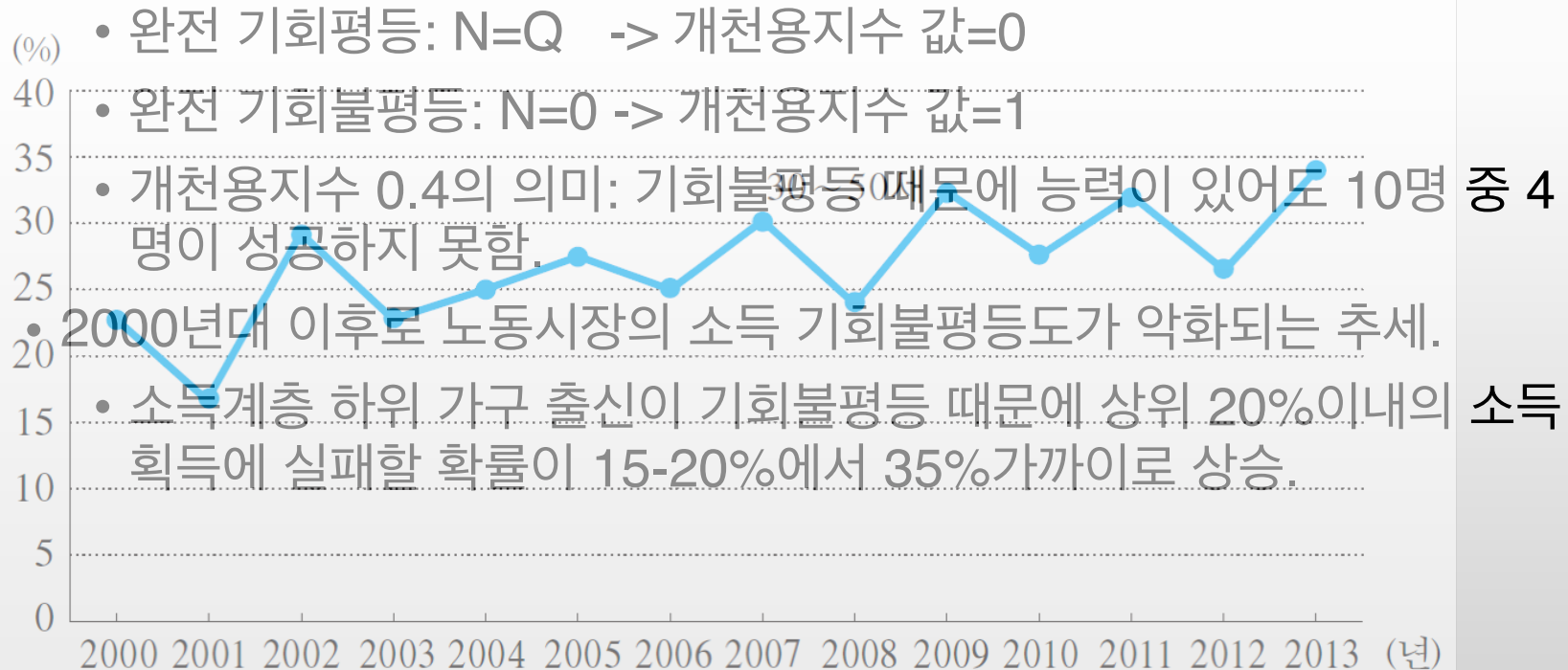
출처 : Lefranc et al.(2008)

기회불평등지수: 개천용불평등지수

- N: 성공한 사람들 중에서 최하위 배경을 가진 사람들의 비율
- Q: 전체집단에서 최하위 배경을 가진 사람들의 비율
- 개천용지수 $1 - N/Q$

그림 6-9

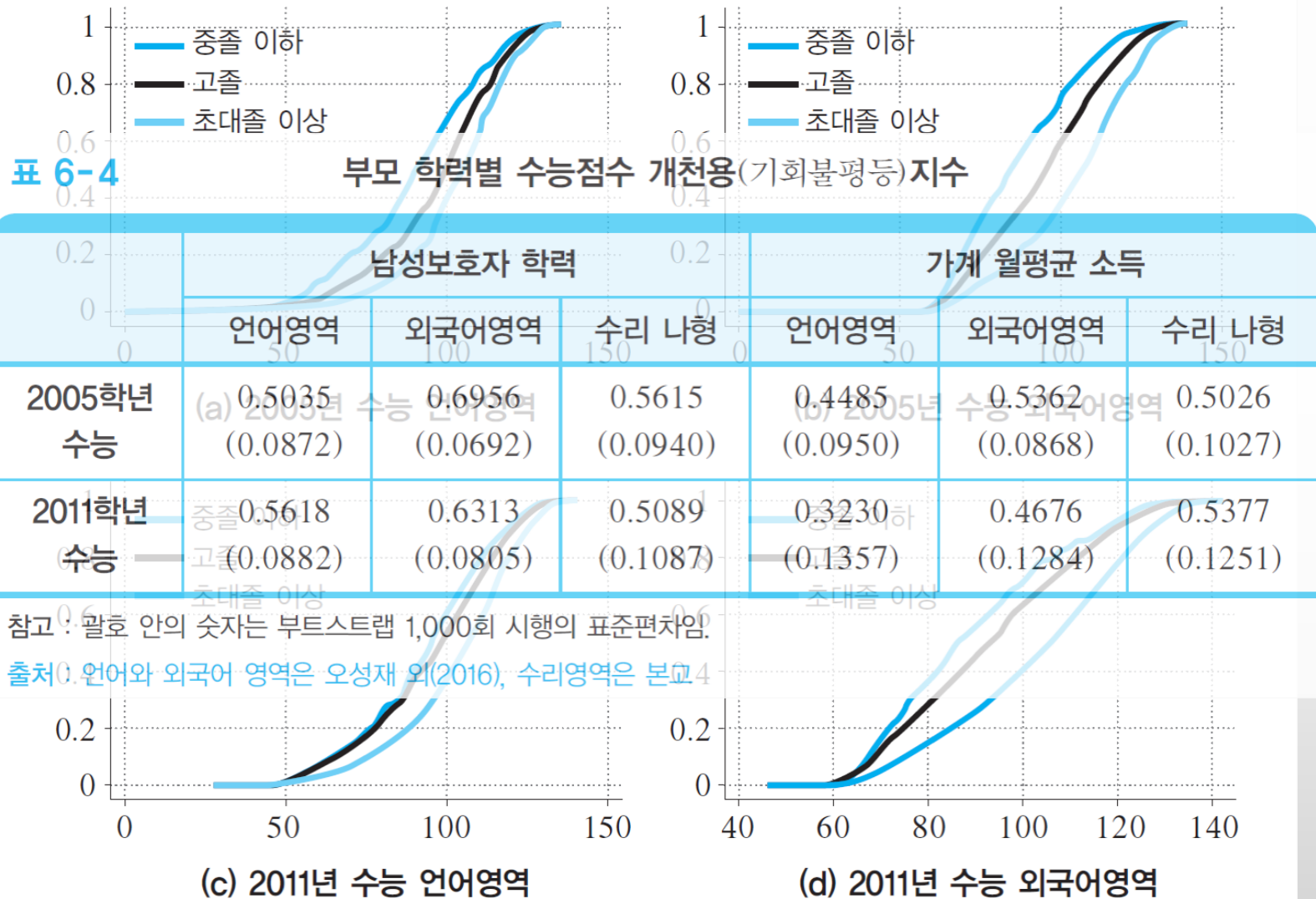
우리나라 개천용(기회불평등)지수 값의 연도별 추이



교육격차: 교육 성취의 기회 불평등

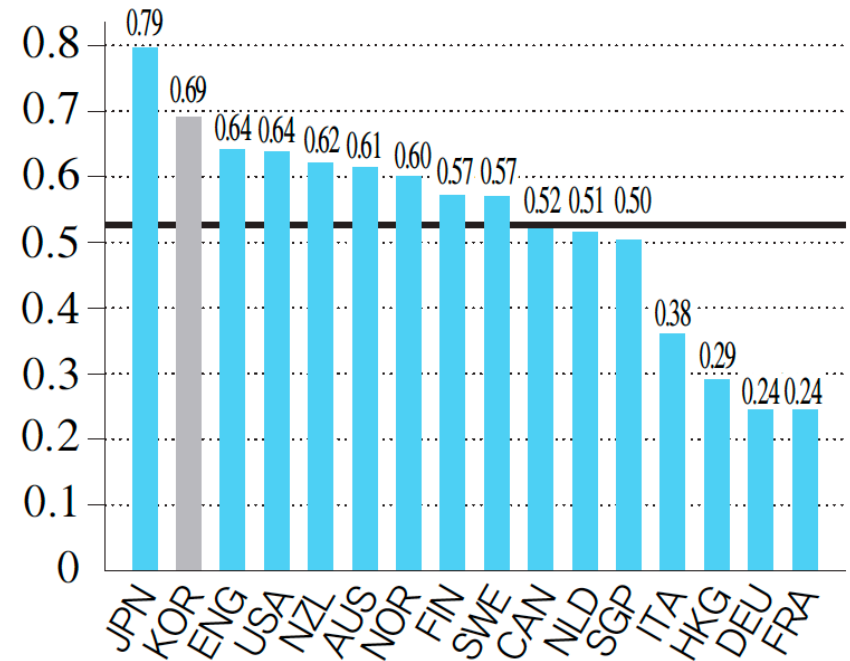
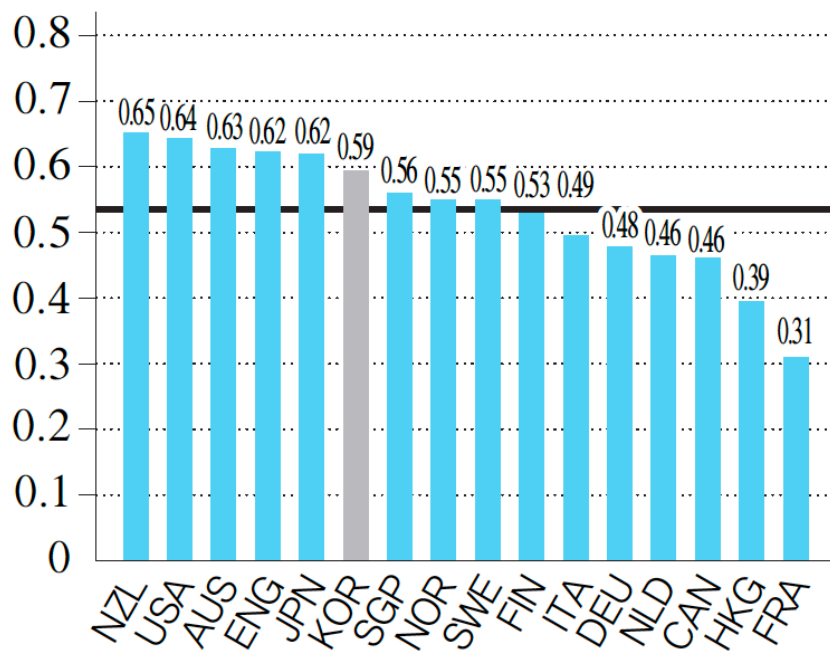
- 대입수학능력평가자료(2005, 2011) 연구: 오성재 외(2016)
- 부모 학력이 낮을 수록 수능성적 고득점 획득에 실패할 확률이 높아짐.
- 언어, 수학, 외국어(영어) 모두에서 높은 수준의 기회불평등
- 외국어(영어)영역에서 기회불평등이 더 심각함. 그 다음이 수학, 언어 순.
- 수능성적의 개천용(기회불평등)지수 값:
외국어영역 0.7, 언어영역 0.5.
 - 외국어영역의 경우, 부모 학력이 낮은 수험생들 중에서, 기회평등하다면 고득점할 10명 가운데 7명이 기회불평등하여 고득점 획득에 실패.
- (농어촌과 광역/중소 도시)지역 간 기회 불평등도 매우 높게 나타남.
- 노력을 많이 하는 학생들 간에 기회 불평등은 줄어듬.

그림 6-10 아버지 학력 환경별 언어영역과 외국어영역의 2005년과 2011년 수능성적 누적분포곡선



교육기회불평등 국제비교: TIMSS, 중2평가

그림 7-13 후반기(2005 ~ 2015년) TIMSS 수학 성적의 개천용기회불평등도 국제비교



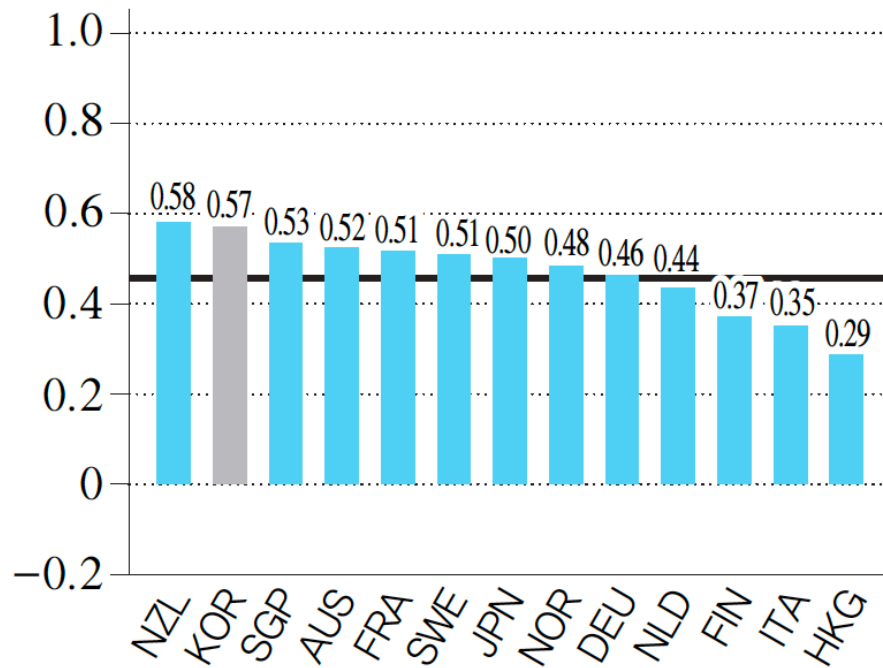
(a) SEBI 기준 자료의 개천용기회불평등지수

(b) 아버지 학력 기준 자료 개천용기회불평등지수

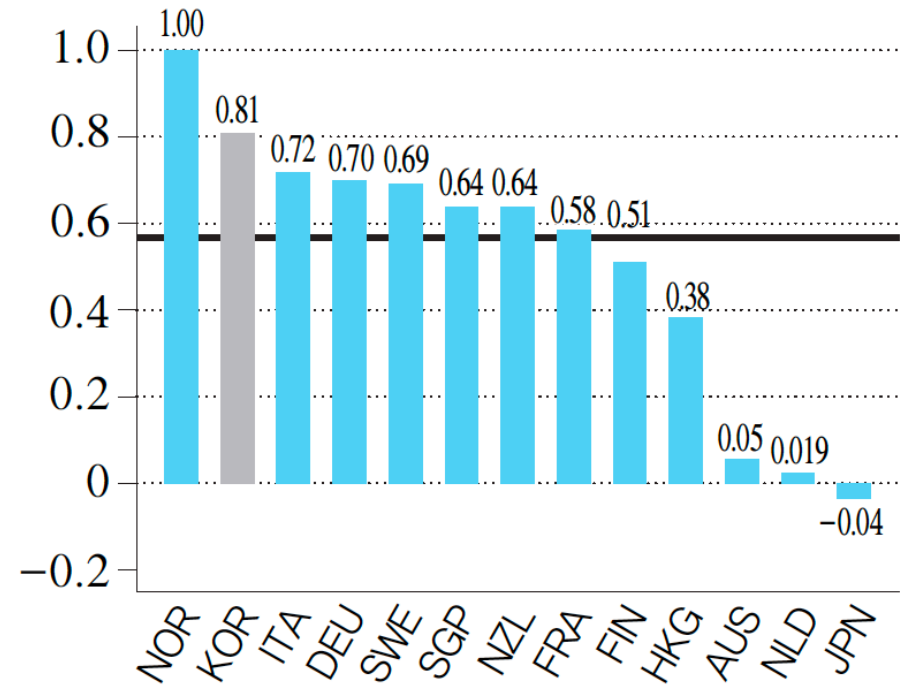
※ 검정색 굵은 선은 16개국 평균.

교육기회불평등 국제비교: TIMSS, 초4평가

그림 7-17 TIMSS 4학년 수학 성적의 개천용기회불평등도 국제비교



(a) SEBI 기준 자료의 개천용기회불평등지수



(b) 아버지 학력 기준 자료 개천용기회불평등지수

※ 검정색 굵은 선은 16개국 평균.

교육 격차 해소 방향 모색

- 공교육 정상화와 교육격차 해소를 위하여 중등 교육의 지역 간 질적 불균형 해소, 고교 진학 단계 입시경쟁 최소화; 고교 유형별 서열화 최소화, 평준화 확대
- 교사의 사기(열의)와 직업만족도는 교육성과를 높이는 핵심요인. 이를 위해 교수/평가에 대한 교사권한 강화. 자기계발 기회(연수) 제공
-> 복리후생 강화, 교사 자질 향상
- 대학입시 기회균등/지역균형선발 비중을 확대, 이를 위한 재정적 지원 방안 마련
 - 학생 다양성 평가하고 재정지원과 연계; 충분한 자원 확보하여 실질적 효과
- 지역별 거점대학을 선정, 재정 인센티브와 학생 장학금 지원, 지역별 우수고교생 선발 유도과 공공부문 취업기회와 연계
- 대학 입시제도 단순화와 현행 수시와 정시 구분 필요성 제고; 수능성적, 내신, 면접/논술을 통합 고려하여 선발하는 대안 검토
- 객관식 위주 수능시험을 보완하고 현행 논술/면접을 대체하는 “정규교과 이해도와 사고력” 중심의 서술/논술형 수능(공통 출제, 대학 모집단위 별 채점) 검토

한국경제, 현실과 문제점

1. 국민 삶의 질
2. 부패와 불공정한 시장
3. 계층 양극화와 불평등
4. 소득과 교육기회 불평등
5. 보육과 초기아동기 교육
6. 고등교육

보육과 초기아동기 교육: 현황

- 보육과 교육의 국가책무 강화는 기회형평성 개선 뿐만 아니라 미래 인적자본, 여성경제활동참여와 출산율 제고 등 여러 사회 현안과 직결
- 영유아 보육 및 교육 지출현황: 서비스지원과 관련한 공공지출 규모는 OECD 회원국 평균 수준이나 현금지원은 매우 낮은 수준, 전체 지출규모는 OECD 평균에 미달.
 - 선진국은 현금지원 강화하는 방향 제도개혁; 우리나라는 이런 추세에 뒤처짐. 특히, 2세 이하의 영아들의 경우 현금지원보다는 서비스지원 비중이 절대적으로 높고 대상아동 비율도 높아서 서비스의 질은 낮음.
 - 국공립과 사립기관 간 서비스 질 격차; 서비스 질 낮은 사립 기관 비중 매우 높음.
 - 2013년 기준 한국의 GDP 대비 아동 관련 공공지출 비중은 1.1%로, OECD 평균(2.1%)의 절반 수준
 - 아동 관련지출에서 서비스지원이 대부분. 현금지원은 0.2%로 OECD 회원국 평균 1.2%의 1/6 수준, 서비스지원은 0.9%로 OECD 회원국 평균과 동일.
 - 현금지원이 낮은 것은 아동수당 도입이 늦어지고 그 규모도 작은 때문

보육과 초기아동기 교육: 정책 방향

- 영유아 단계 아동 관련지출에서 현금지원 비중을 중장기적으로 OECD 평균수준으로 높일 수 있도록 아동수당 강화하여 부모 양육 선택권 확대.
- 영유아 보육 및 교육의 지역 간(도시와 농촌 간) 격차, 기관유형 간(유치원과 어린이집 간, 공립과 사립 간) 격차 해소, 국공립기관 비율 확대.
- 보육의 질 향상: 교사 처우개선, 직업만족도와 전문성 제고, 관리기구 확충
- 초기아동기 보육과 교육을 초중등 교육과 통합적으로 운영할 수 있도록, 교육재정교부금 제도와 관련 법 개정. 지역 교육의 통합적 운용과 예산활용의 지역 재량권 확대
- 보육과 교육의 통합적 관리기 이루어지도록 중앙 및 지방 정부기관의 관리조직을 정비하고, 합리적인 관리 체계 구축과 관리인력 확충.

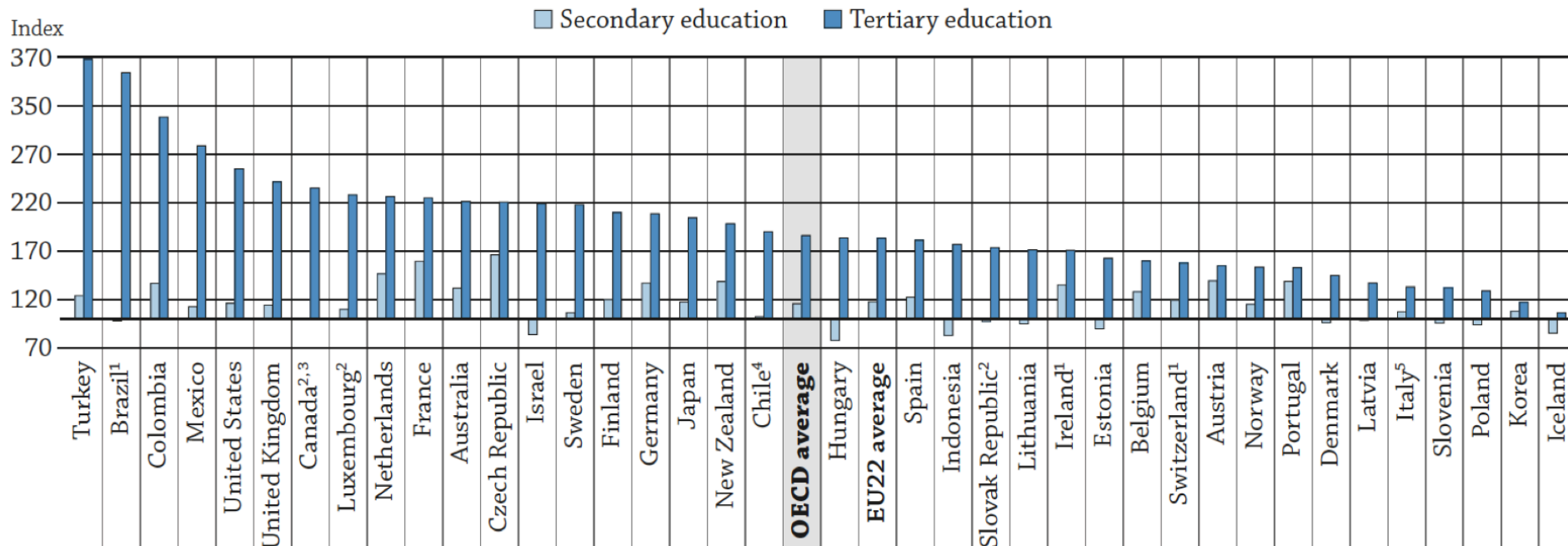
한국경제, 현실과 문제점

1. 국민 삶의 질
2. 부패와 불공정한 시장
3. 계층 양극화와 불평등
4. 소득과 교육기회 불평등
5. 보육과 초기아동기 교육
6. **고등교육**

고등교육 현황

- 고등교육 일인당 지출은 OECD 평균의 59%밖에 되지 않고 개인지출이 공공지출 보다 더 큰 비중을 차지함.(R&D 지출 포함, OECD, 2016)
 - 고등교육의 개인지출의 비율은 OECD 최상위권.
 - 초등교육 인당지출 대비 고등교육 인당지출이 OECD 최하위권.

Primary education = 100



고등교육 내실화 방향

- 초중등 및 고등교육 “총지출 규모”(국내총생산 대비)는 OECD 평균치 5.2%를 상회하는 5.9%. 초중등 교육지출의 경우 OECD 평균에 약간 못 미치나 고등교육의 경우 OECD 평균(1.6%)보다 더 높은 수준인 2.3%. 이는 높은 대학진학률, 높은 사립대학 비중, 높은 개인지출 비중에 기인. 공공지출은 OECD 평균에 약간 못 미치는 수준.
 - 학생 일인당 지출 OECD 평균 수준으로 높여 내실화
 - 대학원(R&D포함)과 연구지원 확대를 통한 대학의 연구경쟁력 강화
 - 대학경쟁의 패러다임을 학부생 선발경쟁에서 연구개발 경쟁으로 전환
- 높은 대학 진학률, 노동시장의 수요-공급 불일치
 - 대학구조조정에 대한 공론화 필요
 - 실업계 교육과 전문 직업교육기관 등 중등 및 고등 교육의 다양화; 지역산업 수요를 반영하고 양질의 지역 일자리와 지역 졸업생을 연계
 - 민간지출 비중 낮추고 공공지출 비중 높여 고등교육의 공공성 강화
- 기회형평성 개선에 대한 대학 자체 노력 유도, 이를 대학의 재정지원에 반영.
- 대학의 지역 간 균형발전: 지역 경제발전의 혁신 연구 기지로서 지역 대학 육성
 - 공공기관 지역 인재 채용 비율을 확대하여 우수 인재들의 지역대학 지원 유도

요약문

성리학과 근현대 정치철학이 지향하는 공정한 사회의 기본원리, 공평무사의 원칙이 지배하는 국가는 국민의 안정된 삶과 복지 그리고 보편적 인류애를 적극적으로 실현하는 역할을 한다. Adam Smith, John Stuart Mill, John Rawls 등은 이러한 포용적 국가발전과 시장경제 간의 상보적 관계를 중요시한다. 공정성과 경제성장은 상충한다는 전통적 성장론은 선진국 경제발전의 역사와 후진국 경제개발의 경험과 일치하지 않는다. 정부의 적극적 개입을 통한 소득재분배가 경제성장에 미치는 긍정적 영향에 대하여 1990년대 이후로 많은 경제이론과 가설이 제시되었다. 이들이 말하는 주요 경로에는 교육과 인적자본 투자, 계층이동성 강화로 발생하는 근로 의욕과 투자 동기, 내수확장으로 인한 기술발전 가속화, 사회 안정으로 인한 투자환경 개선, 사회적 연대와 통합의 효과 등이 있다. 현실 경제는 아직도 밝혀지지 않은 경로와 여러 숙제를 경제학계에 던지고 있다.

개발경제학자들은 동아시아와 남미경제의 비교를 통하여 동아시아의 초고속 경제성장의 원동력을 낮은 불평등, 기회평등, 교육투자와 인적자본 축적에서 찾는다. 한국경제의 고도성장의 원동력은 평등한 기회와 높은 교육열, 그리고 양질의 인적자본에서 찾을 수 있다. 그러나 이러한 성장동력이 최근 파괴되고 있고 한국경제의 지속가능한 발전을 위협하는 요인이 되고 있다.

한국인의 삶의 질은 경제의 양적 성장에 비해 크게 뒤쳐진다. 낮은 가계소득과 높은 가계부채, 출산과 보육에 친화적이지 않은 시장, 장시간 노동과 열악한 근로환경 등이 삶의 질을 낮추고 있다. 정부에 대한 신뢰와 사회적 자본은 OECD 최하위권에 머물고 있고 남미와 같이 부패한 사회로 인식된다. 이처럼 높은 부패지수는 재벌과 대기업 횡포를 용인하는 불공정한 시장질서, 관료, 법조계, 금융계 등 사회 전반에 퍼진 부패한 관행과 공적감 시체계의 부실을 반영한다. 경제적 불평등은 최근 OECD 회원국 중에서 가장 급격히 상승했고 정부의 소득재분배 기능은 최하위권이다. 임금양극화 역시 OECD 회원국 최상위권인데 이는 노동시장의 이중구조, 낮은 서비스부문 임금, 그리고 대기업과 중소기업 임금 격차 때문이다. 부의 불평등 역시 2000년대 이후로 급속히 악화되었고 최근에는 최상위권으로 나타났다. 최근 연구에 따르면 불평등 보다 더 심각한 사회문제인 기회불평등 역시 지속적으로 악화되어 세대 간 계층이동은 갈수록 어려워지고 있다. 노동과 창업을 통한 성공의 기회 그리고 교육을 통한 성공의 기회가 계층 간에 공정하게 보장되지 않고 있다. 이를 반영하듯 사회인식조사의 세대 간 계층이동에 대한 부정적인 인식은 지난 10년간 5배 상승했다.

이처럼 망가진 성장동력을 회복하는 것이 한국경제의 지속가능한 발전을 위하여 시급한 과제이다. 그러려면 먼저 국가의 재분배 기능을 확충하고 복지와 사회안전망을 강화하며, 공정한 시장질서를 확립해야 한다. 아울러 사람 중심의 투자에 힘써야 한다. 영유아 보육과 초기아동기 교육 투자는 기회형평성 개선, 저출산 문제 해결, 여성 경제활동참여율 제고, 인적자본 투자 등 다양한 문제와 결부되어 있다. 중등교육과 대학입시제도 역시 계층 간 교육격차 해소, 기회형평성과 청소년 삶의 질의 관점에서 개선되어야 한다. 고등교육의 경우 현재 대학 학부교육 중심으로 넓고 얇게 이루어져서 낮은 투자의 효율성을 극복해야 한다. 대학의 수도권 집중화를 막고 지역인재양성과 지역경제발전의 축으로서 지역대학 육성의 방향으로 선택과 집중이 필요하다. 아울러 대학원 교육과 연구지원을 강화하여 대학 간 경쟁 패러다임을 학부생선발 경쟁에서 연구개발 경쟁으로 전환할 필요가 있다. 대학교육을 대체하는 실업계 직업전문교육을 통하여 높은 대학진학률을 낮추고 노동시장의 수급불일치 문제도 해소되어야 한다.

참고문헌

- 권정안·복대형 (2018), “『예기』 예기 대동사회에 대한 고찰”, 『한문고전연구』, 36, 357-385.
- 김영철 (2011), “고등교육 진학단계에서의 기회형평성 제고방안”, KDI 정책연구시리즈 2011-06.
- 김희삼 (2009), “한국사회의 세대 간 경제적 이동성 분석”, KDI 정책연구시리즈 2009-3.
- 김희삼 (2012), “학업성취도 분석을 통한 초, 중등교육의 개선방향 연구”, KDI 연구보고서 2012-09.
- 오성재·강창희·정혜원·주병기 (2016), “가구환경과 교육성취의 기회: 대학수학능력시험성적을 이용한 연구”, 『재정학연구』, 9(4), 1-32.
- 오성재·주병기 (2017), “한국의 소득 기회불평등에 관한 연구”, 『재정학연구』, 10(3), 1-30.
- 주병기 (2018), “소득과 교육의 기회불평등”, 『분배적 정의와 한국사회의 통합』 (김성진외 저), 제6장, 율곡출판사.
- Aghion, P., E. Caroli, C. Garcia-Penalosa (1999), “Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories”, *Journal of Economic Literature*, 37, 1615-1660.
- Alesina, A., D. Rodrik (1994), Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics* 108, 465-490.
- Alesina, A., R. Perotti (1996), “Income Distribution, Political Instability, and Investment,” *Europ. Econ. Rev.*, 40:6, pp. 1203-2
- Arneson, R. (1991), “Equality and Equal Opportunity of Welfare,” *Philosophical Studies*, 56, pp.77-93.
- Barro, R.J. (1990), “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth,” *Journal of Political Economy*, Vol. 98(5), pp. 103-25.
- Benabou, Roland (1996), “Inequality and Growth”, *NBER Macroeconomics Annual*, 11, 11-74.
- _____, 2002, “Tax and Education Policy in a Heterogeneous-Agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency?” *Econometrica*, Vol. 70(2), pp. 481-517.
- Benhabib, J. (2003), “The Tradeoff Between Inequality and Growth,” *Annals of Economics and Finance*, Vol. 4(2), pp. 491-507.
- Bleaney, M., N. Gemmell, and R. Kneller, 2001, “Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth Over the Long Run,” *Canadian Journal of Economics*, Vol. 34(1), pp. 36-57.
- Chetty, R., N. Hendren, O. Kline and E. Saez (2015), *The Economic Impacts of Tax Expenditures: Evidence from spatial variation across the US*. Mimeo
- Cohen, G. A. (1989), “On the Currency of Egalitarian Justice,” *Ethics*, 99, 906-944.
- Easterly, W. (2007), “Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument”, *Journal of Development Economics*, 84, 755-776.
- Jaimovich, N., and S. Rebelo (2012), “Non-Linear Effects of Taxation on Growth,” NBER Working Paper No. 18473 (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research).

참고문헌

- Ju, B.-G., J.D. Moreno-Ternero (2017), Fair Allocation of Disputed Properties, *International Economic Review*, 58, 1279-130.
- Ju, B.-G., J.D. Moreno-Ternero (2018) Entitlement theory of justice and end-state fairness in the allocation of goods, *Economics and Philosophy*, 34(3).
- Kaldor, N. (1957), "A Model of Economic Growth," *The Economic Journal*, Vol. 67(268), pp. 591-624.
- Lazear, E.P., and S. Rosen (1981), "Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts," *Journal of Political Economy*, Vol. 89(5), pp. 841-64.
- Lefranc, A., N. Pistolesi and A. Trannoy (2008), "Inequality of Opportunities vs. Inequality of Outcomes: Are Western Societies all Alike?," *Review of Income and Wealth*, 54.4, 513-546.
- _____ (2009), "Equality of Opportunity and Luck: Definitions and Testable Conditions, with an Application to Income in France," *Journal of Public Economics*, 93, 1189-1207.
- Marx, Karl, *Capital* Translated by David Fernbach, Vol. 1, 3. London and New York: Penguin Books, 1976-1981.
- Mirrlees (2017)
- OECD (2014), *OECD Framework for Inclusive Growth*, OECD Publishing.
- OECD (2015): *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. OECD Publishing.
- OECD (2016): *Education at a Glance*, , OECD Publishing.
- OECD (2017a): *Education at a Glance*, , OECD Publishing.
- OECD (2017b), *Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017 update Report*, OECD Publishing.
- Okun, A.M., 1975, *Equality and Efficiency: the Big Trade-Off* (Washington: Brookings Institution Press).
- Ostry, J.D., A. Berg, C.G. Tsangarides (2014), *Redistribution, Inequality and Growth*, IMF Staff Discussion Note.
- Rawls, John (1971, 1999), *A Theory of Justice*, New York: Belknap Press
- Roemer, J. (1998), *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge.
- Rodrik, D. (1999), "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses," *Journal of Economic Growth*, Vol. 4(4), pp. 385-412.
- Saint-Paul, G., and T. Verdier (1993), "Education, Democracy and Growth," *Journal of Development Economics*, Vol. 42(2), pp. 399-407.
- _____ (1997), "Power, Distributive Conflicts, and Multiple Growth Paths," *Journal of Economic Growth*, Vol. 2(2), pp. 155-68.
- Smith, Adam (1982) [1759]. In D.D. Raphael and A.L. Macfie. *The Theory of Moral Sentiments*(Liberty Fund). ISBN 0-86597-012-2.
- Todaro, Michael (1997), *Economic Development*.