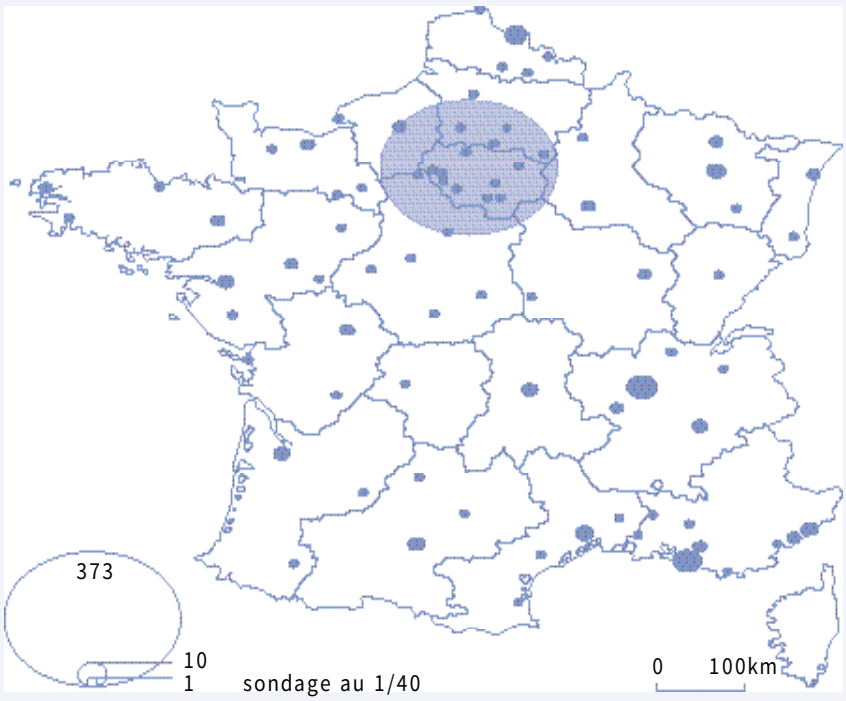
프랑스의 공공기관 지방이전 추진경험

Guy Baudelle
(프랑스 렌대학 인문사회대 교수)

프랑스는 전통적으로 수 세기 동안 강력한 중앙집권적 국가였기 때문에 인구, 공공부문 일자리 및 권력이 여전히 파리에 집중되어 있다. 이에 따라 인구 1,150만명의 Ile-de-France 지역에는 프랑스 총인구의 19%가 몰려 있다. 무엇보다도 사회지도층 인사의 수도권 집중 현상이 두드러진다.

지나치게 많은 수의 공공기관이 파리에 자리하고 있으며, 프랑스 국유지 자산을

그림 1 인명록의 VIP 현황(Noin, 1976)



형성하는 건물 2만 8,000채의 가치는 대략 33억 유로(460억 달러)로 추산된다. 이 중 42%는 국방부 소유이며, 국유지의 54%는 Ile-de-France지역, 즉 주로 파리 시내에 자리하고 있다. 매년 이들 공공기관 유지비용만도 약 20억 유로(30억 달러)에 이르며, 이는 현재 과도하다는 지적을 받고 있다(Tron, 2005). 더구나 정부기관이 사용 중인 건물 3만채에 대한 가치평가가 아직 이루어지지 않았다. 우리는 이러한 부동산 자산이 공공부문 일자리 이전정책에 있어 중요한 역할을 하게 될 것으로 예상한다.

I. 야심찬 공공부문 이전정책: 어떻게 시행되나?

1. 시발점 : 전통적 합의체제

프랑스 공공부문 이전정책의 시발점은 민간부문의 제조업 및 서비스업을 위해 1955년 입안되어 1958년 공공부문 일자리로 확대된 그 유명한 합의체제로 거슬러 올라간다. 본래 목적은 파리 집중 현상을 완화함으로써 지방의 발전을 도모하고자 함이었다. 이때부터 Ile-de-France지역에서 200㎡ 이상의 신규 개발 프로젝트를 추진하려는 모든 공공기관은 지방분산위원회(Decentralization Board)로부터 승인을 받아야 한다. 이 위원회는 필수불가결한 경우에만 승인을 하며, 이러한 평가는 각료들과 파리 중심지에 자리하고 있는 여타 정부기관과의 관계 여하에 기초한다. 따라서 전략적 기능이 약할수록 이전되기 쉽다. 승인이 거부되는 경우에는 대체지를 선정해 논의한다. 또한 모든 신설 공공기관은 지방에서만 설립이 가능하다.

2005년 사례를 살펴보면, 총 면적 43만 7,000㎡에 대한 82건의 합의가 이루어졌고, 파리에 10만 8,000㎡를 차지하고 있던 공공기관이 이전되었으나, 새로 조성된 사무공간 가운데 11만 5,000㎡는 인근 교외 지역에 자리하고 있다.

2. 1991년 : 새로운 자극

전면적인 이전 계획은 1973년 수립되었으며, 위와 같은 합의 조치는 1975년 보완되었고 영국, 네덜란드 및 스웨덴의 사례가 인용되었다(Monod, 1974). 그러나 DATAR(균형발전정책전담기구)는 당시 경기불황으로 지방이 극심한 침체를 겪고 있어 목표했던 바를 추진할 수 없었기 때문에 새로운 자극이 필요했다. 1991년 크레송 총리는 이전정책을 다시 추진하기로 결정했다. 1991년부터 2000년까지 공공부문 일자리 3만개를 이전한다는 새로운 목표가 설정되었고, 공공부문 일자리 지방 이전을 위한 전담반(MITEP) 구성이 결정되었다. 크레송 총리의 가장

상징적인 결정은 프랑스의 유명한 국립행정학교(ENA)를 파리에서 스트라스부르(파리에서 동쪽으로 500km 떨어진 독일 접경 지역에 위치)로 이전하기로 한 것으로, 이 학교는 고위급 공무원을 양성하는 프랑스 최고 명문 교육기관이다. 이에 따라 정부 부처와 기관들은 몇 년간에 걸쳐 시행될 미래 지향적 부서 이전 프로그램을 마련해 제출해야만 한다.

3. 후차적 변화

2000년 지방분산위원회와 위의 전담반이 하나로 통합되어 공공부문 일자리 지방이전위원회(프랑스명 : CITEP)가 구성되었고, 몇몇 지방 정치인들이 이 위원회에 가담했다. CITEP는 중앙 공공기관 이전에 필요한 공간을 예측하고, 지방의 계획안과 경제적 필요성에 대한 광범위한 자료를 바탕으로 새로운 부지 설정을 제안할 수 있다. 2007년 말까지 CITEP는 DIACT(종전의 DATAR)로 대체된다. DIACT는 합의 절차와 공공부문 일자리 이전 계획을 책임지게 됨으로써, 의사결정 과정은 글로벌한 접근 방식과 전면적인 관점에서 더욱 용이하고 신속하게 이루어질 것이다. 이는 또한 정부 부처의 요구사항과 대체지가 제공하게 될 기회를 비교하는 데에도 일조할 것이다. 매년 총리와 DIACT 책임하에 연합 정부 부처 지방이전계획위원회(현 CIACT, 종전의 CIADT)가 새로운 이전 계획을 결정한다. 이전 계획은 항상 고위선에서 결정이 이뤄진다. 일례로 2005년 새로운 지방 이전 계획이 결정되었다. 아미앵(Amiens)의 철도 안전청, 리용(Lyons)의 국가 교통 연구원 본부, 툴루즈(Toulouse)의 갈릴레오(유럽 위성 시스템) 본부가 이전되며, 이전지는 DIACT가 행정적 요구사항을 고려하여 선정한다. 공공 일자리의 파리 교외 지역 및 지방 도시로의 이전은 "다양한 유인책에도 불구하고 민간 업체들에게 이전지로서 매력이 없는 지역 활동에 균형을 맞출 수 있는 이상적인 도구이다" (Leyzour, 1997).

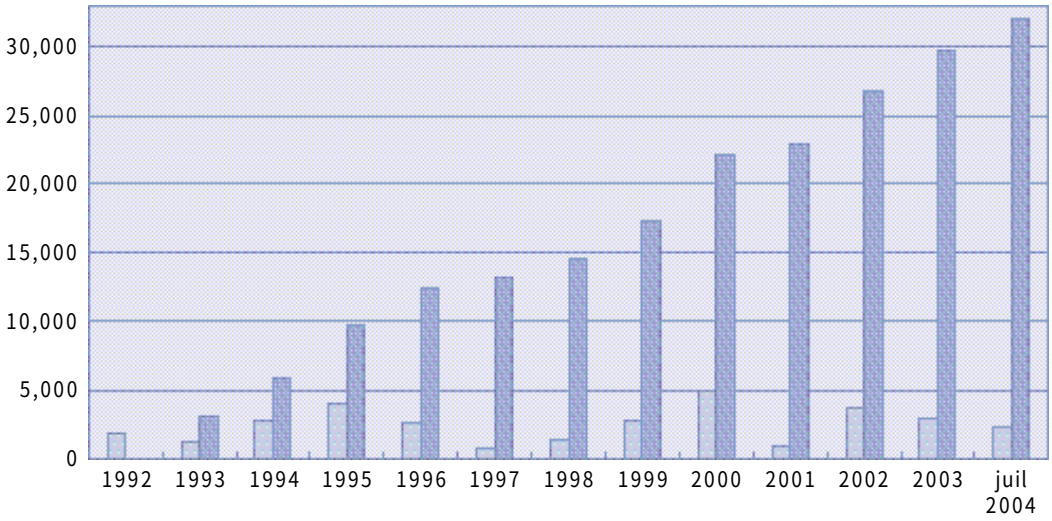
II. 이전된 일자리 규모는?

1. 3만 5,000개의 일자리가 이전

<그림 2>는 1992년부터 2004년까지 매년 이전된 공공부문 일자리 수와 총수를 보여준다. 대략 3만 5,000개의 일자리가 파리 외 지역으로 이전되었다. 8,000개의 일자리에 대한 이전계획이 승인되었고, 현재 이전 진행 중이다. 전 기간(1960~90)과 비교해 이전 진행 추세는 뚜렷하게 나타난다.

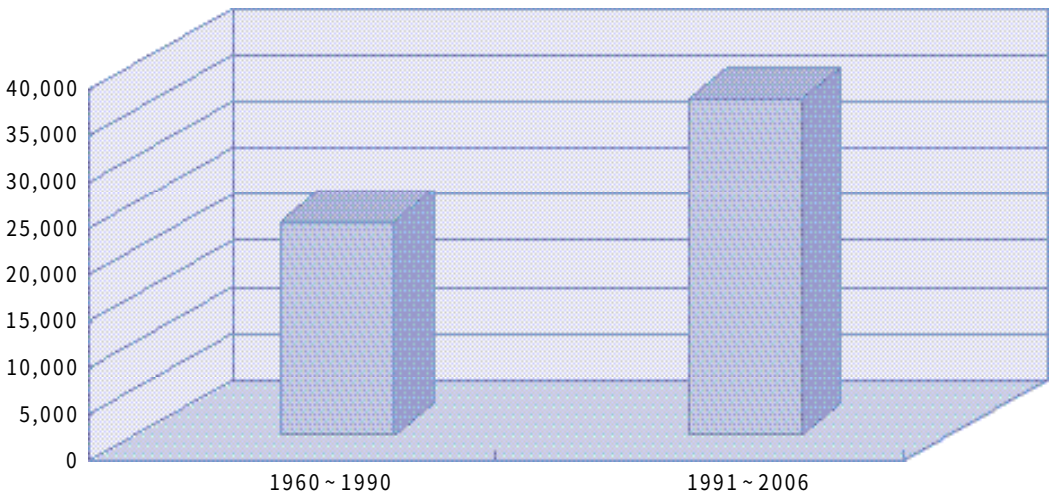
<그림 4>는 1991년에서 2004년까지 이전된 일자리의 지리적 분포를 보여준다.

그림 2 1992~2004년까지 매년 이전된 공공부문 일자리 수 및 총수



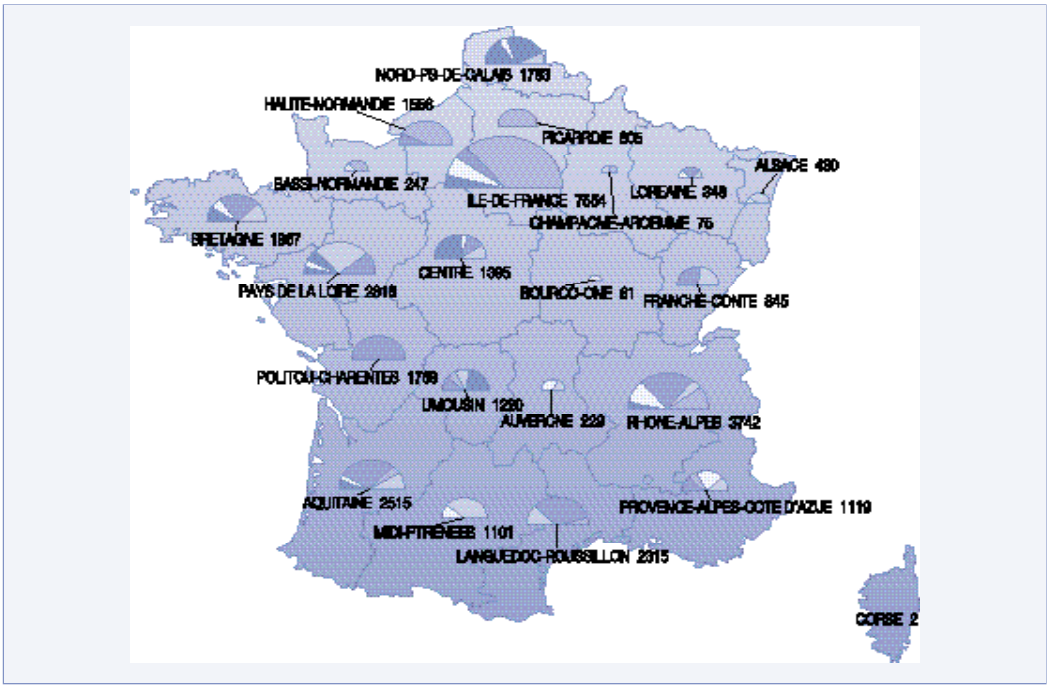
출처 : CITEP, 2007.

그림 3 이전된 일자리 수(1960~2006)



출처 : CITEP

그림 4 이전된 일자리(1991 ~ 2004)



출처 : CITEP, 2007.

2. 파리 인근 빈곤 지역의 공공 부문 일자리

그러나 여기에는 반드시 짚고 넘어가야 하는 중요한 내용이 있다. 대개의 경우 파리 이외의 대체지로 파리 교외 지역과 지방 도시에 위치하고 있는 새로운 부지들이 고려된다.

1991년 이래 이전된 일자리 중 21.6%가 실업률과 범죄율이 높고, 인종분리 문제와 더불어 높은 빈민가구 또는 외국인 인구 비중 등의 사회 문제를 안고 있는 것으로 알려진 파리 교외지역으로 이전되었다. 이런 조건에서 파리와 지방 균형발전에 대한 엄밀한 관점에서 두 시기를 비교하기는 어렵다. 21.6%라는 수치는 수도권 지역에서 Ile-de-France가 차지하는 인구 비중보다 높기 때문에, 현 정책이 파리의 편중현상을 완화시킬 뿐 Ile-de-France와 지방 간의 균형발전에 더 이상 기여하고 있지 않음을 알 수 있다. 이전된 일자리 수만 집계가 되어 있을 뿐 이전된

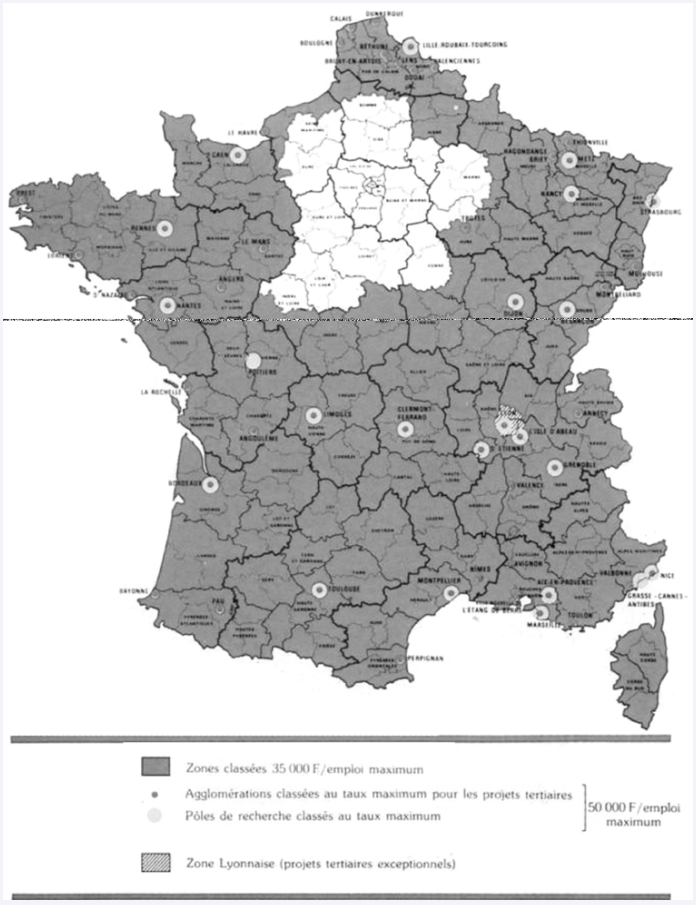
기관 수에 대한 통계는 없다. 그러나 전 DATAR임원인 Jerome Monod(1974)에 의하면 1959년에서 1973년 사이 대략 30여 기관(일자리 1만 5,000개)이 이전되었다고 한다. 현재 이전된 기관의 유형에 대한 정보는 이용이 가능하다.

III. 어떤 기관이 이전되었나?

1. 1960~1990 : 수많은 교육기관

J Monod는 "새로운 과학 중심 도시" 건설에 대한 필요성을 언급했다. 1960년

그림 5 지방에 개발된 연구 중심지 현황



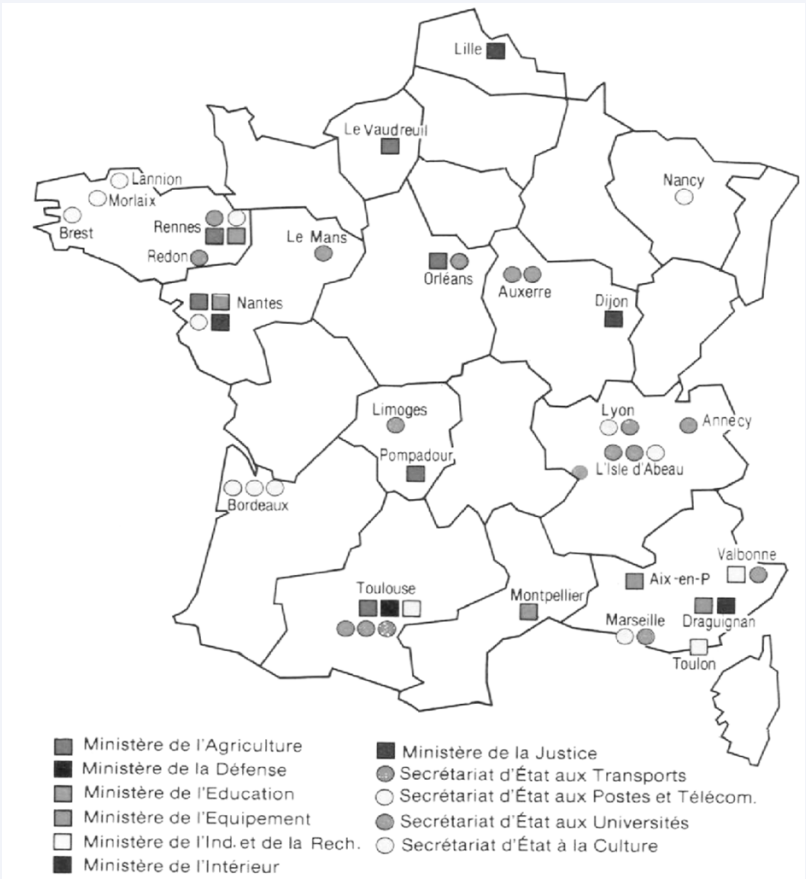
출처 : De Roo, 1998.

정부는 많은 교육기관을 이전하기로 결정했으며, 이에 따라 주로 공립 전문학교와 연구기관들이 지방에 설립되었다. 일부는 실제로 이전되기도 했으나, 기존의 기관을 재건하거나 새로 창설되는 경우가 더 많았다.

지정 연구 중심지 지도 <그림 5>를 보면 알 수 있듯이 대학 도시로 이전하는 경우가 일반적이었다.

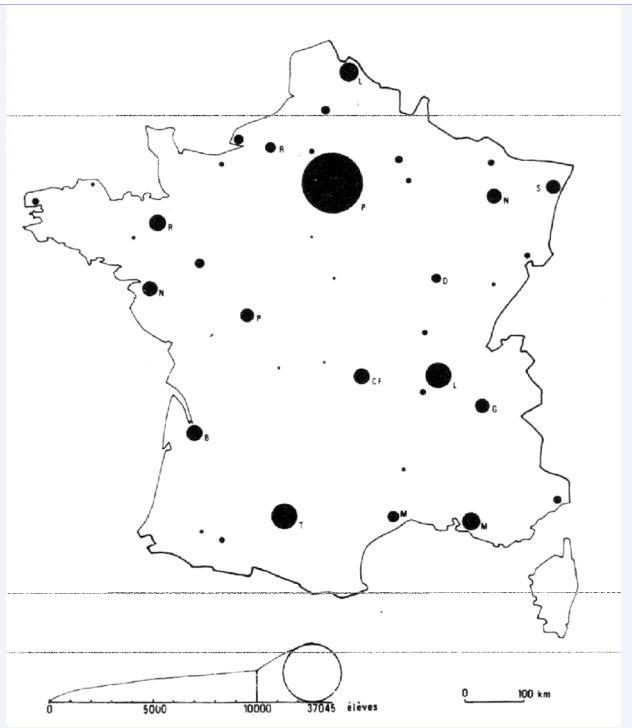
1972~75년의 <그림 6>은 이전 과정(주로 고등교육기관 창설로 인한)에서 교육(붉은색 정사각형) 및 연구(노란색 정

그림 6 행정상의 이전(1972~1975)



출처 : De Roo, 1988.

그림 7 1973~1974 그랑제꼴 학생 수(Noin, 1975)



사각형) 부처가 수행한 중요한 역할을 보여준다.

현재 리용으로 이전된 명문 학교 Ecole Normale Supe'rieure de Saint-Cloud-Fontenay(파리 교외)처럼 유명 교육 및 연구 기관들의 이전 사례를 찾아볼 수 있다.

프랑스의 고등교육 체계에서 "그랑제꼴"은 우수 학생만을 엄선하는 최고 교육기관이다. 주로 공학 학교가 많으며, 공공 및 민간부문의 요직을 차지하고 있는 고위급 인사나 전문가들이 거의 모두 이런 학교 출신들이다. 몇몇 유명 그랑제꼴은 부분적으로 또는 완전히 이전되었다(<그림 7~8> 참조). 1986년 지도 <그림 9>와 10년간의 변화를 보여주는 지도 <그림 10>에서처럼 이 외에도 숙련된 기술인력을 양성하는 수많은 기술학교들이 지방에 설립되었다.

이전정책 및 단계적 이행 과정의 결과로 국가 공무원의 분포가 좀 더 균등하게 되었다(<그림 11> 참조).

그림 8 1982년 그랑제꼴(DE Roo, 1988)

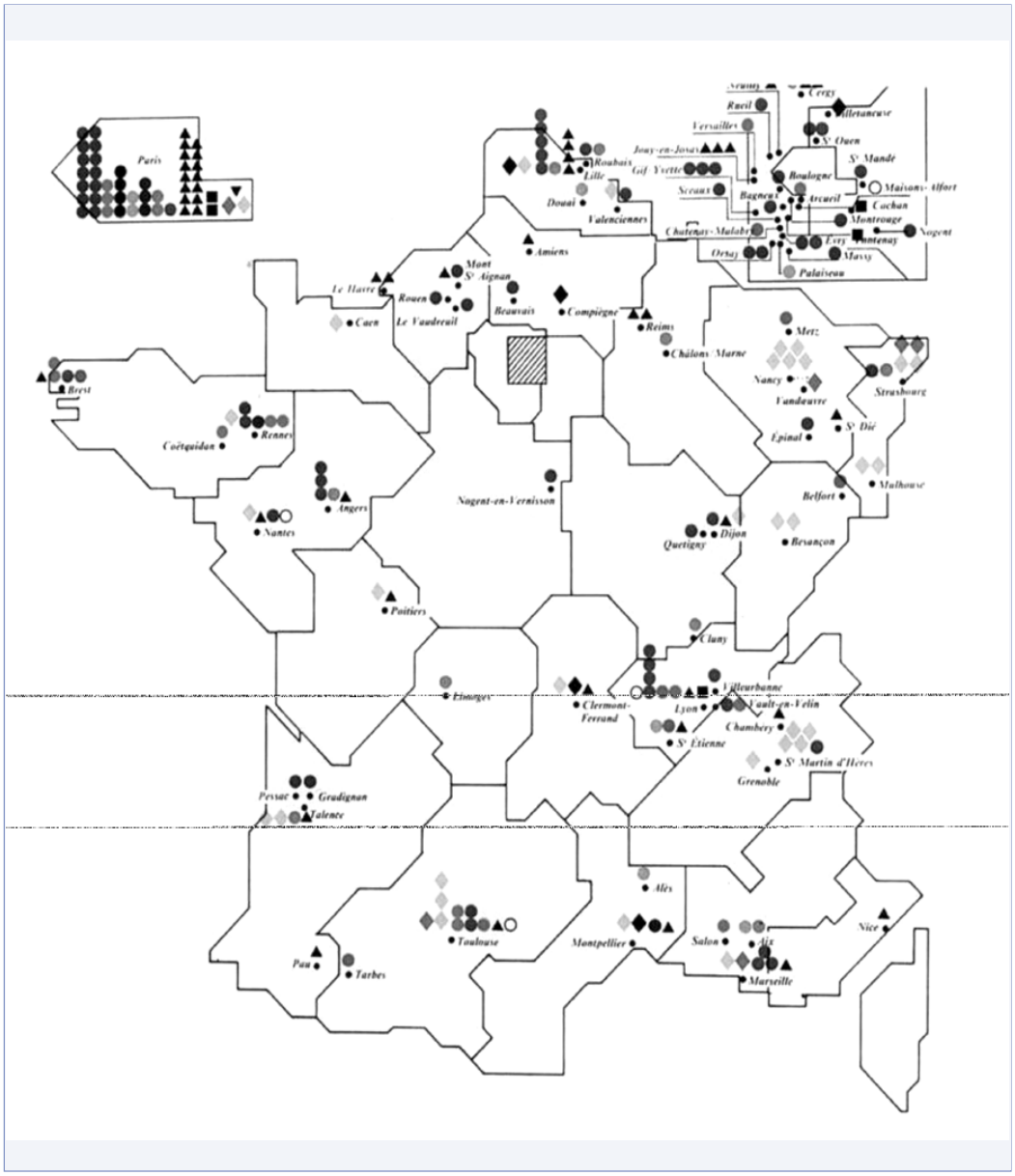


그림 9 1986년 기술원(DATAR, 1988)

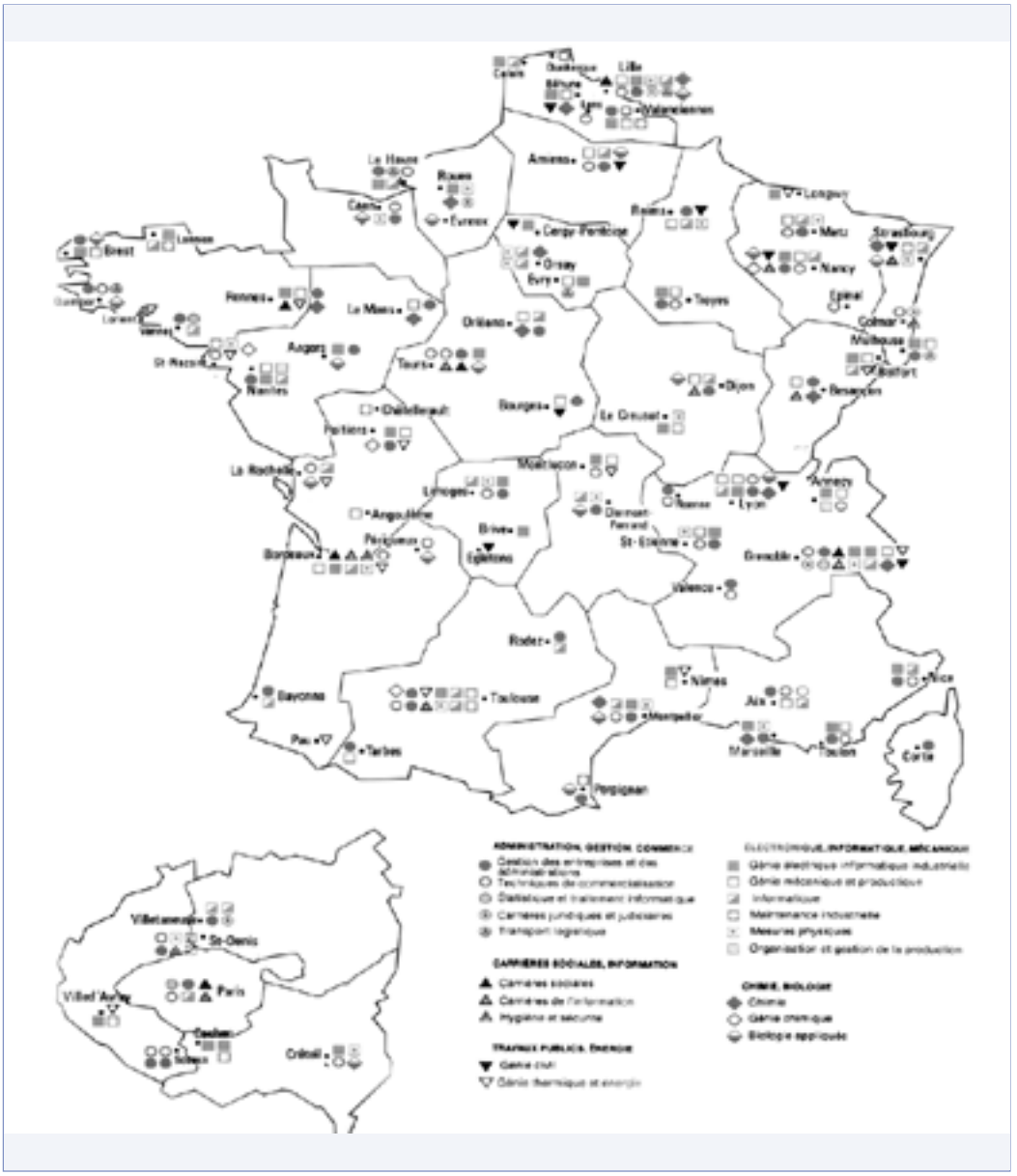


그림 10 기술원 학생 수(DATAR, 1988)

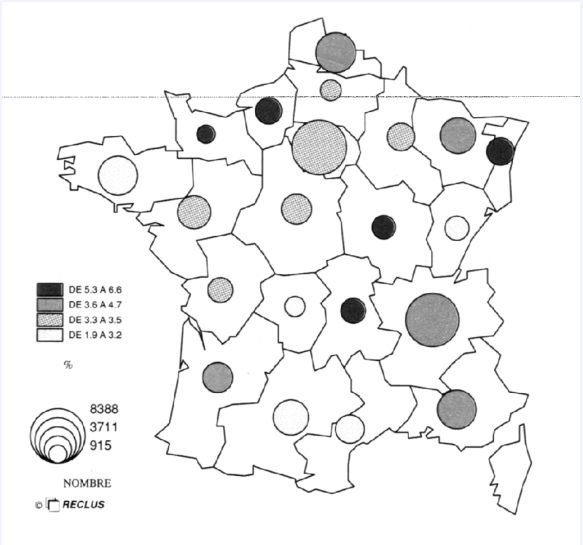
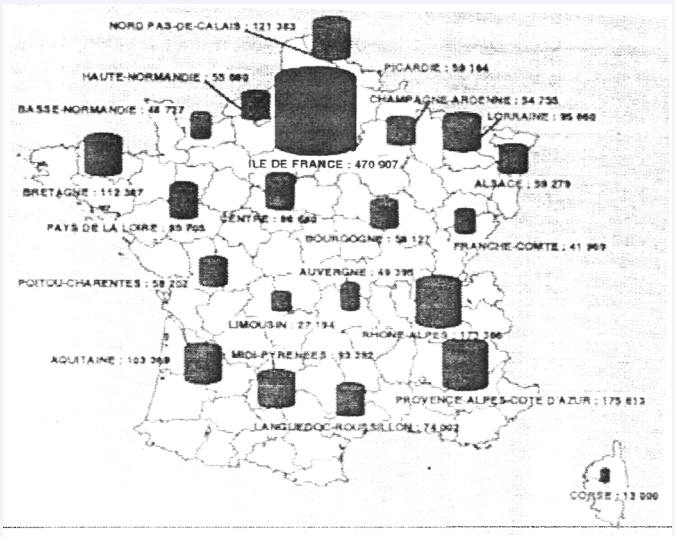


그림 11 국가 공무원(1997)



출처 : INSEE, in Guesdon, 2000

2. 새로운 특화 전략

특화전략은 1997년 이래 세 가지 유형의 일자리로 구분된다.

첫째, 가장 전략적 기능은 최대 지방도시 지역(리용, 마르세이유, 릴르 등)으로 이전되어 유럽 내에서 이러한 도시들의 영향을 강화하고 시너지 효과를 누릴 수 있도록 한다는 것이다. 그 목적은 이제 국내는 물론 국제적 수준의 핵심 역량 중심지를 설립하는 것이다. 어떤 면에서 이전된 도시의 이러한 일자리 전문화 양상은 한국에서 이행될 혁신적 도시와 유사하다. 이러한 지역 중심지들은 더 나은 경쟁력을 갖춤으로써 유럽 전역에 퍼져 있는 유럽연합기관을 유치하려는 도시 간 경쟁에서 우위를 점하게 될 것이다. 따라서 공공부문 일자리 이전정책은 이러한 지방 주요 도시 개발 전략의 일환이라고 해도 과언이 아니다. 또한 이러한 특화 전략은 흔히 편견에 치우친 정치적 고려를 기초로 하는 임의적인 계획보다 이전 결정에 일관성과 중요성을 부여한다. 게다가 고속철도 또는 국내 항공선 연계 등도 영향을 미친다.

둘째, 다른 기능들은 중간 규모 도시로 이전된다. 이들 가운데 일부 공공부문 일자리 이전은 쇠퇴해가는 제조업 지역(최근의 예로서는 군수 및 섬유 산업)에 도움을 주기 위해서이다.

셋째, 파리 교외지역 또는 파리 분지(Paris Basin) 내 파리 근처에 자리하고 있는 도시들은 중앙부처와의 빈번한 접촉이 요구되는 기관이나 부서에 선호되는 지역이다.

3. 직원 없이 이전된 일자리

주지해야 할 사실은 이전된 직원이 아니라 이전된 일자리를 논해야 한다는 점이다. 왜냐 하면, 이전된 직원이 파리에 남기로 결정할 수도 있기 때문이다. 이러한 경우에는 조정 시스템이 있어 이들 직원들이 다른 중앙정부 기관이나 부처에서 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 돕고 있다. 직원이 이전하지 않는 경우, 새로 이전된 장소에서 신규 인력이 이 직원을 대체하게 된다. 파리 직원들이 이전계획에 대해 처음 보이는 반응은 이전에 반대하는 것이다(<그림 12> 참조). 따라서 재정적 지원 체제의 많은 부분은 이들 직원들이 자신의 부처나 기관과 더불어 이전할 수 있도록 설득하기 위해 이용된다. 이러한 직원들의 반대의사 때문에 한 공공기관 이전에 대체로 4년의 시간이 소요된다.

4. 이전에 만족스러운 사람들

그러나 파리를 떠난 직원들의 대다수는 자신들의 선택에 만족하고 있다(Inisan, Saint Raymond, 1996). 파리로 다시 돌아온 직원 수는 극소수에 불과하다. 대

체적으로 이전된 직원들은 더 이상 파리 같은 인구과잉지역의 문제로 고생하지 않는다. 이들의 주거 여건은 예전보다 훨씬 좋아졌다. 이전지역은 대체로 지가가 훨씬 저렴하기 때문에 파리 시내의 소형 아파트 대신 넓은 개인주택을 소유하고 싶다는 이들의 꿈을 실현 가능하게 해준다. 또한 Ile-de-France에서보다 출퇴근 시

그림 12 이전에 반대하는 각종 포스터

주 : The CNDP(프랑스 교육부 산하 연구기관) 파리 직원들이 이전에 반대하는 포스터 「No Deloc」는 ' 이전 반대 '를 의미한다. CNDP 이전 예정지인 푸아투샤랑트(Poitou-Charentes) 지역의회 위원장인 쟝 피에르 라파렝 전 총리는 17~18세기 프랑스의 독재자인 루이 16세에 비유되었다.

간이 훨씬 단축되었다. 따라서 가족들은 파리에서 벗어나기를 선호한다. 당연히 북동부 도시들보다 날씨가 좋거나 바다 및 해변에서 가까운 지역이 더욱 선호된다. 일부 이전된 직원들이 학창 시절부터 지방 대학 도시들에 대해 알고 있었다는 점은 주목할 필요가 있다. 이는 지방 도시의 규모가 크면 클수록 더 선호하는 이유이기도 하다. 이러한 사실은 현재 이전 계획이 지방의 군소 도시들보다는 지방 대도시에서 수립되고 있는 이유를 설명해 준다.

IV. 이전 비용은누가 부담하는가?

1. 주 비용은 이전 기관이 부담

대체적으로 정부 부처 및 정부기관들은 자체적으로 이전 비용의 대부분을 부담해야 한다. 총 이전 비용 가운데 80%는 주로 부지 및 이전 기관 중 가장 높은 비율을 보인 연구 기관들의 과학 설비 구입 등 투자 비용이다. 이런 경우 이전 비용은 21만 달러 규모가 될 수 있으며, 이 중 대략 10만 달러는 설비투자 비용이다. 중앙 기관들은 흔히 아주 매력적인 과거 상류층의 대저택에 입주해 있기 때문에 일반적으로 부동산 비용은 이러한 파리의 건물 매각 대금으로 충당된다. 그러나 1990년대 중반 부동산 시장 침체로 공공기관 건물을 좋은 가격대에 매각하기 힘들었던 때도 있었다. 부동산 시장은 1997년 이래 활황세를 보이고 있어 1990년대 초, 중반에 비해 이전이 용이해졌다. 실제로 이러한 파리의 공공 건물들은 유수의 건물로 값이 비싸다. 게다가 정부 간사장(Government General Secretary)과 정부 부처 공무원으로 구성된 위원회가 관리하는 이전 기금이 있어 이전기관에 대출이 가능하다. 이 기금은 이전계획이 있는 정부기관이 이전 부지 매각 이전에 신규 사옥을 구매하고 이전할 수 있도록 도움을 준다. 이 기금은 부분적으로 이전된 기관이 매각한 파리 공공 건물 매각 대금으로 운용된다.

2. 이전기관 직원들을 위한 수당

또한 이 기금은 이전하는 직원 대상의 정착 수당 지급을 위한 보조금을 제공한다. 실제로 직원들은 본인이 수도권을 떠나기를 원하는 경우에만 이전하기 때문에 이들을 설득하고 적당한 보상을 제공해야만 한다. 이전하는 경우 지급되는 공통 수당 외에, 특별 지방 분산화 수당, 배우자 이전 수당(배우자가 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 돕기 위해), 특별 이전 수당 및 부가적 지원(이전한 지역에서 최소 3년 동안 머무르는 경우) 등의 특별 수당이 지급된다. 수년 동안 이러한 수당은 면세처리되었다. 다음은 일부 수당 액수를 보여준다.

표 1 이전 직원 및 가족을 위한 수당

단위 : 달러

	4인 가정	
	특별 지방 분산화 수당 포함	특별 이전 수당 포함
주 수당	4,244	7,354
특별 이전 부가 지원금	9,455	9,455
배우자 이전 수당	8,404	

자료 : Official Bulletin.

이 체계는 머지 않아 이전 기금이 아닌 정부부처가 자체적으로 직접 기금을 마련해 운용될 수도 있다. 정부당국은 정부부처 및 장관들에게 충분한 동기 부여를 한다면, 필요한 기금을 마련할 것으로 여기고 있다. 그러나 이러한 변화가 이전 과정에 도움이 될지는 미지수이다. 공공기관 역시 동기 부여를 받는다면, 추가 지원 문제를 해결할 수 있다. 예를 들어 농가에 지원되는 유럽 보조금을 담당하고 있는 중요 국가 기관인 CNASEA는 최근 한적한 도시 리모주(Limoges)로 이전했고, 파리에서와 같은 수준의 수당을 유지하기로 결정했으며, 이전한 직원들이 새로운 주거지를 찾는데 도움을 주기 위해 휴가를 일주일 늘리고, 리모주로 가는 경비를 수 차례 제공했으며, 주택 대출도 제공했다.

한 예비 조사로 산출된 프랑스 특허청(INPI)의 이전 비용 사례를 검토한다(Worms, 1992).

(A) 릴르(Lille) (인구 100만) 부동산 투자: 3,800만 달러
(B) 파리 건물 매각: 2,100만 달러
(A - B) 차액: 1,700만 달러
직원 수당(릴르로 이주하는 파리 직원 비율에 따라): 700만 ~ 1,800만 달러 (900 ~ 1,700달러 선일 수도)

따라서 우리는 이러한 작업에 추가 자금이 필요할 것으로 보인다.

3. 비용은 얼마나 드는가?

이전에는 비용이 많이 든다. 예로써 세 가지 이전사례 비용이 산출되었다(<표 2> 참조).

엄밀히 살펴보면, 이전에 비용이 많이 드는 부분은 신규 설비(약 45%) 및 조정 비용(약 15 ~ 20%)이며 기타 경비(준비, 커뮤니케이션, 사회적 지급금 및 이전으로 인한 작업손실 시간)는 상대적으로 적

표 2 이전 비용 산출 : 세 가지 사례(Gatto and al.,1996)

	이전비용	이전된 일자리	유발된 일자리	창출된 일자리	이전된 일자리 당 비용	창출된 일자리 당 비용
푸아티에의 국립 원격학습센터 관리청	700만 달러	92	64	156	7만 5,000달러	4만 4,000달러
리용의 운송 연구센터	700만 달러	120	83	203	6만 달러	3만 7,000달러
베튄의 항행로 관리소	1,200만 달러	92	34	127	13만 4,000달러	9만 8,000달러

은 편이다(Gatto and al., 1996).

그러나 중개 비용이 많이 든다. 산출 방식 및 정황에 따라 이전되는 일자리 당 8만 4,000~15만 달러 규모이다.

4. 지역 당국의 적극적인 기여

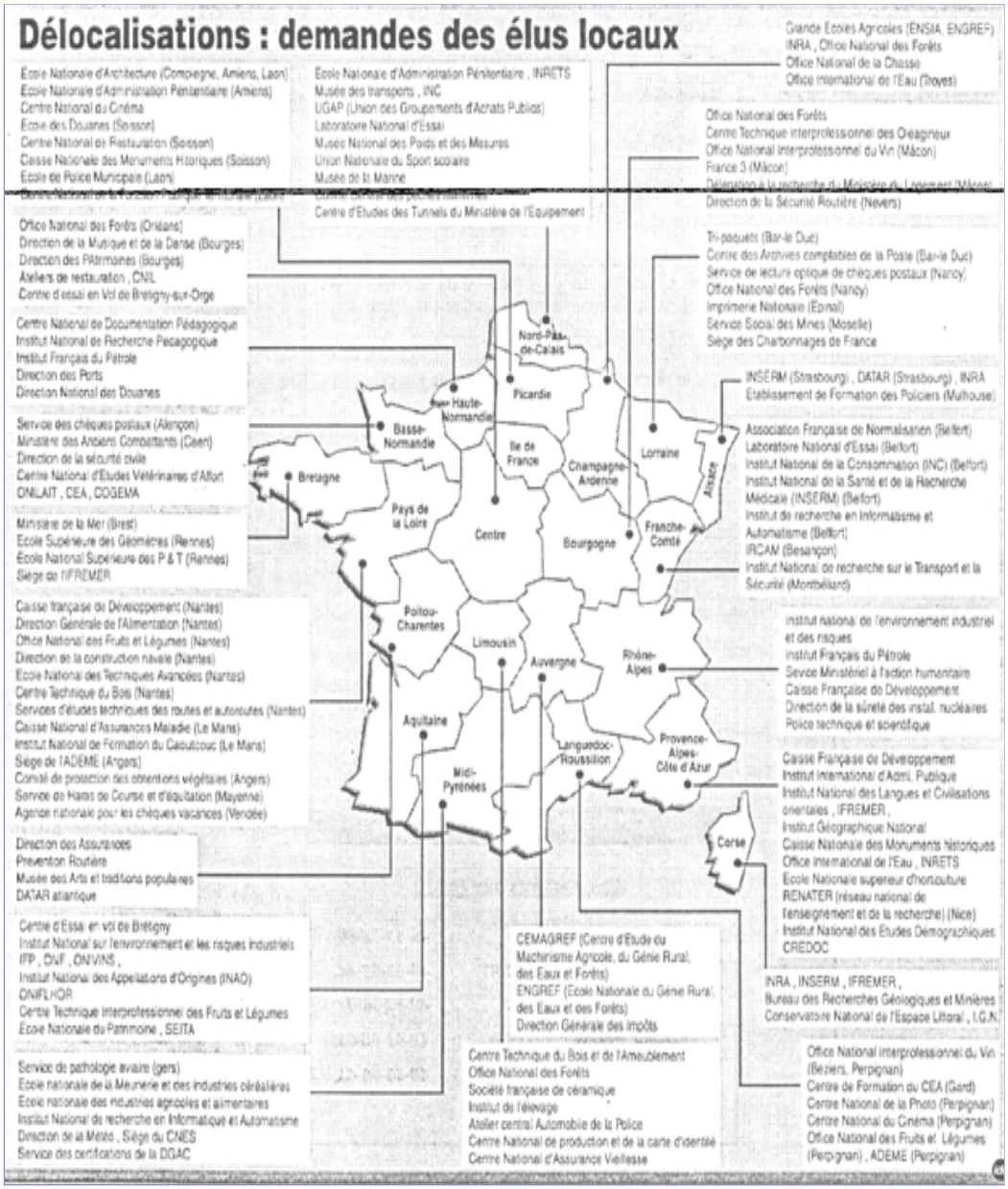
이에 따라 지역 및 지방 기관 역시 이전 비용 지원에 기여하는데, 이는 지방에 있는 도시와 도시 외 지역 사이에 이러한 공공기관 유치 경쟁이 치열하기 때문이다. 특히 실제로 이전하는 기관 직원 가운데 함께 파리를 떠나는 직원은 단지 15~50%에 지나지 않기 때문에 이전되는 일자리의 많은 부분이 신규(흔히 지역 출신) 직원을 모집하기 때문이다. 예를 들어 다음은 지방 정치인(주로 시장)의 요청 내역을 보여주는 지도이다(<그림 13> 참조).

최근 10개의 도시가 프랑스 국립개발연구소(IRD) 중앙행정사무소 유치 후보에 올랐고, 결국 2008년 마르세이유(Marseilles)로의 이전이 결정되었다. 일반적으로 지자체나 시당국은 최소한 공터 상태인 부지를 제공하고, 흔히 건물이나 재개발 또는 수리 비용을 지원한다.

시와 합의하여 여타 지방 정부(대개의 경우 Départements, 영어로는 County)들은 흔히 이전 사업 완수를 위해 추가 보조금을 지불한다. 그럼에도 불구하고 지역의 재정적 기여도는 다양한 지역적 정황에 따라 총액의 5~50%로 그 편차가 크다. 예를 들어 국립 원격 학습센터(CNED) 이전 비용의 46%는 지방 당국이 충당했고, 40%는 CNED와 국가 부담으로 충당되었다. 그러나 다음 세 가지 사례에서도 드러나듯 지역경제에 미치는 영향은 지방정부의 재정적 지원보다 훨씬 크다.

매년 직원 임금 및 운영 경비로 이전된 일자리당 약 23만 달러가 지방경제에 투

그림 13 지방 정치인들의 이전 요청 내역



출처 : Les Echos newspaper, 1994. 2.

입된다. 이전된 일자리 하나당 창출된 일자리 수는 공공부문 세 자리와 민간부문 1~2자리이다(Leyzour, 1997). 바로 이런 이유에서 지역 신문과 시 정치인들이 이전된 공공기관에 의해 새로 유입된 주민들의 도착을 언제나 환영하는 것이다(<그림 14> 참조).

지역 당국의 지원은 재정적인 부분에 그치지 않는다. 이들은 직원들의 이주를 장려하기 위해 흔히 자신들의 도시 방문을 기획한다. 일단 이주 결심이 내려지면, 이들은 이주 직원들이 배우자를 위한 일자리는 물론 새 거주지, 자녀들을 위한 학교 또는 보육 시설을 찾을 수 있도록

표 3 세 이전 사업의 지역 보조금 및 사회 경제적 영향(Gatto and al., 1996)

	푸아티에의 국립 원격학습센터 관리청	리용의 운송 연구 센터	베튄의 항행로 관리소
지역 지원금	330만 달러	280만 달러	100만 달러
생성된 시장 활동	410만 달러	450만 달러	620만 달러

그림 14 La Croix에 실린 " 리모주시 천명의 새주민 맞이 " 기사

Limoges accueille mille nouveaux habitants

DÉLOCALISATION Depuis cette semaine, la ville abrite le siège du Cnasea, un organisme lié aux ministères de l'agriculture et du travail, délocalisé avec ses 440 salariés et leur famille

LIMOGES
De notre correspondant

C'est un vrai ballon d'oxygène pour la métropole du Centre-Ouest, qui compte aujourd'hui 190 000 habitants. Depuis lundi, Limoges accueille un millier de personnes supplémentaires avec l'arrivée du personnel du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Cnasea), un organisme public jusqu'alors installé à Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine).

C'est aussi un bain de jeunesse : la moyenne d'âge des 440 salariés et de leur famille est de 35 ans. Les écoles de la ville, jusqu'alors confrontées à une baisse régulière des effectifs, ont vu s'inscrire 170 nouveaux enfants pour la rentrée. Un effort a également été consenti sur l'offre de logements, avec un dispositif d'accueil particulier mis en place à l'hôtel de ville. Les agents ont reçu une prime de 12 000 € que beaucoup vont s'empresser d'investir dans leur installation. Les agences immobilières se frottent donc les mains, avec la forte hausse du prix de mètre carré, observé depuis dix-huit mois.

Une des plus importantes délocalisations jamais réalisées

Cette délocalisation vient clore un dossier ouvert il y a plus de onze ans. Le transfert du Cnasea avait en effet été décidé par le gouvernement d'Édith Cresson, lors d'un comité interministériel d'aménagement du territoire (Ciat) du 12 janvier 1992. Il a subi les affres de nombre d'autres délocalisations : refus d'une partie du personnel, projet architectural rejeté, annulation puis réouverture du chantier, etc. Mais, au final, c'est l'une des rares opérations du genre qui soit réalisée dans son intégralité, après Météo France à Toulouse et l'administration des Voies navigables à Béthune. C'est aussi l'une des plus importantes.

Le Cnasea est le « grand argentier » français de l'agriculture et de la formation. Établissement public placé sous la tutelle des ministères de l'agriculture et du travail, son budget d'intervention s'élève à près de neuf milliards d'euros dont 2,6 milliards dans le domaine agricole et plus de 6,2 milliards pour la formation professionnelle. Certes, la délocalisation ne change pas grand-chose au fonctionnement de cette grosse machine administrative, qui assure la gestion de nombreux fonds publics, comme celle du FNDAE (Fond national pour le développement de l'adduction d'eau), ou verse les subventions pour les emplois aidés dans l'agriculture. Le réseau informatique a été prévu en conséquence, avec notamment un plan pour la desserte du Limousin en fibre optique.

Reste, malgré tout, le peu d'enthousiasme des employés. Beaucoup mettent en avant les difficultés des conjoints à trouver un emploi dans la même branche qu'en région parisienne, et surtout au même salaire.

D'autres évoquent les problèmes que va poser cette nouvelle implantation en matière de « relationnel », notamment avec les représentants de la Communauté européenne. C'est le Cnasea, par exemple, qui met en œuvre les programmes européens d'environnement, du paysage et d'aide au boisement. « Nous craignons de perdre des missions parce que nous n'aurons pas été assez réactifs, estime un cadre. Tout ne passe pas par la télématique : il faut savoir entretenir des contacts, pouvoir réagir immédiatement aux demandes de rendez-vous. À Paris, il faut une heure pour se rendre à une réunion ; depuis Limoges, ce sera trois heures de train plus une heure... Nous allons beaucoup fréquenter la ligne SNCF. »

Daniel FOURY

LA CROIX MERCREDI 6 AOÛT 2003 7

자료 : La Croix, 2003. 8. 6.

도움을 준다. 이들은 또한 이주 직원들을 위한 사회 주거 시설을 마련해 둘 수도 있다.

이전 초기 단계에서는 운영 비용이 더 많이 들기도 하는데, 이는 주로 여전히 중앙기관들이 많이 위치하고 있는 파리로의 빈번한 출장 때문이다. 그러나 중반기로 접어들수록 이전 전보다 비용이 적게 든다. 이는 지방 도시의 임대 비용이 훨씬 저렴하기 때문이다. 기술적 투자와 더 나은 근로 여건으로 직원 생산성도 대체적으로 향상된다. 신입 직원들은 또한 더 젊고, 더 많은 자격 조건을 갖춘데다가 인건비는 낮다(더 젊고 더 저렴한 환경에서 살고 있기 때문이다) (Gatto and al., 1996). 이전한 직원의 경우, 경력 개발이 늦어질 수도 있다. 그러나 이런 경우 삶의 질이 직업적 고려사항보다 우선시된다.

Ⅴ. 종전 사옥은 어떻게 되나?

1. 쇄신된 공공부문 관리

이전된 기관의 사옥은 민간기업에 매각된다. 정부 차원의 목표는 값이 덜 나가는 사옥을 이용하고, 국가 및 공공부문 적자를 줄이는 것이다. 이러한 매각을 효율적으로 추진하기 위해 재정부 결정에 따라 이전의 여러 기관을 대체하면서 전문적으로 이러한 목표를 추진하는 새로운 공공기관으로 France Domaine(“프랑스 재산”을 의미)가 창설되었다.

이는 단순히 지역균형발전뿐만 아니라 국가에 더 많은 자금을 귀속시키기 위한 좀 더 현대적이고 필수적인(독일, 네덜란드, 영국 등 여타 유럽 국가들을 모델로 한) 자산관리 전략이다.

2. 국제적 마켓

매각 대금의 85%는 이전 공공 소유주(또는 CITEP)에 귀속되나 15%는 국가 공공 부채 상환에 사용된다. 매각되는 공공기관 사옥이 늘어나고 있는데 이는 단순히 이전정책에만 일조하고 있는 것이 아니다. 그 “수익”은 2002년 8,400만 달러, 2003년 1억 900만 달러, 2004년 1억 8,900만 달러이며, 이들 건물 가운데 75%는 외국인 투자자들에게 매각되었다 (Tron, 2005).

<그림 15>는 매각 대상 공공 건물의 예를 보여준다. 인터넷 사이트에서도 매입이 가능하다. 예를 들어, DIACT 사옥은 4,000만 유로(5,500만 달러)에 매각되었다. 유명한 에펠타워 인근에 자리하고 있는 이 건물은 고급 호텔로 개조될 예정이다.

파리의 고급 주택가 Saint-Germain-des-Prés 지역에 위치한 과거 ENA 건물은 또 다른 유명 그랑제꼴(Institut d’

그림 15 파리 시내 매각 대상 공공건물

출처 : 프랑스 부동산 중개소 웹사이트

그림 16 최근 민간 외국인 투자자에게 매각된 DIACT 사옥

출처 : 부동산 중개소 웹사이트

Etudes Politiquesde Paris also designated as“ Science Po ”)에 6,200만 달러에 매각되었다.

3. 새로운 행정 수도 건설 : 수익성 있는 프로젝트

한 유명한 고위급 공무원(토목기사 Jean-Paul LACAZE)이 13년 전에 제작한 시뮬레이션은 인구 약 35만명, 주택 12만호(1960년대 말 이래 파리 인근에 건설된 현 신도시 규모) 규모의 신도시 덕분에 가상의 새 행정수도 건설이 매우 수익성 높은 사업이 되리라고 예측하고 있으며, 그 이유는 파리 시내 사무실 비용이 Ile-de-France 외 지역의 3배이기 때문이다(각각 21만 달러와 7만 달러). 그 차액으로 손쉽게 신도시 건설비용을 충당할 수 있을 것이다. 그러나 이는“파리의 귀족정치”때문에 프랑스에서는 여전히 상상할 수도 없는 프로젝트다(Lacaze, 1994).

이와 유사하게 국가적 차원에서 공공부문 일자리 지방 분산 계획을 추진함으로써 절감되는 공적 자금을 산출한 흥미로운 네덜란드의 계량적 연구 사례도 있다(Elhorst, 1999).

파리 시내에서 파리 교외지역으로 이전한 기관들은 편리한 대중교통 체계로 접근성이 뛰어남에도 불구하고 흡인력이 약한 주변부 지역의 좀 더 저렴한 건물로 대체한 것이라고 이전사유를 밝힌다.

VI. 프랑스 고유의 특성 : 공공부문 이전정책에서고등교육및 연구 기관의역할

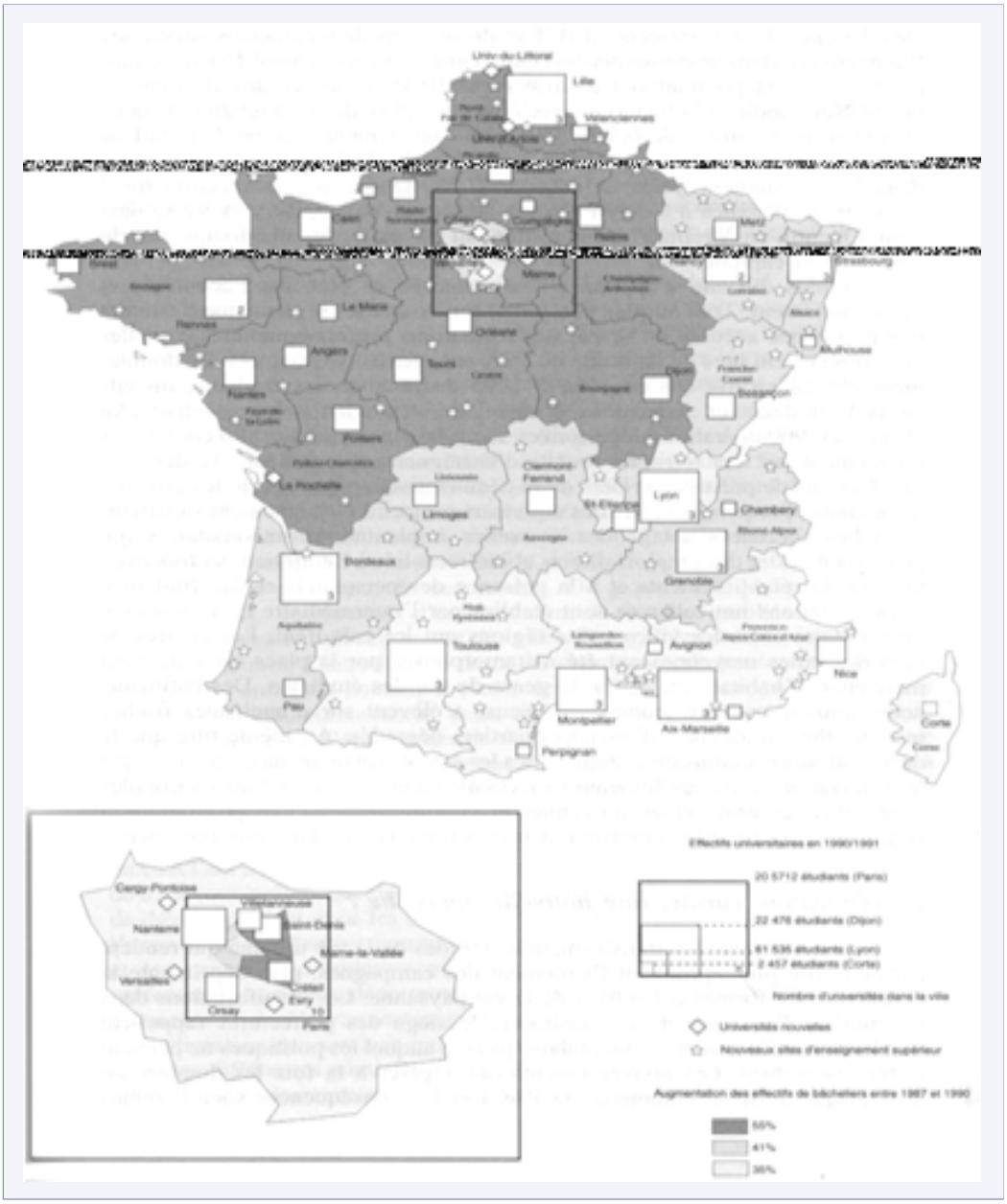
1. 지역 및 시 당국의 지원을 받은 극적인 대학 개발

이미 위에서 설명한 바와 같이 수십 년간에 걸쳐 많은 그랑제꼴과 기술 학교들이 지방에 설립되었다. 예를 들면 인구 60만명의 낭뜨시 주변 지역에 현재 15개의 공학 또는 기술전문 고등교육 기관이 자리하고 있다.

더욱이 대학 시스템은 1980년대 이래로 비약적인 발전을 해왔다. 지방 분산법 제정(1982~83) 이래 지방 당국들은 대학의 새 건물 건설을 지원해 왔다(일반적으로 비용의 절반 수준). 이는 특히 1990년 초에 시행된 주요 건설 프로그램「Universite' 2000」덕분이다. 이 기금에 교육부, 지방당국, 지자체 의회, 시당국이 각각 47%, 28%, 14%, 11%를 부담하여 새로운 대학 지도가 설계되었다. 이와 유사한「U3M」(1990년대 중, 후반 및 2000년대 초, 중반) 프로그램 역시 이러한 제휴관계 덕분에 이행될 수 있었고, 이에 따라 현재 다수의 중간 규모 도시에서 대학용 부지를 찾아볼 수 있게 되었음은 물론, 몇몇 대학 도시에서는 높은 학술부문 일자리 비율을 나타내고 있다.

학술부문 발전에 기여하는 도시 수가

그림 17 <University 2000> 개발 프로그램 : 대학당 학생 수 및 A 급 성장률(1987~91)

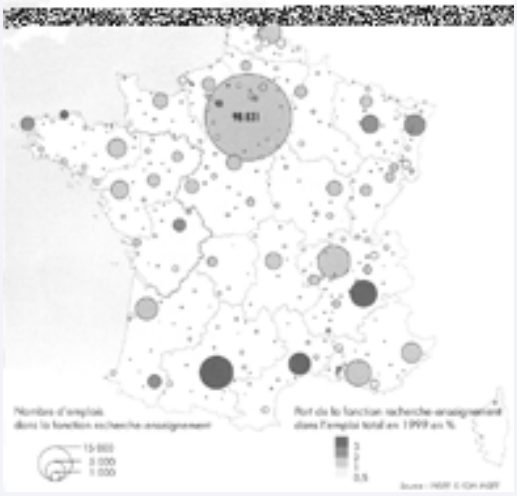


출처 : Deyon, Fre'mont, 2000

그림 18 중간 규모 도시의 고등교육 기관(2003 ~ 2004)

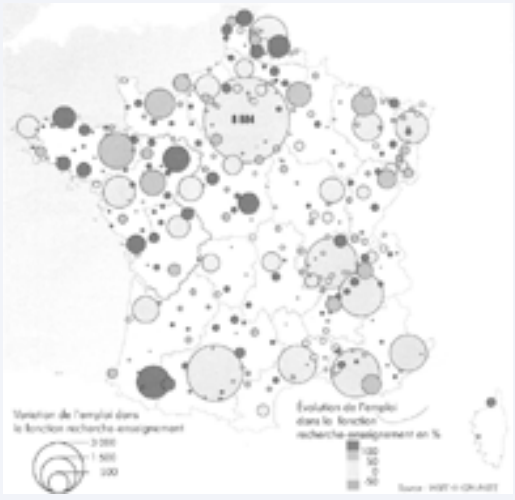
출처 : De Roo, 2007

그림 19 연구 및 고등 교육 기관의 전략적 일자리(1999)



출처 : INSEE. 일자리 수(왼쪽)와 전체 일자리 중 연구 및 고등 교육 기관 전략적 일자리의 비율(오른쪽)

그림 20 연구 및 고등 교육 기관의 전략적 일자리 동태(1999~99) : 절대적, 상대적 진화



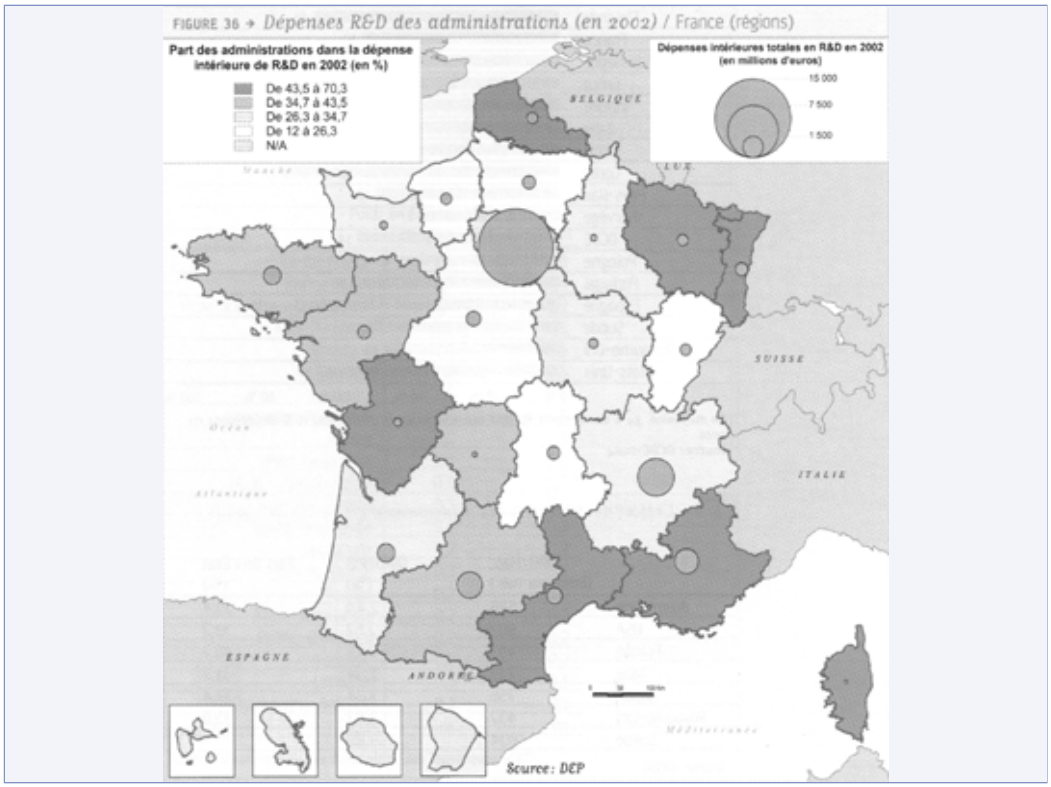
출처 : INSEE

증가하고 있다. 예를 들면, 낭뜨 광역 도시 당국은 최근(2000~2007) 새 대학 건물 및 기간시설 건설을 지원해 왔고, 외국의 유명 과학자를 초빙하기 위해 Ph.D. 연구 지원금을 제공해 왔다.

1990년대 군소 도시를 포함하여 지방 도시에 연구원 및 학계 종사자들의 수가 증가한 것은 연구 및 고등교육 센터 발전을 위해 정부와 지방 당국이 기울인 지속적인 노력을 실증적으로 보여준다(<그림 20> 참조).

연구개발 비용 및 이 분야에 대한 공적 지원 역시 강력한 국가적, 지역적 개발 의지를 보여준다(<그림 21> 참조). 두 세대 전만 해도 파리의 전문가 및 고위 공무원들은 이전 반대 사유로 자녀교육 문제를 거론할 수 있었다(Gravier, 1947). 그러나 더 이상은 이유가 될 수 없음이 분명해졌다.

그림 21 R&D 비용 및 공적 자금 지원(2002)

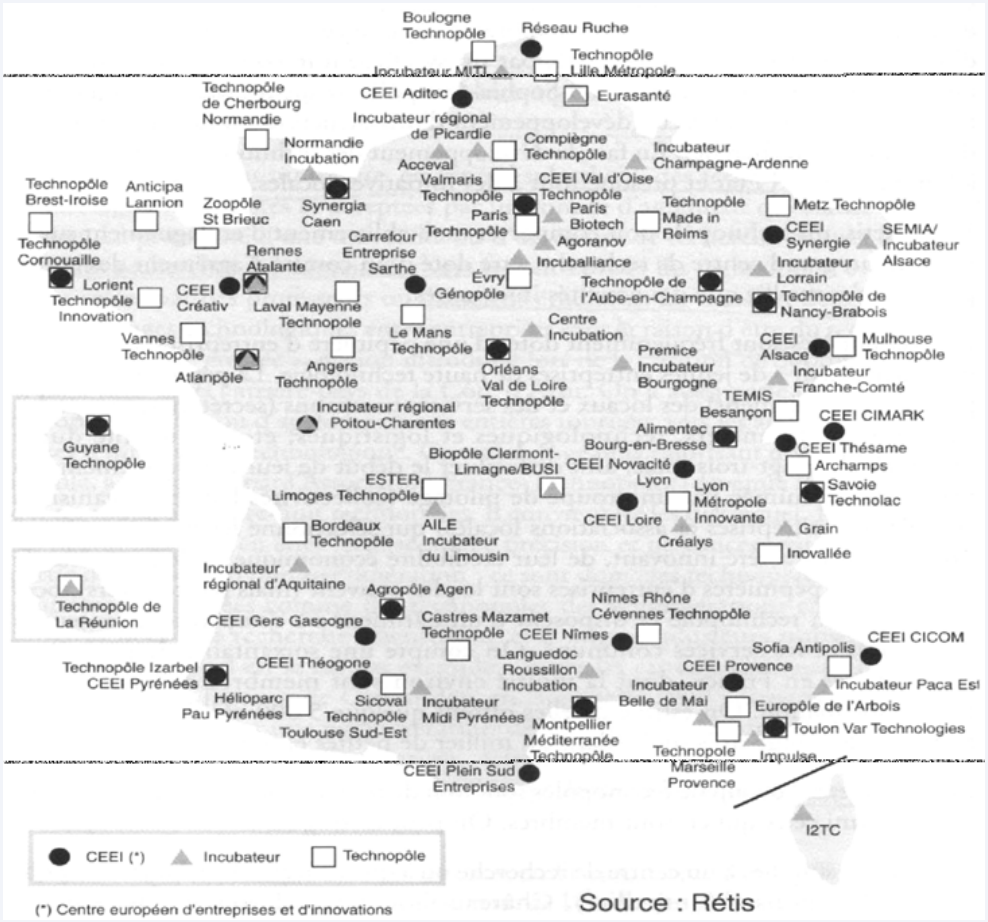


출처 : Morel, 2005

2. 지역 발의안 이후 과학공원 확산 과정

이러한 학술 및 과학의 발전은 부분적으로 과학공원 확산 과정과 연계되어 있다. <그림 22>는 RETIS 네트워크(종전의 France Technopoles Association)에 속한 48개 Technopoles(과학공원)을 표시한 지도이다. 이들 과학공원은 대체적으로 창업보육센터(business incuba-

그림 22 RETIS 네트워크에 속한 과학공원 및 창업보육센터



출처 : RETIS in Merin, 2007

tors)와 연계된다.

이러한 개발 프로젝트들은 국가적 차원(연구개발 기본법, 1982)에서 장려된 것이지만, 그 시발점은 대개 유명 광산 학교인 Ecole des Mines나 최고 수준의 공학 학교 등이 1964년 이전을 시작하면서부터였다. 그러나 과학 및 기술 공원은 주로 지방 및 지방 군소 도시를 향한 정치적인 지방분산 과정(1982~83)에서 수립된 지역 계획안에 의거해 지원을 받았다. 이들 프로젝트들은 국가의 특별한 지원 없이도 이행되었다. 일반적으로 기간시설(토지, 도로, 건물, 주택) 투자를 위한 보조금은 정치권(지방 정부, 시당국)과 역내 재계단체(상공회의소 및 제조업계)가 제공했다. 토지개발은 투기를 예방하기 위해 주로 공공기관이 통제했다. 도시계획은 공공기관의 감독 하에 민간 업체가 참여하는 개발협력 프로젝트로 진행되었고 비즈니스 마케팅은 도시개발국(City Development Agency)이 담당했다. 그럼에도 불구하고, 연구기관 및 대학개발 프로젝트는 여전히 주로 정부 부처가 부담했다(연구 프로그램 기금, 과학자 고용, 교수 및 연구원 임금).

3. 과학공원, 창업보육센터 및 클러스터(clusters) : 평가

과학공원 일자리 균형은 긍정적이다. RETIS 네트워크는 집계에 따르면 현재 일자리는 17만 5,000개, 업체 수는 7,500사 이상이다. 그러나 이 네트워크에 포함되지는 않는 50여 독립 과학 및 기술 공원의 일자리와 업체 수도 각각 13만개와 5,000사에 이른다.

그러나 이곳 모두가 혁신적인 것은 아니다. 이들 가운데 일부는 너무 평범하고 연구 기관들과의 연계도 충분하지 않다.

- Sophia-Antipolis(업체 1,300개와 일자리 2만 7,300개), Meylan(Grenoble), Agropolis(Montpellier), Chateau-Gombert(Marseilles), Angers Technopole, Cite' Descartes(Marne-la-Vallee') 등은 연구 기관 및 대학과 긴밀하게 연계된 실질적인 과학공원이다.
- 일부는 이러한 연계 없이도 첨단기술 프로그램을 개발한다.
- 일부는 새로운 도시구역개발 차원에서 개발되었다.
- 일부는 평범한 산업 공원이다.

과중한 초기 공공투자 부담과 종종 기업체에 제공된 지방세 감세 정책으로 재정적 평가가 항상 지방정부 당국에 긍정적인 것은 아니다. 이미지 효과는 부인할 수 없다. 일부 기획자와 지리학자들은 이제 과학공원은 진부한 컨셉이며, 시대에 뒤처진다고 주장한다(Fache, 2006).

1970년대 말에 시작된 과학공원개발 계획은 그 한 주기가 완결되면서 이제 거

대 과학공원들은 "technopole(과학공원)"이라는 진부한 표현 대신 파리 "Genopole" 또는 메이랑 과학공원(그르노블)의 "Innoval"과 같은 독특한 명칭을 선호하는 것 같다.

4. 경쟁력 및 핵심 역량 중심지를 향해

그러나 반드시 그렇지는 않다. 이는 혁신적인 클러스터 건설을 목표로 2005년 DIACT가 지역 및 지방 당국과의 협력하에 수행한 새로운 핵심경쟁력 정책이 이러한 연계의 유리한 점을 보여주고 있기 때문이다. 상향식 인식 과정 덕분에 69곳의 경쟁력 중심지가 DIACT의 지원(2006~2008년 8억 3,000만 달러 규모)을 받고 있다(<그림 23> 참조). 경쟁력 중심지가 반드시 과학공원을 뜻하는 것은 아니지만 대체적으로 "전세계적 영향력"이 있는 곳으로 설계된 중심지들은 하나 이상의 과학공원 및 클러스터와 연계되어 있다.

일부 중심지는 식물연구에 있어 세계적인 경쟁력을 갖추고 있다고 평가되는 앙제(Angers)와 같은 중간 규모의 도시에 자리할 수도 있다. 사실상 이러한 과학공원은 독자적으로 기능하는 것이 아니라 서로 관계를 맺으면서 최소 대도시 또는 도시권 규모의 광범위한 네트워크를 형성한다.

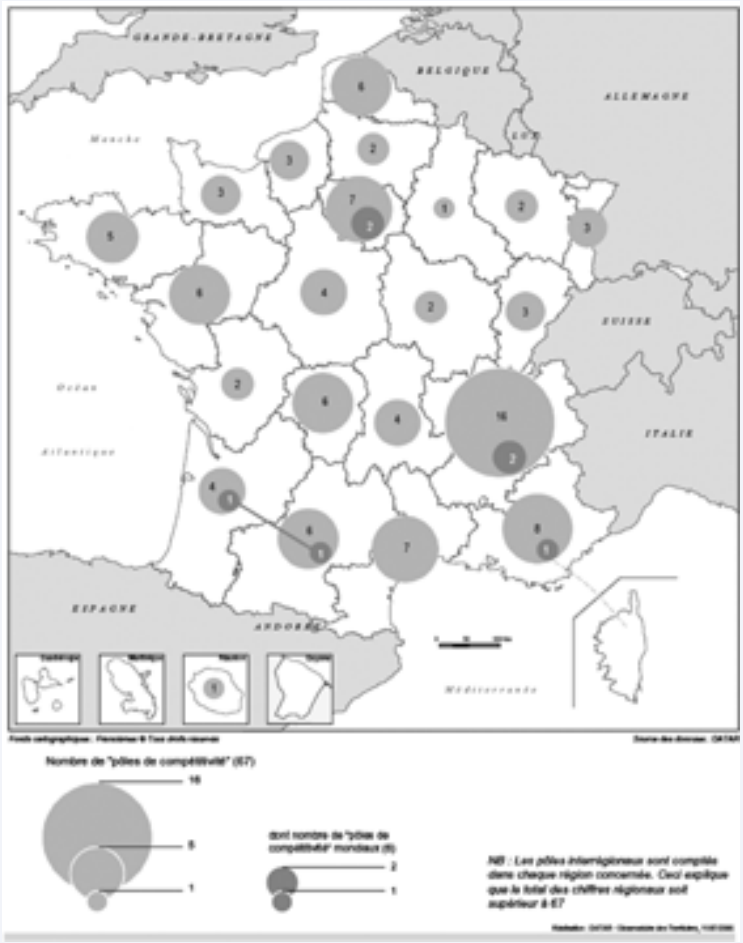
목표는 동일한 기술 분야 또는 산업에서 업체와 교육 또는 연구 기관 사이의 시너지 발생이다.

DIACT가 한국의 크리스털 밸리를 클러스터 모델로 인용했기 때문에 어느 정도 거울 효과가 있다.

이와 유사하게 핵심 역량 구축에 일조하기 위해 공공부문 일자리 이전 계획 결정에 있어 한국의 혁신도시 프로젝트가 이 사업에 일자리 이전 문제를 연계시키려 노력하듯 프랑스 테크로폴리스의 특성을 점점 더 크게 고려한다. 주요 지방도시들은 이제 잘 알려진 특화된 역량을 갖추고 있다. 툴루즈(Toulouse)의 우주 및 항공 산업과 울창한 숲, 리용의 교통 체제와 경찰, 도시 기획 및 바이오테크놀로지, 헨느(Rennes)의 통신 및 식품 산업, 몽플리에(Monpellier)의 농지 관리학, 앙제(Angers)의 채소, 발렌시엔(Valenciennes)의 철도 교통, 릴르(Lille)의 비즈니스 행정 서비스, 낭트(Nantes)의 외교, 프와티에(Poitiers)의 교육, 마르세이유의 국제적 비즈니스, 프랑스-스위스 접경 지대 집합 도시인 안네마제-제네바(Annemasse-Geneva)의 NGO 및 국제적 연대 등이다. 이들 가운데 일부는 수년 간에 걸쳐 특화된 것이다.

국가적 차원의 핵심 역량은 여러 부문에서 이웃하고 있는 대도시 또는 지역발전에 기여할 수 있도록 이웃 환경과의 긴밀한 협의 관계를 맺고 있다(MLD 컨설턴트, 1999). 이러한 클러스터 설립은

그림 23 고르게 분포된 67(현재 69)곳의 경쟁력 중심지



출처 : DIACT

프랑스의 지속적인 번영을 위해 세계적인 도시 파리에 역량을 집중시켜야 한다는 이데올로기에 대항하기 위해 정부와 지방 당국의 지속적인 공적 노력을 요구한다 (Burgel, 1993).

VII. 결론 : 교육 및 연구 기관의 핵심적인역할

여기서 우리는 두 가지 새로운 추세를 확인할 수 있다. 첫째, 의사결정 과정에 이

전된 기관(주로 직원들)과의 협의 과정이 늘어나면서, 지방 분산법(1982~83) 제정 당시처럼 권위주의적인 결정이 불가능해졌다. 지역 당국과 연계한 상향식 의사결정 과정이 된 것이다. 후보 도시들을 방문한 후 직원 투표를 실시한 사례도 있었다. 국립 철도청(SNCF)은 이러한 혁신적인 결정 과정에서 이전지가 헨느에서 낭뜨로 변경되기도 했다. 둘째, 정책에 대한 평가는 의사결정 과정과 공공 행정관리의 효율성을 향상시키고 있다.

그러나 주된 제약 조건은 재정적인 문제가 아니라 구조적인 것이다. 즉, 강력한 국가 및 지역 차원의 지원에도 불구하고 새로이 이전된 장소에서 배우자들이 일자리를 찾기가 어렵다. 심지어 민간 부문 종사자들은 새로운 일자리를 찾는데 더 큰 어려움을 겪고 있다.

우리는 여러 가지 이유로 고등교육기관의 이전이 필수적이라고 생각한다. 실제로 프랑스의 장기적인 경험을 살펴보면 공공 및 민간 투자를 위한 가장 성공적인 대체지는 연구센터들이 이미 이전해 있거나, 새로 설립된 도시 지역이었다. 이러한 초기의 혁신적인 공공 결정이 없었더라면 일부 지방도시들은 오늘날 툴루즈의 우주 및 항공 산업, 그르노블(Grenoble)의 정보과학 및 전자 산업 또는 헨느의 통신 및 전화 산업처럼 각각의 산업 부문에서 탁월한 역량을 갖출 수 없었을 것이다.

프랑스 학계는 거대한 시스템으로, 인구 30만~40만명 수준의 헨느나 몽펠리에 같은 중간 규모 도시 학생 수가 6만명 이상 되기 때문에 대학 발전은 특히나 결정적이다. 이렇듯 자격조건을 갖춘 인재들이 밀집된 곳은 첨단기술 업체들에는 아주 매력적인 곳이다. 또한 전문가들 역시 젊고 생동감 넘치는 도시에 매료된다.

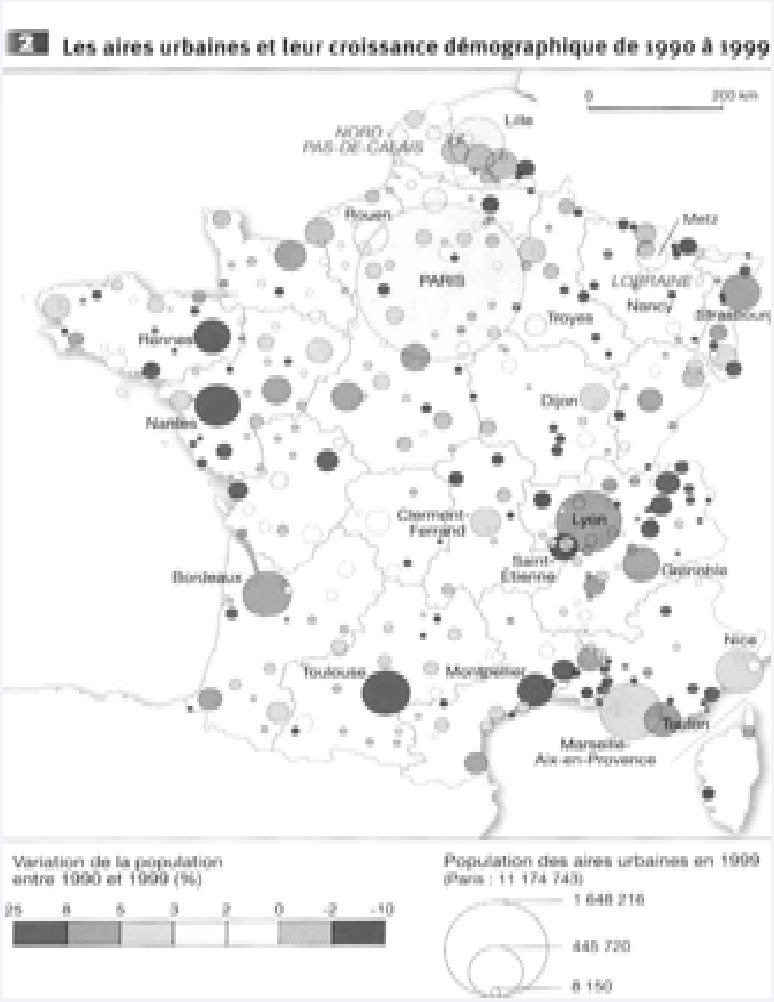
학생들은 흔히 공부하면서 자신들의 배우자감을 만나고, 공부했던 지역에서 일자리를 찾고자 하며, 이러한 풍토는 전문가들과 교육받은 직원들이 지방대학 도시에 계속 머무르도록 유도한다. 게다가 학생들은 부동산 시장과 문화 행사에 매우 민감하다.

공공 및 민간 분야의 전략적 행사가 여전히 파리 주변에 편중되어 있기는 하지만(<그림 24> 참조), 인구 증가율과 도시 규모 사이의 상관 관계는 더 이상 확인되지 않는다(<그림 25> 참조). 이러한 발전은 마치 "University(대학)"을 의미하듯 "U"자를 그리며 급속한 인구 증가율을 보이는 주요 학술 및 과학 도시들과 긴밀하게 연계되어 있다(<그림 26> 참조). 최근에는 고용 동태에서 역조 현상이 눈에 띄는데, 이는 특히 전략적 일자리 소재지에서 나타나는 추세 때문이다(<그림 27> 참조). 각기 다른 프랑스의 도시체계 구성단위들은 혁신적인 지방 대도시의 핵심 역량 강화로 순조로운 경제적 발전상을 보여주고 있다. 이에 따라 현재 지방 도시들은 수도권 지역에 비해 훨씬 두드러진

성장세를 보이고 있다(<그림 28> 참조). 이러한 예기치 못한 성공 신화는 1960년대 선구자적인 고위 공무원들에 의해 조기 시행된 공공부문 이전정책과 쉽게 결부될 수 있다.

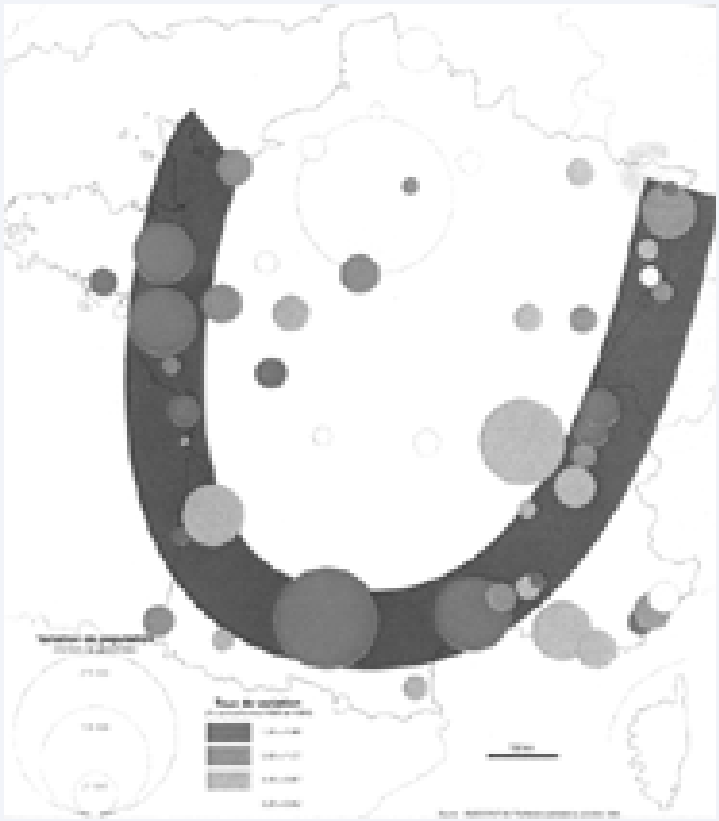
그림 24 전략적 기능 위치 : 일자리 수와 고용 비중

그림 25 도시 인구 증가율(1990 ~ 99)



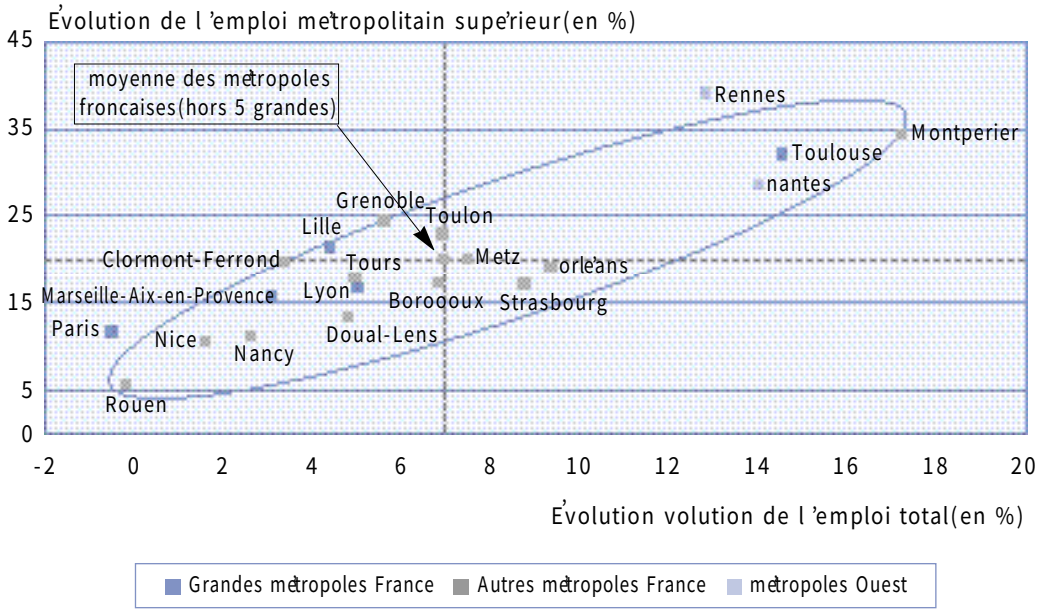
주 : 도시 인구 증가율과 도시 규모는 더 이상 상관 관계를 보이지 않는다.

그림 26 U(University)자형 도시 인구 증가 추세(1990~99)



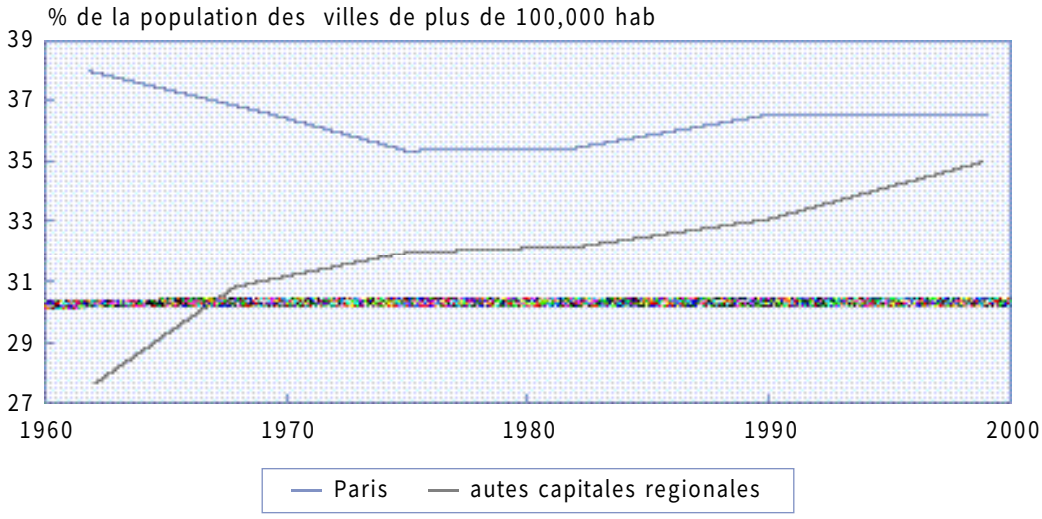
출처 : DATAR, 2002

그림 27 일자리 15만 이상 도시의 전략적 공공 및 민간 부문 일자리 위치 : 총고용 및 전략적 일자리 동태(1990~99)



Souce : Insee recenseement de la population de 1990et 1999.

그림 28 인구 십만 명 이상 도시에 거주하는 인구 비율 : 파리와 지방 대도시 비교



참 고 문 헌

· BEZES P., 1994, L'action publique volontariste. Analyse d'une politique de décalisation, Paris, L'Harmattan, p.256.
· BURGEL P., 1997, Paris, avenir de la France, La Tour d'Aigues, L'Aube, p.198.
· CADT and CIACT(Joint Ministerial Territorial Planning Committee), Localisation des emplois publics. Reports.
· COMITE DE DECENTRALISATION, 1987, Nantes, Montpellier, Toulouse, Lyon. Des exemples de décentralisation réussies, DATAR, p.20.
· DATAR or DIACT, Annual reports.
· DE ROO P. (ed.), 1988, Atlas de l'aménagement du territoire, Paris, La Documentation Française, DATAR, p.368.
· DE ROO P. (ed.), 2007, Les villes moyennes françaises, Paris, La Documentation Frana ise, DIACT, p.59.
· DEYON P., FREMONT A., 2000, La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015), Paris, LGDJ, p.190.
· ELHORST P. and al., 1999, Welfare Effects of Spatial Deconcentration: a Scenario for the Netherlands, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 90, 1, 17-31.
· FACHE J. (ed.),"Technopoles: un concept dépassé?", Norois, n。2000, 7-86.
· FOUCHÉ A. (rec.), 1997, Les délocalisations administratives et le développe-ment local, Rapport du Conseil Economique et Social, 23 & 24 Septembre, Paris, Direction des Journaux Officiels, p.276.
· GATTO D., GATIGNOL L., SAID G., 1996, Trois délocalisations publiques. Analyse des coûts et des impacts socio-économiques. Rapport final, SMG France Consulting Inc., Report to the DATAR, p.85.
· GRAVIER J.F., 1947, Paris et le désert français, Paris, Le Portulan, p.257.
· GUESDON J., 2000, La géographie des ministères dans le VIIe arrondissement de Paris, Master dissertation, Paris, University of Paris IV-Sorbonne, p.141.

· INISAN M., SAINT RAYMOND O., 1996, Les salarie's et la mobilite' d ' entreprise. Les de'localisations d 'entreprises a' Toulouse, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, p.122.
· INSEE Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, 2002, Les fonctions me'tropolitaines supe'rieures dans les villes de l 'Ouest, Rennes, INSEE, MIIAT, p.83.
· INSTITUT international d 'administration publique, 1995, De'localisations administratives. Politiques europe'ennes de l 'environnement, 1e Forum administratif franco-allemand, Paris, IFSA, La Documentation française, p.76.
· JACQUET N., DARMON D., 2005, Les pøles de compe'titivite'. Le mode'le français, Paris, La Documentation Française, p.123.
· LAVIGNE P. (coord.), 1976, Dispersion ge'ographique des administrations centrales de l 'Etat, Paris, Economica, p.187.
· LACAZE J.P., 1994, Paris, urbanisme d 'Etat et destin d 'une ville, Paris, Flammarion, p.369.
· LE DUC M., ERNST I., MOISSINAC C., 1999, L 'apport des de'localisations publiques au de'veloppement des pøles de compe'tences, Final report to DATAR, Paris, Michel Le Duc Consultant, p.58.
· LENOIR R., 1994, Quand l 'Etat disjoncte, Paris, La De'couverte, p.136.
· LEYZOUR F. (rec.), 1997, Ame'nagement du territoire et environnement. Avis sur le Projet de loi de finances, n。 310, Commission de la Production et des Echanges, p.87.
· MERLIN P., 2007, L 'ame'nagement du territoire en France, Paris, La Documentation Française, p.174.
· MIGAUD D., RODET A. (rec.), 1997, Ame'nagement du territoire et environnement. Rapport a' l 'Assemble'e Nationale, Avis sur le Projet de loi de finances, n。 305, Commission des Finances, de l 'Economie ge'ne'rale et du Plan, p.132.