

< 국외훈련 연구보고서 요약서 >

훈 련 국	영국	훈련기간	2022.9.17. - 2024.7.16.	
훈련기관	켄트 대학교 (University of Kent)		훈련 구분	장기
훈련목적	학위		보고서 매수	94 매
보고서 제목	디지털경제시대의 지역고용거버넌스 선진사례연구			
내용요약	<p>□ 영국의 지역고용 거버넌스 연구배경</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 영국은 오랫동안 중앙정부가 막대한 권한을 가지고 중앙집권체제를 유지해온 점에서 그리고 수도 런던과 잉글랜드의 동남부 지역에 권력과 자원이 집중되어 지역격차(North-South Divide)가 국가발전에 심각한 문제를 제기하고 있는 수준이라는 점에서 한국과 매우 유사한 성격을 가지고 있음. * 근대국가 형성시기부터 연방제원리를 추진한 스위스, 캐나다, 독일, 미국과 달리 영국은 중앙집권체제를 유지해옴 - 이에 따라, 영국정부는 지역격차를 해소하기 위해 2022.2월에 레벨링업백서(Levelling Up White Paper)를 발표한 후 모든 국가정책의 중심에 레벨링업 전략을 두고, 잉글랜드의 낙후지역(left-behind)의 경제적·문화적 삶의 수준을 국가의 평균 이상의 수준으로 향상시키기 위해 지역발전정책을 추진해 오고 있음. 따라서 지역(place)을 기반으로 지역의 주체들(지방정부, 지역연구기관, 지역기업체, 지역 			

공동체 등)과 유기적으로 협력하며 지역고용 거버넌스를 구축해오고 있음.

- 이와 동시에, 영국은 1997년 이후 중앙정부가 연합국인 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드로 권력과 자원을 이양하는 지방분권(Devolution)정책을 꾸준히 추진해 오고 있음.

□ 영국의 지역격차

- 아래 표는 1901년 이후 영국의 지역 간 GDP 격차를 보여줌. 20세기 초까지 영국 내 지역 간 격차는 상당히 완화되어 오다가 1970년대 이후 심화되기 시작하여 다시 100년 전과 같은 지역 간 격차를 보여주고 있음.

- 영국의 지역간 불균형은 OECD 국가 간의 비교에서도 4위를 차지할 정도로 심각한 수준임.

Figures 1. Regional productivity, GB countries and regions, 1990-2019

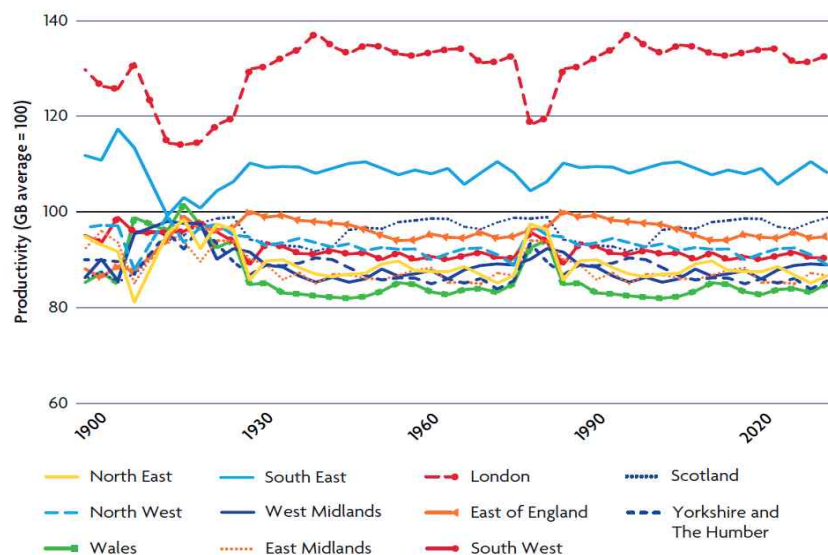
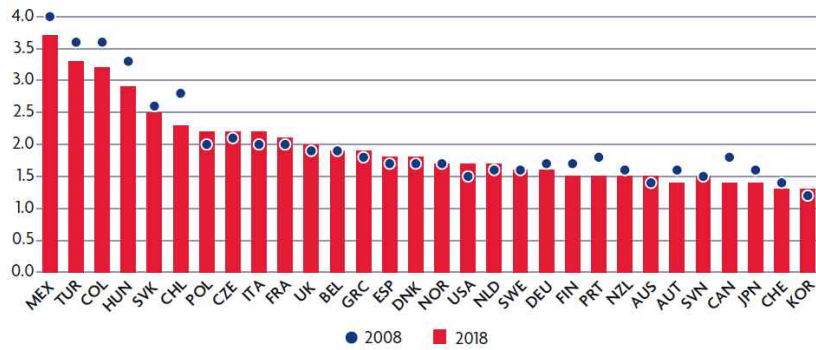


Figure 2. Ratio of top 20% richest regions to 20% poorest regions, OECD countries, 2008 and 2018



- 영국의 시간당 노동생산성과 1인당 가처분소득 등을 살펴보면, 실제 런던지역의 노동자와 ‘레드 월(Red Wall)’ 내 소외(left-behind)지역 간의 격차는 상당히 큼. 런던의 캠든(Camden)과 금융산업의 중심지인 시티 오브 런던(City of London)의 시간당 노동생산성은 약 56.8파운드인 반면, 농축산업 지역인 소머셋(Somerset)의 시간당 노동생산성은 27.7파운드로 런던과 약 2배 정도의 차이가 남.

□ Brexit and Afterwards

- 브렉시트에 대한 국민투표결과에 영향을 미친 요인은 복합적이지만 주로 다음과 같이 설명할 수 있음.

- ① 런던과 남동부지역에 비해 세계화에 혜택을 받지 못한 낙후된 지역(잉글랜드의 전통적인 제조업지역인 중북부 지역, 일명 Red Wall)에서 유럽통합과 이민자에 대한 부정적인 여론 및 노동당지지들이 서서히 노동당에 실망감 확산.

* 영국 내 지역격차로 인한 불만요인

	<p>② 2010년대 중반, EU로 유입되는 난민의 급증으로 이민자에 대한 반감 확산. 당시 이민자가 증가하자 국민들의 세금이 이민자들의 공공서비스(의료, 교육 등)에 사용되고 있다는 불만여론 형성. 2015년 EU 내 망명신청자 수다 전년도에 비해 52.6%가 증가해 132만명에 이룸. 당시 시리아 망명자가 가장 많았으며, 영국이 독일(31%), 이탈리아(20%), 프랑스(14%), 그리스(9%) 다음으로 이민자들이 선호함(영국 5%).</p> <p>③ 대외적으로 남유럽의 경제위기가 Brexit에 주요한 요인이 됨. 2008년 말에 촉발된 남유럽 국가들의 재정위기로, 유로존(Eurozone) 국가들의 실업률은 2009년 9.49%에서 2015년 10.84%로 악화되었으나, 상대적으로 영국의 실업률은 7.54%에서 5.30%로 개선됨. GDP 성장률 역시 Brexit 전까지는 영국이 다른 유럽 국가들에 비해 양호함. 이러한 악화된 남유럽의 경제상황에 대한 불만이 영국내에서 고조됨.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 당시 보수당의 캐머런 총리는 반EU 정서를 완화시키기 위해 EU와 협상을 진행했으나 국내 여론 지속적으로 악화됨. 이에 2016년 EU를 탈퇴여부를 결정하는 국민투표를 선언하였으며, 6월 23일 투표 결과, Brexit를 찬성(51.9%), 반대(48.1%)로 근소한 차이로 Brexit 결정됨. ○ 브렉시트 이후 3년이 지났음에도 영국 내 낙후된 지역의 경제상황은 여전히 나아지고 있지 않으며, 국내여론도 브렉시트에 대한 후회여론이 절반을 넘으며 ‘Bregret(Brexit + Regret)’의 신조어까지
--	---

	<p>형성되어 현재까지 지속되고 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 2019년 보수당은 재집권을 위해 보리스 존슨 후보가 레벨링업(Levelling Up) 전략을 발표하며, 잉글랜드 내 낙후된 지역을 영국의 평균수준까지 삶의 수준을 끌어올리겠다는 공약을 하며 총선에서 승리함. - 이후 재집권에 성공한 보수당은 레벨링업 백서 (Levelling Up White Paper)를 발표함(2022.2). - 2021.9월, 영국의 주택·지역사회·지방정부를 담당하는 부처인 ‘The Ministry of Housing, Communities and Local Government’의 명칭을 ‘The Department for Levelling Up, Housing and Communities(DLUHC)로 변경하며, 모든 국가의 정책의 중심에 레벨링업 정책을 두고 있음. - 다음으로는 1997년부터 현재에 이르기까지 정권의 교체에 따라 변경된 지역고용거버넌스의 배경에 대해 검토함 <p>□ 노동당정부(1997~2010), 광역주의(Regionalism) 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 제 2차 세계대전 이후 1979년에 집권한 보수당 마가렛 대처(Margaret Thatcher)총리는 신자유주의적 개혁 및 산업구조 전환을 실시함. - 공기업 민영화, 제조업중심의 산업구조를 금융과 서비스산업으로 전환, 철강과 조선 등과 같은 전통제조업에 대한 지원축소, 런던의 금융산업육성을 위한 위탁수수료 자유화, 외국자본의 증권거래소
--	--

	<p>가입자격 자유화 등 금융개혁(Big Bang) 추진.</p> <p>* 2차 세계대전 이후 1973년까지 전후 재건계획, 실직자 산업재분배계획, 수출촉진정책 등과 함께 케인즈주의적 복지정책(Keynesian welfare state)을 포함한 다양한 사회복지정책을 추진한 결과, 약 3%의 실업률을 보이며 완전고용에 근접했으며, 영국 내 지역 간 격차도 크지 않았음.</p> <p>- 영국병(British Disease)를 치료하기 위한 공기업 민영화, 대규모 인력감원, 사회보장제도 축소 등을 포함한 신자유주의 정책과 함께 산업구조 고도화를 위한 고강도 산업구조전환정책으로 지역경제붕괴를 초래했으며, 영국정부의 소극적 정책개입으로 지역 간 격차가 심화됨.</p> <p>○ 1997년 집권한 노동당 정부는 지역경제개발을 위해 9개의 광역지역개발청(Regional Development Agency: RDAs)를 설치함.</p> <p>- RDAs는 기업가, 지방정부, 민간기관, 지역사회공동체(local community) 등 다양한 이해당사자(stakeholders)들로 구성된 광역지역의회(regional assembly)가 직접 운영함.</p> <p>그러나 중앙정부과건사무실(Government Office for Regions)과 연계를 통해 중앙정부의 광역지역 정책을 반영함. 특히 다음과 같은 기능을 수행함</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 광역지역의 경제개발과 재생사업 2) 비즈니스의 효율성, 투자, 경쟁력 강화 3) 고용창출 촉진
--	--

	<p>4) 고용과 관련된 기술의 개별과 적용개선</p> <p>5) 지속가능한 개발</p> <p>- 2010년 보수당 정부의 등장으로 폐지될 때까지 단일예산(Single Budget)으로 중앙정부의 여러 기관으로부터 재원을 지원받음. 광역지역의 교통 인프라 조성, 경제단위의 광역차원의 확대, 주택과 환경문제에 있어 광역차원의 접근 등에서 긍정적 평가를 받고 있음. 반면, 중앙정부의 통제가 강해서 지역자치 및 개발을 오히려 제약했다는 부정적인 평가도 있음.</p> <p>□ 보수당정부(2010~), 지역주의(Localism)</p> <p>○ 2010년 등장한 보수당과 자유당 연합정부는 자치단체 간의 협력을 도모하고 다양한 민관 파트너십을 촉진하기 위해 광역지역개발청(RDAs)을 폐지하고, 대신 민관파트너십에 기초하여 38개의 로컬기업파트너십(Local Enterprise Partnership)을 설립하였으나, 이러한 정책변경의 가장 큰 이유는 정부의 재정지출을 줄이기위해서임.</p> <p>- 지역개발청(RDAs)가 폐지되면서 포괄보조금(single pot)은 지역성장기금(Regional Growth Fund)로 계승되었으나 그 규모는 약 1/3로 축소됨.</p> <p>- RDAs와 달리 LEP는 법적 지위를 부여받지 못하였으며, 중앙정부로부터 안정적인 자금을 지원받지 못하고 스스로 운영자금을 마련해야했음. 특히 민간기업이나 단체들과 경쟁해서 운영자금을 확보하는 과정에서 특별 대우 혹은 우선권을 받지 못함.</p>
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> - LEPs는 경제적으로 기능하는 공간적 범위가 작 동하도록 설계됨 * 이에 반해 RDAs는 행정적으로 구획된 범위에서 기능함 - 2022.2월 레벨링업 발표 후 2023.3.15. ‘Local Enterprise Partnerships: Information gathering exercise’에 따라 LEP core funding은 2024.4월까지만 하며 기능 및 예산은 향후 지역정부에 이양하도록 함. * 지역에 따라서 LEPs의 기능과 조직을 유지 혹은 폐지하는 곳이 있으며, 현재 각 지역에서 의사결정과정 중에 있음 <p>□ City Deals and Combined Authority</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지역주권법(The Localism Act 2011)과 도시 지방분권법(The Cities and Local Government Devolution Act 2016)에 따라 지방정부 연합기구 (Combined Authority)가 지역주민들이 선출한 직선시장(locally elected mayors)를 가짐 ○ 새로운 분권을 위한 조치는 2014.9월 스코틀랜드 독립에 대한 국민투표에 대응하는 차원에서 이뤄졌으며, 영국정부는 잉글랜드 북부의 경제적 발전 문제를 중요하게 여기기 시작함. ○ 2개 이상의 지방정부가 연합해 구성하는 지방 정부 연합기구(Combined Authority)는 중앙정 부와 분권협상(Devolution deals)을 통해 권한을 위 임받음. 현재 10개의 지방정부 연합기구(CA) 중에서 9곳에서 주민이 투표로 직접 선출한 시장(metro mayor)가 있으며, 노스이스트 연합기구(North East CA)는 아직 선출직 시장이 없는 상태임.
--	--

* Combined Authority List as of June 2024:

(2011.4.1.) Greater Manchester

(2014.4.1.) Liverpool City Region(2014.4.1.)

(2014.4.1.) South Yorkshire

(2014.4.1.) West Yorkshire

(2014.4.15.) North East

(2016.4.1.) Tees Valley

(2016.6.16.) West Midlands

(2017.2.9.) West of England

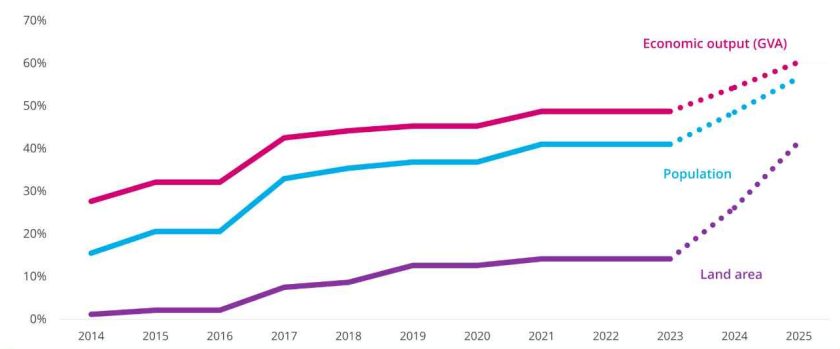
(2017.3.2.) Cambridgeshire and Peterborough

(2018.11.2.) North of Tyne

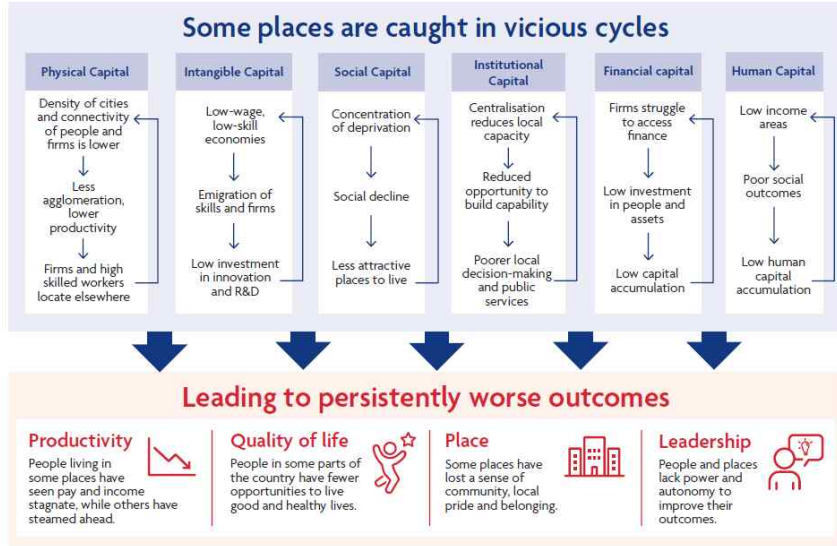
* 레벨링업 정책에 따라 직선시장CA에 더 많은 기회줌

- 현재 분권협상지역은 잉글랜드인구의 41%를 포함, 경제생산량의 49% 그리고 토지면적의 14%를 포함함. 향후 9개의 새로운 분권협상이 계획대로 시행된다면 잉글랜드인구의 7%, 경제생산량의 60%, 토지면적의 40%가 증가할 것.

Figure 3. Proportion of England covered by devolution deals, 2014-2023 and Future deals



□ Levelling Up Capitals Framework



- 레벨링업 정책은 6가지 주요자본이 부족할 경우 지역 내에서 발생하는 악순환을 분석하여,
 - 4개의 분야에 대해서 12가지 미션을 설정하였음.
 - 1) 낙후지역을 선정 후 생산성, 임금, 일자리, 생활수준 향상
 - 2) 공공서비스 취약지역을 선정하여 공공서비스 기회확산
 - 3) 지역공동체 회복, 로컬리즘(Localism) 회복
 - 4) 지역리더 및 지역공동체의 권한 강화

□ Levelling Up 추진 전망

- 2024.3월 기준으로 목표의 20%가량 달성
 - 2024.11월까지 목표의 40% 달성예정으로 저조한 상태
- 2023.9월 버밍엄 지방정부의 파산선언으로 현재까지 총 8개의 지방정부가 파산선언을 함으로써 지방재정악화 중
- * 2024.7.4. 조기총선이 노동당우세로 보이며, 레벨링업 추진에 대한 의지는 노동당도 유지하고 있음