
한국의 경제적·공간적
불균형 문제와 대안적 담론

고영구_극동대학교

한국의 경제적·공간적 불균형 문제와 대안적 담론

Alternative Discourses for Economic and Spatial Imbalance in Korea

고영구_극동대학교 도시·부동산학과 교수

Ko, Young Koo

Dept. of Urban & Real Estate, Far East University

목 차

1. 불균형사회로부터 균형사회로
2. 질주하는 신자유주의와 정부정책
3. 양극화와 공간적 불균형 고착화
4. 균형사회로 가기 위한 대안적 담론

Abstract

Since the 1960s, Korea has achieved rapid economic growth. In many developing countries, Korea has most achievements to the economy. However, In the process of growth, economic, social and spatial disparities were largely occurred. And, the disparities between Seoul Metropolitan Area(SMA) and Non-SMA was also getting larger. Since the 1990s, Korea's economic system has been ruled by neoliberalism. Neoliberalism describes a market-driven approach to economic and social policy based on neoclassical theories of economics that stresses the efficiency of private enterprise, liberalized trade and relatively open markets, and therefore seeks to maximize the role of the private sector in determining the political and economic

priorities of the state. The population, business, finance of SMA was a more concentrated, because neo-liberal policies. The socioeconomic concentration in the SMA has been one of the most important causes of the rapid urbanization in Korea. On the other side, the population concentration in the SMA has been the cause of the accelerated economic growth. The consistent growth of the population in Seoul, however, has resulted in many social problems due to the over-urbanization. This may indicate that the policy of unequal development focusing on the SMA would be successful up to a certain point. However, this kind of unequal development policy cannot continue unlimitedly. It should be limited to a certain extent. Not the unlimited growth but the sustainable development should be accomplished for the healthy future of a country. Korea should be changed to a balanced society. Now, some policies can not be solved. The operating system should be changed to the country. The study is aimed find alternatives for balanced society in Korea. To do this, I will compare to political and economic systems of each country.

1. 불균형사회로부터 균형사회로

1.1 관치경제에서 신자유주의경제

한국 경제는 1960년대 이후 고도의 압축성장을 추진하여 왔다. 세계 10대 무역 교역국으로의 부상이나, 1인당 국민소득 2만불 시대로 진입한 것은 괄목할만한 성과이다. 20세기 후반 베트남과 필리핀을 포함한 2백여 나라에 이르는 개도국 중에서 경제 성장에 성공한 국가는 한국을 비롯한 몇몇 국가에 불과하다. 과거 우리는 정치사회적 혼란과 극도의 빈곤 속에 해외원조에 의존하며 여전히 보릿고개를 넘지 못하고 있었다. 그러나 1970년대부터 시작된 수출산업, 대기업, 중화학공업 중심의 압축적 경제성장이 성공함으로써 산업화를 달성하였다. 유럽 국가들이 두 세

기에 걸쳐 이룬 역사적 성과를 불과 30여년 만에 달성한 것이다.

그러나 이와 같은 급격한 경제성장의 부작용으로 빈부의 격차, 물질 만능주의 사상으로 인한 사회정의의 타락, 수도권 과밀과 지방의 과소, 도시인구의 과밀화와 농촌인력의 부족, 환경오염 등과 같은 심각한 문제들이 제기되었다. 문제는 여기서 그친 것이 아니다. 신자유주의 돌풍이 휘몰아치면서 압축성장 과정에서 나타난 문제가 더욱 심화된 것이다. 1997년의 외환위기와 그것을 극복하는 과정에서 국제통화기금과 미국이 요구한 신자유주의 경제정책을 그대로 수용하면서 한국의 경제사회는 과거와는 전혀 다른 형태로 변질되었다. 발전국가로부터 시장만능국가로 변화된 것이다.

이전까지의 총량적 경제성장주의가 빈부격차 문제를 야기했다면, 이후부터는 신자유주의로 인하여 한국사회는 양극화로 치닫고 그에 맞물려 수도권의 폭발적 과밀과 지방의 폐쇄는 더욱 고착화되었다.¹⁾ 지금의 한국 경제체제는 미국보다 더 미국적이다. 신자유주의 본거지인 미국을 능가할 정도의 시장만능주의가 횡행하고 있다. 이런 시장만능주의는 1997년 외환위기 이후 부분적으로는 IMF의 강요에 의해 확산되었으며, 국내적으로는 서서히 세력을 확장해 온 시장맹신자들의 요구에 의해 빠른 속도로 확산되어 왔다.

1.2 수도권 집중과 사회적 불균형

양극화 문제는 국토공간에 그대로 투영되고 있다. 국토는 한 나라의 정치, 경제, 사회, 문화적 제 요소를 담아내는 그릇이기 때문이다. 수도권과 지방 간의 격차현상이 그것이다. 1960년에 전국 인구의 20.9%에 불과하던 수도권 인구 비중이 2010

1) 고착화 현상은 국민들의 의식구조에서도 잘 나타나 있다. 사회, 경제적 하위계층의 경우 상승이동에 대한 기대감 매우 낮게 나타났다. 주관적 계층의식이 상층에 속하는 집단에서는 74.2%가 본인, 74.5%가 자녀의 지위 상승 가능성을 높게 본 반면, 하위계층은 본인에 대하여 21.0%, 자녀에 대해서는 35.9%만이 지위 상승 가능성이 있다고 답했다. 통계청, 한국의 사회동향, 2010. 12.2.

년 기준으로 49%를 넘어서고 있어 인구수뿐만 아니라 인구 비중이 지속적으로 확대되고 있다.²⁾ 수도권과 지방 간의 격차는 인구와 기능의 집중을 넘어 권력과 기회의 집중을 초래해 수도권 중심주의라는 심리적 중심주의로까지 비화되고 있다.

불균형 심화가 만들어놓은 위험요소는 한국사회 곳곳에 널려 있다. 수도권과 지방간 격차 뿐 아니라 대기업과 중소기업, 대형 유통업체와 영세 자영업자, 정규직과 비정규직, 부유층과 서민계층 간의 격차는 심각한 정도로 벌어졌다. 양극화 현상이 수년 전부터 한국사회의 쟁점으로 부각되었으나, 진전의 기미는 보이지 않는다. 오히려 더 심해지고 있다. 불균형의 문제에 대해 인위적인 노력을 하지 않으면 더 악화하기 십상이다. 불균형이 심화되어 임계점을 넘어서면 공동체 자체에 큰 위험요소가 될 수 있다.

1.3 한국의 균형사회 모델 절실

‘균형 없는 성장’은 한국사회의 양극화와 불균형을 심화시킬 뿐이다. 이제는 균형사회로의 대전환을 꾀해야 할 때이다. 대한민국 헌법은 균형발전을 기조로 삼고 있다. 헌법 제122조에는 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”라고 규정하고 있으며, 제123조 ②항에는 “국가는 지역간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”라고 명시되어 있다. 이러한 헌법정신에 기초하여 1972년 이래의 국토종합개발계획은 수도권으로의 과도한 산업, 인구집중을 막는 것을 기본정신으로 하고 있다.

2) 총인구는 2010년 11월 1일 기준, 48,219,172명으로 집계됐다. 2005년 조사(47,278,951명)보다 94만 명 늘었지만 5년 전 대비 증가율은 2.0%로서 2000년 조사 때의 3.4%, 2005년의 2.5%보다 낮아졌다. 시도별로 보면, 경기도 인구가 전체의 23.4%인 11,270천명으로 가장 많았다. 이어 서울(9,708천명), 부산(3,403천명) 경남(3,154천명) 순이었다. 서울, 인천, 경기도를 합친 수도권 인구는 23,616천명으로 전체 인구의 49.0%를 차지했다. 수도권 인구 비중은 2000년 46.3%, 2005년 48.2%에 이어 꾸준히 높아지고 있다. 통계청, 2010 인구주택총조사 잠정집계 결과, 2010.12.29.

이러한 국민적 합의를 바탕으로 수도권정비계획법 등 수도권규제가 존재하고 있는 것이고 그 규제 의 핵심은 수도권내에 인구밀집의 효과가 있는 큰 공장의 신·증설이나 대학의 신설과 정원증원, 대규모 관광단지의 건설을 억제하는 내용이다. 그런 맥락에서 수도권 규제완화와 균형발전은 선택의 문제가 아니다. 본 연구에서는 이같은 문제를 제기하면서 한국사회에 있어 맹신적 시장주의가 낳은 경제적 양극화와 중첩되어 나타나는 수도권-지방간 불균형 실태를 확인하고자 한다. 그리고 이같은 문제를 극복하기 위한 국가모형을 모색하기 위하여 세계 각국의 정치경제모형을 검토하고, 이를 토대로 균형사회로 가기 위한 대안적 담론을 이끌어내고자 한다.

2. 질주하는 신자유주의와 정부정책

2.1 신자유주의 전개와 세계경제체제

과거 어느 때보다 사회적 자유권과 정치적 민주주의가 더 신장되고 크게 발전한 최근 10여 년 사이에, 왜 ‘경제의 공정성’이 한국사회의 주요 문제로 등장하게 된 것일까. 정부가 시장만능주의를 추종하였기 때문이다. 감세, 규제완화, 민영화를 주 내용으로 하는 신자유주의 경제정책이 그것이다. 신자유주의는 세계적으로 1980년대 초에 이르러 본격화 되었다. 이 시기에 서구국가들은 경제적으로 극심한 침체를 겪게 되었으며, 오일쇼크로 인하여 어려움이 가중되었다. 그동안 케인즈(J.M. Keynes)학파의 주장에 따라 복지예산이 매우 큰 규모로 증가하면서 선진국들의 경제는 효율성과 활력이 급격하게 약화되었다. 이 때 케인즈식 경제정책에 반기를 들면서 등장한 것이 대처리즘(Thatcherism)과 레이거노믹스(Reaganomics)이다. 대처(M.H. Thatcher)와 레이건(R.W. Reagan)에 의하여 신자유주의가 국가정책으로 활용되었기 시작한 것이다.

신자유주의는 자유시장과 규제완화, 재산권을 중시한다. 신자유주의자들은 국가 권력의 시장개입을 완전히 부정하지는 않지만 국가권력의 시장개입은 경제의 효율성과 형평성을 오히려 악화시킨다고 주장한다. 따라서 '준칙에 의한' 소극적인 통화정책과 국제금융의 자유화를 통하여 안정된 경제성장에 도달하는 것을 목표로 한다. 또한 공공복지 제도를 확대하는 것은 정부의 재정을 팽창시키고, 근로의욕을 감퇴시켜 이른바 '복지병'을 야기한다는 주장도 편다. 신자유주의자들은 자유무역과 국제적 분업이라는 말로 시장개방을 주장하는데, 이른바 '세계화'나 '자유화'라는 용어도 신자유주의의 산물이다.

이같은 신자유주의 정책에 대하여 선진자본주의 국가들은 능동적으로 도입한 데 반하여 한국을 포함한 주변국가나 신흥 발전국가들은 신자유주의적 세계질서 속에서 선택이 아니라 강요받게 됨으로써 불평등의 구조를 더욱 심화시키고 있다. 이러한 계기는 1980년대 들어 자유무역질서를 내세운 선진국들이 제3세계 국가들에게 무역장벽의 제거, 시장의 개방화, 자본의 자유거래, 민영화 등을 강압하게 된 것이다.³⁾ 특히, IMF와 세계은행 등 선진국이 주도하는 세계기구들이 앞장서서 제3세계 국가들에게 자유주의적 구조조정을 요구하면서 그 체제 속에 편입되어 버렸다.⁴⁾ 신자유주의는 한마디로 지구촌의 경제를 무한경쟁의 장으로 만들어 가자는 주장이다. 한국은 이러한 정책 패키지를 구사하는 '작은 정부' 노선을 견지해 왔다.

2.2 시장과 기업 관점의 정부정책

이명박 정부는 정부기구의 축소, 법인세·종부세·양도세 감세, 재벌기업에 대

3) Cohen, Joseph Nathan, "The Impact of Neoliberalism, Political Institutions and Financial Autonomy on Economic Development, 1980 - 2003" Dissertation, Department of Sociology, Princeton University. 2007.

4) 조명래, 지구화, 되돌아보기와 넘어서기 : 공간환경의 모순과 극복, 환경과 생명, 2009. 윤선구, 제3의 길 : 신자유주의에 대한 한국적 대안 모색, 2001.

한 출자총액제한제 폐지, 금융산업 구조개선을 위한 법률(금산법) 완화, 수도권 규제 완화, 공기업 민영화, 사회복지의 축소, 건강보험 민영화 등 신자유주의 이념에 충실한 경제정책을 견지하고 있다. 교육정책도 신자유주의의 원칙 아래, 시장과 경쟁의 틀에서 강도를 높여 왔다.⁵⁾ 노동정책도 정규직의 확대보다는 시장의 원리에 따라 자유롭고 유연하게 노동의 수급이 이루어지는 것을 최선의 가치로 보고 있다.

수도권과 지방 간의 상생은 수도권에 대한 질적 개선과 지방의 여건 마련을 통해 수도권과 지방의 상호보완을 통해서만 가능하며, 그 같은 상생을 위해 균형발전이 필요하다. 경쟁을 우선시함은 양적팽창주의가 가져온 한국경제의 파국을 애써 외면하는 것이며, 고도성장 이후 생산성 감소 극복을 위해서는 혁신이 가장 중요하다는 이치를 모르는 경쟁만능주의의 시각이다. 분산은 분권을 가능케 하는 정책으로, 지역간 극심한 격차가 분권의 시행을 가로막고 있는 현실의 타개를 위해서는 분산정책이 필요하다. 현 정부가 분산보다 분권을 강조하고 있는 것은 수도권 이외의 지방에는 관심이 적다는 의미로 풀이된다.⁶⁾

그리고 이명박정부는 절대우위론적 선택과 집중 및 평균생산성 원칙에 몰입하고 있다. 절대우위론적 선택이란 국토를 몇 개의 공간으로 구분하고, 국가의 자원을 가장 생산성이 높다고 여겨지는 공간에 배분하는 것으로 승자와 패자가 지역별로 구분되는 현상이 발생한다. 또한 평균생산성에 몰입되어 한계생산성 비교를 통해 지방의 한계생산성이 높으면 지방에 투자를 하여야 함에도 불구하고 수도권에 투자를 함으로써 한계생산성이 낮아지고 있다. 세계는 소품종 대량생산에서 다품종 소량생산시대로, 이성에서 감성의 시대로 이동하고 있음에도 현 정부는 대기업 위주의 경제정책을 추진하고 있으며, 효율과 성장을 최우선시 하므로 실적을 빠른 시간 내에 국민에게 보여주고자 하는 유혹에 빠져 중앙집권적 정책에 몰입해 있다.

5) 이근, “이명박 정부는 신자유주의 이념정부,” 2008. 3. 19.

6) 이민원, “이명박정부 지역발전정책의 평가와 향후 대응과제,” 지방화와 균형발전시대 선포 6주년기념 토론회 발표논문, 한국미래발전연구원, 2010. 1.29.

지역의 특성을 고려한 정책들은 사장되고 대형사업 위주로 진행됨으로써 균형발전은 요원하게 될 것이다.

무엇보다 큰 문제는 국가와 기업의 역할을 혼돈하고 있다는 점이다. 국가와 기업은 작동원리와 목적 자체가 다르다. 그럼에도 불구하고 정부는 경쟁에서 이기고 있는 분야와 지역에 자원을 집중하고 하고 있다. 정부가 앞장서서 독점을 장려하고 있는 것이다. 국가를 경쟁의 단위로 오해하면, 독점을 노리는 기업이 외형성장에 관심을 두어 매출 증대에 노력하듯이 양적 성장을 최우선 목표로 할 수 있다. 따라서 여전히 생산성이 높다고 여겨지는 수도권, 그나마 경쟁력이 있다고 여겨지는 수도권의 주요 대학 등에 집중 투자가 이루어질 것이다. 시야에서 멀어지는 산업, 지방, 지방대학은 수난의 시대에 접어들고 있다.

각 개별 주체는 자기 나름대로 극대화를 하며 살아간다. 기업은 이윤극대화를, 개인은 효용극대화를 추구한다. 그리고 국가는 모든 기업들의 이윤극대화 행위의 여건을 조성해 주어야 한다. 그러나 이런 개별주체들의 개별행동이 사회전체의 바람직한 모습을 보장하지는 않는다. 그래서 정부는 개별주체들의 경제행위에 적절한 규제를 가해야 하며, 수도권 규제도 그래서 필요한 것이다. 결국 정부는 국가에 대해, 사회전체의 바람직한 모습을 달성하기 위해 극대화가 아닌 최적화의 원칙을 적용해야 한다.

2.3 규제완화 일변도 수도권정책

한편, 수도권을 다른 광역권과 대등한 권역으로, 서울, 인천, 경기라는 시도의 연합체로 보고 있으며, 수도권도 경쟁력 강화를 위해 육성해야 하는 권역임으로 수도권 경쟁력에 장애가 되는 수도권규제는 철폐해야 한다고 주장한다. 또한 수도권규제 여부가 지방의 발전과 무관하다고 보고 있다. 실제, 상식을 뛰어넘는 대폭적인 규제완화 대책이 연이어 발표되었다.⁷⁾ 2008년 10월 30일, 산업단지내 공장의 신증

설 및 이전을 규모와 업종 관계없이 허용하고, 서울은 도시형 첨단산업기능 위주로 재편하면서 지식·문화·IT산업이 입주하는 소규모(1만㎡이상) 도시첨단산업단지 개발도 허용하였다. 그리고 공장총량제 적용대상(연면적 200㎡이상)을 『산집법』에 의한 500㎡이상 공장으로 상향 조정하고, 자연보전권역내의 공장 건축면적 산정시 오염배출시설이 아닌 창고·사무실을 제외(제조시설 확대효과: 약 10만㎡) 하는 등 공장총량제의 적용대상도 대폭 확대했다. 이 밖에 경제자유구역, 주한미군반환 공여구역, 지원도시사업구역 등 국가 정책적으로 개발토록 확정된 지구내 산업단지를 총량규제에서 배제하였다. 자연보전권역에 대한 규제도 크게 완화하였다.

이어 2009년 4월 30일, 수도권 광역도시계획의 개정과 개발제한구역의 해제가 발표되었다. 2010년 11월에는 자연보전권역내 오염총량제 시행지역에서 수도권정비위원회의 심의를 거친 경우 연수시설의 신·증축을 허용하도록 하고, 지방대학과 수도권 전문대간 2년간 통합을 허용하면서 그 기간을 연장하도록 하였다. 그리고 수도권내 산업대의 일반대로 전환을 허용하는 내용을 포함하였다. 수도권규제 완화 시책이 심각한 이유는 대기업의 주장을 지나치게 충실히 반영하고 있으며, 수도권 과밀과 지방의 과소문제 해결을 위한 그 어떤 노력도 보이지 않는다는 점이다. 현재 수도권에 공장을 짓지 못하는 것은 수도권에 공장을 지을 토지가 부족한 것이 아니라 비싼 땅값 때문이다. 수도권의 질적 발전을 위한 수많은 정책이 있음에도 불구하고, 수도권규제 완화 밖에는 대안이 없다는 주장이다.

7) 성경룡, “수도권규제 완화 문제,” 수도권규제완화논란 : 공멸인가, 경쟁력 강화의 서곡인가? 토론회 자료집, 2008.11.14. 국토해양부, 수도권계획법 시행령 일부개정안 입법예고(2010.11.25) 등 보도자료 참조.

3. 양극화와 공간적 불균형 고착화

3.1 중산층 붕괴와 양극화 문제

한국사회와 한국경제가 직면하고 있는 가장 커다란 문제는 성장잠재력의 약화와 경제사회구조의 양극화이다. 실제 한국사회는 고소득층이 증가하고 저소득층이 더욱 감소하는 이른바 양극화의 경향이 두드러지고 있다. 짧은 기간 동안의 개발년대 과정의 압축성장에는 소기의 성과를 거두었다고 평가하지만, 이후 안정적 성장을 지속하는데 실패하였을 뿐 아니라 성장의 과실을 확산시킨다는 낙수효과(trickle down)도 확인하기 어렵다. 한국은행이 발표한 ‘2010년 국민계정’ 자료에서 흘러넘친 물이 아래로 제대로 떨어지지 않는다는 것을 확인할 수 있다. 1인당 국민총소득은 3년 만에 2만달러 대에 재진입해 2만759달러를 기록했다. 하지만 국민소득에서 노동소득이 차지하는 노동소득분배율은 59.2%로 2009년 60.9%보다 1.7%포인트 하락했다.⁸⁾ 이는 1974년 1.8%포인트 하락 이후 최대 하락폭이다. 대기업들은 최근 사상 최대의 실적을 기록하고 있지만 정작 노동자들에게 돌아가는 몫은 미미했다.

각종 통계자료를 보면 결국 물은 대기업에 그대로 고여 있다는 것을 알 수 있다. 한국거래소 등에 따르면 자산총액 기준 10대 그룹 상장계열사 72개사의 2010년말 유보율은 1,219.45%를 기록해 1,200%를 넘어섰다. 전년도 같은 시기 유보율 1,122.91%보다 96.54%포인트 높아진 것이다.⁹⁾ 감세정책으로 기업이 투자를 확대할 것이라는 정부의 주장을 뒷받침하지 못하고 있다. 유보율뿐 아니라 재벌들의 몸집도 점점 늘어나고 있다. 공정거래위원회에 따르면 2008년 4월 678개사였던 20개 대기업 집단의 계열사는 2011년 4월 현재 922개사로 36% 늘어났고, 자산총액도

8) 한국은행, 2010년 국민계정(잠정), 2011.3.30.

9) 유보율은 기업이 영업활동 혹은 자본거래를 통해 벌어들인 자금을 얼마나 사내에 쌓아두고 있는지를 나타내는 지표다. 유보율이 지나치게 높다는 것은 투자 등 생산적인 부분으로 자금이 흘러가지 않고 있다는 뜻이다. 한국거래소 보도자료, 2010.

10,544천억원으로 54.2% 늘어났다.

그리고 현 정부 출범 이후에 대기업에 대한 세액공제 및 감면혜택 편중현상도 더욱 확대된 것으로 파악된다. 국세청 국세통계연보 ‘법인세 세액공제 및 세액감면 신고현황’을 분석한 결과,¹⁰⁾ 법인세 세액공제 총액은 2007년 41,110억원에서 2009년에 51,477억원으로 늘어났다.¹¹⁾ 그러나 이 가운데 중소기업의 세액공제 비중은 21.3%에서 19.4%로 줄어들었다. 반면에 대기업의 비중은 2007년 78.7%에서 2009년에 80.6%로 높아진 것으로 나타났다. 특히, 기업의 설비투자금액 중 7%를 세액공제 함에 따라 단일 공제감면 조항으로 가장 규모가 큰 임시투자세액공제의 경우, 2009년 공제총액 19,418억원 가운데 87.4%가 대기업의 몫이다. 이는 2007년의 84.2%에 비교할 때 3%포인트 이상 증가한 것이다.

세액감면에서도 대기업 비중이 높아졌다.¹²⁾ 세액감면 총액은 2007년 14,768억원에서 2009년에 20,007억원으로 늘었지만, 이 기간 동안 중소기업의 세액감면 비중은 69.1%에서 59.1%로 낮아졌다. 이에 반해 대기업 비중은 30.9%에서 40.9%로 높아졌다. 특히 법인세액, 외국인투자 세액감면 항목에서 대기업 편중현상이 두드러졌다. 즉, 2007년 3,475억원에서 2년 사이에 6,270억원으로 늘어났고, 대기업이 혜택을 받는 비중도 86.4%에서 91.8%로 높아진 것이다.

한편, 소득양극화가 심화되면서, 상위 20%의 개인사업자와 근로소득자의 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중이 2009년 현재 각각 70%, 40%를 넘어섰으나, 하위 20%의 소득이 차지하는 비중은 1.6%, 8%에 그친 것으로 나타났다. 국세청이

10) 중소기업의 세액공제 비중은 2007년 21.3%, 2008년 20.5%, 2009년 19.4%로 줄어든 반면, 대기업은 2007년 78.7%, 2008년 79.5%, 2009년 80.6%로 높아졌다. 세액감면에 있어서도 중소기업은 2007년 69.1%, 2008년 67.8%, 59.1%로 낮아졌으나, 대기업은 2007년 30.9%, 2008년 32.3%, 2009년 40.9%로 높아진 것으로 나타났다. 국세청, 국세통계연보, 2008, 2009, 2010.

11) 법인세 세액공제는 투자나 연구개발 등의 지출에서 일정한 요건을 갖추었을 때, 산출세액의 일부를 공제해 주는 것을 말한다.

12) 세액감면은 특정한 소득에 대해 세금을 완전히 면제해주거나 일정 비율로 줄여주는 것으로, 외국인투자 세액감면과 중소기업특별세액감면이 대표적이다.

발표한 국세통계연보에 따르면, 개인사업자의 사업, 부동산임대, 이자 등의 소득을 합쳐 과세하는 종합소득세 신고자 중 상위 20% 소득자의 1인당 소득은 지난 2009년 9,000만원이었다. 10년전 5,800만원에서 55%늘어났다.¹³⁾ 반면 하위 20%의 1인당 소득은 199만원으로 10년전 306만원에서 54% 줄어들었다. 특히, 상위 20%는 전체 소득의 70%를 넘게 가져간 것으로 나타났다. 상위 20%계층의 소득은 종합소득세 신고자의 총소득 902,257억원 중 71.4%인 644,203억원을 차지했다. 상위 20%의 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중은 지난 1999년 63.4%에서 10년 만에 8%포인트나 높아졌다. 그러나 하위 20%는 전체 종합소득세 신고소득의 1.6%의 소득 밖에 가져가지 못했다. 하위 40%의 소득으로 확대해도 전체 종합소득세 신고소득의 6%를 차지하는 정도였다. 특히 중간층인 40-60% 소득자의 소득금액도 전체 종합소득세 신고소득의 7.7%를 차지하는 데 그쳤다.

개인사업자 뿐만 아니라 월급 생활자들의 소득도 양극화가 심해졌다. 지난 2009년 근로소득세를 납부한 연말정산자의 총 급여액은 3,157,363억원이었다. 이중 상위 20% 소득자의 급여액은 1,311,652억원으로, 총 급여액의 41.6%를 차지했다. 2005년 이 비율은 38.6%였으나 4년 만에 3%포인트 상승한 것이다. 반면 하위 20% 소득자의 급여액은 252,242억원으로, 총 급여액의 8%에 그쳤다. 양극화에서 더 나아가 중산층마저 사라지는 형태로 소득분배 구조가 변화되고 있는 것이다.

그리고 노동연구원이 발표한 ‘2010년 고용통계’에 따르면, 일용직 근로자의 임금도 줄어든 것으로 나타났다. 2009년 일용직 월평균임금 총액은 858천원으로서, 전년의 875천원에 비하면 17천원이 하락한 것이다. 반면에 상용직 근로자의 경우는 2008년 2,409천원에 비해 소폭 증가한 2,419천원으로 나타났다. 이로써 일용직과 상용직간 임금격차는 더욱 벌어진 것이다.¹⁴⁾ 이같은 현상은 지난해 경기가 침

13) 국세청, 2010 국세통계연보, 2010. 12.

14) 일용직-상용직 월평균 임금추이를 비교(매년 6-8월 평균치)한 것이다. 일용직 근로자의 경우 2005년 785천원, 2006년 814천원, 2007년 823천원, 2008년 875천원, 2009년 858천원으로 최근

체하면서 사업주들이 비용절감을 위해 상대적 취약계층인 일용직 근로자의 사회보험 가입을 줄여 왔으며 특히, 사회보험 혜택의 사각지대인 시간제 근로자가 늘었기 때문으로 분석되고 있다. 경제위기는 임금격차를 심화시키면서, 그 고통이 취약계층에게 더욱 강력하게 다가옴을 입증하는 것이다.

3.2 수도권-지방, 공간적 불균형

경제적 양극화의 문제는 공간적으로도 극명하게 나타난다. 2009년 지역내총생산¹⁵⁾ 가운데 수도권이 차지하는 비중이 48.7%로 2008년보다 0.6%포인트 높아진 것으로 나타났다. 수도권 쏠림현상에 변화가 없음을 입증하는 것이다. 통계청이 발표한 ‘2009년 지역소득’에 통계에 따르면 지역총소득은 서울(334조원), 경기(233조원), 부산(60조원) 등의 순으로 많았으며 제주(9조원), 광주(23조원), 강원(24조원) 등의 순으로 적었다. 개인소득의 규모는 취업자가 많은 서울(159조원)과 경기(143조원)가 1,2위를 차지했고 제주(7조원), 강원(17조원), 울산(17조원) 등이 하위권에 포함되었다.

1인당 개인소득도 서울이 1,580만원으로 1위를 기록했고 울산(1,547만원), 부산(1,255만원) 등이 뒤를 이은 반면, 전남(1,110만원)과 강원(1,154만원), 경북(1,180만원) 등이 하위권에 속했다. 1인당 민간소비 역시 서울(1,516만원), 울산(1,214만원)

감소세로 돌아섰다. 반면, 상용직 근로자의 경우는 2005년 2,117천원, 2006년 2,184천원, 2007년 2,299천원, 2008년 2,409천원, 2009년 2,419천원으로 지속적으로 증가하고 있다. 노동연구원, 2010년 고용통계, 2010.

- 15) 지역내총생산(GRDP)은 전국 16개 시·도에서 1년 동안 생산된 최종 생산물의 합계로, 시도별 국내총생산(GDP) 지표의 일종이다. 2008년 대비 성장률은 충남이 13.4%로 가장 높았고 전북(8.6%), 제주(7.3%), 경기(6.4%) 등이 뒤를 이었다. 하지만 울산(-3.9%)과 전남(-3.7%), 부산(-0.6%) 등은 감소했다. 산업별로 보면 농림어업의 비중은 경북(15.0%)과 전남(13.6%), 충남(13.2%) 등이 높았으며 광업·제조업 비중은 경기(23.4%)가 가장 높았고 경북(12.0%), 경남(11.5%) 등의 순이었다. 서비스업 및 기타부문의 비중은 서울이 33.2%를 차지했으며 경기(18.8%), 부산(6.2%) 등이 뒤를 이었다. 통계청, 2009년 지역소득 보도자료, 2010.12.

이 1,2위에 올랐으며 전남(913만원)이 가장 적었다. 이처럼 수도권과 지방간의 소득 불균형 지표는 여전히 심각한 수준이다. 광역자치단체별 1인당 지역내총생산 (GRDP)으로 산출한 지니계수가 2008년에 0.194로 치솟으며 사상 최고치를 기록했다. 이는 외환위기 직전인 1997년 0.085의 2배 수준으로, 지역간 소득 불균등이 2 배 이상 커졌다는 의미이다.¹⁶⁾

수도권과 지방간의 격차가 소득뿐 아니라 성장 잠재력에서도 더 벌어지고 있는 것으로 나타났다. 현대경제연구원 보고서에 따르면, 2009년 9월까지 법인이 신설된 지역은 수도권이 60.7%로 압도적인 비중을 차지한 것으로 파악되었다. 2008년의 46.8%보다 수도권 비중이 더 높아졌다. 반면에 기업의 생존율은 비수도권 지방에서 더 떨어지고 있다. 2004년에서 2007년 사이 2.5-3.7배 수준이던 지방과 수도권의 어음부도율 격차가 2008년에는 지방 0.64%, 수도권 0.12%로 5배 이상으로 벌어졌다.¹⁷⁾ 이는 세계 금융위기의 여파가 지방에 더 크게 미치고 있다는 점을 입증한다 하겠다.

한편, 이처럼 소득·자산의 불균형이 커진 상태에서 개인과 기업의 경제활동에 밀거름이 되는 금융·교육 여건에서도 격차는 심화되고 있다. 전국은행연합회에 따르면 지난해 말 기준으로 전국 18개 은행의 지점 7,455개소 중 34.8%인 2,598개소가 서울에 몰려 있다. 이어 경기 1,433개소, 부산 597개소, 대구 394개소, 경남 352개소 등의 순이다. 전국 16개 광역자치단체 중 은행 지점수가 가장 적은 곳은 제주 81개소, 충북 140개소, 강원 144개소 순으로 나타났다. 인구 1만명당 은행 지

16) 지니계수(Gini coefficient)는 소득분포의 불평등도를 측정하기 위한 계수이다. 저소득층에서 고소득층을 향한 사람 수의 누적 백분율을 가로축으로 하고, 그 사람들의 소득 누적 백분율을 세로축으로 잡았을 때 그려지는 대각선을 현(弦)으로 하는 활 모양의 곡선인 로렌스 곡선과 대각선으로 둘러싸인 면적을 대각선 아래쪽의 직각 삼각형의 면적으로 나눈 비율을 이른다. 이것이 0과 1 사이의 값을 갖는데 1에 가까울수록 소득분배의 불평등 정도가 높다는 뜻이다. 고영구, “신자유주의에 따른 양극화 문제와 복지국가 구상,” 충북행정학보, 제13집, 충북행정학회, 2010.12.

17) 현대경제연구원, 지역경제 침체와 활성화 과제, 보고서, 2010. 1.

점수로는 서울이 2.68개소로 가장 많았다. 2위는 부산 1.75개소, 3위는 대구 1.61개소로 나타났다. 반면 충북(0.93)과 충남(0.97), 강원(0.99) 지역은 은행 수가 1만명당 1개소에도 미치지 못했다. 전국 평균치(1.55)를 웃도는 지역은 서울, 부산, 대구뿐이다. 기초자치단체별로는 강남구가 401개소로 1위이며, 2위는 서초구(239개소), 3위는 중구(199개소), 4위는 송파구(181개소)가 차지했다. 6위인 영등포구(156개소)와 7위인 종로구(136개소)를 비롯해 은행이 가장 많이 분포한 상위 10개 기초자치단체 중 서울이 6개 구가 포함되었으며, 이외 지역으로는 5위인 성남(176개소)과 공동 8위인 고양, 수원, 창원(115개소)이다. 창원을 제외하고는 모두가 경기 지역이다.¹⁸⁾

한편, 연봉 10억원이 넘는 고소득 근로자가 전국적으로 1천명이 넘고 이 중 92%는 서울과 경기도에 거주하는 것으로 나타났다.¹⁹⁾ 고소득 전문직 못지않은 이들 고액 연봉자의 대부분은 제조업과 금융·보험업, 서비스업에 종사하는 것으로 조사되었다. 국세청 발표자료에 따르면 2008년 과세대상 근로소득이 10억원이 넘는 근로자는 1,124명에 달했다. 이는 비과세급여를 제외한 총급여 기준으로 근로소득 공제를 제외하기 이전 수준이다. 총급여가 5억-10억원인 근로자가 3,115명이고, 3억-5억원 6,379명, 2억-3억원 13,514명, 1억-2억원 17,807명 등이다. 1억원 초과 연봉자는 194,939명으로 전체 근로자의 1.4% 수준이다. 주로 대기업 임원 등 고위직에 있는 경우다. 전체 급여가 1천만원 이하인 근로자는 4,503,432명으로 전체 근로자의 26.3%였다. 고소득 근로자는 지역별로 서울 거주자가 867명으로 가장 많고 경기도가 169명으로 뒤를 이었다. 서울과 경기도 거주자는 전체의 92.5%에 달했

18) 전국은행연합회, 2011대한민국 금융지도, 2011. 5. 국내 18개 은행(특수 5, 시중 7, 지방 6) 7,455개 지점 중 401개가 강남구에 몰려 있다. 기업 본사와 부유층이 몰려 있는 강남구 1개구 은행 지점수는 다른 광역자치단체 소재 전체 지점수를 넘는다. 경기도(1,433개소)와 부산광역시(597개소)에 이어 3위다. 인구 56만명인 강남구의 은행 지점이 인구 253만명의 대구(394개소)보다 많다.

19) 국세청, 한눈에 보는 국세통계, 2010.1.29.

다. 경기도 거주자는 집은 경기도에 있지만 서울의 회사로 출·퇴근하는 경우가 많아 실제 일하는 곳을 기준으로 하면 서울 비율은 더 높아질 것으로 보인다. 서울과 경기 다음으로는 부산 23명, 경남 16명, 대구 11명, 광주, 울산, 충남 각 8명, 인천 4명, 대전, 충북 각 3명, 전북 2명, 경북, 제주 각 1명이었다. 강원과 전남에는 10억원 이상 고액 연봉자가 한 명도 없어 서울 등과 대조를 보였다.

수도권과 지방간의 아파트가격도 격차가 점점 커지는 것으로 나타났다. 부동산 정보업체 부동산써브가 전국 아파트 5,971,475가구를 대상으로 시가총액을 조사한 결과²⁰⁾ 전국 1,594조 8,918억원 가운데 서울·경기·인천 등 수도권이 1,258조 1,291억원, 수도권을 제외한 비수도권은 336조 7,626억원으로 집계됐다. 두 지역간의 격차는 921조 3,665억원으로, 수도권이 비수도권보다 3.74배 높은 것으로 나타났다. 반면, 가구수는 수도권(323만 2,966가구)이 지방(273만 8,509가구)에 비해 1.18배 높았다. 수도권과 지방 간 가격차는 2005년 3월말 약 500조 수준이었으나 3년 사이에 400조 가량 증가, 현재 921조의 격차를 보인 것이다. 지역별로 살펴보면 서울시 649조 1,688억원, 경기도 526조 3,908억원으로, 두 지역이 전국 시가총액인 74%를 차지했다. 인천시는 82조 5,695억원으로 나타났다.²¹⁾ 비수도권은 부산시 70조 2,568억원, 대구시 52조 692억원, 경남 41조 5,055억원, 대전시 36조 2,442억원, 충청도 23조 7,910억원 등의 순이었다. 특히, 서울 강남구가 117조 9,039억원

20) 부동산써브, 2009년 아파트 시가 조사결과 발표자료, 2009.

21) 한편, 전세난과 전셋값 급등 등으로 서울을 포함한 수도권의 아파트 전세 시가총액이 1년 새 52조원이나 증가한 것으로 나타났다. 부동산써브 조사결과에 따르면, 2010년 11월 현재, 강남, 서초, 송파 등 서울 강남3구의 아파트 전세 시가총액은 90조원을 돌파했다. 수도권 아파트 전세 시가 총액은 550조1,953억원으로서, 2009년 11월 497조4,880억원에 비해 10.6%(52조7,073억원) 늘었다. 이 가운데 서울지역은 269조956억원으로 지난 2009년 같은 기간(245조1,282억원)에 비해 9.7%(23조9,674억원) 늘었다. 특히, 강남3구의 시가총액은 91조2,712억원으로 2009년(83조 4,312억원)에 비해 9.3%(7조8,400억원) 늘면서 처음으로 90조원을 넘어섰다. 강남구는 이 기간 3조3,444억원 증가해 증가폭이 가장 컸고 서초구와 송파구도 각각 2조2546억원, 2조2410억원 늘었다. 경기도와 인천지역도 같은 기간 전세 시가 총액이 각각 25조5,116억원, 3조2,283억원이 증가했다.

으로 나타나, 광역자치단체인 부산시와 인천시 보다 높은 수치를 보였다.²²⁾ 경기도는 분당신도시가 속해있는 성남시가 74조 9,029억원으로 가장 높았고, 이어 용인시 71조 1,206억원, 고양시가 62조 9,625억원으로 나타났다.

3.3 사회통합과 안정적 발전 저해

부익부 빈익빈은 결국 경제성장의 저하로 이어질 수밖에 없다. 소비여력이 없는 국민이 늘면 내수시장이 그만큼 위축되기 때문이다. 내수를 이대로 방치하면 GDP 성장률도 낮아질 것이다. 사회 양극화와 중산층 약화가 한국사회 성장잠재력을 위협하고 있는 것이다. 사태의 근본원인은 ‘분배의 고리’가 끊어졌다는 데 있다. 국가는 수출형 대기업 위주의 정책을 펴면서 ‘선성장 후분배’ 논리를 고수한다. 그렇지만 ‘선성장’한 대기업은 설비투자나 정규직 일자리 창출에 소극적이다. ‘후분배’가 일어나지 않고 있는 것이다.

수도권으로의 ‘인구집중-시설투자’가 반복되는 악순환은 그칠 줄 모른다. 지방을 빨아들이는 磁氣力은 여전히 강력하다. 서울 아니면 일자리가 없고, 한국대학의 서열은 서울로부터의 거리로 따지면 틀림이 없다. 서울권력은 뿌리 깊은 파벌주의와 학벌주의로 뒤엉켜 배타적 영역을 굿고는 수도권의 먹이사슬을 강화하고 있다. 서울은 권력에 취해 위험수위를 넘어서고 말았다. 정치권력, 사법권력, 자본권력, 문화권력, 언론권력 등이 서울패권주의로 똘똘 뭉쳐있다. 강남을 필두로 수많은 부도심을 탄생시키고, 포식자처럼 인근 경기도를 잠식해 나갔다. 서울뿐 아니라 거대한 수도권으로 공간적 수용능력이 팽창한 것이다.

부자들과 수도권이 성장하면 서민도, 지방경제도 좋아진다는 낙수효과(trickle-down effect) 흔적은 어디서도 찾아 볼 수 없다. 서울에 사는 부자들의 권력에 의해 정책결

22) 이어 송파구 68조 3,590억원, 서초구 65조 3,017억원, 양구 40조 6,313억원 등 버블세븐 지역들이 나란히 1위-4위를 차지했으며, 최근 급등세를 보이는 노원구가 40조 6,180억원으로 뒤를 이었다.

정이 이루어지고 있으니, 서민과 지방은 늘 소외될 수밖에 없다. 어느 지역은 너무 못살고 어느 지역은 너무 비대해짐으로서 사회적 갈등을 일으키고 국가발전과 사회 통합을 저해하고 있다. 어디서 태어나든 어느 곳에서 살든 자기 능력을 발휘할 수 있고 삶의 질을 구가할 수 있는 균형사회로 가야만 한다. 성장과 균형은 대립적인 이분법의 관계에 있는 것이 아니라, 동전의 앞뒷면과 같은 유기적 통합체이기 때문이다. 주요 선진국들 중 성장과 균형이 ‘상충하는’ 대립적 이분법인 나라는 없다. 균형발전을 통하여 안정적인 경제성장을 담보하였고, 경제가 안정적으로 발전하는 나라에서는 복지도 함께 발전했다.

4. 균형사회로 가기 위한 대안적 담론

4.1 국가운영 패러다임의 전환

한국사회도 삶의 균형성을 추구하는 의식이 크게 높아지고 있다. 특히, 지역, 계층, 세대, 이념에 관계없이 복지를 통한 형평성을 추구하거나 국가가치와 개인가치가 공존하는 현상 등 균형사회를 지향하고 있다. 신자유주의 경제체제의 불공정성을 극복하고 균형사회로 가기 위해서는 국가운영의 패러다임을 바꾸어야 한다. 지금까지 한국 사회는 개인의 힘으로, 그리고 간혹 가족의 도움으로 문제를 해결할 수 있었던 사회였다. 그런데 국민의 생활 현실도 의식도 급속히 바뀌고 있다. 시장 중심 사회에 피로를 느끼고 국가 역할의 확대를 기대하고 있다. 경제성장과 복지강화 중에서 복지강화가 중요하다는 사람의 비율도 늘고 있다.

이제는 구조적인 프레임의 문제로서 개별정책의 확대로는 한계가 있다. 그토록 강력한 균형발전정책도 정권이 바뀌면 어렵지 않게 훼손될 수 있음을 우리는 목격하고 있다. 물론 그동안 추진해 온 균형발전정책이 사회적 공감대를 형성하고 사회

적 진보를 가져오는데 크게 기여하다. 그 노력들이 오늘 우리가 대안적 담론을 이끌어내는데도 중요한 토대가 되고 있다. 이제는 성장주의 국가운영원리를 분배의 정의를 경시하지 않고, 포괄적인 경제, 사회정책을 통해 공정성이 국가운영원리의 전환이 필요하다. 최근 보편주의에 기반을 둔 복지국가 논쟁도 이러한 차원에서 이해할 수 있다. 보편주의란 일차적으로 수혜대상의 문제이다. 누락되는 사람 없이 모든 국민에게 적용되는 복지로서, 수혜대상을 저소득층으로 한정하는 잔여주의 선별적 복지에 대비되는 개념이다. 나아가 보편주의는 시민권에 근거하여 모든 국민에게 ‘기본 선’을 보장한다. 23)

이에 비하여 잔여주의 선별적 복지에서 수급권은 ‘빈곤인증’을 통해 주어지며, 그 논리상 급여수준은 생계를 간신히 이어갈 수 있는 정도의 ‘최소 선’에 맞추어질 수밖에 없다. 전국 어디에 살든 모든 사람은 적어도 기본적인 수준의 생활은 영위할 수 있어야 한다는 것이 이 보편적 복지의 핵심 이념이다. 이와 같이 한국사회가 지향해야 할 균형사회 모델을 모색해야 하겠다. 과거의 발전국가 모델과 시장주의 모델의 장단점을 골고루 경험한 지금 우리는 두 모델의 한계를 넘어서는 것이다.

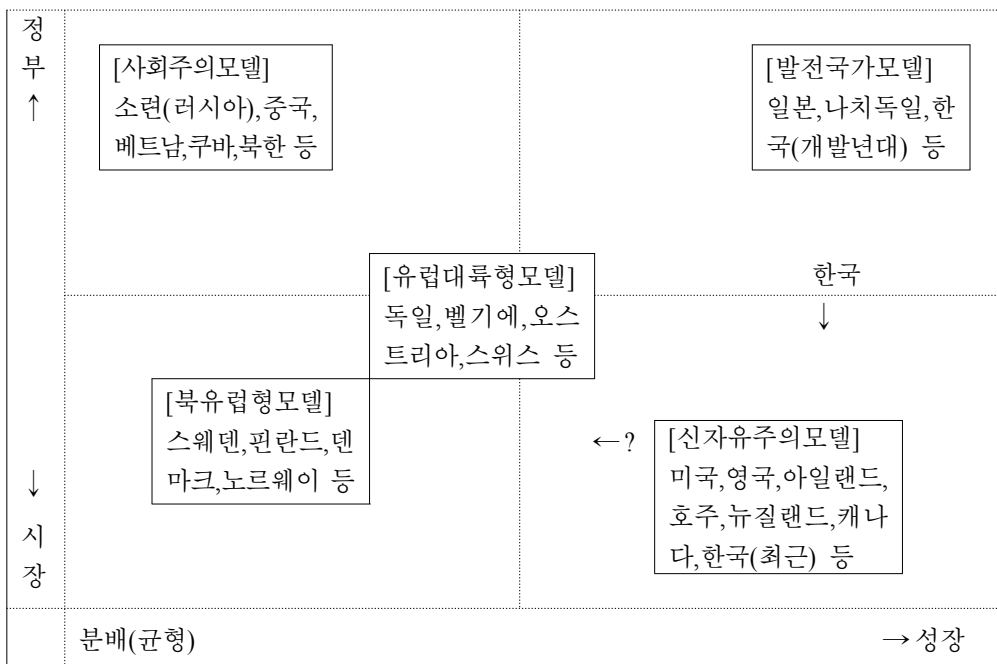
4.2 세계 각국 정치경제모델 비교

세계 각국은 정부와 시장 사이의 역할 분담에 대해 나름대로 시행착오 끝에 오늘의 다양한 시장경제 모델에 도달하였다. 지금 세계경제체제 하의 주요 정치경제 모델을 몇 가지로 정리해 볼 수 있다. 이정우(2007)는 제3의 길을 주장하면서 다음과 같은 각 나라들의 정치경제모델을 구분하고 있다.²⁴⁾ 횡축은 성장이나 분배나 하는 관점에서 오른 쪽으로 갈수록 성장을 중시하는 체제이고, 왼쪽으로 갈수록 분배를 강조하는 체제이다. 종축은 자원배분 방식에서 시장과 정부의 비중을 어떻게

23) 장지연, 왜 보편적 복지국가인가, 복지국가소사이어티, 2011. 1.

24) 이정우, 불평등의 경제학, 후마니타스, 2010.

설정하느냐의 문제인데, 위로 갈수록 정부의 비중이 크고, 아래로 갈수록 시장의 비중이 큰 체제를 의미한다. 이렇게 볼 때 다음 다섯 가지로 상정할 수 있다.



[그림] 세계 각국의 정치경제모델 비교
※ 이정우(2010) 참조.

우선, 과거 사회주의 모델이 존재한다. 이는 일명 스탈린 모델이라고 불릴 수 있는 것으로서 시장의 역할이 극단적으로 무시되고, 국민경제가 거의 전적으로 정부의 계획, 명령에 의해 움직이는 체제를 말한다.²⁵⁾ 이는 舊소련, 중국, 쿠바, 북한 등을 망라하고 있었고 한때는 고성장을 자랑했으나 그 자체의 모순으로 인해 붕괴하였다. 지금은 대부분의 나라가 체제개혁을 통해 이 영역을 탈출하고 있다. 이동 방향은 우하향, 즉, 시장원리의 도입, 경제 성장, 사회보장의 약화, 빈부격차의 확대

25) 이정우, 한국경제 제 3의 길은 가능한가?, 프레시안, 2007.10.

로 나타나고 있다. 중국, 베트남, 러시아 등은 개혁정책을 통해 고성장을 달성하고 있으나, 빈부격차, 지역격차 확대, 부패 등 새로운 문제에 직면하고 있다.

그리고 발전국가 모델이다. 한국 개발연대의 경제모델을 의미한다. 그 이유로 관치경제 또는 개발독재 모델이라고도 한다. 이 모델의 원조는 메이지 유신 이후 일본경제를 급속히 공업화 시키는 데 성공한 부국강병 모델로 볼 수 있다. 일본, 한국은 물론이고 1930년대 히틀러의 파쇼경제 역시 고도성장을 했으니 이 모델은 단기적으로는 상당한 고성장을 가져옴에 틀림없다. 그러나 이 모델이 갖는 권위적, 반서민적, 소외적 성격과 더불어 모델 그 자체의 한계로 인해 오래 갈 수가 없다는 점이다. 이 모델은 한국사회의 빈부격차와 수도권집중을 야기한 불균형성장 전략을 떠 받쳐 왔다. 이 모델로 한때 고성장을 구가했던 나라들이 지금은 모두 어려움을 겪고 있어서 역시 탈출이 불가피한 모델이다. 이렇게 본다면, 위 상단의 두개 모델은 한때는 성공적이었으나 이제는 더 이상 지속할 수 없으며, 존립가능한 대안은 하단에 있는 세 개의 자본주의 모델이다. 아래쪽으로 내려오지 않고는 생존이 어렵다고 할 수 있다. 아래쪽으로 내려온다는 것은 국가 개입을 줄이고, 시장원리를 확대한다는 것이다.

하단 맨 오른쪽은 자유시장경제, 혹은 신자유주의 모델로 불리는 소위 시장만능주의 모델이다. 미국을 비롯하여 영국, 아일랜드, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등이 여기에 속한다. 한국경제는 위의 발전국가 모델을 기반으로 하고 있으나, 최근에는 시장권력이 정부를 지배하면서 이 모델의 형태를 띄고 있다. 일명 영미형 모델로 불린다. 가운데는 유럽대륙형 사회적 시장경제 모델이 있다. 일명 조정된 시장경제라고 불리며, 독일, 벨기에, 오스트리아, 스위스 등이 여기에 속한다. 제일 왼쪽에 있는 것은 역시 사회적 시장경제, 혹은 조정된 시장경제 모델이지만 유럽대륙과는 다소 성격을 달리 하는 북유럽형이 있다. 북구형 사민주의 모델이라고도 한다. 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 노르웨이 등이 여기에 속한다. 이중 우측의 신자유주의 모델은

지금 한국사회의 양극화와 불균형을 고착화시키는 프레임이 되고 있으니 역시 대안이 될 수 없다.

아래로 내려오지 않고는 생존이 어렵고, 좌측으로 가지 않고는 안정적 국가발전을 담보하기 어렵기 때문이다. 아래쪽으로 내려온다는 것은 국가 개입을 줄이고, 시장원리를 확대한다는 것이며, 좌측으로 옮긴다는 것은 성장 몰입정도를 줄이고 분배를 늘리자는 의미이다. 현실적으로 논의할 수 있는 대안은 하단에 있는 두 개의 자본주의 모델이다. 유럽대륙형 모델과 북유럽형 모델을 합쳐서 사회적 시장경제(혹은 조정된 시장경제)라고 부르기도 하지만 유럽대륙과 북구는 상당한 차이가 있기 때문에 분리해서 논하는 경우가 많다. 유럽대륙형은 기민당의 철학을 바탕으로 두고 있으며, 사회보험을 중심으로 하는 담합주의(corporatism)로 특징지을 수 있는 반면 북유럽형 모델은 보편적 복지, 공공서비스의 탈상품화(decommodification)를 특징으로 한다.²⁶⁾

4.3 한국형 정치경제모델 모색

한국 사회는 시장 영역과 기업의 힘이 다른 어떤 시기보다 커졌다. 여기에 동유럽 사회주의권 붕괴 이래 지구 전역으로 팽창된 신자유주의의 시장화 경향은 기업의 권능을 한껏 확장시켰고, 이명박 정부의 이른바 실용주의 노선이 기업의 질주에 힘을 더했다. 시장의 힘과 기업의 힘이 몰려 있는 서울과 수도권권의 위력은 더욱 강화될 수밖에 없다. 그리고 수출기업, 대기업, 고소득층의 자본력에 힘입어 국가경제가 성장한다 해도 서민층과 저소득층, 지방에게는 기회가 없다. 승자독식주의로 인하여 분배구조가 왜곡되었기 때문이다. 이로 인하여 계층간 양극화와 수도권-지방간 불균형이 심화·고착화되고 있다. 중산층이 붕괴되고 지방의 붕괴되는 한국사회의 미래는 비관적이다. 최근 수도권의 생산성도 낮아지고 국가경제의 성장

26) 이정우, 불평등의 경제학, 후마니타스, 2010.

속도 역시 둔화되고 있음이 이를 입증한다. 두텁고 견고한 중산층은 국가경제를 지탱하는 버팀목이며, 한국사회의 잠재력은 지방 곳곳에 뿌리를 두고 있다.

2010년 5월에 실시한 사회의식 여론조사 결과에서도 잘 나타나 있다.²⁷⁾ 국민들이 선호하는 한국사회의 미래상에 대해 46.6%의 응답자가 ‘빈부격차가 크지 않은 사회’라고 답했다. 이 밖에 ‘경제적으로 풍요로운 사회’란 답이 21.6%, ‘문화적 자유와 창의성이 존중받는 사회’가 14.8%, ‘정치적 민주주의가 성숙한 사회’가 14.9%였다. 양극화로 귀결되는 약육강식의 ‘시장사회’에 대한 우려가 크게 반영되어 있다. 시장에 대한 국가 개입의 필요성이 증가되고 있다.²⁸⁾ 물론 이명박 정부와 같이 시장권력에 의한 정부를 의미하는 것은 아니다. 경제의 공정성을 높이기 위한 정부의 확고한 의지와 시장 개입이다.²⁹⁾ 한국사회의 미래상을 그릴 때, 성숙한 민주주의 사회나 문화적 자유와 창의성이 존중되는 사회는 이제 사치가 될 정도로 현실이 각박해진 것이다. ‘빈부격차가 크지 않은 사회’를 공통적으로 지목하고, 시장경제에 대한 국가 개입의 확대가 바람직하다는 생각을 공유하는 데는 시장의 불신과 불안이 배어 있다.

이어 ‘경제성장과 소득분배(복지강화) 중 무엇을 우선시해야 하느냐’는 질문에

27) 한겨레 신문, 창간특집 사회의식 여론조사, 2010년 5월 14일자.

28) 경제적 효율성의 측면에서만 본다면 시장경제체제보다 우월한 체제는 현재로서 찾아볼 수 없다. 그러나 이 시장이란 것은 결코 완벽하지 못하며, 많은 문제점을 내포하고 있다. 시장은 공평한 소득분배를 보장해주지도 못할 뿐 아니라 경제를 언제나 안정된 상태로 유지시켜주지도 못한다. 심지어는 경제적 효율성도 담보해내지 못하는 경우가 허다하다. 시장의 가격기구가 효율적인 결과를 가져오는데 실패하는 경우를 가리키는 것이다. Cohen, Joseph Nathan and Miguel Centeno, "Neoliberalism and Patterns of Economic Performance," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606(1): 2006.

29) 경제적 효율성의 측면에서만 본다면 시장경제체제보다 우월한 체제는 현재로서 찾아볼 수 없다. 그러나 이 시장이란 것은 결코 완벽하지 못하며, 많은 문제점을 내포하고 있다. 시장은 공평한 소득분배를 보장해주지도 못할 뿐 아니라 경제를 언제나 안정된 상태로 유지시켜주지도 못한다. 심지어는 경제적 효율성도 담보해내지 못하는 경우가 허다하다. 시장의 가격기구가 효율적인 결과를 가져오는데 실패하는 경우를 가리키는 것이다. Cohen, Joseph Nathan and Miguel Centeno, "Neoliberalism and Patterns of Economic Performance," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606(1): 2006.

48.3%가 성장을, 47.5%가 분배를 꼽았다. 공간적으로는 균형발전을 의미한다고 볼 수 있다. 성장이 조금 많았지만, 차이는 불과 0.8%에 지나지 않는 수준으로 사실상 비슷한 수치다(4.3%는 모름 또는 무응답). 같은 방법으로 2004년 5월에 실시한 조사에서는, 성장 우선이 68.9%, 분배 우선이 29%로 나타났다. 성장보다 분배를 원하는 국민이 6년 사이에 30%에서 48%로 늘어난 것으로 보아 삶의 균형성을 추구하는 의식이 크게 높아진 것으로 분석된다. 그리고 복지나 분배를 통한 형평성을 추구하거나 국가가치와 개인가치가 공존하는 현상 등은 ‘균형사회’를 전망하게 한다. 이렇듯 국가 역할과 공동체 가치의 복원을 추구하면서 균형성의 회복에 대한 열망이 높은 것으로 나타났다.

한국사회는 신자유주의를 넘어설 새로운 국가운영체계를 만들어 가야 한다. 관치경제체제를 거쳐 신자유주의 경제체제에 매몰되어 있는 한국사회가 채택해야 할 정치경제모델은 무엇인가. 핵심이 정부의 역할을 늘리고, 분배구조를 개선하는 것이라고 할 때, 앞서 살펴본 정치경제모델의 유형중 유럽대륙형 모델 또는 북유럽형 모델을 상정할 수 있다. 앞의 [그림] 우상귀에서 우하귀로 이동하면서 더욱 심한 고통을 받아 왔다. 이제는 벗어나 좌중간으로 이동해야 할 때이다. 2005년 말 유럽연합(EU) 보고서에 의하면 유럽연합 회원국은 네 개의 그룹으로 구분되었다.³⁰⁾ 첫째는 경제성장도 높고 사회적 평등도 높게 달성한 그룹으로 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등 북유럽 국가, 둘째는 경제성장은 높지만 사회적 평등은 상대적으로 낮은 그룹으로 영국, 아일랜드 등 앵글로색슨국가, 셋째는 경제성장은 낮지만 사회적 평등은 높게 달성한 그룹으로 독일, 프랑스, 네덜란드 등 중앙유럽국가, 넷째는 경제성장도 사회적 평등도 모두 상대적으로 낮은 그룹으로 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스 등 지중해 국가 등이 그것이다.

이렇게 볼 때, 한국사회는 북유럽 국가의 역사적 성과에서 정책적 시사점을 얻

30) 박상철, 혁신클러스터, 핀란드서 배워라, 2006.6.11.

고, 한국사회에 적합한 정치경제모델을 구축할 필요가 있다. 국민들의 사회의식 조사결과에서도 한국사회가 지향해야 할 사회상으로 미국식 신자유주의 사회(24.2%)보다 훨씬 높은 67.0%가 북유럽식 복지국가사회를 희망한다고 응답하였다.³¹⁾ 복지는 균형과 균등의 가치에서 출발한다. 이것이 공간적으로 수렴될 때 균형사회가 건설된다. 그러므로 수도권-지방간 불균형의 문제도 복지국가 담론과 속에 녹아들어야 하겠다. 즉, 전국 어느 지역에 살든 동등한 자유와 권리를 모두에게 보편적으로 부여해야 한다는 신념과 평등주의 정신을 구현하기 위한 노력이 시도되어야 할 것이다.

31) 한겨레 신문, 창간특집 사회의식 여론조사, 2010년 5월 14일자.

참고문헌

- 고영구, “신자유주의에 따른 양극화 문제와 복지국가 구상,” 충북행정학보, 제13집, 충북 행정학회, 2010.12.
- 국토해양부, 수도권계획법 시행령 일부개정안 입법예고 보도자료, 2010.11.25.
- 국세청, 국세통계연보, 2008. 2009. 2010.
- 국세청, 한눈에 보는 국세통계, 2010.1.29.
- 노동연구원, 2010년 고용통계, 2010.
- 부동산써브, 2009년 아파트 시가 조사결과 발표자료, 2009.
- 성경룡, “수도권규제 완화 문제,” 수도권규제완화논란 : 공멸인가, 경쟁력 강화의 서곡인가? 토론회 자료집, 2008.11.14.
- 윤선구, 제3의 길 : 신자유주의에 대한 한국적 대안모색, 2001.
- 이근, “이명박 정부는 신자유주의 이념정부,” 2008. 3. 19.
- 이민원, “이명박정부 지역발전정책의 평가와 향후 대응과제,” 지방화와 균형발전시대 선포 6주년 기념 토론회 발표논문, 한국미래발전연구원, 2010. 1.29.
- 이정우, 불평등의 경제학, 후마니타스, 2010.
- 이정우, 한국경제 제 3의 길은 가능한가?, 프레시안, 2007.10.
- 장지연, 왜 보편적 복지국가인가, 복지국가소사이어티, 2011. 1.
- 조대엽, “시장중심 사회에 피로감, 국가역할 확대 기대, 한겨레 22돌 창간특집 여론조사: 사회의식 분석, 2010.5.14.
- 조명래, 지구화, 되돌아보기와 넘어서기 : 공간환경의 모순과 극복, 환경과 생명, 2009.
- 통계청, 2009년 지역소득 보도자료, 2010.12.
- 통계청, 2010 인구주택총조사 잠정 집계 결과, 2010.12.29.
- 통계청, 한국의 사회동향, 2010. 12.2.
- 한국거래소 보도자료, 2010.
- 한국은행, 2010년 국민계정(잠정), 2011.3.30.
- 한국은행, 2008산업연관표, 2010.
- 현대경제연구원, 지역경제 침체와 활성화 과제, 보고서, 2010. 1.
- Cohen, Joseph Nathan, "The Impact of Neoliberalism, Political Institutions and Financial Autonomy on Economic Development, 1980 - 2003," Dissertation, Department of Sociology, Princeton University. 2007.
- Cohen, Joseph Nathan and Miguel Centeno, "Neoliberalism and Patterns of Economic Performance," Annals of the American Academy of Political and Social Science, 606(1): 2006.