

국토정책 *Brief*

제 288 호
2010. 8. 2

지역경쟁력 강화를 위한 영국의 다지역간 협약 제도 추진동향과 시사점

김태환(국토연구원 선임연구위원)

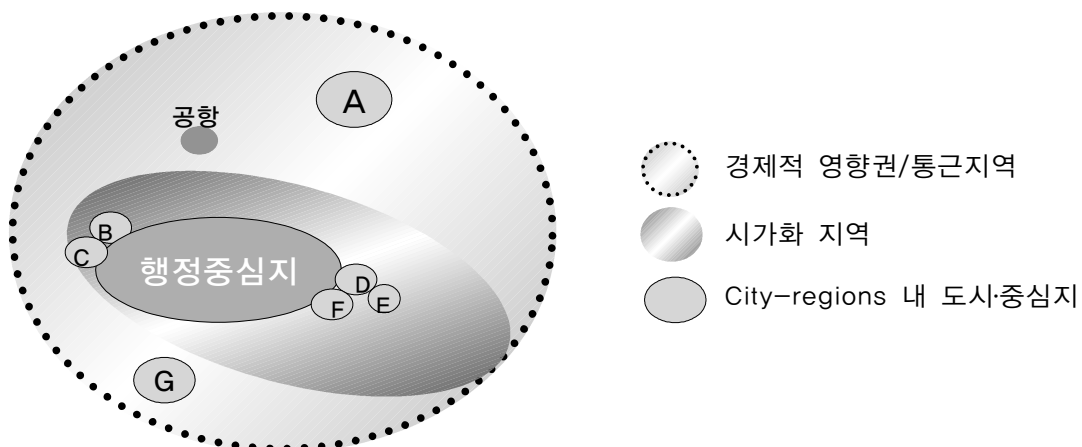
- 지역개발정책에서 지역 공동발전을 위한 협력적 제도의 도입 필요성 제기
 - 행정경계를 넘어 지역단위에서 공동의 목표나 공동의 우선순위 등을 협력적으로 추진할 수 있는 모형으로 검토
 - 기존의 행정단위적 접근에서 현 생활공간 및 경제활동의 변화실태에 부응하는 방향으로 지역정책적 접근의 변화 노력
- 영국의 다지역간 협약 제도(Multi-Area Agreements: MAAs)는 지역 내 공공 및 민간을 포함하여 지역의 공동발전과 우선추진과제의 조정 등에 대한 협약을 정부가 승인, 지원하는 제도
 - 지역의 발전에 대해 공동의 책임과 협력적 노력이 필요하다는 공감대와 자발성에 기초하며, 중앙정부와 지자체 간 새로운 형식의 거버넌스로서 추진
 - 중앙정부의 여러 부처의 다양한 Agency도 참여하여 지역공동의 목표와 우선순위를 서로 확인하고 재원이나 인적자원의 공동 활용을 모색
- 우리나라에서도 지역의 관점에서 지역 특성에 부합하는 자발적이고 협력적 노력을 제도적으로 지원할 필요
 - 지역의 공동발전과 협력사업을 위한 지역차원의 다양한 형태의 거버넌스 형성을 촉진하고 정부정책들도 지역 특성에 맞게 조정할 수 있는 틀을 형성
 - 특히 지방대도시권의 경쟁력 강화를 위해 거점도시와 주변지역의 협력적 발전을 위한 수단으로 활용하여 정부의 행·재정적 지원과 권한의 이양 등을 연계하는 방안 모색

1. 추진배경 및 정책의 개요

● 영국의 새로운 지역정책으로서 지역간 통합발전 모델

- 경제·사회여건 변화에 따라 지역정책의 대상지역으로서 ‘지역단위’에 대한 새로운 인식
 - 지역의 균형발전과 세계적 경쟁에 부응하기 위해 지역거점도시를 중심으로 협력적, 통합적 발전 모색 필요
 - 또한 광역지역을 구성하는 하위지역 발전의 경우에도 경제적, 문화적, 사회적, 환경적 공동체로서 주변지역과의 공동발전 추구 필요
 - 실제로 사람들이 주거하고, 일하고, 쇼핑하고, 의료 활동하는 경제공간수준에서의 정책형성과 계획의 중요성을 강조
 - 기업 활동의 측면에서도 소매, 생산의 공급체인, 서비스 연계 등 시장에서 작동하는 현실을 반영하여 정책을 수립하여야 한다는 논리
- 이러한 실체적 변화로 City-regions의 개념이 지역정책에서 중요한 공간단위로 부상
 - 지역(광역권)은 너무 광범위하여 기능적 연계나 일상생활의 지리를 포함하기에는 적합하지 않음
 - 기초지자체는 교통, 경제개발, 공간계획, 주택 등의 전략적 정책결정을 하기에는 규모가 너무 작아 적합하지 않음
 - 한편, 지역계층체계에서 중심도시의 영향권이 점점 더 커지면서, 이전의 행정적 경계가 점차 의미를 잃어가고 있음

【그림 1】 City-regions 개념도



● 지역간 통합발전을 위한 다지역간 협약제도(Multi-Area Agreements)

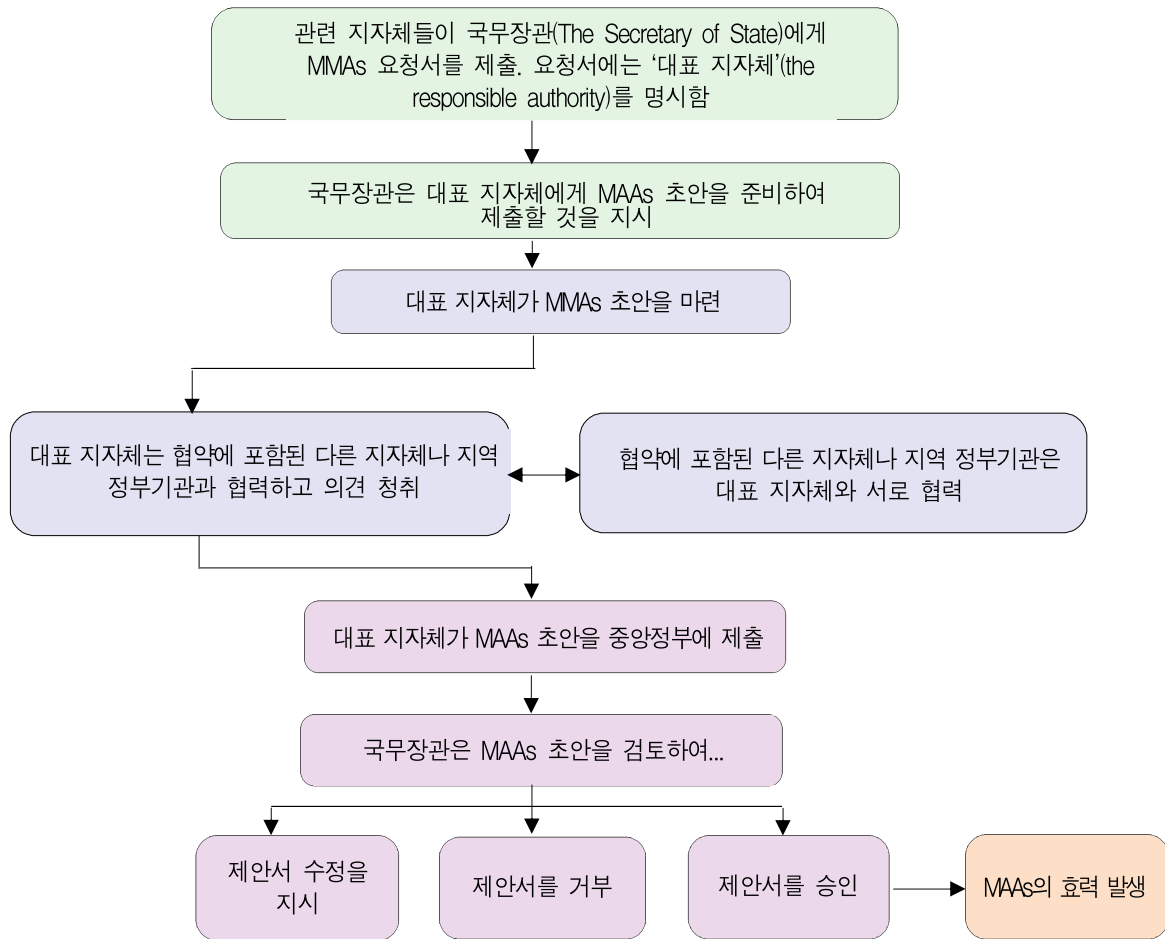
- City-regions의 개념을 정책으로 추진하기 위한 구체적인 수단으로 도입
 - 중앙정부에서 지역간 협력과 파트너십의 형성을 적극 지원
 - 발전하는 지역과 저개발지역간의 격차 해소는 물론 광역지역 내 소지역간 지역격차(중심도시와 주변농촌지역)의 해소에도 관심
- Multi-Area Agreements(MAAs)는 다양한 정책 범주에서 지역 내 공공 및 민간까지를 포함하여 지역(경제적 공동체)의 공동의 발전과 상호 우선추진과제의 조정 등에 대한 협약을 중앙정부가 승인하고 지원하는 제도
 - 다양한 부처의 다양한 Agency도 참여하여 공동의 목표와 우선순위를 서로 확인하고 재원이나 인적자원의 공동 활용을 모색(공동의 목표에 대한 재원 확충 포함)
 - 지역의 발전에 대해 공동의 책임과 협력적 노력이 필요하다는 공감대에 기초하며, 중앙정부와 지자체간의 새로운 형식의 거버넌스로서 자발적 필요에 의해 추진

2. 다지역간 협약제도(Multi-Area Agreements)의 추진 동향

● 다지역간 협약의 주요 이슈

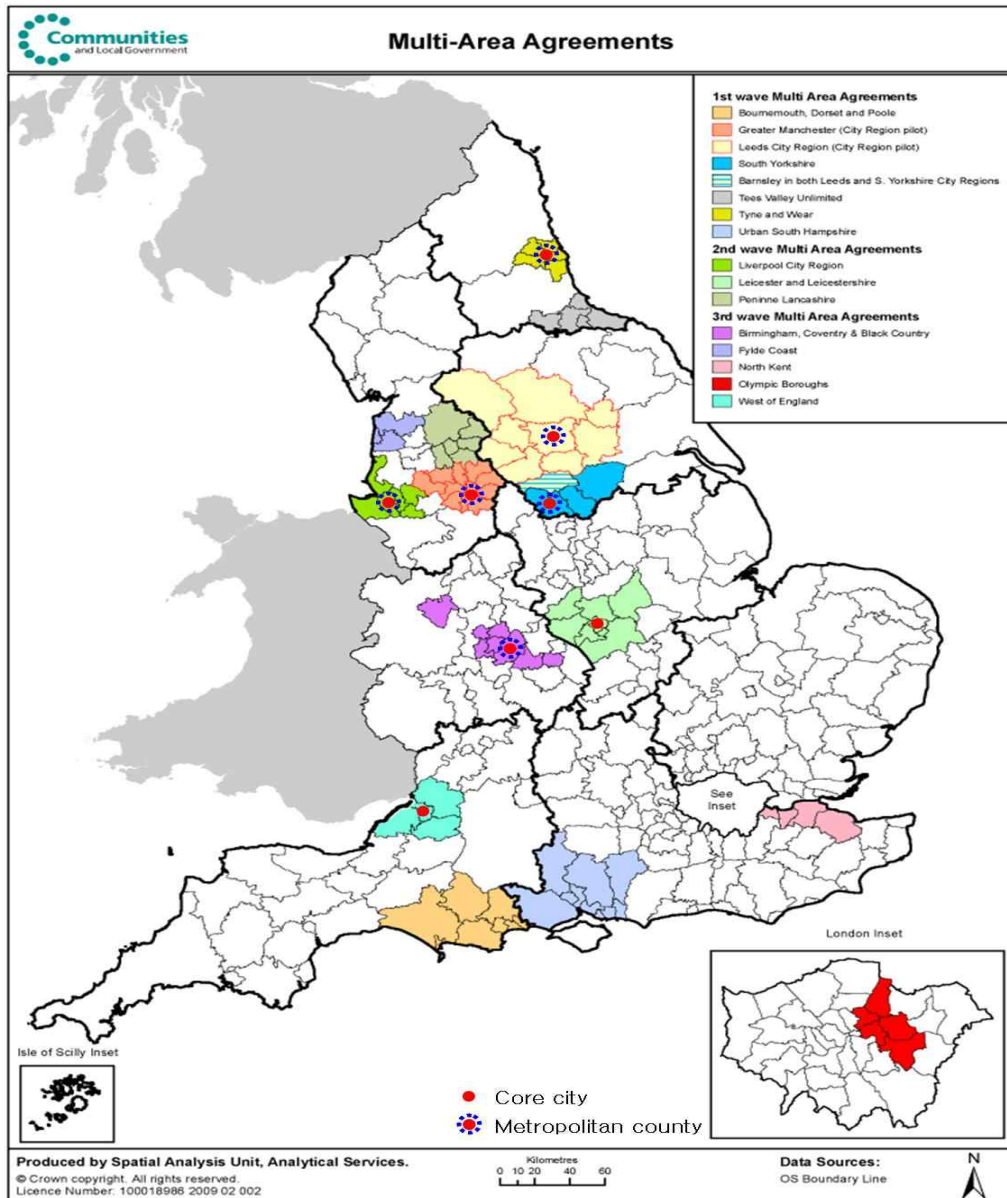
- Multi-Area Agreements(MAAs)의 주된 관심은 지역의 경제발전이며 구체적으로 지역 내 기술의 부족, 주택시장의 불균형, 교통 및 인프라 공급 등의 과제에 집중되어 있음
 - 지역연계 교통망, 다양하고 양질의 주택 공급, 지역에서 필요로 하는 숙련된 노동인력의 공급, 서비스 공급시장 등 기초지자체의 범주를 넘어서 공동으로 추진할 내용에 대해 합의
- 이를 위해 정부에서는 권한을 상당부분 이양하고, 협력의 제도적 장애 해소를 위해 노력
 - 주택, 고용, 인력양성 등에 관한 예산의 활용에서 보다 탄력적으로 사용하도록 허용
 - 또한 지역의 기업이나 비즈니스 개선에 효율적인 정책을 추진할 수 있도록 중앙정부의 지자체에 대한 기본적인 정책 목표의 유통성 있는 변경도 승인
 - 지금까지 총 103개 지자체에 대해 30개 정책 분야(고용, 인력양성, 교통, 재생사업, 주택, 지역계획 등)에서 중앙정부의 권한 이양 실적을 보이고 있음

【그림 2】 다지역간 협약(MAAs) 추진과정



● 다지역간 협약(MAAs)의 추진 과정

- 첫 번째 단계로서 협약을 맺고자 하는 지자체가 중앙정부에 요청을 함
 - 협력적 지역발전을 위해 협약을 맺고자 하는 지자체들이 공동으로 중앙정부(국무장관)에게 협약 의향서를 제출하여야 함
 - 협약 의향서에는 협약에 포함되는 지자체의 범위, 대표 지자체 등을 명시하여야 하고 중앙정부는 이를 토대로 대표지자체에게 협약서 작성을 지시하게 됨
- 두 번째 단계는 협약서 작성과정으로서 대표지자체는 유관 지자체와 협의하에 서로 협력하여 추진할 사항을 작성함
 - 협약서에는 협약기간에 달성하고자 하는 구체적인 추진목표를 명시하여야 함
- 마지막으로 협약서가 효력을 발생하기 위해 중앙정부의 승인단계를 거침
 - 중앙정부는 제출된 협약서에 대해 수정보완의 요구 또는 승인거부 등을 할 수 있음



자료 : <http://www.communities.gov.uk>

● 다지역간 협약(MAAs)의 추진 실적

- 두 차례(2008.7.14; 2009.1.12)에 걸쳐 영국 전체에서 10개의 협약서 승인이 이루어졌음
 - 추가로 2008년 후반에 5개 지역에서 공동발전을 위한 협약서를 체결함
- 협약을 추진한 지역은 영국의 6개 메트로폴리탄 지역을 모두 포함하며, 지역발전을 위한 주요한 수단의 하나인 중핵도시(Core-City)도 대부분 포함됨
 - 협약서에 포함된 지역은 총 103개 지자체이며 국가 총생산(national GVA)의 33.6%를 차지하고 인구면에서도 영국 전체인구의 38% 정도를 포함하고 있음

【표 1】 영국 다지역간 협약 및 승인 실적

MAAs 지역	참여 지자체	주요 분야	지역총생산 비중	인구규모(명)
Tees Valley (1차)	Darlington, Middlesbrough, Redcar and Cleveland, Hartlepool, Stock-on-Tees (5)	지역재생, 교통, 주택공급과 재개발	1%	660,000
Greater Manchester (1차)	Bolton, Bury, Manchester, Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Tameside, Trafford, Wigan. (10)	고용, 기능교육과 임금수익 향상	4.5%	2,562,000
South Yorkshire (1차)	Sheffield, Doncaster, Rotherham, Barnsley. (4)	지역 주택시장 성장과 주택재개발	1.9%	1,299,000
Leeds City Region (1차)	Barnsley, Bradford, Calderdale, Kirklees, Leeds, Wakefield, York, North Youkshire, Selby, Craven, Harrogate. (11)	교통과 지역고용기회와 연계 강화를 위한 기능 향상	4.8%	2,895,000
Partnership for Urban South Hampshire (1차)	Hampshire, Portsmouth, Southampton, East Hamshire, Eastleigh, Fareham, Gosport, Havant, New Forest, Test Valley, Winchester. (11)	고용, 기능향상, 주택, 교통	2.6%	1,366,000
Bournemouth, Dorset and Poole (1차)	Bournemouth, Poole, Dorset, Christchurch Council, East Dorset, North Dorset, Purbeck, West Dorset, Weymouth, Portland. (9)	기술, 교통, 지속가능한 성장	1.1%	708,000
Tyne and Wear (1차)	Gateshead, Newcastle, North Tyneside, South Tyneside, Sunderland, Durham, Northumberland (7개)	고용, 기술, 교통	1.9%	1,089,000
Liverpool City Region (2차)	Liverpool, Sefton, Knowsley, St helens, Wirral, Halton. (6)	고용, 기술, 주택, 교통	2.1%	1,470,000
Leicester and Leicestershire (2차)	Leicester, Leicestershire, Blaby, Charnwood, Harborough, Hinckley and Bosworth, Melton, North West Leicestershire, Oadby, Wigston. (9)	주택, 교통 혼잡, 고용과 기술, 기업성과 제고	1.7%	930,000
Pennine Lancashire (2차)	Blackburn with Darwen, Burnley, Hyndburn, Pendle, Ribble Valley, Rossendale, Lancashire (7)	경제개발, 교통계획, 기술 향상과 실업, 공간계획과 주택	1.1%	526,000
Birmingham City Council, Coventry and the Black Country (3차)	Birmingham, Coventry, Dudley, Sandwell, Solihull, Telford and Wrekin, Walsall, Wolverhampton.(8)	고용, 기술, 인프라 투자	4.6%	2,766,000
West of England (3차)	Bristol, South Gloucestershire, Bath and NE Somerset, North Somerset (4)	주택, 교통, 고용 및 기술	2.4%	1,056,000
Fylde Coast (3차)	Blackpool, Wyre, Fylde and Lancashire County Council (4)	교통, 기술, 주택 인프라	0.5%	329,800
Olympic Boroughs (3차)	London Boroughs of Greenwich, Hackney, Newham, Tower Hamlets, Waltham Forest (5)	고용과 기술, 주택, 공공부분	2.6%	1,120,000
North Kent (3차)	Gravesham, Swale, Dartford, Medway, Kent County Council (5)	교통, 주택, 고용과 기술 및 투자 촉진	0.8%	571,000
15 MAAs	62 unitary, 9 county, 34 district, 총 103 지자체(Councils)		국·총생산의 33.6%	19,347,800 (영국의 38%)

● 다지역간 협약서 작성 사례

■ 서론

- 지역의 성과 목표와 이를 위한 정부에 대한 요청을 담은 2008년 7월 14일자 협약서임
- 여러 파트너가 협력적으로 취해야 할 내용과 미래에 대한 비전(방향) 제시
- 각 관련 주체의 지속적인 노력을 강조

MULTI-AREA AGREEMENT: Bournemouth, Dorset and Poole	
파트너십 명칭 :	Bournemouth, Dorset and Poole
참여 기초 지자체 :	Bournemouth borough Council, Dorset borough Council and Poole county Council, East Dorset District Council 등 총 9개
타 공공조직(비-중앙정부 조직) 파트너 :	Higher Education Funding Council for England, Natural England, Environment Agency and Highways Agency

■ 성과 목표

- 지역 파트너는 아래사항을 수행한다.

성 과		성과측정 기준	목표년도			정부정책과의 연관성
			April 2009	April 2010	April 2011	
경 제 성 장	종사자 1인당 GVA(% 증가)		각 년도에 실적 중간 점검		영국 전체 대비 0.3737% 증가	PSA 1 – 경제적 성과의 격차 완화
	영국평균과 해당지역의 중간소득의 격차 해소		2011까지 0.225% 증가			
기 술 · 기 능	19~64인구 중에서 Level4 또는 그 이상 수준의 비율 향상	2006년 4분기 29.6%기준	32.1%	33.5%	35.1%	PSA 2 – 주민의 기능(기술)향상
	지역 내 대졸자 고용유지 및 증가		학사후교육프로 그램, 멘토링 프로그램,기업참 여 프로그램 각각 1.8% 증가	좌동	좌동	
교 통	교통정체 해소 (NI 167)	2.86 min/mile	개별 지자체에서 2.86을 공동의 목표 설정			PSA 5 – 효율적인 교통망 공급
	고용중심지에 접근성 향상		2009년까지 기초조사, 주요거점 확정			PSA 8 – 고용률
	Hampshire와 런던 접근성 향상		실태조사 후 목표 설정			
	Bristol과 북부지역으로 접근성 향상		실태조사 후 목표 설정			
환 경	환경 프로젝트		성장에 따른 환경영향 모니터 모델, 도시열섬 및 우선 보호지역 등 프로젝트별 목표 제시			

■ 정부지원

- 정부는 협약내용에 대한 지원을 약속하고 지역 파트너는 아래사항을 수행한다.

정부의 지원사항	일정	책임부처	타 유관조직
교통 관련: 교통부(Department for Transport)와 고속도로공사(the Highway Agency)는 파트너십 형성하고 지역경제성장과 연계성 강화를 위한 지원 강화	April 2009	교통부(DfT)	
기능(기술교육) 관련: 고등교육진흥재단(HEFCE)이 지역 내 고등교육기관과 협력하여 소기업들에게 고급수준의 교육훈련기회를 지원하는 등 인센티브 확대	April 2009	고등교육진흥재단(HEFCE)	DIUS
환경 관련: 환경식량농촌부(DEFRA)와 환경관련 정부기관(Environment Agency 등)은 환경보호와 경제성장에 관한 시너지화를 제고하고 환경에 대한 영향을 최소화하기 위한 정보 제공 및 모델 개발	April 2009	환경식량농촌부(DEFRA)	

■ 협약서 서명

- 9개 협약 참여 지자체의 장(Councillor), 정부대표로서 내각부 장관 및 South West 장관 등이 서명

3. 영국의 다지역간 협약제도(MAAs) 추진의 시사점

● 지역발전을 위한 협력적·통합적인 접근 모델의 도입 필요

■ 지역개발정책에서 지역 공동발전을 위한 협력적 제도의 도입 필요성

- 행정경계를 넘어 지역단위에서 공동의 목표나 공동의 우선과제 등을 협력적으로 추진할 수 있는 모형으로 검토
- 기존의 행정단위적 접근에서 현 생활공간 및 경제활동의 실태에 부응하는 지역정책 접근으로 변화 필요

■ 지역의 관점에서 지역의 특성에 부합하는 자발적인 협력적 노력을 제도적으로 지원

- 지역의 공동발전과 협력사업을 위한 지역차원의 다양한 형태의 거버넌스 형성을 촉진하고 중앙정부의 정책들도 지역의 특성에 맞도록 조정할 수 있는 틀의 형성이 핵심
- 특히 지방대도시권의 경쟁력 강화를 위해 거점도시와 주변지역의 협력적 발전을 위한 수단으로 활용하여 정부의 행·재정적 지원과 권한의 이양 등을 연계하는 방안 모색

● 국토연구원 국토계획·지역연구본부 김태환 선임연구위원 (thkim@krihs.re.kr, 031-380-0201)