

영국 보수당 연정의 지역발전 재정지원제도 -지역성장기금(Regional Growth Fund)



정준호

강원대학교 부동산학과 교수
jhj33@kangwon.ac.kr

RGF의 개요

2010년 7월 영국 보수당 연정정부는 노동당 지역정책의 근간을 이루는 RDA(Regional Development Agencies)를 폐지하고 LEP(Local Enterprise Partnerships)를 설립하고, 이를 위한 재정지원책으로 RGF(Regional Growth Fund)를 내놓았다. 이는 노동당의 대지역주의에 기반한 프로그램 중심의 재정지원에서, 소지역주의에 기반한 프로젝트 중심의 재정지원으로 전환하겠다는 보수당 연정의 지역정책에 대한 철학과 구상을 구체적으로 드러낸 것이다. 보수당의 철학은 작은 정부와 민간부문의 창의적 발상을 중시하고 이를 지역정책에 적용하려고 한다.

RGF는 장기적인 경제성장에 유의미한 잠재력을 제고하고 지속가능한 민간부문의 일자리를 추가적으로 창출할 수 있는 프로젝트를 지원하여 민간부문의 투자를 활성화하는 것을 목표로 삼고 있다. 환언하면, 공공부문에 의존적인 지역 공동체를 민간주도의 성장경로로 이행할 수 있도록 재정적으로 지원하는 것이 RGF 재정지원제도의 목표이다. 이는 잉글랜드 지역에만 적용된다.

RGF 예산규모는 당초 회계연도 2011/12-2012/13년에 10억 파운드였으나, 이후 회계연도 2011/12-2013/14년에 14억 파운드로 늘어났다. 그리고 2011년에 자본지출에 10억 파운드를 추가 증액하였다(〈표 1〉 참조). RGF는 회계연도 2014/15년까지 한시적으로 운영할 예정이며, 추가 증액된 예산은 2014-15년에 집중 배정될 계획이다. 따라서 현재 RGF의 예산규모는 24억 파운드이다. RGF는 보조금, 대출, 대출보증의 형태로 재정지원을 한다.

RGF는 LEP만을 대상으로 한 재정지원제도가 아니다. 민간부문이나 민관합동의 경쟁적인 공모과정을 통해 재정을 지원하는 제도이다. 따라서 LEP의 재정지원에 대한 우대조치는 없다. RGF는 RDA가 주로 수행했던 기업지원이나 숙련개발 이외의 다른 영역, 가령 도시재생프로그램(예: Housing Market Renewal

Pathfinders)이나 도로와 철도 등의 인프라 투자(예: Department for Transport)와 관련된 프로젝트를 재정적으로 지원할 수 있다. 특히 지속적인 지역경제의 성장을 담보하기 위한 지역교통시스템 제고의 일환으로 RGF의 당초 예산 14억 파운드의 1/3 정도가 교통성(Department for Transport)에 배정되어 있다.

회계연도 2011/12-2013/14년 동안 당초 RGF의 예산 14억 파운드는 노동당 정부의 RDA의 예산과 비교하여 보면 매우 작은 규모이다. RDA의 2010/11년 예산규모가 약 14억 파운드이므로 RGF의 당초 예산 규모로는 약 2/3 정도 지역발전 재정지원이 축소된 것이다. 전술한 바와 같이, RGF의 경우 주택재생사업이나 교통인프라 투자에 재정지원을 하기로 되어 있어 RDA의 경우보다 지역발전의 재정재원이 매우 빈약하다고 볼 수 있다. 따라서 RGF는 한정된 재원으로 지역사업뿐만 아니라 국가사업까지 지원하는 셈이다.

〈표 1〉 RGF의 예산규모: 2011/12-2014/15 (단위: 백만 파운드, 경상가격 기준)

부처	예산유형	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	계
지역및자치성 (Department for Communities and Local Government)	자본	260	350	168	302	1,080
	경상	215	189	416	-	820
기업, 혁신및기술부 (Department for Business, Innovation and Skills)	자본	-	30	168	302	500
	경상	-	-	-	-	-
계		475	569	752	604	2,400

1) 당초 14억 파운드의 예산이 3개 부처(지역 및 자치성, 교통성, 그리고 환경, 식품 및 농촌성)에 배분되었음. 2011/12년 봄 추가경정예산 작성 시 이 예산이 지역 및 자치성으로 이관됨.

2) 2011년 11월 10억 파운드가 추가로 예산에 배정되었으며 이는 지역 및 자치성과 기업, 혁신 및 기술부로 동일한 규모로 배분되었음.

※ 자료: National Audit Office(2012), The Regional Growth Fund.

RGF 재정지원제도의 경쟁 공모과정

RGF의 재정지원은 경쟁 공모과정을 통해 이루어지고 있다. 현재까지 3차 라운드가 진행되었다. 1차 라운드는 2011년 1월, 2차 라운드는 2011년 7월, 2012년 6월에 종결되었다. RGF의 재정지원을 받기 위해서는 해당 프로젝트가 ‘지속가능한 민간부문의 추가적인 성장의 제고’, ‘현행 공공부문 의존 지역에서의 경제의 재조정(rebalance)’, ‘RGF의 지원이 없다면 더 이상 나아갈 수 없는 경우’, ‘재정투자의 효

율성(value for money)’, ‘국가지원 준수’ 등의 기준들을 충족해야 한다.

독립적인 자문위원회(Advisory Panel)가 신청 프로젝트를 평가하고 이를 각료위원회(Cabinet Minister Panel)에 보고하면 동위원회가 이를 최종 결정하는 방식으로 재정지원이 이루어지고 있다.

1차 라운드에서 464건이 공모과정에 참여하였으며 재정지원 신청액은 27.8억 파운드에 이르렀다. 2011년 4월에 45건이 최종 선정되었으며, 재정지원 규모는 4.5억 파운드였다. 영국정부는 이러한 재정지원이 25억 파운드 규모의 민간투자의 레버리지로 활용될 수 있을 것으로 내다보았다.

2차 라운드에 492건을 지원하였으며 재정 신청액은 33.6억 파운드에 이르렀다. 선정 결과는 2011년 10월에 최종 발표되었으며 재정 지원금은 9.5억 파운드에 이르렀다. 이를 통해 약 60억 파운드의 민간 투자의 투자를 기대하였다.

3차 라운드에서는 제조업에 재정지원의 우선순위를 부여하겠다고 발표하였으며, 414건이 지원을 신청하고 재정 신청액은 27억 파운드에 달하였다(〈표 2〉 참조). 〈표 2〉에서 보는 바와 같이, 영국의 지역 간 경제적 격차는 남북분단(North-South Divide)으로 일컬어지고 북부지역이 낙후지역으로 분류되는데, North East 와 North West 지역에서 신청건수가 제일 많은 것으로 나타나 지역발전 재정지원제도의 취지를 반영하고 있는 것으로 보이지만, 전국차원의 프로젝트를 신청건수에 비해 재정 신청액 규모가 크다는 점에서 지역발전 재정지원제도의 본래의 취도에 서 벗어나고 있다고 볼 수 있다.

전술한 바와 같이, RGF는 RDA의 포괄보조금(single pot)보다 재정지원액이 적은데다 그 용도가 인프라 투자와 도시재생 프로젝트까지 포괄하고 있어 건당 재정지원 규모가 작다는 비판이 제기되고 있다. 즉 다수의 프로젝트에 소액의 재정지원을 함으로써 낙후지역의 성장 잠재력을 제고하는 데 한계가 있다는 것이다. 다른 한편으로, 재정지원을 결정

한 후에 이를 전달하는 데 소요되는 기간이 너무 길다는 불만, 즉 사태의 시급성에 대한 인식이 부족하다는 불만이 터져 나오고 있다. 정부가 재정지원의 효율성과 효과성을 제고하기 위해 최종 선정된 프로젝트에 대해 정밀실사(due diligence) 과정을 거치기 때문에 이러한 일이 발생하고 있으며, 이에 대한 비용은 지원자가 부담해야 하는데, 그 규모가 1, 2차 라운드의 경우 선정 프로젝트 지원액의 약 1-2%라고 한다. 하지만 실제로는 5%까지 이른다는 불만이 제기되고 있는 실정이다(Adam Mellows-Facer and Aliyah Dar, 16 July 2012, SN/EP/5874, the English Parliament).

〈표 2〉 3차 라운드 신청 프로젝트와 재정 신청액의 지역별 분포

(단위: 백만 파운드)

지역	신청건수	재정 신청액(%)
North East	72	352(17)
North West	77	414(19)
Yorkshire and the Humber	61	345(15)
East Midlands	38	124(9)
West Midlands	57	410(14)
South East	25	145(6)
South West	41	322(10)
London	6	26(1)
East	10	61(2)
전국 차원	27	565(7)
계	414	2,763(100)

자료: Written Ministerial Statements by Mark Prisk, Regional Growth Fund Update, 12 July 2012: Column 35WS.

RGF의 평가

그렇다면 RGF는 소기의 성과를 거두고 있는 것일까? 1차 라운드에서 최종 선정된 개별 프로젝트들의 기대효과를 합산하면 27,000명의 직접고용과 100,000명의 간접고용을 창출하는 것으로 되어 있다. 그리고 2차 라운드는 직접 일자리 37,000여 개, 간접 일자리 164,000여 개가 창출될 것으로 기대하고 있다. 이는 최종 선정된 개별 프로젝트들의 기대효과를 합산한 것이기 때문에 이에 대한 검증이 필요하다. RGF의 1, 2차 라운드에 대한 영국 감사원(National Audit Office)의 평가에 따르면 7년 동안 41,000여 개의 풀타임(full-time) 일자리가 창출될 수

있을 것으로 예상하고 있다. 또한 추가 일자리 하나를 창출하는 데 소요되는 비용은 33,000 파운드에 달하며(〈표 3〉 참조), 이러한 추가 일자리의 90%는 26,000파운드의 비용을 수반한다. 또한 비용 대비 효과성이 가장 떨어지는 1.6억 파운드 규모의 27개 프로젝트는 추가 일자리 하나를 창출하는 데 106,000 파운드가 소요된다고 밝히고 있다.

〈표 3〉 정책별 일자리 1개 창출 비용 비교 (단위: 파운드, 2010년 가격 기준)

RSA(1985-88, 영국)	RSA(1991-95, 영국)	RSA(2002-4, 스코틀랜드)	RDA(2002-7, 잉글랜드)	SFI(2004-6, 잉글랜드)	RGF(1차와 2차, 잉글랜드)
26,000	27,000	35,000	28,000	41,000	33,000

RSA(Regional Selective Assistance), RDA(Regional Development Agencies), Selective Finance for Investment in England), RGF(Regional Growth Fund)
자료: National Audit Office(2012), The Regional Growth Fund.

RGF가 다양한 활동을 지원하고 있다는 점에서 RDA와 비용-효과성에 대한 평가가 가능할 수 있는데, 표면적으로는 RDA의 비용-효과성이 RGF의 그것보다 낮다고 할 수 있지만, 전술한 바와 같이 추가 일자리의 90%가 26,000파운드의 비용이 소요된다는 영국 감사원의 추정결과를 수용한다면 비용-효과성에서 기존의 지역정책 재정지원제도의 그것과 큰 차이가 없다. 따라서 RGF가 정밀실사 과정을 거치며 효율성을 배가하려고 하고 있지만 이는 대규모 회계·건설업체의 수입만 증대시킬 뿐 실제로 RDA의 그것에 비해 재정지원의 비용-효과성이 증진되었다고 볼 수 없을 것이다. 물론 이러한 회계차원의 평가를 절대시킬 수는 없다. 중요한 것은 실제로 이러한 재정지원이 지역 성장의 잠재력을 제고하고 괜찮은 일자리를 창출할 수 있는 기반을 닦는 데 기여했는지의 여부이다. 그렇다 하더라도 비용-효과성의 측면에서 RGF가 개별 프로젝트를 겨냥하고 있다는 점에서 RDA의 포괄보조금(single pot)에 기반한 프로그램 중심의 재정지원 방식보다 더 낮다고 볼 수 없을 것이다. 따라서 장기적으로 지역 성장기반을 구축하기 위해서는 프로그램 방식의 종합적인 재정지원이 더욱 더 적실성이 있다고 생각한다. 