

유럽연합 지역정책의 역사와 최근의 새로운 흐름

강현수

중부대학교 도시계획학과 교수

1. 머리말

유럽의 각 국가들을 하나의 공동체로 묶어가는 유럽 통합과정이 갈수록 가시화되고 있다. 이미 초국가적 연합체인 유럽연합(EU)이 발족되었으며, 유럽연합 회원국들의 수가 동유럽 국가들로 확대되고 있다. 그리고 통합의 질적 수준이 계속 높아지고 있다. 그런데 이 같은 유럽 통합과정에서 가장 중요한 초점 중 하나로 부각되고 있는 것이 바로 유럽연합 내 각 지역간의 발전격차의 심화 문제 및 이를 어떻게 해소할 것인가를 고민하는 유럽연합 지역정책의 내용에 관한 것이다.

지역정책은 유럽연합 차원에서 추구하는 여러 정책들 중 매우 높은 비중을 차지하고 있다. 그런데 최근 유럽연합의 지역정책에서 새로운 흐름이 나타나고 있다. 이 글에서는 지금까지 진행된 유럽연합의 통합과정과 그 속에서의 유럽연합 지역정책의 역사, 최근 유럽연합 지역정책 변화의 내용과 함의 등을 살펴보고자 한다. 최근 유럽연합 지역정책의 변화와 함의 등은, 우리나라 지역정책의 향후 방향에도 많은 참조가 될 것으로 여겨진다.

2. 유럽연합의 역사와 지역정책의 당위성

1) 유럽연합의 역사 개관

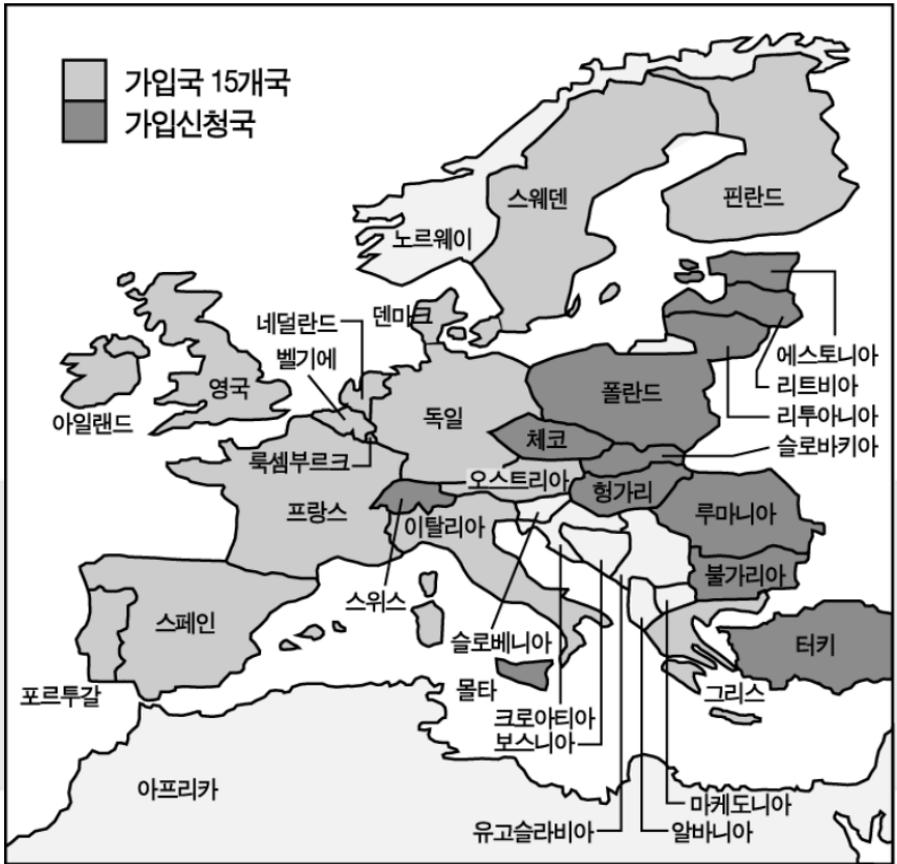
수많은 전쟁을 경험한 유럽에서 유럽 통합에 대한 논의는 역사적으로 아주 오랜 뿌리를 지니고 있다. 그러나 이것이 본격적으로 가시화 된 것은 제2차세계대전의 참변을 겪은 후이다. 참혹한 전쟁의 원인이 지나친 경제적 경쟁 때문이었다는 반성 속에서, 경제적 경쟁을 제거할 수 있는 경제 공동체의 창설이 바로 유럽 평화의 기초라는 인식이 확산된 것이다. 1951년 파리에서 독일, 프랑스, 이탈리아와 베네룩스 3국 등 6개국간에 파리조약(Treaty of Paris)이 체결되었고 이듬해 8월에 유럽석탄철강공동체(ECSC: European Coal and Steel Community)의 정식 발족이 이루어졌다. 이후 ECSC 가입 6개국은 경제통합을 도모하였고 1957년 회원국간 무역장벽 제거와 공동역외관세 실행, 그리고 공동의 경제정책 및 농업지원 등을 의도한 로마조약(Treaty of Rome)이 체결되고, 유럽경제공동체(EEC: European Economic Community)와 유럽원자력공동체(Euratom: European Atomic Energy Community)가 설립된다.

1967년에 들어와 기존 3개의 공동체 즉, EEC, ECSC, 그리고 Euratom은 통합조약에 의해 유럽공동체(EC: European Community)로 재탄생하게 된다. 1973년 영국, 덴마크, 아일랜드가 EC에 가입하여 EC 회원국은 9개국으로 확대된다.

그런데 1970년대 중반 이후에는 회원국들의 경제침체 때문에 더 이상의 통합 진척이 이루지 못하다가 1980년대 들어와 새로운 통합에 대한 열의가 확산되어, 1981년에 그리스, 1986년에는 스페인과 포르투갈이 가입하여 회원국은 12개국으로 확대된다. 또한 경제통합을 한 단계 높게 진척시키는 유럽단일시장(Single Market) 완성을 위한 유럽단일의정서(SEA: Single European Act)가 1987년에 조인되었다.

1990년대는 탈냉전에 따른 새로운 외교안보정책의 시행, 동유럽을 포

<그림 1> 유럽연합 회원국 및 준회원국



출처: <http://www.euroko.net/eu.html>을 일부 수정 재작성.

괄한 회원국 확대 노력, 그리고 단일유럽통화의 도입을 통한 새로운 경제 통합 단계로의 진입을 이룬 시기이다. 새로운 도약의 계기는 1992년에 체결된 유럽연합조약(Treaty on European Union), 일명 마스트리히트 조약(Treaty of Maastricht)의 체결이라고 할 수 있다. 1993년 11월부터 정식 발효된 마스트리히트 조약에 따라 새로이 유럽연합(EU: European Union)이 탄생하였다. 이로부터 EU는 공동외교안보정책(CFSP: Common Foreign Security Policy), 공동내무치안정책(JHA: Justice Home Affairs)의 시행, 그리고 경제화폐동맹(EMU: European Monetary Union)을 통해 밀접한 정치,

경제적 통합체로 발전해나간다.

1995년에는 오스트리아, 핀란드 그리고 스웨덴의 가입으로 회원국은 15개국으로 확대되었다. 나아가 동유럽 각 국과 준 회원조약을 통해 2000년대 초 적당한 시기에 폴란드, 헝가리, 체코 등 동유럽 국가의 가입이 예정되어 있다(<그림 1> 참조).

특히 EMU가 출범되면서 유럽단일통화를 위한 기초가 마련되었고, 드디어 2002년 1월을 기해 유럽 통합화폐인 유로(EURO)화의 사용이 개시되었으며, 3월 1일부터 유로만이 단일통화로 사용되게 되었다.

2) 유럽연합 차원의 지역정책의 당위성 — 사회 통합과 결속을 위한 지역 격차의 해소

진정한 유럽통합을 향한 짧지 않은 여정 속에서 EC 혹은 EU 차원에서 가장 역점적으로 추진하였던 정책과제 중의 하나가 바로 역내 지역정책이었다. 유럽 통합과정에서 지역정책이 중요한 정책과제로 선정된 이유는 바로 유럽 각 지역들 사이의 발전의 격차가 유럽인들의 진정한 사회경제적 통합을 가로막는 주요 요인이라고 인식되었기 때문이었다. 오랜 기간 동안 서로 상이한 역사, 문화, 제도를 지녀왔던 유럽연합 회원국가들과 시민들을 하나의 사회, 하나의 경제권으로 통합하는 과정에서 갈등과 저항이 발생하지 않을 수 없다. 그런데 유럽연합 내 지역간 발전의 격차가, 그리고 계층간 소득의 격차가 크면 클수록 갈등과 저항의 강도도 클 수밖에 없는 것이다. 낮은 주민소득, 높은 실업률 등 낙후지역이나 경제침체 지역에 살고 있는 주민들의 불만을 잠재우기 위해서, 그리고 이들도 하나의 유럽 사회 구성원으로 자부심을 갖도록 하기 위해서는, 통합 이후 이들의 경제 상황에 긍정적 성과를 보여줄 필요성이 있었다. 따라서 유럽연합 차원에서 추진하는 지역정책의 목적은 바로 유럽연합 내부에서 상대적으로 발전이 뒤쳐진 낙후지역의 경제발전이었다. 더구나 과거 국민국가가 맡아왔던 낙후지역 발전계획의 수립과 집행의 책임을 유럽통합 이

후에는 당연히 유럽연합 차원에서 맡을 수밖에 없게 되었다. 특히 1980년대에 남유럽 3국(스페인, 포르투갈, 그리스)이 유럽연합에 가입하면서 유럽연합 내의 ‘중심’지역과 ‘주변’지역들 간의 격차와 불균형문제는 더욱 중요한 의제로서 부각되고 있다.

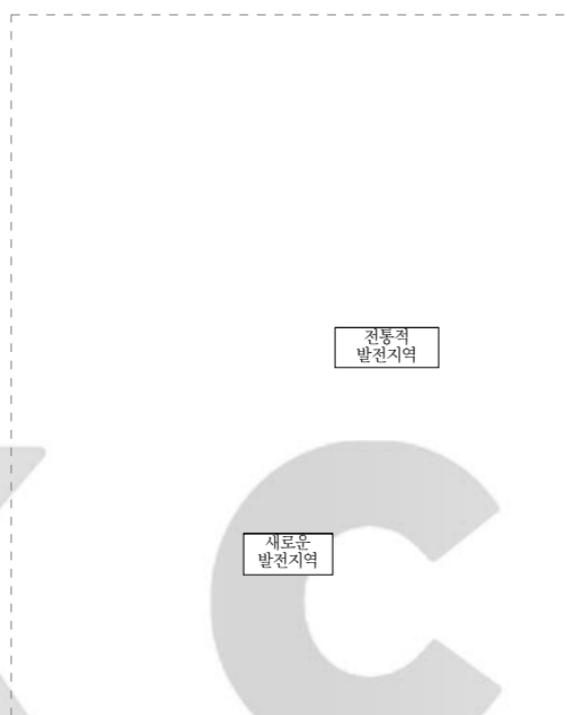
유럽 통합과정에서 지역정책의 중요성은 유럽 통합의 주요 계기가 되었던 각종 조약문에서도 잘 나타난다. 1957년 로마조약에서는 “상이한 지역들간의 격차와 저발전국의 후진성을 줄여서 회원국 경제의 조화로운 발전을 보장한다”라는 목표를 설정하였고, 이는 나중에 “공동체의 조화로운 발전과 지역간의 불균형 및 가장 불리한 지역들의 후진성 제거”로 수정된다. 이러한 지역정책의 근거는 마스트리히트 조약에서도 다시 한번 강조되고 있다.

이런 이유로 유럽연합이 추구하는 경제통합은 주로 ‘수렴(convergence)’ 범주인 반면에, 지역정책은 주로 ‘결속(cohesion)’의 범주로서 정당성을 부여받고 있다. 유럽연합이 지역정책을 경제통합과 동시에 강조할 수밖에 없는 이유를 다시 한번 부연하면 다음과 같다. 첫째, 유럽연합이 시장통합만을 목적으로 하는 연합이 아니라, 정치적 통합까지 목표로 하고 있고, 정치적 통합은 지역격차 등이 계속 심화되는 한 달성하기 어렵다는 점이다. 둘째, 현실적 필요성으로서 단일통화동맹에 주변국들을 참여시켜야 한다는 점이다. 셋째, 통합 자체로 인하여 야기되는 주변지역에 대한 불이익 증대에 대한 불만을 완화하기 위함이다.

3) 유럽연합 내 지역격차 현황 및 추세

유럽연합 소속의 모든 국가는 그 정도의 차이는 있지만 모두가 국가 내부에서 지역간의 발전격차라는 문제를 안고 있다. (예컨대 이탈리아의 남부와 북부의 지역격차, 영국의 남동부와 북서부의 지역격차 등). 따라서 유럽연합 차원에서의 지역문제는 각 회원국가들간의 국가간 발전격차와 함께 각 회원 국가 내의 지역간 발전격차가 중첩하여 나타나게 된다.

<그림 2> 유럽연합의 전통적 발전지역과 최근 성장지역



출처 : Balchin, P. et al.(1999) p. 48 그림 재인용

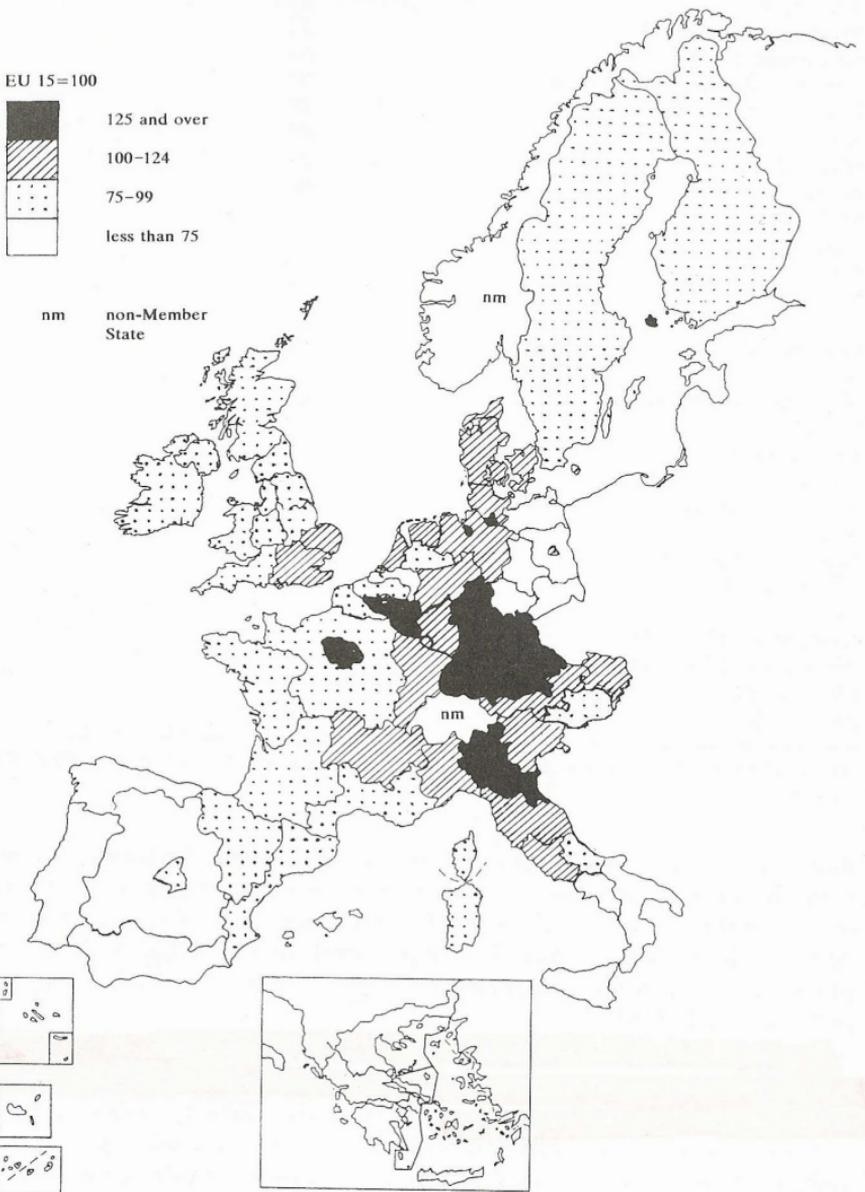
유럽에서 발전의 핵심 축을 이루는 지역은 베네룩스 3국, 서부독일, 잉글랜드 남부 및 이탈리아 북부지역이다. 이러한 유럽의 발전지역을 일명 블루 바나나(blue banana) 지역이라고 부르기도 한다.

반면 대표적인 낙후지역은 아일랜드와 스페인, 이탈리아 남부, 그리스와 포르투갈 등이다. 한편 스페인의 바르셀로나 지역, 프랑스 남부 해안 지역, 이탈리아 북중부 지역은 최근 들어와 상당한 경제 성장을 보여주고 있는 지역이다.

유럽 통합과정에서 유럽 각 지역간의 격차는 GDP, 실업률 등 여러 지표를 통해 지속적으로 모니터되고 있다. 각 지표를 통해 보면 유럽 전체 차원에서 지역간 격차는 시기적으로 격차 수렴과 격차 확산을 반복했다.

<그림 3> 유럽연합 내 각 지역별 1인당 GDP. 1994년 현재

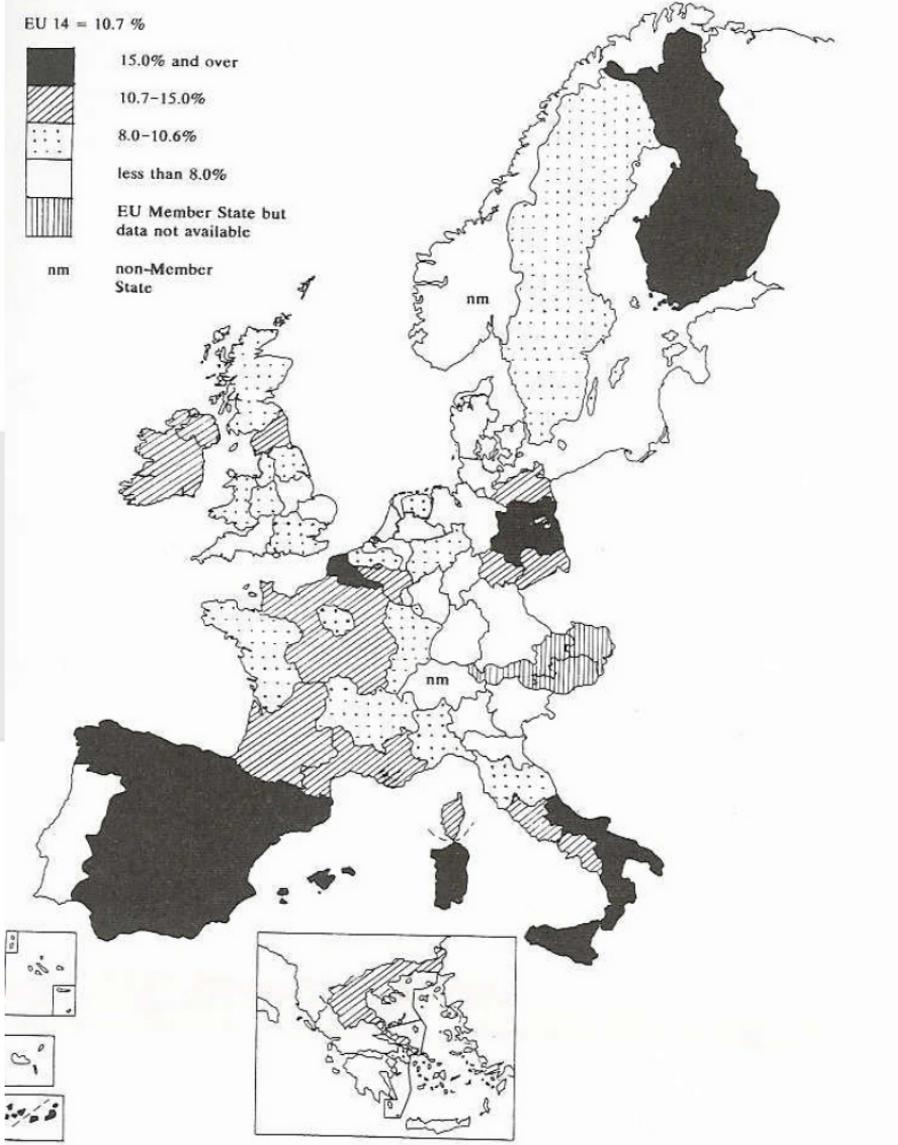
(유럽연합 전체 평균 = 100)



출처 : Balchin, P. et al. (1999) p. 8 그림 재인용

<그림 4> 유럽연합 내 각 지역별 실업률, (1995년 현재)

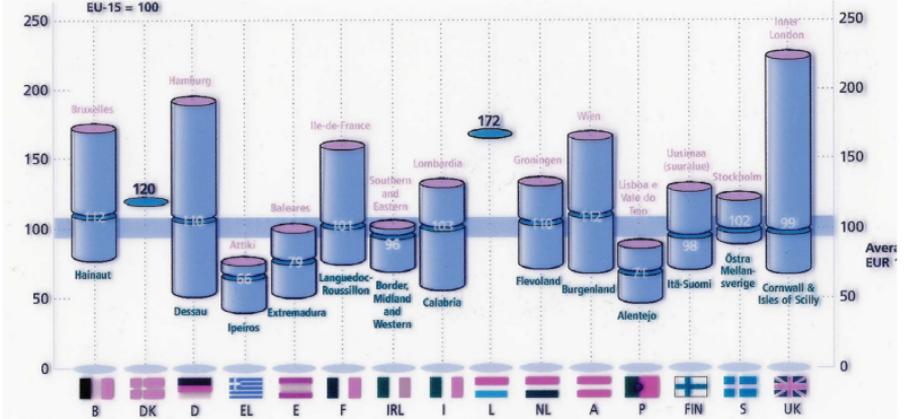
(유럽연합 전체 평균 = 10.7%)



출처 : Balchin, P. et al. (1999) p. 11 그림 재인용

<그림 5> 유럽연합 내 지역 격차 : 1인당 GDP 기준 (1997년 현재)

(유럽연합 전체 평균 = 100)



출처 : http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/pdf/pib_en.pdf

대체로 보아, 1960년대에서 1970년대 중반까지는 격차가 수렴되었다가, 1970년대 초반부터 발생한 경제 공황 때문에 다시 1980년대 중반까지 격차가 확산되었다. 그러나 1986년부터 어느 정도 경제가 회복하면서 현재까지 전체적으로 수렴과정을 보이고 있다. 재미있는 현상은 유럽연합이 회원을 새로 확대할 때마다 그 유럽연합 전체의 지역적 불균형은 증폭되었다. 새로운 회원국은 보통 1인당 국내총생산 측면에서 최하위 국가에 추가되었기 때문이다(1972년 아일랜드, 1980년 그리스, 1986년 포르투갈).

최근의 추세는 유럽연합 전체 차원에서는 지역 격차가 수렴되고 있지만, 각 개별 회원국가들 수준에서는 지역 격차가 확산되는 경향이 나타나고 있다.

3. 유럽연합 지역정책의 전개과정¹⁾

1) 지역정책의 출발

유럽 차원의 지역정책을 거슬러 올라가면 그 첫 뿌리는 로마 조약 이후 EEC가 설립된 후 EEC 차원에서 고용 촉진 및 노동력의 지리적, 부문간 이동 촉진을 위해 만든 기금인 유럽사회기금(European Social Fund: ESF)과 유럽 농업지도보증기금(Guide Section of European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)의 창설부터라고 할 수 있다. 초창기 ESF 자금은 주로 남부 이탈리아(1973년 EEC 확대 이전 소속 국가들 중 가장 낙후된 지역)에 집중되었고, EAGGF 자금은 EEC 북부 국가들의 잘사는 농촌지역에 주로 분배되었다. 경제적인 문제를 겪고 있는 지역은 유럽석탄철강공동체(ECSC)와 유럽투자은행(European Investment Bank: EIB)으로부터 시장 이자율 이하의 낮은 금리로 대부를 받을 수 있었다. 이 대부 자금은 주로 취약 지구의 하부구조 건설에 사용되었다. 그렇지만 이 자금들의 액수는 매우 작았고, 지역개발을 촉진시키기 위한 어떠한 분명한 전략이 없었다고 할 수 있다. 이 당시는 유럽 통합에 따른 시장의 힘이 지역간 회원국들간의 격차를 단기간에 해소할 수 있을 것이라는 낙관에 기초해 있었기 때문에 그다지 지역 정책에 적극적 관심이 없었던 시대이다.²⁾

1) 유럽연합 지역정책의 역사적 흐름에 대해서는 Martin, R. (1999) "Regional Policy" in Frank McDonald <ed> European Economic Integration <3rd edition>, Addison Wesley Longman Ltd.; Balchin, P. et al (1999) Regional Policy and Planning in Europe. Routledge.; Bachtler J. and Turok, I. <ed> (1997) The Coherence of EU Regional Policy — Contrasting Perspectives on the Structural Funds. Jessica Kingsley Publishers. 그리고 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/ 등을 참조하였음. 한편 국내에서 유럽연합 지역정책의 역사적 흐름에 대해 잘 정리한 글로는 김영순(1996), 심상필, 황두현(1994) 등이 있으며, 여기에서도 일부 참조하였다.

2) Martin, R.(1999), p.221.

1973년 오일쇼크로 인한 경제 침체와 EEC 가입국가의 확대 이후 유럽 공동체의 지역정책은 강화되었다. 1974년 파리 회의(Paris Summit)에서 지역 격차 문제를 본격적으로 다루기 시작하였고, 이 결과 1975년 유럽 지역개발기금(European Regional Development Fund : ERDF)이 설립되게 된다. 이 기금의 목적은 공업 쇠퇴 지역이나 낙후지역의 개발과 구조 조정을 통하여, 유럽공동체 내의 지역불균등을 줄이자는 것이었다. ERDF 도입의 실질적 이유는 첫째, 심각한 지역문제를 지닌 국가의 가입이었고, 둘째, 유럽 통합과 이에 따른 경쟁 심화가 특정 지역의 지역 경제 상황을 악화시킨다는 인식이었다.

그런데 1975~1984년 기간 동안 ERDF 지출은 여전히 그리 큰 액수가 못 되었으며 너무 여러 군데에 분산되어 사용되었다. 이 기간 동안 117억 ECU³⁾가 배당되었는데, ERDF 재원은 고정 쿼터로 회원국에게 할당되었고, 1970년대와 1980년대 이 기금의 85% 정도가 인프라 구조(교통, 에너지, 수자원) 개선에 사용되었다. 이 기금의 수혜국은 “부가(additionality)원칙”에 의하여 반드시 대응투자를 해야 했다.

1980년대 중반까지 ERDF는 전체 EU 예산의 7.3%였는데 1989년에는 17%, 1992년에는 26%로 점차 증가하였다. 그러나 톰슨 보고서(Thomson Report: The Report on the Regional Problems in the Enlarged Community)가 원래 제안하였던 수준보다는 훨씬 적었다.

2) 1980년대 지역정책의 개혁

1980년대 중반 이전까지의 지역정책은 몇 가지 심각한 문제점을 초래했다는 비판을 받았다. 첫째, 회원국들은 그들에게 할당된 쿼터를 모두

3) ECU(European Currency Unit)는 통화가 아니라 “계산 단위”이다. ECU는 독일 마르크화, 프랑스 프랑화 등 12개국의 통화를 바스켓으로 고루 반영하여 평균한 것이다. 1995년 마드리드 정상회담에서 ECU는 Euro로 바뀌고 Euro는 ECU와 같은 가치 가진다. 2002년 3월 현재 환율로 1Euro는 1.156원, 1 US Dollar는 0.877EUR의 가치를 가지고 있다.

사용하기 위하여 종종 프로젝트의 경제적 효율성을 훼손하였다. 둘째, 회원국들은 회원국 각자가 원래 지출해야만 할 비용을 줄이기 위해 이 기금을 사용하였다. 이러한 문제점 때문에 유럽공동체의 지역정책시스템을 바꾸기 위한 시도가 1778년에서 1885년 사이 여러 번 시도되었다. 그 중 하나는 유럽공동체집행위원회(Commission)가 유럽공동체 지역정책에 있어서, 회원국가보다 더 큰 권한을 지니도록 하는 것이었다. 이를 위해 ERDF 기금의 국가별 쿼터를 없애려는 시도를 했다. 하지만 이는 각 회원국가들의 반대에 부딪혔다. 각 회원국들은 EU 지역정책기금을 국가 지출을 줄이는 데 사용하고자 했고, 지역정책 주도권을 유지하고자 했다.

하지만 1981년에서 1986년 사이 유럽공동체에 남부지역 회원국들이 가입해 회원국이 확대되면서 기존의 지역정책 시스템의 변화가 불가피해졌다. 우선 새로운 회원국의 가입으로 인해 지역격차가 증가됐고, 새로 들어온 남부 회원국들의 변화 요구가 있었다. 프랑스, 이탈리아, 그리스 등이 중심이 되어 1985년 통합지중해프로그램(Integrated Mediterranean Programmes: IMP) 이 시작되었다. 그런데 이는 기존의 프로젝트 베이스 접근을 뛰어 넘어, 프로그램에 근거한 정책을 시도하였다는 의의가 있다. 이러한 프로그램에 근거한 정책방식은 1988년 유럽공동체 지역정책의 대규모 개편에 있어서 그 선도 역할을 하였다.⁴⁾

지역정책의 개혁이 나타나게 된 또 다른 중요한 이유는 1986년부터 유럽단일시장(the Single European Market: SEM)이 추진되면서부터이다. 유럽단일시장이 초래할 공간경제의 불확실성 때문에 가난한 회원국들은 유럽공동체로부터 재정 지원을 요구했고, 부자 회원국들은 통합을 순조롭게 하기 위해 가난한 회원국들의 요구를 기꺼이 받아들였다. 하지만 부자 회원국들은 늘어난 자금이 과거 ERDF 기금보다는 더 효율적으로 사용되기

4) 이는 유럽연합의 지원을 각 프로젝트 (project) 별로 지원하는 것이 아니라 프로그램(program)에 입각하여 지원하는 것을 의미한다. 이 프로그램 방식은 각 개별 프로젝트와 정책 간의 일관성을 유지하며, 유럽연합 차원과 개별국가 차원, 그리고 각 지역 차원에서의 협력과 조정을 증진시키는 효과가 있다고 평가받고 있다.

를 바랐기 때문에, 자연히 집행위원회(Commission)의 영향력을 더 강화하고 국가별 쿼터를 없애자는 데 동의하였다.

1988년 유럽공동체 지역정책은 크게 개편된다. 개혁의 계기는 유럽연합 내 지역간 불균형의 시정 없이는 유럽단일시장이 추진될지라도 진정한 유럽통합을 이룰 수 없다는 인식이 확산되었기 때문이다. 주요한 지역정책 개편내용으로는 지역정책의 대상지역인 목표대상지역(Objective)을 1인당 GDP와 실업률을 기준으로 구분하고 첫번째 목표대상지역(Objective 1)인 대부분 남부 유럽에 위치한 저발전지역에 증액된 예산의 2/3를 직접적으로 배분한 것, 분리 운영되어온 3개 구조기금을 통합적으로 운용하기 시작한 것, 적절하고 포괄적인 지역발전계획의 제시를 기금수혜의 사전 조건으로 제시한 것, 재원을 증대시킨 것(1988~1993년간 2배 증액) 등을 들 수 있다.

이때 ERDF뿐만 아니라 다른 구조기금(Structural Funds)인 ESF와 EAGGF도 개편된다. 또한 이때부터 유럽의 사회경제적 결속(Economic and Social Cohesion)이 강조되기 시작하였다. 사회경제적 결속의 중요성은 마스트리히트에서 개최된 유럽연합조약(Treaty on European Union: TEU) 이후 더욱 강조되어서 균형있고 지속가능한 경제 사회 진보를 달성하기 위해 필수적인 조건으로 인식되었다.⁵⁾

TEU 이후 유럽 지역정책의 수단에 변화가 초래되었다. 우선 결속을 위한 두 가지 재정수단이 만들어졌는데, 하나는 유럽투자기금(European Investment Fund: EIF)이고, 또 하나는 결속기금(Cohesion Fund: CF)이다. 두 가지 다 유럽연합에서 경제적으로 취약한 회원국들에게 도움을 주어서 통합과정을 순조롭게 하기 위한 것이었다. EIF는 특수 신용기관으로 EIB와 조직적으로 연계되어 있다. EIF는 EIB의 표준 운영보다 더 리스크가 큰 유럽연합의 낙후지역에서 프로젝트 파이낸싱을 쉽게 해주기 위한 목적으로 설립된 것이다. CF는 EU 평균의 90%보다 낮은 1인당 GDP 국

5) Martin, R.(1999), pp.222-223.

가의 인프라구조와 환경프로젝트에 추가적 자금지원을 해주는 것을 목적으로 한다. 현재 EU에서 스페인, 포르투갈, 아일랜드, 그리스가 이 지원을 받고 있다.

한편 결속기금 지원은 경제통화연합(Economic and Monetary Union: EMU)을 달성하기 위해 국가간 수렴 계획의 일환이기 때문에, 지원기준은 지역이 아니라 국가가 된다. 따라서 결속기금은 엄격히 말해 지원기준이 지역인 구조기금(Structural Fund)과 다르다. 그러나 일반적으로 구조기금 목록에 포함되고 있다.

또한 어업과 관련된 부문 정책수단였던 Financial Instrument for Guidance in the Fisheries Sector(FIFG)가 재조직화되면서, 구조기금에 통합되게 되었다.

4. 유럽연합의 주요 지역정책 수단과 새로운 변화 요구

1) 목표대상지역

유럽연합의 지역정책의 핵심 수단과 관련하여, 두 가지 축이 바로 구조기금(Structural Funds)과 목표대상지역(Objective)이다. 구조기금은 바로 유럽연합의 지역정책의 재정적 토대가 된다. 목표대상지역은 바로 이 구조기금이 사용되도록 할당되는 지역으로 유럽연합 지역정책의 대상이 되는 지역이라고 할 수 있다. 유럽연합의 지역정책에서 이 목표대상지역의 선정 문제는 구조기금의 배분과 관련된 사안이기 때문에 회원국들 및 지역들 사이에 가장 첨예한 관심과 갈등이 드러나는 사안이었다. 각 회원국들은 자신들의 지역이 이 대상지역에 선정되도록 치열한 로비를 벌여왔다.

이처럼 정책대상지역의 선정에 따른 갈등을 예방하기 위하여 정책대상지역 선정 과정을 보다 투명하게 하기 위하여, 1988년 개혁 때부터 그 목

표대상지역의 선정기준이 개발되었다.

가장 정교한 기준은 Objective 1이다. 여기에 해당하는 지역은 1인당 소득이 최근 3년 동안 EU 평균의 75%에 미치지 못하는 지역이다. 그리고 그 기준은 NUTS II 기준으로 못박아서, 인위적인 대상지역 만들기를 불가능하게 했다.

Objective 2는 EU 평균보다 더 높은 공업 고용률과 더 높은 실업률, 그리고 공업 고용이 수년 동안 쇠퇴하는 지역이다. 그 기준은 NUTS III인데 NUTS II도 대상이 될 수는 있다.⁶⁾

Objective 5b의 기준은 사회 경제적 발전 수준이 낮은 지역으로, 농업 고용 비율이 높고 농업 소득 수준이 낮은 지역이다. 이것은 계량화된 기준은 없고 정치적 고려 여지를 많이 남겨놓았다.

Objective 6을 새로 만든 이유는 EU를 북유럽으로 확대하면서, 스웨덴과 핀란드의 농촌지역에 EU 소속감을 만들기 위함이다. 이들 국가의 농촌 지역은 과거 통합 전에 EU 평균보다 더 높은 수준의 농업 지원을 해당 국가로부터 받아왔고, 따라서 EU 통합에 따른 일종의 보상이 필요했다.

1988년 지역정책의 개혁 이후 1999년까지 지속된 유럽연합 지역정책의 목표대상지역 및 그 변화과정은 <표 1> 과 같다.

그런데 이 당시 유럽연합 지역정책 목표대상지역은 크게 두 가지 범주로 나눌 수 있다. 그 첫째 유형은 지역 자체를 정책대상으로 하는 Objectives 1, 2, 5b, 6로, 이는 명백히 지역을 대상으로 하고 있다. 두 번째 유형은 특정 지역이 아니라 부문을 대상으로 하는 것으로, Objectives 3, 4, 5a이다. 이 유형은 특정 지역이 아니라 유럽연합 전체를 포괄하는 행위에도 자금 지원이 가능하다.

6) Eurostat (The statistical Office of the European Commission) 는 모든 유럽연합 회원국에 적용되는 지역 구분 단위를 네가지 단계의 NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) 로 구분하고 있다. 즉, NUTS 0 은 회원국가이고 NUTS I에서 NUTS III 으로 갈수록 작은 단위를 나타낸다. 보통 지역 격차의 분석은 NUTS II 에 근거하고 있다.

<표 1> 유럽연합의 지역정책 목표대상지역(Objectives) (1989~1999년 사이)

목표대상지역	1989~1993년 기간	1994~1999년 기간의 변화
Objective 1	발전이 뒤처진 낙후지역의 발전과 구조조정	좌 동
Objective 2	심각하게 쇠퇴하는 공업 지역의 경제 전환	좌 동
Objective 3	장기 실업 문제 다룸	Objective 3 과 4 통합
Objective 4	청년 층을 노동시장에 통합하는 문제	구조적 변화를 촉진
Objective 5a	농업 구조 조정 촉진	농업에 어업도 추가
Objective 5b	농촌 지역의 발전	농촌 지역의 발전과 경제 다변화
Objective 6	-	인구밀도가 극히 낮은 지역의 개발

2) 구조기금

현재 유럽연합 차원에서 지역정책 수행을 위한 재원인 구조기금은 다음과 같은 6개의 주요 재정수단을 지니고 있다.

- ① 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund: ERDF)
- ② 유럽사회기금(European Social Fund: ESF)
- ③ 농업지도 보증기금(Guidance Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)
- ④ 어업지도기금(Financial Instrument for Fisheries Guidance)
- ⑤ 결속기금(Cohesion Fund)
- ⑥ 유럽투자은행을 통한 재정지원(Loans from the European Investment Bank)

이 중 아래 두 가지 기금인 ⑤ 결속기금(Cohesion Fund)과 ⑥ 유럽투자은행을 통한 재정지원은 프로젝트 파이낸싱 방식으로 진행되며, 나머지 위의 네 기금은 통합된 프로그램 방식으로 운영된다.

지역기금은 1988년의 구조기금 개혁 시 두 배 정도 대폭 증대되었다. 그러나 여전히 지역정책을 위한 예산은 1999년 기준 EU 총예산의 36%에 불과해 농업분야 예산(총예산의 46%)보다도 미치지 못하고 있다. 이러한 액수는 유럽연합 GDP 총액의 0.24%에 불과한 것이다. 또한 지역기금의 상당액수가 부유한 회원국들에게 흘러가고 있다는 지적을 받았다.

3) 1990년대 말 목표대상지역과 구조기금의 개혁 요구

유럽연합의 지역정책은 1988년 유럽공동체 시절 획기적으로 개혁된 바 있다. 그런데 1990년대 말에 들어와 다시 한번 개혁의 필요성이 대두되었다.

구조기금은 처음부터 가장 자금 지원이 필요한 지역에 집중되어야 한다는 원칙이 설정되었음에도 불구하고, 여러 정치적 이유 때문에 너무 넓은 지역을 대상으로 너무 분산된 지원이 이루어져왔다. 1988년 개혁의 목적 중 하나가 지역정책의 목표대상지역의 범위를 제한하는 것이었지만, 목표대상지역의 범위는 여전히 너무 넓어서 유럽연합 전체 인구의 50% 이상이 지역정책의 대상지역에 거주하고 있는 형편이었다.

예컨대 Objective 1, 2, 5b, 6의 대상지역을 모두 합치면 EU 전체 인구의 절반이 넘는 51% 정도를 상회하고, 단지 2개국만 그 대상에서 제외된다. 따라서 그 대상지역을 줄여서 보다 집중된 지원을 해야 된다는 것이 계속된 문제제기였다.

1990년대 말에 제기된 두번째 문제는 너무 많은 기금 종류와 Objective (목표지역)이 있어서 이 매우 복잡한 매트릭스는 실제로 이 기금을 사용할 때 유럽연합 집행위원회와 회원국들이 관료주의를 낳게 된다는 것이다.

세번째로 구조기금의 개혁에는 구조기금의 사용에 있어서 중소기업의 육성에 더 큰 강조가 되어야 한다는 것이다. 그 근거는 중소기업이 고용 기회창출에 큰 역할을 하기 때문이다. 또 쇠락해가는 도시지역의 사회적

<표 2> 유럽연합 목표대상지역의 새로운 개혁

새로운 변화		1994~1999년 기간의 내용	
새로운 목표대상지역	과거 목표대상지역	목표대상지역	내용
Objective 1	Objective 1 와 Objective 6 통합	Objective 1	발전이 뒤쳐진 낙후지역의 발전과 구조조정
Objective 2	Objective 2 와 Objective 5b 통합	Objective 2	심각하게 쇠퇴하는 공업 지역의 경제 전환
		Objective 3	장기 실업 문제 다룸
Objective 3	Objective 3 Objective 4 Objective 5a 통합	Objective 4	청년 층을 노동시장에 통합
		Objective 5a	농업, 어업의 구조 조정 촉진
		Objective 5b	농촌 지역의 발전
		Objective 6	인구밀도가 극히 낮은 지역의 개발

박탈을 방지하고, 지속가능한 경제개발을 위한 환경보호에도 구조기금이 사용되어야 한다는 것이다.

이러한 문제 제기를 종합한 Agenda 2000(1997)에서는 구조기금의 개혁을 위해 EU 전체 인구의 35~40% 정도로 대상지역을 줄이고, 목표지역도 6개에서 3개로 줄이고, (Objective 6을 1에 포함시키고, 4와 5를 2에 포함시킴)Community Initiatives도 세 영역(접경지역, 농촌개발, 인적자원)으로 줄이는 것이 제안되었다.

한편 이러한 구조기금의 개혁을 전제로 짜여진 유럽연합의 지역예산은 다음 <표 3>과 같다.

이러한 요구를 반영하여 유럽연합 지역정책의 개혁이 1999년 이루어졌다. 1988년 개혁을 제1차 개혁이라고 한다면, 1999년 개혁은 제2차 개혁이라고 할 수 있는데, 1999년 개혁의 핵심은 바로 구조기금의 개혁과 목표대상지역을 7개에서 3개로 통합축소한 것이라고 할 수 있다.

< 표 3 > 유럽연합의 지역 예산(2000~2006)(단위: 10억 유로)

항 목	예산액
전 체	213
구조 기금 (Sturctural Funds)	195.00
Priority Objective	182.45
Objective 1	135.90
Objective 2	22.50
Objective 3	24.05
Community Initiatives	10.44
Fisheries	1.11
Innovative actions	1.00
통합 기금 (Cohesion Fund)	18

4) 21세기를 향한 새로운 지역정책의 방향 모색

유럽위원회가 최근에 발간한 지역개발에 관한 정책문서인 Europe 2000+: Cooperation for European Territorial Development을 살펴보면 최근 유럽의 지역정책 및 공간계획의 변화 경향이 잘 포착된다.

첫번째 경향은 순수한 물리적 차원의 계획, 혹은 토지이용 측면만을 강조한 계획에서, 사회경제적 차원의 계획 및 환경적, 정치적 측면을 강조하는 계획으로 계획 방향이 전환되고 있다. 이것은 어쩌면 근대적 도시 및 지역계획의 확립에 기여한 에베네저 하워드 (Ebenezer Howard)의 전원 도시(Garden City)계획과 같이, 전략적인 공간계획을 통해 사회경제적 개혁을 이룩하고자 하는 사고가 부활한 것이라고도 할 수 있다. 즉 공간계획이 기술적, 기능적인 측면에 매몰되지 않고 전략적인 측면을 포괄하여야 한다는 점이 다시 새롭게 강조되고 있다. 이러한 사고의 변화는 바로 세계화 및 유럽 통합의 시대적 흐름 속에서, 세계 경제나 EU 차원의 맥락을 고려하지 않고서는 결코 유럽의 각 지역의 발전을 도모할 수 없다는 인식이 증대되었기 때문이다.

<그림 6> 유럽연합 내 목표대상지역 1 (Objective 1) 해당 지역
(2002년 현재)



출처 : http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective1/map_en.htm

이와 관련된 두번째 경향은 오직 한 가지의 목표만을 추구하는 것이 아니라, 다차원의 전략적 이슈들을 통합하려는 필요성이 증대되었다는 것이다. 이는 지역계획의 속성이 매우 종합적이고 복잡한 내용을 담고 있다는 점을 인식하게 되었기 때문이다.

세번째 경향은 지역계획의 과정에서 시장의 역할과 힘을 고려하여야 한다는 인식이 확대되었다는 점이다. 마찬가지로 공공 부문과 민간 부문의 파트너십의 중요성 역시 강조되었다.

네번째 경향은 지역정책의 권한과 책임이 중앙정부에서 지방정부로 대폭 이양되어, 지역정책에 대한 지방정부의 통제력이 강화되었다. 이와 아울러 지역차원의 거버넌스(governance)의 중요성이 강조되고 있다.

마지막 경향은, 지역발전의 목적은 결국 지역의 고용과 소득을 향상시키기 위한 것인데, 이를 달성하기 위해서는 과거와 같이 중앙정부에 의존하기보다는 지역 스스로 지역 경쟁력을 높여야 한다는 인식이 확대되었다. 지역 경쟁력이란 곧 지역 소재 기업이나 산업의 경쟁력이라고 할 수 있는데, 이때 경쟁력의 원천으로 혁신의 지속적 창출이라는 측면이 최근 들어 특히 강조되고 있다. 즉 지역정책의 핵심 목표는 지역의 혁신 역량을 높이는 것이 되어야 한다는 인식이 최근 들어 확대되었다.

5. 지역혁신과 지역 생산 네트워크 강조

1) 낙후지역 발전의 새로운 처방

이 장에서는 앞에서 살펴본 유럽연합 지역정책의 방향 전환의 내용 중 마지막 경향, 즉 지역의 혁신 역량 제고를 강조하는 최근의 지역 정책의 변화 흐름에 초점을 맞추어 살펴보도록 한다. 미리 결론부터 말하자면 유럽에서는 1990년대 중반 이후 지역정책의 방향이 대폭 전환되어서, 물리적 하부구조 조성 정책보다는 구체적인 기술이전의 촉진과 혁신을 유발할 수 있는 지역적 환경의 조성에 더 초점을 맞추고 있다. 다시 말해 ‘물리적 하부구조(hard infra-structure)에서 사회적 하부구조(soft infra-structure)’ 혹은 정보구조(info-structure)를 지향하는 새로운 전략을 추구하고 있다.

유럽에서 각 지역간 발전 격차의 해소라는 과제는 과거부터 내려오던 해묵은 과제로, 결코 새로운 것은 아니었다. 그동안 영국, 이탈리아, 프랑스 등 각 국별로 다양한 정책을 통한 지역격차 해소 노력이 있었음에도 불구하고 별다른 큰 효과는 보지 못하고 있었다. 그동안 유럽에서의 지역격차 해소 노력의 초점은 각 지역간 주민 1인당 소득수준의 격차, 그리고 각 지역간 실업률의 격차를 줄이고자 하는 데 있었다. 외부 기업 유치가가장 전형적인 처방이었다. 그러나 1990년대 중반에 들어와 이러한 지역격차 해소 노력의 방향에 회의를 품고, 근본적인 발상의 전환을 해야 한다는 주장이 설득력을 갖게 되었다. 새로운 주장의 핵심은 지금까지의 노력이 문제의 증상에만 초점을 맞추었을 뿐, 문제의 근본적 원인을 직접 다루지 못했기 때문에 실패했다는 것이다. 즉, 높은 실업률이나 낮은 주민소득과 같은 것은 문제의 증상일 뿐, 문제의 본질은 아니라는 것이다. 그렇다면 문제의 본질은 무엇인가? 새로운 시각으로 보면 문제의 본질은 낙후지역의 발전 잠재력의 부족, 그 중에서도 특히 혁신 잠재력의 부족인 것이다.⁷⁾

그렇다면 지역의 발전 잠재력을 높일 수 있는 요소는 무엇인가? 통상적으로 지역발전 잠재력의 향상 요소로 들 수 있는 것이 ① 도로, 철도, 통신 등 물리적 하부구조의 발달, ② 양질의 노동력 및 우수한 과학기술 인력의 확보, ③ 첨단기술산업이나 연구개발 활동 주체의 존재 같은 것들이다. 전통적 시각에서 보면 저발전 혹은 낙후 지역은 바로 이러한 요소들이 부재하기 때문에 발전이 뒤쳐진 것으로, 물리적 하부구조를 개선하거나 첨단기술을 다룰 수 있는 고급인력을 양성하고 유치하여야 문제가 해결되는 것이었다. 이러한 일은 결코 쉬운 과제가 아니었으며, 막대한 재정투자가 필요한 것이었다.

그런데 새로운 시각에서 보면 이러한 전통적인 지역발전 요소만큼 중요한, 아니 오히려 더 중요한 요소는 바로 지역 내부의 각 주체간의 협조

7) 강현수, (2000) 「유럽의 지역개발정책 어떻게 달라지고 있나? —테크노폴리스에서 지역혁신시스템 구축으로」, 《월간 지방자치》 2000년 5월호.

체계 구축 여부, 지역의 문제를 지역 내에서 공동으로 해결할 수 있는 능력, 지역의 사회문화적 분위기 등과 같은 눈에 보이지 않는 요소들이다. 즉 물리적 자본이 아닌 사회적 자본(social capital)이라고 지칭할 수 있는 것들이다. 이러한 비가시적, 무형적, 사회문화적 요소들이 강조되는 이유는 다음의 논리에 기인한다. 최근과 같은 정보화사회, 지식기반사회에서, 기업 및 산업 경쟁력의 핵심은 바로 끊임없는 “혁신(innovation)”의 창출 및 습득 능력에 달려 있고, 지역 경쟁력의 핵심은 그 지역에 입지하고 있는 기업들에게 다른 지역에 비해 더 잘 혁신을 창출하고 습득할 수 있도록 하는 지역적 혁신 환경을 제공해줄 수 있느냐의 여부에 달려 있다. 최근의 혁신 이론에 따르면 혁신은 기업을 위시한 경제주체들간의 지식의 원활한 흐름을 가능케 하는 상호 협조체계 및 학습과정을 통해 창출되고 전파된다. 그런데 상호협조체계 및 학습은 물리적 요소보다는 무형적인 사회문화적 요소에 더 의존하기 때문이다.⁸⁾

결국 최근 유럽에서는 지역발전을 위해서는 지역의 혁신 잠재력이 중요하며, 혁신 잠재력을 높이기 위해서는 물리적 하부구조 측면보다, 지역의 제도적 역량, 공동 문제에 대한 지역 내 해결 능력 등과 같은 사회적 하부구조, 혹은 상부구조적 측면이 더 중요하다는 인식이 확대되었다. 그

8) 물론 과거의 유럽 지역정책에서 혁신의 중요성을 간과한 것은 아니었다. 그렇지만 과거와 달라진 점은 바로 혁신을 바라보는 관점이다. 과거의 혁신관은 이른바 선형적, 혹은 단선적(linear) 혁신관으로 지칭될 수 있는 것으로서, 이에 따르면 혁신은 기초연구→응용연구→개발연구→제품생산이라는 선형적 과정을 거치면서 이루어진다고 파악한다. 이러한 단선적 혁신관에서 볼 때, 혁신 활동은 신기술 개발 혹은 연구개발활동과 동일시되며, 지역의 낮은 혁신 잠재력은 지역의 낮은 연구활동 때문이라는 결론에 도달하게 된다.

그런데 이에 비해 최근의 혁신관은 상호작용적 혁신관이라고 할 수 있다. 이러한 혁신관에 따르면 혁신은 바로 상호작용적 과정(interactive process)을 통해 창출, 전파, 습득된다는 것이다. 예컨대 어느 기업의 혁신은 그 기업의 내부적 역량보다는 오히려 타 기업과의, 외부 연구소와의, 공공부문의 협력관계에 의해 창출, 습득된다는 것이다. 상호작용적 혁신관에 의거하면 혁신은 단순히 기술의 혁신에 국한되는 것이 아니며 혁신이 연구 및 기술개발 같은 개념으로 동일시되지도 않는다. 상호작용적 혁신관에서는 디자인, 마케팅, 파이낸싱, 기업경영에 관련된 혁신도 혁신에 포함된다.

<표 4> EU의 지역 기술계획(Regional Technology Plan:RTP)의 기본방향

- ① 상향식 접근: 수요자 지향적이어야 하며, 중소기업에 강조를 두어야 한다.
- ② 지역적 접근: 행동의 우선 순위에 대해 지역수준에서 합의를 만드는 것을 목표로 삼아야 한다. 다양한 지역경제의 주체와 공공, 민간 제도를 포함시키는 것이 필수적이다.
- ③ 전략적 접근: 기술개발과 혁신 영역에 있어서의 지역발전에 전략적 계획접근이 적용되어야 한다. 그 지역에서 정한 장기적 목적과 우선 순위에 맞추어 단기, 중기 행동에 대한 계획을 짜야 한다.
- ④ 통합된 접근: 지역의 생산성과 경쟁력을 향상시키려는 공통적인 목표를 위해, 공공부문(국지적, 지역적, 국가적, 유럽적)과 민간부문의 노력을 연결시켜야 한다.
- ⑤ 국제적 접근: 국제적 협동을 위한 필요와 세계 경제 경향의 분석이란 관점에서 국제적인 전망을 가져야한다.

리고 이러한 인식이 1990년대 중반 이후 시행된 유럽위원회의 각종 지역 개발 프로그램과 혁신 촉진 프로그램 등에 반영되었다.

2) 새로운 지역혁신정책 프로그램들

1980년대와 1990년대 초반, 유럽집행위원회의 기술 이전과 관련된 정책과 프로그램은 혁신지원체제에 관한 새로운 사고방식을 열었으며, 이러한 목적 아래 다양한 하부구조와 서비스를 구축하였다. 가장 중요한 공헌은 “혁신 및 기술 이전을 위한 전략적 프로그램(the Strategic Programme for Innovation and Technology Transfer: SPRINT)”, “지역 혁신 및 기술 이전 전략과 하부구조(the Regional Innovation and Technology Transfer Strategies and Infrastructures: RITTS)”, “지역 기술 계획 시범 행동(the Pilot-Action of Regional Technology Plans: RTP)” 및 최근의 “연구 및 기술 개발을 위한 제 4차 프로그램(the Fourth Community Framework Pro-

gramme for Research and Technological Development) 등에서 이루어졌다. 이들 프로그램들은 기술 협조에 있어서 중요한 경험들을 축적하고 있으며, 기술 이전 및 혁신 확산을 위한 포괄적 수단들을 만들어나가고 있다.

SPRINT는 1984~1988년 및 1989~1993년 동안 유럽공동체(EC)의 기술 이전 프로그램 중 핵심이었다. SPRINT 프로그램 속에서 “지역 혁신 및 기술 이전 전략과 하부구조(the Regional Innovation and Technology Transfer Strategies and Infrastructures: RITTS)”를 위한 자문 계획(the Consultancy Scheme) 이 개발되었다. 이 자문 계획은 혁신과 기술 이전을 위한 하부구조와 서비스의 문제점들을 개량하거나 변화시키기를 원하는 지방정부와 관련 지역발전 기관들을 대상으로 한다.

RITTS를 보완하는 것이 “지역 기술 계획(the Regional Technology Plans: RTPs)”인데, 이 계획은 기술 개발 정책(Technological Development Policy)과 통합정책(Cohesion Policy) 간의 시너지를 증대시키는 것을 목적으로 하는 유럽 위원회의 새로운 실험적(pilot) 정책이다. 지역 기술 계획은 “구조기금(the Structural Funds)”의 틀에서 발전되었는데, DG XVI(지역정책)과 DG XIII(정보통신, 정보시장과 연구의 판촉)에 의해 공동으로 관리된다. 이같은 지역 기술 계획은 Leipzig-Halle-Dessau(독일), Limburg(네덜란드), Lorraine(프랑스), Wales(영국)에서 착수되었다. 최근에는 네 곳 — Abruzzo(이탈리아), Castillay Leon(스페인), Kentriki Makedonia(그리스), Norte(포르투갈) — 의 저개발 지역이 이 프로그램에 합류되었다.

RTPs와 RITTS 양자(실제로 혁신 프로그램에 포함되어 있다)의 주요 목적은 유럽 지역의 내생적(endogenous) 기술 발전을 촉진시키는 것이다. 즉 지역 주체들이 생산적 부문의 실질적 요구에 대응하는 정책, 지역의 과학 공동체를 강화할 수 있는 정책을 설계할 능력을 향상시키고자 한다, 그리고 지역의 기술 개발 성격에 관하여 공공 기관, 민간 부문, 대학 사이의 지역적 합의를 이끌어내도록 지원한다. 두 가지 다 기술 이전과 혁신 활동을 자극함을 통하여 유럽연합의 낙후지역의 성장과 생활 수준을 향상시키려는 것을 목적으로 하며, 두 가지 다 지방 주체의 참여를 요구하고

있어서 경제 민주주의적 입장에서 긍정적 평가를 받고 있다.

현재 이와 같은 지역혁신과 지역 생산 네트워크를 강조하는 접근방법은 유럽연합 및 유럽 각국의 정책 당국자에게 깊은 영향을 미치고 있다. 하지만 다음 두 가지 측면에서 매우 복잡한 논쟁을 불러일으키고 있다.

첫번째는 이러한 지역 혁신과 생산 네트워크를 강조하는 것이 다국적 기업이 지배하는 분공장 경제 및 그로 인한 지역경제의 취약성 증대 과정과 어떻게 양립할 수 있느냐 하는 것이다. 이와 관련하여 분공장의 혁신 자율성 및 분공장 경제의 뿌리내림(embeddedness) 논쟁이 진행되고 있다.

두번째는 과연 지역적 생산 네트워크만으로 지역경제의 경쟁력을 확보할 수 있느냐 하는 점이다. 여기에 대해서 세계적 네트워크를 갖춘 거대 도시들(런던, 파리 등)의 발전 등에 비추어 지역적 네트워크보다 오히려 세계적 네트워크가 더욱 중요하다는 주장이 제기되고 있다.

6. 향후 전망과 시사점

1) 유럽 지역의 향후 변화 과정과 전망

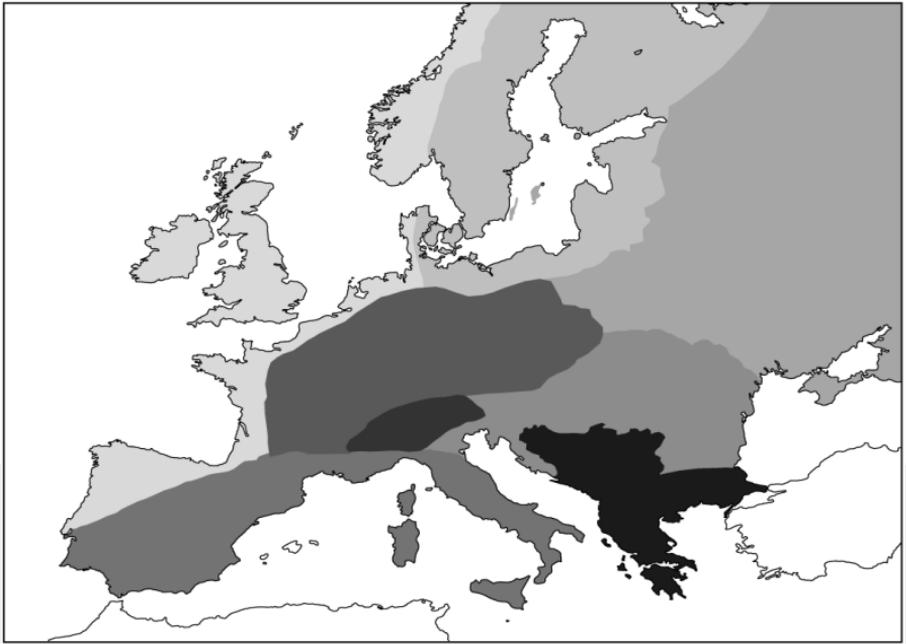
현재 유럽연합의 각 지역에서 나타나고 있는 대체적 경향은 다음과 같이 정리될 수 있다.⁹⁾

첫째, 시장의 힘과, 정책적 효과 때문에 유럽연합 전체의 지역간 격차, 그리고 유럽의 남북 격차는 해소되고 있는 반면, 개별 국가에서 잘사는 지역과 가난한 지역 사이의 격차는 점점 더 커지고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 지역정책이나 지역계획의 권한이 각 회원국의 중앙정부에서 지방정부로 이양되고 있다.

9) 이 부분에 대해서는 Balchin, P. et al (1999) pp. 230-252 및 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/region3_en.htm 참조

<그림 7> 유럽에서 점차 나타나는 초지역



출처 : <http://facstaff.uww.edu/rambadtd/EuroGeog/superreg.htm> 그림을 일부 수정 재작성

셋째, 유럽연합의 의사결정과정에서 각 지역의 대표성이 강화되고 있다. 특히 유럽연합 내에서 각 지역들간의 협의체인 지역위원회(Committee of Regions: CoR)가 설립된 것은 앞으로 그 파급효과가 크게 주목되는 변화라고 할 수 있다. 아직까지는 별 실권이 없음에도 불구하고 유럽연합 내에서 국가 단위가 아니라 지역 단위를 대변하는 이 위원회의 존재 자체가 지역 단위의 중요성이 커지고 있음을 잘 보여주고 있다.

넷째, 국민 국가의 경계를 초월한 초지역(Super Regions) 형성의 움직임이 나타나고 있다. 예를 들어 8개의 초지역 연구가 이미 시작되었다. <그림 7> 참조.

다섯째, 접경지역에서 국경을 가로지르는 계획(Cross-Border Planning)이 활성화되고 있다.

여섯째, 유럽연합 내 도시 발전의 양극화 현상이 나타나고 있다. 일곱

째, 지식-정보 산업의 발전이 중심지역에 집중하고 있다.

마지막으로 들 수 있는 것이 신자유주의적 정책 기조가 유럽 전체에 파급되고 있다.

이러한 흐름과 맞물려 유럽연합의 지역정책과 그로 인한 파급 효과를 낳을 세 가지의 다음과 같은 매우 중요한 변수들이 있다.¹⁰⁾

첫째는 아까 언급한 구조기금의 개혁이다. 이것은 필연적으로 EU 각 지역에 승자와 패자를 낳을 것이 예상된다. 둘째는 유럽통화연합(EMU)과 단일통화채택이다. 이는 적절한 보완조치가 취해지지 않을 경우 번영 지역과 낙후지역 간의 지역 불균형을 가속화시킬 것이 예상된다. 셋째는 유럽연합의 동유럽 확대이다. 이는 지역기금의 사용이 서유럽이나 남유럽의 가난한 지역에서 동유럽의 더 가난한 지역으로 넘어가게 됨을 의미한다.

유럽통화연합(EMU)은 회원국들이 쇠퇴 지역의 산업을 보호하거나 실업율을 낮추기 위한 정책들을 취할 소지를 없앤다. 혹자는 EMU 때문에 지난 20여 년 간의 유럽 지역정책의 성과가 몽땅 사라지리라는 예상도 하고 있다. EMU보다 유럽 지역정책에 더 큰 영향을 미칠 것이 바로 유럽연합의 확대이다. 동구권으로 유럽연합이 확대되면 결속(Cohesion) 정책의 대상은 신규 가입 국가가 될 수밖에 없고, 이것은 기존 회원국가들 사이의 갈등을 일으킬 것이다. 이는 구조기금 예산의 확대를 필연적으로 가져올 것으로 예측되지만(지금의 2배 이상), 유럽연합 예산의 순기여국 입장에서는 반대해야 할 처지이다. 이 경우 유럽연합의 지역정책은 바로 신규 가입국에 대한 자금 이전의 주요 경로가 될 것이고, 기존의 거의 모든 회원국이 순기여국의 처지로 바뀔 수도 있다. 따라서 기존의 순수혜국의 입장에서조차 역시 반대해야 할 처지가 되는 것이다.

한편 결속에 대한 계속적인 강조에도 불구하고 유럽연합의 지역정책이 커다란 한계를 지니고 있는 것은 유럽통합과정이 무엇보다도 단일시장

10) Balchin, P. et al(1999), pp.230-231.

창출을 목표로 하여 이루어진 데에 기인한다. 그리고 그 접근 방법인 신자유주의적인 기조가 가장 크게 비판을 받고 있다. 이런 기조하에서 이루어진 단일 시장 프로젝트는 유럽적 차원의 탈규제와 경쟁을 촉진시켰으며, 사민주의적 지향의 통합론자들이 주장한 ‘유럽 차원의 재규제’, ‘케인즈주의의 유럽화’ 등과 동떨어진 것이었다. 이러한 사정은 지역정책에도 반영되어서, 비판론자들에 따르면 현재의 지역 정책은 경쟁과 효율의 논리가 조화와 결속의 논리를 압도하는 철저한 신자유주의적인 발상이 지역정책 역시 지배하고 있어서 지역정책-사회정책이 통합의 정당성 확보를 위한 걸치레 수단으로 전락하고 있으며 결속 정책에 대한 수렴 정책의 우위, 결속정책에 대한 최소주의적 접근이라는 증상이 나타나고 있다는 것이다.

2) 우리에게 대한 시사점

유럽연합 지역정책이 우리에게 주는 시사점은 여러 가지가 있을 것이다. 이 중 특히 최근 유럽연합 지역정책에서 지역혁신 시스템의 강조 흐름은 우리나라의 지역산업정책에도 좋은 시사점을 줄 수 있을 것 같다. 대학, 연구기관, 기업들을 한 군데 물리적으로 집적시키면 그냥 저절로 혁신이 이루어질 것으로 여기는 이른바 테크노폴리스 조성정책이 여전히 지역산업 정책의 주류를 이루고 있는 우리나라 현실에서 유럽의 새로운 접근방식은 우리나라 지역정책의 대안 마련에 어느 정도 해답을 줄 수 있을 것이다.

앞으로 우리나라 지역산업 정책의 방향도 하드웨어적인 건물 제공이나 개별 기업에게 주는 자금 지원보다는, 오히려 기업간, 기업과 대학 및 연구기관간의 상호 혁신 네트워크 구축에 새로운 초점을 맞추어야 한다는 교훈을 줄 수 있다. 물론 혁신 네트워크 구축이 결코 쉬운 일은 아니며 일회성의 시설 건축이나 자금 지원보다 훨씬 더 어려운 작업이라고 할 수 있다. 치밀한 현장 분석, 장기적 관점에서의 아낌없는 투자, 정교하면서도

타이밍 맞는 정책수단, 지속적인 평가 등이 함께 어울려 꾸준히 지속적으로 진행되어야 하는 것이다.¹¹⁾

현재 유럽에서 추진하고 있는 구체적인 지역혁신 프로그램들의 목표와 내용, 추진체계, 추진과정상의 시행착오, 그 성과와 한계 등을 면밀히 분석하고 평가하는 일은 충분히 그 의미가 있다고 보인다. 이를 통해 우리나라의 현실에 적용 가능한 새로운 대안을 모색해볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강현수 외. 2001, 『영국의 지역정책 동향과 우리나라 수도권 정책에 대한 시사점』, 경기개발연구원.
- 강현수. 2000, 『유럽의 지역개발정책 어떻게 달라지고 있나? — 테크노폴리스에서 지역혁신시스템 구축으로』, 《월간 지방자치》 2000년 5월호.
- 김영순. 1996, 『지역통합과 역내 지역 불균형: 유럽연합의 경우』, 《지역연구》 제5권 제3호, 1996년 가을호.
- 심상필, 황두현. 1994, 『EC 내의 지역간 경제격차』, 《지역연구》 제3권 제2호, 1994년 여름호.
- 최수경. 1995, 『유럽연합의 발전과정과 정치·경제적 통합』, 《지역연구》 제4권 제2호, 1995년 여름호.
- 정홍렬. 2001, 『유럽연합(EU) 지역정책의 발전과 전망』, 《유럽연구》 통권 제13호(여름). 한국유럽학회. 101-131쪽.
- 정홍렬. 1996, 『EU의 지역통합에 관한 소고』, 《유럽연구》 제4권 1호, 가을호.
- 윤영득. 1996, 『EU의 지역정책』, 《유럽연구》 제4권 1호, 가을호.
- 정홍렬. 1999, 『유럽연합(EU)의 지역정책에 관한 소고』, 한국유럽학회, 《유럽연구》.
- 김광익. 2001, 『프랑스 지역정책의 변화와 최근 동향』, 국토연구원 간, 《국토》 6월호.
- Artobolevskiy S. 1997, Regional Policy in Europe
- Bachtler, J and Turok, I(eds.). 1997, The Coherence of EU Regional

11) 강현수(2000).

Policy — Contrasting Perspectives on the Structural Funds.
(Regional Policy and Development Series 17) Jessica Kingsley
Publishers.

Balchin, P. et al. 1999, Regional Policy and Planning in Europe.
Routledge.

Brown, A. J. 1972, The Framework of Regional Economics in the United
Kingdom. The National Institute of Economic and Social Research,
Cambridge Univ. Press.

Bachtler J. and Turok, I.(ed.) 1997, The Coherence of EU Regional
Policy — Contrasting Perspectives on the Structural Funds. Jessica
Kingsley Publishers.

Cowling, Keith. 1999, Industrial Policy in Europe: Theoretical
Perspectives and Practical Proposals, Routledge

Cullingworth J. B. and Nadin Vincent. 1997, Town and Country
Planning in the U.K. <12th edition> Routledge.

Department of Trade and Industry. 1983, Regional Industrial Develop-
ment, HMSO

Gardiner V. and Matthews, H. 2000, The Changing Geography of the
United Kingdom, <third edition> Routledge.

Hall, Peter. 1992, Urban and Regional Planning <third edition>
Routledge

Martin, Reiner. 1999, “Regional Policy” in Frank McDonald <ed>
European Economic Integration <3rd edition>, Addison Wesley
Longman Ltd.

<http://europa.eu.int>(유럽연합 홈페이지)

http://europa.eu.int/comm/regional_policy(유럽연합 홈페이지 중 지역정책
관련 부문)

<http://facstaff.uww.edu/rambadtd/EuroGeog/superreg.htm>