

# 국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2023. 9. 25.  
No. 934



발행처 국토연구원  
발행인 심교언  
www.krihs.re.kr

김수진 연구위원  
차미숙 선임연구위원  
이혜민 전문연구위원

## 프랑스 균형발전의 가치 변화와 시사점

### 주요 내용

- 프랑스는 강력한 중앙집권형 전통에도 불구하고 1980년대 초부터 균형발전과 지방분권의 가치를 함께 논의하고 관련법 제·개정과 제도개선을 추진
  - 그러나 이러한 제도개선은 균형발전과 지방분권의 관계에 대한 고찰 없이 단순히 지방행정 체제 개편으로 소개되는 실정
  - 프랑스 분권형 균형발전을 이해하기 위해서는 균형발전의 가치 변화를 지방분권의 단계적 추진과정과 함께 살펴보고, 이에 따른 다양한 공간정책을 분석할 필요
- 지방분권은 크게 4단계로 구분하며, 주목할 만한 변화는 3-4단계에서 발생
  - 최근 3단계(2014~2018년)에서 경제발전은 레지옹, 사회복지는 데파르트망, 주민자치와 삶의 질은 EPCI와 코뮌으로 권한과 책임을 명시함으로써 균형발전의 이슈에 적절하게 대응할 수 있도록 층위를 구분
- 지방분권 4단계(2019년~)에서는 본래 국가가 입법한 법률과 명령에 대한 예외를 두고 정해진 범위 외 다른 사무와 권한 행사 가능성을 시사
  - 지역 간 차이의 인정으로 해석할지 지방자치단체 역량에 따른 차등적 권한 배분으로 해석할지 논의 중
- 지방분권 3-4단계를 기점으로 균형발전의 가치는 최근 지역 간 평등에서 지역결속으로 변화하였으며, 지역결속은 다시 통합과 연대로 구분
  - 레지옹 통합과 코뮌 통합으로 인한 도시 내 불평등 증가, 공동체 해체 등에 대응할 필요성 증대
  - 연대를 위해 새로운 이슈(코로나19, 디지털 전환, 생태 전환 등)에 대응한 새로운 공간(공동체성) 구축 중
- 종합하면, 프랑스 균형발전의 가치는 지역 간 평등에서 지역결속으로, 지방분권의 가치는 일방향 분권에서 지역맞춤형으로, 공간정책의 목표는 격차 해소에서 공동체성 형성으로 변화하고 있으며, 그 수단은 행정구역 통합, '제3의장소' 조성(사회관계 재조직) 등으로 다변화

### 정책방안

- ① 최근 우리나라에서도 그동안 각기 추진되고 있던 지방분권정책과 균형발전정책을 통합 추진하기 위한 첫걸음으로 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 제정하였으며, 이후 후속조치 필요
- ② 숙제는 앞으로 이를 어떻게 실천할 것인가인데, 균형발전(결속)과 지방분권(차이와 다양성)이라는 두 개의 목표(가치)를 모두 아우를 수 있는 '지역맞춤형' 정책 추진이 필요
- ③ 지역 간 차이와 다양성을 인정하여 지역실정에 맞게 지방분권을 추진하고, 그 과정에서 나타날 수 있는 지역 간 격차에 대해서는 결속정책을 통해 시정해가는 방향으로 균형발전과 지방분권을 통합 추진하는 것이 바람직

# 01. 프랑스 지방분권의 단계적 발전과정

## 프랑스 지방분권의 발전과정은 크게 3단계(1982~2018년)로 구분

1단계(1982~2002년): 지방자치제도 시행과 행정권한 분산 시작

- 19세기 초 시작된 나폴레옹의 강력한 중앙집권적 전통은 프랑수아 미테랑 대통령 집권 전까지 지속되었다가 1982년 지방자치제도 시행과 함께 행정권한 분산 시작
- 지방자치단체를 감독하는 지사(Préfet)를 폐지하고 데파르트망과 레지옹 의회로 집행기능 이전. 레지옹이 지방자치단체로서 위상이 확립됨에 따라 지방분권의 3개 주요 축(레지옹, 데파르트망, 코뮌) 확립

2단계(2003~2013년): 헌법에 지방분권을 명시하고 본격적으로 추진

- 2003년 헌법 개정을 통해 지방분권 용어가 처음 등장하고 지방자치단체의 재정 자율성, 주민투표 제안 가능성, 자치입법권 강화 등을 언급한 지방분권 관련 조항을 신설
- 특정 분야(경제개발, 직업훈련, 사회주택 공급, 교육, 도로교통, 항구와 비행장 등)를 운영·관리할 권한을 지방자치단체로 이양

3단계(2014~2018년): 지방행정체제 개편(통합)을 통한 행정 효율성 향상과 층위별 사무의 명확한 구분

- 1982년부터 시작된 지방분권 추진과정에서 지방행정체제가 지나치게 복잡해지자 층위별 권한과 책임 분배가 어려워진 실정
  - 유럽연합 내 프랑스만의 지역경쟁력이 중요해지면서 레지옹의 규모와 권한 확대의 필요성 제기
  - 다양한 형태와 규모의 코뮌연합이 나타나면서 오히려 중간자치체로서 데파르트망의 역할과 기능 모호
  - 코뮌 규모의 양극화 현상으로 최소한의 인구수를 확보하지 못한 코뮌의 경우 행정 효율성 저하
- 이에 2014년 메트로폴의 정의와 권한을 규정하고, 재정 자율권을 확대. 또한, 레지옹을 통합하여 그 수를 22개에서 13개로 줄이고 코뮌연합 승인 조건 강화를 통해 행정 효율성 향상을 도모
- 2015년 Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République(이하 Loi NOTRe)에 의거, 경제발전은 레지옹, 사회복지는 데파르트망, 주민자치와 삶의 질은 EPCI와 코뮌이 각각 담당하는 것으로 설정

## 최근 지방분권 4단계의 초석 마련: Loi 3DS, 분권에서 차이로

지방분권 3단계에 대한 자성적 비판

- 잇따른 중앙정부 권한의 지방이양 이후 오히려 지방자치단체 간 권한 중복 문제 발생
- 지방자치단체의 자치입법권과 재정 자율성을 확대한다고 하면서도, 실상 중앙정부가 지방자치단체로 배분하는 교부금의 총액이 감소하는 등 자원 이전(移轉)의 불이행 문제 발생

4단계(2019년~현재): 차이와 다양성의 가치 논의 시작

- 2019년 8월 헌법개정안의 핵심은 지방자치단체로 권한을 이양하되, 무조건 동일 권한을 이양하는 것이 아니라 동일 위계의 지방자치단체 내에서도 이질성을 인정하고 서로 다른 권한을 이양하는 것이었으나 부결
- 2021년 중앙부처와 지역자문위원이 함께하는 논의과정을 거쳐, 2022년 Loi 3DS는 하원과 상원 통과
  - 2021년 Loi 4D는 분산(Déconcentration)<sup>1)</sup>, 분권(Décentralisation), 차이(Différenciation)와 함께 Décomplexification(탈복잡화) 개념 제시
  - 2022년 Loi 3DS는 분산(Déconcentration)<sup>1)</sup>, 분권(Décentralisation), 차이(Différenciation)와 함께, Décomplexification(탈복잡화)을 대체한 간소화(Simplification) 개념 제시

1) 분산(행정분권)이란 국가 사무를 지방의 국가기관 또는 지방자치단체에 위임하는 것을 의미. 반면 지방분권이란 지방자치단체가 권한을 이양받아 의사결정권을 갖는 자치행정을 의미.

## Loi 3DS에 나타난 차이(Différenciation)의 의미

지역 간 차이의 인정으로 해석할지, 아니면 지방자치단체의 역량에 따른 차등적 권한 배분으로 해석할지 논쟁 지속

- 지방자치단체는 본래 국가가 입법한 법률과 명령에 대한 예외(예: 정해진 범위 외 다른 사무와 권한 행사)를 둘 수 없었으나, 지방분권 2단계가 시작된 2003년을 기점으로 헌법과 관련법에 입법적 실험에 관한 조항 명시. 레지옹과 데파르트망은 각 지방자치단체의 필요에 따라 일반법률 수정안 제안 가능
- 이러한 흐름하에 Loi 3DS의 차이(Différenciation) 항목에서는 지방자치단체가 실험적 방식으로 예외를 둘 수 있음을 언급. 지방자치단체는 프로젝트별로 서로 다른 권한을 행사하거나, 기존의 규제권을 새로운 부문으로 확대할 수 있음을 시사
  - 대표적으로 도시권 또는 메트로폴에 속한 코뮌과 코뮌연합은 공공서비스 관련 사항(코뮌 간 도로정비, 수질정화, 주택정책, 이동성 등)을 결정
  - 프랑스 전역의 주택 수급 현황이 지역별(입지별)로 다를 경우 중앙정부의 주택정책을 일괄적으로 적용하기 보다는 지역별로 다르게 적용

표 1 프랑스 균형발전과 지방분권의 시대적 변화

균형발전		지방분권		
구분	주요 정책 및 제도	가치	행정분권(분산)	지방분권
지방 분권 이전	• 1950년 국토정비정책 수립, 1955년 아그레망	국토정비 균등	↓	↓
	• 1960년 과밀부담금, 1963년 DATAR 설치, 1964년 균형도시정책, 1967년 제3차 산업지방분산계획			
	• 1973년 중소도시육성정책			
	• 1980년 테크노폴 정책			
지방 분권 이후	• 1984년 계획계약, 산업재전환정책	지역 간 평등	• 1982년 행정분권 실시	• 1982년 1단계 지방분권 논의 시작
	• 1991~2005년 공공기관 지방이전정책 • 1999년 지속가능한 국토정비·발전기본법		• 1992년 보충성의 원칙 도입	
	• 2000년 도시연대·재생법 • 2004년 경쟁거점정책 • 2009년 기업클러스터 정책		• 2007년 지방행정개혁	• 2003년 2단계 지방분권 개헌
	• 2010년 지방자치단체개혁법 • 2014년 대도시연합 승인·지역공공사업 현대화법	• 2013년 행정분권 현장 개정		
	• 2015년 레지옹 22개를 13개로 통합	지역결속		• 2015년 3단계 Loi NOTRe 제정
	• 2019년 코로나19 이후 다양한 공간 프로그램 추진			• 2019년 4단계 헌법개정안 부결 • 2022년 Loi 3DS 제정

주: 본 연구의 주요 범위를 파란색으로 표시.

자료: 배준구 2017, 26의 <표 1>에 기초하고, 김영식 2016; 전훈 2020a; 강명원 2021의 주요 내용을 참조하여 변경·보완.

## 02. 분권 단계에 따라 다르게 나타나는 균형발전

### 국토불평등에 대응하기 위한, 균형발전의 가치 변화: 균등, 지역 간 평등, 지역결속

급속한 도시화로 인한 국토공간상 불평등 확대

- 제2차 세계대전 이후 급속한 도시화가 진행되면서 프랑스 국토 전역은 고르게 발전하지 못하고 대도시, 특히 파리수도권을 중심으로 인구와 일자리 등 집중
- 북동부 산간 지역의 인구는 감소하는 반면, 남서쪽 연안 지역의 인구는 증가하는 경향

불평등 확대에 대응하기 위해 시대적 흐름에 따라 차례로 등장한 균형발전의 가치

- 균형발전정책은 크게 세 가지 원칙, 즉 균등(équilibre), 지역 간 평등(égalité des territoires), 그리고 지역결속(cohésion des territoires)에 기초
  - (균등) 분산과 국토 정비를 통해 국가가 주도하는 방식으로 국토 전역에 걸쳐 동등한 기반시설의 제공을 의미
  - (지역 간 평등) 지역 간 격차와 불평등을 완화하기 위해, 국토 어느 곳에 거주하든 기회의 평등 관점에서 다양한 부문(교육, 일자리, 주거환경, 의료 등)에서 일정 수준 이상의 공공서비스 접근성 보장을 의미
  - (지역결속) 개념이 아직 명확하게 규정되지 않은 상황이나, 개별 지역들이 기능적·정치적으로 연결되는 방식을 의미

### 지방분권의 단계적 발전과정을 기준으로, 프랑스 균형발전의 가치 변화는 크게 2단계로 구분

지방분권 1~2단계를 기점으로, 균등에서 지역 간 평등으로 전환

- 1982년 지방분권 1단계 이전에는 전 국토의 균등개발을 목표로 국토 정비, 산업의 지방 분산, 중소도시 육성, 테크노폴(technopole) 등의 정책을 시행
- 1982년에서야 비로소 지방분권개혁과 함께 공간계획 수립 권한이 지방으로 일정부분 이양
  - 1999년 Schémas de Services Collectifs(SSC) 도입과 함께 지방자치단체 주도의 공간계획 수립 시작. 중앙정부 역할은 국가와 레지옹 간 계획계약(contrats de plan)을 통해 지방자치단체를 지원하는 역할로 변화
- 지방분권 1~2단계에서 국토계획과 지역정책은 대도시 지역으로의 집중 대신, 지역하는 고유의 매력을 찾고 경쟁력을 강화하는 방식으로 전환
  - 국토 전체의 균등배분(équilibre)과 지역 간 격차 해소를 통한 지역 간 평등(égalité) 추구

지방분권 3단계를 기점으로, 지역 간 평등에서 지역결속으로 전환

- 2010년 중반에 이르러, 지방분권 3단계의 Loi NOTRe 제정을 기점으로 지역경쟁력 강화를 위해 레지옹을 통합하고, 주민자치와 삶의 질 향상을 위해 코뮌을 통합
  - 레지옹 통합과 코뮌 통합 모두 행정구역을 통합함으로써 규모의 경제 실현을 도모
- 이러한 행정구역 통합은 균형발전정책의 일환인 지역결속정책으로 CGET<sup>2)</sup>에서 추진하였기에, 지역결속은 행정구역 통합을 의미하는 것으로 종종 혼동되어 사용
- 지역결속의 본래 의미는 지역 간 불평등을 줄이는 것을 넘어서, 지역 간 연대를 통해 하나의 소속감 또는 공동체 의식 형성을 의미
  - 연대란 지리적 연결을 의미하는 것은 아니며, 지방분권과 함께 지역발전의 주체가 중앙정부에서 지방자치단체 주도로 전환된 배경과 밀접하게 연결

2) Commissariat Général à l'Égalité des Territoires(CGET)는 2020년 초 2개 기관(Epareca, Agence du numérique)과 합쳐져 새로운 하나의 기관, 즉 Agence Nationale de la Cohésion des Territoires(ANCT)으로 전환.

## 지역결속의 개념과 구성요소

지역결속이란 통합을 통해 지역 간 격차를 줄이는 동시에 지역행위자 간 네트워크 구축을 통해 연대를 도모하는 것

- 2017년 에두아르 필리프 총리에 의해 지역결속부(ministère de cohésion des territoires)가 창설되면서 지역결속 개념이 정치적으로 사용되기 시작
- CGET는 지역결속의 개념을 구체화하기 위해 구성요소와 지표를 마련

CGET에 의한 지역결속의 구성요소는 연대, 삶의 질, 협력, 사회적 자본, 지역역량 강화, 사회·환경적 전환

- (연대) 취약지역과 취약계층 지원을 의미하며, 중앙정부는 교부금 등 재정 지원을 시행
- (삶의 질) 대규모 인프라(교통, 통신, 에너지 등), 사회통합, 도시재생 등을 포괄하는 개념
- (협력) 상호 의존(interdépendance)과 보충성(complémentarité) 원칙하에 주로 대도시와 주변 지역 간 협력을 의미
- (사회적 자본) 지역행위자의 네트워크 구축과 공동의 목적을 위해 협력할 수 있는 역량을 의미
- (지역역량 강화) 지역특성에 맞게 지역 주도의 방식과 경로를 선택할 수 있고 이를 실현할 수 있는 자원 확보를 의미
- (사회·환경적 전환) 사회통합 과정에서 생태학적 문제 또한 고려해야 함을 의미

표 2 지역결속의 구성요소와 지표

구성요소	주요 항목	세부 항목
연대 solidarité	인구학적 불균등	• 프랑스의 65세 이상 고령자 비율 • 유럽의 65세 이상 고령자 비율
	사회주택 접근성	• 사회주택 신청과 할당 간 관계
	고용	• 장기 구직신청자 비율
	사회복지정책 적용도	• 기초생활급여(RSA) 수급자 비율
삶의 질 qualité de vie	생활수준	• 중위소득 • 빈곤위험 인식
	건강	• 조기 사망률
	청년의 사회 편입	• 교육·훈련을 받지 못하고 실업 상태인 15~24세 비율 • 유럽에서 공교육 시스템을 중단한 18~24세 비율
	주거의 질	• 주 거주지의 초과 점유
	안전	• 주택 1,000호 중 강도 발생 수
	문화	• 거주민 1,000명당 공공도서관 시설면적
협력 coopération des territoires	공동체 의식	• EPCI 평균 재정통합계수
	고용 관련 상호 의존성	• 고용보장률
	경제 관련 상호 의존성	• 본사가 고용지구 밖에 있는 기업 비율
	소득 이전	• 가처분소득 내 연금과 사회보장급여 비율
사회적 자본 capital social	사회적 공헌	• 거주민 100명당 자원봉사자 수
	선거 참여	• 대통령 선거 참여율
지역역량 강화 empowerment des territoires	인구변화	• 연간 인구 증가율
	고용변화	• 연간 고용 증가율
	경제성장	• 유럽 구매력 기준 1인당 국내총생산
	기능/직업 전문화	• 일자리 내 생산직 비율
	경제적 매력/활력	• 창업률
	인터넷망 구축	• 초고속 광대역 설치율
	디지털 기술 접근성	• 일상생활에서 첨단기술 제품을 사용할 수 있는 역량 갖출 사람 비율
	서비스 접근성	• 차로 생활시설에 접근할 수 있는 평균 시간
사회·환경적 전환 transition socio- environnementale	교육수준	• 고등교육을 이수한 30~34세 비율
	거주 매력/활력	• 이동·이주를 고려한 연간 인구변화율
	환경보존	• 연간 평균 불투수 지표면 증가율

자료: CGET-OT(2018, 2-3) 지역결속의 지표 목록을 번역하여 표로 정리.

# 03. 지역결속의 두 가지 공간: 통합과 연대

## 균형발전의 다양한 경로 간 교차점: 통합과 연대

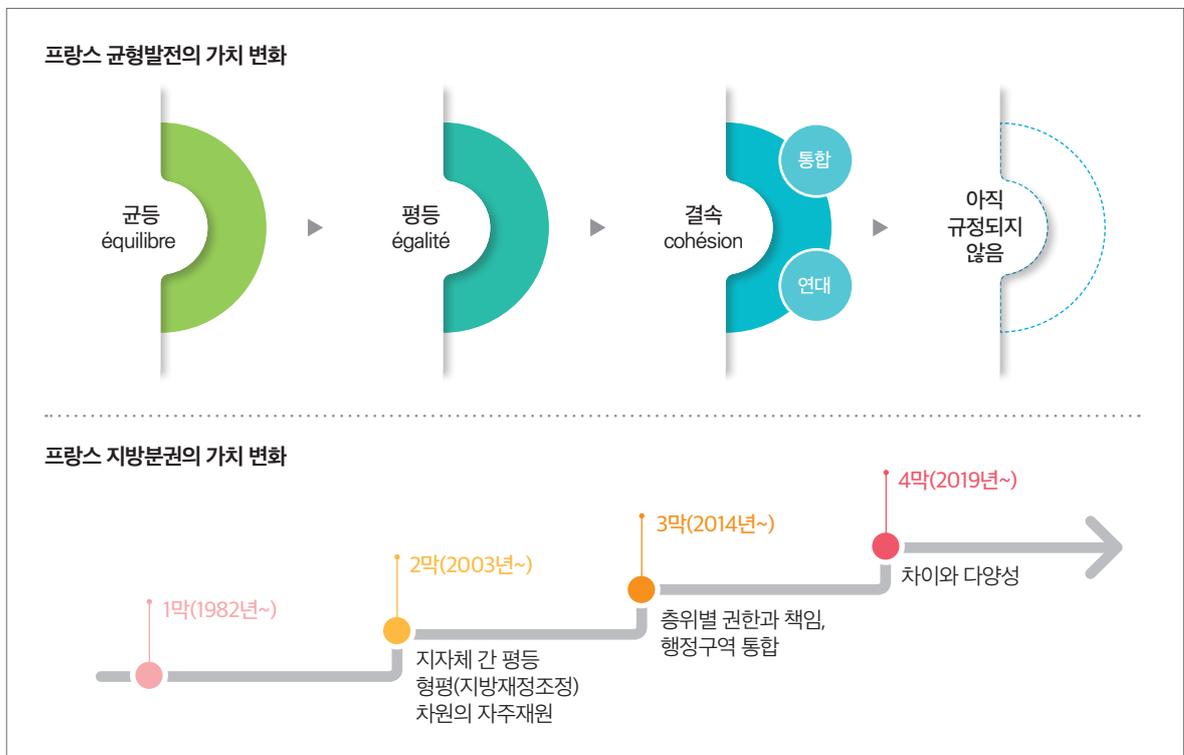
지역 간 평등에서 지역결속으로 전환

- 절대적 결과론적 평등을 추구하는 것이 아니라, 지역 간 차이를 인정하고 그 안에서 발생한 크고 작은 불평등을 수정해나가는 과정으로서 지역결속을 실천해 나가겠다는 것으로 균형발전의 정책방향 선회

2개의 물리적(통합), 비물리적(연대) 공간전략은 배타적인 관계가 아니라 약간의 시차를 두고 병행 추진

- (통합) 대표적으로 레지옹 통합과 수평적 재정 조정방식이 함께 강조되는 등 공간과 재정 메커니즘이 연동하여 변화. 또한 중앙정부가 기존에 담당했던 다양한 사무와 관련하여 지방자치단체의 역할이 중요
- (연대) 연대는 균형발전 주체가 지방자치단체에서 지역공동체로, 균형발전의 공간 단위가 물리적 공간(지리적으로 인접한 지역)에서 비물리적 지역공동체의 공간(디지털 가상공간)으로, 그 초점이 물리적 공간의 생산에서 사회관계의 재생산으로 전환되고 있음을 시사

그림 1 프랑스 균형발전과 지방분권의 가치 변화



자료: CGET 2018; Vie publique 2019의 주요 내용을 참조하여 저자 작성.

## 지역결속의 공간 ①: 통합과 지방행정체제 개편

추진배경

- 1982년 이래로 지방분권 추진과정에서 지나치게 복잡해진 지방행정체제를 간소화하기 위해, 2012년부터 일련의 법 제정을 단행
  - 행정 효율성 저하, 중앙정부와 지방자치단체 간 책임과 권한 배분의 어려움, 규모의 경제 실현 필요성 등
  - 2014년부터 일련의 법 제·개정을 통해 메트로폴의 역할과 권한 명시, 레지옹 통합과 이에 따른 지방행정체제 개편의 새로운 원칙과 방법론 제시, 총위별 지방자치단체의 권한과 책임 명시

## 통합의 주요 내용

- 지방자치단체의 층위별 권한과 역할을 단순명료하게 정리하여, 정책 시행 시 동일지역 내 업무 및 재정지출 중복을 미연에 방지
  - 유럽연합의 영향력 확대, 지역인구 감소 등으로 국토공간 및 사회구조 변화가 발생. 이와 더불어 코윈과 레지옹 사이에 존재하는 데파르트망의 지방자치단체로서 역할이 무용하다는 비판 제기
  - 이에 코윈만 일반행정권한 조항을 유지하고 데파르트망과 레지옹의 일반행정권한 조항은 삭제하나, 레지옹 권한은 확대하고 데파르트망 권한은 재조정
- 레지옹의 공간 단위를 재조정하고, 선거 일정을 정비함으로써 지방자치단체 간 거버넌스의 효율적 구축

## 레지옹 통합에 대한 평가

- 불평등 양상이 지역 간 격차에서 지역 내 격차로 전환
  - INSEE(국립통계경제연구소) 보고서에 따르면, 레지옹 통합이 지역 간 격차를 실질적으로 감소시켰는지를 확인하고자 5가지 인구사회학적 지표를 활용하여 분석한 결과, 지역 간 격차는 유럽연합의 다른 국가들에 비해 상대적으로 낮으며, 격차는 지역 간이 아니라 지역 내에서 발생(INSEE 2017, 19-41)
  - 최적의 지역경계를 어떻게 설정해야 하는지에 대해 명확한 답을 제시하지 못했기에 레지옹 내부 동질성 추구와 레지옹 내부 다양성 존중 사이에서 정책방향을 설정하지 못하고 논의를 지속

## 지역결속의 공간 ②: 연대와 제3의장소

### 추진배경

- (코로나19) 코로나19로 인한 경제위기를 극복하기 위해 1천억 유로를 투자하여, 중앙정부 서비스와 지방자치단체 간 협력을 도모하고, 공간적인 접근을 통해 대응책을 마련하고자 하는 계획
- (디지털 전환) 디지털 전환을 위한 중앙정부(지역결속청 ANCT 주관)의 프로그램은 크게 지역 인큐베이터(Incubateur des Territoires), 디지털 사회(Société Numérique), 그리고 새로운 장소-새로운 관계(Nouveaux lieux, nouveaux liens)로 구분
- (생태 전환) 기존의 유사 관련 협약들(contrats de ruralité, contrats de transition écologique 등)을 '생태전환활성화협약(Contrats de Relance et de Transition Ecologique: CRTE, 이하 CRTE)'으로 통합하여 관리
- Loi 4D 또는 Loi 3DS 논의과정에서 제안된 지역 기반 프로그램은 생태 전환, 도심활성화, 사회통합, 공공 서비스 등 프랑스 회복계획과 연동

### 연대의 주요 내용

- 프랑스 중앙정부는 회복계획의 큰 2개의 축으로 디지털 전환과 생태 전환을 언급하는데 그 이면에는 연대 개념과 구축방안과도 깊게 연관
  - 향후 지역결속의 방식은 코윈 또는 레지옹 간 행정구역의 통합이 아니라 개인 간, 공동체 간, 지역 간 사회관계가 조직되는 방식으로 그 초점이 전환
  - 디지털 전환으로 디지털 기술을 활용할 역량이 부족하고 접근성이 낮은 취약계층/취약지역과 그렇지 않은 계층/지역 간 격차가 발생. 이러한 정책변화의 연장선상에서 제3의장소(Tiers Lieux)를 해석
- 제3의장소는 본래 2017년 시작된 비영리단체의 프로그램으로 공공 서비스(특히 디지털) 접근성 향상, 혁신과 산업의 지역화 등을 위해 프랑스 전역에 일명 '제3의장소'를 구축
- 2019년 프랑스 중앙정부가 이를 도입하여 다부처 협력 프로그램을 신설하고 프랑스 회복계획과 연계
  - 다부처 협력 프로그램 '새로운 장소, 새로운 관계(Nouveaux lieux, nouveaux liens)'를 시작으로, 프랑스 회복계획과 연계하여 절반의 예산을 지원하고 작업공간, 교육훈련, 인터넷 보급·활용 관련 가이드라인 제공

# 04. 시사점

## 일방향 분권에서 지역맞춤형으로 지방분권의 가치 변화

- 프랑스 지방분권 제4막은 차이(Différenciation) 개념을 통해 중앙정부에서 지방자치단체로 동일 권한이 이양되었던 일방향 분권에서 지역마다의 특성과 자원을 고려하여 지역이 주도하는 방식, 즉 지역맞춤형으로 전환

## 지역 간 평등에서 지역결속으로, 통합에서 연대로 균형발전의 가치 변화

- 프랑스 균형발전의 가치는 균등, 평등, 그리고 결속으로 크게 구분되며, 결속은 다시 통합과 연대라는 두 개의 세부 개념으로 구분. 결과와 과정이라는 관점에서 통합과 연대 개념이 차이를 보인다는 점에 주목
  - 프랑스에서 지역결속이란 행정통합과 종종 혼동되어 사용. 통합이란 개별 구성요소가 독립된 개체로 존재하며 개체의 통합이 규모의 변화를 가져오나 시스템 자체의 변혁을 수반하지는 않음을 의미. 실상 통합이라는 가치는 규모의 경제 구현과 지역경쟁력 강화를 통해 이론 경제발전의 혜택을 취약지역에 재분배하겠다는 것을 전제, 즉 지역 간 평등의 가치를 여전히 내포
  - 반면, 연대란 개별 구성요소가 서로 관계를 맺는 과정에서 상호 작용을 통해 궁극적으로 시스템 자체의 변혁을 수반하는 것으로, 포용(inclusion) 개념과도 연결. 이런 관점에서 지역결속의 하위 가치인 통합에서 연대로의 전환은 지역 간 격차를 줄이는 동시에 지역행위자 간 네트워크 구축을 통한 사회관계의 재생산을 의미

## 격차 해소에서 공동체성 형성으로 공간정책의 목표 전환

- 코로나19, 디지털 전환, 생태 전환 등 새로운 여건 변화에 대응하여 중앙정부는 ‘새로운 장소, 새로운 관계’ 프로그램을 도입, ‘제3의장소’(함께하기 위한 물리적 공간이자 공동체성 형성을 위한 장소) 구축 지원. 하나의 장소를 특정 지역에 조성하는 데 주안점을 두지 않고, 다수의 장소 간 네트워크를 가능한 한 촘촘하게 구축하고, 공공과 민간 협력을 통해 새로운 일자리 창출, 소득 다양화 등 삶의 양식에 변화를 가져오는 것이 핵심

**참고문헌** 김명원. 2021. 프랑스의 지방 행정체제와 지방분권-관계 법령의 주요 내용을 중심으로. 공법학연구 22권 4호: 59-85.  
김영식. 2016. 프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점: 2012년 사회당 집권 후 지방분권 제3막을 중심으로. 지방정부연구 20권 1호: 355-373.  
배준구. 2017. 프랑스의 분권형 균형발전 정책. 국토 통권 434호: 26-32.  
전훈. 2020. 프랑스의 행정권한의 지방이양 내용과 원칙의 검토-1982년 지방분권법에서 2019년 헌법개정안까지의 변화. 지방자치법연구 20권 4호: 80-104.  
ANCT. 2021. L'État s'engage en faveur des tiers-lieux 29 nouvelles fabriques labellisées. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/letat-sengage-en-faveur-des-tiers-lieux-29-nouvelles-fabriques-labellisees-453> (2023년 8월 29일 검색).  
\_\_\_\_\_. 2022. Nouveaux lieux, nouveaux liens. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/nouveaux-lieux-nouveaux-liens-56#scrollNav-1> (2022년 10월 1일 검색).  
CGET. 2018. Rapport sur la cohésion des territoires. <https://www.vie-publique.fr/rapport/36660-rapport-sur-la-cohesion-des-territoires> (2023년 8월 29일 검색).  
Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. 2022. La loi 3DS. [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/09.02.2022\\_DP\\_Loi3DS\\_0.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/09.02.2022_DP_Loi3DS_0.pdf) (2023년 9월 6일 검색).  
Veltz, P. 2017. Introduction - Regions and territories: Evolutions and changes. Economie et Statistique. *Economics and Statistics* no.497-498: 5-17. <https://doi.org/10.24187/ecostat.2017.497d.1927>.  
Vie publique. 2019. Egalité versus cohésion des territoires ou le triomphe de la proximité. <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/268364-egalite-versus-cohesion-des-territoires-ou-le-triomphe-de-la-proximite> (2022년 10월 15일 검색).

※ 이 브리프는 “김수진, 차미숙, 이해민. 2022. 균형발전의 가치 변화와 공간정책: 프랑스 사례를 중심으로. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약 정리한 것임.

- **김수진** 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구위원(sookim@krihs.re.kr, 044-960-0677)
- **차미숙** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(mscha@krihs.re.kr, 044-960-0190)
- **이해민** 국토연구원 국가균형발전지원센터 전문연구원(leehm0646@krihs.re.kr, 044-960-0174)