

## 프랑스 및 영국의 지역정책 동향 조사

- 김동수 연구위원(지역발전연구센터)
- 박재곤 연구위원(지역발전연구센터)

### 1. 출장자 : 지역발전연구센터 2명

- 박재곤 연구위원
- 김동수 연구위원

### 2. 출장일 : 7박 9일 : 2012.6.17(일) - 2012.6.25(월)

일자	방문기관	면담자
6.17(일)	· 인천공항 → 파리 드골공항	
6.18(월)	· 생산성재건부경쟁력총국방문 (구, 경제금융산업부)	· Mireille Pannetier, Head of IP · Clement Lubin, Advisor to Director · Francois Beauvais, Area Manager · 노용석 상무관
6.19(화)	· OECD 출간 세미나 참석 · 파리 → 리옹 이동 (TGV)	· Mario Pezzini, Director · Annalisa Primi, Economist · 김기준 참사관(OECD)

6.20(수)	· Lyon 시청 방문 · 리옹 → 파리 → 런던 이동 (TGV, Eurostar)	· Guillaume Laigle, Director · Christophe Meunier, Deputy Director · 노용석 상무관
6.21(목)	· GLA(런던시청) 방문 · BIS(산업부) 방문 · CLG(지방자치부) 방문	· Tom Bridgeman, EZ 담당(GLA) · Jonathan Hoffman, Senior Economist · Tony Bray, Area Director (BIS) · Rowena Limb, Director (BIS) · Nick Tennant, LEP and EZ (CLG) · Damian Walne, Analyst (CLG) · 이호현 상무관
6.22(금)	· UCL(런던대) 방문	· 손정원 교수 도시계획과
6.23(토)	· 자료정리	
6.24-25	· 런던 히드로공항 → 인천공항	

### 3. 출장목적

- 한국의 지역발전정책보고서 (OECD 발간) 출간 관련 세미나 참석
- 차기정부를 대비한 프랑스와 영국의 지역(산업)발전정책 조사

### 4. 숙박

- 6.17(일)~6.19(화) 파리 2박; Timhotel Paris Boulogne
  - 92, boulevard de la République, 92100 BOULOGNE BILLANCOURT
  - 1박당 95 EUR
  - [timhotel.com/en/our-hotels-details/13-timhotel-paris-boulogne.htm](http://timhotel.com/en/our-hotels-details/13-timhotel-paris-boulogne.htm)
- 6.19(화)~6.20(수) 리옹 1박; Grand Hotel
  - 20. Quai Gailleton ,69002, Lyon
  - 1박당 140 EUR
  - [b4hotels.com/eng/hotels/grandhotel\\_lyon/luxury-hotel-lyon.htm](http://b4hotels.com/eng/hotels/grandhotel_lyon/luxury-hotel-lyon.htm)

- 6.20(수)~6.24(일) 런던 4박; President Hotel
- 16 Russell Square London, Wc1N 1Db
- 1박당 160 EUR (2박), 130 EUR(2박)
- [www.imperialhotels.co.uk/president](http://www.imperialhotels.co.uk/president)

## 5. 방문기관

### ○ 프랑스

- 생산성 재건부(Ministère du Redressement Productif)
  - 경쟁력산업서비스총국(DGCIS) : 지역산업 및 클러스터 정책
- OECD Development Centre
- EHESS 대학 (Jacques Sapir 교수)
- 광역리옹 경제개발청(the Greater Lyon General Delegation for Economic and International Development)

### ○ 영국

- Great London 시청 : 대런던개발 계획
- BIS (Business, Innovation and Skills) : RDA의 주무부처, 지역정책에서 경제 및 산업분야 부처(지역 경쟁력, 혁신, 기업 등)
- CLG (Communities and Local Government) : 과거 부수상실(ODPM) 계승, 지역조정국(RCU) 계승, 중앙부처의 지역청(Government Offices)을 관할
- LEP (Local Enterprise Partnerships) : RDA 해체이후 유사 기능 수행; London LEP 보다 London 인근에서 활성화되어 있는 곳

## 6. 면담내용

### (1) DGCIS (프랑스 파리, 6.18) 방문

#### ○ 면담자

- Ms. Mireille Pannetier (Head of International Partnership)
- Mr. Francois Beauvais (Area Manager for East Asia)
- Mr. Clement Lubin

#### ○ 지역정책 governance

- 지역정책은 주로 재정기획경제부 (Ministry for Economy Industry and Employment)와 중소기업청 (Directorate General for Competitiveness Industry & Services, DGCIS), 지역개발청 (Delegation a l'Amenagement du Territorie at a l'Action Regional, DATAR)그리고 노동부 등에서 관장
- 부처 간 정책조율은 형식적인 행정조직이 있지는 않지만 지역개발청에서 일부 담당하지만 대부분 수상실 (Prime Minister Office)에서 담당
- 지역개발청은 상대적으로 지역균형차원의 개발 관련 정책을 추진하는 반면, 생산성재건부와 중소기업청의 지역정책이 다소 중복되는 측면이 있지만 생산성재건부는 지역의 생산성재건을 위한, 중소기업청은 주로 지역의 중소기업 지원을 위한 정책을 담당 및 추진
- 현재는 각 부처의 지역발전 관련 정책들은 레지옹정부 내 지역청 (Regional Directorates for Business Competition Policy Consumer Affairs Labour & Employment, DIRECCTE)과 상호 교류 하에 추진되고 있는 실정이며 레지옹지사 (Prefet)에 의해 임명된 사람이 DIRECCTE 업무 관장
- DIRECCTE의 지역정책 관련 사업은 대부분 2011년부터 설립된 지역산업 특화전략위원회(Comites Strategiques de filiere Regionaux, CSFR)에 의해 결정되며 위원회는 약 7개의 관련 부처가 참여하며 예산은 수상실에 의해 할당
- 24개의 DIRRECTE는 매년 총 500여개의 집단사업(collective actions)을 통하여 기업의 전략, 조직, 지원센터 등을 지원함으로써 기업들의 비가격부문에서 경쟁력을 제고

○ 지역산업정책

- 지역산업정책의 대표적인 사업으로는 2006년부터 추진된 경쟁거점(Pole de Competitiveness 또는 Competitive Cluster)조성사업으로 2012년 현재 18개의 세계적 경쟁거점을 포함하여 총 71개의 경쟁거점이 조성되어 있으며 약 6,800여개(80%는 중소기업)의 기업들이 회원으로 가입(DGCIS)
- 2006년부터 2008년까지는 경쟁거점사업이 주로 연구개발 중심으로 이루어지다가 2008년 이후부터는 중소기업 지원, 친환경 클러스터, 국제적 연계협력 등으로 확대되어 추진 중
- 경쟁거점사업은 산업정책과 밀접한 연관을 가지고 있으며, 흔히 유럽 선진국들에서 산업정책의 비효율성을 문제로 최근 기피한 것으로 알려진 바와는 달리 12개의 구조적 산업분야를 선정하여 경쟁거점의 특화발전을 유도하고 있음.
- 중소기업청에 따르면 12개의 구조적 신성장 산업분야는 아래의 표와 같으며 파리의 경우 4개의 세계적 경쟁거점(Finance innovation, Capital Digital, Systematic, Medicine 중심 특화거점)과 2개의 지역거점(Advancity와 Aeronautique 중심 특화거점)이 조성되어 운영 중

(2) Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales 대학 (프랑스 파리, 6.18) 방문

○ 면담자

- Jacques Sapir (sapir@msh-paris.fr)

○ 지역정책 추진 배경

- 프랑스의 지역정책은 철저하게 중앙정부의 기획으로 추진
- 세계2차대전 이후 독일과 경쟁할 수 있는 거점 마련이라는 구상하에 파리 중심의 경제적 집중을 시도하였으며 이후 '파리와 사막(Paris and desert)'라는 파리 일극 중심의 경제발전을 야기
- 1981년 레지옹에 대한 논의가 시작되어 1983년 레지옹이 행정구역으로서 설정되었으나 경제적 함의보다는 정치적 함의를 지닌 구역이었음.

○ 지역정책 추진 현황

- 2000년 초반 중앙정부는 경제발전에 관한 행정권한을 레지옹에 이양하고자 추진하였으나 실질적으로는 지방으로의 예산배분권을 하는 수준이므로 사실상 지역의 행정적 권한과 예산규모는 별개
- 여전히 지역발전정책은 중앙정부에서 기획하고 있으며, 지방정부의 역량 미흡 및 지역의 관료주의 등의 이유로 기획권한조차 지방정부로의 이양을 제한
- 그러나 일부 기획역량이 있는 지방정부의 자체적인 발전구상에 대해서 예산을 지원하기도 하지만 비중이 낮은 편
- 지역사업은 중앙정부와 지방정부의 정치성향에 따라 좌우되며 대통령과 의회 그리고 지방정부가 모두 같은 성향일 경우 상대적으로 활발히 추진

○ 지역정책 governance

- 프랑스의 지역정책 추진체계에 있어서 가장 중요한 주체는 대통령, 수상, 재정기획경제부장관이며, 주도권(hegemony)은 정치적 역량 및 미래에 대한 뚜렷한 비전 등에 따라 결정
- 대통령은 주요 현안 이슈에 따라 몇몇 부처를 직접 관장
- 수상은 전반적으로 부처를 관장하면서 재정기획경제부 장관을 임명하며 일부 DATAR와 같은 부처를 직접 관장 및 부처간 이해관계를 조율

○ 지역정책의 향후 추진 방향

- 프랑스의 지역정책에 있어서 1990년대에 사실상 중지된 산업정책의 부활을 통해 미래 전략적으로 신성장산업을 육성할 필요가 있음.
- 사회당 정부에 의해 생산성 재건을 위한 지역의 기업 재건 및 지원의 폭이 확대될 전망

(3) OECD (프랑스 파리, 6.19) 방문

- 방문목적 : “Industrial Policy and Territorial Development : Lessons from Korea“ 발간 세미나 참석

○ Mickel Landabaso from European Commission

- Smart Specialization을 위한 혁신전략으로 5C를 언급 : Choice, Competitive Advantage, Clusters & Connectivity, Collaborative Leadership, and Common Sens
- 떠넘기기식의 추진체계, 타성에 젖은 제도 또는 경직된 제도, 관료주의 부패 등은 정책 추진에 있어서 덧으로 작용될 수 있으며 따라서 효율적인 제도와 탁월한 추진체계(governance)의 중요성이 점차 부각됨.

○ Piotr Zuber (Poland 대표)

- 폴란드의 경우 1990년대 이후 중장기 국가차원의 개발계획을 중지하고 시장경제에 일임한 상태
- 1990년대 후반부터 EU의 결속개발(cohesion development) 추진이 있었지만 산업정책은 아니었으며, 폴란드는 보다 지역개발정책을 추진하여 왔음.

○ Dinh Thien Tran (Vietnam 대표)

- 베트남은 '선택과 집중' 전략과 함께 '균형발전'을 도모하고 있으며 점차 지방분권에 대한 요구가 커지고 있는 상태임.
- 현재 63개의 province가 있어 지방행정조직 간의 효율적 협력과 차별화를 통한 경쟁력강화가 요구되고 있으며, 이는 강력하고 엄격한 제도 및 규제를 통한 정책추진이 뒷받침되어야 함.

○ Tri Tharyat (Indonesia 대표)

- 인도네시아는 1990년부터 지방자치제를 도입하였으며, 유도유노 정부가 들어선 2002년부터 준비하기 시작하여 2005년 '비전 2025' 계획을 추진하고 있음.
- 1단계('05-'09)에는 개혁을, 2단계('10-'14)에는 통합, 3단계('15-'19)에는 포괄적인 통합, 4단계('20-'25)에는 자립경제 실현을 목표로 2,3단계에서는 경제성장을 8-9%, 4단계에는 5-6%를 실현하여 2025년 일인당 총생산이 \$13,000에 이를 수 있도록 매진하고 있음.
- 인도네시아에서도 지역간 발전격차가 문제가 되고 있으며 자바섬에 전체 인구의 58.8%, 전체 제조업의 69%가 집중되어 있으며 지역정책의 주요 이슈로는 하향식 접근의 문제점, 사회간접자본, 섬 간 교통인프라 연결,

지방정부의 역량 강화, 지방분권 등

○ Mario Pezzini (OECD Development Centre Director)

- 낙후한 행정력과 결합된 산업정책은 많은 비효율을 초래하는 것이 사실이며 수직적 협력 뿐만 아니라 수평적 협력도 매우 중요한 사항
- 이러한 논의를 폴란드 및 베트남 등에서 매우 깊은 관심을 표명하는 등 지속적으로 확대하는 데에 모두 동의하는 것에 대해 감사
- 이러한 정책담화(policy dialogue)를 OECD가 이번 추진한 한국의 지역발전정책보고서를 다른 나라로 확대하여 지역발전이라는 공동관심사를 논의하는 하나의 국제사회(communitiy)를 구축하는 데에 이바지 하고자 함.

○ 상호 brainstorming 성격의 토론

- 사회의 결속(social cohesion)과 지역의 경쟁력(competitiveness)는 동전의 양면
- (멕시코 대표) 정책기조, 역사문화적 배경 등에 따라 최적의 정책이 나라마다 상이할 수 있으며 한국의 경우는 사례로서 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있으며, 중앙정부와 지방정부 간의 정책담화는 사실상 매우 어려움.
- (폴란드 대표) 2004년 EU에 가입한 후 우수사례 및 실패사례에 대한 공유와 토론은 어떻게 목표를 설정할 것인가, 어떻게 실현할 것인가 등을 고민함에 있어서 매우 유익하였으며, 정책담화를 통한 경험의 공유는 OECD회원국 뿐만 아니라 비회원국에게도 개방되는 것이 바람직

#### (4) Lyon 시청 방문 (프랑스 리옹, 6.20)

○ 면담자

- Mr. Guillaum Laigle (Director in the Dept of Economic Development)
- Mr. Christopher Meunier (Deputy Director of International Relations Office)

○ 리옹시 현황

- 약 13,000여개의 기업이 소재하고 있으며 GDP 기준으로 프랑스 제조업의 약 12%를 생산하고 있는 제조업 중심의 도시로서 물산업, 바이오산업(백신) 그리고



전통적인 제조업이 특화되어 있는 인구 150만명 수준의 제3대도시

- 약 30,000m<sup>2</sup>의 science and innovation technology 특구(경쟁거점)가 조성되어 중앙정부의 지원을 받아 운영중에 있으며, 예외적으로 경쟁거점 조성 이전부터 지방정부와 지역기업 간의 협력이 매우 원활하게 이루어져 왔음.

○ 리옹시 발전 산업정책

- 지방정부(시청)의 주도적 참여 속에 5개의 운영위원회(DATAR 주관)가 5개의 경쟁거점을 기획 및 운영하고 있으며, 지방정부는 약 12 백만 유로('09-'13) 규모의 연구개발자금을 지원하고 있고 연구개발분야 외 다른 분야에도 자금을 지원하고 있음.

○ 리옹시 발전 특화산업정책

- 중앙정부의 지원없이 지방정부의 의지만으로 추진하는 산업정책으로 도시가로등사업과 소프트웨어진흥사업이 있으며 중앙정부의 지역산업정책에 비해 1/3 수준의 예산으로 추진 중

(5) 런던시청(Greater London Authority) 방문 (영국 런던, 6.21)

○ 면담자

- Mr. Eleanor de Kanter (Senior International Relations Office)
- Mr. Jonathan Hoffman (Senior Economist)

○ 런던시는 고용, 성장, 경쟁력을 중시하고 있으며, 2010년 보수당 연정 정부 이후 RDA를 폐지하고 LEP를 설립

- RDA는 지역에 있는 중앙정부를 대리하는 기구로서 관료적이며, 정치적 책임성이 약하여 중앙정부의 정책방침에 따라 폐지하고 LEP를 설립하였으며, LEP는 기능적 경제지역(functional area)에 부합하는 기구임.
- LEP의 자금원은 RGF(Regional Growth Fund, 4년 24억 파운드), Growing Place Fund, EU자금(ERDF, RDPE 등) 활용 가능
- RDA 폐지하고 LEP 설립 배경에는 중앙의 권한을 지방으로 이동시키고 재정권한을 이동시킨다는 Localism에 근거하며, 이를 통해 정부(재무부)는

위험을 줄이고 지자체는 자율성을 신장함.

- LEP 참여는 지자체(GLA), Homes and Community, Land developer, Housing, Transportation 등이며, 민간기업도 참여함.

- 민간기업은 LEP 참여를 통해 직접적 편익을 얻는 것은 없으나 산업관련 인력양성, 공공지출 증가 등에 따른 간접적 편익을 수혜

○ 지자체 중심의 LEP를 통해 지역정책을 추진할 경우 지역간 격차가 해소되지 않고 유지되는 것이 아닌가라는 질문에는

- 우선, 런던과 같은 성장지역의 성과를 확산시킬 수 있으며, 다음, RGF 등을 통해 지역간 격차를 축소할 수 있다고 답변

○ Enterprise Zone을 런던시에서도 도입하여 운영할 계획이며 런던시가 위험을 부담하고 그 성과는 런던시가 향유하는 시스템임.

- ring-fenced zone이며, Regional Development Fund로 1000억 파운드 예정이고, 런던에 1개를 지정하였으며, 향후 인근에 추가하여 지정할 예정

○ 런던시 차원의 지역산업정책은 없으며, 시장실패영역이나 정부가 개입하더라도 조정하는 역할에 그침

- 클러스터 형성이나 인프라 구축 등에 주로 참여. 여러 부문간 정보의 흐름 촉진하고 조정하는 역할

- 융합화(convergence) 시대에 특정 sector 선택하기 어렵고, 따라서 조정하는 역할에 중점을 둠.

#### (6) 산업부(Department for Business, Innovation & Skills) 방문 (영국 런던, 6.21)

○ 면담자

- Ms. Rowena Limb (Director of East and South Midlands)

- Mr. Tony Bray (Area Director)

○ RDA를 폐지하고 LEP를 설립하는 것으로 지역정책을 전환한 배경

- 9개 지역 RDA는 경제 개발, 토지개발, 혁신, 기술, 도시재생 등 다양한 분야의

광범위한 권한을 가짐

- 일부 장소(place, area)에서는 RDA(region)와 불일치하여 갈등이 발생함에 따라 경제적 지역에 맞는 local structure를 구상함.
- 또한 RDA를 유지하는데 많은 자금이 소요되며, RDA가 큰 권한을 가져 정책의 전달에도 비효율적임.

○ RDA 폐지하고 LEP 설립한 배경에는 3가지 이유가 있음.

- 첫째, 정치철학의 차이임. 보수당 연정에서는 지방이 통제하고, 정책을 전달하는 것이 효율적이라는 정책철학을 갖고 있음. 중앙정부는 framework를 짜고, 전략적 접근을 하는 것이 바람직.
- 둘째, 정부주도에서 민간주도로 전환함. RDA가 10년 이상 유지하면서 자금력을 갖고 중앙정부의 대리인 역할을 함. RDA는 자신들의 권한을 강화하며, 법적 기구로 공식적 역할을 수행. 지방에서 민간기업의 역할이 상대적으로 감소함. 지방이 지방의 성장을 민간기업과 협력(공공-민간 협력)하여 결정하는 것을 강조
- 셋째, 재정문제의 악화임. 영국 중앙정부의 재정부담이 증가. 정부주도로 지역정책 지속에 부담. 지방의 중소기업 등에 초점을 두며 지역정책에 대한 정부의 재정지원을 축소

○ LEP 참여 기관

- 지자체(Local Authority), 대학, 직업학교, charity sector, 사회적 기업 등 참여함. 운영자금은 주로 지자체의 자금으로 조달
- LEP는 지역의 경제 성장을 촉진하기 위한 것이며, RDA는 자신들의 권한을 강화하며, 법적 기구로 공식적 역할을 수행함에 따라 접근방법에 차이
- LEP는 권한도 없고, 자금도 없다. 그래서 현재 민간부문은 지켜보는 입장으로 파악
- 구체적으로 보면, 민간기업은 BIS 장관에게 전화할 수 있음. 이 과정에서 지자체는 중앙정부와 기업간에 어떤 내용이 진행되는지 모름. 나중에 알게 되었을 때 공동사업추진의 어려움. 처음부터 지자체와 민간이 서로 협력하여 사업을 추진하면 지역경제 및 지역 정치에서도 좋은 영향을 줄 것으로 기대

- LEP의 best practice는 Black County 지역, 엔진플랜트 등을 생산하며 지자체는 인프라를 구축하고, 중앙정부는 지자체를 적극 지원하는 파트너십 형성
- 과거 부수상실(ODPM) 산하 지역조정국(RCU) 역할을 수행하는 기능은 현재 정부 부처 내에 없는 상태
- BIS는 혁신, 기업 등을 담당하고 CLG는 planning 등을 담당함.
- 주요 문제는 수상, 부수상, 재무부 등 5명의 장관이 참여하는데, 보수당 2명과 자유민주당 2명이 각각 참여하여 균형을 이루며 해결하고 있다고 봄.

(7) 지방자치부(Department for Communities & Local Government) 방문 (영국 런던, 6.21)

○ 면담자

- Mr. Nick Tennant (LEP and EZ) 외 2명

○ 지역 기반 정책을 폐지하고 로컬 기반 정책을 추진하게 된 배경과 이유

- LEP는 새정부의 새로운 접근법이며, RDA는 중앙정부의 대리인으로서 하향식 접근인데 비해 LEP는 상향식임.
- RDA는 정부 자금을 받아쓰는 기관에 불과하고, LEP는 자금은 없으나 지방에서 지자체의 역할을 촉진하고, 지자체와 민간기업의 공동노력을 강조하고 촉진함.

○ LEP를 활성화하기 위해 지자체별로 Enterprise Zone을 도입하기 시작

- LEP는 지자체 기관이므로 지역에서 EZ에 가장 적합한 지역을 잘 알 수 있음.
- 10개의 대도시 중심으로 EZ를 설립함.
- 인센티브로 사업세(business tax)를 할인할 수 있으며 할인폭은 LEP에서 결정
- 계획(planning)을 단순화하고, 계획과 관련된 업무를 기업이 직접 처리하는 방식에서 EZ에서 이를 대신해 주는 방식을 도입
- 과거 CLG를 포함하여 중앙정부가 말하는 방식이었으나 새정부에서는 LEP가 말하고 CLG는 그들이 원하는 것을 듣고, 이를 지원하는 방식으로 변경

- RDA는 지역간 균형을 중시하며 수요측면에서 접근하였으나 LEP는 적정 입지를 선택하여 실물경제를 지원하는 공급측면에서 접근함.
- 산업정책적 관점 및 토지개발 방식 검토
- 지자체(LA)가 EZ에 입주 업종, 기업을 정하며, 중앙정부(CLG)가 정하지 않음. 이것이 지속가능하고 중요한 점임.
- site development할 때 새정부의 방식은 민간이 개발하면서 중앙정부에 RGF 등 자금을 신청을 하면, 정부가 이를 심사하여 지원하는 방식을 선택함. (한국은 LH 등에서 개발하여 민간을 대상으로 분양하는데 비해 차이)
- 영국은 영국 내 인구가동뿐 아니라 유럽 내 인구가동이 가능한 국가임. 따라서 세계경제시스템 내에서 글로벌 경쟁력을 갖는 것이 중요함. 이런 측면에서 지역정책도 변화가 불가피

#### (8) University of London 대학 (영국 런던, 6.22) 방문

- 면담자
- 손정원 교수 (j.sonn@ucl.ac.uk)
- RDA 개발의 한계
- RDA는 약 80%가 지역재개발과 같은 인프라 개선에 투자
- 비록 single pot 이었다고는 하지만 사실상 Dept of CLG가 RDA를 관장하였기 때문에 지역정책의 hegemony가 중앙정부에 있었다고 보는 시각이 지배적
- LEP의 경우 주거 개선 및 환경문제에 대한 대응에는 한계가 있을 수 있음.
- 영국 지역정책의 동향
- LEP scheme 하에서는 중앙정부의 예산지원이 없어 상대적으로 매우 작은 규모의 예산으로 지역정책이 운영되며, 결국 영국의 지역정책은 오히려 보다 중앙집권화로 회귀하였다고 해석할 수 있음.
- 영국의 경우도 'Creative Industries'라 하여 소프트웨어 및 IT방송 산업과 같이 특정산업을 선정하여 차별적으로 지원하는 산업정책 존재