

한국 지역불균등 발전의 해부: 영국과 이탈리아 부, 불균등, 지역발전 경험으로부터 교훈

정성훈*

The Anatomy of the Uneven Regional Development in the Republic of Korea: Lessons from Experiences of Wealth, Inequality and Regional Development in the United Kingdom and Italy

Sung-Hoon Jung**

요약 : 이 연구의 목적은 한국 지역불균등 발전에 대한 주요 쟁점을 밝히는데 있다. 이를 위해서 한국과 유사한 특성을 지닌 영국과 이탈리아의 지역 불균등 발전의 특성을 부, 불균등, 지역 발전 차원에서 살펴보고, 이 사례가 한국에 갖는 함의를 고찰한다. 영국 지역 불균등 발전은 1995~2013년 동안 지속적으로 증가해 왔다. 이는 영국 산업쇠퇴지역들의 회복 불능, 신자유주의적 지방노동시장 운영과 산업 정책, 지역정책 추진의 제도적 불안정성에 기인한다. 영국은 같은 기간 동안 비교 대상국가인 프랑스, 미국, 독일, 이탈리아 등과 비교해 볼 때 가장 높은 불균등 지수를 기록했다. 이탈리아는 이 국가들 중 가장 낮은 불균등 지수를 기록하면서 불균등 완화에 긍정적인 기여를 하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이탈리아의 경우, 이와 같은 추세는 대도시들의 쇠퇴로 인해서 성장지역과 저발전지역 간 격차가 완화된 것이어서 그리 긍정적인 결과로 상정하기는 어렵다. 한국은 '불균등 속의 경제 성장'을 지속해 온 대표적인 국가로, 지난 참여 정부이후 지역 간 불균등 발전은 오히려 심화되고 있다. 이와 같은 지역 불균등 발전을 완화시키기 위해서는 지역발전을 위한 새로운 동력 창출, 중소도시의 특성화를 위한 투자, 산업구조 조정지역에 대한 특별 지원정책 등이 필요하다.

주요어 : 지역 불균등 발전, 한국, 영국, 이탈리아, 지역발전 정책, 산업구조조정 지역

Abstract : The aim of this article is to explore some issues on the uneven regional development in the Republic of Korea. Along with this, case studies on the United Kingdom and Italy are conducted in terms of their wealth, inequality and regional development. In the period of 1995-2003, the UK experienced the intensified uneven regional development and continuous increase of its index due in the main to the delayed revitalization of industrial decline regions, neo-liberalistic local labour market and industrial policies, and institutional instability of regional policies. In the case of Italy, it seemed to experience relatively stable regional convergence. However, this was caused by the continuous decline of major metropolitan areas such as large cities, Milan, Turin, Genoa, to name but a few. The Republic of Korea experienced

이 논문은 2013년도 강원대학교 학술연구조성비로 연구하였음

* 강원대학교 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Kangwon National University, shjung@kangwon.ac.kr)

‘economic growth with spatial and social disparities.’ Since 2003 the uneven regional development has intensified. Towards regional convergence, new engines of regional development, the investment in the specialization of small and medium cities, and supportive policies for industrial restructuring regions are required.

Key Words : uneven regional development, the Republic of Korea, the United Kingdom, Italy, regional development policy, industrial restructuring region

1. 서론

참여 정부 출범이후 적극적으로 추진된 국가균형발전 정책이 시행된 지 약 13년이 지나고 있다. 그렇다면, 과연 지난 약 13년 동안 정책적 투입에도 불구하고 지역 간 격차는 줄어들고 있는가? 최근의 연구에서 제시되었듯이, 지역 간 격차는 오히려 확대되었다(정준호, 2014). 아울러 수도권으로의 집중은 더욱 강화되고 있고, 비수도권도 광역 대도시권 중심으로 발전하는 광역시·도내 격차는 심화되고 있다(김영수, 2016). 한국의 부의 성장을 지역적 차원이 아닌 국가적 차원에서 본다면, 한국의 산업 및 경제 성장은 1960년대 이후 지난 약 55년 동안 지속적인 발전을 거듭해 왔다(OECD, 2012). 그러나 이러한 발전은 2개의 양극화 또는 불균등성을 지니고 지속되고 있다. 첫째는 공간적 양극화이다. 급속한 경제발전은 수도권과 비수도권의 상당한 격차 속에서 진행되어 왔으며, 여전히 진행 중에 있다. 예를 들면, 인구의 절반은 수도권에 집중해 있는데, 수도권이 차지하는 국토 면적은 약 11% 정도의 매우 협소한 규모이다. 둘째, 사회적 양극화이다. 소수에 의한 부의 독점, 대기업과 중소기업 간 양극화 등 이러한 양극화가 사회관계에 내재된 체로 구조화되어 있다. 즉, 역설적이게도 한국의 경제성장은 불균등화 함께 진행되고 있으며¹⁾, 이는 ‘불균등 속의 경제성장’ 또는 ‘성장과 불균등의 조화’로 요약될 수

있다. 그렇다면, 이와 같은 문제를 어떻게 해소할 수 있을까? 자본주의에서 불균등을 완전히 해소할 수는 없을 지라도 최소한 불균등 격차의 완화를 위한 시도가 필요하다.

이러한 맥락에서 이 논문의 목적은 한국 지역 불균등 발전의 특성을 살펴보고, 이에 대한 정책적 투입의 타당성을 검토하는 데 있다. 이를 위해서 영국과 이탈리아의 경험을 비교 검토하고자 한다. ‘남과 북’의 격차로 요약되는 이 국가들의 고질적인 지역 불균등 발전의 특성을 살펴보고, 이와 같이 구조적으로 뿌리내린 불균등 발전의 해소가 과연 어디까지 가능한지에 대한 한계를 점검하고자 한다.

이 논문은 다음과 같이 전개된다. 첫째, 영국과 이탈리아의 경험에 대해 고찰한다. 영국과 이탈리아를 한국과 비교 대상으로 선정한 이유는 두 국가가 고질적인 지역 불균등 발전을 경험하고 있기 때문이다. 영국의 경우, 런던을 중심으로 성장 동력을 창출하면서 불균등 발전의 격차를 늘리는 지역 경제 발전 구조를 지니고 있다. 이탈리아는 제3의 이탈리아의 성장 모델이 1990년 이후 주춤하면서 새로운 성장 동력을 발굴하는 단계에 있다. 이와 같은 두 국가의 경험은 향후 한국의 지역 발전 방향 설정에 참고가 될 수 있기 때문에 사례로 선택했다. 둘째, 한국 지역 불균등 발전의 특성을 개관한다. 마지막으로, 한국 지역 불균등 발전의 맥락에서 지역 발전 정책에 대한 대안을 모색한다.

2. 영국의 경험

영국²⁾은 런던권 중심의 발전을 지속해 온 국가이다. 잉글랜드의 지역 불균등 발전의 핵심은 ‘남-북 격차’로 요약된다(그림 1). 부유한 잉글랜드 남부와 1960년대 이후 산업 구조 조정으로 인해 침체된 잉글랜드 북부의 격차가 지역 불균등 발전의 상징으로 자리매김하고 있다. 1960년대 이후 보수당과 노동당이 집권을 반복하면서 지역 불균등 발전 격차를 줄이기 위한 다양한 노력을 해

왔지만, 여전히 이 격차의 지역 간 구조는 바뀌지 않고 있다(Pike, A., 2014).

1980년대 집권한 보수당은 실질적으로 지역 불균등 발전 자체에는 큰 관심을 두고 있지 않았고, 대처리즘(Thatcherism)을 중심으로 주로 국가 차원의 산업 및 기업 구조조정에 정책적 초점을 두어 왔다. 20세기 후반 지역 불균등 발전 격차를 완화시키려는 노력은 1990년대 말에 집권한 보수당 정부였다. 당시 수상이었던 토니 블레어는 광역적 차원에서 지역별로 9개의 지역개발청(Regional Development Agency; RDA)을 두고 중앙정부 주

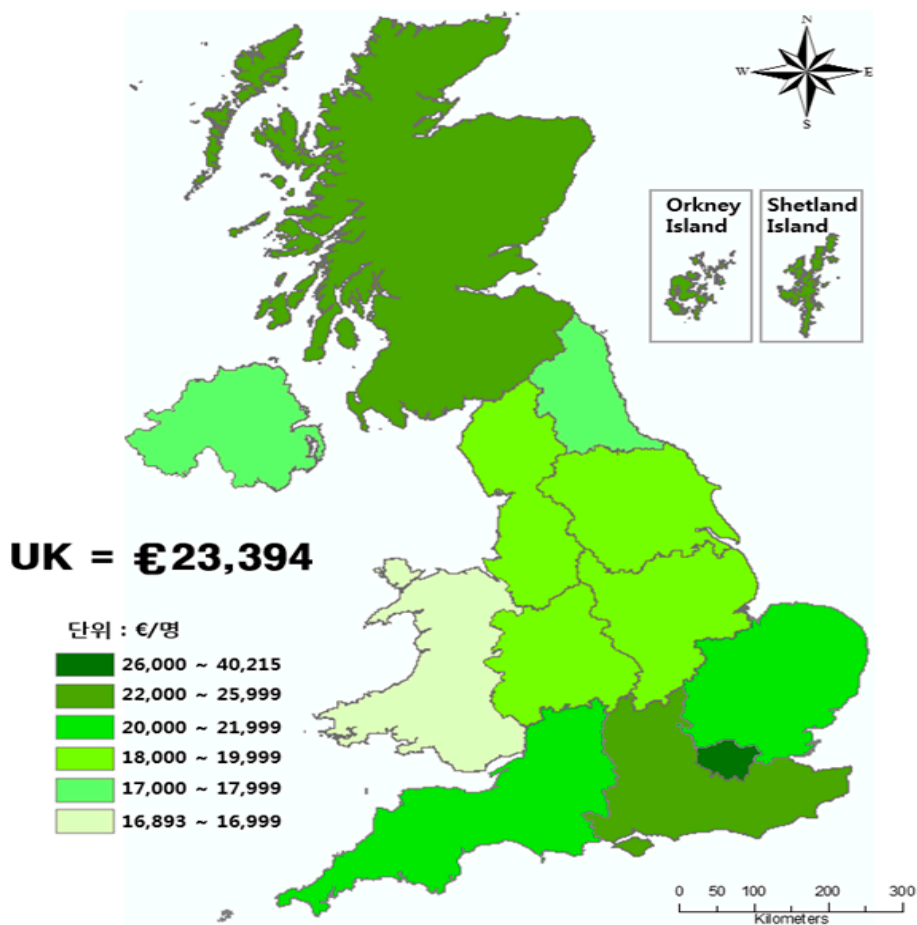


그림 1. 영국의 지역불균등 발전 현황: 1인당 지역 총 부가가치(2014)

자료: HMSO, 2014.

도형 지역 발전 정책을 시행하게 되었다. 이 정책은 노동당 집권 동안 유지되었고, 심지어 2004년에는 산업 쇠퇴지역이 많은 북부를 중심으로 초광역 발전 추진 기구인 The Northern Way를 설립하면서 북부 지역 경제 활성화를 위한 지원책을 강화시킨다(정성훈·남기범, 2006). The Northern Way는 설립 초기 중앙정부의 지원을 통해 북부의 3개의 RDA가 상호 협력하여 설립한 기구이다. 그러나 이러한 정책적 노력은 남-북 격차를 완화시키기에는 한계를 지니고 있었다. 당시 노동당의 정책은 2010년 보수연정 체제의 수상인 캐머런이 집권하면서 틀을 바꾸게 된다. 캐머런 정부는 기존 RDA 방식의 지역 발전 정책이 큰 실효성이 없었음을 비판하면서 RDA를 폐지하게 된다. 물론

동시에 The Northern Way도 폐지되면서 영국의 광역 또는 초광역 경제권 정책은 기초지자체 단위의 경쟁에 기초한 정책인 LEP(Local Enterprise Partnership) 정책으로 탈바꿈하게 된다(그림 2). 이 정책은 '경제지리에 기초한 LEP 지역 단위의 설정, 기업주도형 지역 발전체제 확립, 지리적으로 인접한 기초지자체 간 협력형 지역 발전(잉글랜드를 39개 지역으로 세분) 등 노동당 정부의 지역 발전과는 전혀 다른 방식으로 전개된다(The Smith Institute, 2013). LEP는 현재 추진 중이기 때문에 그 효과를 측정하기는 타당성 측면에서 어려움이 있다.

영국의 고질적인 지역 불균등 발전에는 몇 가지 주된 이유가 존재한다. 첫째, 산업혁명 이후 제조

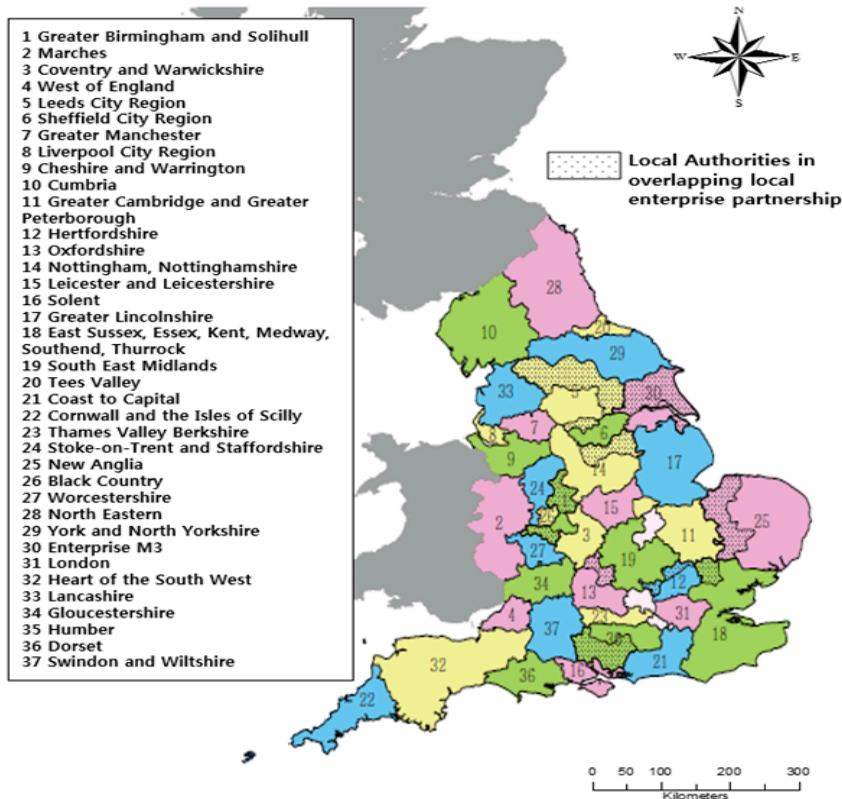


그림 2. 영국 LEP 설립 초기 지원 대상 지역 현황(2011)

자료: The Department of Communities and Local Government, 2011.

업 중심으로 성장한 북부 산업 도시들(Newcastle, Leeds, Manchester 등)의 장기적인 침체를 제조업이 아닌 다른 업종으로 대체하여 활력을 부여하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. OECD 보고서(2008)에 의하면, 이 지역 산업에 정부가 많은 R&D를 투자했음에도 불구하고, 지역 경제 성장은 크게 이루어지지 않았다. <그림 3>에서 볼 수 있듯이, 지난 1996~2006년 동안 북부지역의 첨단제조업분야 지역 특화도는 모두 하락하였으며, 제조업 분야 지역 특화도는 Yorkshire & Humber를 제외하고, 다른 2개 지역들은 하락을 경험했다. 특히, 1980년대 이후 적극적인 해외직접투자 유치를 통해서 지역경제 재활성화를 추구하려 했던 North East의 제조업분야 지역 특화도의 하락은 주목할 만하다. 이 지역들은 산업쇠퇴지역 또는 산업 저발전지역으로 분류되어 영국뿐만 아니라 EU의 구조기금 대상지역으로 지원을 지속적으로 받았음에도 불구하고, 지역 산업은 오히려 하락세를 경험했다. 이와 같은 상황은 영국 전체를 대상

으로 지역 불균등 발전 현황을 살펴볼 때, 더욱 심각하게 나타난다. 1995~2013년 동안 영국의 지역 간 불균등 발전 지수는 미국, 프랑스, 독일, 이탈리아와 비교해 볼 때, 상당히 큰 폭으로 진전되고 있음을 알 수 있다(그림 4)(O'Brien, P., 2015).

둘째, 영국의 시장 자유주의에 기초한 경제 정책의 문제이다. 영국은 경제나 산업에 정부가 개입하는 것을 최소화하고 있다. 신자유주의를 표방하고 정부가 경제나 산업에 대한 개입을 최소화하는 영국식 경제 철학은 지역적 불균등을 완화시키기에는 한계를 가질 수밖에 없다. 아무리 노동당 정부가 RDA를 중심으로 지역 수혜적인 정책을 시행했다고 해도, 이는 지역 정책보다 우위의 경제 및 산업 정책의 틀을 벗어나기는 어렵다. 더욱이 도시 집적경제에 초점을 두고 성장하고 있는 영국의 지역 경제에서 도시권과 비도시권의 격차는 클 수밖에 없고 정책적으로 성장 지향적이며, 사람 중심적 접근은 공간적 인식이 결여될 수밖에 없는 상황이어서 불균등 발전이 지속되고 있는 상

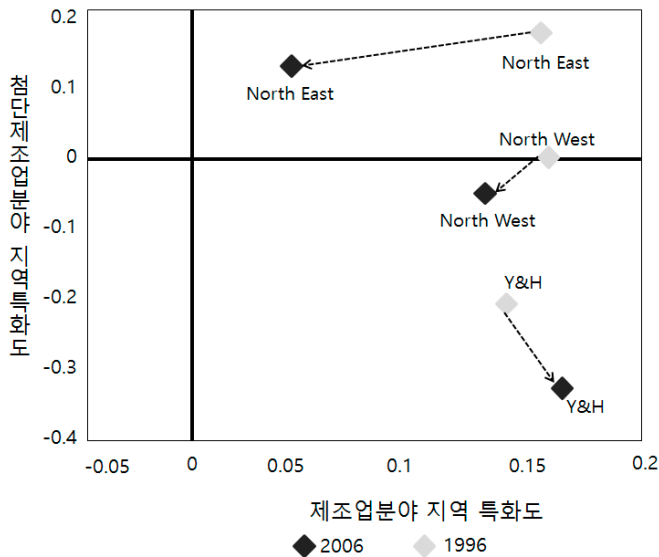


그림 3. 영국 LEP 설립 초기 지원 대상 지역 현황(2011)

자료: OECD, 2006.

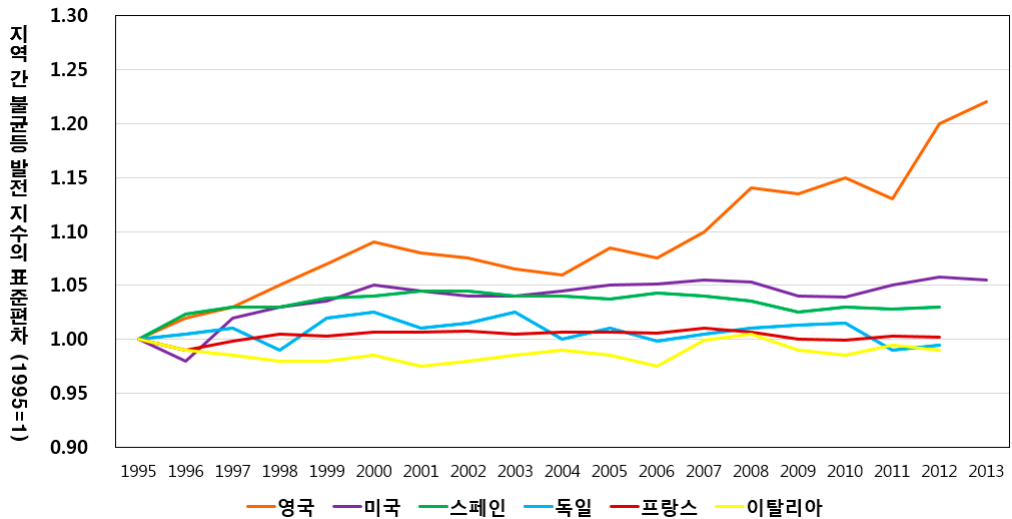


그림 4. 유럽 주요국과 미국의 지역 불균등 발전(2015)

자료: Martin, R., Pike, A., Tyler, P. and Gardiner, B., 2015.(O'Brien, P., 2015에서 재인용)

황이다(Pike, A., 2014).

넷째, 제조업 성장을 훨씬 상회하는 서비스업의 증가는 일시적인 성장 곡선을 나타낼 수 있지만(특히, 1990대 후반부터 2005년까지), 이는 지속 가능한 성장을 유도하기에는 한계가 있다. 그 이유는 영국 서비스업의 성장은 일시적, 파트타임 등 양적 노동시장의 유연성을 확보하면서 진행되었고, 이는 노동시장의 불안정성으로 귀결되었다(Dunford, M., 1997). 이와 더불어 '기업의 단기적 성장=고용 증가, 기업의 단기적 침체=고용 감소'로 이루어지는 영국의 신자유주의에 기초한 노동시장 운영방식은 제조업 기반이 없는 지역의 경우, 더욱 노동시장의 불안정성이 가중될 수밖에 없는 상황이다.

마지막으로, 지속적으로 변화하는 정책은 제도적 불안정성을 야기 시켜 왔으며, 이는 상향식 지역발전 방식을 저해하면서 지역발전을 위한 정책적 접근에 한계를 가져왔다(Pike, A., 2014). 특히 RDA에서 LEP로의 전환은 지역 정책 추진에 상당한 혼선을 초래하고 있으며, LEP지향형 정책적 수

요 발굴과 이 정책이 뿌리내리기에는 많은 시간이 소요될 것이다³⁾.

3. 이탈리아의 경험

이탈리아도 영국처럼 지역 간 남과 북의 격차가 심한 나라이며(그림 5와 6), 오랫동안 고질적인 지역 불균등발전 전통을 지니고 있는 나라이다(Morana, C., 2004; Checchi, D. and Peragine, V., 2005; Dunford, M., & Greco, L., 2006). 그러나 이탈리아는 <그림 4>에 볼 수 있듯이 비교대상국 중 불균등 지수가 지난 1995~2013년 동안 가장 낮게 유지되어 온 나라이다. 이러한 이유는 부유한 북서부 도시들의 경제적 침체로 인해서 남북 간 경제 격차가 줄어들어 기인한다. 즉, 불균등 발전이 다른 나라들 보다 완화되었더라도, 이는 중심 성장축의 축소에 따른 것이다. 이탈리아는 지역적 차원에서 '3개의 이탈리아'가 존재한다.



그림 5. 이탈리아 지역 구분

자료: Dunford, M. and Greco, L., 2006.

첫째는 북서부 지역으로, 이탈리아 전통 상공업지역이며, 토리노, 밀라노, 제노아의 공업 삼각지로 구성된 대도시 지역이다. 이를 Scott, A.J.는 New Industrial Spaces에서 이탈리아 경제의 첫 번째 대안이라 하여 'First Italy'로 명명하였다(Scott, A.J., 1988). 두 번째는 남부 메조지오르노 지역으로 상대적으로 낙후된 관광산업 또는 농업에 의존하는 지역을 뜻한다. 이탈리아 정부는 이 지역의 경제 활성화를 위해서 1970년대 북서부 대기업들의 공장을 이전시키는 분공장 경제 정책을 실시하였다. Scott, A.J.는 이를 이탈리아 경제의 2번째 대안이라 하여 'Second Italy'로 명명한다고 하였다. 셋째는 이탈리아 북동부와 중부에서 산업지구를 중심으로 급속하게 성장한 지역을 말한다. 이 지역의 성장 배경은 전통적인 장인생산의 근대화를 통하여 유연적 전문화로 상징되는 지역을 말한다. Scott, A.J.는 이 지역이 이탈리아 경제의 3번째 대안이라 하여, 이 지역을 '제3의 이탈리아'로 불린다고 하였다⁴⁾.

Dunford, M. & Greco, L.는 이탈리아의 지역별 성장을 다음과 같이 설명하고 있다(Dunford, M. & Greco, L., 2006, pp.1-16). 지난 1951~2001년 동안 이탈리아 인구 성장과 제조업 고용 변화 간의 관계를 살펴보면 3개의 이탈리아의 특징이 명확하게 나타난다.

첫째, 이탈리아 북서부 대도시 지역(피에몬테, 롬바르디아, 리구리아)은 1950년대부터 많은 제조업 일자리를 보유하고 있었으며, 1971년 또는 1981년까지 인구가 크게 성장하는 추세를 나타낸 도시이다. 이탈리아 산업의 심장부에 해당된다. 이후에는 지속적인 인구 감소를 경험하고 있다. <그림 6>을 보면, 이 지역은 포디즘의 위기가 시작된 1970년대부터 2001년까지 지속적인 고용 감소를 경험하고 있다.

둘째, 제3의 이탈리아로 불리는 북동부와 중부 지역은 같은 기간 동안 거주 인구의 증가는 크지 않았으나, 제조업 일자리의 급격한 성장을 경험한다. 특히, <그림 6>에 나타나 있듯이 1970년대에 상당한 정도의 고용 증가를 경험하면서, 제3의 이탈리아의 성장 가능성을 드러냈다. 더욱이 1971~1981년까지가 대부분 서유럽 및 북미에서 포디즘의 위기를 경험한 시기였음을 상기한다면, 이 기간 동안의 제3의 이탈리아 성장은 괄목할 만하다. 이와 같은 성장의 배경에는 Piore, M. & Sable, C.(1984)이 제시한 '제2의 산업분수령'에서 장인생산의 부활이라 일컫는 '유연적 전문화' 모델이 자리 잡고 있다⁵⁾. 이 지역들은 서유럽의 장수기업 밀집 지역으로 100년 이상된 기업들의 집적도 이루어져 있어서 기업의 수명과 고용 안정화가 연계된 지역이다.

셋째, 상대적으로 발전이 뒤쳐진 이탈리아 남부 지역이다. 이 지역은 각기 다른 궤적을 나타내고 있는데 이의 특징은 다음과 같다. 첫 번째 유형은 아부르조, 몰리세, 바실리카타이다. 이 지역들은 초기에는 인구가 감소하는 지역이었으나 이후 제조업 일자리의 급격한 증가를 경험했다. 다음으

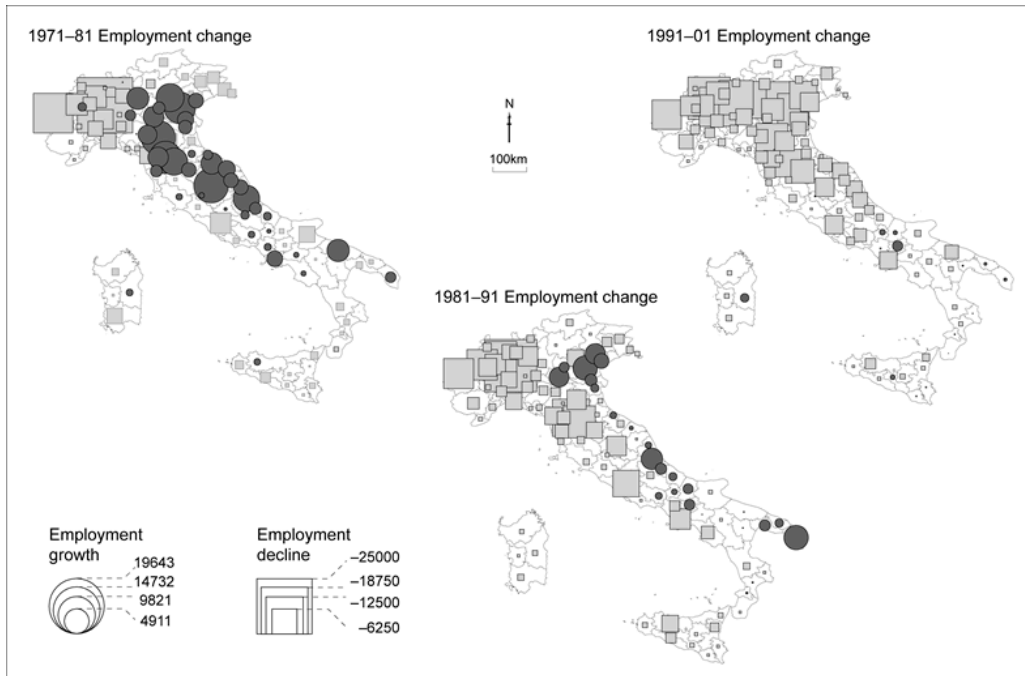


그림 6. 이탈리아의 지역별 고용 증감(1971~2001)

자료: Dunford, M. and Greco, L, 2006.

로 칼라브리아이다. 이 지역은 인구와 제조업 일자리 두 지표 모두 거의 변화가 없다. 마지막으로, 캄파니아와 푸글리아의 대도시들, 시칠리 및 사르데니아 등 도서 지역과 라찌오이다. 이 지역은 인구가 급격히 증가했으나 제조업 일자리는 상대적으로 소규모로 증가지역이다. <그림 6>에서 보면, 이 지역은 1971~1991년 동안 소수의 지역에서 고용 증가를 경험했다.

이탈리아의 지역 불균등 발전은 북서부 대도시들의 쇠퇴와 남부 지역의 소수의 성장과 정체로 인해서 지역 간 격차가 완화되는 경향을 나타내고 있다. <그림 6>에 보면, 이탈리아 산업의 심장부였던 북서부 지역 대도시들은 1971년 이후 지속적인 고용 감소를 경험했다. 다음으로 제3의 이탈리아를 들 수 있는데, 제3의 이탈리아 지역들은 1971~1981년 동안 괄목할 만한 성장을 했으며, 1981~1991년 동안은 성장세가 많이 줄어들기는

했지만, 몇몇 지역의 고용성장은 지속되었다. 그러나 1991~2001년 동안 대부분의 지역이 고용 감소를 경험하면서 역설적이게도 남부와의 지역 간 격차를 줄여 왔다. 그러므로 <그림 4>의 이탈리아의 경우는 총량적 경제 성장을 통한 지역 간 격차 완화가 아니라, 성장 지역들의 쇠퇴에 의한 지역 간 격차가 완화되는 경향을 나타내고 있다.

Dunford, M.(2002)는 이에 대해 다음과 같이 언급하고 있다. 지역격차의 축소와 확대 경향의 핵심적인 결정요인은 생산성이 증가함에 따라, 구직인구를 흡수할 수 있는 충분한 노동 수요의 범위이다. 노동 수요의 증가는 축적과 성장의 속도에 따라 결정되며, 근본적으로 성장의 속도와 노동수요 증가의 속도는 발전이 가장 뒤쳐진 지역에서는 '정(+)'의 관계를 형성하기가 어려우며, 이탈리아의 경우, 저발전 지역은 저성장으로 귀결되는 결과를 나타냈다.

4. 한국 지역 불균등 발전과 지역발전 정책에 대한 제언

우리나라 지역 간 격차의 공간구조[는] ... 전국 차원에서는 수도권과 비수도권 간의 중심-주변 관계가, 반면에 비수도권에서는 광역대도시와 인근 광역시도 간에도 이러한 관계가 나타나고 있다. 따라서 우리나라 지역 간 격차는 이중적인 차원에서 진행되고 있다(정준호, 2014, p.54).

한국의 중앙정부가 지역 간 격차 완화를 위해서 중점적으로 추진해 온 국가균형발전 정책이 시행된 2003년 이후 2013년까지 지역 불균등 지수는 지속적으로 성장해 왔다(김영수, 2016, p.8). 김영수(2016)에 의하면, 제조업의 시·도별 지역내 총생산 연평균 성장률 추이(1985-2013)를 살펴보면, 전국 평균은 13.04%(1985-1989)에서 3.76%(2010-2013)로 급격하게 하락했다. 한국의 대부분의 지역은 이와 같은 추세를 반영하여 성장률이 낮아졌다. 그럼에도 불구하고, 시기별 전국 평균을 상회했던 대표적인 지역은 경기도, 충청북도, 충청남도 등으로 경기도와 충청권의 성장이 강하게 나타났다(김영수, 2016). 이에 한국의 경우, 정준호(2014)가 지적한 것처럼, '노동생산성과 생산과 분배소득의 괴리가 노동시장의 요인보다 더욱 더 중요한 지역 간 격차의 요인이며, 지역 간 격차

는 산업부문 간의 불균형과 긴밀히 연관되어 있다.' 이러한 한국의 지역 불균등 발전의 맥락에서 볼 때, 한국의 지역 발전 정책은 몇 가지 방향을 수정할 필요가 있다.

첫째, 지역발전특별회계 예산은 지난 2005년부터 2013년까지 5.4조원에서 9.9조원으로 증가했다(표 1). 특히, 경제계정에 해당하는 광역계정은 1.3조원에서 6.2조원으로 4배 이상 증가한 반면, 지역개발 분야에 해당하는 지역계정은 4.1조원에서 3.4조원으로 하락했다. 총괄적인 측면에서 예산의 증가는 정부가 지역발전의 신규 성장 동력을 찾기 위해서 신규 예산 투입 부분도 반영하고 있지만, 기존 다른 영역의 예산을 지역발전특별회계로 변경시키면서 예산이 증가한 경우도 있다. 박근혜 정부는 광역시·도가 지역발전 시행계획을 수립할 때 필요한 5대 분야, 21개 실천과제와 264개 단위사업을 제시했다(표 2). 이와 같은 내용은 현재 한국의 지역 불균등 발전 현황을 고려할 때 타당한 것이라 생각한다. 그럼에도 불구하고, 한국의 지역 간 격차가 완화되지 않는 이유는 이보다 훨씬 근본적인 구조적인 문제점들이 존재하기 때문이다. 예를 들면, 수도권의 인구 집중은 학력과 학벌 구조 정착으로 인한 교육적 문제, 일자리 창출 기회의 차별성(기업 분포의 지역적 차별성), 비싼 집값으로 인해 '상속자의 도시'로 변모하는 강남 일대(소득의 격차와 부의 세습화) 등 실질적으로 비수도권에서 수도권 인구를 유인할 계기나

표 1. 지역발전특별회계 예산

	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
광역계정	1.3	1.4	1.5	1.7	5.4 ¹⁾	5.8	5.8	5.5	6.2
지역계정	4.1	4.5	5.0	5.8	3.8 ²⁾	3.7	3.6	3.5	3.4
제주계정	-	-	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
합계	5.4	5.9	6.8	7.9	9.6	9.9	9.8	9.4	9.9

주: 1) 광역선도산업(신규), 교특회계(광역도로 등)에서 광역기반시설사업의 이관 등으로 증액

2) 국가지원지방도로의 광역계정 이관, 재해예방 관련사업의 일반회계 이관 등으로 감액

자료: 지역발전위원회, 2015.

표 2. 지역발전 시행계획의 주요 내용

5대 분야	21개 실천과제(264개 단위사업)
지역생활권 활성화(4)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주도 협력사업 확충 • 주민 체감 생활인프라 구축 • 지역 중심지 활력 증진 • 지역 교통·물류망 개선
일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고(6)	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리 창출 중심의 지역대표산업 육성 • 지역투자 촉진 기반 확대 • 산업단지 고도화로 창조경제 구현 • 지역기반 연구 활성화로 창조경제 지역 확산 • 지역성장 거점도시 조성 • 농산어업 경쟁력 강화
교육 여건 개선 및 창의적 인재 양성(4)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방 초·중교 교육환경 개선 • 창의적 인재를 키우는 지방대학 육성 • 일과 학습 병행을 통한 지역인재 양성 • 100세 시대 평생학습체계 구축
지역 문화 육성, 생태 복원(4)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 문화역량 강화 및 특성화 지원 • 맞춤형 문화서비스를 통한 문화격차 해소 • 지역 관광산업 육성 • 생태·자연환경 보전·활용
사각없는 지역 복지·의료(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민밀착형 복지전달체계 구축 • 수혜자 특성을 반영한 맞춤형 복지 시책 추진 • 취약지역 응급의료체계 구축 및 응급의료 인프라 확충

자료: 지역발전위원회, 2015.

동력이 없다. 이와 같은 구조에서 지역발전 특별 회계를 통해서 투자 구조를 다양화하고, 재원을 늘려봤자 지역 간 격차를 완화시키기에는 어렵다.

둘째, 그렇다면, 시장 자유주의를 지향하는 영국식 불균등 발전 모델과 대도시들의 쇠퇴로 인해 저발전 지역 간 격차가 역설적으로 줄어든 이탈리아 모델에서 한국은 어떠한 교훈을 얻을 수 있을까? 사실 두 나라의 사례가 한국의 지역발전에 줄 수 있는 교훈은 ‘구조적으로 간혀 있는 지역 불균등 발전의 문제는 많은 시간과 예산을 동원하여 투자를 하더라도 쉽게 해소되지 않는다’는 점이다. 특히 영국의 사례는 지역 불균등 발전이 지나치게 불안정한 상황에서 지속되고 있어서 한국에 많은 함의를 주기는 어렵다. 영국의 정책이 정책적 홍보 차원에서는 한국에 도움이 될 지라도,

실질적으로 영국 정책을 한국에 맞게 수용하기에는 많은 어려움이 따른다. 이탈리아 사례의 경우, 1971~1981년 동안 진행된 이탈리아 북동부와 중부지역의 급성장을 고려해 볼 필요가 있다. 이 제3의 이탈리아 지역의 상대적 약진은 이탈리아 경제가 포디즘의 위기에 직면해 있을 때, 다른 유럽 국가들에 비해서 상대적으로 위기의 충격을 완화시킨 계기가 되었다. 이 시기 제3의 이탈리아의 약진은 이탈리아 전체 지역 불균등 지수를 낮추는데 기여하였다. 결국, 1971년부터 최장 1991년까지 중소기업 연합, 대-중소기업 연합 등 다양한 방식으로 성장해 온 제3의 이탈리아와 같은 동력을 한국에서 찾을 필요가 있다.

마지막으로, 수도권과 비수도권 간 격차뿐만 아니라, 정준호(2014)의 지적처럼, 비수도권에서도

대도시와 중소도시 간의 격차 완화문제도 중요하다. 특히, 산업도시들의 현재 침체 국면은 한국에서도 신중히 접근해야 할 지역경제 정책의 화두이다. 한국은 1998년부터 5년 단위로 산업구조 조정지역에 대한 투자 정책을 실시해 왔다. 이로부터 약 18년 만에 또 다른 산업구조 조정지역에 대한 투자 정책이 필요한 시기가 왔다. 앞서 제시한 영국의 경험처럼, 산업구조 조정지역은 오랜 투자 정책에도 활력을 회복하는 것이 매우 어렵다. 또한 신산업으로 활력을 찾을 것인지, 아니면 기존 산업을 구조 고도화시키면서 활력을 찾을 것인지를 선택하는 것도 매우 어려운 접근이다. 이와 더불어 한국의 몇몇 산업도시들은 제조업 중심의 성장세로 인해서 서비스업이 균형 있게 발전하지 못했다. 이는 이 지역의 산업 건강성으로 이어질 수 있는 문제이다. 특정 산업이나 기업 중심의 지역 발전은 한국의 지역산업 경험에서 볼 때, 빠른 성장의 기회도 있지만, 한번 쇠퇴일로로 걷게 되면, 한 순간에 무너지는 경우도 많다는 사실을 기억해야 한다. 그러므로 향후 지역발전 정책은 대도시권의 활력뿐만 아니라 중소도시의 활력을 위해 투자할 필요가 있다.

5. 요약 및 결론

한국, 영국, 이탈리아의 경험을 살펴 볼 때, 지역 불균등 발전은 역사적으로 깊은 연원을 갖고 있는 구조적인 문제이다. 이는 시간이 흐름에 따라 공간과 사회에 투영되면서 구조화되고, 착근되어 간다. 문제는 이 세 나라 중 어떠한 나라도 이와 같은 고질화된 지역 불균등 발전 문제를 해소하기 못하고 있다는 것이다. 한국의 경우, 더욱 힘든 상황은 다음과 같다. 영국과 이탈리아는 포디즘의 덕택으로 누린 ‘황금기’에는 지역 간 격차가 많이 완화되는 경험을 했다는 것이다. 그러나 한국

은 총량적인 경제가 성장할수록 지역 간, 사회 계층 간 격차가 확대되는 ‘불균등 속의 경제 성장’을 지속해 오고 있다.

한국에서 지역 불균등 발전의 격차 완화를 위한 새로운 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 지역발전 회계 차원에서 새로운 성장 동력에 대한 투자가 필요하다. 이는 경제 영역에서 신산업에 투자가 필요하다는 것만이 아니다. 예를 들면, 참여 정부에서 ‘클러스터’와 ‘지역혁신체계’에 투자하듯이, 지역발전 사업에 새로운 동력을 찾아야 한다는 점이다.

둘째, 앞서 언급했듯이, 중소도시에 대한 투자가 필요하다. 이를 대도시와의 연계 발전을 위한 투자도 필요하지만, 중소도시 자체의 역량을 강화시키기 위한 투자가 필요하다. 이를 위해서 필요하다면, 중소도시들을 다양성과 특성화에 기준을 두어 1970년대 제3의 이탈리아처럼 약진의 기회를 부여할 수 있는 정책 개발이 필요하다.

마지막으로, 현재 구조조정이 진행 중인 산업구조 조정지역(울산시, 거제시 등)을 대상으로 하는 특별 지원정책이 필요하다. 이는 향후 지속적인 모니터링과 지원을 통해서 지역의 급격한 경제 붕괴를 막아야 할 필요가 있다.

주

- 1) 이는 유럽의 경험과는 다소 다르다. Dunford에 의하면, 서유럽 국가들은 포디즘에 의해 황금기를 이루는 동안 지역 간 격차가 완화되었고, 포디즘의 위기 이후 이러한 격차는 다시 증가하기 시작했다. 즉, 경제 성장이 지역 간 격차 완화에 도움이 되었다는 의미이다(Dunford, M., 1996). 반면, 한국은 경제 성장 기간에 이러한 격차는 오히려 늘어나는 역설적인 모습을 지니게 되었다.
- 2) 영국(The United Kingdom)의 지역은 크게 잉글랜드(England), 스코틀랜드(Scotland), 웨일즈(Wales), 노던 아일랜드(Northern Ireland)로 구분된다. 이 논문에서는 이 중 영국에서 인구와 부가 집중된 잉글랜드를 주요 사례로 한다.
- 3) Pike, A. 등은 하향식 지역발전 방식이 반드시 지역발전

- 기여할 수 있는 유일한 경로가 아니며, 상향식 지역발전 방식도 지역발전 대상, 목적, 수단 등에 따라 지역발전에 필요함을 주장하고 있다(Pike, A. *et al.*, 2011).
- 4) 이탈리아 지역 경제를 3개로 구분하여 그 명칭을 부여한 학자는 Scott, A.J.가 아닌 1977년 Bagnasco, A.이다. 그의 저서 'Tre Italies'(Three Italies)에서 이탈리아의 경제성장에 따른 지역 구분이 제시되어 있다(Dunford, M. & Greco, L., 2006). 그럼에도 불구하고, 이 논문에서 Scott, A.J.의 지역 명칭 설명을 제시한 이유는 '3개의 이탈리아'보다는 '제3의 이탈리아'를 설명하는 방식의 명료성에 있다.
- 5) 이에 대한 구체적인 논의는 정성훈(1991), 강현수(1995) 참조.

참고문헌

- 강현수, 1995, 유연성 이론의 비판적 검토와 서울 의류산업의 유연화에 대한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김영수, 2016, "저성장 추세의 지역경제 영향분석과 지역산업정책 방향 모색," 2016년 지리학회 특별세미나 발표자료집, pp. 1-19.
- 정성훈, 1991, "제조업에 있어서 유연적 전문화에 관한 지리학적 서설," 동국지리, 12.
- 정준호, 2014, "한국경제의 공간 불균형 성장: 그 현황과 함의," 지역정책 1(1), pp.54-76.
- 지역발전위원회, 2015, 지역발전특별회계 내부 자료.
- Cecchi, D. and Peragine, V., 2005, "Regional Disparities and Inequality of Opportunity: The Case of Italy," *Discussion Paper* No. 1874, IZA.
- Dunford, M., 1996, "Disparities in employment, productivity and output in the EU: the roles of labour market governance and welfare regimes," *Regional Studies* 30(4), pp.339-57.
- Dunford, M., 1997, "Divergence, instability and exclusion: regional dynamics in Great Britain," In Lee, R. and Wills, J. (eds.) *Geographies of economies*, London: Arnold, pp.257-277.
- Dunford, M., 2002, "Italian regional evolutions," *Environment and Planning A*, 34, pp.657-694.
- Dunford, M. and Greco, L., 2006, *After the Three Italies: Wealth, Inequality and Industrial Change*, Oxford: Blackwell.
- HMSO, 2014, National Statistics Data, UK.
- Martin, R., Pike, A., Tyler, P. and Gardiner, B., 2015, "Spatially Rebalancing the UK Economy: the Need for a New Policy Model," Seaford, Regional Studies Association.
- Morana, C., 2004, "Regional Convergence in Italy: 1995-2000," *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 63(2), pp.139-160.
- O'Brien, P., 2015, "Austerity, Deal-Making and the Search for New Local and Regional Development Investment in the UK," *KARP International Symposium*, 10 September, 2015, Incheon, Korea.
- OECD, 2008, *North of England, UK*, OECD Reviews of Regional Innovation.
- OECD, 2012, *Industrial Policy and Territorial Development: Lessons from Korea*, OECD Development Centre Studies.
- Pike, A., 2014, "The Evolution of Spatial Economy Policy in Britain," 지역정책 1(1), pp.31-53.
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A. and Tomaney, J., 2011, *Handbook of Local and Regional Development*, Oxon: Routledge.
- Piore, M. & Sable, C., 1984, *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books.
- Scott, A.J., 1988, *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, London: Pion.
- The Department of Communities and Local Government, 2011, *Local Enterprise Partnerships*.
- The Smith Institute, 2013, *Where Next for Local Enterprise Partnerships?*, Regional Studies Association.
- 교신: 정성훈, 24341, 강원도 춘천시 강원대학길 1, 강원대학교 사범대학 지리교육과, 전화: 033-250-6691, 이메일: shjung@kangwon.ac.kr
- Correspondence: Sung-Hoon Jung, Department of Geography Education, College of Education, Kangwon

National University, 1 Kangwon University Road,
Chuncheon City, Gangwon Province, 24341,
Korea, Tel: 82-33-250-6691, E-mail: shjung@
kangwon.ac.kr

최초투고일 2016년 5월 14일
수 정 일 2016년 5월 27일
최종접수일 2016년 5월 31일