

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 625

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal)

이원섭 국토연구원 선임연구위원

요약

- 1 영국에서는 2010년 광역개발청(RDA)을 폐지하고 기초단위 민관합동 지역발전기구인 LEP를 도입한 이후 도시권 협상(City Deal), 지역성장 협상(Local Growth Deal), 분권협상(Devolution Deal), 지자체 연합기구(Combined Authority) 설치 및 광역시장 선출 등을 통해 중앙정부의 권한과 재원을 지방으로 이양하고 지역의 자율성과 책임성을 강화하는 분권형 지역발전 정책을 지속 추진 중
- 2 분권협상은 2017년 3월까지 13개 도시권이 정부와 협상안에 합의하였고, 맨체스터 대도시권을 포함한 8개 도시권에서 지방의회 승인을 거쳐 최종 확정되었으며, 9개 도시권에서는 지자체 연합기구를 설립하였고 이 중 6개 도시권에서는 2017년 5월 연합기구 광역시장 선출
- 3 분권협상을 통해 중앙정부는 교통, 주택 및 토지, 생애교육 및 훈련, 고용지원, 기업지원, 보건 및 사회보장, 경찰 및 소방, 형사, 수자원 및 연안관리, 자금 등 다양한 공공서비스 및 지역개발 기능의 집행권한을 맞춤형 방식으로 지역에 이양
- 4 분권협상의 집행을 위해 중앙정부는 지역에 정책자율권, 포괄보조금을 포함한 재정재원, 조세지원 등을 제공하고, 지역은 책임성 확보 및 성과관리를 위한 약속서를 정부에 제출하여 승인 받음

정책방안

- 1 국가균형발전 정책이 지방자치분권의 틀 위에서 시행되도록 지역발전에 필수적인 중앙의 재원과 권한을 지역 맞춤형으로 이양함으로써 지역발전 정책에서 지역의 주도성과 책임성을 대폭 강화
- 2 지역발전투자협약 제도에 국가와 지자체의 투자분담 외에 권한이양, 규제완화 등 비재정적 요소를 추가하여 지역이 자율성과 창의성을 활용한 지역발전사업을 독자적으로 추진할 수 있도록 개편
- 3 도시권·생활권의 공동발전사업 추진을 위한 협력체 설립 및 운영을 지원하는 관련 제도 개편
- 4 지역발전 정책의 분권화를 위해서는 중앙부처의 양보와 지자체의 지역이기주의 극복, 정부 및 정치권의 강력한 의지와 리더십, 안정적인 정책집행을 위한 실효성 있는 지원 제도 마련 필요

1. 영국¹⁾의 지역발전 분권화 정책 추진 경과

영국에서는 2010년 광역개발청(Regional Development Agency: RDA)을 폐지한 이후 중앙정부의 권한과 재원을 지방으로 이양하고 지역의 자율성과 책임성을 강화하는 분권형 지역발전 정책을 지속

- 분권형 지역발전 정책은 지방주권주의(Localism)를 근간으로 지역의 경제성장을 지원하고 공공서비스 개혁을 장려하는 동시에 지역의 책임성을 제고하고자 함
- 분권형 지역발전의 기본 틀은 중앙정부의 권한과 재원을 맞춤형으로 지역에 이양하고, 지역은 이를 집행함에 있어 투명성, 거버넌스, 비용 대비 가치 등 책임성을 담보하는 것임

지역발전 분권화 정책의 추진경과

- RDA 폐지 및 LEP 도입(2010년) : 중앙 주도 광역발전 체제를 지역 중심 체제로 전환하기 위해 RDA를 폐지하고 민관합동 지역발전 기구인 LEP(Local Enterprise Partnership)를 39개 설치
- 도시권 협상(City Deal, 2012~2014년) : 28개 도시권과 기능훈련, 투자, 고용, 청년(고용 및 교육훈련) 사업의 권한을 이양하는 협상 체결(2012년에 런던을 제외한 8개 중핵도시, 2013~2014년에 20개 도시권과 협상 체결)
- 지역성장 협상(Local Growth Deal, 2014~2017년) : 39개 LEP 전체와 연간 20억 파운드의 지역성장기금을 주로 기능훈련을 위한 자본투자에 활용하는 내용의 협상 체결
- 분권협상(Devolution Deal, 2014~2017) : 13개 도시권과 협상에 합의하였으며, 기존 협상과 비교하여 더 많은 권한과 재원을 이양하고 고용 및 기능훈련 등의 지역 자율성을 더욱 확대
- 지자체 연합기구(Combined Authority) 설치 및 광역시장 선출(2011~2017년) : 2011년 맨체스터를 시작으로 2017년 3월 Cambridgeshire and Peterborough에 이르기까지 9개 도시권에서 연합기구를 설치하였고, 이 중 6개 도시권에서는 2017년 5월 선거에서 광역시장 선출
 - ※ 연합기구는 두 개 이상의 지자체가 공공서비스 및 기타 공공기능 전달체계 개선을 위해 설립하는 법적 기구로 중앙정부와 지자체로부터 주요 권한과 재원을 이양 받아 강력한 기능을 수행
 - ※ 연합기구는 관할 지자체 의회에서 임명하는 지방의원으로 구성되고, 다수의 연합기구에서 광역시장을 선출하였으나 법적 의무사항은 아니며, LEP 의장은 연합기구의 비법정 의원으로 참여

지역발전 분권화 정책 추진을 위한 법률 제정

- 지방민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009) : 2개 이상의 지자체가 연합기구(Combined Authority)를 설립하여 교통, 경제개발, 재생사업을 공동으로 추진할 수 있도록 허용

1) 본 자료에서 영국의 공간적 범위는 England에 국한됨.

- 지방주권법(Localism Act 2011) : 지자체 및 지역사회가 성장과 고용을 촉진할 수 있도록 추가적인 권한을 부여하며, 8개 중핵도시(Core Cities)를 포함한 도시권 지자체가 중앙정부와 협상(City Deal)을 통하여 주요 권한을 이양 받는 법적 근거가 됨
- 도시 및 지방분권법(Cities and Local Government Devolution Act 2016) : 지자체 연합기구(Combined Authority) 및 기타 도시권 지자체와 분권협상 체결 및 집행에 관한 근거법으로 연합기구의 시장 선출, 연합기구의 기능, 책임, 거버넌스 등을 규정
 - ※ 분권협상의 목적은 지자체의 책임성 강화, 지역 경제성장 및 공공서비스 개혁 증진

표 1 영국의 지역발전 분권 정책화 추진 경과

연도	주요 내용	집권정부
2009	• 지방민주주의, 경제발전 및 건설법(2009) 제정, 연합기구 도입	노동당 정부
2010	• 총선 실시 • RDA 폐지 및 LEP 도입	
2011	• 맨체스터 대도시권, 최초의 연합기구 설립 • 지방주권법(2011) 제정	보수·자민당 연립정부
2012	• Heseltine 보고서, 광역시장 도입 권고	
2013	• 정부, Heseltine 권고 수용	
2014	• North East, West Yorkshire, Sheffield, Liverpool 연합기구 설립 • 스코틀랜드 국민투표 실시 • 맨체스터 대도시권 연합기구, 최초의 분권협상 체결	
2015	• 총선 실시 • 7개 도시권 분권협상 완료(5개 확정)	보수당 정부
2016	• 도시 및 지방분권법(2016) 제정 • 4개 도시권 분권협상 완료(1개 확정)	
2017	• 연합기구 광역시장 선거 • 1개 도시권 분권협상 체결(확정)	

출처: Local Government Association 2016, 수정.

2. 지역발전 분권협상 체결 현황

분권협상의 주체 및 승인

- 중앙정부에서는 재무부와 지방자치부(DCLG)의 지역성장팀(Cities and Local Growth Unit)이 중앙정부를 대표하여 협상 진행, 합의 도달, 협상 집행에서 핵심 역할을 담당
 - ※ 지역성장팀은 부처합동팀으로 지방자치부(DCLG), 산업부(BIS), 내각실(Cabinet Office) 소속 공무원으로 구성
- 지역에서는 기초지자체와 LEP가 참여하고 참여 지자체 의회의 인준을 통해 협상이 최종 확정되며, 일부 지역에서도 반대할 경우 협상은 효력을 갖지 못하게 됨

분권협상 체결 현황

- 2017년 3월까지 모두 13개 도시권에서 정부와 협상안에 합의하였으나 5개 지역에서는 지방의회 인준을 받지 못하여 현재까지 분권협상이 최종 확정된 도시권은 8개임
 - ※ 26개 도시권은 협상 신청을 하였으나 아직 합의에 도달하지 못하였으며, 런던도시권은 별도의 분권협상 없이 기존의 분권시책을 확대하는 방향으로 정책을 추진 중임
- 분권협상이 지방의회 승인을 받지 못한 주된 요인은 광역시장 선출과 관련한 지역의 반대와 협상 타결 후에야 공개되는 협상안의 내용에 관한 불만과 의구심 때문임

표 2 도시권별 분권협상 체결, 연합기구 설립, 광역시장 선출 현황

도시권	분권협상 체결	연합기구 설립	광역시장 선출
Greater Manchester	2014. 11. 3	2011. 4. 1	2017. 5. 4
West Yorkshire	2015. 3. 18 (미승인)	2014. 4. 1	-
Cornwall	2015. 7. 27	-	-
Sheffield City Region	2015. 10. 5	2014. 4. 1	2018년 예정
North East	2015. 10. 23 (부결)	2014. 4. 8	-
Tees Valley	2015. 10. 23	2016. 4. 1	2017. 5. 4
West Midlands	2015. 11. 17	2016. 6. 17	2017. 5. 4
Liverpool City Region	2015. 11. 17	2014. 4. 1	2017. 5. 4
West of England	2016. 3. 16	2017. 2. 9	2017. 5. 4
East Anglia	2016. 3. 16 (부결)	-	-
Norfolk-Suffolk	2016. 6. 20 (부결)	-	-
Cambridgeshire-Peterborough	2017. 3. 16	2017. 3. 3	2017. 5. 4
Greater Lincolnshire	2016. 3. 16 (부결)	-	-

주: Cambridgeshire-Peterborough는 Norfolk-Suffolk, East Anglia와 통합-분리 과정을 거쳐 최종 확정됨.

3. 분권협상의 내용

협상내용

- 분권협상의 내용에는 교통, 주택 및 토지, 생애교육 및 훈련, 고용지원, 기업지원, 보건 및 사회보장, 경찰 및 소방, 형사, 수자원 및 연안관리, 자금 등 중앙정부가 직접 수행하는 다양한 서비스 및 기능의 집행권한을 지역으로 이양하는 것을 포함
 - ※ 학교교육, 정부가 발표하지 않은 추가적인 재정분권, 대폭적인 주거 및 복지 업무 이양 등은 지역에서 제안하였으나 중앙정부가 수용하지 않아 분권협상에 포함되지 않음



- 분권협상의 세부 사업내용은 지역의 제안을 토대로 협상을 통해 구체적인 내용을 합의하여 지역별로 상이하나 교통, 기업지원, 생애교육 등은 공통적으로 포함
- 분권협상의 가장 큰 특징은 지역별 맞춤형 협상을 통해 지역의 수요를 최대한 반영하는 것으로, 여기에는 권한이양뿐만 아니라 지원수단의 차별화도 포함

표 3 분권협상을 통한 지역별 맞춤형 기능 이양 사례(예시)

정책 분야 및 기능		Greater Manchester	Sheffield City Region	Tees Valley	West Midlands	Cornwall
교통	버스 운영	○	○	○	○	○
	철도	○	-	○	○	-
주택 및 공공자산	공간계획 수립	○	○	○	○	-
	주택기금	○	○	○	○	-
	토지매각·이용	○	○	-	○	○
교육 및 기능훈련	16세 이상 교육	○	○	○	○	○
	도제훈련보조	○	-	-	-	-
고용지원	근로·건강프로그램	○	○	○	○	-
	공동시행					
기업지원	성장허브	○	○	○	○	○
	수출자문	○	○	○	○	-
보건 및 사회보호	보건·사회보호 통합	○	-	-	-	○
경찰 및 소방	광역시장 위임	○	-	-	○	-
형사	지역자체 수행	○	-	-	-	-
수자원 및 연안관리	홍수방어·연안관리 통합	-	-	-	-	○

출처: National Audit Office 2016, 수정.

4. 분권협상의 지원 및 관리제도

정책 자율권

- 분권협상에 포함된 사업의 계획 및 집행을 위해 지자체가 독자적으로 전략을 수립하고 전달체계를 구축하여 관리할 수 있도록 정책의 자율권 제공

재정지원

- 새로 광역시장을 선출하는 6개 도시권의 분권협상 시행을 위한 초기 자금으로 2016~2021년의 5년 기간 중 28.6억 파운드의 포괄보조금(Single Pot)을 조성하여 지원
 - ※ 분권협상의 추가 지원을 위해 연간 2,465억 파운드, 향후 30년간 74억 파운드 확보

- 분권협상 포괄보조금 재원은 지역성장기금(Local Growth Fund), 교통보조금(Transport Grant), 투자보조금(Earn Back 또는 Gain Share)의 3개 재원으로 구성되며, 향후 포괄보조금으로 추가 편입하는 재원도 해당 재원의 용도 제한을 제거하여 지역에 자율성을 부여할 계획
- 유럽연합 구조기금(지역개발 및 사회기금) 지원사업의 선정 및 모니터링 등 중간관리 권한 이양

조세지원

- Greater Manchester 등 일부 시범지역에서는 전망치 이상으로 징수된 법인세 증가분 전액을 중앙정부가 아닌 지역으로 귀속
- 광역시장을 선출한 연합기구는 LEP의 승인을 받아 법인세율을 2%까지 상향할 수 있도록 하여 이를 통해 조성된 재원을 지역의 인프라 프로젝트에 활용

포괄보조금 운영제도

- 포괄보조금에 대한 지자체의 책임성 확보 및 성과관리를 위한 핵심 장치로서 지자체는 포괄보조금 협약서(Single Pot Assurance Framework)를 지방자치부에 제출하여 승인을 받음
- 포괄보조금 협약서를 통해 지자체는 지원 받은 자금이 효과적으로 사용될 수 있도록 사업계획을 평가하고 집행과정을 모니터링하며, 독립 패널을 통해 투자금의 경제성장 효과를 평가
 - ※ 포괄보조금 협약서에 관한 국가지침은 책임성 있고 투명한 의사결정, 효과적인 자금집행계획(우선순위 설정, 평가, 사업계획, 위험관리), 프로젝트 평가(교통, 주택, 기능훈련, 창업·혁신 및 기업지원, 재생 부문), 교통부문 계획(자금집행계획, 외부의견, 평가 및 모니터링)으로 구성

5. 분권협상의 성공요인과 이슈

영국의 지역발전 분권협상이 성공적으로 추진된 주요 요인은 다음과 같음

- 지역발전 정책의 분권화에 대한 정치권의 강력한 의지와 리더십으로 재무부장관, 지방자치부장관 등 집권 정부의 실세들이 분권화 정책의 입안과 실천에 앞장섬으로써 여타 중앙부처들도 지역으로의 권한이양에 동참하게 됨
- 지방분권화에 수반되는 중앙부처 및 지역이기주의 극복으로 중앙정부의 재원과 권한을 지역으로 이양하는 지방분권은 소관 중앙부처의 양보 없이는 불가능하고, 지역에서는 협상에 참여하는 지역들이 개별 지역의 이해를 초월하여 중앙정부에 공동으로 대응함
- 과감한 중앙 권한 및 재원의 지방이양을 통한 실질적인 지방분권 추진으로 지역정책의 추진방식이 중앙정부 자원을 단순히 지역별로 배분하는 데서 그치지 않고 실질적인 분권화가 가능하도록 중앙정부가 행사하는 권한의 이양까지 협상에 포함함

- 지역 중심의 상향식 정책추진과 지역의 주도적 역할로 분권협상은 기본적으로 지역의 제안을 기반으로 진행되어 지역실정을 반영한 맞춤형 정책지원이 가능하고, 협상결과의 최종 승인권을 지역의회가 갖도록 함으로써 지역의 자주성을 존중함

영국의 지역발전 분권협상 추진과정에서 제기된 주요 이슈는 다음과 같음

- 분권협상의 구체적인 목표가 무엇인지 불분명하여 목표달성 정도 및 진행 수준에 대한 평가와 모니터링이 어려우므로 구체적이고 명확한 목표 설정과 성과평가 모니터링이 필요
- 중앙정부가 지역별 특성이나 의견을 감안하지 않고 획일적인 거버넌스 모델(예: 연합기구 및 광역시장 도입) 등 요구조건을 부과하여 분권협상이 표방하는 상향식 접근과 배치되는 사례
- 연합기구, LEP, 지역 참여기관이 빠르게 변화하는 각자의 역할을 수행할 수 있을 만큼 충분한 역량을 갖고 있는가에 대한 의문이 있으며, 특히 민간부문이 주도하는 LEP의 거버넌스, 투명성, 의사결정이 기대 수준에 미치지 못한다는 우려가 있음
- 분권에 따른 중앙정부 권한 및 책임의 지방 이양에 따라 중앙부처 및 지자체 관련 부서의 조직 및 인력을 어떻게 재편할 것인가에 관한 전략이 없으며, 의회의 공공서비스 전달에 관한 정책감독 기능 저하에 대한 우려가 있음
- 분권협상이 기대에 상응하는 성과를 창출할 수 있도록 중앙정부와 지역이 분권협상을 잘 관리하고 분권협상의 장점 및 비용 대비 효과성 등 정책 성과를 증거에 기반해서 평가하는 것이 중요함

6. 분권협상과 프랑스 계획계약의 비교

영국과 프랑스 모두 중앙집권 전통이 강한 국가로서 분권협상과 계획계약 제도는 일부 유사성도 있으나 공간계획체계나 도시체계, 지방분권 등 서로 다른 정책환경을 토대로 추진되고 있음

- 중앙정부와 지역이 상호 합의를 통해 마련된 협상 또는 계약에 법적 구속력을 부여하여 상대방의 동의 없이 파기하거나 수정할 수 없어 안정적이고 예측가능한 정책추진이 가능한 공통점이 있음
- 영국의 분권협상은 중앙정부의 권한이양과 함께 지역의 자율성과 책임성을 강조하고 있으며, 프랑스의 계획계약은 중앙정부와 지방정부의 협력적 계획수립 및 집행을 중시

우리나라 지역정책에 대한 중요한 시사점은 중앙정부와 지역이 대등한 입장에서 상호 이해가 일치하는 지역발전 분야를 도출하고 이의 실천을 담보할 수 있는 제도 도입이 필요하다는 점임

- 협약 또는 협상의 이행 보장을 전제로 중앙 및 지역의 참여주체와 공간범위를 설정하고, 대상 정책분야 및 사업 선정, 지원 및 인센티브 제도, 평가 및 모니터링 방식 등에 대한 검토가 필요

표 4 영국의 분권협상과 프랑스의 계획계약 비교

구분	분권협상(영국)	계획계약(프랑스)
성격	지역의 자율적 발전 전략	국가와 지역의 공동발전 전략
공간 범위	도시권 단위(기초지자체 연합)	광역 단위(개별 광역지자체)
대상지역	협상 신청 지역	광역지자체 전체
대상분야	공공서비스 및 인프라	전략적 지역발전사업
유효기간	5년(포괄보조금) / 30년(재정지원)	6년(2015~2020)
수정 / 변경	추가협상을 통해 권한이양 확대	전부 또는 일부 수정 가능
평가	5년 단위 성과평가	중간평가
지원방식	맞춤형 지원(지역수요 기반)	차등 지원(재정력 기반)
주관부처(중앙)	재무부 / 지방자치부(DCLG)	국토균형총괄위원회(CGET)
주관기관(지역)	기초지자체(연합)	광역지자체(개별)

주: 국토균형총괄위원회(Commissariat Gnrall' Egalit des Territoires: CGET)는 DATAR(국토계획·지역매력위원회), SGCI(범부처도시위원회 총괄사무국), ACSE(사회통합·기회균등국가기구)의 통합조직으로 2014년 출범.

7. 정책적 시사점

영국의 지역발전 분권협상이 우리나라 지역발전 정책 개편에 주는 시사점은 다음과 같음

- 지역발전 정책이 지방자치분권의 틀 위에서 시행되도록 지역발전에 필수적인 중앙의 자원과 권한을 맞춤형으로 지역에 이양함으로써 지역발전 정책에서 지역의 주도성과 책임성을 대폭 강화하는 방향으로 관련 제도를 개편할 필요가 있음
- 지역발전 정책의 분권화를 위해 중앙 부처의 양보와 지자체의 지역이기주의 극복, 정부 및 정치권의 강력한 의지와 리더십, 안정적인 정책집행을 위한 실효성 있는 지원 제도 마련이 필요함
- 도시권·생활권 단위의 지자체 간 공동발전사업 추진을 위한 협력체 설립 및 운영을 지원할 수 있도록 관련 제도 개편이 필요함

국가균형발전특별법의 지역발전투자협약제도 개편에 대한 시사점은 다음과 같음

- 지역발전투자협약은 프랑스의 계획계약과 유사한 형식으로 협약의 주체들이 사업내용과 투자비 부담을 합의하고 이를 안정적으로 시행할 수 있도록 협약이행을 담보하는 제도로서는 의미가 있음
- 그러나 재정수단과 비재정적 수단을 겸비하고 있는 영국의 분권협상과 비교하여 우리나라의 지역발전투자협약 제도는 지방분권의 핵심 요소인 지역의 자주성·책임성 제고를 반영하기 어려움
- 따라서 지역발전투자협약을 투자분담 외에 권한이양, 규제완화 등 비재정적 요소도 포함하여 지역의 자율성과 창의성을 활용한 지역발전사업을 독자적으로 추진할 수 있도록 보완할 필요가 있음

이원섭 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(wslee@krihs.re.kr, 044-960-0156)

