

국가계획의 구조와 변천

프랑스(본토)는 2014년 1월 현재 면적이 55,2만km²로 남한의 약 5배이고, 인구는 6,392만 명이며, 지방자치단체는 레지옹(지역)이 22개(2016년 1월부터 13개로 통합), 데파르트망(도)이 96개, 코뮌(시·읍·면)이 3만 6,529개다. 프랑스에서 국토계획은 경제계획의 공간화로 고려되어 국가계획과 국토계획이 동시에 추진되었다. 국가계획(planification nationale)은 경제계획이 중심을 이루어 왔고, 국토계획(aménagement du territoire: 국토정비로 번역하기도 함)은 경제계획의 일부로 구성되었다.

국가계획은 1947년에 제1차 계획(1947~1953)을 시작으로 하여 5년 단위의 계획이 제11차 계획(1993~1997)까지 수립되었다. 그러나 제11차 국가계획은 1993년에 중단되었고, 당시 발라뒤르(E. Balladur) 총리는 계획의 미래를 검토하게 하였다. 그 후 1994년 제출된 보고서에서 계획의 장점이 강조되면서 미래 전망 방식으로 하고, 공공정책 평가에 대한 중요성을 인정함에 따라 1995년에 장기구상의 부문별계획 방식으로 제도가 변경되고, 계획내용이 상당히 수정되었다.

1999년 6월 25일의 「지속가능한 국토정비·발전기본법」은 새로운 국가 부문계획인 공공서비스계획(schéma de services collectifs: '종합서비스계획'으로도 번역)을 규정하였다. 즉, 1999년 6월 법률은 공공서비스계획의 법적 토대를 제공하고, 집단적 열망을 구체화하며, 계획의 방법과 내용의 근거를 제시하고 있다. 또한 1999년 6월 법률은 1995년 2월 4일의 「국토정비·발전기본법」에서 규정한 국토정비·발전기본계획(SNADT)을 폐지하는 대신에 국가 부문계획인 '공공서비스계획'을 도입하였다. 공공서비스계획은 새로운 국토정비·발전정책 수단의 하나로 장기적으로 전망하는 국가 부문계획이며, 2002년부터 시행되고 있다.

1982년 지방분권의 실시와 함께 레지옹이 지방자치단

05

프랑스 국토계획의 변천과 공공서비스계획

배준구 | 경성대학교 법행정정치학부 교수
(jgbae@ks.ac.kr)

체로 승격되면서 지역계획의 권한이 확대되고, 「계획의 개혁법」이 제정(1982.7.29)되어 계획체제(국가계획, 레지옹 계획, 계획계약)가 대폭 바뀌었다. 계획계약(contrats de plan)은 주로 국가와 레지옹 간에 체결되며, 산악 및 연안 지역과 같이 여러 지역에 걸치는 사업의 경우에 레지옹 간 협약이 체결되고 있다. 국가와 레지옹 간 계획계약은 1984년부터 실시하여 초기에는 5년 단위로 체결되었는데, 제4차 계획계약(2000~2006)부터 유럽구조기금과의 조화를 목적으로 7년 단위로 체결되고 있다.

지역계획은 지역 차원(국토정비·발전레지옹계획, 수도권광역도시기본계획), 지역 간 차원(초광역권 장기구상 등), 도시권 차원(코뮌 간 광역도시계획, 도시권연합체계획)으로 나눌 수 있다. 레지옹 차원에서 레지옹의회는 공공서비스계획을 고려하여 지속가능한 국토정비·발전레지옹계획(SRADDT)을 수립한다. 단 수도권인 일-드-프랑스 레지옹은 수도권광역계획(SDRIF)을 수립한다. 이외에도 레지옹은 자율적으로 교육훈련계획, 교통계획, 관광발전계획 등의 부문별계획을 수립하는데 계획 명칭은 지역에 따라 다르다. 주요 산악지대 및 강 의 경우 관련 기관들(국가, 레지옹, 데파르트망 등)이 협력하여 레지옹 간 계획인 산악정비개발레지옹 간 계획과 강 유역별 계획이 수립되고 있다. 지속가능한 국토정비·발전레지옹계획은 지속가능한 공간발전 전망이 수립되고 종종 갱신되었다. 이 계획은 어떠한 공간적 차원을 갖지 않으며, 공간발전 전략이라기보다는 미래의 공동투자를 나타낸다. 레지옹 관선지사(préfet)는 지속가능한 국토정비·발전레지옹계획 수립 과정에서 관련 기관들(레지옹의회, 레지옹경제사회위원회, 국토정비·발전레지옹협의회, 도의회, 국회의원, 시 및 협의체 대표)과 협의하고 조정하는 역할을 한다.

한편 국토청(DATAR, 2014년 3월부터 CGET로 변경)이 주도하여 비법정 국가계획에 해당하는 국토 장기구상(전

망)이 2000년부터 수립되고 있다. 즉, 2020년 장기발전구상(2000), 국토 2030년(2004~2009), 국토 2040년(2010) 등이 이에 속한다.

기존의 국가계획은 계획의 경직성과 중앙집권적 특성, 그리고 국토개발의 ‘도구’일 뿐이라는 시각에서 비판을 받아 왔다. 이에 따라 공공서비스계획이 새로운 형태의 국가계획으로 대체되어 국토정책의 기본방향을 정하는데 2020년 장기발전구상의 내용은 이러한 공공서비스계획에 반영되었다. 즉, 신규 영역(보건), 시간 정책(고속전철 확충에 따른 시간 단축, 직주근접, 근무 유연화와 새로운 시간 이용), 위험지역, 국토전망 방법 등이 이에 해당한다. 정부는 제4차 국가와 레지옹 간 계획계약(2000~2006)의 체결에 앞서 국토발전정책의 원칙을 정하고, 이 원칙에 입각하여 공공서비스계획을 마련하도록 하였다. 즉, 국가와 지방자치단체 간의 협력, 고등교육 및 연구, 보건정책, 문화정책, 정보통신기술, 교통(승객, 화물), 에너지 공공서비스계획, 자연 및 농촌지역 공공서비스계획 등과 관련한 원칙이 공공서비스계획에 반영되었다.

DATAR(délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale: 국토·지역정비청, 국토지역기획단 등으로 번역)는 국토 및 지역정책을 전담하는 범부처기구로 1963년에 설립되었고, 2014년 3월에 2개 기관(SGCIV: 도시관계부처위원회사무처, Acscé: 국립사회연대기회균등사무처)과 통합하여 CGET(commisariat général à l'égalitédes territoires: 국토균형청)로 확대 개편되었다. CGET로의 개편은 경제·사회·정보·국토와 같은 불균형 대책, 도시정책 지구 및 농촌의 공공서비스 강화(도농 간 통합적 지역정책), 지방분권과 지역정책 조화(국가와 지자체 간 협력 강화) 등이 주된 이유다.

프랑스 계획체제는 국가계획, 지역계획, 국가와 지역(레지옹) 간 계획계약으로 구성되며, 그 변천 과정을 요약하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 프랑스 계획의 변천

국가계획(경제계획)	국가와 레지옹 간 계획계약	지역계획
제1차 계획(1947~1953)		
제2차 계획(1954~1957)		
제3차 계획(1958~1961)		수도권정비계획(1960~1970)
제4차 계획(1962~1965)		수도권광역계획(1965~2000)
제5차 계획(1966~1970)		
제6차 계획(1971~1975)		
제7차 계획(1976~1980)		수도권광역계획(1976~2000)
제8차 계획(1981~1985): 대통령 낙선으로 계획 백지화		
중간계획(1982~1983): 잠정 운영		
제9차 계획(1984~1988)	제1차 계획계약(1984~1988)	<ul style="list-style-type: none"> • 레지옹계획(1984~1988): 5개 레지옹만 계획 수립 • 9개 레지옹 장기계획 수립
제10차 계획(1989~1992)	제2차 계획계약(1989~1993)	<ul style="list-style-type: none"> • 레지옹계획(1989~1993): 5개 레지옹만 계획 수립 • 9개 레지옹 장기계획 수립
제11차 계획(1993~1997): 1993년 중단, 1995년 부문별계획(장기구상)방식으로 전환	제3차 계획계약(1994~1999)	<ul style="list-style-type: none"> • 1993년 레지옹계획 중단 • 수도권광역계획(1994~2015)
공공서비스계획(2002년 새로운 형태의 국가 부문 계획 도입): 고등교육·연구, 문화, 보건위생, 정보통신, 에너지, 자연·농촌지역, 체육, 교통(2005년 폐지)	제4차 계획계약(2000~2006) 제5차 계획계약(2007~2013) 제6차 계획계약(2014~2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 국토정비·발전레지옹계획(SRADT): 2000~2020 • 수도권광역기본계획(SDRIF): 2013~2030 • 부문별계획(교육훈련, 교통, 관광발전 등) 자율적으로 수립

주: 비법정 국가계획인 국토 장기구상이 DATAR에 의해 2000년에 2020년 장기발전구상, 2004~2009년에 국토 2030, 2010년에 국토 2040이 수립되었음.
출처: DATAR 2013, 39-185; Quinet E et Touzery L, 1986, 27-116; 배준규 2006, 145-190.

공공서비스계획의 내용 구성

공공서비스계획은 1999년 6월의 「지속가능한 국토정비·발전기본법」 규정에 따라 국토구조에 대한 국가의 부문정책 전반을 포함하는 장기계획이다. 이 계획은 정부가 설정한 목표를 포함하며, 목표를 수치화하거나 구체적으로 기술하지 않고, 기본방향을 제시하며, 지방자치단체를 비롯한 국토 관련 파트너들과 협의를 토대로 수립되고, 차기 계획계약에서 우선적으로 고려되어야 한다. 공공서비스계획은 지속가능한 국토정비·발전레지옹계획(SRADDT)의 각 부문에 관한 내용을 입안할 때 준거 문서가 된다.

공공서비스계획은 지속가능한 발전을 중시하면서 국가 발전의 연대 차원에서 이용자의 기대에 가장 적합한 서비스 조직을 개선하는 데 목표를 두는 국가 정책의 운영 수

단이다. 공공서비스 방식은 새로운 기반시설을 설치하는 구상에 앞서 기존 시설이나 네트워크 이용의 개선과 서비스 질에 우선순위를 둔다. 즉, 공공서비스계획은 하부구조나 시설 추가에 한정되는 것이 아니라 주민 및 사회·경제적 행위자들의 수요 평가, 이에 부응하는 역량과 시행가능한 새로운 해결책에 의거한다. 부문별 공공서비스계획은 이러한 정신에 따라 수립되며, 이용자 서비스 향상과 목표(이들테면 에너지 부문의 경우 온실가스 배출량)를 설정하고, 국가와 지방자치단체의 역할을 명시한다.

공공서비스계획은 여덟 개 부문, 즉 고등교육 및 연구, 문화, 보건위생, 정보통신, 교통(여객 및 화물), 에너지, 자연 및 농촌지역, 체육으로 구성되었는데 2005년에 교통(여객 및 화물수송) 부문이 폐지되었다. 즉, 교통부문의 경우 2005년 6월 8일 ‘공공서비스계획의 채택 절차 완화 및

수정과 교통공공서비스계획 폐지에 관한 입법권 위임명령(Ordonnance)’에 따라 공공서비스계획이 폐지되었다. 국가 차원에서 공공서비스계획은 1999년 6월 「지속가능한 국토정비·발전기본법」에서 정한대로 부문별 특별자문위원회(체신·통신공공서비스, 보건사회조직, 고등교육연구, 자연보호, 체육올림픽, 농업, 전기가스 등)의 의견을 수렴한다.

부문별 공공서비스계획 수립은 각 담당부처 장관에 의하여 전문가로 구성되는 전략위원회에 위임된다. 전략위원회는 연구와 전문가의 의견을 토대로 공공서비스계획의 사업을 마련한다. DATAR에 의하여 추진된 관련 부처간 작업에 따라 공공서비스계획 제1차안은 2000년 10월 26일에 발표되어 자문을 거쳤다. 부문별 공공서비스계획은 국가와 지방자치단체 간의 매우 광범위한 협의를 토대로 수립되었고, 레지옹에서 국토정비·발전레지옹협의회

(CRADT)와 연계하여 추진되었다. 국토정비·발전레지옹협의회는 국가와 레지옹 간 계획계약과 부문별 공공서비스계획이 연계되도록 하는 역할을 한다. 부문별 공공서비스계획은 2002년 4월 18일 정부령에 따라 정부에 의하여 승인되었다.

공공서비스계획이 1990년 초반에 수립된 고속전철(TGV)과 연계한 철도국가계획, 고속도로계획, 대학교 2000년 계획 같은 종전의 기반시설 계획과 다른 점은 보다 야심적이며, 총체적인 특징을 지니고 있다는 것이다. 그런데 공공서비스계획은 2002년 4월에 좌파인 조스팽(Lionel Jospin) 정부하에서 도입된 후 2002년 5월에 우파인 라파랭(Jean-Pierre Raffarin) 정부출범 후 지방자치단체 및 사회와의 충분한 논의 미흡, 법적 약점(국회가 아닌 정부령으로 승인) 등의 비판이 제기되면서 활성화되지 못하고 있다. 공공서비스계획의 개혁된 내용을 요약하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 공공서비스계획(SSC)의 개혁 내용

구분	개혁의 주요 내용
계획	· 기반시설(하부구조)의 개념 확대, 서비스 및 이용의 증시, 국토의 차별화된 발전 수행
2020년 유럽 전체 국토의 열망	· 모든 국토의 연대 발전, 프랑스의 명성과 세계적 경쟁력, 자연자원과 생활환경 보호
공공개입이 증시되는 국토 수준	· 생활공간과 프로젝트 공간(도농권, 도시권, 지역자연공원, 도시네트워크), 레지옹(연대와 성장의 틀), 탁월하고 전략적 서비스를 위한 지역 간 조화
계획 수립 분담	· 1999~2000년 협의 입안: 국토정비·발전레지옹협의회(CRADT)로부터 레지옹을 거쳐 국가 협의 · 2001년 레지옹과 국가 자문: CRADT, 레지옹의회, 레지옹경제사회위원회, 국토정비·발전국가위원회(CNADT), 국토정비·발전국회심의회, 기타 부문별 특별기관
자연 및 농촌지역 계획	· 원칙상 관리 공간의 다기능성을 확립하고, 진단을 토대로 이러한 공간의 경제적, 사회적 및 환경적 차원의 조화를 이루며, 10대 국가 전략과제 설정(교외도시화 규제, 주요 하천계곡 관리, 수자원 관리, 위기에 처한 농업지역, 삼림문제, 연안 및 해안의 특수한 공간, 산악지역, 지중해지역)
에너지계획	· 1990년 수준으로 온실가스 효과를 2008~2012년까지 환원시키기 위한 에너지 정책의 국토 차원의 개발, 재생에너지와 에너지 관리 기구의 이용, 이용자 서비스 개선
고등교육 및 연구계획	· 보다 긴밀하게 연계된 고등교육의 지역조직과 네트워크 형성을 토대로 한 연구 배분의 개선, 지역조직에 보다 많이 포함되는 고등교육 및 연구 체제
문화계획	· 창작 지원, 예술 및 문화 접근 균등, 형평성을 고려한 국토의 균형과 발전의 원동력
보건계획	· 국가의 전략적 행위의 지역적 틀로서 레지옹과 함께 연대보호 체제, 제도의 논리로부터 보건서비스 논리로 전환
정보통신계획	· 이용개발에 의한 신기술의 보편적 접근, 고속 통신망 배치
체육계획	· 모든 사람에게 체육활동의 권리, 지속가능한 국토발전을 위한 체육활동의 기여 증진, 자연 및 농촌지역 접근 촉진, 프랑스의 국제적 위상과 명성 제고
교통계획(2005년부터 폐지)	· 교통 공급의 균형, 도시 간 교통의 대안적 노면수단에 우선순위(특히 철도화물), 시가지 및 교외지역 대중교통에 대한 우선순위, 교통협정을 존중하는 수준의 이동통제

출처: Azéma A, 2001, 12-13. 수정·보완.

정책적 시사점

프랑스는 국가 차원의 5년 단위 경제계획(국토계획 포함)을 1947년부터 1993년까지 열한 차례 수립하였다. 제11차 국가계획(1993~1997)은 1993년에 중단되고, 1995년에 장기구상 형태의 부문별계획이 제도화된 후 2002년에는 20년 단위의 새로운 국가 부문계획인 공공서비스계획이 도입되었다.

프랑스에서 2002년부터 시행되고 있는 공공서비스계획은 공공서비스 개념을 고려한 장기적이고 미래를 전망하는 국가계획이며, 지방분권의 원칙을 존중하여 목표를 수치화하거나 구체적으로 기술하지 않고, 기본방향을 제시하고 있다. 우리나라의 현행 국토종합계획은 급속한 사회 변화에 따른 예측과 전망의 어려움, 기존의 하드웨어 중심 국토개발의 한계와 새로운 수요 등을 고려하여 향후 계획은 법적 의무조항 완화, 경직성이 강한 청사진식 계획으로부터 장기계획에 걸맞은 유연한 계획체계의 전환, 새로운 개발보다는 정비방향 지향 등과 같은 내용 측면에서 수정을 검토할 필요가 있다.

프랑스는 1982년부터 지방분권 실시와 함께 계획의 분권화와 민주화를 위하여 「계획의 개혁에 관한 법률」을 제정하여 1984년부터 계획계약 제도를 도입하였다. 계획계약은 국가와 지방자치단체(주로 레지옹) 간에 공통되는 사업에 대하여 재정투자를 약속하고 일정 기간(5~7년)에 시행되는 사업계획으로 계획의 실천력 확보에 중점을 두고 있다. 이러한 계획계약은 법적으로 의무화하고 있지 않음에도 불구하고 1984년부터 모든 레지옹이 자율적으로 참여하여 성공적으로 정착하였다. 프랑스가 계획계약 제도를 도입하여 계획의 실천력 확보에 크게 기여하고 있는 점은 우리에게 시사점을 준다. 한국은 계획계약 제도와 유사한 지역발전투자협약 제도를 2004년부터 도입하였지만 활용하지 못하고 있으며, 국토종합계획 등 각종 계획이 실행력을 확보하지 못하고 있다. 따라서 계획의 실행력 확

보를 위해서는 계획과 재원을 연계하는 지역발전투자협약 제도에 대한 인식 전환, 재정지원제도 개편(「보조금 관리에 관한 법률」, 「국가균형발전 특별법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」), 지방재정 확충, 중앙정부와 지자체 간 역할 분담과 지자체 간 협력 등의 근원적 해결이 필요하다.

한국의 국토종합계획은 20년 장기기본계획으로서 비전과 장기발전방향을 제시하며, 지침적·가이드라인적 역할이 중요하기에 하위계획·부문계획과 달리 집행력 확보에 치중하는 것은 바람직하지 않다. 현행 「국토기본법」은 국토종합계획의 실행력 확보를 위하여 실천계획 수립, 실적서 제출 의무화, 실적 평가 의무화 등을 규정하고 있지만 실효성이 없는 점을 감안하여 보다 근본적 방안을 모색할 필요가 있다.

프랑스가 2000년 이후 시행하고 있는 기본계획(국가 부문계획, 수도권광역기본계획)이나 장기발전 구상이 주로 20년 단위로 수립되고 있다는 점은 우리에게 시사점을 준다. 국토종합계획은 기본계획으로서 지침적·가이드라인적 계획이어야 하고, 비전과 장기발전방향을 제시하기에 보다 장기적 시계를 확보하는 것이 바람직하다. ●

참고문헌

- 배준규. 2006. 프랑스의 지역계획과 계획계약. 부산: 도서출판 금정.
- _____. 2014. 프랑스 지역발전정책. 부산: 도서출판 금정.
- _____. 2015. 제11장 프랑스의 지역발전정책 동향과 시사점. 지역발전 정책론: 이론과 실제, 이원종 외 13인 편, 327~336. 서울: 울곡출판사.
- Azéma A. 2001. *Les schémas de services collectifs: présentation du dossier, Territoire 2020. Revue scientifique de la Datar consacrée aux territoires et à la prospective*. No. 4. DATAR.
- Brouant J.-P., Jacquot H et Jegouzo Y. 2002. *Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999 : Renouveau de la planification de l'aménagement du territoire? (Cahiers du GRIDAUH n°7)*. Paris: La documentation française.
- DATAR. 2013. *50 Ans d'Aménagement du Territoire*. Paris: La documentation française.
- Ministère de l'Intérieur/DGCL. 2014. *Les Collectivités Locales en Chiffres 2014*.
- Quinet E et Touzery L. 1986. *Le Plan Français*. Paris: Economica.
- Reimer M, Getimis P. and Blotvogel H. 2014. *Spatial Planning Systems and Practice in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*. New York: Routledge.
- CGET. <http://www.cget.gouv.fr> (2015년 7월 20일 검색).
- DATAR. <http://www.datar.gouv.fr> (2014년 12월 31일 검색).