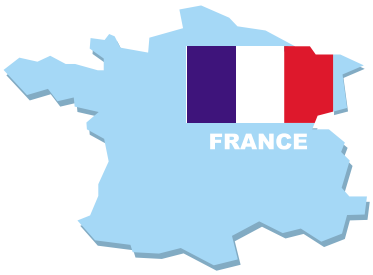
프랑스 광역경제권 추진동향과 시사점



배준구
경성대학교 행정학과 교수
jgbae@ks.ac.kr

프랑스의 지역정책

프랑스는 경제개발 및 국토개발의 효율성을 향상시키기 위하여 보다 광역적 차원의 접근이 필요함을 인식하게 되어 1959년에 기존의 96개 데파르트망(도)보다 규모가 큰 구역인 21개 레지옹(지역 또는 광역권)을 신설하였다.

레지옹은 창설 후 점진적으로 그 지위와 역할이 강화되었다. 레지옹은 1959년 신설 당시에 중앙정부의 통제를 받는 행정구역에 불과하였으나, 1964년에 레지옹 단위의 행정협의체가 구성되고, 정부가 임명하는 대표인 '프레페(지사)'라는 직책이 신설되었다. 1972년에 레지옹은 특수공법인(영조물법인) 지위가 부여되어 예산의 자율성이 강화되고, 간접선거에 의해 선출되는 레지옹의회와 자문기관인 경제사회위원회를 두었다. 레지옹 대표는 국가공무원인 지사가 레지옹의회 의장을 겸하였고, 국가공무원들이 집행업무를 담당하였다.

▶ 프랑스 레지옹의 법적 지위 변화

구 분	레지옹의 법적 지위와 기관 구성
1959년	단순한 행정구역(21개) 설치
1964년	지사를 임명하여 집행권 부여, 자문기구(레지옹행정협의회) 설치
1972년	특수공법인(영조물법인), 간접선거로 레지옹의회 구성
1982년	광역지방자치단체, 직접선거로 레지옹의회 구성(1986년)

1982년부터 지방분권 실시와 함께 레지옹은 지방자치단체로 변경되어 권한과 역할이 대폭 확대되었다. 레지옹은 1986년에 처음으로 주민 직선에 의한 의회가

구성되었고, 의회에서 간접선거로 의회의장이 선출되어 지자체의 집행부를 겸하고 있다. 레지옹은 공식적 행정구역으로서 광역경제권에 해당하며, 현재 26개(본토 22개)가 있다.

2009년 현재 본토의 레지옹 평균 인구는 약 284만 명이고, 가장 큰 일드프랑스 레지옹(수도권)은 약 1,175만 명이다. 정부는 2009년 2월에 국가경쟁력을 향상시키기 위하여 지방자치단체 개혁안을 발표하였는데 20개 핵심 과제 중에는 본토의 22개 레지옹을 15개로 자발적 통합을 추진하는 내용을 포함하고 있다.

프랑스는 세계화의 진전, 유럽연합의 역할 확대, 지방분권화 등에 따라 국제경쟁력을 높이기 위하여 광역권 발전을 위한 새로운 정책과 추진체제를 도입하였다. 광역권 정책은 장기적 관점에서 점진적 발전을 도모하고 있다. 이를테면 지역산업을 발전시키기 위하여 1980년대에 첨단산업 집적도시인 테크노폴 조성, 1997년에 지역 내에서 특화된 중소기업을 집적시켜 육성하는 지역생산체계 구축, 2004년에 산학연 상호 간의 협력을 강화하여 산업경쟁력 제고와 고용증대를 위해 경쟁거점(산업클러스터) 정책을 추진하고 있다.

특히 경쟁거점 정책은 지역 간 및 국경을 초월한 협력사업에 역점을 두고 있으며, 2개 이상의 레지옹이 참여하는 산업클러스터가 전체(71개)의 38%를 차지하고 있다. 정부는 71개 경쟁거점을 세 가지 범주(세계적 경쟁거점 7개, 세계적 경쟁거점 후보 10개, 국내경쟁거점 54개)로 차등화하여 지원하고 있다. 세계적 경쟁거점은 파리에 3개, 리옹 1개, 툴루즈 1개, 그르노블 1개, 마르세이유 1개로 지역 간에 안배하기보다는 산업경쟁력에 바탕을 둔다.

광역발전계획의 주요 내용과 특징

프랑스 광역발전계획의 주요 내용과 특징을 보면 다음과 같다. 전국차원에서는 2002년부터 공공서비스종합계획(SSC)이 수립되며, 이는 국토구조에 대한 부문정책 전반을 포함하는 20년 장기계획으로 8개 부문(고등교육 및 연구, 문화, 보건위생, 정보통신, 여객 및 화물수송, 에너지, 자연 및 농촌공간, 체육)으로 구성된다.

지역차원에서는 레지옹이 국토정비발전레지옹계획(SRADT)(단 수도권의 경우 수도권광역도시기본계획)과 경제발전레지옹계획(SDRE)을 수립하며, 이외에도 레지옹은 자율적으로 각종 부문별 계획(교육훈련, 교통, 관광 등)을 수립하여 시행하고 있다. 주요 산악지대 및 강유역의 경우 여러 지역에 걸치는 정비사업에 대하여 관련 기관들(국가, 레지옹, 데파르트망, 공기업 등)이 협력하여 초광역적 차원의 산악정비개발 레지옹 간 계획과 강유역별 레지옹 간 계획을 수립하고 있다. 광역경제권 발전정책이나 계획은 연구 검토와 실험을 거쳐 점진적으로 추진되고 있고, 지역(지자체, 기업, 각종 단체 등)에 자율성이 부여되고 있다.

즉 2004년 8월에 제정된 '지방의 자유와 책임에 관한 법률'에 따라 경제발전레지옹계획은 실험적 차원에서 도입되어 레지옹이 자율적으로 계획을 수립하고 있다.

정부는 2000년에 6개 초광역경제권(super-region)으로 나눈 2020년 장기발전계획을 발표하였는데 이는 연구차원에서 수립한 것이며 공식적으로 시행을 위한 계획은 아니다.

프랑스는 광역권 발전사업의 경우 국가가 주도하는 권위적 방법이 아닌 계획계약 제도를 적극 활용하여 재원을 안정적으로 확보하고 있다. 국가와 지역(지자체, 공공기관 등)이 참여하여 광역경제개발에 관하여 국가와 지역 간(주로 레지옹) 투자계약(1984년부터 1999년까지는 5년 단위, 2000년부터 현재까지는 7년 단위)을 맺는다. 〈다음 표〉에서 보

▶ 국가-레지옹 간 계획계약(2007~2013년) 투자분담

(단위 : 억 유로, %)

구 분	국 가	레지옹	기타 지자체	합계
26개 레지옹의 계획계약	119.3(43.1)	147.2(53.2)	10.3(3.7)	276.8(100)
6대 산악지대 레지옹 간 계획계약	2.0(42.3)	2.1(44.6)	0.6(13.1)	4.8(100)
5대 강 유역 레지옹 간 계획계약	6.1(59.7)	3.8(37.3)	0.3(3.0)	10.2(100)
합 계	127.4(43.7)	153.1(52.5)	11.2(3.8)	291.7(100)

는 바와 같이 26개 레지옹(본토 22개)에서는 국가를 비롯한 관련 기관이 참여하여 국가와 레지옹 간 계획계약이 체결되고 있다. 특히 산악지대와 강유역은 지역 간 협력을 구체적으로 실현하기 위해 레지옹 간 협약이 체결되고 있다.

광역권 정책의 시사점

국가와 레지옹 간 계획계약의 투자분담은 국가 43.1%, 레지옹 53.2%, 기타 지자체 3.7%의 비율을 보이고 있다. 주요 강이나 산악지대의 레지옹 간 계획계약은 여러 행위자들에 의하여 수행된 기존의 수많은 프로그램이나 연구를 통합하는 종합적 접근방법 및 지역 간 접근방법에 의하여 선택 및 결정을 보다 투명하게 하는 데 초점을 두었다. 한국에서 최근 광역경제권과 초광역개발권 정책을 추진하면서 여러 부처나 기관들에 의하여 각종 지역사업들이 개별적으로 시행됨에 따라 문제점이 나타나고 있는 점을 감안할 때 프랑스의 이러한 접근방법은 우리에게 정책적 시사점을 준다.

프랑스 계획계약은 지방분권 시행과 함께 광역경제권 발전을 위한 새로운 수단으로 1984년부터 도입되어 성공적으로 정착되고 있다. 우리나라는 2004년에 국가균형발전특별법에서 프랑스 계획계약을 모방하여 지역발전투자협약제도를 도입하였다.

이 협약제도는 관련 파트너들(중앙정부, 지방정부, 공기업 등)의 공감대 및 신뢰 부족, 관련 제도의 미비 등으로 아직까지 활용되지 못하고 있는 실정이다. 우리나라는 중장기적 관점에서 중앙정부와 지방정부 간, 특히 지역 간 발전사업에 지역발전투자협약제도를 활용하는 방안에 대한 연구와 검토가 요청된다.

프랑스는 지역개발사업 추진 시 중앙정부와 지역차원의 연계·협력 및 조정에 중점을 두고 있다. 프랑스는 범부처 차원의 지역정책전담기구(DATAR)를 1963년에 설치하여 약 50년 동안 지역정책의 일관성을 유지하면서 부처 간 및 지역 간 업무를 조정하고 연계·협력하는 체제를 구축하고 있다.

지역차원에서는 중앙정부 산하 특별지방행정기관을 일원화하여 대통령이 임명하는 레지옹지사(프레페)에게 지역 간 업무를 조정하는 권한과 재원을 위임하고 협력을 도모하고 있다.

우리나라의 대통령직속 지역발전위원회는 자문기구로서 지역 간 협력사업에 소요되는 재원에 대한 사전 심의권과 조정 및 집행력이 결여되어 있고, 이명박 정부 하에서 신설된 광역경제권발전위원회도 재원과 권한이 부족하여 실질적 역할을 수행하는 데 한계가 있는 점을 감안할 때 프랑스 제도는 우리에게 시사점을 준다.