

## 프랑스의 균형발전정책과 시사점

배준구

경성대학교 교수

### I. 머리말

프랑스는 파리를 중심으로 산업화가 되면서 국가의 부와 산업 및 문화시설이 파리에 집중된 반면에 나머지 지역은 인구 감소와 경제적 침체가 심각한 상태에 직면하였다. 파리권 인구는 1856년에 전체인구의 3.7%인 131만명에 불과하였던 것이 1911년 12.9%인 534만명, 1946년에 16.2%인 660만명으로 급격히 증가하였다. 이에 대하여 프랑스의 유명한 학자인 그라비에(J. F. Gravier)는 1947년에 발간된 “파리와 프랑스의 사막”이라는 책에서 파리가 프랑스의 나머지 지역을 사막화시킨다는 경고를 하여 사회적으로 엄청난 반향을 일으켰다. 이 책 발간 이후 프랑스의 정치인들과 고위 관료들은 파리의 집중 문제를 심각하게 고려하였고, 산업 및 인구분산을 위한 정책이 마련되었다. 이 정책은 1955년에 파리권의 과도한 성장과 집중을 방지하고 낙후된 지역이나 실업으로 고통을 겪고 있는 지역의 개발을 촉진하기 위하여 추진되었다.

프랑스는 수도권의 인구 및 산업 집중과 심각한 지역불균형 문제를 해결하기 위하여 1950년대 중반부터 입지구제 등 각종 정책을 도입하였고, 1960년대부터 공공기관 등의 지방이전을 추진하였다. 프랑스의 수도권 인구 비중은 1950년대까지 높은 증가를 보였는데 다양한 지역정책 수단의 채택과 더불어 1960년대부터는 안정화되는 추세를 나타내었다. 즉 수도권 인구 비중은 1946년 16.2%(660만명), 1954년 17.1%(732만명)로 높은 증가 추세를 나타내었는데, 1960년에 18.2%(847만명), 1982년 18.5%(1,007만명), 2000년 18.6%(1,095만명)의 수준으로

안정화되었다.

우리나라는 수도권 집중과 지역불균형 문제가 매우 심각하여 1960년대부터 수도권의 과밀 억제책, 공공기관의 지방이전을 비롯한 각종 균형발전 정책과 제도를 도입하였다. 그러나 수도권 인구 비중은 1960년 20.8%(519만명)에서 2000년 46.3%(2,221만명)로 2배 이상 증가하였고 계속적 증가 추세를 보이고 있어 프랑스와 대조를 보이고 있다. 2003년에 출범한 참여정부는 지역불균형 문제를 해소하고 지방발전의 새로운 계기를 마련하고자 공공기관의 지방이전, 혁신도시, 기업도시, 지역혁신 정책 등을 시행하고 있다. 이런 점에서 보면 한국과 프랑스는 지역불균형 문제와 균형발전 정책의 추진 내용면에서 유사한 점이 많으며, 프랑스의 균형발전 정책에 대한 연구의 의의는 크다.

여기서는 먼저 프랑스의 지역불균형 현황과 균형발전 정책의 변천 및 주요 제도에 대하여 고찰한 후 균형발전 정책의 주요 내용에 대하여 살펴보고 그 시사점을 제시하고자 한다. 프랑스의 균형발전 정책은 각종 기관의 지방이전, 입지의 규제(아그레망, 과밀부담금), 산업전환지대 및 기업지구, 지역혁신정책(테크노폴, 실험적 혁신프로그램, 경쟁거점), 지역발전보조금 및 기금의 개편 등을 중심으로 파악한다.

## II. 지역불균형의 현황과 균형발전 정책의 변천

### 1. 지역불균형의 현황

프랑스의 공간 구조는 북동쪽의 산업이 발전한 지역과 남서쪽의 산업이 낙후된 지역으로 나뉘어 진다. 전후 30년 동안 경제부흥기를 주도한 전통 산업들이 북서부에 있는 르아브르(Le Havre)에서 남동부에 있는 마르세이유(Marseille)를 연결하는 선의 북동부에 위치하고 있는 반면에 서부, 남서부 및 중앙지대는 상대적으로 낙후되어 있어 아직도 농업이 주요 경제 활동이며 종사하는 인구비중도 낮다. 특히 이 지역의 고급인력의 상대적 부재가 국토 공간상의 불균형을 더욱 심화시켜 국토의 서쪽은 주변지역의 성격을 띤다.

이 같은 공간구조는 정치적 구조와 깊은 관련이 있고, 도시권 구조는 비정상적으로 거대한 수도권과 상대적으로 약한 지방대도시(도시권)로 구성되어 있다. 이는 오랜 역사를 거쳐 형성된 것으로 강력한 중앙집권 체제의 결과이며 파리지역으로의 권력과 고차 서비스의 현저한

집중으로 인하여 발생하였다.

프랑스의 지역불균형의 문제는 수도권 집중으로 인한 지역불균형으로 요약된다. 지역정책은 파리권 인구의 급격한 성장에 따라 이를 억제하는데 비중을 두었다. 즉 수도권 인구는 1851년 6.1%(224만명), 1891년 10.3%(413만명), 1911년 12.9%(534만명), 1946년 16.2%(660만명), 1954년에 17.1%(732만명), 1960년 18.2%(827만명)로 급격히 증가하였다. 그러나 1960년대부터 수도권(Ile-de-France 레지옹) 인구 비중은 상당히 완화되어 1962년 18.2%(847만), 1968년 18.6%(925만), 1975년 18.8%(988만), 1982년 18.5%(1,007만), 1999년 18.7%(1,095만), 2000년 18.6%(1,095만명)로 0.6% 이하의 증가에 그치고 있다.

1999년 인구센서스의 결과 중에서 가장 뚜렷하게 나타나는 양상은 국토균형 개발 노력에 따라 수도권의 집중도가 완화되었다. 특히 수도권의 인구비중은 1960년대 후반부터 18.6% 내외 수준으로 안정화(1968년 18.6%, 1975년 18.8%)되는 추세를 보였는데 1982년 지방분권 후에도 이러한 추세는 계속되었다(1982년 18.5%, 1999년 18.7%, 2000년 18.6%). 수도권은 다른 지역중심도시에 비하여 순인구 성장률이 낮아 1990년부터 2.7% 수준을 유지하여 전국 평균 3.3%보다 낮고, 1990년 이전보다 아주 낮은 성장 추세를 보이고 있다. 특히 론 알프스(Rhone-Alpes) 지역은 수도권보다 성장률이 높다. 통계조사국(INSEE)의 연구에 의하면 주민당 총가처분소득(즉 소득세와 사회보장분담금 제외)은 1982년에 수도권은 지방에 비해 33% 초과에서 1996년 23% 초과(수도권 110,800프랑, 지방 90,100프랑)로 그 차이가 상당히 줄었다.

수도권의 비중은 1960년에 활동인구 20.3%, 외국인수 26.5%, 고용 20.3%, 고등학생 19.8%, 대학생 36.0%, 고속도로 길이 37.0%, 자동차 22.2%, 의사 23.6%, 소득세 수입 33.0%, 연구원 45.0%로 낮아졌다.

지역의 대도시는 수도권보다 빠른 성장을 하고 있고, 남동지역의 발전과 유인력이 확인되고 있다. 즉 서부 및 남동부는 20년 동안 진정한 경제부흥이 이루어졌고, 오늘날 고용이 가장 강하게 진전되고 있는 지역이다. 북부와 동부는 이제부터 국경을 초월하여 새로운 활력이 나타나고 있고, 제1차 산업혁명에 의하여 너무 오랫동안 부각되어 온 생산기반이 재구성되고 있다.

지역의 대도시는 수도권보다 빠른 성장을 하고 있고, 남동지역의 발전과 유인력이 확인되고 있다. 즉 서부 및 남동부는 20년 동안 진정한 경제부흥이 이루어졌고, 오늘날 고용이 가장 강하게 진전되고 있는 지역이다. 북부와 동부는 이제부터 국경을 초월하여 새로운 활력이 나타나고

있고, 제1차 산업혁명에 의하여 너무 오랫동안 부각되어 온 생산기반이 재구성되고 있다.

수도권의 주민 1인당 소득은 2000년 현재 235,792프랑으로 26개 레지옹 중에서 제일 높고, 이는 비수도권(148,178프랑)의 1.6배이며, 제일 낮은 레지옹인 랑그독 루시옹(Languedoc-Rousillon)(116,937프랑)의 2배를 초과하고 있다. 수도권의 비중은 국민총생산 29.1%, 상급관리직 40.6%, 증권시장 96%, 500대 기업 본사 75%(1999년 현재)로 아직까지 높은 수준을 유지하고 있다.

## 2. 균형발전 정책의 변천과 주요 관련 제도

프랑스의 입지규제, 지방분산 등과 같은 각종 균형발전 정책은 국토계획의 정책 수립과 밀접하게 관련이 있다. 파리와 다른 지역간 불균형이 심각한 문제로 제기됨에 따라 1950년에 국토계획 전담부서가 창설되고, 국토계획 정책이 수립되었다. 지방분산 정책은 수도권의 과도한 성장을 억제하고 낙후지역의 경제 활성화를 위하여 1955년부터 도입되었다. 파리권에 입지하는 기업(제조업)에 대하여 허가를 받도록 하는 아그레망(agrément) 제도가 1955년에 도입되었다. 1960년에는 파리시 및 주변지역의 산업 및 서비스업의 집중 억제와 지방분산을 위한 수단으로 과밀부담금(redevance) 제도가 도입되었다.

1963년에 국토·지역기획단(Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale : DATAR)이 창설된 후 수도권 규제와 지역불균형 완화를 위한 지역정책 및 계획을 주도하였고, 교육·연구·금융 부문과 행정 및 공공기관의 지방이전에 대한 정책이 확대되었다. 국토·지역기획단은 1963년 드골 대통령 때 신설된 후 지역균형 및 지속가능개발과 결속에 목표를 두고, 중앙부처의 부문별 정책 조정(대규모 인프라사업 등), 국가정책과 지방차원의 개발사업 간 조정·촉진 역할, 공공정책의 지역화 사업 참여, 우선사업의 보조·지원, 기금(지역개발기금, 유럽기금)의 배분·조정 등을 주로 행하였다. 국토·지역기획단은 계약·협상·인센티브 등의 방법을 많이 활용하며, 각 부처에서 파견된 사업전담팀으로 구성되었다.

국토·지역기획단은 1964년에는 지방도시의 집중적 육성을 통해 파리지역의 성장을 제한하고, 파리에 대응하는 도시를 발전시킴으로써 지역불균형을 시정하는 “균형도시(métropoles d'équilibre)” 정책을 도입하여 8개 도시를 설정하였다(1970년 4개 추가). 또한 지역균형발전 정책을 전국적으로 확대함과 동시에 체계적인 지원정책을 전개하기 위하여 전국을 5개 지역

(zone)으로 구분하여 지원을 차등화하고, 이전보상 제도를 신설하였다. 1967년에는 공업분산 정책을 지원하기 위한 수단으로 3차 산업 부문에 대한 분산계획을 국토·지역기획단이 중심이 되어 추진하였다.

1969년부터는 테크노폴(technopole) 정책을 추진하여 파리에서 이전해 오는 대학, 기업, 연구소들을 테크노폴에 집적시켜 지역혁신거점으로 육성하였다. 1971년에는 기존의 성장거점도시 정책을 통해 성장거점도시에 집중 지원하였던 것을 성장거점도시보다 한 단계 낮은 중간 규모(또는 중소) 도시로 확대하고 중소도시육성 정책으로 전환하였다.

● <표 1> 프랑스의 균형발전 관련 주요 정책과 제도 ●

주요 정책 및 제도	비 고(국토계획)
1950년: 국토계획 정책수립, 국토계획전담부서 창설 1955년: 기업 입지 규제하는 아그레망(agrément), 기업유치 보조금제 신설 1960년: 파리지 및 주변지역 과밀부담금 도입	제1차 및 제2차 계획(1947-1957): 국토 계획은 1950년부터 제3차계획(1958-1961)
1963년: 국토지역기획단(DATAR) 창설 1964년: 균형도시 정책 도입, 지역별 지원차등화, 이전보상제 1967년: 3차산업 지방분산계획, 1969년: 테크노폴 정책 추진 1973년: 중소도시육성 정책	제4차계획(1962-1965) 제5차계획(1966-1970) 제6차계획(1971-1975)
1982년: 지방분권정책 실시, 레지옹(광역지자체) 신설 1984년: 계획계약제, 산업재전환 정책 시행 1986년: 기업지구 설정	제7차계획(1976-1980) 제8차계획(1981-1985): 백지화 중간계획(1982-1983) 제9차계획(1984-1988)
1991~2000년: 지방분산 정책 강화(수도권 공공기관 이전) 1992년: 국가서비스재편성기본계획 수립 1994년: 새로운 유럽지역정책 시행 1999년: 지속 가능한 발전, 지역간 연대와 협력 강화 2002년: 공동서비스기본계획(SSC) 승인 2005년: DATAR가 DIACT로 확대 개편됨	제10차계획(1989-1992) 제11차계획(1993-1997): 1993년에 중단, 1995년 장기구상 방식과 부문별 계획 방식 채택, 2001년에 새로운 국가계획(SSC) 채택

1973년부터 1990년까지는 기존의 중앙정부 주도적인 지역균형발전 정책의 비효율성과 정치·경제·사회적 환경(경제침체, 지방분권 등)의 변화에 따라 국가의 개입이 축소되고 지역균형발전 정책의 우선순위와 추진 방식에 변화가 야기되었다. 1982년에는 지방분권 실시와 함께 레지옹을 광역지방자치단체로 승격하고 지역계획의 권한 강화, 계획의 개혁법의 제정으로 새로운 계획체제가 구축(국가계획, 레지옹계획, 계획계약 등)되었다. 1990년대부터는 지방분권 실시와 함께 유럽통합을 앞두고 종전의 “파리와 프랑크 사막에 대한 해묵은 논쟁”에서 벗어나 파리를 유럽의 중심도시로 건설하면서 일부 수도권 규제완화와 생활의 질을 높이는 데 역점을 두었다.

최근에는 기존의 법적인 틀의 취약과 공공행위자 증가 등으로 복잡성이 확대되어 지역에 대한 새로운 접근이 요청됨에 따라 이른바 3대 법률, 즉 ‘지속가능한국토계획발전기본법(1999.6.25)’, ‘코뮌간협력간소화및강화법(1999.7.12)’, ‘도시연대및재생법(2000.12.13)’이 제정되었다. 3개 법률은 지방분권의 새로운 활력을 유도하는 상호 보완관계를 갖고 있으며, 도시권 내에서 도시(코뮌)간 관계에 대한 새로운 메카니즘을 구성, 관리한다. 도시권이 지역(레지옹)과 함께 지역정책에서 협력자로서 주요한 결정적 역할을 하며, 전체적 시각(global vision)을 포함시키고, 공공행위의 목표로 사회적 연대와 지속가능한 발전을 제안하였다. 사업은 민주적인 틀 속에서 보다 밀접하게 시민사회와 함께 추진하고, 지역내의 경제, 문화, 사회적 주체들을 참여시키고 있다.

지속가능한 국토계획발전기본법은 국가의 발전정책 목표 및 수단을 재확인하고, 국가 차원의 지역에 대한 시각이 유럽건설의 차원으로 융화되도록 하였다. 이는 계획계약과 도시권 계획을 통해 지역의 사업화를 공식화하고 지방발전의 지원을 보장하고 있다. 도시권 계획은 자연조건의 결속을 기초로 형성된 사업을 마련하기 위하여 지방주도로 추진된다. 코뮌간협력간소화및강화법은 도농권 정책을 가능하게 하고, 도시와 농촌간의 대립을 벗어나게 하며, 공공서비스의 정비와 재조직을 도모하고 있다. 도시연대및재생법은 기존의 토지이용계획(POS)과 도시기본계획(SD)의 재정비, 도시발전간 균형, 노후주거지 재생을 통하여 도시재생과 연대를 실현하도록 규정하고 있다. 이에 따라 오늘날에는 ‘지역의 재구성’이 촉진되고 새로운 경제 자료, 사회 실상의 변화에 의하여 지역간 연대와 협력이 강화되고 있다. 지방차원에서 코뮌간협력구조는 도농권(pays)를 구성하고, 국가나 유럽차원에서 레지옹(지역)은 대규모 지역간 조직에 기초하여 협력을 한다. 대규모 사업지역은 유역 차원에서 전개되고, 그 조직은 도시

및 지역연계망으로 된다

한편 국토·지역기획단(DATAR)은 2003년에 설치되었던 경제변화부처간사업단(MIME)의 업무를 통합하여 국토경쟁력부처간기획단(Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivités des territoires: DIACT)으로 2005년 12월 31일 대통령령에 의하여 확대 개편되었다. 이는 국토 경쟁력의 제고에 중점을 두고 세계화 등에 따른 경제변화에 효율적으로 대응하기 위하여 경제(산업) 전략과 국토발전 전략을 통합한 것으로 볼 수 있다.

### III. 균형발전 정책의 주요 내용과 성과

#### 1. 각종 기관의 지방이전

프랑스는 공공기관을 비롯한 각종 기관의 지방이전 정책을 파리의 집중억제와 낙후 지역 개발을 위한 균형발전 정책의 일환으로 추진하였다. 공공기관의 지방이전 정책은 크게 보면 1960년대부터 1990년대 이전에 시행된 것(2만 3천명 이전)과 1990년대 이후 현재까지 시행된 것(약 270개 기관 3만여명 이전)으로 구분할 수 있다.

처음에 채택된 지방이전 정책은 공업부문에 한정되었으나 곧 행정 및 연구기관으로 확대되었다. 행정 및 연구기관의 지방이전은 낙후지역의 발전에 기여할 뿐만 아니라 이와 관련된 기업의 지방이전을 촉진하여 지역발전에 기여하는데 목적을 두었다. 1960년대 초반부터 상당수의 국립고등교육기관이 주로 지방의 대도시로 이전하였다. 이를테면 전문인력 및 엘리트 공무원을 배출하는 국립학교인 10여개의 특수학교(*grandes écoles*)를 전문계열별로 묶어 지방으로 이전시켰다. 지방분산위원회(*comité de décentralisation*)는 공공부문의 이러한 지방이전계획을 연구하고, 승인하였으며, 3년 후에 시행의 진행 상태를 분석하였다. 1974 ~ 1975년 이후 경제성장 및 고용창출의 감소는 예산이 축소되는 상황 하에서 다른 부문에 우선순위를 두게 되었다. 이에 따라 공공부문의 이전 정책은 소강 상태에 직면하게 되었다.

1980년대 말부터 공공기관 이전 정책은 상황이 상당히 바뀌게 되었다. 지역불균형 및 수도권 과다 성장에 대한 관심 제고와 경제회복에 따른 예산 확보로 공공기관 지방이전 정책은 1990년대에 다시 강력하게 추진되었다. 즉 로카르(Rocard) 총리는 1990년 11월 5일에 국토계획부처간위원회(CIAT)<sup>1)</sup>를 개최하여 지방분산위원회의 역할을 재확인하였다. 로카르 총리는

정부 각 부처가 1991년 7월 3일 이전까지 중앙부처 및 공공기관의 예산상 총 정원 기준의 최소한 5%를 3년 내(1992년, 1993년, 1994년)에 수도권(일드프랑스 레지옹)으로부터 지방으로 이전하는 계획을 제출하도록 하였다. 관련 부처와 연계하여 국토·지역기획단(DATAR)은 1991년부터 공기업의 활동을 수도권 밖으로 일부 이전하는 것에 대하여 이들 공기업과 협상을 시작하였다. 목표는 1995년 1월 1일 이전까지 수도권 밖으로 공공부문의 직원 15,000명을 지방으로 이전하는 것이었다.

1991년 5월에 취임한 크레송(Cresson) 총리는 각 중앙부처의 지방이전계획이 목표에 비하여 결과가 기대에 미치지 못한다고 판단하였다. 또한 지방이전 정책은 추진 절차의 효율성을 충분히 확보하지 못하고 있어 구체적인 결과를 달성하기 위해서는 치밀한 추진 일정 및 구속력을 갖는 조건과 함께 수상 자신에 의한 추진력이 확보되어야 한다고 판단하였다. 따라서 수상은 도시 및 국토계획부 장관(Delebarre)에게 수상 비서실과 지방분산위원회의 사무국 역할을 하는 국토·지역기획단의 사업전담팀(chargé de mission)과 공동으로 중앙부처 및 공공기관의 지방이전안을 마련하도록 책임을 부여하였다. 1991년 10월 3일에 국토계획부처간위원회는 공공기관 이전에 대한 새로운 조치를 발표하였다. 즉 로카르 총리에 의하여 설정된 파리에 위치한 중앙부처 및 공공기관 정원의 5%를 3년 내에 지방으로 이전하는 목표 및 의무가 재확인되었으며, 다만 일정은 7월 1일까지에서 12월 31일까지로 연장되었다. 공공기관의 이전에 관한 절차는 매우 구속적인 상황에서 이루어졌으며, 부처는 실제로 어떤 공공기관의 지방이전을 거부할 수 없도록 하였다. 어느 기관이 파리를 떠날 수 없는 것이 증명되면 '대체의 원칙(principe de substitution)'에 따라 그 부처에 속한 다른 기관을 대신에 제안하도록 하였다. 수상이 예외적으로 결정하는 것을 제외하면 신설되는 새로운 공공기관은 의무적으로 지방에 설치하도록 하였다. 1991년부터 2000년까지 파리에서 지방으로 이전하는 공공기관은 3만명을 목표로 정하였다. 그 후 후임 총리들(Bérégovoy, Balladur, Juppé 등)도 국토계획부처간위원회에서 이러한 공공기관의 이전 목표를 확인하였다.

공공기관 이전은 1991년부터 2003년까지 모두 7차례에 걸쳐 이전계획이 마련되었고 순

1) 1963년 창설 당시의 국토계획부처간위원회(comité interministériel d'aménagement du territoire: CIAT)는 1995년에 '발전(développement)'이 추가되어 국토계획발전부처간위원회(CIADT)로 변경된 후 2005년 10월에 국토계획경제쟁력부처간위원회(comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivités des territoires: CLACT)로 다시 바뀌었다.



차적으로 이전대상기관이 확대되어 이전계획상으로는 총 315개 기관 42,600명이었다. 즉 1차 이전계획(1991년)은 200개 기관 약 13,300명, 2차(1994년)는 29개 기관 약 10,200명, 3차(1997년)는 43개 기관 약 5,200명, 4차(2000년)는 22개 기관 약 6,300명, 5차(2001년)는 9개 기관 약 5,000명, 6차(2002년)는 11개 기관 약 2,400명, 7차(2003년)는 1개 기관 약 200명이다.

공공기관의 이전은 거의 모든 중앙부처 소속 및 산하기관을 대상으로 하고 있으며, 특히 기술, 과학, 연구, 교육 관련 기능들의 파리 집중을 완화하기 위하여 이 같은 기관들을 많이 선정하였다. 이전대상기관은 다른 기관에 비하여 이전이 용이한 공공시설, 자원지원기관, 연구소, 교육기관들이 주로 선정되었다. 공공기관의 이전은 26개 지역(레지옹 광역자치단체)에 분산 배치하였으며, 대도시 및 중소도시에 이르기까지 다양하게 분포하도록 하였다. 10만 이상의 도시는 대부분 공공기관 이전을 포함시켰고, 10만 미만의 중소도시의 경우도 인구유출과 도시의 경쟁력 등을 감안하여 58개 도시를 선정하였다.

공공기관 이전은 일부 사업의 경우 그 시행이 지체되고 있고, 몇몇 경우는 철회되었는데 이와 관련된 직원수는 약 5,000명에 달한다. 2004년 7월 1일 현재까지 공공기관의 직원은 31,938명이 실제로 이전하였고, 3,008명이 이전 중에 있어 전체적으로 보면 국토계획·발전부 처간위원회(CIADT)가 계획한 것의 총 34,946명 중에서 80.8%의 이전을 나타내고 있다.

공공기관의 이전은 공공기관지방이전위원회(comité pour l'implantation territoriale des emplois publics: CITEP)에서 마련되어 수상이 주재하는 국토계획·경쟁력부처간위원회(CIACT)에서 결정된다. 국토경쟁력부처간기획단(DIACT)은 국토계획·경쟁력부처간위원회의 사무처 역할을 하기에 공공기관지방이전위원회와 밀접한 관련 하에 지방이전이 추진된다. 공공기관지방이전위원회(CITEP)는 2002년 1월 14일 정령(décret)에 의하여 국가개혁과 국토계획담당 장관 2개 부처 산하에 신설되었다. 이 위원회는 지역(레지옹)의 균형개발에 기여할 지역으로 공공기관의 이전을 촉진하는데 목적을 두고 있으며, 수도권(일드프랑스 레지옹)의 아그레망과 국가의 공공기관을 입지를 통제하는 결정을 한다. 이 위원회는 1995년 설치되어 수도권의 아그레망의 절차에 개입(자문)한 지방분산위원회(comité de décentralisation)와 1991년 설치되어 지방이전의 협상을 담당한 공공기관지방이전사업단(Mission pour l'implantation territoriale des emplois publics)을 대체하여 통합한 것이다. 공공기관지방이전위원회의 위원은 레지옹의회의원, 중앙부처의 대표, 자격을 갖춘 자로 구성된다. 공공기관지방이전위원

회는 11명의 위원, 즉 중앙부처 공무원 6명, 지방의회(레지옹의회) 의원 3명, 관련 분야 전문가 2명으로 구성되어 있다

공공기관 지방이전 정책은 지역균형발전을 위한 다른 정책 수단과 더불어 시행되었고 여러 요인이 복합적으로 작용하여 그 성과를 정확히 파악하기는 어려우나 각종 조사 및 분석에 의하면 지역균형발전에 상당히 기여한 것으로 평가되고 있다. 교육 및 연구 기능의 지방이전으로 수도권과 지방간의 격차가 줄어들어 온 것으로 나타나고 있다. 즉 고등교육 정원의 전체에 대한 수도권 비중은 1960년에 36%에서 2000년에 25%로 낮아졌다. 1960년에 파리의 대학교는 78,000명(전체의 36.4%)을 수용하였고, 특수학교(그랑제콜)을 포함한 고등교육 수준(종합대학교 제외) 정원의 절반 이상(총 학생수 약 90,000명)을 수용한 반면에 지방의 대학교 전체는 136,000명을 수용하였다. 2000년에 수도권은 전국의 25.5%인 37만 명의 대학생을 수용하고 있으며, 기타 특수학교를 포함할 경우 전체의 25%(전국 220만, 수도권 55만 명)로 그 비중이 상당히 낮아졌다. 교육기능의 지방이전은 파리로 향하는 인구 이동의 흐름을 완화시켰고, 특히 이공계의 경우 학부뿐만 아니라 석사 이상의 고급 전문교육단계에서도 파리로의 인구 이동 흐름이 발생하지 않고 취업도 지방에서 이루어지는 것으로 조사되고 있다.

최고 행정엘리트를 교육하는 국립행정학교(ENA)는 1991년 11월에 유럽연합 본부가 위치한 스트라스부르(Strasbourg)로 이전하기로 결정된 후 2단계(1단계 1993년 1월, 2단계 1994년 1월)로 이전되었다. 국립행정학교(70명의 직원 및 100명의 공무원 생도)의 지방이전은 많은 반대에도 불구하고 강력히 추진되었으며, 그 위상 및 명성을 감안할 때 상징적인 의미를 지니고 있다. 최근 스트라스부르로 이전한 직원들에 대한 최근 조사에 의하면 이전 당시에 반대를 했던 경우도 이전 후에는 만족하고 있다는 긍정적 평가도 나오고 있다. 1990년대 들어와서 추진되고 있는 공공기관 이전 정책은 부분적으로는 평가가 나오고 있지만 아직까지 그 성과를 속단하기는 이른 점이 있다.

수도권과 기타 지역간 발전의 격차는 1960-2000년 사이에 지역중심도시의 급속한 발전에 따라 감소되었다. 지방에 입지한 성장거점도시의 이미지가 대폭 개선되고, 기능도 많이 변모하고 있으며, 민간기업이 가지고 있는 지방도시에 대한 신뢰감과 지명도가 향상되고 있다. 예를 들면 외교 관련 공공기관이 다수 이전한 낭트는 프랑스 외교 관계의 중심지라는 이미지로 부각되었고, 이를 통해 관련 민간기업의 이전과 유관 기관의 이전을 유도하여 지역특성화가 더욱 촉진되었다.

공공기관의 지방이전은 정부와 기업, 대학 및 연구기관, 민간단체 등의 협력을 통하여 지역 혁신체계의 구축에 기여하였다. 대학 및 국립연구소 등 고급인력의 지방이전은 고급 및 첨단 기술에 대한 접근이 용이하지 못했던 지방기업들에게 신기술에 대한 정보 제공 및 기업 활동에 적용할 수 있는 환경을 마련하였다. 로렌지역은 전통 제조업의 몰락으로 인한 산업의 재구조화와 지역혁신정책의 추진으로 괄목할만한 산업기반이 형성되고, 첨단기술 제조업 고용의 높은 성장률을 나타내고 있다. 이를테면 2000년에 외국 투자기업의 고용 창출 면에서 프랑스 내에서 2위를 차지하였고, 경제의 중심이 철강으로부터 자동차, 기계, 정보통신 등으로 바뀌었다. 2002년 11월에 유럽연합 국가 전체를 대상으로 처음 실시된 지역에서의 혁신에 대한 조사(Eurostat, 2002)에 의하면 로렌지역은 평균 및 첨단기술 제조업 고용의 경우 1995년-2000년 동안에 7.2%의 성장률로 유럽연합의 지역 전체에서 3위를 나타내고 있다. 2003년 현재 로렌지역의 실업률은 9.4%로 프랑스 전체의 실업률 9.7%에 비해서는 다소 낮지만, 주민 1인당 국내총생산은 프랑스 전체가 21,900유로인데 비하여 로렌지역은 20,300유로로 약간 낮은 편에 속한다. 이와 같은 결과는 로렌지역의 기존 기반산업이 거의 몰락해 가는 가운데 겨우었다는 점에서 긍정적으로 평가할 만한 하다.

이에 반해 정부가 추진한 공공기관 지방이전은 일부 기관의 경우 구성원들의 반대로 이전이 철회되고(프랑스개발금고), 중단되거나(국립농업개발구조정비원) 지체되며, 오랜 동안 갈등을 겪고 당초 계획대로 집행되지 못하는 사례도(국립공업소유권연구소본부, 국립행정학교) 있었다. 특히 최고 행정엘리트를 교육하는 국립행정학교는 1991년 11월에 유럽연합 본부가 위치한 스트라스부르로 이전하기로 결정하였으나 지방이전에 대한 강력한 반대에 직면하여 이전이 지체되고, 수년간의 갈등을 겪은 후 당초안과는 달리 파리에서 교육기간의 절반을 하도록 인정되었다.

각종 기관의 지방이전 추진 후 변화를 보면 1960년에 전국 상위 100대 회사 중에서 87개가 파리에 본사를 두었으나 1991년에는 57개만이 파리에 본사를 둘 정도로 상당히 지방분산이 이루어졌다. 그러나 2차 산업과 마찬가지로 3차 산업도 진정한 의미의 지방분산이 아닌 기업 확장에 의한 단순한 고용창출 효과만이 있었고, 고차서비스나 핵심기능은 여전히 파리에 있어 만족할만한 성과를 얻지 못하였다는 평가도 있다.

## 2. 입지의 규제(아그레망, 과밀부담금)

민간부문에 대한 지방분산의 대표적인 규제수단은 아그레망(agrément), 과밀부담금(redevance)이다. 아그레망은 수도권 과밀 억제를 위해 기업 신설 및 확장시 사전에 건축허가를 받는 제도로 1955년에 도입되었으며, 1960년에 신설된 과밀부담금에 의하여 보완되었다. 아그레망은 도입 때 단순히 상(床)면적의 신규 공급을 규제하는 것이 아니라 점유를 규제하여 일단 기준면적을 초과하게 되면 기존건물을 임대해서 입주하거나 기준 이하의 신·증축 시에도 규제되는 강력하고도 종합적인 규제 시스템이었다. 그러나 2000년 4월 26일 정령 개정으로 종전의 이용면적에 대한 규제(점유규제)가 폐지되고 신·증축에 대한 규제만 적용되고 있다.

1980년대 초반부터는 파리권의 인구 및 산업의 집중이 현저히 감소하고 지방분권화와 유럽 통합에 대비하여 수도권 기능 강화를 위하여 1985년에 종전의 규제가 대폭 완화되었다. 즉 1985년 1월 14일 정령(décret)에 의하여 파리 중심지를 제외한 사무실, 공장 등의 신설 허가제가 폐지되고, 허가대상 면적에 대한 기준(사무실 2,000㎡, 공장 3,000㎡, 창고 5,000㎡)도 완화되었다. 이러한 규제완화로 사무실 신설이 대폭 증가하자 1989년과 1999년에 수도권정비 차원에서 규제가 다시 강화되었다. 말하자면 제1지구인 파리시 서부 및 오토-드-센느(Haut-de-Seine)는 사무실 신설 허가제가 재도입되고, 사무소세 신설, 주택과 사무실 비율(2 : 1) 등이 변경되었고, 1999년부터 사무소세는 2,500㎡ 이상인 창고와 상가에도 적용되었다.

아그레망 제도는 파리에 입지할 공장이나 사무실 착공 억제에 효과적인 수단이었지만 원래 의도와 같이 낙후지역으로 이전한 경우는 드물고 파리주변으로 많이 이전하여 기대효과에 미치지 못하였다.

과밀부담금은 파리시 및 주변지역의 과밀지역에 산업 및 서비스업의 집중 억제와 지방분산을 위해 1960년에 도입되어 현재도 적용하고 있다. 과밀부담금은 수도권 전체를 대상으로 하지만 과밀지역에만 한정되는 점에서 아그레망 제도와 다르다. 이 두 제도는 도입할 때에는 공장 과 사무실을 모두 규제하였으나 공장의 경우 1982년 12월 3일 법률에 의하여 과밀부담금이 적용되지 않는다. 과밀부담금은 입지를 억제하는 기능만 하고 아그레망과 같이 이전할 대상지역으로 유도하는 기능은 없으며, 파리와 지방간의 분산과 더불어 수도권내의 기능재배치에도 역점을 둔다. 과밀부담금은 도로건설 및 지방분산 재원으로 활용되어 지역발전에 기여하였으나 수도권내 노후시설의 증가와 신규 도시기능의 수용 곤란 문제를 야기하였다.

### 3. 산업전환지구 및 기업지구

산업전환지구(pôle de reconversion) 정책은 1984년에 제도화되어 로렌 등에 14개 지대가 지정되고, 5개 산업부문(제철, 광업, 조선, 자동차, 통신)의 고용이 재배분되었다. 산업전환지구는 1967년에 노르(Nord), 로렌(Lorraine), 생-에티엔느(Saint-Etienne) 지역과 아레(Als) 유역을 광업지대의 대상으로 논의되고, 이 들 지역을 전담하는 산업전환위원회의 설치, 연구 활동 및 각종 조치 등이 마련되었다. 지방분산지원금(고용창출보조금과 기금 등)을 통하여 신규 산업의 유도와 함께 사양산업지구의 산업전환을 지원하고, 외국자본을 유치하였다. 각 산업전환지구는 국가를 대표하는 임명 지사(préfet) 권한 하에 소규모의 3개 사업전담팀(임무반), 즉 기업 및 경제 활성화, 고용공공서비스, 훈련으로 구성되었다.

산업전환지구의 지정은 DATAR의 평가에 의하면 실업률은 다소 감소(1986년 12.5%)하였으며, 전국 평균 이상(1997년 약 15%)의 수준을 유지하고 있고, 1984-1986년 중반에 27,500명이 고용된 것으로 나타나고 있다. 산업전환지대 정책은 유럽연합 정책에 의하여 1990년대 초부터 국가 지원예산은 감소하였고, 1990년 중반부터 더 이상 전담 사업전담팀을 두지 않으며, 2001년 7월 7일 정부는 이를 폐지하기로 하였다. 1989년부터는 유럽기금에서 유럽목표 No. 2의 명목(산업전환지역)으로 지원(1989-1993년 80억 프랑, 1994-1999년 250억 프랑, 2000-2006년 41억 프랑)을 받고 있다.

기업지구(zone d'entreprise)는 1986년 3월에 출범한 시라크(J. Chirac) 정부가 시장원리에 바탕을 두는 정책을 채택함에 따라 산업전환지대 정책을 대체하여 낙후산업지역과 경제침체 지역에 신규 기업의 유치를 위해 3개가 지정되고, 세금 감면 혜택이 부여되었다. 3개 지구는 영불해협과 지중해 연안에 있는 뉘케르크(Dunkerque), 오바뉴-라-시오타(Aubagne-La Ciotat), 툴롱-라-세인느(Toulon-La Seyne)이다. 기업지구에는 2차 산업의 생산 활동이나 3차 산업부문의 기업이 대상이나 초과 생산을 축소하려는 유럽연합의 정책으로 인하여 제철공업, 섬유, 의류, 조선 산업 등은 입주가 제한되었다.

3개 기업지구의 지정 결과를 보면 1988-1992년 사이에 총 137개 기업이 설치되고, 4,000명이 고용되었으며, 외국기업이 고용의 39%를 창출하였다. 3개 지구 중에서 뉘케르크 지구는 외국이나 지역 외부 대기업(Pechiney, Coca-Cola 등)의 입주에 따라 기반산업(조선업)의 쇠퇴로 상실되었던 고용이 다시 창출되어 진정한 성공을 거두었다. 이에 반해 지중해연안의 오

바뉴-라 시오타 지구는 대다수 기업이 지방중소기업으로서 세제혜택을 누리기 위하여 마르세이유에서 이전하였기 때문에 별다른 성과를 거두지 못하였다. 지중해연안의 툴루즈-라 세인즈 지구는 뉘케르크 지구와 오바뉴-라 시오타 지구의 중간에 해당하는 성과를 거두었다.

#### 4. 지역혁신정책

##### 1) 테크노폴

산업분산화정책은 1970년대 경제위기로 인하여 완화되고, 보조금체제는 가장 침체된 지역에 기업을 유치하기에 충분하지 못하였다. 이에 대한 대책은 신속하게 마련되지 못하였고, 1984년에 산업전환지구(pôle de reconversion)가 제도화되었다. 단지 산업취약의 문제는 1986년에 제기되어 1987년에 3개 지역이 결정되었다. 그러나 이러한 정책은 산업쇠퇴지역에서 소방수 역할에 국한되어 혁신기업을 유치하고 유리한 여건을 제공할 필요가 있어 테크노폴(technopole)을 조성하게 되었다.

테크노폴은 1969년 니스(Nice) 인근 발본느(Valbonne)의 소피아 앙티폴리스(Sophia Antipolis)에 처음 조성된 후 툴루즈(Toulouse), 로렌지역의 낭시-부라부아(Nancy Brabois) 및 메츠 2000, 그르노블(Grenoble), 렌느(Rennes), 스트라스부르크(Strasbourg), 몽펠리에(Montpellier), 마르세이유(Marseille), 앙제(Angers), 마른느-라-발레(Marne-la-Valée) 등 40여개 도시에서 설치되었으며, 1980년대에 20여 개가 조성되었다.

2002년 현재 프랑스 테크노폴협회에 의하여 인정되고 있는 테크노폴은 7,040개의 기업에 172,500명이 고용(이중에 2001년에 590개 신설)되고 있다. 테크노폴은 도시의 이미지를 개선하려는 수단으로 지방자치단체의 지지를 얻어 혁신적인 사업이나 연구 및 교육기관이 없음에도 불구하고 원용되는 경우가 많은데 이를 포함하면 사업 수가 100개 이상에 달한다. 이러한 테크노폴에 대한 평가는 대체로 소피아 앙티폴리스, 로렌지역의 낭시-부라부아(Nancy Brabois) 및 메츠 2000, 툴루즈(Toulouse), 그르노블(Grenoble), 렌느(Rennes) 등에서 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다.

대표적인 성공사례로 평가받고 있는 소피아 앙티폴리스는 처음에 20,000명의 첨단기술과 10,000명 입주를 목표로 하여 약 1,200개의 기업(이중에서 3분의 1은 외국기업)에 의하여 약 25,000명이 고용되고, 약 6,000명이 입주하였다. 성공요인은 엄격한 개발원칙, 업종간 혼합과

교류(인적, 정보), 양호한 입지 여건, 개발관리주체(컨소시엄: 의회, 상공회의소, 9개 시)의 국제마케팅 등을 들 수 있다. 툴루즈는 지리적 여건을 활용하여 항공과 정보통신산업에 대한 투자(기반조성, 정부지원), 기업유치, 파리 다음의 많은 대학 유치로 첨단산업의 본거지가 되는 성과를 거두었다. 우수 인재를 양성하는 14개 특수학교(그랑제콜)와 340개 연구소(1만여명 연구원)가 있다.

지방분권화와 함께 1982년의 연구계획사업기본법은 레지옹에게 레지옹기술지대(pôles technologiques régionaux)를 정하고, 개발하는 권한을 부여하였다. 실제로 이 영역에서 레지옹은 상당한 역할을 하였고, 대부분 계획계약의 차원에서 이루어졌다. 이 지대의 신설은 지자체(또는 협력체)나 상공회의소가 주도하며, 사업의 통제는 혼합경제회사(SEM)나 지자체조합, 협회에 의하여 행해진다. 국가는 테크노폴에 대하여 직접 지원을 하지 않고(소피아 안티폴리스는 예외) 대개 하부구조, 대학 또는 공공연구기관의 신설 등과 같은 간접 지원을 하고 있다.

테크노폴은 기술적 연계망을 형성하고, 기술 낙후지역에 대하여 기술교육을 할 수 있는 기술이전혁신지역센터(CRITT)를 설치하여 지자체와 연계하여 사업을 추진하여 좋은 성과를 거두는데 기여하였다. 이 센터는 대개 기술교육공공기관이나 공공 또는 민간연구소 내에 설치되었다. 예를 들면 로렌지역의 경우 기업은 고유한 생산활동과 기술의 연구개발뿐만 아니라 산학협력, 중소기업과 대기업간 경험 공유 및 네트워크 마련, 협회 구성을 통한 신규기업의 창업, 경영 등을 지원하여 지역혁신에 기여하고 있다.

## 2) 실험적 혁신프로그램

1990년대 중반 무렵부터는 유럽연합(EU)의 집행위원회가 중심이 되어 여러 형태의 지역혁신정책을 지원하고, 지역혁신체제에 대한 이론 개발의 관점에서 지역 수준의 구체적인 지역혁신전략의 실험이 이루어졌다. 즉 지역기술계획(Regional Technology Plans: RTP) 사업은 유럽연합 집행위원회가 주도한 첫째 사업으로 산업침체를 겪고 있는 시범지역을 선정하여 기술혁신을 지역정책에 접목시키기 위해 추진되었다. 이 사업은 1994년-1996년에 프랑스 로렌을 비롯하여 유럽 7개 지역에서 시행되었으며 로렌지역의 경우 레지옹(광역지자체)이 주도적 역할을 하였고, 중앙정부의 개입은 약하였다. 지역기술계획 사업은 1996년에 지역혁신전략(Regional Innovation Strategy: RISt)으로 명칭이 변경되어 프랑스 오베르뉴(Auvergne) 등을 대상으로 시행되었다. 이외는 별도로 1996년부터 지역혁신기술이전전략(Regional Innovation

and Technology Transfer Strategies: RITTS)이 여러 지역에서 추진되었다. 유럽연합의 지원에 의하여 시행된 로렌지역의 실험적 혁신프로그램(Innovation initiative)인 지역기술계획(RTP) 사업은 기술이전과 혁신활동을 촉진하도록 공공기관, 민간부문, 대학간 상호 혁신네트워크 구축에 역점을 두어 긍정적 평가를 받고 있다.

### 3) 경쟁거점

프랑스는 지역혁신 정책의 새로운 개념으로 2004년 9월 14일에 경쟁거점(Pôle de compétitivité) 정책을 새로이 도입하기로 결정하였다. 경쟁거점은 일정한 지역에서 기업, 교육기관, 민간 및 공공 연구기관들이 파트너십을 통하여 혁신적 성격의 공동사업을 수행함으로써 시너지를 창출하는 것을 의미한다. 경쟁거점 정책은 우리나라의 혁신도시나 산업클러스터 정책과 유사하며 정부가 추진하고 있는 주요 내용을 보면 다음과 같다.

경쟁거점 정책은 2002년 12월 국토계획개발부처간위원회(Comité interministériel d'aménagement et de développement de territoire: CIADT))에서 산업의 경쟁력 제고를 위하여 제안되었으며, 2004년 9월 경쟁거점 정책의 배경, 개념, 지원내용 등이 발표되었다. 2004년 11월 수상 회람을 통해 경쟁거점 정책의 향후 추진 방식과 일정, 즉 선정절차, 시범 지원 방식 등이 발표되었다.

2005년 2월까지 민간기업, 대학, 연구소, 지방자치단체간 협력체 등으로부터 총 105개의 사업이 접수되어 3단계의 심사를 거쳐 2005년 7월 국토계획개발부처간위원회에서 총 67개의 경쟁거점이 선정되었다. 즉 세계적 경쟁거점(6개), 세계적 경쟁거점 후보(9개), 국가적 경쟁거점(52개) 등 3가지 유형으로 구분하여 선정되었으며, 선정된 경쟁거점들의 지리적 특성, 주체들의 구성 및 성격은 다양하다. 경쟁거점의 운영과 확실한 거버넌스 체계 구축을 위하여 사업추진과 평가를 담당할 위원회는 중앙정부와 지역 차원에서 각기 구성되었다. 2005년 10월 국토경쟁력개발부처간위원회(Comité interministériel à la compétitivité des territoires: CIACT)는 CIADT가 2005년 10월 14일에 개편되어 첫 회의가 개최됨)는 총 55개 경쟁거점에 대한 R&D지구 확정안을 승인하였다. 이 확정안은 나중에 경쟁거점과 관련되는 지방자치단체와 국가를 대표하는 임명도지사 간에 협약이 체결되었다. 경쟁거점 정책에 대하여 지원되는 예산은 3년 동안 매년 총 15억 유로에 달한다.

경쟁거점은 3차례 심사과정을 거쳐 선정되었다. 즉 사업발굴을 위한 공모가 시작되어 제출



된 사업계획은 해당 레지옹이 1차 심사하고, 그 결과를 첨부하여 부처간사업단(Groupe de travail interministériel: GTI)에 제출되었다. 사업 내용과 관련 있는 부처들(산업, 국방, 농업, 보건, 교통, 과학기술부 등)이 2차 심사를 하여 재계, 학계 등의 전문가 40인이 3차 심사를 하여 경쟁거점이 선정되었다.

경쟁거점의 심사기준은 4가지로 구분된다. 즉 첫째 고부가가치와 고급 일자리 창출이 가능해야 한다. 둘째, 높은 성장 잠재력을 담보하며 세계적인 중심기능을 할 수 있어야 한다. 셋째, 양질의 체계적인 거버넌스를 통하여 주체들간에 파트너십이 확고해야 한다. 넷째, 효율적인 경제개발 및 혁신을 위한 전략 목표와 방안들이 명확해야 한다.

경쟁거점은 응모한 사업들의 역량을 고려하여 3가지 유형, 즉 '세계적 경쟁거점(Pôle de compétitivité mondiaux)', '세계적 경쟁거점 후보(Pôle de compétitivité à vocation mondiale)', '국가적 경쟁거점(Pôle de compétitivité nationaux)'으로 선정되었다.

경쟁거점에 대한 지원의 경우 당초에 경쟁거점은 15개 정도를 선정하고 3년 동안 매년 총 7억 5천만 유로를 지원할 예정이었다. 그러나 선정 대상 경쟁거점의 수가 많아지게 되어 매년 총 15억 유로로 지원 금액을 확대하기로 하였다.

경쟁거점은 선정된 경우에 조세 감면 및 면제, 경쟁거점 구성원 상호간의 관계 증진과 외부 지원 등의 제도적 조치 마련, 경쟁거점에 대한 정부 및 관련 기관 지원, 경쟁거점 내외의 협력 촉진을 위한 인터넷 사이트 개설 등의 혜택이 부여된다. 세계적 경쟁거점은 그 중요성을 감안하여 특별히 지원된다. 즉 추진전담반 설치, 자원 조달 및 절차에 대한 특혜 부여, 2006년에 계획된 3,000개의 일자리에 대하여 6개 경쟁거점에 대하여 우선 배치 등이 배려된다.

경쟁거점은 전담기구를 통해 추진되며 중앙정부 차원의 경우 부처간사업단(GTI)이 경쟁거점들에 대하여 지원 및 평가를 한다. 부처간사업단은 관련 부처와 공공기관 파견인, 전문가들로 구성된다. 경쟁거점 차원의 경우 국가가 임명하는 레지옹 임명지사(préfet)가 각 경쟁거점마다 조정위원회(Comité de coordination dédié)를 설치한다. 이 조정위원회는 관련 부처와 공공기관 레지옹 산하 파견인, 필요에 따라 대학 장학사나 총장, 지방자치단체 파견인, 부처간사업단 담당자 등으로 구성된다. 이는 재정투자자위원회와 학술위원회로 나뉘지며, 특히 학술위원회는 경쟁거점 사업의 추진과 성과 평가를 맡는다.

경쟁거점 조정위원회는 부처간 사업단과 협력하여 국가가 임명하는 레지옹 지사와 협약체결을 추진한다. 협약체결은 경쟁거점과 해당 레지옹 지사 사이에 행하여진다.

협약서에는 관련되는 경쟁거점의 성격, 관리운영(경쟁거점의 구성원, 법적 지위, 법적 대표자, 프로젝트 승인 절차 등), 경쟁거점의 경제발전 전략 및 우선 사업, 조세감면을 위해 획정되는 R&D지구의 공간 범위 제안, 경쟁거점의 성과 및 평가 방식 등이 포함된다.

## 5. 지역발전보조금 및 기금의 개편

파리의 산업집중 억제를 위해 지역발전지원제도는 1950년대 중반까지 주로 기업에 대한 간접 지원(유인)을 하였으나 지방분산 효과의 미흡으로 그 후 파리지역의 입지규제와 지방의 지역발전보조를 확대하였다. 지역발전지원제도는 낙후지역에 입지하는 기업의 신설·확장·전환 등에 대한 각종 혜택(보조금, 융자금, 조세감면) 등을 부여하였으며 지방의 상황에 따라 수시로 수정되고, 지원방식이 다양화되었다.

지역발전지원제도는 지방분권과 함께 1982년에 중앙정부에 의하여 지원이 되는 지역발전보조금(PAT)이 신설되고(종전의 다양한 명칭 일원화), 지자체(레지옹)에 의한 산업입지지원제도로 레지옹창업기금(PRE)과 레지옹고용기금(PRCE)이 신설되었다. PAT는 지원대상지역(비수혜, 수혜, 추가수혜, 특별수혜)로 구분하고 투자사업의 성격에 따라 지급률을 차등화하고 있다.

유럽연합에 의한 보조금은 유럽보조프로그램과 연계하여 제공되며, 고용창출보조금과 특수보조금이 있다. 1995년에는 유럽연합과 협상 끝에 새로운 지역의 도입과 지급률이 조정되었고, 2000-2006년에 대하여 1998-1999년에 협상이 이루어졌다. 이 보조금은 지방이전보조위원회(CIALA)의 의견을 거쳐 정부에 의하여 결정되며, 국토 및 지역발전기획단이 사무처 역할을 한다.

중앙정부지원기금은 분권화 후 신설된 지방분산보조기금(FAD), 산간지역발전지원기금(FIAM) 등 여러 기금이 있었는데, 유럽연합의 기금통합과 효율성 증대 노력에 부응하여 1995년 2월 4일의 국토계획 및 발전기본법에 의해 지원방법이 단순화되고, 점진적 지역격차 해소 수단이 규정되었다. 기존의 국토계획보조기금(FIAT), 농촌발전계획기금(FIDAR), 지방분산보조기금(FAD), 행정분산기금(FDA), 산간지역발전지원기금(FIAM), 고용보조지역기금(FRILE)이 국토계획기금(FNADT)으로 일원화되었다.

## IV. 시사점

### 1. 균형발전 정책의 기초

첫째, 균형발전 정책은 유럽통합을 앞두고 종전의 '파리와 프랑스 사막에 대한 해묵은 논쟁'에서 벗어나 파리를 유럽의 중심도시로 건설하면서 생활의 질을 높이는 데 역점을 두었다. 21세기를 향한 장기계획이 새로이 수립되고, 지역 및 도시간 연계화 정책에 중점을 두고 있다. 1992년의 유럽연합 조약 체결 및 1993년 유럽연합의 탄생으로 지역정책은 유럽연합의 정책과 연계하여 추진되게 되었다. 유럽연합조약 이후 사회경제적 결속의 중요성은 더욱 강조되어 균형있고 지속가능한 경제사회 발전을 위한 필수적 조건으로 인식되었고, 지역정책의 수단에 변화를 가져왔다.

둘째, 수도권인 집중억제와 균형발전을 위하여 수도권과 비수도권(지방)간 뿐만 아니라 지역간의 상생·협력을 위하여 계획계약, 지방자치단체조합, 행정·재정적 지원, 세원 부여, 협력 프로그램, 네트워크 구축 등에 역점을 두었다는 점이다. 즉 단순한 수도권의 인구 집중 억제가 아니라 비수도권에 대한 종합적이고 체계적인 지원과 투자(기반시설 확충, 세제 우대, 보조금 지급, 고용촉진 등)를 지속적으로 추진하는데 역점을 두었다. 이러한 정책은 수도권의 인구비중을 일정 수준으로(1960년대 이후 18.2-18.8% 이하) 유지하는데 기여하였고, 실질적인 지방 발전을 통하여 수도권 규제 완화 및 경쟁력 강화 정책에 대한 반발을 줄이고 당위성을 확보하는 계기를 마련하였다.

셋째, 균형발전 정책은 분권화 시대에 부응하여 중앙정부의 조정 및 촉진 기능은 유지하면서 분권적 방식을 수용(중앙부처의 권한을 국가를 대표하는 임명 지사에게 권한의 위임, 국토계획위원회 등 자문 기능 강화 등)하고, 지역(레지옹)의 권한과 역할을 확대하였다. 특히 분권화 이후에도 범부처적 차원에서 조정하는 균형발전정책전담기구(DIACT, 종전의 DATAR)에 의한 자원배분, 계획 수립의 지침 제시 및 협상 등을 통하여 정책의 일관성과 실효성을 확보하는 것으로 평가되고 있다.

넷째, 균형발전 정책은 지역적 실험 등을 거쳐 점진적 개혁을 도모하고 있는 점이다. 즉 지역혁신 정책과 관련하여 로렌지역에 실험적으로 시행된 지역기술계획(RTP) 사업을 비롯한 각종 혁신프로그램이 적용되고 있다. 2003년에는 헌법개정과 더불어 실험법을 제정하여 새

로운 제도의 도입 시 영역과 내용(선도자치단체, 자치단체의 통합, 권한재배분)에 따라 일부 지자체에서 충분한 정책적 실험을 거쳐 이를 활용하는데 중점을 두고 있다.

## 2. 정책적 시사점

### 1) 공공기관의 지방이전

첫째, 프랑스의 공공기관의 지방이전 정책은 다른 지역정책 수단과 병행 및 연계하여 추진되었으며, 단계적 내지 점진적으로 추진되면서 보완 개선되었다는 점이다. 한국의 경우 참여 정부가 추진하고 있는 정책은 막대한 재원이 소요되고 위험을 안고 있는 행정중심복합도시와 더불어 공공기관의 지방이전, 지역혁신 클러스터 조성, 혁신도시, 기업도시, 신도시 건설, 수도권 규제 완화 등이 동시 다발적으로 추진되고 있는 점에서 프랑스와 차이가 있다. 한국의 이러한 정책 수단들은 동시 다발적으로 추진될 경우에 발생할 수 있는 위험과 영향 등을 감안하여 장기적 관점에서 시행 시기 및 우선순위 조정, 대상 지역의 축소(지역혁신클러스터, 혁신도시, 기업도시) 등에 대하여 신중히 재검토할 필요가 있다.

둘째, 공공기관 이전 정책의 추진 방법적 측면에서 보면 범부처적 차원에서 정책을 조정하는 시스템, 즉 행정수반인 수상의 추진력, DIACT(2005년 12월 말 이전의 DATAR)와 같은 조정 및 촉진 기능, 국토계획·발전부처간위원회(국토계획·경쟁력부처간위원회), 지방분산위원회, 공공기관지방이전위원회 등의 구축과 관련 기관간의 연계성이 확보되고 있는 점이다. 국토균형 발전의 목표에 부합하는 방식, 실효성 확보를 위한 이전 원칙과 지원체계 구축, 해당 지역의 기업, 민간 연구기관들과 상호작용 내지는 파트너십 통한 시너지 효과 창출에 역점을 두어 상당한 성과를 거두고 있다.

셋째, 공공기관의 이전은 지역 특성화 전략 차원에서 각 기능이 가장 잘 수행될 수 있는 지역으로 기능별 이전을 추진하였다는 점에서 시사점을 주고 있다. 지역 특성을 강화하기 위하여 성격이나 소속이 다른 기관일지라도 관련 기능을 일정 지역에 집적시켰으며, 동일 기관인 경우도 기능별로 분리될 수 있는 소규모 기능군으로 분리하여 각 지역의 특성화를 지원하였다. 말하자면 동일 기관 내에 모든 기관을 동시에 이전하기보다는 이전에 의하여 다른 기관의 기능과 시너지 효과를 가져 올 수 있는 경우에는 동일 기관내에 기능별로 분리하여 여러 지역으로 분산 배치하였다.

넷째, 프랑스는 공공기관의 이전정책을 추진함에 있어 공무원들이 지방근무를 꺼려하여 사직하는 경우에 대비하여 공공기관 및 소속 공무원의 입장을 감안하여 추진과정에서 협의를 중시하였다는 점은 주목할 만하다. 또한 공공기관의 이전과 관련한 중앙정부 및 지방자치단체의 고유한 예산, 잠정적 교부금, 각종 수당(지방분산 특별수당, 배우자 이동수당, 특별추가수당 등)을 이전의 실효성을 확보하는데 중점을 두었다.

다섯째, 공공기관 지방이전 정책은 교육 및 연구 기능의 지방이전과 함께 교육, 문화 등의 여건을 개선하는데 역점을 두어 교육기회를 찾아 파리로 향하는 인구 이동의 흐름을 완화하였다는 점이다. 이는 우리나라의 수도권 집중과 지방의 인재 유출 배경에 교육문제가 매우 중요한 변수로 작용하고 있는 점을 감안할 때 시사점을 주고 있다.

## 2) 입지의 규제

첫째, 프랑스에서 파리권의 규제를 대폭 완화한 후 야기된 부정적 결과를 주목할 필요가 있다. 즉 1980년대 초반부터 파리권의 인구 및 산업의 집중이 현저히 감소하고 지방분권화와 유럽통합에 대비하여 수도권 기능 강화를 위하여 1985년에 규제를 대폭 완화(파리 중심지를 제외한 사무실, 공장 등의 신설 허가제가 폐지되고, 허가대상 면적에 대한 기준 완화) 후 사무실 신설이 대폭 증가하여 1989년에 다시 규제를 강화하였다는 점이다. 한국은 프랑스에 비하여 지방의 여건이 훨씬 취약하기에도 수도권 규제정책을 대폭 완화하거나 폐지할 경우 부정적인 결과가 야기될 가능성이 있는 점을 감안할 필요가 있다.

둘째, 수도권 규제(아그레망, 과밀부담금)의 목적과 수단에 대한 재검토와 운용방식의 개선이 필요하다. 한국과 프랑스는 두 제도를 모두 채택하고 있지만 운용에서 상당한 차이가 있다. 프랑스 아그레망제는 파리가 세계적인 도시로 발전하는데 기여할 수 있는 특정 산업의 선택, 지나친 산업성장 억제, 공장 선별 유치와 대상지역 유도, DIACT(종전의 DATAR)이 중심이 되어 지방이전에 대한 입지선정, 정보 및 인센티브 제공, 기업과 협상 등 탄력적 규제 시스템을 운용하고 있다. 프랑스의 과밀부담금은 한국과 유사하지만 수도권내에 있는 파리시와 주변의 도시도 부담금 대상지역에 포함시키고, 신도시, 농촌, 특정면제구역의 면제, 과밀의 정도에 부담률 차등화와 과밀부담금 수입의 수도권 예산(설비투자부문의 수입) 계상을 통한 공공투자시설의 정비나 수도권내 분산정책 활용 등에서 차이가 있다.

### 3) 지역혁신 정책


첫째, 지역혁신정책 추진에서 기업은 고유한 생산활동과 기술의 연구개발뿐만 아니라 산학 협력, 중소기업과 대기업간 경험 공유 및 네트워크 마련, 협회 구성을 통한 신규기업의 창업, 경영 등을 지원하여 지역혁신에 기여하고 있다. 로렌지역의 혁신정책 거버넌스에 있어서 민간 단체, 기업가 단체, 전문가 단체 등의 역할이 비교적 큰 편에 속한다.

둘째, 경쟁거점 정책은 그 지리적 특성과 주체가 다양하며, 3가지 형태로 구분 지정하여 그 위상과 역할에 맞는 지원과 정책수립을 용이하게 해 주고 있다는 점이다. 경쟁거점은 중앙정부가 지원하면서 유도하지만 기본적으로는 기업, 교육·연구기관 등이 주체가 되고 지방자치단체와 공공기관이 협력하는 수평적 방식을 따르며, 협약 체결 등을 통해 중앙정부 지방자치단체간, 민간과 공공부문간의 책임과 역할 분담이 적절히 이루어지고 있다.

셋째, 경쟁거점은 운영, 사업추진, 평가의 경우 파트너십과 거버넌스에 역점을 두고 부처간 사업반, 조정위원회와 같은 기구를 설치하고, 경쟁거점간의 연계와 협력을 제고하고 촉진한다.

### 4) 재정지원제도

첫째, 지방분산과 관련한 재정지원제도의 개선을 들 수 있다. 프랑스는 한국과 달리 아그레망 및 과밀부담금 제도와 병행하여 지방분산 및 고용창출효과를 위해 지원대상기업의 선정을 엄격히 하고, 지원비율 등을 체계화하여 지원효과를 제고하고 있다.

둘째, 지역발전관련 보조금 및 기금과 정책의 추진체계를 개혁한 점이다. 즉 균형발전 정책의 수단과 내용이 복잡하고, 각 기금간의 상호연계와 통합성의 결여 및 비효율성에 대한 개혁과 낙후지역의 산업입지 등에 대한 고용보조금과 같은 지역발전보조금의 차등지원 방법을 활용하고 있다는 점이다. 

#### ● 참고문헌 ●

- 건설교통부·국가균형발전위원회. (2005). 「공공기관 이전 및 혁신도시 건설 방안」.
- 박양호·김창현. (2002). 「국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안」. 176-183.
- 배준구. (2003). 프랑스 수도권 정책의 수단과 효과. 「지방정부연구」.6(4): 123-143.
- 배준구. (2004). 「프랑스의 지방분권」. 부산: 도서출판 금정.
- 배준구. (2004). 프랑스의 지방분권 이후 지역정책. 「국토계획」 39(1): 283-305.

- 배준구. (2004). 프랑스의 지역발전 추진기구. 「지방정부연구」. 7(4): 93-114.
- 배준구. (2006). 프랑스의 공공기관 지방이전 정책. 「지방정부연구」 9(4): 171-189. 배준구. (2006). 「프랑스의 지역계획과 계획계약」. 부산: 도서출판 금정.
- Carrez, G. (2004). Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800). Document mise en distribution le 5 novembre 2004(n° 1863, Assemblée nationale).
- CIADT. (2005). Les pôles de compétitivité: moteurs de croissance et d'emploi. Matignon-12 juillet 2005.
- CITEP. Evaluation de la politique de transferts des emplois publics, <http://www.citep.gouv.fr>
- Conseil Economique et Social de Lorraine. (2004). L'innovation en Lorraine
- DATAR. (2004). La France, puissance industrielle: une nouvelle politique industrielle par les territoires. Paris: La documentation Française.
- Daviet, S. (2002). Les industriels et l'aménagement du territoire. La politique d'aménagement de territoire. Press Universitaires de Rennes.
- Fouché, A. (1997). Les délocalisation administratives et le développement local. Conseil Economique et Social.
- Gérard, P. (2001). Pratique du droit de l'urbanisme. Paris: Eyrolles.
- IAURIF. (2001). 40 ans en Ile de France: Rétrospective 1960-2000.
- La Découverte. (2004). l'état et région françaises.
- Madiot, Y., et Mestre, R. L. (2001). Aménagement du territoire. Paris: Armand Colin.
- Merlin, P. (2002). L'aménagement du territoire. Paris: PUF.
- Migaud, D. (2001). Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan sur le projet de loi de finances pour 2002(n° 3262). 11 octobre 2001.
- Noin D. (2003). Le nouvel espace français. Paris: Armand Colin.
- Philipponneau, M. (2002). Industrie et aménagement du territoire: Essai de périodisaation. La politique d'aménagement du territoire. Press Universitaires de Rennes.
- <http://www.cr-lorraine.fr/ces>
- <http://www.innovation.regions.org/network/regionalstrar/by region.cfm>
- <http://www.europa.eu.int/>
- <http://www.competivite.gouv.fr>
- <http://www.diact.gouv.fr>