

영국 지역정책 변화 동향과 우리나라에의 시사점

변필성* · 이동우**

요약: 본 연구는 1990년대 이후에 나타난 중앙정부 지역정책의 패러다임 변화를 논의하였다. 특히, 지역정책의 발상지인 영국에서 1928년부터 2000년대까지 전개되어온 중앙정부의 지역정책 변화를 살펴보고 최근 10년간의 동향에 초점을 맞추었다. 최근 10년간의 주요 변화는 지역격차 완화를 위해 규제와 지원을 통해 산업과 인구의 공간분포를 변형시키고자 하는 중앙정부의 개입주의적 하향식 지역정책이 지역경쟁력 강화와 그것을 위한 지역발전의 분권화를 추진하는 지역정책으로 전환하고 있다는 것이다. 그리고 그러한 전환 속에서도 영국 중앙정부는 지역격차 완화를 계속 추구하고 있다. 또한 본고는 영국 중앙정부의 지역정책 변화가 대내외 환경 변화 속에서 우리나라 중앙정부의 향후 지역정책 방향 설정에 던져주는 시사점을 제시하였다.

주요어: 지역정책, 지역경쟁력, 지역발전의 분권화, 지역격차

1. 서론

지역정책은 인구, 소득, 조세수입, 산업 활동 등의 공간분포를 변형시키기 위한 중앙정부차원의 의식적인 행위로서 지역간 불균형 발전에 따른 지역격차를 완화시키는 것에 초점을 두어 왔다(유영욱 1996년; Hansen *et al.*, 1990). 즉 전통적으로 지역정책은 중앙정부가 규제와 지원을 통해 개별 지역의 발전에 개입하는 방식으로 국가내 산업 및 인구를 공간적으로 재배치시키고 그럼으로써 지역격차를 완화시키고자 했다. 구체적으로 중앙정부는 지역을 성장지역과 쇠퇴·정체지역으로 구분하고, 성장지역에서는 입지·개발 규제를 시행해오면서, 동시에 쇠퇴·정체지역에 대해서는 각종 보조금을 지원하고 기반시설 투자

를 집행해왔다. 그럼으로써 성장지역에서 쇠퇴·정체지역으로 산업 및 인구를 이전시키고자 노력하였고, 더 나아가 성장지역에서의 산업 및 인구의 과도한 집중에 따른 과밀 문제와 쇠퇴·정체지역에서의 과소화도 완화시키고자 하였다. 요컨대, 중앙정부는 성장지역에서의 규제 집행과 쇠퇴·정체지역에서의 각종 재정지원 및 공공투자를 통해, 쇠퇴·정체지역에서의 입지 및 생산비용을 상대적으로 저하시킴으로써 지역격차 완화를 위한 산업 및 인구의 공간 재배치를 추구하였다.

그러나 산업 및 인구의 공간 재배치는 다음과 같은 한계에 직면했다. 첫째, 쇠퇴·정체지역에 분공장경제('branch plant' syndrome)를 형성시킴으로서 해당 지역의 자생력 및 경쟁력을 강화시키지 못했다는 비판을 받았다(Hall, 1999, p.86). 실제로 국가경제가

* 국토연구원 책임연구원

** 국토연구원 연구위원

장기 불황에 빠질 경우에는 쇠퇴·정체지역으로 이전한 많은 공장이 폐쇄되는 상황이 발생하였다(Gudgin 1995). 둘째, 세계화로 인해 기업 입지의 공간범위가 국내에서 국외로 확장되어 한 국가 내에서의 산업 및 인구의 의도적인 공간 재배치의 효과는 떨어질 수밖에 없었다. 셋째, 산업이 요소투입형에서 혁신주도의 지식기반형으로 변화함에 따라 상대적으로 낮은 입지 및 생산비용보다는 상호학습 및 혁신 창출 등이 기업 활동에, 더 나아가 지역발전에 더 중요 요소가 되었다. 넷째, 분권화가 전개됨으로 인해, 각 지역이 자율에 근거해서 분권화된 방식으로 지역발전을 추진할 수 있는 여건이 마련되었고, 그러한 분권화의 흐름 속에서는 중앙정부의 개입주의적인 방식을 통한 지역 간 산업 및 인구의 재배치는 더 이상 용이하지 않게 되었다.

이상의 대내외 환경 변화 속에서, 많은 국가들에서는 중앙정부의 지역정책, 즉 산업 및 인구 재배치에 기반을 둔 개입주의 정책에 대한 재검토와 새로운 지역정책 방향에 관한 논의가 이루어져 오고 있거나 또는 지역정책의 패러다임 변화가 이미 나타나고 있다. 이러한 배경 하에서 본고는 지역정책의 발상지인 영국의 지역정책 변화 동향과 그 시사점을 중점적으로 논의하고자 한다. 그럼으로써, 분권화, 세계화, 지식정보화 등의 메가트렌드 속에서, 우리나라의 향후 지역정책 방향 설정에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

구체적으로 본고는 다음과 같이 구성된다. 제2장은 최근의 지역정책의 패러다임 변화를 문헌연구를 토대로 논의한다. 제3장과 제4장은 영국 지역정책의 변화 추이를 살펴보는 데, 제3장은 지역정책 발생 시기부터 1997년 노동당의 블레어(Blair) 정권이 출범하기 전까지의 상황을 고찰하고, 제4장은 블레어 정권 출범 이후 최근 10년간의 영국 지역정책의 변화 동향에 초점을 맞춘다. 제5장에서는 영국 지역정책의 동향, 특히 최근의 변화에 대한 고찰을 토대로, 우리나라의 지역정책 방향 설정에 주는 시사점을 제시한다.

2. 지역정책 패러다임의 변화

1990년대 이후 중앙정부의 지역정책 패러다임 변화를 살펴보면 다음과 같다(Bachtler & Yuill 2001, Bachtler *et al.* 2003, Mariotti 2005, Yuill & Wislade 2001). 이러한 변화는 분권화, 세계화, 지식기반 경제, 탈규제, EU 통합 등 새로운 거시적 환경의 전개에 대응해서 나타났다.

1) 중앙정부 지역정책의 초점 전환: 모든 지역의 경쟁력 강화

중앙정부의 지역정책의 초점이 지역간 균형발전이라는 목표를 달성하기 위한 산업 및 인구의 공간 재배치에서 모든 지역의 경쟁력(regional competitiveness) 강화로 전환하고 있다. 과거에는 중앙정부가 성장지역에서의 입지·개발 규제 시행과 쇠퇴·정체 지역에 대한 각종 재정 지원이나 하부구조 투자 등을 통해, 쇠퇴·정체 지역에서의 입지 및 생산 비용을 상대적으로 낮춤으로써 성장지역으로부터의 산업 및 인구 이전을 유도하였다. 그럼으로써 성장지역에서의 집적 불경제를 완화시키면서 쇠퇴·정체 지역을 희생시키고 개발하며, 궁극적으로 지역간 균형발전을 도모하였다.

그러나 최근 들어 모든 지역의 경쟁력 강화로 중앙정부의 지역정책 초점이 전환하고 있다. 이것은 대내외 환경의 변화로 기존의 개입주의 지역정책이 더 이상 효과적이지 못하게 되었기 때문이다. 이에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지식기반경제가 진전됨에 따라, 개입주의 지역정책에서 전제하는 바와 달리, 지역의 상대적으로 낮은 입지 및 생산 비용보다는 오히려 클러스터, 상호학습, 혁신창출 등에 기반을 두는 지역 경쟁력이 지역발전에 중요한 요인이 되었기 때문이다. 지역 경쟁력은 혁신을 위해 지역이 지식과 정보를 용이하게 창출하고, 습득하며, 응용할 수 있는 능력을 함축한다(Mariotti 2005).

둘째, 지역정책의 초점 변화는 1980년대 이후 신자유주의의 확산에 따른 탈규제와 민영화의 흐름 그리고 세계화의 전개와도 관련이 있다(Bachtler & Yuill 2001). 그러한 환경 변화 속에서, 기업입지에 영향을 미치기 위해 집행된 보조금 및 규제는 축소되거나 철폐될 수밖에 없었다. 또한 세계화의 진전으로 기업이 입지상 이점을 얻기 위해 자국 내 쇠퇴·정체 지역보다는 오히려 국외로 이전하는 상황이 전개됨으로써(Mariotti 2005), 한 국가 내에서 기업을 이전시키는 정책은 효과를 갖지 못하게 되었다.

셋째, EU 통합 및 확장으로 인해 각 회원국 중앙정부의 보조금 집행이 EU의 가이드라인에 맞춰서 제한된 범위 내에서만 이루어져야 했고, 또한 EU의 구조기금이 쇠퇴·정체 지역 개발에 활용됨으로써, EU 회원국에서는 보조금과 규제에 근거해서 산업 및 인구를 재배치하고자 했던 중앙정부의 지역정책에 변화가 요구될 수밖에 없었다(Mariotti 2005).

마지막으로 기존의 개입주의적인 지역정책에 의해 규제를 받았던 성장지역이 국가경쟁력 강화 및 주변 지역 발전에 대해 갖는 역할이 새롭게 조명되고 있다는 점도 지역정책의 초점 전환을 뒷받침하고 있다(Yuill & Wishlade 2001).

2) 지역 발전 및 개발의 분권화

모든 지역의 경쟁력 강화로 지역정책의 초점이 전환함에 따라, 중앙정부가 보조금 및 규제 등을 통해 개별 지역의 발전에 직접적으로 개입하는 방식에서 탈피, 지역 발전 및 개발에 있어 분권화(devolved/bottom-up approach)가 전개되고 있다. 이것은 각 지역의 경쟁력 강화는 중앙정부의 시각에 맞추기 보다는 해당 지역의 특수한 조건과 관점에 맞춰 이루어져야 효과적으로 달성할 수 있기 때문이다. 구체적으로 지역 이해관계자들(중앙정부 포함) 간의 파트너십과 지역의 여건(강점 및 약점, 기회 및 위협 요인)에 바탕을 둔 지역 자체의 발전 전략 및 프로그램이 수립·집행되고 있다(Mariotti 2005). 요컨대 지역발전에서 있어서의 분권화가 지역의 경쟁력 강화라는 목표

의 수단이 된다고 할 수 있다.

3) 지역정책 관련 중앙정부의 조정 역할 중요시

중앙정부는 기존의 산업 및 인구의 공간 재배치라는 직접적인 조정에서 탈피, 지역의 자율과 차별적 조건을 존중하는 지역 발전 및 개발의 분권화를 추진하고 있지만, 균형과 형평과 같은 국가적 목표를 달성하기 위해 각 지역의 발전 전략 및 개발 계획이 그러한 정책적 목표의 틀 내에서 이루어질 수 있게 하는 등 중앙정부의 조정 역할도 강조되고 있다(Yuill & Wishlade 2001). 예를 들어, 영국에서는 중앙정부가 제시하는 Public Service Agreement(이하 PSA라 칭함) 목표에 지역격차 완화를 포괄시키고 있다.

4) 지역에 대한 중앙정부 지원의 변화

쇠퇴·정체 지역에 투자하는 기업에 대한 보조금 지급과 같은 재정지원에 중앙정부가 의존하는 정도가 감소하고 있다(이동우·변필성 외 2006년). 그 대신 지역의 경제활동 주체에 직접적으로 연관된 소프트 하부구조(soft infrastructure) 개선(정보 및 컨설팅 서비스 제공, 교육 및 훈련 프로그램 운영, 연구개발 투자 등)을 목적으로 지역 내 모든 부문을 포괄하는 종합적이고 프로그램화된 지원의 비중이 증가하고 있다. 이러한 변화의 원인으로서 EU의 자유무역정책(competition policy)의 수단인 Regional Aid Guideline의 시행과 신보수주의 정권의 등장에 따른 각종 보조금 철폐 및 삭감을 제시할 수 있다. 또한 지식기반경제로 인해, 보조금 지급을 통한 지역에서의 입지 및 생산 비용 절감보다는 클러스터, 상호학습, 혁신창출이 보다 중요한 지역발전 요인으로 간주되고 있다는 점도 고려할 필요가 있다.

이상에서 논의한 지역정책의 패러다임 변화의 내용을 정리하면 <표 1>과 같다. 그런데 중요한 것은 지역정책의 패러다임 변화가 개입주의 지역정책의 완전한 폐기를 의미하지는 않는다는 점이다. 지역정책의 새로운 패러다임 하에서도 개입주의 지역정책에서 사용된 정책 수단, 특히, 쇠퇴·정체 지역에 대한

표 1. 지역정책 패러다임의 변화

구분		과거	최근
개념적 기반		생산비, 노동력 공급 등(비용절감요인)의 지역 속성(attributes) 중시 신고전파 입지이론에 기반	혁신환경, 클러스터, 네트워크 등 지역 능력(capabilities) 중시 제도이론, 학습지역이론(learning region theories) 등에 기반
정책 특성	목적(Aim)	형평 또는 효율 제고	형평과 효율 동시 제고
	목표(Objectives)	고용 창출, 투자 증진	경쟁력 증진(기업가정신, 혁신, 숙련도 등)
	집행분야	경제 · 산업 등 제한적	광범위하고 포괄적
	집행방식	수요 대응적(reactive), 프로젝트 기반	미래지향적 · 사전적(Pro-active), 계획적, 전략적
정책 구조	공간범위	낙후지역 등의 문제 지역	모든 지역
	분석기반	문제 지역 지정을 위한 지표, 지역의 기반산업 등	지역에 대한 SWOT 분석
	핵심수단	인센티브	개발 프로그램
	지원내역 (assistance)	기업에 대한 보조금 및 재정 지원, 물리적 하부구조 투자	사업 환경 개선, 소프트 하부구조 (soft infrastructure) 투자
조직	정책개발	하향식, 중앙정부 주도	공동 협력/협상에 기반
	주도기관	중앙정부	지역정부 및 지역기구(regional authorities)
	파트너	없음	지방정부, 시민단체 등
	프로젝트 선정	내부적(internalized)	참여적(participative)
	시간범위	제한 없음(open-ended)	다년도 계획기간(multi-annual planning periods)
평가	시기 및 단계	사후 평가	사전, 중간, 사후 평가
	성과	계량화 가능	계량화 곤란

출처: Bachtler & Yuill(2001, p.12); Mariotti(2005, p.45)에서 내용을 보충해서 정리

재정지원은 부분적이지만 계속해서 활용되고 있다는 점을 인지할 필요가 있다(Mariotti 2005).

3. 영국의 지역정책 변화 추이 : 1997년 이전

1) 1928년~1945년의 지역정책

1928년에 영국 중앙정부는 처음으로 지역정책을 시행하였는데, 당시의 지역정책은 경제공황에 따른

실업률 상승에 대응하기 위한 고용정책의 성격이 강했다. 즉 노동력 재훈련, 숙련도 제고, 쇠퇴 지역 · 부문에서 성장 지역 · 부문으로의 노동자 이전 지원 프로그램(Industrial Transference Scheme)에 초점을 맞추었다(Hansen *et al.* 1990; Gudgin 1995; Martin 1993; Scott 2000; DTI North West Regional Office 1989). 그러나 이상의 정책은 쇠퇴 · 정체 지역에서 인적 자원을 유출시킨다는 문제, 지원을 받은 노동자들이 성장지역에 정착하지 못하고 원래의 지역으로 귀환하는 등의 역효과에 직면하였다(Scott 2000; DTI North West Regional Office 1989). 그리고 당시 실

업률에 비해 지원받은 노동자의 수가 미미하다는 지적도 있었다(Mariotti 2005).

그 후 영국 중앙정부는 1934년에 Special Areas Act를 제정하였다. 구조적으로 쇠퇴하고 정체해 있는 지역을 해당 법률에 근거해서 Special Area로 지정하여 Special Area에 투자하려는 민간 기업에 대한 중앙정부의 재정지원이 이루어졌고, 중앙정부 지원에 기반을 둔 공단(trading estates) 개발도 이루어졌다(Scott 2000). 특히 공단은 현재와 같은 산업단지(industrial complex)의 역할 뿐만 아니라 성장거점(growth pole)으로서의 역할도 수행할 수 있도록 개발되었다. 그리고 Special Area에 투자하려는 기업에 대한 재정지원을 집행하기 위해 세 개의 조직이 결성되었다(Scott 2000): Special Area Reconstruction Association(SARA), Nuffield Trust, Treasury Fund. 세 조직 중 Nuffield Trust와 Treasury Fund는 기업에 대한 재정지원 요건으로서 고용창출을 보다 강조하였다. Special Areas 제도는 제2차 세계대전 이후 영국 지역정책의 청사진을 제공한 것으로 평가받는다(Scott 2000).

1940년에는 산업과 인구의 분포에 관한 왕립 위원회(Barlow Commission)가 최종보고서(Barlow Report)를 공표하였는데(DTI North West Regional Office 1989), 보고서 내용은 제2차 세계대전 이후, 특히 1960년대 영국 지역정책의 토대를 마련하였다(DTI North West Regional Office 1989; Hansen *et al.* 1990). 보고서는 실업률을 낮추고 런던권의 과도한 집중을 완화하기 위해 국가적 차원에서 산업 및 인구를 재배치하는 공간 정책을 제안하였다.

2) 1945년~1979년의 지역정책

1945년~1979년 기간에 이루어진 영국의 지역정책은 지역격차 완화를 목적으로 중앙정부의 규제와 지원을 통해 산업 및 인구의 공간분포를 변형시키는 개입주의 방식으로 일관되게 이루어졌다(Gordon 1990). 해당 기간 중에 개입주의 지역정책은 노동당 정권이 주도적으로 추진했지만, 보수당 정권은 그리

한 지역정책을 축소시키기는 했지만 폐기하지는 않았다. 1945년~1979년 기간의 개입주의 지역정책을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 쇠퇴·정체지역에서의 고용창출과 투자증진을 위해 중앙정부가 재정지원을 대대적으로 시행하였다. 먼저 재정지원의 근거 법률로서 Distribution of Industry Act, Local Employment Act, Industrial Development Act 등을 제정하였다. 그리고 해당 법률을 토대로 쇠퇴·정체 지역을 Development Area(이하 DA라 칭함), Development District, Special Development Area(이하 SDA라 칭함), 또는 Intermediate Area(이하 IA라 칭함)로 지정하여,¹⁾ 해당 지역에 입지해 있거나 입지하려는 기업에 투자 및 고용 보조금, 즉 Regional Development Grant, Regional Selective Assistance, Regional Employment Premium 등을 지급하였다.

Regional Employment Premium은 DA의 제조업체에게 제공되는 고용 보조금으로서 1967년에서 1977년까지 시행되었다(Harris 1991). 또한 Regional Development Grant(이하 RDG라 칭함)와 Regional Selective Assistance(이하 RSA라 칭함)는 1972년부터 Industry Act에 의거해서 시행되었다(Wren 1994). RDG는 제조업 고정자본 투자가 일정한 요건을 갖추면 해당 투자에 고정된 비율로 자동적으로(automatic) 지급되는 보조금인 반면에, RSA는 자유재량으로(discretionary) 지급되는 보조금으로서 고용 유지 및 창출 조건 등을 만족하는 고정자본 투자에만 제공되었으며, 무엇보다 실제 지원 내역은 설정된 한도 내에서 신청기업과 담당기관 간의 협상에 의해 결정되었다(Wren 1994).

쇠퇴·정체지역에 대한 재정지원은 1960년대에 급속히 증가하였고, 전국 제조업 고용 중에서 DA와 같은 중앙정부로부터 지원을 받은 쇠퇴·정체지역이 차지하는 비중은 같은 기간에 지속적으로 증가하였다(Gudgin 1995). 그에 따라 1960년대 말에는 DA가 영국 전체 면적의 40% 그리고 전체 인구의 20%이상을 차지하게 되었다(Gudgin 1995).

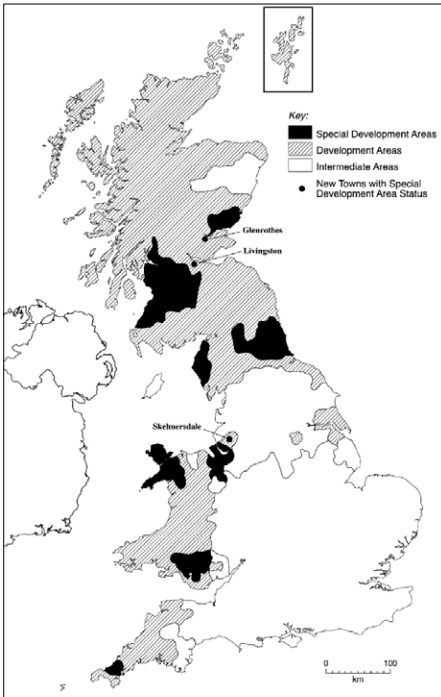


그림 1. 1979년 영국의 SDA, DA, IA
출처 : Armstrong (2001, p.248)

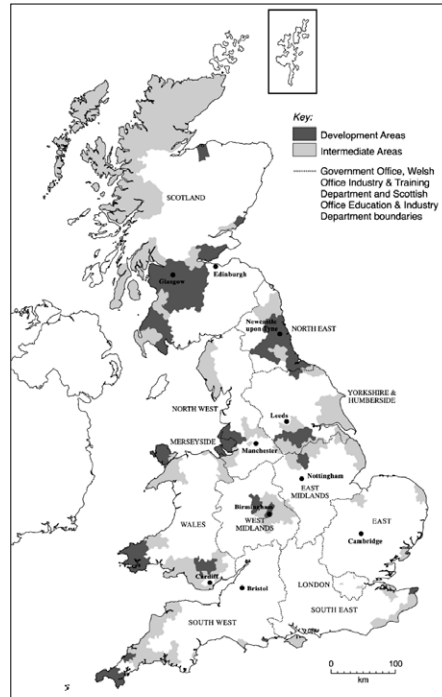


그림 2. 1993년 영국의 DA와 IA
출처 : Armstrong (2001, p.249)

둘째, 런던권을 비롯한 성장지역에 대한 입지 및 개발 규제 집행을 통해 과밀문제 완화와 기능의 공간적 분산을 추진하였다. Industrial Development Certificate(이하 IDC라 칭함)를, 그리고 Office Development Permit(이하 ODP라 칭함)를 시행함으로써,²⁾ 런던권을 비롯한 성장지역에서의 공장 및 오피스 입지를 규제하였다(DTI North West Regional Office 1989; Mariotti 2005). 특히 IDC는 1960년대에 가장 엄격하게 집행되었다(Gudgin 1995).

셋째, 그 이외에 영국 중앙정부는 다음과 같은 시책을 추진하였다. 1947년에 제정된 Town and Country Planning Act를 토대로 그린벨트를 설정하여 런던권의 과도한 성장을 억제하였고, 1946년에 제정된 New Town Act에 근거해서 런던권 주변에 대규모 신도시를 건설해서 인구 및 기능 분산을 추진하였다. 아울러 런던권 소재 공공기관의 지방이전도 추진

하였다.

3) 1979년~1997년의 지역정책

1979년에 보수당의 대처(Thatcher)정권이 출범한 이후, 정도와 범위에 있어 변화는 있었지만 제2차 세계대전 이후 30년 이상 지속되어 왔던 개입주의 지역정책이 크게 쇠퇴하였다(Gudgin 1995). 보수당 정권은 ‘국가경쟁력 강화’, ‘작은 정부’, ‘민간 활력 도입’을 표방했지만, 지역격차 완화나 지방 분권 등에 대해서는 가치를 부여하지 않았다. 지역문제는 공급 측면의 경직성(supply-side rigidities)과 쇠퇴·정체 지역에서의 기업이 활동의 부족에 따른 경제적 비효율성으로만 해석하였을 뿐이다(Mariotti 2005, p.131).

오히려 보수당 정권은 지역정책 예산을 삭감하였고 도시정책 예산은 증액하였다(Martin 1993;

Gudgin 1995). 이러한 변화는 빈곤 및 실업의 입지 패턴이 변화하는 상황 속에서, 전통적인 산업의 쇠퇴로 인한 지역 내 빈곤 및 실업의 심화보다는 공업의 탈 도시화에 따른 도시 쇠퇴에 보수당 정권이 보다 많은 정책적 관심을 기울여 왔음을 보여준다(Gudgin 1995). 또한 지역정책과 도시정책이 상호 연관성이 있음에도 불구하고 각각의 정책을 상이한 중앙정부 부처에게 담당케 하였다. 즉 지역정책은 통상산업부(Department of Trade and Industry)에게, 도시정책은 당시 환경부(Department of Environment)에게 담당하게 하였다(Martin 1993). 보수당 집권기인 1979년~1997년의 영국 중앙정부 지역정책 변화를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 런던권을 비롯한 성장지역에 집행되었던 공장·오피스 개발 및 입지 규제를 폐지하였다. 1979년에 ODP를 폐지했고(<http://architronic.saed.kent.edu/v5n2/v5n2.06c.html>), 1982년에는 IDC를 정지하였으며, 1986년에는 Town and Country Planning Act의 개정으로 IDC 자체를 폐지해버렸다(Martin 1993; DTI North West Regional Office 1989). 보수당 정권은 런던권을 비롯한 성장지역에서의 과밀문제보다는 오히려 성장지역 내 쇠퇴하고 있는 도심부와 inner-city의 재개발, 특히 부동산개발에 의한 재생에 더 많은 초점을 맞추었다. 이것을 위해, 1980년에 민간자본 유치를 위한 Enterprise Zone을 도입하였고, 민관파트너십(public-private partnership)에 근거한 도시개발공사(Urban Development Corporation)를 설립하였다. 한편 런던권 공공기관의 지방이전은 보수당 집권기에도 계속해서 추진되었다.

둘째, 쇠퇴·정체지역에 대한 재정지원 제도를 축소하였다(Gudgin 1995). 지원 대상으로 지정된 쇠퇴·정체지역을 단계적으로 축소하되(〈그림 1〉과 〈그림 2〉 참조), 실업률이 높은 지역 위주로만 지정하였다(DTI North West Regional Office 1989; Armstrong 2001). 즉 1979년 이후 SDA 및 DA로 지정된 지역을 대폭 축소하였고, 1984년에는 SDA 자체를 폐지하였다. 그리고 재정지원 지출도 삭감하였다

(Gudgin 1995; Taylor & Wren 1997; Armstrong 2001; Mariotti 2005).3) 예를 들어, IA에서는 RDG를 더 이상 지급하지 않았고 DA에서는 RDG의 지급비율을 축소하였으며, RSA의 제공 요건도 강화하였다(DTI North West Regional Office 1989). 아울러 재정지원이 선별적으로 그리고 비용 효율적으로 이루어지도록 하였다(DTI North West Regional Office 1989; Gudgin 1995). 무엇보다도 SDA, DA, IA 소재 기업을 대상으로 규정된 자격요건을 갖추면 해당 기업의 고정자본 투자에 대해 고정된 비율로 보조금을 자동으로 제공하던 RDG를 1988년에 폐지한 반면, 고용 유지 및 창출 요건을 만족하는 기업 투자만을 대상으로 신청 기업과의 협상을 통해 지원여부 및 설정된 한도 내에서의 지원 내역이 결정되는 RSA는 존속시켰다(Martin 1993). 일부 재정지원 프로그램의 경우, 획일적 배분 방식에서 탈피하여 경쟁 입찰 방식으로 이루어지게 하였다(예: Single Regeneration Budget).

4) 소결

앞서 살펴보았듯이 1928년에서 1945년까지의 기간은 제2차 세계대전 이후 영국 중앙정부의 개입주의 지역정책의 토대가 마련된 시기라고 특징을 지을 수 있다. 그리고 1945년에서 1997년까지의 기간에는 두 가지의 대별되는 흐름을 볼 수 있다. 1945년~1979년 기간 중 노동당 집권기는 개입주의 지역정책이 활성화된 시기로서 중앙정부가 균형과 형평, 그리고 지역격차 완화를 기치로 규제 및 지원을 활용해서 개별 지역의 발전에 적극적으로 개입하였고 그럼으로써 산업 및 인구를 공간적으로 재배치하고자 하였다. 반면, 보수당 집권기, 특히 대처 정권 시기인 1979년~1997년에는 지역간 균형발전 및 지역격차 완화보다는 국가경쟁력, 민간부문 활력, 그리고 작은 정부에 초점을 맞추어 따라 개입주의 지역정책을 폐기하지는 않았지만 대폭 축소시켰다.

4. 최근의 영국 지역정책 동향 : 1997년 이후

1997년 노동당의 블레어 정권 출범 이후, 1980년대에서 1990년대 중반까지의 보수당 집권기에 쇠퇴했던 지역정책이 전반적으로 다시 강화되었지만 새로운 형태의 지역정책이 추진되었다. 구체적으로 노동당 정권은 1990년대 초반에 보수당 정권이 내건 경쟁력 아젠다를 재조명하면서 (Gillespie & Benneworth 2002), 지역의 경쟁력을 강조했고 동시에 지역발전 권한의 지역예의 이양과 지역의 자율성을 강조하였다.

따라서 이전의 노동당 정권이 지역간 균형발전을 목표로 추진해온 개입주의적인 하향식 지역정책으로부터도 탈피했고, 앞서 논의한 지역정책 패러다임 변화에서와 같이, 지역경쟁력 강화에 보다 많은 초점을 맞추는 분권화된 상향식 지역정책을 추진해오고 있다. 특히 그러한 흐름의 연장선상에서, 블레어 정권은 이전에 노동당 정권이 시행했다가 보수당 정권이 폐지한 개입주의 지역정책의 핵심 요소 중 하나인 런던권을 비롯한 성장지역에서 시행된 공장·오피스 입지 규제를 다시 도입하지 않았다. 인구가 안정화된 상황에서, 런던권 및 성장지역도 자율적으로 경쟁력을 강화시켜야 하는 하나의 지역이라는 것이다. 1997년 이후 영국 중앙정부의 지역정책 동향을 고찰하면 다음과 같다.

1) 지역경쟁력 강화를 목적으로 지역발전의 분권화를 대대적으로 추진

영국 중앙정부는 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 자치정부를 출범시켰고, 무엇보다도 잉글랜드 지역(Regions)에서 RDA(Regional Development Agency)와 지역의회(Regional Assembly)를 창설함으로써 지역의 경쟁력 강화라는 목적 하에 지역 발전 및 개발 권한을 지역에 이양시키는 분권화를 대대적으로 추진하였다. 구체적으로 1998년에서 1999년까지 웨일

즈 의회(National Assembly for Wales)와 행정청(Wales Assembly Government), 스코틀랜드 의회(Scottish Parliament)와 행정청(Scottish Executive), 그리고 북아일랜드 의회(Northern Ireland Assembly)와 행정청(Northern Ireland Executive)을 창설시켰다.

무엇보다도 1998년에 제정된 Regional Development Agency Act(이하 RDA법이라 칭함)를 토대로 1999년에 런던권을 제외한 잉글랜드 내 8개 Region에 RDA와 지역의회(Regional Assembly)가 창설되었고(Allen 2002; HM Treasury *et al.* 2004), 1999년에 제정된 Greater London Authority Act에 의거해서 2000년에는 Greater London Authority(이하 GLA라 칭함)가 창설되었다.⁴⁾ GLA는 주민의 직접 선거로써 동시에 선출되는 런던시장(Mayor of London)과 런던의회(London Assembly), 그리고 런던시장 직할의 4개 행정기구인 London Development Agency(이하 LDA라 칭함), Transport for London, London Fire and Emergency Planning Authority, Metropolitan Police Authority로 구성된 다(<http://www.londonmet.ac.uk/services/london-office/resources/glossary/home.cfm>). 4개 행정기구 중 LDA는 런던권 RDA에 해당된다.

RDA는 지역 내 이해관계 주체들의 참여와 협력에 기반을 둔 조직으로서 해당 지역의 경제발전과 재생(regeneration) 촉진, 경쟁력 강화, 투자 장려, 고용 촉진, 지속가능한 발전 등을 핵심목표로서 추구한다(Allen 2002). 그러한 목표 달성을 위해 RDA는 Region 수준에서 지역의회를 비롯한 이해관계 주체들과의 협력을 토대로 지역경제전략(Regional Economic Strategy; 이하 RES라 칭함; 대체로 10년의 기간을 대상으로 함)을 수립해서 추진한다. 또한 경제발전을 위해 중앙정부 기관과도 협력하고 중앙정부 핵심부처의 지역사무소를 지역별로 집결시켜 설립한 Government Office(이하 GO라 칭함)와도 협력하면서 지역 여건에 맞춰 창업 및 기업 투자, 연구 개발 및 혁신 활동, 인력 양성, 고용기회 알선 등을

표 2. 잉글랜드 RDA, Regional Assembly, Government Office

	목적 및 기능
RDA	- RDA의 목적(RDA법에 의거) : ① 지역의 경제발전 및 재생 촉진, ② 지역의 효율성 및 경쟁력 제고, 투자 장려, ③ 지역의 고용 촉진, ④ 지역 내 고용에 적합한 스킬 개발 및 응용 제고, ⑤ 지역과 영국 전체의 지속가능한 발전에 기여 - 이러한 목적 하에서 지역경제전략(Regional Economic Strategy)을 수립 · 추진
Regional Assembly	- 지역의회는 ① 정부 및 EU 등에 대해 지역의 입장 대변(advocacy), ② RDA 지원 및 감독, ③ 지역공간전략(Regional Spatial Strategy) 수립 등의 역할 수행
Government Office	- 다수의 중앙정부 부처를 대표하여 해당 지역 내 이해관계 주체와의 협력관계 속에서 지역 자체의 의사결정을 범부처적으로 지원 - 지역의 요구를 중앙정부 정책에 반영시키는 통로로서 기능하며, 그러한 요구에 중앙정부 차원에서 통합적이고 조정된 방식으로 대응

출처 : Allen(2002); Cabinet Office & Department of Transport, Local Government, & Regions(2002); HM Treasury et al.(2004); House of Commons ODPM: Housing, Planning, Local Government and the Regions Committee(2003); Mariotti(2005)

지원한다(Cabinet Office & Department of Transport & Local Government and Regions 2002).

지역의회는 지역 내 지방정부 대표와 이익집단 및 주민조직 대표로 구성되는데, 해당 지역 RDA의 업무(예: RES 수립)를 지원하고 감독할 뿐만 아니라 경제발전, 교통, 주택 등 지역 현안에 대해 다양한 주체들의 입장을 수렴하고, 중앙정부 및 EU에게 지역의 이해관계를 대변하기도 한다(Cabinet Office & Department of Transport & Local Government and Regions 2002). 무엇보다 지역의 계획기구로서 지역공간전략(Regional Spatial Strategy)을 자율적으로 수립해서 추진하고, 또한 지역교통전략(Regional Transport Strategy)과 지역주택전략(Regional Housing Strategy)도 수립한다. 런던권 지역의회인 런던의회를 제외하면, 잉글랜드 8개 지역에서는 아직까지 주민 선거를 통해 지역의회가 구성되고 있지는 않는다.

RDA와 지역의회 구성으로 나타난 지역발전 권한의 분권화에 대응해서, 중앙정부도 잉글랜드의 9개 Region별로 GO(2007년 현재 Department of Communities and Local Government와 Department of Trade and Industry⁵⁾ 등 11개 중앙정

부 부처를 대표)를 조직해서 업무를 위임시킴으로써 각 지역의 의사결정과 요구에 범부처적으로 지원하고 대응하며, 더 나아가 중앙정부의 정책에 지역의 입장을 반영하여 해당 정책 집행의 효과를 제고시키고자 하였다(http://www.gos.gov.uk/national). 그리고 중앙정부의 각 부처는 지역별 특수성 및 지역 간 차별성을 정책에 반영시키는 통로로서도 GO와 RDA를 활용한다(HM Treasury et al., 2004). 또한 GO와는 별도로, 지역의 요구에 보다 적절히 대응할 목적으로 지역 사무소에 보다 많은 재량권을 부여하는 중앙정부기관도 등장하였다(HM Treasury et al., 2004). 그 예로서 고용기회 알선 등의 업무를 담당하는 Jobcentre Plus와 직업 교육훈련을 담당하는 Learning and Skills Council을 들 수 있다.

요컨대 1990년대 말 이후 영국, 특히 잉글랜드에서는 지역경쟁력 강화를 기치로 지역 발전 권한이 RDA와 지역의회에게 이양되었다. 그리고 중앙정부는 RDA와 지역의회에 예산을 지원해오면서,⁶⁾ GO를 통해 RDA 및 지역의회 등 지역내 이해관계 주체들과의 지속적인 협력관계를 유지함으로써 지역별 특수한 여건을 중앙정부의 부문정책에 반영해서 수립 · 집행해오고 있다.

2) 중앙정부가 지원하는 예산의 집행 재량권을 지역에 부여: 포괄적 예산지원

2002년부터 잉글랜드의 각 RDA에 대한 중앙정부 부처의 예산지원이 포괄적 방식(Single Pot⁷⁾)으로 변경되었다(Allen 2002; HM Treasury *et al.* 2004). 이러한 포괄적 예산지원제도를 통해, RDA가 중앙정부로부터 지원 받은 예산을 지역의 상황과 수립된 전략에 맞게 재량권을 갖고 집행할 수 있게 되었다. 즉 RDA에 대한 중앙정부의 포괄적 예산지원이 지역발전의 분권화를 위한 제도적 토대를 강화해오고 있다.

구체적으로 중앙정부 부처별로 예산을 할당받아 각 부처의 규정에 맞춰 예산을 집행하던 방식에서 RDA가 포괄적으로 예산을 할당받아 집행하는 방식으로 변경하되, 포괄적 예산지원에 대응해서 RDA는 중앙정부와 고용 창출 및 알선, 창업 및 기업투자, 기업지원, 도시 및 근린 재생, 노동력 교육 및 훈련 등에 관한 지역발전 목표를 중앙정부와 합의해서 달성해야 한다(Department of Trade and Industry 2005). 그리고 RDA는 합의된 목표와 그것을 달성하기 위해 추진하는 프로그램과 프로젝트를 제시하는 corporate plan⁸⁾(보통 3개년 계획)을 수립해서 집행해야 한다(Department of Trade & Industry 2005). 또한 corporate plan의 집행기간에는 RDA가 당해 연도 미집행 예산을 중앙정부에 반납하는 대신 차기 연도로 이월해서 집행할 수 있게 되었다(Allen 2002). 목표 대비 RDA의 실적과 그 외 활동을 해당 지역 GO가 주기적으로 모니터링을 수행해서 통상산업부(Department of Trade and Industry)를 비롯한 중앙정부 부처에 보고한다(Allen 2002; Department of Trade and Industry 2002).

3) 지역발전의 분권화 속에서도 쇠퇴·정체지역에 대한 중앙정부의 지원제도 시행

영국 중앙정부는 지역의 경쟁력 강화라는 기치 속에서 지역발전의 분권화를 추진하면서도, 지역격차 완화를 위한 대표적인 개입주의 지역정책 수단 중 하나인 쇠퇴·정체지역에 대한 지원제도도 계속 시행

해오고 있다. 그 대표적 예로서 Assisted Area와 해당 지역에서 집행되는 보조금을 들 수 있다.

첫째, Assisted Area(Tier 1과 2)는 2000년에 종래의 DA와 IA를 폐지하고 EU와의 합의를 토대로 도입되었는데, 쇠퇴·정체지역에서의 투자증진과 고용창출을 목적으로 한다는 점에서 이전의 DA와 IA와 유사하다. 구체적으로 영국 중앙정부는 EU의 Regional Aid Guideline의 틀 내에서 그리고 1982년에 제정된 Industrial Development Act(이하 IDA라 칭함)에 의거해서 Assisted Area를 지정한다(Department of Trade and Industry, 2006a). 지정요건, 전국 인구에서 차지하는 비중에 대한 상한선, 보조금 지원 조건 및 한도 등은 유럽 공동체 조약(Treaty Establishing the European Community) 제87조 3항 (a)와 (c)에 근거하는 EU의 Regional Aid Guideline의 적용을 받는다. Tier 1과 2는 각각 유럽공동체 조약 87조 3항 (a)와 (c)에 근거해서 지정된다.

둘째, Assisted Area에서 집행되는 보조금인 RSA 또는 Selective Finance for Investment in England(이하 SFIE라 칭함)는 Assisted Area에 투자하고 있거나 투자하고자 하는 영국 및 외국 기업이 신청해서 지급받을 수 있다. 보조금 신청 시 해당기업의 투자가 신규 고정자본 투자이어야 한다는 요건, 고용 창출 및 유지 요건, RSA 및 SFIE가 해당 투자에 필수적이라는 요건 등을 충족하면 담당 기관과의 협상을 통해 지원 한도 내에서 보조금을 지급받는다. 스코틀랜드와 웨일즈의 경우, 1999년에 RSA의 최종 집행권한이 중앙정부에서 해당 자치정부로 이양되었다. 잉글랜드의 경우, 기존의 RSA와 중소기업 투자 보조금인 Enterprise Grant가 2004년에 SFIE로 통합되어 영국 중앙정부에 의해 최종적으로 집행되고 있지만, SFIE 집행 관련 대부분의 업무는 RDA가 수행한다(Department of Trade and Industry 2004; The Secretary of State for Trade and Industry *et al.* 2006).

4) 지역 내 삶의 질 개선과 지역 간 삶의 질 격차 완화를 위한 정책 추진

1990년대 말 이후 영국 중앙정부는 빈곤지역(deprived areas)의 삶의 질을 개선하고 나머지 지역과의 삶의 질 격차를 완화시키기 위한 일련의 정책을 추진해왔다. 즉 이전과 달리 지역간 경제적 격차에만 국한시키지 않고 삶의 질 격차까지 중앙정부의 정책 범위를 확대시켰다고 볼 수 있다. 그 내용을 개략적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 2002년에 통합재생예산(Single Regeneration Budget; 이하 SRB라 칭함)⁹⁾을 RDA에 포괄적으로 지원되는 예산에 편입시켰지만 중앙정부와의 합의 하에 설정되는 RDA의 목표에 재생부문을 포함시킴으로써, RDA를 통해 중앙정부가 계속해서 빈곤지역 삶의 질 개선과 다른 지역과의 삶의 질 격차 완화를 추구하고 있다.

둘째, 중앙정부는 지역 내 이해관계 주체(예: 지방정부, RDA 등)에 의한 Urban Regeneration Company의 자발적인 설립·운영을 지원하고 평가함으로써 도시재생을 추구하고 있다(Office of the Deputy Prime Minister 2004). 또한 지방정부 및 지역주민과의 파트너십 그리고 커뮤니티의 자발적 참여를 토대로 커뮤니티 뉴딜 프로그램(New Deal for Communities), 근린재생기금(Neighborhood Renewal Fund) 등의 근린재생 프로그램도 추진하였다.

셋째, 중앙정부는 Local Area Agreement(이하 LAA라 칭함)를 통해 지속가능한 커뮤니티(sustainable community)를 조성해오고 있다(Office of the Deputy Prime Minister 2006). 구체적으로 LAA는 중앙정부(GO가 중앙정부를 대표하는 역할 수행), 지방정부, 지역 내 이해관계주체의 조직체인 Local Strategic Partnership 간에 체결되는 3년 협정으로서 지역별 지속가능한 커뮤니티 조성을 위한 핵심 목표를 제시하며, 목표달성을 위한 중앙정부로부터의 재정 지원과 재량권 부여 사항을 포함한다.

넷째, 지방정부 관할구역의 공간규모 이하 소지역 수준에서 삶의 질 지표를 개발하고 공표해왔다. 1994

년에 Index of Local Conditions라는 이름으로 삶의 질 지표를 처음으로 도입한 이후, 2000년부터 Index of Multiple Deprivation(이하 IMD라 칭함)으로 개편해왔다. 그리고 2004년부터 IMD의 공표단위로서 소지역 센서스 공표구역인 Super Output Area를 활용하고 있다. IMD는 지역 간 삶의 질 격차뿐만 아니라 지역 내 삶의 질 문제에 대한 기초자료를 제공하고 있다.

5) 지역격차를 고려한 중앙정부의 지역간 차등 예산지원

쇠퇴·정체 지역에 대한 재정지원제도를 계속 유지해옴과 동시에, 영국 중앙정부는 지역 간 경제적 격차뿐만 아니라 삶의 질 격차도 고려해서 지역별로 예산 지원을 차등 배분하고 있다. 이것은 Fothergill(2005)이 지적했듯이 영국 중앙정부가 경제적 측면에서뿐만 아니라 삶의 질 측면에서도 상대적으로 쇠퇴·정체에 직면한 지역에 보다 많은 정책적 관심을 갖고 있음을 보여준다. 또한 지역격차를 고려한 지역 간 보조금 차등 배분은 부문정책이 지역정책과 융합되는 효과를 가질 수 있다.

영국 중앙정부의 지역격차를 고려한 지역간 차등 보조의 대표적 사례로서 지역별 RDA에 대한 예산 배분 방식을 들 수 있다. 지역간 RDA 예산 배분 공식에 실업률 및 1인당 총부가가치와 같은 경제적 지표뿐만 아니라 IMD와 같은 삶의 질 지표도 투입하고 있다(<표 5> 참조). 2005~2006 회계연도의 지역별 RDA의 인구 1인당 예산 지원을 살펴보면 North West, North East, Yorkshire and the Humber, West Midlands와 같이 비교적 쇠퇴·정체에 직면한 Region의 RDA에 상대적으로 많은 예산을 배정하고 있다(<표 5> 참조).

6) Public Service Agreement의 도입과 지역 격차 완화

Public Service Agreement(이하 PSA라 칭함)는 블레어 정권이 공공서비스 개혁의 일환으로서 1998년

표 3. IMD(2004년)의 구성분야와 지표

분야(7개 분야)	분야별 가중치(%)	지표(37개)
1) 소득	22.5	소득보조 가구의 성인 및 어린이 등 5개
2) 고용	22.5	실업수당 청구 인력(18~59세의 여성과 18~64세의 남성) 4개 분기 평균 등 6개
3) 건강 · 장애	13.5	상실된 잠재 수명(Years of Potential Life Lost) 등 4개
4) 교육 · 숙련도 · 훈련	13.5	고등교육을 받지 못한 21세 이하 인구의 비율, 숙련도가 없거나 낮은 25~54세 인구의 비율 등 7개
5) 주택 및 서비스에의 접근성	9.3	자가 점유의 용이성, 초등학교까지의 거리 등 7개
6) 범죄	9.3	강도, 절도 등 4개
7) 생활환경	9.3	열악한 조건의 사회주택 · 민간주택, 대기의 질 등 4개

출처 : <http://www.communities.gov.uk>

에 도입한 제도로서 중앙정부의 각 부처가 주어진 예산을 가지고 공공서비스 수준을 언제까지 얼마만큼 개선시키겠다는 대국민 약속이라고 할 수 있다 (http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_and_services/public_service_agreements_2001_2004/pss_psa_index.cfm). 중앙정부 각 부처가 재무부(HM Treasury)와 PSA를 체결하도록 되어 있는데, 무엇보다도 PSA는 지역정책의 관점에서 일종의 전국 최소기준(national minimum)에 해당된다고 볼 수 있다. 부처별 재정계획인 Spending Review 공표 시 PSA가 제시되므로, PSA는 3개 회계연도를 목표기간으로 하며, 부처별 총체적 목표(Aim), 부문별 목표 (Objective), 부문별 실적 목표치(Performance Target)로 구성된다. .

최근 들어 PSA는 지역간 경제적 격차 및 삶의 질 격차 완화에 관한 내용을 담고 있으므로, 영국 중앙정부의 지역격차 완화에 대한 정책적 의지를 제시하는 수단이라 할 수 있다. 즉 2002년과 2004년 Spending Review에서 부총리실(Office of Deputy Prime Minister), 통상산업부, 재무부 3개 부처는 공동으로 “... 영국의 모든 지역(all English regions)의 경제실적을 지속가능하게 개선시키고, 지역 간에 지속되고 있는 성장률 격차를 장기간에 걸쳐 완화시킨

다”는 PSA 목표를 제시했다. 그리고 부총리실은 2004년 Spending Review에서 “... 건강, 치안, 교육, 일자리, 주택 등의 분야에서 빈곤지역(deprived areas)과 영국의 나머지 지역 간의 격차를 축소하면서 ... 사회적 배제를 극복하고 근린재생을 전개한다”는 PSA 목표도 제시했다.¹⁰⁾

중앙정부 부처의 PSA뿐만 아니라 지방정부 수준에서의 PSA인 Local PSA도 도입하였다. 2000년부터 희망하는 지방정부에 한해, 지방정부(county, unitary authorities, metropolitan districts, London borough)의 공공서비스 개선을 목표로 중앙정부와 3년 기간의 PSA를 체결하였는데, 이것이 Local PSA이다(www.communities.gov.uk; Office of Deputy Prime Minister 2003). 지방정부는 해당 지역의 실정 및 요구를 파악하고 그에 맞춰 공공서비스 개선의 목표치를 중앙정부와의 합의 하에 수립하는데, Local PSA 목표의 수립 및 추구에는 지역 내 다양한 이해관계 주체들이 참여한다. 그리고 중앙정부는 지방정부가 Local PSA에서 약속한 공공서비스 개선 목표치를 달성할 수 있도록, 보조금을 제공하거나 규제완화 조치를 취한다.

요컨대, Local PSA는 중앙정부 및 지역 내 이해관계 주체들과의 협력 하에 지방정부가 지역의 요구와

표 4. RDA 예산 배분 공식: 지표와 가중치

지표	가중치(%)	지표의 의미
Worklessness	38.12	지역 내 실업자 수의 전국비중(share)과 실업률에 근거해서 산출
Deprived Wards	23.85	IMD(2004년) 수치 상위 20% SOA의 거주인구수
Gross Value Added	13.02	취업자 1인당 총부가가치(GVA)가 잉글랜드 평균의 95%에 미달하는 Region내 지역(NUTS-3)의 합에 근거해서 산출
Research & Development	7.86	경제활동인구 1인당 연구개발 지출액. 지출액이 가장 높은 Region에 0을 부여, 나머지 Region에는 최고치 대비 부족액의 제공에 비례해서 점수 교부
Skills Deficit	6.27	NVQ 레벨 1 또는 그 미만인 노동력인구 수와 비율의 조합을 이용하여 지표 산출
Lagging Rural Areas	4.41	추정생산성이 영국 중위값 미만인 농촌 District 내 성인 인구수에 근거하여 Region 별 점수 계산
Population	2.77	Region별 인구(연앙인구 추정치)
Flat Rate	2.51	표준비율(standard rate)로서 모든 RDA에 동일
Derelict Land	1.20	이전에 사용된 토지 또는 방치된 토지 면적

출처 : <http://www.lda.gov.uk>

표 5. 지역별 RDA 예산 배분 현황(2005~2006 회계연도)

지역별 RDA	2005년 지역별 연앙 인구(만명)	2005~2006 회계연도 예산 (백만 파운드)	1인당 예산(파운드)	순위
One North East	255.8	240	94	1
Yorkshire Forward	506.4	295	56	2
North West Development Agency	684.6	382	56	3
Advantage West Midlands	536.5	284	53	4
East Midlands Development Agency	430.6	156	36	5
London Development Agency	751.8	272	36	5
South West of England	506.8	153	30	7
East of England Development Agency	554.2	129	23	8
South East England Development Agency	816.4	157	19	9

출처 : <http://www.statistics.gov.uk>; <http://www.dti.gov.uk>; <http://www.communities.gov.uk>

실정에 맞게 공공서비스를 개선함으로써 해당 지역의 삶의 질, 그리고 더 나아가 영국 전체의 삶의 질을 제고시키도록 유도하는 제도이다. Local PSA는 2007년 이후 LAA에 통합되었다(Office of the Deputy

Prime Minister 2006).

7) 공공기관 지방이전의 지속적 추진

1963년의 Flemming Review, 1973년의 Hardman

Review, 1988년의 공공기관 이전시책에 뒤이어 블레이크 정권에서도 2004년에 Lyons Review를 발표하고 런던권 공공기관의 지방이전계획을 추진하였다(이동우 · 변필성 외, 2006년). 공공기관 지방이전은 공공서비스의 질적 개선과 공급의 효율성 제고, 그리고 지역 간 경제적 격차 완화 및 지역경쟁력 강화를 추구하기 위해 이루어졌다.

5. 우리나라 지역정책 방향에 대한 정책적 시사점

이제까지 살펴본 영국 중앙정부의 지역정책 변화 동향, 특히 최근 10년간의 동향을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지역격차 완화를 위한 개입주의적인 산업 및 인구 재배치 정책에서 벗어나, 지역경쟁력 강화를 위해 중앙정부가 지역에 지역발전 권한을 이양하고 예산집행의 재량권(RDA에 대한 포괄적 예산지원)도 부여하였다. 즉 지역과 중앙정부 간의 협력 속에서 지역의 자율에 의한 경쟁력 강화와 그것을 통한 내생적 발전 추구를 위한 제도적 여건을 마련하였다. 이것은 지역격차를 완화시키는 최선의 방법이 개별 지역이 해당 지역에 고유한 잠재력을 활용할 수 있도록 재량권과 재정자원을 가질 수 있게 만들어주는 것(HM Treasury *et al.*, 2004)이라는 입장에 근거하고 있다.

둘째, 지역격차 완화에 대한 중앙정부의 정책적 관심과 노력은 계속해서 이루어지고 있다. 물론 개입주의 지역정책에서와 달리, 성장지역에 대한 입지 및 개발 규제(예: ODP, IDC)는 계속 철폐하고 있지만, 쇠퇴·정체 지역에서의 투자증진 및 고용창출 그리고 그것을 통한 지역격차 완화를 추구하는 재정지원 제도(예: Assisted Area, SFIE, RSA)는 EU의 Regional Aid Guideline의 틀 속에서 계속 유지하고 있다. 또한 PSA를 통해 지역 간 경제적 격차 및 삶의 질 격차를 완화시키는 정책적 의지를 표명해오고 있고, 중앙

정부에 의한 예산 지원의 지역간 배분에서도 그러한 두 가지 측면의 지역격차를 반영시키고 있다(예: RDA 예산지원 배분). 게다가 공공서비스 공급의 효율성 제고뿐만 아니라 지역격차 완화를 위해서도 런던권 공공기관의 지방이전을 계속 추진해왔다.

셋째, 삶의 질을 지방정부 관할구역 이하 소지역 수준에서 개선하려는 정책적 노력(예: 근린 및 커뮤니티 재생프로그램, IMD 개발·공표)을 전개하거나 지방정부 및 지역내 이해관계 주체의 삶의 질 개선 노력을 유도함으로써(예: Local PSA, LAA), 지역 간 삶의 질 격차 완화뿐만 아니라 지역 내 삶의 질 개선도 추구하고 있다.

1980년대에서 1990년대 중반까지의 보수당 집권기를 지역정책의 후퇴기로 본다면, 1997년 이후 영국 중앙정부의 지역정책을 제2차 세계대전 이후 1970년대 말까지의 지역정책과 대비시킬 수 있을 것이다(<그림 3> 참조).

이제까지 고찰한 영국 중앙정부의 지역정책 변화 동향은 우리나라의 향후 지역정책 방향 설정과 관련해서 다음과 같은 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 첫째, 지역발전의 분권화에 적절한 공간단위를 모색할 필요가 있다. 지식기반경제의 진전과 세계화의 전개 등으로 대내외 환경이 계속해서 변화하고 있고, 우리나라의 지역정책도 2000년대 초반부터 지역격차 완화와 함께, 지역경쟁력 강화를 추진하기 시작했다. 이러한 상황에서 지역발전의 분권화가 점진적으로 전개될 전망이다. 그런데 영국에서 지역발전 권한이 이양되고 중앙정부로부터 지원받은 예산 집행의 재량권이 부여된 공간단위가 Region, 즉 광역 공간단위라는 점을 인식할 필요가 있다. 즉 우리나라의 경우, 기초지자체 간에 자원 및 역량의 격차가 크다는 점, 그리고 그러한 상황에서 지역발전의 분권화가 기초지자체 수준에서 이루어질 경우 격차가 심화될 우려가 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

따라서 쇠퇴·정체에 직면한 기초지자체의 역량을 함양시킬 수 있는 사업의 추진과 함께, 더 나아가 지역 발전 및 개발 권한을 집행할 수 있는 광역적 공간

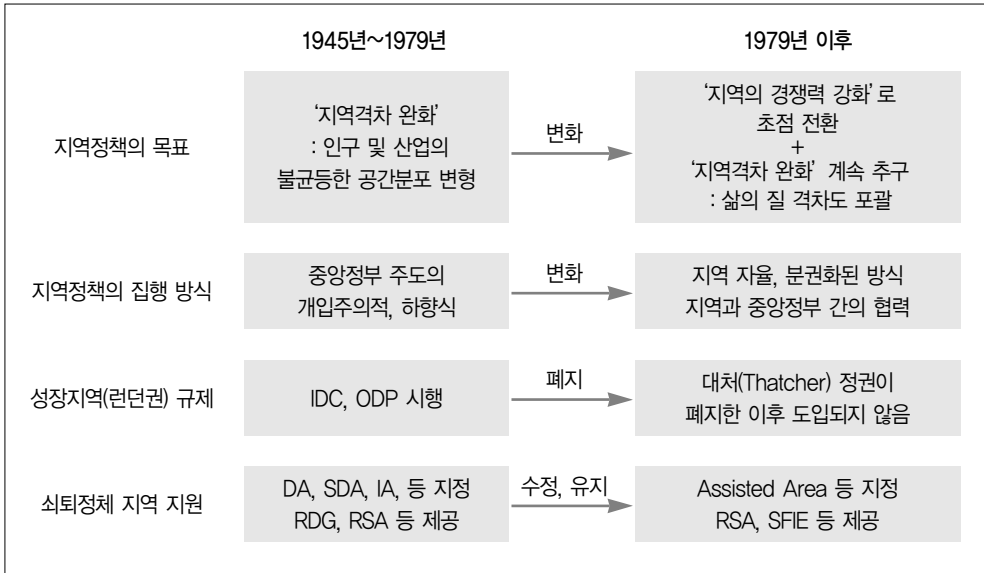


그림 3. 영국의 중앙정부 지역정책 변화 : 1945년~1979년과 1997년 이후

단위 구성을 고려해야 한다. 또한 지역발전의 분권화를 뒷받침하기 위해 영국에서와 같이 중앙정부가 개별 지역과 합의된 지역발전 목표 하에 보조금을 지역에 포괄적 방식으로 지급함으로써 각 지역이 처해 있는 조건에 맞춰 보조금을 유연하게 집행할 수 있는 여건을 마련할 필요도 있다.

둘째, 지역의 경쟁력 강화를 위한 지역발전의 분권화 속에서도 지역격차 완화를 위한 쇠퇴·정체 지역에 대한 중앙정부에 의한 최소한의 지원은 유지시켜야 한다. 지식기반 경제가 전개됨에 따라, 상대적으로 낮은 생산비용보다는 혁신에 바탕을 둔 경쟁력이 지역발전에 보다 중요한 요인이 되고 있고 지역경쟁력 강화는 지역의 시각에서 보다 효과적으로 이루어질 수 있다. 즉 지역발전의 분권화는 필요하다. 그러나 지역 간 자원 및 역량의 차이를 고려해서 쇠퇴·정체 지역에 대한 최소한의 지원은 기회균등 및 영역적 정의(territorial justice)의 차원에서, 그리고 일종의 사회안전망으로서 유지되어야 할 것이다. 또한 쇠퇴·정체 지역에 대한 지원도 변화하는 환경에 맞춰, 이전과 같이 물리적 하부구조 확충이 아닌 기업을 비

롯한 경제활동 주체에 보다 직접적으로 관련이 있는 소프트웨어 하부구조 확충, 그리고 영국에서와 같이 고용창출을 전제로 하는 보조금 지급 등을 포괄할 필요가 있다. 그리고 영국의 PSA와 같은 제도를 도입해서 중앙정부 부처별로 공공서비스 개선 목표를 설정해 하고 그러한 목표를 지역정책과 연계시켜 일종의 전국최소기준(national minimum)으로서 기능케 할 수 있을 것이다.

셋째, 수도권인 인구안정화를 전제로, 수도권 집중억제를 위해 적용되어온 규제를 합리적으로 개선할 필요가 있다. 한국과 영국 간의 맥락의 차이를 고려해야 하지만, 영국내 여러 지역 중 하나인 런던권의 경쟁력 강화 차원에서, 보수당 정권에 의해 이미 폐지된 공장 및 오피스 입지 규제를 노동당의 블레어 정권이 출범한 이후 현재까지 다시 도입하지 않았다는 점을 고려할 필요가 있다.

넷째, 지역간 경제적 격차뿐만 아니라 삶의 질 격차 완화, 그리고 지역 내 삶의 질 개선을 위한 정책적 노력을 기울일 필요가 있고, 그것을 위해 관련 통계 지표의 개발과 통계 조사 및 공표를 위한 공간단위의

개발이 필요하다. 또한 지역 간 삶의 질 격차 완화와 지역 내 삶의 질 개선과 관련해서, 영국에서와 같이 지역내 이해관계 주체간의 파트너십에 바탕을 둔 도시 및 근린 재생 프로그램의 도입을 검토해볼 수 있을 것이다.

주

- 1) Development Area는 1945년에 Distribution of Industry Act의 제정으로 도입되어 이전의 Special Area를 대체하였으며, 1966년에 Industrial Development Act의 제정으로 다시 도입되었다. 그리고 1967년에는 Special Development Area가 도입되었다. Development District는 1960년에 Local Employment Act의 제정으로 지정되었으며, 1970년에는 Local Employment Act의 제정으로 Intermediate Area가 지정되기 시작했다.
- 2) Industrial Development Certificate는 1947년에 제정된 Town and Country Planning Act에 근거해서 시행되었으며, 그리고 Office Development Permit의 시행은 1965년에 제정된 the Control of Office and Industrial Development Act에 근거해서 이루어졌다.
- 3) 쇠퇴·정체 지역에 대한 재정지원 지출을 전반적으로 삭감하면서도, 보수당 정권은 지원 대상 쇠퇴·정체지역 내 중소기업의 고정자본 투자와 제품개발 및 공정개선 투자에 대한 재정지원 제도인 Regional Enterprise Grant를 1988년에 도입하였다(DTI North West Regional Office 1989).
- 4) 이전에 설치되었던 Greater London Council은 1986년에 보수당 정권에 의해 폐지되었다. 그리고 웨일즈와 스코틀랜드의 RDA는 1970년대 중반에 이미 설립되었다(Gillespie & Benneworth 2002).
- 5) Department of Trade and Industry는 2007년 6월에 Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform으로 조직이 개편되었다.
- 6) 지역의회는 창설 초기 각 지역 내 지방정부 및 이해관계 주체들로부터 재원을 확보했으나, 2001년 이후 중앙정부로부터 예산지원을 받고 있다(<http://www.communities.gov.uk>).
- 7) Single Pot은 Department of Communities and Local

Government(2006년에 Office of Deputy Prime Minister의 업무를 이관시켜 조직됨), Department for Education & Skills(2007년 중반에 Department for Innovation, University and Skills로 개편), Department for Culture, Media & Sport, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Department of Trade & Industry, UK Trade & Investment 등 6개 부처의 RDA 지원 예산을 포함한다(<http://www.dti.gov.uk>).

- 8) 또한 RDA의 corporate plan은 RDA가 자체 프로그램과 프로젝트를 통해 RES를 어떻게 추구하고 중앙정부의 관련 Public Service Agreement 목표(targets) 달성에 어떻게 기여할 것인가도 제시한다(Department of Trade & Industry 2005).
- 9) 영국 중앙정부 부처별로 집행되던 재생 프로그램을 1994년에 통합시킴으로써 SRB가 형성되었고, 2002년부터 RDA의 Single Pot에 편입됨으로써 RDA가 SRB의 집행을 담당하게 되었다(www.communities.gov.uk).
- 10) 이러한 PSA 목표는 종래의 PSA 목표가 대체로 경제적 측면에만 국한되고 삶의 질 측면을 반영하지 못하고 있다는 비판(House of Commons ODPM: Housing, Planning, Local Government and the Regions Committee 2003)을 반영한 것으로 사료된다.

참고문헌

- 유영욱, 1996, 지역정책론, 서울: 학문사.
- 이동우 · 변필성 외, 2006, 분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향 연구 : 국제비교분석을 중심으로, 안양 : 국토연구원.
- 財団法人自治体國際化協會, 2004, 『英國の地域再生政策』.
- Adams, John & Robinson, Peter, 2002, Divergence and the Centre, in Adams, John & Robinson, Peter (eds.), *Devolution in Practice: Public Policy Differences within the UK*, The Institute for Public Policy Research, pp.198-227.
- Allen, Grahame, 2002, *Regional Development Agencies (RDAs)*, Research Paper 02/50, House of Commons Library.

- Armstrong, Harvey W, 2001, "Regional selective assistance: Is the spend enough and is it targeting the right place?" *Regional Studies* 35(3), pp.247-257.
- Bachtler, John & Yuill, Douglas, 2001, "Policies and strategies for regional development: a shift in paradigm?", *Regional and Industrial Policy Research Paper* 46, European Policies Research Centre at University of Strathclyde.
- Bachtler, John, Wishlade, Fiona & Yuill, Douglas, 2003, "Regional policies after 2006: complementarity or conflict?", *European Policy Paper* 50, European Policies Research Centre at University of Strathclyde.
- Cabinet Office & Department of Transport, Local Government, & Regions, 2002, *Your Regions, Your Choice: Revitalizing the English Region*.
- Department of Trade and Industry, 2002, *RDA: Performance Monitoring Framework Guidance*.
- Department of Trade and Industry, 2004, *Regional Investment: Developing Your Business through Regional Grants and Other Support*(<http://www.dti.gov.uk/files/file33124.pdf>에서 구독 가능).
- Department of Trade and Industry, 2005, *England's Regional Development Agencies: RDA Corporate Plans for 2005-2008 Tasking Framework*.
- Department of Trade and Industry, 2006, *Review of the Assisted Areas: Stage 1-Identifying Criteria*(http://www.lgib.gov.uk/media/DTI_022006_regional_consultation.pdf에서 구독 가능).
- DTI North West Regional Office, 1989, *A History of Regional Industrial Policy*(<http://www.renewableway.co.uk/sustain/econdev/econhist.html>에서 구독 가능)
- Fothergill, Stephen, 2005, "A new regional policy for Britain," *Regional Studies* 39(5), 659-667.
- Gillespie, Andrew & Benneworth, Paul, 2002, Industrial and Regional Policy in a Devolved United Kingdom", in Adams, John & Robinson, Peter (eds.), *Devolution in Practice: Public Policy Differences within the UK*, The Institute for Public Policy Research, pp.69-85.
- Gordon, I, R, 1990, "Regional policy and national politics in Britain", *Environment and Planning C: Government and Policy* 8, pp.427-438.
- Gudgin, Graham, 1995, "Regional problems and policy in the UK," *Oxford Review of Economic Policy* 11(2), pp.18-63.
- Hall, P, 1999, The Regional Dimension, in Cullingworth, Barry (ed), *British Planning: 50 Years of Urban and Regional Policy*, London: The Athlone Press, pp.76-90.
- Hansen, Niles, Higgins, Benjamin & Savoie, Donald J, 1990, *Regional Policy in a Changing World*, New York: Plenum Press.
- Harris, Richard I, D, 1991, "The employment creation effect of factor subsidies: some estimates for northern Ireland Manufacturing industry, 1955-1983," *Journal of Regional Science* 31(1), pp.49-64.
- HM Treasury, 2004, *2004 Spending Review Public Service Agreements 2005-2008*, (http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/psa/spend_sr04_psaindex.cfm에서 구독 가능).
- HM Treasury, Office of the Deputy Prime Minister, & Department of Trade and Industry, 2004, *Devolving Decision Making: 2-Meeting the Regional Economic Challenge: Increasing Regional and Local Flexibility*(<http://www.hm-treasury.gov.uk>에서 구독 가능).
- House of Commons ODPM: Housing, Planning, Local Government and the Regions Committee, 2003, *Reducing Regional Disparities in Prosperity(Ninth Report of Session 2002-2003)*, London: the Stationery Office Limited(<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmodpm/cmopdm.htm>에서 구독 가능).
- Lyons, M, 2004, *Well Placed to Deliver? - Shaping the Pattern of Government Service* (http://www.hm-treasury.gov.uk/consultations_and_legislation/lyons/consult_lyons_index.cfm#final에서 구독 가능).
- Mariotti, I, 2005, Firm Relocation and Regional Policy: A Focus on Italy, the Netherlands and the United

Kingdom, Ph.D. Dissertation, Department of Spatial Science, University of Groningen.

Martin, Ron, 1993, "Remapping British regional policy: the end of the north-south divide?", *Regional Studies* 27(8), pp.797-805.

Office of Deputy Prime Minister, 2003, *Building on Success: A Guide to the Second Generation of Local Public Service Agreements*.

Office of the Deputy Prime Minister, 2004, *Urban Regeneration Companies: Guidance and Qualification Criteria-May 2004*.

Office of the Deputy Prime Minister, 2006, *Local Area Agreements: Guidance for Round 3 and Refresh of Rounds 1 and 2*.

Scott, Peter, 2000, "The audit of regional policy 1934-1939," *Regional Studies* 34(1), pp.55-65.

Taylor, Jim & Colin Wren, 1997, "UK regional policy : an evaluation," *Regional Studies* 31(9), pp.835-848.

The Secretary of State for Trade and Industry, The First Minister of the Scottish Executive, & The First Minister of the National Assembly for Wales, 2004, *Industrial Development Act 1982: An Annual Report*, London: the Stationery Office.

The Secretary of State for Trade and Industry, The First Minister of the Scottish Executive, & The First Minister of the National Assembly for Wales, 2006, *Industrial Development Act 1982: An Annual Report*, London: The Stationery Office(<http://www.dti.gov.uk/files/file33135.pdf>에서 구독 가능).

Wren, Colin, 1994, "The build-up and duration of subsidy-induced employment: evidence from U.K. regional policy," *Journal of Regional Science* 34(3), pp.387-410

Yuill, Douglas & Fiona Wishlade, 2001, "Regional policy developments in the member states: a comparative overview of change", *Regional and Industrial Policy Research Paper* 45, European Policies Research Centre at University of Strathclyde.

영국 2002 Spending Review의 PSA 홈페이지: [\[sr02/psa/spend_sr02_psaindex.cfm\]\(http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr02/psa/spend_sr02_psaindex.cfm\)

영국 2004 Spending Review의 PSA 홈페이지: \[http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/psa/spend_sr04_psaindex.cfm\]\(http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/psa/spend_sr04_psaindex.cfm\)

영국 Department of Trade & Industry \(현 Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform\) 홈페이지 \(<http://www.berr.gov.uk>\)

영국 Department of Communities & Local Government 홈페이지 \(<http://www.communities.gov.uk>\)

영국 Government Office Network 홈페이지\(<http://www.gos.gov.uk/national>\)

영국 London Development Agency 홈페이지 \(<http://www.lda.gov.uk>\)

\[http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_and_services/public_service_agreements_2001_2004/pss_psa_index.cfm\]\(http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_and_services/public_service_agreements_2001_2004/pss_psa_index.cfm\)

\[http://www.hm-treasury.gov.uk/Documents/Public_Spending_and_Services/Public_Service_Agreements_2001_2004/pss_psa_detr.cfm?\]\(http://www.hm-treasury.gov.uk/Documents/Public_Spending_and_Services/Public_Service_Agreements_2001_2004/pss_psa_detr.cfm?\)

<http://www.uk-grants.co.uk/rfa.html>

<http://www.uwic.ac.uk/new/business/businessweek/ppts/natas.ppt>

<http://www.consumer.gov.uk/regional/assistedareas/assisted.htm>

<http://www.renewableway.co.uk/sustain/econdev/economist.html>

<http://architronic.saed.kent.edu/v5n2/v5n2.06c.html>

<http://www.londonmet.ac.uk/services/london-office/resources/glossary/home.cfm>](http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_</p>
</div>
<div data-bbox=)

교신: 변필성, 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 국토연구원, Tel: 031-380-0146, Fax: 031-380-0485)

Correspondence: Pillsung Byun, Korea Research Institute for Human Settlements 1591-6 Gwangyang-dong, Dongan-gu, Anyang-si Gyeonggi-do, 431-712, Korea, Tel: 82-31-380-0146, Fax: 82-31-380-0485, E-mail: drbyun@krihs.re.kr)

최초투고일 2008년 1월 17일
최종접수일 2008년 2월 22일

Journal of the Economic Geographical Society of Korea
Vol.11, No.1, 2008(111~129)

Paradigm Shifts in the Regional Policy of the UK National Government and the Implications for the Korean Context

Pillsung Byun* · Dong-Woo Lee**

Abstract : This study discusses the paradigm shifts in the regional policies of national governments which many countries have witnessed since the 1990s. Particularly, the study examines the historical trajectory which the regional policy of the UK national government has experienced until the 2000s since 1928 when the regional policy was implemented for the first time in the world, focusing on the recent trends after the mid-1990s. In the recent decade, the UK national government has shifted the focus of its regional policy towards the regional competitiveness and the devolved approach to regional development, from the interventionist top-down transformation of the spatial distribution of businesses and population via regulations and incentives for reducing regional disparities. Even in the midst of such a shift, the government has constantly sought to lessen the regional disparities in UK. Additionally, our work presents the policy implications for the future direction of regional policy which the national government of Korea should set in the face of the changing context.

Keywords : regional policy, regional competitiveness, devolved/bottom-up approach, regional disparity

* Associate Research Fellow, Korea Research Institute for Human Settlements

** Research Fellow, Korea Research Institute for Human Settlements