

영국 지역발전기구의 활동 성과와 구조재편 동향

이종호*

요약: 본 논문은 2000년대 영국의 지역혁신 거버넌스에 있어서 핵심적인 역할을 수행한 지역발전기구(RDA)의 활동 성과와 재편 동향을 고찰한 것이다. 이를 위해 RDA가 설립된 배경에서부터 그 역할과 성과를 살펴보고, 최근의 RDA 폐지와 로컬 엔터프라이즈 파트너십(LEP)의 설립을 둘러싼 논쟁과 재편 과정을 고찰함으로써 현재의 영국 지역 거버넌스 체계 변화의 특성을 파악하고자 하였다. 연구의 주요 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, RDA는 지역발전의 매개자이자 지역 거버넌스의 중추로서 다양한 역할을 수행해 왔음에도 불구하고, 자율성과 책임성의 한계에 대한 비판으로부터 자유롭지 못했다. 이것은 실질적인 분권화가 수반되지 않은 상태에서는 RDA가 지역혁신 거버넌스의 견인차 역할을 수행하는데 한계가 있음을 시사한다. 둘째, RDA의 성과에 대한 분석 결과, 많은 비용이 투입되는 물적 인프라 중심의 하드웨어 사업보다는, 사업비 비중이 작은 소프트웨어 사업이 지역경제 활성화에 미치는 영향이 큰 것으로 나타났다. 셋째, 보수당 연정이 RDA를 폐지하고 그 대안으로 도입한 LEP 모델은 민·관 파트너십을 통한 재정 자립형 기업 모델이며, RDA 보다 작은 공간 범위를 설정하고 있다. 하지만 이 모델이 지역 거버넌스와 지역경쟁력 강화라는 맥락에서 적절한 형태가 될 수 있을지에 대해서는 논란이 계속되고 있기 때문에, LEP 운영에 따른 거버넌스 변화와 성과의 추이에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다.

주요어: 지역발전기구(RDA), 로컬 엔터프라이즈 파트너십(LEP), 영국, 지역 거버넌스, 지역발전

1. 서론

영국의 지역발전기구(Regional Development Agency, 이하 RDA) 모델은 새로운 지역 거버넌스 모델로 2000년대에 많은 주목을 받아 왔다(Waters & Lawton-Smith, 2002; Corry & Stoker, 2002). 국내에서도 지방분권화를 통한 지역 거버넌스의 벤치마킹 사례로 지역발전기구를 고찰한 연구들이 소개된 바 있다(이철우·이종호·김명엽, 2003; 정준호, 2004).

하지만 기존의 연구들은 거버넌스 체계 변화의 담론 속에서 RDA를 다루고 있거나, RDA의 성격을 개괄적으로 소개하는 데 그치고 있어, 영국의 RDA를 심층적으로 이해하기에는 한계가 있다. 설상가상으로, RDA 모델에 대한 구체적인 이해도 이루어지기 전에 보수당 연정에 의해 2012년 5월까지 폐지될 운명에 처하게 됨으로써 RDA는 역사 속의 주제로 남게 되었다.

그렇다면, RDA 모델은 더 이상 유효하지 않은가?

이 논문은 2009년도 경상대학교발전기금재단 학술연구조성비 재원으로 수행된 연구임(재단법인 경상대학교발전기금재단-2009-00)

* 경상대학교 지리교육과 조교수

이에 대해 속단하기는 어렵다고 판단된다. 그것은 우리가 RDA에 대해 많은 지식과 정보를 가지고 있지 못하기 때문이기도 하고, RDA가 여전히 유럽의 많은 국가에서 활발하게 적용되고 있기 때문이기도 하다. 그뿐만 아니라, 여전히 대안적인 지역발전론으로 인식되고 있는 지역혁신체제론과 지역혁신 거버넌스론을 정책적으로 구현하는 실체의 하나로서 기능하고 있기 때문이기도 하다.

지역혁신체제의 핵심은 지역경제의 주체인 기업, 지방정부, 대학, 연구기관 등을 포함하는 산·학·연·관 파트너십을 통한 혁신 네트워크의 구축에 있다. 과거의 지역발전 이론들이 정부의 주도적인 역할을 강조했다면, 지역혁신체제론에서는 기업과 대학을 혁신의 원동력으로 인식하면서, 정부의 역할을 개입자(interventionist)가 아닌 촉진자(facilitator)로서 바라본다. 지역발전기구는 이처럼 지방분권을 통한 지역혁신체제 구축을 위한 거버넌스 체계에서 결절의 역할을 하는 주체라고 할 수 있다.

개념적으로, 지역발전기구라 함은 주로 지역발전과 관련되어 있거나 지역의 특정 산업부문을 지원하는 것과 관련된 업무를 담당하는 조직으로 정의된다(EURADA, 1999). 지역발전기구는 국가별·지역별 정치·사회·경제적 조건에 따라 그 설립목적이 조금씩 상이하지만, 보편적으로 지역의 내생적 발전능력의 제고라는 점에서는 일치하며 주로 광역지역(광역적 기능지역 단위) 단위별로 운영되고 있다. 지역발전기구는 전통적으로 지방분권화가 일찍부터 정착되어 온 유럽의 이탈리아, 오스트리아, 독일 등의 국가에서 지역발전의 중추적 매개기관으로서 자리매김하고 있는데, 그 역할과 운영체제는 정치·경제·사회 시스템의 특성에 따라 국가와 지역마다 상이하게 나타난다. 이 가운데 영국의 잉글랜드는 지역의 이슈와 관련된 의사결정 권한의 지방 이양을 요구하는 지역주민들의 수요를 반영하고 지역의 내생적 발전능력을 향상시키고자 1999년에 9개 광역지역 단위별로 지역발전기구를 설립한 바 있다(Webb and Collis, 2000). 설립 이후 각 지역의 RDA들은 산업·환경·

노동·도시 재활성화 등 포괄적인 지역개발 사업에 초점을 두고 다양한 사업을 추진해 왔다. 그러나 새로이 들어선 보수당 연정은 설립된 지 10년 밖에 되지 않은 RDA를 폐지하고 다른 형태의 지역 거버넌스 체계 구축을 시도하고 있다.

본 연구는 비록 폐지될 운명이라는 하나 영국의 지역발전기구에 대해 보다 많은 정보를 축적하고 그 유효성에 대해 검토를 해보아야 할 필요성과 가치가 존재한다는 취지에서 시작된 것이다. 먼저 2장에서는 영국의 지역발전기구가 설립된 배경과 현황에 대해 살펴볼 것이다. 3장에서는 잉글랜드 지역발전기구들의 역할과 성과에 대해 고찰할 것이다. 이를 위해 잉글랜드의 지역발전기구에 대한 기존의 연구자료 및 잉글랜드 9개 지역발전기구의 연차보고서 등을 참고하여 작성하였다. 4장에서는 지역발전기구의 폐지를 둘러싼 논쟁의 전개과정과 최근의 동향에 대해 살펴보기로 한다. 필자는 2010년 6월 Yorkshire & the Humber RDA인 Yorkshire Forward의 관계자와 면담을 하는 과정에서 RDA의 폐지와 LEP 체제의 도입에 대한 정보를 확보할 수 있었다. 아울러 추가적인 정보를 취득하기 위해 영국의 언론에 게재된 기사 내용과 정부보고서 등을 참고하였다.

2. 잉글랜드 지역발전기구의 설립 배경과 현황

잉글랜드에서 지역발전기구의 설립은 1990년대 후반 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈의 분권화(devolution) 움직임과 밀접한 관련성을 가진다. 이러한 여건 하에서 1997년 총선을 앞두고 노동당 정부의 부수상을 역임했던 존 프레스콧(John Prescott)은 영국의 지역정책 이슈를 다루기 위한 조직으로 지역정책위원회(Regional Policy Commission)를 설립하고 잉글랜드의 지역들에 지역발전기구를 설립하고, 스코틀랜드와 웨일즈 지역발전기구의 기능 강화를

요지로 한 보고서를 발표하였다(Regional Policy Commission, 1996). 이 내용을 토대로 노동당은 1997년 총선의 공약 사항으로 지역발전기구의 설립 안을 채택하였다.

총선에서 승리한 노동당은 1998년에 지역발전기구법(the Regional Development Agencies Act 1998)을 제정하고 지역발전기구의 관할 지역, 조직구성, 역할 및 활동 범위, 사업 예산 등에 관한 구체적인 내용을 명시하였다. 지역발전기구의 관할 구역은 기존에 중앙정부의 지역 단위 사업을 중개하던 중앙정부 지역사무소(Government Offices for the Region: GOR)의 관할 구역에 기초하여 잉글랜드를 9개 지역으로 구분하여 획정되었다(그림 1). 이를 바탕으로 런던을 제외한 8개 지역은 1999년 4월, 런던은 2000년 7월에 각각 지역발전기구를 설립하였다. 잉글랜드의 9개 지역발전기구에 대한 중앙정부의 주무 부처는 설립 당시에는 환경·교통·지역부(ETR)였으나 2001년에는 통상산업부로 이관되었다.¹⁾



그림 1. 잉글랜드의 RDA 권역

지역발전기구의 설립에 따라, 잉글랜드 지역의 토지개발 및 재생과 관련된 사업을 담당하는 준정부기관인 English Partnership이 담당하던 대부분의 업무와 농산어촌의 발전 및 재생 관련 사업을 하는 준정부기관인 Countryside Agency가 담당하던 업무의 일부가 지역발전기구로 이관되었다. 아울러 2001년부터는 지역 노동인력 교육업무를 담당하던 준정부기관인 Training and Enterprise Council(TEC)의 일부 업무가 지역발전기구로 이관되었다(House of Commons, 2002). 지역발전과 관련된 기능의 이관과 더불어 신설 지역발전기구들은 유관 기관들의 직원들의 대규모 전입을 통해 조직적 중복성을 피하면서 조직 역량을 단시일에 확보하게 되었다(표 1). 이처럼 신속하고 조직적인 조직 설립 과정을 거쳐, 지역발전기구는 광역 지역 단위(regional scale)에서 지역발전을 통합적으로 담당하는 주관 기관으로서 위상을 빠르게 확립하게 되었다.

지역발전기구를 중심으로 한 지역발전정책의 거버넌스 체계는 2000년대 초반에 기틀을 다졌다고 할 수 있지만, 정치적으로는 지역발전기구를 둘러싼 논쟁이 완전히 불식된 것은 아니었다. 제2야당이던 자유민주당은 집권 노동당의 지방분권 정책과 지역발전기구의 운영에 대해 우호적이었으며, 중앙정부가 보유하고 있는 권한과 예산을 보다 많이 지역 단위로 분권화하고 지역 간 격차를 줄이기 위해 보다 지역특수적인 정책을 펼쳐야 한다고 주장했다(Foster, 2002). 이와는 반대로, 제1야당이던 보수당은 2001년 총선 공약을 통해 지역발전기구를 폐지하고, 그 역할을 지방정부(unitary local authorities)가 담당해야 한다고 주장했다(Conservative Party Manifesto, 2001). 종합하면, 지역발전기구는 지역 거버넌스에 대한 이념과 정치 철학에서 비롯된 것이었기 때문에 지역발전기구의 존립기반은 정권 기반의 변화에 따라 근간이 흔들릴 소지를 안고 불안정하게 출발했다고 할 수 있다.²⁾

이러한 논쟁 속에서 출범한 지역발전기구의 설립 목적은 지역경제발전의 전략적 견인차 역할을 수행

표 1. 유관 기관으로부터 RDA로 이관된 직원 수*

RDA	English Partnerships	Countryside Agency 등 농촌 개발 관련 기관	중앙정부 지역사무소 (GOR)	지역발전 관련 기관	계(A)	전체 직원 수**(B)	A/B(%)
West Midlands	26	7	30	57	120	164	73.2
East	9	15	13	0	37	83	44.6
East Midlands	35	11	13	29	88	124	71.0
North West	83	8	20	44	155	237	65.4
North East	85	9	27	91	212	244	86.9
South East	16	9	15	0	40	244	16.4
South West	44	23	13	44	124	167	74.3
Yorkshire & Humber	60	11	33	63	167	220	75.9
합계	358	93	164	328	943	1,483	63.6

* 임시직 및 공석을 제외한 수치이며, 1999년 4월 현재(HC Deb 10 May 1999 c4-5w)

** 2001년 10월 현재(HC Deb 26 Oct. 2001 c418w)

자료: House of Commons, 2002를 토대로 필자 재구성

함으로써 지역경제발전과 지역재생을 조정하고, 지역 경쟁력을 강화시키며, 지역 내 및 지역 간의 불균형을 완화시키는 것이었다. 지역발전기구법은 지역발전기구의 목적을 다음의 5가지로 명시하고 있다(Regional Development Agencies Act, 1998). 첫째, 지역경제발전과 지역재생을 촉진한다. 둘째, 지역의 비즈니스 효율성과 투자 그리고 경쟁력을 제고한다. 셋째, 지역의 고용을 촉진한다. 넷째, 지역의 고용과 관련된 직능의 개발과 적용을 촉진한다. 다섯째, 지역의 지속가능한 발전에 기여한다.

이를 토대로, 잉글랜드 9개 지역에 설립된 지역발전기구들은 기업 육성 및 산업 경쟁력 강화, 물적 하부구조의 공급을 통한 지역재생 촉진, 인적 자원 개발 등을 위한 각종 프로젝트와 프로그램을 수행할 뿐만 아니라 중앙정부의 각종 지역 사업³⁾을 추진하는 창구로서의 역할을 담당하였다. 지역발전기구들은 설립 초기에는 중앙정부 부처들이 기존에 시행하고

있던 지역사업들을 승계하여 추진하는 수준이었으나, 점차 그 역할의 범위가 확대되었다. 예를 들어, 2002년부터 지역 제조업 활성화를 위한 정책 사업을 추진하였고, 2004년부터는 농촌개발과 관련된 각종 사업들을 관리하기 시작했다. 그 외에도 지역개발기구들은 지역 기업들의 네트워크 촉진 사업인 비즈니스 링크 사업(Business Link)의 주관, 유럽지역발전기금(ERDF)의 주관 등을 통해 지역발전 관련 프로젝트를 주관하는 역할을 수행해 왔다.

잉글랜드의 9개 지역발전기구들의 규모는 지역의 인구 및 경제 규모에 따라 다소간의 차이가 존재한다(House of Commons, 2002). 2007년 현재, 9개 지역발전기구의 평균 직원 수는 348명이며, 총 지출액은 평균 2.96억 파운드이다. RDA의 조직 규모는 종사 인력과 사업비 규모에 따라 크게 세 그룹으로 구분될 수 있다(표 2). 먼저 연간 총 지출액 규모가 4억 파운드 이상인 대형 RDA에는 런던 대도시권을 포함하는

표 2. 권역별 RDA의 개요*

(단위: 명, %, 천 £)

RDA	직원 수	증가율**	정부 교부금	EU 구조기금	국책사업 지출액	총 지출액
London	385	-	415,630	8,550	423,521	546,585
North West	402	170	369,000	5,926	365,819	462,526
Yorkshire & Humber	428	195	286,000	2,620	305,185	339,492
North East	446	183	246,000	10,337	233,487	305,952
West Midlands	327	199	212,337	4,343	209,992	284,909
South East	370	152	136,889	14,188	157,440	195,409
South West	303	181	159,915	4,550	146,949	188,591
East Midlands	247	199	160,115	7,588	160,200	188,224
East	223	268	136,789	3,938	129,575	149,015
합계	3,131	193	2,122,675	62,040	2,132,168	2,660,703

* 2006~2007 회계연도 기준

** 2001년 10월 현재 직원 수 대비 증가율을 의미함.

자료: Taxpayers' Alliance, 2008을 토대로 필자 재구성

London RDA와 맨체스터, 리버풀 등의 대도시를 포함하는 North West RDA가 해당한다. 연간 총 지출액 규모가 2억~4억 파운드인 중형 RDA로는 리즈, 셰필드 등의 대도시권을 포함하는 Yorkshire & the Humber RDA, 버밍엄을 중심으로 한 West Midlands RDA, 뉴캐슬을 중심으로 한 North East RDA 등이 포함된다. 반면에, 런던 대도시권과 경계를 접하고 있는 RDA들인 South East RDA, East Midlands RDA, South West RDA, East RDA 등은 2억 파운드 이하의 소규모 RDA로 분류된다. 지역발전기구들 간의 총 지출액 규모 순위는 정부 교부금의 규모 및 10대 국책사업(National Programmes) 지출액의 규모 순에 거의 일치하는 것으로 나타난 반면, EU 구조기금의 규모는 경쟁 공모를 통해 확보되는 관계로 RDA의 규모와는 뚜렷한 상관관계를 보이지 않는다.

하지만 표 3을 통해 알 수 있듯이, 잉글랜드 RDA들의 지출액은 지역 총 공공지출액의 1% 미만이며, RDA 지출 비중이 가장 높은 North East RDA조차도 1.5%에 불과하다. 이것은 중앙정부 권한의 지방 이양 수준과 RDA가 지역의 사회경제발전에 미칠 수 있는 영향이 여전히 제한적일 수밖에 없다는 점을 의미한다.

다.

RDA의 주요 사업 부문은 크게 지역산업 진흥 사업, 지역 재생 사업, 인적 자원 개발 사업, 포괄보조금(SRB) 사업, 중앙정부의 10대 국책사업, 그리고 기타 사업으로 구분된다. 사업비 비중으로는 지역 재생 사업의 비중이 32.0%로 가장 높고, 포괄보조금 사업이 17.2%, 지역산업 진흥 사업이 16.8%, 10대 국책사업이 12.1%, 그리고 인적 자원 개발 사업이 7.9%를 차지한다. 사업 부문별 사업비 비중은 개별 RDA마다 다르게 나타난다. 예를 들어, 런던 RDA의 경우에는 지역 재생 사업 및 포괄보조금 사업 등 하드웨어 사업의 비중이 높은 반면, 지역산업 진흥 사업과 인적 자원 개발 사업 등 소프트웨어 사업 비중은 상대적으로 매우 낮은 편이다. 반면에 잉글랜드에서 가장 대표적인 산업쇠퇴지역에 속하는 북동부지방의 RDA는 지역산업 진흥 사업 및 인적 자원 개발 사업 등 소프트웨어 사업의 비중이 상대적으로 높은 편이다.

표 3. 권역별 RDA의 지출 내역(2002.03~2006.07)

RDA	지출 내역(백만 £)							RDA 지출 비중 (%)***
	지역 산업 진흥	지역 재생	인적 자원	SRB*	기타/ 혼합형	국책 사업	합계**	
West Midlands	305.7	321.1	61.0	218.0	322.7	147.1	1503.6	0.9
East	86.0	150.2	78.9	64.9	24.9	65.6	521.6	0.3
East Midlands	101.1	221.7	20.6	95.4	118.1	122.2	857.8	0.7
London	164.4	992.8	65.7	507.8	169.6	82.7	2,116.0	0.7
North West	356.7	640.1	123.4	321.9	27.7	228.2	1,697.9	0.7
North East	378.2	351.3	147.9	204.9	-	145.6	1,334.3	1.5
South East	-	243.8	54.4	128.8	59.8	194.2	873.3	0.4
South West	128.7	342.5	116.1	55.2	14.1	73.8	765.9	0.5
Yorkshire & the Humber	272.3	335.7	221.2	331.5	10.5	302.4	1,564.0	1.0
합계	1,883.1	3,599.2	889.2	1,928.4	747.4	1,361.8	11,234.4	0.7

* SRB(Single Regeneration Budget): 빈곤, 실업, 범죄, 교통 및 각종 사회 인프라의 부족 문제에 대응하기 위한 영국 정부의 정책 프로그램

** 합계(총 지출액) 금액은 표에 제시된 사업비 외에 인건비, 운영비 등의 제반 행정비용을 포함한 것임.

*** 권역별 총 공공지출액(지방정부 지출액+중앙정부 지출액+RDA 지출액) 대비 RDA 지출액 비중

자료: DBERR, 2009을 토대로 필자 재구성

3. 지역발전기구의 역할과 성과

RDA는 지역발전정책을 중장기적 계획 하에 효율적으로 추진하기 위해 법정계획으로서 5~10년 단위의 지역경제전략(Regional Economic Strategy)을 수립하고, 지역의회와 심의를 거쳐 입안하게 된다. 이 계획의 내용을 실현하기 위해 RDA는 중앙정부의 예산 가이드라인을 따라 사업계획(Corporate Plan)을 3년 단위별로 수립한다. 지역경제전략은 영국 정부의 경제발전정책과 일관성을 유지하면서도 국가 재정 계획을 고려하여 수립해야만 한다. 이러한 사업 추진 골간을 바탕으로 잉글랜드의 9개 지역발전기구들은 크게 지역산업 진흥 사업, 지역 재생 사업, 인적 자원 개발 사업, 포괄보조금 사업, 10대 국책 사업, 기타 지역발전 사업 등 6대 사업 부문을 중심으로 사업을 추진한다.

본 장에서는 잉글랜드 지역발전기구의 성과를 살펴보고자 하는데, 이를 위해서 2009년에 발간된 영국 정부의 RDA 사업 평가보고서(DBERR, 2009)를 주로 활용하였다. 이 보고서는 2002년 3월~2006년 7월까지 4년 5개월간의 누적 성과 분석 결과를 담고 있다. 그 외에도 9개 지역발전기구의 연간 사업보고서 및 2002년과 2009년에 발간된 정부의 성과 평가 자료, 그리고 각종 민간기구 연구보고서 및 언론 기사 등을 참고하여 활동성과 분석을 참고하였다. 본 장에서는 6대 사업 부문 중에서 중앙정부의 사업을 대행하는 사업들은 제외하고, RDA의 핵심 사업 부문에 해당하는 지역산업 진흥 사업과 지역 재생 사업, 인적 자원 육성 사업에 국한하여 살펴보고자 한다.

먼저, 지역산업 진흥 사업은 지역발전기구가 가장 중점을 두는 사업 분야로서, 지역 기업 지원, 산업부문 및 클러스터 지원, 역내 투자 촉진, R&D 기반 조

성 사업 등이 포함된다. 지역 기업 지원 사업은 주로 지역 중소기업을 위한 정보 및 재정 지원 사업이 중심이며, 산업 및 클러스터 지원 사업은 지역 전략산업 클러스터 내 기업들 간의 네트워킹 활성화에 초점을 둔다. R&D 기반 조성 사업은 R&D 센터 조성, 중소기업 기술혁신 지원, 산학 협력 촉진, 대학이 보유한 지적 재산의 상품화에 초점을 두고 있으며, 일부 지역(북서부지방 RDA 및 남서부지방 RDA)의 경우는 사이언스 파크 조성 사업이 주요 사업으로 포함되어 있다. 역내 투자 촉진 사업은 역외, 특히 외국인 투자를 활성화하기 위한 것으로, 국내·외를 대상으로 한 지역 마케팅 및 외국인 투자 지구에 대한 인프라 기반 조성 사업 등을 수행한다.

지역산업 진흥 사업을 위해 잉글랜드의 9개 지역발전기구들은 2002년 3월~2006년 7월 기간 동안 총 18억 파운드를 투입하였는데, 이 금액은 RDA 총사업비의 약 15%를 차지한다. 영국 정부의 RDA 평가보고서는 그 중 11억 파운드에 해당하는 110개 사업의 성과를 분석하였는데, 이 보고서에 따르면 잉글랜드 9개 RDA들은 지역산업 진흥 사업 부문의 총사업비 중 R&D 기반 조성에 35.7%, 산업부문 및 클러스터 지원에 33.6%, 지역 기업 지원에 24.0%를 투입한 것으로 나타났다. 이 가운데, 지역 기업 지원 사업은 가장 사업성과가 우수하고 파급효과가 높은 것으로 나타났으나, R&D 기반 조성 사업은 상대적으로 가장 파급

효과가 낮은 것으로 나타났다(표 4).

두 번째로, 지역 재생 사업은 지역의 물적 인프라 및 경관 요소를 개선함으로써 지역경제를 활성화하기 위한 사업 분야로서, 산업용지 재생 사업, 도시 경관 개선 사업, 관광시설 및 지역 이미지 개선 사업, 복합 재생 사업 등을 포함한다. 산업용지 재생 사업은 퇴락하거나 비어있는 토지를 비즈니스 파크나 위락지구 형태로 재개발하는 사업이다. 대표적으로, 요크셔지방 RDA는 쇠락한 산업도시인 브래드포드(Bradford) 도심지구에 대한 대규모 재개발 사업을 추진하였고, 북서부지방 RDA는 맨체스터 대도시권의 퇴락한 빌딩지구 재개발 사업을 추진하였다.

도시 경관 개선 사업은 포괄적인 의미에서의 도시 재생 및 투자 유치 수단으로서 가로경관, 교통 인프라 등의 공공시설을 개선하는 것이며, 관광 시설 및 지역 이미지 개선 사업은 관광시설 개선, 문화 이벤트 개최 등을 통해 지역 관광산업 활성화를 도모한다. 또한 복합 재생 사업은 이상에서 열거된 세부 사업들 가운데 하나 이상의 사업들이 복합되어 있는 사업 유형으로, 지역발전을 위해 전략적으로 중요한 토지의 구매 및 개발 등의 사업을 추진한다.

지역산업 진흥 사업에 잉글랜드의 9개 지역발전기구들은 2002년 3월~2006년 7월 기간 동안 총 36억 파운드를 투입하였다. 이 금액은 RDA 총사업비의 30.5%로써 전체 사업 부문 가운데 가장 높은 비중을

표 4. 9개 RDA의 지역산업 진흥 사업 성과(2002.03~2006.07)

세부 사업 분류	평가 사업 (개)	사업비 (백만 £)	연간총부가가치 (백만 £)	파급효과(명, 개 사)		
				고용창출	기업 창출	기업 지원
지역 기업 지원	28	260.8	1,197.3	29,370	1,900	16,992
산업부문 및 클러스터 지원	24	364.9	1,080.3	28,235	123	4,384
R&D 기반 조성	31	387.3	374.2	9,339	150	3,052
역내 투자 촉진	9	72.8	188.8	18,517	-	-
기타	18	69.8	94.1	2,309	-	-
합계	110	1,085.8	2,840.6	87,770	2,173	24,428

자료: DBERR, 2009을 토대로 필자 재구성

차지하는 데, 주로 비용이 많이 드는 빌딩, 토지, 도로와 같은 물적 인프라 구축 및 개선에 자금이 투입되기 때문이다. 영국 정부의 RDA 평가보고서는 그 중 20억 파운드에 해당하는 82개 사업의 성과를 분석했다. 이 보고서에 따르면, 잉글랜드 9개 RDA들은 지역 재생 부문의 총사업비 중 산업용지 재생 사업에 38.3%, 복합 재생 사업에 32.1%, 도시 경관 개선 사업에 17.3%, 관광시설 및 지역 이미지 개선 사업에 10.6%를 투입하였다. 그 가운데, 산업용지 재생 사업과 복합 재생 사업은 연간 총부가가치 및 고용 창출 효과 등에서 비교적 높은 파급 효과를 가지는 것에 비해, 도시 경관 개선 사업과 관광시설 및 지역 이미지 개선 사업은 상대적으로 파급효과가 낮은 것으로 나타났다(표 5).

세 번째로, 인적 자원 개발 사업은 고용자 및 개인들에게 직능 교육 및 고용 훈련을 제공하는 사업 부문으로서, 직능 개발 사업, 인력 중개 사업, 교육 인프라 확충 사업, 다기능 고숙련 인력 양성 사업으로 구분되어 진다. 인적 자원 개발 사업은 노동 교육·훈련 수요를 발굴하여 지역 기업 및 인력들의 니즈를 충족시키는, 수요자 만족형 교육·훈련 프로그램의 시행에 초점을 두고 있다. 직능 개발 사업은 고용주와 개인들에게 직능 개발을 위한 교육·훈련 프로그램을 제공하는 것이다. 이를 위해 지역 기업 및 개인

에게 노동 교육·훈련과 관련된 정보 및 상담 서비스를 제공하고, 경우에 따라서는 RDA가 교육 프로그램을 직접 운영하기도 한다. 이외는 별도로 노동시장에서 배제되어 일자리를 구하는데 어려움을 겪는 노동자들의 직능 개발 기회를 제공하기 위해 인력 중개 사업을 실시한다. 이 사업은 노동시장 편입에 어려움을 겪는 저학력, 저소득 계층의 일자리 취득 기회를 부여하는데 그 목적이 있다. 교육 인프라 확충 사업은 지역에 대졸자 이상의 고숙련 노동력의 공급 기반을 강화하기 위해 지역 대학의 교육 인프라 확충을 지원하는 것을 목적으로 한다. 대표적 사례로, 북서부지방 RDA는 2천만 파운드를 투입하여 맨체스터대학교를 중심으로 한 지역 대학 통합을 추진한 바 있다. 다기능 고숙련 인력 양성 사업은 고숙련 고급 노동력들을 양성하고, 이를 바탕으로 지역 기업들의 고숙련 노동력 수요를 만족시키기 위해 추진하는 사업이다.

인적 자원 개발 사업에 잉글랜드의 9개 지역발전기구들은 2002년 3월~2006년 7월 기간 동안 총 9억 파운드를 투입하였는데, 이 금액은 RDA 총사업비의 약 7.6%에 해당한다. 그 중 약 4억 파운드에 해당하는 58개 사업의 성과를 분석한 영국 정부의 평가보고서(DBERR, 2009)에 따르면, 잉글랜드 9개 RDA들은 인적 자원 개발 부문의 총사업비 중 직능 개발 사업에

표 5. 9개 RDA의 지역 재생 사업 성과(2002.03~2006.07)

세부 사업 분류	평가 사업 (개)	사업비 (백만 £)	연간총부가가치 (백만 £)	파급효과(명, 개 사)		
				고용창출	재생 면적	기업 창출
산업용지 재생 사업	40	746.3	549.6	13,300	40.3	81
도시 경관 개선 사업	12	336.6	99.1	2,484	148.4	73
관광시설 및 지역 이미지 개선 사업	14	206.2	39.5	992	0.5	4
복합 재생 사업	9	624.5	333.7	7,854	300.8	122
기타	7	34.1	-	-	-	-
합계	82	1,947.7	1,021.9	24,630	490	280

자료: DBERR, 2009을 토대로 필자 재구성

표 6. 9개 RDA의 인적 자원 개발 사업 성과(2002.03~2006.07)

세부 사업 분류	평가 사업 (개)	사업비 (백만 £)	연간총부가 가치(백만 £)	파급효과(명, 개 사)			
				고용창출	고용지원수혜자	직능교육수혜자	기업 창출
직능 개발	28	183.2	40.5	1,023	12,737	110,513	431
인력 중개	17	80.5	47.6	1,146	14,608	25,304	151
교육 인프라 확충	8	72.0	62.8	1,662	74	7,701	14
다기능고속련 인력 양성	5	73.2	115.9	6,724	27,419	152,262	596
합계	58	408.9	266.8	10,555	54,838	295,780	1,192

자료: DBERR, 2009을 토대로 필자 재구성

44.8%, 인력 중개 사업에 19.7%, 다기능 고속련 인력 양성 사업에 17.9%, 교육 인프라 확충 사업에 17.6%를 투입하였다. 그 가운데, 다기능 고속련 인력 양성 사업은 연간 총부가가치 및 고용 창출 효과 등에서 비교적 높은 파급 효과를 가지는 것에 비해, 직능 개발 사업은 상대적으로 파급효과가 낮은 것으로 나타났다(표 6).

위에서는 9개 RDA를 총괄하여 사업 부문별 성과를 살펴보았으며, 이를 권역별로 구분하여 RDA의 성과를 나타내면 다음과 같다(표 7). 잉글랜드의 9개 RDA들은 2002년 3월부터 2007년 7월까지 4년 5개월 동안 약 118억 파운드를 투입하여 약 50.2만 명의 신규 고용을 창출하고, 약 5만 6천 개의 기업을 창출한 것으로 나타났다. 한편 지역별 성과를 비교해 보면, 사업비 규모 대비 고용 및 기업 창출 효과 측면에서 North East RDA와 East England RDA의 성과가 상대적으로 두드러진다. North East RDA는 유사한 사업 규모를 가진 중형 RDA 그룹인 Yorkshire & Humber RDA나 West Midlands RDA와 비교해서 2개 가까운 기업 창출 성과를 보였다. 또한 런던 대도시권의 동북부 권역에 해당하는 East England RDA는 9개 RDA 중에 사업비 규모가 가장 작음에도 불구하고 기업 창출 성과는 사업비 규모가 1.5배가 넘는 East Midlands RDA와 비슷하다. 위의 표 3을 통해서도 확인할 수 있듯이, North East RDA와 East

England RDA가 다른 지역의 RDA들에 비해 물적 인프라 구축 등의 하드웨어 사업보다는 지역산업 진흥 사업이나 인적 자원 개발 사업 등 소프트웨어 사업의 비중이 높다는 점에 주목할 필요가 있다.

4. 지역발전기구의 재편 동향

이상에서 살펴보았듯이, 지역발전기구는 지역의 총 공공지출액의 평균 1%에도 미치지 못하는 예산임에도 불구하고 비교적 지역경제에 미치는 파급효과가 긍정적이었던 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 2010년 5월 보수당 연정은 2012년 3월까지 각 지역의 RDA를 완전히 폐지하는 것을 결정했다. 그 대신 RDA가 관할하던 권역보다 훨씬 작은 관할 구역을 가지는 Local Enterprise Partnership(LEP)을 잉글랜드 전역에 설치하고, 이들이 RDA 기능의 일부를 담당하는 것으로 거버넌스 구조를 재편할 계획이다. 본 장에서는 잉글랜드의 지역발전기구 폐지를 둘러싼 그동안의 경과와 내용에 대해 고찰하고, 지역발전기구의 대안적 거버넌스 형태로 제시되고 있는 Local Enterprise Partnership에 대해 살펴보고자 한다.

지역발전기구의 설립 의의는 외형적으로는 지역경제 활성화 및 지역격차 해소에 두고 있으나, 실질적

으로는 지역 이슈에 대해 중앙정부의 권한이 과도하기 때문에 지방분권을 통한 권한이양에 대한 사회적 열망이 강하게 표출되었을 뿐만 아니라 정부 중심의 관료주의적인 지역정책이 지역의 특성을 효과적으로 반영하지 못한다는 문제의식을 반영한 것이다. 따라서 지역발전기구는 사회경제적 측면뿐만 아니라 지역 이슈를 둘러싼 거버넌스 체계의 질적 개선이라는 포괄적인 목적을 내포하고 출범했다고 할 수 있다. 이러한 목적을 실현하기 위해 잉글랜드의 지역발전기구들은 처음부터 비즈니스 주도형(business-led)의 반관반민적 운영체제를 가지고 출발했다.

영국상공회의소(British Chambers of Commerce: BCC), 영국경제인연합회(Confederation of British Industry: CBI), 중소기업연합회(Federation of Small Businesses: FSB) 등 영국을 대표하는 다수의 경제단체들은, 관료적 구조를 가진 중앙정부나 지방정부는 비즈니스 지원 및 지역경제발전정책을 추진함에 있어 효율성이 떨어지는 조직 특성을 가지고 있기 때문에, 비즈니스 지향형 조직 특성을 가지고 있으면서도 중앙정부와 지방정부를 연결하는 중개기관(RDA)을 바탕으로 한 지역 거버넌스 구조가 적합한 형태라는 입장을 밝힌 바 있다(House of Commons

Business and Enterprise Committee, 2009).

그렇지만 이들은 RDA의 지속적인 역할론을 지지하는 입장을 보이면서도 몇 가지 개선되어야 할 사항들을 지적하고 있다(HC Business and Enterprise Committee, 2009). 첫째, RDA의 자율성 문제이다. 이들은 RDA가 자율성을 가지고 지역경제 진흥을 위한 역할을 수행하지 못하고, 마치 중앙정부에 의해 지나치게 타율적인 모습을 보이고 있다는 점을 지적하고 있다. 둘째, RDA의 업무 영역에 관한 문제이다. 경제 단체들은 RDA가 지역경제 관련 분야에만 업무역량이 집중되어야 함에도 불구하고 지역경제와 직접적인 관련이 없는 업무까지 담당하는 것은 적절하지 않다는 견해이다. Marshall(2008) 또한 RDA 체제를 폐지하기 보다는 중앙정부의 권한을 RDA에 대폭 이양하고 RDA의 자율성을 확대해야 한다고 주장한다. 특히 북동부 지역과 같이 고용 창출과 지역 성장의 필요성이 상대적으로 더욱 크게 요구되는 낙후지역일수록 RDA의 기능을 더욱 강화시켜야 한다는 의견을 피력하고 있다.

이러한 논의들에서 제기되는 문제의 핵심은 RDA의 필요성은 인정하나 중앙정부의 통제 권한이 너무 커서 자율성이 없다는 점이다. 실제, 지역발전기구의

표 7. 권역별 RDA의 활동 성과(2002.03~2006.07)

RDA	사업비 (백만 £)	고용 창출(명)	기업 창출 (개 사)	산업용지 재생 면적(ha)	학습 기회(명)	민간부문 파급효과 (백만 £)
North West	2,301.0	76,825	8,509	1,793	118,386	1,115
London	2,116.0	88,433	8,993	323	163,291	1,360
Yorkshire & Humber	1,564.0	100,808	4,809	564	256,721	540
West Midlands	1,503.6	65,701	4,934	570	101,580	479
North East	1,334.3	68,433	9,795	584	267,745	619
East Midlands	857.8	33,382	6,327	719	63,938	239
South East	873.3	21,918	5,965	303	126,695	535
South West	765.9	30,442	1,437	624	69,811	608
East	521.6	16,232	6,016	177	102,239	216
합계	11,837.5	502,281	56,257	5,653	1,265,943	5,711

자료: DBERR, 2009을 토대로 필자 재구성

이사회는 중앙정부에 의해 선출되며, 지역발전기구의 전반적인 사업 방향을 결정하는 중장기 지역발전 계획(Regional Economic Strategy)의 입안 시에도 중앙정부의 가이드라인에 따라야 하는 중속 구조가 존재한다. 이처럼 한편으로는 비즈니스 지향적인 업무 특성을 가지고 있으면서도, 다른 한편으로는 재원 조달 및 운영 체계에 있어서의 정부의 통제를 받는다는 점에서 RDA 모델은 정부조직을 하나 더 추가한 옥상옥의 성격을 가질 수밖에 없다는 점이 RDA에 대한 비판론의 핵심이다(Taxpayers' Alliance, 2008).

특히 매년 총선 때마다 보수당은 지역발전기구의 폐지를 주장해 왔기 때문에, 총선에서 보수당으로 정권이 교체될 경우 지역발전기구의 존립에 커다란 변화가 일어날 것이라는 점은 예고된 것이었다. 그 와중에 2010년 5월 총선에서 보수당이 승리하면서 보수당 연정이 등장하게 되었다. 보수당 연정은 이른바 '큰 사회론(Big Society)'이라는 국정 슬로건을 내걸고 과거 노동당 정권과의 차별화를 시도하였다. 이들이 제시한 큰 사회론은 외적으로는 시민과 민간 영역으로의 대폭적인 권한이양과 제3섹터의 활성화를 추구하고 있으나, 실제적으로는 정부의 재정 적자를 줄이기 위한 의도가 저변에 깔려 있다. 특히 보수당은 RDA의 설립 이후부터 RDA의 존재에 대해 부정적인 입장을 유지함으로써 RDA의 존립기반은 사실상 오랫동안 바람 앞의 등잔불이었던 셈이다(Bentley, Bailey & Shutt, 2010). 2010년 총선에서도 RDA의 폐지는 보수당의 공식적인 선거 공약 사항으로 채택됨으로써 정권 교체는 곧 RDA의 폐지를 포함한 지역정책을 둘러싼 거버넌스 체계의 근본적인 변화를 의미하는 것이었다.

사실, 영국이 지역불균형 문제 해소를 위해 지역정책을 본격적으로 추진하였던 1920년대 이후를 살펴보면, 노동당 집권기에는 지역정책이 활발하게 추진된 반면 보수당 집권기에는 지역정책이 대폭 축소되거나 재정지원이 삭감되는 경향이 두드러졌다. 특히 1979년 대처 수상이 이끌던 보수당 집권기에는 수도권규제가 폐지되고, 낙후지역에 대한 재정지원이 대

폭 축소된 바 있다(Prestwich & Taylor, 1990).

2010년 노동당을 누르고 집권한 보수당 연정이 이처럼 RDA의 폐지를 원했던 이유는 대외적으로 내세우는 명분인 실질적인 분권화 및 예산의 효율적 집행이라는 측면보다는, 수십 년 간 계속되어 온 보수당의 지역정책에 대한 부정적 인식과 철학을 고스란히 반영하는 것이라고 여겨진다. 그러한 인식 하에서 지역정책과 RDA 모델은 낭비 요소에 불과할 뿐이다.

보수당 연정은 RDA를 폐지하는 대신 대안적인 거버넌스 조직으로 로컬 엔터프라이즈 파트너십(Local Enterprise Partnerships: 이하 LEP)의 설립을 제시하였다. 기존에 RDA가 담당하던 기능들은 신설되는 LEP 혹은 정부조직(지방정부, 중앙정부, 공공기관 등)으로 이관될 계획이다. 그 중 지역 중소기업 지원 부문과 저탄소 녹색성장 사업 부문은 LEP가 담당할 계획이다. 지역 중소기업 기술혁신 지원 부문, 투자 유치 부문, 관광사업 부문, 노동 교육 및 고용 훈련 부문, 지역 재생 부문은 각각 기술전략청(Technology Strategy Board), 통상산업부, VisitEngland, the Skills Funding Agency, the Homes and Communities Agency로 이관될 계획이다(HM Government, 2010). 결국, 기존에 RDA가 담당하던 기능들의 상당 부문이 중앙정부 부처의 소관으로 환원됨으로써 1990년대부터 2000년대까지 이어져 온 신지역주의의 흐름은 그 동력을 상실하게 되었다고 할 수 있다.

보수당 연정이 LEP의 설립을 계획할 때 핵심적 고려사항은 LEP의 운영체계를 어떻게 할 것이며, LEP의 기능적 범위와 공간적 범위를 어떻게 설정할 것인가에 관한 것이다. 이에 대해서 보수당 정부는 LEP의 조직 형태와 기능을 법적으로 규정하지 않고 각 지역의 여건에 따라 탄력적으로 설계하도록 유도하면서도, 다음의 사항을 고려하여 설립할 것을 권고하고 있다. 첫째, LEP의 운영에 지역 기업들이 직접적으로 참여해야 한다. 정부는 공공기관의 형태였던 RDA와 달리 LEP의 운영비를 지원하지 않을 방침이다. 사업 운영에 있어서는 지방정부의 지원과 공조체제를 구

축하고, 재정적 측면에서는 지역의 민간 부문과 공동으로 운영기금을 마련하여 민·관 파트너십 형태의 조직 구조를 유도한다. LEP가 확보할 수 있는 사업비의 일환으로 중앙정부는 10억 파운드 규모의 지역성장기금(Regional Growth Fund)을 조성하여 LEP를 비롯한 지역 사업의 주체들이 경쟁방식을 통해 사업비를 획득할 수 있도록 할 계획이다.

둘째, 정부는 기존의 RDA들이 관할 범위가 지나치게 넓어서 지역 정체성을 확보하기도 어렵고, 지역 기업들을 실질적으로 지원하기 어렵다고 비판한다. 따라서 정부는 LEP의 공간 범위로써 산업 및 문화적 요소를 공유하는 몇 개의 카운티(County)를 합친 정도의 공간 범위로 국한시킬 것을 권유하고 있다. 이러한 가이드라인을 바탕으로 LEP 공모를 한 결과, 2011년 11월 현재 잉글랜드 전역에서 38개의 LEP가 설립 승인을 받았다. 이것은 기존의 9개 권역으로 구분되던 지역정책의 권역이 4배 이상 분할되었음을 의미한다. 예를 들어, West Midlands RDA의 권역은 버밍엄을 축으로 한 광역대도시권(city-region)을 포괄했으나, LEP 체제로 이행을 추진하면서 6개의 LEP 권역으로 분리되었다. 당초에는 RDA의 권역을 그대로 이어서 단일 LEP 체제로 가기로 했으나 논의 과정에서 지역 간, 집단 간의 이해관계가 대립하게 되어 6개의 소권역으로 나누어졌다. 이와 유사한 사례로 Yorkshire & the Humber RDA 권역 또한 5개의 LEP 권역으로 분할되게 되었다.

이처럼 LEP의 공간 범위가 협소하게 획정된 것에 대해 학계와 업계의 우려가 높아지고 있다. 2010년 6월 말경에 필자가 만난 Yorkshire Forward (Yorkshire & the Humber RDA) 관계자 또한 보수당 연정의 RDA 폐지 정책에 대해 반대하면서 LEP 정책에 대해서도 깊은 우려를 표명하였다. 무엇보다도 그들은 정부의 재정 보증이 없는 LEP의 지속성과 소권역 구분에 따른 LEP들 간의 경쟁 심화, 그리고 정책이 효력을 미치는 지리적 범위의 불일치에 따른 정책의 실효성 약화를 걱정하였다. 이와 관련된 문제들은 영국 언론에서도 꾸준히 제기되고 있는데, 다음은 웨

스트 미들랜드 지방의 일간지인 *Birmingham Post*에 코벤트리 대학교의 David Bailey 교수가 기고한 글의 일부이다:

“R&D와 혁신은 오늘날 지역경제의 성장을 위한 핵심 요소이다. 혁신을 위해서는 산-학-관의 트리플 헬릭스, 즉 혁신 생태계가 잘 구축되어야 하는데, 지역(region)은 그러한 혁신 생태계 구축을 위한 가장 적절한 공간 단위이다. … [중략] … 보수당 연정이 추진하는 LEP는 기능지역으로서의 성격이 없는 공간 단위로 분절되고 세분화되어, 클러스터 단위의 일관적인 정책을 펼치기도 어려울 뿐만 아니라 역외 투자 유치는 물론 EU의 기금 유치 경쟁에서도 어려운 상황을 만들 것이다. … [중략] … 경제공간으로서 가장 효율적인 기능지역은 지역(region)이지 LEP가 아니다.” (*Birmingham Post* 2010년 8월 21일자)

한편 Bently, Bailey & Shutt(2010)도 보수당 연정이 LEP 계획을 두고 지역주의(localism)를 지향한다고 말은 하지만 실상은 반지역주의적(anti-regionalist)이며, 중앙집권적(centralist)이라면서 LEP 체제로의 재편 상황에 대해 신랄하게 비판하고 있다. 또 런던에 소재한 민간연구소인 도시연구소(Centre for Cities)는 LEP 체제가 관료주의적이어서 의사결정 과정이 신속하게 이루어지기 어려울 것이라고 비판적인 전망을 하고 있다. 연구소는 그 예로 현재 설립이 추진되고 있는 South East LEP는 이사회 멤버가 43명이나 되고, Coventry and Warwickshire LEP는 최소 160명이 포함된 14개의 포커스그룹이 의사결정에 참여하고 있다는 점을 들고 있다. 그와 함께 Bailey 교수의 비판과 마찬가지로 맥락에서, 경제적 기능지역 범위와 LEP의 범위가 일치하지 않는다는 점, 정부의 안정적인 재정 지원이 없다는 점도 문제점으로 지적하고 있다(www.estategazette.com 2011. 10. 20 접속).

5. 결론 및 정책적 함의

본 논문에서는 2000년대 영국의 지역 거버넌스의 핵심적인 역할을 수행했던 지역발전기구(RDA)의 활동 성과와 재편 논쟁의 경과를 고찰하였다. 이를 위해 먼저 RDA가 설립된 배경에서부터 그 역할과 성과를 살펴봄으로써 2000년대 영국의 지역 거버넌스 체계의 핵심 결절 구실을 한 RDA를 구체적으로 이해하고자 했다. 아울러, 최근의 RDA의 폐지와 LEP의 설립을 둘러싼 논쟁과 재편 과정을 고찰함으로써 현재의 영국 지역 거버넌스 체계 변화의 특성을 파악하고자 하였다. 연구의 요약과 함께 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 영국의 RDA는 1990년대 유럽 전역에 불어닥친 신지역주의 열풍과 갈수록 심해지는 지역 간의 격차를 해소하기 위해 노동당 정부에 의해 1999년에 출범한 지역 거버넌스 체계의 핵심 조직이라고 할 수 있다. RDA의 설립 목적은 분명하고 사회적으로 용인되었음에도 불구하고 설립 이후에 줄곧 또 다른 옥상옥 형태의 관료주의적 정부기관에 다름 아닌 조직이라는 비판을 받아 왔다. 보수당 연정에 의해 RDA의 폐지가 결정된 결정적인 빌미 또한 여기에 있다고 할 수 있다. 우리는 영국의 사례를 반면교사로 삼아야 할 것이다. 우리나라에서도 지역별로 지역발전 중개 기관들의 설립이 활발하게 진행되었으나, 진정한 의미에서의 분권화가 전제되지 않은 상태에서는 한계가 있을 수밖에 없다. 분권화와 조직 자율성이 전제되지 않고는 결국 관료제화될 수밖에 없어서 지역혁신의 윤희유 역할이라는 본연의 목적을 달성하기 어렵다.

둘째, RDA들은 지역 총 공공부문 지출액의 평균 1%에도 미치지 못하는 한정된 예산과 제한적인 권한에도 불구하고, 그 성과에 대해서는 업계와 학계로부터 비교적 양호한 평가를 받아 왔다. 영국 정부의 RDA 평가보고서를 중심으로 재구성하여 평가한 결과로도 RDA는 고용 창출과 기업 창출, 그리고 장소

마케팅 역량의 제고 측면에서 주목할 만한 성과를 거둔 것으로 평가된다. RDA가 수행한 사업 부문별로는 많은 사업비가 투입되는 물적 인프라 조성 및 도시 재생 등의 하드웨어 중심 사업보다는, 사업비 비중은 작으나 지역 기업 지원 및 인적 자원 개발 등과 같은 소프트웨어적 사업의 성과가 크게 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 아울러 하드웨어 사업보다는 소프트웨어 사업의 비중이 상대적으로 높은 RDA들이 높은 성과를 거둔 사실도 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

셋째, LEP의 설립을 둘러싸고 제기되는 비판들을 참고할 필요가 있다. 보수당 연정은 LEP를 민·관 파트너십을 통한 민간 주도적, 친기업적 지원 기관을 표방하고는 있으나 LEP가 얼마만큼 중장기적 비전을 가지고 지역발전의 견인차로서 기능할 수 있을지는 의문이 제기된다. 정부의 고정적인 재정 지원 없이 민간의 지원과 정부 사업의 경쟁 공모를 통해 자원을 확보해야한다는 점에서 비전을 가지고 지역 기업들에게 리얼 서비스를 제공할 수 있을지는 앞으로도 면밀히 고찰해 보아야 할 과제일 것이다. 또한 LEP 관할 구역의 공간 범위를 둘러싼 논쟁에 대해서도 향후 지속적으로 고찰할 필요가 있다고 판단된다. 산업 클러스터가 형성되고 또 정책이 실효성을 가질 수 있는 공간 범위로서 광역도시지역(city-region) 단위가 적절한 것으로 알려져 있는 상황에서, 마이크로 공간 단위로 범위를 축소하였을 때 지역 경쟁력 강화에 어떠한 영향을 미칠 것인지 주목된다.

주

- 1) 통상산업부는 2007년에 다시 비즈니스, 기업 및 규제개혁부(Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform)로 개편되었다.
- 2) 지역발전기구에 대한 보수당의 부정적 입장은 이후로도 변하지 않았으며, 2010년 총선에서 보수당은 집권과 동시에 지역발전기구의 폐지를 공식화하게 된다.

3) 중앙정부의 차원의 지역정책 사업으로는 폐광지역 프로그램, 지역혁신펀드, 제조업 지원 사업, 지역관광청 지원 사업, 농촌개발 프로그램, 마켓 타운 이니셔티브, 지역 선별보조금, 지역 R&D 기금 등이 있다.

참고문헌

- 이철우 · 이종호 · 김명엽, 2003, “지역혁신체제에 있어 지역개발기구의 역할: 이탈리아 에밀리아 로마냐 지역개발기구(ERVET 시스템)를 사례로,” 한국경제지리학회지 6(1), pp.1-20.
- 정준호, 2004, “영국(잉글랜드) 지역정책의 최근 동향과 시사점,” 계간 지역경제, 2004년 10호, pp.24-38.
- 정준호, 2011, “영국 보수당 연정 지역정책의 중앙집권화,” 계간 지역경제 1, pp.6-19.
- Bentley, G., Bailey, D. & Shutt, J., 2010, “From RDAs to LEPs: a new localism? Case examples of West Midlands and Yorkshire,” *Local Economy* 25(7), pp.535-557.
- Conservative Party, 2001, *Conservative Party Manifesto*, Conservative Party.
- Corry, D. & Stoker, G., 2002, *New Localism: Refashioning the Centre-local Relationship*, London: New Local Government Network.
- DBERR, 2009. *Impact of RDA spending - National Report*, Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform.
- EURADA, 1999, *Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so difficult?*, Brussels: EURADA.
- Foster, D., 2002, *Empowering the People, Plans for Strong Regional Government*, A Spokesperson's Paper(4 March 2002).
- HM Government, 2010, *Local Growth: Realising Every Place's Potential*, London: The Stationery Office.
- House of Commons, 2002, *Regional Development Agencies(RDAs)*, House of Commons Research Paper 02/50.
- House of Commons Business and Enterprise Committee, 2009, *Regional Development Agencies and the Local Democracy, Economic Development and Construction Bill*, London: The Stationary office Ltd.
- Marshall, A., 2008, *The Future of Regional Development Agencies*, London: Centre for Cities.
- Prestwich, R. & Taylor, P., 1990, *Introduction to regional and urban policy in the United Kingdom*, London: Longman.
- Regional Development Agencies Act, 1998, http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1998/ukpga_19980045_en_1
- Regional Policy Commission, 1996, *Renewing the Regions: Strategies for Regional Economic Development*, UK Regional Policy Commission.
- Taxapayers' Alliance, 2009, *The Case for Abolishing Regional Development Agencies*, London: Taxpapers' Alliance.
- Waters, R. and Lawton-Smith, H., 2002, “Regional development agencies and local economic development: scale and competitiveness in high-technology Oxfordshire and Cambridgeshire,” *European Planning Studies* 10(5), pp.633-649.
- Webb, D. and Collis, C., 2000, “Regional development agencies and the new regionalism in England,” *Regional Studies* 34(9), pp.857-863.
- 교신: 이종호, 660-701, 경남 진주시 진주대로 500 경상대학교 사범대학 지리교육과, 전화: 055-772-2185, 이메일: jhl@gnu.ac.kr
- Correspondence: Jong-Ho Lee, Department of Geography Education, Gyeongsang National University, Jinju Daero 500, Jinju, Gyeongnam, 660-701, Korea, Tel: +82-55-772-2185, e-mail: jhl@gnu.ac.kr

최초투고일 2012년 11월 8일
최종접수일 2012년 11월 23일

Journal of the Economic Geographical Society of Korea
Vol.14, No.4, 2011(553~567)

Performance and the Current Reform Process of Regional Development Agencies in England

Lee, Jong-Ho*

Abstract : Since their establishment in 1999, Regional Development Agencies in England have been a critical catalyst for sustaining regional development, by linking the central government and the region. Nevertheless, the new Coalition Government formed in May 2010 is to abolish RDAs and is to be replaced by Local Enterprise Partnerships(LEP). This article looks at the performance and the present reform process of the English Regional Development Agencies(RDA). It argues that RDAs have been a sort of laboratory to expose the possibility of realizing the new regionalist approach away from the government-centered approach. Nevertheless, the case of RDAs in England shows that the RDA model is less likely to be effective without substantial devolution. It shows that the extent to which RDAs contribute to the regional economy tends to be much higher in soft infra-centered projects, such as business supports and skills development, than physical infrastructure projects. It argues that the LEP model, which is to replace RDAs, is controversial, especially in terms of spatial boundary and financial structure.

Keywords : Regional Development Agency(RDA), Local Enterprise Partnership(LEP), United Kingdom, local and regional governance, regional development

* Assistant Professor, Department of Geography Education, Gyeongsang National University