

프랑스의 지방분권형 국토결속정책과 지역의 모빌리티 문제 해결

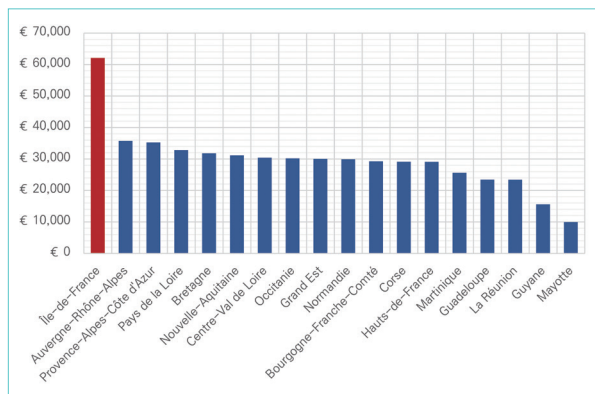
공재형 국토연구원 연구원

일드프랑스(Île-de-France)로의 집중

일드프랑스(Île-de-France) 지역은 ‘프랑스의 섬’이라는 뜻을 가진 지명이 나타내듯 센(la Seine)강, 우아즈(Oise)강, 마른(Marne)강을 경계로 둘러싸여 있는 지역으로 파리 대도시권을 포함하고 있는 프랑스의 수도권 지역이다. 왕정 시대부터 강력한 중앙집권체제의 왕실이 직접 통치해왔던 지역으로 행정과 경제의 중심지 역할을 수행해왔다.

2022년 기준으로 일드프랑스 지역은 프랑스 본토 면적의 2.2%에 불과한 토지에 전체 인구의 18.7%가 모여 거주하고 있어 프랑스 전체 인구밀도(122명/km²)의 약 18배에 달하는 2,170명/km²의 매우 높은 인구밀도를 가질 뿐만 아니라 1인당 지역 내 총생산(GRDP)은 다른 지역의 2배 이상으로 다른 지역과 경제력 측면에서 큰 차이를 보이는 유럽연합에서 가장 큰 경제광역권(Eurostat, 2021)이다.

▶ 프랑스 지역별 1인당 GRDP(2022년 기준)



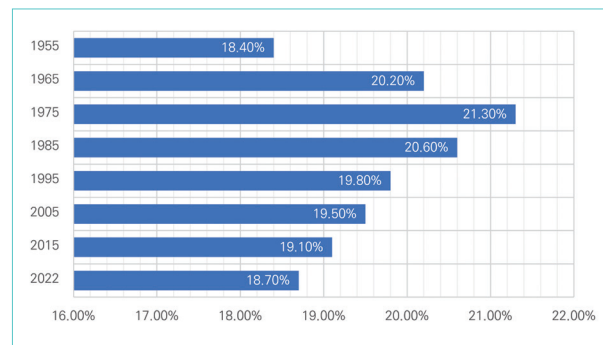
자료: 프랑스국립통계경제연구소(www.insee.fr)의 자료 바탕으로 저자 작성

프랑스 지역균형발전 정책의 변천

집적의 이익에 의해 일드프랑스로의 집중은 경제발전 등의 측면에서 이로웠지만, 산업혁명과 제2차 세계대전 이후 파리로의 산업과 인구 집중이 심화하면서 지역 균형발전의 필요성이 대두되었고 수도권의 집중을 완화하려는 시도는 오늘날까지 이어지고 있다. 초기의 지역 균형발전 전략은 수도권의 집중을 억제하기 위한 목적으로 1955년에 도입된 아그레망(Agrément) 제도와 1960년에 도입된 과밀부담금 제도 등의 정책으로 나타났다. 아그레망 제도는 파리에서 기업이나 공

장의 신설 및 확장 시 사전에 정부의 허가가 필수적으로 요구되었으며 과밀부담금 제도의 경우 파리지 내부 혹은 주변의 과밀지역에 입지하는 기업에게 부담금을 1회 부과하여 2차, 3차 산업의 집중을 억제하였다. 1963년 범부처 지역개발 및 발전정책 기구인 국토 및 지역개발기획단(DATAR, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)이 설치된 이후 행정 및 공공기관의 지방이전 정책이 추진되어 수도권의 과도한 성장과 집중을 방지하고자 하는 등 수도권으로의 집중을 막고 지역으로 분산을 유도하는 시도가 지속적으로 이루어져 왔다.

▶ 일드프랑스의 프랑스 전체 인구대비 비율 변화



자료: 프랑스국립통계경제연구소(www.insee.fr)의 자료 바탕으로 저자 작성

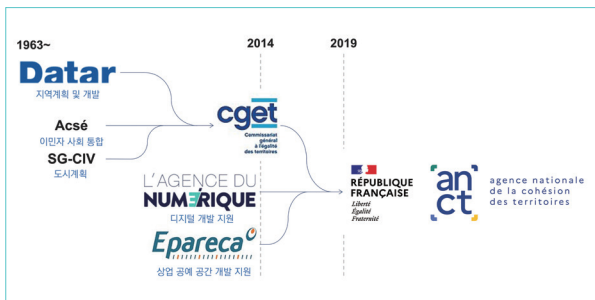
한편 지역의 발전을 촉진하여 균형을 이루려는 시도도 이루어졌는데 1964년부터 시행된 균형도시정책과 1973년 도입된 중소도시 육성정책이 그것이다. 균형도시정책은 장기적인 계획을 가지고 파리로의 인구 유입을 완화할 수 있는 대칭적인 대도시를 건설하려는 목적으로 8개의 대도시를 지정하고 육성하였으며 중소도시 육성정책은 인구 20만명 이하의 도시들을 대상으로 2차산업의 비중을 늘려 고용구조를 개선하고 사회기반시설과 기업유치 등에 역점을 두고 추진되었다. 이러한 정책들은 일정부분 효과적으로 작용하여 일드프랑스로의 인구 집중을 완화시켰으며 1982년부터 실시된 지방분권 이후 개별 지역의 경제를 활성화하는 동시에 수도권의 경쟁력을 높이기 위한 정책들로 크게 전환되었다. 1980년 도입된 테크노폴은 산업과 학문, 연구 사이의 협력을 촉진하고 1997년 지역생산체제를 도입하여 중소기업 간의 연계를 강화하는

한편 2004년과 2009년에 도입된 경쟁거점과 기업클러스터 도입으로 국가 연구개발 확충과 경쟁력을 강화하고 지역생산 체제를 현대화하여 지역의 산업적 역량을 높였으며 도시재생 측면에서 도시의 지속가능한 발전을 위한 여러 법률을 도입하고 공공기관의 지방이전을 시기에 따라 탄력적으로 적용하여 지역과 파리대도시권의 발전을 꾀했다.

국토결속국가청(ANCT)의 설립

국토 및 지역개발기획단(DATAR)은 2014년 국가의 도시정책을 주도하는 도시 부처 간 위원회 사무국(SG-CIV) 및 이민자 혹은 이민자 배경을 가진 인구의 통합을 목표로 하는 국가 사회 응집력 및 평등 기회 기관(Acsé)과의 합병을 통해 주택, 도시 및 지역 계획부의 공공 정책을 종합적으로 시행하는 국무총리 직속 국토평등위원회(CGET, Commissariat général à l'égalité des territoires)로 확대 개편되었다. 이 기관은 창설은 프랑스의 국토발전 정책에 대한 일관성을 높이고 지역 개발 및 균형발전을 다양한 측면에서 종합적인 접근을 촉진하기 위한 시도의 일환으로 지역의 개발, 에너지 전환, 디지털 기술 도입 등을 보조하여 지역의 성장을 촉진하였다. CGET는 2019년 다시 한번 상업 및 공예 공간 개발 및 구조조정을 수행하는 공공기관인 EPARECA 및 디지털 개발 및 프로젝트를 지원하는 공공기관인 Agence du numérique의 두 기관을 추가적으로 합병하여 국토결속국가청(ANCT, Agence nationale de la cohésion des territoires)으로 출범한다. 이 기관이 관장하는 범위와 기능은 더욱 증대되어 지역사회가 프로젝트를 성공적으로 수행할 수 있도록 돕는 보조자의 역할을 더욱 긴밀히 수행하고 있으며 구체적으로 프로젝트 수행을 위한 기술 및 금융 엔지니어링, 파트너십, 보조금 등에 대한 지방 당국의 접근성을 높이고 지역의 특성을 고려하여 컨설팅을 제공하는 것을 임무로 하고 있다. 지방이 주도적으로 지역의 개발을 추진하고 이를 중앙정부가 도와 균형을 유지하려는 것이다.

▶ 국토결속국가청(ANCT)의 설립



자료: 국토결속국가청(agence-cohesion-territoires.gouv.fr)의 자료 바탕으로 저자 작성

국토결속국가청의 지원을 통한 지역 모빌리티 문제 해결

국토결속국가청(ANCT)은 크게 도시 내 개발 격차를 줄이고 주민의 생활조건을 개선하는 것을 목표로 하는 도시정책, 디지털 사회로의 전환을 보조하는 디지털, 지역의 균등한 발전을 목표로 하는 지역 및 농촌 개발 프로그램을 운영하고 있으며 이중 지역 및 농촌 개발 지역 프로그램에 해당하는 지역의 모빌리티를 개선하고자 진행한 프로젝트 사례들에 대하여 중점적으로 분석하였다. ANCT가 홈페이지를 통해 제시하고 있는 Occitanie 레지옹의 ‘교통 및 이동성’ 분야 관련 프로젝트 사례들을 알아보고 이를 통해 시사할 수 있는 내용을 알아보고자 한다.

▶ 지역 모빌리티 문제 해결 사례 대상지 위치



자료: 국토결속국가청(agence-cohesion-territoires.gouv.fr), 공공데이터플랫폼(www.data.gouv.fr)의 자료 바탕으로 저자 작성

Bourgs-sur-Colagne 코윈의 지속가능한 교통시스템 도입

Aubrac 자연공원(Parc naturel régional de l'Aubrac) 가장 자리에 위치한 Bourgs-sur-Colagne 코윈은 9,638명의 주민이 거주하고 있는 농촌 공동체이며 해당 지역에서 환경적, 사회적, 경제적 관점에서 지속가능한 모빌리티 서비스를 제공하기 위하여 ‘카셰어링(Car sharing)’, 전기자전거 그리고 히치하이킹의 아이디어를 제시하고 실행하여 나이에 상관없이 주민이 운전하지 않고도 지역 내의 원활한 이동이 가능하고 방문객이나 관광객의 지역 방문을 용이하게 하였다. 지역 중심지에 전기 자전거 스테이션을 설치하여 지역주민이나 관광객이 인터넷이나 애플리케이션을 통해 사용할 수 있으며 ‘오토파타 G(AutopartaG) 플랫폼을 활용해 카셰어링 차량 등록과 예약을 할 수 있도록 하였다. 마지막으로 Covoit'Go 시스템은 지역적 관행의 특성을 살려 히치하이킹을 플랫폼화한 것으로 여행 가능한 6개의 목적지와 8개 정류장을 설치하여 주요 지방자치단체, 레저 시설 및 다른 지역에서 해당 지역으로 접근할 수 있는 주간선도로인 A75 고속도로로의 접근성을 확보하였다.

▶ Bourgs-sur-Colagne의 도심 전기 자전거 스테이션



자료: 국토결속국가청(agence-cohesion-territoires.gouv.fr)

Grand Pic Saint Loup 코윈의 지속가능한 통근시스템 도입

약 49,000명의 주민이 거주하는 Grand Pic Saint Loup 코윈은 Hérault 데파르트망의 도청소재지인 몽펠리에 대도시와 긴밀한 상호작용을 가지는 지역으로 지역주민의 90% 이상이 통근을 위하여 자가용을 이용하며 2/3 이상이 지자체 경계 밖의 직장에서 일하고 있는 실정이나 해당지역과 몽펠리에를 연결하는 고속도로의 출퇴근 시 교통체증 수준이 심각하며 대중교통 시스템의 서비스 수준이 매우 낮아 이용에 한계가 있는 등 두지역 사이의 통행이 원활하지 않았다. 또한 지역사회는 이 문제를 해결하는 과정에서 몽펠리에 대도시로의 종속을 원하지 않았다. 따라서 지역 유산과 정체성을 보존하는 동시에 지역공동체를 통합하고 대도시로의 개방을 추구하는 한편 기업유치를 통한 직주근접 달성을 위한 횡단적 접근방식이 요구되었다. 이에 따라 자전거 경로를 구축하고 몽펠리에와 지역사회를 연결하는 수요대응형 서비스 도입, 카풀 및 자동차 공유 장려 등의 해결방안이 제시되어 대중교통 및 전기 자전거 이용, 카풀, 카셰어링이 복합적으로 이루어질 수 있는 허브를 구축하고 있다.

Montréjeau, Gourdan-Polignan 코윈간 연결보행로 건설

두 코윈 사이에는 여러 가지 해결해야 할 문제가 있었는데 먼저 두 코윈의 연결성을 확보하여 서비스에 대한 접근성을 높이고 비즈니스를 용이하게 하여 지역에 활력을 불어넣는 동시에 두 마을 사이를 이동하기 위해 위험한 철도교 이용을 통한 가론강 도하를 방지하여 안전성 확보를 할 수 있는 해결책이 필요하였으며 또한 지하에 전선가설을 통하여 안정적인 지역 간 전기공급을 위한 방법이 강구되어야 했다. 이를 위해 지자체와 주정부, 중앙정부 부처의 건설비용 충당으로 폭 2.2m, 길이 60m의 이 인도교를 건설함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 동시에 재생 에너지의 원활한 이용을 도와 지속가능한 발전이 가능하도록 하였다.

시사점

제시된 사례에서 살펴볼 수 있듯 ANCT의 보조로 이루어지는 지역의 교통 및 이동성 부문에 대한 개선은 다음과 같은 특징이 있다.

먼저, 지역공동체가 중심이 되는 문제해결 과정이다. 중앙정부 산하의 위원회가 구성되어 일괄적인 지표와 접근방식으로 지역의 낙후도를 정의하고 위원회 주도의 하향식 균형발전 전략이 수립되는 우리나라의 방식과 달리 ANCT는 지자체와 함께 지역의 문제를 지역공동체가 지역의 교통문제에 대해 도출하게 하고 이를 해결하는 과정에서 지역의 관행이나 해결방안의 수용가능성을 고려하여 지역 맞춤형 전략을 제시하는 한편 예산 마련 방안을 같이 고민하고 지원하는 역할을 수행하고 있다. 이와 같은 문제해결 방식을 통해 주민들이 실질적으로 체감할 수 있는 삶의 질 개선이 이루어질 수 있으며 지역이 중앙정부의 큰 도움 없이도 지속가능한 시스템이 구축될 수 있다.

다음으로, 각 지역 문제에 대하여 중앙정부의 각 담당부처가 개별적인 분야에 관여하여 일관성이 부족하거나 효과가 제한적인 정책이 도출될 수 있는 우리나라의 경우와 달리, ANCT 기관의 특성상 통합적인 해결방안을 제시할 수 있으며 특정 방식으로 고착화되지 않아 효율적인 문제 해결이 가능하다. 사례에서 교통문제 해결을 위하여 추가적인 교통 인프라 건설뿐만 아니라 플랫폼의 도입 등과 함께 이루어지거나 보행로 등 여러 가지 문제를 동시에 해결하기 위한 다목적의 기반 시설이 도입되는 경우가 그것이다.

이처럼 지역의 발전을 유도하기 위해 위에서 아래로 일방적이기보다는 낙후된 지역의 관점에서, 이용자 관점에서 지역의 교통문제를 해결하기 위해 접근하고 예산확보, 아이디어 제공 및 구체화 등을 긴밀하게 보조하는 방법으로 실질적으로 지역공동체가 체감할 수 있는 개선을 통한 지역균형발전을 달성할 수 있을 것이다. 과거부터 프랑스의 사례를 본보기 삼아 비슷한 전략을 적용해왔던 우리나라가 프랑스가 얻어낸 결과물과 크게 다른 결과를 얻고 있는 지금, 단순히 방법론의 적용 방법뿐만 아니라 그 목적을 재고하여 실질적인 해결방안을 강구할 필요가 있다. 🍀

공재형_jhkgong5@krihs.re.kr

참고문헌

1. 국토결속국가청, agence-cohesion-territoires.gouv.fr (2023.10.10 방문)
2. 프랑스국립통계경제연구소, www.insee.fr (2023.10.10 방문)
3. 배준구, 2012, 프랑스의 도시정책과 특징. 프랑스문화연구, 25: 125~155
4. 배준구, 2017, 프랑스의 분권형 균형발전 정책, 월간국토, 434: 26-32