

04 프랑스의 분권형 균형발전 정책

배준구 | 경성대학교 행정학전공 교수(jgbae@ks.ac.kr)

지역균형발전 정책과 제도의 변천

프랑스 지역균형발전 정책은 제2차 세계대전 이후 파리에 인구와 산업 집중이 심화되면서 1950년 국토정비 전담부서가 신설되고, 국토정비 정책이 수립되었다. 1955년 파리와 지방 간의 불균형 시정에 초점을 두고 파리권 입지를 규제하기 위해 사무실 등을 제한하는 아그레망(Agrément) 제도와 1960년 과밀부담금 제도가 도입되었다. 1963년에는 범부처 지역발전 정책 전담기구인 국토균형청(DATAR)이 설치되어 균형발전 정책이 강화되었다. 국토균형청은 1964년에 지방의 주요 도시를 집중 육성해 파리에 대응하는 도시를 발전시키는 균형도시(Métropoles d'équilibre) 정책, 1967년에 제3차 산업지방분산계획, 1973년에 중소도시육성 정책, 1980년에 테크노폴 정책 등을 추진하였다.

지역균형발전 정책은 1982년 지방분권이 실시되면서 획기적으로 전환되었다. 1982년 레지옹이 지방자치단체로 승격되면서 지역계획 권한이 확대되고, 「계획의 개혁법」(1982년

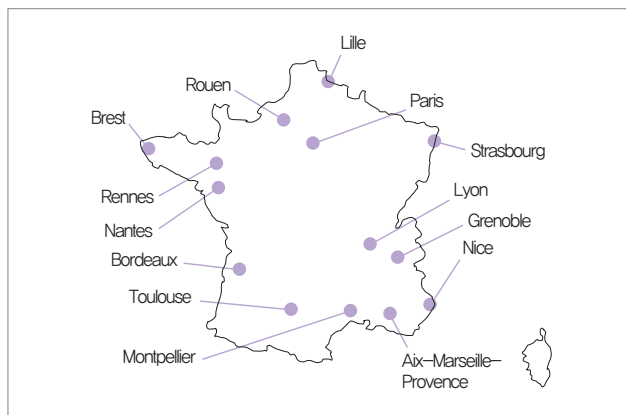
〈표 1〉 프랑스 지역균형발전 정책과 제도 변천

구분	주요 정책 및 제도 도입
지방분권 이전	1950년(국토정비 정책 수립), 1955년(아그레망), 1960년(과밀부담금), 1963년(국토균형청 설치), 1964년(균형도시 정책), 1967년(제3차 산업지방분산 계획), 1973년(중소도시육성 정책), 1980년(테크노폴 정책)
지방분권 이후	1982년(지방분권 실시), 1984년(계획계약제, 산업재전환 정책), 1991~2005년(공공기관 지방이전 정책), 1999년(지속가능한 국토정비·발전기본법), 2000년(도시연대·재생법), 2003년(지방분권 개헌), 2004년(경쟁거점 정책), 2009년(기업클러스터 정책), 2010년(지방자치단체개혁법), 2014년(대도시연합승인·지역공공사업현대화법), 2015년(레지옹 22개를 13개로 통합, 신지역조직법)

7월 29일)이 제정되어 계획체계(국가계획, 지역계획, 계획계약)가 대폭 바뀌었다. 1984년 침체된 지역경제 활성화를 위해 산업재전환 정책이 시행되었다. 1990년대부터는 파리를 유럽의 중심도시로 건설하면서 파리권의 규제 완화와 생활의 질을 높이는 데 중점을 두었다. 지방분산 정책의 일환으로 제2차 공공기관 지방이전 정책이 1991년부터 2005년까지 추진되었다. 지방분권 시행에 따라 제기된 문제점을 보완하고, 도시권 내에서 사회연대와 지속가능한 발전을 위해 1999년에 「지속가능한 국토정비·발전기본법」(Voynet법)과 「코뮌 간 협력 강화·간소화법」(Chevenement법), 2000년에 「도시연대·재생법」(SRU법)이 제정되었다. 2003년 3월 지방분권 관련 헌법 개정 이후 후속 법률(「실험법」, 「지방자유와 책임법」 등)이 제정되고, 지역 차원의 실험이 추진되었다. 2004년 산·학·연 간의 협력을 통해 경쟁력을 제고하고자 경쟁거점(Pôle de Compétitivité: 산업클러스터) 정책과 2009년 중소기업 위주로 구성되는 기업클러스터(Grappes d'entreprises) 정책이 도입되었다. 글로벌 차원의 대도시 경쟁력 강화와 도시문제 개선을 위해 「지방자치단체개혁법」(2010년 12월 16일)과 「메트로폴(Métropole: 대도시연합) 승인·지역공공사업현대화법」(2014년 1월 27일)이 제정되어 15개의 메트로폴이 신설되었다(2012년 1개, 2015년 10개, 2016년 4개). 2015년 8월 제정된 「신지역조직법」(NOTRe법)은 레지옹(본토)을 22개에서 13개로 통합하면서 레지옹 조직과 권한을 명시해 2016년 1월부터 시행하도록 규정하였다.

정부는 2009년부터 파리권의 경쟁력 강화와 삶의 질 향상을 위해 향후 30년간 파리 수도권 전략계획 수립과 더불어 그랑파리(Grand Paris) 사업을 추진하고 있다. 그랑파리 사업은 도시 정책 전반(주거, 이동성, 생태, 문화, 경제 등)과 관련되며 특히, 세계적 수준의 첨단산업연구단지, 파리 외곽 도시철도 건설에 역점을 두고 10년간(2012년 착공) 추진된다. 메트로폴은 통합적 공공 정책의 시행을 필요로 하는 도시 현실과 대도시권 간의 경쟁이 심화되면서 기존의 대도시 공동체(Communautés Urbaines)보다 적합한 새로운 거버넌스가 요구됨에 따라 설치되었다. 2016년 1월 신설된 그랑파리 메트로폴(Métropole du Grand Paris, 인구 700만 명, 코뮌(시) 131개)과 엑스·마르세유·프로방스 메트로폴(Métropole d'Aix-Marseille-Provence, 인구 183만 명, 코뮌 92개)은 특수 지위를 가지며, 도시 간의 협력체(Intercommunalité)이다. 이에 비해 리옹 메트로폴(Métropole de Lyon, 인구

〈그림 1〉 2012년부터 신설된 메트로폴(Métropole)



자료: <https://twitter.com/gouvernementfr/status/550681337364217856>

135만 명)은 리옹 대도시공동체(Communauté Urbaine de Lyon)에서 전환되어 메트로 폴과 도(데파르트망 의회)의 권한을 동시에 수행하는 지방자치단체이며, 도시 간의 협력체가 아니다. 새로운 위상을 가지게 된 메트로폴은 경제발전, 도시계획, 주거, 교통 및 기반시설, 교육, 에너지 재생 등에 대한 권한과 지원이 강화되고, 중심도시와 주변지역 간의 연계, 기반시설, 투자 등이 촉진될 것으로 예상된다.

지방분권 이후 주요 균형발전 정책

1. 파리권 입지규제

아그레망은 파리의 과밀을 억제하기 위해 1955년 도입하였으며, 공장 신설·확장 시 「도시계획법」에 따라 사전 허가를 받는 제도이다. 이에 따라 1958년 공장을 추가하고, 사무실과 공공청사에도 도입하였다. 허가는 지방분산위원회의 의견을 토대로 국토담당 장관의 권한이었는데 2000년부터 일드프랑스 레지옹(수도권) 관선지사(Préfet)에게 위임되었다. 정부령 개정(2000년 4월 26일)에 따라 아그레망 제도는 종전의 이용면적에 대한 점유규제를 폐지하고, 신·증축에 대한 규제는 완화하였다. 공장과 창고는 5천m², 사무실 및 연구기관은 1천m²(공공청사의 경우 200m²)로 변경되었다. 과밀부담금은 파리지 및 주변의 과밀지역에 공업 및 서비스업의 집중억제와 지방분산을 위해 1960년 8월 2일 「도시계획법」에 규정하였다. 과밀부담금은 파리권에 입지하는 기업에 부과되며 절반은 일드프랑스 레지옹 예산으로, 절반은 지방분산 지원금으로 충당된다. 1982년 12월 3일 법령 및 1984년 4월 3일 정부령은 파리권의 지나친 탈산업화 방지를 위해 공장 과밀부담금을 폐지하고, 신도시 사무실 기준은 1천m²로 하였다. 과밀부담금과 아그레망 제도는 도입 때 공장과 사무실을 규제하였으나, 공장은 1982년부터 과밀부담금을 적용하지 않는다. 2010년 12월 29일 개정 법률은 그랑파리 사업의 재원을 위해 과밀부담금 인상 및 면제 변경, 과밀부담금의 일드프랑스 레지옹 배분을 규정하였다.

2. 공공기관의 지방이전

각종 시설 및 기관의 지방이전 정책은 1955년 파리권의 과도한 성장과 인구·산업 등의 집중 방지, 낙후지역 개발 촉진을 위해 마련되었다. 처음에는 공업부문에 한정되었으나 점차 공공부문으로 확대되었다. 1963년 국토균형청이 창설된 후 교육·연구·금융과 행정 및 공공기관 지방이전 정책이 확대되었다. 1970년대 중반 이후 경제침체에 따른 예산감소로

공공부문 이전 정책이 소강상태를 보인 후, 1980년대 말의 상황 변화(지역불균형, 수도권
의 과도성장 및 경제회복)로 1990년대에는 이전 정책이 보다 강력히 추진되었다. 공공기
관 이전은 1991년부터 2003년까지 7차례 이전계획(315개 기관, 4만 2600명)이 마련되었
고, 거의 모든 중앙부처 소속 및 산하기관이 대상이었다. 특히, 기술·과학·연구·교육관
련 기능의 파리 집중완화를 위해 이러한 기관들이 대거 선정되었다. 공공기관 이전은 레
지옹별로 분산 배치되었으며, 일부 사업의 시행은 지체되었다. 그리고 몇몇의 경우는 철
회(직원 수: 약 5천 명)되었으며, 공공기관 직원은 2005년까지 약 3만 5천 명이 이전하였
다. 공공기관 이전은 공공기관지방이전위원회(CITEP)에서 마련해 행정수반인 총리가 주
재하는 관계부처간위원회(CIADT)에서 결정되었다. 정부령(2002년 1월 14일)에 따라 신
설된 공공기관지방이전위원회는 공공기관 이전 추진에 목적을 두고 종전에 지방분산위원
회가 담당했던 공공기관의 입지규제를 결정하였다. 이 위원회는 공공기관 이전이 완료되
에 따라 2006년부터 임무와 인력이 국토균형청에 통합되고, 정부령(2007년 11월 12일)에
따라 폐지되었다.

3. 도시재생 정책

도시재생 사업은 역사적인 건축물이 밀집한 도심지역의 쇠퇴와 공동화 방지를 위한
「프랑스의 역사적·미적 유산 보호·건축물 수복촉진법」(Malraux법, 1962년 8월 4일)이
제정되어 새로운 계기가 마련되었다. 1980년대부터 저소득층이 밀집한 도시외곽 공동임
대 주택단지의 사회경제적 문제해결을 위한 방안으로 도시재생 사업의 중요성이 인식되
기 시작하였다. 2000년대부터 기후변화 대응 및 지속가능한 발전을 위해 도시 확산 방
지와 도시재생 촉진이 국가의 기본 방향으로 정해졌다. 2000년 12월 「도시연대·재생법」
(SRU법)은 도시 간의 연계, 일관성 및 지속성에 초점을 두고 도시 및 국토 전반을 연계해
일관성 유지, 지속가능한 발전 및 도시 확산 방지에 역점을 둔다. 2003년 8월 「도시 및 도
시재생 기본 방향 및 프로그램법」(Borloo법)은 저소득층의 사회경제 발전을 목표로 하는
사업을 정하고, 국가의 도시재생 프로그램(사업 기간, 사업 수, 추진기관, 재원 등)을 수
립해 도시재생 사업 활성화를 도모하고 있다.

4. 산업클러스터 정책

산업클러스터 정책은 1980년대 이후 지방분권화, 세계화 등 경제사회 여건변화에 따라
경쟁력 제고에 중점을 두고 도입되었다. 1980년대 테크노폴에 이어 1990년대 지역생산체

〈표 2〉 프랑스 산업클러스터 정책의 변화

정책	도입	주요 특징
테크노폴	1980년	산·학·연 간의 협력을 통해 혁신 유도, 1980년대 20여 개 조성
지역생산체제	1997년	중소기업 중심의 산업단지 정책, 100개 조성
경쟁거점	2004년	국가 R&D 확충과 글로벌 경쟁력 강화, 개별 산업클러스터 중심의 산·학·연·관 협력에 중점, 7개 조성
기업클러스터	2009년	지역생산체제의 경쟁거점 시각에서 현대화, 126개 조성

제, 2000년대 경쟁거점 및 기업클러스터 정책이 추진되었다. 테크노폴은 지역의 산업 집적(연구단지 중심), 지역생산체제는 중소기업 간 연계(중소기업 중심의 산업단지), 경쟁거점은 국가 R&D 확충과 글로벌 경쟁력 강화(개별 경쟁거점 중심의 지자체, 기업, 연구소, 대학 간 협력)에 중점을 두었다. 기업클러스터는 지역생산체제의 경쟁거점 시각에서 현대화를 위해 도입되었다. 2004년에 도입된 경쟁거점 정책은 세계적 경쟁거점(7개), 세계적 경쟁거점 후보(10개), 국내 경쟁거점(54개)으로 구분해 선정되었고, 세계적 경쟁거점은 정보통신기술, 바이오, 나노, 항공·우주 등 첨단과학기술 분야에 집중되어 있다. 이 정책은 10여 년간 시행되면서 산·학·연·관 협력, 혁신의 역동성과 시너지 창출, 지역 마케팅 등에 기여한 것으로 평가되고 있다.

5. 농촌지역 활성화 정책

농촌우수거점(Pôles d'excellence Rurale) 정책은 고용과 소득을 창출할 수 있는 혁신사업에 있어서 공공과 민간이 협력해 시너지 효과를 얻고자 성장가능성이 높은 농촌지역에 경쟁거점 정책의 원칙을 적용하였다. 이 정책은 국토균형청(DATAR, 2014년부터 CGET) 주도로 시행하며, 대부분의 사업은 코뮌(시·읍·면) 연합체로 구성된 사업의 주체들이 정부와 협약을 체결한다. 제1차 공모는 2006년에 4개 분야(자연·문화·관광자원 개발 등)에서 약 400개 사업이 선정되었고, 제2차 공모는 2010년과 2011년 두 차례에 걸쳐 총 263개 사업이 선정되었는데 관광과 유산 분야가 절반을 이룬다. 유럽연합의 요청에 따라 프랑스는 2008년에 농수산부와 국토균형청 공동으로 '유럽과 지역' 사업을 추진해 관련 주체 간의 정보교류와 협력을 위한 '프랑스 농촌 네트워크(Réseau Rural Français)'를 구축하고 유럽연합과 연계해 운영하고 있다.

6. 계획의 분권화와 계획계약 도입

프랑스는 1982년부터 지방분권 실시와 함께 계획의 분권화와 민주화를 위해 「계획의 개혁법」을 제정해 계획체계를 국가계획, 지역계획, 계획계약으로 개편하고, 1984년부터 계획계약 제도를 도입하였다. 계획계약은 국가와 지자체(주로 레지옹)의 공동투자를 약속하고 5~7년간 시행되며, 계획의 실천력 확보에 중점을 둔다. 국가와 레지옹 간의 계획계약은 제4차까지는 레지옹 부문 위주로 하였는데, 제5차 계획계약(2007~2013년)부터는 3개 부문(레지옹, 하부지역, 레지옹 간)으로 구성된다. 계약은 지자체 대표와 국가 대표인 레지옹 관선지사에 의해 체결된다. 계획계약은 법적으로 의무화되고 있지 않지만, 모든 레지옹이 자율적으로 참여해 성공적으로 정착하였다. 그리고 프랑스는 지방분권 실시 이후 지역계획이나 경제발전 전략에 대해 지역에 자율성을 부여하고, 산악과 연안 등 여러 지역의 사업을 대상으로 지역 간의 연계·협력에 중점을 두는 정책을 추진하고 있다.

성과와 향후 과제

프랑스는 지역균형발전을 위해 약 50년간 노력해 왔으며, 수도권인 인구 집중 완화, 서부와 동부지역 간의 불균형 시정, 농촌지역 부흥 등에서 상당히 만족스러운 결과를 달성하였다. 수도권 인구 비중은 1850년 3.6%에서 1950년 13.0%로, 1960년에는 18.2%로 급격히 성장하였으며 1982년 18.5%, 2016년 18.8%로 안정화 추세를 보이고 있다. 1963년 국토균형청 창설 당시에 수도권은 프랑스 인구 성장의 약 3분의 1을 흡수하였는데, 수도권 인구 비중이 더 이상 증가하지 않는 것을 큰 결실로 평가하고 있다. 또한 지역의 중심도시는 수도권보다 빠르게 성장하고, 비수도권 도시와 농촌은 과거의 활력

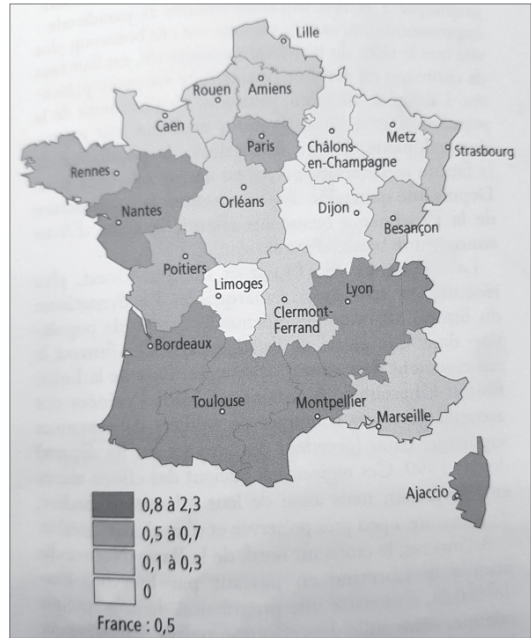
〈그림 2〉 경쟁거점 현황도(2016년 4월 현재)



자료: CGET.

을 잃고 인구가 감소해왔으나 최근 대부분 지역에서 인구가 증가하고 발전하는 추세를 보인다. 특히, 툴루즈, 낭트, 리옹, 마르세유, 스트라스부르 등 많은 도시들이 교육·연구 기능의 지방 이전과 함께 혁신을 통해 일자리 창출과 경제 활성화, 인구 증가, 이미지 개선, 기업의 신뢰 및 지명도 향상 등의 변화를 보이고 있다. 그러나 수도권 경제 집중(국내총생산)은 1982년 27.2%에서 2013년 30.4%로 증가해 기대했던 결과를 충족하지 못하고 있어 향후 해결해야 할 과제이다. 이에 프랑스는 2003년 지방분권 개헌을 통한 지역의 자율성과 재정 확충, 2014년 국토균형청의 확대 개편(DATAR → CGET), 2012~2016년 메트로폴 신설(15개), 2015년 레지옹 통합(22 → 13개)과 권한 확대, 경쟁거점 및 농촌지역 활성화 정책, 지속가능한 지역발전계획과 계획계약 등의 추진을 통해 지역의 경쟁력 강화와 균형발전을 도모하고 있다. ●

〈그림 3〉 지역별 인구 증가 분포(2007~2014년)



자료: Jérôme Monod 2015, 93.

참고문헌

배준구, 2014. 프랑스 지역발전정책. 부산: 도서출판 금정.
 CGET. <http://www.cget.gouv.fr> (2017년 11월 10일 검색).
 Delamarre, A., Lacour, C. and Thoin, M. 2013. *50 ans D'aménagement du Territoire*. Paris: La Documentation Française.
 Desjardins, X. and Généau de Lamarlière, I. 2016. *L'aménagement du Territoire en France*. Paris: La documentation française.
 Jérôme Monod. 2015. *L'aménagement du Territoire*. Paris: Presses Universitaires de France.
 Twitter Officiel du Gouvernement Français. <https://twitter.com/gouvernementFR> (2017년 11월 10일 검색).