

## 프랑스 지방행정체제 개편: 자치단체 통폐합\*

최진혁

The ex-prime minister Edouard Balladur (UMP) had to introduce to Nicolas Sarkozy the report of the commission for the reform of local government(*collectivités locales*). The report is entitled "It's time to decide". In the economy crisis that we know, two reform should permit to prepare the future : theses of enterprise and the local government. Don't forget that 75% of the public investments are realized by the local government. Have a local organization basis on a fifteen grand regions, endowed of the economic power enlarged, eleven dynamic metropolis and a regroup communes, that avoid the dispersion that we recognize, should contribute to this dynamism.

Examination of a series of variables(power structure of the state and local government, tier-system of local government, size of administrative area, distribution of competence, historic-cultural environment) permits the identification of the french local government consolidation. Policy implications are as follows: enhanced decentralized local government system, large-scale reorganization of the administrative districts, the creation of a Grand Paris, founded 11 metropolis, conventional mode between the local governments, balanced regional development.

---

주 제 어 : 지방정부개혁, 15개 대규모지역, 11개 역동적 대도시, 꼬문(시읍면) 재편성, 프랑스 지방정부 통합

Key Words : reform of local government, fifteen grand regions, eleven dynamic metropolis, regroup communes, french local government consolidation

## 1. 서론 : 문제제기

최근 프랑스 정부는 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy) 대통령의 지원 하에 프랑수와 미테랑(François Mitterand)대통령 후반기집권시기에 총리를 역임했던 에드워드 발라뒤르(Edouard Balladur)가 위원회(le comité Balladur)의 이름으로 지방자치단체 개혁안을 준비하였다. 그동안 과도한 지방자치단체(권한)의 수와 중복이 비효율적 행정과 부가적 지출의 근원이 되고 있다고 보기 때문이다. 따라서 이를 치유할 해법으로써 우파정부가 준비한 보고서는 2009년 3월 5일 대통령에게 보고된 사항으로 “결정할 시간이다(Il est temps de décider)”라는 제목으로 소개되고 있다. 즉, 프랑스가 처한 경제위기를 극복하고 밝은 미래를 준비하기 위해서는 프랑스정부는 두 가지 개혁이 가능하다고 보고 있는데, 그 하나가 기업이고, 또 다른 하나는 지방자치단체라는 것이다. 공공투자의 75%가 지방자치단체에 의해 실현되고 있는데, 지금과 같은 중복된 권역으로 정치행정비용이 낭비되어서는 아니 되고, 지역경제력을 더욱 강화하여 국제경쟁력을 제고할 수 있는 새로운 지방행정조직개편이 필요하다고 본 것이다. 따라서 보다 확장된 경제권한을 부여받은 보다 광역화된 15개 정도의 권역으로의 지방조직, 11개의 역동적인 대도시(métropole)와 시읍면(commune)의 재통합은 프랑스가 처한 새로운 환경에 부응하는 해법으로 보고 있다.

이와 같은 프랑스의 광역주의는 원래 경제적인 필요성에 의해 제기되었다. 특히 60년대 프랑스 정부는 공공권한의 경제적 행위에 부합되는 새로운 광역적 영역을 찾는데 주력하였다. 또한 지역(région)은 지방자치단체화 되기 이전에도 어떤 분산(행정적 분권)정책에 맞는 민주적 합법성을 향유하는 계층으로 나타났다. 그럼으로써 70년대 프랑스 정부는 정치적, 행정적 관리조건의 향상에 부합되는 광역적 영역에 관심을 집중하였던 것이다.

이러한 맥락에서 프랑스 정부는 국토의 합리적 관리라는 이름하에 시읍면(꼬문)의 통합을 통한 지역개편을 단행하였고, 국가의 분산서비스체계를 다시 구축하게 되었으며, 도(데파르트망) 수준에서 국토개발정책을 입안, 실행하였다. 즉, 60년대 초반 국토개발 및 지역활동위원회(DATAR : Délégation l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) 주도 하에서 지역활동 영역 내에서 국토개발이 진전되었고, 자문역할에 한하였지만 지역경제발전위원회(CODER : Commission de développement Economique Régionale)는 각 사회적업단의 대표들과 지방의회의원을 규합하여 지역개발을 수행하게 되었다. 이러한 과정 속에서 광역권 규모의 구역개편이 모색되었다. 특히 최근에는 국토개발과 지역경쟁의 부처간 대표부(Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à la compétitivité des territoires : DIACT)로 명칭까지 변경하면서 경쟁과 응집(통합, 균형)의 국토개발을 수행하고 있다. 즉, 행위자들에 그들의 상보적인 측면과 장점을 개발하고 도움을 제공하며, 집단적 조직을 향상시키고, 경제적 발전 및 혁신전략을 강화한다. 또한 경제적, 산업적으로 불이익을 받는 국토공간에 대해 국토균형정책을 시행한다. 그리고 국토개발에 있어 모든

행위자들과 함께 시너지효과를 증대할 수 있도록 동반자관계를 발전시키고자 노력하고 있다(DIACT, 2008). 현재는 다시 명칭을 변경해 국무총리의 산하 서비스로 국토개발 및 지역권인부처간대표부(DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale)로 불리워지고 있는데, 이는 국토개발담당 장관의 처분을 받아 활동하는 것으로 하고 있다.<sup>1)</sup> 부처간 경향업무를 수행하는 국토개발 및 지역권인부처간대표부(DATAR)는 국가가 주도하는 국토개발정책을 준비하고 활성화(추진)하며 조정하며, 경쟁의 공격적인 접근방법(une approche offensive de la compétitivité)을 특권화하여 경제적 변화를 동반하고 있는 것이다.<sup>2)</sup>

이러한 배경에서 본 연구는 우리나라에서도 이명박정부가 내세우는 <5+2 광역경제권>과 효율적인 지방행정체제를 가동하기 위한 자치단체간 통합이 제시되고 있는 상황에서 보다 합리적이고 성공적인 광역체제개편이 되기 위해서 어떠한 요인을 중요하게 판단하여 접근해야 할 것인가에 대해 논의해보고자 한다. 이를 위해 우선 지방행정체제의 이론적 논의를 전개하면서 프랑스 지방행정체제의 역사적 배경을 조망하고, 현재의 지방행정체제의 내용과 개편할 지방행정체제의 내용을 고찰하여 그 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 프랑스 지방행정체제개편논의는 최근 우리나라가 추구하려는 지방행정체제개편논의와 맥을 같이하는 상당히 유사한 배경이 있기 때문이다. 이는 단일국가의 중앙집권적인 행정체제에서 분권행정체제로의 모색을 하고 있다는 점과 자치단체간 통폐합을 통한 효율적인 체제개편을 모색하고 있기 때문이다. 따라서 그 연구가 주는 시사점은 우리에게 성공가능성을 한층 높여줄 수 있을 것으로 보는 이유이다.

## II. 지방행정체제에 대한 이론적 논의

### 1. 지방행정체제의 의의

지방행정체제는 국가, 지방자치단체, 주민과의 관계에서 주민복지증진을 위해 행해지는 일체의 행정이 이루어지는 곳으로 각 요소간의 상호작용과정에서 발생하는 행·재정서비스의 특성을 정의하고 이를 생산·공급하는 체제로 볼 수 있다. 이는 국가의 지방행정수행방식으로서 (주민에게) 행·재정서비스를 효율적으로 제공할 수 있는 최적규모인 자치행정구역과 자치단체 계층구조의 논의를 필요로 하게 된다. 풀뿌리민주주의에 근거한 민주행정의

1) Bruno Le Maire, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

2) Décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

요구는 자치단체의 구역이 기초적이고 소규모일 것을 요구한다. 반면에 규모의 경제와 효율성에 근거한 개발행정의 요구는 그것이 광역적이고 대규모일 것을 요구하게 된다. 따라서 기초자치단체의 구역과 광역자치단체의 구역을 설치하여 2층제로 하거나, 또는 그 이상의 계층을 두게 된다. 이렇듯, 구역문제는 기능의 재분배문제와 밀접하게 관련되어 있으며 양자를 분리하여 논의하기는 어렵다는 것이다(영국의 지방정부의 경계위원회(Local Government Boundary Commission)). 그러므로 지방자치단체가 수행하는 기능이 달라짐에 따라 자치단체의 구역도 변화가능성을 가지고 있다고 보아야 한다. 그리고 자치단체의 구역의 문제는 지방행정계층구조의 문제와 분리해서 생각할 수 없는 것이다(정세욱, 2005: 746-747). 결국 지방행정체제는 새로운 행정환경변화에 따라 기능과 계층구조를 적절하게 배분해야 하는 것이다. 또한 지방행정체제는 정치적으로 행정적으로 국가권력과 지방권력을 어떻게 담아낼 것인가도 논의하고 있다. 여기서는 우선 단일국가체제와 연방국가, 준연방국가체제를 생각할 수 있다.<sup>3)</sup> 더불어 국가·지방권력구조로서 기관분립, 기관통합, 혼합절충형 구조를 생각할 수 있다.

## 2. 구역개편의 필요성과 구역개편기준

그렇다면 구역개편의 필요성은 어떤 이유에서이고, 적절한 구역설정과 기능재배분은 어떻게 이루어지는 것이 합리적이고 타당한 것인가를 모색해야 한다.

### 1) 구역개편의 필요성

일반적으로 구역개편이 필요한 이유는 다음과 같이 정리될 수 있다(정세욱, 2005: 757-758). 즉, 산업화, 도시화에 따르는 사회경제적 여건의 변화에 적응하기 위하여, 그리고 공동사회와 공동생활권의 확대라는 상반된 요구를 적절히 조화시킬 수 있는 규모로 기초자치단체의 구역을 조정하기 위하여 필요하다. 또한 과거의 구역설정기준과 현대의 그것이 다르기 때문에 현대의 구역설정기준에 부합되게 하기 위해서도 필요하다. 그리고 지방자치단체의 구역 간에 격차가 심할 경우에 이를 완화하기 위하여 필요하다. 즉, 자치단체간의 행/재정능력의 격차를 완화시키기 위하여 구역은 적정규모로 개편되어야 하기 때문이다. 또한 지방자치단체의 계층구조가 다층제로 되어 있으면 주민참여 내지 주민통제가 제약되고 행정의 지체와 비능률을 초래하는 등 문제점이 제기되므로 계층의 수를 줄이기 위해

3) 단일국가제는 중앙정부가 최고의 권력을 가지며 지역정부나 지방정부들의 권력은 중앙정부에 의해 부여된다. 연방제에서는 법의 규정을 통해 중앙정부와 지역정부 사이의 권력을 배분하는데 비해 단일국가제에서는 지방정부들은 중앙정부로부터 부여받은 권한만을 행사한다. 단일국가제는 중앙정부가 지방정부들의 다양성을 허용하면서도 통합되고 일관된 행정과 정책을 집행해 나가는 장점을 가진다. 단일국가제는 중앙정부만이 정책을 만들고 통제할 수 있는 권한을 가지며 다른 정부기구들은 이를 전혀 갖지 못하는 체제이다(Ziller, 1995: 83).

구역개편이 필요하다.

## 2) 구역설정기준

지방자치단체의 적정규모(proper or optimum size)는 어떻게 설정될 수 있을까? 이를 정하는 기준은 학자에 따라 다양하게 다음과 같이 제시되고 있다(<표-1> 참조).

<표-1> 구역설정기준

학 자	기 준
V.D. Lipman	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유사한 크기의 면적과 인구(양적 척도)의 구역을 확보해야 함</li> <li>- 지리적, 경제적, 전통적 요소와 결부해야 함(지리적인 고려, 산업분포, 경제생활의 전국적인 권역, 전통적 구성 및 인구의 역사적 집단)</li> <li>- 중요한 도시의 영향을 받을 수 있는 지대로 평준화할 것, 즉 경제적, 사회적 생활의 중심지를 거점으로 구역을 평균화해야 함</li> </ul>
A.C. Millspaugh	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동사회적 요소(community) : 자치단체의 구역을 인위적으로 확정한다 할지라도 자연 발생적인 주민의 공동생활권과 일치시켜야 함</li> <li>- 적정서비스단위(service unit) : 능률적인 자치행정의 요구에 적합한 행정단위, 즉 적정한 인구규모와 행정업무를 가져야 하고, 주민이 요구하는 행정수요에 대응하여 최소의 경비로 최대의 행정효과를 가져올 수 있는 정도에 구역을 설정해야 함</li> <li>- 자주적 재원조달단위(self-financing unit)</li> <li>- 행정편의에 의한 구역(area of convenience)</li> </ul>
J. W. Fesler	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자연/지리적 조건      - 행정능률적 조건</li> <li>- 경제적 조건            - 주민통제적 조건</li> </ul>
영국 지방자치위원회 (Local Government Commission)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공통의 이해를 가진 공동사회      - 장래발전성</li> <li>- 산업/경제적 특성                      - 재정수요적 측면의 재원</li> <li>- 물리적 특성, 특히 교통/통신수단, 행정관청/직장/중심지구에 대한 접근성</li> <li>- 인구의 규모/분포 및 특성              - 지방행정기관의 행정실적</li> <li>- 구역의 규모와 형태                      - 주민의 소망</li> </ul>
UN보고서	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초자치단체의 관할구역은 공동체의식이 존재하고, 주민의 직접적 행정참여가 가능한 한도 내에서 가장 넓은 구역으로 확정할 것</li> <li>- 광역자치단체의 관할구역은 자체의 행정사무를 가장 능률적으로 처리할 수 있는 최대 구역으로 하되, 지방의원들이 자주 회합할 수 있는 정도의 규모로 할 것</li> </ul>
和田英夫	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지리적 조건</li> <li>- 면적, 인구, 재정능력</li> <li>- 사회/경제적 권역</li> <li>- 교통/통신수단의 발달단계</li> <li>- 행정의 능률성과 민주통제</li> </ul>
정세욱교수	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동사회,</li> <li>- 주민참여, 민주통제,</li> <li>- 재정수요와 재원조달능력,</li> <li>- 주민의 편의와 행정의 편의</li> </ul>
최창호교수	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활권역 연결성(modality : 결절성),</li> <li>- 행정의 동질성(homogeneity : 등질성),</li> <li>- 정책적 의도성(intention : 정책성)</li> </ul>
이달곤교수	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동체의 강화</li> <li>- 구역 내의 다양한 이해관계의 균형 확보</li> <li>- 독자적인 정부를 운영할 수 있는 조세기반 구축</li> <li>- 지방정부의 기능이 민주적이며 효율적으로 수행될 수 있도록 조정</li> <li>- 지역계획수립이 가능하고 관련정부와 협조체제구축</li> </ul>

자료 : 최진혁(2009)에서 보완정리함.

### 3. 지방행정계층구조

프랑스의 지방행정체제는 프랑스 대혁명 하에서 일원적 모델에 따른 집권행정에 대한 요구에 부합하기 위하여 단일국가의 원칙에 따라 행정구역의 재편성이 이루어진다. 이에 따라 오늘날 지방행정체제의 근간이 되는 지역(région), 도(département), 시읍면(commune)이 형성되었다. 즉, 3단계의 자치행정계층구조를 갖는다. 2010년 통계자료에 의하면 일반행정(Administration générale)을 수행하는 지방자치단체로서 26개의 지역(Région), 100개의 도(Département), 36,763개의 시읍면(Commune)이 그것이다(<표-2> 참조).<sup>4)</sup>

<표-2> 프랑스 지방자치단체의 종류 및 수

	1999년	2008년
시읍면(Commune)	36779	36783
- 본토	36565	36569
- DOM	114	114
- 기타	100	100
도(Département)	100	100
- 본토	96	96
- DOM	4	4
지역(Région)	26	26
- 본토	21	21
- 코르시카 자치단체(collectivité territoriale de Corse)	1	1
- DOM	4	4
해외영토(Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises)	2	2
특별법규 적용 받는 자치단체 (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon)	4	4

※ DOM : Départements d'outre-mer / TOM : Territoires d'outre-mer

자료 : D.G.C.L., Les collectivités locales en chiffres 2008.

그리고 도의 하부 행정구역인 아롱디스망(Arrondissement)과 도의원선거에서 사용되는 선거구역인 캉통(Canton)이 있다(<표-3>참조). 그리고 특별한 주민수요에 따른 새로운 형태의 행정구조라고 할 수 있는 꼬문집합체로서 보조 중간계층구조를 더 갖는다. 즉, 도시공동체(Communauté urbaine), 시읍면공동체(Communauté de commune), 특별구

4) 1999년 인구조사에 의하면 프랑스는 6천 2십만명의 주민으로, 파리는 1,117만 4천명, 리옹은 164만 8천명, 마르세이유는 151만 1천명으로 집계되었다(D.G.C.L, 2008/2010 : 12).

(Districts), 시공동체(Communauté de ville), 신도시조합(Syndicat d'agglomération nouvelle), 도시권공동체(Communauté d'agglomération)가 그것이다(<표-4> 참조).

<표-3> 깡통의 수

	2000년	2007년
도시권(Métropole)	3,856	3,883
해외 도(DOM)	156	156
Mayotte	19	19

자료 : D.G.C.L.(2008 : 9).

<표-4> 지방자치단체의 통합의 종류 및 수

종 류	1999년	2008년
조합(Syndicats) 1999.1.1현재	18,504	16,163
- SIVU	14,885	11,739
- SIVOM	2,165	1,451
- Syndicats mixtes	1,454	2,943
도시공동체(Communautés urbaines)	12	14
도시권공동체(Communautés d'agglomération)	-	171
신도시조합(Syndicats d'agglomération nouvelle)	9	5
시읍면공동체와 특별구(Communautés de communes et districts)	1,652(171)	2,393

자료 : D.G.C.L.(2008: 9).

### 1) 지역(Région) : 광역자치단체

프랑스에 있어 국토개발과 국토기획의 절대성은 국가와 도(département)자치단체 사이에 경제적 행정연계의 필요성을 요구하게 되는데, 여기에서 광역적 구역으로의 지역의 창설이 점진적이고 경험적으로 진행되었다. 즉, 1954년부터 지역 혹은 제한적인 지역(랭스, 브루타뉴, 알자스...) 내에 경제적 발전에 목적을 둔 민간결사조직(des associations privées)에서 공권력으로부터 승인받은 경제적 확대위원회(les comités d'expansion économique)로 성장하였다. 또한 1959년 1월 7일, 1960년 6월 2일 두 정령은 국토개발목적으로 도자치단체간에 경제적 친화력을 갖는 도자치단체를 결합할 수 있게 한 지역활동구역(des circonscriptions d'action régionale : CAR)을 창설하였다. 그리고 준대표 의회격인 지역경제발전위원회(les commissions de développement économique régionale : CODER)에 의

해 확대위원회 역할을 공식화하였다. 이후 지역의 창설을 경제적 통합망으로 이끌어 국가 경쟁력을 유도하려는 지방행정체제개편의 논리를 추구했던 드골장군의 노력<sup>5)</sup>에 힘입어 지역의 창설과 조직을 담고 있는 1972년 7월 5일 n° 72-619 법률이 만들어지고, 1982년 3월 2일 지역, 도, 시읍면의 자유와 권리를 담는 n° 82-213 지방분권법이 제정되게 되었다.

이와 같은 과정을 통해 지역은 지방분권법에 따라 1986년 3월 16일 지방의회를 처음 구성하게 되었고, 그럼으로써 지방자치단체화 되었던 것이다. 이 지역의회는 6년 임기로 주민으로부터 직접 선출되며, 예산권과 인사권, 경제활동, 국토개발, 직업형성에 대한 지역정책을 지휘하는 지역의회회장을 선출하였다. 현재 26개의 지역을 가지고 있으며, 그 중 4개는 해외 도에, 코르시카자치단체 1개, 본토에 21개가 속해 있다(<표-2>, <표-5> 참조).

<표-5> 지역(région)의 일반적 통계

Région	인 구	(département 수)
Alsace	1,734,145	(2) Bas-Rhin, Haut-Rhin
Aquitaine	2,908,359	(5) Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrenees-Atlantiques
Auvergne	1,308,878	(4) Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dome
Bourgogne	1,610,067	(4) Cote-d'Or, Nièvre, Saone-et-Loire, Yonne
Bretagne	2,906,197	(4) Cotes-d'Armor, Finistere, Ille-et-Vilaine, Morbihan
Centre	2,440,329	(6) Cher, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loire-et-Cher, Loiret
Champagne-Ardenne	1,342,363	(4) Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne
Corse	260,196	(2) Corse-du-Sud, Haute-Corse
Franche-Comte	1,117,059	(4) Doubs, Jura, Haute-Saone, Territoire de Belfort
Ile-de-France	10,952,011	(8) Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise
Languedoc-Roussillon	2,295,648	(5) Aude, Gard, Herault, Lozere, Pyrenees-Orientales
Limousin	710,939	(3) Correze, Creuse, Haute-Vienne
Lorraine	2,310,376	(4) Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Vosges
Midi-Pyrénées	2,551,687	(8) Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Gers, Lot, Hautes-Pyrenees, Tarn, Tarn-et-Garonne
Nord-Pas-de-Calais	3,996,588	(2) Nord, Pas-de-Calais
Basse-Normandie	1,422,193	(3) Calvados, Manche, Orne
Haute-Normandie	1,780,192	(2) Eure, Seine-Maritime
Pays de la Loire	3,222,061	(5) Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendee
Picardie	1,857,481	(3) Aisne, Oise, Somme
Poitou-Charentes	1,640,068	(4) Charente, Charente-Maritime, Deux-Sevres, Vienne
Provence-Alpes-Cote	4,506,151	(6) Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes,

5) 드골장군의 Lyon에서의 연설(1963.3.24)에서 프랑스의 미래는 경제력의 통합망으로 간주될 수 있는 지역적 활동에서 찾을 수 있을 것으로 보았다.



d'Aur		Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhone, Var, Vaucluse
Rhone-Alpes	5,645,407	(8) Ain, Ardeche, Drome, Isere, Loire, Rhone, Savoie, Haute-Savoie
Guadeloupe	422,496	
Martinique	381,427	
Guyane	157,213	
Reunion	706,300	
전 체	60,185,831	

자료 : les collectivités locales en chiffres 2008.

## 2) 도(Département) : 중간자치단체

프랑스 지방행정의 지리적 구조는 매우 안정적인 것을 특징으로 한다. 오늘날의 꼬문과 데파르트망의 지도는 물론 나폴레옹 보나파르트가 약간의 수정을 하였지만 18세기 후반 혁명가들이 고안한 것과 크게 다르지 않다는 사실이다(Moreau, 1995: 1). 즉, 각 소도시(ville, village), 부락마을(bourg), 교구(paroisse)에서 발전한 꼬문(commune)과 프랑스 혁명 후의 왕정행정의 단일성(국가의 단일성)을 추구하기 위한 지역조직의 장악으로서 데파르트망(Département)이 그것이다.

1789년 당시 도의 구역개편의 논리는 어떻게 하면 주민이 행정에 보다 근접하게 하려는 지역(프로방스)적 생각을 가지고(하루에 말을 타고 도청소재지에 업무를 보고 돌아올 수 있는 거리로 산정함) 행정체제를 개조하려는 의지와 동시에 과거의 봉건적인 구역을 제거 하면서 왕정행정을 단일화하려는 데에 있었다(verpeaux, 1996: 5 ; 최진혁, 1999: 195). 플뤼비오즈공화력 VIII법(la loi du 28 pluviôse an VIII)은 이 도 지역에 국가대표(représentant de l'Etat)제도를 통하여 지방행정을 더욱 집권화하는 지방행정체제를 가동하게 된다. 현재는 프랑스 본토에는 96개, 해외영토에는 4개의 도가 구역설정이 되어 총 100개의 도로 구성되어 있다(<표-2> 참조).

## 3) 시읍면(Commune) : 기초자치단체

프랑스의 시읍면제도는 매우 장구한 역사를 갖고 있는바, 중세시기까지 거슬러 올라가는데 풀뿌리민주주의의 상징성을 갖는 교구단위로서 발전되어 왔다. 그러나 과도한 세분화로 인해 특히 농촌공간은 최소한의 '미세한 권한의 티끌'(une poussière de micro-pouvoirs)로 표현되며 '의사화(擬似化)된 권력의 티끌'(une poussière de pseudo-pouvoirs)로 묘사되고 있다. 따라서 인위적인 합병노력이 제시되었지만 여러 시읍면자치단체의 합병(les agglomérations pluricommunales)은 관리하기가 매우 어렵다는 사실을 깨달았고, 결국 시읍면자치단체의 합병시도는 실패작이 되고 말았다. 시읍면을 통합하여 효율적인 지방자치단위를 만들지 못하는 이유는 변화를 싫어하는 프랑스인의 보수성과 주민의 정서에 반하는 시읍면통합은 주민참여를 활성화시키지 못하게 되어 지방자치를 제대로 시행하기가 어

러워질 것이라는 점과 자치단체간의 협조가 필요한 사무를 수행하기 위해서 단체간의 협의체를 얼마든지 구성할 수 있는 제도적 유연성에서 찾을 수 있을 것이다(임도빈, 2002: 306-307). 따라서 시읍면자치단체의 대다수의 의원들은 '지방근성(esprit de clocher)'과 종종 혼동하는 '시읍면자치(autonomie communale)'를 중요시하는 자유로운 시읍면간 연합을 바랄 뿐이다. 요컨대, 지방자치단체의 '근접성'으로 대변되는 프랑스 시읍면은 살아있는 민주주의의 기초세포로 존재하는 것이다(Alexis de Tocqueville, 1952).

#### 4) 시읍면(교문)의 결합과 연합 : 프랑스의 특수성

상기와 같이 기초자치단체 시읍면이 과도하게 나뉘어져 있어 이로 인한 비효율적 지방행정수행이 불가피하게 되었다. 약 6천만 주민이 거의 3만 7천여 개의 기초자치단체(교문/시읍면)로 분립되어 있기 때문이다. 그 내용을 구체적으로 보면 25,249개의 시읍면 기초자치단체가 7백명 이하의 주민 수로 구성되어 있으며, 더구나 시읍면 기초자치단체의 90%가 2,000명 미만의 주민으로 구성되어 있고, 10,000명 이상이 2%에 지나지 않는다는 사실이다. 이러한 현상은 프랑스의 독특한 역사적 요인에 근거하고 있음을 주위의 유럽국가의 그것과 비교함으로써 알 수 있다.<sup>6)</sup>

(1) 시읍면기초자치단체의 과도한 세분화에 따른 지방행정의 비효율성 : 종합화된 지방행정의 계획의 추진이 어렵다. 낭비적, 비생산적인 지방행정을 추구할 수밖에 없게 한다.<sup>7)</sup>

(2) 이러한 현상을 개선하기 위해 극단적인 해결책을 모색할 수 있다. 그 첫 번째 안으로 가장 단순하고 급작스러운 것으로 합병(fusions)을 들 수 있다. 여기에는 자발적 합병 혹은 강제적 합병을 예상할 수 있다. 그러나 이러한 방법은 외국에서의 성공과는 달리 프랑스에서는 적용되지 못하였다. 반대로 가장 유연한 협력구도를 구상해볼 수 있다. 그 한 예로 1983년 1월 7일 법률 제29조에서 언급한 국토발전과 국토개발의 교문간 헌장(*la charte intercommunale de développement et d'aménagement(C.I.D.A.)*)을 들 수 있다. 이는 1984년 6월 26일 정령에 의해 조직되었는데, 거기에는 헌장의 공표방식과 적용영역의 제한절차를 제시하고 있다. 그러나 농촌지역개발계획안(*plans d'aménagement rural*)에 혹은 지역자연공원(*parcs naturels régionaux*)에 명백하게 행한 기준은 이러한 시읍면자치단체간의 협력형태를 제한하고 있다(*Solidarités locales*, 1985).

(3) 이러한 두 극단적인 방법 가운데 교문자치단체의 개조(수정)는 거의 의무적으로 재통합(*regroupements*)의 방식을 차용하여야만 하였다. 기존의 시읍면은 유지되나 공권력은 이들을 가능하면 기능적 방식으로 연합하도록 하였던 것이다. 이러한 기법의 장점은 현대

6) 유럽 주요 국가의 기초자치단체 수는 다음과 같다(D.G.C.L., 2008/2010). 영국(10,679개), 독일(13,176개), 스페인(8,108개), 이탈리아(8,100개).

7) 그럼에도 불구하고 귀샤보고서(*rapport 'vivre ensemble' de Guichard*, 1976)에 의하면 "각 기초자치단체는 대체시킬 수 없는 고유한 것이며, 약 50만명의 지방의회의원이 나라를 위하여 진정한 풍부함을 유지하고 있지 않은가"라는 의견을 개진하고 있다.

행정의 필요성과 함께 현재와 같은 구역집착에 조정을 가할 수 있다는 점이다. 이와 같은 방식은 논리성과 단순성은 잃었지만 유연성은 얻은 것으로 평가된다. 특히 적절한 재정적 차원의 격려, 즉 재정력 확보차원에서 지방의회의원으로 하여금 시읍면자치단체간의 협력의 중요성을 인지하게 하였다.

#### 4. 선행연구 검토

지방행정체제개편과 관련하여 광역수도권(Bassin parisien)/파리수도권(aire métropolitaine de Paris)에 대한 연구는 지구상에 적절한 현재 진행 중인 경제적인 심층적 변화 맥락 안에서 파리도시의 중심에 대한 질문으로 탐구되었다. 이 연구는 오늘날 통합적이고 분석적인 활용가능한 모든 연구에 의해 제공받은 매우 총괄적인 논의(반향)에서 시행되고 있다. 즉, 2009년에는 DIACT/DATAR는 2004년과 2008년 사이에 실현된 파리 및 광역수도권에 대한 여러 연구를 시행하였는데, 그 중요한 내용은 다음과 같다.

첫째, 광역수도권의 도시적 기능(Fonctionnement métropolitaine du Bassin parisien)에 관한 관심을 두어 연구하였는데, 도시적 기능의 특징적 요소는 무엇이고, 그 강도(세기, 농도)는 무엇인지에 대한 연구를 담아냈다. 즉, 인구 및 기업이동의 상이한 형태, 과학적 동반자와 고등교육 및 연구기관망의 설치, 광역수도권의 특별한 공간과 가능성 있는 경제적 분야의 국지화(les espaces spécialisés du Bassin parisien et la localisation d'éventuelles filières économiques) 등의 요소를 파악하여 광역권역의 재편내용을 담아내려 하였다.<sup>8)</sup> 또한 파리수도권 내에서의 고등교육 및 연구(Enseignement supérieur et recherche dans le bassin parisien)분야를 다루었다. 이는 파리광역수도권 내에서 경제적, 직종(직업)의 욕구에 접하여 고등교육과 연구가 이루어졌다.

다음으로 이동성 및 이주관련 연구(Etudes : Mobilités et migrations)를 통해 광역경제권역을 확보하려는 연구가 많았다. 그 유형은 다음과 같다.

① 광역수도권의 도시적 기능에 대한 연구로 인구가동성에 대한 분석이다(Sandrine Berroir, Nadine Cattan, Timothée Giraud, Thérèse Saint-Julien, 2004-2008).

② 광역수도권의 도시적 기능에 대한 연구로 거주와 직업적 이동성(des mobilités résidentielles et professionnelles)의 지역적 통합(intégration régionale)에 대한 분석이다(Frédéric Gilli, Hubert Jayet, Hakim Hammadou, 2008).

이와 함께 광역행정구역개편으로서 수도권 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 연구로서 DIACT/DATAR는 '지역계획안 : 파리의 미래'(Paul Chemetov et Frédéric Gilli, 2007)라는

8) 광역수도권의 도시적 기능 : 파리분지에서 파리의 경제적 지역으로(Le Fonctionnement metropolitain du Bassin Parisien : Du Bassin Parisien A la Région Economique de Paris)의 연구가 있다. (Sandrine Berroir, Nadine Cattan, Frédéric Gilli, Timothée Giraud, Hakim Hammadou, Hubert Jayet, Thérèse Saint-Julien, 2004-2008).

연구총서를 발간하게 된다.

한편 국토개발과 지역활동의 대표부(Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale : DATAR)는 국토개발과 지역경쟁의 부처간 대표부(Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à la compétitivité des territoires : DIACT)로 그 명칭을 바꾸어 국가 견인력과 경제발전을 도모하기 위한 국토개발을 모색하였다. 그 구체적인 연구 성과는 프랑스 산업을 장려하고 지역간 협조를 발전시키기 위해 경쟁거점(pôles de compétitivité)을 설치하였다는 것이다. 즉, 경쟁거점의 설치는 새로운 부와 일자리(직종) 창출, 강한 잠재성장을 가진 세계시장에 위치하는 능력을 보유하기, 행위자들 간의 심도 있는 동반자에 기초하기, 경제발전과 혁신연구의 효과적 전략의 목적과 수단을 어떻게 정의해 줄 것인가에 대한 요구에 답하기 위한 것이었다. 그리고 국토개발을 장려하여 7,000여개의 일자리 창출에 기여한 것으로 조사되었다(DIACT, 2005).

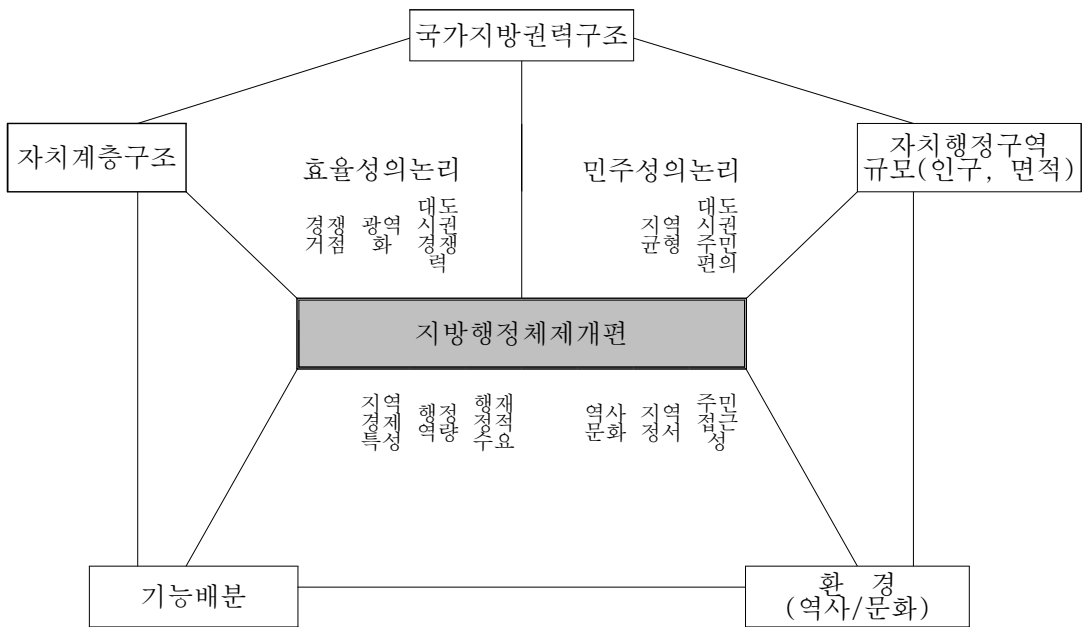
국내학자들 중에는 지방행정체제 개편의 법적쟁점에 주안점을 두어 우리 지방행정체제 개편안에 대한 비판적 검토를 통해 대안을 제시하려는 연구가 있었고(김성호, 김해룡, 2009), 프랑스 광역발전계획의 주요 내용과 특징을 통해 광역권 정책의 시사점을 제시한 연구(배준구, 2010)가 있다. 프랑스의 과소기초자치단체의 합병과 다양한 꼬문과 연합기구를 운영하는 사례를 일본과 비교하면서 우리나라 과소기초자치단체에 대한 행정체제개편 문제에 시사점을 제시하려는 연구(박석희, 장지호, 2011)가 있다. 이렇듯, 프랑스 행정체제 개편에 대한 내용을 비교법적 시각에서 지방자치단체의 종류와 법적 지위 등에 대한 논의들을 헌법에 정하여 전개하였고, 프랑스 광역권의 계획체계와 운영실태(형태, 주체 및 기구, 내용, 재원 등)를 3가지 차원(레지옹, 초광역, 도시권)으로 분석하여 시사점을 도출하려고 하였다. 이와 같이 그동안의 연구가 법학자와 행정학자들에 의해 부분적으로 프랑스 지방행정체제에 대한 논의를 전개하는데 그쳤고, 전체적인 시각에서 조명하는 데는 일정한 한계가 있었다.

## 5. 이론적 분석틀

지방행정체제는 국가, 지방자치단체, 주민과의 관계에서 주민복지증진을 위해 행해지는 일체의 행정이 이루어지는 곳으로 각 요소간의 상호작용과정에서 발생하는 행·재정서비스를 생산·공급하는 체제로 볼 수 있을 것이다. 이는 국가의 지방행정수행방식으로서 (주민에게) 행·재정서비스를 효율적으로 제공할 수 있는 최적규모로서 자치행정구역과 자치단체 계층구조를 필연적으로 논의하게 한다. 또한 지방행정체제는 정치적으로 행정적으로 국가 권력과 지방권력을 어떻게 담아낼 것인가도 논의하고 있다. 그런데 행·재정서비스의 생산과 공급에 영향을 미치는 변수로는 지방행정계층구조, 지방행정구역, 지방자치단체의 규모(인구, 면적), 기능배분(행·재정적 수요), 역사문화적 환경, 행정역량, 지역경제 특성(도시적

산업, 농촌적 산업) 등을 들 수 있다(<표-6> 참조). 따라서 지방행정체제개편은 국가의 민주적·효율적인 지방행정수행방식으로서의 계층구조, 지방자치단체의 규모, 기능배분(행·재정적 수요), 역사문화적 환경, 행정역량, 지역경제 특성 등을 고려하고, 주민들의 다양한 요구를 반영하여 접근되어야 한다. 요컨대, 지방행정체제개편은 국가의 지방행정수행방식의 효율성을 담보할 수 있는 차원과 지역정서를 고려한 주민의 지방행정에의 참여확대(민주성)차원에서 논의되어야 한다((그림-1) 참조).

그런 배경에서 프랑스 지방행정체제개편의 주요 내용 및 특징을 파악하기 위해서는 지방행정계층구조와 지방행정구역, 지방자치단체의 규모, 기능배분 등의 영향을 받는 요인에 대한 논의를 전개할 수 있고(광역경제권역으로서의 초광역적 구상), 또 한편으로는 지역의 특수성과 정서를 고려한 역사문화적 환경과 행정역량, 지역경제특성 등의 영향을 주는 요인에 대한 논의를 전개해 볼 수 있을 것이다. 즉, 주민의 참여에 영향을 주는 국토의 균형적 발전을 도모하기 위한 경쟁거점의 구상과 지역불균형을 시정하는 요인 등이 그것이다. 이와 더불어 대도시권역이 경쟁력을 확보하고(효율성) 주민생활의 편의(민주성)를 도모하기 위한 행정체제개편으로서의 대도시권개발의 논리를 파악해 볼 수 있을 것이다((그림-1) 참조).



(그림-1) 이론적 논의(분석)틀

&lt;표-6&gt; 지방행정체제개편 대안모색변수

변 수	내 용	논 리
국가지방권력구조	단방제/연방제, 기관분립, 기관통합, 절충형	민주성/효율성
자치계층구조	단층제, 2층제, 3층제, 혼합(자치1계층+자치2계층)	효율성/민주성
자치행정구역/ 자치단체규모(인구, 면적)	광역(1,000만) 중간(150만-200만) 기초(농촌5만 : 도시 10만)	효율성/민주성
기능배분 (행/재정적 수요)	국가-광역/광역, 기초/기초	효율성/민주성
환경(역사문화)	강/약	민주성

### III. 지방행정체제의 개편내용

#### 1. 지방행정체제개편 안 : CIAT(Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire-국토개발부처간위원회)

##### 1) 국가지방권력구조

프랑스의 지방행정체제개편은 단일국가체제 하의 이원집정부적 국가권력구조 속에 지방의회가 중심이 되면서도 자치단체장의 역량을 강화한 지방정부조직을 유지하는 것이다. 즉, 국가는 대통령제와 의원내각제가 혼합된 반대통령제(régime semi-présidentiel), 반의회제(régime semi-parlementaire)로서 권력을 행사하고, 그 안에서 지방자치단체는 권력분립 원칙에 기초한 집행기관과 의결기관이 공존하지만 의회 중심의 지방권력구조가 유지되는 기관통합형(부드러운 분립조직형태) 권력구조가 작동하고 있다(최진혁, 2011: 57).

##### 2) 지역간 통합(초광역권)의 구상

당시의 국토개발정책의 주요 방향은 3가지 원칙에 의하였다. 즉, 국가의 연대성과 직종의 공간적 배분, 프랑스의 경제적 경쟁, 초집중화 내지 과밀에 따른 (지역)불균형의 시정이 그것이었다. 이들 원칙은 자주 이율배반적이지만 국토개발의 다음의 두 가지 요구와 연계되었다. 첫째, 현대화, 변화, 자유경제, 경제적 경쟁, 시장원칙에 공간의 적응하게 하는 지역간 경쟁을 유도하는 것이었으며, 둘째, 뼈아픈 실업의 문제와 국가경제를 관통하고 사회

적 불평등을 야기하는 공간적 불균형을 감소해야 하는 필요성에 연계된 연대성의 요구에 답하려는 것이었다. 여기에서 1990년 CIAT는 유럽적 환경에 맞추어 국토개발정책을 입안하면서 경제적 간극, 지역 불균형을 해소하고자 노력하였다. 즉, 1990년의 CIAT는 유럽적 환경에 맞추어 국토개발정책을 입안하면서 경제적 간극, 지역 불균형을 해소하고자 노력하였다. 유럽에서 국가로, 여러 국가에서 하나의 국가로 가기 위해서는 대규모 작업장을 주도로 하여 적어도 다음과 같은 논리에 근거하여 추진해 나아가야 하였다. 즉, 첫째, 무엇보다 프랑스 국경의 북쪽과 동쪽에 위치한 혹은 남쪽으로 윤곽이 뚜렷하게 나타나는 유럽의 역동성의 중심지와 중심축에 프랑스의 공간을 연결하는 것이 무엇보다 필요하였던 것이다. 이는 지역간 연계사업 내에서 성과를 크게 나타나게 되었다. 둘째, 유럽환경에 배치되는 파리지역의 과도한 집중을 차단하는 것이 필요하였고, 셋째, 지방분권화의 과정을 순응시키면서 강화하는 것이 필요하였다. 그러나 국가는 국토계획의 주체로서 역할을 수행하는 것을 보호해 주는 것이 필요하였다. 그런 배경에서 국토개발과 권역활동대표부(Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale : DATAR)는 다음의 7개 권역의 국토개발을 모색하였다(Romuald Leclerc, 1996 : 41)((그림-2) 참조).



자료 : TAD. ; (Romuald Leclerc, Yves Paris, Serge Wachter, 1996 : 42-43).

(그림-2) 프랑스의 초광역권역의 구상(DATAR)

7개 초광역권에 대응하여 국가는 다음의 3가지 중요한 방향을 설정하였다. 첫째, 지역간 통합(협력)을 통한 활력소를 제공, 발전적인 토론을 제공(초광역적 지역에 의한 미래예측적 인 이미지 제공)하였다. 둘째, 보다 운영적인 집행이 가능한 프로그램화 시도(실용적 접근)하여 각 권역별로 완수해야 할 발전과 개발행위를 프로그램화 하려고 하였다. 셋째, 국토의 적절성과 응집성(연계성)의 연구를 통해 국토개발의 이름으로 지역간 협력 시너지를 높

이기 위해 유럽적 규모에서의 지리적, 경제적 공간에 대해 깊이 있는 고찰을 도모하였다.

이러한 초광역적 구역재편은 7개 권역에 한정하는 것은 아니고 보다 발전적이고 장래적인 차원에서 다음의 목표를 두고 지역간 협력의 활력소를 불어넣는 국토개발을 계속해서 모색하려고 하고 있다. 즉, 지방자치단체 내에서 대학과 기업, 사회-경제적 기구, 지역간협력의 미래지향적 연구가 용이하도록 하고자 하였고, 인구와 도시가 집중되는 대규모지역의 변화의 큰 흐름에 대한 연구를 도모하고자 하였다. 또한 공공·민간 연구단체에 대한 표시 및 격려, 이러한 사업에 직접참여하여 장기적 차원, 지역협력적 차원, 다차원분석적인 차원에서 접근하면서 미래요구에 대한 답변을 제공하려 하였다. 그리고 DATAR의 '미래예측과 국토' 프로그램 내에서 시도된 반영된 사항들을 조정하였으며, 10가지 주제별 프로그램 사업을 활성화하기 위한 유용한 모든 정보를 점검하였고, 발전의 주요한 정책흐름 확인과 국가와 지역간 계약의 미래를 준비하는데 기여하고자 하였다.

### 3) 6개의 프랑스 권역

2000년 DATAR는 2020 프랑스 국토개발구상(Aménager la France de 2020)을 마련하면서 프랑스 권역을 6개로 하여 실험에 들어갔다. 대규모 남동계층, 대규모 남서계층, 대규모 서부권역, 파리분지로서 광역수도권, 대규모 동부권역, 대규모 북부권역이 그것이다.

① **대규모 남동계층**(Rhône-Alpes/론-알프스, Provence-Alpes-Côte-d'Azur/프로방스-알프-코타쥬르, Languedoc-Roussillon/랑그독-후실롱, Auvergne/오베르뉴에 부속된 일부지역)

② **대규모 남서계층**(Midi-Pyrénées/미디-피레네, Aquitaine/아키텐, Limousin/리무쟁, 여기에 Languedoc-Roussillon/랑그독-후실롱이 연합되어 있는 지역)인데, 이들 임무는 다음과 같은 계층(단계)에서 국토 전체적인 면에서 점진적으로 넓어져가고 있다.

③ **대규모 서부권역**(Bretagne/브리타뉴, Pays de la Loire/페이드라 루아르, Poitou-Charentes/뿌아뚜-샤랑뜨)

④ **파리분지로서 광역수도권**(Ile-de-France/일-드-프랑스, Picardie/삐까르디, Champagne-Ardenne/상파뉴-아르덴, Centre/성트르, Haute et Basse-Normandie/오프 에 바스 노르망디, départements de la Sarthe et de l'Yonne/사르트와 온 도)

⑤ **대규모 동부권역**(Lorraine/로렌, Alsace/알자스, Franche-Comté/프랑쉬-콩떼, Bourgogne/부르고뉴, 여기에 Champagne-Ardenne/상파뉴-아르덴이 연합되어 있는 지역)

⑥ **대규모 북부권역**, 대규모 북부 중심에 Nord Pas-de-Calais/노드 빠-드-칼레지역이 북서부 유럽 이웃(자치단체)에 연결되어 있다.



## 2. 발라뒤르 위원회(Le comité Ballardur) 안

프랑수와 미테랑(François Mitterand) 대통령 후반 집권시기에 총리를 역임했던 에드워드 발라뒤르(Edouard Ballardur)가 제시한 지방자치단체개혁으로 지방행정체제개편안의 내용은 다음과 같다.

### 1) 광역권역으로의 재편 : 자치단체의 규모, 자치계층구조

현재 프랑스 본토에 있는 22개 지역(Région)을 약 15개 정도의 권역으로 재편하고, 그에 따라 96개의 데파르트망(département : 도)을 조정하고, 11개의 대도시(métropole)를 창설하겠다는 것이다(<표-7>, <그림-3> 참조). 즉, 알자스(Alsace)지역은 처음에는 두 개의 도(Bas-Rhin, Haut-Rhin)의 합병을 제시하다가 두 번째는 로렌(Lorraine)지역과 합병하여 알자스-로렌(Alsace-Lorraine)지역으로 주장하였고, 오베르뉴(Auvergne)지역은 처음에는 론-알프스(Rhône-Alpes)지역, 두 번째는 리무쟁(Limousin)지역과 합병을 주장하였다. 부르고뉴(Bourgogne)지역은 프랑쉬-콩페(Franche-Comté) 지역과 합병하여 부르고뉴-프랑쉬-콩페(Bourgogne Franche-Comté)지역으로, 부뤼타뉴(Bretagne)지역은 처음에는 루와르-아틀란틱(Loire-Atlantique)에 연합을 제시하였고, 두 번째는 뵘이드라루아르(Pays de la Loire)에 합병을 제시하였다. 코르시카(Corse)지역은 투표방식의 변화를 제기하였고, 일드프랑스(Ile-de-France)지역은 새로운 대규모파리의 창설을 제시하였다. 바스-노르망디(Basse-Normandie)와 오투-노르망디(Haute-Normandie)지역은 노르망디(Normandie)로 합병하고, 피카르디(Picardie)지역은 지역의 분할을 제시하였다. 즉, somme도(데파르트망)는 Nord-Pas-de-Calais지역으로, Aisne도는 Champange-Ardenne지역으로, Oise도는 Ile-de-France 지역으로의 분할이었다. 뿌와투-샤랑트(Poitou-Charentes)지역은 처음에는 아키텐(Aquitane)지역과 합병을, 두 번째는 아키텐(Aquitaine)지역과 리무쟁(Limousin)지역을 고려한 분할을 주장하였다.

이 보고서에 따르면 이들 15개 지역은 2010년에 가시화될 것이고, 이어 지방선거변화가 뒤따를 것으로 보고 있다. 이 지역변화는 2014년에 완결과 지방동시(통합)선거를 예상하고 있는 바, 그렇게 될 경우 2010년에 선출될 지역의회의원은 4년, 2011년에 선출될 도의회의원은 3년밖에 임기를 못 채울 것으로 보인다(원래 임기6년). 현재까지 깡똥(canton)을 하나의 선거구로 하여 한명의 의원을 선출하는 단기다수대표제(un scrutin uninominal majoritaire)의 도의회의원과 도명부투표에 의한 비례대표제(scrutin de liste départementale à la représentation proportionnelle)에 선출되는 지역의회의원은 새로운 투표방식을 고민해야 하며, 그런 배경에서 깡똥을 없애고 그에 대치할 수 있는 새로운 도의 하부구역을 모색하고 있는 것이다.

&lt;표-7&gt; 지방행정체제개편안

Region(지역) : 26 본토 : 22 해외* : 4	제안 내용	11개대도시 (métropole)
Alsace	처음제안 : 두 개 도(Bas-Rhin, Haut-Rhin)의 합병 두번째제안 : Lorraine과 합병	Strasbourg
Aquitaine		Bordeaux
Auvergne	처음제안 : Rhône-Alpes와 합병 두번째제안 : Limousin과 합병	
Bourgogne	Franche-Comté와 합병	
Bretagne	처음제안 : Loire-Atlantique에 연합 두번째제안 : Pays de la Loire에 합병	Rennes
Centre		
Champagne-Ardenne		
Corse	투표방식의 변화	
Franche-Comté		
Ile-de-France	création d'un Grand Paris(대단위 파리 창설)	
Languedoc-Roussillon		
Limousin		
Lorraine		
Midi-Pyrénées		Toulouse
Nord-Pas-de-Calais		Lille
Basse-Normandie	Normandie로 합병	Rouen
Haute-Normandie		
Pays de la Loire		Nantes
Picardie	권역의 분할 (somme도는 Nord-Pas-de-Calais권역으로 ; Aisne도는 Champagne-Ardenne권역으로; Oise도는 Ile-de-France권 역으로)	
Poitou-Charentes	처음제안 : Aquitaine과 합병 두번째제안 : Aquitaine과 Limousin를 고려한 분할	
Provence-Alpes-Côte d'Azur		Marseille, Toulon, Nice
Rhône-Alpes		Lyon
Guadeloupe*		
Martinique*		
Guyane*		
Réunion*		

기존 지방행정구역



출처 : Le Figaro 2009년 3월 5일자.



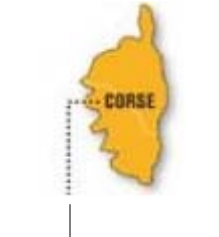
권역의 분할  
(somme도는 Nord-Pas-de-Calais권역으로 ;  
Aisne도는 Champagne-Ardenne권역으로;  
Oise도는 Ile-de-France권역으로)

création d'un Grand Paris  
(대단위 파리 창설)

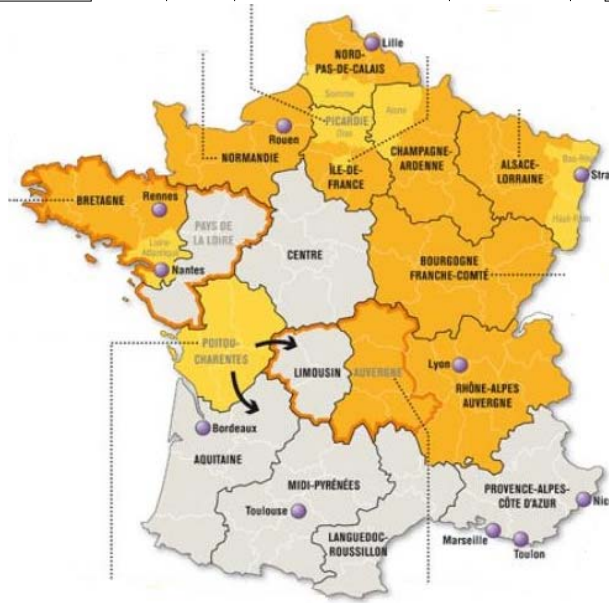
Basse-Normandie와 Haute-Normandie를  
Normandie로 합병

처음제안 : 두 개  
도 (Bas-Rhin,  
Haut-Rhin)의 합병  
두번째제안 :  
Lorraine과 합병

처음제안 :  
Loire-Atlantique에  
연합  
두번째제안 : Pays  
de la Loire에 합병



투표방식의 변화



Franche-Comté와  
합병

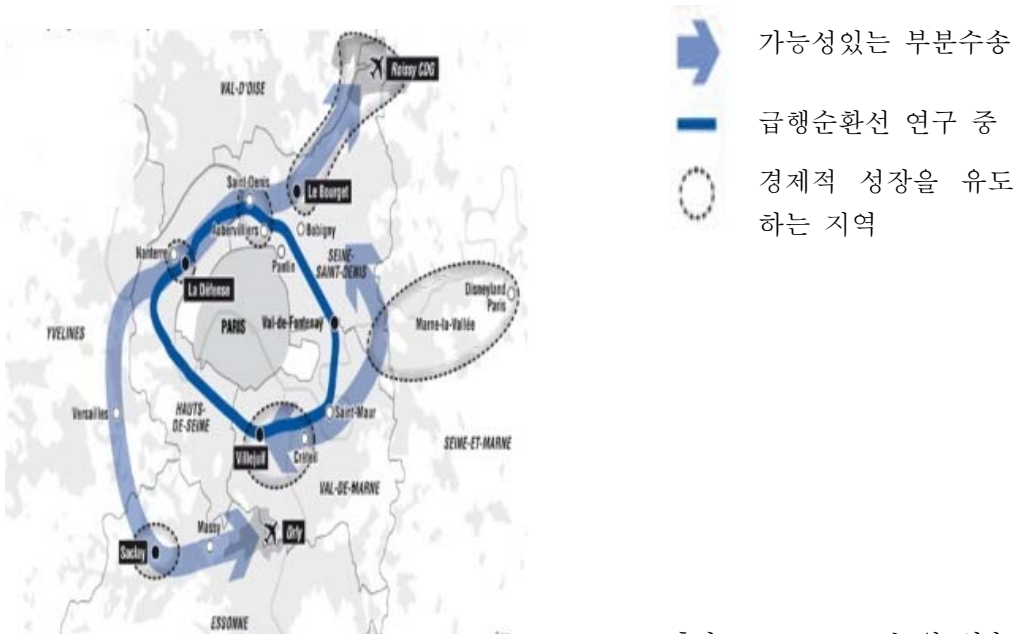
처음제안 : Aquitaine과 합병  
두번째제안 : Aquitaine과  
Limousin를 고려한 분할

처음제안 : Rhône-Alpes와 합병  
두번째제안 : Limousin과 합병

(그림-3) 지방행정체제개편안(2014년 프랑스)

2) 대단위 파리의 창설 : 자치단체규모와 기능배분

수도와 인접한 도를 통합한 대규모파리를 창설하겠다는 것이다. 즉, Paris도(75), Haut-de-Seine도(92), Seine-Saint-Denis도(93), Val-de-Marne도(94)를 제거하고 하나로 통합한 대규모 파리를 구상하고 있다.<sup>9)</sup> 요컨대, 새로운 발전과 수송, 도시계획, 거버넌스를 지향한 계획으로 볼 수 있다. 특히 상호보완적인 두 가지 수송계획안을 통해 구상한 대규모 파리는 (그림-4)와 같다.



출처 : Le Figro 2009년 3월 5일자.

(그림-4) 대단위 파리 : 상호보완적인 두 가지 수송계획안

3) 11개 대도시의 창설 : 자치계층구조, 기능배분

도의 권한도 부여하는 11개의 대도시(métropole : Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon, Rennes)를 구상하고 있다.<sup>10)</sup> 그 대신 지역이나 도의 재통합은 지원하는 지방단체에 의하는 것으로 하겠다는 것이다. 시읍면간에서 비롯되는 새로운 시읍면의 출현은 역시 지원하는 자치단체에 기초를 두고 진행하되 강

9) 기존의 파리시장과 새로운 대규모파리자치단체장과의 경쟁구도에서 나타나는 비효율적인 지방행정에 대해 우려하고 있다.

10) 이 계획안은 중앙정부로부터 직접 대응하게 하는 지방행정체제를 만들게 된다는 배경에서 좌파 인사들은 지방분권을 약화시키고 중앙집권으로의 회귀가 아니냐고 비판하고 있다.

력한 지원격려(인센티브)체제를 운영하겠다는 것이다. 그리고 시읍면자치단체(계층)에게만 포괄적 권한(la clause de compétence générale)을 부여하겠다는 의지를 밝히고 있다.

#### 4) 리용대도시권(Grand Lyon) : 자치단체규모, 역사문화환경

리용대도시공동체(Communauté Urbaine de Lyon)는 1969년에 설치되었다. 도시공동체는 시읍면 대표로 구성된 의회에 의해 운영된다. 각 기초의회에서 임기 6년으로 지명받은 리용대도시권의 155명 의원들은 공동체의 업무를 집행하는 권한을 행사한다. 의회의 의석수는 각 시읍면 인구수에 따라 각 시읍면기초단체에 배분된다. 공동체의 집행부는 의장의 권위 하에 놓이게 되는데, 2011년 현재 상원의원이고 리용시장인 Gérard Collomb가 맡고 있다(www.grandlyon.fr, 2011.6).

리용대도시권은 인구가 130만명에 이르는데, 론 데파르트망인구의 80%를 차지한다. 그 면적은 데파르트망의 16%밖에 되지 않는다. 리용대도시공동체는 57개 기초공문으로 구성되는데 그 공문에서 이전한 권한을 행사한다. 면적은 51,500헥타로 Rhône-Alpes지역 중심에 위치한다(레지옹의 크기 프랑스 두 번째 규모, 인구 500만정도)((그림-5) 참조).<sup>11)</sup>

리용대도시공동체는 기초시읍면자치단체간의 결합의 가장 훌륭한 사례로 지적받고 있는데, 그동안 25년간의 경험을 간략히 고찰하면 도시공동체의 존재는 필수불가결한 것임을 입증하고 있다. 즉, 도시청결, 공중장소의 미관, 정화조망의 효과성, 국제학교도시의 실현 등의 모든 주민생활적인 사업은 단일한 권력으로부터 효율적으로 이루어질 수 있음을 단적으로 나타내주는 리용대도시공동체의 존재 하에 가능하였던 것이다.



자료 : <http://www.grandlyon.fr>(2011.5)

(그림-5) 리용대도시권

11) 57개 공문(작은 규모(Poleymoriots 849명)에서 가장 큰 규모(Lyonnais 444,369명))은 다음의 세 가지 큰 분야에서 공통적 수단을 공유한다. 도시계획 및 거주, 도시의 생활(일상)서비스(위생, 수자원, 도로)와 경제(활동)서비스가 그것이다(www.grandlyon.fr, 2011.6)

### 3. 한국과의 비교

상기와 같은 프랑스 지방행정체제개편은 우리나라에서 강조하고 있는 지방행정체제개편 내용과 비교해 볼 때 광역권 논의는 같은 맥락에서 이해할 수 있으나, 동 통폐합 등 기초자치단체를 바라보는 시각은 다른 것 같다. 즉, 이명박정부의 16개 시도를 7개(5+2)로 묶어 광역경제권의 모색과 열린 국토공간 구현을 위한 4개 초광역권 개발을 시도한 점은 프랑스 DATAR의 7개 권역 내지 6개 권역으로의 지역간 통합을 구상했던 맥락과 비슷하다. 기초자치단체의 통폐합을 통해 광역도시를 창출하려는 우리나라의 경우 프랑스의 광역(지역)과 중간자치단체(도)의 통폐합을 통한 대도시창설과 일맥상통하고 있다. 또한 이 과정에서 기초자치단체의 통폐합은 통폐합에 자원의사가 있는 자치단체에 한하고 채택된 자치단체에는 강력한 지원격려(인센티브)를 제공하겠다는 발상도 두 나라 같다. 그러나 파리의 경우 주변의 중간자치단체 규모의 자치단체를 통합하여 보다 큰 대단위 파리를 지향하겠다는 내용은 서울시와 비교할 때 차이가 있는 것이다. 그리고 어떤 측면에서 프랑스의 기초자치단체들이 물리적으로 통폐합을 통해 인위적으로 효율적 지방행정체제개편을 시도한 다기보다는 각 기초자치단체 대표들이 구성된 의회에 의해 운영되는 대도시공동체와 같은 방식을 활용하고 있다는 점은 우리나라의 효율적인 지방행정체제를 위한 동폐합과 인위적인 기초자치단체통폐합을 통한 광역화 시도와는 다른 것으로 해석할 수 있다. 즉, 기존 기초자치단체의역사문화적 환경을 존중하여 인위적인 통폐합은 지양하고 그 대신 기능적으로 협력연계시스템을 가동하여 도시공동체, 시읍면공동체와 같은 방식을 활용하여 민주적이고 효율적인 지방행정체제개편에 대처하고 있는 것이다.

## IV. 결론 : 정책적 시사점

상기와 같은 맥락에서 우리나라가 최근 시도하려는 지방행정체제개편에 대해 보다 합리적이고 성공적인 개혁이 되기 위한 정책적 시사점은 무엇인지 제시해 보고자 한다.

첫째, 단일한 공화국체제("프랑스 공화국은 하나이며 나뉘질 수 없다") 내에서 국가조직의 지방분권화를 강화한 지방행정체제를 강조하고 있다. 즉, 헌법 개정을 통한 지방분권추진은 단일한 공화국체제를 보존하면서 국가의 행정조직을 분권화하려는 의지를 담고 있다. 이런 배경에서 국가와 지방자치단체간의 연계성 확보 및 주민참여효과를 극대화하는 지방분권으로서의 지방행정체제개편을 도모하려는 것이다. 즉, 주민근접성과 국가와 지방의 연계성<응집성, 조화성>이 반영된 균형 잡힌 지방행정체제로의 모색이다. 따라서 프랑스의 장구한 역사 속에서 주민과 밀접한 관계로 오래 숙성된 각 소도시(ville, village), 부락마을(bourg), 교구(paroiisse)에서 발전한 기초자치단체로서의 시읍면(commune)의 존재는 소

중하다. 여기에서 민주주의의 기초세포로서의 역할을 중시하는 자치행정의 논리가 배태된 지방행정체제의 모색이 가능하다. 그리고 프랑스 혁명 후의 왕정행정의 단일성을 추구하기 위한 지역조직의 장악으로서의 도(département)는 오늘날에도 꾸준히 국가행정의 논리를 지탱해주는 중요한 지방행정체제로 간주되고 있다.

둘째, 새로운 환경변화, 즉, 현대화, 자유경제, 경제적 경쟁심화, 시장원칙에 맞는 공간으로서 지역간 경쟁을 유도할 수 있는 대규모의 행정구역개편을 모색하였다. 1960-70년대 국토의 합리적 관리라는 이름으로 진행된 국토개발은 경제적 필요성에 따라 광역권규모의 행정구역개편, 즉 지역(région)을 창설하였고, 1990-2000년대는 이 지역을 통합하는 초광역권을 구상한 이유이다. 요컨대 뼈아픈 실업문제와 어려운 국가경제를 회생시키고 사회적 불평등을 야기하는 공간적 불균형을 시정하기 위한 지방행정체제개편이었다. 이러한 배경에서 현재 프랑스 본토에 있는 22개 지역(Région)을 약 15개 정도의 권역으로 재편하고, 그에 따라 96개의 도(département)를 조정하려고 하고 있는 것이다.

셋째, 수도로서의 국제경쟁력을 제고하기 위해 대(규모)파리의 창설(la création d'un Grand Paris)을 도모하고 있다. 즉, 수도와 인접한 도를 통합한 대규모파리를 창설하겠다는 것이다. 즉, Paris도(75), Haut-de-Seine도(92), Seine-Saint-Denis도(93), Val-de-Marne도(94)를 폐지하고 하나로 통합한 대규모 파리를 구상하고 있다. 요컨대, 국제경쟁력을 강화한 새로운 발전과 수송(교통), 도시계획, 거버넌스를 지향한 계획으로 볼 수 있다.

넷째, 대도시의 경쟁력을 제고하기 위한 11개 대도시(métropole)를 창설하고 있다. 즉, 광역자치단체인 데파르트망의 권한도 부여하는 이 11개의 대도시(métropole : Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon, Rennes)를 통해 획기적 지역발전을 구상하고 있다. 그 대신 지역이나 도의 재통합은 지원하지는 지방자치단체에 기초하여 운영하겠다는 것이다. 또한 시읍면간에서 비롯되는 새로운 시읍면의 출현은 역시 지원하는 자치단체에 기초를 두고 진행하되 강력한 지원격려(인센티브)체제를 운영하겠다는 것이다. 그리고 시읍면자치단체(계층)에게만 포괄적 권한(la clause de compétence générale)을 부여하겠다는 의지를 밝히고 있다.

다섯째, 지방자치단체간 협약방식으로 대도시구역을 발전시켜왔다. 예를 들면 대규모리용(Grand Lyon)이 그것이다. 이 도시공동체는 57개 기초자치단체들이 함께 구성하여 130만 인구를 지역주민으로 하고 있다. 이들은 해당구역인 기초의회의원들이 참여하여 대규모리용의회를 구성하여 대도시행정에 부응하는 공공행정서비스를 제공하고자 하는 것이다.

여섯째, 지역균형발전을 고려한 지방행정체제이다. 지방행정체제개편은 그동안 중앙집권체제와 과도한 도시집중이 만들어 놓은 갈등구조를 해결하는 지역균형발전의 틀 속에서 설정되고 있다. 이러한 배경에서 국가와 지방자치단체 간에, 다른 지방자치단체 간에 상생·보완·협력하는 지역균형발전을 도모하는 지방행정체제를 강조한다. 즉, 예를 들어 '프랑스 신도시(les villes nouvelles) 개발은 대도시 주변의 도시로서 무정부적 발전에 대처하고 부정적인 도시화진전(도시중심부에 너무 많은 인구집중)에 따른 균형적인 도시창출에

두었다. 파리지역의 경우 세르지-퐁투아즈(Cergy-Pontoise), 에브리(Evry), 마른-라-발레(Marne-la-Vallée), 멜링-세나(Melun-Sénart), 생강땅-앵-이브린(Saint-Quentin-en-Yvelines) 도시가 있고, 지방에는 릴-에스트(Lille-Est), 루앙근교의 르보드레이으(Le Vaudreuil près de Rouen), 리용근교의 리슬-다보(L'Isle-d'Abeau près de Lyon), 마르세이유의 근교의 베르포호수강가(Rives de l'Etang de Berre(Fos) près de Marseille)가 있는 이유이다.



## 참 고 문 헌

- 김성호·김해룡. (2009). 지방행정체제 개편의 법적 쟁점. <공법연구>. 38(2).
- 박석희·장지호. (2011). 일본과 프랑스의 기초자치단체 개혁사례 비교분석. <한국거버넌스학회보>. 18(1).
- 배준구. (2011). 프랑스 광역권의 계획체계와 특징. <지방정부연구>. 14(4).
- 이달곤. (2004). <지방정부론>. 서울 : 박영사.
- 임도빈. (2002). <프랑스의 정치행정체제>. 서울 : 법문사.
- 최진혁. (1999). 프랑스 지방행정의 역사적 헌정적 기원. <한국사회와 행정연구>. 10(1).
- 최진혁외. (2005). 프랑스의 지방권력구조. <한국의 권력구조논쟁 IV>. 인간사랑.
- 최진혁. (2009). 프랑스 지방자치단체의 개혁 : 지방행정체제 개편의 내용을 중심으로. <자치발전>. 제168호. 한국자치발전연구원.
- 최진혁.(2009). 지방행정체제 개편의 내용과 전망 : 대안검토를 중심으로. <사회과학연구>. 20(3). 충남대학교 사회과학연구소.
- Auby, Jean-Bernard et Jean-François. (1990). *Droit des collectivités locales*. Paris : P.U.F.
- Baguenard, Jacques. (1996). *La décentralisation*. Paris : P.U.F.
- Baguenard Jacques et Becet Jean-marie. (1995). *La démocratie locale*. Paris : P.U.F.
- Bécet, Jean-Marie. (1996). Les compétences de la commune. CNFPT. *Les collectivités locales en France*, Paris : La documentation française.
- Fonrojet, Severin. (2004). L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences?. *Cahiers français* n318. Paris : la documentation française.
- Gontcharoff, Georges. (1994). *connaissance des institutions publiques*. Paris : Harmattan.
- Greffé, Xavier. (1992). *La décentralisation*. Paris : La découverte.
- Lebreton, Jean-Pierre. (1991). *L'administration territoriale : les collectivités locales*. documents d'études n2.03. Paris : La documentation française.
- Luchaire, François et Yves. (1983). *Le droit de la décentralisation*. Paris : P.U.F.
- Moreau, Jacques. (1995). *Administration régionale, départementale et municipale*. 11édition, Paris : Dalloz.
- Rapports dfficiels. (2000). *Refonder l'action publique locale*. Paris : La documentation française.
- Tocqueville, Alexis de. (1952). *L'ancien régime et la révolution*. Paris : Gallimard.
- Rivero, Jean.(1990). *droit administratif*. Paris : Dalloz.
- Verpeaux, Michel. (1996). Les lois de décentralisation depuis 1982. CNFPT. *Les collectivités locales en France*. Paris : La documentation française.
- Sandrine Berroir, Nadine Cattan, Frédéric Gilli, Timothée Giraud, Hakim Hammadou. Hubert Jayet. Thérèse Saint-Julien. 2004-2008.
- D.G.C.L. (2008). *Les collectivités locales en chiffres 2008*. Paris : La documentation française.
- Le Figaro.fr / Le Figro 2009년 3월 4-5일. Le comité Balladur dessine la France de 2014 / Grand Paris : les quatre chantiers capitaux / Marleix tente de rassurer sur la réforme des régions / la fusion départements-régions proche?
- Le Monde.fr / Le Monde 2009년 2월 26일. Collectivités locales : ce que propose le comité Balladur.
- 2009년 3월 4-5일. Edouard Balladur remettra dux projets de loi à l'Elysée / Réforme territoriale : Sarkozy veut un projet de loi à l'automne / Un Grand Paris déséquilibrerait les choix de développement économique de l'Ile-de-France. Jean-Paul Huchon. président PS de la région Ile-de-France

<http://www.premier-ministre.gouv.fr>(검색일 : 2009. 5. 11/2011.6.20).

<http://www.interieur.gouv.fr>(검색일 : 2009. 5. 11/2011.6.20).

<http://www.grandlyon.fr>(검색일 : 2011.5).

#### [저자소개]

---

**崔 珍 赫** 1998년 프랑스 파리 제I대학교(Université de Paris I : Panthéon-Sorbonne)에서 법학박사학위(논문제목 : *Assemblées locales et autonomie locale en France et en Corée du Sud*)를 취득하였고, 현재 충남대학교 자치행정학과 부교수로 재직 중이다. 학문적 관심분야는 지방자치행정제도(지방의회, 자치단체장), 지방자치법(지방분권, 교육자치, 재정자치), 유럽지방행/재정(비교행/재정; 정부회계제도) 등이며, 프랑스의 행정과 공공정책(2008), 지방의회의 이해(2008), 지방행정거버넌스(2009) 등의 저서와, “국가와 지방자치단체간의 연계(협력)체제에 관한 연구(2011)”, “지방행정체제 개편의 내용과 전망 : 대안검토를 중심으로(2009)”, “지방분권(개혁)을 위한 헌법개정에 관한 연구 : 프랑스사례를 중심으로(2008)” 등의 논문을 발표하였다. 한국지방자치학회 총무위원장(대전충남지방자치학회 회장), 한국행정학회 지방자치특별위원장, 한국유럽행정학회회장, 서울행정학회부회장, 한국지방정부학회 상임이사, 한국거버넌스학회 상임이사, 한국정부회계학회 회장, 한국지방재정학회 상임이사 등의 활동을 하고 있다. Tel : 042) 821-5866. E-mail : fpschoi@cnu.ac.kr