

프랑스 지역균형발전정책과 지역적 통합전략에 대한 연구*

A Study on French Regional Balanced Development Policy and Regional Integration Strategy

윤 광 재**

YUN, Kwang-Jai

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 분석틀 설계
- III. 지역균형발전정책의 역사성과 추진기구 분석
- IV. 지역적 통합의 특성분석
- V. 결론

프랑스에서 지역균형발전에 대한 관심은 이미 1940년대부터 나타나기 시작하였고 1950년대와 1960년대를 거치면서 본격적으로 추진되었다. 대표적인 것은 국토정비정책과 이와 같은 정책을 추진하기 위한 관련기구의 등장이다. 한 동안 이 두 가지가 지역균형발전정책의 핵심적인 역할을 수행하여 왔다. 그러나 시대적 변화 하에서 지역발전, 지역분권에 적합한 이념으로 정책이 면모되고 추진기구도 지속적으로 변화되어 왔다. 그리고 지방분권이 강화되면서 지방의 주도적 역할을 위한 지역적 통합전략이 점차적으로 중시되어 왔다. 지역의 통합을 통해 각 지역의 특성에 필요한 정책이 추진되고 관련 권한도 소유하게 되었다. 대표적인 통합사례로 대도시 중심협력체의 등장, 레지옹 간의 통합이다. 대도시 중심 협력체는 대도시를 중심으로 한 지역발전을 도모하고 있으며 레지옹 간의 통합은 초광역권의 형성으로 세계와 유럽 내에서의 경쟁력을 갖춘 지역의 성장을 도모한다. 이와 같은 지역의 개별적 발전을 통해 최종적으로 지역균형발전을 도모한다는 것이다.

* 이 연구는 2022학년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.

** 영남대학교 사회과학대학 행정학과 교수

논문 접수일: 2024. 4. 17. 심사기간: 2024. 4. 17. ~ 2024. 5. 16. 게재확정일: 2024. 5. 16.

□ 주제어: 지역균형발전, 국토정비정책, 추진기구, 대도시 중심협력체, 레지옹간 통합

In France, interest in regional balanced development began to emerge in the 1940s, and it gained momentum through the 1950s and 1960s. This was characterized by the introduction of national land planning policy and the establishment of relevant organization to implement such policies. For a while, these two factors played a central role in regional balanced development policies. However, with the changing times, ideologies suitable for regional development and decentralization emerged, leading to continuous changes in policy direction and implementing bodies. And as local decentralization has been strengthened, regional integration strategies for local governments to play a leading role have been increasingly emphasized. Through regional integration, policies tailored to the characteristics of each region were pursued, accompanied by the devolution of relevant authorities. Representative examples of integration include the emergence of metropolitan cooperation bodies focusing on urban development and the integration among cities. Metropolitan cooperation bodies aim to promote regional development centered around major cities, while inter-regional integration fosters the formation of metropolitan areas to enhance competitiveness at both national and European levels. Through such individual regional developments, the ultimate goal is to promote regional balanced development.

□ Keywords: Regional Balanced Development, National Land Planning Policy, Implementing Agency, Metropolitan Cooperation Body, Inter-regional Integration

I. 서론

우리나라에 있어 지역균형발전은 선거공약이나 주요 국정 및 정책과제에 있어 매년 등장하는 사안으로 비교적 중요한 위치를 차지하고 있다. 새로운 정부가 들어설 때마다 다양한 균형발전과제¹⁾을 발표하고 추진도 하고 있지만 국가 또는 국민전체가 체감할 만한 구체적이고 가시적인 성과를 도출하고 있지 못하며 향후에도 획기적인 성과가 제시될 수 있을지는 미지수이다.

그 동안 지역균형발전과 관련해서 수도권규제정책과 지역발전정책으로 대별해 볼 수 있으며 접근방식도 중앙정부의 직·간접적 규제 및 지원에 이르기까지 다양하게 전개되어 왔다. 그럼에도 불구하고 도시지역과 농촌지역간의 불균형, 특히 수도권과 비수도권간의 불균형은 오히려 심화되었고 건전한 국가발전마저도 저해하고 있는 실정이다.

예를 들어, 과거의 인구이동은 농촌을 떠나 도시로 이동하는 이촌향도(離村向都) 현상으로 설명되었지만 현재의 인구이동은 일자리, 급여수준, 삶의 질 등으로 비수도권에서 수도권으로 이동하는 현상으로 설명되고 있다(김우석·김형진, 2020: 149). 현재는 지방구성원의 거주지 이동이 지방소멸 현상의 주요 원인 중의 하나로까지 제시되고 있다(국가균형발전위원회, 2021: 16).

세계 각 국가에서도 지역 간 불균형발전은 최근의 문제가 아닌 오래전부터 존재하여 왔던 이슈 중의 하나이며 이에 대한 정책도 다양하게 추진되어 왔다. 균형을 도모하고자 하는 정책의 채택으로 지역 간 불균형이 감소되었느냐에 대한 논의는 여전히 존재할 수밖에 없지만 그만큼 각 국가에서 비중 있게 추진하고 있는 정책 사안임에는 분명하다.

영국, 프랑스, 독일, 일본 등 이들의 모습은 우리나라에 비해 균형 있게 발전되어 왔으며 이로 해 우리나라의 지역 간 불균형문제 해결에 시사점을 제시해줄 수 있는 국가들에 해당되고 있다.

그러나 독일은 연방체제이고 오래전부터 주정부에 해당하는 란트(Land)의 자율성이 상대적으로 높고 일본에 대해서는 이미 많은 연구가 진행되어 다수의 제언들이 제시되어 왔다. 영국과 프랑스는 단방국가 형태로 분석대상 국가로 적합하지만 영국은 2010년을 기점으로 지역의 경제발전을 지역기업파트너십(Local Enterprise Partnerships: LEPs)에게 일임하였고 지방과 기업 간의 동반관계를 중시하여 중앙정부의 역할을 대폭 축소하였다(<https://www.>

1) 2022년 3월 14일, 윤석열 대통령 당선인은 대통령직인수위원회 산하에 지역균형발전특위를 설치하였다(<https://www.ytn.co.kr/>). 그리고 2023년 7월 10일, 기존의 국가균형발전위원회를 잇는 지방시대위원회를 설치하였다.

lepnetwork.net/).

반면에 프랑스의 경우에는 여전히 파리(Paris)를 중심으로 한 정치·행정적 측면에서 중앙집권적 성격이 강하며 중앙집권적 정치·행정적 특성과 함께 그 경제적 위상도 높다. 파리는 수도이외에 마르세이유, 리옹, 퐁루즈, 니스라는 도시들도 존재하고 있지만 파리에 비해서는 인구규모, 경제적 측면, 국내·외적 지명도는 낮은 편이다.

즉, 다른 유럽국가에 비해서 프랑스는 파리, 마르세이유, 리옹을 제외하면 대도시의 존재가 매우 미약한 편이고 주변지역을 포함해도 파리가 약 220만 명, 마르세이유가 86만 명, 리옹이 50만 명으로 이는 중앙집권적 특성의 결과라는 비판을 받고 있다. 다른 유럽국가가 자치지역, 연합지역을 형성하는데 비해 파리의 우월성이 이와 같은 형성을 더디게 했다고 본다(Macovici, 2019: 39). 그리고 여전히 중앙정부 주도의 지역균형발전정책을 채택하여 우리나라의 전체적인 현상과 유사하다.

그러므로 본 연구에서는 프랑스의 지역균형발전정책에 초점을 맞추어 그 경험을 분석하여 우리에게 적합한 시사점을 도출하고자 한다. 이는 우리나라의 균형발전정책이 왜 성과를 도출하지 못하고 지역 간 불균형정도가 지속적으로 확대되고 있는지의 문제를 해결해줄 수 있는 적절한 사례가 될 수 있을 것이다.

II. 이론적 논의 및 분석틀 설계

1. 이론적 논의 및 선행연구 분석

일반적으로 지역균형발전이라는 용어는 지역, 균형, 발전이라는 세 단어가 합해져서 이루어진 합성어이다. 지역이 구체적으로 어디를 말하는지, 균형의 참뜻은 무엇인지 그리고 발전의 모습은 어떤 것인지 설정하기가 어렵다. 그리고 지역균형발전이 궁극적으로 어떠한 상태에 도달해야 하는 것인지에 대해서는 더욱 어려운 문제이다(김재주, 2002: 25; 윤광재, 2007: 103).²⁾ 특히, 산업화가 진전됨에 따라서 지역 간의 불균형 문제가 대두되었으며 경제적 불균형으로 인한 낙후지역 문제는 국가적 문제로 노정되기에 지역균형발전에 대한 논의로 전개되고 있다(박종화 외, 2006: 19).

2) 우리나라의 균형발전에 있어 국가와 지역이라는 용어가 혼재되어 있는데, 전자는 거시적 차원 하에서 지역발전을 부리로 보고 국가적 차원의 지속가능 발전과 국가경쟁력 강화를, 후자는 지역경제 활성화와 이를 통한 삶의 질 향상, 지역경쟁력 강화로 규정하고 있다(김우석·김형진, 2020: 152).

실질적으로 위의 논의보다 더 중요한 것은 균형에 대한 개념도출이 될 것이다. 특히, 균형이라는 정도는 하향적이 아닌 상향적 균형을 의미하지만 그것에 대해 무엇으로 제시할지에 대해서도 불분명하다. 다만, 어느 한쪽으로 치우치거나 쏠리지 않는다는 것을 의미할 뿐이다. 차재권(2017: 135)도 국가적 차원에서 치우침이 없어 균형을 이룬다는 것으로 그 결과 형식적(양적) 측면과 내용적(질적) 측면에서 국민 삶의 질이 향상 혹은 발전된 상태에 도달하는 것 즉, 균형적으로 발전을 이룩한 상태인 것으로 정의하고 있다.

따라서 지역균형발전의 궁극적인 모습은 지역주민이 향유하는 삶의 질에 만족하면서 국가 전체적으로 치우침이 없이 발전해 나가는 상태라 할 수 있다. 이와 같은 모습을 보여주고 있는 사회는 상대적으로 서구유럽에 해당되고 있다. 이들 국가조차도 양적 및 질적으로 완전한 균형에 도달할 수는 없지만 상대적으로 큰 차이 없는 모습을 보여주고 있다.

프랑스에서는 지역균형발전이라는 개념보다는 국토정비(aménagement du territoire)에 대해 규정하고 있다. 그 기본개념은 자연 지리적 환경 내에서 자연 및 인적자원에 따른 경제적 활동의 최적배분이라 한다(<https://www.larousse.fr>).

시간이 지남에 따라 국토정비정책도 현실적인 측면을 반영하고 있으며 당시 해결해야 문제에 따라 그 개념이 변화되고 있다. 예를 들어, 국토평등(égalité du territoire), 국토통합(cohesion du territoire)이라는 개념의 등장이다.³⁾ 그렇지만 국토정비는 인구와 경제활동의 가장 바람직한 분배를 통해 균형 잡힌 발전을 도모하기 위한 총체적 수단으로 정의되고 있다.

프랑스에서는 지역의 불균형에 대해 본격적으로 문제를 제기한 것은 1947년 Gravier의 파리와 프랑스사막(Paris et le désert français)이라는 책이 출판된 이후이다. 이 당시부터 균형 있는 지역발전 인식이 확대되었고 과밀한 파리를 균형적으로 정비해야 한다는 것이었다. 그리고 이후에는 국토정비정책이나 추진기구에 대한 역사적 측면의 연구 등이 진행되었다. 예를 들어, Lacour et al.(2010)은 국토정비정책에 대한 40년간의 현상을, Bodiguel(2006)은 추진기구인 국토정비·지역활동단(Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale: DATAR)에 대해 연구하고 있다.

유사한 맥락 하에서 Askenazy & Martin(2015)은 국토정비정책에 있어 거시적 경제성장 과 평등의 관계에 대해 연구하고 Beaucé(2015)는 수도권을 중심으로 한 국토정비에 대해 분석하고 있다.

국내에서는 주로 프랑스의 지역발전 경험에 중점을 둔 전훈과 배준구 등의 대표적 연구가 존재하며 현황분석과 함께 우리나라에 적용상의 시사점을 제시해 주고 있다. 전훈(2007)은

3) 조민혁(2020: 159)은 aménagement du territoire를 번역하면 국토정비가 보다 타당하지만 이 용어가 처음 우리나라에 소개되었을 때 사용된 번역을 존중하고 당시의 중앙집권적 특성을 고려해 국토개발이라는 용어를 사용하기도 한다.

프랑스에서 전개된 지역산업경쟁력 혹은 지역경쟁력 강화 제도구축의 과정과 그 법제로서의 계획계약에 대한 평가를 검토하고 지역경쟁력 강화와 자치단체 협약을 통한 참가 등을 연구하고 있다. 결국, 국가의 균형발전을 위한 지역개발정책이 지속성을 통해 효율적인 정책수단으로 작동하고 있다고 보았다.

배준구(2009)는 프랑스 지역발전을 위한 광역권의 연계 및 협력체계를 분석하고 있다. 계획체계의 정비내용과 관련 법률, 기존계획 및 각종 제안의 광역권 분류, 광역권의 연계·협력 사례를 분석하여 그 특징을 파악하고 있다. 이와 같은 광역권에 기반을 둔 지역정책이 지방분권화라는 시대적 변화에 맞추어 중앙정부와 지역차원의 연계·협력 및 조정체계를 강화하였다고 분석하고 있다.

최근, 조민혁(2020)은 국토정비 정책의 일환으로 추진된 프랑스의 거점균형대도시 정책을 통해 이 시기 프랑스 국토정비정책에 대한 분석과 역사적 평가를 시도하고 있다. 이를 통해 20세기 중반 국토정비정책의 방향과 결과를 확인하고 있으며 현대 프랑스 대도시들의 개발환경을 형성하는데 많은 영향을 미쳤다고 분석하고 있다. 또한, 김은경·문미성(2022)은 프랑스 내에서 지역격차의 문제를 인구와 산업측면 등에서 구체적으로 분석하고 이에 대한 다양한 정책을 검토하고 있다. 이와 같은 격차를 해소하기 위한 다양한 지표를 개발하여 지속적으로 국가균형발전정책을 추진하고 있다는 것을 제시하고 있다. 특히, 모든 공공정책은 국가균형발전의 이념을 반영할 것을 강조하고 있다.

〈표 1〉 선행연구의 분석

연구자	주요 내용	특징
전훈 (2007)	지역산업경쟁력 혹은 지역경쟁력 제도구축 과정과 그 법제로서의 계획계약에 대한 평가분석	계획계약에 대한 평가분석
배준구 (2009)	광역권의 연계 및 협력체계 구축이 지방분권 하에서 지역발전정책을 위한 역할분석	광역권 연계·협력성과 분석
조민혁 (2020)	거점균형대도시 정책을 통해 국토정비정책에 대한 분석과 역사적 평가시도	거점균형대도시 정책평가
김은경·문미성 (2022)	지역격차의 문제, 수도권권과 비수도권의 인구와 산업측면 등에서 구체적으로 분석시도	다양한 국가균형정책을 검토

위의 선행연구들을 분석하게 되면 국토정비정책과 관련된 추진기구의 역사적 연구가 수행되고 있다. 중앙정부가 지역발전의 일환으로 오래전부터 추진하고 있던 지역적 통합방법에 중점을 두고 있는 거점균형대도시와 광역권 체계구축 등에 대한 분석도 제시되어 있다.

그리고 지역균형발전 및 국토정비정책으로 지역산업 경쟁력 혹은 지역경쟁력 강화, 지역발

전, 거점균형대도시 정책 등이 추진되었고 구체적으로 계획계약의 균형발전의 효과적 수단 역할, 지역발전정책에 대한 중앙정부와 지역차원의 연계·협력강화, 국토정비정책이 대도시형성에 긍정적 영향을 미쳤다고 보고 있다.

그러므로 본 연구에서는 지역균형발전을 위한 국토정비정책에 대한 역사성과 함께 지역발전을 위한 전략으로 활용하고 지역적 통합에 대해 연구하고자 한다.

새로운 통합체, 예를 들어 중심협력체가 설치되는 것은 기존의 지방조직을 단순화하고 유럽과 국제적 경쟁을 강화하기 위한 노력의 결과이자 치열한 정치·경제적 논의를 거친 산물이라는 것이다. 이는 결론적으로 협력체가 단순한 통합이상의 의미를 갖는다는 것을 암시한다(Mamilonne, 2016; 윤광재, 2021: 79). 이와 같은 근거는 동일하게 레지옹간의 통합에도 적용시킬 수 있다.

구체적으로 최근의 접근방식인 대도시 중심협력체 설치현황과 레지옹 간 통합의 결과를 분석하고자 한다. 이는 기존에 연구자들에 의해 개별적으로 논의된 사항을 거시적 차원에서 분석하는 것이 프랑스의 전체적인 상황을 이해하는데 도움이 될 수 있을 것이기 때문이다.

2. 분석틀 설계

연방국가와는 달리 단일국가에서 수도의 위상은 중앙정치의 무대이고 중앙권력이 행사되는 국가의 핵심도시가 된다(Janicot et al., 2015: 19)라고 보며 이와 같은 측면에서 파리는 그 역할을 오래전부터 충실히 수행하고 있다.

프랑스는 다른 유럽국가에 비해 중앙집권적 성격을 가지고 있고 Allain-Dupré, Chatry & Moisi(2020: 7)도 프랑스와 우리나라를 정치적(political), 재정적(fiscal), 행정·관리적(administrative and management) 분권화에 있어 행정적 분권화에 해당하는 국가로 분류하고 있다. 현재, 프랑스 헌법에서도 지방분권을 지향하면서 분권국가로 규정하고 있다. 즉, 중앙차원의 엄격성이나 경직성이 약한 체제를 의미한다고 한다(Janicot & Verpeaux, 2019: 21).

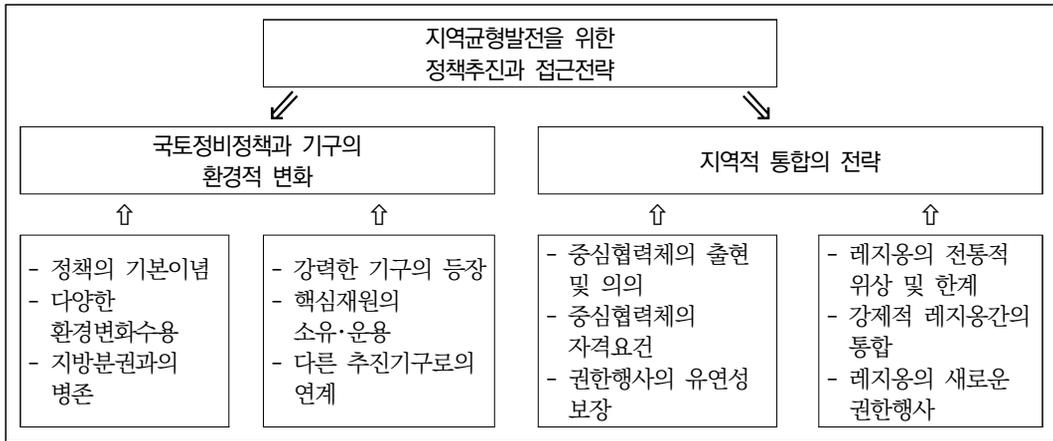
그럼에도 불구하고 프랑스에서 지역균형발전정책은 여전히 중앙정부의 주요 정책으로 추진되고 있는데, 그 역사성과 지속성이 존재하고 있기 때문이다. 시대별로 지역균형발전을 위한 정책이 변화되어 왔으며 구체적인 전략도 시대에 맞게 수정되어 왔다. 즉, 중앙정부가 아직도 지역균형관련 중요정책 결정권이나 재원을 가지고 있기 때문에 지역은 중앙의 균형발전 전략 하에 이니셔티브를 취할 수는 있어도 재정적 지원에 의존할 수밖에 없다.

다만, 그 관계가 수직적 관계가 아니라 수평적인 관계에 기초하고 있으며 지역균형발전, 지역개발을 위해서도 중앙과 지방의 협력적 관계 틀을 중시하고 있다.

프랑스에서는 1950년대에 파리지역으로의 과도한 인구 및 산업집중을 억제하기 위해 국토 정비정책이 도입되었다. 그리고 1963년 중앙정부 내에 설치된 국토정비·지역활동단이 국토 정비정책을 추진하였다. 다양한 정책수단 중에서 재원이 지원되는 계획계약이 지역의 자발적 참여를 이끌어 내는데 중요한 역할을 수행하였다(전훈, 2007: 290).

그러므로 1960년대부터 본격적으로 시작된 국토정비에 대한 역사적 변화를 분석하고 오늘날 균형발전을 위한 핵심전략을 모색한다. 즉, 반세기 동안 추진한 국토정비정책이 변화를 겪으면서 어떻게 지방을 통합한 접근전략을 구사하고 있는지를 탐색하고자 한다.⁴⁾

〈그림 1〉 분석틀 설계



III. 지역균형발전정책의 역사성과 추진기구 분석

1. 국토정비정책의 기원분석과 시대적 변화

프랑스에서 1947년 Gravier는 당시 파리의 성장이 과도하고 이것이 다른 지역쇠퇴의 주요 원인으로 간주되었고 19세기 중반이후, 파리는 너무 많은 노동자와 투자가 유입되어 다른 지역은 침체되고 있다는 비판을 하였다. 파리인구의 많은 수⁵⁾를 다시 지역으로 돌려보내고 파

4) 여기서는 기존의 논문에서 제시된 중앙정부의 지역발전정책이 일정한 성과를 거두었다는 것을 전제로 통합에 대한 성과를 논하는 것이 아닌 그 과정에 중점을 두고 있다.

5) 예를 들어, 1921년부터 1931년까지 파리를 중심으로 한 수도권 지역에 918,000명이 유입되었고 19세

리를 2순위 도시로 강등시켜야 한다고 주장하였다(Gravier, 1972: 55).

1950년대에 이르러 지역 간 불균형이 다양한 문제를 초래하고 있었고 구체적으로 일부지역은 포화상태이고 다른 지역의 공간은 방치되는 경향이 농후하였다. 특정 농촌지역의 사막화는 지역주민에 필요한 우체국, 지역상점, 학교 등에 대한 공공서비스를 유지하는 어려움이 존재하였다. 이와 같은 결과는 강력한 중앙집중화의 유산일 뿐만 아니라 오래된 인구 및 경제적 구성의 결과이기도 하였다.

그의 추론은 비교적 간단한 것으로 효율성, 특히 경제적 효율성을 위해 지방분권을 옹호하고 동시에 지역주민의 복지를 지지하고 있었다. 이는 샤를 드골 대통령에게 프랑스적인 지역 관리에 대한 영감을 주었고 분산의 참고자료가 되었다(Gravier, 1972).

프랑스에서 국토정비의 직접적인 목적은 중앙정부의 정책적 결정에 의해 지역 간 불균형을 완화하는 것이다. 이를 통해서 생활과 활동의 장소인 전 국토를 지속적으로 발전시키기 위해서 재원, 활동, 사람의 균형적 배분을 의미하였다. 국토정비를 통한 지역균형발전은 경제위기가 시작된 1975년까지 황금기를 맞았다.

그러나 1970년대 중반에 이르러 경제·사회적 여건변화와 기존 지역균형정책에 대한 실효성이 의문시되면서 1990년까지 쇠퇴기를 겪었다. 그러나 1990년대 지방분권화와 세계화에 대응해 지역경쟁력 증진에 관심이 높아지면서 다시 지역균형발전정책이 활성화 되었다(김용웅 외, 2009: 302).

Jacquot & Priet(2008: 13)는 1950년대 이후 국토정비 개념이 지방분권, 유럽연합 구축과 연계되면서 심도 있는 변화가 있었다고 한다. 국토정비는 미시적 차원이 아닌 거시적 차원에 초점을 맞추어야 하며 전 국토차원에서 활동의 균형적 배분이고 현재는 유럽을 기반으로 하고 있으며 무엇보다도 경제적 측면과 밀접한 관련을 맺고 있다고 본다.

Damien(2016)은 국토정비개념이 재건과 경제적 번성기를 이룬 1945에서 1975년에 이르는 영광스러운 30년간에 매우 중요한 용어이었고 지방분권 이후에는 조용한 혁명을 겪었다고 한다. 다시 말해, 지속가능한 개발, 유럽발전정책 및 그에 수반되는 대도시화와 함께 세계화의 환경과 혼재되었다. 그리고 영광스러운 30년간에 걸친 국토정비는 콜베르(Colbert) 비전⁶⁾을 기반으로 하고 있었다. 국토정비에 대한 개념, 연구, 지도는 파리와 몇몇 대도시를 중심으로 하되 중앙정부의 지원 하에 국토정비계획은 생산과 서비스를 전 지역으로 분배하는 것이었다.

당시의 지역 간 불균형을 완화하기 위한 구체적인 국토정비정책으로는 한 지역만을 위한

기 중반 이후에 3,200,000명에서 3,300,000명의 유입이 있었다고 한다.

6) 콜베르티즘(Colbertisme)이라고도 하며 국가의 경제적 힘과 국가의 위상을 높이기 위해서는 귀금속 자원을 효율적으로 확보해야 하며 강력한 중앙집권적인 통제 하에서 경제활동을 촉진하고 외국무역을 확대해야 한다는 것이다.

자본투자의 제한, 구 산업지역의 전환, 상대적으로 낙후된 남부 및 서부지역의 산업화 촉진, 해안 및 산악지역의 관광개발, 유럽의 정치적 통합 기여 등이었다. 이를 위해 점차적으로 지방분권을 지향하고 운송 및 통신시설을 현대화하며 신도시(ville nouvelle) 및 균형협력체(métropole d'équilibre), 자유구역(zone franche) 등을 건설하였다. 또한 산업, 관광항구 개발에 대한 주요 정책도 진행되었다.

결국, 프랑스는 제2차 세계대전 이후 경제, 사회 및 문화의 변화에 따른 위협에 대응하고 파리의 과밀해결과 지역균형발전을 위하여 약 40년간 중앙정부의 주도로 지역발전정책을 추진하여 왔다(배준구, 2009: 227). 그러나 1982년 3월 2일 이후의 지방분권 개혁으로 인하여 중앙정부의 관심이 지방자치와 지방분권으로 치중되면서 지역 간 불균형에 대한 관심은 지역의 역량을 강화하는 방향으로 전환되었다.

1980년대 이후 지방분권 하에서 국토정비정책은 지역의 경쟁력 강화, 지역의 특수성 추구로 전환되고 있다. 오늘날에는 지역이 추구하고자 하는 발전에 대한 바람직한 모습에 따라 차별적이고 주도·선택적인 공공정책으로 인지하고 있다. 또한, 정부정책의 일환으로 국토의 균형적인 경제·사회발전을 위한 장치를 강구하는 것이었다(Haumont, 2007: 17).

1986년, 중앙정부는 광역권인 레지옹(région)을 지방자치단체로 승격시키고 레지옹에 광역단위의 경제활성화, 국토정비정책 추진, 지역기업지원 등의 권한을 부여하였다(Luchaire, 2016: 5). 1992년, 지방자치단체의 자율성을 강화한 지역정책이 발표되고 이는 공화국지방행정기본법(loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République)으로 뒷받침되고 있으며 이제부터 지방행정은 지방자치단체와 중앙정부의 지방행정기관에 의해 수행된다.

이제, 지방행정은 자유로운 행정의 원칙 준수 하에 국토정비를 수행하고 지방민주주의를 추구하고 공공서비스의 현대화를 촉진하는 방향으로 조직된다고 규정하였다. 2003년 3월 28일 헌법 개정에서 지방자치단체(collectivité locale)라는 용어는 배제되었고 지역자치단체(collectivité territoriale)로만 사용되고 있으며 이를 헌법 제72조에서도 명시하고 있다. 이는 국토정비개념 하에서도 지방행정의 자율적 결정을 도모한다고 본다.

그리고 헌법 제72조 5항에서는 평등원칙에 따라 자치단체 간 서로에 대해 어떠한 감독권을 행사할 수 없다고 규정하고 있다. 다만, 권한행사에 있어 여러 지역자치단체의 협력이 필요할 시에는 법률만이 하나의 자치단체에게 공동운영에 대한 절차를 수립할 수 있도록 허용하고 있다(Sinnassamy, 2018: 110-111).

동시에 2010년에는 대도시를 기반으로 하는 중심협력체를 설치할 수 있는 법적 근거를 규정하고 2015년에는 기본적으로 지역의 발전에 있어 레지옹의 책임을 강조하고 있으며 향후 경제발전에 있어 우선적인 역할을 부여하고 있다.

이처럼 중앙정부의 지역균형발전에 대한 권한이 점차적으로 지방으로 이전되는 방향에는 경제적 환경변화, 예를 들어 세계화, 대량실업, 금융 및 오일쇼크와 분권화, 그리고 유럽의 정치적 통합과 같은 제도적 변화가 중앙정부 개입의 수단과 범위를 점차적으로 약화시켰다. 특히, 근접성 원리(idéologie de la proximité)에 입각하여 국가위기에 대한 해결책으로 제시된 정책인 지방분권은 지역화에 대한 정당성을 가지고 있었다. 이는 중앙정부가 권한에 대한 불가분의 논쟁에 대한 감독권을 보장하면서 막중한 책임을 감소시켜줄 수 있다.

2. 추진기구의 설치와 지속성의 존재

프랑스에서는 1960년 국토정비정책의 핵심기구인 국토정비·지역활동단 이전에 지역활동문제·국토정비부처간상설위원회(Comité interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire)가 설치되어 각 분야에 걸친 국토정비정책을 협의하게 되었다. 즉, 국토정비 및 발전에 기반 한 불균형 해소를 위한 부처 간 협의체를 의미한다.⁷⁾

그리고 1963년 2월 14일, 국토정비·지역활동단이 설치되어 본격적으로 국토정비계획을 추진하였다. 당시 활동단의 역할은 국토의 정비·발전정책 방향과 집행을 담당하였고 특히, 부처간위원회의 정책결정을 전국에 적용시키는 역할을 담당하였다. 수상 하의 소속이었지만 각 부처와 관련을 맺고 있었다.

이와 같은 기구의 설치에 지역균형발전에 대한 의지를 표명한 것으로 강력한 추진기관의 등장을 의미하였다. 수상직속 하의 이와 같은 핵심기구를 통해 중앙정부는 활동, 주요시설 및 네트워크의 배분을 담당함으로써 지역 간 균형적 발전을 보장하려 노력하였다.

또한, 국토정비·지역활동단은 지역균형발전의 추진기구였고 주요한 역할은 지역발전계획에 규정된 목표에 따라 국토정비와 지역활동에 대한 정부결정의 필요한 사항을 준비하고 조정하였다.

국토정비·지역활동단은 국토정비에 대한 문제해결을 위해 정부정책에 대해 자문하고 방향성을 설정하기도 하였다. 국토정비를 위한 발전시나리오에 대해 우선적으로 인구유입을 통한 발전도 도모하는 것이었다. 즉, 지역균형발전정책을 범부처 차원에서 연구·전망·입안·촉진·조정·평가도 하였고 전국적 네트워크를 형성하였다. 계획계약(plan de contrat)⁸⁾의 실시 이후에는 중앙정부와 레지옹간 관련계약을 관장하며 시행에 대한 평가보고서도 발간하였다. 활

7) 부처간위원회는 그 명칭을 변경하면서 오늘날까지 이어져 오고 있다. 1995년에는 국토정비·발전, 2005년에는 국토정비·경쟁력, 2009년에는 다시 국토정비·발전을 사용하고 있다.

8) 1982년 7월 29일 법에서도 정부는 레지옹과 계획계약을 체결할 수 있는데, 이는 계획과 우선순위에 따른 프로그램을 실행하기 위한 것으로 상호간 신뢰에 기초한다(Luchaire, 2006: 50).

동단은 그 후 명칭과 소속부처가 몇 차례 변경되어 현재까지 존재하여 오고 있다(배준구, 2018: 298).

국토정비·지역활동단은 1960년대와 1970년대에 있어 매우 중요한 역할을 수행하였으며 지역 간 균형, 지역화, 지방분권 정책에 많은 영향을 주었다. 일부 신화가 된 정책의 성공은 국토정비에 대한 미래비전과 실제 집행권한의 효과적인 결합을 반영한 것이었다. 오늘날 일부 사람들이 프랑스식 국토정비라고 칭하는 것이 이 역사적인 순간을 의미하고 있다(Sénat, 2017: 24).

국토정비·지역활동단의 장은 선거직 공무원이 아닌 추진력을 갖춘 정치인으로 임명되었고 기존의 전통관료 조직이 아닌 외곽에 위치하였지만 수상직속 하에 설치되었다. 그리고 국토정비에 대한 정책집행을 실행하기 위한 핵심적 권한인 재원을 소유하고 있었다. 기존의 관료 조직에 대해서도 상당한 영향력을 행사할 수 있었으며 자신들의 정치적 목표를 위해 관료조직을 재정비할 수도 있었다(Burnham, 2008: 38, 208).

국토정비·지역활동단은 약 50년 동안 지역균형발전의 핵심적인 역할을 수행하고 있었고 시대변화에 따라 도시정책이나 사회적 화합 등을 위한 역할을 수행하는 기구가 설치되어 시너지효과를 도모하게 되었다. 대표적으로 도시부처간위원회 사무국, 국립사회화합·기회평등단이다. 전자는 도시정책을 위해 1988년 설치된 부처간 위원회의 정책적 결정을 준비하고 그 결정의 적용을 감독하는 것이었다. 후자는 2006년 설치되었고 사회적 또는 취업의 어려움에 직면한 사람들을 위한 역할에 초점을 맞추었다.

그러나 2005년, 지역의 유인과 경쟁력을 확보하기 위한 중앙정부의 의지를 구현하고 경제적으로 곤란한 지역을 위한 연대정책을 도모하기 위해서 국토정비·지역경쟁력부처간활동단(Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires: DIACT)을 설치하고 국토정비·지역활동단을 대체하였다. 정부가 수행하는 지역개발정책을 준비, 촉진 및 조정하였고 권한은 확대되었으며 실제로 산업전환정책 등을 도모하였다.

특히, 2009년 국토정비·지역유인부처간활동단(Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale: DATAR)으로 명칭이 변경되어 기존의 국토정비·지역활동단과 동일한 약자를 보이고 있으나 다분히 정치적으로 그 권한은 이전과 동일하였다.

2014년에는 기존의 부처간활동단을 대신하여 국토평등단(Commissariat général à l'égalité des territoires: CGET)이 설치되었고 도시부처간위원회 사무국, 국립사회통합·기회평등단을 통합하여 그 역할도 수행하였다.

2017년 마크롱 대통령은 행정과 그 행위자가 일관적으로 지역의 다양한 프로젝트 수행을 위한 서비스를 제공해서 정부가 촉진자(facilitateur)의 역할을 수행해야 한다고 강조하였다.

최종적으로 지역의 프로젝트가 성공하기 위해 지역자치단체와 보다 밀접한 관계를 형성하는 것이 필요하다고 하였다(<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/>).

이와 같은 변화 하에 2020년에는 국토평등단이 국립국토통합단(Agence nationale de la cohésion des territoires: ANCT)으로 재설치 되었다. 국립국토통합단은 기존의 기구들과 유사하게 지방발전계획의 개념, 정의, 실행에 있어 자치단체와 자치단체협력체에 자문을 제공하거나 지원하는 임무를 수행하고 있다.

또한, 지방자치단체의 발전계획에 대해 기술적 지원, 재정적 지원을 위한 창구역할을 수행하고 도시정책과 국토정비정책에 대해 집행하고 디지털전환, 생태계, 지역인구, 경제전환, 국경협력 등에 대한 계획관련 권한도 수행하고 있다. 특히, 지역정책의 혁신과 시범실시에 지속적으로 기여하고 있다(진중헌 외, 2022: 100-101).

전 지역을 대상으로 활동을 수행하고 있으나 지리적 특성에 따른 지역과 인구·경제·사회·환경적 어려움에 처한 지역, 공공서비스 접근이 어려운 지역을 주 대상으로 하고 있다. 그리고 최근에 중시하는 것은 지역의 혁신적인 계획에 주 관심을 가지고 있다(<https://www.legifrance.gouv.fr/>). 이와 같은 측면에서 국립국토통합단은 지역발전에 있어 중앙정부의 요구와 지방자치단체의 요구에 적극적으로 대응하고 있다.

현재, 국립국토통합단은 다음과 같은 재원을 가지고 있다. 첫째, 중앙정부와 공법인의 보조금 둘째, 민간부문의 지원금 셋째, 양도수익 넷째, 기부금 다섯째, 동산 및 부동산소득 여섯째, 서비스수수료 일곱째, 일반적으로 법률 및 규정에 의해 승인된 모든 수입이다. 결국, 국립국토통합단이 권한과 함께 다양한 수입체계를 가지고 있어 시기 적절한 정책집행이 가능하다.

〈표 2〉 지역균형발전 추진기구의 변화

연도	기구	특징
1960년	지역활동문제·국토정비부처간상설위원회(CIAT)	드골정부 지역균형에 대한 부처간 협의체
1963년	국토정비·지역활동단(DATAR)	드골정부 지역균형발전의 조정 및 추진기구
2005년	국토정비·지역경쟁력부처간활동단(DIACT)	시락정부 지역의 유인과 경쟁력 확보 추진기구
2009년	국토정비·지역유인부처간활동단(DATAR)	사르코지정부 명칭만 변경된 기구
2014년	국토평등단(CGET)	올랑드정부 기존 유사조직의 통합기구
2020년	국립국토통합단(ANCT)	마크롱정부 자치단체에 대한 협력 및 지원기구

프랑스는 중앙집권적 정치·행정체제를 유지하고 있기에 오랫동안 중앙정부 주도의 지역발전 접근방법을 채택하여 왔지만 점차적으로 지방자치, 지방분권의 이념을 반영한 지역중심의 발전을 병행하고 있다. 다시 말해, 지역균형발전에 있어 여전히 중앙정부가 중심적 역할을 하고 있지만 실질적인 발전도모는 지역자체의 주도성과 특성을 중시하고 있다. 이를 위해 자치단체 간 지리적·정책적·재정적 협력전략을 통해 지역균형발전 및 지역발전을 유도하고 있다.

IV. 지역적 통합의 특성분석

1. 대도시 중심협력체의 발전현황

프랑스에서 대도시 중심협력체는 2000년대 후반 당시 사르코지 대통령이 새로운 형태 하의 특별한 지위를 갖는 자치단체의 출현을 도모하고 있는데서 출발하고 있다. 중앙정부는 파리 외에 리용, 마르세유, 릴, 스트라스부르그, 보르도, 퐁루즈, 낭트, 니스 등의 중소도시 등이 유럽연합의 환경 하에서 주도적 역할을 해주기를 기대하고 있었다.

이와 같이 도시들이 주변의 다양한 지방자치단체들과 중심협력체(métropole)⁹⁾를 형성하여 지역발전을 도모하도록 하였으며(Girandon, 2018: 43-44) 이를 곧 지역균형발전으로 연계시키고 있다. 이제, 중심협력체는 인구와 구심력에 의한 경제, 정치, 사회, 문화적 특성을 지닌 대도시를 의미하고 있다(Macovici, 2019: 23).

중심협력체의 의의는 지리적 통합과 경쟁력을 확보하고 지속발전과 지방자치단체 간 연대에 기여하기 위한 목적 하에서 경제, 생태, 교육, 문화 및 사회적 정비 및 개발프로젝트를 개발하고 운영한다. 중심협력체의 설치는 인구를 기준으로 고유재원, 고용지역, 레지옹 소재지 포함여부를 대상으로 한다.

즉, 통합인구 400,000 명 이상이고 고유재원(fiscalité propre)을 소유한 자치단체간협력체, 인구 400,000 명 이상이고 고용지역의 중심지역에 해당하는 자치단체간협력체, 레지옹 소재지를 포함하면서 인구 400,000 명 이상이고 고용지역의 중심지역에 해당하는 고유재원을 소유한 자치단체간협력체, 개별인구 250,000 명 이상이고 고유재원을 소유한 자치단체간협력체이거나 또는 레지옹 소재지를 포함하면서 인구 500,000 명 이상이고 고용지역의 중심

9) 이는 영어단어의 metropole에 해당하는 것으로 불어의 métropole은 여기서의 중심협력체, 다른 연구에서는 대도시연합, 대도시 등으로 번역되고 있다.

지역이 해당된다.

위의 중심협력체는 2010년 12월 16일의 지방자치단체개혁법을 기반으로 하고 있다. 그 이후, 2014년 1월 27일의 지역공공활동현대화·중심협력체확인법, 2015년 8월 7일의 공화국새 지방조직관련법에 의해 점차적으로 강화되었다.

특히, 2014년의 법은 중심협력체가 다음과 같은 분야에서 행사할 수 있는 권한을 확대시키고 있다. 경제적, 사회적, 교육적 발전 및 정비, 도심지역 정비, 주거지역정책, 도시정책, 공동 관심의 서비스 운영, 환경보호 및 주민의 질 향상도모 이다. 일반적으로 주거지역에 대한 권한은 중간자치단체인 데파르트망이나 광역자치단체인 레지옹의 권한이지만 이를 중심협력체에 이전하고 있어 권한행사의 유연성을 확보하고 있다.

중심협력체는 2010년 니스를 시작으로 2015년 1월, 보르도, 브레스트, 그르노블, 릴, 몽펠리에, 낭트, 렌, 루앙, 스트라스부르그, 풀루즈에 설치되었다. 그리고 2016년 1월, 파리와 엑스-마르세이유, 2016년 7월, 낭씨에 설치되었다. 2017년 2월에도, 새로운 중심협력체가 설치되었고 여기에는 메즈, 오르레앙, 푸르-발-드-르와, 디종, 끌레몽-오베뉴, 썽-에티엔, 툴롱-프로방스-메디테라네의 7개 지역이다. 리옹을 중심으로 하는 협력중심체가 포함되어 총 21개이다.

이 중에서 19개의 중심협력체는 일반법(droit commun)의 적용을 받으나 반면에 특별한 지위(statut particulier)를 부여받은 지역으로는 엑스-마르세이유와 파리이다. 파리는 수도의 위상과 특수성을 인정하여 세계적 도시로서의 성장을 유도하고 엑스-마르세이유는 항구도시로서의 특성을 활용하는 것이다.

그리고 리옹의 중심협력체는 자치단체간협력체 법인이 아닌 하나의 특별한 지위를 갖는 지역자치단체로서의 역할을 수행하고 있다. 즉, 리옹은 도시지역공동체(communautés urbaines)와 론 데파르트망(département du Rhône)과 관련된 권한도 행사하고 있다. 특히, 리옹은 도시지역공동체에서 중심협력체로 전환하는데 있어 많은 찬반논의가 있었으나 헌법 제72조에 의해 다른 형태의 지역자치단체는 법에 의해 설치될 수 있다는 규정에 의해 지역경쟁력을 확보하기 위해 전환되었다(Janicot & Verpeaux 2019: 137).

중심협력체의 지리적 규모나 인구수가 일정기준을 충족하는 경우에 있어 공동의 정책수립과 집행이 가능하도록 제도적으로 보장하고 있다. 이러한 경우, 대도시 지역에 기반 한 도시 및 주거정책 등이 주를 이루고 있으며 규모의 경제에 따라 지역주민을 위한 공동사무를 수행하고 보충성의 원리를 충실하게 수행하고 있다.

또한, 중앙정부는 중심협력체가 공동의 정책수행을 위해 지방자치단체의 고유재원을 기반으로 유연한 형태의 재정운용과 강력한 형태의 재정연합을 도모하고 있다. 다시 말해, 중심협력체에 참여하는 자치단체의 지방세와 지방회계를 연계하여 효율적인 정책수행을 뒷받침하고 있다.

중앙정부는 지방자치단체가 각각의 상황과 특성에 따라 한 개의 협력체 또는 다수의 협력체를 선택할 수 있게 하고 있다. 정부는 자치단체에게 협력할 수 있는 다양한 장을 마련해주고 자치단체는 필요에 따라 자율적으로 협력체에 참여할 수 있다. 중앙정부는 시대에 적합한 협력체를 제시하여 적용상의 문제점이 발생하면 이를 즉각적으로 수정하고 있다. 그리고 일정기준 이상을 충족하는 경우, 운영의 자율성을 보장하기 위해 자체적인 중심협력체의 의회구성도 가능하도록 한다.

결국, 프랑스에서 지방자치단체간 통합은 참여하는 단체가 각각의 행정관할 구역의 범위를 넘어서는 공공서비스를 제공함에 있어 지역주민들 생활권을 중심으로 편리하게 공급될 수 있도록 공공협력의 노력을 실천하는 수단이 되고 있다(배준구·안영훈, 2003: 288).

예를 들어, 대파리 중심협력체(Métropole du Grand Paris)는 2016년 1월 1일 설치되었고 *오트-드-센 데파르트망*, *센-쌍-드니 데파르트망*, *발-드-마른 데파르트망*의 123개 *꼬뮌*과 *에손 데파르트망*과 *발 드와주 데파르트망*의 7개 *꼬뮌*이 참여하고 있다. 지역주민 수는 720만 명에 이르고 있으며 지리적 면적은 814km²에 걸쳐있다. 대파리 중심협력체는 지역정비정책, 경제·사회·문화발전정책, 주거지역정책, 환경보호정책, 침수·홍수대비정책 등을 수행하고 있다(<https://www.metropolegrandparis.fr/>).

엑스-마르세이유-프로방스 중심협력체(Métropole d'Aix-Marseille-Provence)는 2016년 1월 1일 설치되었으며 92개의 *꼬뮌*이 참여하고 있는데, *보크루즈 데파르트망*의 1개 *꼬뮌*, *바르 데파르트망*의 1개 *꼬뮌*, *부쉬-뒤-론 데파르트망*의 90개 *꼬뮌*이다. 지역주민 수는 총 188만 명, 지리적 면적은 3,173km²에 해당되고 있다. 엑스-마르세이유-프로방스 중심협력체는 농촌·인구정책, 문화정책, 환경정책, 경제정책, 교통정책, 지역정비정책, 주거정책, 도시정책, 지역정비정책, 고용정책, 자연유산정책 등을 수행하고 있다(<https://www.ampmetropole.fr/>).

리옹 중심협력체(Métropole de Lyon)는 2015년 1월 1일 출범한 협력체로 중부지방의 리옹이라는 핵심도시와 *론 데파르트망*의 59개 *꼬뮌*이 참여하고 있으며 지역주민 수는 140만 명에 이르고 있으며 면적은 538km²이다. 주요 추진 정책으로는 경제혁신·활동정책, 환경전환·에너지정책, 공공장소 관리·개발정책, 도시계획·교통정책, 기획·행재정운영정책, 연대·주택·교육정책 등이다(<https://www.grandlyon.com/>).

그러나 최근 대도시 중심협력체의 수가 증가했음에도 불구하고 협력체의 이익이 정확하게 무엇인지에 대한 논의가 존재하고 있으며 여전히 참여하고 있는 자치단체간의 협력이 충분하지 않다는 지적을 받고 있다. 그러므로 협력체의 이익에 대해 좀 더 명확하게 규정하고 폭넓은 협력이 도모될 수 있도록 일반경상보조금(dotation globale de fonctionnement)의 활용을 제안하고 있다.

2. 레지옹간 통합의 완성

프랑스에서 광역자치단체인 레지옹은 1956년에는 국가의 광역적 행정 및 경제활동 범위의 대상에 지나지 않았고 1972년 공공기관으로서만 그 위상이 정립되었고 1982년에 이르러 해당 지역사무를 수행하기 위한 지방자치단체로 승격되었다. 1982년의 지방자치개혁이 지방자치단체에 일반권한을 부여하였고 레지옹과 그 의회는 심의를 통해 지역문제를 처리한다고 규정하였다. 이러한 법적 근거에 따라 지역의 이익에 부합한다는 범위 내에서 자치권을 소유하였다.

중앙정부는 1997년 12월 15일 국토정비정책의 재개선언 이후에 전국을 대광역권(grand ensemble interrégionaux)으로 재편하기로 결정하였다. 지역 간 행정적 구분을 초월한 대광역권의 형성은 지속적인 지방분권정책의 발전과 유럽연합 성장을 주요한 배경으로 하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 신광역권의 형성이 기존의 레지옹과 데파르트망 등 여타 행정적 구성이나 조직을 폐지하는 것은 아니라고 명시하여 기존의 틀을 준수하고자 하였다.

이와 같은 배경에는 유럽에서 광역권의 등장은 하나의 현상으로 정부와 지방자치단체를 연계하는 보다 큰 지역적 범주의 확대를 의미한다. 광역화된 지역들이 유럽 내의 국경을 넘어 지역적 협력을 강화할 수 있는 환경이기 때문이다(Lapointe, 2017: 126).

그러므로 레지옹 간의 통합에 기반한 광역권 구상은 2000년 국가의 장기발전구상에 따라서 수도권 중심의 공간구조를 탈피하고 다핵 공간구조를 확립하는 차원에서 전국을 6개의 초광역권으로 분류하는 실험적 구상이 제시되었다. 2020 프랑스를 정비하자(Aménager la France de 2020)라는 계획으로 구체화되었으나 현재의 그랑에스트(Grand Est)를 제외하고는 실현되지 못하였다(진종현 외, 2022: 96).

¹⁰⁾ 유럽 내에서 광역권 자치단체의 등장은 두 가지 요인에 기반하고 있다. 첫째, 유럽연합의 분야별 정책 특히, 지역정책에 능동적으로 대처하기 위한 것이다. 둘째, 지역주민의 유럽에 대한 접근을 강화하는 것이다(Lapointe: 2017: 127).

〈표 3〉 과거 6개의 초광역권 구상계획

지역	관련 레지옹(또는 데파르트망)	인구(1999년)
Grand Est (동부)	로렌, 알자스, 프랑시-콩테, 부르고뉴, 샹파뉴-아르덴느 레지옹	811만 명 (13.9%)
Grand Sud-Est (남동부)	론-알프스, 프로방스-알프스-코트다쥐르, 랑그독-루시옹, 오베르뉴, 코르시카 레지옹	1,402만 명 (24%)
Grand Sud-Ouest (남서부)	아키텐, 리무진, 미디피레네, 랑그독-루시옹 레지옹	627만 명 (10.7%)
Grand Ouest (서부)	브르타뉴, 페이드라르와르, 프와투-샤랑트 레지옹	777만 명 (13.3%)
Pays du Nord (북부)	노르-파-드-칼레 레지옹	400만 명 (6.8%)
Bassin parisien (수도권)	일-드-프랑스, 피카르디, 샹파뉴-아르덴느, 샹트르, 오트-노르망디, 바스-노르망디 레지옹 / 사르트 및 이온 데파르트망	2,060만 명 (35.2%)

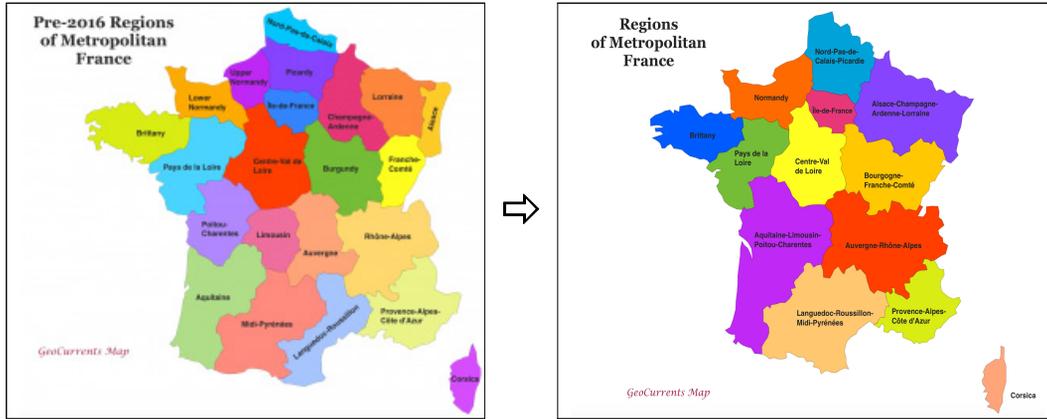
출처: 배준구, 2008: 9.

그리고 이와 같은 흐름 하에서 프랑스의 지역들이 다른 주요 유럽지역과 경쟁할 수 있는 정도의 규모로 개편해야 하며 레지옹의 규모를 키우고 거점도시도 주변 도시와 협력하여 대도시권을 형성해야 한다고 주장되었다(김지선 2023: 155). 또한, 유럽연합 회원국의 공동정책 추진이 활발해 지면서 레지옹의 역할과 권한에 대한 문제점이 대두되었다. 유럽연합 차원에서의 회원국 지역개발 정책추진으로 광역단위 자치단체인 레지옹의 중요성이 높아지고 레지옹의 경제적 경쟁력 확보의 필요성이 제기되었다(김영식, 2016: 364).

결국, 레지옹이 세계화와 유럽내의 경쟁상황에 제대로 부응하지 못한다는 비판에 직면하면서 2015년 1월 16일 그 수가 22개에서 13개로 강제적으로 축소되었다. 레지옹 수의 축소에 기본원칙은 중간계층의 지방자치단체를 물리적으로 분리하는 것이 없으며 자치단체가 자유로이 레지옹에 포함될 수 있는 선택권을 주었다(Girardon, 2018: 32).

다시 말해, 비교적 규모가 큰 6개 레지옹(Ile-de-France, Provence-Alpes Côte d'Azur, Pays de la Loire, Bretagne, Centre-Val de Loire, Corse)을 제외한 16개 레지옹은 2개 또는 3개씩 인접한 레지옹과 통합된 것이었다.

〈그림 2〉 레지옹간 통합전과 통합이후 지도상황



출처: <https://www.geocurrents.info/geopolitics/>

〈표 4〉 레지옹의 통합

(단위: 명, km²)

현 레지옹	기존 레지옹	인구	면적	인구밀도	신소재지
오베뉴-론-알프스	오베뉴, 론-알프스	7,757,595	69,771	111h/km ²	리용
부르고뉴-프랑쉬-콩테	부르고뉴, 프랑쉬-콩테	2,819,783	47,784	59h/km ²	디종
브르타뉴	브르타뉴	3,258,707	27,208	120h/km ²	렌
썩트르-발 드 르와르	썩트르	2,570,548	39,151	66h/km ²	오를레앙
코르시카	코르시카	328,208	8,680	37h/km ²	아작시오
그랑에스트	알자스, 상파뉴-아르덴, 로렌	5,552,388	57,423	97h/km ²	스트라스부르그
오-드-프랑스	노르-파드-칼레, 피카르디	5,987,883	31,814	188h/km ²	릴
일-드-프랑스	일-드-프랑스	11,959,807	12,011	996h/km ²	파리
노르망디	바스-노르망디, 오트-노르망디	3,328,364	29,907	111h/km ²	루앙
누벨아키텐	아키텐, 리무쟁, 프와투-샤렝트	5,844,177	84,036	70h/km ²	보르도
오씨타니	링그독-루씨용, 미디-피레네	5,683,878	72,724	78h/km ²	툴루즈
페이 드 라 르와르	페이 드 라 르와르	3,660,852	32,082	114h/km ²	낭트
프로방스-알프스-코트다쥐	프로방스-알프스-코트다쥐	4,953,675	31,400	158h/km ²	마르세이유

출처: Girardon, 2018: 33.

현재, 새롭게 구성된 레지옹은 지역성장과 발전을 위해 자체적으로 경제발전·혁신·국제화에 대한 레지옹계획(schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation), 지역정비지속가능발전·지역평등에 대한 레지옹계획을 수립할 수 있는 권한을 행사한다. 이와 같은 계획은 지역기업들을 지원하거나 관할하는 지역자치단체에 강제할 수 있다(Girardon, 2018: 34-35). 전자의 경우에는 기업지원과 국제화, 부동산 투자, 혁신지원에 대한 기본방향을 수립하고 지역유인방향을 설정하여 지역의 경쟁력을 강화시킬 수 있다.

또한, 레지옹은 지역의 경제, 사회, 문화발전을 위한 핵심적인 권한도 부여받았다. 구체적으로 경제발전, 국토정비, 직업교육, 고등학교 지원, 교통 등과 디지털발전 권한에 대한 것이다.

위의 내용을 종합화하여 지역단체법전(code des collectivités territoriales) 제L4221-1 조는 레지옹과 지방의회는 지역의 경제, 사회, 보건, 과학발전을 위한 권한을 소유하고 지역 주민의 주택접근과 주거향상을 지원하고 도시정책과 도심재생, 교육정책, 지역의 정비와 평등을 보장한다. 그리고 데파르트명과 꼬뮌의 통합, 자율성, 권한을 존중하면서 지역의 정체성을 보존하고 지역언어도 발전시킨다고 규정하고 있다.

이제, 광역권내의 협력은 레지옹의 통합을 통해 활발하게 수행되는 것으로 자리를 잡아가고 있으며 이는 현실적으로 그 지리적 범위가 매우 넓어진 것을 특징으로 하고 있다. 레지옹 기반 광역화와 초광역화를 관리하는 기제로서 이른바 계획계약 및 계획협약이 존재하고 있으며 전자는 주로 국가와 레지옹간 계획을 대상으로 체결되는 것이고 후자는 레지옹 간 또는 지방자치단체 간 계획이다.

지역발전에 대한 권한자체가 광역권에 부여되어 자체적인 계획에 따라 지역유인과 자체 경쟁력을 강화하는 전략을 활용하고 있다. 지방분권국가라는 큰 틀 하에서 자체적인 지역발전 정책을 수립할 수 있는 레지옹의 권한을 확대하여 국내뿐만 아니라 국제적 경쟁상황에 대비하도록 하고 있다.

그러나 프랑스 지역과 인접국가 지역과의 실질적인 차이점은 명시적으로(독일, 벨기에) 또는 사실상(이탈리아, 스페인) 단방국가와 연방국가라는 것이다. 중앙정부 및 자치단체에 대한 강력한 정치적 정당성, 상당한 재정력, 큰 자율성, 규칙제정권 더 나아가 입법권까지 갖고 있는 연방국가의 지역과는 거리가 있다. 따라서 레지옹간의 통합개혁은 부분적인 목표만을 달성하고 있다. 레지옹의 위상과 역할을 강화하려면 규모를 늘리는 것보다 훨씬 더 행정적 및 재정적인 수단을 확보하는 것이 필요하다는 지적도 제시되고 있다(<https://www.vie-publique.fr/>).

V. 결론

프랑스의 지역균형발전에 있어 중앙정부 주도의 국토정비계획이 오랫동안 적용되어 왔으며 지역은 정책상의 적용대상에 머물러 있었다. 여기에는 프랑스 전통의 강력한 중앙집권적 행정체제에 기인하고 있다. 이와 같은 국토정비정책이 어느 정도의 목적을 달성했느냐에 대해서는 다양한 지표를 활용하여 분석해야 하지만 적어도 여러 연구에서 긍정적으로 평가되고 있다.

그리고 최근 새로운 형태의 지역적 통합이 자체적인 지역균형발전을 이루었느냐에 대해서도 충분한 논의가 이루어지지 않았지만 시대적 환경변화에 맞추어 지방의 주도성이 확대되고 있는 것은 바람직한 것으로 고려되고 있다.

그러므로 거시적 차원 하에서 프랑스의 지역균형발전정책이나 접근전략이 우리에게 제시해 줄 수 있는 정책적 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 프랑스에서는 세계적 경쟁이 치열해지고 유럽의 정치적 통합이 가시화되면서 중앙정부의 주도로부터 지역의 주도성을 중시하는 지방분권하에서 국토정비정책의 방향전환을 채택하였다. 그 결과 중앙정부가 마련해 놓은 다양한 틀 하에서 지역이 적극적으로 참여할 수 있는 환경을 구축해 놓고 있으며 대표적으로 지역적 통합에 대한 것이다. 우리나라의 경우에도 획기적인 정책전환이 필요함에도 불구하고 정부별로 큰 차이 없이 관련 정책이 제시되고 있다. 광역경제권권, 지역행복생활권, 메기시티 등의 개별적, 정부별 논의보다는 큰 틀 하에서 지속적인 방향성과 성과를 도모해야 한다.

둘째, 중앙정부의 지역균형발전에 대한 정책과 기구가 연속성을 갖고 추진되고 있다는 것이다. 물론, 시대별로 시대적 관심이 많기도 하고 적기도 하였지만 현직인 마크롱 대통령이 새로이 지역균형발전과 이를 위한 정부의 촉진자 역할을 강조하고 있다. 물론, 우리나라에서도 유사한 정책과 기구가 연속성을 가지고 있지만 실질적으로 지역균형성과를 도모했느냐에 대해서는 의문이다. 그러므로 정책과 기구운영에 대해 그 역할을 재검토하고 최고지도자들도 그 필요성을 자주 언급해서 관심을 높이는 것이 필요하다.

셋째, 프랑스에서는 지역균형발전 추진기구는 정책집행뿐만 아니라 지역에 대한 기술적 자문역할도 수행하고 있다. 최근에는 지역의 자체적인 혁신정책이 개발되고 발굴되도록 지원하고 있다. 우리나라의 추진기구는 각 부처의 균형정책을 집행하거나 모니터링 정도만 수행하고 있어 그 위상이 상대적으로 약하다. 그러므로 관련기구의 역할이 더 자율적이고 혁신적일 수 있도록 위상을 제고해야 한다.

넷째, 프랑스의 개별 대도시 중심협력체가 소유하고 있는 권한과 역할이 어느 정도 상이한

것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 동일한 협력체라 해도 수도권의 파리와 남부지방의 마르세이유가 중점적으로 행사하는 권한에는 상당한 유연성이 부여되어 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 권한행사에 있어 행정적 획일성에 관심을 가지고 있다. 그러므로 유사성을 지향하되 지역적 특성도 적극적으로 고려하는 신축성을 도모해야 한다.

다섯째, 레지옹 기반 광역권 사례는 자치단체 간 통합을 통한 초광역권 구상전략을 위해 매력적인 모델로, 우리나라에 있어서도 광역 시·도 간 통합은 규모의 경제효과 제고와 행정 효율성의 제고라는 측면에서 의미가 크다. 프랑스에서는 이와 같은 통합이 어렵다는 것을 인지하고 몇 차례의 시도 후에 레지옹의 통합을 달성시키고 있다.

여섯째, 중심협력체인 통합된 레지옹이 처음에 의도했던 목표나 결과를 달성했다고 보기에는 어려운데 여기에는 일부 비판적인 논의가 있기 때문이다. 전자의 경우에는 추구하는 목적의 모호성과 협력의 미흡, 후자에서는 실질적인 권한이 결여되어 있다. 따라서 우리나라에서도 지역균형발전의 추진전략에 있어 가급적 제기될 수 있는 문제를 최소화시킬 수 있는 논의가 필요하다.

【참고문헌】

- 국가균형발전위원회. (2021). 「지역, 균형발전의 길을 찾다 I」. 서울: 국가균형발전위원회.
- 김영식. (2016). 프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점: 2012년 사회당 집권 후 지방분권 제3막을 중심으로. 「지방정부연구」, 20(1): 355-373.
- 김용웅 외. (2009). 「(新)지역 발전론」. 서울: 한울.
- 김우석·김형진. (2020). 국가균형발전정책의 변화를 위한 소고 「한국거버넌스학회보」, 27(3): 149-175.
- 김은경·문미성. (2022). 프랑스 국토균형발전정책의 특징과 시사점. 「EU학연구」, 27(1): 87-122.
- 김지선·안영진. (2023). 프랑스의 지방분권화와 행정구역 개편. 「한국지역지리학회지」, 29(2): 147-160.
- 박종화 외. (2006). 「지역개발론」. 서울: 박영사.
- 배준구. (2008). 프랑스의 광역권 개발전략. 「한국지역개발학회 학술대회」, 3-28.
- 배준구. (2009). 프랑스 광역권의 연계협력 사례. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 227-261.
- 배준구·안영훈. (2003). 지방자치단체간 협력방식: 프랑스의 조합제도를 중심으로. 「한국지방자치학회 학술발표대회 논문집」, 2: 287-307.
- 윤광재. (2007). 지역균형발전에 대한 정책적 효과분석. 「현대사회와 행정」, 17(1): 103-127.
- 윤광재. (2021). 프랑스 지방자치단체 협력체의 기원과 특성에 관한 연구: 꼬뮌을 중심으로. 「지방행정연구」, 35(2): 75-98.
- 전훈. (2007). 지역경쟁력과 지역발전 -프랑스의 지역개발정책의 시사점-. 「법과 정책연구」, 7(1): 285-302.
- 조민혁. (2020). 20세기 중반 프랑스의 국토균형발전 시도: 거점균형대도시를 중심으로. 「도시연구」, 24: 159-189.
- 진종현 외. (2022). 「초광역 지역시대」. 서울: 대통령직속 정책기획위원회.
- 차재권. (2017). 역대정부 균형발전정책의 성과 평가: 박정희정부에서 박근혜정부까지. 「사회과학연구」, 25(2): 130-174.
- Allain-Dupré, Dorothée, Chatry, Isabelle & Moisio, Antti. (2020). *Asymmetric decentralisation: trends, challenges and policy implications*. Paris: OECD.0
- Askenazy, Phillippe & Martin, Phillippe. (2015). Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire. *Notes du conseil d'analyse économique*, 20: 1-12.
- Beaucé, Jeanne. (2015). *L'aménagement des temps en France de 1958 à 2014: le cas de la Région Parisienne*. Paris: CHS.
- Bodiguel, Jean-Luc. (2006). La DATAR: quarante ans d'histoire. *Revue française d'administration publique*, 119(3): 401-414.
- Burnham, June. (2008). *Politicians, bureaucrats and leadership in organizations : lessons from regional planning in France*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Gravier, Jean-François. (1972). *Paris et le désert français*. Paris: Flammarion.
- Haumont, Francis. (2007). *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*. Bruxelles: Bruylant.
- Jacquot, Henri & Priet, François. (2008). *Droit de l'urbanisme*. Paris: Dalloz.
- Janicot, Laetitia et al. (2015). *Les villes capitales, miroirs de l'Etat*. Cergy-Pontoise: LEJEP.
- Janicot, Laetitia & Verpeaux, Michel. (2019). *Droit des collectivités territoriales*. Paris: LGDJ.
- Lacour, Claude et al.. (2010). *40 ans d'aménagement du territoire*. Paris: La Documentation française.
- Lapointe, Benoît. (2017). *La mondialisation et les collectivités territoriales*. Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault.
- Luchaire, Yves. (2006). *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*. Paris: L'Harmattan.
- Luchaire, Yves. (2016). *Réforme Territoire: des métropoles aux grandes régions*. Paris: Economica.
- Mamilonne, Caroline. (2016). *La Métropole dans le nouveau droit de l'intercommunalité: de la loi de réforme des collectivités territoriales à l'avant-projet de loi Lebranchu(2010-2013)*. Saarbrücken: Editions universitaires européennes.
- Marcovici, Emile. (2019). *Les métropoles en France*. Paris: L.G.D.J.
- Sénat. (2017). *Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par le groupe de travail sur l'aménagement du territoire*. Paris: Sénat.
- Sinnassamy, Christophe. (2018). *Finances publiques*. Levallois-Perret: Bréal.
- <https://www.ampmetropole.fr/>(검색일: 23년 9월 7일)
- <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/>(검색일: 23년 5월 15일)
- <https://www.grandlyon.com/>(검색일: 23년 11월 9일)
- <https://www.larousse.fr/>(검색일, 23년 2월 28일)
- <https://www.legifrance.gouv.fr/>(검색일: 23년 7월 14일)
- <https://www.lepnetwork.net/>(검색일:23년 2월 11일)
- <https://www.metropolegrandparis.fr/>(검색일: 23년 10월 15일)
- <https://www.vie-publique.fr/>(검색일: 24년 5월 12일)
- <https://www.ytn.co.kr/>(검색일: 22년 3월 7일)

윤 광 재: 프랑스 파리2대학교(Université de Paris II)에서 Ph.D를 취득하였고(논문: Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales: Etude comparée France-Corée du Sud, 1998) 현재, 영남대학교 행정학과 교수로 근무하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 비교행정, 재무행정, 지방자치 등이며 최근 발표한 논문 및 저서로는 Les mondes de l'administration : une enquête sur les valeurs des managers publics Français et Sud-Coréens(공동, 2020), 우리나라 지방분권정책의 경로의존성에 대한 연구(2023), 지방재정론(2024), 알기 쉬운 재무행정론(2024) 등이 있다(assas90@hanmail.net).