

# 전 세계적 양극화 추세와 해외 주요국의 대응

김흥종 · 김균태 · 오형범 · 나수엽 · 하유정

전 세계적 양극화 추세와  
해외 주요국의 대응

정책자료 05-04

# 전 세계적 양극화 추세와 해외 주요국의 대응

김홍중 · 김균태 · 오형범 · 나수엽 · 하유정

**KIEP** 대외경제정책연구원

## 국문요약

이 연구의 목적은 전 세계적인 양극화 추세와 해외주요국의 대응방안을 살펴봄으로써 우리나라에서 최근 문제가 되고 있는 양극화 현상에 대한 시사점을 도출하는 것이다.

최근 우리나라에서는 소득계층간, 기업규모별, 산업간, 지역간 양극화 현상이 문제가 되고 있다. 경제 양극화가 문제되는 것은 한 경제내에서 특정 부문에 대한 구조적인 소외가 지속되고 있기 때문이다. 그런데 이러한 양극화 현상은 전 세계적으로 관찰되고 있으며 다면적이고 복합적으로 진행되고 있다. 소득분포 양극화의 경우 1970년대부터, 특히 1980년대 이후 선진국에서 심화·확대되고 있다. 최근 양극화 현상은 경기회복으로 양극화가 해소되지 않는 경향이 점점 강해지고 있다. 한국에서 양극화가 문제되고 있는 것은 양극화의 속도가 매우 빠르고, 해외 선진국에서 개별적으로 나타나는 양극화 여러 측면이 압축적으로 동시에 나타나고 있기 때문이다.

한국에서의 양극화 현상의 완화를 위한 해외 시사점을 찾기 위해 해외 주요국의 양극화 사례를 유형화하였다. 그 결과 소득불평등과 빈곤의 문제는 미국, 임금격차는 영국, 산업간 양극화는 독일, 지역간 양극화는 이탈리아, 기업규모별 양극화는 스웨덴과 아일랜드의 사례를 조사하였다.

미국의 경우 1960년대 이후 지속적으로 빈곤을 퇴치하기 위하여 정책적 노력을 계속해왔으나 1990년대 이후 빈곤율은 오히려 증가하는 경향을 보이고 있다. 미국정부는 저소득층에 대한 교육지원을 통해서 빈곤 탈출을 돕고 있다. 숙련노동과 비숙련노동간의 임금격차가 양극화로 작용하는 영국의 경우 고등교육과 평생교육의 강화를 통해 숙련노동의 비율을 늘리려는 정책을 사용해왔다. 영국의 고등교육정책은 어느

정도 성과를 거둔 것으로 평가된다. 독일의 경우 수출과 내수의 양극화가 심각하다. 하지만 독일정부는 이를 극복하기 위해 내수의 진작을 위한 단기적 처방을 사용하고 있지는 않다. 국내투자환경을 개선하고 지속적인 제도개혁을 통해 내수의 진작을 꾀하고 있다. 이탈리아의 지역간 격차는 과거부터 매우 심각한 상황이었다. 소위 남부 개발을 위해 이탈리아 정부와 EU는 많은 지원을 해왔으며 최근에 와서 약간의 성과를 나타내고 있으나 아직도 갈 길이 먼 상황이다. 스웨덴의 경우 대기업 중심의 성장 전략으로 인해 대기업 위주의 고용이 이루어졌으나 신용지원을 포함한 간접지원정책으로 고용의 양극화 현상이 완화되었다. 해외투자를 위주로 성장해온 아일랜드의 경우 대기업과 중소기업의 생산성 양극화 현상이 심각하다.

양극화 현상이 사회적 배제에서 발생하기 때문에 사회적 연계를 강화시켜 통합을 이루는 것이 양극화 해법의 기본방향이다. 이를 위해서는 다양한 정책적 처방을 한꺼번에 운용해야 한다.

해외사례로부터 얻는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 중진국이 선진경제로 진입하기 위해서는 중·저소득층에 대한 집중적 지원과 인적자원 창출로 성장을 촉진시켜야 한다. 둘째, 공적 부조를 중심으로 한 빈곤대책은 양극화 완화에 직접적인 도움이 되지 않는다. 셋째, 빈곤층을 줄이기 위해서는 빈곤계층에 대한 개인별 직접지원보다는 빈곤지역에 대한 지원이 필요하다. 넷째, 기술수요 고급화와 다변화에 대응하기 위하여 공교육의 질을 높여야 한다. 다섯째, 평생교육 및 재교육을 강화하여 고급노동력을 유지해야 한다. 여섯째, 지역격차의 해소를 위해서는 시간, 자원, 지도층의 의지가 필요하다. 일곱째, 경제정책이 결과적으로 대기업과 중소기업에 중립적으로 작용했는지 항상 사후 점검해야 한다. 여덟째, 보다 적극적인 정부재정의 역할이 요구된다. 아홉째, 감속성장의 시대에 재정의 역할에 대한 사회적 합의도출과정이 필요하다. 열째, 기업활동에 대한 지원과 개인복지 지원을 분리할 필요가 있다.

# 차례

- 국문요약 .....5
- 제1장 양극화란 무엇인가 .....13
- 제2장 양극화, 왜 문제인가 ..... 15
- 제3장 양극화의 원인 .....18
  - 1. 무역자유화 .....18
  - 2. 기술진보 .....19
  - 3. 자본자유화 .....20
  - 4. 기타 .....20
- 제4장 양극화의 해외사례 선정과정 ..... 21
  - 1. 양극화의 기본구조 .....21
  - 2. 경제구조에 따른 구분 .....21
    - 가. 사회·경제적 성과 비교 .....21
    - 나. 경제구조의 특징 .....23
  - 3. 해외 대표사례 선정 .....25
    - 가. 소득불평등과 빈곤 .....25

나. 임금격차 .....	26
다. 산업간 양극화 .....	26
라. 지역간 양극화 .....	27
마. 기업규모별 양극화 .....	28

**제5장 양극화의 해외사례** ..... 30

1. 소득불균등과 빈곤: 미국 .....	30
가. 현황 .....	30
나. 소득불균등과 빈곤층 확대의 원인 .....	31
다. 정책대응 .....	33
라. 성과 및 평가 .....	36
2. 임금수준의 양극화: 영국 .....	36
가. 현황 .....	36
나. 임금격차 확대의 원인 .....	36
다. 정책대응 .....	38
라. 성과 및 평가 .....	42
3. 수출과 내수의 양극화: 독일 .....	43
가. 현황 .....	43
나. 양극화의 원인 .....	44
다. 내수 부진 .....	46
4. 지역간 성장의 양극화: 이탈리아 .....	50
가. 현황 .....	50
나. 지역간 격차의 원인 .....	51
다. 정책대응: 이탈리아정부의 남부지역 개발정책 및 EU 차원의 지역정책 .....	52
5. 기업규모별 양극화 .....	57
가. 고용의 양극화: 스웨덴 .....	57

나. 생산성 양극화: 아일랜드 .....	63
<b>제6장 양극화 해법의 기본방향과 해외사례의 시사점 .....</b>	<b>65</b>
1. 양극화 해법의 기본방향 .....	65
2. 해외사례의 시사점 .....	65
<b>참고문헌 .....</b>	<b>75</b>
<b>Executive Summary .....</b>	<b>80</b>

## 표 차례

표 4-1. 주요 선진국의 경제성장률과 1인당 GDP .....	22
표 4-2. 미국 및 유럽국가의 노동 관련 제도와 노사관계 .....	23
표 4-3. 금융발전 지표 .....	24
표 4-4. 시장규제 지표(1999년) .....	24
표 5-1. 기술격차와 취업증가율 .....	37
표 5-2. 대학 등록률 .....	39
표 5-3. 영국의 교육기술부 지출 추이 .....	40
표 5-4. 뉴딜 프로그램 예산규모 .....	41
표 5-5. 독일의 GDP 증가율 .....	44
표 5-6. 독일과 유로지역의 노동비용 상승률 추이 .....	45
표 5-7. 독일의 환율 추이 .....	46
표 5-8. 이탈리아의 지역별 1인당 GDP (index numbers, 이탈리아 전체=100) .....	51
표 5-9. 기업규모에 따른 고용비중의 국가별 비교(1986년) .....	58
표 5-10. 기업규모와 소유형태에 따른 법인세 실효세율 비교 (1984~87년) .....	59
표 5-11. 제조업부문의 기업규모에 따른 고용비중 비교(2001년) .....	63
표 5-12. 제조업부문의 기업규모별 종업원 1인당 부가가치 수준 (2001년) .....	64
표 6-1. 우리나라 교육예산 부문별 추이 .....	70

## 그림 차례

그림 1-1. 양극화 체계도 .....	14
그림 2-1. 양극화의 국제비교 .....	15
그림 2-2. 경제위기 전후 지니계수 추이 변화 .....	16
그림 2-3. 한국에서의 양극화 진행상황 .....	17
그림 4-1. 국가별 소득불평등도(지니계수) .....	22
그림 4-2. 지니계수 국제비교 .....	26
그림 4-3. 학력별 임금격차 국제비교(2000년) .....	27
그림 4-4. 수출과 내수의 성장률 격차 .....	27
그림 4-5. 지역간 격차 국제비교(1990년) .....	28
그림 4-6. 대기업 고용비중 국제비교(1986년) .....	29
그림 5-1. 미국의 지니계수 추이(1967~2003년) .....	30
그림 5-2. 미국의 빈곤인구 및 빈곤율 추이 .....	31
그림 5-3. 미국의 빈곤대책 프로그램에 대한 재정지출규모(GDP 대비) .....	34
그림 5-4. 영국의 대졸 학력자 상대임금 추이 .....	37
그림 6-1. 선진경제로의 진입과 소득 양극화의 동시 해소 .....	67
그림 6-2. 연도별 일본의 정부 비중 .....	73

# 제1장 양극화란 무엇인가

- 양극화는 근본적으로 사회경제적 배제(social and economic exclusion)에서 발생하는 문제임.
  - 소득분포의 양극화는 저소득층이 소득순환체계로부터 배제됨을 의미. 산업간, 기업간, 지역간 양극화는 각각 저부가가치 전통산업, 중소기업, 침체지역에 속하는 사회구성원이 그 사회의 선순환적 경제체제로부터 배제되고 있는 과정을 뜻함.
  - 경제 양극화가 문제가 되는 것은 한 경제내에서 특정 부문에 대한 구조적인 소외가 지속되고 있기 때문임.
  
- 최근 전개되고 있는 전 세계적 양극화 현상은 다면적, 복합적으로 진행됨.
  - 양극화는 지식 및 기술 수준의 차이에 따른 개인간 소득격차 심화를 기본으로, 제조업 vs. 서비스업, 수출 vs. 내수산업, 성장산업 vs. 전통산업간 격차를 의미하는 산업간 양극화와 지역간 성장의 양극화 및 기업간 양극화를 모두 포함하는 복합적 개념임.
  - 양극화는 궁극적으로 개인 또는 가구당 소득분포의 불균등 심화로 귀결되고 있으며, 이 과정에서 산업간, 기업간, 지역간 양극화가 전달경로로 작용하고 있음.
  
- 양극화는 전 세계적으로 나타나는 보편적 현상이 되고 있음.
  - 소득분포의 경우 1970년대부터, 특히 1980년대 이후 선진국에서 심화, 확대되고 있음.<sup>1)</sup>
    - 1970년대 이후 영국, 미국, 뉴질랜드, 네덜란드, 일본, 호주, 오스트리아 등지

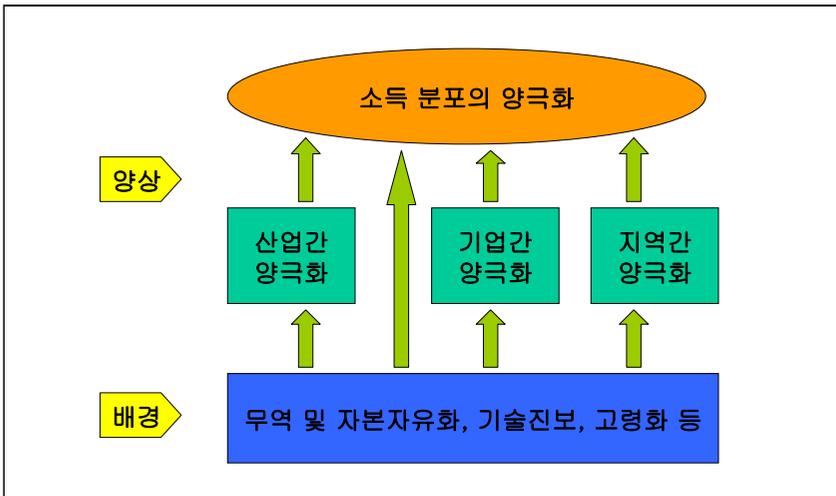
---

1) 다만 2차대전 이후 불평등도의 확대가 강화되어왔는가, 1960년대까지 축소되었다가 다시 확대되고 있는지(great U-shape), 확대되었으나 그 양상은 대단치 않은지에 대해서는 국가별로 다르게 나타나고 있음(Atkinson 2003).

에서 소득불평등도 심화, 1980년대 후반 이후 덴마크를 제외한 거의 모든 선진국에서 불평등도 확대됨.

- 소득 불균형의 확대는 경제체제의 특징에 따라 유형화 가능
  - 앵글로색슨 유형: 1970~80년대 소득불균등 확대(영국의 경우 1978년 기준 1990년 지니계수 10포인트 상승, 미국의 경우 1968년 기준 1992년 지니계수 5포인트 상승)
  - 노르딕국가 유형: 1990년대 이후 소득불균등 심화(스웨덴은 1990년 기준 1997년 지니계수 3포인트 상승, 핀란드 1993년 기준 2000년 5포인트 상승)
  - 유럽대륙 유형: 모든 국가에 부합하는 일관된 유형은 발견되지 않으나 전반적으로 소득불평등도의 상승이 가속화함. 1990년대 이후 특히 심화되었음.

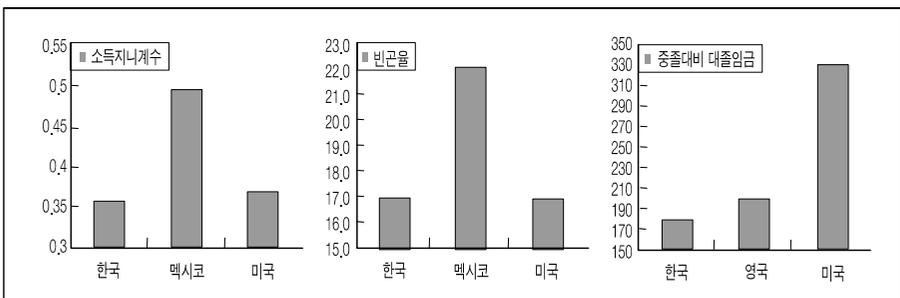
그림 1-1. 양극화 체계도



## 제2장 양극화, 왜 문제인가

- (경기순환과 양극화) 최근 양극화 현상의 특징은 경기순환으로 해소되지 않는 경향이 점점 강해지고 있음.
  - 미국의 경우 전후 20년의 호황기 동안 빈곤계층 및 빈곤율의 감소, 소득분배의 불평등 완화 현상이 나타났음. 그러나 1990년대 중반 이후 경기 호황기에도 영국과 미국에서 개인간 양극화 현상이 심화됨.
  
- (양극화의 국제비교) 양극화에 관한 단순 국제비교는 현재 한국에서 진행 중인 양극화의 심각성을 충분히 반영하지 못함.
  - 2000년 한국의 소득 지니계수 0.358 vs. 0.494(멕시코), 0.368(미국)
  - 2000년 한국의 빈곤율 17.0 vs. 22.1(멕시코), 17.0(미국)
  - 2003년 한국의 중졸(=100)대비 대졸 임금 180 vs. 330(미국), 200(영국)

그림 2-1. 양극화의 국제비교



- (양극화의 속도와 폭) 한국사회에서 양극화가 문제되는 것은 다양한 양극화의 측면이 빠르게, 동시다발적으로 진행되고 있기 때문임.
  - 경제위기를 겪은 국가에서 양극화가 빨리 진행됨으로써 양극화는 해당 국가의

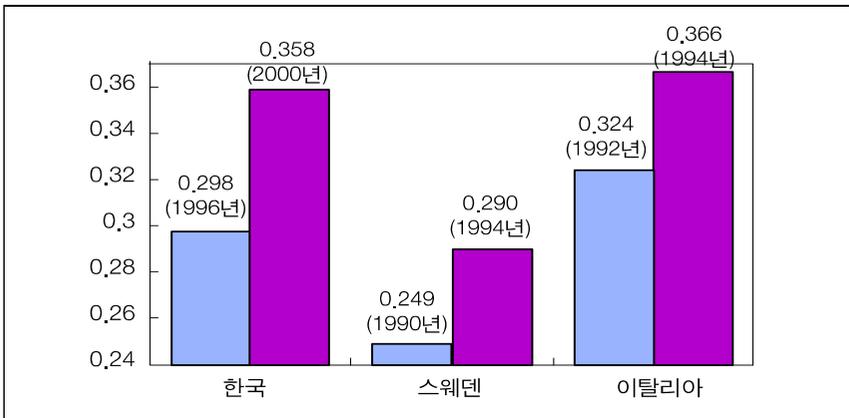
경제 및 사회 문제로 등장함.

○ 한국(1997년 외환위기) 지니계수 급상승 0.298(1996년)  
⇒ 0.358(2000년)

스웨덴(1990~93년 경제위기) 지니계수 급상승 0.249(1990)  
⇒ 0.290(1994)

이탈리아(1992년 환율위기, ERM 탈퇴)의 경우 0.324(1992)  
⇒ 0.366(1994)

그림 2-2. 경제위기 전후 지니계수 추이 변화



- 한국에서의 양극화가 문제가 되고 있는 것은 ① 양극화의 속도가 매우 빠르고, ② 해외 선진국에서 개별적으로 나타나는 양극화의 여러 측면이 압축적으로 동시에 나타나고 있기 때문이다.

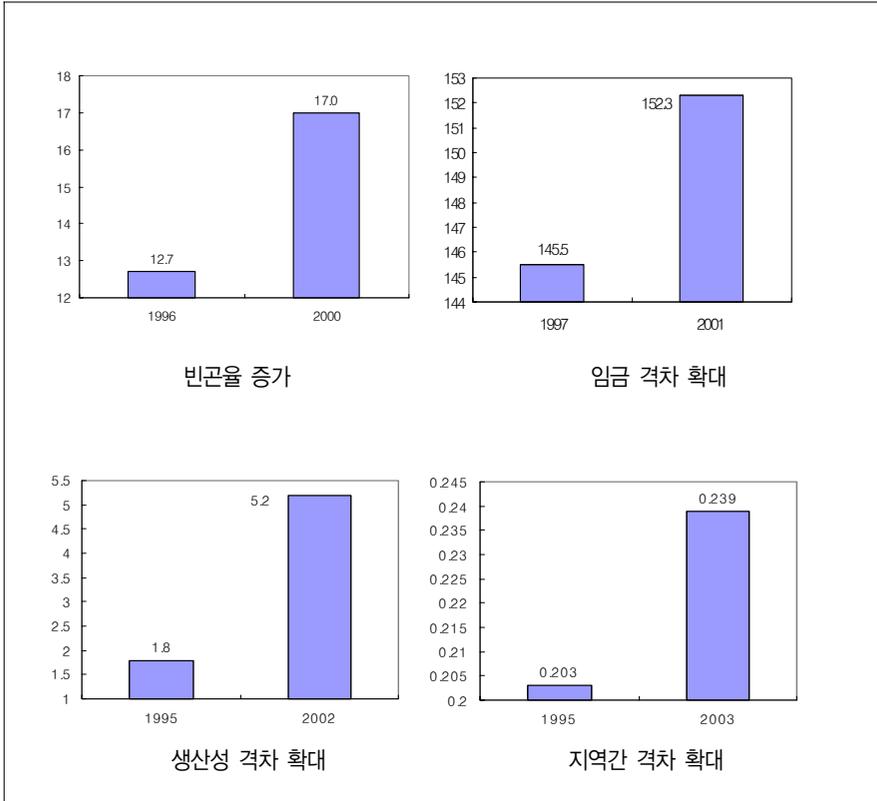
○ 빈곤율(%) 급상승 12.7(1996) ⇒ 17.0(2000)

고졸 임금(=100)대비 대졸 이상 평균임금 상승 145.5(1997)  
⇒ 152.3(2001)

경공업 對 IT 산업 생산성 격차 확대 1.8배(1995) ⇒ 5.2배(2002)

지역간 격차도 지수 확대 0.203(1995) ⇒ 0.239(2000, 2003)

그림 2-3. 한국에서의 양극화 진행상황



## 제3장 양극화의 원인

- 선진국에서 1970년대 이후 양극화가 진전된 데에는 다양한 원인이 있음.
  - 무역자유화, 기술변화, 자본자유화, 고령화, 제도적 요인 등이 복합적으로 작용한 것으로 평가됨.

### 1. 무역자유화

- 무역자유화로 인하여 선진국에서 단순노동에 대한 수요 감소
  - 무역자유화가 확대되어 개발도상국으로부터 노동집약적인 많은 상품이 수입되면서 선진국에서 단순(unskilled) 노동에 대한 수요 감소
    - 미국의 경우 1980년대 단순노동에 대한 수요 20% 감소
- 이에 대한 대응양상은 영미식과 유럽식에서 약간 달리 나타남.
  - 노동시장이 상대적으로 유연한 앵글로색슨 유형에서는 단순노동과 숙련(skilled) 노동간 임금격차가 확대되었고 이는 곧 소득불평등도의 확대로 이어짐.
    - 미국 대학교육(남성) 프리미엄 확대 73%(1979) ⇒ 157%(1996)
  - 유럽유형에서는 단순노동에 대한 실업이 확대되었으며 사회보장제도가 더 이상 지탱하기 어렵게 된 1990년대 이후 소득불평등도 확대
    - 스웨덴의 경우 1980년대 이후 공공부문의 고용 확대를 통해 실업문제 대처, 1990년 이후 경제위기 발생에 따라 실업률 급증. 1.7% (1990) ⇒ 9.1%(1993)

- 무역자유화는 제조업과 서비스업의 산업간 양극화 유발
  - 상품무역 자유화로 인해 OECD 국가의 제조업이 강한 외부경쟁에 노출되면서 첨단기술 제조업을 제외하고는 큰 타격을 받은 반면, 상대적으로 자유화의 진전이 늦은 서비스 교역 부문에서는 이러한 영향이 적었음.
  - 저부가가치 서비스업의 경우 보호를 받았으며, 고부가가치 서비스업은 국가의 경계를 넘어선 업무영역 확장으로 고수익을 누림. 이에 따라 산업간 양극화 유발

## 2. 기술진보

- 기술의 급격한 진보는 개인 또는 경제의 신기술 적용도에 따라 양극화를 유발
  - 1990년대 이후 기술의 발전이 심화되고, 특히 1990년대 중반 이후 IT 혁명이 발생함으로써 기술흡수력에 따라 지역간, 계층간 Digital Divide 현상이 나타남.
    - 1995~2000년 IT 사용 서비스업 생산성 증가율(%): 0.41(EU) vs 1.30 (미국)
  - Digital Divide는 그 속성상 소득계층간, 학력간 기술 흡수력에서 큰 차이를 보임.
    - 소득계층에 따른 PC 보유율(미국, 1998년, %): 70.9(상위 20%), 53.5(상위 40%), 37.9(상위 60%), 22.8(하위 40%), 22.3(하위 20%)
    - 학력에 따른 PC 보유율(미국, 1998년, %): 65.9(대졸), 45.1(고졸), 29.2(중졸), 10.8(중졸 이하)
  - 소득격차가 컸던 앵글로색슨 계통에서 Digital Divide가 계층간 소득격차를 추가적으로 확대시키는 현상이 뚜렷하지 않았던 데 반해, 유럽에서는 개인간 Digital Divide로 인한 소득격차 확대가 나타남. 이는 1990년대 이후 유럽유형에서 개인간 소득격차가 급격히 확대된 한 요인으로 작용

### 3. 자본자유화

- 1980년대 이후 본격화된 선진국내 자본자유화는 자본의 영향력을 확대시킴.
  - 선진국내에서의 자본자유화는 이자율의 전반적인 하락과 국가간 이자율 수렴현상을 가져옴. 이는 자본의 유동성을 더욱 높이는 결과를 가져왔으며 자산버블 등을 통해 선진국내 자산소유자와 비자산소유자간 양극화를 양산함.
  
- 1990년대 이후 자본자유화의 확산은 개발도상국에서의 양극화를 확대
  - 자본자유화는 전 세계적으로 자본수익률을 수렴시키는 경향을 가져와야 하나, 실제로는 이자율 수준이 더 낮은 선진국에 대한 자본 투자가 대세를 이루었음.
  - 반면 투기자본에 취약한 금융구조를 갖고 있는 개발도상국에서는 자본자유화가 자본 수익률의 변동성(volatility)을 크게 함. 이는 후진국에서 자본자유화의 수혜계층과 피해 계층을 양산함.

### 4. 기타

- 고령화와 대규모 실업은 경제활력을 떨어뜨려 경제성장을 저해하고 사회보장제도의 유지를 어렵게 함.
  - 인구고령화로 사회보장제도가 축소되면서 주 수혜계층인 노년층의 상대 소득 감소가 발생, 이에 따라 연령별 소득격차가 확대됨. 1970년대 이후 유럽대륙을 중심으로 보편화된 청년층의 대규모 실업은 청년층으로부터 중장년층으로 소득 이전 효과를 냄.
    - 청년, 노년 계층에서 중장년 계층으로의 소득이전
  
- 자본시장의 불완전성으로 말미암아 초기 자산의 불균등한 분포가 부의 분포 양극화를 강화시킴.

## 제4장 양극화의 해외사례 선정과정

### 1. 양극화의 기본구조

- 양극화는 최종적으로 소득분포의 양극화로 귀결되나 그 전달경로는 개별 국가의 경제구조 특징에 따라 다양하게 나타남.
  - 산업간 양극화, 지역간 양극화, 기업간 양극화를 통해 궁극적으로 개인간 소득 분포의 양극화로 귀결됨. 그 주된 전달경로는 개별 국가의 경제 구조 특징에 따라 달리 나타남.
- 따라서 양극화의 주요 양상에 대응하는 적절한 해외사례를 찾기 위해 개별 국가의 경제구조의 특징을 고찰해보아야 함.

### 2. 경제구조에 따른 구분

#### 가. 사회·경제적 성과 비교

- 경제성장과 분배상태에 따라 주요 선진국 경제를 구분함.
  - 1990년대 이후 경제·사회적 성과를 중심으로 선진국 경제체제 구분
- (경제성장) 1990년대 이후 주요 선진국에서 경제성장률 격차 확대
  - 1990년대 이후 영국·미국과 노르딕국가의 성장률이 호조를 보이는 반면 유럽대륙 주요국(독일, 프랑스, 이탈리아)의 경제성장률은 크게 하락함.
    - 1990년 이후 유럽대륙국의 평균 경제성장률은 영미와 1% 포인트 이상 차이남.

표 4-1. 주요 선진국의 경제성장률과 1인당 GDP

(단위: %, % 포인트, 달러)

	연평균 경제성장률		1인당 실질 GDP	
	1980~90년	1990~2003년	1990년	2003년
노르딕	2.12(0.82)	2.37(0.28)	25,448	32,914
프랑스, 독일, 이탈리아	2.35(0.59)	1.56(1.09)	18,268	21,560
영국, 미국	2.94	2.65	23,998	30,654
일본	3.94	1.33	33,257	38,222
한국	8.73	5.74	6,618	12,232

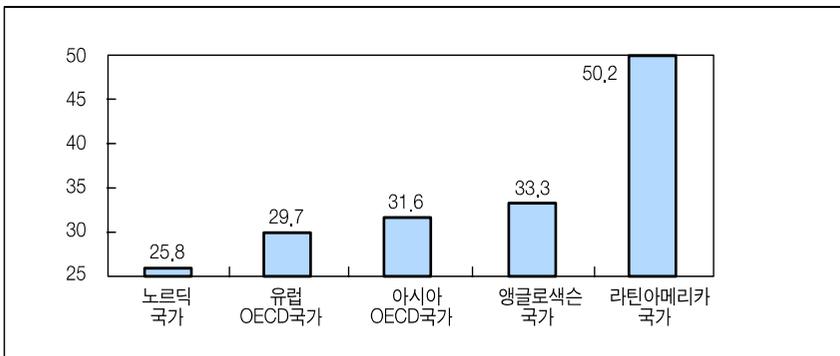
주: 노르딕은 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 3국의 평균을 가리킴. ( ) 안은 영·미국과의 성장률 격차(% 포인트)임.

자료: World Bank Development Indicator에서 계산.

□ (소득분배) 국가별 개인 소득 양극화 정도 상이

- 소득 양극화 상황을 국가별로 보면, 소득불평등도는 노르딕국가 - 유럽 대륙국가 - 아시아 OECD 국가(일본·한국) - 앵글로색슨 국가 순으로 커짐.
- 노르딕국가의 지니계수 평균은 25.8, 유럽대륙국가(이탈리아, 프랑스, 독일)의 평균은 29.7, 아시아 OECD 국가(일본, 한국)의 평균은 31.6, 앵글로색슨 국가(미국, UK, 호주, 캐나다)의 지니계수 평균은 33.3
- 라틴아메리카의 경우 50.2임.

그림 4-1. 국가별 소득불평등도(지니계수)



## 나. 경제구조의 특징

### □ 노동시장

- 유럽대륙은 일반적으로 영·미에 비해 더 강한 고용 보호와 단체 교섭력, 그리고 더 높은 사회보장 수준을 보이고 있음.
- 노르딕국가들은 유럽대륙국에 비해 더 높은 노조가입률과 사회보장 혜택을 누리고 있으나 고용 보호의 정도는 매우 낮아 거의 영미 수준에 근접

표 4-2. 미국 및 유럽국가의 노동 관련 제도와 노사관계

국가	고용보호	단체교섭	사회보장	노조가입률	노사분규
노르딕	1.10	1.53	2.60	83.3	53
독일·프랑스·이탈리아	1.56	1.97	2.18	29.0	98
영국·미국	0.97	0.31	1.98	22.0	33
일본	1.42	1.53	1.97	24.0	2
한국	1.36	1.69	2.03	13.8	136

주: 고용보호: 대체노동 가능성, 고용환경과 직업안정성 지수를 종합한 지수; 단체교섭: 단체교섭, 경영 참여, 단체행동권 지수를 종합; 사회보장: 고령·장애·사망·건강·실업급여 지수 종합; 노조가입률은 %; 노사분규는 1991년부터 1995년까지 노사분규: 1천 명의 임금근로자 중 분규로 작업을 중단한 일수를 의미.

자료: Botero, *et al.*(2003), "Regulation of Labor"와 <http://iicg.som.yale.edu>에서 발췌하여 재구성.

### □ 금융제도

- 대륙법 전통을 갖고 있는 유럽대륙국가들은 영미에 비해 주식시장의 발전이 낙후되었으며 은행 중심의 금융중계기능이 강함. 이에 반해 노르딕 국가들의 최근 금융발전 정도는 영미에 필적

### □ 시장규제

- 유럽대륙 주요국은 영미에 비해 더 높은 시장규제제도를 갖고 있음. 노르딕국가

들은 일부 지표에 있어 영미보다 더 높은 시장규제를 갖고 있으나 사업개시절차의 경우 더 간소한 것으로 평가됨.

표 4-3. 금융발전 지표

국가	시가총액/예금은행자산 (1980~95년)	시가총액/예금은행자산 (1996~2001년)
노르딕	0.45	1.42
독일·프랑스·이탈리아	0.18	0.52
영국·미국	0.87	1.49
일본	0.61	0.49
한국	0.50	0.52

자료: 1995년까지는 Demircuc-Kunt and Levine(2001); 2001년까지 Worldbank에서 업데이트.

표 4-4. 시장규제 지표(1999년)

국가	사업개시절차	사업개시소요일자	사업개시비용
노르딕	1.42	2.18	2.00
독일·프랑스·이탈리아	2.59	3.52	3.20
영국·미국	1.49	1.38	0.22
일본	2.39	3.25	2.85
한국	2.56	3.29	3.19

주: 높은 수치일수록 시장규제가 큼. 사업개시비용은 1인당 GDP당 비용의 로그값+5임.

자료: Djankov *et al.*(2002)

□ 상기 국가별 경제구조 비교에서 본 바와 같이 선진국 경제는 경제구조에 따라 영미, 노르딕국가, 유럽대륙국가가 달라 구분해서 고찰할 필요가 있음.

- 그 중에서 노르딕 유형은 경제성장 및 소득분배 차원에서 상대적으로 나은 성과를 보이고 있으며 양극화의 문제가 상대적으로 적음.

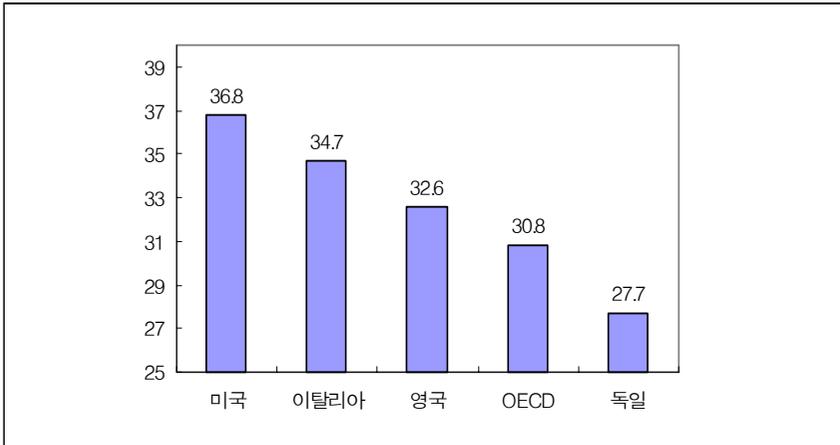
### 3. 해외 대표사례 선정

- 국가별 소득 양극화의 사례 연구도 이러한 특징에 맞는 적절한 양극화의 사례 연구 주제를 찾아야 함.
  - 앵글로색슨 유형의 경우 기업간, 산업간, 지역간 양극화가 사회적으로 문제시되는 것이 아니기 때문에 소득분포의 양극화 자체에 관심을 기울일 필요가 있음.
  - 개인소득의 양극화가 심각한 데도 불구하고 소득불평등 그 자체가 사회적 이슈가 되고 있지 않음. 미국의 경우 양극화의 한 단면인 빈곤에 보다 더 큰 관심을 보임.
  - 유럽대륙 유형의 경우 양극화의 다양한 유형이 문제가 되고 있기 때문에 양극화의 표현양상, 그 자체를 연구할 필요가 있음.
  - 양극화 양상이 심각하지 않은 노르딕 유형은 특별한 경우에 선별적으로 언급
- 이러한 필요성에 따라 대표적인 해외사례를 선정함.
  - 앵글로색슨 유형: 개인간 소득분포의 양극화
  - 유럽대륙 유형: 산업간, 지역간, 기업간 양극화
  - 노르딕 유형: 필요한 경우 양극화 사례로 언급

#### 가. 소득불평등과 빈곤

- 미국은 1990년대 이후 상대적 고성장에도 불구하고 선진국 중에서 소득 불평등도가 가장 높고 상대적 빈곤율 역시 가장 높은 국가임. 따라서 소득불평등과 빈곤 해소의 대표사례로 미국을 선정함.
  - 2000년 미국의 지니계수 36.8 vs. 영국 32.6, OECD 평균 30.8, 독일 27.7, 이탈리아 34.7, 스웨덴 24.3, 스페인 30.3
  - 2000년 미국의 빈곤율(중위가처분소득의 50% 이하) 17.1 vs. 터키 15.9, 이탈리아 12.9, 스페인 11.5, 영국 11.4, OECD 평균 10.4, 독일 8.9, 스웨덴 5.3
  - 이 같은 수치는 2000년 한국의 지니계수(35.8) 및 빈곤율(17.0)과 유사한 수준임.

그림 4-2. 지니계수 국제비교



#### 나. 임금격차

- OECD에 따르면 영국은 미국과 함께 학력별 임금격차가 가장 큰 나라임. 따라서 숙련대비 미숙련 노동의 임금격차의 대표적 사례 연구대상으로 영국을 선정함.
  - 1999/2000년 영국의 중졸 대비 대졸자 임금수준 2.0 vs. 미국 3.3, 프랑스 1.80, 한국 1.80, 이탈리아 1.71, 독일 1.6, 스웨덴 1.51, 일본 1.23

#### 다. 산업간 양극화

- 독일은 2001년 이후 수출과 내수의 성장률 격차가 매우 큰 나라임. 따라서 수출과 내수의 양극화 사례 연구대상으로 독일을 선정함.
  - 독일의 수출과 내수의 성장률 격차(% 포인트): 6.4(2001), 6.4 (2002), 1.1(2003), 8.5(2004), 3.5(2005 1/4), 한국의 경우 수출과 내수 성장률 격차는 14.6(2003), 18.9(2004)임.

그림 4-3. 학력별 임금격차 국제비교(2000년)

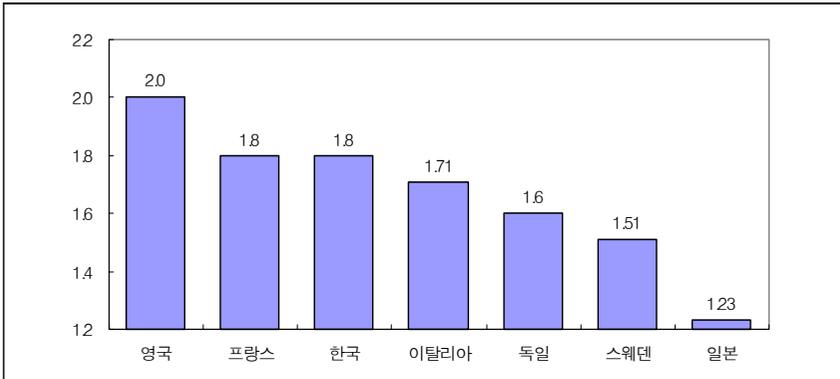
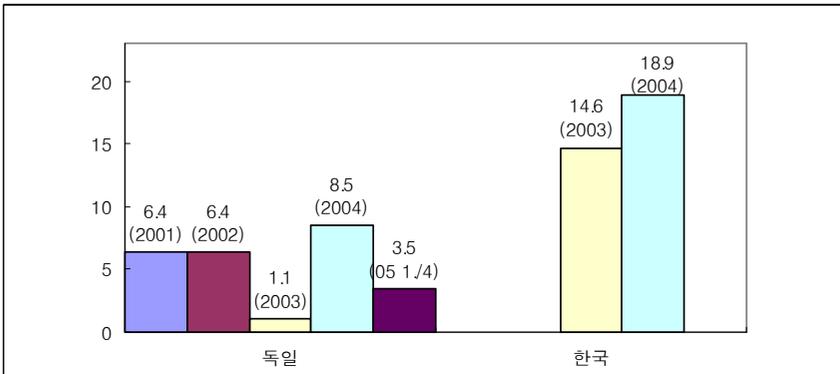


그림 4-4. 수출과 내수의 성장을 격차

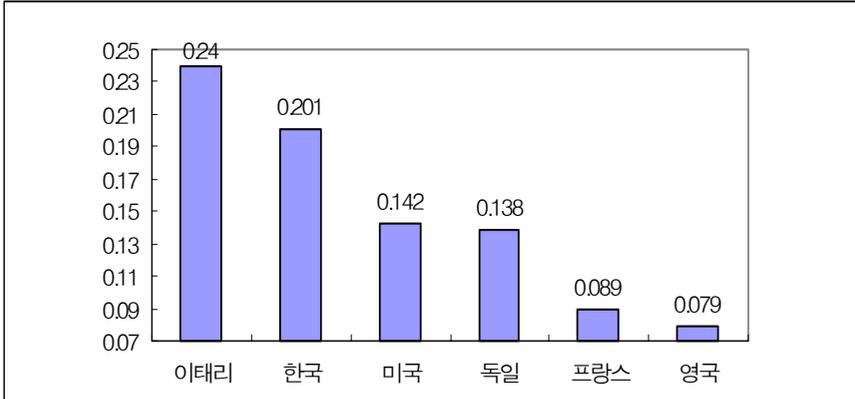


## 라. 지역간 양극화

- 이탈리아는 주요 선진국 중 지역간 소득격차, 특히 남북간 지역격차가 가장 큰 국가로서 이탈리아 경제발전의 걸림돌로 작용하고 있음. 심각한 남부(메쾨지오르노, Mezzogiorno)문제를 해결하기 위해 유럽연합과 이탈리아 정부는 오랫동안 노력해왔음.
- 따라서 지역격차의 양극화 사례 연구대상으로 이탈리아를 선정함.

- 1990년 이탈리아의 지역격차지수 0.240 vs. 한국 0.201, 미국 0.142, 독일 0.138, 프랑스 0.089, 영국 0.079

그림 4-5. 지역간 격차 국제비교(1990년)



## 마. 기업규모별 양극화

### 1) 고용의 양극화

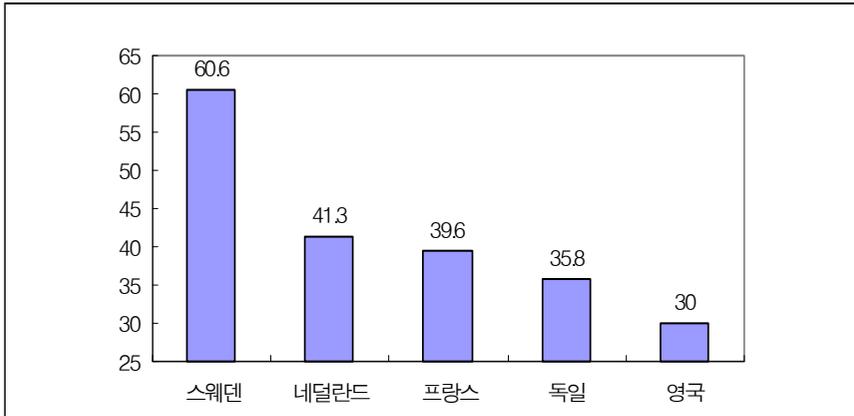
- 스웨덴은 대기업 위주의 경제성장을 이룩한 나라로서 대기업의 고용인구비율이 매우 높은 나라임. 따라서 기업규모별 고용 양극화 사례 연구대상으로 스웨덴을 고찰함.

- 1986년 기준 스웨덴의 대기업(500명 이상) 고용의 비중 60.6 vs. 네덜란드 41.3, 프랑스 39.6, 독일 35.8, 영국 30.0

### 2) 생산성 양극화

- 외자기업을 통해 고도성장을 이룩해온 아일랜드는 기업규모별 생산성 양극화가 급속하게 진행되었음. 따라서 기업규모별 생산성 양극화 사례로 아일랜드의 경우를 살펴봄.

그림 4-6. 대기업 고용비중 국제비교(1986년)



# 제5장 양극화의 해외사례

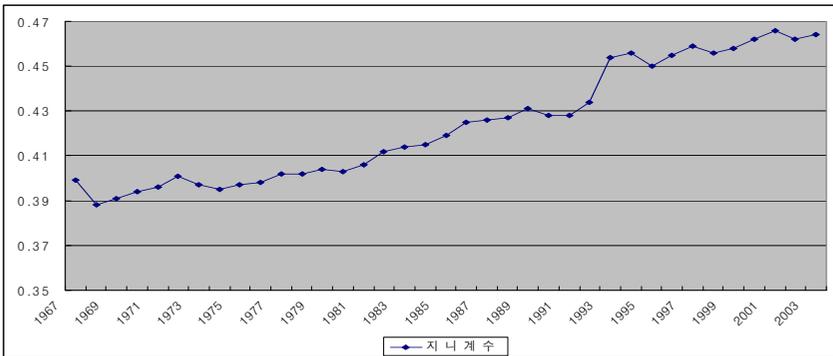
## 1. 소득불균등과 빈곤: 미국

### 가. 현황

□ 미국 가계의 지니계수<sup>2)</sup>는 꾸준히 상승, 소득불평등이 심화됨.

- 전후 20년 동안 완화된 미국 가계의 소득불평등은 1970년대 이후 악화되기 시작함. 1980년대 이후 불평등도가 빠른 속도로 증가하였으며, 신경제로 대표되는 1990년대 호황기에도 소득분포는 악화됨.
- 소득계층간, 학력간 임금구조의 불평등이 심화됨.
  - 1995~99년 미국 저소득 가계의 실질소득 연평균 증가율(%) 1.9 vs. 2.3(중간소득층), 3.2(고소득층)
  - 1973년 대비 1993년, 고졸 노동자 임금수준대비 대졸 노동자의 임금 비율 18% 상승

그림 5-1. 미국의 지니계수 추이(1967~2003년)

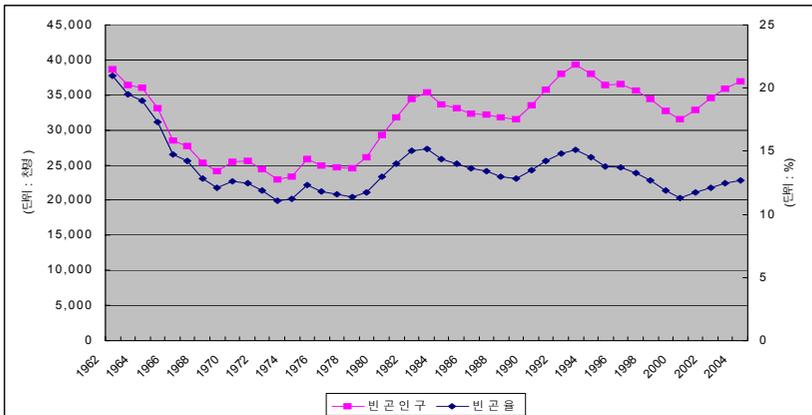


자료: 美 상무부 센서스국(2004)

2) 美 상무부 센서스국 발표자료. 이 지니계수에서 사용되는 소득의 개념은 근로소득, 실업수당 등을 비롯하여 화폐형태로 획득하는 모든 지원금을 포괄하는 것으로 세전 기준임.

- 미국은 빈곤율도 매우 높은 수준이며 빈곤인구는 지속적으로 증가하고 있음.
  - 미국에서 문제가 되고 있는 것은 소득분포의 불평등 자체라기보다는 상대적 빈곤인구임.
  - 1970년대 11%대로 하락한 빈곤율은 1980년 전후부터 다시 상승함. 1990년대 중반 이후 감소하던 추세가 2000년 이후 반전되어 재상승하고 있음.
    - 최근 미국의 빈곤인구(만 명) 316(2000) ⇒ 359(2003), 빈곤율(%) 11.3(2000) ⇒ 12.5(2003)
  - 빈곤퇴치정책에도 불구하고 빈곤인구 규모는 1960년대 초반으로 다시 복귀하는 양상을 보여주고 있음.

그림 5-2. 미국의 빈곤인구 및 빈곤율 추이



자료: 美 상무부 센서스국(2004)

## 나. 소득불균등과 빈곤층 확대의 원인

### 1) 무역자유화

- 무역자유화로 인하여 단순노동에 대한 수요 감소
  - 개발도상국으로부터 노동집약적인 많은 상품이 수입되면서 단순노동에 대한 수

요가 감소한 반면, 베이비붐 세대의 노동시장 대거 진입과 여성의 노동시장 참여 및 제3세계 저학력계층의 이민 증가로 단순노동에 대한 공급이 현저히 증가함.

- 1980년대 단순노동에 대한 수요 20% 감소

- 노동시장이 상대적으로 유연한 미국에서는 단순노동과 숙련노동간 임금격차가 확대되었고 이는 곧 소득 불평등도의 확대로 이어짐.

- 미국 대학교육(남성) 프리미엄 확대 73%(1979) ⇒ 157%(1996)

□ 무역자유화는 제조업과 서비스업의 산업간 양극화 유발

- 철강, 자동차, 가전 등 중화학 제조업이 강한 외부경쟁에 노출되면서 첨단기술 제조업을 제외하고는 큰 타격을 받은 반면, 상대적으로 자유화의 진전이 늦은 서비스 교역 부문에서는 이러한 영향이 적었음.

- 저부가가치 서비스업의 경우 보호를 받았으며, 고부가가치 서비스업은 국가의 경계를 넘어선 업무영역 확장으로 고수익을 누림. 이에 따라 산업간 양극화가 유발됨.

2) 기술진보

□ 급격한 기술진보는 개인 또는 경제의 신기술 적응도에 따라 양극화 유발

- 1990년대 이후 기술의 발전이 심화되고, 특히 1990년대 중반 이후 IT 혁명이 발생함으로써 기술흡수력에 따라 지역간, 계층간 Digital Divide 현상이 나타나.

- 1995~2000년 IT 사용 서비스업 생산성 증가율(%): 1.30(US) vs. 0.41(EU)

- Digital Divide는 그 속성장 소득계층간, 학력간 기술흡수력에서 큰 차이를 보임.<sup>3)</sup>

---

3) 소득격차가 컸던 앵글로색슨 계통에서 Digital Divide가 계층간 소득격차를 추가적으로 확대시키는 현상이 뚜렷하지 않았던 데 반해, 유럽에서는 개인간 Digital Divide로 인한 소득격차의 확대가 나타남. 이는 1990년대 이후 유럽 유형에서 개인간 소득격차가 급격히 확대된 한 요인으로 작용함.

- 소득계층에 따른 PC 보유율(미국, 1998년, %): 70.9(상위 20%), 53.5(상위 40%), 37.9(상위 60%), 22.8(하위 40%), 22.3(하위 20%)
- 학력에 따른 PC 보유율(미국, 1998년, %): 65.9(대졸), 45.1(고졸), 29.2(중졸), 10.8(중졸 이하)

### 3) 조세감면정책과 낮은 복지수준

#### □ 부시 행정부의 중산층 및 부유층을 위한 조세감면정책

- 조세감면정책은 2000년 이후 미국의 소득불균등을 심화시키는 한 요인으로 작용함. 부시의 이 정책은 경기침체를 타개하기 위해 개인소득세율의 인하 및 상속세 및 자본취득세의 감면 등을 꾀하고 있음.
  - 『경제성장 및 조세감면 조정법(The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001)』

#### □ 상대적으로 낮은 복지수준

- 미국은 영국, 스웨덴, 독일, 프랑스 등의 국가에 비해 산재보험, 연금보험, 실업보험 등 주요 복지제도 도입시기가 늦을 뿐만 아니라 사회복지관련 지출이 GDP에서 차지하는 비중이 이 국가들에 비해 현저히 낮음.
  - 2001년 미국의 GDP 대비 사회복지 지출비중(%) 15.2 vs. 덴마크 29.5, 스웨덴 29.5, 독일 28.8, 프랑스 28.5, 영국 22.4, 일본 17.5, 한국 8.7<sup>4)</sup>

## 다. 정책대응

#### □ 1964년 빈곤과의 전쟁(War on Poverty) 이후 빈곤 타개를 위한 프로그램 본격 확대

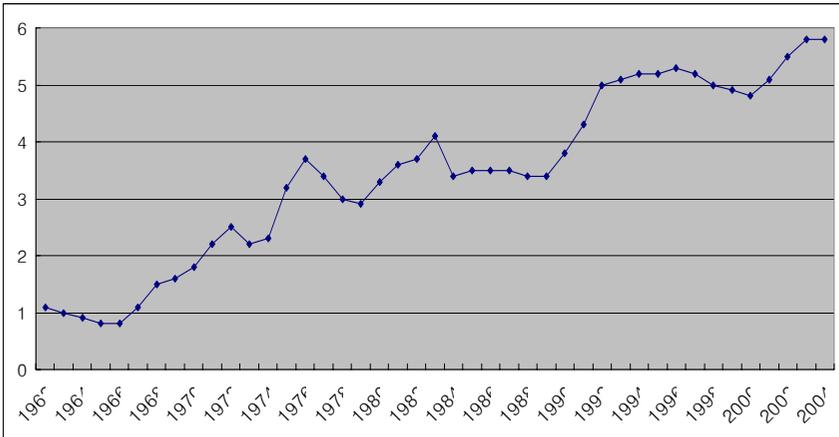
- 1960년대 중반까지도 미국 연방정부 차원에서의 소득불균형 및 빈곤을 해소하기 위한 사회복지제도와 이에 관한 재정지출은 GDP 대비 1%에도 미치

4) 공공부문과 법정민간부문을 합한 사회복지 지출의 GDP 대비 비율임. 『한국의 사회복지 지출 추계: 1990~2001』, 보건사회연구원. 고경환(2003)

지 못했음. 그러나 1964년 존슨 대통령의 빈곤과의 전쟁 선언을 계기로 빈곤 타개를 위한 각종 프로그램과 재정지출이 증가하기 시작함.

그림 5-3. 미국의 빈곤대책 프로그램에 대한 재정지출규모(GDP 대비)

(단위: %)



자료: CBO(2005), *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2006 to 2015*.

- 카터 행정부 시기부터 빈곤층에 대한 소득보장정책이 본격적으로 추진됨. 클린턴 행정부는 기존 사회복지제도의 한계점을 극복하고 빈곤타개 프로그램의 확대를 위해 1996년 복지개혁(Welfare Reform)을 단행함.
- 美 의회 예산국에 따르면 2004회계연도 기준 미국 연방정부가 빈곤타개 프로그램<sup>5)</sup>에 지출한 액수는 6,643억 달러로 GDP 대비 5.8% 규모임.

□ 1964년 미국의 빈곤대책의 일환으로 헤드스타트(Head Start) 프로그램<sup>6)</sup> 도입

- 5) 지금까지 미국 연방정부 차원에서 빈곤해소를 위해 마련된 재정지출 프로그램은 메디케어(노인 및 장애인 의료보험), 메디케이드(저소득층 의료보험), 실업수당, 보충연금급여(빈곤노인 및 장애인부조), 근로소득 및 저소득자녀에 대한 세액공제 환급, 식품교환권(food stamps), 빈곤가계지원, 빈곤층 자녀에 대한 양육 및 영양보조 등임. 특히 실업수당, 보충연금급여, 근로소득 및 저소득자녀에 대한 세액공제 환급, 식품교환권, 빈곤가계지원, 빈곤층 자녀에 대한 양육 및 영양보조는 소득보장(Income Security) 항목으로 구분.
- 6) 조용수 · 송태정 · 이서원(2005)

- 일정 소득 이하 빈곤층 및 이민자, 이혼가정 등 사회취약계층의 3~5세 취학 전 아동대상 교육프로그램임. 사회취약계층의 아동들이 빈곤 등의 이유로 프리스쿨 등 취학 전 교육기회에서 소외되는 현상을 방지하고 궁극적으로 교육을 통한 빈곤의 악순환을 끊는 데 주된 목적이 있음.
- 독서, 작문, 사회 및 과학상식 등 기초교육에서부터 아동의 발육 및 영양상태 점검, 질병 및 가정환경에 대한 실태 파악 등 포괄적인 서비스를 제공, 전액 연방정부 예산으로 집행됨.
- 2002년 현재 이 프로그램을 운영하는 기관은 1,570개(약 1만 8천여 개소의 센터 운영)이며 2003년 현재 미국 보건부를 통해 90만 9,608명에게 66억 6,753만 달러가 지원됨.

□ NCLB(No Child Left Behind)<sup>7)</sup>는 2002년 1월 부시 행정부에 의해 도입된 광범위한 교육개혁 프로그램임.

- 초등·중등 교육법안(ESEA, 1965년 발효) 이후 미 연방정부가 공교육 개선을 위해 약 1,300억 달러 이상을 지출하였으나 고소득과 저소득 계층 자녀간 교육 성취도 및 백인과 소수민족간 격차 해소에 실패한 것으로 평가됨.
- NCLB의 4원칙: △ Accountability for results(결과에 따른 책임규명 강화) △ Unprecedented State & Local Flexibility(유연성과 지역차치 강화) △ Focusing Resources on Proven Educational Methods(유효성이 검증된 교육방법) △ Historic Progress on Improved Educational Choices and Options for Parents(학부모 선택권의 확대)
- NCLB의 핵심은 결과에 따른 책임규명을 강화한다는 데 있음. 과목별로 학생들이 도달해야 할 기준을 정하고 이를 매년 평가, 그 결과를 가정의 빈곤 정도, 인종, 영어 비숙련자 등 개별 그룹에 따라 상세하게 공개함. 만일 학생들의 학업 성취도가 적정수준에 도달하지 못한 학교에 대해 정부는 보조금을 삭감함.

---

7) White House(2002)

## 라. 성과 및 평가

- 잠정적으로 NCLB는 성과가 있는 것으로 평가됨.
  - 2005년 7월 미국의 국립교육성취평가원(National Assessment of Educational Progress)이 발표한 테스트 결과 학생들의 학력 성취도가 1971년 이후 가장 높은 것으로 나타남.<sup>8)</sup> 또한 소수민족 학생들의 학업성취도도 증가함.
  - 부시 대통령은 2005년에도 교육개혁을 조세감면정책과 함께 국내 최대 현안과제로 인식하고 교육부에 대한 예산 확충, NCLB의 지속적인 강화를 추진함.
- 그러나 이 프로그램은 당초의 성취목표가 지나치게 낮고 현재 초기단계라는 점에서 현재로서는 선불리 성공을 단정할 수 없음.

## 2. 임금 수준의 양극화: 영국

### 가. 현황

- 단순노동과 숙련노동간 임금격차가 유지·확대되고 있음.
  - 영국은 미국과 함께 학력별 임금격차가 큰 국가임. 임금격차는 임금격차 축소를 위해 적극적으로 대응했던 1990년대에도 유지되거나 오히려 확대되고 있음.

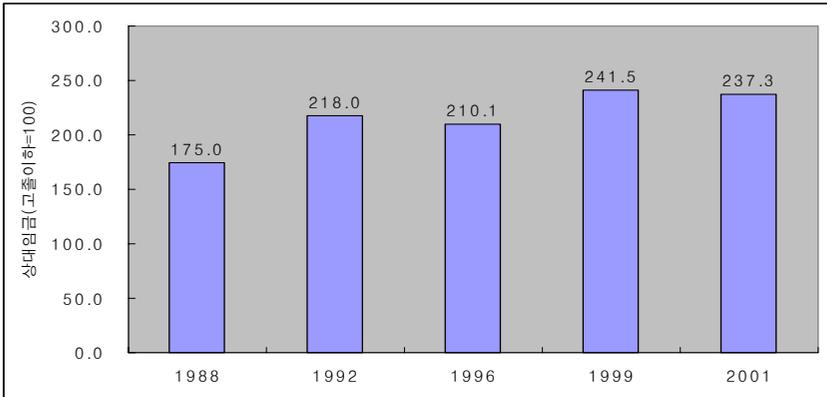
### 나. 임금격차 확대의 원인

- 노동수요: 숙련기술에 대한 수요 증가
  - 산업내 무역을 통한 국제분업체계의 발전으로 저임금 비숙련기술이 요구되는 생산과정의 개발도상국가로 이동함. 그 결과 고부가가치 산업 중심으로 특화되면서 숙련기술 편향적 기술진보에 의한 숙련노동 수요가 발생함.<sup>9)</sup>

---

8) *Economist*(2005. 7. 21)

그림 5-4. 영국의 대졸 학력자 상대임금 추이



주: 1988년 자료는 45~64세, 나머지는 25~64세 대상.  
 자료: OECD, *Education at a Glance* 각년호.

표 5-1. 기술격차와 취업증가율

(단위: %)

기술의 숙련도	기간내 변화율(1980~97년)
최고급(Highly-skilled)	91.3
고급(Skilled)	18.3
중급(Semi-skilled)	-20.1
저급(Unskilled)	-6.1

주: 전년대비 증가율.

자료: Winchester *et al.*(2003), "A CGE Analysis of Trade and Wage Inequality in the UK", p. 6.

#### □ 노동공급: 숙련노동 창출 지체

- 기술진보가 진행될수록 교육의 한계가치가 높아지는 추세이지만, 고등교육에 대한 투자에는 시간이 걸리므로, 기술수준이 다른 두 소득계층간 임금격차가 단기간에 좁혀지지 않고 있음.<sup>10)</sup>

9) OECD(2005), *OECD Employment Outlook*, p. 33.

10) Mumford, K. and P. Smith(2001), "Relative Wage Inequality in Britain."

- 결과적으로 고급 기술인력에 대한 초과수요가 발생하여 임금격차 확대
  - 1970년대 이후 숙련기술자의 임금상승률이 비숙련기술자를 크게 압도함.
    - 1980~97년 중급기술대비 최고급기술의 상대임금 16.8% 증가, 저급기술의 상대임금 7.7% 하락
    - 기술격차는 1990년대 임금근로자간 소득불평등 확대의 12%를 설명함.<sup>11)</sup>
  
- 노동시장의 유연화<sup>12)</sup>
  - 영국은 보수당 정부시절 산별 임금교섭을 억제하고 최저임금제 폐지함. 노동당 정부도 노동유연성을 훼손하지 않는 범위에서 실업대책을 추진, 그 결과 노동의 유연성이 북미와 비슷한 수준임.<sup>13)</sup>
    - 민영화, 노동조합 규제, 실업자에 대한 혜택 축소, 단일임금협상 창구인 임금위원회(Wage Council) 폐지
    - 주요국 임금교섭 단일화율(1995년, %): 스웨덴 17, 독일 14, 프랑스 11, 네덜란드 11, 이탈리아 7, 미국 3, 영국 3

## 다. 정책대응

- 교육개혁
  - 교육개혁의 목적은 숙련노동자 공급을 통해 국가경쟁력을 강화하고 임금격차를 해소하기 위함.

---

11) OECD(2005), p. 33.

12) Atkinson(2002). 노동시장의 유연성은 미숙련노동에 대한 수요를 유지시키는 효과가 있었음. 2003년 영국의 중졸 이하 학력자의 실업률은 6.9%로, 이는 유럽내 OECD 회원국 평균인 11.4%를 크게 하회하는 수준임. ※ 주요국의 중졸 이하 실업률/총실업률(%): 영국 6.9/5.0, 독일 18.0/9.1, 프랑스 12.1/9.5, 미국 9.9/6.0

13) Card, D. and R. Freeman(2002), "What Have Two Decades of British Economic Reform Delivered?" NBER Working Paper No. 8801, p. 49.

표 5-2. 대학 등록률

(단위: %)

	1990~91년	2002~03년
미 국	72	81
스 웨 덴	32	76
영 국	30	64
프 랑 스	40	54
이탈리아	32	53
독 일	32	49

주: 대학생 나이 인구대비 전체 대학생 등록비율임.

자료: World Bank, 2005, World Development Indicators.

– 1990~91년 영국의 대학진학률이 경쟁국에 비해 상대적으로 낮았음. 낮은 교육 수준과 공교육에 대한 정부투자의 부족은 국가간 생산성 격차의 주요인으로 지적됨.

○ 토니 블레어 총리, “현 단계 영국의 최우선 당면과제는 교육임.”

○ 고든 브라운 재무부 장관, “교육은 영국의 아킬레스건임.”

– 2003년 재무부 주도로 대학교육 강화에 대한 보고서가 작성된 이래, 대학등록금 인상, 대학입학시험 개편, 산학협동 프로그램 육성 등 추진 중임.

– 보수당 시절 연간 7억 파운드에 불과하던 중등 교육예산을 향후 최고 50억 파운드까지 늘릴 예정임. 최근에는 교육이 노동시장에 미치는 지속적인 영향을 감안하여, 평생교육을 강화하고 있음.

□ 이러한 교육개혁을 위하여 교육기술부 예산 및 평생교육과 고등교육 지출비중을 지속적으로 증가시키고 있음.

– 1990년대 후반 5.0%에 머물던 GDP 대비 교육예산 비중을 2007~08년까지 5.6%으로 증가시킴.<sup>14)</sup>

- 정부예산대비 교육기술부 예산비중(%) 증가 9.84(2003~04년) ⇒ 10.16 (2007~08년)
- 정부예산대비 평생교육/고등교육 예산비중(%) 증가 2.69/2.56(2003~04년) ⇒ 2.71/2.65(2007~08년)

표 5-3. 영국의 교육기술부 지출 추이

	2003~04년	2004~05년	2005~06년	2006~07년	2007~08년
지출액(십억 파운드)					
평생교육	7.1	7.9	8.5	8.7	9.3
고등교육	6.8	7.4	7.9	8.5	9.1
교육기술부 총지출	26.2	28.1	30.5	32.7	34.9
정부부처 총지출	266.0	281.2	303.9	324.7	344.0
교육기술부 총지출대비 비중(%)					
평생교육	27.38	28.21	27.68	26.71	26.66
고등교육	26.02	26.35	25.90	26.12	26.08
정부부처 총지출대비 비중(%)					
평생교육	2.69	2.82	2.78	2.69	2.71
고등교육	2.56	2.64	2.60	2.63	2.65
교육기술부 총지출	9.84	10.00	10.05	10.06	10.16

주: 2003~04년과 2004~05년은 실제 집행결과, 나머지 연도는 예산안.

: 정부부처 총지출은 총재정지출이 아닌, 정부 각 부처에 배정된 예산총계임.

자료: Department for Education and Skills(2005), *Departmental Report 2005*; HM Treasury(2005), *Budget 2005*.

#### □ 저소득 노동자에 대한 지원 강화

- 저소득 노동자에게 감세혜택을 주어 가처분 소득격차를 줄이고 기술개발지원정책을 채택함.
  - 근로우대프로그램(make-work-pay programme): 저소득층에 한하여, 구직에

성공한 경우 세금공제

- 기능개발전략(Skills Strategy): 기술인력에 대한 수급을 연결, 고용주체인 인사담당자와 노조간에 분야별 기능위원회(Sectoral Skills Councils)를 구성하여, 필요한 기술인력에 대한 정보교환 및 직업훈련 운영을 위한 상호 협력.
- 1999년 이래 매년 빈곤에 관한 보고서(Annual Poverty Report)를 발간함.

#### □ 뉴딜 프로그램(New Deal Programme) 도입

- 1997~98년 청년실업자의 취업을 위한 프로그램이 도입된 이후, 점진적으로 그 대상자가 다양화되고 규모가 확대됨.
- 2000~01년까지 프로그램의 대상 연령대가 장년층, 장애인, 편부가정, 부부 및 동거자로 확대됨. 프로그램이 완비된 2000~01년 지출규모는 시작연도보다 13배 증가한 6억 700만 파운드를 기록함.

표 5-4. 뉴딜 프로그램 예산규모

(단위: 백만 파운드)

대상계층	1997~98년	2000~01년	2003~04년	2005~06년
18~24세	43	412	350	327
25세 이상	0	60	245	248
50대 이상	0	56	9	9
편부모	0	43	66	91
장애인	0	14	42	42
동거자·부부	0	11	4	20
기타	0	11	47	47
총지출	43	607	763	784

주: 2005~06년은 예산안, 나머지는 실제 집행결과임.

자료: Department for Work and Pensions(2004), *Departmental Report 2004*.

#### □ 최저임금제 재도입

- 1999년 국민최저임금제(national minimum wage; NMW) 실시, 22세 이상 근

로자에게 시간당 3.60파운드의 최저임금 책정

- NMW 실시 직전 연간 약 130만 명의 근로자가 시간당 3.60파운드 이하의 저임금을 받은 것으로 조사되었음. 2004년 10월 현재 4.85파운드임.
- 국별 비교 결과 영국의 NMW은 노동시장의 유연성을 훼손하지 않는 수준에서 운용되고 있다고 평가됨.<sup>15)</sup>
  - 총소득대비 최저임금의 비율은 34.2%. 이는 대부분의 EU 회원국 수준(2000년 기준 40% 이상)에 하회함.

## 라. 성과 및 평가

- 노동인구의 고학력화가 진행되면서 고급기술에 대한 초과수요가 점차 해소되고 있음.
  - 2004년 현재 20~24세 중 고등학교 이상의 학력 보유자가 57.8% (1993년)에서 76.4%로 증가, EU 15개국 평균(2004년 73.8%)을 상회
  - 연령대가 낮아질수록 학력상승에 따른 한계임금 상승률이 낮아짐으로써 향후 학력 및 기술격차에 따른 임금격차가 축소될 것으로 예상.<sup>16)</sup>
    - 연령대별 한계임금 상승률(남자): 1933~46년 출생자 8.7%, 1947~57년 출생자 8.0%, 1958~68년 출생자 7.3%, 1969~77년 출생자 4.5%.
- 노동당 정부의 집권 이후 실업률 감소 추세
  - 1996년 8.0%이던 실업률은 2004년 4.6%를 기록. 이는 당초 우려되는 달리 본 프로그램의 수혜자가 기존의 근로자를 대체하거나 임금하락요인을 제공하는 등 부작용을 발생하지 않았음을 의미함.<sup>17)</sup>

15) Institute for Fiscal Studies(2005), *Employment and the Labour Market*, p. 6.

16) Walker, I and Y. Zhu(March 2003), "Education, Earnings and Productivity: Recent UK Evidence," Labour Market Trends by Office of National Statistics.

17) Mych, Michael(February 2002), "How Effective Are Programmes for the Unemployed?: Examples of the New Deal for Young People". <http://www.ifs.org.uk/>

- 그러나 이러한 정책들이 소득분배구조를 획기적으로 개선시키지 못함. 다만 국가 경쟁력 향상차원에서 성과가 있는 것으로 평가됨.
  - 정부의 세금우대정책, 최저임금제 실시, 교육기회 확대 등의 노력 이후 전반적인 소득분배 상황은 이전수준을 회복하였을 뿐이라는 평가임.<sup>18)</sup>
    - 상위 10%와 하위 10%의 근로자 임금 비율(%) 6.96(1998) → 6.89(2003)<sup>19)</sup>

### 3. 수출과 내수의 양극화: 독일

#### 가. 현황

- 독일경제는 소비와 투자가 극도로 부진한 가운데 수출만이 성장을 견인하고 있음.
  - 2001~02년 마이너스 증가를 기록했던 내수부문은 2003년과 2004년에도 각각 0.7%, 0.5%의 저조한 성적을 보였으며, 2005년 1/4분기에도 전기대비 -0.6%를 기록하는 등 내수부문의 위축은 계속되고 있음.
  - 반면 수출은 세계경기 불황의 여파로 증가세가 둔화되었던 2003년을 제외하고는 높은 증가세를 기록하였으며, 특히 2004년에는 무려 9% 증가세를 보였고, 2005년 1/4분기에도 2.9% 성장을 기록하였음. 독일은 세계 제1위의 수출국임.
- 내수 위축은 민간소비, 정부소비, 그리고 투자 위축이 주도함.
  - 독일의 민간소비는 2001년 이후 매년 평균 약 0.25% 성장에 그치고 있음. 독일 총 GDP의 약 56%, 내수의 59%를 차지하는 민간소비지출의 독일경제 부진의 주요 원인이 되고 있음.
  - 정부소비도 4년간 총 3.4% 증가에 그치고 있음. 또한 현재 독일의 설비투자규모는 2000년의 약 87% 수준이며, 건설투자도 약 87.5%의 수준임.

---

publications.php?publication\_id=3227).

18) Institute for Fiscal Studies(2005), *Poverty and Inequality in Britain: 2005*.

19) Office of National Statistics. 각년호. *Annual Survey of Hours and Earnings*.

표 5-5. 독일의 GDP 증가율

(단위: %)

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년 1/4분기
내수	-0.8	-1.8	0.7	0.5	-0.6
민간소비	1.4	-0.4	0.3	-0.1	-0.2
정부소비	1.0	1.7	-0.4	-0.7	-0.2
기계설비투자	-4.9	-7.5	-0.2	2.3	0.9
건설투자	-4.8	-5.8	-3.3	-2.6	-3.9
기타 투자	5.6	1.4	3.6	1.0	0.9
수출	5.6	4.6	1.8	9.0	2.9
수입	0.9	-1.0	4.2	6.7	-1.4
GDP	0.8	0.2	0.0	1.6	1.0

자료: EIU(2005a)

## 나 양극화의 원인

### 1) 수출 주도의 제조업 강국

□ 독일은 수출 중심의 제조업 비중이 높은 산업구조를 갖고 있음.

- 독일 제조업 비중은 EU-15 평균 및 다른 선진국들보다 높은 수준임.
  - 총부가가치에서 산업생산(에너지산업 포함)이 차지하는 비중(2003년 기준): 독일 24.4%, EU-15 평균 21.0%, 영국 19.1%, 프랑스 18.8%, 이탈리아 21.6%
- 독일의 주요 제조업은 자동차, 기계, 화학 분야 등 중공업분야로, 이 각 부문의 매출액 중에서 50% 이상이 수출임.
  - 독일의 주요 산업별 매출액대비 수출액 비중(2002년 기준): 자동차 59.6%, 화학 51.5%, 기계 50.6%

- 독일은 기술교육을 중시하는 기술강국으로서 축적된 기술을 바탕으로 “Made in Germany”의 세계 최고 명성을 확보하고 있음.
- 2002년 기준 독일의 세계시장점유율 1위 품목 수는 808개로 미국(884개)에 이어 세계 2위
    - 독일의 세계시장점유율 1~10위 품목 수 4,166개로 미국(4,343개)에 이어 2위
  - 세계적인 독일의 대표기업들은 자동차, 기계 및 통신기기, 화학 분야 기업들로써, 세계 100대 브랜드에 9개의 브랜드가 포함되어 있어 미국(62개)에 이어 2위
    - 세계 100대 브랜드 중 독일 브랜드(괄호 안은 순위): MERCEDES (11), BMW(17), SAP(34), SIEMENS(39), VOLKSWAGEN(48), ADIDAS(69), PORCHE(74), AUDI(81), NIVEA(97)

## 2) 수출 확대: 가격경쟁력 제고

- 1990년대 중반 이후 임금상승 추세가 둔화되면서 독일 수출기업들의 가격경쟁력이 제고됨.
- 1990년대 초중반까지 근로자들의 임금상승률이 소비자물가상승률을 넘어서고 있었으나, 1990년대 중반 이후 임금상승률이 둔화되면서 임금상승률과 단위당 노동비용이 대체로 소비자물가상승률을 하회
    - 2004년 소비자물가상승률 1.7% vs 임금상승률 -0.3%, 단위당 노동비용 상승률 -0.9%
  - 독일의 노동비용 상승률은 유로지역(Eurozone) 평균보다 더 낮은 수준을 보이고 있음.

표 5-6. 독일과 유로지역의 노동비용 상승률 추이

(단위: %)

	2002년	2003년	2004년	2005년 1/4분기
독일	2.4	2.2	1.6	2.4
유로지역	3.4	2.8	2.9	3.4

주: 제조업의 시간당 노동비용 상승률임.

자료: EIU(2005a)

- 이는 실업 증가와 생산기지의 중동구권 이전으로 인한 노동수요의 급격한 감소 때문임.

□ 2003년 이후 달러화에 대한 유로화의 강세가 지속되었으나 실질실효환율로 보면 오히려 유로화 가치가 다소 하락하여 독일 수출증가에 기여한 것을 알 수 있음.

- 이는 독일의 무역상대국들과 비교하여 독일의 단위당 노동비용 상승률이 상대적으로 저조했기 때문임.

표 5-7. 독일의 환율 추이

	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
명목환율 (기간 평균)	1.66	1.56	1.65	1.62	1.43	1.50	1.73	1.76	0.94	1.09	1.12	1.06	0.89	0.81
명목실효 환율	102.49	106.05	109.66	110.21	116.70	113.38	107.18	107.66	105.24	100.00	100.52	101.96	107.20	109.02
실질실효 환율	94.61	99.24	105.43	109.00	118.19	117.02	109.55	107.20	104.67	100.00	99.76	99.22	101.68	100.16

주: 1991~98년 기간의 명목환율은 Deutsche Mark per US Dollar이며 그 이후는 Euros per US Dollar임.  
자료: IMF(2005)

## 다. 내수 부진

### 1) 민간소비 위축

□ 독일 노동시장의 경직성으로 실업이 증가하고 장기화함에 따라 소비가 위축됨.

- 최근 독일의 실업률은 유로지역보다 높아졌음.

○ 독일/유로존 실업률 추이: 7.2/8.1(2000), 7.4/7.9(2001), 8.2/8.3 (2002), 9.0/8.7(2003), 9.5/8.9(2004)

- 실업의 확대로 민간소비가 위축됨.

○ 독일의 실업자들이 받는 실업수당은 기존 순노동소득의 약 67%임.

- 독일기업들의 복지수당 축소 및 임금 동결로 노동자들의 가처분소득이 감소함.
  - 높은 실업률에 따른 잉여노동력 증가와 기업들의 생산기지 해외이전 증가로 노조는 사측의 휴일 및 크리스마스 수당 등 각종 복지수당의 축소 요구를 받아들였음.
- 노동 및 사회복지제도의 개혁 추진이 고용불안 증가 및 사회복지 축소로 이어져 소비심리를 위축시키고 있음.
  - 노동시장의 유연성 제고 및 의료보험 및 연금 등의 사회복지 축소를 주요 골자로 하는 경제개혁(Agenda 2010)이 2004년부터 본격적으로 시행되고 있음.
  - 특히 2005년 1월부터 노동법 개정안(Hartz IV)의 시행으로 장기실업자에 대한 실업수당 축소 및 취업강제제도가 도입되면서 전망이 불투명해짐에 따라 소비 위축이 유발됨.

## 2) 기업투자 위축

- 중간재의 해외아웃소싱으로 국내설비투자 위축
  - 노동시장의 경직성, 고임금, 중동구권의 EU 편입 등으로 독일기업들은 중·동구에 대한 투자를 확대하거나 이 지역들에서 중간재 수입을 확대하는 경우가 현저히 증가함. 따라서 수출 증가가 독일내 고용 증가 및 설비투자 확대로 연결되지 않음.
    - 수출대비 중간재 수입의 비율(%) 26.7(1991), 29.7(1995), 38.1 (2000), 38.8(2002)
- 최근 추가보상 없는 노동시간 증가에 대한 합의가 이루어지면서 노동 및 설비 이용의 효율성이 향상되어 추가적인 설비투자가 필요 없게 됨.
  - 고실업 및 각종 노동개혁법의 시행 속에 2004년부터 독일의 주요 기업들(폭스바겐, 지멘스, 다임러크라이슬러 등)이 노사협상에서 임금인상 없는 근로시간 연장(주당 35시간 → 40시간 등)이 이루어짐.
  - 인원 증가 없이 작업시간이 늘어남에 따라 기존 설비의 효율성이 높아지고 그

만큼 설비 증설의 필요성이 없어지게 되면서 추가적인 설비투자가 이루어지지 않고 있음.

- 통독 후 한때 호황을 누리던 건설업이 1995년 이후 부진에 빠져 건설투자는 계속 축소되고 있음.
  - 통독 후 동독의 건설특수와 동독민의 서독 이주에 따른 서독의 주택수요 증가로 1989~95년까지 건설분야는 비약적인 발전을 이룸. 그러나 1995년 동독지역의 건설 프로젝트에 대한 세금 인센티브가 폐지되자 1996년부터 건설투자는 쇠퇴하기 시작하였음.

### 3) 정부소비의 위축

- 2003년부터 가속화된 정부 소비 및 투자의 위축은 독일정부의 재정 운용상 제약과 경기침체에 기인함.
  - 2002년부터 안정성장협약(Stability and Growth Pact: SGP)의 재정준칙(재정적자가 GDP의 3% 이내로 유지)을 위반해왔던 독일정부는 재정건전성을 위해 노력해야 하는 상황인 만큼 정부 소비와 투자 확대는 기대하기 어려움.
  - 과도한 사회복지제도를 운영하고 주로 실업급여로 사용되는 막대한 통일비용과 더불어 2002년부터 경기부진에 따른 세수 감소로 재정건전성이 훼손됨.

### 4) 정부정책

- 독일은 수출과 내수의 양극화를 해소하기 위한 직접적인 정책을 수행한 바 없음.
  - 다만 내수 부진을 타개하고 경제효율성을 높이기 위한 경제개혁 프로그램을 시도하고 있음.
- 독일의 슈뢰더 정부는 경제부진을 타개하기 위하여 종합적인 경제개혁프로그램인 Agenda 2010을 추진 중임.
  - Agenda 2010의 주요 내용 중에는 민간소비 지출 부진의 원인이 되고 있는 고

실업 및 기업의 설비투자 회피원인인 노동시장의 경직성 문제를 타개하기 위한 정책들이 포함되어 있음.

- 실업수당 축소 및 취업 강제, 소규모 사업장의 해고제한 완화, 자영업 및 저소득 일자리에 대한 취업 촉진, 청년직업훈련 강화 등의 정책 추진
- 개인소득세율 인하 정책(최고세율 48.5%→45%, 최저세율 19.9%→16%)을 통해 소비 지출을 유도함.

- 한편 독일정부는 EU의 안정성장협약(SGP) 완화를 지속적으로 주장, 2005년 3월 SGP의 재정규율 완화를 이끌어내었으며, 이로써 독일정부의 재정운용 제약이 완화됨.

## 5) 성과 및 평가

- 정부가 추진하고 있는 노동시장 개혁정책 등은 단기적으로 오히려 내수를 위축시키는 요인으로 작용하고 있음.
  - 장기적으로 노동시장 개혁은 기업의 설비투자 확대 및 고용 증가로 연결될 수 있음. 그러나 고용을 유도하기 위한 실업수당 축소 등의 정책은 단기적으로는 오히려 소비 지출을 위축시키는 요소로 작용함.
  - 개인소득세율 인하정책 또한 복지 축소를 주요 골자로 하는 개혁정책 추진으로 인해 그 효과가 나타나지 않고 있음.
- 또한 SGP의 완화도 정부 지출 확대로 연결되지 못하고 있음.
  - SGP 완화는 정부재정 운용의 제약을 완화시키는 역할을 했을 뿐, 직접적으로 정부지출을 확대시키지는 못함.
- 결론적으로 현재의 경제개혁 프로그램은 수출기업의 경쟁력 향상에는 도움을 주나 내수 진작을 위한 종합적인 처방은 될 수 없음.

## 4. 지역간 성장의 양극화: 이탈리아

### 가. 현황

- 주요 선진국 중 지역간 격차가 가장 큰 이탈리아의 남북지역간 경제력 격차는 지속되고 있음.
  - 이탈리아의 지역간 소득격차는 1950년도에 비해 1990년에 어느 정도 개선되었으나 여전히 다른 선진국에 비해 높은 수준을 보이고 있음.<sup>20)</sup>
  - 다양한 지역정책에도 불구하고 2000년 현재 이탈리아 남부의 소득수준은 중·북부의 56.4%를 기록하고 있으며 1990년대를 거치면서 지역간 격차는 오히려 더욱 확대되는 경향을 보임.
  - 실업률도 Mezzogiorno는 이탈리아 전체 평균보다 10% 이상 높은 수준임.
    - 2001년 Mezzogiorno의 실업률/청년실업률(%) 19.3/50.8 중·북부지역의 경우 5.0/14.6
  - 상대적 빈곤도(relative poverty)<sup>21)</sup>도 Mezzogiorno는 매우 높음.
    - 2001년 Mezzogiorno의 상대적 빈곤도(%)는 24.3으로서 1997년과 거의 달라진 것이 없으며 북부지역의 5배에 달함. 이탈리아 전체 빈곤가정의 66%가 Mezzogiorno에 살고 있음.
  - 남부지역의 인프라 구축 상황도 이탈리아 전체 평균에 여전히 못미치고 있음.
    - 이탈리아 전체를 100으로 보았을 때 Mezzogiorno는 문화·여가(57), 공항(60.5), 은행 및 서비스(61), 에너지 및 환경 네트워크(63.8), 전자통신(65) 분야에서 중·북부지역과 큰 격차를 보이고 있음. 반면, 교육(93), 도로(91.8), 철도(84.7), 의료(81.9) 부문은 어느 정도 개선된 상황임.

20) EU 통계에서도 이탈리아 남부 Campania, Calabria, Sicilia, Sardegna 지역을 EU내 160여 개 지역 중 가장 가난한 10개 지역으로 분류하고 있는 반면 북부 Lombardia, Veneto 등은 가장 부유한 10개 지역에 속하는 것으로 분류하고 있음.

21) 상대적 빈곤도지수(index of relative poverty)는 2인 가족의 월간 소비 지출이 이탈리아 전체의 1인당 소비 지출 수준(2001년의 경우 815유로 안팎)에 미치지 못하는 경우에 해당됨.

표 5-8. 이탈리아의 지역별 1인당 GDP(index numbers, 이탈리아 전체=100)

	1975년	1980년	1986년	1990년	2000년
<b>Mezzogiorno</b>	70.7	70.7	71.9	70.7	66.9
Campania	67.1	68.2	69.2	67.6	62.8
Abruzzi & Molise	72.6	77.3	79.8	84.9	82.8
Basilicata, Puglia, Calabria	67.1	67.0	68.3	64.7	66.4
Sicilia	71.2	68.2	68.3	64.7	66.2
Sardegna	75.3	72.7	74.0	71.7	74.9
중·북부 지역	111.4	112.9	112.2	112.0	118.6
이탈리아 전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: Svimez(2001), *Rapporto 2001 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, p. 100; European Communities Regional Statistics(1980), *Regional Trends*, Central Statistical Office, London: HMSO, p. 84, p. 89, p. 93.

## 나. 지역간 격차의 원인

### □ 산업구조의 차이

- 북부지역은 밀라노, 토리노, 제노바로 형성된 '삼각지대'를 중심으로 기계, 화학, 섬유, 자동차 등 산업이 발달함.
  - 이탈리아 기업의 대부분을 차지하는 중소기업이 거의 북부지역에 위치하는 등 산업시설의 지역편중이 심한 편임.
- 반면 로마가 위치한 중부 라치오주 이남의 남부지역은 전통적으로 농업과 관광 산업 이외에는 산업기반이 없어 북부지역에 비해 저개발 및 낮은 소득수준 상태에 있음.

- 또한 이탈리아 지역격차는 역사적 원인, 지리적 원인, 정부정책의 실패 등에서도 찾을 수 있음.

- 이탈리아가 통일되는 과정에서 이탈리아 반도의 북부지역이 중심이 되어 경제 성장도 북부지역을 중심으로 이루어짐.
  - 이탈리아 통일은 당시 주요 세력으로 성장하던 북부산업 부르주아지의 주도로 이루어졌고 통일을 주도한 정치세력도 북부의 Piemonte 지역을 근거지로 삼았음.
  - 통일 이탈리아 정부는 영국, 프랑스 등 선발 공업국들을 따라잡기 위해 북부 중심의 경제성장에 집중함.
  - 이 과정에서 남부는 북부 산업자본의 소비시장, 저렴한 노동력 공급지로 전락하게 됨.
- 지리적, 지정학적 차원에서 남부는 지중해권 영역에 위치해 자본주의 발전이 먼저 이루어진 북서부 유럽과 떨어져 있음.
  - 반면 북부지역은 인접한 프랑스와 빈번한 접촉을 통해 상업과 산업 발달함.
- 남부지역을 개발하려는 정부정책이 정치적 필요에 의한 부정적 산물이었기 때문에 남부지역의 성장이 미미했음.
  - 당시 집권여당이던 기민당(DC)은 자신들의 지지기반인 남부에서의 득표율을 높이기 위해 복지 및 소득지지라는 직접지원형태의 정책을 펼쳐 남부지역이 성장할 만한 자생적 산업기반 형성에 실패함.

#### 다. 정책대응: 이탈리아정부의 남부지역 개발정책 및 EU 차원의 지역정책

##### 1) 전후 시기(1950~74년)

- 1950년 법 제정을 통해 「Cassa per il Mezzogiorno(Mezzogiorno Fund)」(이하 Cassa)라는 특별기관이 설립됨.
  - 이 기관은 Mezzogiorno에 ‘특별한 개입’이 필요하다는 인식하에 설립됨.
  - Cassa의 초기 임무는 Mezzogiorno 농업의 현대화와 열악한 인프라 구축 실태를 극복하는 데 초점이 맞춰져 대규모 예산으로 도로, 철도, 수로 등이 건설됨.
    - Cassa는 총 GDP의 0.75% 이상(1951~70년)을 투입하다가 1% 이상(1971~

75년)으로 투입자금규모를 증가시킴.<sup>22)</sup>

- Cassa 전략의 두 번째 단계(1958년)는 하향식 산업화(top-down industrialization) 정책에 목표를 둬.
  - 하향식 정책을 보완하기 위한 상향식 정책(bottom up policy)의 일환으로 국영기업(Partecipazioni Statali)은 의무적으로 신설 공장의 60%, 투자의 40%를 남부지역에 투입하도록 함.
- 이 시기에 시행된 일련의 정책으로 Mezzogiorno의 성장률이 상승하고 중·북부지역과의 GDP 격차가 다소 줄어들려는 효과를 거둬. 반면 인프라 개발로 인하여 음식 및 목재와 같은 남부지역의 전통산업이 쇠퇴하는 부정적 결과를 가져옴.

## 2) 제1차 오일쇼크부터 Cassa의 쇠퇴기까지(1974~92년)<sup>23)</sup>

- 1970년대 오일쇼크의 영향으로 인한 심각한 경제위기 속에 남부지역 개발정책은 중단 내지 축소되었음.
  - 경제위기로 취약해진 북부지역 기업들에 재정 및 금융 지원이 이루어짐으로써 공공자원의 수혜자였던 Mezzogiorno를 구축하는(crowding out) 효과를 발생시킴.
    - 남부지역에 대한 투자가 감소하였고 높은 에너지 가격으로 섬유, 알루미늄, 화학 부문의 남부기업들이 타격을 입음.
- 이에 대응하여 정부는 가계 및 기업에 대한 직접지원방식의 「공공지출 정책(public spending policy)」을 추진함.
  - 소위 「사회지원 정책(periodo assistenzie; social support policy)」으로 불리는 공공고용확대 정책을 실시하여 Mezzogiorno의 많은 지역이 공공 채원과 자원에 의존하게 됨.
  - 남·북부지역간 노동비용 차이의 감소에 대응하기 위해 1968년에 도입된 「사

22) Podbielski, G.(1978), *Venticinque anni intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano. Tab. 5

23) 1974년은 제1차 오일쇼크가 있는 직후로 이탈리아는 석유 의존도가 크기 때문에 심각한 영향을 받은 때이고, 1992년은 Cassa의 예산이 거의 고갈되고 마스트리히트조약에 따른 EMU의 대규모 재정준칙들이 이탈리아 재정을 압박하던 시기임.

회보장 기여금 면제조치(fiscalizzazione degli oneri sociali)』는 원래의 한시적 성격에서 탈피하여 이후 오랫동안 남부지역에 대한 재정지원수단으로 운용됨.

- 복지 및 소득지지 등 직접지원정책은 많은 부작용을 낳아 남부경제가 정부지원에 더욱 의존하게 되었으며 현지 이해당사자의 부패로 소기의 성과를 거두지 못함.
- 정치적 커넥션과 영향력 행사가 심화되어 정당들이 정부의 경제 운영에 지나치게 직접적인 개입을 하게 됨.
  - 그 결과 1992년에 “Tangentopoli”(Bribesville)라 불리는 대형 부패사건이 발생하게 됨.
  - 이 시기 남부 지역정책에 대한 비판: “행정부 및 정치세력과 정부조달을 담당하는 기업간의 결탁이 심화되어 부패, 정치적·시민적 삶의 악화와 자원의 낭비를 초래해 남부지역 개발의 장애물이 되고 있다.”<sup>24)</sup>

### 3) 1992년<sup>25)</sup> 이후

- Cassa의 쇠퇴, 마스트리히트조약의 체결에 따른 유럽통합의 심화, 리라화의 평가절하 등 1992년의 상황은 단기적으로 Mezzogiorno 지역 발전에 악영향을 끼쳤음.
- 1993~96년 투자와 고용수준에 있어 최악의 경제성과를 보이면서 북부지역과의 격차가 오히려 더 확대됨.
  - 남부지역에 대한 공공투자 축소: 210억 유로(1992) ⇒ 150억 유로(1997)
- 많은 은행이 파산하고 금융부문의 민영화가 광범위하게 진행되었으며, 노동시장의 취약성은 임금상승과 노동비용 격차의 상승을 가져옴.

---

24) Sylos-Labini, P.(1985), ‘L'evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent'anni’, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia, n.46, aprile. p. 20.

25) 1992년은 Cassa의 재정이 고갈되어 그 기능을 상실한 해이면서 동시에 이탈리아는 EMU 가입의 조건인 마스트리히트조약상의 재정규칙을 준수하기 위해 긴축재정정책을 도입한 시기임. 또한 외환시장에서 리라화에 대한 투기공격을 억제하기 위해 1992년 9월 대규모 평가절하가 단행되었음.

- Cassa의 기능이 상실된 후 Mezzogiorno뿐만 아니라 모든 “침체된 지역(depressed areas)”을 대상으로 하는 새로운 정책의 틀이 도입되었음.
    - 남부지역문제(questione meridionale)를 침체된 지역의 한 부분으로 인식하게 됨. 또한 북부지역에 기반을 두고 있으며 남부지역에 대한 재정지원을 꺼려 하는 Lega당의 선거 승리로 인해 중앙정부 차원의 남부지역에 대한 개발정책은 한계에 부딪힘.
  
  - 반면 1990년대 지방분권화의 진행으로 지방정부 주도의 프로그램이 활발히 추진됨.
    - 특히 “Bassanini Reforms”은 지방정부의 권한과 역할을 강화시킴으로써 행정적 정책집행과정을 단순, 합리화시킴.
      - 지방정부의 재정자립도 향상: 1997~2000년 기간 동안 공공재정 수입 중 지방세가 차지하는 비중이 4% 포인트 증가
    - 1998년 「지역경쟁력 정책(territorial competitiveness policy)」이 시행되었으며, 최근에 새로운 지역개발전략의 하나로서 2000~06년 「Mezzogiorno 개발 계획(MDP-ESF)」이 추진 중에 있음.
  
  - EU의 구조기금을 중심으로 한 지역개발정책(EU Structural policy)이 시행되어 새로운 전기를 맞이함.<sup>26)</sup>
    - EU 전체 예산의 약 1/3, 2003년 기준으로 EU GDP의 0.46%가 ‘경제적, 사회적 결속(economic and social cohesion)’을 위해 할당되어 구조기금(Structural Fund)을 통해 새로운 투자나 고용창출을 위한 공공투자 및 보조에 투입하게 됨.
      - 2000~06년간 구조기금의 규모는 1,950억 유로에 달하며,<sup>27)</sup> 이 중 1,359억
- 
- 26) EU의 구조기금은 EU 공동체의 재정적 수단을 통해 낙후지역에 공동체 자원을 이전함으로써 지역간 격차를 축소하고 EU내에서 추가적인 불균형의 발생을 방지하려는 EU의 공동지역개발정책의 추진을 위한 것이며, 1958년 유럽사회기금(ESF), 1964년 유럽농업지도보조기금(EAGGF), 1975년 유럽지역개발기금(ERDF), 1993년 수산업지도를 위한 재정수단기금(FIFG) 등이 차례로 설립되었음.
- 27) 이 유럽지역개발기금은 교통, 통신, 에너지, 환경, 연구 및 혁신, 사회적 인프라, 훈련, 도시재개발, 산업지역의 전환, 농촌개발, 수산업, 관광, 문화 등 다양한 분야에 지원이

유로가 침체된 지역에 우선적으로 지원됨.<sup>28)</sup>

- 2001년 유럽지역개발기금의 규모는 157억 유로로서 전체 EU 예산의 16.3%에 이룸.
- 이탈리아의 Mezzogiorno는 구조기금의 우선지원대상지역(Objective 1) 으로서 2008년까지 총 220억 유로가 할당되어 자체적으로 수립된 실행계획에 따라 집행함.
- 재무부내 ‘개발 및 결속정책국(Department of Development and Cohesion Policies)’을 신설, 이 계획의 수립과 시행을 담당함.

#### 4) 성과 및 평가

- 전후 본격화된 일련의 남부지역 개발정책은 일정 정도 성과를 가져오기는 했으나 남북부 지역간 격차는 여전히 지속되고 있음.<sup>29)</sup>
- 남부지역과 중·북부 지역간 1인당 소득격차는 1960년대 중반 약 5% 포인트 좁혀졌다가 1970~80년대 이후 다시 커지기 시작함.
- 남부지역의 실업률은 1999년의 20%에서 2003년 16.1%로 낮아졌지만 여전히 중부지역보다 2배, 북부 지역보다 4배 그리고 이탈리아 전체 평균보다 2배 이상 높은 상태임.
- 비정규직 노동자의 비중이 남부지역 전체 노동인구의 26%를 차지하는 바, 이는 이탈리아 전체 평균의 약 2배 높은 것임.
- 남부지역의 지하경제도 경제발전에 주요 장애요소임. 조직범죄(organized crime)의 만연은 투자와 내생적 발전에 심각한 장애물이 되고 있음.

---

이루어짐.

28) 우선지원대상지역은 ‘Objective 1 지역’이라 부르는데, 1994~96년간 1인당 소득이 EU 평균의 75% 이하인 지역을 의미하는 것으로서 소득수준이 낮고, 높은 실업률이 지속되며, 인구의 타 지역 전출이 계속되고 있는 낙후된 지역임. 아일랜드, 그리스, 포르투갈 전 지역이 이에 해당하며 이탈리아의 Mezzogiorno를 비롯한 대부분의 스페인, 스코틀랜드 하이랜드 및 도서지방, 舊동독지역, 남동부를 제외한 영국의 대부분, 파리와 리옹을 제외한 프랑스, 오스트리아와 남동부 독일, 스웨덴 중북부와 핀란드도 지원지역에 해당됨.

29) EIU Country Profile 2004, p. 33; OECD Territorial Reviews 2001, p. 13.

## 5. 기업규모별 양극화

### 가. 고용의 양극화: 스웨덴

#### 1) 현황

- 스웨덴은 경제성장 과정에서 수출 주도의 대기업에 고용이 편중되는 양극화 현상이 발생하였음.
  - 스웨덴은 소규모 개방경제로서 GDP 대비 수출비중이 높은 전형적인 해외 수요 의존형 경제임. 스웨덴은 이러한 소규모 경제의 한계를 극복하기 위해 수출지향적 산업의 집중화 및 기업지배권 강화를 추진함.
  - 이에 따라 소수 가문(family)에 기업지배권이 집중되어 대기업 중심의 산업구조를 갖게 됨.
    - 발렌베리(Wallenberg) 가문은 스톡홀름증권거래소 상장주식 시가의 50%를 상회하는 11개 대기업을 보유, 지주회사인 Investor AB를 통해 Ericsson(통신장비), Electrolux(가전), ABB(발전설비) 등 대기업을 지배하고 있음.
- 1980년대 말까지 대기업으로 고용집중현상이 매우 심각하였음.
  - 스웨덴은 대기업이 전체 취업인구 중 약 60.6%를 고용하여 EU 평균치 30.4%의 두 배인 반면, 10명 미만 고용기업들은 전체 취업인구의 약 9.5%만을 고용하여 EU 평균치 20.9%에 크게 못미침.
  - 중소기업 및 자영업자와 같은 신규기업들의 시장 진입이 점차 위축되어 중소기업의 출현과 이에 따른 중소기업의 인력수요는 부진하였음.
    - 제조업 부문에서 신규 창업기업의 비율(%)은 5.5(1920) ⇒ 1.5 (1970년대) ⇒ 0.5(1988)로 감소
  - 자영업자의 비중도 EU 최저수준임.
    - 총취업자대비 자영업자의 비중(%)도 19(1950) ⇒ 7(1991)로 감소

표 5-9. 기업규모에 따른 고용비중의 국가별 비교(1986년)

(단위: %)

	종업원 수			
	1~9명	10~99명	100~499명	500명 이상
스웨덴	9.5	17.3	12.6	60.6
EU - 12	20.9	-	48.7	30.4
독일	18.2	27.3	18.7	35.8
프랑스	15.1	28.6	16.7	39.6
영국	23.2	23.9	22.9	30.0
네덜란드	14.0	27.7	17.1	41.3
덴마크	16.8	42.4	23.2	17.6

주: 1차산업은 대상에서 제외, 공공부문은 포함.

자료: Davis and Henrekson(1995)

#### □ 공공부문이 중소기업의 부진한 고용흡수력을 보완하였음.

- 1950~92년까지 공공부문의 고용은 110만 명 증가한 반면, 같은 기간 민간부문에서는 약 20만 개의 일자리가 줄어들음.
  - 민간부문의 고용가능인구대비 취업률(%)은 67(1950) ⇒ 53(1992)로 감소
- 단순노동에 대한 실업이 확대되었으며 사회보장제도가 더 이상 지탱하기 어렵게 된 1990년대 이후 소득불평등도 확대됨.
  - 스웨덴의 경우 1980년대 이후 공공부문 고용의 확대를 통해 실업문제에 대처, 1990년 이후 경제위기 발생에 따라 실업률 급증함(1.7% (1990) ⇒ 9.1%(1993)).

## 2) 고용 양극화의 원인

#### □ 정부가 전통적으로 대기업 위주의 경제 및 산업정책을 추진해왔음.

- 차별적인 조세제도와 신용정책, 고용보장법, 중앙집권적인 임금협상 등

### 3) 조세제도

□ 1990년 이전 스웨덴 조세제도는 기존의 대기업에 혜택을 주는 제도였음.

- 스웨덴 기업들은 약 50~62%의 높은 법인세를 부담하였으나, 수출 주도 대기업들은 각종 세금공제 혜택을 누렸음.
  - 기계설비 등 자본집약적 투자에 세금공제
- 1955~90년까지 운영되었던 투자펀드시스템(investment fund system)은 영업이익의 일부를 투자펀드에 적립하는 기업들에 세금을 공제해주는 제도임. 이는 고성장 산업을 지원하는 기능을 담당했으나, 영업 초기 수익을 내기 어려운 신생기업은 기존 기업들과의 경쟁에서 불리함.
- 1993년까지 지속되었던 가족소유기업에 대한 부유세(wealth tax)는 가족소유 중소기업의 생성과 발전에 불리하게 작용하였는바, 1978년 당시 약 38%에 달했던 가족경영기업이 1986년에는 26%로 감소하였음.<sup>30)</sup>
- 따라서 노동집약적 중소기업, 개인사업주 또는 가족경영기업, 신생기업, 인적자본과 금융자본 등 무형자산을 기반으로 한 기업들은 이러한 세금공제의 혜택을 누리지 못하였고, 부가가치가 높은 서비스산업들이 발전할 수 있는 여건이 마련되지 못하였음.

표 5-10. 기업규모와 소유형태에 따른 법인세 실효세율 비교(1984~87년)

(단위: %)

	종업원 수	1984년	1985년	1986년	1987년
가족경영 기업	0~19	20	24	27	30
	20~49	16	24	24	27
	50~199	16	20	22	26
	200~	19	14	19	17
기타 기업		14	19	18	21

자료: Davis and Henrekson(1997)

30) Gandemo and Lundeström(1991)

- 그 결과 대기업일수록 조세감면의 기회가 많아 중소기업에 비하여 실효세율(effective rate of corporation taxation)<sup>31)</sup>이 더 낮았으며, 소규모 가족경영기업은 여타 기업보다 더 높은 세율을 부담하였음.

#### 4) 신용시장 규제

- 戰後 1980년대 말까지 지속되었던 신용시장 규제정책도 기업규모가 크고 오래된 기업, 실적이 좋은 튼튼한 기업, 자본집약적인 기업에만 유리하게 되어 있었음.
  - 반면 인적자본과 지식정보를 기반으로 한 기업에는 불리하게 적용되어 고부가가치의 서비스업 발전을 저해하는 요소로 작용하였음.

#### 5) 중앙집권적인 임금결정제도

- 노동조합의 연대임금정책은 신생기업의 인건비 부담을 상대적으로 크게 하였음.
  - 1960년대 중반 이후 1983년 중앙단체교섭이 해체될 때까지 노동조합이 시행한 연대임금정책(solidaristic wage policy)과 정부의 적극적 노동시장 정책으로 한계기업에서 고수의 대기업으로 인력이동이 나타나 경제력 집중이 심화됨.
  - 균등 임금정책의 시행은 사업 초기 수익을 내지 못하는 중소기업들로 하여금 상대적으로 높은 노동비용을 지불하게 되고, 이로 인해 시장에서의 경쟁력이 약화되어 시장에서 퇴출되는 유인으로 작용함.
    - 스웨덴의 평균임금대비 소기업의 임금은 93% 수준임. 대부분의 유럽국가는 85~90%, 미국은 60% 수준임.<sup>32)</sup>

▷ 연대임금정책이란 산업이나 기업의 수익성 수준에 관계없이 동일 노동에 대해서는 동일 임금을 지급하는 정책을 의미하는 것으로 노동자들간의 불필요한 임금 격차를 줄여 노동조합들간의 임금인상 요구경쟁을 억제하는 한편, 저임금에 기초하여 연명하는 저수익부문에 경영합리화 압력을 강화시킴으로써 산업합리화를 촉진하고 경제 전체의 효율성 제고를 가능케 하기 위해 도입됨.

31) 법인세율(statutory corporate tax rate)에서 각종 세금을 공제한 실효세율임.

32) OECD(1998)

## 6) 양극화 극복을 위한 정책

- 1990년대 이후 스웨덴은 금융시장정책과 조세제도를 대기업과 중소기업에 관계 없이 중립적인 방향으로 수정
  - 경제위기를 겪으면서 중소기업에 불리하게 적용되던 조세제도가 개혁되어, 대기업과 중소기업간 차별이 없어짐.
    - 1990~91년 조세개혁으로 법인세율 30%로, 1994년 다시 28%로 하락
  - 대기업과 중소기업간의 차별적인 제도였던 신용시장 규제정책도 1980년대 초~1989년 사이에 점차 철폐되었음.
  - 1983년 노동자 전국조직(LO) 산하 최대 노조인 금속노조가 중앙단체교섭을 거치지 않고 산업별 단체교섭을 체결함으로써 중앙단체교섭의 전통이 최초로 깨졌으며, 이후 1990년 중앙단체교섭 체계가 완전히 해체됨에 따라 산업별, 기업별 임금격차가 발생하게 됨.
  
- 경쟁촉진적 산업정책 추진으로 신생기업의 시장진입이 용이해짐.
  - 우과 연립정부시기인 1993년 7월에 발효된 경쟁법에 따라 종래 해당 부분에서 독점기업의 지위를 차지해온 전기, 통신, 교통 등 인프라 산업의 국영기업들이 경쟁에 노출됨. 또한 국영기업이 수행해오던 사업활동을 분할하여 부분적 민영화를 단행하고 신생기업의 진입을 용이하게 하였음.
  
- 중소기업에 대한 지원을 강화하는 정책을 추진함.
  - 중소기업에 대한 조세경감, 재정 및 컨설팅 지원 강화, 노동시장 유연화 등의 조치를 취하였음. 또한 중소기업의 활성화를 위해서 지방정부와 중소기업간의 긴밀한 협력을 강조, 지방정부가 해당 지역 중소기업 육성정책을 주도하도록 산업정책의 분권화를 추진하였음.
  - 중소기업 육성정책은 특히 소프트웨어분야 신생 중소기업의 성장에 크게 기여함.

- 노동시장 유연화 정책을 통해 신생기업의 사업 시작을 용이하게 하였음.
  - 고용주의 채용 및 해고권한을 신장시키는 조치를 취했음. 일시 해고된 노동자에 대한 재고용의무 유효기간이 해고 후 12개월에서 9개월로 단축되었고, 1년 기한 단기고용도 용이해졌으며, 신생기업에 대해서는 18개월 기한 단기고용도 허용함.
  
- 지속성장 및 국제경쟁력 확보를 위한 지식기반경제 구축을 목표로 「스웨덴 혁신 전략」을 수립을 추진함.
  - 2001년 혁신시스템廳(VINNOVA)을 신설하여 혁신시스템 개발 등 연구개발업무를 전담하게 하는 한편 정보통신, 생명공학 등 6개 분야 8개 우선 성장부문에 대해 2003~07년 중 집중적으로 자금을 지원함.
  - 기존의 기계설비투자 등 자본집약적 산업에 혜택을 주던 정책에서 인적자본과 지식정보를 강조하는 산업에 대한 지원을 강화함.

## 7) 성과 및 평가

- 1980년대 말까지 심각했던 대기업으로의 고용편중현상은 2000년 초까지 상당히 개선되었음.
  - 2001년 현재 250명 이상 고용하는 기업들의 취업비중이 전체 취업인구의 약 53.0%에 머물러 있어 스웨덴에서의 고용의 대기업 편중현상은 완화되었음.
  
- 공공부문이 상대적으로 축소되는 한편, 민간부문의 고용은 확대됨.
  - 공공부문에 취업된 종업원은 1990년 총취업자의 41%에서 2004년 35%로 축소되었음.
  
- 지식기반경제 구축을 목표로 한 지원정책으로 스웨덴은 세계에서 가장 앞선 IT 국가로 성장하였으며, 이는 또한 IT 분야의 신생 중소기업 성장에 기여하였음.
  - 현재 스웨덴의 IT 분야는 2만여 개의 회사와 1만 8천 명 이상을 고용

표 5-11. 제조업부문의 기업규모에 따른 고용비중 비교(2001년)

(단위: %)

	종업원 수			
	1~9명	10~49명	50~249명	250명 이상
스웨덴	11.1	15.2	20.7	53.0
EU-15	13.1	21.6	23.4	41.9
독일	7.0	15.1	23.1	54.8
프랑스	11.8	18.9	22.2	47.1
영국	10.1	18.8	25.8	45.3
네덜란드	11.2	23.3	25.0	40.5
덴마크	7.6	19.1	25.9	47.5

주: 2001년 EU 회원국은 15개국임.

자료: Eurostat(2004)

## 나. 생산성 양극화: 아일랜드

### □ 아일랜드는 기업규모별 생산성 양극화 현상이 심각함.

- 아일랜드는 외국계 하이테크 기업들을 국내에 유치하면서 높은 경제성장을 이루었으나, 세계적 수준의 고부가가치 산업이 주를 이루는 외국인투자기업들과 아일랜드 토착기업간 생산성 양극화 현상이 나타남.
  - 외국인투자기업의 제약·화학제품 및 컴퓨터·전기전자장비 관련 생산은 아일랜드 총생산의 50%를 넘고 있으며, 아일랜드 수출의 약 2/3을 담당하고 있음.
  - 1995~2002년 OECD 국가 중 최고인 아일랜드의 생산성 증가는 주로 외국인투자기업의 생산성 증가에 기인함.
- 반면 아일랜드 토착 제조업체는 대부분 중소기업으로서 전통적이고 낮은 수준의 기술을 요하는 회사들임. 따라서 성장잠재력도 낮으며 일부 기업은 비용경쟁 심화로 몰락할 가능성도 있음.<sup>33)</sup>

33) EIU(2004), *Country Profile: Ireland*.

표 5-12. 제조업부문의 기업규모별 종업원 1인당 부가가치 수준(2001년)

	EU-15	스웨덴	벨기에	덴마크	독일	스페인	프랑스
1~9	44	51	41	77	48	34	54
10~49	57	72	58	75	59	48	67
50~249	71	82	72	82	72	70	70
	아일랜드	이탈리아	네덜란드	오스트리아	포르투갈	핀란드	영국
1~9	18	42	60	50	31	48	51
10~49	22	62	57	62	45	48	72
50~249	38	84	66	76	59	56	82

주: 대기업(250명 이상 고용)의 종업원 1인당 부가가치액=100일 때, 기업규모별 부가가치액 수준임.  
 자료: Eurostat(2004)

- 실제로 EU 15개 회원국을 대상으로 대기업과 중소기업간 1인당 부가가치액을 비교해보면, 아일랜드가 그 격차가 가장 심한 국가로 조사됨.
  - 아일랜드의 기업규모별 격차는 EU-15의 평균수준보다 클 뿐만 아니라 EU 회원국 가운데 가장 심각함.
  - 대기업(250명 이상 고용)의 종업원 1인당 부가가치액대비 중소기업의 기업규모별 부가가치액 수준은 각각 18%(1~9명 고용), 22%(10~49명 고용), 38%(50~249명)에 불과함.
  
- 국내산업의 고부가가치화 및 첨단산업 지원 등과 같은 국내 토착기업들의 육성 없이 외국인투자에만 의존한다면, 외국기업과 국내기업간 양극화 현상이 발생할 것임.
  - 아일랜드의 외국인투자기업들은 세계적 수준의 대기업들로 높은 생산성을 기록하는 한편, 아일랜드의 우수인력은 대부분 외국기업에 고용됨.

## 제6장 양극화 해법의 기본방향과 해외사례의 시사점

### 1. 양극화 해법의 기본방향

- 양극화로 인한 사회적 소외와 배제를 극복하기 위하여 사회구성원간 연계(linkage)를 강화시켜 사회통합을 이루는 것임.
  - 양극화가 사회적 배제를 낳고 있으므로 양극화의 부작용 완화는 사회적 연계 강화를 통해서 이루어야 함.
  - 사회적 연계 강화는 빈곤 탈출을 위한 사회복지의 확충, 빈곤의 대물림을 막기 위한 양질의 공교육 기회 확대, 성장산업으로의 업종전환 지원, 중소기업의 고부가가치화 지원, 지역 균형개발을 통한 침체지역의 국민경제 생산체계의로의 편입 등을 통해서 이루어짐.
  
- 양극화 해결방식도 다양한 정책적 처방을 한꺼번에 운용하는 것임.
  - 다양한 양상에 대응하는 다양한 해법이 한꺼번에 사용되어야 모순이 중첩된 취약집단에 대해 효과를 볼 수 있음.
  
- 종합적 정책 처방을 위해서는 정부의 역할이 보다 강화되어야 함.

### 2. 해외사례의 시사점

- 가. OECD 회원국은 양극화 양상에 대처하기 위한 다양한 정책적 노력을 기울이고 있음.
  - 양극화 자체를 해결하기 위한 방식: ① 단순노동자 재교육 기능 강화 ② 빈곤

지역에 대한 집중적인 경제 지원 ③ 교육제도의 혁신을 통한 고급기술인력 양성 ④ 중소기업(SMEs)에 대한 지원 강화

- 기존의 양극화가 문제되지 않도록 하기 위한 방식: ① 절대빈곤층의 해소를 위해 빈곤계층에 대한 집중적인 지원 강화(예: No child left behind) ② 공교육 강화를 통한 사회적 이동성(social mobility) 증대 유도

나. (경제성장과 양극화) 한국이 선진경제로 진입하기 위해서는 중저소득층에 대한 집중적 지원으로 양극화를 완화하는 방향으로 나아가야 함.

□ (성장 ⇒ 분배) 경제성장은 양극화 완화의 필요조건이나 충분조건은 아님.

- 양극화 현상의 문제점은 단순한 소득분포 확대에 있는 것이 아니라 창출된 소득의 배분구조가 단절되어 소득배분이 적절히 이루어지지 않는 것임.
- 1990년대 이후 영미의 고도성장기 소득계층간 양극화는 더욱 확대됨. 반면 1970~90년대 동아시아국가들의 고도성장은 소득분배의 불평등 완화와 함께 달성됨.

□ (분배 ⇒ 성장) 소득분배의 균등화로 경제가 성장하는 것도 아님.

- 성장이론에 따르면 소득불평등도의 확대에 의한 물적 자본 축적이 경제성장을 이룩함.

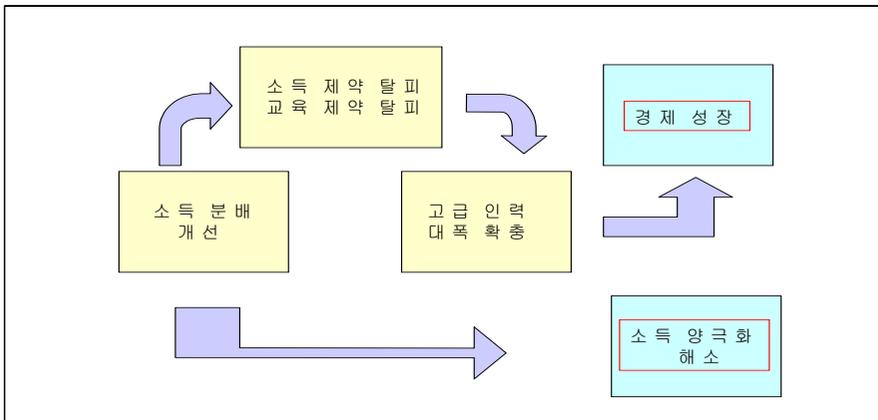
□ (선진경제로의 진입) 선진경제로 진입하기 위해서는 인적자본의 축적이 필요함.

- 후진국은 물적자본량을 증가시킴으로써 경제성장을 촉진하고, 선진국은 인적자본량을 증가시킴으로써 경제성장을 이룩함.
- 따라서 한국이 중진경제에서 선진경제로 진입하기 위해서는 인적자본량을 증가시키는 고급인력 창출이 핵심임.

□ (한국의 특수성) 한국에서 인적자본을 창출하기 위해서는 중저소득층에 대한 집중적 지원으로 소득분포의 불평등도를 완화해야 함.

- 고급인력 창출 방식은 ① 고급인력을 해외로부터 수입하는 방식(미국형)과, ② 고급인력을 스스로 육성하는 방식이 있음.
- 한국의 경우 (고급인력 유치에도 노력을 기울여야 하나) 기본적으로 스스로 고급인력을 육성해야 함.
- 고급인력을 육성하기 위해서는 소득분배의 불평등도를 완화함으로써 교육기회의 제약, 정보 및 소득 제약으로 인해 인재 육성이 저해되는 경로를 차단해야 함.

그림 6-1. 선진경제로의 진입과 소득 양극화의 동시 해소



다. 공적부조를 중심으로 한 빈곤대책은 빈곤층에 큰 도움이 되고 있으나 양극화 완화에 직접적인 도움이 되는 것은 아님.

- 직접지원을 중심으로 한 공적부조는 빈곤층의 생계보장에 큰 도움이 되지만, 빈곤층을 유지시키는 데 머무를 뿐 신규 빈곤층의 창출을 막거나 기존 빈곤층을 줄이는 데 도움이 되지 않음.
- 공적부조는 지속적으로 발생하는 사회경제적 패자를 관리할 뿐 소외계층의 발생을 억제할 수 있는 기능은 부족함.

□ 따라서 적극적 노동시장 정책과 빈곤지역에 대한 환경개선사업을 중심으로 한 종합지원대책만이 빈곤의 악순환을 끊고 양극화를 완화하는 데 도움이 됨.

라. (빈곤층 해소를 위한 지역차원의 접근) 빈곤층을 줄이기 위해서는 빈곤계층에 대한 개인별 직접지원을 넘어서 빈곤지역에 대한 지원을 해야 함.

□ 한국의 대표적인 빈곤정책은 지난 2000년 10월부터 실시하고 있는 「국민기초생활보장제도」<sup>34)</sup>

- IMF 경제위기로 대량실업과 빈곤인구가 급증하고 빈곤문제가 중요한 사회적 문제로 제기됨에 따라 생계유지가 어려운 저소득층의 생활안정을 도모하고 절대빈곤층의 기초생활을 국가가 보장하는 제도 도입
- 국민기초생활보장제도는 저소득층 생활보호, 실업급여, 공공근로, 노숙자보호, 한시생활보호, 생업자금융자 등의 프로그램으로 구성됨.

□ 국민기초생활보장제도에 소요되는 예산과 대상가구 증가

- 소요예산은 2000년 2조 4,090억 원(GDP 대비 0.4%)에서 2004년에는 3조 8,459억 원(GDP 대비 0.5%)으로 늘어남. 수급대상은 시행 당시인 2000년 10월 68만 8,354가구에서 2004년 12월 현재 75만 3,681가구로 늘어남.

□ 생산적 복지 지향의 종합적 빈곤대책 필요

- 국민기초생활보장제도는 과거 단순보호차원의 생활보호제도로부터 저소득층에 대한 국가책임을 강화하는 복지시책으로의 대전환을 의미
- 그러나 아직도 많은 저소득층이 사회보장의 혜택을 전혀 받지 못하는 사각지대가 존재하고 있으며 단순생계지원이 아닌 수급자의 자립자활을 촉진하는 종합적 빈곤대책 필요

---

34) 1961년 제정된 생활보호법이 있었으나 이는 빈곤의 책임을 개인과 가족에게 돌리는 시혜적 단순 보호차원에 지나지 않았음.

□ 따라서 빈곤계층에 대한 지원은 빈곤계층이 처한 주변환경을 개선하는 방식으로 종합적으로 접근할 필요가 있음.

- 종합적 접근을 위해서는 개인 차원의 접근방식을 넘어서 지역 차원의 접근방식을 사용해야 함. 예를 들어 빈곤지역에 대한 환경개선사업, 탁아·육아·공교육 시설 확충 및 개선 사업 등을 시행
- 미국에서 시행 중인 NCLB는 기본적으로 빈곤지역의 학교를 그 대상 목표로 하고 있음. 이탈리아의 지역정책도 빈곤지역에 대한 종합개발계획임.

마. (고등교육) 기술수요 고급화와 다변화에 부합하기 위하여 교육의 질을 높여야 함.

□ 1980년대 이후 진행된 노동인구의 고학력화는 양을 강조한 교육정책의 결실임.

- 한국의 교육예산에서 초·중등교육의 비중이 80%를 넘는 데 반해 고등교육과 평생교육의 비중은 상대적으로 낮아 고등교육의 비중이 12.5%에 불과함.
- 중등교육이 대학 입학의 준비과정이라는 점을 감안한다면, 중등교육 강화가 전문대 및 대학 진학률을 상승시켜 결과적으로 고학력 졸업자를 양산하였음.

□ 고등교육의 강화가 필요함.

- 대학 등 고등교육기관에 대한 투자가 상대적으로 미흡하였다는 지적에도 불구하고 질보다 양을 강조한 정책은 산업구조조정기간 고급인력 공급 확대에 기여하였음.
- 하지만 양을 강조하는 정책은 산업내 기술진보와 기업의 인적자원 관리정책이 전문화에 따른 기술수요의 차별화에 대비하지 못하여 숙련기술의 수급불일치를 초래함.

표 6-1. 우리나라 교육예산 부문별 추이

(단위: 조 원, %)

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
지출액(조 원)					
평생교육	0.25	0.39	0.37	0.14	0.31
고등교육	2.46	2.40	2.70	3.12	3.19
교육예산 합계	19.73	21.58	22.53	24.90	26.58
교육예산 대비 비중(%)					
평생교육	1.3	1.8	1.6	0.6	1.2
고등교육	12.5	11.4	12.1	12.5	12.0

자료: 기획예산처(2005), 『2005~2009년 국가재정운용계획: 교육분야』, 공개토론회 자료.

- 고학력화가 충분히 진행된 이후, 임금격차는 점차 학력집단간에서 학력집단내 현상으로 전환할 것으로 예상되고 있어 이제는 고학력자라도 숙련기술 수요 변화에 유연하게 대응할 수 있어야 함.

바. (교육의 연속성) 평생교육 및 재교육을 강화해야 고급 노동력이 유지됨.

- 평생교육 및 직업교육에 대한 투자를 강조해온 영국의 사례는 장래 한국의 교육 및 노동 정책에 중요한 함의를 가짐.
  - 최근 영국 교육기술부 정책은 평생교육 및 근로자 재교육에 우선순위를 둔 결과, 1999/00~2000/01년 기간 중에는 고등교육 지출이 평생교육을 상회하였지만, 2001~02년도 이후 평생교육 지출이 고등교육 지출을 압도하고 있음.
  - 당분간 이러한 추세가 유지되면서 2007~08년까지 교육기술부 예산에서 평생교육 항목이 고등교육보다 대체로 높은 비중을 차지할 전망이다.
  - 반면 우리나라 교육예산에서 평생교육의 비중은 2003년 1.2%에 불과함.

- 고용주뿐 아니라 개인의 직업개발 동기 부여에 초점을 둔 점도 영국직업능력개발 정책의 시사점임.
  - 지금까지 고용보험에 의한 직업능력개발사업의 경우 고용인이 아닌 고용주가 주체가 되어 수요 변화에 대응하는 직업교육이 가능하도록 하였음.
  - 하지만 대기업과 중소기업 종사자간 직업능력개발기회가 불균등하게 존재하고 직장간 이동이 빈번해지는 현상을 감안한다면 직장 중심의 직업능력개발사업은 한계가 있다는 지적임.<sup>35)</sup>
  - 따라서 평생교육 및 직업교육 정책은 개인이 주체가 되어 참여할 수 있는 프로그램을 개발하고 적절한 동기를 부여할 수 있어야 함.

사. 지역격차 해소를 위해서는 시간, 자원, 지도층의 의지가 필요함.

- 이탈리아의 지역격차 사례는 지역개발정책의 성공 여부가 충분한 시간(time), 자원(resources) 그리고 책임 있는 지도층(responsible ruling class)의 일관된 의지가 필수적임을 보여줌.
  - 1950년대와 1960년대에는 상기 조건들이 잘 들어맞아 일관된 정책이 전략적으로 수립되어 시행되었음.
  - 그러나 이 조건 중 하나 이상이 충족되지 않으면 어떠한 정책도 작동하지 않았으며, 특히 정책결정이 경제적 효율성을 벗어나 근시안적인 목표에 따라 이루어질 경우 불합리한 결탁과 부패가 초래되었음.
- 공고화 과정이 중요함.
  - Cassa를 중심으로 한 남부지역 개발정책으로 인프라가 확충되고 산업화 지원으로 일부 긍정적 결과를 가져왔음에도 이후 기존 정책의 ‘공고화(consolidation)’ 단계를 간과함으로써 경제적 효과의 확산이 억제됨.

35) 이병희·김미란(2000), 『직업능력개발사업의 평가와 정책과제』, 한국노동연구원.

- 지역개발정책이 확산되고 공고화되기 위해서는 그 지역만이 갖고 있는 특성에 초점이 맞춰져야 함. Mezzogiorno의 경우 기존 기업의 지속적인 성장과 신기업 출현에 필수적인 요소인 선진화된 금융시스템이 미비하여 지역발전의 걸림돌로 작용함.

아. 기업규모별 양극화의 부작용을 완화하기 위해서는 경제정책이 결과적으로 대기업과 중소기업에 중립적으로 작용했는지 항상 사후 점검 필요

- 스웨덴의 경우 당초 의도와는 달리 조세제도, 연대임금정책, 신용대출, 경쟁제한적 산업정책이 대기업에 유리하게 작용하였음.

자. 보다 적극적인 정부재정의 역할이 요구됨.

- 2004년 한국의 1인당 소득(1만 4,162달러)을 전후한 시기의 주요 선진국 GDP 대비 정부재정 비율은 한국의 27%대보다 높음.

- 주요국의 GDP 대비 정부재정 비중은 일본 30.8%(1985년, 1만 1,311달러), 미국 31.1%(1982년, 1만 3,937달러), 영국 40.2%(1987년, 1만 2,024달러), 독일 44.9%(1986년, 1만 3,177달러), 스웨덴 59.2% (1985년 1만 2,433달러)

- 뿐만 아니라 1인당 소득 1만~1만 5천 달러대에서 정부재정 비율이 급격히 높아짐.

- 일본의 경우 24.5%(8,561달러, 1978년) ⇒ 31.0%(1만 6,653달러, 1986년)  
미국의 경우 29.9%(1만 220달러, 1978년) ⇒ 31.6%(1만 3,529달러, 1981년)

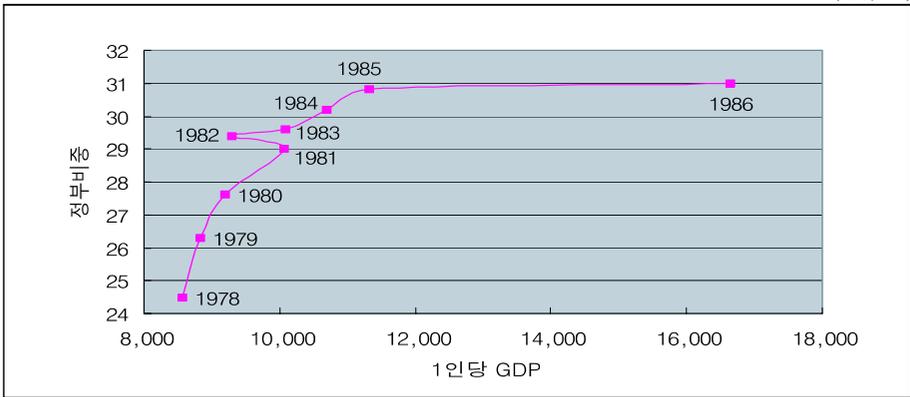
- 따라서 양극화 부작용 완화를 위한 보다 적극적인 정부재정 운용이 요구됨.

차. 감속성장 시대에 재정의 적극적인 역할에 대한 사회적 합의도출과정 필요.

- 일본의 경우 고도성장기가 끝난 1973년 이후 급격한 총수요의 감소를 보전하기 위한 정부재정의 적극적인 역할에 대하여 사회적 공감대가 자연스럽게 형성되었음.

그림 6-2. 연도별 일본의 정부 비중

(단위: %)



주: GDP 대비 정부 비중임.

- 과거 유럽국가들의 경우 케인즈 경제학의 영향, 시민주의 세력의 집권을 통해 정부의 적극적인 역할이 부각되었음.
- 일본의 경우, 고도성장기에서 저성장기로 접어드는 가운데 성장의 관성을 유지하기 위한 정부의 적극적인 역할에 대한 요구가 집중함. 그러나 그 요구는 사회복지와 적극적인 노동시장정책, 교육을 통해서 충족되었어야 함.
- 그러나 일본의 경우 정부재정 확대가 공공건설투자 중심으로 이루어져 결과적으로 사회복지 예산을 구축(crowding out)하였음.
- 정부재정 증가에 의한 총수요의 유지가 주로 건설국채의 발행을 통한 공공 건설 투자의 증가로 이루어짐으로써 1980년대 소득 1만 달러에서 2만 달러대로 가는 과정에서 요구되는 사회복지 예산의 대폭적인 확충이 이루어지지 않았음.

- 결국 1990년대 이후 사회복지 예산의 증가는 정부재정 적자를 통제 불가능한 수준까지 이르게 하였음.
  - o 2004년 일본 정부 부채(GDP 대비 %) 157.6 vs. 63.4(미국), 78.5(유로지역)
- 양극화 부작용 완화를 위해서는 공공건설투자 중심의 재정 확대보다 복지 및 교육 부문에 대한 투자가 확대되어야 함.

카. 노르딕국가의 경우 기업활동과 개인복지를 최대한 지원하는 체계 구축

- 직접자본시장의 활성화, 창업절차의 간소화, 노동시장의 외적 유연성 확보를 통해 양호한 기업활동을 조성하고 있음. 또한 사회보장을 통해 해고의 기회비용을 낮추고 있음.

## 참고문헌

### [국문자료]

- 경제인문사회연구회. 2005. 『산업양극화 문제 해소방안』. 공동 워크숍 결과보고서 7.
- 고경환. 2003. 『한국의 사회복지지출 추계: 1990~2001』. 연구보고서 2003-36. 한국보건사회연구원.
- 곽태원. 1996. 『21世紀의 所得分配問題와 對應方向』. 서강대학교.
- 기획예산처. 2005. 『2005~2009년 국가재정운용계획: 교육분야』. 공개토론회 자료.
- 김관호. 2003. 『세계화와 글로벌 경제』. 박영사.
- 김홍중. 1999. 『경제성장과 소득분배의 불평등』. Mimeo.
- 문형표 편. 2003. 『국가예산과 정책목표』. 한국개발연구원.
- 박용규. 2003. 『지역산업 육성의 성공사례와 향후과제』. 『CEO Information』, 제401호. 삼성경제연구소.
- 박찬용·강성훈·김태원. 2002. 『소득분배와 빈곤동향 및 변화요인 분석』. 연구보고서 2002-12. 한국보건사회연구원.
- 신정완. 2003. 『20세기 스웨덴 사회경제사: 스웨덴 모델의 형성, 발전, 해체를 중심으로』. 대외경제전문가포럼 토의자료 2003-20.
- 외교통상부. 2000. 『이탈리아 개황』.
- 우천식 외. 2005. 『경제양극화의 실태와 정책과제』.
- 유경준·심상달 편. 2004. 『취약계층 보호정책의 방향과 과제』. 연구보고서 2004-01. 한국개발연구원.
- 이병희·김미란. 2000. 『직업능력개발사업의 평가와 정책과제』. 한국노동연구원.
- 이부형. 2005. 『일본 중산층의 붕괴와 격차사회 형성 - 일본형 경제·사회 양극화 현상과 시사점』. 현대경제연구원.
- 조용균. 2001. 『세계화 진전에 따른 소득불균형에 관한 연구』. 정책연구시리즈 2001-7. 외교안보연구원.
- 조용수·송태정·이서원. 2005. 『경제양극화 대응 정책의 Best Practice』. LG경제연구원.
- 주벨기에대사관 겸 구주연합대표부. 2004. 『EU 정책 브리핑』. 외교통상부.
- 주상영·김홍중. 2004. 『거시경제적 성과로 본 유럽경제의 효율성 분석』. 지역연구회 시리즈 04-02. 대외경제정책연구원.
- 한국은행. 2004. 『경제양극화의 원인과 정책과제』. 보도참고자료.

황덕순. 2003. 『사회안전망체계의 국제비교연구(Ⅱ): 미국』. 정책연구 2003-11. 한국노동연구원.

[외국문자료]

- Alderson, A. and F. Nielsen. 2001. "Globalization and the Great U- Turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries." (August 2001).
- Artner, A. Z. Bassa, A. Hernadi, K. Meszaros and A. Szekely-Doby. 2003. "Far Eastern Response to Globalization." Working Paper No. 138. Institute for World Economics.
- Atkinson, A. 2003. "Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations." CESifo Working Paper Series No. 881. (February)
- Baily, N. M., G. Burtless and R. E. Litan. 1993. "Growth with Equity, Economic Policymaking for the Next Century." Washington, D.C: The Brookings Institution.
- Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. Washinton D.C: McGraw-Hill.
- Brown, R. and S. G. Prus. 2003. "Social Transfer and Income Inequality in Old-Age: A Multi-National Perspective." Luxembourg Income Study Working Paper No. 355. (August)
- Bruno, G., A. Falzoni and R. Helg. 2004. "Measuring the Effect of Globalization on Labour Demand Elasticity: an Empirical Application to OECD Countries." CESPRI Working Paper No. 153. (February)
- Card, D. and R. Freeman. 2002. "What Have Two Decades of British Economic Reform Delivered?" NBER Working Paper No. 8801, p. 49.
- Caselli, M. 2004. "Some Reflections on Globalization, Development and the Less Developed Countries." CSGR Working Paper No. 152/04.
- Davis, Steven J. and Magnus Henrekson. 1995. "Industrial Policy, Employer Size, and Economic Performance in Sweden." NBER Working Paper No. 5237.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Explaining National Differences in the Size and Industry Distribution of Employment." NBER Working Paper No. 6246.
- Deardorff, A. V. 2004. "Who Makes the Rules of Globalization?" CESifo Working Paper Series No. 1301. (October 2004)

- Department for Education and Skills. 2005. *Departmental Report 2005*.
- Department for Work and Pensions. 2004. *Departmental Report 2004*.
- Dollar, D. 2004. "Globalization, Poverty, and Inequality since 1980." World Bank Policy Research Working Paper No. 3333.
- Easterly, W. R. 2004. "Globalization, Inequality and Development: The Big Picture." IMES Discussion Paper Series No. 2004-E-20.
- Economist. 2005. "Now for the good news: George Bush's education reforms may be working." (July 21).
- Economist. 1997. "Waiting for a job." (November)
- EIU. 2004a. Country Profile: Ireland.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Country Profile: Italy.
- \_\_\_\_\_. 2005a. Country Report: Germany. (July)
- \_\_\_\_\_. 2005b. Country Profile: Sweden.
- EU Commission. 2004. "The European Structural Funds(2000-2006), Italia(Italy)."
- European Communities Regional Statistics, Regional Trends, Central Statistical Office, London: HMSO, 1980, 84, 89 and 93.
- Eurostat. 2004. "Employment in the market economy in the European Union: An analysis based on the structural business statistics."
- Franzini, Maurizio. 2003. "Development Policies in the Italian Mezzo-giorno: Lessons from the Past." In Massimo Di Matteo and Paolo Piacentini eds. *The Italian Economy at the dawn of the 21st century*, pp. 104~128. Ashgate, Burlington.
- Gandemo, B. and A. Lundstr m. 1991. Medium-sized Industrial Firms. Financial Performance-Growth and Change. B 1991:3. Stockholm: NUTEK.
- Hillman, A. 2003. "Trade Liberalization and Globalization: A Survey." CEPR Discussion Paper Series No. 3845.
- HM Treasury. 2005. Budget 2005.
- IMF. 2005. *International Financial Statistics*. (August)
- Institute for Fiscal Studies. 2005a. *Employment and the Labour Market*, p. 6.
- \_\_\_\_\_. 2005b. *Poverty and Inequality in Britain: 2005*.
- Istituto Tagliacarne-Unioncamere as in Istat. 2001. *Rapporto Annuale. La Situazione del Paese nel*.
- Milio, Simona. 2005. "Building Administrative Capacity in Southern Italy. The case of

- Structural Funds implementation.” European Institute-London School of Economics and Political Science.
- Ministry for Regional Development of the Czech Republic and EU Phare Twinning Programme. 2002. “Regional Policy and the Utilisation of the European Regional Development Funds, The Italian Example.”
- Mumford, K. and P. Smith. 2001. “Relative Wage Inequality in Britain.” Mimeo.
- Mych, Michael. February 2002. “How Effective Are Programmes for the Unemployed?: Examples of the New Deal for Young People.” (February)  
([http://www.ifs.org.uk/publications.php?publication\\_id=3227](http://www.ifs.org.uk/publications.php?publication_id=3227)).
- OECD. 1990. *Economic Surveys, Italy*.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Economic Surveys, Sweden*.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Economic Surveys, Sweden*.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Territorial Reviews, Italy*.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Economic Surveys, Italy*.
- \_\_\_\_\_. 2005a. “Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s.”
- \_\_\_\_\_. 2005b. *Economic Surveys, Italy*.
- \_\_\_\_\_. 2005c. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Office of National Statistics. Various years. *Annual Survey of Hours and Earnings*.
- O’Loughlin, J. 1996. “Economic Globalization and Income Inequality In the United States.” In Lynn Sttaeheli, Janet Kodras and Colin Flint eds. *State Devolution in America: Implications for a Diverse Society*, pp. 21~40. *Urban Affairs Reviews* 48. Institute of Behavior Science, University of Colorado.
- Oxford Analytica. 2005. “Income inequality threatens growth.” (August)
- Podbielski, G. 1978. *Venticinque anni intervento straordinario nel Mezzogiorno*. Giuffre, Milano.
- Sinn, H-W. 2004. “Migration, Social Standards and Replacement Incomes: How to Protect Low-Income Workers in the Industrialized Countries against the Forces of Globalization and Market Integration.” NBER Working Paper No. 10798.
- Smeeding, T. 2002. “Globalization, Inequality and the Rich Countries of the G-20: Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS).” Luxembourg Income Study Working Paper No. 320. (July 2002)

- Strauss-Kahn, V. 2003. “The Role of Globalization in the With- industry Shift away from Unskilled Workers in France.” NBER Working Paper No. 9716.
- Svimez. 2001. *Rapporto 2001 sull'economia del Mezzogiorno*. Il Mulino, Bologna.
- Sylos-Labini, P. 1985. L'evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent'anni, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia, n. 46. (April)
- U.S. Department of Commerce, CENSUS BUREAU. 2004. *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2003*.
- Walker, I and Y. Zhu. 2003. “Education, Earnings and Productivity: Recent UK Evidence.” Labour Market Trends by Office of National Statistics.(March)
- White House. 2002. *Fact Sheet: No Child Left Behind Act*. (January)
- Winchester *et al.* 2003. “A CGE Analysis of Trade and Wage Inequality in the UK.” Mimeo.
- William R. Cline. 1999. “Trade and Income Distribution: The Debate and New Evidence.” International Economics Policy Briefs 99-7. Institute for International Economics. (September)

[홈페이지]

영국 통계청: <http://www.statistics.gov.uk/>

이탈리아 통계청: [www.istat.it](http://www.istat.it)

주벨기에대사관 겸 구주연합대표부: [www.koreanmissiontoeu.org](http://www.koreanmissiontoeu.org)

한국 통계청: [www.nso.go.kr](http://www.nso.go.kr)

EU 집행위원회: <http://europa.eu.int/comm>

EU 통계청: <http://epp.eurostat.cec.eu.int>

Global Insight: [www.globalinsight.com](http://www.globalinsight.com)

World Development Indicators: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

## Executive Summary

# Policy Responses by Developed Countries to the Global Trend of Bipolarization

Heungchong Kim *et al.*

This study studies policy implications of the phenomenon of “bipolarization” in contemporary Korea by providing ample case studies of developed foreign countries in terms of bipolarization and policy responses.

The phenomenon of bipolarization is a relatively new phenomenon, even in developed countries. Bipolarization has emerged as one of Korea’s major problems, as its speed is unprecedented and its scope is broad and comprehensive.

In case of the United States, worsening income distribution has been observed, and the problem of poverty is now receiving special attention. The poverty rate has been increasing since the 1990s in spite of huge efforts by the government to curb it. The US government has assisted the poverty class by providing educational assistance. The UK has seen polarized income distribution among the skilled and the unskilled. The UK government has tried to improve the quality of its higher education and lifelong education in order to increase the number of skilled workers in its society, the success of which has been evaluated as substantial. Germany’s export and import industries are also severely polarized. Rather than implementing short-term cures for facilitating domestic demand to correspond to foreign demand, the German government has tried to improve the investment environment and implement institutional reforms. Suffering

from regional income gaps, so called the Mezzogiorno problem, Italy and the EU have created and implemented many development plans for the South, only to achieve limited success. Major parts of employment in Sweden are covered by the big firms, as Sweden has employed the development strategy of supporting big firms, but policy re-orientation to the SMEs through indirect assistance strategy including credit assistance is evaluated as having made a great contribution to decreasing the gap in employment between big firms and SMEs.

Implications from our case studies of developed countries are summarized as follows. First, policies of supporting the middle and lower classes and creating human capital among them is vital for middle income countries to advance to the status of advanced economy. Second, poverty policies including public assistance have limited effects on fighting polarization. Third, in order to decrease poverty, assistance to poor regions rather than to poor people is more effective. Fourth, the quality of public education needs to be improved to respond to technological demands for skilled workers. Fifth, lifelong education and re-education should be strengthened to cope with changing demand. Sixth, time, resources, and strong political leaders are essential to reducing regional income gaps. Seventh, economic policies need to be re-examined to check for bias toward big firms. Eighth, more active government roles are required to alleviate the problems that arise from bipolarization. Ninth, the derivation of social agreements in the role of government is essential under the era of a decreasing growth rate. Tenth, there should be a clear-cut division between entrepreneurial activities and public welfare.

## 김흥중(金興鍾)

서울대학교 경제학과 및 동 대학원 졸업, 경제학 박사

Uni. of Oxford, MPhil in Economics, Honorary Member of Christ Church

대의경제정책연구원 유럽팀장(現, E-mail: hckim@kiep.go.kr)

### 著書 및 論文

“Nouvel ordre economique mondial: la vision de l’Asie de l’Est”(2005)

『EMU협상의 정치경제학과 동아시아 통화통합에 대한 시사점』(2004)

『중·동구 주요 EU 신규회원국의 적정 환율 분석과 EMU 가입에 대한 시사점』(2004) 외

## 김균태(金均泰)

중앙대학교 경제학과 졸업

중앙대학교 대학원 경제학 석사

대의경제정책연구원 전문연구원(現, E-mail: ktkim@kiep.go.kr)

### 著書 및 論文

『EU확대에 따른 산업기지의 중동구권 이전과 유럽 산업구조의 변화』(2005)

『EU 新집행위원회 출범과 주요 정책과제 전망』(2005) 외

## 오형범(吳炯範)

연세대학교 불어불문학과 문학사

연세대학교 지역학협동과정 지역학 석사(유럽통상법 전공)

대의경제정책연구원 연구원(現, E-mail: hboh@kiep.go.kr)

### 著書 및 論文

『EU의 차별적 대외무역정책과 WTO 비차별 원칙의 조화에 관한 연구 - 향후 한·EU 자유무역 협정(FTA) 체결에 대비하여』(2005).

『EU·미국간 항공기 보조금 관련 분쟁의 현황과 전망』(2005) 외

## 나수엽(羅秀燁)

서강대학교 경제학과 졸업

서강대학교 경제학 석사

대의경제정책연구원 전문연구원(現, E-mail: syna@kiep.go.kr)

### 著書 및 論文

『미국 경상수지적자 확대가능성과 한국경제에 미치는 영향』(공저, 2002)

『미국 부시행정부의 대외통상정책과 시사점』(공저, 2002) 외

## 하유정(河由貞)

이화여자대학교 영어영문학사 및 국제학 석사

대외경제정책연구원 유럽팀 연구원

옥스퍼드대학교 국제개발학 석사(MPHIL)

국민고충처리위원회 홍보교육팀 사무관(現, E-mail: yjha@ombudsman.go.kr)

### 著書 및 論文

“Foreign Direct Investment and Host Country Effects: A Case Study of Thailand”(2005)

“Ten-Years of ASEM and Korea's Role: Retrospective Assessment(공저, 2005) 외

정책자료 05-04

### 전 세계적 양극화 추세와 해외 주요국의 대응

2005년 12월 20일 인쇄

2005년 12월 30일 발행

발행인 **李景台**

對外經濟政策研究院

발행처 137-747 서울특별시 서초구 염곡동 300-4

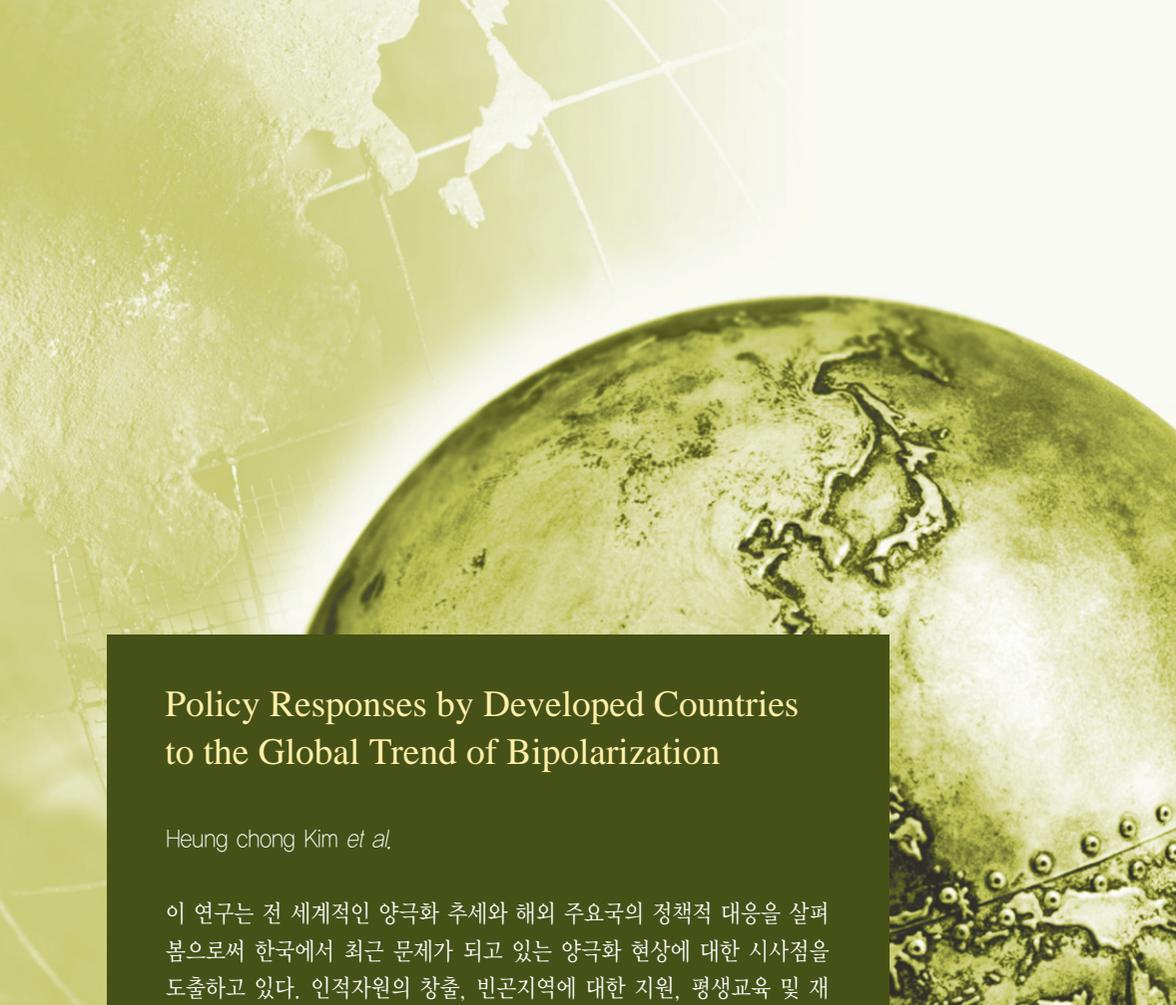
전화: 3460-1178, 1179 FAX: 3460-1144

인쇄 (주)에원기획 전화: 745-8090

등록 1990년 11월 7일 제16-375호

ISBN 89-322-2090-5 94320  
89-322-2068-9(세트)

정가 5,000원



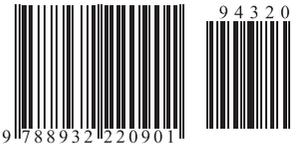
## Policy Responses by Developed Countries to the Global Trend of Bipolarization

Heung chong Kim *et al.*

이 연구는 전 세계적인 양극화 추세와 해외 주요국의 정책적 대응을 살펴봄으로써 한국에서 최근 문제가 되고 있는 양극화 현상에 대한 시사점을 도출하고 있다. 인적자원의 창출, 빈곤지역에 대한 지원, 평생교육 및 재교육 강화, 경제정책효과의 양극화적 검토, 재정 역할에 대한 사회적 합의 도출, 기업의 경제활동과 복지체계의 분리 등을 시사점으로 제안하고 있다. 이 연구는 한국의 양극화 현상에 내재되어 있는 전 세계적 보편성과 특수성을 구분하여 이해하고, 해외 주요국의 사례를 통해 우리에게 적합한 해법을 찾는 데 도움을 줄 것이다.

**KIEP** 대외경제정책연구원  
Korea Institute for International Economic Policy

137-747 서울특별시 서초구 영곡동 300-4  
137-602 서울 서초우체국 사서함 235호  
대표전화 02-3460-1001, 1114  
Fax 02-3460-1122, 1199  
Http://www.kiep.go.kr



ISBN 89-322-2090-5  
89-322-2068-9(세트)

정가 5,000원