

라틴아메리카의 불평등과 민주주의, 그리고 정부당파성*

이양호, 지은주, 권혁용**

공동/고려대학교

Rhee, Yangho, Eunju Chi and Hyeok Yong Kwon (2014) "Inequality, Democracy, and Government Partisanship in Latin America"

ABSTRACT

This paper explores the issue of inequality and democracy in Latin America. We examine the trend of income inequality and poverty in the post-democratic transition of selected Latin American countries. We also explore whether citizens' perceptions and assessments of inequality correspond with objective income inequality, and whether citizens link subjective assessments about inequality with their support for democracy. Further, the paper analyzes the link between political institutions, government partisanship, and income inequality in Latin America. We find that the institutional effect is weaker than the government partisanship effect in ameliorating inequality in the region.

Key Words: inequality, democracy, political institutions, government partisanship, Latin America / 불평등, 민주주의, 정치제도, 정부당파성, 라틴아메리카

서 론

불평등과 민주주의의 관계는 무엇인가? 라틴아메리카에서 군부독재가 종식되고 민주주의가 공고화되기 시작한지도 이미 한 세대 이상이 지났지만 여전히 불평등과 빈곤은 개선되지 않았다고 평가된다. 1970-2000년 기간 평균 지니계수는 0(완전평등)에서 100(완전불평등)의 척도로 볼 때 OECD 33.0, 아시아

* 이 논문은 2011년 정부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행한 연구임 (NRF-2011-330-B00026). 유익한 논평을 해주신 심사위원들에게 감사드린다.

** Yangho Rhee is research professor in the Peace & Democracy Institute at Korea University, Korea. Eunju Chi is research professor in the Peace & Democracy Institute at Korea University, Korea. Hyeok Yong Kwon is associate professor in the Department of Political Science at Korea University, Korea. Direct correspondence to Hyeok Yong Kwon (Email: hkwon@korea.ac.kr).

40.6, 동유럽 30.1인데 반해 라틴아메리카는 50.5이다(UNDP 2010, 26). 라틴아메리카에서 “과잉불평등”(excess inequality)이 다소 사라지고는 있지만 (Gasparini and Cruces 2013, 54), 세계 다른 지역에 비해 여전히 높은 불평등은 문제가 되고 있다.

일반적으로 라틴아메리카의 불평등은 식민지 시대나 산업화 시기 등에서 비롯된 불평등이 지금까지 고착되어 온 것에서 그 기원을 찾는다(Wibbels and Alquist 2011). 역사는 오랜 기간 지속되는 연속성을 가지는 반면 역사의 흐름은 순식간에 바뀔 수도 있는 단절성을 가지고 있다. 따라서 세계은행 등의 보고서에는 라틴아메리카에 대해 분석할 때 “역사와의 단절”(breaking with history)이라는 용어를 자주 사용한다. 세계은행 보고서 『역사와의 단절: 라틴아메리카에서의 15년간의 불평등 감소』(*A Break with History: Fifteen Years of Inequality Reduction in Latin America*)는 1995년에서 2009년까지 15년 동안 라틴아메리카에서 소득불평등이 개선되지 않았다고 진단한다. 라틴아메리카의 지니계수와 테일지수(Theil index)는 각각 7%, 13.8% 감소했지만 가계소득 불평등은 여전히 높다. 또한 라틴아메리카에서 가장 평등하다는 우루과이는 OECD 국가에서 가장 불평등한 포르투갈보다 더 불평등하다(World Bank 2011, 1). 또한 라틴아메리카에서 민주주의가 도입된 이후에도 사회적 불평등이 개선되지 않았다는 것이 대부분 라틴아메리카인들의 인식이다. 18개국 18,679 명을 대상으로 한 라티노바로메트로(Latinobarómetro) 2009년 조사에 의하면 ‘민주주의가 도입된 이후 사회적 불평등이 변함이 없다’에 대한 응답이 48.1%, ‘감소했다’는 응답이 23.8%, ‘증가했다’는 응답이 28.2%였다. 민주주의가 불평등을 감소시킨다는 일반적 통념과는 달리 라틴아메리카의 경우 대부분의 사람들은 민주주의가 도입된 이후에도 불평등이 증가하거나 혹은 감소되지 않았다고 보고 있다.

경제적 불평등과 민주주의에 대한 정치경제학적 연구들이 최근 들어 활발하게 진행되고 있다. 경제적으로 불평등한 사회에서 분배를 둘러싼 갈등(distributive conflicts)이 인과메커니즘이 되어 민주주의로 이행하거나 또는 권위주의로 회귀하는 체제전환(regime change)이 발생한다는 연구들이 논쟁적으로 진행되고 있다(Haggard and Kaufman 2012 참조). 동시에 정치체제의 형태가 불평등에 미치는 영향에 대한 연구들이 축적되어 왔다. 민주적 체제하에서는 경제적으로 불평등이 감소하지만 비민주적 체제 하에서는 불평등이

증가한다는 주장이다. 정치적으로 포용적인(inclusive) 제도는 경제적으로도 포용적인 제도를 만들어내지만 정치적으로 배제적인(exclusive) 제도는 경제적으로도 배제적인 제도를 만들어낸다(Acemoglu and Robinson 2012). 즉 정치권력이 몇 사람의 엘리트들에게 집중되어 있으면 정치체제는 불평등한 세력들을 만들어내고 정치권력이 넓게 배분되어 있으면 평등한 결과를 가져온다는 것이다(Robinson 2010, 39). 이론적으로는 민주주의 국가에서 부자들은 재분배를 추구하는 정당에 반대하는데 반해 가난한 사람들은 재분배를 추구하는 정당을 지지하는 경향이 있다. 권위주의체제에서는 권력을 가진 통치자가 재분배 압력에 구애받을 필요가 없지만 민주주의 국가에서는 숫자가 많은 가난한 사람들이 재분배를 추구하는 정당을 지지한다(Savoia et al. 2010, 147). 멜저-리차드 모델(Meltzer and Richard 1981, 924)이 제시하듯이, 민주주의 사회에서는 평균소득(mean income)보다 낮은 소득의 투표자는 재분배 정책을 선호하는 경향을 보이고, 양당경쟁에서 결정적인 중위소득자(median income)를 포함하여 더 많은 수의 유권자들의 선호가 재분배 정책으로 이어지면서 불평등이 감소된다. 불평등한 사회에서 소외받은 집단이 재분배 정책을 선호하는 정치인들을 지지하는 것은 어쩌면 당연하다(Blanco and Grier 2013, 72).

이 논문은 라틴아메리카를 대상으로 한 서베이 자료인 라티노바로메트로 뿐만 아니라 국가수준의 통계자료인 세팔(CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 세드락(SEDLAC: Socioeconomic Database for Latin America and the Caribbean) 등의 자료들을 이용하여 왜 라틴아메리카에서는 높은 불평등이 지속되는가, 그리고 민주주의가 어느 정도 공고화되고 있는 상황에서도 불평등이 해소되지 못하는 이유는 무엇인가 라는 기본적인 문제의식을 가지고 민주주의와 불평등의 문제를 살펴본다. 비례대표제 등을 채택하여 포용적인 제도가 정착되고 있고, 좌파정권이 집권해 온 기간도 상당히 지났음에도 불구하고 아직도 왜 불평등이 크게 개선되지 못하는가에 대한 해답을 찾으려 한다. 이 논문은 라틴아메리카의 불평등과 민주주의에 대한 탐색적 분석이다. 이 논문은 라틴아메리카에서 불평등의 지속과 연관되어 있는 정치적 요인에 초점을 둔다. 따라서 라틴아메리카에서 민주화 체제전환 시기와 중첩되어 나타난 경제위기와 이후 거시경제상황이 불평등의 지속에 어떠한 영향을 미쳤는가 하는 점에 초점을 두지 않는다. 또한 이 논문이 이론적 설명을 제시하고 검증 가능한 가설을 도출하며 이에 대한 체계적인 통계적

검증이나 심도 있는 비교사례연구를 수행하는 것이 아니라는 점을 명확히 밝힐 필요가 있다. 그보다는 라틴아메리카에서의 불평등과 민주주의의 관계의 경향과 추이를 탐색적으로 분석하는 것을 목적으로 한다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 다음 절은 민주주의가 정착되었는데도 불구하고 불평등이 고착되고 있는 라틴아메리카의 현황을 분석한다. 이어서 민주주의와 불평등에 관련된 라틴아메리카 국가의 시민들의 인식과 평가를 분석하고 제도적으로 비례대표제 등을 상당히 오래전부터 시행해왔는데도 불구하고 왜 불평등이 지속되는지를 분석한다. 또한, 좌파정권이 일정기간 집권하고 있는데도 불구하고 왜 불평등이 크게 감소하지 않는지를 분석한다.

민주주의로의 이행과 불평등

민주화의 제3의 물결 속에서 라틴아메리카는 1970년대 말 군부가 정치에서 물러나고 이어서 1980년대에는 대통령 선거를 통해 민간정부가 들어서기 시작했다(Huntington 1991, 23).¹ 이후부터 2005년의 시점을 기준으로 볼 때 라틴아메리카 국가들은 민주주의를 최소 14년에서 최대 26년간 경험했다.² OECD의 라틴아메리카에 대한 보고서 『라틴아메리카 경제 개관 2011』(*Latin American Economic Outlook 2011*)에 의하면, 정기적인 선거와 정당경쟁, 그리고 법치주의 등 최소주의적인 절차적 기준으로 측정했을 때, 1980년에는 7개의 민주주의 국가와 8개의 권위주의 국가가 있던 것에 비교하면, 2008년에는 18개국이 민주주의로 규정되고 7개국이 권위주의 체제로 분류되었다(OECD

1 에콰도르는 1979년, 페루 1979년, 볼리비아 1982년, 아르헨티나 1983년, 우루과이 1984년, 온두라스 1982년, 그리고 엘살바도르가 1984년에 정초선거(founding election)를 통해 대통령을 선출했다.

2 라틴아메리카의 민주주의로의 전환 시점은 볼리비아 1982년, 브라질 1985년, 칠레 1990년, 코스타리카 1958년, 도미니카공화국 1996년, 엘살바도르 1994년, 과테말라 2000년, 온두라스 1999년, 멕시코 2000년, 파나마 1994년, 페루 2001년, 우루과이 1985년, 베네수엘라 2000년 등이다. 따라서 2005년을 기점으로 이 국가들이 민주주의를 시행한 연수는 아르헨티나 21년, 볼리비아 22년, 브라질 19년, 칠레 14년, 콜롬비아 26년, 코스타리카 26년, 도미니카공화국 26년, 에콰도르 25년, 엘살바도르 20년, 과테말라 19년, 온두라스 22년, 니카라과 14년, 파나마 15년, 페루 24년, 베네수엘라 25년이다(Payne et al. 2007, xi). 2005년도 기준으로 라틴아메리카 민주주의는 최소 14년, 최대 26년을 유지해왔는데 이를 다시 2013년으로 확장하면 최소 22년, 최대 34년 동안 민주주의 체제를 유지해 오고 있다고 할 수 있다.

2011, 148). 점차 민주적 제도를 갖추어나가는 민주화 과정이 일어나고 군부독재 체제에서 민주정부로 전환되면서 민주적 개혁이 이루어졌다. 민주화와 민주주의의 공고화는 정책결정에서 소외되었던 인구의 일부가 시민권을 행사하고자 함에 따라 사회지출에 대한 수요가 증가하는 것과 관계가 있다(OECD 2011, 149).

근대화론에 의하면 민주화 과정은 경제적 요인과 관계가 깊다. 라틴아메리카에서 민주화가 정착되기 시작한 여러 요인 중 하나는 이 지역의 1인당 GDP의 증가와 관련이 있다. 소득증가는 비민주적인 제도가 자리를 잡기 어려운 상황을 만들어낸다. 벤하비브와 쉘보르스키(Benh Habib and Przeworski 2006)에 의하면, 1950-1999년 시기 자료를 분석한 결과, 민주주의가 사멸할 가능성은 1인당 소득이 증가하면서 감소한다. 1인당 소득이 1,000달러(1985 PPP달러)인 국가에서 사멸가능성은 8.45%로 12개 국가 중 1개 국가가 사멸했다. 1,001-3,000달러인 국가에서는 사멸가능성이 3.62%로 28개 국가 중 1개 국가, 3,001-6,055달러 국가에서는 사멸가능성이 1.63%로 61개 국가 중 1개 국가가 사멸했다(Benh Habib and Przeworski 2006, 273). 다른 연구에서 쉘보르스키의 분석에 따르면, 1951년과 1988년 사이 1인당 소득이 5,000달러인 국가에서 경제성장률이 증가하는 민주주의가 붕괴될 확률이 42%인데 반해, 경제성장률이 하락하는 민주주의는 붕괴될 확률이 9%였다. 1,000달러 이하인 국가에서는 경제적으로 성장하는 민주주의가 96.7%의 생존가능성을 가지고 있는데 반해 그러지 못한 국가는 81%의 생존가능성만 가지고 있었다. 민주주의의 지속과 소득의 관계를 보면, 대략 1인당 GDP 3,000달러를 기점으로 민주주의가 수명이 길어지기 시작하여 5,000달러내지 7,000달러가 되면 민주주의는 거의 대부분 지속된다(Przeworski et al. 1995, 11).

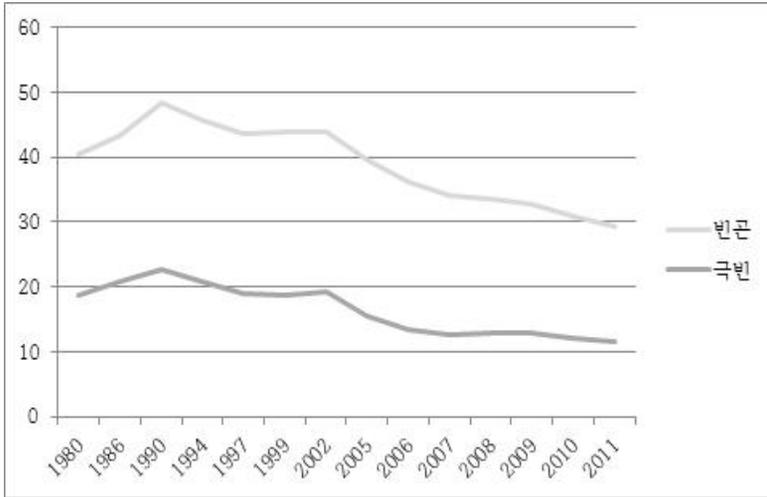
소득수준의 측면에서 보면 2000년대 라틴아메리카 국가들에서 안정적인 민주주의를 위한 필요조건은 충족되었다고 할 수 있다. 라틴아메리카와 카리브 국가들의 평균 1인당 GDP는 1990년대 4,432달러, 2000-2007년 5,329달러, 2008-2012년 6,040달러였다(CEPAL 2013a, 74). 1960-2000년 사이 라틴아메리카의 평균 1인당 소득은 1996년 국제가격으로 3,419달러에서 6,865달러로 두 배 증가하였다(Perry et al. 2006, 28). 따라서 라틴아메리카의 1인당 GDP는 거의 7,000달러에 육박하기 때문에 쉘보르스키의 연구결과에 따른다면 이제는 라틴아메리카에서 권위주의 체제가 자리 잡기 어려운 상황이 되었다고 할

수 있다. 아울러 경제성장률 1% 증가는 불평등을 일정 정도 감소시키는 것으로 분석되어 왔다. 불평등 1% 포인트를 감소시키기 위해서는 이를 보상할 수 있는 보상성장률(compensatory growth rate)이 필요하다. 아르헨티나 등 경제여건이 좋은 국가는 2%대의 보상성장률이 필요하고 그렇지 않은 국가들의 경우에는 1%대의 보상성장률로 불평등을 감소시킬 수 있다고 평가된다(Perry et al. 2006, 4). 남미에서의 GDP 성장률은 2010년 5.7%, 2011년 4.4%, 2012년 3.0%로 불평등 증가를 충분히 억제할 수 있는 성장률이다(CEPAL 2013a). 따라서 라틴아메리카에서는 민주주의가 정착되고 공고화될 가능성이 높다. 민주주의가 발전할수록 경제성장은 감소하게 된다는 평가도 있는데 이는 보상성장률과 관계가 있는 것으로 민주주의가 재분배의 요구에 부응하다보면 성장은 감소할 수밖에 없다.

그러나 민주주의가 정착되어감에도 불구하고 라틴아메리카에서 불평등은 크게 줄어들지 않고 있다. 빈곤감소 현상은 경제성장과 재분배 정책의 효과로서 가스파리니와 크루세스는 경제성장이 빈곤을 6%, 재분배 정책이 4% 감소시킨다고 보았다(Gasparini and Cruces 2013, 55). 빈곤문제가 어느 정도 완화되었다는 평가가 일반적이지만 여전히 라틴아메리카의 빈곤문제는 심각하다. CEPAL에 의하면 1950년대 51%가 빈곤선(línea de pobreza) 이하 인구였다. 빈곤인구는 1960년 51%, 1970년 40%, 1980년 33%, 1990년 46%였다(Calvento 2007, 19). 그림 1은 라틴아메리카 국가들의 평균 빈곤인구와 극빈인구비율의 시계열적 추이를 보여준다. 그림 1에서 볼 수 있듯이, 1980년대 후반부터 1990년대 초반에 빈곤인구와 극빈인구비율이 높은 수치를 기록한 이후부터 완만하나마 감소하는 추이를 나타낸다. 라틴아메리카에서 빈곤인구³는 1999년 43.8%에서 2011년 29.4%로 상당히 감소하였다. 극빈층⁴에 속하는 인구의 비율도 18.6%에서 11.5%로 줄어들었다(CEPAL 2012, 65).

3 빈곤인구는 소득이 음식 기본량의 두 배에 해당하는 비용 이하인 인구의 비율로 극빈 상황에 사는 사람을 포함한다(CEPAL 2013a).

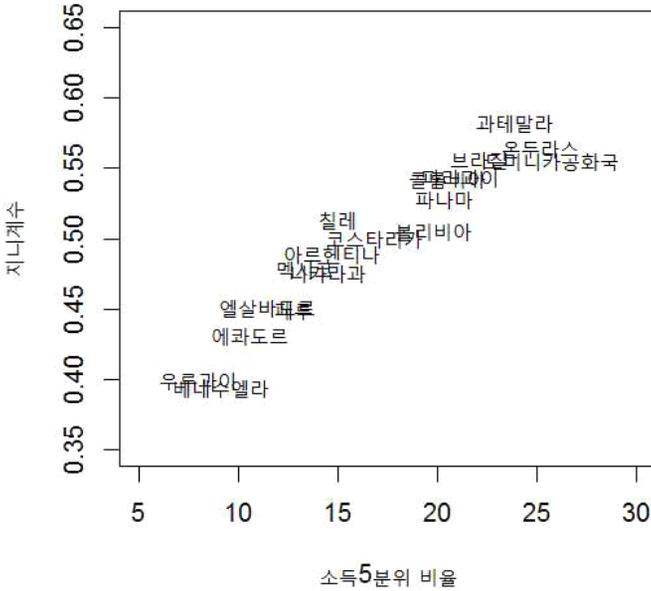
4 극빈층이란 소득이 음식 기본량 비용 이하인 인구의 비율을 말한다(CEPAL 2013a).



출처: CEPAL(2013a).

그림 1. 라틴아메리카의 빈곤과 극빈 인구비율의 추이

그러나 라틴아메리카 국가들의 소득불평등 수준은 여전히 높다. 라틴아메리카의 상위소득자 10%가 전체 소득의 32%를 점하는 반면에 하위소득자 40%가 전체소득의 15%를 점하고 있다(CEPAL 2013c, 77). 그림 2는 라틴아메리카 국가들의 소득 5분위 비율(즉, 상위소득 20%와 하위소득 20%의 비율)과 가구소득을 고려한 지니계수를 나타낸다. 소득 5분위 비율을 보면, 가장 불평등하지 않은 우루과이는 상위 20% 소득자가 하위 20% 소득자보다 8배 많은 소득을 버는 반면에, 가장 불평등한 도미니카 공화국은 그 지표가 무려 25.7에 이른다. 지니계수의 경우, 라틴아메리카 국가 중에 가장 상대적으로 불평등 정도가 낮은 베네수엘라(0.397)와 우루과이(0.402)로부터 가장 불평등한 과테말라(0.585)와 브라질(0.559)에 이르는 분포를 보여준다. 국제적으로 비교했을 때, 대부분 0.25-0.33 수준의 지니계수를 나타내는 선진민주주의 국가는 물론이고 아시아나 아프리카의 국가들보다도 라틴아메리카 국가들의 불평등 정도가 더 높다. 시계열적으로 볼 때, 라틴아메리카에서의 소득지니계수는 0-100의 척도로 측정하였을 때 1950년대 50.7, 1960년대 50.3, 1970년대 47.3, 1980년대 50.1, 1990년대 52.6, 2000-2002년 53.2였다(Frankema 2009, 3). 라틴아메리카에서 불평등이 일정한 높은 수준을 유지하면서 감소되지 않았다는 것을 보여준다.



출처: CEPAL(2012).

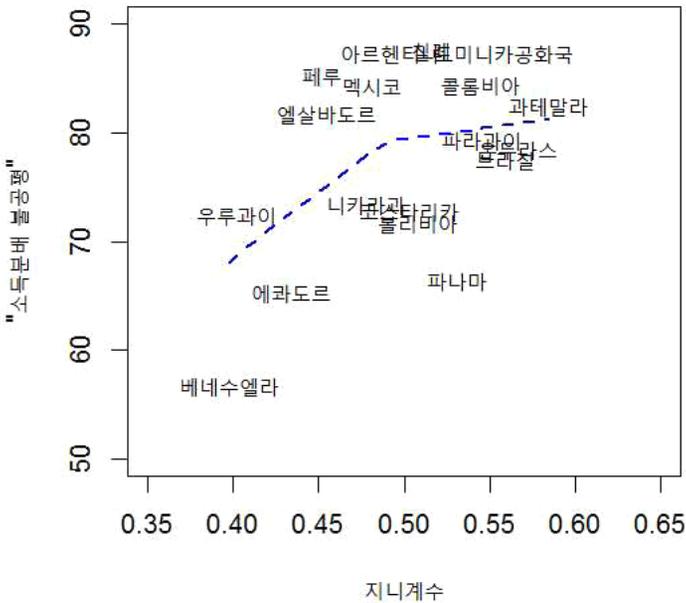
그림 2. 소득 5분위 비율과 지니계수

불평등과 민주주의에 대한 시민의 의식

라틴아메리카의 높은 소득불평등에 대하여 시민들은 어떻게 인식하고 있으며 평가하는가? 이 문제에 대한 고찰은 중요하다. 왜냐하면, 소득불평등이 정치적으로 현저한(salient) 이슈가 되고 정당과 정부가 다양한 정책을 통해 불평등을 완화시키려 노력하기 위해서는 우선 시민들이 불평등 문제가 중요하고 심각하다는 인지와 인식을 갖고 있어야 하기 때문이다. 또한 시민들이 불평등의 문제와 민주주의에 대한 평가를 연결하여 인식하는지의 문제도 중요하다. 민주주의에 대한 대중의 지지가 지속가능한 민주주의의 중요한 요소이기 때문이다. 이러한 점을 살펴보기 위해 이 절에서는 라티노바로메트로 2009년과 2010년 자료를 이용하여 시민들이 소득불평등에 대해 어떻게 인식하는지, 소득불평등과 민주주의에 대한 평가를 어떠한 방식으로 연결하는지 분석한다.

민주주의에 대한 의구심은 주로 공정성 또는 형평성 문제와 직결된다. 소득

분배가 공정한지 불공정한지에 대한 인식도 이와 연관되어 있다. 2010년 라티노 바로메트로에 의하면 그 나라의 소득분배가 공정하다고 생각하는지에 대한 설문에 대해 불공정하다(unfair and very unfair)는 응답이 78.1%였다. 소득분배가 불공정하다는 응답의 비율은 1997-2007년에도 크게 다르지 않았다. 1997년에는 80%, 2002년에는 87%가 불공정하다고 생각했는데 당시에는 아시아 경제위기에 따라 나타난 현상이다. 이후 2007년에 78%로 떨어졌지만 여전히 약 80%를 유지하고 있다.



출처: Latinobarómetro(2010).

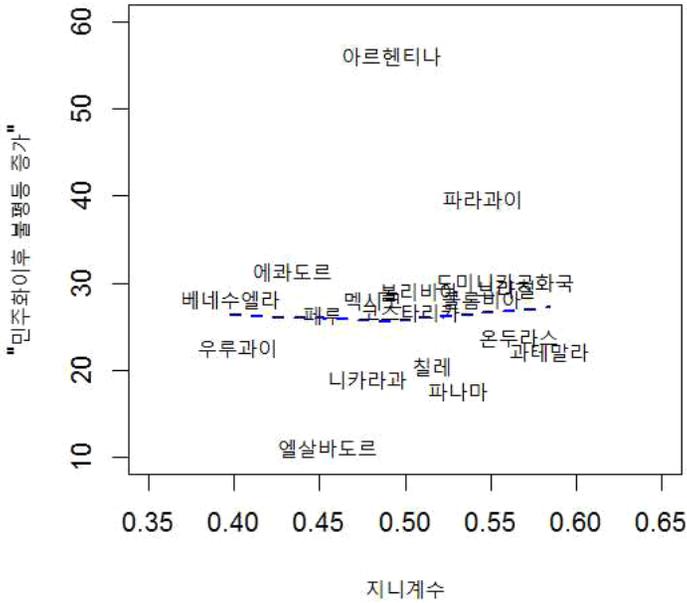
주: 파란색 점선은 x축과 y축 변수의 관계를 선형성(linearity)에 대한 가정을 하지 않고 추정한 로워스(lowess)선 임.

그림 3. 불평등지표와 불평등에 대한 인식

그림 3은 각 국가의 지니계수와 ‘소득분배가 불공정하다’(‘불공정하다’와 ‘매우 불공정하다’ 응답을 합한 수치)는 응답의 비율을 산점도로 나타낸 것이다. 라틴아메리카 시민들은 객관적인 소득불평등 정도에 대체로 비례하여 소득분배가 불공정하다는 인식을 형성하는 것으로 나타난다. 그림 3에서는 불평등의

정도가 높은 나라일수록 ‘소득분배가 불공정하다’고 응답한 시민의 비율이 높은 것으로 나타났다. 시민의 주관적 인식과 평가가 객관적인 사회경제적 상황과 조응하는 것이다. 칠레(87.9%), 도미니카공화국(87.7%), 그리고 아르헨티나(87.6%)의 시민들이 소득분배가 불공평하거나 매우 불공평하다고 응답하여 높은 비율을 나타냈다. 비교적 불평등의 정도가 낮은 베네수엘라(57%)와 에콰도르(65.6%)에서는 소득분배가 불공평하다는 응답이 낮은 비율을 기록했다. 여기에서 중요한 점은, 객관적 불평등 정도와 시민의 주관적인 불평등 인식, 그리고 그에 대한 평가가 조응한다는 것이다.

다음으로 민주주의가 불평등 해소에 도움이 되는가에 대한 시민들의 인식 문제를 살펴본다. 라틴아메리카 시민들은 민주주의가 과연 불평등을 해소하는데 도움이 될 수 있는냐에 대해 대체로 회의를 갖는 것으로 나타났다. ‘당신은 민주주의가 도래한 이후 사회적 불평등이 증가되었다, 변화가 없다 아니면 감소되었다고 생각하십니까?’라는 질문에 거의 절반에 가까운 48%의 사람들은 아무런 변화가 없다고 보았고, 증가했다는 견해와 감소했다는 견해가 약 25-30%였다. 이것은 민주주의가 사회 불평등을 해결해 줄 수 있는냐에 대한 대답이기도 하다. 아르헨티나의 경우는 민주주의 도래 이후 사회적 불평등이 증가했다는 비율이 56.6%로 높았다. 대부분의 남미국가들의 경우 변화가 없다는 것이 가장 높은 비율을 차지하였다. 엘살바도르의 경우 변하지 않았다는 응답이 72.6%였다. 변하지 않았다는 응답이 가장 많지만 증가했다는 응답도 비교적 많은 국가는 파라과이와 에콰도르였다. 증가했다는 응답이 파라과이 40.1%, 에콰도르 31%였다. 이에 반해 칠레, 온두라스, 우루과이의 경우 변하지 않았다는 응답이 많았지만 감소했다는 응답도 각각 31.3%, 31.2%, 36.0%로 많았다. 이것은 민주주의가 불평등 문제를 완화시키고 더 평등한 사회를 구축하는데 역할을 할 수 있는냐의 문제와 직결되는 것으로, 민주주의 정치체제가 불평등 해결에 더 효과적일 것이라는 인식이 대중들 사이에 퍼져있지 않다는 점을 보여주는 것이다. 이러한 점은, 그림 4를 통해서도 볼 수 있다. 그림 4는 지니계수와 민주화 이후 불평등이 증가했다는 응답의 비율을 산점도로 나타낸 것이다. 객관적 불평등의 정도와 민주주의 불평등 증가의 연계에 대한 시민의 인식 사이에는 아무런 상관관계가 존재하지 않는 것으로 보인다.

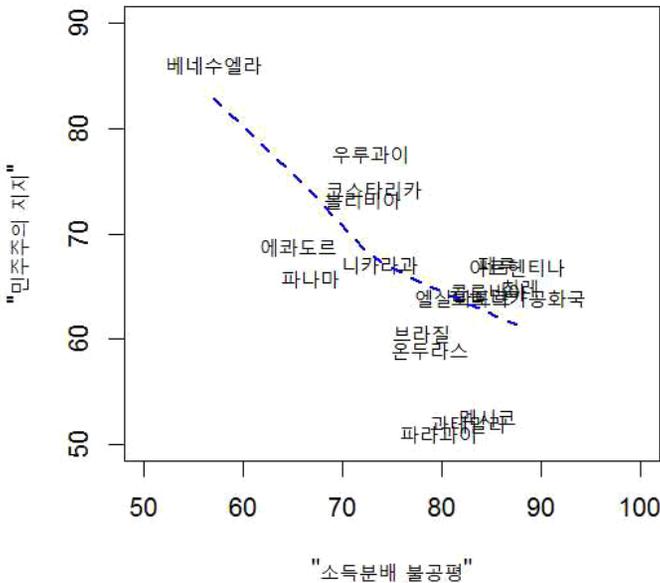


출처: Latinobarómetro(2009). ‘당신은 민주주의가 도래한 이후 사회적 불평등이 증가되었다, 변화가 없다 아니면 감소되었다고 생각하십니까?’라는 질문에 대한 응답으로 라티노바로메트로는 이 질문의 제목을 불평등의 해결책으로의 민주주의(Democracy as a solution to social inequalities)로 달았음.

그림 4. 민주화 이후의 불평등 증가에 대한 인식

라틴아메리카의 시민들은 불평등에 대한 인식에 따라 민주주의 정치체제에 대한 지지가 다르게 나타나는가? 이 질문을 탐구하는 것은 중요하다. 소득분배가 불공평하다는 주관적 평가에 따라 민주주의 지지에 대한 정도가 달라진다면, 지속가능한 민주주의의 수립을 위해서 시민들로 하여금 소득분배가 지나치게 불공평하다는 인식을 갖지 않도록 이에 부합하는 재분배 정책 및 복지정책을 통하여 사회구성원들이 ‘공정한 몫’(fair share)을 분배받는다라는 인식을 형성하도록 하는 것이 필요할 것이다. 그림 5는 소득분배가 불공평하다는 응답의 비율을 한 축으로 하고 권위주의 등 다른 형태의 정치체제가 아니라 민주주의 정치체제를 지지하는가에 대한 응답의 비율을 다른 한 축으로 한 산점도이다. 물론 여기에서 민주주의 정치체제에 대한 지지는 각국의 역사적 경험과 맥락을

고려하여 살펴볼 문제이기도 하다. 이런 제약점에도 불구하고, 불평등과 민주주의 지지의 관계를 나타내는 그림 5가 제시하는 바는 주목할 만하다. 소득분배가 불공평하다고 인식하는 시민들의 비율이 높은 나라일수록 시민들의 민주주의 정치체제에 대한 지지는 낮다. 베네수엘라의 경우 가장 낮은 비율로 시민들이 소득분배가 불공평하다고 평가하고 있고 가장 높은 비율로 시민들이 민주주의 정치체제를 지지하고 있다. 반대로, 멕시코, 파라과이, 과테말라의 시민들은 상대적으로 높은 비율로 소득분배가 불공평하다는 평가를 하고 가장 낮은 수준의 민주주의 지지 비율을 나타내고 있다. 이 세 나라에서는 민주주의 정치체제를 지지하는 시민의 비율이 과반수를 겨우 넘기고 있다. 다시 말해서, 과반수에 가까운 시민들이 민주주의가 아닌 다른 형태의 정치체제를 지지한다는 사실을 보여준다.



자료: Latinobarómetro(2010).

그림 5. 소득불평등에 대한 인식과 민주주의지지

이 절에서는 시민들의 인식 및 정치행태에 초점을 두고 불평등과 민주주의의 관계를 살펴보았다. 객관적 불평등 지표가 높은 나라의 시민일수록 소득분배가

불공평하다는 응답의 비율이 높게 나타나는 객관적 불평등-주관적 불평등 인식의 조응현상을 보여준다. 라틴아메리카의 시민들은 평균적으로 다양한 정보의 경로를 통해 비교적 ‘계몽된 인지’(enlightened perceptions)를 갖고 있는 것으로 나타났다. 더욱 중요한 것은, 소득분배가 불공평하다는 응답의 비율이 높은 나라일수록 그 나라 시민들의 평균 민주주의 지지 정도가 낮게 나타난다는 점이다. 이는 최근의 불평등과 민주주의의 전복(democratic reversal)에 대한 연구들의 결과와 일맥상통하는 발견이다(Haggard and Kaufman 2012 참조).

정치제도와 불평등

라틴아메리카의 정치제도와 불평등은 어떠한 관계를 갖는가? 이 절은 정치제도가 불평등에 미치는 영향에 초점을 두고 제도와 불평등의 관계를 분석한다. 선거제도적 요인으로 보면 라틴아메리카 국가들은 대부분이 비례대표제를 채택하고 있어 다른 선거제도를 갖는 국가들에 비해 불평등의 정도가 낮을 것으로 기대할 수 있다. 폰투스온과 루에다(Pontusson and Rueda 2010), 아이버슨과 소스키스(Iversen and Soskice 2006)는 비례대표제 선거제도와 보편적 복지 국가의 연관성을 지적한 바 있다. 전 세계의 선거제도와 지니계수의 상관성을 보면, 다수제를 시행하는 국가들의 평균 지니계수가 0.423인데 반해 비례대표제를 시행하는 국가들의 평균 지니계수는 0.391로 비례대표제를 갖는 나라가 다수제 나라보다 불평등의 정도가 낮다(Rhee 2013, 164). 이론적으로 볼 때, 비례대표제에서는 다수제보다 정치인들이 폭넓은 유권자의 지지를 확대하기 위해 더 많은 공공재를 제공하게 된다(Robinson 2010, 36). 관대한 복지국가나 재분배 정책은 이러한 보편적 공공재의 한 형태로 이해할 수 있다.

라틴아메리카에서 비례대표제를 채택하게 된 이유는 유권자들의 숫자가 늘어나고 유권자의 선호가 주요 정당에서 이탈하고 있는 점, 그리고 새로운 야당이 민주화 이후 중산층이나 하층민들로부터 지지를 얻고 있는 점 등이 작용하였다. 비례대표제를 시행하지 않으면 집권당의 완전한 패배를 가져올 상황이었다(Wills-Otero 2009, 33). 이러한 해석은 보수(Boix)의 20세기 초 유럽에서 비례대표제의 선택에 대한 설명과 동일하다(Boix 1999). 20세기

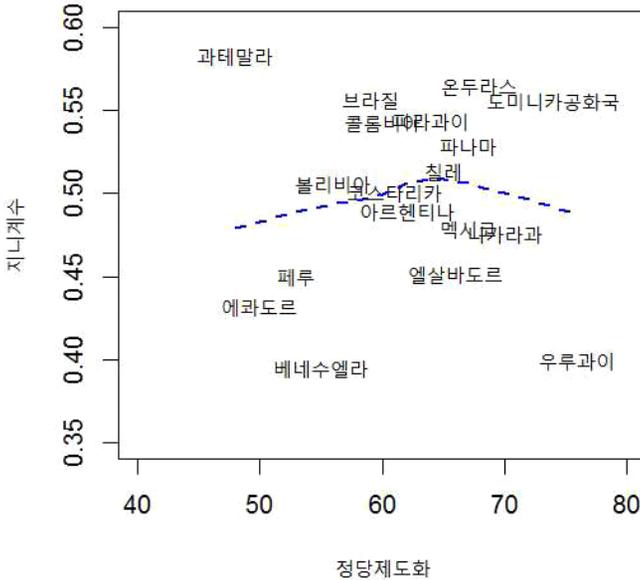
초까지는 라틴아메리카의 어느 국가도 비례대표제를 채택하지 않았으나 쿠바가 1908년, 코스타리카가 1913년, 우루과이가 1918년에 채택하였고 1950년에는 거의 절반의 라틴아메리카 국가들이 비례대표제를 채택하였고 2000년에는 20개 중 17개 국가가 채택하여 도미노 현상을 보였다(Wills-Otero 2009, 39). 따라서 많은 국가들이 제3의 물결이라는 민주화 이전에 오래전부터 비례대표제를 시행한 국가가 많았다.⁵

그러나 우리는 라틴아메리카 국가들이 대부분 비례대표제를 갖고 있음에도 불구하고 불평등의 정도가 높다는 것을 알고 있다. 여기에는 대부분의 라틴아메리카 국가들이 대통령제의 권력구조와 비례대표제로 선출되는 의회, 그리고 분권화(decentralization)에 따른 지방 토호들의 권력이 결합되어 있는 정치제도 형태라는 점을 주목할 필요가 있다. 또한 대통령의 권력이 의회에 비해 강력하고 대통령 선거와 의회선거를 동시에 실시하는 국가들이 많기 때문에 이러한 요인들이 비례대표제의 불평등 감소 효과를 반감시키는 작용을 한다고 평가할 수도 있을 것이다.

그림 6은 정당체제 제도화와 소득불평등의 관계를 나타낸다. 정당체제 제도화는 잘 조직화되고 기능적인 정당들로 이루어진 정당체제가 유권자와의 관계 및 정당들 간 선거경쟁이 얼마나 제도화되었는가를 나타내는 개념이다. 여기에서는 페인 등(Payne et al. 2007)이 사용한 정당체제 제도화 지수(party system institutionalization index)를 사용한다. 이 지수는 선거유동성(electoral volatility), 정당체제 안정성(party system stability), 정당일체감(party identification), 정당에 대한 신뢰(confidence in parties), 선거과정의 정통성(legitimacy of electoral process), 그리고 국가발전에 필수적인 정당(parties indispensable to country's progress)에 대한 수치를 통합한 지수이다. 우루과이는 정당체제의 제도화 수준이 높고 불평등이 낮은 사례를 보여주는 반면에 과테말라는 낮은 정당체제 제도화의 수준과 높은 불평등 정도를 나타내고 있다. 페루, 에콰도르,

5 2004년을 기준으로 보면 아르헨티나 1963-2004, 볼리비아 1956-1966(1997-2004 혼합 비례대표제), 브라질(1945-2004), 칠레 1925-2004, 콜롬비아 1945-1957과 1978-2004, 코스타리카 1913-2004, 쿠바 1908-1957(1976-2004는 다수결주의), 도미니카공화국 1924-2004, 에콰도르 1946-2004, 엘살바도르 1962-2004, 과테말라 1945-2004, 온두라스 1957-2004, 니카라과 1985-2004, 파나마 1928-2004, 파라과이 1993-2004, 페루 1963-2004, 우루과이 1918-2004, 베네수엘라 1946-1992 (1993-2004는 혼합 비례대표제)에서 비례대표제를 시행하였고 멕시코는 1964-2004 반(Semi)비례대표제, 아이티는 1918-2004 다수결주의를 시행하였다. 베네수엘라와 볼리비아는 비례대표제를 혼합 비례대표제로 바꾸었다(Wills-Otero 2009, 38-39).

그리고 특히 베네수엘라의 사례를 예외로 하면, 정당체제의 제도화와 불평등 사이에 부(negative)의 관계가 존재한다고 볼 수 있다. 즉, 높은 정당체제 제도화가 낮은 불평등과 연계되어 있다는 해석이다. 정당체제의 제도화가 이루어진 곳에서는 특정 정치적 리더십에 따라 정책이 좌우될 가능성이 적고 정당의 정책 프로그램이 수립되고 집권했을 경우 수행될 것으로 간주할 수 있다. 반면에 정당체제 제도화의 수준이 낮은 경우 대 선거 국면에 따라 인기 영합적 정책이 추진되거나 특정 리더십에 의존하며 개별 의원들의 선거 정치적 이해관계에 따라 입법 활동이 진행되기 쉽다. 이러한 점에서 정당체제 제도화의 수준과 소득불평등의 연계성을 발견할 수 있다.

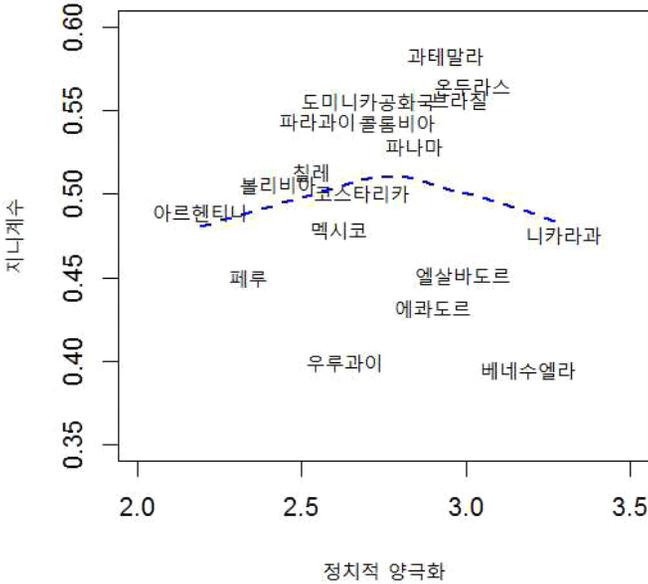


자료: Payne et al.(2007); CEPAL(2012).

그림 6. 정당체제 제도화와 소득불평등

소득불평등과 정치적 양극화는 어떠한 관계를 갖는가? 그림 7은 1996년-2004년 기간 동안 라틴아메리카 대중 및 정치엘리트들의 좌우 이념의 편차를 고려하여 측정된 정치적 양극화와 2000년대 후반에 측정된 소득불평등 정도를 산점도로 나타낸 것이다. 두 변수 사이의 선형성을 가정하지 않은 추정선은

뒤집어진 U-형 곡선을 보여주고 있다. 낮은 수준의 정치적 양극화와 높은 수준의 정치적 양극화에서 소득불평등의 정도가 상대적으로 낮은 반면에 중간 수준의 정치적 양극화를 나타내는 국가에서 소득불평등의 정도가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 물론 이 발견은 이론적 세련화의 작업이 없이 도출된 경험적 경향이다. 우리는 아직 왜 중간 정도의 정치적 양극화 수준에서 높은 불평등 정도를 보이는지에 대한 이론적 설명을 갖고 있지 못하다. 다른 한편으로, 베네수엘라를 예외적 사례(outlier)로 간주한다면, 대체로 정치적 양극화의 정도가 높을수록, 즉 대중 및 정치엘리트들의 좌우 이념적 거리가 멀수록 소득불평등의 수준이 높다는 경향을 관찰할 수도 있다.



자료: Payne et al.(2007); CEPAL(2012).

그림 7. 정치적 양극화와 소득불평등

정부당파성과 불평등: 좌파 집권의 정책 효과

이 절에서는 정부당파성, 즉 정부의 이념적 정향과 불평등의 문제를 분석한다. 민주화 이후 라틴아메리카의 많은 국가에서 좌파가 집권하였음에도 불구하고

고 불평등 해소에 크게 기여하지 못한 이유는 무엇인가? 라틴아메리카에서 좌파가 집권하게 된 이유는 여러 가지가 있겠지만, 사회적, 경제적으로 불평등하고 빈곤문제가 심각한 사회가 정당하지 못하다고 인식한 많은 유권자들이 재분배 정책을 선호하는 좌파 정당을 지지했기 때문이다. 집권한 좌파가 유권자들의 기대에 부응하여 재분배정책을 추진하게 되면 불평등이 감소할 것이라고 예상할 수 있으나 그 기대에는 미치지 못했던 것으로 보인다.

1990년대에 라틴아메리카 대통령의 64%가 우파정당 소속이었으나 그 비율은 2005-2008년 33%로 떨어졌다. 2009년 초에는 21개 라틴아메리카 중 15개 국가가 좌파나 중도좌파 대통령을 가졌다(Blanco and Grier 2013, 68). 라틴아메리카에서 좌파가 등장한 원인에 대한 기존 논의들은 첫째, 라틴아메리카의 고질적인 빈부격차, 둘째, 민주화와 그에 따른 선거정치의 제도화, 셋째, 신자유주의에 대한 피로와 실망, 넷째, 국제자원가격 상승에 따른 자원민족주의 세력의 영향력 확대로 요약되기로 한다(Yi 2012, 72-74). 라틴아메리카 좌파정부는 집권이후 불평등을 완화시키기 위한 다양한 조치를 취했는데 대표적으로 토지개혁, 세계개혁, 조건부현금이전(CCT: Conditional Cash Transfer) 등이 있다. 아래에서는 이 세 가지 정책들을 살펴본다.

첫째, 라틴아메리카 좌파정부들의 토지정책은 유연성을 특징으로 하였다. 라틴아메리카에서 집권한 좌파정부들이 온건한 노선을 추구했기 때문이다. 역사적 요인으로 토지 소유가 일부 엘리트들에 의해 소유됨으로써 불평등이 지속되어 왔다는 것이 일반적인 견해이다. 프랑케마(Frankema 2009, 40)는 라틴아메리카에서 식민지 시대의 불평등이 공식적, 비공식적 사회질서에 깊게 뿌리박혀있다는 차원에서 “불평등의 제도화”(institutionalization of inequality)라는 용어를 제시하기도 했다. 라틴아메리카에서 보통선거가 베네수엘라 1945년, 과테말라 1952년, 칠레 1958년에 실시되고 토지에 대한 재분배 요구가 급격하게 많아지자 이에 위협받은 사람들이 쿠데타를 동조하게 만들었다(Robinson 2010, 51). 결국 포괄적 제도가 나타나기 보다는 배제적 제도가 나타나게 된 것이다. 라티퐁디오(latifundio)에 대비되는 미니퐁디오(minifundio)가 라틴아메리카 농민들의 대부분이었다. 1970년의 경우 미니퐁디오(minifundios)는 아르헨티나에서 432%의 농가를 차지하는데 반해 토지소유는 3.4%였다. 이에 반해 라티퐁디오는 농가는 0.8%에 불과하지만 36.9%의 토지를 소유했다. 페루의 경우 미니퐁디오가 농가의 88.0%를 차지하는데

토지소유는 7.4%에 불과했다. 라티폰디오는 농가는 1.1%인데 토지소유는 82.4%였다(Vanden and Prevost 2002, 11). 이렇듯 대부분의 라틴아메리카 국가에서 토지소유의 심각한 불균형이 존재했다. 따라서 라틴아메리카에서 불평등을 이야기할 때 “역사와의 단절”(breaking with history)이라는 용어를 사용하기도 한다. 그런데 온건한 좌파정권의 경우 토지개혁을 제시하지 않았다. 칠레에서 토지개혁은 정치현안이 되지 못했다. 1970년대 아옌데 정권의 악몽이 있는데다가 카르도소 대통령 집권기에 어느 정도 성공적이었기 때문이다. PT 정부는 토지 물수를 선택하지 않고 국가가 소유하고 있던 토지를 재분배하는 방법을 택했다(Madrid et al. 2010, 160-161). 무토지농촌노동자운동(MST: Movement of Landless Rural Workers)이 PT에 비판적이기는 하지만 전체세력 구도상 PT와의 관계를 고려하여 커다란 갈등으로 이어지지 않았다. 베네수엘라의 경우에도 좌파 집권 이후 토지개혁의 경우 온건한 정책을 추진하여 토지를 몰수하는 일은 없었고 토지수용의 경우에도 토지소유자들에게 정당한 보상을 해주었다. 차베스정권의 경우 토지개혁이 정치적 갈등을 야기했다. 그러나 베네수엘라는 이미 도시화된 국가로서 토지개혁이 전체적인 재산분배에 큰 비중을 차지하지 못했다.

볼리비아 모랄레스 대통령의 경우에도 입법을 통해 토지개혁에 박차를 가하지만 실행에는 거의 노력을 하지 않았다(Madrid et al. 2010, 161).

둘째, 라틴아메리카 좌파정부들은 세제개혁에도 미온적이었다. 라틴아메리카에서 세수가 GDP에서 차지하는 비율은 2000-2011년 사이 15.4%에서 19.1%로 증가하였다. 사회보장기여금(social security contributions)을 제외하면 조세 부담은 GDP의 12.7%에서 15.7%로 증가한 셈이 된다(CEPAL 2013b, 11-12). 2005년의 경우 전체 GDP에서 차지하는 세금의 비율을 보면 OECD 36.4%, 미국 26.8%인데 반해 라틴아메리카는 17.0%이다. 직접세 총계는 GDP 대비 OECD 14.9%, 미국 15.5%인데 반해 라틴아메리카는 4.8%에 불과하다(UNDP 2010, 94). CEPAL 보고서에 의하면, 사회적, 경제적 불평등의 심화는 상대적 세금부담을 최소화하려는 엘리트 집단들이 있다는 것을 의미한다. 엘리트 집단들이 입법과정에 개입하여 세금부담을 회피하는 것이다(CEPAL 2013b, 37). 라틴아메리카의 세제는 역진적이라 평가할 수 있다. 버드살 외(Birdsall et al. 2008, 59-61)의 설명에 의하면, 부가가치세와 소비세의 경우 유럽의 경우 총 세수의 약 30%인데 반해 라틴아메리카는 60%에 달한다. 이것은

부자들보다 가난한 사람으로부터 더 많은 비율의 세금을 거두어들이는 것이다. 소득세는 서류상으로 고소득자에게만 적용되는데 제도적으로 고소득자로 분류되는 가구는 전체 가구의 3-5%밖에 되지 않는 경우가 많다. 대부분의 국가에서 평균 소득 이상의 대부분 가구들이 개인소득세에서 면제된다(Birdsall et al. 2008, 59-61). 아르헨티나, 칠레, 과테말라에서 1990년대 중반 가장 부유한 10%에게 부과하는 세율은 소득의 8%에 불과하다. 이것은 미국의 40%에 비하면 아주 낮은 세율이다.

라틴아메리카의 좌파정부들은 조세정책에서 높은 세율을 내걸지 않았다. 어느 좌파정권도 직접세 세율 증가를 추진하지 않았다. 직접적인 재분배를 피했던 것이다(Madrid et al. 2010, 160). 표 1에 제시되어 있는 CEPAL의 자료를 보면 라틴아메리카에서 세전 지니계수와 세후 지니계수가 별로 차이가 나지 않는다. 도미니카 공화국에서 0.035, 칠레 0.021, 아르헨티나 0.011, 우루과이 0.012의 차이가 났고 다른 국가들은 0.01 미만이었다. 이는 정부의 조세정책 및 재분배 정책으로 인한 불평등 완화의 효과가 거의 나타나지 않았다는 것을 의미한다(CEPAL 2013b, 43).

라틴아메리카 좌파정부들의 세 번째 정책적 특징은 사회이전(social transfer)이다. 이는 어느 정도 불평등 해소에 기여했다고 평가받는다. 사회공공지출이 GDP에서 차지하는 비율을 보면 1990년 9.0%, 1996년 10.9%, 2003년 12.8%, 2006년경 13.3%였는데 2003-2006년 기간 동안 좌파정부의 사회공공지출 증가는 1.33% 포인트이었던데 반해 우파정부의 공공지출 증가는 0.48% 포인트에 불과하였다(Cornia and Martorano 2011, 188). 따라서 좌파정부가 우파정부보다 사회지출을 많이 했다는 것을 의미한다. 라틴아메리카 국가들은 사회보장프로그램을 통해 무조건부 소득이전(unconditional income transfer)과 조건부 소득이전 그리고 빈곤퇴치 프로그램을 시행했다. 대부분의 국가에서는 GDP의 0.5-1%를 지원하여 많은 인구에게 혜택이 돌아가도록 했다(Cornia and Martorano 2011, 188).

표 1. 라틴아메리카 15개국에서의 조세정책의 재분배 효과

국가	년도	세전 지니 (Gini pre-tax)	세후 지니 (Gini post-tax)	재분배 효과
아르헨티나	2006	0.513	0.502	0.011
브라질	2003	0.618	0.612	0.006
칠레	2006	0.579	0.558	0.021
콜롬비아	2004	0.537	0.459	0.078
코스타리카	2004	0.577	0.569	0.008
도미니카공화국	2004	0.511	0.476	0.035
에콰도르	2004	0.408	0.404	0.004
엘살바도르	2006	0.503	0.495	0.008
과테말라	2000	0.596	0.595	0.001
온두라스	2005	0.570	0.565	0.005
니카라과	2001	0.596	0.591	0.005
파나마	2003	0.636	0.631	0.005
페루	2004	0.535	0.534	0.001
우루과이	2006	0.500	0.488	0.012
베네수엘라	2004	0.423	0.421	0.002

출처: CEPAL(2013b).

2011년 시점에서 라틴아메리카 18개국에서 조건부소득이전 프로그램(CCT)이 진행 중이고 이로부터 2,500만 가구가 혜택을 보고 있으며, 이는 인구의 19%를 차지하고, 비용은 전체 라틴아메리카 지역 GDP의 0.4%를 차지한다(Cecchini and Madariaga 2011, 7). 이러한 프로그램들이 빈곤층에게 효과가 있었다는 것은 CEPAL의 평가에서도 나타난다. 이러한 현금이전의 60-75%가 전체인구 중 가장 가난한 40%에게 돌아갔다(Cecchini and Madariaga 2011, 34).

표 2가 보여주듯이, 이러한 프로그램들은 적은 비용으로 빈곤퇴치를 하는 효과를 가져 온다. 에콰도르가 44.3%에 달하는 가장 많은 인구가 수혜를 받고 있는데 GDP에서 차지하는 비용은 1.17%에 불과했다. 대략 GDP의 0.1-1.2%의 비용으로 인구의 약 14%가 혜택을 보는 것이다. 가장 많은 수혜인구를 가진 프로그램은 브라질의 Bolsa Familia로 1,260만 명, 멕시코의 오포르투니다데스 560만 명, 콜롬비아의 파밀리아엔악시온 260만 명, 그리고 에콰도르

의 인적자원지원금 120만 명이다(Cecchini and Madariaga 2011, 106). 따라서 라틴아메리카의 좌파정권은 토지개혁과 세계개혁 등 사회의 기득권계층의 이해관계와 직접적으로 충돌하게 되는 정책에 대해서는 온건한 입장을 취하는 대신에 조건부 현금이전 프로그램 등을 통하여 빈곤문제의 해결에 노력하였음을 알 수 있다.

표 2. 현금이전프로그램의 수혜자비율과 투자비용

국 가	현금이전프로그램 수혜인구비율(%)	GDP에서 차지하는 투자(비용)비율(%)
아르헨티나	8.3	0.20
볼리비아	17.5	0.33
브라질	26.4	0.47
칠레	6.8	0.11
콜롬비아	25.2	0.39
코스타리카	3.3	0.39
도미니카공화국	21.2	0.51
에콰도르	44.3	1.17
엘살바도르	8.2	0.02
과테말라	22.6	0.32
온두라스	8.7	0.24
자메이카	11.3	0.40
멕시코	24.6	0.51
니카라과	0.0	0.00
파나마	10.9	0.21
파라과이	8.6	0.36
페루	7.6	0.14
트리니다드토바고	2.4	0.19
우루과이	11.6	0.45

출처: Cecchini and Madariaga(2011).

결론

이 논문은 라틴아메리카의 불평등과 민주주의의 문제를 탐색적 분석을 통해 살펴보았다. 민주화 이후의 불평등 추이, 시민들의 불평등에 대한 인식과 민주주의에 대한 지지, 정치제도와 불평등의 관계에 대하여 서베이 자료와 국가수준의 통계자료를 통해 분석하였다. 왜 라틴아메리카에서는 높은 불평등이 지속되는가, 그리고 민주주의가 어느 정도 공고화되고 있는 상황이고 비례대표제 등을 채택하여 포용적인 제도가 정착되고 있고, 좌파정권이 집권해 온 기간도 상당히 지났음에도 불구하고 아직도 왜 불평등이 크게 개선되지 못하는가에 대한 해답을 모색하였다. 라틴아메리카는 민주적 전환 이후 거의 한 세대가 지났음에도 불구하고 세계 다른 지역에 비해 불평등이 높은 지역이다. 2000년대 들어 이 지역에서는 ‘핑크혁명’이라고 하는 좌파의 집권이 대부분의 국가에서 이루어졌다. 레드(red)가 아니고 핑크라고 불렀던 데에서도 볼 수 있듯이 급진적 정책보다는 시장경제를 인정하면서 온건한 정책을 펴는 조류라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 좌파는 재분배를 선호하는 정책을 추진하는 경향이 있기 때문에 불평등의 정도는 완화되어야 한다. 그러나 라틴아메리카에서 지난 15년간 불평등의 감소를 ‘역사의 단절’이라고 주장하지만 여전히 감소추세는 단절이라 표현하기에는 너무나 미약한 편이다.

이러한 점은 많은 학자들이 주장해 온 경로의존성(path-dependency) 논제를 떠올리게 한다. 라틴아메리카에서는 역사적으로 불평등이 고착될 수밖에 없는 경로에 들어섰다는 주장이다. 구체적으로 식민지 시기 토지소유구조부터 비롯된 불평등의 구조가 수입대체산업화 전략을 채택하면서 노동시장분절화가 고착화되어 왔고 1980년대 경제위기를 거치면서 현재까지 이어져오고 있다고 주장한다(Wibbels and Ahlquist 2011). 실제로 라틴아메리카 국가들의 경제실적과 경제위기, 그리고 사회구조적 요인이 민주화 이후에도 지속되는 높은 불평등과 연관되어 있다. 그러나 이 논문은 거시경제상황의 변동과 위기가 어떻게 불평등의 심화로 이어져 있는지에 대한 분석을 포함하지 않았다. 로빈슨(Robinson 2010, 39)이 지적하듯이, 어떤 시장체제이든 시장의 영향력과 관계없이 정치체제가 자산이나 소득의 불평등을 야기하거나 감소시키는 영향력은 그 체제의 법, 제도, 그리고 공공정책에 달려있다(칠레 사례로는 Cho(2006), Jeong(2013), 볼리비아 사례로는 Yi(2010) 참조). 결국 법, 제도, 정책과 관련된

정치적 영역의 의사결정이 빈곤, 불평등, 그리고 사회의 불공정성에 대한 인식 등에 미치는 영향력은 크다고 볼 수 있다.

사보이아 외(Savoia et al. 2010, 142-143)가 지적하듯이, 정치적 민주화를 통해 시민들에게 공정한 기회의 평등을 보장하는 제도의 수립이 중요하다. 라틴아메리카 국가들이 제3의 물결 속에서 민주적 전환을 경험하고 이후 민주주의를 ‘우리 마을의 유일한 게임’(the only game in town)으로 자리 잡게 하는 과정에서 지속되는 부와 소득분배의 왜곡은 민주적 제도에 대한 신뢰도를 떨어뜨릴 수 있다. 과거 권위주의 정권에 대한 불신의 근원이 정치적, 경제적 부패에 있었다면 민주화 이후의 지속되는 불평등의 문제는 민주주의에 대한 불신의 근원이 될 수 있다. 여기에 불평등한 민주주의의 위험성이 있다. 이 점은 사회적, 경제적 불평등이 심화되고, 기회의 평등을 보장하는 사회경제적 제도가 제도화되어 있지 않은 우리 사회에 제기하는 함의이기도 하다.

참고문헌

- Benhabib, Jess and Adam Przeworski(2006), “The Political Economy of Redistribution under Democracy,” *Economic Theory*, Vol. 29, pp. 271-290.
- Blanco, Luisa and Robin Grier(2013), “Explaining the Rise of the Left in Latin America,” *Latin American Research Review*, Vol. 48, No. 1, pp. 68-90.
- Boix, Carles(1999), “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies,” *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 3, pp. 609-624.
- Calvento, Mariana(2007), *Profundización de la pobreza en América Latina: el caso de Argentina 1995-1999*, Edición electrónica en www.eumed.net/libros/2007a/252
- Cameron, Maxwell A.(2009), “Latin America’s Left Turns: Beyond Good and Bad,” *Third World Quarterly*, Vol. 30, No. 2, pp. 331-348.
- Cecchini, Simone and Aldo Madariaga(2011), *Conditional Cash Transfer Programmes: The Recent Experience in Latin America and the Caribbean*, CEPAL, LC/G.2497-P, Santiago: UN Publication.
- CEPAL(Comisión Económica para América Latina y el Caribe)(2012), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2012*, Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2013a), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean: Three Decades of Uneven and Unstable Growth*, Santiago: UN Publication.
- _____ (2013b), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean: Tax Reform and Renewal of the Fiscal Covenant*, LC/L.3580, Santiago: UN Publication.
- _____ (2013c), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2013*, Santiago: UN Publication.
- Cho, Don-Moon(2006), “Chile Minjujeongkwon sigieui Nosagwangyewa Nodongjohabeui Seontaek: Sinjayujuui Segyehwa sudae Jwajungkwoneui Jipgwongwa Nodonggeui Dilemma(Chilean Labor-Capital Relations and Labor’s Choice during the Democratic Regime: Leftist Government and Labor’s Dilemma under the Neoliberal Globalization),” *Latin America Yeongu(Asian Journal of Latin American Studies)*, Vol. 19, No. 3, pp. 5-42.
- Cornia, Giovanni Andrea and Bruno Martorano(2011), “Democracy, the New Left and Income Distribution: Latin America over the Last Decade,” in Valpy FitzGerald, Judith Heyer and Rosemary Thorp(eds.), *Overcoming the Persistence of Inequality and Poverty*, New York: Palgrave.
- Frankema, Ewout(2009), *Has Latin America always been Unequal?*, Leiden: Brill.
- Garretón, Manuel A.(2003), *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*, London: University of North Carolina Press.
- Gasparini, Leonardo and Guillermo Cruces(2013), “Poverty and Inequality in Latin America: a Story of Two Decades,” *Journal of International Affairs*, Vol. 66, No. 2, pp. 51-63.

- Gasparini, Leonardo et al.(2013), “Multidimensional Poverty in Latin America and the Caribbean: New Evidence from the Gallup World Poll,” *The Journal of Economic Inequality*, Vol. 11, No. 2, pp. 195-214.
- Gonzalez, Ivonne and Ricardo Martner(2012), “Overcoming the ‘Empty ox Syndrome’, Determinants of Income Distribution in Latin America,” *CEPAL Review*, Vol. 108, pp. 7-25.
- Haggard, Stephen and Robert Kaufman(2012), “Inequality and Regime Change: Democratic Transitions and the Stability of Democratic Rule,” *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 3, pp. 495-516.
- Huntington, Samuel P.(1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, London: University of Oklahoma Press.
- Iversen, Torben and David Soskice(2006), “Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others,” *American Political Science Review*, Vol. 100, No. 2, pp. 165-181.
- Jeong, Hanbeom(2013), “Chileui Minjuhwa Bokjicheje(The Chilean Welfare State before and after Democratization),” *Latin America Yeongu(Asian Journal of Latin American Studies)*, Vol. 26, No. 3, pp. 75-102.
- Latinobarómetro(2009), [accessed October 4, 2013], <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>
- _____(2010), [accessed October 4], <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>
- Madrid, Raul L., Wendy Hunter and Kurt Weyland(2010), “The Politics and Performances of the Contestatory and Moderate Left,” in Madrid et al.(eds.), *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 140-180.
- Meltzer, Allen and Scott Richard(1981), “Rational Theory of the Size of Government,” *Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 5, pp. 914-927.
- OECD(2010), *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class is Latin America?*, OECD Publishing.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G. and Mercedes Mateo Diaz(2007), *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington: Inter-American Development Bank.
- Perry, Guillermo et al.(2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington: The World Bank.
- Pontusson, Jonas and David Rueda(2010), “The Politics of Inequality: Voter Mobilization and Left Parties in Advanced Industrial States,” *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 6, pp. 675-705.
- Przeworski, Adam and Fernando Limongi(1993), “Political Regimes and Economic Growth,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, No. 3, pp. 51-69.
- Przeworski, Adam et al.(1995), *Sustainable Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Rhee, Yangho(2013), *Bulpyongdeunggya Bingon(Inequality and Poverty)*, Seoul: Yosong Sinmunsa.
- Robinson, James A.(2010), "The Political Economy of Redistributive Policies," in Luis F. Lopez-Calva and Nora Lustig(eds.), *Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?*, New York: Brookings Institution Press, pp. 39-71.
- Savoia, Antonio, Joshy Easaw and Andrew McKay(2010), "Inequality, Democracy, and Institutions: a Critical Review of Recent Research," *World Development*, Vol. 38, No. 2, pp. 142-154.
- UNDP(2010), *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2010*, New York: UNDP.
- Vanden, Harry E. and Gary Prevost(2002), *Politics of Latin America: the Power Game*, Oxford: Oxford University Press.
- Wibbels, Eric and John Alquist(2011), "Development, Trade, and Social Insurance," *International Studies Quarterly*, Vol. 55, pp. 125-149.
- Wills-Otero, Laura(2009), "Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems during the Twentieth Century," *Latin American Politics and Society*, Vol. 51, No. 3, pp. 33-58.
- World Bank(2011), *A Break with History: Fifteen Years of Inequality Reduction in Latin America*, LAC Poverty and Labor Brief, No. 61294, www.worldbank.org/lac
- Yi, Sang-Hyun(2010), "Sahoiwoondonggaw Jeongdangjeongchi(Social Movements and Political Party: the Case of MAS(Movimiento al Socialismo) of Bolivia)," *Latin America Yeongu(Asian Journal of Latin American Studies)*, Vol. 23, No. 4, pp. 147-168.
- _____(2013), "Latin Americaeui Geupjinjwapaewi Busanggwa Jeongdangcheje(The Rise of Radical Left and Party Systems in Latin America)," *Iberoamerica*, Vol. 14, No. 2, pp.65-92.

Article received: 2014.01.21

Revised: 2014.05.11

Accepted: 2014.05.16