

지역통합과 역내 지역 불균형: 유럽연합의 경우

김 영 순

이 글은 80년대 이후 급속히 진행된 유럽통합의 과정이 역내 저발전지역에는 어떤 의미를 갖는 것이었는지를, 유럽연합의 지역정책과 관련하여 살펴본다. 유럽연합은 통합이 급진화된 80년대 동안 괄목할만큼 진보된 지역정책을 내놓았다. 단일시장의 완성과 통화동맹으로의 이행은 경쟁조건외의 획기적 변화를 의미하는 것이었고, 주변 지역이 이런 새로운 조건에 적응하기 위해서는 특별한 조치가 필요했기 때문이다. 그러나 15년이 지난 현재의 시점에서 볼 때 유럽연합의 지역정책은 역내 응집과 수렴을 이루기에는 지극히 미미한 것이었으며, 결국 지역 간 격차는 거의 줄어들지 않았다. 이렇게 지역정책이 한계를 가질 수 밖에 없었던 가장 중요한 이유는 신자유주의에 기반한 경쟁정책의 논리가 항상 지역간 균형발전의 논리와 충돌하면서 그것을 압도했기 때문이었다. 이런 사실은 1) 지역통합이 경쟁과 효율이라는 신자유주의적 기조에 따라 진행되는 한 통합의 진전은 역내 지역간 수렴을 동반하지 않는다는 점, 2) 유럽연합보다 더 약한 통합단계, 즉 자유무역지대에 머무르고 있는 여타 지역블록의 경우 주변지역은 통합과정에서 더 크게 '잃는 자'가 될 가능성이 크다는 점을 시사한다.

I. 서 론

유럽연합(European Union; EU)의 최초의 건설자들이 꿈꾸었던 유럽연합의 상은 경제적 번영과 정치적 안정의 결실을 역내 모든 구성원들이 공유하는 공동체였다. 유럽연합은 '유럽공동체 전체의 경제활동의 발전과 지속적이고 균형잡힌 팽창, ... 가속적인 생활수준의 향상'을 촉진해야 한다는 「로마조약」(The Treaties of Rome)의 규정(제2조)은 이런 최초의 목표를 잘 드러내 준다. 그러나 통합이 비약적으로 진전된 오늘날 유럽연합은 지속적인 성장도, 사회적 불균형의 제거도 이루어내지 못하고 있다. 현재의 유럽은, 한편으로는 치열해진 국제경쟁의 압력 속에서 그 어느 때보다도 유럽경화증(euroclerosis)의 강박관념에 시달리고 있으며, 다른 한편으로는 대량실업과 사회적 양극화에 고통받고 있는 것이다.

따라서 어떻게 지속적인 성장을 추동할 것인가와 그 성과들을 조화롭게 공유할 것인가는 현재 유럽연합이 당면한 두 개의 핵심적 과제라 할 수 있다. 이 문제의 중요한 현상 형태 중 하나가 바로 '지역문제', 즉 유럽연합 내의 '중심' 지역들과 '주변' 지역들의

격차, 혹은 불균형의 문제이다.¹⁾ 지역문제는 공동체의 출범 당시부터 예민하게 인식되었고, 80년대 남유럽 3국이 유럽연합에 가입하면서부터는 더욱 중요한 의제로 부각되기 시작했다. 스페인, 포르투갈, 그리이스의 가입은 곧바로 유럽연합 내 빈곤지역의 확대를 의미했고, 이들을 포용하면서 통합을 진전시키기 위해서는 일정한 배려가 필요했기 때문이다. 이후 유럽연합은 '응집'(cohesion), '수렴'(convergence), '통합'(integration) 등의 이름으로 지역격차를 완화하기 위한 각종조치들을 취해왔다.

그러나 유럽연합 내 중심지역과 주변지역의 차이는 그동안 크게 줄지 않았다. 특히 지난 10여년 간 질적 측면의 여러 지표들은 도리어 지역 격차의 증대를 보여주고 있다. 80년대 이후가 급속한 유럽통합의 진전이 이루어진 시기임을 감안할 때, 이 시기에 지역 격차가 오히려 심화되었다는 사실은 매우 중요한 의미를 갖는다. 그것은 곧 통합의 성과 물들을 누가 향유하는가라는 의문을 제기하며 이 물음에 대한 답은 통합의 전망과 직접적으로 연결되기 때문이다. 통합의 진전이 공동의 번영이 아닌 지역적 불균형의 심화나 유지를 의미하는 것이라면, 통합의 정당성은 크게 훼손될 것이고, 정치적 동의 없는 통합은 난망해질 것이다.

그렇다면, 유럽연합 내의 지역문제란 구체적으로 무엇을 지칭하며, 어떤 성격을 가지고 있는가? 단일유럽법 이후 통합의 급속한 진전 속에서 지역문제는 어떻게 변모해왔는가? 역내 지역문제에 대해 유럽연합은 어떻게 대응해왔으며, 그 문제점은 무엇이었는가? 그리고 이런 문제점들은 향후 통합의 진로에 어떤 영향을 끼칠 것으로 보이는가? 이 글은 통합의 진전에 따라 유럽의 주변지역이 직면한 도전들을 유럽연합의 정책과 관련하여 검토함으로써, 이런 물음들을 해명해 보고자 한다.

II. 유럽연합 내의 지역격차와 지역문제

단일유럽법의 통과 시 개정된 로마조약은 "공동체의 조화로운 발전과 여러 지역 간의 불균형 및 가장 불리한 지역들(the least favored region)의 후진성의 제거"를 유럽연합의 주요 목표 중의 하나로 천명했다(130a조). 이는 경제적 통합이라는 유럽연합의 기본 목

1) 다른 하나는 사회계급 간의 격차의 문제이다. 유럽연합은 이 문제에도 역시 초기부터 관심을 가졌으며 1987년의 사회헌장 및 그 행동프로그램의 제정은 이런 노력들의 최근판이라고 할 수 있다. 각종 복지정책과 사회적 이전(social transfer)를 통해 계급 간의 격차를 줄이고, 유럽차원의 사회적 권리를 확립할 것을 목표로 하는 이런 정책들의 흐름과 한계에 대해서는 Room(1991), Keithley(1991), Leibfried and Pierson(1992), Wise and Gibb(1993), 김영순(1996)을 참고하라.

표를 지역격차의 수렴과 명시적으로 연계시킨 최초의 공식적 언명이었다. 이 목표는 1991년 마스트리히트에서 다시 한번 강조되었고, 지역 간의 응집은 새 유럽연합의 핵심적 '지주'(pillar) 중 하나가 되었다.

그러나 지역문제가 이렇게 중요한 의제로 '격상'되었다는 사실은, 역으로, 지난 40여 년 간의 여러 노력들에도 불구하고 지역 격차가 여전히 잔존하고 있으며, 그것이 통합 심화에 중요한 장애물이 되고 있음을 보여준다. 그렇다면 문제가 되는 지역격차란 과연 무엇의 격차이며, 그것은 최근 들어 어떻게 변모하고 있는가?

지역 간의 불균형 문제를 어떻게 측정할 것인가는 그 자체가 논란거리이다. 과거에는 인프라스트럭처, 투자에 필요한 금융자본, 천연자원의 확보가능성 등 물리적 요소가 중요한 기준이었다. 최근 들어서는 인적 자본(숙련노동력과 기업가성향), 제도적/정치적 자원 및 사회문화적 요소들이 중요한 잣대가 되고 있다(Leonardi: 1995, 33). 그러나 이런 요소들은 경험적으로 측정하여 비교하기 어렵기 때문에 지역불균형을 논하는 지표로 흔히 이용되어 온 것은 1인당 GDP와 노동시장의 조건(특히 실업률)이다. 어쨌든 어떤 기준으로 보더라도 유럽의 핵심적 성장축은 베네룩스 3국, 서부 독일, 잉글랜드 남부 및 이태리 북부이며, 대표적 낙후지역은 아일랜드와 스페인, 이태리 남부, 그리고 그리이스와 포르투갈이다. 지리적으로도 전자는 유럽의 중심을 관통하는 반면 후자는 주변부에 포진해 있고 이는 이중의 의미를 갖는 중심-주변이라는 용어를 가능케 한다.

양 지역의 격차를, 먼저 1인당 GDP에서부터 살펴보자. <그림 1>은 역내 지역 간 소득격차를 잘 보여준다. 이용가능한 가장 최근 자료인 이 소득격차 지도에 따르면 1993년 현재 광역 런던지역(Greater London), 베네룩스 3국, 독일 중서부의 1인당 GDP는 유럽연합 15개국 평균치의 125%를 상회한다. 반면, 그리이스와 포르투갈 및 스페인의 거의 모든 지역, 이탈리아 남부, 잉글랜드 서북부, 핀란드 동부 그리고 아일랜드 및 구 동독지역은 75%에도 못미치고 있다. 특히 그리이스와 포르투갈은 각각 평균의 63%와 69%에 불과하여 여전히 유럽의 가장 낙후된 지역으로 남아있다(<표 1>).

<표 1>에 나타난 특정지역들의 격차는 더욱 심각하다. 그리이스와 포르투갈, 스페인 및 이탈리아 남부 최하위 지역의 1인당 GDP는 유럽연합 평균치의 42-60%에 불과한 반면, 독일, 룩셈부르크, 벨기에, 프랑스, 오스트리아의 최고 지역의 그것은 160-190%에 이른다. 또한 유럽 내 가장 부유한 지역(독일의 함부르크, 190%)과 가장 빈곤한 지역(포르투갈의 마데이라, 42%) 간의 차이는 무려 5배에 이른다. <표 1>은 국민국가의 경제 내에서도 지역 간의 차이가 매우 큼을 보여준다. 대부분의 나라에서 최고지역과 최저 지역 간의 격차는 2배에 이르며 최저 지역들은 자국 평균치보다도 20-30%나 낮은 소득을 보이고 있다.

그렇다면 실업률은 어떠한가? 석유위기의 와중이었던 1975년에도 유럽연합의 실업인

〈표 1〉 1인당 GDP(PPS)의 회원국별, 지역별 격차

	1인당 GDP 1993 (EUR15=100)	1인당 GDP 1980 (EUR12=100)	나라 내 지역별 차이	
			지 역	1인당 GDP, 1993 (EUR15=100)
독 일	108	118	최고 Hamburg	190
			최저 Lüneburg	84
			(구동독 최저 Thuringen)	52
룩셈부르크	160	115	전지역	160
덴마크	112	105	전지역	112
프랑스	110	114	최고 Ile de France	166
			최저 Corse	78
영 국	99	96	최고 Greater London	144
			최저 Merseyside	74
이탈리아	81	60	최고 Lombardia	131
			최저 Calabria	60
네덜란드	103	108	최고 Groningen	132
			최저 Flevoland	77
벨기에	113	107	최고 Bruxelles	182
			최저 Brabant Wallon	80
스페인	78	71	최고 Baleares	99
			최저 Extremadura	55
아일랜드	81	60	전지역	81
포르투갈	69	60	최고 Lisbon	96
			최저 Madeira	42
그리스	63	63	최고 Sterea	72
			최저 Ipeiros	46
스웨덴	98	—	최고 Stockholm	119
			최저 Oestra	89
오스트리아	112	—	최고 Wien	161
			최저 Burgenland	71
핀란드	91	—	최고 Ahvenanmaa	126
			최저 Itä-Suomi	72

자료: Eurostat (1996a).

구는 약 5백만명, 전체 경제활동인구의 약 3.2%였다(Eurostat: 1975). 그런데 이 수치는 1986년 1,610만명, 10.8%로 늘어났다. 이후 약간의 회복국면을 거치기는 했으나 90년대 들어서면서 상황은 다시 악화되고 있다. 1995년 4월 현재 유럽연합 내 실업자의 수

는 2천만(실업률 10.7%)에 육박하고 있으며, 경기가 최고국면에 이르렀을 때조차도 실업률은 8.3% 이하로 떨어지지 않았다. 유럽연합 집행위원회의 지적처럼 '실업은 90년대 들어 공동체가 당면한 가장 중요한 사회경제적 도전이 되어가고 있는'(Commission: 1993) 셈이다.

고실업은 공동체 전체의 두통거리지만 이 역시 심한 지역별 편차를 보여준다.²⁾ <그림 2>에 나타나듯 1995년의 경우 중심부에 위치한 룩셈부르크와 독일중서부, 그리고 광역 런던지역(Greater London)이 6% 이하의 실업률을 기록한 반면, 스페인과 아일랜드의 거의 전지역, 이탈리아 남부 및 새로 가입한 핀란드의 실업률은 14%를 상회하고 있다.

소지역별 통계는 격차를 더욱 선명히 보여준다. 1995년 유럽연합은 전체의 1/3에 해당하는 지역들이 평균실업률 10.8%를 넘어서는 고용위기 속에 있었다. 그런데 이 중에서도 사태가 가장 심각했던 곳은 남부 이탈리아(캄파니아, 칼라브리아, 시실리아, 사르디니아), 핀란드의 수오미 지역 및 스페인의 거의 전지역으로서, 여기서는 1993-95년 내내 전체 노동력의 25% 이상이 실업상태에 있었다. 특히 스페인의 안달루시아지역은 33.3%를 기록하여 타의 추종을 불허하였다. 반면 이 와중에서도 룩셈부르크는 2.7%라는 완전고용에 가까운 실업률을 보여주었고, 독일(바이에른 등)과 벨기에(플랑드르 서부 등)의 중심지역들 역시 4.5% 선의 낮은 실업률을 보였다(Eurostat: 1996b).

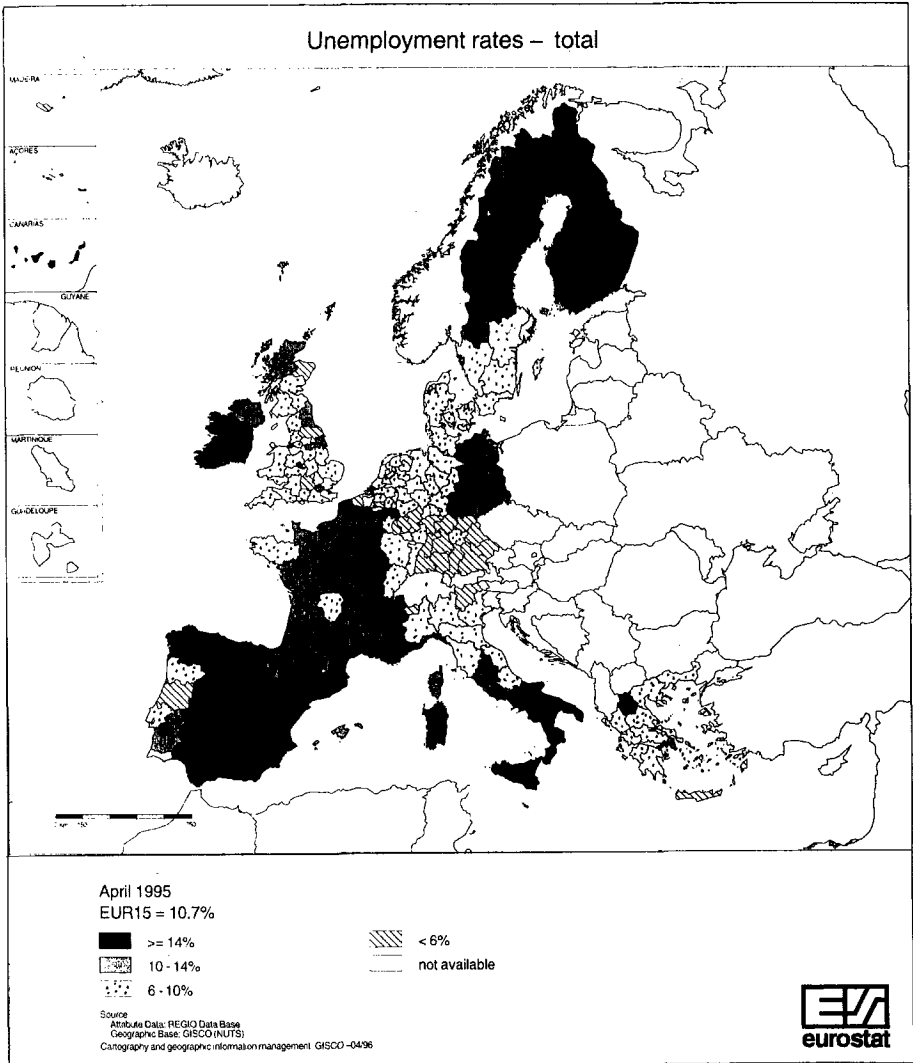
결국, 1인당 GDP 만큼은 단정적으로 말하기 어렵지만³⁾ 실업률에 있어서도 역시 가장 문제가 심각한 곳은 유럽의 지리적 주변 즉 잉글랜드 북부 및 아일랜드와 지중해 연안의 남부인 셈이다. 게다가 이들 지역의 경우에는 농촌지역에 방대한 잠재적 실업인구(underemployment)를 숨기고 있고, 중심부의 기준으로 볼 때는 실업과 다름없는 상태의 불완전 취업자 역시 취업자로 계산하고 있으므로(Wise and Gibb: 1993, 208), 사실상 실업률의 차이는 드러난 수치보다 더 크다고 보아야 할 것이다.

그렇다면 왜 이런 지역별 격차가 존재하는가? 네오나르디(R. Leonardi)에 따르면 지역발전의 역동성, 혹은 그것의 결여를 설명하는 경제적 이론들은 대체로 두 범주로 나눌 수 있다(Leonardi: 1995, 33-59). 하나는 경제발전의 과정에서 지역 간 차이가 감소한다고 보는 수렴이론(convergence theories)이며, 다른 하나는 지역간 불균형이 시간이 지남에 따라 증대하거나, 기껏해야 현상유지된다고 보는 분화이론(divergence theories)이다.⁴⁾

2) 와이즈(Mark Wise)와 깁(Richard Gibb)의 지적처럼 실업률의 격차는 GDP의 격차를 악화시키는 구실을 한다(Wise and Gibb: 1993, 206).

3) 실업률의 격차는 GDP의 그것만큼 지리적으로 양극화되어 있지 않으며 예외도 여럿 존재한다. 대표적인 예로, 1995년의 경우 그리이스의 평균실업률은 8.9%였으나 프랑스는 12.2%였다(Eurostat: 1996b).

〈그림 2〉



수렴이론들은 후진지역의 선진지역에 대한 모방과 추격, 후진지역의 발전을 위한 정부의 적절한 계획화와 개입 등에 의해 선후진지역 간의 경제적 수렴이 가능하다고 본다.

4) 수렴이론과 분화이론들은 각각 강조점이 다른 다양한 분지들을 가지고 있다. 자세한 것은 Leonardi(1995), 33-59를 보라.

또한 지역통합의 효과와 관련해서도, 통합에 따른 장벽제거가 중심부의 넓은 시장에 대한 주변부의 접근을 허용하고, 기술이전을 용이하게 함으로써 주변부의 발전을 촉진한다고 주장한다. 그러나 분화이론들은 이와 정반대의 입장을 취한다. 이 이론들에 따르면 주변지역들은 차이를 줄이는 데 필요한 성장의 잠재력을 결여하고 있으며 내외적 조건들은 이를 극복할 수 없도록 제약한다. 자본주의적 시장력 자체가 중심지역을 보상하고 주변지역의 장래를 박탈하는 힘을 가지고 있기 때문이다. 지역통합과 관련해서도 이들은 통합이 가져오는 '확산효과'를 부분적으로 인정할 뿐 종합적 효과는 부정적임을 주장한다. 지역통합의 과정은 '중심'의 논리에 따라 진행되기 때문이다.⁵⁾

유럽통합의 역사는 어떤 이론을 지지하는가? 지난 1965-85년간을 통털어 본다면, 유럽연합 내의 주변지역들은 대체로 중심지역들보다 높은 성장률을 보였다. 특히 1965-75년간 스페인, 그리스, 포르투갈, 아일랜드의 성장률은 유럽연합의 나머지 지역들보다 1-2% 높았고, 남부에 빈곤지역을 가지고 있는 이탈리아도 평균보다 높은 성장률을 보였다. 1975-85년까지는 또 다른 양상을 보여준다. 아일랜드가 연평균 3.7%의 고속성장을 한 반면 스페인과 그리스, 그리고 포르투갈은 유럽연합 평균보다 낮은 성장률을 보였다. 1985-90년 동안에는 스페인과 포르투갈이 다시 평균보다 높은 성장률을 보여주고(연평균 1%), 아일랜드와 이탈리아가 평균에 근접한 성장률을 보여준 반면 그리스의 성장률은 크게 떨어졌다(Molsey and Ward: 1994, 74-75).

따라서 나라별 불균등성에도 불구하고 1965-90년간 주변국들은 대체로 약간 높은 성장률을 보인 셈이다. 수렴이론들은 이를 자신의 입장을 입증하는 근거로 자주 인용한다. 그러나 그 이면을 들여다보면 결론은 다시 달라진다. 이 시기 내내 주변 지역의 인구증가는 중심지역보다 높았고, 따라서 약간 높은 성장률은 기껏해야 양자 간의 소득격차를 심화시키지 않는 데 기여했을 뿐이다. 1990년의 경우, 네 주변국(이탈리아는 남북부간의 차이가 워낙 크므로 제외)의 평균소득은 나머지 7개국 평균의 70%가 못되었다. 이는, 놀랍게도, 1975년과 똑같은 격차이다(Molsey and Ward: 1994, 75).

결국 1975-90년 간 유럽연합 내 중심-주변 간의 격차는 거의 줄지 않은 셈인데,⁶⁾ 이는 수렴이론의 주장들을 무색한 것으로 만들고 있다. 게다가 이런 결론조차도 GDP 성장률이라는 제한적 지표에 기반하고 있다는 점을 고려하면 수렴이론의 타당성은 더욱 의심

5) 1974년 「로젠탈보고서」는 유럽연합 내 주변지역의 저발전의 이유를 잉여유출, 부등가교환, 해외자본의 지배와 국내경제의 탈구(dislocation) 등으로 설명하면서, 정치경제적 협력체의 건설을 통해 중심국가가 비용을 부담하지 않는 한 주변부의 발전은 불가능하다고 결론지은 바 있다(Leonardi: 1995, 44).

6) 위에서 살펴본 90년대 초반 중심-주변의 1인당 GDP와 실업률 격차 역시 이를 뒷받침한다.

스러워진다. 인프라스트럭처나 인적 자본의 질, 주변지역의 주력산업의 후진적, 사양적 성격 등을 고려한다면 중심-주변 간의 질적 격차는 오히려 더 벌어진 것으로 간주할 수도 있는 것이다.⁷⁾

한편 80년대 이후의 전유럽적 성장정체와 경제 재구조화의 흐름 역시 수렴이론의 낙관적 전망을 흐려놓고 있다. 70년대 초, '자본주의의 황금기'가 종언을 고한 이래 유럽은 아직도 성장둔화의 늪에서 헤어나지 못하고 있다. 황금기의 생산-소득-고용의 나선형적 발전구조는 낮은 생산성 증대율과 인플레이 압력, 투자부족, 계속되는 대량실업과 점증하는 국가의 재정압력 등으로 대체되었고, 새로운 성장의 동력은 아직 나타나지 않고 있다. 그리고 이 위기에 대한 해소책으로 채택된 경제 재구조화의 전반적 흐름은 지역 간 불균형을 심화시키는 구실을 하고 있는데 여기에는 다음과 같은 요소들이 포함된다.

우선 '지식산업' (learning economy; Amin and Tomaney: 1995b)의 등장을 들 수 있다. 70년대 경제위기 이후 유럽은 '포디즘', '제4콘트라티에프', 혹은 '산업사회'라고 불리는 생산 패러다임으로부터 '포스트(혹은 네오) 포디즘', '유연전문화', '제5콘트라티에프', 혹은 '정보경제'라고 칭해지는 새로운 생산 패러다임으로 이행해왔다. 지식, 정보산업의 중요성 증대가 새로운 생산패러다임의 핵심적 특징이며, 여기서 경쟁력은 시장 수요 변화에 따른 생산물의 신속한 혁신능력, 기술적·조직적 업그레이딩을 통한 생산성 향상능력, 발전된 통신정보체계를 이용한 '거리'와 '시간'의 단축능력에 의해 결정된다.

일부에서는 이런 정보통신산업의 발전이 주변지역의 지리적 불리함을 극복할 수 있게 할 것이며, 따라서 이런 생산 패러다임으로의 이행은 지역불균형의 완화에 긍정적으로 작용할 수 있다고 주장한다. 그러나 실제로는 적절한 정보통신산업의 인프라스트럭처가 존재하지 않는 상태에서 주변지역이 얻을 것은 그리 크지 않은 것으로 보인다. 중심만이 지식-정보-혁신을 결합하는 지식산업의 연계체계(learning nexus) 속에 속해 있으며, 이는 과거의 대량생산 체계 하에서 성장을 위한 기술적 물리적 하부구조를 독점하는 것 이상의 의미를 갖기 때문이다(Amin and Tomaney: 1995b, 31-33).

두번째로 지적할 수 있는 것은 자본 국제화이다. 국경을 초월한 자본이동의 가속화가 주변지역에 중요한 것은 그것이 집중을 의미하는가, 분산을 의미하는가이다. 자본이동의 활발화와 더불어 지역의 운명은 초국적 거대기업의 투자여부에 크게 의존하게 되었기 때문이다. 그러나 여러 증거들은 자본 국제화가 초래하는 분산화가 중심지역의 '혁신의 섬' (the islands of innovation) — 곧 독일과 베네룩스 3국, 잉글랜드 남동부, 이탈리아

7) 실제로 ERDF의 시행 10주년을 앞둔 1984년, 집행위원회는 지난 10년간 지역간 불균형은 오히려 증대되었다고 인정한 바 있다. 이후 스페인과 포르투갈, 그리이스가 신규가입함에 따라 불균형은 더욱 증대되었다(Wise and Gibb: 1993, 213).

북부 — 내에서만 가능하며 주변지역으로의 확산은 난망함을 보여준다. 핵심적 첨단 고부가가치산업들은 곧 지식 정보산업이며 이는 지식산업이 요구하는 인프라스트럭처, 곧 지식산업의 연계체계가 존재하는 지역에만 자리잡을 수 있기 때문이다. 주변지역이 기대할 수 있는 것은 여전히 저임금과 피고용자들의 저조직화를 선호하는 소규모 재래식기업의 유치일 뿐이다(Amin and Tomaney: 1995c; Giunta and Martinell: 1995; Peters: 1995).

세번째는 국민국가의 '공동화'(hollowing out)인데 이 역시 주변지역에 부정적 영향을 미칠 것으로 보인다. 생산·금융·시장의 국제화, G7·유럽연합 등 초국적 권위체의 등장, 국민국가 내 지역주의의 등장 등은 국민국가의 전통적 권위와 역할을 위, 아래로 이양하게 함으로써 유일한 주권체로서의 국민국가의 의미를 축소시키고 있다. 또한 국민국가의 기능 역시 평등과 효율의 조화를 중시하면서 생산과 소비에 동시에 관여하던 이전의 케인즈주의적 복지국가에서, 국제경쟁력의 제고를 우선시하면서 공급측면의 관리를 우선시하는 '슈뎨터주의적 근로국가'로 변형되고 있다. 그리고 이런 흐름들은 분산화와 탈규제, 경쟁촉진이라는 신자유주의 원리를 저변에 깔고 진행됨으로써 취약지역에 대한 국가의 개입과 지원을 어렵게 하고 있다. 결국 주변지역들은 성장의 잠재력을 결한 상태에서 무자비한 경쟁의 압력에 점점 노출되는 동시에, 이를 완화시켜 줄 국가마저 사라지는 제도적 진공상태에 놓일 위험에 직면해 있는 셈이다(Jessop: 1994; Amin and Tomaney: 1995b, 36-40).

마지막으로 들 수 있는 것은 신자유주의적 경제정책의 범유럽화이다. 80년대 이후 각국 정부와 유럽연합의 경제정책들은 국경을 초월한 규제철폐와 자유화만을 만병통치약으로 보고 경쟁촉진에만 골몰하고 있다. 그리고 이는 이미 여러 잇점을 가지고 있는 중심지역에서의 투자확대로 나타나, 결국 발전의 공간적 양극화를 촉진하고 있다(Camagni: 1992; Peschel: 1992).

결국 80년대의 경제재구조화의 제측면들은 지역 간 불균형을 완화시키기보다는 유지 혹은 심화시키는 방향으로 작용하고 있으며 수렴이론의 전망들은 가까운 시일 내에는 현실화되기 어려울 것으로 보인다. 주변지역의 정체를 '운명적인' 것으로까지 강조하는 극단적 분파들을 제외한다면 현실은, 적어도 아직까지는, 분화이론의 손을 들어주고 있는 셈이다. 그렇다면 이런 지역문제들은 유럽통합과는 구체적으로 어떻게 관련되어 있는가? 그리고 유럽연합은 지역문제들을 얼마나 심각하게 인식하게 인식하고 있으며, 어떤 관점에서 어떤 정책들로 대응하고 있는가?

Ⅲ. 유럽연합의 지역정책

1. 지역정책의 위상

앞서 언급한 바와 같이 역내 경제적, 사회적 불균형은 유럽연합의 역사에서 늘 중요한 논쟁거리였고 80년대에 들어서면서부터는 그 중요성이 더욱 커졌다. 수렴(convergence), 응집(cohesion), 통합(integration) 등이 이런 경제사회적 불균형의 완화를 위한 유럽연합의 정책들을 표현하는 개념들이었는데, 80년대 중반 이후로는 응집이 공동체의 공식적 문건들에 가장 빈번하게 등장하는 용어가 되었다. 「단일유럽법」은 응집을 ‘여러 지역 간의 불균형 및 가장 불리한 지역의 후진성을 감소시키는 것’(130a조)으로 정의하면서 이를 공동체의 주요 목표로 못박았다. 또한 1991년의 마스트리히트조약은 통화동맹의 진척을 위해서는 경제적 수렴이 선행되어야 하며 이를 위한 응집이 긴급함을 강조했다.

그렇다면 왜 유럽연합은 주변지역에 관심을 갖는가? 응집을 위한 유럽연합의 비용지출은 다음과 같은 여러 근거들을 갖는다(Leonardi: 1995, 2-7).

첫째, 진정한 통합의 성취이다. 이는 유럽연합이 연방의 의미를 강하게 갖는 ‘유럽 정치동맹’(European Political Union)으로 발전해 나가야 한다는 전제 하에 가능한 목표이다(Lodge: 1993). 만일 유럽연합이 시장력만이 모든 것을 결정하는 자유무역시대 정도로 자신의 미래를 규정한다면, 응집은 결코 중요한 목표가 될 수 없다. 그러나 보다 고차적 통합을 목표로 한다면 이야기는 달라진다. 정치적 통합은 연루되는 모든 분파의 이익 보장 없이는 불가능하며, 일방이 일방을 재분배의 차원에서 끊임없이 원조하는 것 또한 정치적으로 불가능하기 때문이다. 결국 고차적 통합을 위해서는 유럽경제의 비슷한 수준으로의 수렴이 요구되며, 이를 위한 적절한 조치가 필요하다는 것이 이 입장의 결론이다. 주로 사회민주주의적 지향을 갖는 연방주의자들에 의해 제기되고 발전된 이런 입장은, 유럽연합의 지역정책 결정과정에서 주류를 차지한 것은 아니었지만, 적어도 그 일각을 형성해왔다고 할 수 있다.

두번째는 이제 목전에 다가온 통화동맹에 주변국들을 참여시켜야 한다는 보다 현실적 필요성이다. 마스트리히트조약은 통화동맹을 시작하기 위한 전제로서 1999년까지 모든 회원국들이 인플레이션, 이자율, 공공적자, 공공채무 및 통화안정성이라는 5개의 범주에서 수렴을 이를 것을 요구하고 있다. 그러나 이 ‘수렴범주’(convergence criteria)에 제시된 기준들은 엄격하기로 이름난 독일연방은행의 그것보다도 더 엄격한 것으로서, 1999년까지 주변국들이 거시경제정책의 조정을 통해 수렴범주에 도달하리라고 보는 사람은 거의 없다. 이럴 경우 회원국들에 남겨지는 수단은 고도의 긴축정책과 정부지출 — 주로

복지지출과 사회지출 — 의 삭감을 통한 재정적자의 삭감 밖에는 없다. 이는 해당국 내에서 격심한 정치적 반발을 일으킬 뿐만 아니라, 경제발전을 위한 공공투자 역시 어렵게 할 것이다.

결국 통화동맹은 주변국들에게 이럴 수도 저럴 수도 없는 무리한 요구를 하고 있는 셈이다. 즉 그것은 주변국들에게 한편으로는 수렴범주의 충족을 위해 정부지출과 공공적자를 줄일 것을, 다른 한편으로는 공공투자도 여의치 않고, 수출증대를 위한 환율조작도 불가능한 상태에서 강력한 중심경제에 수렴될 것을 강요하고 있는 것이다(Leonardi: 1995, 4-6; Begg: 1995, 115-116). 이것이 유럽연합 내의 주변지역에 대한 특별한 고려가 필요한 또 하나의 이유이다. 유럽연합이 주변국들을 끌어 안으면서 통화동맹을 정상적으로 수행하기 위해서는 이렇게 곤란을 겪게 될 주변지역에 대한 특별한 정책이 요구될 수밖에 없다.

마지막으로 들 수 있는 것은 통합의 과정 자체가 주변지역에 가하는 불이익이다. 특별한 조치가 없을 경우 경제통합이 중심과 주변의 부익부 빈익빈을 가져오리라는 것이 일반적 예상이다. 1989년 「통화동맹에 관한 들로르 보고서」는 이를 다음과 같이 지적한 바 있다.

“역사적 경험은 ... 상쇄조치가 없는 한 (경제통화동맹의) 주변지역에 대한 영향이 전체적으로 부정적일 것임을 보여준다. 경제통화동맹은 빈곤지역이 부유지역을 따라잡을 수 있도록 하기 위해 이들 지역의 구조조정을 촉진하고 인도해야 한다”(Commission: 1989, 괄호 안은 필자 삽입).

80년대 이후 현재까지 진행되어 온 유럽연합의 경쟁촉진정책들과 주변지역이 가지고 있는 지리적 후진성, 첨단산업에 필요한 인프라스트럭처와 제도의 결여를 함께 고려할 때, 주변지역이 통합심화로부터 받을 불이익은 명확하다(Begg: 1995, 112-115; Nam and Reuter: 1991). 체치니 보고서가 그리고 있는 장미빛 미래가 모두 현실화될 수 있다해도, 그 결실의 분배는 또 다른 문제이며, 중심과 주변은 각각 ‘얻는 자’(winner)와 ‘잃는 자’(loser)로 분화될 수밖에 없는 것이다. 이렇게 통합 자체가 주변에 끼칠 불이익 또한 유럽연합의 응집을 위한 지출의 또 다른 강력한 근거가 된다. 유럽연합이 이런 부작용들을 수습하면서 나아가지 않는 한 역내 불균형은 심화될 것이고 이는 통합의 정당성을 훼손시켜 통합의 진로 자체를 불투명하게 만들 것이기 때문이다.

그러나 이런 명분상의, 그리고 현실적 필요성에도 불구하고 유럽연합에서 응집정책의 위상은 아직도 그리 선명하지 않다. 통합을 위해 응집이 필수적이라 할지라도 응집을 위해 ‘어느 만큼’ 불균형이 감소되어야 하는지에 대한 객관적 정의는 불가능하기 때문이

다. 또한 응집이 진정한 '수렴'과는 다른 개념이라는 점 역시 주의를 요한다. 통합으로부터 모든 지역이 이익을 얻을 수 있다 할지라도, 그래서 현재보다 빠른 성장을 계속할 수 있다 할지라도 지역 간 불균형은 증대할 수 있다. 모든 지역의 절대적 성장률이 증대한다 할지라도 중심지역의 그것이 주변지역보다 빠르다면 차이는 벌어질 것이기 때문이다. 역으로 유럽연합 전체의 성장률이 기대보다 낮을 경우에도 강력한 지역 간 재분배정책이 이루어진다면 지역격차는 줄어들 것이다(Begg: 1995, 110-111).

결국 여전히 응집은 유럽통합의 과정에서 그 정책적 우선순위가 어느 정도인가를 확정하기 어려운 '애매한 개념'(slippery concept)이다(Begg: 1995, 110-111). 이런 점들을 고려하여 벡과 메이에스(I.G. Begg and D.G. Mayes)는 응집이란 객관적인 지표로서 제시될 수 있는 특정수준의 목표표기 보다는 '정치적, 사회적으로 용인될 수 있는 분화의 정도'(divergences)라고 정의하고 있다(Begg and Mayes: 1991). 이는 응집정책의 '정치적' 성격을 매우 잘 보여준다. 그것이 얼마나 나아갈 수 있는가는 결국 정치적 논쟁과 합의의 문제인 것이다.

그렇다면 지역정책은 유럽통합의 역사에서 어떤 비중을 차지해왔으며, 그것은 어떤 정치적 합의에 기반한 것이었는가? 그리고 이는 최근 들어 어떤 변화를 보이고 있는가?

2. 지역정책의 변화과정

로마조약의 성안자들이 처음부터 지역문제를 예민하게 인식하고 있었다 해도 초기부터 지역불균형의 완화를 위한 적극적 조치가 취해진 것은 아니었다. 경제적 저발전의 문제는 점적효과(點滴效課: trickle-down effect)에 의해 해결될 수 있다고 믿었기 때문이다.⁸⁾ 따라서 당시 지역 불균형의 완화를 위한 계획은 유럽사회기금(European Social Fund; ESF)과 유럽투자은행(European Investment Bank)의 설립 정도에 그쳤다. 전자는 노동력의 이동과 훈련을 촉진하기 위한 것이었고, 후자는 공동시장 내 취약지역들의 인프라스트럭처 건설을 지원하기 위한 것이었다.

그러나 단기간에 지역간, 회원국간 격차가 시장의 힘 자체에 의해 해결되리라는 믿음은 60년대 말에 들어서면서 급속히 사라졌다. 그리고 70년대부터는 공동체 기구들의 적극적 역할 없이는 지역문제를 해결할 수 없다는 사고가 지배적으로 되었다(Pinder: 1983). 이런 발상의 전환에는 다음과 같은 상황 변화가 크게 작용했다.

8) 사실상 최초의 유럽공동체 6개국(베네룩스 3국, 독일, 프랑스, 이탈리아)은, 이탈리아 남부만을 제외한다면, 그때나 지금이나 유럽경제의 중심부를 구성하고 있는 지역들이다. 이 역시 지역문제를 심각한 것으로 받아들이지 않게 했을 것이다.

먼저 석유위기를 계기로 한 유럽경제의 위기국면으로의 진입과 그것의 장기화를 들 수 있다. 경제위기는 회원국 전체 경제에 타격을 가했으나 역내 주변지역들에 가한 타격은 특히 심각했다. 주변지역의 수많은 사양산업들이 도산위기에 처했고 실업인구는 급격히 증대했다. 그리고 이런 상황은 이들 지역의 위기 수습과 산업구조조정을 위한 공동체의 지원을 중요한 과제로 부상시켰다. 다른 하나는 회원국의 확대에 따른 지역문제의 성격변화였다. 1974년 영국과 아일랜드의 신규가입은 공동체 내의 빈곤지역의 확대를 의미하는 것이었다. 영국에는 위기에 타격받은 여러 사양산업지역들이 다수 존재했고, 아일랜드는 이탈리아 남부와 유사한 경제적 후진성의 문제를 안고 있었기 때문이다(Amin and Tomaney: 1995b, 16).

이런 상황은 지역문제의 심각성에 대한 인식을 확산시켰고, 공동체의 지역정책의 변화를 만들어냈다. 유럽연합은 시장력에 대한 신뢰를 버리고 지역문제에 보다 적극적으로 개입하기 시작했던 것이다. 우선 유럽연합은 엄청난 실업증대에 대응하여 ESF의 기금량을 확대시켰고 그것의 역할 역시 위기에 처한 산업들의 노동자들에 대한 직업훈련을 원조하는 것으로 재규정했다. 또한 기금의 지출은 당시 유럽공동체 내의 최빈지역들(예컨대 이탈리아의 메조지오르노(Mezzogiorno) 지역)에 집중되기 시작했다(Leonardi: 1995, 4).

가장 명시적인 변화는 1974년 「유럽지역발전기금」(European Regional Development Fund; ERDF)의 신설이었다. 역내 후진지역에 대한 집중적인 지원을 목표로 설립된 이 기금은 영국과 아일랜드가 가입했던 바로 그 해에 신설되었고 1980년대에 스페인과 포르투갈, 그리스 등이 또 다시 유럽연합에 가입하게 됨에 따라 더욱 중요한 의미를 갖게 되었다. 이들의 가입은 회원국 간의 경제사정이 비교적 동질적이었던 과거와 달리, 유럽의 최빈지역들이 유럽연합에 편입된다는 것을 의미했고 유럽연합은 이에 적극적으로 대응하지 않으면 안되었던 것이다.⁹⁾

한편 지역기금의 설립 이후 유럽연합은 지역정책을 보다 효율화하기 위한 일련의 실험들을 시도했다. 예컨대 유럽연합은 아일랜드의 벨파스트와 이탈리아의 나폴리지역에 대해 3개의 구조기금의 긴밀한 조화와 조직화를 통해 지역정책을 보다 역동적이고 효율적인 것으로 만들고자 했다. 이는 지역정책의 성공이 해당지역의 고유한 자원들의 효율적 이용과 자생적 발전형태의 창출에 달려있으며 이를 위해서는 배분되는 공동체의 자원

9) 이로써 유럽연합의 3개의 구조기금(Structural Fund), 즉 유럽사회기금과 유럽농업보조기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund-Guidance Section; EAGGF-GS), 그리고 유럽지역발전기금이 모두 완성된다. 이 구조기금들은 1979년과 1984년에 기금증액과 효율성 제고를 위한 개혁을 겪었다.

이 집중적일 필요가 있다는 톰슨 보고서(Tompson Report: 1973)와 맥두갈 보고서(MacDougall Report: 1977)의 권고에 따른 것이었다.¹⁰⁾

그러나 무엇보다도 유럽연합의 지역정책의 획기적 전기는 1988년 이루어진 구조기금의 개혁이었다. 70년대 동안 상대적으로 정체 상태에 빠져있던 유럽통합의 흐름은 80년대 들어서면서 다시 활력을 되찾았고 이는 단일시장 프로젝트와 마스트리히트조약으로 이어졌다. 하지만 이런 통합심화의 과정들은 경쟁조건의 심대한 변화를 의미하는 것이었다. 그리고 주변지역이 이런 새로운 경쟁조건에 적응하기 위해서는, 그리고 새로운 성장의 기회를 공유하기 위해서는 특별한 조치가 필요했다. 집행위원회는 이를 명확히 인식하고 있었다. 지역불균형을 방지한 상태에서 단일시장을 추진한다면 고삐풀린 시장력의 흐름이 주변지역에 선사할 것은 취약산업들의 대책없는 도산과 실업증대일 수 밖에 없었기 때문이다. 1988년 구조기금의 개혁은 바로 이런 부작용을 완화해야만 한다는 집행위원회의 인식의 소산이었다.¹¹⁾

이 개혁에 의한 지역정책의 중요한 변화는 다음과 같은 것들이었다. 우선 문제지역들을 다섯개의 핵심적 목표 아래 재구분하고 지원의 목표와 이루어져야할 성과를 분명히 했다(표 2). 문제지역들은 1인당 GDP와 실업률을 기준으로 구분되었는데, 특히 지원이 집중된 것은 「목표 1지역」, 즉 대부분 남유럽주변에 위치한 ‘정체지역들’로서 증액된 예산의 2/3가 이 지역에 배분되었다. 또한 이 기금들은 회원국 단위로 배분된 것이 아니라 공동체 내의 ‘문제지역’에 직접적으로 배분되도록 계획되었는데, 이 역시 커다란 변화였다. 통합된 구조기금이 빈곤한 ‘회원국’이 아니라 빈곤한 ‘지역’에 직접 배분된다는 것은, 기금이 지역문제의 해결에 직접적으로 투여되는 것을 보장하는 것이었기 때문이다. 이는 또한 유럽연합이 회원국의 전지역을 응집이 이루어져야 할 하나의 공간으로 사고한다는 의미를 내포하고 있었다(Wise and Gibb: 1993, 228).

다음으로 구조기금의 개혁은 지금까지 분리되어 운영되어온 3개의 구조기금들을 통합

10) 1987-92년의 「지중해지역 통합프로그램」(Integrated Mediterranean Programme)과 1989-93년의 1차분 「공동체지원계획」(Community Support Framework)은 이런 실험들의 연장선에서 이루어졌다(Leonardi: 1995, 4).

11) 집행위원회는 국민국가의 이익을 직접적으로 대변하는 각료이사회에 비해 훨씬 전유럽적, 연방주의적 지향을 지니며, 유럽 차원의 사회적, 지역적 통합에도 보다 적극적이다. 단일유럽법의 통과로 통합에 일단 동력이 불기 시작하자 집행위원회는 유럽을 ‘조직화된 하나의 공간’으로 만들기 위한, 일종의 국가형성(state-building) 작업과 유사한 일들을 수행하기 시작했다. 집행위원회는 스스로가 ‘러시아 인형 전략’(Russian doll strategy)이라 불렀던 기능주의적 확산전략에 착수했는데, 구조기금의 개혁은 그 첫번째 사업이었다(Ross: 1993, 47-55).

〈표 2〉 구조기금의 목표와 예산

목표 번호	목표의 성격	연관기금	1989-93년간의 예산 (백만ECU) (%)	
1	지체지역의 발전	ERDF, ESF, EAGGF-GS	38,300	63
2	사양산업지역의 수렴	ERDF, ESF	7,205	12
3	장기실업의 퇴치	ESF	7,450	12
4	청년고용의 증대	ESF		
5	(a) 농업구조조정	EAGGF-GS	3,415	6
	(b) 농촌지역 발전촉진 이행조치 및 혁신	ERDF, ESF, EAGGF-GS	2,975	5
			1,150	2
전체			60,315	100

자료: Amin and Tomaney (1995b), 18.

재조정하고 계획과 조화라는 원칙을 분명히 함으로써, 재원지출의 효율성을 극대화하고자 했다(〈표 2〉). 집행위원회는 지역문제를 장기적이고 전체적 관점에서 바라보아야 한다는 전제 하에 최소한 3-5년간 지속되는, 그리고 지역 내 생산조건의 상호연관을 면밀히 고려하는 종합적인 계획하에 지원을 결정하기로 했던 것이다. 각 지역이 자신에 가장 적절한 포괄적인 지역발전계획을 제시하는 것을 기금수혜를 위한 조건으로 못박은 것 역시 같은 맥락에서 이루어진 변화였다.

마지막으로 이런 목표들이 실질적 성과를 거두게 하기 위해 재원 역시 크게 증대되었다. 「들로르 I 패키지」하에서 세 개의 구조기금의 예산은 1988-93년간 2배로 증액되었다. 새로운 개혁안들은 주변지역의 인프라스트럭처와 숙련도를 향상시킴으로써 단일시장의 출범이 야기할 주변지역의 실업 증대를 방지하고 투자를 유치할 수 있는 기반을 조성할 수 있을 것으로 기대되었다.

지역정책의 혁신은 마스트리히트에서 '응집'이 새로운 유럽연합의 지주로 인정됨에 따라 좀 더 보완되었다. 「들로르 I 패키지」가 1993년에 종료될 것이기 때문에 어쨌든 새로운 예산안이 필요했는데, 집행위원회는 「들로르 II 패키지」로 알려진 새 예산안에서 다시 구조기금의 대폭확대를 제안했다. 불과 3년전 이 기금이 2배로 증액되었음을 고려하면 이는 매우 파격적인 제안이었다. 그러나 집행위원회는 1) 통화동맹이 요구하는 수렴범주들이 취약경제를 갖는 주변 회원국들에게 견디기 어려운 부담을 가하리라는 점, 2) 통화동맹은 취약경제들로 하여금 내외적 경제위기를 수습할 수단인 환율조정권을 박탈하리라는 점을 근거로 예산증액을 강력히 주장했다(Delors 1989). 또한 마스트리히트 조약은 취약지역들의 환경문제 개선과 범유럽적 연결망의 건설을 지원하기 위한 「응집기금」(Cohesion Fund)의 신설을 제안했다. 이 기금과 「들로르 II 패키지」하의 구조기금의

예산을 합칠 경우 「목표 1」 지역이 배정받을 예산은 다시 2배로 증액될 것이었다.

그러나 마스트리히트에서의 제안들이 모두 순조롭게 현실화된 것은 아니었다. 예산안을 둘러싼 수혜자와 부담자(곧 남유럽 빈국들과 중부유럽 부국들)간의 갈등이 심화되면서 들로르의 야심적 제안은 한걸음 물러서야만 했던 것이다. 1992년 에딘버러 정상회담은 전체적인 예산은 「들로르 II」에서 제안된 대로 하되, 그 기간은 애초의 1993-97년까지가 아니라 1993-99년까지로 연장하기로 했다.

Ⅳ. 지역정책의 한계와 문제점

유럽연합의 지역정책의 한계와 문제점은 그동안 다각도에서 지적되어 왔다. 여기서는 이를 지역정책의 기술적 문제점들과 보다 포괄적 견지에서 바라본 정책기조의 문제점으로 나누어 살펴보겠다.

기술적 문제점들¹²⁾ 중 가장 먼저 평가해보아야 할 것은 공동체 지역기금의 양이 정체 지역의 발전을 촉진하기에 충분했는가 하는 점이다. 1975년 ERDF가 만들어진 이래 이 기금은 절대액에 있어서나 유럽연합 예산 대비 비중을 고려할 때나 꾸준히 증대했다고 평가할 수 있다. 그러나 이런 증액에도 불구하고 지역발전을 위한 공동체의 지출은 문제의 심각성에 비하면 미미하기 그지 없는 것이었다. ERDF의 지출량은 가난한 회원국 자신이 자국 내 빈곤지역의 발전을 위해 투여하는 지출과 비교할 때도 무의미할 만큼 작았다. 나라 전체가 「목표 1」지역에 속하여 가장 지원이 집중되었던 나라 중 하나인 포르투갈의 경우 1987년의 ERDF 지원액은 GDP의 1.23%에 불과했고, 그나마 그리이스는 0.73%, 아일랜드는 0.64%에 그쳤다.

1988년 구조기금의 개혁은 지역기금증대의 획기적 계기였다. 1975년 공동체 지출의 4.8%에 불과했던 EDRF 기금은 9.6%로 증대되었다. 그러나 이 역시 단일시장으로부터 기대되는 이익에 비하면 여전히 미미한 액수였다. 단일시장이 완성된 1989-93년 동안 ERDF 뿐만 아니라 ESF, EAGGF-ES까지 포함한 유럽연합의 구조기금 총액은 60.3억 에쿠(ECU)였는데, 이는 유럽연합 GDP 총액의 0.24%에 불과했다. 이 액수는 체치니가 예견한 단일시장의 완성으로부터 유럽연합의 이익 216억에쿠와 비교하면 더욱 초라해진다. 결국 어떤 면에서 보더라도 ERDF를 비롯한 지역발전기금은 역내 지역 간의 엄청난 격차를 줄이기에는 턱없이 부족했다고 할 수 있다(Amin and Tomaney: 1995b, 20).

두번째는 ERDF가 정말로 그것을 가장 필요로 하는 나라에 제대로 배분되었는가의 문제이다. ERDF의 양 자체가 크지 않았으므로 집행위원회는 항상 기금을 가장 낙후된 지

12) 이에 관해서는 Wise and Gibb(1993), pp. 211-223에 크게 의존했다.

역, 최빈지역에 분배해야 한다고 주장해왔다. 여러 지표들은 실제로 기금이 그렇게 쓰여졌음을 보여준다. 1975-85년 간 아일랜드는 유럽연합 인구 1인당 ERDF 평균수혜액의 5배에 해당하는 지원금을 받았고 그리스, 이탈리아, 영국, 그리고 1986년 이후로는 스페인 및 포르투갈 역시 평균을 상회하는 기금을 분배받았다. 보다 정확하게 지역별로 보면 이탈리아의 메조르지오노, 그리스 및 아일랜드 전체, 그리고 프랑스의 도서지역(1985년까지는 회원국으로 남아있던 그린랜드도 포함됨)들이 1975-87년간 전체 예산의 57%를 분배받았다.

그러나 이런 부분적 성공에도 불구하고, 이 작은 기금 중 상당량이 부유한 회원국들로 흘러간 사실 역시 관찰된다. 예컨대 1975년부터 스페인과 포르투갈이 가입하기 전인 1985년까지, ERDF의 약 1/4(22%)이 유럽연합의 1인당 GDP 평균치를 넘는 나라들에 배분되었다. 물론 부국 또한 내부에 낙후된 지역들을 가지고 있지만, 이 경우에는 회원국 중앙정부가 이 문제를 해결할 능력을 가지고 있기 때문에 문제의 성격이 다르다고 할 수 있다. 게다가 빈곤지역들의 월등히 높은 인구밀도를 고려한다면 이는 분명히 지역기금이 표방하는 연대와 재분배라는 목표에는 어긋나는 것이라고 할 수 있다. 그러나 80년대 말의 시점에서 부국들은 최소한 지역기금의 12% 이상이 자신들에 분배되어야 한다고 주장했다.

마지막으로 제기될 수 있는 물음은 ERDF가 충분히 효과를 발휘할 만큼 잘 조정되고 있는가이다. 구조기금의 개혁이 이루어지기 전까지 이 문제는 지역정책과 관련하여 가장 자주 비판의 도마 위에 오르던 항목 중 하나였다. 1988년까지 지역발전을 위한 기금들은 일관된 계획 하에 묶이지 못한 채 상호 분리되어 있었고, 지원은 단기적 목표를 겨냥하여 우연적으로 결정되었다. 또한 기금수령의 주체인 회원국의 중앙정부가 이를 예산의 일부에 포함시켜 사용함에 따라 지출되는 양만큼의 효과도 거두지 못했다. 1988년 개혁으로 이 점은 상당부분 개선될 것으로 보인다. 집행위원회는 기금수혜를 위한 조건으로 해당지역의 포괄적 발전계획의 제시를 요구하고 있으며, 재원 역시 장기계획 속의 단기 목표들을 분명히 겨냥하여 지역정부들에 배분되고 있기 때문이다.

그러나 이런 기술적 문제들보다 더 중요한 것은 유럽연합의 지역정책의 틀을 관통하는 원칙, 곧 정책기조가 지닌 문제점들이다. 이를 특히 80년대 이후 유럽통합의 가속화라는 맥락 속에서 살펴보자.

정체와 답보를 거듭했던 유럽통합의 프로젝트가 80대에 들어서면서 갑자기 활력을 얻고 소생한 것은 무엇보다도 유럽경화증에 대한 초조감과 절박함 때문이었다. 성장과 고용과 복지를 동시에 조화시키는 유럽모델의 성가는 70년대 이후 유럽경제가 저성장을 계속하면서 급격히 잠식되었다. 70년대 중반 이후 유럽은 미국이나 일본경제에 비해 훨씬 낮은 성장률과 높은 실업률을 보였고 이는 세계시장에서 유럽의 지위를 위협했다. 그

러나 미국모델이나 일본모델은 유럽적 맥락 속에서는 모방될 수 없는 것이었다. 또한 70년대까지의, 정부의 수요관리를 지렛대로 한 ‘일국적 발전모델’의 한계는 너무나 명확해 보였다(Ross 1992: 55-56; Damgaard et al.: 1989).

여기서 대안으로 떠오른 것이 유럽차원에서의 협조와 협력을 통해 ‘규모의 경제’를 달성하는 것, 곧 단일시장의 창출이었다. 각종 비관세장벽들의 철폐를 통한 단일시장의 완성은 유럽자본들에게 안정적 판매시장과 유리한 투자거점을 확보할 수 있게 해줌으로써, 그리고 공동의 연구개발투자를 가능케 함으로써 소규모로 분열된 유럽경제의 고질적 약점을 극복할 수 있게 해줄 것으로 기대되었다. 일단 합의가 형성되자 단일시장 프로젝트는 빠른 속도로 진행되었다. 1983년 슈트트가르트에서 유럽이사회가 유럽연합으로 이행을 ‘엄숙히’ 선언한 데 이어 1985년 선출된 새 집행위원회는 단일시장 백서를 내놓았다. 곧바로 체치니는 「비유럽의 댓가」(Cost of non-Europe)를 출판함으로써 단일시장의 장미빛 청사진을 제시했다.

문제는 이런 단일시장 프로젝트가 신자유주의적 기조를 깔고 진행되었다는 것이다. 1981-83년 프랑스의 미테랑 정부는 케인즈주의의 위기를 오히려 케인즈주의의 확대, 즉 전통적인 팽창적 재정정책을 통해 극복해보고자 했다. 그러나 이 시도는 실패했고, 이는 유럽제국에 케인즈주의의 유효성 상실을 입증하는 확고부동한 증거로 비쳐졌다. 유럽 내외에 밀어닥친 신자유주의의 물결 — 영국의 대처정부와 미국의 레이건행정부의 등장, 일본의 나카소네 내각의 출범, 그리고 독일의 콜정부의 연속집권으로 상징되는 — 역시 이에 일조했다. 결국 회원국들 사이에는 신자유주의적 정책의 불가피성에 대한 암묵적 합의가 이루어졌고, 이는 1983년 슈트트가르트 유럽이사회 선언에서 명시적으로 천명되었다(Depepe: 1992, 96). 이런 기조 하에서 이루어진 공동시장 프로젝트는 결국 유럽적 차원의 대대적 탈규제와 경쟁촉진을 의미하는 것이었고, 이는 사민주의적 지향을 갖는 통합론자들이 주장해왔던 ‘유럽차원의 재규제’, 즉 ‘케인즈주의의 유럽화’와는 동떨어진 것이었다(Ross: 1992).

당연히 이런 정책기조는 지역정책에도 그대로 투영되었다. 앞서 언급한 바와 같이, 단일시장 프로젝트가 구체화와 더불어 지역정책은 일대 혁신과 재편을 겪었고 기금 또한 크게 증대했다. 통합의 급진전이 역내 중심과 주변 간의 양극화를 촉진하면서 후자를 ‘잃는 자’로 만들 것임이 분명해보였기 때문이다. 그러나 이런 정책변화에도 불구하고 지역정책의 기조는 ‘점적 효과’에의 의존이라는 로마조약 이래의 전형적인, 아니 오히려 강화된 신자유주의에 기반하고 있었다.

1989년 들로르의 「경제화폐동맹에 대한 보고서」는 이런 유럽연합의 지역정책의 기조를 명확히 보여준다(Delors: 1989). 한편으로는 보다 강력한 지역정책의 필요성을 역설하고 있는 이 문건에서 들로르는 통합과정에서 절대적인 얻는 자와 잃는 자는 있을 수 없

다고 못박았다. 운송비용이 산업입지에서 차지하는 중요성은 점점 감소하고 있으며, 정보기술의 발전과 자본의 이동성 증대 역시 기업들이 취약지역에 산업입지를 선택할 가능성을 확대하고 있기 때문에 주변성(peripherality)은 이제 큰 문제가 되지 않게 되었다는 것이다. 들로르는 이제 산업입지를 결정하는 가장 중요한 요소는 효율적인 공급측면의 정책이라고 결론지으면서, 이런 이유에서 지역특별고용이나 특별투자를 위한 자본보조금 지급은 결코 적절한 지역정책이 될 수 없다고 주장했다. 전자는 노동비용의 경쟁력이란 견지에서, 후자는 효율적 투자라는 견지에서 용인되기 어려우며, 무엇보다도 단일시장 프로젝트를 떠받치고 있는 '시장윤리'에 상치되기 때문이다. 이는 주변지역에 대한 집행위원회의 관심이 진정한 공영 보다는 통합의 걸림돌들을 제거하고자 하는 데 있음을 선명히 보여준다.

이런 관점은 1993년 브뤼셀 정상회담에 제출된 백서 「성장, 경쟁력 및 고용」(Growth, Competitiveness and Employment)에서도 다시 한번 표출되었다. 여기서 집행위원회는 경쟁력 문제를 집중적으로 거론하면서 비임금 노동비용의 감소와 노동의 유연성 제고, 이를 위한 복지지출 삭감의 불가피성만을 강조했을 뿐, 그리고 고용안전이 보장된 핵심 노동자들의 권리보호에 대해서만 제한적으로 언급했을 뿐, 이 과정에서 잃는 자가 될 미숙련노동자들이나 주변지역에 대해서는 사실상 아무런 대책도 제시하지 않았다.

집행위원회의 지역정책이사회(Regional Policy Directorate; DG XVI)를 지배하고 있는 것도 동일한 정서이다. 예컨대 지역문제에 대한 제4차 정기보고서는 취약지역들은 “특화된 생산물시장을 겨냥하여 각자 지역적 특수성에 걸맞는 경쟁우위를 찾아내야 하며 …, 이에 기반하여 (단일시장 내에서) 틈새적 위치(niche market)를 확보해야 한다”고 말하고 있다(Amin and Tomaney: 1995, 20-21, 28).

앞서 살펴보았듯 정보기술의 발전에도 불구하고 핵심기업의 분산이 지식-정보의 연계 체계가 잘 갖추어진 중심부에 한정될 수밖에 없음을 고려할 때, 집행위원회가 상정하고 있는 점적효과가 지극히 제한적일 수밖에 없음을 너무나 분명하다. 그리고 그렇다면 이런 식의 지역정책이 지역격차의 완화에 별 도움이 되지 못하리라는 것 또한 분명하다. 그런데도 '사회유럽'(social Europe)의 수호자이자 80년대 지역정책 진보의 전인차였던 집행위원회의 기본인식이 이 정도라는 사실은, 유럽연합의 지역정책의 현주소를 그대로 보여준다.

결국 현재 유럽연합을 지배하고 있는 신자유주의적 정책기조야말로 지역문제의 해결을 일정한 선 이상으로 진척시키지 못하게 하는 지역정책의 한계의 진정한 근원이라고 할 수 있다. 메이스(David Mayes)의 지적처럼 현재의 틀 내에서 더 행해질 수 있는 대안들 역시 존재하지만(Mayes: 1995, 5-6), 경쟁과 효율의 논리가 조화와 응집의 논리를 압도하는 한 지역정책은 일정한 한계를 넘어설 수 없는 것이다. 어쩌면 이런 한계는 단일

시장 프로젝트와 경제통화동맹으로 상징되는 급속한 통합진전이 유럽경화증의 극복을 위한 대안이었음을 고려할 때 처음부터 분명한 것이었다고도 할 수 있다. 통합의 진전은 회원국 내의 지역격차의 감소나 사회적 양극화의 시정을 통한 번영의 공유라는 고상한 의지의 실현을 위한 것이 아니었다. 그것은 미국, 일본과의 경쟁에서 뒤처지지 않아야 한다는 유럽자본의 절박한 요구를 반영한 것에 기반한 것이었고, 이 요구는 지역문제의 해결을 항상 이차적인 문제로 밀어두게 했던 것이다.¹³⁾

V. 맺음말

이 글에서는 80년대 이후 급속히 진행된 유럽통합의 과정이 역내 저발전지역에는 어떤 의미를 갖는 것이었는지를, 유럽연합의 지역정책과 관련하여 살펴보았다. 유럽연합은 창설 초기부터 지역문제에 관심을 보였으며, 통합이 급진전된 80년대 동안에는 괄목할만큼 진보된 지역정책을 내놓았다. 단일시장의 완성은 경쟁조건을 획기적 변화를 의미하는 것이었고, 주변 지역이 이런 새로운 조건에 적응하기 위해서는 특별한 조치가 필요했기 때문이다. 회원국들의 경제수준의 수렴을 요구하는 통화동맹 논의의 진척 역시 주변지역의 경제적 후진성의 극복을 더욱 절박한 과제로 만들었다. 1988년의 구조기금의 개혁과 연이은 ERDF 예산 증액은 이런 인식의 소산이었다.

그러나 유럽연합 내 지역 간 격차는 아직도 엄청난 것으로 남아있다. 그리고 이런 지역 간 격차의 상존은 과연 통합의 진전이 주변지역에 무엇을 가져다 주었는지를, 유럽연합의 지역정책이 얼마나 적절한 것이었는지를 되묻게 한다. 80년대 들어 나타난 유럽 정치경제질서의 재구조화과정들, 즉 국민국가의 경제정책의 신자유주의화, 지식산업의 중요성 증대, 자본국제화, 국민국가의 공동화 등은 모두 중심과 주변의 지역적 양극화를 촉진하는 것이었다. 여기에 덧붙여진 통합 프로젝트의 현실화는 이를 더욱 가속화하는 역할을 했다. 단일시장 프로젝트는 장벽제거와 탈규제와 경쟁이라는 시장논리를 유럽전체에 전면화시키는 것이었고, 통화동맹 역시 주변지역의 정책수단을 크게 제약한 상태에서 수렴되기만을 요구하고 있기 때문이다.

13) 이런 사실들은 지역정책이 진정한 역내 불균형의 시정을 위한 것이 아니라 단지 중심국(혹은 중심지역)들이 주변국(혹은 주변지역)들을 통합심화에 동원하기 위한 최소한의 정당성 확보 작업에 불과한 것이었다는 냉소적 비판을 불러일으킨다. 백보 양보하여 이런 비판이 지나친 것이라 할지라도, 유럽연합의 지역정책이 지역문제의 적극적 해결보다는, 단지 단일시장의 창출과 경제통화동맹이라는 자본 축의 프로젝트에 걸림돌이 되는 요소들을 제거하기 위한 소극적 정치작업에 불과한 것이었다는 비난은 면하기 어려울 것으로 보인다.

그러나 이렇게 통합 심화과정 자체가 지역문제를 악화시키는 측면을 가지고 있었음에도 불구하고 유럽연합의 지역정책은 이를 해결하기에는 역부족이었다. 그리고 그 가장 중요한 원인은 지역정책이 80년대 통합의 대세를 이룬 논리, 즉 신자유주의에 기반한 경쟁과 효율의 논리를 넘어설 수 없었기 때문이었다. 수많은 수사에도 불구하고, 그리고 지역정책의 팔목할만한 진보에도 불구하고, 지역정책의 기조는 경쟁과 효율의 논리에 결박되어 있었고 이에 어긋나는 대안들은 집행위원회의 서랍 속에서 먼지를 쓰고 있었던 것이다. 게다가 지역정책을 제외한 유럽연합의 경제정책들은 모두 '중심 중심적'(core-centric)이었다.

이런 사실들은 기능주의의 낙관적 확산론과 달리 지역간 수렴을 통한 연방주의적 통합이 기대만큼 쉽게 이루어질 수 있는 것이 아님을 보여준다. 기능주의를 신뢰하는 연방주의자들, 통합유럽이 유럽적 차원의 재규제 — 탈규제가 아니라 — 가 이루어지는 사회적 공간이 되기를 원하는 시민주의자들은 지역격차를 방치한 상태에서는 통합의 진전이 불가능하다는 논리에 희망을 건다. 지역격차를 방치할 경우 이는 경제통합까지 위협할 것이며, 그럴 경우 통합의 주된 목표인 유럽적 차원의 '규모의 경제' 역시 달성할 수 없게 된다는 것이 이들의 주장이다. 그러나 최근 통화동맹을 둘러싼 논란들은 이런 소망 섞인 전망이 지나치게 단순한 것임을 보여준다. 이들이 가장 큰 희망을 걸고 있는 통화동맹이 가하는 응집에의 압력은, 최근 들어 독일과 프랑스, 베네룩스 3국부터 우선 통화동맹을 시작한다는 소통합 시나리오가 점점 현실적인 것으로 논의됨에 따라 급격히 빛을 잃고 있기 때문이다(*The Economist*: 1996/07/27). 결국 경제통합이 어느 정도의 지역 간 격차의 완화를 요구하는지는 객관적으로 정해지지 않았으며, 해당 조건과 맥락에서 정치적으로 결정될 사항인 것이다. 그리고 그렇다면 경제통합이 자동적으로 지역 간 수렴을 동반하는 것이 아님도 분명하다.

한편 이런 유럽연합 내 지역격차의 유지와 지역정책의 한계는 지역블록화가 역내 주변지역에 무엇을 가져다 주는가와 관련해서도 중요한 시사를 던진다. 유럽연합은 현재 존재하는 지역통합의 형태 중 가장 진전된 형태이다. 유럽연합은 여타 지역블록과 달리 자유무역지대 이상을 넘어서는 정치적, 사회적 통합에의 의지를 보여왔고 실제로도 이를 위한 정책들을 실행해왔다. 그리고 이런 과정들은 지역블록 내의 재분배라는 민감한 영역을 건드리는 것이기도 했다. 그러나 이렇게 가장 발전된 형태의 지역블록에서조차도 역내 지역불균형의 완화를 위한 정책은 통합의 정당성을 확보하기 위한 화장품에 불과했다는 비난을 들을만큼 미미하고 제한적인 것이었고, 지역격차는 변치 않고 유지되고 있다. 이는 자유무역지대에 불과한 여타 지역블록의 경우 통합과정에서 주변지역이 얻을 수 있는 것이 얼마나 보잘 것 없는 것인지를 여실히 보여준다. '공동의 번영'이라는 화려한 수사와는 달리 블록화과정에서 이들 지역은 유럽의 주변지역들보다 더 크게 '잃는

자' (loser)가 될 가능성이 크다.

〈참 고 문 헌〉

김영순

1996 “국민국가 복지체계의 위기와 ‘유럽 복지국가’의 출현: 유럽통합과 복지제도의 재조정”, 이호재(편), 『유럽 사회민주주의의 위기와 재편』, 서울: 법문사.

Amin, Ash and Tomaney, John (eds.)

1995a *Behind the Myth of the European Union: Prospects for Cohesion*, London: Routledge.

1995b “The Challenge of Cohesion”, Amin and Tomaney.

1995c “The Regional Development Potential of Inward Investment in the Less Favoured Regions of the European Communities”, Amin and Tomaney.

Begg, Iain

1995 “Threat to Cohesion”, Amin and Tomaney.

Begg, Iain and Mayes, David with Shipman, A. and Levitt, M.

1991 *A New Strategy for Social and Economic Cohesion after 1992*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Community.

Camagni, R.

1992 “Development Scenarios and Policy Guidelines for the Lagging Regions in the 1990s”, *Regional Studies* 26: 4.

Commission of the European Community

1989 *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Community.

Commission of the European Union

1993 *Employment in Europe 1993*, COM (93) 314, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Community.

Damgaard, E., Gerlich, P., Richardson, J.J.

1989 *The Politics of Economic Crisis*, Avebury: Gower House.

Delors, J.

1989 “Regional Implications of Economic and Monetary Integration”, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Report on Economic and Monetary

Union in the European Community, Brussels: Commission of the European Communities.

The Economist 1996. 7. 27.

Eurostat

1975 *Basic Statistics of the Community*, Luxemburg; Office for the Official Publications of the EC.

1996a *Statistics in Focus (Regions 1996-1): Per Capita GDP in the European Union's Region*, Luxemburg; Office for the Official Publications of the EC.

1996b *Statistics in Focus (Regions 1996-2): Unemployment in the regions of the European Union in 1995*, Luxemburg; Office for the Official Publications of the EC.

Giunta, Anna and Martinell, Flavina.

1995 "The Impact of Post-Fordist Corporate Restructuring in a Peripheral Region: The Mezzogiorno of Italy", Amin and Tomaney.

Hall, Ronnie

1994 "Regional Disparities and Community Policy", Moetensen.

Jessop, B.

1993 "Towards a Schumpeterian Workfare State?: Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy* 40 (Spring).

Keithley, Jane.

1991 "Social Security in a Single European Market", Graham Room.

Room, Graham (ed.)

1991 *Toward a European Welfare State*, Bristol: SAUS.

Leibfried, S. and Pierson, P.

1992 "Prospect for Social Europe", *Politics and Society* 20: 3.

Leonardi, Robert.

1995 *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, London: Macmillan.

Lodge, J.

1993 "Preface: The Challenge of the Future", J. Lodge (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future* (2nd edition), London: Pinter Publishers.

Mayes, David

1995 "Introduction: Conflict and Cohesion in the Single European Market: A

Reflection”, Amin and Tomaney.

Morley, John and Ward, Terry

1994 “Cohesion, Real Incomes and Employment Opportunities”, Mortensen.

Mortensen, Jørgen (ed.)

1994 *Improving Economic and Social Cohesion in the European Community*, New York: St. Martin’s Press.

Nam, C.W., Reuter, J. and Glli, A.

1991 *The Effect of 1992 and Associated Legislation on the Less Favored Regions of the Community*, Luxemburg: Office for Official Publication of European Community.

Peschel, K.

1992 “European Integration and Regional Development in Northern Europe”, *Regional Studies* 26: 4.

Ross, George

1992 “Confronting the New Europe”. *New Left Review* 191.

1993 “The European Community and Social Policy: Regional Blocs and a Humane Social Order”, *Studies in Political Economy* 40.

Wise, Mark and Gibb, Richard

1993 *Single Market to Social Europe: The European Community in the 1990s*, Essex: Longman Scientific & Technical.

Regional Integration and Regional Inequality: The Case of European Union

Yeong-Soon Kim

This article examines how the deepening of European integration since 1980 has affected on the less-favoured regions in the European Community, especially in relation to the regional policy of EU. The regional policy of EU has been progressed markedly during 1980s when the integration has been accelerated. The completion of the single European market and the preparation for economic monetary union meant a radical change of the conditions for competition, thus the less-favored regions needed a special measures to adapt themselves in the new conditions. When we look back the past 15 years, however, the regional policy of

EU has been too meager to achieve cohesion and convergence between regions in the Community. The most important reason for the limits of EU regional policy is that the competition policy of the EU has contradicted with and overwhelmed the logic of regional policy all the time. The results suggests 1) as long as the regional integration is progressing following to the logic of neo-liberalism, it doesn't bring about a convergence between regions in a regional bloc, and 2) the less-favoured regions in the other blocs which remains a lower stage of integration i.e. free trade area, would be a bigger 'loser' than those of EU in the process of integration.

김영순, Visiting Fellow The European Institute The London School of
Economics and Political Science

주소 : Houghton Street London WC2A2AE

Tel. : U.K. 44-171-955-6067(O), 44-181-390-5484(H)