「지방정부연구」 제20권 제1호(2016 봄): 355-373
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.20 No.1 (2016 Spring)
DOI http://dx.doi.org/10.20484/klog.20.1.15

프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점: 2012년 사회당 집권 후 지방분권 제3막을 중심으로*

김 영 식

국문요약

본 연구는 프랑스 지방분권 개혁의 주요 내용과 특징을 심층 분석함으로써 우리나라의 실질적 지방분권을 위한 시사점을 찾는 것을 목적으로 한다.

프랑스의 지방분권 개혁은 1982년 지방분권 제1막이 단행된 후 정권 교체에도 불구하고 지방분권을 위한 개헌과 각종 후속 법률을 지속적으로 제정하고 정비하고 있다. 지방분권 개혁 제3막은 2012년 사회당의 정권교체와 함께 출발한다.

지방분권 개혁 제3막의 주요 내용은 대도시연합(Métropole) 제도의 운영, 22개 레지옹의 13개로의 통합 그리고 2015년 8월 7일 'loi NOTRe'에 의한 레지옹의 새로운 법적 권한 부여와 각 단계별 지방자치단체 권한의 명확화이다. 이것은 세계화 및 유럽연합의 확대와 사회구조의 변화에 대응한 지방자치단체의 경쟁력 강화와 행정 효율성을 제고하고, 지방분권의 실효성을 확보하기 위함이다.

결론적으로, 프랑스는 1982년부터 개별 법률제정을 통해 분야별로 지방분권을 추진하였고, 2003년 분권형 개헌을 통해 지방자치의 실질적 보장 장치를 마련했다. 그리고 프랑스 지방자치 개혁은 고정적인 단일제도의 완성이 아니라 끊임없이 변화하는 외부환경에 대응한 자기혁신이라고 평가할 수 있다. 즉, 유럽연합 체제에 의한 대외환경의 변화, 자유경제, 현대화 등 새로운 환경변화 속에서 자치단체의 경쟁력 확보를 위한 대규모의 행정구역개편을 모색하고 있다. 마지막으로, 프랑스의 경우 실효성 있는 지방재정 분권과 사무권한 이양으로 실질적인 지방분권을 추진함으로써 자치단체의 자치역량을 극대화하고 있다.

주제어: 지방분권 개혁, 지방분권 제3막, 사회당 집권, 자치단체, 프랑스와 올랑드

Ⅰ. 서론

우리나라의 지방자치는 1988년 지방자치법이 개정된 이후 1991년 지방의회가 구성되고, 1995년 지방자치단체장도 선거로 선출되어 지방자치의 외형적 틀을 갖추었다. 1995년 통합 지방선거 이후 2014년 6.4 지방선거까지 지난 20년의 지방자치는 우리나라의 정치와 행정에서 적지 않은 성과를 낳았다. 특히, 그 동안 수도권과 특정 대도시에 집중되었던 의료, 복지, 문화 인프라가 지방

* 본 논문은 2015년 (사)한국지방정부학회 춘계학술대회 발표문을 수정·보완한 것임.

자치 실시 후 비수도권 지역에 많이 확충 되었다.[1] 즉, 지방 주민들의 삶의 질이 향상되었음을 반증하고 있다.

한편, 2013년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하, 지방분권법)을 제정하면서 실질적으로 지방분권을 주도할 수 있는 강력한 지방분권 추진체계를 구축함으로써 지방분권을 강화하였다.[2]

그러나 지방자치 20년의 많은 성과에도 불구하고 '2할 자치', '반쪽 자치' 등 지방자치제도에 냉소적인 시선도 있다. 급기야 지방정부의 역량을 비판하면서 지방자치 무용론을 제기하는 견해도 종종 볼 수 있다. 사실, 우리는 현재 중앙과 지방의 사무배문 비율은 7:3, 재정적 비율은 8:2에 이를 만큼 여전히 중앙집권적이다. 중앙정부의 조세부과권의 독점과 급증하는 사회복지 지출의 분담 등 지방자치단체의 재정은 날로 악화되고 있고, 중앙정부에의 의존도는 더욱 높아지고 있다. 그리고 현행 법령상 자치 조직권과 입법권도 과도한 중앙정부의 입법적 통제로 인해 자치단체의 경쟁력제고에 한계를 가져온다는 비판이 일고 있다.

이런 배경에서 오랫동안 나폴레옹식 중앙집권적 전통을 유지해 왔고, 행정의 안정성과 계속성 확보를 위해 중앙정부에게 강력한 권한과 주된 역할을 부여했던 대표적 국가인 프랑스의 지방분권 정책은 지방자치의 성년을 넘긴 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.

프랑스의 지방분권 개혁은 1982년부터 시작된 집권 사회당의 지방분권화 개혁(지방분권 제1막)과 2003년 우파 정권에서 추진하였던 분권화 개헌과 이후의 지방분권 정책(지방분권 제2막), 그리고 2012년 사회당의 정권교체와 함께 추진되고 있는 지방행정체제 개편(지방분권 제3막)으로 크게 구분된다.

지방분권 제1막은 중앙정부의 권력 분산을 위해 개별 분야의 지방분권 개혁 법률을 제정함으로써 분야별로 분권화를 추진하였고, 제2막의 경우 2003년 지방분권 개헌을 통해 국가조직의 지방분권적 성격과 보충성의 원리를 인정하여 프랑스 지방분권화 강화의 초석을 이루었다. 그리고 본 연구의 대상인 지방분권 제3막은 그 동안의 양적 측면에서의 지방분권 정책과 달리 지방분권의 합리화를 추구함으로써 지방자치단체 상호간의 조화로운 공공정책과 행정의 효율성을 추진하는 질적인 변화를 내포하고 있다.

이런 배경하에 본 연구에서는 프랑스 지방분권 개혁의 전체 추진과정을 연혁적으로 검토하고, 특히 2012년 집권한 François Hollande 사회당 정부에서 추진하고 있는 지방분권 제3막의 내용을 주요 대상으로 주요 내용과 특징을 심층 분석함으로써 우리나라의 실질적 지방분권을 위한 시사점을 찾는 것을 목적으로 한다.

---

1) 지방자치가 첫 도입된 1995년 의료기관 수는 3만1138개에서 지난해 6만751개로 증가했으며, 같은 기간 사회복지관도 360개에서 439개로 늘었다. 미술관·공연시설 등 문화시설은 5배 가까이 늘어난 것으로 집계됐다(행정자치부, 지방자치 20년' 어떤 성과를 거뒀을까?, 2015년 5월 13일(수) 조간 보도자료).

2) 지방분권법은 종전의 「지방분권촉진에 관한 특별법」과 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 폐지하고, 두 법률을 통합하여 지방분권 추진체계의 분산으로 인한 업무중복에 따른 비효율과 지방분권의 총괄조정 역할의 어려움을 해소하기 위해 제정된 것이다.

Ⅱ. 지방행정체제 현황 및 지방분권 제1,2막 주요 내용

1. 지방행정체제 현황

프랑스 영토는 유럽대륙에 위치한 본토(méropole) 및 해외영토(outre-mer)로 구성된다. 해외영토(DROM-COM)는 자체 행정부를 갖는 해외자치단체(COM)와 그 외의 해외영토(DROM)로 구분된다.[3)]

프랑스는 1982년 이후 코뮌(시·읍·면, Commune), 캉통(Canton), 아롱디스망(구, Arrondissement), 데파르트망(도, Département), 레지옹(광역도, Région)의 5가지 단위의 지방행정구역체제를 가지고 있다.[4)] 그러나 통상 지방자치단체(Collectivité territoriale)로 분류되는 지방행정 단위는 기초자치단위인 코뮌과 데파르트망(도), 레지옹(광역도) 3단계를 의미한다.[5)]

〈표 1〉 프랑스 지방자치단체 현황(2015년 기준)

지방자치단체	구분	수
코뮌(Commune)	프랑스 본토(métropole) 해외영토(DOM)[6)] 기타(COM/Nouvelle-Calédonie)	36,529 129 86
	총계	36,744
아롱디스망(Arrondissement)	프랑스 본토(métropole) 해외영토(DOM)	323 12
	총계	335
데파르트망(Département)	프랑스 본토(métropole) 해외영토(DOM)	96 5
	총계	101
레지옹(Région)	프랑스 본토(métropole) 해외영토(ROM)[7)]	22 5
	총계	27
해외자치단체 (Collectivité d'outre-mer)	Ploynésie française Wallis et Futuna Saint-Pierre-et-Miquelon Saint-Barthélémy Saint-Martin	5
특별자치단체 (Collectivité à statut particulier)	Nouvelle-Calédonie	1

출처: Direction générale des collectivités locales, (2015), Les collectivités locales en chiffres, Paris: DGCL, 19p.

3) COM(collectivités d'outre-mer), DROM(départements et régions d'outre-mer)

4) 아롱디스망(Arrondissement)과 캉통(Canton)은 지방자치단체의 지위를 갖지 못하는 행정구역 단위로 아롱디스망은 캉통과 데파르트망 사이에 위치하는 국가 행정구역으로 데파르트망 지사와 의원 사이에서 중재자 역할을 수행하는 군수(Sous-péfet)가 지역을 대표한다. 반면, 파리, 마르세이유, 리옹에 설치된 대도시의 아롱디스망은 이와는 다른 개념의 하위 행정구역이다. 캉통은 과거 치안재판소(Juge de paix)를 중심으로 사법행정 기능을 담당해왔으나, 현재는 상급 지방자치단위인 데파르트망의 의원 선출을 하는 선거구 역할로 기능이 축소되었다. 지방에서는 다수의 코뮌이 모여 하나의 캉통을 형성하나, 도시 지역에서는 역으로 하나의 코뮌이 다수의 캉통으로 분할되기도 한다(정병기 외, 2014: 44-45).

5) 프랑스 헌법 72조에서는 코뮌(les communes), 데파르트망(les départements), 레지옹(les régions), 특별자치단체(les collectivités à statut particulier) 그리고 해외영토 자치단체(les collectivités d'outre-mer)를 지방자치단체로 열거하고 있다.

1) 코뮌(시·읍·면, Commune): 기초자치단위

코뮌은 프랑스 지방자치단체의 근간을 이루는 기초단위 이며, 프랑스 자치단체 중 가장 오랜 역사적 전통을 가지고 있다. 1789년 구체제 하의 교구(Paroisse)를 대체하는 새로운 자치단체로서 코뮌이 탄생하였다. 현대에 이르러 도시로 인구가 유입되면서 인구 불균형 현상이 심화되고 있으나, 중앙정부는 코뮌의 규모를 인위적으로 조정하지 않고 독립적인 자치권을 부여해 왔다(임도빈, 2002: 306). 2015년 기준 프랑스 기초자치단체는 36,744개로서 매우 세분화되어 있고, 약 97.5%의 코뮌이 주민 1만 명 이하의 소규모 도시이다.

세분화된 기초단위 자치단체는 유럽 내에서도 프랑스만이 갖는 특징이다. 그러나 사회, 경제의 발달과 광역화 추세에 따라 코뮌간의 협력과 공동사업의 필요성이 증대하면서 다양한 형태의 기초자치단체간의 협력체가 나타났다. 종래 기초자치단체간 협력유형은 고유한 지방세(fiscalité)의 확보 등 몇몇 특징에 따라 조합형(Coopération associative 또는 syndicale)과 연합형(Coopération fédérative) 2가지 유형으로 나눌 수 있다. 조합형은 코뮌의 자치권 존중과 기술적 배분의 우위가 인정되며 주된 재원은 부담금이다. 반면, 연합형은 법률에 의하여 의무적 권한이 정해져 있고, 고유한 지방세를 재원으로 하며, 대상지역은 협력체에 따라 다르다.

1992년 일명 ATR법률이 제정되어 기초자치단체간의 공동체 형식의 결합을 활성화시키기 위해 '코뮌간 협동 영조물법인(ECPI: établissement public de coopération intercommunale)'을 도입하여 종래 관행적으로 행해지고 있었던 기초자치단체간 공동업무 처리를 위한 협력을 확장하여 공동개발계획(projets d'aménagement collectif)까지 범위를 넓히고자 하였다.[8)]

그리고 1999년 '코뮌간 협력의 강화와 간소화에 관한 법률'은 기존 코뮌협력 방식이 너무 다양하고 복잡한 점을 개선하기 위해 협력구조를 3개로 단순화하고, 재정협력 강화, 절차 간소화, 지역균형발전 등을 도모하였다. 동 법률에 의해 2002년 1월부터 기존의 도시권과 농촌권을 중심으로 도시권공동체(Communauté d'agglomération), 대도시공동체(Communauté urbaine), 코뮌공동체(Communauté de communes)의 3가지 협력 방식으로 단순화되었다(오승규, 2014: 369-370). 한편, 코뮌 협력체 의원은 코뮌의회에서 간선으로 선출되었으나, 2013년 5월 17일 법률에 의해 코뮌 협력체 의회(Conseil communautaire)도 직접선거를 통해 선출된 의원으로 구성하도록 하였으며 2014년 처음으로 코뮌 협력체 의회 선거가 실시되었다(정병기 외, 2014: 46-47).

코뮌의 장인 시장(Maire)은 시의회(Conseil municipal)에서 간선으로 선출하고, 국가의 대리인이자 지방자치단체장으로서 코뮌단위의 조례와 규칙을 공포하고 집행할 수 있으며, 선거관리, 인구

---

6) Départements d'outre-mer

7) Régions d'outre-mer

8) 코뮌간 협동 영도물법인(EPCI)은 지방자치단체의 환경 문제, 국토계획, 교통문제 등 특정지방자치단체가 독자적으로 해결할 수 없는 문제들을 공동으로 해결하도록 공동의 관할구역을 설정하여 지방자치단체들을 그룹화한 것으로 고유한 재정을 확보할 수 있는 조세권과 자체적으로 독립적인 관할권을 갖는다. 따라서 지방자치단체가 아니면서도 고유한 재정을 갖는 EPCI는 소속 코뮌들이 세금을 부과할 때 자신들의 몫으로 세금을 덧붙이거나 코뮌을 대신하여 직접 자신들을 위한 세금을 부과하여 재원을 마련할 수 있다.

조사, 호적업무 등의 행정업무를 관장한다. 1980년대 이래로 도시계획 수립에 관한 우선적인 권한을 확보했으며, 도시건축유산과 환경 보호, 경제개발을 위한 개입권한 등을 행사할 수 있다(전훈, 2013: 66).

2) 데파르트망(도, Département): 중간단위 자치단체

데파르트망은 중간단위의 자치단체로서 주된 활동영역은 보건과 사회복지분야의 업무이다. 데파르트망의 행정은 중앙정부가 임명하는 도지사(préfet de département)가 총괄한다. 데파르트망은 1789년 지방에서의 국가사무 처리를 위해 설치된 행정기관으로 출발하였으나 1871년 지방자치단체로서의 법적지위를 갖게 되었다.

데파르트망 의회는 사회복지지원 규칙을 제정하여 재정지원을 실시하며, 복지 및 의료기관의 운영계획을 수립한다. 아동, 가족, 노인에 대한 보조금 지급, 의료 지원(결핵예방 및 암 진단 등), 장애인 재활 지원 등의 활동에도 관여하고 전국 수준에서 결정된 사회복지급여를 조정할 수도 있다. 또한, 사회적 소외와 빈곤에 대처하는 활동에서 중앙 정부와 보조를 맞추며, 생계비 지급, 청년 지원기금 등의 관리와 지급을 담당한다. 이외에도 교육, 농어촌 지원, 도로 및 교통 업무를 관할한다.

데파르트망은 지방자치단체 선거구의 역할을 하지 않고, 상원 및 하원의원을 선출하는 선거구 역할을 한다. 데파르트망 의회(Conseil départemental)는 캉통(Canton)단위에서 선출된 의원들로 구성된다.[9]

3) 레지옹(광역도, Région): 광역자치단체

레지옹은 프랑스 최상위 단위의 지방자치단체로서 상대적으로 가장 최근에 설치된 자치단체이다. 1960년대 데파르트망 단위 이상의 국가정책 추진의 통일성을 기하기 위해 단순한 영조물법인(établissement public)으로 출발하였으나 1982년 지방분권 개혁시 지방자치단체로서의 법적지위를 얻게 되었고 1986년 처음으로 직접선거에 의해 레지옹 의회를 구성하였다.[10]

레지옹에는 중앙정부에서 파견하는 광역도지사(préfet de région)가 지방행정업무를 관할하고, 레지옹의회(Conseil régional) 의원을 선출하는 레지옹의회 선거를 실시한다.

레지옹은 사회 전반에 관한 포괄적인 계획과 개발 권한을 행사하고, 지역개발과 경제 분야에 보다 특화된 권한을 행사한다. 권한행사에 있어 코뮌과 데파르트망 차원의 자치단체와 협의를 거쳐야 하지만 중앙정부가 작성하는 국토개발계획과 경제개발에 관한 계획안을 제시하는 권한은 레지

9) 2013년 5월 17일 법률(Loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le code électoral)로 데파르트망 의회의 명칭은 2015년 'Conseil général'에세 'Conseil départemental'로 변경되었다. 2015년 3월 지방선거부터 선거구인 각 캉통(Canton)에서 남녀 2명을 선출하고 임기는 6년이다.

10) Fiche de synthèse n°11: L'organisation territoriale de la France(http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/l-organisation-territoriale-de-la-france, 2016년4월2일 검색)

옹만이 보유하고 있다. 레지옹은 지역개발에 관한 연구, 사회간접 자본 시설 등의 공공투자를 담당하므로, 코뮌과 데파르트망 단위의 재정과 달리 레지옹 차원의 예산에는 투자부문이 큰 비중을 차지하고 있다. 또한, 직업 및 평생교육, 지역차원의 문화정책 수립 등의 권한도 보유하고 있다(한승준, 2004: 86-89).

2. 지방분권 제1막과 제2막

프랑스 지방행정 개혁은 통상 1982년 지방분권 실시 이후 2003년 지방분권 개헌 전까지를 제1차 지방분권 개혁 또는 지방분권 제1막(Acte I de la décentralisation)이라고 하고 2003년부터 2012년까지 우파인 대중운동연합(UMP) 정부의 개혁추진을 제2차 지방분권 개혁 또는 지방분권 제2막(Acte II de la décentralisation)이라고 지칭한다.

1) 지방분권 제1막

1981년 대통령선거에서 당선된 좌파 François Mitterrand 대통령은 취임 후 국가행정구조 개혁의 일환으로 1982년부터 지방분권 개혁을 단행하였다.[11] 1981년 집권한 사회당은 중앙정부의 권력 분산을 시도하였고, 방법론적으로 포괄적인 지방분권 법률보다는 한정된 분야의 지방분권 개혁 법률을 제정함으로써 분야별로 추진하였다. 1982년 3월 Pierre Moroy 총리가 발표한 “코뮌, 데파르트망과 레지옹의 자유와 권리에 관한 법률”은 지방분권 개혁의 시초였다.[12]

1982년 지방분권 개혁법은 프랑스 지방행정구조에 중대한 변혁을 가져왔다. 동 법률의 주요 내용은 데파르트망에서 중앙정부가 임명한 도지사를 대신하여 도의회 의장의 집행권 규정, 지방자치단체에 대한 중앙정부의 사전 행정 통제에서 사후 사법적 통제로의 전환, 재정 통제를 위한 지방감사원(chambre régionale des comptes) 신설, 레지옹에 대한 지방자치단체의 법적 지위 부여와 주민 직선제에 의한 의회 구성 등이다. 이후 1983년 1월 7일과 7월 22일 법령은 코뮌, 데파르트망, 레지옹과 국가간의 권한 배분을 명확히 하였고, 1982년부터 1986년까지 약 200개의 법령(décret)에 의해 25개의 지방분권 관련 법률이 개정되었다.

그리고 1992년 지방행정 기본법은 정보공개와 주민참여를 통한 지방행정 민주화를 추구하였고, 지방자치단체간 협력을 활성화하여 프랑스 지방분권 정책추진의 새로운 활력을 불어넣었다.[13] 프랑스 정부는 2002년 근린민주주의법이 제정되기까지 1996년 지방자치단체통합법, 1999년 코뮌간의 협력의 간소화 및 강화법 등 지속적으로 지방행정체제 개편을 추진하였다.[14]

---

11) 1981년 François Mitterrand 당선 직후 내무부·지방분권 장관 Gaston Defferre는 지방분권 개혁 준비작업에 착수한다.

12) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

13) Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992

14) 프랑스 지방분권 제1막(1982-2002) 기간의 주요 법률의 내용과 특징은 배준구, (2012), 프랑스 지방분권

이 시기를 프랑스 지방분권 제1막(Acte I de la décentralisation)이라고 지칭한다.[15)]

2) 지방분권 제2막

제2차 지방분권 개혁의 핵심은 2003년 지방분권 개헌이다. 2003년 개정 헌법은 제2조에서 프랑스 국가조직의 분권화를 명문화함으로써 국가조직의 지방 분권적 성격과 보충성의 원리를 인정하였고, 지방자치단체에 관한 제12장을 전면 개정하여 지방자치입법권 강화, 재정자립권 보장 등 프랑스 지방분권화 강화의 초석을 이루는 개혁으로 평가된다.

2003년 분권형 개헌의 구체적 내용은 첫째, 제72조 제2항에서 권한배분 원칙을 명시하여 "지방자치단체는 지방 차원에서 실행할 수 있는 권한 전반에 관한 결정권을 행사한다."라고 규정하여 총체적 권한이양 방식을 헌법에 명시함으로써 권한이양을 변경하기 위한 법률이 헌법재판소(Conseil constitutionnel)에 의해 효력이 정지될 수 있도록 함으로써 향후 입법의 일관성을 유지할 수 있도록 하였다.

둘째, 제72조 제5항에서 "모든 지방자치단체는 자신의 권한 행사 과정에서 다른 지방자치단체에 대한 후견을 하지 못한다."라고 규정하여 자치단체 간의 위계관계를 금지하였다.

셋째, 제72-1조는 "법률이 정하는 요건에 따라 유권자들이 각 지방자치단체의 권한에 속하는 문제에 관하여 그 의결기관의 의사일정에 기록하도록 요구할 수 있다."고 규정하여 자문적 성격에 머물렀던 주민투표에 의결적 성격을 부여함으로써 직접민주주의를 강화하였다.

넷째, 제72-2조는 재정자치에 관하여 지방자치단체의 과세표준과 세율을 정할 수 있는 권한, 재정 지출의 자주성, 중앙정부의 권한과 재원의 동시 이양, 재정격차 시정을 위한 지자체간 재정조정 제도 등을 규정하고 있다.

다섯째, 제72조 제3항 및 제4항에서 지방자치단체의 법규제정권(pouvoir réglementaire)을 인정하여 자치입법권을 강화하였다(배준구, 2012: 76-78).

개헌 이후 프랑스 정부는 지방분권 관련 법령들을 잇달아 제정함으로써 실효성 있는 권한이양과 권한배분 정책을 추진하였다.

이후 지방자치단체의 개혁과 특징: 2003년 지방분권 개헌을 중심으로,「프랑스문화연구」제24집, 73면 참조

15) http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Dossiers/La-decentralisation-a-30-ans, 2016년4월2일 검색

〈표 2〉 2003-2010년 프랑스 지방분권 개혁 주요 내용

제·개정일	근거	내용
2003.03.28	지방분권을 위한 헌법 개정	-국가조직의 지방 분권적 성격과 보충성의 원리 인정 -지방자치입법권 강화, 재정자주권 보장
2003.08.02	지방주민투표에 관한 법률	-의결적 주민투표제
2004.08.13	지방의 자유와 책임에 관한 법률	-사회부조, 직업교육, 항구, 공항 관리 권한 -구조기금등 다양한 분야에서 지방 자치 실험
2008.07.23	제도의 현대화를 위한 헌법 개정	-해외지방자치단체 조직과 권한에 관한 특권 규정
2009.03.05	발라뒤르 보고서	-2008년 사르코지 전 대통령 당선 이후 지방행정제도 전반에 대한 제도 개혁 위원회 최종 보고
2010.12.16	지방자치단체 개혁에 관한 법률	-직접선거를 통한 코뮌 협력체 신설 (2014년 3월부터) -데파르트망 의회와 레지옹 의회 통합 및 지방 의회 (Conseil territoriale) 신설 -2010년 당선 레지옹 의회 의원의 임기 단축(6→4년)/2011년 데파르트당 의회 의원 임기 단축(6→3년) -군소 코뮌의 합병

출처: 전훈, (2013),「프랑스 지방분권법」, 대구: 경북대학교 출판부, 45면

Ⅲ. François Hollande 정부의 지방분권 제3막 추진 배경

1. 기초자치단체의 과도한 세밀화에 따른 비효율과 자치역량의 문제

프랑스는 유럽연합 회원국들에 비해 월등히 많은 지방자치단체의 수를 가지고 있다. 회원국 중 가장 많은 인구수를 가지는 독일(약 8천백만 명)이 11,563개의 지방자치단체를 가지고 있고, 이탈리아(약 6천만명)가 8,222개, 영국(약 6천2백만 명)이 433개의 지방자치단체를 가지고 있는 반면 프랑스는 약 6천6백만 명의 인구에 36,914개의 지방자치단체를 가지고 있다. 자치단체가 매우 세분화되어있고 대부분의 자치단체가 인구 1만 명 이하의 소규모 기초자치단체(코뮌)로 구성되어있다. 이 중에서 약 30%의 코뮌은 주민 2백명 이하의 매우 작은 규모이다.[16]

1950년대부터 코뮌의 구성이 인구·사회적 변화에 적합하지 않다는 문제점이 제기되었고, 1971년 코뮌 통합에 관한 법률이 제정되었으나 만족할 만한 성과를 거두지 못했다. 그리고 지방분권화 정책이 본격적으로 추진되어 중앙정부 권한이 지방으로 이양됨에 따라 소규모 기초자치단체가 행사할 수 있는 권한이 증가하게 되고, 소규모 코뮌의 역량 문제가 제기되었다.

소규모 코뮌의 자치역량 문제를 해결하기 위해 1980년대부터 코뮌간 협력체가 활성화되어 다양한 형태의 코뮌 조합, 코뮌 공동체 등이 설치되었다. 그러나 코뮌간 협력체는 기초자치단위에서의 권한 배분과 범위를 더욱 복잡하게 만들었고 2010년 12월 16일 법령으로 코뮌간 협력체의 통일

16) http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/reforme-collectivites-territoriales/organisation-territoriale-debat-recurrent.html#onglet2, 2016년4월3일 검색

과 합리화를 추진하게 되었다.

〈표 3〉 인구규모별 코뮌 수(2015년 기준)

인구규모	코뮌 수	인구비율
0~499	19,809	6.9%
500~1,999	11,661	17.4%
2,000~3,499	2,179	8.7%
3,500~4,999	924	5.8%
5,000~9,999	1,127	11.9%
10,000~19,999	508	10.7%
20,000~49,999	327	15.2%
50,000~99,999	82	8.2%
100,000 이상	41	15.1%

출처: Direction générale des collectivités locales, (2015), Les collectivités locales en chiffres, Paris: DGCL, 8p.

2014년 1월 1일 기준 조합형 또는 연합형으로 다른 코뮌과 협력체를 구성하고 있지 않은 독자적 코뮌은 70개에 불과하다.[17] 한편, 2012년부터 2013년까지 코뮌간 협력체의 통일과 합리화를 위해 독자적 지방세 재원을 갖는 '코뮌간 협동 공공영조물법인(EPCI)'에 대해 270개를 통폐합하여 311개로 축소하였다.[18]

2. 중간자치단체인 데파르트망의 역할에 대한 회의적 시각

2008년 Jacques Attali는 지방분권 개혁 보고서에서 코뮌간 협력체를 발전시켜 대도시공동체(Communauté d'agglomération)로 변환시켜야 한다고 주장하면서 데파르트망의 폐지를 제안했다. 코뮌간 협력체가 강화되면서 데파르트망 단위의 자치단체의 필요성이 없어졌기 때문이다. 그러나 Attali 보고서는 당시 대통령인 Nicolas Sarkozy에 의해 받아들여지지 않았고, 대신 2009년 Edouard Balladur가 주도하는 지방자치단체 개혁 위원회(Comité pour la réforme des collectivités territoriales)는 광역도인 레지옹과 데파르트망의 통합이 가능하도록 할 것을 제안했다.[19] 2010년 12월 16일 지방의회의 동의와 주민투표에 의해 레지옹과 데파르트망의 통합이 가능하도록 법제화되었다.[20] 동 법률에 따라 2013년 데파르트망인 Haut-Rhin과 Bas-Rhin의 통합 주민투표가 실시되었으나 통합계획은 주민들에 의해 거부되었다.

17) 49개중 41개는 파리 인접 데파르트망 관할로서 2016년 새로운 행정구역인 Grand Paris에 통합되고, 4개는 단일 코뮌의 섬지역(Ile de Bréhat, Ile de Sein, Ouessant, Ile d'Yeu)이다.

18) http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/reforme-collectivites-territoriales/organisation-territoriale-debat-recurrent.html#onglet2. 2016년4월3일 검색

19) Comité pour la réforme des collectivités territoriales, Il est temps de décider, Rapport au Président de la République du 5 mars 2009

20) Loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales

이후 2014년 Martin Malvy와 Alain Lambert가 대통령에게 제출한 보고서는 데파르트망의 사회복지 영역에서의 책임성을 명확히 하고 행정제도적 변화를 추구해야 한다고 제안한다. Malvy와 Lambert 보고서에 따르면 제도적 변화는 지역 상황의 다양성을 고려하면서 농촌지역의 데파르트망은 코뮌 협력체들간의 연합을 추진함으로써 장기적으로 코뮌간 협력체 연합(fédération des intercommunalités)의 성격을 갖게할 것을 제안한다. 반면, 도시지역은 데파르트망과 대도시공동체의 권한 통합을 제안하면서 2015년 4월 1일 코뮌간 협력체(EPCI)와 데파르트망이 리용 광역도시(métropole de Lyon)로 통합되는 것을 예로 들고 있다(Martin Malvy & Alain Lambert, 2014).

3. 광역자치단체인 레지옹의 권한 확대의 필요성

유럽연합 회원국의 공동정책 추진이 활발해 지면서 레지옹의 역할과 권한에 대한 문제점이 대두되었다. 유럽연합 차원에서의 회원국 지역 개발 정책추진으로 광역단위 자치단체인 레지옹의 중요성이 높아지고, 레지옹의 경제적 경쟁력 확보의 필요성이 제기되었다. 그러나 유럽연합내 다른 회원국들에 비해 프랑스 광역자치단체는 상대적으로 작은 규모이고 유럽연합 차원의 개발정책을 추진하는데는 인적·물적 자원이 불충분하다는 문제가 제기되고 있다.

2009년 Edouard Balladur의 지방자치단체 개혁 위원회는 유럽연합내 다른 회원국의 광역자치단체를 고려하여 프랑스 레지옹의 인구 규모는 3-4백만 명이 적합하고, 행정구역 개편으로 레지옹의 수는 22개에서 15개로 줄일 것을 제안했다(Comité pour la réforme des collectivités territoriales, 2009: 45-50). Balladur 보고서 이후 제정된 2010년 지방자치단체 개혁 법률은 레지옹 통합을 규정하고 있으나 해당 자치단체의 자발적 의사에 맡김으로써 개혁의 한계가 있었다. 2014년 1월 14일 François Hollande 대통령은 연두 기자회견에서 레지옹 행정개편 추진할 것을 발표하였다.[21)]

Ⅳ. 지방분권 3막의 주요 내용과 특징

지방분권 개혁 제3막은 2012년 사회당의 정권교체와 함께 출발한다. 2012년 대통령 선거에 당선된 사회당 François Hollande 대통령은 당선 직후 지방자치단체 재편과 또 다른 맥락에서 공공부문의 역량과 서비스의 질을 강화할 수 있는 개혁을 추진하겠다고 밝혔다(정병기 외, 2014: 52).

Hollande 대통령은 과거 우파정권과 마찬가지로 복잡한 지방행정체계를 단순하게 재편할 개획을 추진하였으며, 대대적인 지방행정체계 개편 구상은 2014년 1월 24일 대통령 취임 이후 3번째 대국민 연설에서 구체적으로 제시되었다. 이 연설에서 올랑드 대통령은 레지옹에 새로운 책임과

21) Ouverture de la conférence de presse du président de la République au Palais de l'Élysée le 14 janvier 2014(http://www.elysee.fr/declarations/article/ouverture-de-la-conference-de-presse-du-president-de-la-republique-au-palais-de-l-elysee-le-14-janvier-201/, 2016년4월3일 검색)

조례 제정권을 부여하는 분권화 법안을 제출할 것임을 밝히고, 지방자치단체 간 엄격한 권한 분배와 레지옹의 수 조정의 필요성, 그리고 대도시를 중심으로 한 데파르트망 연계 발전 방안을 밝혔다.[22] 지방분권 개혁 제3막은 주요 법령들의 제정에 따라 제1부, 제2부, 제3부로 구분할 수 있다.

1. 제1부

프랑스 지방분권 제3막의 첫 번째 내용은 대도시연합(Métropole) 제도의 운영이다. 대도시연합(Métropole)은 프랑스 지방행정개혁의 핵심 영역 중 하나로서 2010년 12월 16일 법령(Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)으로 설치되었고, 세계화 및 유럽연합의 확대와 사회구조의 변화에 대응하여 대도시와 인근지역을 하나의 법적 행정주체로 결합시킴으로써 도시 성장 동력으로서의 역할과 해당 지역의 생산요소(자본, 노동 등) 유인을 강화하기 위해서 도입되었다.[23]

대도시연합(Métropole)는 지방자치법상 코뮌간 연합체로서 독립적인 공공영조물법인(établissement public de coopération intercommunale: EPCI)의 법적 성격을 갖는다. 기본적인 설립 요건은 65만 명 이상의 광역도심권(aire urbaine)에 위치하고, 전체 거주민이 40만명 이상이 되는 경우 설립이 가능하다. 기본 요건을 갖춘 코뮌간 연합체는 대도시연합 설립 신청을 할 수 있고, 설립결정은 행정부 법령(décret)을 통해 이루어진다. 설립을 위해서는 해당 코뮌들의 전체 주민의 1/2 이상을 대표하는 시의회 2/3 이상의 찬성이 있거나 전체 주민의 2/3 이상을 대표하는 시의회 과반수의 찬성이 있어야 한다.[24]

2010년 12월 16일 법령을 적용하여 처음으로 대도시연합의 지위를 갖게 된 지역은 프랑스 남부의 Nice Côte d'Azur이다.[25] 프랑스와 올랑드 사회당 정부는 2014년 1월 27일 법령을 통해 대도시연합의 역할과 권한을 명확히 하였고, 파리(Paris) 리용(Lyon) 악스-마르세유-프로방스(Aix-Marseille-Provence)에 대하여 대도시연합으로서의 특별지위를 부여하였다.[26] 동법에 따라서 2015년 1월 1일 기존 대도시연합인 니스(Nice)이외에 렌느(Rennes), 보르도(Bordeaux), 툴루즈(Toulouse), 낭트(Nantes), 브레스트(Brest), 릴(Lille), 루앙(Rouen), 그르노블(Grenoble), 스트라스부르그(Strasbourg), 몽펠리에(Montpellier), 리용(Lyon) 등 11개 대도시연합이 새로이 추가되었고,[27] 2016년 1월 1일 그랑 파리(Grand Paris)와 악스-마르세유-프로방스(Aix-Marseille-Provence)가 새롭게 대도시연합으로 합류하였다.[28]

---

22) http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/reforme-collectivites-territoriales/collectivites-territoriales-nouvelle- reforme-2014.html, 2016년 4월4일 검색

23) http://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles; 동 법령에 따라 최초로 Nice-Côte d'Azur가 2011년 대도시연합으로 승인되었다.

24) Art.L5217-1 du code général des collectivités territoriales

25) Décret du 17 octobre 2011 portant création de la métropole dénommée «Métropole Nice Côte d'Azur»

26) Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

27) 2015년 1월 1일에 신설된 "métropole de Lyon"은 "리옹 대도시공동체(communauté urbaine de Lyon)"에서 전환되었는데 이는 대도시연합과 도의회(의결기관 및 집행기관) 권한을 동시에 수행하는 지방자치단체로서 성격상 코뮌 간 협력체인 다른 대도시연합과 달리 독자적인 자치단체의 성격이 강하다.

〈표 4〉 대도시연합(Métropole)의 행정권한 내용

분야	내용
경제·사회·문화 개발 및 정비	-산업지역, 상업지역, 서비스산업지역, 수공업지역, 관광구역, 항만·공항지역 설치·정비 및 관리 -경제개발계획 추진 -사회체육, 교육, 문화 시설의 설치, 정비, 유지 및 관리
광역권 정비사업	-광역권 지역 구획 -광역권 대중교통 정비 -광역권 도로 설치, 정비 및 관리 -교통 신호 및 표지 -여행자 쉼터, 주차시설, 도심교통계획 등
지역 주거정책	-지역 주거 계획 -주택건설계획 -공공주택 재정지원 -공영주택사업 -취약계층 주거사업 -주거환경개선
도시정책	-지역 진단 및 도시정책 방침수립 -도심개발, 지역개발, 기구, 경제·사회적 동화정책, 지역 범죄예방 기구 등 진흥 및 조정
공공서비스	-정수 및 급수 서비스 -소방 및 구조 서비스
환경정책	-생활 폐기물 관리 -공해 및 소음방지 -재생에너지 사업 지원 -에너지공급서비스 지원 -도심 냉·난방 서비스

출처: http://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles(2016년4월4일 검색)

2. 제2부

지방분권 제3막의 두 번째 단계는 기존 22개의 레지옹을 13개로 통합하는 것을 목표로 한다.[29] 2015년 1월 15일 헌법재판소는 레지옹 통합과 이에 따른 지방선거 일정 변경을 합헌으로 결정하였고,[30] 같은 해 4월 프랑스 정부는 새로운 레지옹 체제에 따른 지방행정조직 개편의 원칙과 방법론을 제시하였다.[31]

28) 2016년 1월 1일 출범하는 대도시연합 그랑 파리(Grand Paris)는 파리시와 인근 3개 데파르트망(Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) 전체 코뮌 그리고 일드 프랑스 레지옹(région d'Ile-de-France)의 다른 데파르트망 코뮌 중에서 파리시 인근 3개 데파르트망의 코뮌과 공공영조물법인으로서 코뮌간협력체를 구성한 코뮌을 포함한 대도시연합으로서 독자적인 지방 조세권을 갖는 공공영조물법인(établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier)이다.

29) 기존 22개 레지옹 중에서 Bretagne, Pays de la Loire, Centre(Centre-Val de Loire로 명칭 변경), Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse의 6개 레지옹은 유지되고, 나머지 16개 레지옹은 Alsace/Lorraine/Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais/de la Picardie, Bourgogne/Franche Comté, Haute-Normandie/Basse-Normandie, Rhône-Alpes/Auvergne, Midi-Pyrénées/Languedoc-Roussillon, Aquitaine/Limousin/Poitou-Charentes 7개로 통합된다.

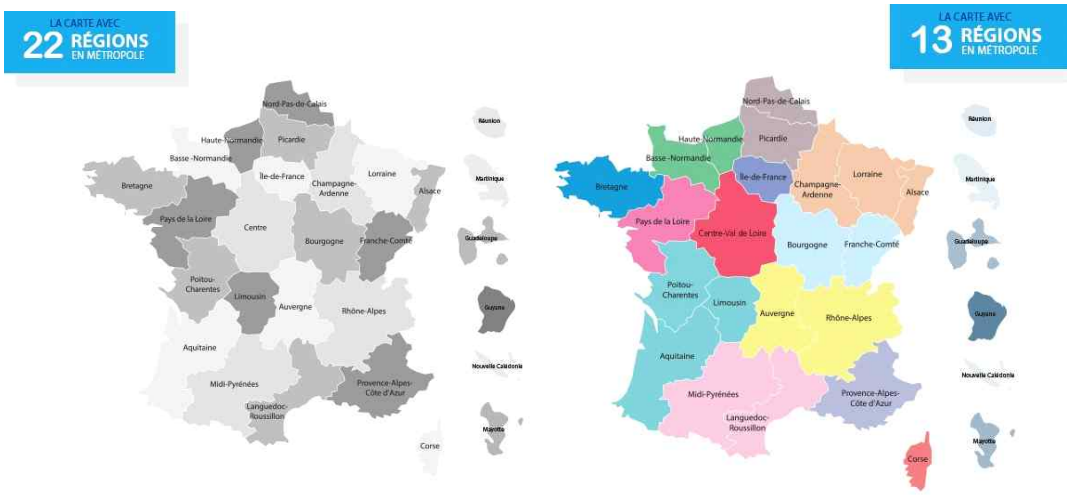
30) Décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015

프랑스 정부는 지방분권 제3막의 2부에 따른 지방행정조직 개편에 있어 국가 행정서비스의 효율성과 근린성을 일반원칙으로 제시하였다. 그리고 새롭게 개편되는 레지옹 단위에는 기존의 다양한 분야의 국가사무국(Direction régionale) 대신에 단일 국가사무국이 설치된다. 단일 국가사무국은 통합되는 레지옹들의 기존 국가사무국들을 활용한다.

한편, 총리 직속의 국토균형청(Le commissariat général à l'égalité des territoires)은 지방분권 개혁의 추진과정에서 지속적으로 지역적 영향평가 및 조사 임무를 수행하고, 필요한 경우 총리에게 균형발전을 위한 특례조치를 제안할 수 있다.[32]

2105년 4월 22일 마뉘엘 발스(Manuel Valls) 국무총리는 새롭게 통합된 7개의 레지옹의 지사(Préfet)를 임명한다.[33] 이들의 우선적 임무는 해당 지역의 지방의회와의 협의와 지역 공공노조와의 합의를 통해 국가사무국의 기능조직과 설치위치를 확정하여 정부에 제안하는 것이다. 또한 통합된 7개 레지옹의 잠정적 도청소재지와 설치장소의 선정도 이들에게 주어진 임무이다.

〈그림 1〉 프랑스 레지옹 단위 지방행정개편(22개→13개)



출처: http://www.gouvernement.fr/partage/383-20140724-la-nouvelle-carte-de-france-a-13-regions (2016년4월5일 검색)

31) 헌법재판소의 합헌 결정 후 2015년 3월 10일 하원에서 제3부 지방분권 개혁의 핵심법안(Projet de loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République)이 통과되었고, 4월 22일 내무부장관 베르나드 카즈뇌브(Bernard Cazeneuve)는 국무회의에서 지방행정조직 개편의 원칙과 방법론을 제시하였다(http://www.gouvernement.fr/reforme-territoriale-coup-d-envoi-de-la-nouvelle-architecture-de-la-republique?55pushSuggestion=Teaser, 2016년4월5일 검색).

32) 국토균형청은 2014년 3월 31일 법령(Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires)으로 설치되었고, 국토균형개발 계획 수립 및 시행, 국토균형개발 추진 점검 및 부처간 업무조정 역할을 수행한다.

33) Alsace, Aquitaine, Bourgogne, Midi-Pyrénées, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes

3. 제3부

지방분권 제3막의 세 번째 단계는 2015년 8월 7일 공포된 프랑스 신(新)지역행정조직에 관한 법률(loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, 일명 'loi NOTRe')에 의하여 레지옹에 새로운 법적 권한을 부여하고, 각 단계별 지방자치단체의 권한을 명확하게 재정의하는 것을 내용으로 한다.

동 법령은 우선 레지옹과 데파르트망의 일반 행정권한 조항을 삭제함으로써 이들이 지방행정에 있어 모든 분야에 개입하고, 관련 사업 분야에 재정지출 할 수 있는 권한을 제한하였다.[34] 이로써 단계별 지방자치단체의 권한을 명확히 하였고, 이들 상호간의 조화로운 공공정책을 추진함과 동시에 동일한 분야의 정책사업에 단계별 지방단체들이 경합할 때 불필요한 재정지출을 피할 수 있게 되었다.[35]

프랑스에서 일반 행정권한을 갖는 것은 코뮌이 유일한 지방자치단체가 되었다. 코뮌은 'Loi NOTRe'에 의해 강화된 행정권한을 갖게 되었고, 별도 법률에 의해 코뮌간 연합체를 결성하여 재정적 지원을 받을 수 있게 되었다.[36] 2014년 1월 기준 36,700개의 코뮌들이 연합체를 구성하고 있다. 그러나 기존 소규모 코뮌간의 연합체의 경우 지역 사업을 추진하기에는 재정규모가 작아 원활한 사업추진에 어려움이 있었다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 2015년 8월 7일 신(新)지역행정조직에 관한 법률(loi NOTRe)에서는 코뮌간 연합체 결성 기준을 주민 5,000명에서 15,000명으로 상향하였고, 코뮌간 연합체의 사업권한을 확대하였다.[37]

데파르트망은 Loi NOTRe 시행으로 사회연대(solidarité sociale) 영역, 즉 취약계층보호, 아동복지, 노인·장애인보호 등 사회복지정책과 주거환경 개선 등 지역균형개발에 집중하게 되었다. 특히, 코뮌과 코뮌연합체의 주거환경개선사업에서 전문가 집단의 기술적 지원을 통해 기초자치단체 단위의 사업추진이 원활히 이루어질 수 있도록 지원한다.[38]

지방분권 3막 제3부의 주요 대상인 레지옹은 이번 개혁을 통해 22개에서 13개로 통합되면서 명실 공히 국가 경제 도약의 중추적 역할을 담당하게 되었다. 레지옹은 과거와 달리 경제개발, 유럽연합 지원사업 관리, 직업교육, 고등학교 운영, 지역 정비 및 환경, 대중교통 등 다양한 분야에서 독점적 권한을 갖게 되었다. 그리고, 관광, 문화, 스포츠, 지역 언어 진흥사업, 대중교육, 지역 정보화 사업 등 분야에서는 데파르트망과 함께 권한을 행사할 수 있게 되었다.

---

34) Chapitre 1er(Suppression de la clause de compétence générale des départements et définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines) du Titre III(SOLIDARITÉS ET ÉGALITÉ DES TERRITOIRES) de la loi NOTRe

35) http://www.gouvernement.fr/partage/4780-projet-de-loi-notre, 2016년4월5일 검색

36) LOI n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes

37) Art.33 de la loi NOTRe

38) Art.94~Art.94 de la loi NOTRe

4. 소결

지방분권 3막 이전까지의 프랑스 지방분권 정책은 양적인 분권정책 즉, 분권형 개헌과 각 분야의 분권형 입법을 통해 사무, 권한, 재정 등의 이관에 초점이 맞추어진 지방분권 추진의 성격이 짙었다. 반면, 지방분권 3막은 질적인 측면에서의 지방분권 정책이라고 표현할 수 있다. 즉, 세계화 및 유럽연합의 확대와 사회구조의 변화에 대응한 대도시연합(Métropole)의 창설, 'loi NOTRe'에 의한 레지옹의 새로운 법적 권한 부여 및 통합, 각 단계별 지방자치단체의 권한의 명확화, 레지옹과 데파르트망의 일반 행정권한 조항 삭제 등 그 동안 양적 측면의 문제점을 극복하기 위한 지방분권의 합리화를 추구하고 있다.

이를 통해 지방자치단체 상호간의 조화로운 공공정책 추진과 불필요한 재정지출을 피하고, 코뮌을 중심으로 한 근린행정을 실현시킴으로써 지방자치제도의 민주적 이념을 실현하고 있다고 평가할 수 있다.

V. 결론: 정책적 시사점

프랑스의 지방분권 개혁은 1982년 지방분권 제1막이 단행된 후 정권 교체에도 불구하고 지방분권을 위한 개헌과 각종 후속 법률을 지속적으로 제정하고 정비하고 있다. 특히, 지방자치단체에 대한 권한의 확대, 권한 이양에 따른 재정보상 및 인력 대체, 지방재정의 확충과 안정 도모 등과 같은 제도 개혁을 추진하고 있는 점을 눈여겨 볼 수 있다(배준구, 2012: 88). 프랑스 지방분권 개혁은 지방자치 시대에 맞게 주민과 지자체의 의견을 수렴하고, 중장기적 관점에서 연구 검토를 거쳐 점진적·단계적으로 추진되고 있다. 비록 지방자치제도가 각 국가별로 역사와 전통을 달리함으로써 프랑스와 우리나라의 지방자치제도의 기관구성, 자치단체장 임명, 지방의회 선출방식과 권한 등이 상이하다고 할지라도 현대 민주주의 체제에서 양 국가의 탈 중앙집권화, 즉 지방분권은 공통적인 정치적 명제라고 할 수 있다.

위와 같은 맥락에서 프랑스 지방분권 정책이 거시적 관점에서 우리나라 지방자치제 발전 논의에 있어 어떠한 정책적 시사점을 주고 있는지 검토하고자 한다.

첫째, 프랑스 지방행정개혁의 가장 큰 특징은 1982년부터 개별 법률제정을 통해 분야별로 추진하던 지방분권 정책이 2003년 분권형 개헌을 통해 지방자치의 실질적 보장 장치를 마련했다는 것이다. 2003년 분권형 개헌으로 프랑스 헌법상 지방자치 규정은 지방정부의 종류와 형태, 권한배분 및 보충성의 원칙을 명문화하였고, 자치권(자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자주재정권)을 보장하고 있다. 이로써 좌파 또는 우파의 정권교체 여부에도 불구하고 지방분권 정책의 일관성과 지속성이 확보되고 있음을 알 수 있다.

특히, 지방분권을 위한 2003년 헌법 개정은 단순히 지방자치의 헌법적 보장을 확인하거나 보완하는 수준을 넘어 중앙정부와 지방자치단체의 권한 배분을 통한 국가조직의 분권화를 선언하면서

지방민주주의를 발전시키고 지방자치단체의 자치행정과 자치재정을 강화하는 것을 헌법에서 전면적으로 인정하는 것이다. 또한, 미테랑 정부 이후 적극적으로 추진했던 지방분권 정책의 실효성에 대한 비판과 중앙정부의 지방분권 개혁에 대한 직·간접적인 간섭과 제약을 바로잡기 위해 헌법적 변화를 도모한 것으로 평가할 수 있다(전학선, 2015: 20).

이런 점을 감안할 때 우리나라에서도 지방분권화 과정에서 보이지 않는 가운데서 작용하고 있는 중앙관료나 기득권 세력들의 개입이나 재중앙집권화 시도를 방지하고, 지방분권을 확고히 하기 위해서는 프랑스와 같은 헌법 개정을 강구할 필요가 있다. 지방자치의 진전을 위해서는 중앙정부의 권한을 지방으로 이양시키는 것이 무엇보다 중요하다. 하지만 지방에 대한 통제권을 잃지 않으려는 중앙정부는 권한 이양에 여전히 소극적이고, 형식적인 사무이관에 머무르고 있다. 결국 정부의 중앙집권적 사고(思考)가 우리나라 지방자치의 최대 걸림돌이 되고 있는 게 작금의 현실이다.

진정한 지방자치를 구현하기 위해서는 제도적인 장치를 마련할 수밖에 없다. 가장 확실하고 간명한 방법이 프랑스 지방분권형 개헌이다. 헌법에 지방분권 국가임을 밝히고 지방자치, 지방분권과 관련된 조항을 구체적으로 명시함으로써 지방분권에 대한 중앙정부의 재량권을 축소하고, 실질적 지방분권을 추진하는 것이 분권형 개헌의 요체다.

둘째, 프랑스 지방자치 개혁은 고정적인 단일제도의 완성이 아니라 끊임없이 변화하는 외부환경에 대응한 자기혁신이라는 점이다. 유럽연합 체제에 의한 대외환경의 변화, 자유경제, 현대화 등 새로운 환경변화 속에서 자치단체의 경쟁력 확보를 위한 대규모의 행정구역개편을 모색하고 있다. 1960-1970년대 국토의 합리적 관리라는 명복하에 진행된 국토개발은 경제적 필요성에 따라 광역권규모의 행정구역개편, 즉 레지옹(région)을 창설하였고, 1990-2000년대는 레지옹단위 자치단체의 경쟁력 강화를 위해 레지옹을 통합하는 초광역권을 구상하는 이유이다(최진혁, 2011: 305).

행정구역개편은 지방행정의 효율화와 합리화, 자치단체의 경쟁력 강화 측면에서 추진되고 있으며 세분화된 기초자치단체 코뮌의 비효율성과 자치역량 제고를 위해 코뮌간 협력체를 제도화하고, 데파르트망의 필요성이 점차 사라지고 있는 지방행정 구조에서 레지옹과 데파르트망의 통폐합의 가능성을 열었다. 그리고 지방분권 제3막에서 대도시의 경쟁력을 제고하기 위해 11개 대도시연합(métropole)을 창설하는 등 행정효율성 뿐만 아니라 세계화 시대의 도시 국제경쟁력을 고려하여 행정구역개편을 추진하고 있다.

셋째, 실효성있는 지방재정 분권과 사무권한 이양으로 실질적인 지방분권을 추진함으로써 자치단체의 자치역량을 극대화하고 있다. 지방자치는 재정분권 없이는 제대로 구현되기 어렵고 실효성 있는 권한행사를 위해 자치입법권이 보장되어야 한다.

이런 점에서 프랑스는 행정권한의 이전과 재원의 이전이 병행된다. 이는 '권한과 재원의 동시 이전 및 부담경비의 통합적 보상의 원칙'이라고 한다. 프랑스 정부는 권한의 이전과 함께 업무수행을 위해 그에 상응하는 재원의 이전을 병행하여 재정자립도를 제공하였다. 특히, 지역발전에 핵심이 되는 인·허가권 등 결정권과 재정에 관한 권한을 지방에 대폭 이전하였다(정재도, 2014: 159).

또한, 2003년 개헌으로 기초자치단체의 권한 우선의 원칙과 맥을 같이 하는 보충성 원칙을 헌법에 규정하여 자치입법권을 명시하고 있다. 사무권한의 종합행정 수행 원칙과 보충성의 원칙에

근거를 두고 프랑스 지방정부인 코뮌, 데파르트망, 레지옹 등의 자치사무 범위는, 통합지방자치법에서 일반적인 지방자치단체의 자치입법권 범위를 규정하고 있다.

참고문헌

배준구, (2012), 프랑스 지방분권 이후 지방자치단체의 개혁과 특징: 2003년 지방분권 개헌을 중심으로, 「프랑스문화연구」, 24: 69-95.

오승규, (2014), 지방분권정책의 법적 과제: 프랑스 지방분권정책을 중심으로, 「법과 정책연구」, 14(2): 353-381.

임도빈, (2002), 「프랑스의 정치행정체제」, 서울: 법문사.

전학선, (2015), 프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점, 「공법학연구」, 16(3): 3-32.

전 훈, (2013), 「프랑스 지방분권법」, 대구: 경북대학교 출판부.

정병기 외, (2014), 「주요국의 지방 선거제도와 공천방식 비교연구」, 서울: 국회입법조사처.

정재도, (2014), 프랑스의 지방분권제도(décentralisation)에 대한 연구, 「서강법률논총」, 3(2): 129-169.

최진혁, (2011), 프랑스 지방행정체제 개편: 자치단체 통폐합, 「한국지방자치학회보」,23(4): 283-308.

한승준 역, (2004), 「프랑스의 지방분권」, 서울: 한국지방자치단체국제화재단.

행정자치부, (2015), '지방자치 20년' 어떤 성과를 거뒀을까?, 2015년 5월 13일(수) 조간 보도자료.

Code général des collectivités territoriales

Comité pour la réforme des collectivités territoriales, (2009), Il est temps de décider, Rapport au Président de la République du 5 mars 2009.

Décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015

Décret du 17 octobre 2011 portant création de la métropole dénommée «Métropole Nice Côte d'Azur»

Direction générale des collectivités locales, (2015), Les collectivités locales en chiffres, Paris: DGCL

http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Dossiers/La-decentralisation-a-30-ans

http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/l-organisation-territoriale-de-la-france

http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/reforme-collectivites-territoriales/organisation-territoriale-debat-recurrent.html#onglet2

http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/reforme-collectivites-territoriales/collectivites-territoriales-nouvelle-reforme-2014.html

http://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles

http://www.gouvernement.fr/reforme-territoriale-coup-d-envoi-de-la-nouvelle-architecture-de-la-republique?55pushSuggestion=Teaser

http://www.gouvernement.fr/partage/383-20140724-la-nouvelle-carte-de-france-a-13-regions
http://www.gouvernement.fr/partage/4780-projet-de-loi-notre
http://www.elysee.fr/declarations/article/ouverture-de-la-conference-de-presse-du-president-de-la-republique-au-palais-de-l-elysee-le-14-janvier-201/
Loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales
Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992
Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
LOI n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes
Martin Malvy & Alain Lambert, (2014), POUR UN REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES FONDE SUR LA CONFIANCE MUTUELLE ET L'ENGAGEMENT DE CHACUN, Rapport Avril 2014.

김영식(金永植): 경찰대학 졸업, 프랑스 그르노블2대학 행정학박사, 서원대학교 경찰행정학과 조교수 (etoile8363@gmail.com).

〈논문접수일: 2016. 4. 11 / 심사개시일: 2016. 4. 19 / 심사완료일: 2016. 5. 9〉

Abstract

Characteristics and Implications of the Decentralization Reforms in France: Focused on Decentralization Act III after Ruling of the Socialist Party in 2012

Kim, Youngsik

This study aims to find the suggestions for the substantial decentralization in Korea by the in-depth analysis about the main contents and the characteristic factors of the French reform of local decentralization.

The decentralization of France began in earnest with "the law of 2 march 1982 relating to the rights and freedoms of the communes, déepartements and réegions". And in 2003, the basic principles of decentralization was determined by a constitutional amendment.

During its first phase of Decentralization Act III, the metropolis may serve as a framework for intermunicipal cooperation in densely populated urban territories and specify the competencies of local self-government at all levels. In 2014, the French parliament passed a law reducing the number of metropolitan regions from 22 to 13 with effect from 1 January 2016. And promulgated at 7 August 2015, the Law on New Territorial Organization of the Republic gives new powers to the regions and clearly redefines the powers assigned to each local authority. The reason that France makes region as the key sector in decentralization is to raise international competitiveness through the strengthening of regional economic power.

Key Words: decentralization reforms, third act of decentralization, ruling of socialist party, local government, François Hollande