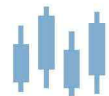


WP 21-26

영국의 지역 격차, 브렉시트(Brexit), 지역발전정책 동향 및 시사점

전봉경 국토연구원 부연구위원(jeon@krihs.re.kr)

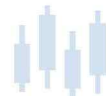


※ 이 Working Paper의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구 내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다.



차례

01 서론	05
02 지역 격차와 브렉시트	09
03 포스트 브렉시트 시대의 지역발전정책	17
04 지역발전정책을 둘러싼 주요 논쟁	25
05 결론 및 시사점	31



01 서론

■ 영국의 지역 격차와 유럽연합 탈퇴(Brexit, 브렉시트)

- 영국¹⁾은 지난 2016년 6월 23일 실시된 영국의 유럽연합 탈퇴(이후 '브렉시트'로 표기) 국민 투표 결과에 따라 2020년 1월 31일 브렉시트 단행
 - 영국은 1973년 유럽공동체(Europe Communities) 회원국으로 가입한 이후, 줄곧 유럽 통합에 대해 회의론적인 시각을 가짐²⁾(방청록 2017)
 - 특히, 잉글랜드 중·북부와 웨일스 등 낙후 산업지역 주민들은 영국 노동당의 지역정책과 유럽연합(이후 'EU'로 표기)의 구조투자기금(European Structural and Investments Funds)에 환멸을 느껴 브렉시트 찬성에 대거 투표(Hudson 2021)
- 영국 학계와 언론은 브렉시트의 도화선 중 하나로 오랜 시간 이어진 지역 간 심각한 불균형을 꼽음
 - 영국은 선진국 중에서도 지역 간 불균형이 가장 심각한 수준이며(McCann 2019), 영국 내 가장 부유한 지역인 런던 캠든 및 시티 오브 런던(Camden and the City of London)과 가장 가난한 지역인 북아일랜드 아즈 앤 노스 다운(Ards and North Down) 간에는 1인당 국내 총생산이 약 30배 정도 차이가 남(The Economist 2020a)
 - 지리적 공간을 잉글랜드 한 국가로 축소해 살펴보아도, 부유한 런던 및 남동부 지역과 쇠락한 공업지역인 중·북부 지방의 발전 격차가 큼³⁾

■ 브렉시트로 인한 지역발전정책 거버넌스 변화

- 브렉시트는 기존 영국의 산업·지역 발전정책을 포함한 모든 경제사회정책에 막대한 영향을 미치면서 거버넌스 전환의 계기가 됨
- 즉, 경제·사회적으로 복잡하고 불확실한 환경인 포스트 브렉시트(Post-Brexit) 시대가 도래하면서 정책 수립 및 결정 과정에서 중앙정부의 개입이 커지며 다시금 중앙집권적 거버넌스 형태가 발견됨(Billing et al. 2019)
- 영국은 1970년대 후반 전 세계적인 신자유주의 확산과 맞물려 중앙정부의 시장 및 정책

1) 영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 4개의 연합국가로 구성.

2) 영국과 유럽연합의 이와 같은 관계를 '어색한 동반자(awkward partner)'라고 칭함(George 1998).

3) 이와 같은 남과 북의 불균형 현상을 두고 두 개로 분열된 잉글랜드라고 비판함(Martin 1988; Jewell 1994).

개입을 지양했고, 중앙이 갖고 있던 권한 역시 지방정부로 단계적으로 이양함으로써 지방 분권화 촉진정책을 추진함

- 보수당의 마가렛 대처(Margaret Thatcher)가 집권한 1979년부터 영국 정부는 정책개입을 통한 완전고용과 수요 중심의 케인즈주의 복지국가(Keynesian welfare state) 모델에서 시장에 대한 국가의 개입을 축소하여 시장의 자율성 회복과 이를 통한 인플레이션 억제와 공급 중심의 신자유주의적 개혁을 추진(강원택 2003)
- 신자유주의의 확산과 함께 거버넌스 역시 지방정부 중심의 분권화된 상향식(Bottom-up) 정책 기조로 전환되면서 중앙정부 주도의 산업 및 지역 정책 대부분은 축소·소멸되었고, 지역발전기구(Regional Development Agencies: RDA), 지역 기업 파트너십(Local Enterprise Partnership) 등과 같은 중간 매개 기관(intermediary)과 지방정부 중심으로 정책이 수립되고 시행됨⁴⁾
- 그러나 포스트 브렉시트 시대와 함께 영국의 정책 거버넌스⁵⁾는 중앙집권 형태로 회귀하는 모습을 보임
- 중앙-지방정부의 본질적 역량 차이 등으로 인해, 브렉시트 협상 과정에서부터 지방정부의 실질적 참여 및 준비가 소홀했고, 이는 지방 분권화를 표방하는 영국 내에서 역설적으로 중앙정부의 역할 확대와 적극적 정책개입을 초래함(Billing et al. 2019)
- 브렉시트 국민투표 이후 정책입안자들의 정책 검토 과정에서 지방정부 중심의 산업발전정책의 생산성 및 효율성 문제가 대두되고(McCann 2016), 이를 보완하기 위해 중앙 정부는 약 40년 만에 산업전략정책 백서 발간(HM Government 2017)
- 이는 영국의 낮은 지역 생산성 문제가 궁극적으로 국가 생산성 문제로 연계된다는 점에서 지역 생산성 향상을 위한 장기적 안목의 정책 필요성 제시 요구에 대응하기 위한(McCann 2016)
- 특히, 유럽 내 낙후지역 발전을 통한 지역 간 불균형 해소 목적을 가진 EU의 구조투자기금 등이 브렉시트로 인해 중단됨에 따라 영국 정부는 이를 대체할 기금과 프로그램 개발이 요구됨

■ 영국 포스트 브렉시트(Post-Brexit) 시대의 지역발전정책 현황

- 본격적 포스트 브렉시트 시대인 2019년에 치러진 영국 총선에서는 전통적으로 지역 정책에 소극적인 보수당 역시 “지역 불평등 해소와 균형 있는 국가 발전” 공약을 내세워 승리⁶⁾

4) 즉, 1980년대 초부터 중앙정부 주도의 하향식이 아닌 지방정부 기반 상향식(Bottom-up) 산업·지역 정책으로 전환.

5) 이 워킹페이퍼는 지역 격차와 지역발전 측면의 정책 거버넌스에 초점을 둠.

6) 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리는 2019년 취임 후 첫 연설에서 소외·낙후지역 주민의 간청에 응하기 위해 런던뿐 아니라 국토 구석구석까지 생산력을 증대시킬 수 있는 영국을 만들겠다고 발표(HM Government 2019).

- 보수당은 지난 총선에서 낙후지역의 불평등 해소에 중점을 둔 ‘레벨링업 어젠다’ (Levelling Up Agenda) 공약을 발표함으로써 역사적으로 노동당을 지지하는 경향이 강한 산업 쇠퇴 지역 잉글랜드 중·북부, 웨일스 동북 지역 유권자의 표를 얻어 총선에서 승리
- 또한, EU 탈퇴에 따라 낙후지역 발전기금인 EU 구조투자기금의 유럽지역 발전기금 (European Regional Development Fund)과 유럽사회기금(European Social Fund)의 지원⁷⁾을 대체할 영국 공유번영기금(UK Shared Prosperity Fund: UKSPF) 계획을 수립함
- 영국2070 위원회(UK2070 Commission) 등과 같은 민간(Private) 연구기관에서도 지역 격차 완화와 장기적으로 지속가능한 도시 및 지역을 만들기 위한 다양한 정책을 제시함
 - 중앙정부, 즉 공공에서 추진하는 정책은 자유경제구역 신설, 도로망 확충 등 하드웨어 측면인 인프라에 집중되는 경향이 있지만, 민간 연구기관은 장기적 측면에서 실제 지역 거주민의 삶의 질 향상 등에 초점을 둔 탄소중립도시, 지역 내 숙련공 양성 등 소프트웨어 측면 개발에 대한 의견을 제시

■ 이 워킹페이퍼는 브렉시트 동인 중 하나로 여겨지는 영국의 지역 격차와 브렉시트 이후 (Post-Brexit) 영국 지역발전정책을 살펴보고, 이를 통한 시사점 도출 및 우리에게 주는 교훈을 논의하는 목적으로 작성

- 영국의 전례 없는 EU 탈퇴는 오랜 시간 소득 및 지역 불균형, 수도권 집중 현상(런던 및 주변 잉글랜드 남동지역) 등 사회 구성원 간에 내재한 갈등의 충돌이라는 점을 인지할 필요가 있음. 이에, 지역 격차 심화가 사회분열 야기와 브렉시트라는 결과로 이어지는 과정을 살핌
- 포스트 브렉시트 시대를 맞이한 영국의 지역발전정책 동향을 살핌으로써 영국 정부의 지역 격차 완화 노력과 주요 쟁점, 그리고 EU 탈퇴 전후의 지역발전정책 특징 등을 분석
- 지역 격차, 분권화, 수도권 집중화 등 우리와 비슷한 문제를 앞서 겪고 있는 영국의 사례를 통해 우리나라 지역발전정책 등에 주는 시사점 및 교훈 등을 논의
- 이 워킹페이퍼는 정책입안자, 학계, 언론 등 다양한 의견을 검토하고자 영국 정부의 공공 정보서비스(GOV. UK) 및 정부 백서(White Paper)뿐 아니라 학술논문, 연구기관 보고서, 그리고 언론 기사 등을 포함한 2차 데이터(Secondary data)를 분석

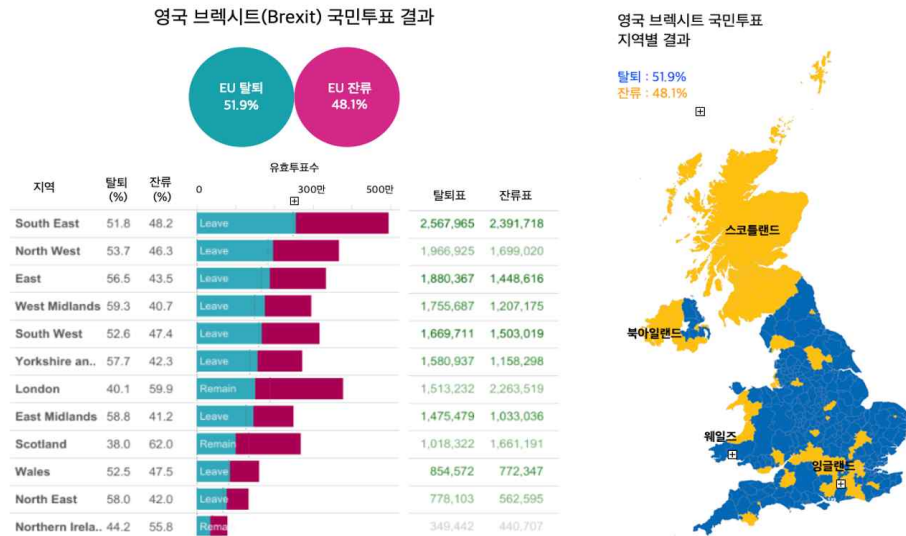
7) 영국은 지난 2014년~2020년 7년 동안 약 105억 유로(한화 약 14조 3,700억 원) 상당의 기금을 지원받음.

02 지역 격차와 브렉시트

■ 2016년 브렉시트 국민투표와 2019년 영국 총선

- 본격적인 영국의 지역 격차와 지역발전정책을 살펴보기 전, 지난 2016년 실시된 브렉시트 국민투표와 2019년 영국 총선에 대한 이해 필요
 - 2016년 EU 탈퇴에 관한 국민투표 결과에 따른 브렉시트 그리고 보수당의 2019년 총선 승리는 영국 내 소득 불평등과 지역 간 불균형 심화와 깊은 관계가 있음(Hudson 2021)
 - 2016년 치러진 국민투표 결과의 눈에 띄는 특징으로 전통적 노동당 지지자들의 선거구 ('Red Wall', 이후 '레드월'로 표기)에서 신자유주의적 '세계화의 낙오자(losers of globalization)'⁹⁾가 된 지역 유권자가 대거 EU 탈퇴에 투표함으로써 그들의 분노를 정치적으로 표출함(Hobolt 2016)(〈그림1〉 참조)

그림 1 영국 브렉시트 국민투표 결과



출처: 〈좌〉 BBC. 2021a. (2021년 9월 9일 검색); 〈우〉 The Electoral Commission. 2019. (2021년 9월 9일 검색).

- 9) 전통적으로 노동당을 선호하는 잉글랜드 중부(midland) 및 북부(Northern England) 그리고 웨일스 북동부(North East Wales) 지역 선거구를 의미. 지난 40여 년 동안 노동당은 이 지역 유권자의 표를 거의 독식함.
- 9) '세계화의 승리자(winners of globalization)'로 여겨지는 상대적으로 젊고 교육을 잘 받은 전문직 종사자가 많은 런던 시민들은 EU 잔류를 선택했고, '세계화의 낙오자(losers of globalization)'로 여겨지는 산업 쇠퇴지역의 노동자 계층은 EU 탈퇴를 선택(Hobolt 2016).

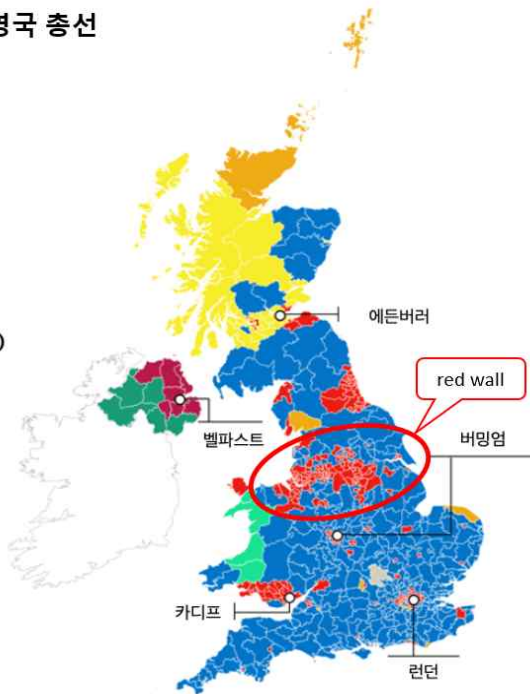
- 영국의 지역 간 불균형은 선진국과 경제협력개발기구(Organisation for Economic Cooperation and Development) 중에서도 최상위권이며, 탈산업화와 산업구조 개편으로 인해 18세기부터 산업화를 이끌었던 잉글랜드 중·북부(‘레드월’) 지역의 낙후 수준은 심각함(McCann et al. 2021)
 - 영국판 러스트벨트¹⁰⁾로 불리는 ‘레드월’은 1980년대 마가렛 대처 정부의 탄광 폐쇄 개혁 등과 같은 강도 높은 구조조정으로 지역경제가 쇠락하면서 반(anti-)보수당 정서가 매우 강함(서울경제 2019)
- 이와 같은 역사적 배경 속에, 보수당은 2019년 치러진 총선에서 ‘레드월’ 지역구 승리를 위해 지역 격차 완화 공약(레벨링업 어젠다)을 펼쳐 유권자들의 표를 획득
 - 전통적으로 지역발전정책에 소극적인 보수당은 소외지역 주민의 분노를 2016년 브렉시트 선거 결과를 통해 확인한 이후, 지역 간 불균형 해소에 초점을 둔 선거 공약으로 노동당 텃밭인 ‘레드월’을 공략하여 2019년 총선에서 승리
 - ‘레드월’ 63개 선거구에서 보수당은 33석, 노동당은 30석을 차지(〈그림 2〉 참조)

그림 2 2019년 영국 총선 결과

10

2019년 영국 총선

- 보수당
- 노동당
- 스코틀랜드 국민당
- 자유민주당
- 민주통일당
- 신페인당
- 웨일스 민족당
- 녹색당
- 영국 독립당
- 국회의장(Speaker)



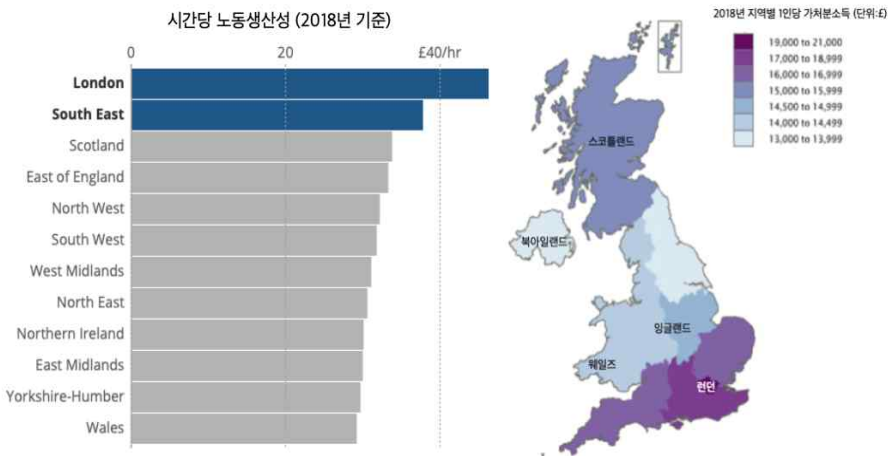
출처: BBC. 2019. (2021년 9월 9일 검색)의 자료를 토대로 저자 수정하여 작성.

10) 미국 북동부 5대주 주변의 쇠락한 공업지역을 의미.

■ 브렉시트 도화선이 된 영국의 지역 간 불균형 현황

- 브렉시트는 오랜 시간 지역 격차로 고통받은 쇠락한 공업지역의 소외된 주민들, 즉 ‘세계화의 낙오자’의 분노와 증오를 외면한 결과이기도 함(Hobolt 2016; 박상현 2017)
 - 일반적으로 교육 수준이 낮고 노동시장에 더 취약한 쇠퇴 산업지역 주민들은 이민자가 증가함에 따라 자신들의 임금 수준이 하락하고 구직활동이 어려워지면서 불만이 쌓임 (방청록 2017)
- 영국의 시간당 노동생산성과 1인당 가처분소득(disposable income) 등을 살펴보면 실제 런던 지역의 노동자와 ‘레드윌’을 비롯한 영국 내 소외(left-behind) 지역 간의 격차는 상당히 큼(그림 3) 참조
 - 다양한 문화시설을 갖춘 런던의 캠든(Camden)과 금융산업의 중심지 시티 오브 런던(City of London)의 시간당 노동생산성은 약 56.3 파운드(한화약 9만 1천 원¹¹⁾)지만, 농·축산업 지역인 소머셋(Somerset)의 경우 27.7파운드(한화약 4만 5천 원)로 런던과 약 2배 정도 차이가 남
 - 1인당 가처분소득(disposable income)의 경우, 런던은 약 2만 9천 파운드(한화약 4,701만 원)지만 잉글랜드 북동(North East) 지역의 경우 약 1만 7천 파운드(한화약 2,756만 원)로 런던의 약 60% 정도 수준임

그림 3 영국 지역별 시간당 노동생산성과 1인당 가처분소득(disposable income)

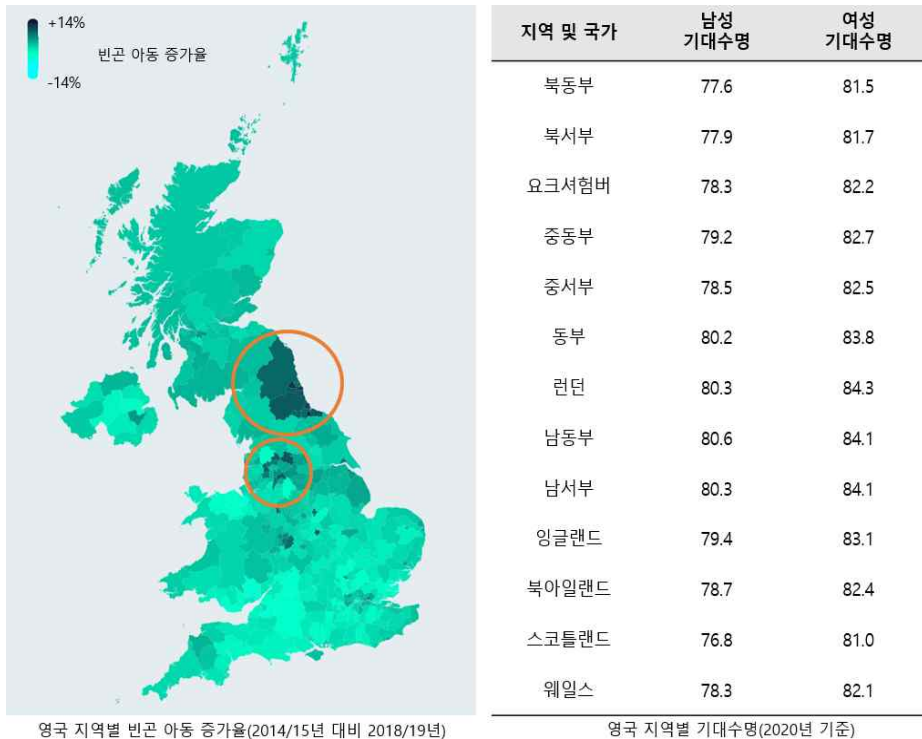


출처: <좌> Office for National Statistics. 2021a. (2021년 9월 9일 검색).
 <우> The University of Sheffield. 2019. (2021년 9월 9일 검색).

11) 이 워킹페이퍼의 환율은 2021년 10월 20일을 기준으로 함.

- 영국의 지역 격차 심각성은 경제적 측면뿐 아니라 사회, 복지, 삶의 질 전반에 걸쳐 확인할 수 있음
 - 특히, 이민자의 유입과 노동시장 변화 등으로 인해 영국 소외지역 내 아동¹²⁾ 빈곤율(Child Poverty Rate)이 급격히 증가하고 있는데, 유아기와 청년기 시절 빈곤의 경험은 장기적으로 사회에 미치는 악영향이 큼(Nuffield Foundation 2021)
 - ‘레드월’ 지역인 영국 중부(Midland)와 북동(North East) 지역의 최근 아동 빈곤율 역시 최근 4년 사이 약 14% 정도 급격히 증가(Hirsch and Stone 2020)(**그림 4** 참조)
 - 영국 통계청이 최근 발표한 지역별 기대수명¹³⁾을 살펴보아도 영국 북부지역 주민의 기대수명은 남녀 모두 잉글랜드 내에서 최하위를 차지, 국가별로는 스코틀랜드 국민의 기대수명이 영국 내 다른 국가와 비교하여 상대적으로 낮음(Office for National Statistics 2021b)

그림 4 영국 지역별 빈곤 아동 증가율(2014/ 2015년 대비 2018/2019년)과 기대수명(2020년 기준)



출처: <좌> Hirsch and Stone, 2020. (2021년 9월 15일 검색); <우> Office for National Statistics, 2021b (2021년 9월 21일 검색)의 자료를 토대로 저자 수정하여 작성.

12) 영국에서는 일반적으로 만 18세 미만을 아동(child)으로 정의함.
 13) 영국 통계청의 최근 기대수명 자료(2018-20년 기준)는 2020년 코로나19로 인한 지역별 사망자 수를 포함하여 측정된 결과로서 이전 기간(2015-2017년 기준) 조사한 지역별 기대수명 자료와 비교하면 전반적으로 감소한 수치를 보임.

■ 영국의 지역 격차 문제를 2차 세계대전 이후 연대기 순(chronological order)으로 간략히 살펴보면 다음과 같음

- 영국의 지역 격차는 신자유주의적 세계화를 표방한 1980년대부터 악화¹⁴⁾한 경향이 있으며, 1980년대 중반 금융서비스업 장려 정책의 시작과 함께 제조업에 대한 공공 지원 감소가 영국 지역 간 격차 심화의 분기점이 되었다고 판단함
 - 영국은 제2차 세계대전 이후 1979년까지 계층 간 소득 측면에서 꽤 평등한 국가였음. 그러나 1980년대 들어서면서부터 소득 불평등의 격차가 점진적으로 증가하여 1990년에는 정점을 찍음(The Equality Trust 2019)
 - 제2차 세계대전 이후 재건 계획과 수출 촉진정책 등을 통해 영국은 경제적으로 빠르게 성장(회복)했고 1939년부터 1947년까지 약 35만 명에 달하는 실직자를 위한 산업 재분배 계획을 펼침
 - 또한, 케인즈주의 복지국가정책을 기반으로 완전고용을 위한 수요관리와 다양한 사회 복지정책을 통해 지역 내 실업 문제 등을 해소함. 실제, 1951년부터 1973년까지 긴 호황(long-boom)을 누리며 영국의 실업률은 약 3% 수준 대를 유지했고, 지역 간 격차도 크지 않았음(Bachtler 2004)
 - 그러나 1970년대부터 시작된 산업쇠퇴·탈산업화와 금융 등 서비스산업의 부상으로 인한 산업구조 재편으로 제조업 일자리가 큰 폭으로 감소함. 이는 제조업을 기반으로 한 산업지역에 직접적인 타격을 입힘. 실제, 1979년부터 1986년 사이 영국에서 가장 큰 규모를 갖고 있던 상위 40개 제조업 기반 기업들은 약 41만 5천여 명의 인력감축을 추진함(Hudson and Williams 1996)
 - 특히, 마가렛 대처가 총리로 선임된 이후 신자유주의적 개혁¹⁵⁾을 추진했던 1979년부터 1987년까지 제조업 일자리가 대부분 사라지게 됨. 또한 공기업 민영화 과정에서 탄광 폐쇄·통합 및 노조 개혁을 위한 대규모 인력 감원 탓으로 인해 ‘레드월’을 비롯한 이전 산업화 지역주민 상당수가 보수당에 대한 오랜 반감을 갖는 계기를 유발함(Hobolt 2016; Hudson 2021; 김영세 2007)
 - 1980년대부터 시작된 자유시장 경쟁체제 아래에서 영국 정부는 선별적인 산업정책에 개입함. 철강·조선·자동차 등과 같은 전통 제조업 부문에 대한 지원은 축소하고, 대신 예전 제국주의 시대의 유산을 기반으로 런던의 금융산업 지원¹⁶⁾을 위해 주식매매 위탁

14) 저자는 ‘신자유주의적 세계화’라는 단일요소가 지역 격차 심화의 직접적 요인이라고 강조하기보다는, 영국 정부가 지역 격차 완화 등에 대한 소극적 정책개입 태도를 보이면서 지역 간 격차 심화에 큰 영향을 미쳤다는 주장임.

15) 마가렛 대처 정부는 감세, 노사관계 개혁을 통한 노동생산성 향상, 비효율적인 공기업의 민영화 등과 같은 정책 개혁을 통해 영국 경제에 이바지 한 점도 큼. 그러나 본 워킹페이퍼는 지역 격차에 초점을 두고 작성하였기에 대처 정부의 정책이 지역 격차 심화에 미친 영향에 좀 더 집중함.

16) 마가렛 대처 정부는 제국주의 시절 금융산업의 중심지였던 영국 시티 오브 런던(City of London)의 명성을 다시 회복하고자 1985년 금융개혁 정책인 ‘빅뱅(Big Bang)’을 선보이면서 런던이 다시 금융산업 경쟁력을 갖추게 된 발판을 마련함.

수수료 자유화, 외국자본의 증권거래소 가입자격 자유화 등과 같은 상당수의 규제를 완화함

- 이 결과 금융 및 서비스 산업 등이 발전한 런던을 비롯한 영국의 남쪽 지역은 성장하는 반면에 제조업 위주의 산업화 지역인 중·북부 지역 경제는 쇠퇴해감(Hudson 2021)
- 런던을 비롯한 영국의 남쪽과 북쪽 지역의 이와 같은 지역 불균등과 사회분열을 두고 1980년대 후반부터 '두 개로 분열된 영국(Britain's North-South Divide)'이라는 용어가 널리 퍼지기 시작함. 영국의 찰스 왕세자 역시 1985년 탄광 통폐합으로 인한 노조의 파업 과정을 지켜보며 국가의 분열에 대한 우려를 표함(Hudson 2021; Jewell 1994; Martin 1988)
- 이후 2000년대 중반 이후 동유럽 국가들의 EU 가입으로 인한 저임금 노동자의 대규모 영국 유입과 2008년 금융위기로 인해 영국의 지역 간 격차는 더욱 심화함. 이에 '레드윌'을 비롯한 잉글랜드 중·북부 지역주민은 양질의 일자리 구직에 대한 어려움을 겪는 동시에 대거 유입된 이민자로 인한 공공서비스(의료, 교육 등) 혜택 감소에 대해 불만을 품게 됨(방청록 2017)

■ 이처럼 브렉시트의 동인 중 하나는 지역 격차 심화로 세계화의 수혜자와 낙오자로 나뉜 영국의 '사회분열' 결과로 볼 수 있음

- 신자유주의적 세계화 속에서 수도 런던은 금융업을 발판으로 눈부신 성장을 했으나, 이전 산업화 시절의 주역이던 쇠퇴 산업지역 '레드윌'은 철저히 소외당함. 이런 환경 속에서, 브렉시트는 소외지역 주민이 런던 엘리트에게 가진 분노를 표출한 결과로 볼 수 있음(Billing et al. 2019; Shipman 2016; 박상현 2017)
- 런던정치경제대학의 사라 호볼트(Sara Hobolt) 교수는 브렉시트 투표 결과를 두고 "분열된 국가, 그리고 분열된 (유럽)대륙"¹⁷⁾이라고 표현(Hobolt 2016)
 - EU 관점에서 살펴보자면 브렉시트는 단순히 영국 한 나라의 EU 탈퇴에 그치지 않고 EU에 대한 불신¹⁸⁾을 가진 다른 회원국의 연쇄적인 탈퇴를 우려하게 됨. 실제, 그리스의 경우는 전체 국민의 3분의 2 정도가 EU에 대해 불신할 만큼 EU에 대해 회의적임(Dijkstra et al. 2020)
 - 영국의 경우, 세계화의 수혜자로 지목되는 사람들은 주로 런던 등 도심지에 사는 비교적 교육 수준이 높은 젊은 전문직 종사자들(대표적인 예로 시티 오브 런던 City of London의 금융업 종사자)로서, 유럽통합과 이민자 유입에 관대한 경향을 보임(Hobolt 2016)

17) Journal of European Public Policy 저널에 실린 Hobolt 교수의 학술논문 제목을 인용함(The Brexit vote: a divided nation, a divided continent, 2016).

18) 생산성이 낮으며 장기간 경제 및 산업쇠퇴를 겪고 있는 유럽 내 소외지역 주민은 세계화 시대에도 제한된 취업 기회와 불투명한 지역 경제발전 등으로 인해 유럽통합에 회의적인 시각을 가짐(Garresten et al. 2018).

- 반면, 세계화의 낙오자로 여겨지는 쇠락한 공업지역('레드벨')의 노동자들은 이민자 유입의 증가로 인한 양질의 일자리 부족뿐 아니라 자신들의 세금이 이민자들의 교육, 의료 등 복지 재원으로 사용되고 있다 믿으며 큰 불만을 표출(방청록 2017)
- 사실 '레드벨' 지역을 비롯하여 브렉시트 투표에 찬성한 지역 중 상당수는 EU 시장에 대한 의존도가 높고 구조투자자금 등 지원도 많이 받는 지역임(Billing et al. 2019)
 - 이는 브렉시트 투표라는 정치적 행위가 이해관계에 대한 확실한 인식보다는 감정적 측면에 의해 이뤄졌다는 점을 의미함
 - 결론적으로 영국의 브렉시트는 계층, 교육 수준, 세대 그리고 이 모든 불평등을 지리적 공간 범위에서 명확히 확인한 지역 간 분열의 결과임(Hobolt 2016)

03 포스트 브렉시트 시대의 지역발전정책

- 포스트 브렉시트(Post-Brexit) 시대를 맞이하면서 영국 정부는 지역 격차 완화정책과 EU 구조 투자기금 중단에 따른 자구적 기금 대응방안이라는 숙제를 떠안음. 또한, 기존 유럽의회가 가졌던 정책 의사 결정권을 다시금 영국 중앙정부가 갖고 오면서 거버넌스의 변화가 발생함. 이 장에서는 영국의 최근 변화된 지역발전정책을 살펴봄

1) 지역발전기금 동향

- **(브렉시트 이전) EU 결속정책(Cohesion Policy)의 구조투자기금(Structural and Investment Funds)**
 - 브렉시트 이전 영국 지역발전 기금의 상당수는 EU 결속정책에 따른 구조투자기금으로부터 충당
 - 영국은 브렉시트 과도기가 끝나는 2020년 12월 말까지는 EU로부터 정상적으로 기금을 지원받을
 - EU는 2014~2020년까지 영국의 유럽 구조투자기금으로 약 163억 유로(한화 약 22조 2,723억 원), 그리고 유럽농업보증기금(European Agricultural Guarantee Fund)으로 약 225억 유로(한화 약 30조 7,440억)로 할당함(Brien 2020)

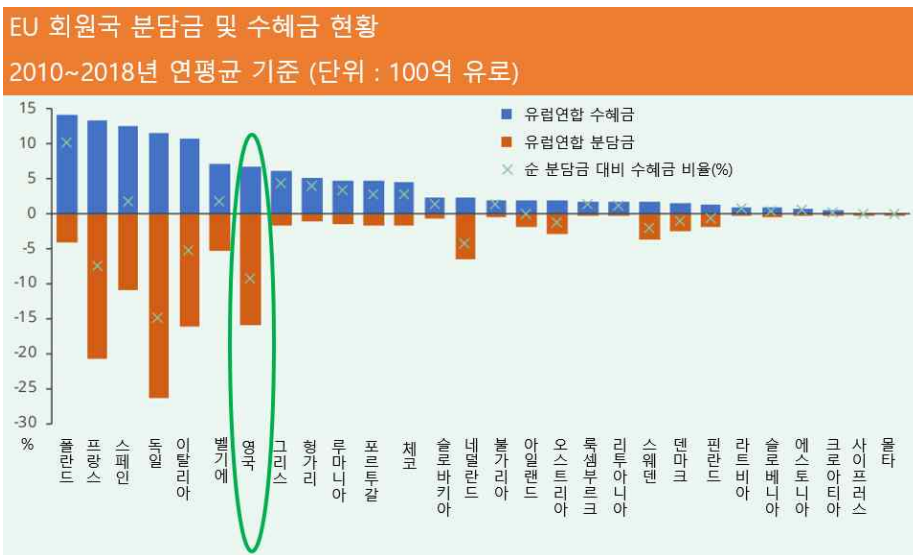
표 1 EU 구조투자기금의 영국 할당 금액(2014~2020년)

EU 구조투자기금의 영국 할당 금액(2014~2020년)	
유럽 지역 발전 기금 (European Regional Development Fund)	약 58억 유로 (한화 약 7조 9,251억 원)
유럽 사회 기금 (European Social Fund)	약 47억 유로 (한화 약 6조 4,221억 원)
청년 고용 계획 (Youth Employment Initiative)	약 4억 유로 (한화 약 5,465억 원)
유럽 해양수산 기금 (European Maritime and Fisheries Fund)	약 2억 유로 (한화 약 2,733억 원)
유럽 농촌 개발 농업 기금 (European Agricultural Fund for Rural Development)	약 52억 유로 (한화 약 7조 1,053억 원)

출처: European Commission. 2021. (2021년 9월 18일 검색).

- 이외에도 유럽투자은행(European Investment Bank)은 영국 내 다양한 사업지원을 위해 2010년부터 2018년까지 매년 약 44억 유로(한화 6조 1,035억) 규모의 자금을 유리한 조건(favourable terms)으로 대출함(Brien 2020)
- 그러나 영국은 EU 회원국 중 독일, 프랑스, 이탈리아에 이어 네 번째로 많은 분담금을 내지만 순 분담금 대비 수혜금이 독일 다음으로 적어, EU 수혜금 구조에 대한 불만이 브렉시트 찬성자 등에 의해 점차 고조됨(방정록 2017)(그림 5) 참조)

그림 5 EU 회원국 분담금 및 수혜금 현황(2010~2018년 기준)



출처: Brien 2020, 6의 내용을 바탕으로 저자 수정하여 재작성.

■ (브렉시트 이후) · 영국 공유번영기금(UK Shared Prosperity Fund, UKSPF)¹⁹⁾

- 영국은 EU 탈퇴에 따라 EU의 구조투자기금(Structural and Investment Funds)을 대체할 영국 공유번영기금(UKSPF)을 2022년 4월 출시할 예정
- 영국은 지난 2014~2020년 7년 동안 유럽지역발전기금(European Regional Development Fund : ERDF)과 유럽사회기금(European Social Fund : ESF)으로부터 약 105억 유로(한화 약 14조 3,700억 원)를 지원받음
- 보리스 존슨과 보수당은 총선 승리 후, 영국을 구성하는 4개 연합국(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드)이 기존 EU로부터 지원받은 기금만큼 UKSPF의 혜택을 받을 것이라고 약속

19) 영국 공유번영기금 단락은 Institute for Government(2021a) 자료를 바탕으로 작성함.

- 영국 정부는 기존 EU 기금체계가 갖고 있던 문제점을 개선한 UKSPF를 선보이면서 더욱 효율적인 경제성장과 지역재생 프로그램을 지원할 수 있을 것이라 주장
 - 영국 정부가 주장하는 UKSPF의 장점은 다음과 같음
 - EU 기금 신청 시 소요되던 불필요한 행정절차를 없애고, 지나치게 규범적인 제안서 평가를 지양하고 최종 결과물에 초점을 두고 운영
 - 지역 관계자가 실질적으로 EU 구조투자기금 지원을 신청하여 받기까지 최대 2년이 걸리던 기금 전달 시간을 대폭 축소
 - 낙후 산업지역, 저소득 농어촌지역, 장기실업자 증가지역 등 각 지역의 문제점을 고려한 지역 맞춤형 자금 지원
 - 영국 내 다른 기금(레벨링업 기금 및 탄소중립 전략 기금)보다 더 포괄적이며 통합적인 지원이 가능
 - EU 구조투자기금과 달리 UKSPF는 영국 접경지대의 경제개발계획을 위한 자금 지원이 가능(예를 들면, 잉글랜드와 웨일스 접경지역)
- 결과적으로 포스트 브렉시트 시대의 영국 지역발전정책 기금운용계획은 브렉시트 이전과 비교하여 명확한 장단점이 존재함

- **(장점)** 기금운용의 효율성 개선과 국가·지역 간 협력방안 촉진
 - 다국가가 참여하는 EU 기금과 달리 영국의 4개 연합국가만을 대상으로 운영되는 UKSPF는 행정절차의 대폭적 축소와 더불어 지역 특성을 고려한 맞춤형 지역지원계획을 세울 수 있음
 - 또한, EU 내에서는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드가 개별적인 국가로 여겨지면서 영국 4개 연합국가 간의 지역발전 협력방안이 미비했으나, 브렉시트 이후의 영국 지역발전 기금은 연합국가 간, 그리고 지역 간 협력을 촉진한다는 특징이 있음
- **(단점)** 기금운용의 일관성과 형평성 논란
 - EU에서 운영하는 기금은 평균 7년 단위로 예산을 편성. 즉, 영국은 2014~2020년도까지 EU에서 배정한 예산 규모로 비교적 중장기적으로 소외지역의 지역발전 계획을 세울 수 있었음. 그러나 UKSPF와 레벨링업 기금은 영국의 5년 총선 주기와 총리 교체 등 정치환경 변화에 영향을 받을 가능성이 큼

2) 지역발전정책 동향

- 지역발전정책 측면에서 살펴보면, 보수당 정부는 2019년 총선 공약을 이행하기 위해 지역 격차 완화와 소외지역 발전을 위한 적극적 정책개입 시작
- 지역 격차 완화를 위한 대표 정책인 레벨링업 어젠다(Levelling Up Agenda)
 - 2016년 브렉시트 국민투표 당시 보수당²⁰⁾ 내에서 EU 탈퇴를 지지했던 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리는 2019년 총선에서 수도 런던뿐 아니라 영국 모든 지역의 상향평준화(level-up) 공약(manifesto)²¹⁾을 내걸었음
 - 보수당은 총선 승리 후, 영국의 고질적인 지역 내 총생산, 가계소득, 노동시장, 인프라 격차 등의 해소를 위해 레벨링업 어젠다²²⁾를 발표. 이는, 포스트 브렉시트 시대 영국의 핵심 지역발전정책 중 하나임
 - 보수당 정권과 보리스 존슨 총리의 레벨링업 어젠다에 대한 강력한 추진 의욕은 최근 바뀐 영국의 부처명을 통해서도 짐작 가능함(HM Government 2021)
 - 영국의 주택, 지역사회, 지방정부를 담당하는 부처인 ‘The Ministry of Housing, Communities and Local Government’의 명칭이 ‘The Department for Levelling Up, Housing and Communities’로 변경됨. 이는 영국 정부가 레벨링업 어젠다를 통한 지역 격차 완화에 얼마나 강력한 의지를 반영하는지를 엿볼 수 있음
 - 또한, 원활한 레벨링업 어젠다 운영을 통한 맞춤형 지역개발을 위해 다음의 4개 기금(약 111억 파운드, 한화 약 17조 6,611억 원)을 조성하여 지원할 예정(HM Treasury 2021)(〈표 2〉 참조)

표 2 레벨링업 어젠다 운영을 위한 주요 기금

기금	규모	주요 내용
레벨링업 기금 (Levelling Up Fund)	총 48억 파운드 (한화 약 7조 7,230억)	지난 시간 중앙정부의 정책지원에서 상대적으로 소외된 지역의 경제성장과 재생을 돕고, 지역 간 원활한 연결을 위한 교통인프라 확충에 활용
지역사회 재생기금 (Community Renewal Fund)	총 2.2억 파운드 (한화 약 3,563억 원)	EU의 구조·결속기금을 대체하기 위한 목적으로, 지역 내 유망기술과 사업 투자 및 인력 고용 지원에 활용

20) 2016년 브렉시트 국민투표를 앞두고 보수당은 당시 총리인 데이비드 캐머런(David Cameron) 등을 중심으로 한 잔류 진영과 전 런던시장이던 보리스 존슨 등이 중심이 된 탈퇴 진영으로 양분화됨.

21) 2019년 총선 공약 전문 확인은 다음에서 가능함(Conservatives 2019).

22) 코로나19 대유행으로 영국 정부의 레벨링업 어젠다 백서 출간이 지연되고 있음. 이에 이 워킹페이퍼는 보수당 총선 공약과 학계, 연구기관 등의 다양한 보고서를 토대로 작성함.

마을 ²³⁾ 기금 (Towns Fund)	총 36억 파운드 (한화 약 5조 8,297억 원)	영국 내 541개 마을(Town) 중 101개 마을을 선별하여 마을 내 인구 고령화 문제와 문화·관광 콘텐츠, 도심지 재생사업 지원, 지역 내 기업 인프라 구축 등에 활용
기술 기금 (Skills Fund)	총 25억 파운드 (한화 약 4조 442억 원)	소외지역 (실업)주민의 재교육을 목적으로 고급기술 자격증 취득지원과 기술교육원 지원 등에 활용

출처: HM Treasury 2021b; BBC 2021b; Institute for Government 2021b의 자료를 토대로 저자 재작성.

- 현재 논의되고 있는 레벨링업 어젠다의 주요 내용으로는 농어촌 개발, 지역 내 노동생산성 향상, 그리고 도심지역 재생 등을 포함하고 있으며 주요 내용은 다음과 같음(〈표 3〉 참조)
 - 지역 내 경제특구 조성을 통한 일자리 창출 및 경제 활성화 도모
 - 농·수산업 지원(농·수산업 종사자 회생 지원, 어선현대화 지원)
 - 기술 교육 투자(청년층 현장실습 및 기술 교육 지원)
 - 마을·농촌·해안 지역 등의 교통망 개선 및 확충
 - 관광객 유치와 삶의 질 향상을 위한 도심지 내 도시경관 조성·개발 사업, 낙후 도심 및 변화가 재생사업
 - 지역 기반 창업 및 취업 지원 프로그램 개설
 - 지방정부의 역량 강화를 위한 영국 인프라 은행(UK Infrastructure Bank) 등 공공기관 지방 이전과 재무부 등 주요 부처 공무원의 지방 배치
- 이처럼 공공(public)부분이 계획한 ‘레벨링업 어젠다’는 주로 지역 경제특구 조성, 농어촌 지역 투자, 교통망 개선 및 확충 등 공간 기반 투자와 산업 쇠퇴지역 주민의 재교육 등에 초점을 둔 맞춤형 지역개발 계획임

표 3 영국 레벨링업 어젠다 주요 내용

	주요 내용
지역 경제특구 조성	- 8개 지역 경제특구 조성을 위한 예산안 발표(East Midlands Airport, Felixstowe & Harwich, Humber, Liverpool City Region, Plymouth and South Devon, Solent, Tesside, Thames) - 지역 내 일자리 창출과 경제활동 활성화 도모
기술 교육 투자	- 16~24세 영국 국민의 현장실습 및 기술 교육을 위해 1억 1,100만 파운드 추가예산 발표 - 견습생 고용 기업에 인센티브 지급 - 엘리자베스 2세 여왕은 “배경(인종, 교육 수준 등)과 지역에 상관없이 모든 국민이 필요한 기술을 생애주기 어느 단계에서든 습득할 수 있도록 보장하겠다” 발표

23) 영국은 일반적으로 거주인구 규모에 따라 도시(City)와 마을(Town)을 구분함. 도시(City)는 우리의 광역시 크기이며, 우리의 시군구 규모에 해당하는 마을(Town)은 인구에 따라 다시 3개로 나뉨. 큰(large) 규모의 마을은 인구수 6만에서 17만 5천 미만, 중간(Medium) 규모는 인구수 2만 5천에서 6만 미만, 그리고 작은(Small) 규모의 경우 7천 5백에서 2만 5천 미만으로 보고 있다. 가장 작은 마을 규모, 즉 인구수 7천 5백 미만의 경우의 마을을 영국에서는 일반적으로 “village”로 표기함(Baker 2018).

마을, 농촌 및 해안 지역 투자	<ul style="list-style-type: none"> - 교통수단 확대 운영 - 매력적인 경관 조성을 위한 도심지 개발 사업 - 도심지 및 변화가 재생사업 - 지역 기반 창업지원 프로그램 - 취업 지원 프로그램
농·수산업 투자	<ul style="list-style-type: none"> - 어선 현대화 지원 - 농·수산업 종사자 회생 지원 사업
지방정부 역량 강화를 위한 투자	<ul style="list-style-type: none"> - 약 2만 2천여 명의 중앙부처 공무원을 런던 외곽에 배치 (재무부 등 주요 부처 공무원 지방 배치) - 영국 인프라 은행 등 공공기관 지방 이전

출처: BBC 2021b; Harari et al. 2021; Centre for Cities 2021의 자료를 토대로 저자 재작성.

- 영국 중앙정부가 계획한 지역발전정책인 ‘레벨링업 어젠다’와 비교되는 민간(Private)부문 주도의 정책 제언으로는 영국2070 위원회의 사업계획서를 살펴볼 필요가 있음
- 영국2070 위원회(UK2070 Commission)는 지역 격차 완화와 장기적으로 지속가능한 도시 및 지역을 만들기 위해 다양한 의견을 제시함
 - 영국2070 위원회는 영국의 도시 및 지역 불평등을 완화하고, 장기적인 안목으로 지역발전을 이끌 정책 등을 연구하고자 학계와 연구기관 등이 만든 독립기관²⁴⁾
 - 위원회는 지역 격차 해소와 지속적 성장이 가능한 도시계획 수립 등 향후 50년간의 주요 사업계획을 발표
 - 위원회가 ‘2070’이라는 명칭을 사용한 이유는 도시와 지역발전을 성공적으로 이끌어가기 위해서는 반세기 정도의 장기적인 계획이 필요하다는 점을 강조하기 위함
 - 영국은 집권 여당에 따라 관련 정책이 크게 변화한다는 점에서 장기적인 안목에서 일관된 정책이 필요하다는 여론 형성(UK2070 Commission 2020)
 - 영국의 분권화 과정에서 도시재생 및 지역발전을 담당했던 도시개발공사(Urban Development Corporation)와 지역발전기구(Regional Development Agencies) 등은 10년이라는 비교적 짧은 시간 동안 운영됨에 따라 중장기적 성과를 내기에는 무리라는 인식과 더불어 영국 내 정권 교체 시기에 맞춰 이전 정권이 운영하던 정책을 지우기 위한 다분히 정치적 결정이라는 의견도 있음(Billing et al. 2019)
 - 위원회는 도시 및 지역의 지속가능한 발전과 영국의 지역 간 격차 해소를 위해 향후 50년 간 주요 사업 계획 10가지를 다음과 같이 발표(표 4) 참조

24) 주요 참여 기관은 링컨 토지정책연구소(The Lincoln Institute of Land Policy), 맨체스터대학교(University of Manchester), 셰필드대학교(University of Sheffield), 런던대학교(University College London) 등이며 왕립 예술, 제조 및 상업 장려협회(The Royal Society for the Encouragements of Arts, Manufactures and Commerce)와 다국적 기업인 AECOM 등의 후원과 지원으로 운영됨.

표 4 영국2070 위원회 주요 사업 계획

주요 사업	내용
탄소중립 도시 전환	- 기후변화에 대처하고, 신재생에너지 사업 기회 확보를 통해 2050년까지 영국 내 모든 도시를 탄소중립 도시로 전환
지역 간 교통망의 혁신	- 연간 GDP의 최소 3%를 교통망 인프라 구축에 투자함으로써 접근성이 취약한 도시 및 지역의 교통망 개선
글로벌 연구개발센터 설립	- 우수한 연구개발 환경을 갖춘 런던, 옥스퍼드, 케임브리지 ‘황금 삼각지대’에 견줄 수 있는 글로벌 연구개발센터를 지방 거점 도시를 중심으로 형성
지역경제 기반 강화	- 소외된 지역산업 구조개선과 정책 권한 지방이양을 통해 지역 역량 강화와 경제회복 탄력성 제고
주택 위기 재고 (rethinking)	- 주택을 국가 기반 시설의 일부로 인식하고, 경제 상황에 맞춰 신규 주택공급 조정
지역 문화유산 및 환경 자산 활용	- 지역 문화유산 및 환경 자산에 대한 정책 및 자금지원에 초점
광범위한 중앙권력 지방이양	- 철저한 권력 이양 계획을 통해 웨스트민스터와 화이트홀 ²⁵⁾ 이 가진 강력한 정치 권력과 자금을 지방으로 이전
미래 숙련기술 지원	- 국가적으로 취약한 부문의 기술습득 수준을 높이고, 지역에 내재한 숙련기술을 지역주민이 습득할 수 있도록 지원
기금 상향 조정	- 향후 20년 동안 공유번영기금(The Shared Prosperity Fund)을 3배 이상 확대하여 우선지원 지역에 추가자금 제공
국가 공간 계획	- 국가 인프라위원회를 통해 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드의 공간 계획 수립과 적합한 개발계획을 지원

출처: UK2070 Commission 2020, 2의 내용을 바탕으로 저자 번역 후 재작성.

- 영국2070 위원회의 경우 공공(Public)부문과 달리 공간 내 하드웨어 측면인 인프라 개선 정책뿐 아니라 탄소중립 도시로의 전환, 글로벌 연구개발센터, 지역문화 유산 개발, 지역 내 숙련공 양성 등 소프트웨어 측면의 공간 기반 조성에 초점을 두는 특징이 있음
 - 유사점으로는 공공과 민간 모두 지역 내 서비스산업의 경쟁력 제고에 초점을 둬. 레벨링업 어젠다를 위해 영국 정부가 발표한 레벨링업 기금 보고서에도 명시됐듯이 영국 내 소외지역의 문화유산 보존과 개발에 대한 투자, 그리고 이를 통한 지역관광문화산업 연계 프로그램 개발 등의 중요성에 대한 공감대가 형성(HM Treasury 2021b)

25) 영국 런던의 국회의사당, 총리 관저, 정부 부처 건물 등이 밀집한 지역.

3) 거버넌스 동향

- 지역발전정책 거버넌스 관점에서의 주요 변화는 영국 중앙정부의 강력한 지방 분권화 추진 과정에서 맞이한 브렉시트로 인해 중앙 집권형 정책 의사결정으로 상당 부분 회귀하고 있음
- 브렉시트로 인한 중앙정부의 정책개입 확대
 - 영국은 선진국 중에서 지역 격차가 가장 큰 국가일 뿐 아니라 가장 중앙집권적 거버넌스 형태를 가진 국가로 꼽힘(Hambleton 2017)
 - 1970년대부터 진행된 분권화 초기 과정에는 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 자치정부 등 국가 단위로 권력 이양을 진행. 그러나 현재는 더욱 하위 단위인 지방정부(local authority)로 권력 이양하는 과정에 있음(Sandford 2017)
 - 또한, 효율적 분권 이양과 지역에 내재한 역량 결집을 위해 광역맨체스터 지방자치단체 연합기구(The Greater Manchester Combined Authority)처럼 두 개 이상의 지방정부가 참여하는 지방자치단체 연합기구(combined authorities)를 운영하고 있음
 - 그러나 분권화가 가속화되는 환경 속에서, 브렉시트가 발생. EU 탈퇴에 대거 표를 던진 소외지역 주민들의 분노를 확인한 영국 중앙정부는 통합적이며 강력한 지역발전정책 추진을 위해 다시금 정책 의사결정에 적극적으로 개입함(Billing et al. 2019)
 - 현재 지방정부 단위의 분권화 상태에서는 국가 전반의 지역 격차 완화를 위한 효율적인 거시적 정책 수립에 어려움을 겪을 뿐 아니라, 지역, 그리고 국가 간 거버넌스 역량 차이로 중앙정부의 정책개입 없이는 불균형이 더욱 심화할 가능성이 있다는 지적이 있음(Mackinnon 2016)

04 지역발전정책을 둘러싼 주요 논쟁

■ **(정책 거버넌스 혼재)** 중앙정부의 강력한 분권화 추진 과정에서 맞이한 브렉시트와 코로나19 팬데믹 불확실성으로 인해 '중앙집권화'와 '분권화'가 혼재된 거버넌스 형태를 띠

- 1990년대 후반 국민투표 결과에 따른 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 의회 설립을 기점으로 영국은 국가 단위 분권화가 본격적으로 시작됨(Torrance 2019)
 - 영국 중앙정부의 권한 이양은 각 연합국가 단위로 시작하여 최근에는 더 하위단계인 각 지방정부 단위로 분권화가 진행 중임(Sandford 2017)
 - 분권화 촉진 계획으로 지방정부의 거버넌스 강화를 위해 영국 수도권(런던 및 잉글랜드 남동부)의 약 2만 2천여 명의 중앙부처 공무원을 2030년까지 지방으로 이전 배치함으로써 더욱 공고화된 분권화를 촉진하겠다는 계획을 발표함(Harari et al. 2021)
- 그러나 예상치 못한 브렉시트와 코로나19 팬데믹 등 대내외적으로 불확실한 환경을 맞이하면서 경제적으로 막대한 타격을 입게 될 산업에 대한 구제금융과 소외지역 발전방안 계획 등 국가 단위의 장기적 정책 필요성이 대두함. 이에, 마가렛 대처 총리 이후 '작은정부'를 표방하던 영국 중앙정부는 약 40여 년 만에 산업·지역 정책 등에 직접적 개입을 함으로써 '큰 정부'²⁶⁾로 회귀 중임
 - 브렉시트 이전의 영국 지역발전정책은 각 지역의 자율성을 토대로 그들이 필요로 하는 발전방안을 추진할 수 있는 장소 기반 접근법을 시도함(HM Government 2017)
 - 그렇지만 지방정부의 권력 이양으로 인해 특수한 경우를 제외하고는 지방 간 교류나 협력 상황을 미진하게 만들었고, 정부 지원금 신청을 위한 경쟁 시스템 체제에서는 지방정부 간 본질적 역량 차이로 지역 격차를 더 심화시킬 수도 있다는 우려가 제기(Billing et al. 2019)
 - 또한, 수도권 런던과 잉글랜드 중·북부 '레드윌' 지역 간의 교통편 개선과 이를 통한 일자리 창출 등을 목표로 착수되는 영국의 역대 최대 규모²⁷⁾ 교통 인프라 프로젝트인 <High

26) The Economist(2020b)는 코로나19 팬데믹이 큰 정부 회귀의 발판 이유 중에 하나로 꼽으며, "The virus means the big state is back"이라 표현함(2021년 9월 20일 검색).

27) 영국 정부는 <High Speed 2> 계획을 진행하기 위해 5년 동안 약 6,500억 파운드(한화 약 1,033조 940억 원) 예산안을 책정했고,

Speed 2) 계획을 진행하기 위해서도 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하고 일관된 방향을 제시할 중앙정부의 역할이 요구됨

- 이렇듯 더욱 세분화되고 하위단계로 내려온 분권화 상태에서 브렉시트와 코로나19 팬데믹이란 불확실성을 동시에 맞이한 영국에서는 위기 상황 극복을 위해 임시방편으로나마 중앙정부 주도의 정책 수립 및 결정을 어느 정도 이해하는 분위기임
- 그렇지만 어느 정도 불확실성이 해소된 뒤에는 지역발전정책을 수립하고 시행함에 중앙과 지방정부의 명확한 역할 분담에 대한 논의가 요구됨(Billing et al. 2019; The Economist 2020b)

■ 중앙집권화와 분권화가 혼재된 영국의 거버넌스는 불확실한 환경을 극복하기 위한 불가피한 선택일 수 있음. 이에, 강화된 중앙집권화가 지역발전정책에 미칠 우려와 기대 두 가지 측면을 살펴볼 필요가 있음

■ (정책 일관성과 권한 이양에 대한 우려) 정치환경 변화에 취약한 중앙정부 주도의 지역발전정책과 분권 국가와의 갈등

- 영국 다우닝가 10번지²⁸⁾에 전례 없는 정치 권력이 모이면서 중앙정부 주도 하향식 정책 시행에 따른 분권 국가와의 갈등이 표출
 - 1970년대부터 꾸준히 진행된 분권화로 이미 상당한 수준의 권한 이양이 이루어진 영국이지만 코로나 팬데믹 대응 및 지역발전정책 등을 협의하는 데 있어 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 의회와의 소통 부족으로 인한 갈등 고조
 - 중앙정부는 분권 국가 행정부와 지역발전정책 및 기금 시행 방안 관련해서도 명확한 입장이 부재한 상황. 실제, 영국 정부는 관련 법안을 통과시키기 위해 분권 국가 의회의 동의가 필요 없으며, 집권 여당인 보수당은 야당의 반대를 물리칠 정도의 정치적 힘을 갖춤(Lagana 2021; Tomaney and Pike 2021; Institute for Government 2021b)
- 정치환경에 따른 정책변화 우려가 있음. EU 구조투자기금은 7년이라는 비교적 장기간의 안목에서 프로그램을 지원하기에 소외지역의 중장기적 발전계획안을 세울 수 있었지만, 영국 정부가 자체적으로 조성하는 지역발전정책과 기금은 총선 주기와 집권 여당에 따라 일관적이지 않을 가능성이 있음(Giordano 2021)
 - 독일 등과 같은 연방국가와 달리 영국처럼 강력한 중앙집권 국가에서는 중앙정부에 대항할 권력 기관 및 제도가 미비하다 보니 정치환경에 따라 정책 방향도 바뀌는 경향이 있어 우려가 표출

이는 1970년대 이후 GDP 대비 최대 정부 예산이 투자된 단일 사업임(The Economist 2020b).

28) 영국의 총리가 머무르는 관저로 영국에서 정치 권력의 핵심 장소로 비유.

- 그 좋은 예로, 영국의 지역발전기구(RDA) 해산을 들 수 있는데, 정권 교체 시기와 맞물려 이전 정권이 추진했던 정책이나 중간 지원 기관을 충분한 논의 없이 폐기하는 등 장기적 계획이 필요한 지역발전정책을 진행함에 정치적 이해관계와 5년 총선 주기 등은 정책 일관성을 갖기 힘들게 하는 요인으로 꼽힘(Billing et al. 2019)
- 같은 맥락에서, 현재 지방정부 간의 협력과 역량 강화를 통한 광역 대도시권 구축을 위해 지자체 연합기구를 운용하며 지역 내 상당한 지식과 경험을 축적했으나, 이 역시 정치적 결정으로 사라질 수 있다는 우려가 존재(Schneider and Cottineau 2019)

■ **(지역발전기금 운용의 편향성과 정책 대상의 모호성)** 지역발전 기금의 편향성 및 장소 기반(place-based)과 주민 기반(people-based)의 불명확성

- 브렉시트로 인해 EU 구조투자기금 등의 혜택을 더는 받지 못하게 됨으로써, 향후 지역발전정책의 핵심 기금 역할을 할 것으로 예상되는 영국 공유변영기금과 레벨링업 어젠다 기금 등의 조성, 배분 및 통제권을 가진 중앙정부와 분권 국가의 소통 부족
 - 현재까지 발표된 보고서에 따르면 영국 중앙정부가 영국 공유변영기금(UKSPF)을 조성·운영한다는 점에서 잉글랜드 지역에 기금지원이 편향될 것이라는 우려가 있음
 - 영국 4개 국가의 쇠퇴지역이 지난 7년간 EU로부터 받은 유럽지역발전기금(ERDF)과 유럽사회기금(ESF)을 국민 1인당 지원금으로 환산해보면 스코틀랜드 약 180유로, 웨일스 약 780유로, 북아일랜드 약 280유로 정도이지만, 잉글랜드는 웨일스의 1/6 수준인 약 130유로 정도를 지원받았다는 점에서 기금 배분 형평성 문제가 발생할 우려가 있음 (Institute for Government 2021a)
 - 비슷한 맥락에서, 지역발전정책과 기금분배 방식이 지극히 정치적 수단으로 활용될 가능성이 있음. 특히, 지역 격차의 분노를 브렉시트 투표로 표출한 ‘레드윌’ 지역에 새로이 입성한 보수당 의원들은 다음 총선을 의식해 지역 내 불안정한 입지를 보완하고자 집권 여당인 보수당 정부를 설득하여 자신들의 지역구인 ‘레드윌’에 지나친 혜택을 준다는 점도 지적됨(Tomaney and Pike 2021)
- 영국 지역발전정책 내 기금 대상자가 낙후지역의 소외된 주민인지 아니면 소외지역 그 자체에 대한 지원인지에 대한 명확성이 없다는 비판이 제기
 - 예를 들어, 영국은 잉글랜드 남과 북처럼 지역 간 격차도 크지만, 대도시권의 지역 내 격차도 심각함. 수도 런던의 경우 가장 생산성이 높은 지역이지만 동시에 주민 빈곤율 역시 영국 내에서 상당히 높은 수치를 보임
 - 이런 상황에서 ‘레드윌’ 지역에 지역발전 기금이 중점적으로 배분된다면 런던, 맨체스터 등 대도시 내에서의 지역 격차를 외면한 정책으로 비추어짐
 - 이에 더해, 지역발전 기금의 실효성에 대한 의문도 표출. 자유경제구역 신설 등은 과거

의 경험에 비추어 볼 때, 지역 내 기존 일자리를 대체하는 수준에 그치며 새로운 양질의 일자리 창출이나 인재 유입은 지극히 제한적이라는 회의적인 시각이 있음(Tomaney and Pike 2021)

■ (지역 맞춤형 정책에 대한 기대) 지역 간 정책 조율과 지역 내 니즈(needs) 반영 기대

- 한편으로 중앙정부의 정책개입을 통한 기금 배분의 형평성을 기대하는 시각도 있음
 - EU 결속정책과 마찬가지로 영국의 지역발전기금도 지역 간 협력이 아닌 경쟁에 의한 지원자 선정 방식으로 진행된다면, 지역 격차의 심화가 예상됨
 - 이는 영국 내 지리적 불균등으로 인해 국가 간, 그리고 지역 간 본질적 역량 차이로 인해 지방 거버넌스가 비교적 잘 구축된 광역 대도시권은 결과적으로 더욱 많은 지원을 받을 것이고, 반대로 거버넌스 역량이 부족한 지방 소도시는 더욱 적게 지원을 받으며 부익부 빈익빈의 양극화가 발생할 가능성이 큼. 이와 같은 불균등 해소를 위해 중앙정부의 효과적인 '장소 기반' 정책개입이 필요하다는 지적(Giordano 2021)
 - 예를 들어, 다수의 국가가 참여하며 상대적으로 복잡한 의사결정 과정을 거쳐야 하는 이전 EU의 결속정책과 달리 현재 영국 중앙정부는 자국 내 이해관계자들과의 의견조정만을 통해 비교적 손쉽게 정책 결정이 가능해져 영국 내 가장 소외된 지역을 기금지원 우선 지역²⁹⁾으로 선정할 수 있음(Tomaney and Pike 2021)
- 국가 및 지자체 간 접경지역의 지역발전계획을 진행하기 수월함
 - 이전 EU의 구조투자기금은 영국 내 4개 국가가 개별적으로 EU와 협상³⁰⁾하여 신청하는 방식으로 인해 국가 간 접경지역에 대한 통합적 지원이 어려웠음
 - 그러나 영국 중앙정부가 운영하는 영국 번영공유기금은 두 개의 국가, 예를 들면 잉글랜드와 웨일스 접경지역의 지방정부가 함께 협력하여 지역발전 계획을 수립하여 기금을 신청할 수 있도록 함. 이는 국가 간 혹은 지역 간 경쟁이 아닌 협력을 촉진할 수 있음 (Institute for Government 2021a)
 - 국가 간 접경지역뿐 아니라 영국 내 광역 맨체스터 지자체 연합기구 등 다수의 지방정부가 연합한 광역 대도시 혹은 지자체 간 공동 개발계획 등에 대해서도 중앙정부가 기금에 대한 배분·관리 권한이 있어 통합적 지원 가능(Institute for Government 2021a)

29) 한편으로, 지난 총선에서 캐스팅 보트(casting vote) 역할을 하며 보수당에 승리를 가져다준 '레드월' 유권자의 민심을 사기 위한 정치인들의 생색내기용 지역개발사업(pork barrel)에 대한 우려도 상당함(Tomaney and Pike 2021).

30) 기존 유럽 결속정책 내 구조투자기금의 운영원칙은 기본적으로 영국 중앙정부가 아닌 영국의 4개 국가가 개별적으로 관리·배분·운영하는 방식임. 즉, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 정부는 각 국가영토 내 지역들에 대한 기금 배분 권한을 갖고 있었음. 반면, 영국 정부는 EU와의 협약에 따라 잉글랜드 영토에 대한 기금에 대한 권한만 가졌음.

- 행정절차 간소화에 따른 효율성 제고
 - EU 구조투자기금 및 사회발전기금 등은 유럽의 각 지방정부가 신청하여 실제 수령하기 까지 최대 2년 정도의 시간이 소요됨. 또한, EU의 다층 거버넌스(multi-level governance)로 인해 요구되는 복잡한 행정절차에 대한 애로 사항이 있음
 - 반면, 영국 중앙정부가 주도하는 지역발전정책과 기금운용은 행정력 소모 및 예산 집행 기간 문제 등을 해소할 것으로 예상됨(Spilanis et al. 2016)
- 중앙정부는 각 지역의 경쟁력 제고방안으로 영국 지역의 특색과 니즈를 반영한 맞춤형 기금을 지원·운영하겠다고 밝힘
 - 이는 지역 간 경쟁을 부추기기도 하지만, 한편으로는 지역에 내재한 특색 있는 성장 요소를 발굴하여 원활하게 지원하고자 하기 위함
 - 또한, 산업쇠퇴 지역은 미래 숙련기술에 대한 교육 지원 등을 통해 이전 주력산업의 쇠락으로 침체한 지역 고용시장에 활기를 불어넣고, 산업구조 전환을 유도하고자 지역발전 기금을 확대할 방침³¹⁾(Institute for Government 2021a)

31) 이 같은 지역발전 기금의 확대에도 불구하고, 산업쇠퇴지역 주민의 교육 수준과 지역 내 제한된 양질의 일자리를 고려하면 기업의 백오피스(back office) 역할을 하는 고객센터 혹은 물류창고 등 부가가치가 낮은 고용시장에 머물 가능성이 크다는 점에서 지역 산업의 구조고도화 등에 미치는 영향은 미미할 것이라는 지적도 있음(Hudson 2021).

05 결론 및 시사점

지역 격차와 브렉시트

- 브렉시트는 영국 국민의 주권 문제, EU 부담금에 대한 불만 그리고 이민자 유입으로 인한 일자리 상실 등에 따른 결과라고 널리 알려졌지만, 이 모든 문제에 앞서 브렉시트를 이해함에 반드시 고려해야 하는 부분은 영국의 뿌리 깊은 ‘지역 격차’임
 - 1970년대 후반부터 시작된 신자유주의적 세계화 속에서 국가로부터 철저히 소외됐던 산업 쇠퇴지역 주민이 수도 런던의 정치·경제 엘리트에게 가진 반감의 결과가 브렉시트라 볼 수 있음
 - ‘레드월’ 지역을 비롯한 영국 산업도시의 쇠퇴는 1970년대 이후 시작되었고, 당시 대처 정부는 기존 제조산업 중심의 산업구조를 금융과 서비스산업 등으로 전환하며 산업구조 고도화를 추진함
 - 그러나 이와 같은 산업구조 고도화 과정이 10년 안팎의 짧은 시간 속에서 진행되다 보니, 제조산업의 일자리가 단기간에 급격히 감소했고 이에 더해 노조의 쟁의권, 실업 관련 사회보장제도도 줄어들면서 산업 쇠퇴 지역 노동자 계급의 불만을 키움
 - 이런 상황임에도 불구하고, 영국 정부는 40여 년 가까이 지역 격차 완화를 위한 정책개입에 소극적이었고, 쇠퇴지역 주민들은 정부로부터 소외된 채 사회적 역할의 상실감을 느낌
 - 결국, 브렉시트 투표 결과를 통해 신자유주의적 세계화의 낙오자와 승리자로 분열된 사회를 확인하고 지역 격차가 브렉시트의 동인으로 여겨지면서, 포스트 브렉시트 시대의 영국 중앙정부는 정부의 역할 확대를 통한 지역 격차 완화 정책에 총력을 기울이고 있음

1) 거버넌스 변화: 불확실성으로 인한 큰 정부 회귀 양상

- 포스트 브렉시트 시대의 거버넌스 특징은 대외환경의 불확실성과 브렉시트를 통해 확인한 지역 격차 완화를 위한 ‘큰 정부’로의 회귀임

- 브렉시트 국민투표 결과와 코로나 팬데믹 등은 영국 중앙정부의 적극적 정책개입을 불러왔고 이와 같은 거버넌스 변화는 기존 신자유주의적 시장경제의 종말과 함께 다시금 큰 정부로의 회귀 양상을 야기
 - 2008년 금융위기 이후, 전 세계적인 저성장 기조 속에서 영국·미국 정부 등 일부 선진국은 이미 시장에 대한 적극적 정책개입의 필요성을 느낌(Mazzucato 2013)
 - 특히, 지역 격차 관련하여 궁극적으로는 중앙에서 지방으로 더 많은 권한을 이양하고자 주장하는 동시에 격차 완화를 위한 중앙정부의 역할 확대론이 지속해서 제기됨(Dicken 2011)
 - 개별 지방정부가 불확실한 대내외환경에 독자적으로 대응할 근본적 역량이 부족했던 탓과 더불어 분권화로 인해 지역 간 협력적 성장이 아닌 경쟁적 구도에 따른 지역 격차 심화는 중앙정부 주도의 정책 추진 등과 같은 정부의 역할 확대를 요구함
 - 이 결과, 포스트 브렉시트 시대의 지역발전정책은 큰 정부로의 회귀 양상을 띠면서 중앙 정부의 정책개입이 확대됨
- 전통적으로 정책개입과 지역발전에 소극적인 보수당 정권이 지역 격차 완화(상향평준화)를 위한 '레벨링업 어젠다'를 발표하고 부처명까지 변경한 점은 영국 중앙정부의 지역 격차 완화에 대한 강력한 의지가 반영된 결과임
 - 이는 지난 시간 지역 간 불균등이 초래한 정치·경제·사회의 문제점을 브렉시트 투표 결과 등으로 직접 체감한 뒤 나왔다는 점에서 시사하는 바가 큼

2) 지역발전정책 특징: 총량적 경제발전이 아닌 로컬리즘을 통한 지역주의 고취 전략

- 포스트 브렉시트 시대의 지역발전정책 특징은 총량적 경제발전이 아닌 지역주민의 본질적 삶의 질 개선과 로컬리즘(localism)을 통한 지역주의 고취 전략임
- “레벨링업 어젠다의 핵심 목표는 사람들이 매일매일 숨 쉬며 살아가는 삶의 공간 개선이다. 이를 통해, 자신이 태어나고 자란 지역 커뮤니티에 대한 자부심을 품고, 교육 및 일자리를 찾아 지역을 떠날 수밖에 없는 상황을 방지하는 것임”(HM Treasury 2021a, 70³²⁾)
 - 영국의 지역발전정책은 지역주민의 삶의 질 개선과 양질의 일자리 창출 등을 목표로 지역 간 연결성 확대를 위한 토건 사업, 기후변화 대처를 위한 탄소중립 도시로의 전환, 지역 관광 자산 발굴 등 정책 목표가 삶의 질 개선과 지역주의 고취 전략 방향으로 전환함

32) 저자가 의역함.

(Harari et al. 2021; Centre for Cities 2021; UK2070 Commission 2020)

- 영국 전체 인구의 약 40%만이 자신이 태어나고 성장한 도시에 거주하며 일자리를 갖는 것으로 알려짐. 일자리를 찾아 대도시로 떠나는 청년들로 인해 지역 커뮤니티는 붕괴 위기를 맞이하였고, 지역에 내재한 고유한 문화도 사라지는 위기에 처함(HM Treasury 2021a)
 - 오랜 시간에 걸쳐 형성된 고유한 지역색(localism)이 지닌 가치는 매우 큼. 런던을 포함한 잉글랜드 남쪽 지역주민은 브렉시트 결과에 상당한 충격을 받은 것에 비해 잉글랜드와 웨일스 산업 쇠퇴 지역 주민들의 충격이 덜 한 것은 그들이 지역에 대한 애착이 더 컸기 때문이라는 시각이 있음
 - 또한, 영국의 스코틀랜드, 웨일스 등은 독자적인 전통과 문화 등을 갖췄기에 지역색(localism)이 매우 강하고 그에 대한 애착도 강한 편임
 - 즉, 런던 등에 거주하는 전문직 종사자들은 주거지 이동성이 높고 직업에 따라 ‘어디서든 살 수 있는’ 유목민임에 반해, 소외지역 주민은 ‘어디에서’ 누구와 사는데에 대한 애착이 큰 경향이 있음(Goodhart 2017)
 - 이에 영국 정부는 레벨링업 어젠다를 통해 자신이 태어나고 자란 고향을 떠나지 않아도 그 지역 안에서 일자리와 고등교육 등을 찾을 수 있고, 지역 커뮤니티에 자부심을 느끼며 살 수 있도록 지역주민의 삶의 공간 개선을 핵심 목표로 삼음(HM Treasury 2021a)

포스트 브렉시트 시대에 영국 사례가 주는 함의

1) 지역 격차에 따른 사회분열 위험 인식

■ 지난 반세기 동안의 영국 지역 격차 심화 과정은 우리 사회가 걸어왔고, 또한 걸어가는 경로와 상당한 유사점이 있다는 점에서 우리는 영국 사례를 반면교사 삼아 다가올 미래를 대비해야 할 필요가 있음

- 경향신문(2021)의 “‘팽창 가속’ 수도권 ‘소멸 직전’ 지방, 두 번째 분단” 기사 제목처럼 이미 우리 사회 또한 지역 격차 심화에 따른 사회적 분열의 조짐을 보임
 - 전후 시기 영국의 ‘레드월’ 지역과 마찬가지로 발전주의 시기 한국 경제의 고도성장 과정에서 중추적 역할을 하던 전통 제조산업과 관련 산업 도시들은 쇠퇴하고 있음
 - 그러나 영국 제조산업 쇠퇴와 함께 부상한 런던의 금융·서비스 산업처럼 우리 역시 수도권 중심으로 재개편된 반도체·디스플레이·자동차 등 첨단 제조산업, 게임·문화 콘텐츠

같은 서비스산업 및 인천 송도의 바이오산업 등의 성장으로 인해 국가의 경쟁력은 오히려 점점 높아짐

- 사실 한국의 전후 시기는 다 함께 가난에서 벗어나겠다는 일념으로 국가의 총량적 경제 성장이 곧 자신과 자신이 속한 지역 공동체의 성장과 동일시하던 경향이 있었음. 즉, '잘 살아보세'라는 구호는 국가가 성장하면 국민이 모두 함께 잘 살 수 있다라는 희망을 주었기에 지역의 불균등 발전을 감내함(김동완 2009; 박배균 2012)
- 그러나 국가의 위상도 높아지고 첨단산업도 덩달아 성장하고 있음에도 불구하고 지역에 거주하는 상당수 주민은 지역 내 양질의 일자리를 구하기가 점점 더 어려워짐. 또한, 학령인구가 급격히 감소하는 과정에서 지방대학은 수도권 대학과 달리 그 피해를 고스란히 온몸으로 받았고, 이는 결과적으로 지역 내 청년 인구 감소를 가속화함
- 이는 '신자유주의적 세계화의 낙오자'가 된 영국 '레드월' 지역의 쇠퇴 및 사회분열 과정과 매우 흡사하다는 점을 반드시 인지할 필요가 있음

2) 사회적 합의를 통한 국가 균형 발전의 당위성 제고

■ 우리도 지역 간 격차 완화를 위해 정부 주도의 균형발전³³⁾정책 등을 시행함과 동시에 비수도권 지역에 다양한 인센티브를 제공하고 있음. 실제, 영국의 정책과 비교해보면 행정수도 세종 이전이나 혁신도시 건설 등 선행하는 부분도 있지만, 지역 균형발전에 대한 사회적 합의(consensus)가 여전히 부족하다는 차이점도 존재

- 지역 격차 완화를 위한 균형발전은 국가적으로 매우 중요한 사항임에도 불구하고 전문가들조차 균형발전 불가론·허구론·무용론·당위론 등으로 나뉘며 공감대 형성과 합의가 이뤄지지 않음(경제·인문사회연구회 2020). 또한, 우리 사회는 '말은 태어나면 제주로, 사람은 태어나면 서울로'라는 인지적 고착 현상(cognitive lock-in)이 있음
- 장기적인 국가의 성장성 측면에서 살펴보면, 지역 생산성은 궁극적으로 국가 생산성을 뒷받침한다는 점에서 지역 간 고른 경쟁력 제고를 위한 균형 정책이 필요함. 정치·사회적인 측면에서는, 지역의 번영과 이에 따른 지역주민의 삶의 질과 만족 등이 국내 정치와 초국가적 정치 활동 등에 미치는 영향이 막대하다는 점에서 중요함(McCann 2018)
- 영국 사례에서 알 수 있듯이, 공간적 분열은 사회통합의 장애로 여겨지며, 이미 벌어진 지역 격차 해소를 위해서는 천문학적인 비용이 소모됨
- 영국의 저명한 도시계획 연구기관인 'Centre for Cities'의 폴 스윈니(Paul Swinney)의

33) 이 워킹페이퍼는 영국 지역 격차 사례의 심각성을 통한 '격차 완화'의 중요성에 초점을 두고 작성하였기에 '국가균형발전'이란 용어 대신 '지역 간 균형발전'이라는 용어를 사용함. 그러나 본질적으로 두 용어 간에 의미하는 바는 같음을 밝힘.

- 가디언(The Guardian 2021)지 인터뷰에 따르면, 현재 영국의 지역 격차 해소를 위해서는 이전 동독과 서독의 통일 비용만큼의 막대한 사회적 비용(약 2조 유로, 한화 2,743조 2,800억 원)이 소요된다는 점에서 지역 격차 심화는 잠재적이며 필연적으로 국가 및 사회 발전에 큰 걸림돌이 된다는 의견을 밝힘
- 또한, 독일의 통일연대세(Solidaritätszuschlag)처럼 격차 완화를 위한 사회적 비용 또한 고스란히 사회 구성원이 짊어져야 한다는 점에서 큰 부담이 될 수밖에 없음
 - 이에, 지역 격차의 잠재적 위험을 인지하고, 충분한 사회적 합의를 통해 지금보다 강력한 균형발전 정책을 시행할 수 있는 당위성 마련이 우선시되어야 함

3) 국가 균형발전정책의 방향성 제언

■ (중앙정부의 정책 일관성) 사실 지역 격차와 사회 불균형은 국가의 ‘전략적 선택성(strategic selectivity)³⁴⁾’에 의한 결과로 볼 수 있음

- 국가는 특정 (정치)세력과 행위자의 이해를 다른 것보다 우선시하는 선택성을 갖고 있기에, 불균형과 지역 간 격차 등은 국가를 작동하는 사회 세력들의 선택에 기인한 것임. 비슷한 맥락에서, 노벨 경제학상 수상자인 조지프 스티글리츠 교수 또한 불평등은 정책의 선택에 따른 결과, 즉 정부가 했던 일과 할 수 있지만 하지 않았던 일이 낳은 결과라고 강조(조지프 스티글리츠 2013)
- 실제, 영국의 구조적 지역 격차와 불균형은 지난 반세기 동안 영국 정부의 지속적인 정책 방향 선택의 결과임. 대처 정부가 신자유주의적 개혁이라는 구호 아래 케인즈주의 복지 국가 모델에서 탈피하고자 사회보장제도를 과감히 줄이고, 공기업 통폐합 등 민영화를 추진하고, 산업구조 재편을 위해 제조업에 대한 지원은 대폭 삭감하면서 한편으론 금융 규제 완화 등을 통한 금융산업과 서비스 신산업을 양성한 것을 두고 국가의 ‘전략적 선택성’의 예로 들 수 있음
- 이런 점으로 인해, 지역 격차 문제는 정당의 정치적 입장에 따라 바뀔 요소가 아니라 경제·사회 불균형 완화를 위한 필수적인 요소로 인식될 필요가 있다는 주장이 제기됨 (Hudson and Williams 1996)
- 우리의 경우 「국가균형발전 특별법」, 「국가균형발전위원회」 등 지역 격차 완화를 위해 활용할 수 있는 법·제도적 장치가 비교적 잘 구축되어 있으며, 지역 격차의 위험성이 서서히 공론화된다는 긍정적인 부분도 있음
- 그러나 지난 시간 국가와 정치·사회 간 전략적 상호성과 호혜성에 따른 ‘전략적 선택성’

34) 영국의 사회학자 밥 제소프(Bob Jessop)이 제시한 개념으로 국가의 선택성은 사회를 구성하는 여러 이해관계자의 전략적 상호작용을 통해 결정됨을 강조(Jessop 1990).

에 의해 지역 균형발전 추진력의 강도에 변화가 있었음. 예를 들면, 정권의 이해관계에 따라 수도권 규제가 완화되면서 대기업 생산공장이 대거 수도권 일대로 배치되며 비수도권 제조산업 기반 지역의 생산공장 폐지·축소를 불러왔고 이는 지역 고용시장에 직격탄이 되어 생산가능인구 이탈과 지역의 소멸을 가속화함

■ **(중앙정부의 정책개입 확대)** 영국과 마찬가지로 지방 분권화 기초 속에서 중앙정부의 정책개입 확대는 정책 수립 방향의 혼란과 사회적 논란을 초래할 가능성이 있음. 그러나 영국 사례를 통해 살펴보았듯이, 지역 간 격차 완화 문제는 지역에 자율적으로 맡겨서 해결할 수 있는 문제가 아니라, 결국은 중앙정부가 적극적으로 개입하여 완화할 수밖에 없는 성격을 띠

- 지역 격차 완화를 위한 정책개입 확대의 의미는 지역별로 내재한 특수성을 외면한 채 획일화된 하향식 정책개입을 의미함이 아니라, 지역의 특수성을 반영하고 이에 기반한 정책을 펼칠 수 있도록 더 적극적인 정책개입과 지원이 필요하다는 취지임
 - 영국과 마찬가지로 중앙집권적 국가의 경우 지역 내부 자원과 역량만으로는 지역의 새로운 변화나 신산업 경로를 만들 수 없다는 점은 명확함. 또한, 분권화는 지역자치단체의 독립성을 보장함을 의미하는데, 수도권과 비수도권처럼 지역 간 태생적 역량 차이로 인해 정책개입 없이는 지역의 '부익부 빈익빈'의 양극화가 오히려 심화할 가능성이 큼
 - 이에 중앙정부의 정책개입과 지원은 우선순위를 두어 비수도권 소외지역을 먼저 고려해야 하며, 이를 위해 중앙과 지역의 역할 분담이 필요함. 예를 들면, 지역에 내재한 특수성과 역량 제고방안은 지역사회의 다양한 이해관계자가 지방자치단체와 함께 주축이 되어 계획하고, 중앙에서는 상향식으로 올라온 계획의 부족한 부분만을 보완하고 이를 실행함에 미흡함이 없도록 후방 지원 등을 맡을 필요가 있음
 - 즉, 정부의 정책개입 확대는 중앙정부와 지역 이해관계자 간 상호성을 바탕으로 진행되어야 함
- 지역 간 연계협력 개발 등을 촉진하기 위한 법·제도의 개정이 필요함. 영국과 마찬가지로 현재 우리의 「국가균형발전 특별법」에서는 시·도 간, 시·군 간 연계협력을 지원할 방안이 없음
 - 영국은 최근 공유변영기금을 통해 국가 및 지역 간 접경지대에 대한 연계협력사업을 지원하겠다고 발표함. 이에 우리도 초광역·광역 단위 사업 추진을 촉진하기 위해 행정구역이라는 공간 단위에 구애받지 않도록 정부가 적극적으로 나서 관련 법과 제도를 개정할 필요가 있음

■ **(균형 발전정책의 명확성 제시)** 균형발전정책의 정의를 좀 더 명확히 규정하여 알릴 필요가 있음. 전문가들 사이에서도 균형발전의 공감대 형성이 부족한 이유에는 우리말 '균형'이라는 용어가 주는 불명확성이 한몫함

- 지역 간 균형 있는 발전에서 의미하는 ‘균형’의 의미가 모호함
 - 지역 간 평형한 상태의 균형(equilibrium)은 쉽게 얘기해 양쪽의 저울이 평형한 상태가 되도록 어느 한쪽에 무언가를 더하거나 빼거나의 행위가 요구되기에, 어느 한쪽의 자원을 빼서 다른 쪽에 주는 의미가 강함
 - 즉, 수도권의 자원을 강제로 지방으로 이전하여 지역 간 차별 없는 균등(equality)을 유지하겠다는 느낌이 있음
- 우리 정부의 정책 지향점은 지역 간 조화로운 균형(balance)발전을 통한 국토의 효율적 사용을 의미함
 - 이는 쉽게 얘기하여 체조 도마 경기에서 체조 선수가 착지 후 자신의 몸의 균형을 잡기 위한 행위에 비유할 수 있음
 - 즉, 안정적인 자세(국가의 지속가능한 발전과 전 국민의 삶의 질 향상)를 위해 한쪽으로 치우치지(수도권 과밀화) 않고자 선수(정책입안자)가 여러 움직임(정책)을 통해 중심(균형, balance)을 잡는 과정이라 바라볼 수 있음
- 한편으로, 균형발전정책을 통해 궁극적으로 지역에 어떤 공간을 만들지에 대한 담론이 상대적으로 부족함
 - 영국처럼 총량적 경제성장이 아닌 지역에서 삶의 기반을 마련하는 데 있어 마주할 불편과 장애를 없애고, 지역 고유의 로컬리즘을 유지하고자 한다면 각 지역사회가 마주한 대학 진학을 감소, 취업난 등의 문제를 일률적이 아닌 지역의 특성에 맞게 개별적인 시각으로 접근해야 함
 - 현실적으로 우리 국토의 모든 지역이 완전히 균형 잡힌 발전 상태가 되기 어렵다면, 최소한 소외지역이라 일컫는 비수도권 낙후지역에서 태어나 자라고 생활하며 죽기까지(생애주기) 한 사람이 인생을 오롯이 지역에서 살아감에 부족함 없는 공간환경을 조성하는 쪽에 초점을 둘 필요도 있음
 - 즉, (비수도권) 지역에서 살아가는 것이 공정한 기회균등이 박탈되고, 사회적으로 소외되지 않는 삶이 되도록 정책 방향이 수립되어야 함

참고문헌

- 강원택. 2003. 영국의 신자유주의 개혁과 중앙-지방 관계의 변화. 국제정치논총 43권, 3호: 385-401.
- 경제·인문사회연구회. 2020. 새로운 시대 균형발전 전략 및 실행과제. 세종: 경제·인문사회연구회.
- 경향신문. 2021. [절반의 한국①] '팽창 가속' 수도권 '소멸 직전' 지방, 두 번째 분단. https://www.khan.co.kr/print.html?art_id=202110060600015 (2021년 10월 22일 검색)
- 김동완. 2009. 1960년대 광주 지방의 지역개발담론과 아래로부터 지역주의. 정신문화연구 32권 4호: 247-279.
- 김영세. 2007. 영국 대처(Thatcher) 정부의 경제정책과 함의. 유럽연구 25권, 3호: 213-235.
- 박배균. 2012. 한국 지역균형정책에 대한 국가공간론적 해석. 지역과 전망 27권: 81-130.
- 박상현. 2017. 브렉시트와 유럽통합의 미래. 경제와 사회 115권: 145-182.
- 방청록. 2017. 브렉시트 결정의 유럽의 통합과 분열에 대한 영향 연구. 유럽연구 35권, 1호: 59-96.
- 서울경제. 2019. [만파식적] 레드 월(Red Wall). <https://www.sedaily.com/NewsView/1VS5A9KS6Q> (2021년 9월 27일 검색).
- 조지프 스티글리츠. 2013. 불평등의 대가(분열된 사회는 왜 위험한가). 파주: 열린책들.
- Bachtler, J. 2004 Regional disparities in the United Kingdom, In: Karl, Helmut Rollet, Philippe (Ed.): Employment and regional development policy: Market efficiency versus policy intervention, ISBN 3-88838-231-9, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 36-49.
- Baker, C. 2018. City & Town Classification of Constituencies & Local Authorities. House of Commons Library Research Briefing, 21 June. London: House of Commons Library.
- BBC. 2019. General election 2019: A really simple guide. 6 December, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49826655> (2021년 9월 9일 검색).
- _____. 2021a. EU referendum: The result in maps and charts. 8 June, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-36616028> (2021년 9월 9일 검색).
- _____. 2021b. What is levelling up and how is it going?. 11 May, <https://www.bbc.com/news/56238260> (2021년 10월 5일 검색).
- Billing, C., McCann, P., and Ortega-Argilés, R. 2019. Interregional inequalities and UK sub-national governance responses to Brexit. *Regional Studies* 53, no.5: 741-760.
- Billing, C., McCann, P., Ortega-Argilés, R., and Sevinc, D. 2021. UK analysts' and policy-makers' perspectives on Brexit: challenges, priorities and opportunities for subnational areas. *Regional Studies* 55, no.9: 1571-1582.
- Brien, P. 2020. EU funding in the UK. House of Commons Library Briefing Paper, Number 7847, 11 September. London: House of Commons Library.
- Centre for Cities. 2021. So you want to level up?. <https://www.centreforcities.org/levelling-up/#meaning> (2021년 8월 12일 검색).

Dicken, P. 2011. *Global shift: Mapping the changing contours of the world economy*. 6th ed. London: SAGE Publications Ltd..

Dijkstra, L., Poelman, H., and Rodríguez-Pose, A. 2020. The geography of EU discontent. *Regional Studies* 54, no.6: 737–753.

European Commission. 2021. European Structural and Investments Funds. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/UK> (2021년 9월 18일 검색).

Garretsen, H., Stoker, J. I., Soudis, D., Martin, R. L., and Rentfrow, P. J. 2018. Brexit and the relevance of regional personality traits: more psychological openness could have swung the regional vote. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, no.1: 165–175.

George, S. 1998. *An Awkward Partner: Britain in the European Community*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

Giordano, B. 2021. Post-Brexit regional economic development policy in the UK? Some enduring lessons from European Union Cohesion Policy. *European Urban and Regional Studies* 28, no.1: 26–33.

Goodhart, D. 2017. *The road to somewhere: The populist revolt and the future of politics*. Oxford University Press.

Hambleton, R. 2017. The super-centralisation of the English state—Why we need to move beyond the devolution deception. *Local Economy* 32, no.1: 3–13.

Harari, D., Hutton, G., Keep, M., Powell, A., Sandford, M., and Ward, M. 2021. The Levelling Up Agenda. House of Commons Library Debate Pack, Number CDP 2021/0086, 11 June. London: House of Commons Library.

Hirsch, D. and Stone, J. 2020. Local indicators of child poverty after housing costs, 2018/19. Summary of estimates of child poverty after housing costs in local authorities and parliamentary constituencies, 2014/15 – 2018/19. Loughborough: Loughborough University.
https://repository.lboro.ac.uk/articles/report/Local_indicators_of_child_poverty_after_housing_costs_2018_19_Summary_of_estimates_of_child_poverty_after_housing_costs_in_local_authorities_and_parliamentary_constituencies_2014_15_2018_19/13169510 (2021년 9월 15일 검색).

HM Government. 2017. *Industrial Strategy: Building a Britain fit for the future*. Department for Business, Energy and Industrial Strategy.
<https://www.gov.uk/government/publications/industrial-strategy-building-a-britain-fit-for-the-future> (2021년 9월 15일 검색).

_____. 2019. Boris Johnson's first speech as Prime Minister: 24 July 2019.
<https://www.gov.uk/government/speeches/boris-johnsons-first-speech-as-prime-minister-24-july-2019> (2021년 9월 19일 검색).

_____. 2021. Ambitious plans to drive levelling up agenda.
<https://www.gov.uk/government/news/ambitious-plans-to-drive-levelling-up-agenda> (2021년 10월 15일 검색).

HM Treasury. 2021a. *Build Back Better: our plan for growth*.
<https://www.gov.uk/government/publications/build-back-better-our-plan-for-growth> (2021년 10월 20일 검색).

- _____. 2021b. Levelling Up Fund: Prospectus. <https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-fund-prospectus> (2021년 9월 21일 검색).
- Hobolt, S.B. 2016. The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *European Public Policy* 23, no.9: 1259–1277.
- Hudson, R. 2021. Life post-Brexit in the divided realm. *European Urban and Regional Studies* 28, no.1: 14–19.
- Hudson, R., and Williams, A. M. .1996. *Divided Britain*. 2nd ed. Wiley: Chichester.
- Institute for Government. 2021a. The UK Shared Prosperity Fund. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/shared-prosperity-fund> (2021년 10월 12일 검색) .
- _____. 2021b. Levelling up: Five questions about what the government means by the phrase. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/levelling-up> (2021년 10월 12일 검색).
- Jessop, B. 1990. *State theory: Putting the capitalist state in its place*. Cambridge: Polity Press.
- Jewell, H. M. 1994. *The north-south divide: The origins of northern consciousness in England*. Manchester University Press.
- Lagana, G. 2021. Has the European Union empowered the regions? A pre-and post-Brexit preliminary investigation of the United Kingdom. *European Urban and Regional Studies* 28, no.1: 34–39.
- MacKinnon, D. 2017. Regional inequality, regional policy and progressive regionalism. *Soundings* 65, no.65: 141–159.
- Martin, R. 1988. The political economy of Britain's north-south divide. *Transactions of the Institute of British Geographers* 13, no.4: 389–418.
- Mazzucato, M. 2013. *The entrepreneurial state: debunking public vs private sector myths*. London: Anthem Press.
- McCann, P. 2016. *The UK regional-national economic problem: Geography, globalisation and governance*. Routledge
- _____. 2019. Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: Insights from the UK. *Regional Studies* 54, no.2: 256–267.
- McCann, P., Ortega-Argilés, R., Sevinc, D., and Cepeda-Zorrilla, M. 2021. Rebalancing UK regional and industrial policy post-Brexit and post-Covid-19: lessons learned and priorities for the future. *Regional Studies*, 1–13.
- Nuffield Foundation. 2021. Changing patterns of poverty in early childhood. 14 September, <https://www.nuffieldfoundation.org/publications/changing-patterns-of-poverty-in-early-childhood> (2021년 9월 29일 검색).
- Office for National Statistics. 2021a. What are the regional differences in income and productivity?. <https://www.ons.gov.uk/visualisations/dvc1370/> (2021년 9월 9일 검색).
- _____. 2021b. Life expectancy for local areas of the UK: between 2001 to 2003

and 2018 to 2020.

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/healthandlifeexpectancies/bulletins/lifeexpectancyforlocalareasoftheuk/between2001to2003and2018to2020> (2021년 9월 21일 검색).

Sandford, M. 2017. Signing up to devolution: The prevalence of contract over governance in English devolution policy. *Regional & Federal Studies* 27, no.1: 63-82.

Schneider, C. and Cottineau, C. 2019. Decentralisation versus territorial inequality: A comparative review of English city region policy discourse. *Urban Science* 3, no.3: 90.

Shipman, T. 2016. *All out war: the full story of how Brexit sank Britain's political class*. London: William Collins.

Spilanis, I., Kizos, T., and Giordano, B. 2016. The effectiveness of European Regional Development Fund projects in Greece: Views from planners, management staff and beneficiaries. *European Urban and Regional Studies* 23, no.2: 182-197.

The Economist. 2020a. Why Britain is more geographically unequal than any other rich country. 1 August, <https://www.economist.com/britain/2020/07/30/why-britain-is-more-geographically-unequal-than-any-other-rich-country> (2021년 9월 20일 검색).

_____. 2020b. The virus means the big state is back. 21 March, <https://www.economist.com/britain/2020/03/21/the-virus-means-the-big-state-is-back> (2021년 9월 20일 검색).

The Electoral Commission. 2019. Results and turnout at the EU referendum. <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum> (2021년 9월 9일 검색)

The Equality Trust. 2019. How has inequality changed?. <https://equalitytrust.org.uk/about-inequality/scale-and-trends> (2021년 10월 12일 검색).

The Guardian. 2021. The cost of Boris Johnson's 'levelling up': £2tn, says UK thinktank. 15 Aug. <https://www.theguardian.com/politics/2021/aug/15/the-cost-of-boris-johnsons-levelling-up-2tn-say-uk-thinktank> (2021년 10월 21일 검색).

Tomaney, J., and Pike, A. 2021. Levelling Up: A Progress Report. *Political Insight* 12, no.2: 22-25.

Torrance, D. 2019. Introduction to devolution in the UK. House of Commons Library Research Briefing, Number CBP 8599, 19 June. London: House of Commons Library.

UK2070 Commission. 2020. Go Big - Go Local: The UK2070 Report on a New Deal for Levelling Up the United Kingdom. <http://uk2070.org.uk/wp-content/uploads/2020/09/Go-Big-Go-Local.pdf> (2021년 8월 12일 검색).

[인터넷 자료]

Conservatives. 2019. Get Brexit done and unleash Britain's potential. <https://www.conservatives.com/our-plan/get-brex-it-done-and-unleash-britains-potential> (2021년 9월 18일 검색).

The University of Sheffield. 2019. UK has higher level of regional inequality than any other large wealthy country. 3 september, <https://www.sheffield.ac.uk/news/nr/uk-higher-regional-inequality-large-wealthy-country-1.862262> (2021년 9월 9일 검색)

국토연구원 Working Paper는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 투고된 원고는 정해진 절차를 거쳐 발간되며, 외부 연구자의 투고도 가능합니다. 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구 등 국토분야 이론이나 정책에 도움이 될 어떠한 연구도 환영합니다.

투고를 원하시는 분은 국토연구원 연구기획·평가팀(044-960-0582, jhkim@krihs.re.kr)으로 연락주시시오. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

WP 21-26

영국의 지역 격차, 브렉시트, 지역발전정책 동향 및 시사점

연 구 진 전봉경
발 행 일 2021년 12월 28일
발 행 인 강현수
발 행 처 국토연구원
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2021, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체기 적용되어 있습니다.

