

포스트 브렉시트 시대의 영국 지역발전정책에 대한 비판적 검토와 함의*

전봉경**

A Critical Review of the UK's Regional Development Policies in the Post-Brexit Era and its Implication*

Bong-Kyung Jeon**

요약: 본 논문은 브렉시트의 동인 중 하나로 여겨지는 영국의 오랜 지역 격차와 사회분열에 대해 살펴보고, 브렉시트 이후 변화된 영국의 지역발전정책 현황 등을 검토하는 데 그 목적을 둔다. 1970년대 후반 신자유주의적 세계화 속에 영국 정부의 공기업 민영화와 금융개혁 등과 같은 전략적 정책 선택이 지역 격차에 미치는 과정을 고찰함으로써, 현재 영국과 비슷한 수도권 과밀화, 지역 격차, 분권화 등의 문제를 안고 있는 우리에게 주는 정책적 시사점을 알아본다. 또한, 유럽연합 탈퇴 이후 영국의 자구적 지역발전기금, 지역발전정책, 그리고 거버넌스 변화 등을 살피고 주요 논쟁들에 대해 정리하였다. 마지막으로 본 연구는 지역 간 격차가 심화하는 한국 사회에 영국 사례가 주는 교훈을 바탕으로 사회적 합의를 통한 지역 격차 완화 정책의 당위성 제시와 수도권과 비교하여 비수도권 지역의 공정한 공간환경을 위한 정책 수립 필요성을 제시하였다.

주요어: 균형 발전, 지역발전, 지역 격차, 브렉시트, 영국

Abstract: The aim of this paper is to examine the long-standing regional disparities and social division in the UK which are considered one of the crucial facts of Brexit. Since Brexit, also, the changed regional development policies are reviewed. Regarding policy perspective, we delve into the process of the UK government's strategic policy choices, such as privatisation of public enterprises and financial reform, amid the neoliberal globalisation in the late 1970s, drawing its implication to us having similar problems. Besides, the UK's self-sustaining regional development fund, policy, and changed governance are dissected with several ongoing debates. Finally, this study asserts the necessity of the social consensus of regional disparity policies and the establishment of the spatial environment particularly in regions left behind, giving the quality and equity of life.

Key Words : balanced development, regional development, regional disparity, Brexit, UK

* 이 연구는 저자의 국토연구원 위킹페이퍼(출간 예정) 내용을 수정·보완하여 작성함.

** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원 (Associate Research Fellow, National Territorial Planning & Regional Research Division, Korea Research Institute for Human Settlements, jeon@krihs.re.kr)

1. 서론

영국¹⁾은 지난 2016년 6월 23일 실시된 영국의 유럽연합(European Union, EU) 탈퇴(이후 ‘브렉시트’로 표기) 국민투표 결과에 따라 2020년 1월 31일 브렉시트를 최종적으로 단행하였다. EU는 유럽의 사회·정치·경제의 통합과 하나의 통일된 유럽을 추구하고자 1993년 11월 1일에 발효된 마스트리히트 조약(Treaties of Maastricht)에 의해 설립된 초국가적 기구(supernational organisation)이다.

EU를 탈퇴하는 최초의 국가가 된 영국은 1973년 유럽 공동체 회원국으로 가입한 이후, 줄곧 유럽통합과 유럽 연합에 대해 회의론적인 시각²⁾을 갖고 있었다. 영국의 브렉시트를 두고 기존 선행연구는 주로 유럽과 영국 내 1) 이민자 문제, 2) 영국민의 유럽통합에 대한 부정적 시각과 주권 문제, 그리고 3) EU 분담금에 대한 불만 등에 대해 주로 초점을 두어왔다(박광수, 2017; 박상현, 2017; 방창록, 2017; 이중서, 2020).

그러나 영국 학계와 언론은 브렉시트의 직접적 도화선 중 하나를 위에 언급한 세 가지 문제와 함께 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 정부 이후 오랜 시간 이어진 영국의 지역 간 심각한 불균형과 노동당의 소극적 지역발전정책 등에 대해서 지적하고 있다(McCann, 2019; Hudson, 2021). 실제, 영국은 선진국 중에서도 지역 간 불균형이 가장 심각한 수준이며, 영국 내 가장 부유한 지역인 런던 캄든(Camden) 및 시티 오브 런던(the City of London)과 가장 가난한 지역인 북아일랜드 아즈 앤 노스 다운(Ards and North Down) 간에는 1인당 국내총생산이 약 30배 정도 차이를 보인다(McCann, 2019; The Economist, 2020). 지리적 공간을 영국 4개국 중 가장 큰 잉글랜드 한 곳으로 축소하여 살펴보아도, 부유한 수도권 지역인 런던 및 잉글랜드 남동부 지역과 쇠락한 공업지역인 중·북부 지방의 발전 격차가 워낙 크고 이와 같은 남과 북의 불균형 현상을 두고 두 개로 분열된 영국(지리적으로 정확히는 잉글랜드지만 관용적으로 영국이

라 표현)이라는 비판적 지적이 오래전부터 존재해 왔다(Martin, 1988; Jewell, 1994).

이처럼 영국은 오랜 시간 이어진 지역 격차로 인해 심각한 사회적 분열과 브렉시트라는 초유의 사태까지 경험했음에도, 국내에는 아직 이를 심도 있게 다룬 연구가 상대적으로 부족하다. 이에 본 연구는 영국 사례를 심도 있게 살핌으로써, 약 반세기 넘게 지역 격차, 분권화, 수도권 집중화 등 우리가 현재 겪고 있는 문제들을 앞서 겪었으며, 중국에는 분열된 사회의 정치적 결과물인 브렉시트를 맞이한 영국 사례를 통해 지역 격차의 심각성을 인지하고 우리의 국가균형발전 정책 등에 주는 시사점 등을 살펴볼 것이다.

한편으로, 지역 격차 문제 완화를 위해 영국 정부는 레벨링업 아젠다(Levelling Up Agenda) 등과 같은 강력한 정책대응책을 발표하였다. 이는 2019년 치러진 영국 총선에서 전통적으로 지역 정책에 소극적인 보수당이 “지역 불평등 해소와 균형 있는 국가 발전” 공약을 내세워 역사적으로 노동당을 지지하는 경향이 강한 산업 쇠퇴 지역인 잉글랜드 중·북부, 웨일스 동북 지역 유권자의 표를 얻어 총선에서 승리³⁾한 뒤 나온 정책 방안이지만 국내에는 아직 이와 관련된 논의가 부족한 실정이다.

이에 본 연구는 부족한 선행연구의 공백을 메꾸고자 먼저 1) 영국의 지역 격차 심화가 2016년 브렉시트 그리고 2019년 영국 총선에 미친 영향을 살필 것이다. 이어서, 2) 신자유주의 기조하에 오랜 기간 정책개입에 소극적이던 영국 정부의 변화된 거버넌스와 정책개입을 살펴 고자 포스트 브렉시트 시대의 영국 지역발전정책 동향에 대해 다룰 것이다. 또한, 3) 상대적으로 급조히 만들어진 포스트 브렉시트 시대의 지역발전정책을 둘러싼 주요 논쟁에 대한 비판적 검토를 이어갈 것이다. 마지막으로는 4) 결론과 함께 영국의 지역 격차와 지역 발전정책이 주는 시사점과 교훈 등을 통해 우리에게 주는 함의에 대해 언급할 것이다.

2. 영국 지역 격차와 브렉시트

1) 영국 지역 격차 배경

영국의 지역 격차는 선진국과 경제개발협력개발기구(Organisation for Economic Cooperation Development, OECD) 중에서도 최상위권이다(McCann *et al.*, 2021). 이와 같은 불균형의 심화는 신자유주의적 세계화 기류 속에 취임한 마거릿 대처 정부의 경제개혁과 선택적 정책 개입의 결과로 볼 수 있다. 그녀는 제국주의 시절 금융산업의 중심지였던 영국 런던(정확히는 시티 오브 런던)의 명성을 다시 회복하고자 1985년 금융개혁 정책인 일명 '빅뱅(big bang)'을 통해 금융산업 촉진 정책을 펼쳤고, 반대로 철강, 조선, 자동차 등과 같은 전통 제조업 부문은 개혁의 대상으로 삼아 정부 지원 삭감과 함께 대부분의 국영기업의 민영화를 진행하였다. 대처 정부는 감세, 노사관계 개혁을 통한 노동생산성 향상, 비효율적인 공기업의 민영화 등과 같은 정책 개혁을 통해 영국 경제에 이바지 한 점도 매우 크지만, 영국의 지역 격차 문제를 놓고 보면 대처 정부의 정책 개혁이 지역 격차를 심화시키는 부정적 결과를 양산하였다. 그 이유로는 대처의 신자유주의적 개혁 하에 진행된 제조업 구조조정이 전통 공업지역에 직접적인 타격을 입혔기 때문이다. 1979년부터 1987년까지 이어진 구조조정 과정은 영국에서 가장 큰 규모를 갖고 있던 제조업 기반 40개 회사의 인력 약 41만 5천여 명의 인력감축이라는 결과로 이어지면서, 사실상 영국 중·북부 지방을 비롯한 공업 도시 내 일자리 대부분이 사라지는 결과를 초래하였다(Hudson and Williams, 1996; Hudson, 2021; 김영세, 2007).

이와 같은 정부의 경제·산업구조 개혁 속에서 수도 런던은 금융서비스산업 활성화에 따른 EU 내 고급인력 유입과 해외 기업의 이전 등으로 도시에 활력이 증진되는 반면, 이전 산업지역은 대규모 실업과 함께 도시의 활력이 급격히 사라지는 상황을 맞이하게 된다. 즉, 정부의 신자유주의적 개혁이 탈산업화·산업쇠퇴와 맞물려 18세

기부터 산업 도시로 성장하였던 잉글랜드 중·북부(일명 '레드월') 지역의 쇠퇴는 가속화되었고, 이 시기를 기점으로 영국은 남과 북 두 개로 분열된 사회라는 비판을 받기 시작했다.

이런 역사적 배경 속에, 영국의 쇠퇴산업 지역인 '레드월'은 영국 사회의 정치적 결정에 있어 중요한 역할을 하게 된다. 앞서 살펴봤듯이, 1980년대 대처 정부의 탄광 폐쇄 개혁 등과 같은 강도 높은 구조조정으로 지역경제가 급격히 쇠퇴하면서 반(anti-)보수당 정서가 강력히 형성된 잉글랜드 중부(midland) 및 북부(Northern England) 그리고 웨일스 북동부(North East Wales) 지역의 주민들은 정치적으로 노동당에 대한 선호도가 월등히 높고, 지난 40여 년 동안 노동당은 이 지역 유권자의 표를 거의 독식할 정도로 강한 정치색을 보이기도 하였다. 그러나, 오랜 시간 주민들의 표를 독식한 노동당 의원들은 지역산업 쇠퇴와 동유럽 이주민의 유입으로 노동시장에서 경쟁력을 잃은 주민들을 위한 대응책 마련에 소극적인 모습을 보였다. 이를 2016년 브렉시트 국민투표 당시 보수당 내 보리스 존슨(Boris Johnson) 등이 주축이 된 탈퇴⁵⁾ 진영에서 전략적으로 공략하여 브렉시트를 이끌었고, 2019년 총선에서도 '레드월' 지역을 의식한 지역발전 공약을 내세운 보수당이 승리하면서 존슨이 총리로 집권하게 된다. 즉, 지난 두 번의 투표라는 정치적 행위에서 '레드월' 지역이 캐스팅 보트(casting vote) 역할을 하면서, 보수당과 존슨 총리로서는 지역 발전정책에 강력히 개입할 수밖에 없는 상황이 되었다.

2) 소외지역 주민의 반란: 브렉시트와 영국 총선

앞서 살펴보았듯이, '지역 격차' 문제를 앞세워 보수당이 선거에서 산업쇠퇴지역 주민의 표를 얻을 수 있었던 건 영국 내 지역 간 격차가 그만큼 심각하다는 사실을 보여준다. 실제 수도 런던과 잉글랜드 중·북부 '레드월'의 지역격차는 다음의 몇 가지 지표로 확인할 수 있다. 먼저, 영국의 시간당 노동생산성과 1인당 가처분소득(disposable income) 등을 비교해보면(그림 1 참조), 런

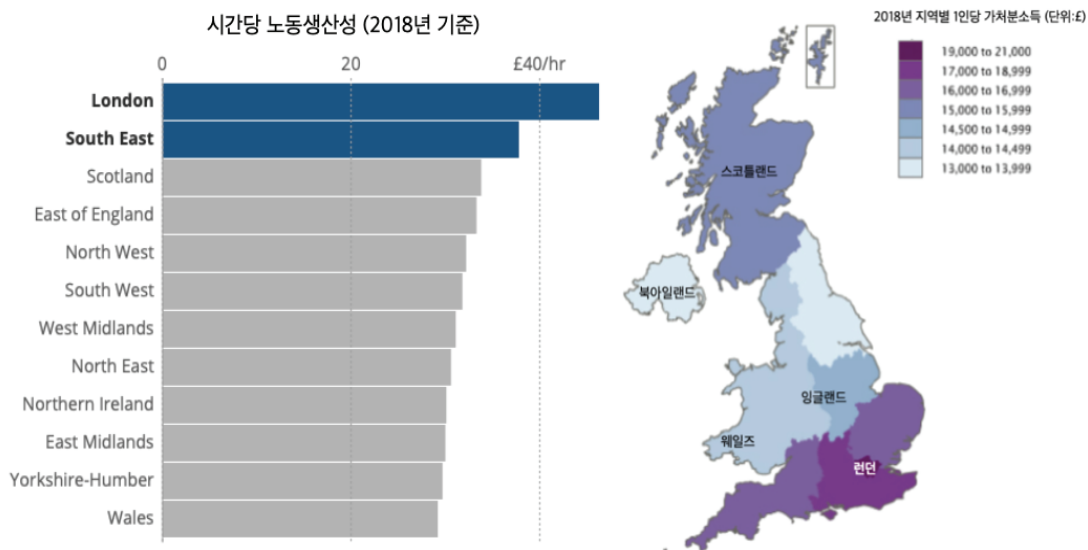


그림 1. 영국 지역별 1인당 시간당 노동생산성과 가처분소득

자료: <https://www.ons.gov.uk/visualisations/dvc1370/>

<https://www.sheffield.ac.uk/news/nr/uk-higher-regional-inequality-large-wealthy-country-1.862262>

(자료검색: 2021년 9월 9일)

던 지역의 캠든(Camden)과 시티 오브 런던(the City of London)의 시간당 노동생산성은 약 56.3 파운드(한화 약 9만 1천 원⁶⁾)지만, 웨일스 지역의 소머셋(Smerset)의 경우 약 27.7파운드(한화 약 4만 5천 원)로 런던과 약 2배 정도 차이가 난다. 1인당 가처분소득(disposable income)의 경우, 런던 지역은 약 29,000파운드(한화 약 4,701만 원)지만 잉글랜드 북동(North East) 지역의 경우 약 17,000파운드(한화 약 2,756만 원)로 런던 지역의 약 60% 정도 수준밖에 해당하지 않는다.

영국 내 지역 격차 심각성은 경제적 측면뿐 아니라 사회, 복지, 삶의 질 전반에서 확인할 수 있다. 특히, 2000년대 중반 이후 동유럽 등의 대규모 이민자 유입과 노동시장 변화 등으로 인해 '레드월' 지역을 포함한 영국 소외(left-behind)지역 내 아동 빈곤율(Child Poverty Rate)이 급격히 증가하고 있다. 실제, 2014/15년과 비교하여 2018/19년 잉글랜드 중·북부 지역의 아동 빈곤율은 불과 4년 동안 14% 정도 급격히 증가하였다(Hirsch and Stone, 2020). 유아기와 청년기 시절 빈곤의 경험은 장기적으로 사회에 미치는 악영향이 매우 크다는 점에서 심

각한 사회문제로 대두되고 있다(Nuffield Foundation, 2021). 또한, 영국 통계청이 올해 발표한 영국 내 지역별 기대수명⁷⁾을 살펴보아도 영국 내 소외지역인 잉글랜드 북동부 지역주민의 기대수명은 남자 77.6세, 여자 81.5세로 남녀 모두 잉글랜드 내에서 최하위를 차지하였다. 런던 지역의 평균인 80.3세(남자), 84.3세(여자)와 비교하면 약 3년 정도의 차이를 보인다는 점에서 삶의 질과 관련된 사회, 의료, 복지와 같은 인프라 격차를 유추할 수 있다(Office for National Statistics, 2021)(그림 2 참조).

이처럼 영국의 지역 격차와 불균등은 소외지역 주민들의 상대적 박탈감을 초래하였고, 이들의 분노는 중요한 정치적 선택의 갈림길이던 2016년 브렉시트 국민투표와 2019년 영국 총선에서 여과 없이 드러났다. 먼저, 브렉시트 국민투표 측면에서 살펴보면, 소외지역 주민들은 2000년대 중반 이후 동유럽 이민자가 증가함에 따라 자신들의 임금 수준이 하락하고 구직활동이 어려워졌다. 이에 더해 자신들의 세금이 이민자의 교육, 의료 등 복지 재원에 사용되면서 복지지출에 대한 재정부담이 커지는



A) 영국 지역별 빈곤 아동 증가율(2014/15년 대비 2018/19년)

지역 및 국가	남성 기대수명	여성 기대수명
북동부	77.6	81.5
북서부	77.9	81.7
요크셔햄버	78.3	82.2
중동부	79.2	82.7
중서부	78.5	82.5
동부	80.2	83.8
런던	80.3	84.3
남동부	80.6	84.1
남서부	80.3	84.1
잉글랜드	79.4	83.1
북아일랜드	78.7	82.4
스코틀랜드	76.8	81.0
웨일스	78.3	82.1

B) 영국 지역별 기대수명(2020년 기준)

그림 2. 영국 지역별 빈곤 아동 증가율과 기대수명

자료: A) Hirsch and Stone(2020) / B) Office for National Statistics(2021) 자료를 토대로 저자 수정하여 작성

것에 불만이 쌓여갔다. 유럽공동체와 관련하여서는 EU 결속정책(Cohesion Policy) 내 소외지역 발전기금에 해당하는 유럽 구조투자기금(European Structural and Investments Funds) 등의 분담금과 운영 방식에 환멸을 느끼고 있었다(박광수, 2017; 방청록, 2017; Hudson, 2021). 2010~2018년 기준 영국은 EU 회원국 중 독일, 프랑스, 이탈리아에 이어 네 번째로 많은 EU 분담금을 냈지만 순 분담금 대비 수혜금은 독일 다음으로 두 번째로 적은 상황에 불만이 고조 되었다(Brien, 2020).

그러나 이주민과 EU의 발전기금 운용보다 소외지역 주민에게 더 큰 분노는 바로 수도 런던의 엘리트들에게 가진 반감이었다. 신자유주의적 세계화 속에 수도 런던은 금융개혁 등을 통한 규제 완화로 눈부신 성장을 이어가고 있었으나, 이전 산업화 시절의 주역이던 '레드월'을

비롯한 산업쇠퇴 지역은 정부의 재정지원 삭감과 무관심 속에 '세계화의 낙오자(losers of globalisation)⁸⁾'로 여겨지며 상대적으로 크나큰 박탈감을 느끼고 있었다. 그리고 이들의 분노가 정치적으로 표출된 첫 번째 사건이 바로 브렉시트 국민투표였다(Hobolt, 2016). Hobolt (2016)는 브렉시트 국민투표의 결과를 두고 "분열된 국가 그리고 분열된 (유럽)대륙⁹⁾"이라고 표현하였다. 이는, 1980년대 중반 이후 지속해서 사회적 문제로 제기된 남과 북의 지리적 불평등, 즉 계층, 교육 수준, 세대 그리고 이 모든 불평등을 공간 범위에서 명확히 확인한 지역(사회) 간 분열의 결과를 브렉시트라고 보았다.

브렉시트에 이어 이들 소외지역 주민들의 정치적 영향력을 확인할 수 있었던 또 다른 사건은 바로 2019년 영국 총선이다. 산업쇠퇴 지역인 '레드월' 주민은 40여 년 동

안 노동당 정치인을 지지하였다. 그러나 브렉시트 이후 2019년에 치러진 총선에서 보수당은 지역 격차 완화를 정책 공약을 내세워 ‘레드월’ 63개 선거구에서 노동당을 제치고 33석을 차지하며 총선을 승리로 이끌었다.

3. 포스트 브렉시트 시대의 지역발전정책

본 장에서는, 브렉시트 이후, 즉 포스트 브렉시트(Post-Brexit) 시대 영국의 지역발전정책의 특징을 살펴볼 것이다. 먼저, 유럽연합 탈퇴에 이어 예상치 못한 코로나19 팬데믹까지 겹치면서, 정책 수립 및 결정 과정에서 중앙정부의 개입이 커지며 정책 거버넌스 상에 변화가 생겼다. 또한, 브렉시트 이후 영국은 EU와 별개로 독자적이며 자구적인 지역발전기금 및 정책 수립의 부담을 떠안게 되며 기존 제도를 대체할 대응 방안의 필요성이 제기되었다. 이에 포스트 브렉시트 시대 영국 지역발전정책의 거버넌스 특징과 이를 둘러싼 주요 논쟁을 검토한다.

1) 거버넌스 변화 : 중앙집권과 분권의 혼재화

브렉시트는 기존 영국의 지역발전 정책을 포함한 모든 경제사회 정책에 막대한 영향을 미치면서 거버넌스 전환의 계기가 되었다. 또한, 브렉시트와 함께 코로나19 팬데믹까지 겹치며 대내외적으로 불확실한 환경 속에 포스트 브렉시트 시대가 도래하면서 영국은 기존 분권형 거버넌스 체계에서 다시금 중앙집권적 거버넌스로 회귀하고 있음이 목격되고 있다(Billing *et al.*, 2019). 영국은 대처가 집권한 1970년대 후반부터 전 세계적인 신자유주의 확산과 맞물려 중앙정부의 시장 및 정책개입을 지양하였고, 중앙이 갖고 있던 권한 역시 지방정부로 단계적 이양함으로써 지방 분권화 촉진 정책을 추진하였다. 이는 2차 세계대전 이후 중앙정부의 강력한 정책개입을 통한 완전

고용과 수요 중심의 케인즈주의 복지국가(Keynesian welfare state) 모델을 탈피하고, 시장 자율성 확보를 위한 국가개입의 축소를 통한 인플레이션 억제와 공급 중심의 신자유주의적 개혁과 맞물리며 진행되었다(강원택, 2003). 이런 맥락에서, 지역(발전) 정책의 수립 및 시행과정은 지방정부 중심의 분권화된 상향식(bottom-up) 접근법으로 전환되었고, 중앙정부 주도의 산업 및 지역 정책 대부분은 축소·소멸하였다. 이 과정에서, 지역 발전기구(Regional Development Agencies, RDA), 지역 기업 파트너십(Local Enterprise Partnership) 등과 같은 중간 매개 기관(intermediary)이 설립되었고, 그 역할도 확대되는 특징을 보였다.

그러나 포스트 브렉시트와 함께 영국의 지역발전정책 거버넌스는 중앙집권 형태로 회귀하는 모습이 목격된다. 사실 영국은 선진국 중에서도 가장 중앙집권적 거버넌스 형태를 가진 국가로 꼽힌다(Hambleton, 2017). 그럼에도, 1970년대부터 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 자치정부로 권력 이양을 진행하였고 현재는 더욱 하위 단위인 지방정부(local authority)로 권력을 이양하는 분권화 과정에 있다(Sandford, 2017). 또한, 효율적 분권 이양과 지역에 내재한 역량 결집을 위해 광역 맨체스터 지방 자치단체 연합기구(The Greater Manchester Combined Authority)처럼 두 개 이상의 지방정부가 참여하는 지방 자치단체 연합기구를 운용하는 등 중앙정부의 권한 이양과 분권화에 대한 의지는 분명하였다. 그러나, 브렉시트와 소외지역 주민들의 분노를 정치적으로 확인한 영국 중앙정부는 통합적이며 강력한 지역발전 정책 추진을 위해 다시금 정책 의사결정에 깊숙이 개입하게 된다(Billing *et al.*, 2019).

사실, 중앙과 지방정부의 본질적 역량 차이 등으로 인해 브렉시트 협상 과정에서부터 지방정부의 실질적 참여 및 준비가 소홀하였고, 이는 지방 분권화를 지향하는 영국 내에서 역설적으로 중앙정부의 역할 확대와 적극적 정책개입을 초래하게 된다(Billing *et al.*, 2019). 게다가, 브렉시트 국민투표 이후 정책입안자들의 정책 검토 과정에서 지방정부 중심의 산업발전 정책의 생산성 및

효율성 문제가 대두되고, 영국의 낮은 지역 생산성 문제가 궁극적으로 국가 생산성 문제로 연계된다는 점에서 지역 생산성 향상을 위한 장기적 안목의 정책 필요성도 제기된다(McCann, 2016). 이런 이유 등으로 영국 중앙 정부는 약 40년 만에 처음으로 정부 주도의 국가산업 정책을 수립하여 산업전략 정책 백서를 발간한다(HM Government, 2017). 이외에도 지역발전 정책인 레벨링업 아젠다(levelling-up agenda) 계획과 영국판 재건 계획(Build Back Better) 등도 존슨 총리의 보수당 정부 이후 중앙정부 주도로 수립되었다.

지역발전 정책의 경우에는 EU 내 낙후지역 발전을 목적으로 한 구조투자기금 등이 중단됨에 따라 중앙정부는 영국의 네 개 국가에 기존 지역발전 기금과 프로그램을 대체할 정책 개발이 요구되며 필연적으로 개입할 수밖에 없는 상황이기도 했다. 결과적으로 현재 지방정부 단위로 더욱 세분화 된 분권 상태에서는 국가 전반의 지역 격차 완화 등을 위한 효율적인 거시적 정책 수립이 어렵고, 분권 상태에서는 지역 그리고 영국의 4개 국가 간 거버넌스 역량 차이로 중앙정부의 정책개입 없이는 불균형이 더욱 심화할 가능성이 있다는 지적을 받음으로써(Mackinnon, 2016), 현재 영국은 중앙집권과 분권이 혼재한 거버넌스 형태를 띠고 있다.

2) 포스트 브렉시트 시대의 영국 지역발전정책 및 기금

브렉시트 전과 후의 가장 큰 차이점은 EU의 구조투자기금 중단에 따른 영국의 자구적 기금 대응 방안을 꼽을 수 있다. 브렉시트 이전 영국 지역발전 기금의 상당수는 EU 결속정책(Cohesion Policy)에 따른 구조투자기금으로부터 충당하였다. 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 원)를 할당하였다. 이외에도 유럽투자은행(European Investment Bank)은 영국 내 다양한 사업

지원을 위해 2010년부터 2018년까지 약 44억 유로(한화 6조 1,035억) 규모의 자금을 유리한 조건으로 대출하였다(Brien, 2020).

그러나 영국의 EU 탈퇴에 따라 소외지역 발전을 위한 자구적 대체 기금이 필요하였고, 이를 위해 영국 정부는 영국 공유번영기금(UK Shared Prosperity Fund)을 조성하여 2022년 4월부터 공식적으로 분배할 예정이다. 존슨 총리와 보수당은 영국의 4개국이 기존 EU로부터 지원받았던 기금만큼 공유번영기금의 혜택을 받을 수 있을 거라 약속했으며, 기존 EU 기금체계가 갖고 있던 문제점 또한 개선하여 더욱 효율적인 경제성장과 지역재생 프로그램을 지원할 것이라 발표하였다. 영국 정부가 주장하는 공유번영기금의 장점은 다음과 같다: 1) EU 기금 신청 시 소요되던 불필요한 행정절차 축소, 2) 지역 관계자가 실질적으로 EU 구조투자기금 지원을 신청하여 받기까지 최대 2년이 걸리던 기금 전달 시간 축소, 3) 낙후 산업지역, 저소득 농어촌지역, 장기실업자 증가 지역 등 각 지역의 문제점을 고려한 지역 맞춤형 자금지원, 그리고 4) 영국 내 다른 기금(레벨링업 기금 및 탄소중립 전략 기금)보다 더 포괄적이며 통합적인 지원을 목표로 한다. 즉, 기존 EU 기금과 달리 영국 공유번영기금은 영국 접경 지대(예를 들면, 잉글랜드와 웨일스 국경 지역)의 경제개발계획을 위한 자금지원이 가능하다는 점 등이다.

또 다른 특징으로는 중앙정부 주도의 지역발전정책 “레벨링업 아젠다(Levelling Up Agenda¹⁰)”를 꼽을 수 있다. 현재 논의되고 있는 레벨링업 아젠다의 주요 내용으로는 농어촌 개발, 지역 내 노동생산성 향상, 그리고 구도심 지역의 재생사업 등을 포함하고 있으며, 지역 간 교통망 개선 등 하드웨어(hardware) 측면의 공간 기반 투자와 산업쇠퇴 지역주민의 재교육 등에 초점을 두고 운영될 예정이다(표 1). 또한, 원활한 레벨링업 아젠다 운영을 위해 영국 공유번영기금과 별개로 약 111억 2천 파운드(한화 약 17조 7,651억 원)에 달하는 4개 기금을 별도로 조성하여 지원할 예정이다(HM Treasury, 2021)(표 2).

표 1. 영국 레벨링업 아젠다 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 추가 예산 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
마을, 농촌 및 해안 지역 투자	- 교통수단 확대 운영 - 매력적인 경관 조성을 위한 도심지 개발 사업 - 도심지 및 변화가 재생사업 - 지역 기반 창업지원 프로그램 - 취업 지원 프로그램
농·수산업 투자	- 어선 현대화 지원 - 농·수산업 종사자 회생 지원 사업
지방정부 역량 강화를 위한 투자	- 약 2만 2천여 명의 공무원들을 런던 외곽에 배치 (재무부 등 주요 부처 공무원 지방 배치) - 영국 인프라 은행 등 공공기관 지방 이전

출처: BBC(2021), Harari *et al.*(2021), Centre for Cities(2021) 자료 번역 후 저자 재정리

표 2. 레벨링업 아젠다 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
마을 ¹¹⁾ 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 재생 사업 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(2021), Institute for Government(2021b)

3) 최근 영국 지역발전정책을 둘러싼 주요 논쟁

먼저, 중앙집권과 분권화가 혼재된 거버넌스 관련된 논쟁이다. 1990년대 후반 국민투표 결과에 따른 스코틀

랜드, 웨일스, 북아일랜드 의회 설립을 기점으로 국가 단위의 분권화가 시작하였고(Torrance, 2019), 레벨링업 아젠다의 핵심 계획으로도 지방정부의 거버넌스 강화를 위해 영국 수도권(런던 및 잉글랜드 남동부)의 약 2만

2천여 명의 공무원을 2030년까지 지방으로 이전 배치함으로써 더욱 공고화된 분권화를 촉진하겠다고 발표하였다. 그렇지만 분권화로 인해 특수한 경우를 제외하고는 지역 간 교류나 협력 상황이 미비하고, 정부 지원금 신청을 위한 지역 간 경쟁시스템 체제 내에서는 지방정부 간 본질적 역량 차이로 인해 ‘부익부 빈익빈’ 현상처럼 지역 격차를 더 심화시킬 수 있다는 우려가 제기되면서 중앙정부의 적극적 개입의 필요성에 대한 목소리가 나오고 있다(Billing *et al.*, 2019). 또한, 수도 런던과 잉글랜드 중·북부 ‘레드월’ 지역 간의 불편한 교통편 개선과 대규모 토건 공사를 통한 일자리 창출 등을 목표로 착수되는 영국의 역대 최대 규모 교통인프라 프로젝트인 High Speed 2 계획을 진행하기 위해서도 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하고 일관된 방향을 제시할 중앙의 역할을 요구하고 있다. 이에, 불확실한 대내외적 환경을 위해 중앙정부의 개입이 불가피하다는 견해와 중앙집권적 정책 시행이 불려우려에 대해서 몇 가지 살펴볼 필요가 있다.

첫 번째로는, 중앙정부 주도 하향식 정책 시행으로 인해 분권 국가와의 갈등이 표출되고 있다. 코로나 팬데믹 대응 및 지역발전 정책 등을 협의하는 데 있어 분권 국가 의회와의 소통 부족으로 인한 갈등이 고조되고 있으며, 중앙정부도 분권 국가 행정부에 정책 및 기금 관련 명확한 설명을 하지 않은 상태이다. 실제, 현 정부는 법안을 통과시키기 위해 분권 국가 의회의 동의를 필요 없으며, 현재 여당인 보수당은 야당의 반대를 물리칠 의식을 갖추고 있다(Lagana, 2021; Tomaney and Pike, 2021; Institute for Government, 2021b).

두 번째로는, 독일 등과 같은 연방 국가와 달리 영국처럼 강력한 중앙집권 국가에서는 중앙정부에 대항할 권력 기관 및 제도가 미비하다 보니 정치환경에 따라 정책 방향도 바뀌는 경향이 있다. 그 좋은 예로, 영국의 지역발전 기구(RDA) 해산을 들 수 있는데, 정권 교체 시기와 맞물려 이전 정권이 추진했던 정책이나 중간 지원 기관을 충분한 논의 없이 폐기하는 등 장기적 계획이 필요한 지역발전 정책을 진행함에 정치적 이해관계와 5년 총선 주기

등은 정책 일관성을 갖기 힘들게 하는 요인으로 꼽힌다. 현재 지방정부 간의 협력과 역량 강화를 통한 광역 대도시권 구축을 위해 지자체 연합기구를 운영하고 있는데, 이 역시 정치적 결정으로 사라지면 그간 축적한 지식이나 경험도 함께 사라질 수 있다는 우려가 있다(Billing *et al.*, 2019; Schneider and Cottineau, 2019). 비슷한 맥락에서 EU 구조투자기금은 7년이라는 비교적 장기간의 안목에서 프로그램을 지원하기에 소외지역의 중장기적 발전계획안을 세우기에 적합하였으나, 브렉시트 이후 영국 정부가 자체적으로 조성하는 지역발전 정책과 기금은 총선 주기와 집권 여당에 따라 일괄적이지 않을 수 있다는 위험성이 존재한다(Giordano, 2021).

세 번째로는, 지역발전 정책의 핵심 역할을 할 것으로 예상되는 영국 공유번영기금과 레벨링업 액센다 기금 등의 조성, 배분, 통제권을 가진 중앙정부의 기금 편향성 문제가 존재한다. 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 그동안 역차별을 받았던 잉글랜드에 기금 배분이 집중될 수 있다는 예측이 나오는 까닭이다(Institute for Government, 2021a). 또한, 지역발전 정책과 기금분배 방식은 지극히 정치적 수단으로 활용될 가능성도 있다. 특히, 지역 격차의 분노를 브렉시트 투표로 표출한 ‘레드월’ 지역에 새로이 입성한 보수당 의원들은 다음 총선을 의식해 지역 내 불안정한 입지를 보완하고자 집권 여당인 보수당 정부를 설득하여 ‘레드월’ 지역에 지나친 혜택을 준다는 지적이 있다(Tomaney and Pike, 2021).

마지막으로는 중앙정부의 정책 모호성에 대한 우려다. 영국 지역발전정책 내 기금 대상자가 낙후지역의 소외된 주민인지 아니면 소외지역 그 자체에 대한 지원인지에 대한 명확성이 없다는 비판이 있다. 예를 들어, 영국은 잉글랜드 남과 북처럼 지역 간 격차도 크지만, 대도시권의 지역 내 격차도 심각하다. 수도 런던의 경우 가장 생산

성이 높은 지역이지만 동시에 주민 빈곤율 역시 영국 내에서 상당히 높은 수치를 보인다. 이런 상황에서 '네드 윌' 지역에 지역발전 기금이 증점적으로 배분된다면 런던, 맨체스터 등 대도시 내에서의 지역 격차를 외면한 정치적 퍼주기 정책으로 비추어질 가능성이 있다. 이와 더불어, 지역발전 기금의 실효성에 대한 의문도 표출되고 있는데 자유경제구역 신설 등은 과거의 경험에 비추어 볼 때, 지역 내 기존 일자리를 대체하는 수준에 그치며 새로운 양질의 일자리 창출이나 인재 유입은 지극히 제한적이라는 회의적인 시각이 존재한다(Tomaney and Pike, 2021).

다른 한편으로, 중앙정부의 정책개입이 불가피하다는 견해는 정부개입을 통한 지역 간 정책 조율과 지역 내 니즈(needs)를 반영할 것이라는 기대가 있다. EU 결속정책과 마찬가지로 영국의 지역발전기금도 지역 간 협력이 아닌 경쟁에 의한 지원자 선정 방식으로 진행된다면, 지역 격차의 심화가 예상된다. 이는 지방 거버넌스가 비교적 잘 구축된 광역 대도시권은 더욱 많은 지원을 받을 것이고, 반대로 거버넌스 역량이 부족한 중소도시 는 결과적으로 더욱 적은 지원을 받으며 양극화가 더욱 심화할 가능성이 있다. 이와 같은 격차 해소를 위해 중앙 정부의 효과적인 '장소 기반' 정책개입이 필요하다는 지적이다(Giordano, 2021). 예를 들어, 다수의 국가가 참여하며 상대적으로 복잡한 의사결정 과정을 거쳐야 하는 이전 EU 결속정책과 달리 현재 영국 중앙정부는 자국 내 이해관계자들과의 의견조정만을 통해 비교적 손쉽게 정책 결정이 가능해져 최외 정도가 심한 지역을 기금지원 우선 지역으로 선정할 수 있다(Tomaney and Pike, 2021). 또한, 중앙정부 주도의 정책 시행은 지자체 혹은 국가 간 접경지역의 지역발전 계획을 진행하기 수월하다. 이전 EU의 구조투자기금은 영국 내 4개 국가가 개별적으로 EU와 협상하여 신청하는 방식이었다. 즉, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 정부는 각 국가영토 내 지역들에 대한 기금 배분 권한을 갖고 있었고 반면, 영국 정부는 EU와의 협약에 따라 잉글랜드 영토에 대한 기금 권한만 가졌었다. 이처럼 국가별 분배체계 내에서는 국

가 간 접경지역에 대한 통합적 지원이 어려웠다. 그러나 영국 중앙정부가 운영하는 영국 변영공유기금은 잉글랜드와 웨일스 접경지역처럼 서로 다른 국가의 지방정부가 함께 협력하여 지역발전 계획을 수립하여 기금을 신청할 수 있는 구조이다. 이는 국가 간 혹은 지역 간 경쟁이 아닌 협력을 촉진할 수 있다는 점에서 EU 구조투자기금과 차별성을 가진다(Institute for Government, 2021a). 지역단위로 살펴보면, 영국 내 광역 맨체스터 지자체 연합기구 등 다수의 지방정부가 연합한 광역 대도시 혹은 지자체 간 공동 개발계획 등에도 기금에 대한 배분·관리 권한을 중앙정부가 갖게 될 때 통합적이고 효율적인 지원 가능하다고 예상된다(Institute for Government, 2021a).

이외에도 EU에서는 다소 복잡하고 시간 소모가 상당했던 행정절차의 간소화 등이 중앙주도형 정책 시행의 장점으로 꼽힌다. EU 구조투자기금 및 사회발전기금 등은 유럽의 각 지방정부가 신청하여 실제 수령하기까지 최대 2년 정도의 시간이 소요되었고, EU의 다층 거버넌스(multi-level governance)로 인해 요구되는 복잡한 행정절차에 대한 애로 사항이 존재했다. 반면, 영국 중앙정부가 주도하는 지역발전정책과 기금운용은 행정력 소모 및 예산 집행 기간 문제 등을 대폭 해소할 것으로 예상된다(Spilanis *et al.*, 2016). 또한, 영국 중앙정부는 각 지역의 경쟁력 제고 방안으로 각 지역의 특색과 니즈를 반영하여 기금을 지원·운영하겠다는 계획을 발표하였다. 이는 지역 간 경쟁을 부추기기는 요인으로 꼽히기도 하지만, 한편으로는 지역에 내재한 특색 있는 성장 요소를 발굴하여 맞춤형(tailored) 정책지원을 할 수 있게 한다.

4. 요약 및 결론

본 연구는 영국의 오랜 시간 이어진 지역 격차와 브렉시트 선거 결과 등을 통해 드러난 사회분열, 그리고 총선

승리에 따른 보수당의 정치적 호혜로 비춰질 수 있는 지역발전정책 현황 등을 살펴보았다. 연구주제 특성상 정책 분석과 제언에 초점을 뒀고, 이로 인해 본문에서 분절적으로 다룬 내용을 이번 장을 통해 좀 더 종합적이며 통합적인 시각으로 살펴보았다.

1) 지역 격차와 사회분열

브렉시트 인과성에 반드시 고려해야 하는 부분은 영국의 뿌리 깊은 “지역 격차”이다. 신자유주의적 세계화 속에서 국가로부터 철저히 소외되었던 산업 쇠퇴지역 주민이 수도 런던의 정치·경제 엘리트에게 가진 반감의 결과가 브렉시트 투표 결과로 표출되었다고 본다. 실제, 영국의 지역 격차 문제를 2차 세계대전 이후 연대기 순으로 간략히 살펴봐도 영국의 지역 격차는 신자유주의적 세계화를 표방한 1980년대부터 악화한 경향이 있으며, 1980년대 중반 금융서비스업 장려 정책의 시작과 함께 제조업에 대한 공공 지원 감소가 영국 지역 간 격차 심화의 분기점이 되었다고 판단된다. 영국은 사실 2차 세계대전 이후 1979년까지 계층 간 소득 측면에서 꽤 평등한 국가였다. 그러나 1980년대 들어서면서부터 소득 불평등의 격차가 점진적으로 증가하여 1990년에는 정점을 찍었다(The Equality Trust, 2021). 영국은 2차 세계대전 이후 재건 계획과 수출 촉진 정책을 통해 경제적으로 빠르게 성장(회복)하였고 1939년부터 1947년까지 약 35만 명에 달하는 실직자를 위한 산업 재분배 계획과 함께 케인즈주의 복지국가 정책을 기반으로 완전고용을 위한 수요관리와 다양한 사회복지 정책을 통해 국가 및 지역 내 실업 문제 등을 해소하였다. 이로 인해, 영국은 1951년부터 1973년까지 긴 호황(long-boom)을 누리며 영국의 실업률은 약 3% 수준 대를 유지하였고, 지역 간 격차도 크지 않았다(Bachtler, 2004).

그러나 1970년대부터 시작된 탈산업화와 금융 등 서비스산업의 부상으로 인한 국가의 산업구조 재편으로 제조업 일자리가 큰 폭으로 감소하였고, 이는 제조업을 기반으로 한 산업지역(‘레드윌’ 등)에 직접적인 타격을 입

혔다(Hudson and Williams, 1996). 특히, 대처가 총리로 선임 된 이후 신자유주의적 개혁을 추진하며 공기업 민영화와 노조 개혁을 통한 대규모 인력 감원 탓 등으로 인해 ‘레드윌’을 비롯한 이전 산업화 지역주민 상당수는 일자리를 잃게 되고, 이는 정치적으로 보수당에 대한 오랜 반감을 갖는 계기가 되었다(Hobolt, 2016; Hudson, 2021; 김영세, 2007). 1980년대부터 시작된 자유시장 경쟁체제 아래에서 영국 정부는 선별적인 산업 정책에 개입하였는데, 철강, 조선, 자동차 등과 같은 전통 제조업 부문에 대한 지원은 축소하고, 대신 예전 제국주의 시대의 유산을 기반으로 런던의 금융산업 지원을 위해 주식매매 위탁수수료 자유화, 외국자본의 증권거래소 가입자격 자유화 등과 같은 상당수의 규제를 완화하였다. 이 결과 금융 및 서비스산업 등이 발전한 런던을 비롯한 잉글랜드의 남쪽 지역은 성장하는 반면에 이전 제조업 위주의 산업화 지역인 중·북부 지역 경제는 급격히 쇠퇴해 감에 따라 남과 북의 지역 간 격차가 심화하기 시작하였다(Hudson, 2021; Jewell, 1994; Martin, 1988).

이후 2000년대 중반 동유럽 국가들의 EU 가입으로 인한 저임금 노동자의 대규모 영국 유입과 2008년 금융 위기로 인해 영국의 지역 간 격차는 더욱 벌어졌고, ‘레드윌’을 비롯한 잉글랜드 중·북부 지역주민은 양질의 일자리 구직에 대한 어려움을 겪는 동시에 대거 유입된 이민자로 인해 공공서비스(의료, 교육 등)에 대한 혜택 감소에 대해 불만을 품게 되면서 브렉시트의 원인을 제공하였다(방청록, 2017). 위와 같은 일련의 사건들을 겪으면서도 영국 정부는 지역 격차 완화를 위한 정책개입에 소극적이었고, 쇠퇴지역 주민들은 정부로부터 소외된 채 사회적 역할의 상실감을 느끼게 되었다. 결국, 지역에 따라 신자유주의적 세계화의 낙오자와 승리자로 분열된 사회가 영국 브렉시트의 동인으로 여겨지면서, 현재 포스트 브렉시트 시대의 영국 정부는 분권화된 거버넌스 상태에서 중앙정부의 역할 확대를 통한 지역 격차 완화 정책에 총력을 기울이고 있다.

2) 거버넌스 변화: 불확실성으로 인한 큰 정부 회귀 양상

포스트 브렉시트 시대의 지역발전정책 거버넌스 특징은 단연코 중앙정부의 역할 확대로 볼 수 있다. 브렉시트 국민투표 결과와 코로나 팬데믹 등 대외환경의 불확실성은 영국 중앙정부의 적극적 정책개입을 불러왔고 이와 같은 거버넌스 변화는 기존 신자유주의적 시장경제의 종말과 함께 중앙 집권형 정책 의사결정 형태로 상당 부분 회귀하며 다시금 큰 정부의 형상을 띠고 있다. 사실 2008년 금융위기 이후, 전 세계적인 저성장 기조 속에서 미국, 영국 정부 등 일부 선진국은 이미 시장에 대해 적극적 정책개입의 필요성을 느꼈고(Mazzucato, 2013), 특히 지역 격차 문제 등으로 인해 장기적인 관점에서 중앙에서 지방으로 더 많은 권한 이양을 주장하면서도 한편으로 역설적으로 중앙정부의 역할 확대론이 지속해서 제기되어 왔다(Dicken, 2011).

이는 개별 지방정부가 불확실한 대내외환경에 독자적으로 대응할 근본적 역량이 부족하였던 탓과 더불어 분권화로 인해 지역 간 협력적 성장이 아닌 경쟁적 구도에 따른 지역 격차 심화로 인해 중앙정부 주도의 정책 추진 등과 같은 정부의 역할 확대에 대한 요구에 대응하기 위함이다. 이 결과, 포스트 브렉시트 시대의 영국 지역발전정책은 이미 상당한 수준의 분권화가 이루어진 상태에서 중앙집권화가 혼재한 형태를 보이게 되었다. 이는 소외 지역 주민의 소외감과 박탈감이 선거에서 정치적 결과로 나타나면서 중앙정부의 정책개입을 촉발한 경향도 있다. 앞서 살펴보았듯이 전통적으로 정책개입과 지역발전에 소극적인 보수당 정권이 지역 격차 완화를 위한 '레벨링업 아젠다'를 발표하고 최근에는 관계 부처명까지 The Ministry of Housing, Communities and Local Government에서 The Department for Levelling Up, Housing and Communities로 변경한 점은 영국 중앙정부의 지역 격차 완화에 대한 강력한 의지가 반영된 결과로 볼 수 있다.

3) 포스트 브렉시트 지역발전정책 특징: 총량적 경제발전이 아닌 로컬리즘을 통한 지역주의 고취 전략

“레벨링업 아젠다의 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 방지하기 위함이다”

(HM Treasury 2021a, p.70¹²⁾)

위의 레벨링업 아젠다의 목적에서 알 수 있듯이, 영국의 지역 발전정책 기조도 총량적 경제성장이 아닌 지역주민의 삶의 질 개선과 양질의 일자리 창출 등 지역 격차 완화에 초점을 두고 있다. 영국 전체 인구의 약 40%만이 자신이 태어나고 성장한 도시에 거주하며 일자리를 갖는 것으로 알려졌고, 일자리를 찾아 대도시로 떠나는 청년들로 인해 지역 커뮤니티는 붕괴 위기를 맞이하면서 지역에 내재한 고유한 문화도 사라지는 위기에 처했다(HM Treasury, 2021a). 잉글랜드를 포함하여 영국의 4개 국가 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드는 오랜 시간에 걸쳐 독자적인 전통과 문화 등을 갖췄기에 지역색(localism)이 매우 강하고 그에 대한 애착도 강한 편이다. 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 있다. 즉, 런던 등에 거주하는 전문직 종사자들은 주거지 이동성이 높고 '어디서든 살 수 있는' 유목민임에 반해, 쇠퇴지역 주민은 '어디에' 사는지에 대한 애착이 큰 경향이 있다(Goodhart, 2017). 이에 영국 정부는 레벨링업 아젠다를 통해 자신이 태어나고 자란 고향을 떠나지 않아도 그 지역 안에서 고등교육을 받으며 일자리를 찾을 수 있고, 지역 커뮤니티에 자부심을 느끼며 살 수 있게끔 지역주민의 삶의 공간 개선을 핵심 목표로 삼게 되었다(HM Treasury, 2021a). 또한, 기후변화 대처를 위한 탄소중립 도시로의

전환, 새로운 기술(직업)교육 지원, 지역 관광 자산 발굴 등 연성적(software) 측면을 강조한 지역발전 접근법에도 관심을 보인다(Harari *et al.*, 2021; Centre for Cities, 2021; UK2070 Commission, 2020).

5. 시사점 및 교훈

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 있다. 현재 우리의 지역 격차 수준도 심각한 상태이고, 특히 수도권과 비수도권 내 격차가 우려되는 수준이다. 경향신문(2021)의 “‘팽창 가속’ 수도권 ‘소멸 직전’ 지방, 두 번째 분단” 기사 제목처럼 이미 우리 사회 또한 영국 사회와 마찬가지로 지역 간 심각한 불균등에 따른 사회적 분열의 조짐을 보인다. 지역 간 격차가 벌어지는 과정을 살펴봐도 유사점을 찾을 수가 있다. 전후 시기 영국의 ‘레드월’ 지역과 마찬가지로 발전주의 시기 한국 경제의 고도성장 과정에서 중추적 역할을 하던 제조산업과 그 영광을 함께 했던 산업 도시들은 쇠퇴하고 있지만, 영국 제조산업 쇠퇴와 함께 부상한 런던의 금융·서비스산업처럼 우리 역시 수도권 중심으로 재개편된 반도체·디스플레이·자동차 등 첨단 제조산업, 게임·문화 콘텐츠 같은 서비스산업 및 인천 송도의 바이오산업 등의 성장으로 인해 국가의 세계적 위상은 점점 높아지고 수도권은 더 높은 도시경쟁력을 갖춰가고 있다. 사실 한국의 전후 시기는 다 함께 가난에서 벗어나겠다는 일념으로 국가의 총량적 경제성장이 곧 자신과 자신이 속한 지역 공동체의 성장과 동일시하던 경향이 있었다. 즉, “잘 살아보세”라는 구호는 국가가 성장하면 국민이 모두 함께 잘 살 수 있다라는 희망을 주었기에 지역 입장에서 불균등 발전을 감내할 수 있었다(김동완, 2009; 박배균, 2012). 그러나 국가의 위상은 높아지고 첨단산업도 덩달아 성장하고 있음에도 불구하고 지방

에 거주하는 상당수 주민은 지역 내 양질의 일자리를 구하기가 점점 더 어려워지고 있다. 또한, 학령인구가 급격히 감소하는 과정에서 지방대학은 수도권 대학과 달리 그 피해를 고스란히 온몸으로 받으며 20대 청년 인구 유출마저 심화하면서 지역 소멸은 가속화되고 있다. 이는 ‘신자유주의적 세계화의 낙오자’가 된 영국 ‘레드월’ 지역의 쇠퇴 및 사회분열 과정과 흡사하다는 점을 정책입안자들은 반드시 인지할 필요가 있다. 영국 사례에서 목격했듯이 지역 격차를 외면한 수도권 중심의 발전정책은 사회분열과 함께 수많은 부작용이 따르는 것은 필연적이다.

영국 사례를 통해 우리는 지역 균형 발전정책의 당위성에 대해서도 생각해 볼 필요가 있다. 사실 지역 간 불균등 완화를 위한 정부 주도의 다양한 정책을 영국과 비교해보면 행정수도 세종 이전이나 혁신도시 등 선행하는 부분이 있지만 가장 큰 차이점은 지역 균형 발전에 대한 사회적 합의(consensus)가 부족하다는 점이다. 지역 격차 완화를 위한 균형 발전은 국가적으로 매우 중요한 사항임에도 불구하고 국내 전문가들조차 균형 발전 불가론, 허구론, 무용론, 당위론 등으로 나뉘며 공감대 형성과 의견일치조차 이루어지지 않은 상태이다(경제·인문사회 연구회, 2020). 또한, 우리 사회는 “말은 태어나면 제주로, 사람은 태어나면 서울로”라는 인지적 고착 현상이 있어 지역 인재의 수도권 쏠림 현상 문제 등을 야기하고 있다. 영국 사례에서 알 수 있듯이, 지리적·공간적 분열은 사회통합의 장애로 여겨지며 또한 이미 벌어진 지역 격차 해소를 위해서는 천문학적인 비용이 소모된다는 점에서 이는 심각한 우려를 불러일으킨다. 영국의 저명한 도시계획 연구기관인 Centre for Cities의 폴 스윈니(Paul Swinney)의 가디언(The Guardian, 2021)지 인터뷰에 따르면 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 사회발전에 걸림돌일 뿐만 아니라, 국민에게 큰 재정 부담이 된다는 의견을 밝혔다. 독일의 통일연대세

(Solidaritätszuschlag)처럼 격차 완화를 위한 사회적 비용은 고스란히 사회 구성원이 짊어져야 한다는 점에서 젊은 층에는 큰 재정부담이 될 수밖에 없는 상황이다.

사실 지역 격차와 사회 불균형은 영국의 사회학자 제습(Jessop, 1990)이 제시한 개념처럼 국가의 “전략적 선택성(strategic selectivity)”에 의한 결과로 볼 수 있다. 국가는 특정 (정치)세력과 행위자의 이해를 다른 것보다 우선시하는 선택성을 갖고 있기에, 불균형과 지역 간 격차 등은 국가를 작동하는 사회 세력들의 선택에 기인한 것으로 여겨진다고 보는 그의 관점은 영국 사례에 적합하다. 대처 정부 때, 신자유주의적 개혁의 구호 아래 공기업 통폐합과 민영화, 그리고 산업구조 재편을 위해 제조업에 대한 지원은 대폭 삭감하고 금융규제 완화를 통해 금융산업과 서비스 산업을 양성한 것 역시 정부의 정책 선택에 따른 결과에 해당한다. 비슷한 맥락에서, 노벨 경제학상 수상자인 조지프 스티글리츠 교수 또한 불평등은 정부 정책의 선택에 따른 결과, 즉 정부가 했던 일과 할 수 있지만 하지 않았던 일이 낳은 결과라고 강조하였다(스티글리츠, 2013). 실제, 영국 학계에서도 구조적 지역 격차와 불균형은 지난 반세기 동안 영국 정부의 지속적인 정책 방향 선택의 결과로 여겨지며, 지역 격차 완화 문제는 정당의 정치적 입장에 따라 바뀔 요소가 아니라 경제·사회 불균형 완화를 위한 필수적인 요소로 인식될 필요성이 있다는 비판이 있다(Hudson and Williams, 1996).

우리도 지난 시간 사회와 정치세력 간 전략적 상호성과 호혜성에 따른 국가의 ‘전략적 선택성’에 의해 지역 균형 발전 추진력의 강도에 변화가 있었다. 정권의 이해관계에 따라 수도권 규제가 완화되면서 대기업의 생산공장이 대거 수도권과 그 근방으로 전방 배치되면서 지역에 기반한 제조공장의 폐지·축소를 불러왔고, 이는 지역 고용시장에 직격탄이 되어 지역의 소멸을 가속화시켰다. 그러나 이런 상황에서도 긍정적인 부분을 찾는다면, 우리의 경우 ‘국가균형발전 특별법’, ‘국가균형발전위원회’ 등 지역 격차 완화를 위해 활용할 수 있는 법·제도적 장치가 비교적 잘 구축되어 있다는 점이고, 지역 격차의

위험성이 서서히 공론화가 된다는 점이다. 이 점에서 가장 먼저 그리고 중요한 부분은 앞서 지적하였듯이 충분한 사회적 합의를 통해 지금보다 강력한 균형 발전 정책을 시행할 수 있는 당위성 마련이 우선시 되어야 할 것이다. 그 이후, 중앙정부의 강력한 정책개입 하에 지역에서 살아간다는 것이 사회적 소외가 되지 않도록 지역별 맞춤형 정책지원이 뒤따라야 할 것이다. 지역이 완전히 균형적인 발전이 되기는 현실적으로 어렵다면, 최소한 지역에서 태어나 자라고 생활하며 죽기까지 한 사람이 인생을 오롯이 살아감에 부족함이 없는 환경을 만드는 건 국가의 몫이다. 즉, 지역 격차 완화의 핵심은 모든 지역의 동등(equality)이 아니라 차별 없는 공정(equity)한 공간환경 조성에 있다.

주

- 1) 영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 4개의 연합국가로 구성.
- 2) 영국과 유럽연합의 이와 같은 관계를 ‘어색한 동반자(awkward partner)’라고 칭함(George, 1998).
- 3) 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리는 취임 후 첫 연설에서 소외·낙후지역 주민의 간청에 응하기 위해 런던뿐 아니라 국토 구석구석까지 생산력을 증대시킬 수 있는 영국을 만들겠다고 발표(HM Government, 2019).
- 4) 영국 노동당의 깃발이 붉은색이고 이들 지역의 정치적 공고함을 나타내기 위해 ‘레드웰’이란 단어가 등장.
- 5) 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.
- 6) 본 논문의 환율은 10월 20일을 기준으로 함.
- 7) 최근 발표된 기대수명 자료(2018~2020년)는 코로나19 팬데믹(COVID-19 pandemic) 지역별 사망자 수를 포함하여 측정된 결과로서 이전 기간(2015~2017년) 조사한 지역별 기대수명 자료와 비교하면 전반적으로 감소한 수치를 보임.
- 8) ‘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 쇠퇴지역인 잉글랜드 중·북부와 웨일스 지역의 노동자 계층은 EU 탈퇴를 선택

- (Hobolt, 2016).
- 9) Journal of European Public Policy 저널에 실린 Hobolt 교수의 학술논문 제목을 인용함 - The Brexit vote: a divided nation, a divided continent(2016).
- 10) 코로나19 대유행으로 영국 정부의 레벨링업 아젠다 백서 출간이 지연되고 있으며, 2021년 연말에 출간 예정임(원고를 작성 중인 2021년 11월 10일까지는 발표가 안 된 상태). 이에 본 보고서는 보수당 총선 공약과 학계, 연구기관 등의 다양한 보고서를 토대로 작성함.
- 11) 영국은 일반적으로 거주인구에 따라 도시(City)와 마을(Town)을 구분함. 마을은 다시 그 규모에 따라 3개로 나누는데 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).
- 12) 저자 의역

참고문헌

- 강원택, 2003, "영국의 신자유주의 개혁과 중앙-지방 관계의 변화," 국제정치논총 43(3), pp.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 (최종열람일: 2021년 10월 22일)
- 김동완, 2009, "1960년대 광주 지방의 지역개발담론과 아래로부터 지역주의," 정신문화연구 32(4), pp.247-279.
- 김영세, 2007, "영국 대처(Thatcher) 정부의 경제정책과 함의," 유럽연구 25(3), pp.213-235.
- 박광수, 2017, "브렉시트 이후 영국과 EU의 경제적 환경변화," 유럽연구 35(1), pp.191-213.
- 박배균, 2012, "한국 지역균형정책에 대한 국가공간론적 해석," 기억과 전망 27, pp.81-130.
- 박상현, 2017, "브렉시트와 유럽통합의 미래," 경제와 사회 115, pp.145-182.
- 방청록, 2017, "브렉시트 결정의 유럽의 통합과 분열에 대한 영향 연구," 유럽연구 35(1), pp.59-96.
- 이종서, 2020, "브렉시트(Brexit) 이후 EU 결속정책의 변화 필요성에 관한 연구," 통합유럽연구 11(3), pp.147-190.
- 조지프 스티글리츠, 2013, 불평등의 대가(분열된 사회는 왜 위험한가), 서울: 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, pp.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> (최종열람일: 2021년 9월 9일)
- BBC, 2021, What is levelling up and how is it going?, 11 May, <https://www.bbc.com/news/56238260> (최종열람일: 2021년 10월 5일)
- Billing, C., McCann, P., and Ortega-Argilés, R., 2019, "Interregional inequalities and UK sub-national governance responses to Brexit," *Regional Studies*, 53(5), pp.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(9), pp.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> (최종열람일: 2021년 8월 12일)
- Dicken, P., 2011, *Global shift: Mapping the changing contours of the world economy. 6th ed*, SAGE Publications Ltd, London.
- Dijkstra, L., Poelman, H., and Rodríguez-Pose, A., 2020, "The geography of EU discontent," *Regional Studies*, 54(6), pp.737-753.
- 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(1), pp.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(1), pp.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 (최종열람일: 2021년 9월 15일)
- 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> (최종열람일: 2021년 9월 15일)
- HM Government, 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> (최종열람일: 2021년 9월 19일)
- HM Government, 2021, *Ambitious plans to drive levelling up agenda*, <https://www.gov.uk/government/news/ambitious-plans-to-drive-levelling-up-agenda> (최종열람일: 2021년 10월 15일)
- HM Treasury, 2021a, *Build Back Better: our plan for growth* <https://www.gov.uk/government/publications/build-back-better-our-plan-for-growth> (최종열람일: 2021년 10월 20일)
- HM Treasury, 2021b, *Levelling Up Fund: Prospectus*, <https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-fund-prospectus> (최종열람일: 2021년 9월 21일 검색)
- Hobolt, S.B., 2016, "The Brexit vote: a divided nation, a divided continent," *European Public Policy*, 23(9), pp.1259-1277.
- Hudson, R., 2021, "Life post-Brexit in the divided realm". *European Urban and Regional Studies*, 28(1), pp.14-19.
- Hudson, R., and Williams, A. M., 1996, *Divided Britain*. 2nd ed. Chichester, Wiley.
- Institute for Government, 2021(a), *The UK Shared Prosperity Fund*. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/shared-prosperity-fund> (최종열람일: 2021년 10월 12일)
- Institute for Government, 2021(b), *Levelling up: Five questions about what the government means by the phrase*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/levelling-up> (최종열람일: 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(1), pp.34-39.
- MacKinnon, D., 2017, "Regional inequality, regional policy and progressive regionalism," *Soundings*, 65(65), pp.141-159.
- Martin, R., 1988, "The political economy of Britain's north-south divide," *Transactions of the Institute of British Geographers*, 13(4), pp.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*, Oxfordshire: Routledge
- McCann, P. 2019, "Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: Insights from the UK," *Regional Studies*, 54(2), pp.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*, pp.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> (최종열람일: 2021년 9월 29일)
- Office for National Statistics, 2021, *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>(최종열람일: 2021년 9월 21일)
- Sandford, M., 2017, "Signing up to devolution: The prevalence of contract over governance in English devolution policy," *Regional & Federal Studies*, 27(1), pp.63-82.
- Schneider, C. and Cottineau, C. 2019., "Decentralisation versus territorial inequality: A comparative review of English city region policy discourse," *Urban Science*, 3(3), pp.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(2), pp.182-197.
- The Economist, 2020, 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](https://www.economist.com/britain/2020/07/30/why-britain-is-more-geographically-unequal-than-any-other-rich-country)
- other-rich-country (최종열람일: 2021년 9월 20일)
- The Equality Trust, 2021, How has inequality changed?, <https://equalitytrust.org.uk/about-inequality/scale-and-trends> (최종열람일: 2021년 10월 12일)
- 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-says-uk-thinktank> (최종열람일: 2021년 10월 21일)
- Tomaney, J., and Pike, A., 2021, "Levelling Up: A Progress Report," *Political Insight*, 12(2), pp.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> (최종열람일: 2021년 8월 12일)

인터넷 자료출처

<https://www.ons.gov.uk/visualisations/dvc1370/> (2021년 9월 9일 검색)

<https://www.sheffield.ac.uk/news/nr/uk-higher-regional-inequality-large-wealthy-country-1.862262> (2021년 9월 9일 검색)

<https://www.conservatives.com/our-plan> (2021년 9월 18일 검색)

교신: 전봉경, 30147, 세종특별자치시 국책연구원로5, 국토연구원, 전화: 044-960-0303, 이메일: jeon@krihs.re.kr

Correspondence: Bong-Kyung, Jeon, Korea Research Institute for Human Settlements, 5 Gukchaegyonguwon-ro, Sejong City, 30147, Korea, Tel: +82-44-960-0303, E-mail: jeon@krihs.re.kr

최초투고일 2021년 11월 17일

수정일 2021년 12월 19일

최종접수일 2021년 12월 23일