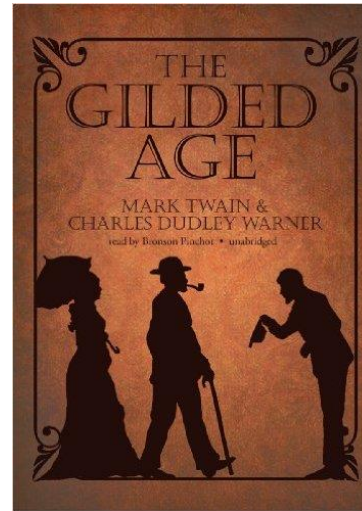
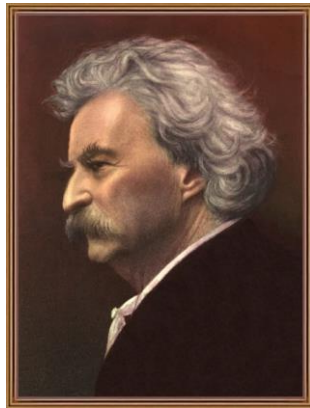


「미국의 승자독식정치와 그 귀결」

서울대 경제학부
이준구

미국 소득분배의 장기추세

- **도금시대(Gilded Age)** – 남북전쟁 직후 19세기 후반 산업 자본가들의 전성시대



- 도금시대의 주역 배우 : Vanderbilt, Rockefeller, Gould, Stanford → industrial captains or robber barons?

미국 소득분배의 장기추세

- 불평등성 점차 심화되어 1920년대 대공황 전야에 불평등도 역사상 최고 수준에 이룸
→ 'Roaring 20s'
- 제2차 세계대전의 영향과 더불어 루즈벨트(F. Roosevelt) 대통령의 뉴딜정책 → 평등화 추세로 반전
- '대압축'(Great Compression)의 시대 도래 → 1960년대까지 평등화 추세 지속
- 진보이념의 전성시대 열림



신도금시대의 도래

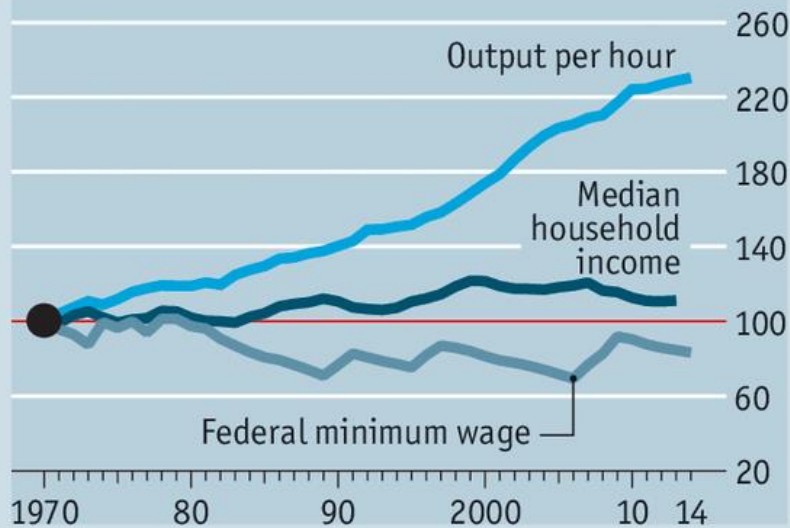
- 1970년대 말부터 불평등화로의 급격한 반전 시작
- 2010년 경에 이르러서는 대압축시대에 이루어졌던 평등화가 모두 상쇄되고 1920년대와 비슷한 상황으로 회귀
- P. Krugman : ‘신도금시대’(New Gilded Age)의 도래
- platinum age라는 말까지 나옴
- 우리의 관심사 – 무엇이 신도금시대의 도래를 가져온 원인이었는가?

누가 파이를 모두 가져갔는가?

Left behind

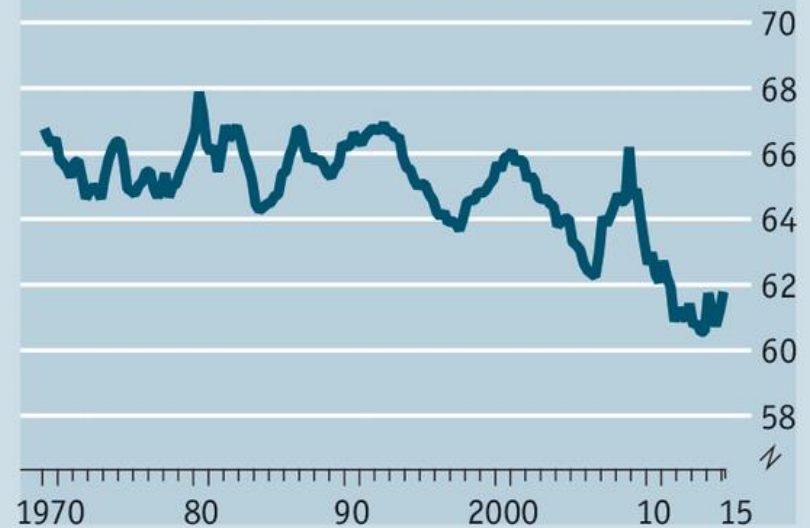
United States

Real terms*, 1970=100



Sources: BLS; Department of Labour; Census Bureau; BEA

Employee compensation, % of total national income



*Adjusted by CPI-U-RS

미국 소득분배의 장기추세

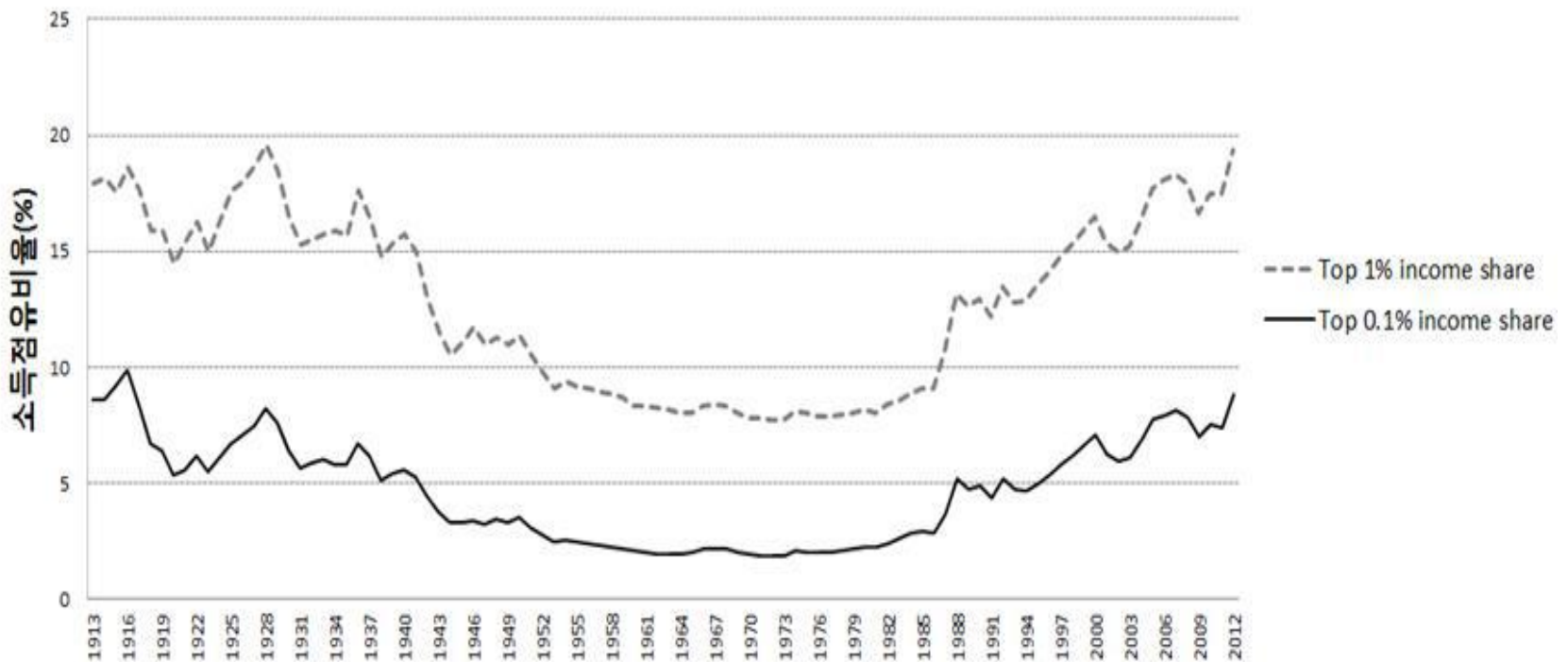


FIGURE 1

최상위 0.1%와 1%의 소득 점유 비율, 1913-2012

불평등화 현상에 대한 경제학자들의 설명

- 불평등성 심화에 대한 경제학자들의 설명
 - (1) 숙련편향기술진보(skill-biased technological change)
 - (2) 세계화(globalization)
 - (3) 슈퍼스타의 경제학(economics of superstar)
 - (4) 경영자권력(managerial power) 가설
- 그러나 이 모든 가설이 만족스러운 설명 제시해 주지 못함
- 왜 미국만 유독 불평등화의 현상이 두드러졌는가?

사회와 정치의 보수화

- 미국 소득분배 불평등성 심화의 본질적 원인을 **사회와 정치의 보수화**에서 찾아야 함
- J. Hacker and P. Pierson – 보수적인 공화당의 장기집권과 더불어 ‘**승자독식정치**’(winner-take-all politics) 출현
- 역대 공화당 정부는 부자를 더욱 부유하게 만드는 한편 중, 저소득층을 더욱 가난하게 만드는 정책 추구
- **양극화**는 승자독식정치의 필연적 결과

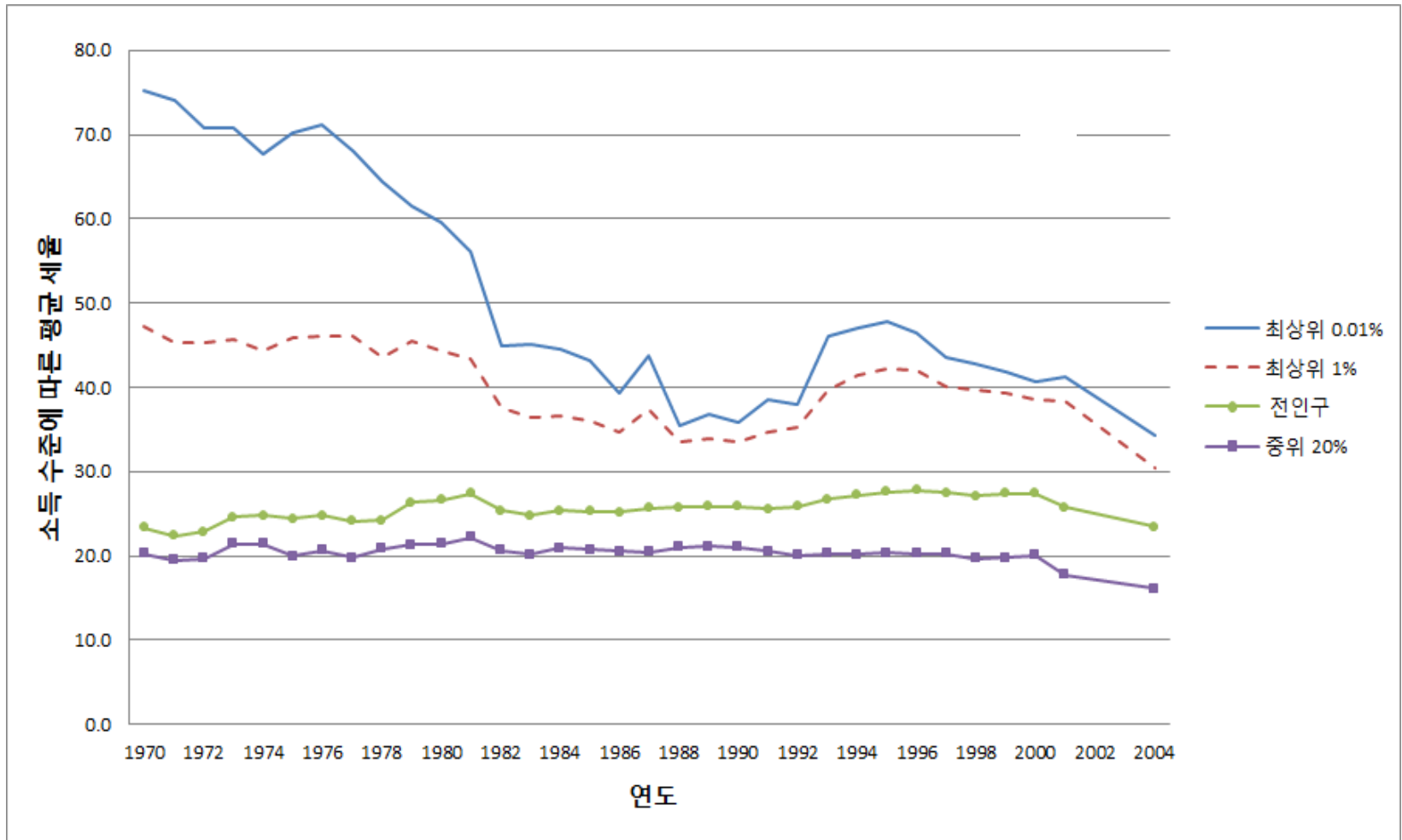
승자독식정치가 불평등성 심화를 가져온 경로

- 승자독식정치는 다음과 같은 세 가지 주요 경로를 통해 불평등화 가져옴
 - (1) 정부재정의 재분배기능 약화
 - (2) 노동조합의 퇴조와 최저임금 동결
 - (3) 친기업적 규제완화

정부재정의 재분배기능 약화

- 레이건(R. Reagan) 행정부에 의해 주도된 1981년의 **Economic Recovery Tax Act**
- 70% 수준에 머물러 있던 최고소득세율이 50%로 대폭 낮춰짐 (1986년의 **Tax Reform Act**는 최고소득세율을 다시 28%로 낮춤)
- 장기자본이득에 적용되던 최고세율도 28%에서 20%로 낮춰짐
- 법인세상에서도 10%의 투자세액공제제도를 도입하고 가속상각제도를 도입함으로써 기업의 법인세 부담을 대폭 낮춰줌

소득계층별 평균세율 변화추이



세입 구성비율의 변화

- 세입 구성비율 변화 양상에서 두 가지 주요한 추세를 발견 가능
 - (1) 법인세 비중의 점진적 감소
(* 법인세 부담은 누가 지는가?)
 - (2) 사회보험세(payroll tax) 비중의 점진적 증가 → 매우 역진성이 강한 세금
(최상위 1%의 소득계층에 적용되는 실효사회보험세율은 2.0%, 최상위 0.1%의 소득계층의 경우에는 0.9%. 반면에 60%-90% 구간에 속하는 소득계층에 적용되는 실효세율은 10.2%)

연도별 세입구성비율

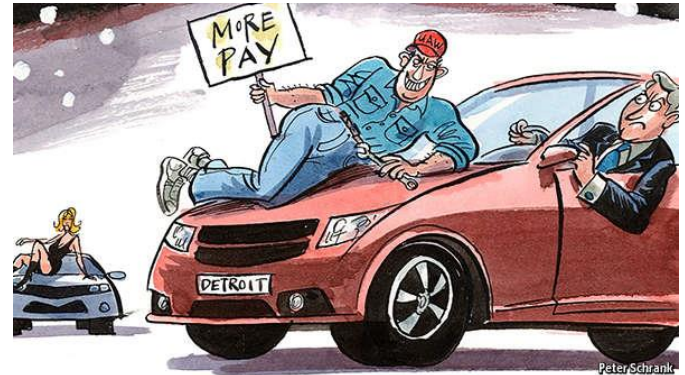
연도	소득세	법인세	사회보험세	기타
1970	47	17	23	13
1975	44	15	30	11
1980	47	12	31	10
1985	46	8	36	10
1990	45	9	37	9
1995	44	12	36	9
2000	50	10	32	7
2005	43	13	37	8
2010	42	9	40	10
2013	47	11	34	8

사회복지지출의 감축

- 재정의 재분배기능 약화에 기여한 또 다른 보수적 정부의 정책기조는 **사회복지 지출의 감축**
 - (1) 사회복지지출의 대 국내총생산 비중 감소
 - (2) 사회복지 프로그램의 질적 변화로 인한 재분배 기능 약화 (AFDC → TANF)
- 이런 여러 가지 변화로 인해 재정의 재분배 효과 현저히 감소

노동조합의 퇴조

- 1950년의 디트로이트협약 (Detroit treaty) → 이 체제의 등장으로 중산층 사회 도래



- 1970년대 이후 노동조합 조직률의 현저한 하락 (1979년 조직률은 21% → 2010년 12%로 격감, 민간부문의 조직률만 보면 7%에 불과)
- P. Temin: 1980년대 들어오면서 트로이트협약체제는 감세, 규제완화, 민영화로 대표되는 **Washington Consensus**체제로 대체

노동조합의 퇴조

- 노동조합 퇴조의 원인을 경제적 이유에서 찾는 사람 있음

(ex. 서비스 부문으로의 중심 이동, 세계화로 인한 압력)

- 의문 - 비슷한 여건에 있는 다른 나라는 왜 미국과 같은 현저한 하락추세 나타나지 않는가?
- 보수적 정부는 기업의 반노동조합 정서에 영합해 노조에 불리한 분위기 조성

(ex. 레이건 집권 직후의 항공관제사 파업)

노동조합은 평등화 가져오는가?

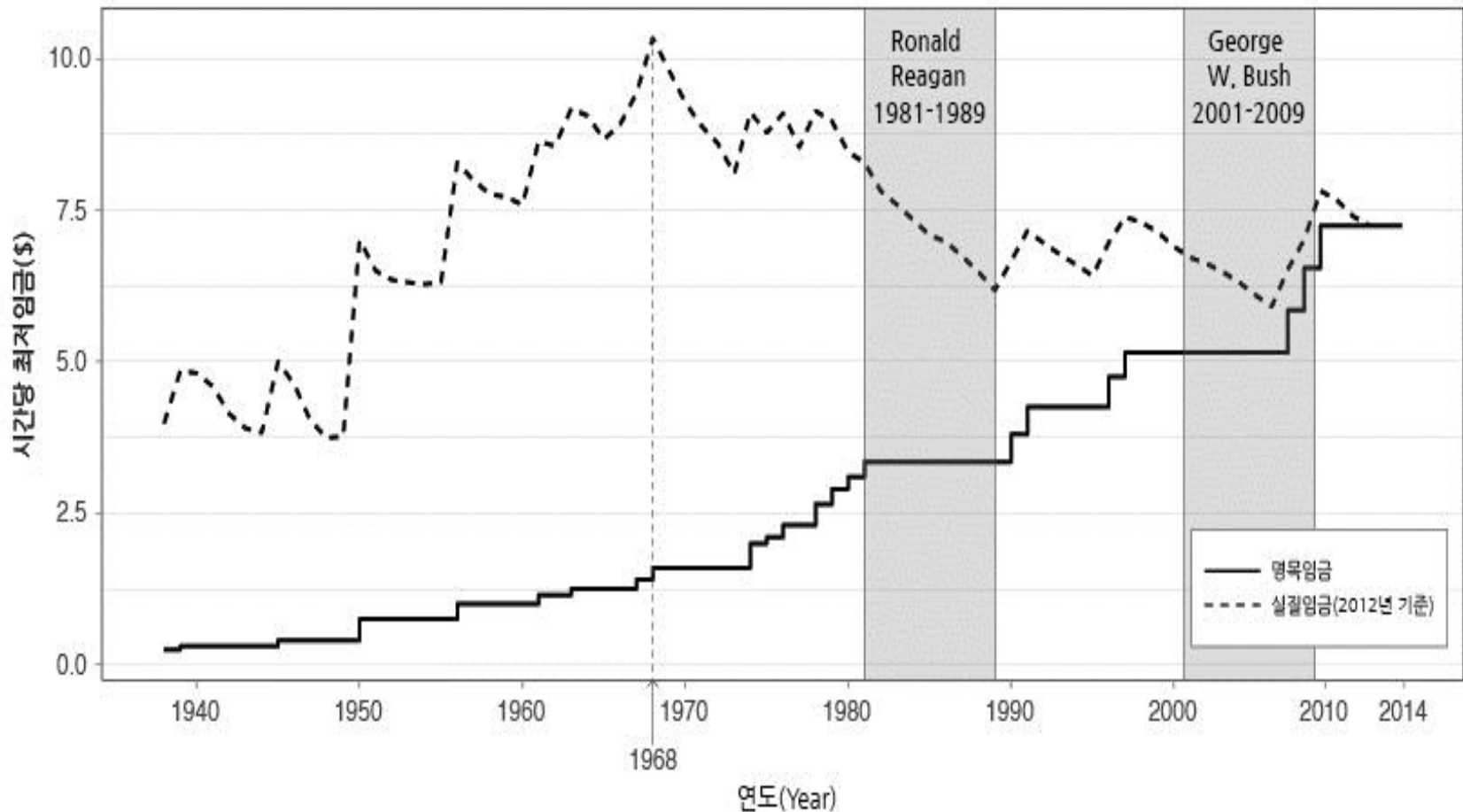
- 전통적인 견해 - 소득분배의 불평등화를 가져옴
- 노동조합 가입자들은 더 높은 임금 받고, 가입자들 사이에서도 숙련노동자들에게 유리한 방향으로 임금 격차를 벌리게 만들기 때문이라는 것
- 최근의 연구결과 - 노동조합의 존재가 소득분배의 평등화를 가져오는 요인으로 작용
- 여러 실증연구 결과가 이를 입증해 주고 있음
- 따라서 노동조합의 퇴조가 불평등화 발생의 주요한 원인 중 하나

인색한 최저임금제도 운영

- 레이건 행정부가 출범한 1981년의 최저임금은 시간당 3.35달러
- 임기가 끝날 때까지 단 한 푼도 오르지 않았음
- 그러나 그가 재임한 8년 동안의 소비자물가지수 상승폭은 무려 36.4%에 이름
- 1981년에서 2013년에 이르는 기간 동안 미국의 1인당 실질 GDP는 3.8배 증가, 소비자물가는 2.6배 수준
- 그러나 최저임금은 단지 2.2배 증가했을 뿐

시간당 최저임금 변화 추이

1938 - 2014 미국의 시간당 최저임금 변화 추이



(단위: %)

각국의 최저임금

나 라	평균임금 대비 비율	중위임금 대비 비율
오스트레일리아	44	53
영국	39	47
아일랜드	44	48
뉴질랜드	51	60
캐나다	40	45
네덜란드	41	47
프랑스	50	62
일본	33	38
한국	35	42
미국	27	38

친기업적 규제완화

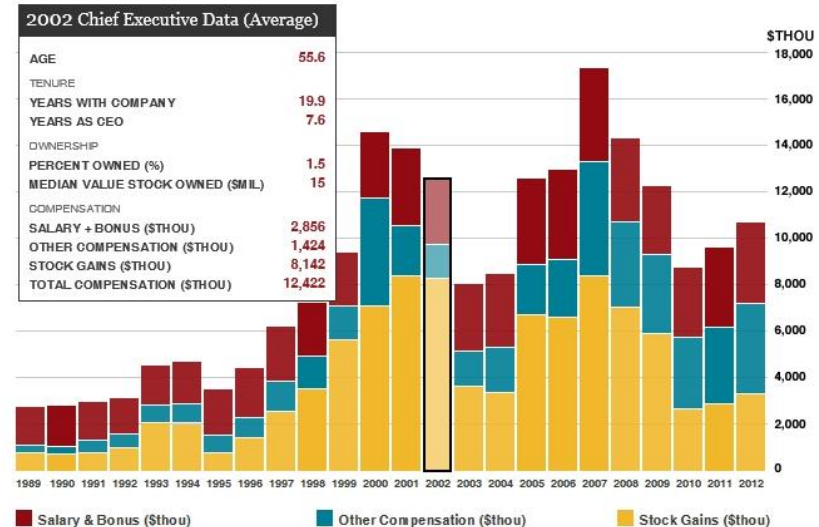
- 최근 미국 사회에서 일어나고 있는 불평등성 심화의 양상 → 최상위 소득계층의 약진
- 최상위 소득계층의 다수를 점하고 있는 것은 **기업의 CEO와 금융업계의 큰손**
- 1950, 60년대 미국 기업들이 상당히 빠른 속도로 성장하고 있는 상황에서도 최고경영진의 보수는 계속 낮은 수준에 머물고 있었음
- 지금처럼 높은 보수 받을 수 있었지만 진보적 분위기의 영향으로 인해 자제했다고 볼 수 있음

친기업적 규제완화

- 1970년대 후반에 들어오면서 CEO 보수 급격히 증가

Two Decades of CEO Pay

« CEO Compensation Home | View complete list | Methodology



- 2014년 현재 미국 대기업을 CEO가 받는 평균보수는 2천3백만 달러로 일반 직원의 373배에 이릅니다
- 보수적 정부는 이를 방관 (오히려 내심 환영)
ex. 스톡옵션에 대한 적절한 규제 없었음

금융산업과 관련된 규제완화

- 친기업적 규제완화의 더 좋은 사례는 금융관련 규제에서 찾을 수 있음



- ‘금융혁신’(financial innovation)은 타인의 돈을 갖고 노름을 하는 더 기발하고 위험한 방법
- 그러나 공화당 정부는 오히려 규제완화로 대응

금융산업과 관련된 규제완화

- 1933년에 제정된 글래스-스티걸법안(Glass-Steagall Act)은 상업은행과 투자은행의 겸업 금지를 통해 방화벽 구축
- 1980년대 이래 이 법안을 위시해 금융관련 규제 연속 철폐
- 1990년대 후반 은행업에 대한 규제의 강도는 뉴딜정책 등장 이전의 상황으로 복귀했다는 평가
- ‘이익의 사유화, 손실의 사회화’



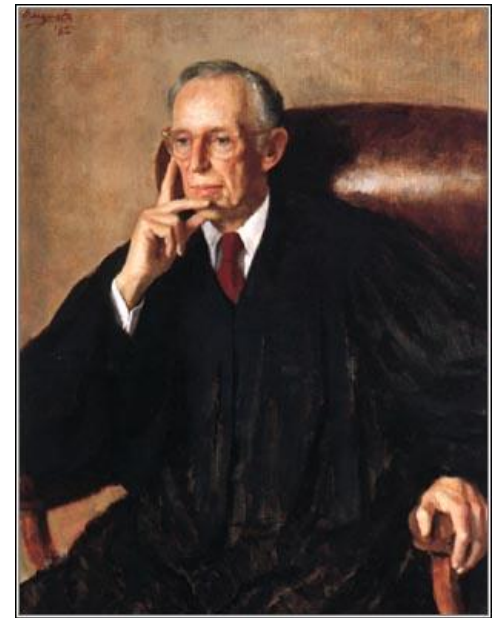
왜 급격한 보수화의 길을 걸었나?

- 1930년대부터는 진보세력이 정국의 주도권을 잡게 되는데, 진보세력의 헤게모니는 1950년대에 이어 60년대에 이르기까지 계속
- I. Trilling – “이 시점(1950년대)의 미국에서 진보주의는 단지 지배적인 지적 전통에 그치는 것이 아니라 유일한 지적 전통이다.”
- 1964년 Goldwater가 공화당의 대통령 후보로 선출되었을 때 보수세력의 결집 시작



보수세력의 결집과 이념전쟁

- 1971년 기업전문 변호사 파우웰(L. Powell)은 “The Attack on the Free Enterprise System”이라는 자극적인 제목의 메모 작성
- 기업을 중심으로 한 보수세력이 그 동안의 수세적 태도를 버리고 공격적인 자세로 진보세력에 맞서 싸워야 한다고 주장
 - ‘파우웰 선언서’(Powell manifesto)



보수세력의 결집

- 파우웰 메모가 공개되자마자 보수세력의 신속한 결집이 이루어지기 시작 - 이라크 전쟁에서의 'Shock and Awe 작전'에 비유
- 기업들은 연이어 공공문제(public affairs) 관련 부서 창설 - 1968년 1백 개, 1978년에는 5백 개
- 1971년 로비스트를 등록한 기업의 수가 175개, 1982년에는 2천 5백 개
- 정치적 영향력을 발휘하는 창구로 이용하는 정치 행동위원회(political action committee)가 1976년 3백 여 개, 1980년대 중반에는 1천 2백 개

보수세력의 결집

- **Business Roundtable**이란 조직의 결성이 중요한 이정표 중 하나
- 이 단체는 침체상태에 빠진 미국 경제가 다시 활력을 되찾으려면 세금을 깎고 규제를 완화해야 한다는 목소리를 높이기 시작
- 신자유주의정책의 두 가지 핵심요소는 감세와 규제완화
- **Business Roundtable**이 머릿속에 그리고 있었던 것은 바로 이 **신자유주의적 경제질서의 정착**

보수세력의 결집

- 파우웰 메모는 보수성향의 think tank가 우후죽순처럼 만들어지는 계기 제공
- 1970년대 설립된 보수성향 싱크탱크 중 대표적인 것은 1973년 J. Coors가 주도해 만든 Heritage Foundation
- Manhattan Institute, Cato Institute, Citizens for a Sound Economy 등이 뒤이음



보수세력의 결집

- 보수성향의 싱크탱크는 수적인 측면에서 2:1에 이르는 우위를 점했을 뿐 아니라, 재원의 측면에서도 3:1이나 되는 압도적 우위
- 사회에 미치는 영향력이란 측면에서도 보수성향의 싱크탱크들이 분명한 우위
- 보수세력이 벌인 이념전쟁에서 보수언론도 중요한 역할
- 보수언론은 보수성향 싱크탱크를 일방적으로 응원

보수세력이 벌인 이념전쟁

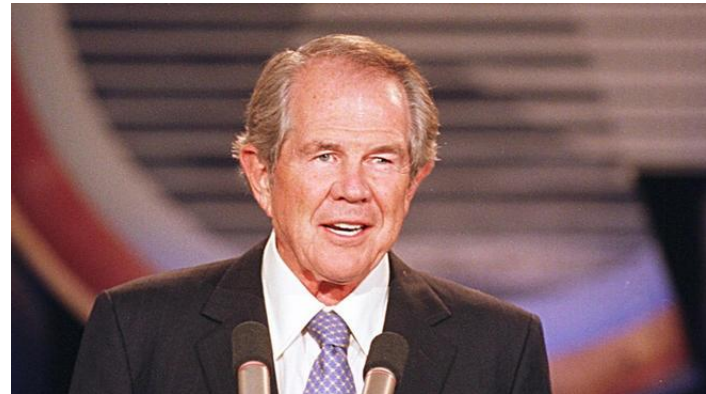
- 보수성향의 싱크탱크, 지식인, 그리고 언론이 한편이 되어 벌인 이념전쟁에서 보수세력은 결정적인 승리
- M. Tushnet → Gramsci가 말한 ‘진지전’(war of position)에서의 승리라는 성격 갖는다고 해석
(war of maneuver vs. war of position)
- 계급의식을 고취하고, 역사적 분석을 제시하며, 혁명의 이론을 가르치는 등의 방식을 통해 혁명세력이 문화적 헤게모니를 장악하는 것이 진지전
- 미국의 보수세력이 이와 같은 진지전의 전략을 구사했다는 것

보수대연합의 결성

- 1960년대의 극심한 정치적, 문화적 변동의 와중에서 위기감을 느낀 보수주의자들은 풀뿌리 차원의 대중적 운동의 성격을 갖는 보수주의운동(conservative movements) 시작
- 1970년대 보수세력은 영향력을 크게 확대할 수 있는 좋은 기회를 맞음
- 미국 경제가 직면해 있던 어려운 처지(stagflation, 미국 경제 위상 하락, 기업 국제경쟁력 하락)는 집권 민주당에 대한 반감 증폭
- 가치관의 혼란과 이에 따른 윤리적, 도덕적 갈등도 보수세력에 유리한 구도

보수대연합의 결성

- 경제적 보수세력(economic conservatives)과 사회-문화적 보수세력(socio-cultural conservatives)이 연대
- 여기에 제3의 보수세력 합세해 보수대연합 결성
→ 근본주의적(fundamental), 복음주의적(evangelical) 개신교 목회자들을 중심으로 결성된 종교적 보수세력(New Religious Right)



보수세력의 승리와 승자독식정치

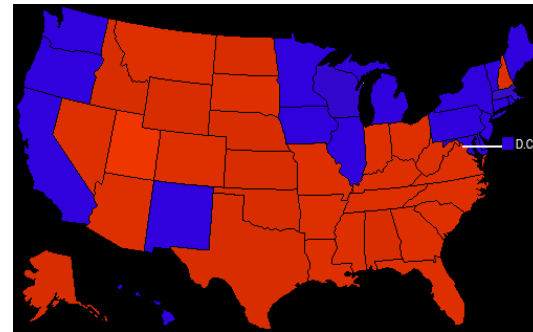
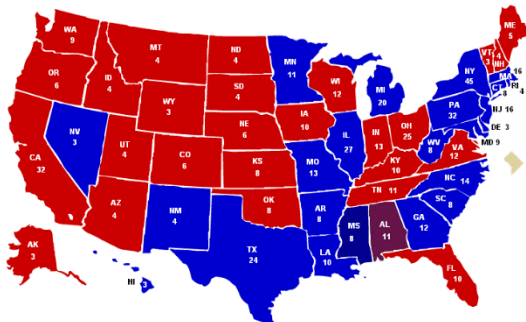
- 이렇게 결성된 보수대연합은 공화당으로 진입해 서서히 주도권 장악해 감
- 보수주의운동은 뚜렷한 목표의식과 열정으로 무장되어 있었음
- 또한 동원과 조직의 측면에서도 탁월한 능력 발휘해 고립되고 산만한 조직의 진보세력 압도
- 보수세력과 공화당은 기업과 재단의 재정지원을 이끌어내는 능력에서도 우위

보수세력의 승리와 승자독식정치

- 보수세력과 공화당의 공세가 큰 성공을 거둔 것은 그들 자신의 능력과 노력, 그리고 뛰어난 마케팅 능력의 덕분이라는 평가
- 당시의 상황도 그들에게 유리한 방향으로 전개
 - (1) 오랜 기간 동안의 진보적 정치에 대한 피로감 누적
 - (2) 일부 백인 중산층과 근로계층은 진보적 정치의 피해자로 인식하고 반기 들기 시작
 - (3) 사회적, 문화적 혼란은 주류 백인들을 더욱 큰 불안으로 몰아넣었음

보수세력의 승리와 승자독식정치

- 진보세력의 힘의 원천은 진보적 지식인, 근로계층, 소수인종, 그리고 남부로 구성된 뉴딜연합(New Deal coalition)
- 공화당은 인종 이슈를 이용해 남부를 민주당에서 떼어내 자기편으로 끌어들이는 데 성공함으로써 뉴딜 연합 붕괴 초래 → **Southern strategy**
- 남부가 공화당의 열렬한 지지로 전환한 데 중요한 역할을 한 또 하나의 요인은 신종교우파의 활약



보수세력의 승리와 승자독식정치

- 보수세력과 공화당 승리의 배경에는 민주당의 부적절한 대응도 크게 작용
- **D. Massey** : 원칙에 입각한 발언을 하는 공화당 후보와 분명한 신념이 없는 것처럼 보이는 민주당 후보 사이에서 어느 쪽에 표를 던지겠느냐?
- 민주당은 뚜렷한 목표의식도 없고, 일반 대중과 소통할 수 있는 능력도 갖추지 못한 무기력한 정당으로 전락했다는 혹평

보수세력의 승리와 승자독식정치

- 1980년 레이건혁명을 계기로 보수세력과 공화당은 정국의 주도권 완전 장악
- 완벽한 승리를 거둔 이들은 어느 누구의 눈치를 볼 필요조차 느끼지 않았음
- 강경한 보수주의 노선을 확립한 공화당은 곧바로 승자독식정치(winner-take-all politics)를 실천에 옮기기 시작



보수세력의 승리와 승자독식정치

- 이 승자독식정치가 신도금시대의 도래를 가져온 핵심 원인
- 이 점에서 본다면 현재 미국 사회에서 관찰되는 사상 최악의 분배상태는 ‘인재’의 성격 가짐
- 승자독식정치는 **give-and-take**의 성격 내포하기 때문에 정치권과 상위 1%의 유착관계 형성 가능성 큼
- L. Bartels : **금권정치**(plutocracy)의 등장 예언



결론과 전망

- 보수세력과 공화당의 승리는 이미 예정된 결과였다고 말할 수 있음
- 대중에게 널리 파고든 보수적 이념의 설득력은 아직도 퇴색의 기미를 보이지 않음
(ex. 2008년의 선거와 2014년의 중간선거 결과)
- 돈이 선거 결과를 좌우하는 상황에 근본적 변화가 오리라고 기대하기도 어려움
(ex. 연방대법원의 *McCutcheon v. Federal Election Commission* 소송과 관련된 판결)
- 보수세력의 헤게모니는 당분간 지속 예상

결론과 전망

- 그러나 분배의 불평등성에 대한 국민의 불만이 임계점에 이르게 된다면 지금으로서는 전혀 예상할 수 없는 돌발상황 발생 가능
- 보수세력과 공화당은 승자독식정치의 기본구도를 고수하려 할 것이지만, 어느 시점에 가서는 더 이상 버틸 수 없다고 느낄 것임
- 자발적 결단에 의해 승자독식정치를 포기하게 될까 아니면 주변 여건의 강압 때문에 마지못해 그런 결단을 내리게 될까?
- 의문 : 미국 사회에 대한 관심은 왜?

「 감사합니다 」