

국토이슈리포트

제64호

2022년 6월 3일

| 발행처 | 국토연구원 www.krihs.re.kr | 발행인 | 강현수 | 주 소 | 세종특별자치시 국책연구원로 5

영국형 균형발전 정책: 지역 상향평준화를 위한 레벨링업(Levelling Up) 정책의 주요 내용과 시사점

요약

■ (추진배경) 영국 정부의 지역 상향평준화를 위한 레벨링업(Levelling Up) 정책

- (지역 격차와 사회 분열) 영국의 지역 간 불균형은 주요 선진국 중에서도 가장 심각
 - 수도 런던을 비롯한 남동부지역과 중북부지역 간 소득, 생산성, 인프라 등 격차 심화로 인해 두 개로 분열된 영국이라는 비판을 받음
 - 브렉시트(Brexit) 투표와 영국 총선 등을 통해 낙후된 중북부지역 주민들의 불만이 정치적으로 표출됨에 따라 지역발전정책에 소극적인 보수당 정권에서조차 사회 분열 위험을 감지하며 지역 간 균형발전정책 추진
- (레벨링업) 지역 상향평준화를 통한 격차 완화 목표의 레벨링업 정책백서 출간
 - 영국 전역에 동등한 교육/일자리/의료·복지서비스 기회 제공 등을 통해 거주지역에 상관없이 모든 국민이 각자의 삶의 터전에서 행복한 삶을 누리도록 하기 위함
 - 낙후지역의 생산성, 삶의 질 개선 등을 통해 국가 전체의 역동성과 혁신성을 제고하여, 신성장동력을 만들겠다는 취지

■ (정책체제) 사례연구의 교훈을 바탕으로 정책체제 개편

- 성공적 낙후지역 개발사례 분석을 통해 얻은 5가지 정책교훈(① 정책 지속성 및 충분성, ② 정책 전달체계 조작화, ③ 지방정부 권한이양, ④ 증거기반 모니터링 및 평가, ⑤ 투명성과 책무성)을 바탕으로 레벨링업 정책체제 개편

■ (정책목표 및 추진과제) 실현 가능한 정책 추진을 위한 목표 설정

- 지역 내 주요 자본(물리적/무형/사회적/제도적/금융/인적) 부족이 낙후지역에 미치는 악순환의 굴레를 분석하고, 이를 바탕으로 레벨링업 4대 정책목표(낙후/소외지역의 ① 민간부문 육성을 통한 생산성 등 제고, ② 교육, 취업, 교통, 의료 서비스 기회 제공 확산 및 개선, ③ 공동체 의식 제고 및 정체성 회복, ④ 지역 리더십 향상을 통한 지역 공동체 권한 강화)와 12대 추진과제 설정

■ (시사점) 임무지향적, 집중적, 중장기적, 실현 가능한 정책과제 선정

- 시의성 있는 지역문제 해결을 위한 경험적 사례연구, 임무지향적 접근방식 필요
- 어느 지역의 무엇을 어떻게 얼마만큼 개선할 것인지 명확한 목표 설정 필요
- 여야 주요 정당 간 협치를 통한 일관적이며 중장기적 정책 지원 필요
- 낙후지역의 자생력을 집중적으로 높이기 위한 루저 피킹(loser picking) 전략에 대한 논의 필요
- 균형발전의 당위성 확보와 지역 격차 완화는 사회통합을 위한 수단뿐 아니라 국가의 잠재적 경제발전 도구(tool)라는 인식 필요

전봉경 부연구위원



KRIHS 국토연구원

1

영국 레벨링업(Levelling Up) 정책 추진배경 및 의미¹⁾

오랜 기간 지속된 지역 격차에 따른 사회 분열, 민주적 기본질서 위협, 국가성장동력 상실

최근 영국을 비롯한 많은 국가에서 정치적 포퓰리즘(populism)과 경제민족주의(economic nationalism)가 부상한 다양한 원인 중 하나는 지역 간 불균형임(Rodríguez-Pose 2018)

❬ 오랜 시간 지역의 경제성장 저하와 국가의 정책 지원에서 소외된 낙후지역 주민은 그들이 지닌 불만을 투표라는 정치적 행위로 표출

- 2016년 영국의 브렉시트에 대한 국민투표와 2019년 총선 결과는 세계화의 ‘낙오자’가 된 영국 중북부 쇠퇴산업지역의 유권자가 수도 런던의 정치·경제 엘리트를 향한 분노를 표출한 결과임(전봉경 2021; Hobolt 2016)
- 2016년 미국 대통령 선거 역시 당시 후보자였던 도널드 트럼프가 쇠퇴산업지역 유권자의 표를 얻고자 경제 민족주의 포퓰리즘을 앞세워 그들이 빼앗긴 일자리를 다시 가져오겠다(bring jobs back)는 공약을 내세워 승리함 (Martin et al. 2021)
- 이렇듯 지역 내 격차 심화로 인해 낙후지역 유권자들은 투표와 같은 정치적 행위로 그들의 분노를 표출하고 있는데 이는 민주적 질서 위협, 사회 분열 나아가 국가성장동력 상실의 위험 요소로 여겨짐

제2차 세계대전 이후 영국의 지역 격차

1979년 집권한 보수당 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 총리의 신자유주의적 개혁 및 산업구조 전환 과정에서 지역 격차 심화

❬ 보수당 대처 총리의 공기업 민영화, 제조업 중심의 산업구조를 금융·서비스산업으로 전환하는 과정에서 지역 격차 심화

- 영국은 제2차 세계대전 이후 1973년까지 전후 재건계획, 실직자 산업재분배계획, 수출촉진정책과 함께 케인즈주의 복지국가정책(keynesian welfare state)을 기반으로 완전고용을 위한 수요관리와 다양한 사회복지 정책을 펼쳤으며, 그 결과 약 3%의 실업률과 함께 긴 호황을 누렸고 지역 간 격차도 크지 않았음
- 그러나 보수당의 대처 총리가 신자유주의적 개혁²⁾ 추진과 함께 선별적 산업정책에 개입하면서 철강·조선 등과 같은 전통 제조업에 대한 지원을 축소하는 대신 런던의 금융산업 육성을 위한 주식매매 위탁수수료 자유화, 외국자본의 증권거래소 가입자격 자유화 등과 같은 규제 완화를 골자로 한 금융개혁 ‘빅뱅(Big Bang)’ 정책을 선보임
- 특히 ‘영국병³⁾’ 치료를 위한 공기업 민영화 과정에서 탄광 폐쇄·통합 및 노조 개혁을 위한 대규모 인력 감원, 노조의 쟁의권, 실업 관련 사회보장제도가 큰 폭으로 축소됨으로 인해, 중북부 제조산업을 기반으로 한 상당수 지역주민의 일자리가 사라지고 이는 대처 총리와 보수당에 대한 오랜 반감을 갖는 계기로 작용함

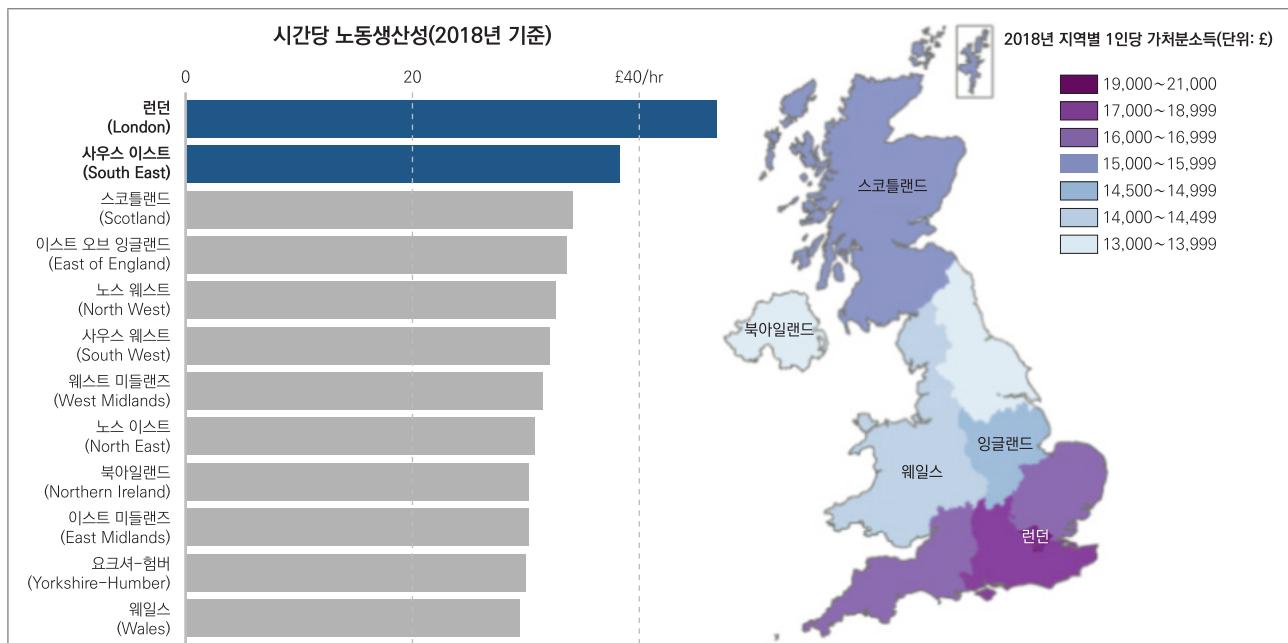
1) 이 리포트는 HM Government 2022a와 전봉경 2021의 내용을 중심으로 작성함.

2) 1979년부터 1990년까지 집권한 대처 정부는 감세, 노사관계 개혁을 통한 노동생산성 향상, 비효율적인 공기업의 민영화 등과 같은 정책 개혁을 통해 영국 경제에 이바지한 측면도 있음. 그러나 이 리포트는 지역 격차에 초점을 두고 작성하였기에 대처 정부의 정책이 지역 격차 심화에 미친 영향에 좀 더 집중함.

3) 과도한 사회복지 제도와 막강한 노조 등으로 인한 고비용, 저효율을 특징으로 한 영국 노동자들의 무기력하고 비능률적이며 방임적인 태도를 의미함.

- 대처의 개혁은 장기적 관점에서 영국의 산업구조 고도화를 위한 국가의 ‘전략적 선택성⁴⁾’으로 여겨졌으나 10년 안팎의 비교적 짧은 시간 동안 고강도로 진행된 산업구조 전환은 중북부 전통산업지역의 대규모 실업과 함께 급격한 지역경제 붕괴를 초래하였고, 이런 상황에서도 영국 정부는 정책개입에 소극적인 태도를 보이면서 지역 격차가 더욱 심화함

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



출처: (좌) Office for National Statistics 2021 (2021년 9월 9일 검색).

(우) The University of Sheffield 2019 (2021년 9월 9일 검색).

레벨링업(Levelling Up) 정책 추진의 정치적 배경

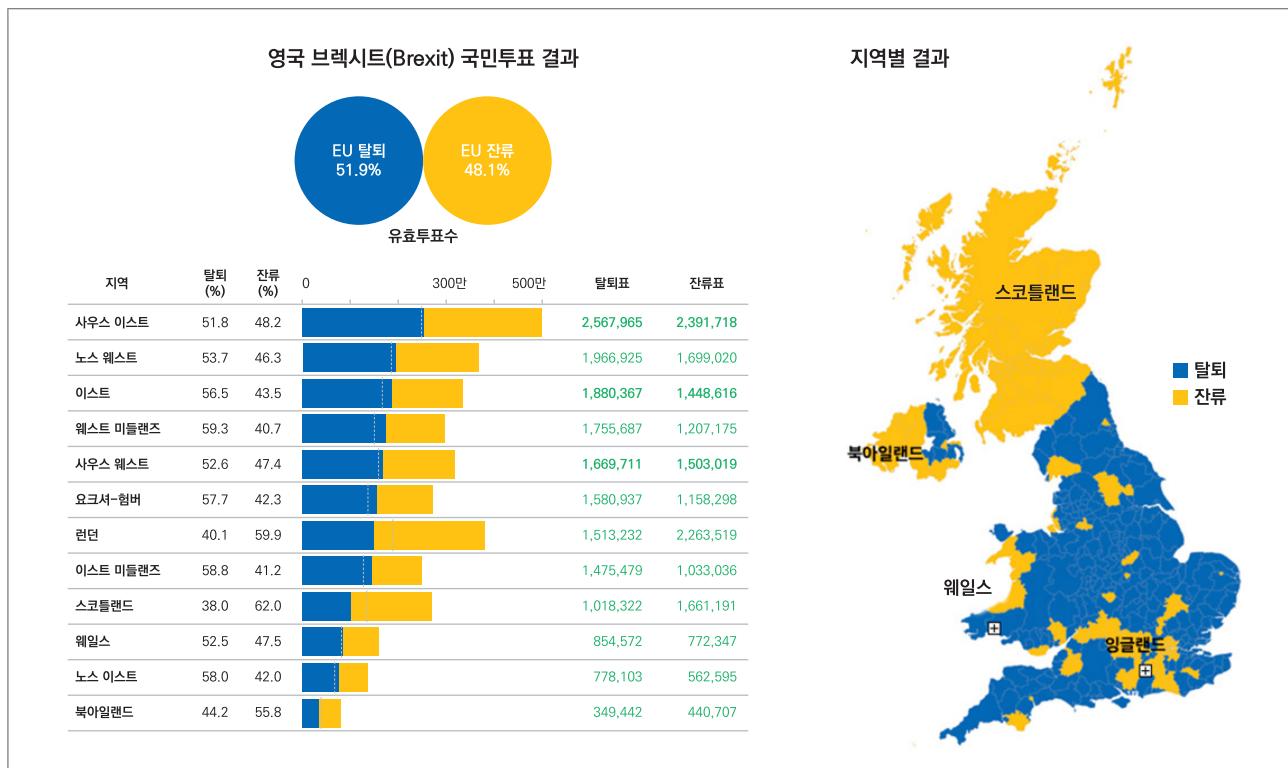
브렉시트(Brexit)와 영국 총선의 캐스팅보트(Casting Vote) 역할을 한 중북부 쇠퇴산업지역 유권자의 민심을 잡기 위한 보수당의 낙후지역 개선정책

📍 2016년 브렉시트 투표는 신자유주의적 세계화의 ‘수혜자’와 ‘낙오자’로 나뉜 영국의 사회 분열 결과이자 ‘낙오자’의 정치적 복수행위로 볼 수 있음

- 1970년대 후반부터 런던 등 남동부지역은 금융업을 발판으로 눈부신 성장을 하였으나, 이전 산업화 시절 주역이던 중북부 전통제조업 중심지역은 경기 침체, 일자리 상실과 함께 국가로부터 철저히 소외됨
 - 영국 남과 북의 이와 같은 지역 불균등과 사회 분열을 두고 1980년대 후반부터 ‘두 개로 분열된 영국(Britain’s North-South Divide)’이라는 용어가 널리 퍼지기 시작함
 - 세계화의 수혜자인 런던 등 지역주민은 비교적 교육수준이 높고, 금융업 등에 종사하는 젊은 전문직 종사자들로서 유럽통합과 이민자 유입에 관대함
 - 반대로 세계화의 낙오자인 쇠퇴산업지역 주민은 이민자 유입의 증가에 따라 자신들의 임금 수준이 하락하고 구직활동이 어려워지며 자신들의 세금이 이민자들의 공공서비스(의료, 교육 등)에 사용되고 있다는 불만을 표출함

4) 사회학자밥 제솝(Bob Jessop)이 제시한 개념으로 국가의 선택성은 사회를 구성하는 여러 이해관계자의 전략적 상호 작용을 통해 결정됨을 강조(Jessop 1990).

〈그림 2〉 영국 브렉시트 국민투표 결과



출처: (좌) BBC 2021 (2021년 9월 9일 검색).

(우) The Electoral Commission 2019 (2021년 9월 9일 검색).

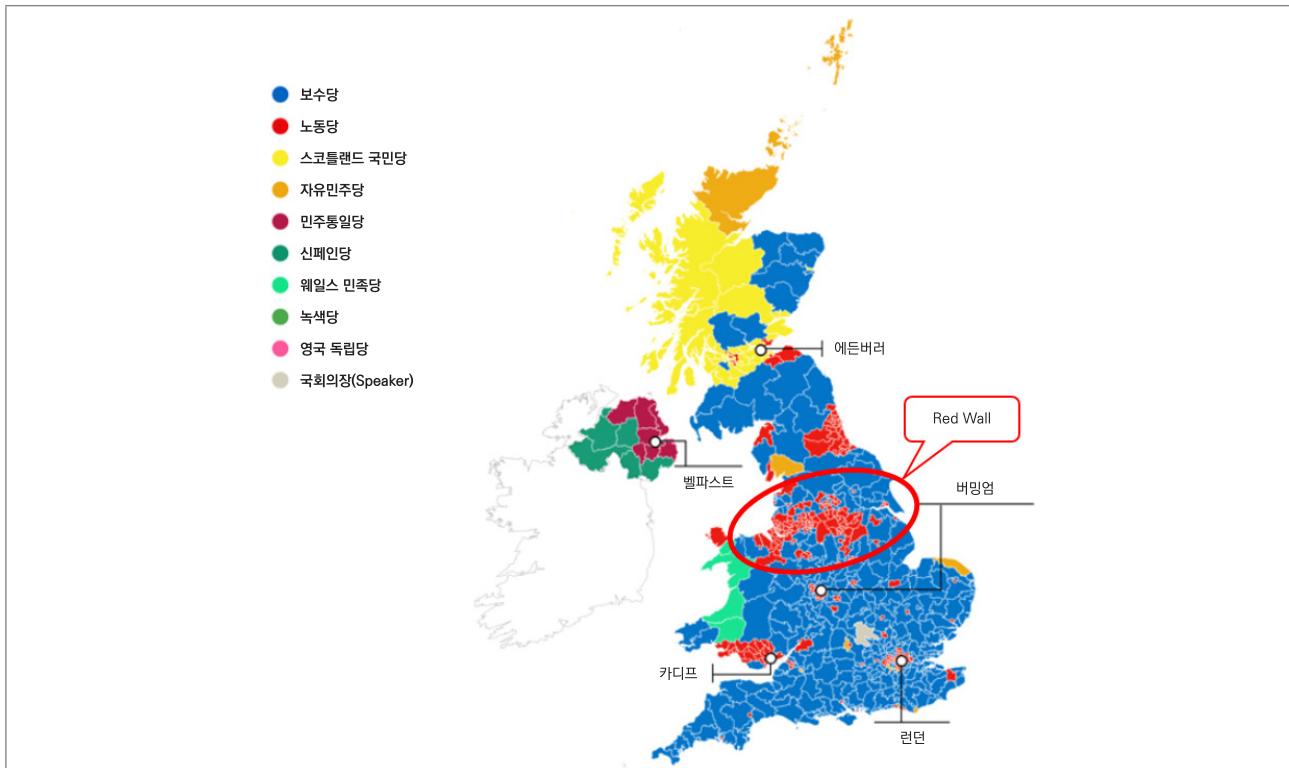
❬ 2019년 영국 총선 당시 보수당 총리 후보였던 보리스 존슨(Boris Johnson)은 영국 중북부지역 유권자의 분노를 정치적으로 이용하여 총선에서 승리함

- 보수당 대처 총리의 신자유주의 개혁의 최대 피해자인 중북부 쇠퇴산업지역 유권자는 오랜 시간 노동당을 지지하였으나⁵⁾, 노동당의 소극적 지역정책과 브렉시트에 대한 불명확한 태도로 인해 중북부지역 유권자의 실망감 고조
- 반면, 보수당은 브렉시트 완수와 낙후지역 개선 및 지역 격차 완화를 위한 레벨링업(Levelling Up) 공약을 내세웠고, 이에 중북부지역 유권자가 대거 보수당에 투표함으로써 보수당의 총선 승리에 기여
 - 보수당으로서는 지난 두 번의 브렉시트 선거와 총선 승리를 가져다준 쇠퇴산업지역 주민에 대해 보답할 수밖에 없는 처지여서 영국 정부는 존슨 총리의 총선 공약인 레벨링업 정책의 구체적 실행전략 등을 담은 레벨링업 백서(white paper)를 2022년 2월에 발표함⁶⁾
 - 또한, 영국 정부가 레벨링업 정책을 통한 지역 격차 완화에 얼마나 강력한 의지를 보이는지는 최근 변경된 부처명에서도 확인되는데, 기존 영국의 주택, 지역사회, 지방정부를 담당하는 부처인 ‘The Ministry of Housing, Communities and Local Government’의 명칭을 ‘The Department for Levelling Up, Housing and Communities’로 변경 하였음

5) 전통적으로 노동당을 선호하는 잉글랜드 중부(Midlands) 및 북부(Northern England) 그리고 웨일스 북동부(North East Wales)지역 선거구 지역을 ‘레드월(red wall)’이라 칭함. 지난 40여 년 동안 노동당은 이 지역 유권자의 표를 거의 독식함.

6) 레벨링업 백서 전문은 <https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-the-united-kingdom> (2022년 5월 20일 검색)에서 확인 가능함.

〈그림 3〉 2019년 영국 총선 결과



출처: BBC 2019의 자료를 토대로 저자 수정하여 작성.

‘레밸링업(Levelling Up)’의 의미

‘레밸링업’은 낙후지역 개선을 통한 지역 간 격차 완화를 목적으로 한 ‘지역 상향평준화’ 정책임

- ❶ 낙후지역의 생산성, 공공서비스, 삶의 질 등을 영국 평균으로 끌어올림으로써 모든 지역주민이 더 충족한 삶을 살 수 있도록 하기 위함
- ❷ 국가 차원에서 중북부지역의 생산성이 향상된다면 런던을 비롯한 남동부지역(수도권)의 교통, 주택, 복지에 더 많은 공공자본을 투입할 수 있기에 지역 상향평준화는 결국 국가 전체의 동반성장을 의미함
- ❸ 사람들이 매일 숨 쉬며 살아가는 ‘삶의 공간’ 개선을 통해 자신이 태어나고 자란 지역 커뮤니티에 대한 자부심을 품고, 교육 및 일자리를 찾아 지역을 떠날 수밖에 없는 상황을 방지
 - 즉, 영국 모든 지역에 동등한 기회를 보장하고 만족스러운 공공서비스 등을 제공함으로써 거주지역에 상관 없이 모든 사람이 더 오랫동안 행복한 삶을 살 수 있도록 하기 위함
 - 영국은 전체 인구의 약 40%만이 자신이 태어나고 성장한 도시에 거주하며 일자리를 갖는 것으로 알려졌으며, 상위권 대학 졸업생 10명 중 6명이 직장을 찾아 런던으로 이주함
 - 일자리를 찾아 대도시로 떠나는 청년들로 인해 (낙후)지역 공동체는 붕괴 위기를 맞이하였고, 지역에 내재한 고유한 문화도 사라질 위기에 처함
 - 특히, 독자적인 전통과 문화 등을 갖춘 영국의 스코틀랜드, 웨일스 등은 지역색(localism)이 매우 강해서 자신이 태어나고 자란 고향을 떠나지 않아도 그 지역 안에서 일자리와 고등교육 등의 기회를 보장받고, 지역 공동체에 자부심을 느끼도록 하는 게 레밸링업의 진정한 의미임

2

지역 격차의 경제적 영향과 격차 완화를 위한 정책체제 개편

지역 격차가 국가경제에 미치는 영향

지역 격차 심화는 잠재적이며 필연적으로 국가 및 사회 발전에 큰 걸림돌이자 사회구성원에게 큰 부담임

❶ 영국의 지역 격차 해소를 위해서는 약 2조 유로에 달했던 동독과 서독의 통일비용(한화 2,667조 원⁷⁾)만큼의 막대한 사회적 비용이 소요(The Guardian 2021)

- 이와 같은 사회적 비용은 독일의 통일연대세(Solidaritätszuschlag)⁸⁾처럼 결국 사회구성원이 짊어져야 한다는 점에서 큰 부담이 될 수밖에 없음

❷ 역사적인 경험을 살펴보아도 영국은 런던 등 남동부 수도권지역 쓸림에 따른 시장실패로 인해 지방의 주요 거점지역(예: 맨체스터 등)이 지속해서 상당한 경제적 손해를 입음

- 이런 관점에서, 정부의 적극적 정책개입을 통한 시장실패 개선은 국가 전반의 잠재적 성장기회를 창출할 것으로 예상함

지역 격차 완화가 경제에 미치는 영향

낙후지역의 생산성 향상이 국가경제 전반에 미치는 경제효과 추정치⁹⁾

❶ 영국 생산성(productivity)¹⁰⁾ 최하위지역 25%(1/4)가 영국 평균만큼 발전할 경우

- (정부) 생산성 최하위지역 중 25% 지역의 연간 근로자 소득이 약 2,300파운드(한화 365만 원) 인상되는 효과와 함께 연간 약 500억 파운드(한화 79조 3천억 원) 규모의 총 부가가치(Gross Value Added: GVA) 창출을 초래함(HM Government 2022a)
- (민간) 세계적인 회계법인인 PWC는 낙후지역의 생산성 향상을 통해 영국 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP)이 830억 파운드(한화 131조 6천억 원) 증가하는 효과를 거둘 것으로 예측함(PWC 2019)
- (민간) 영국 경제인연합회(Confederation of British Industry: CBI)의 경우는 낙후지역 생산성 제고가 약 2천억 파운드(한화 317조 40억 원)의 경제적 효과와 함께 연간 가계소득이 평균 약 6천 파운드(한화 951만 원) 이상 증가할 것으로 추정함(Curca 2021)
- (민간) 영국 도시계획 연구기관인 Centre for Cities는 쇠퇴산업지역인 중북부지역의 생산성이 수도권인 런던과 남동부지역만큼 상승한다면, 영국 국내총생산(GDP)은 매년 약 1,800억 파운드(한화 285조 3천억 원) 증가할 것으로 예측함(Centre for Cities 2020)

7) 2022년 5월 4일 환율 기준임.

8) 독일은 통일과정에서 발생한 막대한 재정적자문제를 해결하고자 1991년부터 소득세나 법인세의 7.5%를 통일연대세 명목으로 부과함. 통일 이후 1년 동안 한시적으로 부과할 계획이었으나, 1995년 이후 별도의 기한 없이 다시 도입됨(염명배, 유일호 2011).

9) 레벨링업 백서(HM Government 2022a, 97)에서 재인용. 추정치는 통계적으로 유의한 모형에 의해 도출됐지만, 외부 환경이나 조건이 달라질 경우 부정확할 수도 있음.

10) 영국 통계청 생산성 지표는 노동생산성, 다요소(multi-factor) 생산성, 공공부문 생산성으로 3가지임.

[표 1] 영국 생산성 최하위 지역의 25%가 영국 평균 생산성 수준에 도달할 경우 경제적 효과

추정 기관		추정치
정부(레벨링업 백서)		<ul style="list-style-type: none"> 생산성 최하위 지역 중 25% 지역에서 근로자의 연간 소득이 약 2,300 파운드(한화 365만 원) 인상 연간 약 500억 파운드(한화 79조 3천억 원)의 총 부가가치(GVA) 창출
민간	PwC (Pricewaterhouse Coopers)	<ul style="list-style-type: none"> 약 830억 파운드(한화 131조 6천억 원) 규모의 국내총생산(GDP) 증가 효과
	영국경제인연합회 (CBI)	<ul style="list-style-type: none"> 약 2,000억 파운드(317조 40억 원)의 경제적 효과 평균 가계소득 약 6,000 파운드(951만 원) 증가
	Centre for Cities	<ul style="list-style-type: none"> 중북부지역 생산성이 수도권(런던과 남동부)만큼 상승할 경우, 국내총생산(GDP)이 1,800억 파운드(한화 285조 3천억 원) 증가

출처: HM Government 2022a, 97을 바탕으로 저자 정리.

지역 격차 완화를 위한 정책체제 개편

영국 정부는 레벨링업 정책 실현 가능성을 높이고자 국내외 낙후지역 개발(재생)사례를 심도 있게 연구하여 얻은 정책교훈을 바탕으로 정책체제를 개편함

- ❶ 영국 정부는 구 동독(East Germany) 재개발, 미국 테네시강 유역 개발 공사(the Tennessee Valley Authority), 런던 도크랜드(Docklands) 개발, 독일 공업지대 루르(Ruhr) 지역재생 사례 등을 분석
- 이를 통해 얻은 정책교훈을 바탕으로 레벨링업 정책체제를 제시함

[표 2] 레벨링업 정책의 5가지 핵심 요소

성공사례 정책교훈	내용	레벨링업 정책체제
정책 지속성 및 충분성 ^{주)} (longevity and policy sufficiency)	지역 격차는 과거부터 지속되어 유지되는 관성적 성향을 지님. 이와 같은 상황을 개선하기 위해서는 장기간에 걸쳐 일관되며 막대한 정책적 노력(자본 투입)이 요구됨. 성공적인 지역개발 사례들은 수십 년에 걸쳐 명확하고 일관된 중장기 목표를 가지고 진행됨	정책목표를 달성하기 위해 일관되며 명확하고, 야심적인 중기(2030년까지)계획 수립
정책 전달체계 조직화 (policy and delivery coordination)	성공적인 지역개발을 위해서는 교통, 기술, 금융, 인프라 등 다양한 민간/공공영역 정책분야의 전략적 협력체계 구축이 요구됨	중앙정부의 정책의사결정 시 레벨링업 추진 전략과 지역여건 고려
지방정부 권한이양 (local empowerment)	지방정부로의 권한이양으로 모든 문제를 해결할 수는 없지만, 사례연구 분석결과는 지역 스스로 필요에 의해 만든 지역(개발)정책이 더 나은 성과를 보임	지역의 리더와 기업 등 민간/공공부문 지원을 통한 지역 의사결정권자의 역량 제고
증거기반, 모니터링 및 평가 (evidence, monitoring and evaluation)	지역별 자본투입과 정책개입 효과는 다양하게 나타남. 이에, 어떤 방식의 정책개입과 자본투입이 지역 성장과 격차 완화에 효율적이었는지에 대한 엄격한 평가가 필요함	지역의 의사결정체제를 개선하기 위해 데이터 관리 및 평가체제 강화
투명성과 책임성 (transparency and accountability)	성공적인 지역 격차 완화 정책을 위해서는 중앙과 지방의 정책이해관계자 모두 정책결과에 대한 명확한 책무성이 요구됨	레벨링업 추진전략을 감독하기 위해 새로운 제도 수립: 연례 보고서 법적 의무화, '레벨링업 자문 위원회(Levelling Up Advisory Council)' 설립

주: 충분성(sufficiency)은 원활한 정책 추진을 위한 충분한 정책자금 지원을 의미.

출처: HM Government 2022a, 100을 바탕으로 저자 의역하여 정리.

3

레벨링업의 주요 자본, 정책목표, 추진과제

레벨링업 정책의 원활한 추진을 위한 주요 자본(capital)

중장기적 정책 추진을 위해 지역 격차 동인을 명확하게 파악할 필요가 있음

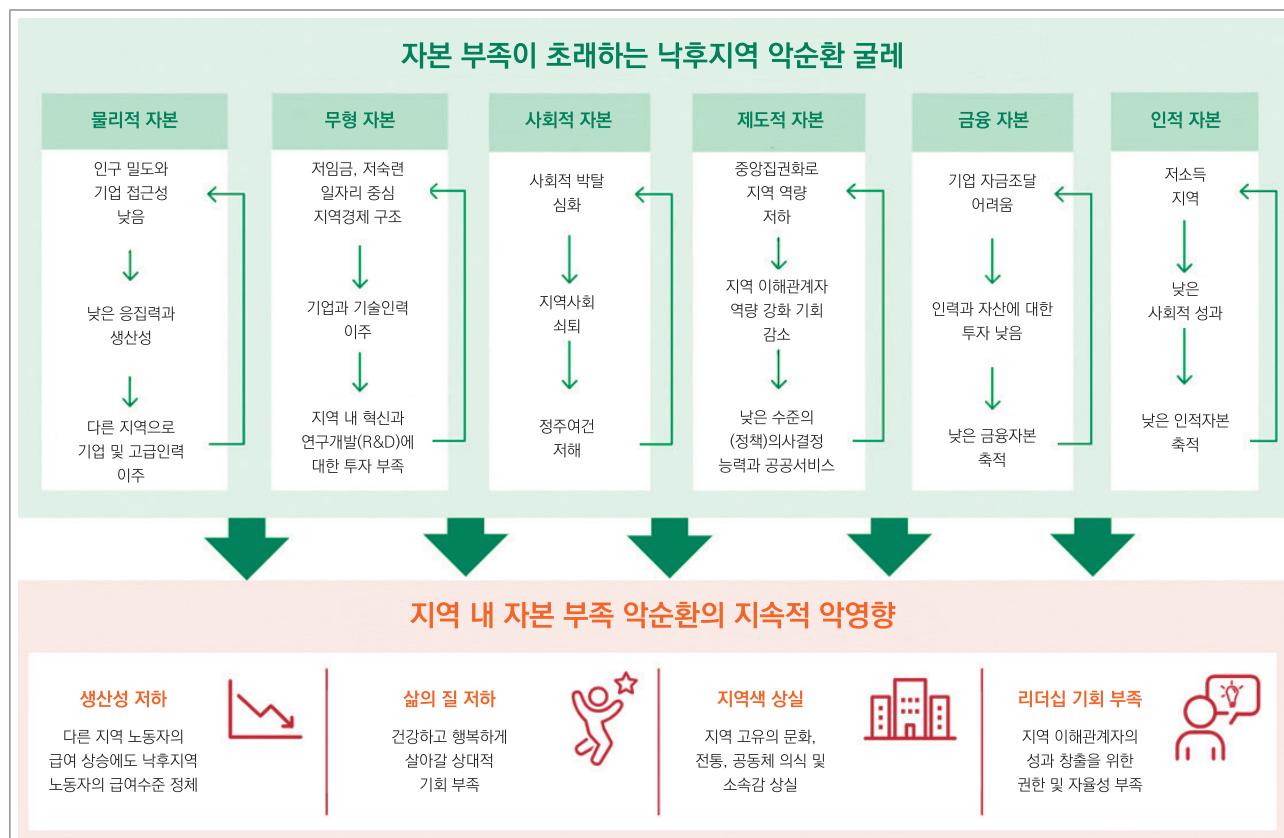
- ❶ 레벨링업 정책을 추진하기 위한 6대 주요 자본과 지역 내 이들 자본이 부족할 때 발생하는 악순환 등을 분석함

[표 3] 6가지 주요 자본

물리적 자본(Physical capital)	인프라, 지원기관(조직), 주택	제도적 자본(Institutional capital)	지역 리더십 및 역량
무형 자본(Intangible capital)	혁신, 아이디어, 특허	금융 자본(Financial capital)	기업자금 조달 지원 자산
사회적 자본(Social capital)	지역 공동체 및 신뢰	인적 자본(Human capital)	기술 숙련공, 보건 인력

출처: HM Government 2022a를 바탕으로 저자 의역하여 정리.

〈그림 4〉 지역 내 주요 자본 부족이 초래하는 악순환 과정



출처: HM Government 2022a, 88을 바탕으로 저자 의역하여 작성.

레벨링업 4대 정책 목표(goal) 및 12대 추진과제(mission)

민간과 공공서비스 기회제공 확대를 통한 낙후지역 상향평준화를 위해 4대 정책목표와 12대 추진과제를 제시함

▣ 영국 정부는 중기적(medium-term) 관점에서 지역 상향평준화 정책을 추진하고자 2030년까지 진행할 주요 정책목표, 추진과제, 평가지표를 <표 4>와 같이 제시함

[표 4] 레벨링업 정책 목표, 추진과제, 평가지표

중점 영역	내용	주요 평가지표
1) 민간부문 육성을 통한 생산성, 임금, 일자리, 생활 수준 향상(중점지역: 낙후지역)		
(1) 생활 수준	<ul style="list-style-type: none"> 영국 전역의 임금, 고용, 생산성을 향상 국제 경쟁력을 갖춘 상위지역과 하위지역 간 격차 완화 	<ul style="list-style-type: none"> 시간당 총 부가가치(GVA per hour worked) 총 중위 주급(Gross median weekly pay) 16~64세 고용률
(2) 연구개발 (R&D)	<ul style="list-style-type: none"> 런던 및 남동부 수도권을 제외한 지역의 연구개발 공공투자를 최소 40% 증대 지역의 혁신성과 생산성 제고를 위한 정부의 연구개발 투자로 민간 부문의 투자 역시 최소 2배 이상 증가할 것으로 예상 	<ul style="list-style-type: none"> 기업의 연구개발(R&D) 부문 지출 정부의 연구개발(R&D) 기금
(3) 교통 인프라	<ul style="list-style-type: none"> 런던과 유사한 수준으로 지역 대중교통 접근성, 서비스, 요금체계 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 통근 시 이동 수단 가장 가까운 대규모(500인 이상 고용) 업무지구까지 이동하는 데 소요되는 평균 시간
(4) 광통신망 구축	<ul style="list-style-type: none"> 영국 전역에 4G, 주요 대도시에는 5G 브로드밴드 서비스를 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 기가바이트급 브로드밴드 속도를 제공하는 건물 비율 4/5G를 제공하는 최소한 1개 이상 이동통신사 비율
2) 공공서비스 기회 확산 및 개선(중점지역: 공공서비스 취약지역)		
(5) 교육	<ul style="list-style-type: none"> 교육 서비스를 개선하여 초등학생의 읽기, 쓰기, 수학 능력 제고. 이를 통해 공공서비스(교육 부문) 취약지역 아동의 1/3 정도를 영국 평균으로 향상 	<ul style="list-style-type: none"> 초등학교 졸업 시, 읽기, 쓰기, 수학 영역에서 표준 기대치를 성취하는 학생 비율
(6) 숙련기술	<ul style="list-style-type: none"> 직업교육 훈련 등을 통해 높은 수준의 숙련기술을 익힌 숙련공 증가. 이를 통해, 잉글랜드에서 매년 약 20만 명의 새로운 숙련공 배출 예상 	<ul style="list-style-type: none"> 19세 이상 근로자 중 직업교육 및 기술 관련 자격증 취득 여부
(7) 의료	<ul style="list-style-type: none"> 기대 수명이 가장 높은 지역과 낮은 지역의 격차 해소 2035년까지 영국 전역의 기대 수명 5년 증가 목표 	<ul style="list-style-type: none"> 건강 기대 수명
(8) 웰빙 (well-being)	<ul style="list-style-type: none"> 지역 간 웰빙 격차를 줌힘으로써 영국 전역의 웰빙 수준 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 삶의 만족도 평균 수치 행복도 및 불안감 평균 수치
3) 지역 공동체 회복, 로컬리즘과 지역 자긍심 고취(중점지역: 공동체 소멸지역)		
(9) 지역 자긍심	<ul style="list-style-type: none"> 영국 전역의 로컬리즘과 지역 자긍심을 고취하여 지역사회 만족도 격차 완화 	<ul style="list-style-type: none"> 거주지역 만족도 비율(성인 기준) 지난 1년간 시민 참여 프로그램 참가자 비율
(10) 주택	<ul style="list-style-type: none"> 영국 전역에 생애 최초 주택 구매자가 증가하도록 하여 세입자의 주거 안정성 제고 주거환경이 열악한 임대주택 임차인수 50% 감축 	<ul style="list-style-type: none"> 열악한 주거환경의 임대주택 임차인 비율 생애 최초 주택 구매자수
(11) 범죄	<ul style="list-style-type: none"> 우범지대의 살인, 폭력, 범죄 감소 조치 	<ul style="list-style-type: none"> 절도, 강도 및 살인 발생수 칼 등 흉기에 찔려 입원한 25세 미만 환자수
4) 지역 리더 및 지역 공동체 권한 강화(중점지역: 지역 내 정부기관 결핍지역)		
(12) 지역 리더십	<ul style="list-style-type: none"> 중앙권한의 지방이양을 원하는 모든 잉글랜드 지역에 지방 분권 협상(devolution deal)^{주1}을 추진 장기적 기금 운용 간소화 	<ul style="list-style-type: none"> 가장 높은 수준의 지방분권지역에 사는 인구 비율

주: 영국의 분권 협상 관련하여서는 정준호, 이일영 2017 참고.

출처: HM Government 2022a, xvii–xviii; HM Government 2022b, 45–47을 바탕으로 저자 의역 후 정리.

4

영국 레벨링업 정책이 우리나라 균형발전정책에 주는 시사점

영국과 우리나라는 경제·사회·정치환경이 다르지만 우리의 경우 교통·통신 등의 인프라 상태가 영국보다 상대적으로 양호함. 영국 레벨링업 정책백서가 우리나라 균형발전정책에 주는 시사점 및 활용 가능한 추진과제 등은 다음과 같음

지역 격차 완화 정책의 당위성 확보

영국 사회는 브렉시트 등을 통해 지역 격차로 인한 사회 분열·갈등 심각성을 인지하였기 때문에 지역발전(균형)정책에 소극적인 보수당마저 지역 상향평준화를 위한 레벨링업 정책을 강력히 추진

- ❶ 영국과 한국의 지역 격차 심화과정은 상당히 유사한데, 영국의 산업화 시기를 이끈 중북부 쇠퇴산업지역과 마찬가지로 한국 경제가 고도로 성장하는 과정에서 중추적 역할을 하던 산업도시들 역시 최근들어 쇠퇴 징후를 보임
- ❷ 또한, 영국 제조산업 쇠퇴와 함께 부상한 런던의 금융산업처럼 우리나라 역시 수도권을 중심으로 반도체·바이오·지식서비스 산업 등이 성장하면서 수도권과 비수도권 지역 간 격차가 갈수록 심화
 - 영국 사례에서 알 수 있듯이 공간적 분열은 사회통합뿐 아니라 국가성장동력의 큰 장애로 여겨짐
 - 수도 런던의 정치·경제 엘리트는 오랜 시간 지역 격차를 외면하다, 브렉시트라는 초유의 정치적 사건 이후 사회통합과 낙후지역 개선에 관한 관심이 고조
 - 우리 사회 또한 지역 격차의 심각성을 인지하나, 격차 완화에 대한 사회 구성원 전반의 공감대 형성은 여전히 부족
 - 영국 사례를 반면교사 삼아, 더 심각한 사회 분열·갈등을 겪기 전에 지역 격차 완화(균형발전)에 대한 정부의 명확한 의지 표명과 당위성 확보 필요

과거 경험에 기반한 개별적 지역 문제점 진단

영국은 레벨링업 정책백서를 위해 국내외 다양한 사례연구를 심도 있게 연구하고, 성공한 사례의 공통점을 추출하여 정책체제를 개편하였으며, 지역 내 주요 자본 부족이 지역 쇠퇴에 미치는 악순환의 굴레 등을 도식화하는 등 지역 문제점 진단을 심도 있게 선행함

- ❸ 영국 지역문제 해결 접근방식은 지난 시간 경험을 토대로 한 사례연구로서, 지난 100여 년 동안의 영국 내 지역 격차 심화 과정에 대한 철저한 검토와 함께 국외 낙후지역 개발사례를 개별적으로 심도 있게 연구하여 성공적 정책 추진을 위한 교훈 등을 도출함
 - 우리는 경험에 기반한 개별 사례연구 분석을 통한 문제해결 접근보다는, ‘국가균형발전’이라는 거대 담론 하에 주로 수도권과 비수도권이라는 이분법적인 공간구조 틀로 문제에 접근하는 양상을 보임
 - 그러나 광역지자체, 중소도시, 산업도시, 농어촌지역이 각각 마주하는 핵심 문제와 필요로 하는 주요 자본이 모두 다르다는 점을 고려하면, 지역 격차 완화를 위한 일률적 접근이 아닌 개별적 접근방식이 필요

임무지향적(mission-oriented), 중장기적, 실현 가능성이 큰 정책과제 선정

영국 레벨링업 정책 추진방식은 가장 낙후한 지역을 선정한 후, 집중적으로 지원하는 임무지향적(mission-oriented) 접근임

- ❬ 영국 정부는 임무지향적 접근을 위해 어느 지역의(where) 무엇을(what) 어떻게(how) 얼마만큼(how much) 개선할 것인지에 대한 정책목표를 우선하여 설정함
- ❬ 우리나라로도 균형발전 취지에서 낙후지역의 ‘삶의 질’ 개선을 최우선 목표로 선정한다면, 삶의 질 만족도 최하위 10% 지역을 우선 선별하여 공공의료 서비스 등 특정 항목에 대해 전국 평균만큼 개선하겠다는 식의 목표를 설정하는 임무지향적 접근법에 대한 논의가 필요함
 - 즉, 모든 (낙후)지역에 대한 일률적 정책 지원(자원 배분)보다는 명확한 목표 설정을 위해 인구 50만 명 미만의 농어촌지역 중 ‘삶의 질’ 최하위지역 10%의 ‘공공의료/교육 서비스’ 같은 부문을 집중적으로 육성하는 형태의 정책 지원이 필요함

지역 격차 완화를 위해서는 오랜 시간 지속적이고 일관적이며 중장기적인 정책 지원이 요구되며, 이를 위해 여야 주요 정당 간 협치가 필수

- ❬ 영국 정부는 낙후지역의 개발(재생)사업에 막대한 자본과 시간이 필요함을 인지하여 2030년까지 중기적으로 정책 추진기간을 설정하였음
 - 성공적 도시재생 사례인 스페인 바르셀로나의 경우 25년 동안 장기적으로 정책이 진행되었는데 이는 당시 단일 정당이 계속 집권함으로써 일관되게 정책을 지속할 수 있었기 때문임
- ❬ 이렇듯, 지역 격차 완화를 위한 낙후지역 개선은 일관적이고 중장기적인 정책 지원이 필요하며 우리도 여야 주요 정당의 공감대 형성과 협치가 필수적임

지역 격차 완화는 국가의 지속가능한 발전을 위한 전제조건(prerequisite)

‘혼자 가면 빨리 가지만 함께 가면 멀리 간다’라는 아프리카 속담처럼 국가의 지속가능한 발전을 위해서는 지역 격차 완화와 낙후지역 자생력 제고가 필수임

- ❬ 대외적인 관점에서 최근 영국, 미국, 프랑스, 독일 등 서구사회의 증오 정치와 포퓰리즘은 신자유주의적 세계화와 함께 촉발된 양극화(지역 격차 등)와 깊은 관계가 있는데, 이는 민주사회 질서 위협과 경제 효율성 저해 등 다양한 경제사회정치 문제를 초래함(Hobolt 2016; Rodríguez-Pose 2018; Martin et al. 2021)
- ❬ 우리의 경우, 한국전쟁 이후 자립경제와 신속한 국가경쟁력 제고를 위해 특정 공업지역과 유망산업만을 선별하여 집중적으로 육성한 위너피킹(winner picking) 전략으로 ‘압축성장’이라는 상(award)과 함께 ‘지역 불균등’이란 벌(punishment)을 동시에 받음
 - 지역 격차 완화방안을 과거로부터 찾는다면 우리 정부가 산업화 초기 공업지역 육성을 위해 채택했던 선택과 집중(위너피킹) 대상을 반대로 응용하여, 최하위 낙후지역만을 집중적으로(루저피킹, loser picking) 개선하는 정책 지원 방안이 있음
 - 우리 정부는 특정 지역과 유망 산업 육성을 위한 중장기적인 집중 지원(위너피킹)을 통한 산업화와 자립경제 등의 목적 달성을 경험이 있으므로, 낙후지역만을 대상으로 한 집중 지원(루저피킹) 전략을 통한 낙후지역 자생력 제고 방안에 대한 논의가 필요함

- 또한, 레벨링업 백서에서 알 수 있듯이 지역 격차가 완화되면 국가 경제의 막대한 이익과 함께 신성장동력 창출이 가능하므로, 균형발전정책을 사회통합의 수단으로만 볼 것이 아니라 궁극적으로 국가의 잠재적 경제발전 도구(tool)로 인식할 필요성이 제기됨

참고문헌

- 염명배, 유일호. 2011. 독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구. *재정학연구* 4권, 2호: 183–221.
- 전봉경. 2021. 영국의 지역 격차, 브렉시트(Brexit), 지역발전정책 동향 및 시사점. 워킹페이퍼 WP21–26. 세종: 국토연구원.
- 정준호, 이일영. 2017. 분권형 발전을 위한 지역 연합 전략: 영국 사례의 검토와 한국에의 적용. *동향과 전망* 101호: 68–106.
- BBC. 2019. General election 2019: A really simple guide. 6 December. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49826655> (2021년 9월 9일 검색).
- _____. 2021. EU referendum: The result in maps and charts. 8 June. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-36616028> (2021년 9월 9일 검색).
- Centre for Cities. 2020. Cities Outlook 2020. <https://www.centreforcities.org/reader/cities-outlook-2020/> (2022년 5월 20일 검색).
- Curca, A. 2021. Levelling up: the gains from empowering local economic clusters to play to their strengths. CBI. <https://www.cbi.org.uk/articles/levelling-up-the-gains-from-empowering-local-economic-clusters-to-play-to-their-strengths/> (2022년 5월 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 Guardian. 2021. The cost of Boris Johnson's 'levelling up': £2tn, says UK thinktank. 15 August. <https://www.theguardian.com/politics/2021/aug/15/the-cost-of-boris-johnsons-levelling-up-2tn-says-uk-thinktank> (2022년 5월 20일 검색).
- HM Government. 2022a. Levelling Up the United Kingdom. <https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-the-united-kingdom> (2022년 5월 20일 검색).
- _____. 2022b. Levelling Up the United Kingdom. Technical Annex: missions and metrics. <https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-the-united-kingdom> (2022년 5월 20일 검색).
- Hobolt, S. B. 2016. The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *European Public Policy* 23, no.9: 1259–1277.
- Jessop, B. 1990. *State theory: Putting the capitalist state in its place*. Cambridge: Polity Press.
- Office for National Statistics. 2021. What are the regional differences in income and productivity?. <https://www.ons.gov.uk/visualisations/dvc1370/> (2021년 9월 9일 검색).
- Martin, R., Gardiner, B., Pike, A., Sunley, P., and Tyler, P. 2021. 1. Introduction: The New Discourse of “Left Behind Places”. *Regional Studies Policy Impact Books* 3, no.2: 11–28.
- PWC. 2019. UK Economic Outlook. <https://www.pwc.co.uk/economic-services/ukeo/ukeo-november-2019-summary-report.pdf> (2022년 5월 20일 검색).
- Rodríguez-Pose, A. 2018. The Revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, no.1: 189–209.
- 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).