

## 초기 프랑스 地方分權에 관한 연구

(La Recherche sur La France Décentralisation)

-1999년을 中心으로-

白允喆(Baek, Yun-Chul)\*정성범(Jung Sung Bum)\*\*

### Résumé de la thèse

La France est un Etat unitaire réagi par la Constitution. La réforme de la décentralisation a débuté par la déclaration ‘des droits et libertés des communes, des départements et des régions’ qui influence plusieurs domaines de l’administration locale: la suppression du contrôle *a priori* et l’exercice du contrôle *a posteriori* par le commissaire de la République et par le Cour des comptes; le transfert des compétences de l’Etat vers les communes, les départements et les régions avec la transmission du pouvoir de décision; le transfert de moyens financiers pour financer les dépenses relatives aux compétences acquises; la réforme du système des fonctionnaires territoriaux; le paiement des honoraires aux élus locaux; la limitation du cumul des mandats.

주제어 : 개혁, 지방분권, 주민투표

-----  
\*제1저자:대구사이버대학교, 敎授 · 法博

\*\*교신저자:대구사이버대학교 교수, 행정학박사

투고일:2013.10.20. 심사일:2013.11.20. 게재확정일:2013.12.30

## I. 序說

프랑스에서는 미테랑 大統領의 就任以來 地方分權化<sup>1)</sup>의 이름하에 지방제도의 개혁이 진행되어 왔다<sup>2)</sup>. 이러한 地方分權化改革의 第一歩는 1982년 3월의 ‘市, 道 및 레지옹(région)<sup>3)</sup>의 權利와 자유에 관한 法律<sup>4)</sup>이

본 논문은 연세법학에 게재했던 내용을 보완하여, 그 내용을 추가하였음을 밝힌다.

- 1) 프랑스에서는 지방자치를 지방정부가 법률범위 내에서 자치권을 행사한다는 의미에서 中央集權에 대비되는 개념으로 ‘地方分權(décentralization)’이라는 개념을 사용하고 있다. 따라서 이하에서는 地方分權을 地方自治와 함께 혼용하여 사용하고자 한다.
- 2) 프랑스의 경우 사회당의 미테랑이 취임하던 81년 프랑스의 실업률은 7.4%였다. 당초 성장 촉진과 실업 해소를 위한 팽창정책에 무게를 두던 사회당은 82년부터 국제수지 개선을 위해 긴축정책으로 돌아선다. 성장률은 정체됐고 실업은 급격히 늘어나 84년에는 실업률이 9.7%에 달했다. 실업이 늘자 유권자들의 불만이 커졌고 86년 총선에서 좌파는 자크 시라크의 우파에 크게 패하게 된다. 좌파는 88년 미테랑의 재선으로 잠시 숨을 돌렸지만 94년 실업률이 12%까지 오르면서 인기를 완전히 상실, 결국 95년 우파의 시라크가 대통령 선거에서 승리하게 된다.
- 3) 프랑스 지방자치단체는 3단계구조로 되어 있는데, 기초단체는 commune이고, 우리나라의 道 단위의 지방자치단체가 département이다. 본 논문에서는 기초단체인 commune은 市라고 번역하고, département은 道라고 번역하기로 한다. 그리고 région은 우리나라의 道보다는 큰 개념으로서 몇 개의 département가 모여서 조직된 地方自治團體

였다. 이 法律은 개혁의 원리를 선언함과 동시에 地方自治團體에 대한 國家의 後見的 監督의 폐지, 레지옹의 完全自治體化, 中央集權的인 地方行政制度의 象徴이라고도 하여야 할 존재이던 官選 知事(préfet) 제도의 폐지 등의 중요한 조직상의 개혁에 관해서 규정하였다. 본 법이 제정이 되면서 프랑스 지방자치제도가 현대 지방분권으로 개혁하는데 그 전환점이 되었고, 본 법이 프랑스 지방자치제도의 근간을 이루는데 중요하므로 이에 대하여 상세히 알아보는 것이 우리 나라 지방자치제도를 발전시키는데 그 시사점이 있다고 사료된다.

다음으로 1983년에 權限移讓에 관한 基本法으로서 ‘市, 道, 레지옹 및 國家間의 權限配分에 관한 法律<sup>5)</sup>이 제정된 외에 지방 재정제도나 지방공무원제도의 개혁도 진행되고, 1993년까지에 약 30건쯤의 分權化 관련 法律 및 200개가 넘는 ‘테크레’가 제정되었고, 1992년에 들어와 새로이 두 가지의

이다. 즉, 聯邦國家의 州나 支邦과 같은 地方自治團體이다. 본 논문에서는 원어 ‘레지옹’이라는 표현을 사용하고자 한다.

- 4) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relatives aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
- 5) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements les régions et l'Etat; Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

地方分權化 관련법이 제정되었다. 즉, ‘지방 의원의 직무수행 조건에 관한 法律<sup>6)</sup>’ 및 ‘共和國의 지방행정에 관한 지침법<sup>7)</sup>’이 그것이다. 이들 법에 의하여 처음으로 정면에서 地方自治의 민주화의 문제가 검토되어 地方議會議員의 身分保障 및 審議權의 확보 외에 ‘주민에 대한 정보공개나 자문적 주민투표제도가 규정되었다. 본 법이 만들어지면서 중앙집권이었던 권한의 이양이 실질적으로 이양이 되었고, 이를 기초로 제정에 관한 많은 권한들이 중앙에서 지방으로 이양이 되었다.

1993년 3월의 國民議會選舉에 있어서 사회당이 大敗北을 당했기 때문에 정권은 사회당의 손을 떠났고, 地方分權化改革도 종결을 맞이하였다. 그 뒤는 ‘分權化’라는 말

이 言論媒體에서 다루어지는 일도 드물게 되어, 지방행정의 중점은 ‘지역정비<sup>8)</sup>’의 문제로 이행하고 있었고, 이러한 지역 정비 내지 국토정비의 목적하에 1995년 2월 4일 法律 제95-115호로 프랑스 國土의 整備 및 開發에 관한 法律이 제정되었다<sup>9)</sup>. 그리고 1997년 총선거에서 다시금 사회당이 승리함에 따라 地方分權의 강화가 다시 강조되고 있다<sup>10)</sup>. 1997년 6월 1일 총선에서 사회

6) Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, Yves Jegougo, L'amorce d'un statut de l' élu local, A.J.D.A., 20 juin 1992, pp.427-435; 이 法律은 1992년 2월 3일에 제정되어 1993년 1월 27일과 1994년 1월 18일에 개정이 있었고, 法律의 개요는 다음과 같다. 이 法律은 地方議會 의원이 직무수행상 필요한 사항에 대한 혜택을 보장받고 직무수행을 위하여 필요한 경우 연수를 받을 수 있는 사항 그리고 직무수행에 대한 직무수당을 받고 임기만료시 퇴직연금을 받는 사항을 규정하고 있다.

7) Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République' Maurice Bourjol, La réforme de l' administration territoriale, A.J.D.A., 20 avril 1992 spécial, pp. 140-152; 이는 지방의 민주화에 관련된 法律이다.

8) 지역정비(aménagement du territoire)란 구체적으로는 농촌지역의 진흥, 대도시 주변부의 정비 등을 말한다.

9) 1995년 2월 4일 法律 제95-115호-프랑스 국토의 정비 및 개발에 관한 法律(Loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)--이 法律은 국토의 정비 및 개발정책의 기본방향을 정립하여, 전국토의 이용에 있어서 국민 개인의 기회균등을 보장하여 지식과 정보에 대한 공동소유와 공동사용의 여건을 조성하여 전국민적 단결과 연대에 국가가 주도적으로 나선다는 것이다. 이러한 목적하에서 이 法律은 국토의 균형발전에 관계되는 기존의 法律들(도시계획법, 농촌법, 市法, 공중보건법, 사회보장법)과 시, 도, 레지옹(région)과 국가간의 권한배분에 관한 法律, 시, 도, 레지옹의 권한과 자유에 관한 法律, 레지옹의 신설과 그 조직에 관한 法律 등의 규정을 개정하여 地方自治團體와 국가 간의 기본적인 권한배분을 존중하는 범위 내에서 국가의 지방차원 국토개발활동과 지방재정의 균등조정을 위한 국가의 지원과 역할을 강화하였다. cf., La Documentation française, Les collectivités locales en France, 1996., p. 16.; Pierre Bodineau et Michel Verpeaux, Histoire de la décentralisation, Que sais-je?, puf, 1993., pp. 101-122.

당 등 좌파가 승리한 후 프랑스 사회에 불고 있는 변화의 바람은 민주사회에서 선거가 사회를 쇄신할 수 있는 계기로 작용함을 확인시켜주고, 지방제도의 개혁의 바람이 다시 불기 시작하였다. 본 법이 제정이 되면서 우리 나라에서도 문제가 되고 있는 지방의 균형발전이 프랑스에서도 문제가 되는데, 이를 해결하기 위해서 프랑스에서 기술한 법이 만들어 지게 되었다.

이러한 정치상황에서 지방자치단체의 자치행정(libre administration)은 헌법상으로 보장된 법 일반원리로 1958년 제정된 현행 헌법 72조 2항에 명시되어 있으며 憲法評議會(Conseil Constitutionnel)<sup>11)</sup>의 1979년 5월 23일 자 판결에 의해서도 이미 확인이 되었다. 지방자치단체에게 지방행정의 원칙이 보장되어 있기는 하지만 법률적 의무와 행정부의 규제제정권 등에 의한 제한을 받게 되는 한계점을 내포하고 있기 때문에 자치행정의 원칙이 반드시 지방자치단체의 완전한 자율행정을 실현시킨다고 보기에는 어려움이 있다<sup>12)</sup>.

본 논문에서는 1982년 地方分權法이 제

정된 이후의 1999년까지 프랑스 地方分權改革에 관한 프랑스 지방자치의 근간이 된 내용들을 상세히 논의하고자 한다<sup>13)</sup>.

13) 프랑스에서는 地方自治를 地方分權이라 하고, 모든 地方自治에 대한 概說書도 ‘地方分權法’이라는 題下에서 개설하고 있다. 이하에서는 지방자치라는 표현과 지방분권이라는 표현을 혼용하는데, 그 의미는 같은 것이다. 그리고 프랑스 지방분권법에 관한 대표적인 개설서를 보면 다음과 같다. A. Gruber, La décentralisation et les institutions administratives, A. Collin, 1996.; F. Luchaire, Y. Luchaire, Le droit de la décentralisation, puf, 1989.; G. Gilbert, La décentralisation 10 ans après, L.G.D.J, 1993.; J. Baguenard, La décentralisation, puf (“Que sais-je?”), 1994.; J. Bourdon, J. M. Pontier, L. C. Ricci, Droit des collectivités territoriales, puf (“Thémis”), 1987.; J. Hardy, Institutions et droit des collectivités locales, 1e édition, L’Hermès, 1995.; Jacqueline Montain-Domenach, Le Droit des collectivités locales, pug, 1993.; Jacques Bourdon, Brono Rémond, Les collectivités locales, Presses de sciences po and Dalloz, 3<sup>e</sup> édition, 1996.; Jacques Bourdon, Droit des collectivités territoriales, puf, 1987.; Jacques Moreau, Administration régionale, départementale, et municipale, 12<sup>e</sup> édition, Dalloz, 1999.; Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby, Droit de la fonction publique, Précis Dalloz, 1992.; Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby, Droit des collectivités locales, puf, 1990.; Oliver Diederichs, Ivan Luben, La décontcentration, Que sais-je?, puf, 1995.; Pierre Bodineau et Michel Verpeaux, Histoire de la décentralisation, Que sais-je?, puf, 1993.; X. Bezançon, O. Van

10) 大山禮子, フランスの地方制度改革, 公法研究, 1994.10., 91쪽

11) Conseil constitutionnel은 憲法評議會(金哲洙, 憲法學概論, 박영사, 1999., 875쪽), 헌법원(權寧星, 憲法學原論, 법문사, 1999., 999쪽), 憲法委員會(成樂寅, 프랑스헌법학, 법문사, 1999., 655쪽) 그리고 憲法裁判所 등으로 번역할 수 있으나, 본 논문에서는 ‘憲法評議會’라고 번역하기로 한다.

12) 현지에서 본 프랑스 지방자치제도, 한국지방행정연구원, 1997., 26면 참조.

## II. 프랑스 地方分權의 構造

### 1. 프랑스 地方分權의 意義

프랑스에서 사용하는 ‘地方分權(décentralisation)’이라는 용어는 영국의 地方政府(local government), 地方自治(self government)에 대비하여 사용하고 있는 것 같다. 그리고 프랑스에서 地方分權의 개념은 영국, 미국과 좀 차이가 있다. 즉 프랑스에서의 地方分權은 絶對權力(中央權力)으로부터의 地方分權의 限界인 單一國家主義 내에서 권력이 地方固有權으로 이양되어 가는 과정이라면 영국의 地方自治는 地方固有權이 中央權力과 대등한 관계를 요구하면서 中央權力(絶對權力)에 대항 내지 自治權 확보로 나타나고, 미국은 支邦들(states)이 하나의 권력으로 구성하기 위한 메커니즘으로 그 기능을 확보하려는 데에서 地方自治가 일어난 것이다. 즉 프랑스에서의 地方分權은 中央權力으로부터 地方權力이 분리된 형태라면<sup>14)</sup> 영국에서의 地方分權은 絶對權力(中央權力)을 제한하기 위한 자기의 자치 확보라고 할 수 있기 때문에 地方自治(self government)라는 개념이 좀 더 어울리는 표현이며 미국에서의 支邦政府(state

government)는 지방에 성립되어 있던 國家들(states)이 하나의 主權國家(the united states)로 되기 위한 기술적 통합이라고 할 수 있다.

엄밀한 의미에서 보면 프랑스의 지방의 민주주의는 地方分權이라는 측면에서 이해하여야 하며 영국의 지방의 민주주의는 地方自治라는 측면에서 이해하여야 하며, 미국에서 支邦의 민주주의는 地方自治라는 측면에서 이를 이해하는 것이 옳다고 본다. 따라서 프랑스는 地方分權國家이며, 영국과 미국은 地方自治國家라고 할 수 있다.

위와 같은 논거로 보면 우리의 地方自治는 프랑스 地方分權의 측면에서 이해하여야 하며 중앙과 지방의 관계 또한 이러한 견지에서 이해하여야 한다.

### 2. 프랑스 地方自治團體의 意義

프랑스 地方分權을 실현시키기 위한 地方自治團體는 일반적으로 3단계의 구조를 갖추고 있고 이러한 구조를 지칭하는 개념은 두 가지로 사용되고 있다. 즉 廣義의 地方自治團體(collectivités locales)와 狹義의 地方自治團體(collectivités territoriales)라는 개념인데 여기서 廣義의 地方自治團體는 포괄적인 개념이고, 협의의 地方自治團體는 레지옹, 道, 市와 해외영토를 말하며, 이른바 普通地方自治團體를 의미하며 또한 이를 地域的 地方自治團體라고도 할 수 있다. 그리고 廣義의 地方自治團體는 狹義의 地方自治團體를 포함하여 特別地方自治團體라 할 수 있는 地方營造

Ruymbeke, Le guide des collectivités locales, Le Moniteur, 1986.

14) 프랑스의 地方分權이라는 la décentralisation 단어도 역시 dé라는 것은 영어의 apart의 의미로서 중앙권력으로부터의 분리 내지는 독립의 의미를 가진다.

物法人(établissement public territorial) 양자를 모두 포함하는 개념이다<sup>15)</sup>. 지방영조물법인은 지역을 바탕으로 하는 점에서는 普通地方自治團體인 협의의 地方自治團體와 같지만 그 권한이 특정되어 있고, 조직이 결합된 특성을 지니고 있다. 지방영조물법인으로는 市組合(syndicats de communes)<sup>16)</sup>, 都市共同體(communautés urbaines)<sup>17)</sup>, 市共同體(communauté de villes)<sup>18)</sup>, 混合組合(syndicats mixtes)<sup>19)</sup>, 道聯合(ententes interdépartementales)<sup>20)</sup> 등을 들 수 있다. 그

15) F. Luchaire, Y. Luchaire, *Le droit de la décentralisation*, puf, 1989 (Coll) Thémis ), p. 95.

16) 이는 市間의 이익을 위해서 결합하며, 이에 는 단일·복수의 역무를 제공하기 위해 구성된 營造物法人이다. 1993년 기준으로 단일 역무를 제공하는 시조합은 14596 개소, 복수 역무를 제공하는 시조합은 2478개소가 있다.--cf., Jacques Bourdon, Brono Rémond, *Les collectivités locales*, Presses de sciences po and Dalloz, 3<sup>e</sup> édition, 1996. pp 203-248.

17) 이는 인구 5만명 이상의 도시지역에 설립할 수 있는 市間의 營造物法人이다. 1993년 기준으로 도시공동체는 9개소가 있다.

18) 이는 인구 2만명 이상의 도시지역의 市間의 結合인 營造物法人이다. 1993년 기준으로 4개소가 있다.

19) 이는 道와 市間에 組合形態로 결합하여 一定한 公役務를 管理하며, 組合員에게 일정한 이익을 주는 營造物法人을 의미한다. 이는 1993년 기준으로 975개소가 있다.

20) 이는 道間에 合意에 의하여 創設되어, 各道議會代表로 구성된 行政運營會가 조직되어 운영되는 營造物法人이다. 混合組合은 道와 市間 내지 地方自治團體와 公共施設法人間의 結合인데 비하여, 道聯合은 道間의 結合이다.

런데 地方自治團體에 대한 표현은 종래에 광의의 地方自治團體와 협의의 地方自治團體로 각기 구분하여 사용해 왔던 것을 최근 憲法評議會의 결정은 양자를 구별하지 않고 차별 없이 사용하는 양상을 나타내고 있다. 그러나 학자들의 경우는 양자를 구분하는 측과 구분하지 않는 양측으로 대립되고 있는 만큼 그 표현에 유의할 필요가 있다.

프랑스의 現行 行政地方制度인 國內地方 行政制度는 26개의 레지옹<sup>21)</sup>으로 나누고 이를 다시 100개의 道<sup>22)</sup>로 나누며, 그 밑에 전국 약 36,771개의 市가 있고, 海外領土(T.O.M.:Territoires d'outre-mer)는 4개<sup>23)</sup>의 특별한 지위를 갖는 地方自治團體가 있다. 道와 市 사이에는 區(arrondissement)<sup>24)</sup>와 屯(canton)<sup>25)</sup>이 있으나, 區는 단순한 행정상

21) 本國: 21個, Corse의 地方自治團體 1個, 海外레지옹 4個

22) 本國: 96個, 海外道(DOM:département d'outre-mer) 4個

23) La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis et Futuna, les terres australes arctiques et antarctiques

24) 아롱디스망은 여러 개의 강통을 합쳐 구성되는 국가의 행정단위로써 총 339개(12개는 해외영토에 위치)로 나뉘어져 있으며 道の 임명 도지사의 행정책임하에 각 아롱디스망의 군수가 존재하고 있다. 군수의 책임하에 있는 이 아롱디스망은 국가의 보통지방행정기관으로 여러 분야의 행정사무를 조정하는 역할을 담당한다. 또한 관련 행정구역의 공공질서, 대민보호, 화재 및 재난구호 등도 책임지고 있다.-현지에서 본 프랑스 지방자치제도, 한국지방행정연구원, 1997., 5면

25) 프랑스 혁명 초기에 도와 함께 탄생한 강통

의 단위로서 道와 市 사이의 연락관적 역할 밖에 하지 못하며(단 파리시에서는 예외), 區는 道議會 議員을 선출할 때의 선거구 및 징병사무구역에 지나지 않는다. 프랑스에서는 地方自治團體의 종류와 계층이 매우 복잡하고 그 규모 또한 지나치게 작아, 대개혁의 단행이 필요한 상태였으나 계속 뒤로 미루어져 왔다. 드디어 1982년의 地方分權法에 의하여 레지옹-道-市の 3계층의 地方自治團體가 채택되었다. 현재 프랑스의 시는 유럽 전체의 기초단체보다는 많은 것이다. 이러한 시의 숫자가 많기 때문에 프랑스의 지방자치는 아주 복잡하고, 이에 대한 문제와 갈등이 생겼을 경우 해결해야 하는 문제들이 많이 상존한다.

### 3. 地方自治團體의 種類

1982년의 地方分權改革에 의하여 地方制度의 내부조직에 많은 변혁이 가해졌다. 이에 대하여 최근(1999년)까지 개정된 내용을 간단히 알아보면 다음과 같다.

#### (1) 레지옹(Région)

레지옹은 第3共和國에서 여러 번에 설치

(canton)은 도의회의원의 선출을 하기 위한 선거구 행정단위이다. 또 깡통은 군경찰, 세금징수사무소의 소재지이기 때문에 군경찰과 세금징수를 위한 특별행정구역으로써 존재하고, 그 숫자는 현재(1995년 3월 현재) 프랑스 본토에 3841개, 해외영토에 154개, Mayotte에 19개로 집계된다.-현지에서 본 프랑스 지방자치제도, 앞의 책, 1997., 5면

할려는 법안이 있었으나 실현되지 못하였다. 그러다가 1972년 7월 5일 法律에 의하여 레지옹이 창설과 조직이 되었으나 레지옹에게 法人格을 부여하지 않고, 단지 영조물법인으로만 취급을 하다가 1982년 3월 2일 法律에 의하여 法人格이 취득된다<sup>26)</sup>.

종래 레지옹은 間接選舉에 의한 評議會와 中央政府로부터 임명받은 知事에 의하여 운영되어 왔으나, 오늘날의 地方自治團體로서의 레지옹은 레지옹議會(conseil régional)를 중심으로 운영되고 있다. 즉, 레지옹議會의 議長이 執行權을 가지고 있는 것이다<sup>27)</sup>.

레지옹에는 中央政府에 의하여 임명되어 中央政府를 대표하여 공공질서의 유지, 레지옹에 대한 行政的 統制를 행하는 레지옹 國家代表가 배치되어 있다. 레지옹 國家代表는 道の 國家代表와 같은 범규의 적용을 받으며, 레지옹 國家代表는 道 國家代表의 상급자가 아니다. 그리고 레지옹 國家代表는 또한 레지옹廳이 소재하는 지역에 있는 道の 國家代表이다<sup>28)</sup>.

레지옹에 있어서 地方議員選舉는 道단위에서 실시된다. 그러므로 道の 人口規模에 따라서 道에서 選出할 議員數가 결정되고 이어서 각 道에서 選出된 議員이 모여서 하나의 레지옹議會를 구성한다. 프랑스에서는 한 개의 레지옹이 적게는 3개의 道에서 많게는 8개의 道를 가지고 있다.

26) Ch. Debbasch, Institutions et droit Administratives, puf, 1993., pp. 285-299

27) Ibid., pp. 299-312.

28) Ibid., pp. 312-317.

레지옹議會의 議員에 대한 選舉는 1999년 1월 19일의 法<sup>29)</sup>에 의해서 중요한 수정이 있었다.<sup>30)</sup> 1998년 3월에 실시된 레지옹議會의 選舉는 名簿投票(scrutin de liste)에 의한 純粹比例代表制였다. 따라서 투표한 有權者의 5%이상을 확보한 名簿間에 레지옹議會의 議席數를 나누었다. 그러나 1999년의 法은 名簿投票에 의한 2차 투표와 變形比例代表制를 채택하고 있다. 1차 투표에서 투표한 有權者의 과반수를 확보한 名簿는 레지옹議會의 議席의 과반수를 얻고 나머지 議席의 25%를 더 얻는다. 1차 투표에서 어떠한 名簿도 議席의 과반수를 확보하지 못하면 2차투표까지 가며 여기서 투표한 有權者를 많이 확보한 名簿가 자기 몫과 더불어 나머지 議席의 25%를 더 가져온다. 그리고 남은 議席數는 적어도 투표한 有權者의 3%이상을 확보한 名簿間에 나누어진다. 이와 같이 변경된 方式은 2003년 3

월의 레지옹議會의 선거에 적용될 예정이다. 2003년 레지옹議會에 적용될 選舉方式은 현재 3,500명 이상의 住民數를 가지는 市議會에 적용되는 것과 비슷하다.

현재의 레지옹議會의 議員任期는 6년이고 議席數는 1829인데<sup>31)</sup>, 2003년 이후에는 레지옹議會의 議員任期는 5년이다.

## (2) 道(département)

道는 地方自治團體인 동시에 國家의 行政單位가 된다. 사실상 道에 1800년의 憲法과 5월 25일 法律에서 知事(préfet)를 두고 그에 의해서 운영되는 國家의 행정구역이다. 이 당시의 道는 地方自治團體가 아니고 道의 운영과 집행을 道議會에서 하는 것이 아니라 國家代表인 知事に 의해서 이루어졌다. 그 후 1982년 地方分權法이 제정되면서 道의 執行機關이 知事が 아니고 道議會의 議長이 집행업무를 전담하게 되었다. 따라서 과거 知事の 사무 중 地方自治團體의 事務와 國家機關의 事務로의 구별의 필요성이 발생하였다. 또한 自治行政과 國家行政의 통합 조정은 議長과 知事の 합동으로 한다.<sup>32)</sup>

道議會(conseil général)의 議長(president)은 의회의 의안을 준비하고 회의를 주재할 뿐만 아니라, 地方自治團體로서의 道의 집행기관의 지위도 갖는다. 議長 밑에 행정 집행

29) Loi n 99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux.

30) 1998년에 3월에 실시된 레지옹의회 세 번째 선거이후, 각 레지옹議會의 議長團選舉에서 중요한 문제가 발생했다. 즉 일부 레지옹에서 極右派의 弄奸으로 議長團에 예상치 못했던 정당의 인물이 당선되는 사태가 일어났다. 따라서 그전의 순수한 比例代表制에서 약간 변형된 比例代表制를 채택하여 2003년의 레지옹議會의 選舉에서 그 시행이 예정되고 있다. 이렇게 함으로써 한 政黨이 레지옹議會의 議席數의 과반수를 확보하여 議會運營에 안정을 기할 수 있게 되었다.

31) Loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux.

32) Ch. Debbasch, op. cit., pp. 261-262.

을 직접 담당하는 각 部局이 설치되어 있다<sup>33)</sup>.

國家代表는 道에 있어서 國家를 대표하여 국가이익의 확보, 공공질서의 유지, 地方自治團體의 감독 및 국가의 지방 일선관서의 지휘 등의 기능을 담당하는 政府의 대표자이며 각부 장관의 직접대표자이다. 또한 法律과 명령을 집행하며 경찰권도 갖는다<sup>34)</sup>.

道에 있어서 地方議員의 선출은 강통이라는 選舉區 行政單位(circonscription électorale)에서 한 명의 議員만을 선택한다. 따라서 市의 차원에서 有權者가 名簿를 통해서 地方議員을 선출하는 것과는 차이가 있다. 1차 투표에서 어떠한 候補者도 투표한 有權者의 과반수를 확보하지 못하면 2차 투표까지 간다. 1차 투표에서 등록된 有權者의 10%를 확보한 候補者만이 2차 투표에 나갈 수 있다. 2차 투표에서는 한 候補者가 다른 候補者에 비해서 투표한 有權者를 상대적으로 많이 확보하면 當選이 확정된다. 道議員의 임기는 6년이며, 3년마다 한 번씩 選舉로 道議員의 과반수를 교체한다. 현재는 3,840명의 道議員이 있다<sup>35)</sup>.

### (3) 市(Commune)

市는 프랑스 지방조직의 기초단체이다. 이는 1789년 혁명 이래로 거의 변화가 없는 기초단체이며, 너무 많은 숫자로 인한 폐해로 인하여 그 숫자를 줄이고자 했지만 결과는 실패를 했다. 市에는 市議會(conseil municipal)에 의하여 선출되는 시장(maire)이 집행기능을 담당하며, 그는 市의 대표자인 동시에 國家의 행정기관으로서의 지위를 겸하고 있다. 시장의 이러한 국가기관적 지위에서 행하는 사무에 관하여 道 國家代表인 知事 및 副知事の 指揮·監督을 받는다<sup>36)</sup>.

市議會의 議員數는 地方自治團體의 住民數와 밀접한 관계가 있다. 다시 말하면 住民이 적은 市는 적은 수의 地方議員을, 住民이 많은 市는 많은 수의 地方議員을 갖는다. 市의 住民數가 100명 이하인 경우에는 9명의 地方議員을, 市의 住民數가 300,000명 이상인 경우에는 69명의 地方議員을 갖는다. 그리고 30,000명 이상 40,000명 이하의 住民을 갖는 市는 39명의 地方議員을 갖는다. 그러나 例外的인 규정으로 프랑스에서 大都市에 해당하는 파리(Paris), 마르세이유(Marseille) 그리고 리용(Lyon)의 市議會는 각각 163명, 101명 그리고 73명의 議員을 갖는다.

市의 차원에서 地方議員의 選出方法은 多數得票者 當選에 의한 2차 투표(scrution majoritaire à deux tours)와 名簿投票(scrutin de liste)를 원칙으로 한다. 1차 투표에서 투표한 有權者의 과반수를 얻은 名

33) Ibid., pp. 280-281.

34) Ibid., pp. 263-270.

35) Kwang-Jai Yun, Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales (Etude comparée France-Corée du Sud), Thèse en droit public à l'Univerité de Paris II, 1998, p. 40.

36) Ch. Debbasch, op. cit., pp. 201-214.

簿는 의석의 과반수를 확보하게 되고 나머지 의석의 과반수는 적어도 투표한 有權者の 5%을 얻은 名簿間에 比例的으로 나뉘어진다. 1차 투표에서 과반수를 확보하지 못하면 2차 투표까지 가는데, 1차 투표에서 적어도 투표한 有權者の 10%를 확보한 名簿만이 2차투표에 나갈 수 있다. 2차 투표에서는 투표한 有權者を 가장 많이 확보한 名簿가 議席의 과반수를 차지하게 되고 나머지 議席數는 2차 투표에서 적어도 투표한 有權者の 5%을 확보한 名簿間에 비례적으로 나누어진다.

그러나 地方議員을 選出하는 方法은 市の 人口規模에 따라서 약간의 차이가 있는데, 人口규모을 기준으로 다음의 세 가지 방법이 있다. 첫째, 住民數가 2,500명 이하인 경우, 둘째, 住民數가 2,500명 이상에서 3,500명 이하인 경우, 셋째, 住民數가 3,500명 이상인 경우이다. 첫 번째의 경우에 있어서 地方議員候補者들은 그룹별로 하나의 名簿를 작성하거나 名簿없이 혼자 선거에 임할 수 있다. 名簿에는 議席數에 일치하는 候補者를 모두 기재하거나 아니면 일부를 기재할 수 있다. 두 번째의 경우에 있어서 地方議員候補者들은 반드시 그룹별로 名簿를 작성해야 한다. 名簿에는 議席數에 일치하는 候補者를 다 기재해야 한다. 첫 번째와 두 번째 방법에서 1차와 2차투표를 통해서 하나의 名簿는 다른 名簿와 統合되거나 修正이 가능하며, 有權者는 名簿에 있는 일부 候補者의 이름을 삭제할 수 있다. 세 번째 경우에 있어서 地方議員候補者들은

議席數에 일치하는 候補者를 다 기재한 名簿가 필요하다. 1차와 2차 투표를 통해서 하나의 名簿는 적어도 1차 투표에서 투표한 有權者の 5%이상을 확보한 다른 名簿에 올라있던 候補者를 끌어옴으로써 새롭게 名簿를 작성할 수 있다. 이러한 경우 다른 名簿는 2차 투표에 참가할 수 없다.

시에 있어서 地方議員의 임기는 6년이고 500,000명 이상의 地方議員이 있다.<sup>37)</sup>

### Ⅲ. 現行 프랑스 地方分權의 特徵

#### 1. 序

프랑스의 지방자치단체는 헌법상 그 지위가 보장되어 있다. 국가와 지방자치단체 간의 기능배분상 기본원칙으로 보충성의 원리(principe de la subsidiarité)를 그 기본으로 하고 있다. 이러한 원리를 바탕으로 지방자치단체의 행정사무권한은 주로 프랑스 헌법 다음의 3규정에 근거하고 있다. 즉, ① 국가 이외의 지방자치단체는 헌법의 72조에 市, 道, 레지옹, 해외영토자치단체로 규정되어 있고, ② 또 헌법 72조에 의하면 법률에 의해서 다른 지방공공단체를 창설하거나 폐지할 수 있고<sup>38)</sup>, ③ 헌법 72

37) Bruno Rémond & Jacques Blanc, *Les collectivités locales*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1992, p. 44.

38) 이러한 예로 1975년 파리의 특별시 해체와 1982년 레지옹을 지방자치단체로 설립하

조와 32조에 따르면 법률로 지방자치단체의 지위와 조직권한 등을 결정할 수 있다고 규정하고 있다<sup>39)</sup>. 이러한 기초 하에 地方分權化改革은 地方自治團體의 ‘權利와 自由’의 선언에서 시작하여 행정의 각 분야에 미친다.

프랑스의 지방분권의 개혁에 대하여 개략적으로 보면 다음과 같다. 우선 조직개혁을 보면 地方自治團體에 대한 國家의 後見的 監督이 부정되어 금후는 事前統制에 대신하여 事後的인 適法性 審査 및 레지옹會計院(Chambres régionales des comptes)<sup>40)</sup>

였던 사실이 있다.

39) 현지에서 본 프랑스 지방자치제도, 앞의 책, 20-21면 참조.

40) ‘Chambres régionales des comptes’는 지역 회계원이라고 번역을 하기도 하며, 이는 중신직의 회계관들로 구성된다. 이는 기본적으로 회계원[Cour des comptes(이는 韓國의 감사원과 같은 기능을 하며, 회계원이라고 번역한다)]의 조직을 모델로 하고 있으며, 그 권한은 地方自治團體와 영조물 법인의 회계에 대하여 적법성의 사법적 통제, 지사의 간섭이나 代位權의 행사보장, 地方自治團體의 관리 보고서를 작성하여서 회계원에 보고한다. 그리고 레지옹회계원은 예산의 집행이나 편성에 개입하기도하며, 국가대표의 자문기관이기도 하다. 본 논문에서는 Chambres régionales des comptes를 레지옹會計院이라고 번역하기로 한다. 그리고 레지옹회계원은 地方自治團體의 회계에 대한 1심법원이며, 회계원은 2심법원이고, 국가원은 3심법원이 된다.--상세한 것은 cf., J. Raynaud. Les contrôles des Chambres régionales des comptes, édition sorman, 1994.; J. Raynaud. Les des Chambres régionales des comptes, puf,((Que sais-je? )), 1988.

에 의한 財政上의 監督만이 행해지고, 後見的 監督이 폐지되었다<sup>41)</sup>. 그리고 중앙정부에서 지방으로 파견되어서 국가의 대리인으로 그 역할을 하던 知事制度는 폐지되었고, 지사가 하던 역할은 새로이 地方議會議長이 하게 되었다<sup>42)</sup>. 그리고 현재 知事는 道 내에서의 國家의 사무만을 행하는 것으로 되었다. 이러한 조치에 따라 舊 道 知事 부국의 직원 중 약 3분의 1이 道로 이동하였다<sup>43)</sup>. 행정조직의 면에서 보면 이제까지 일종의 特別地方自治團體이었던 레지옹은 道와 같은 조직을 갖는 완전한 地方自治團體가 되어서 공법인이 되었다. 이 결과 프랑스는 레지옹, 道, 市와 같은 3층의 地方自治團體를 가지는 것으로 되었다.

다음으로 地方自治團體의 權限配分은 같은 분야에 속하는 권한을 일괄하여 가장 적합한 수준의 地方自治團體에 이관하는 것, 권한의 배분에 적당한 행정 수단의 이관을 실시하는 것을 원칙으로 하여, 대폭적인 權限委讓이 행하여졌고<sup>44)</sup>, 재정개혁은 權限移

41) Jean-Marie Pontier, Dix ans de décentralisation, Recueil Dalloz Sirey, 1992, 10<sup>e</sup>, cahier, chronique, p. 82

42) 國家의 官吏인 知事는 國家代表(commisnaire de la République)로 그 명칭을 변경하였다가 다시 知事(préfet)라는 용어를 사용하고 있다.-- Décret n° 88-199 du 29 fevrier 1988 relatif aux titres de préfet de sous-préfet

43) Catherine Grémion, Quelle méthode pour évaluer la décentralisation, A.J.D.A., 20 avril 1992 spécial, p. 117

44) Jean-Moreau, Débat : Le processus de décentralisation, A.J.D.A., 20 avril, 1992

讓에 따르는 재정부담 증가분을 보상하기 위해서 재원의 이양이 행하여졌다. 그러나 地方自治團體間의 재정 격차는 오히려 확대의 경향에 있는 것 같다. 또한 地方自治團體의 行政機構의 整備와 인재 확보를 목적으로 하여 지방공무원제도의 개혁이 실시되었다.<sup>45)</sup>

마지막으로 地方議會 및 地方議員에 대한 개혁으로 地方議會는 執行機關이자 議決機關이 되었고,<sup>46)</sup> 지금까지 원칙으로서 무보수로 되어 온 地方議會 의원의 직무에 대하여 일정한 보수를 지불하는 것으로 하였다.

이하에서는 이러한 개혁들 중에 우리에게 시사점을 줄 수 있는 중요한 것만 간단히 설명하기로 한다.

## 2. 財政自治

프랑스에서 財政自治란 재정면에서 地方自治團體가 國家의 事後統制下에 地方收入과 支出에 대해서 자유롭게 결정할 수 있는 것을 말한다.<sup>47)</sup> 프랑스에서는 地方自治團體

spécial, p. 13

45) Loi n° 83-634 du juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale

46) 우리 나라는 집행기능을 地方自治團體長에게 의결기능을 地方議會에게 배분하는 권력 형태를 가지고 있는데 비하여 프랑스는 의결기능과 집행기능을 통할할 수 있는 地方議會가 갖는다.

의 財政自治를 규정하는 憲法的 條項 또는 法律的 條項은 없고, 다만 第5共和國 憲法の 제72조 제2항에 地方自治團體의 ‘自由로운 行政’(libre administration)을 보장하고 있다.<sup>48)</sup> 즉, 地方自治團體가 영토 내에서 ‘自由로운 統治’(libre gouvernement)를 할 수 있는 것이 아니라, 國家의 特權과 單一性を 존중하면서 자신들의 사무에 대해서 자유롭게 결정할 수 있다는 것을 의미한다.<sup>49)</sup> 이와 같은 결정을 행사하기 위하여 地方自治團體는 議決機關과 行政機關을 필요로 하는데, 이 두 기관은 地方自治團體의 운영에 중요한 역할을 수행한다. 프랑스에서는 自由로운 行政의 遂行을 위해서 조직에 있어서 뿐만 아니라 법률적 또는 재정적으로 필요한 모든 수단을 地方自治團體에 부여하고 있

47) 대부분의 프랑스 學者들은 財政自治의 概念을 여러 가지 기준에 의해서 정의하려고 한다. 예를 들면, 地方自治團體가 지출에 맞는 충분한 수입을 보유하고, 세입과 세출에 대해서 자유롭게 결정할 수 있어야 하며, 地方自治團體의 재정결정에 대해서 國家의 事後統制만이 적용되어야 한다는 것이다. François Labie, Finances locales, Dalloz, 1995, pp. 5-8.

48) 1958년 10월 4일 憲法の 제72조 제2항에 의하면 “地方自治團體들은 選出된 地方議會와 法에 의해서 정해진 狀況下에서 자유롭게 運營된다”고 규정하고 있다.

49) Jacques Moreau, Administration régionale, départementale et municipale, 10ème édition, Dalloz, 1994, pp. 8-11; André Roux, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales, Revue française de droit administratif, mai-juin, 1982, pp. 435-452.

다.

결국 프랑스에 있어서의 자유로운 行政은 地方自治團體가 國家에 대해서 자유로운 地方事務決定을 확보하기 위한 목적으로 財政面에서 自治를 얻는 것을 전제조건 중의 하나로 하고 있다. 이러한 財政自治는 國家의 事後統制下에서 地方自治團體의 稅入面과 歲出面에서 행해지고 있다.

이러한 프랑스의 재정자치는 地方分權化가 실시되면서 地方自治團體에게 固有의 財源이 확보되고, 예산수립시 의사결정권이 주어져서 자율적인 예산 편성·집행을 하고 있다. 그리고 地方財政自立도를 높이기 위하여 國家의 地方財政部分의 關與를 줄이고, 地方自治團體가 재정자립도를 높일 수 있도록 각종 지방공공수익사업, 주민단체를 통한 地方自治團體와 住民 사이의 協力を 통한 새로운 地方財政領域을 만들어 가고 있다. 또한 地方自治團體에게 독립적인 재정을 위해 事前의 後見이 폐지되고 事後統制가 적용되고 있다. 이러한 재정자치의 특색은 ① 국세의 지방세로 이양에 따른 지방세의 증가, ② 地方自治團體에 대한 지방세율 결정권의 부여, ③ 地方自治團體間 財政隔差의 是正을 위한 衡平化 基準의 수정으로 地方分權化交付金の 채택 등이 있다.

그리고 19세기를 거치는 동안 地方自治團體의 自治는 制度의 側面에서 점진적으로 확대되었다. 그러나 財政적으로는 稅收額이 적은 臨時稅에서만 法이 정해 놓은 범위 내에서 彈力稅率을 적용할 수 있었을

뿐이었지 稅收額이 많은 建築物土地稅, 未建築物土地稅, 住居稅 그리고 事業稅는 地方自治團體가 稅率을 결정할 수 없는 國稅의 附加稅形態로 1789년부터 1917년까지 존재했다. 1917년에 國家는 전국차원의 所得稅를 신설하면서 위의 네 가지 세목을 地方自治團體에 移轉하기로 결정했으나 실질적으로 國家의 財政不足으로 1948년까지 징수했다. 1917년부터 地方自治團體는 國家가 징수할 액수를 결정하면 國家徵收額의 일정한 비율로 稅金을 地方住民에 부과하였고 1948년 이후 建築物土地稅, 未建築物土地稅, 住居稅 그리고 事業稅가 완전히 地方稅가 되었다.

1959년 1월 7일 地方自治團體와 여러 機關을 위한 稅金改革에 관한 法規<sup>50)</sup>가 公布되었으며 地方稅의 全面改革을 위한 첫 단계로서 地方稅를 위한 單一課稅標準의 도입을 제안하였다.<sup>51)</sup>

### 3. 地方自治團體間的 協力

프랑스의 地方自治團體에 있어서 제일 중요한 문제 중의 하나는 그 數가 지나치게 많다는 것이다. 이는 1789년의 프랑스혁

50) Ordonnance du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et divers organismes.

51) Raymond Muzellec, Finances locales, 2ème édition, Mémentos Dalloz, 1995, p. 110. 현실적으로 1959년 法規의 實行이 즉시 이루어지지는 않았지만 地方稅改革의 밑바탕을 제시하였고 후에 다른 法律에 의해서 그 目的이 달성되었다는데 그 意義를 찾아볼 수 있다.

명 직후 住民의 生活圈에 기초한 인구규모가 적은 基礎地方自治團體를 주장한 미라보(Gabriel Riqueti comte de Mirabeau)의 논리가 인구규모가 큰 基礎地方團體를 지지한 투레(Jacques-Guillaume Thouret)의 이론에 대한 승리의 결과였다.<sup>52)</sup> 1789년에 44,000개에 이르는 市가 있었고 현재는 약 36,771개의 市가 존재하고 있다.<sup>53)</sup> 따라서 모로교수는 “프랑스는 지나친 國土의 細分化로 고통을 겪고 있다”라고 지적한바 있다.<sup>54)</sup> 프랑스에는 인구규모가 훨씬 큰 독일의 市數의 약 4배 이상 그리고 유럽연합의 市의 數보다 더 많은 市가 존재하고 있다.

프랑스에서 市의 많은 數로 인한 經濟的 그리고 行政的 問題點들을 극복하기 위해서 國家는 오래 전부터 세 가지 解決策을 추진하고 있었다. 첫째, 地方自治團體間的 협력 둘째, 새로운 新都市地域의 설치 셋째, 地方自治團體間的 합병이다. 첫 번째와 두 번째의 방법은 비교적 성공을 거두었으나 세 번째의 방법은 지방자치단체의 반발로 만족할 만한 성과를 달성하지 못했다.

52) Pierre Bodineau & Michel Verpeaux, Histoire de la décentralisation, puf, 1993, pp. 26-27.

53) Direction générale des collectivités locales, A propre des collectivités locales..., Ministère de l'Intérieur, 1996, annexe.

54) 市의 90% 이상이 2,000명 이하의 인구규모를 가지고 있고 市의 2%만이 10,000명 이상의 인구를 가지고 있다. Jacques Moreau, Administration régionale, départementale et municipale, 12ème édition, Mémentos Dalloz, 1994, p. 71.

1971년 7월 16일의 地方自治團體間的 合併과 再結合에 관한 法<sup>55)</sup>에 의하여 추진된 합병과 재결합이 1,500개의 市에 한정되어 600건만의 合併과 再結合을 이루었다. 이는 總市數의 약 5%에도 못 미치는 숫자였으며 國家는 세 번째 방안 대신 첫 번째와 두 번째 방법을 적극적으로 추진하게 되었다.

그리고 地方分權法이 제정된 후 地方自治團體는 각기 法律의 範圍內에서 自治權을 행사하므로 상급기관과 하급기관 즉, 上級地方自治團體와 下級地方自治團體間的 계서적 감독은 없었졌다. 따라서 上級地方自治團體가 下級地方自治團體에 대하여 지시나 감독을 할 수 없다. 따라서 上級地方自治團體와 下級地方自治團體의 관계는 수직적 관계에서 수평적 관계로 전환이 된 것이다. 즉 상급기관과 하급기관은 협력관계만 남고 감독관계는 폐지가 된 것이다. 다만 지역계획과 국가계획은 레지옹이 그 입안을 하나 그 행사과정은 도와 시 간의 계획계약(contrats de plan)에 의하여 각각 역할을 분담한다<sup>56)</sup>. 이러한 원칙에 근거하여 憲法評議會는 한 지방자치단체가 다른 지방자치단체에 대해서 감독하는 것을 금하고 있다. 1983년 1월 7일 지방자치법실시에 따른 ‘사무배분법’의 전문 제1조에 이

55) Loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements des communes.

56) Décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 relatif aux contrats de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales ou des personnes autre que entreprises publique et privées

점에 대하여 의도적으로 지방자치단체간에는 수직행정계서권의 구축을 받지 않는다고 명시하고 있다<sup>57)</sup>.

즉, 地方分權化에 의하여 계약적 절차를 행정에 도입하는 ‘계약화’(contractualisation)의 경향도 강해지고 있다. 國家와 地方自治團體와의 관계는 종래와 같이 國家가 地方自治團體를 감독하는 것은 아니고, 國家와 地方自治團體 또는 地方自治團體 相互間的 合議를 기초로 하여 쌓지 않으면 안된다. 그래서 첫째로, 행정의 통일을 피하는 國家의 측에서 後見的 監督에 대신하는 수단으로서 계약이 쓰이는 것이 된다. 둘째로, 國家로부터 地方自治團體에의 權限配分の 구체화에는 세부의 문제에 관해서 상호의 협정이 필요해진다<sup>58)</sup>. 國家와 地方自治團體의 사이에서 權限配分을 둘러싸고 다툼이 일어난 경우에는 계약의 해석의 문제로서 사법기관의 개입에 의해 해결된다. 이러한 계약적 절차의 도입은 地方自治團體의 ‘企業化’를 한층 추

진하는 결과가 되었다.

#### 4. 國家와 地方自治團體間的 權限配分

프랑스에서 1982년 3월 2일의 市, 道 그리고 레지옹의 權限과 自由에 관한 法律<sup>59)</sup>의 제1조는 “市, 道 그리고 레지옹은 選出된 議員들에 의해서 자유롭게 운영된다”라고 규정하고 있다. 또한 地方自治團體의 자유로운 운영을 구체적으로 실현하기 위해서 여러 法律들이 市, 道 그리고 레지옹과 國家間的 權限配分과 地方稅의 새로운 규칙과 國家財源의 地方自治團體로의 移轉의 結果에 따른 公共財源의 配分에 관해서 규정할 것이라고 했다. 1983년 1월 7일의 市, 道, 레지옹 그리고 國家間的 權限配分에 관한 法<sup>60)</sup>이 上位地方自治團體와 下位地方自治團體間<sup>61)</sup>의 또는 地方自治團體와 國家間的 權限配分에 대한 기초를 제시하였으며, 1983년 1월 7일의 法을 보완한 1983년 7월

57) 실제로 1984년 1월 20일의 憲法評議會 판결에 의하면, 관련 지방자치단체가 소속하고 있지 않은 공공영조물법인에 대해서 의무를 부과하는 조항을 제정하는 법률안을 금하고 있다. 또 다른 예로는, 몽페리에의 행정재판소는 Narbonne시 기초자치단체와 Languedoc-Roussillon 레지옹간의 분쟁에 대한 1983년 6월 20일 판결에서 道 議會를 중간에 두고 기초자치단체에게 부여하는 레지옹의 조건부보 금지 절차를 취소한 바 있다.

58) Jean-Marie Pontier, Contractualisation et planification, RDP, 1993.3., pp. 664-665

59) Loi du 2 mars relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

60) Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

61) 1982년 3월 2일의 法에 의해서 地方自治團體間的 序列이 없어지고 地方自治團體間的 關係가 동등하게 되었다. 그러나 理解를 돕기 위해서 市, 道 그리고 레지옹 간의 關係에 下位地方自治團體와 上位地方自治團體의 概念을 도입하였다.

22일의 法<sup>62)</sup>이 國家와 地方自治團體間의 權限配分을 일차적으로 완성시켰다.

일차적으로 완성된 國家와 地方自治團體間의 權限配分을 財政的으로 보완하기 위해서 1983년 12월 29일의 國家와 地方自治團體間의 財政關係와 權限配分에 관한 法<sup>63)</sup>이 公布되었다. 이 法은 國家와 地方自治團體間의 구체적인 權限移轉뿐만 아니라 國家와 地方自治團體間의 財源移轉에 대해서도 규정하고 있다. 1983년에 신설된 法들은 후에 다른 法들에 의해서 수정되고 보완되었는데, 예를 들면 1985년 1월 25일의 法, 1988년 1월 5일의 法, 1992년 2월 6일의 法, 1993년 12월 20일의 法 그리고 1995년 2월 4일의 法 등이다.

이러한 權限配分의 決定方式은 다음과 같다. 權限配分의 決定方式은 概括主義와 列舉主義가 있다. 개괄주의는 정권변동에 따라 地方自治團體의 권한이 축소되거나 확대될 수도 있기 때문에 地方自治團體의 지위가 불안정하다. 그러나 열거주의를 채택하게 되면 地方自治團體의 권한이 명확하게 규정되므로 地方事務와 國家事務의 구분이 명확하여 地方自治團體의 지위가 안정화된다고 할 수 있다. 이러한 이론적

기초 하에 프랑스는 1983년 權限配分에 관한 法律<sup>64)</sup>에 따라 權限配分은 열거주의를 채택하고 있다<sup>65)</sup>. 이러한 열거주의에 의하여 地方自治團體는 法律에 규정된 권한만을 수행하게 되었다.

## V. 結語

기술한 바와 같이 프랑스 地方自治團體의 段階와 數의 부적절성은 많은 문제점을 내포하고 있고, 이러한 地方自治團體의 3단계구조는 어느 정도 기간 동안은 변화할 수 없다고 하더라도, 3단계구조로 되어 있는 각자의 地方自治團體의 數는 조정이 가능하다고 보는 것 같다<sup>66)</sup>. 이러한 문제들

64) 1983년 1월 7일 국가, 레지옹·도·시간의 권한배분에 관한 法律과 1983년 7월 22일 개정 法律

65) Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby, Droit des collectivités locales, puf, 1990., pp. 118-119.

66) 이러한 이유는 우리 나라에서도 적용된다고 본다. 즉, 현행 도(道)제의 폐지도 고려할 만하다. 도에 자치 기능을 부여함으로써 자치구역의 기형적 분할, 시-군과 업무 중복으로 인한 행정 비용 낭비, 도지사과 시장-군수 마찰 가능성이 높다. 그럼에도 조정 수단은 확보되어 있지 않다. 또 地方自治制下에서는 지방 정부간 경쟁을 유도할 필요가 강해지는 데 도가 있음으로써 관내 시-군을 동질화하여 分權體制의 목표를 달성하기 어렵다. 도의 폐지는 分權體制의 경제적 효율 향상과 지역감정 희석의 효과도 함께 달성할 수 있다. 시-군의 통폐합도 함께 추진되어야 한다. 조직, 인사, 재정면에서 시가 군보다 우대 받는 현상을 고쳐야 한다. 시-군을 차별하는

62) Loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

63) Loi du 29 décembre 1983 relative aux relations financières et au transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

해결하기 위하여 프랑스는 지방자치단체를 폐지하기 보다는 문제가 있는 市間의 격차와 弱小 市의 數를 없애기 위해서 市合併이라는 제도와 弱小 市의 행정능력의 부족을 보충하기 위해서 市組合(syndicat de communes)·特別區(district)·都市共同體(communauté urbaine) 등의 地域營造物法人인 市間 協力組織과 道間에는 道聯合(ententes interdépartementales)을 설립했다. 그런데 지금까지 프랑스에서는 國家 主導에 의한 市合併推進策은 전부 실패로 끝났다. 이러한 점은 우리에게 많은 시사점을 주는 것 같다<sup>67)</sup>. 그리고 프랑스에서는 地方分權이 실시되었는데도 불구하고, 中央政府가 아직도 너무 많은 권한을 행사해서 地方自治團體가 할 수 있는 업무가 많지 않다고 하는 비판도 제기된다.

그러나 이러한 프랑스의 地方分權化改革은 세계의 地方制度改革 중 가장 성공한 것 중에 하나일 것이다. 그 이유는 地方分

權化改革의 內容 중 대부분은 이미 시작되고 있는 변화를 추진하였다는 것이고, 역대 정권과 국민의 합의에 의한 改革이라는 점이다. 또한 프랑스에서 지방분권은 民主主義의 結晶으로 파악된다. 즉, 民主主義가 國民의, 國民에 의한, 國民을 위한 정치질서를 의미한다면, 프랑스 地方分權은 民主主義 原理를 실현시키는 행정질서를 의미한다고 본다. 이러한 논리에 따르면 프랑스 地方分權은 民主主義의 産室이 되는 것이다. 1981년 5월 전후에 최초의 좌익 정권인 미테랑정권이 탄생하고, 그 익년인 1982년 3월 2일, 지방분권화의 촉진을 강조한 ‘市, 道 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률’, 이른바 ‘1982년 지방분권법’이 공포되었다. 이는 나폴레옹시대부터 정착되어 있던 중앙집권적인 행정구조에 대하여, 새로운 지방의 활기를 불어넣고자 하는 것이었다. 즉, 이는 종래 중앙주도의 정치적, 행정적 구조에 대하여, 민주적이고 지방분권 중시의 개혁안이었다. 가장 중요한 개혁안

1. 국가의 후견적 감독의 폐지, 2. 프레페·관선지사의 폐지 등이다. 프랑스의 지방자치는 오랜 경험과 아픔 속에서 오늘날 세계 각국의 선진화된 지방자치제도 중의 하나로 완비되어 가는 것 같다. 이러한 프랑스 지방자치제도에 비하여 우리의 지방자치는 아직 걸음마 단계인데, 프랑스 지방자치가 우리에게 시사하는 바는 크다고 할 수 있다. 우리는 지난 1995년 6월 27일 지방선거가 실시되었지만, 우리의 지방자치는 유년기에 있다고 생각한다. 왜냐하면 아직

法律을 개폐하고 재정지원의 차별을 없애는 조치가 우선적으로 필요하다. 地方政府 내부 조직중 도의 경우 95년 개편이 시도됐으나 지역의 실정에 맞춰 기구의 정수(국-과-계), 정원(공무원의 총수)의 범위 내에서 기구와 인력을 재배치하는 임시적 성격이 강했다. 또 기획관리실, 내무국, 민방위재난관리국을 도 정부의 필수조직화함으로써 地方政府의 자율적 조직권을 침해했다.

67) 우리 나라에서도 現在 行政區域改編에 대한 논의가 진행되고 있다. 즉, 시·도·시·군·구·읍·면·동으로 만들어진 現行 地方行政構造는 情報化時代의 行政構造와는 부적합하다는 지적이 끊임없이 제기되어왔다.

도 지방권력에 비하여 국가권력이 행사하는 그 권한이 지방자치단체보다 국가가 더 크기 때문이다. 이러한 현 상황에서 초기 프랑스 지방자치가 우리에게 주는 교훈은 크다고 할 수 있다.

### 參考文獻

#### 憲法 單行本

姜京根, 憲法學, 法文社, 2010.  
 桂禧悅, 憲法學(上), 博英社, 1996.  
 丘秉朔, 憲法學原論, 博英社, 1996.  
 鞠淳玉, 資本主義와 憲法, 까치, 1991.  
 權寧星, 獨逸憲法論(上), 法文社, 1976.  
 權寧星, 比較憲法學, 法文社, 1994.  
 權寧星, 憲法學原論, 法文社, 2013.  
 金哲洙, 憲法學概論. 博英社, 2013  
 金哲洙, 現代憲法論, 博英社, 1972.  
 南宮承泰, 프랑스 憲法訴訟論, 三善, 1994.  
 모리스 뒤베르제, 金秉圭譯, 政治制度와 憲法, 三英社, 1980.  
 成樂寅, 프랑스憲法學, 法文社, 1995.  
 成樂寅, 憲法學, 법문사, 2013.  
 許 營, 韓國憲法論, 博英社, 2013.  
 許 營, 憲法理論과 憲法, 博英社, 2013.  
 憲法委員會, 프랑스憲法委員會, 憲法裁判資料 第8輯, 1983.

#### 地方自治法과 地方自治法關聯 單行本

André Roux, Droit constitutionnel local, Economica, 1995.  
 E. Vital-Durand, Les collectivités

territoriales en France, Hachette, 2012.

Emmanuel Vital Durand, Les collectivités territoriales, Hachette Supérieur, 2011.

F. Luchaire, Y. Luchaire, Le droit de la décentralisation, puf, 1989.

F. Moderne et autres, La nouvelle décentralisation, Sirey, 1985.

F. X. Aubry, La décentralisation contre l'Etat, L.G.D.J, 2011.

G. Belorgey, La France décentralisée, Berger-Levrault, 1984.

G. Gilbert, La décentralisation 10 ans après, L.G.D.J, 1993.

J. Bourdon, J. M. Pontier, L. C. Ricci, Droit des collectivités territoriales, puf ("Thémis"), 1987.

Jean-Marie Pontier, L'Etat et les collectivités locales, L.G.D.J., 1978.

J. F. Auby, Le commissaire la République, puf ( " Que sais-je? "), 1983.

J. Fiévée, Correspondance politique et administrative, commencée au mois de mai 1814, quatrième édition, 1816.

Pierre Bodineau et Michel Verpeaux, Histoire de la décentralisation, Que sais-je?, puf, 1993.

X. Ferre, La décentralisation, La Découverte, 1986.

#### 地方自治法 註解書과 기타 統計資料

Actualité juridique--droit administratif, mai 1982, février 1983, mars 1987 (trois numéros spéciaux sur la

décentralisation).

Annuaire des collectivités locales 1997, Litec, 1997.

Juris-classeur des collectivités locales (mise à jour périodique), Juris-classeur, 1996. Tome 1-2.

Les Collectivités locales en chiffres, Ministère de l'intérieur et l'aménagement du territoire, 1994.

Rapport au Président de la République et au Parlement, 1995.

Recueil de jurisprudence du contrôle de légalité des collectivités locales, Dalloz, 2009.

## 地方自治法 論文

A. Delcamp, Contrôle de légalité sur les actes des autorités locales (art. 1 à 8 loi du 2 mars 1982), A.J.D.A., 20 septembre 1982.

A. Gruber, La Lenouveau régime de la dotation globale de fonctionnement : loi du 29 novembre 1985, Actualité législative Dalloz, 1986.

Catherine Grémion, Quelle méthode pour évaluer la décentralisation, A.J.D.A., 20 avril 1992

Cerap, Le controle juridictionnel de l'administration, Economica, 1991.

P. Coulmin, La décentralisation : la dynamique du développement local, Syros/ ADELS, 1986.

X. Delcros, Le contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, Etudes et Documents

du Conseil d'Etat 38, 1987.

## 地方分權特輯號雜紙

Revue "Pouvoirs", n° 24, Le maire, 1983.

Revue "Pouvoirs", n° 60, La décentralisation, 1992.

Revue "Pouvoirs", n° 73, La démocratie municipale, 1994.

Revue "Revue française de théorie juridique", ne 15, L'Etat, 1992.

Revue "Revue française de théorie juridique", ne , L'Etat, 2009.

La Documentation française, Les collectivités locales en France, 2009.

## 地方稅斗 國家財政補助金 單行本

Bourdin Joël, Les finances communales, Collection "Gestion", Economica, 1988.

Bouvier Michel, Les finances locales, 4<sup>e</sup> édition, L.G.D.J., 1996.

Conseil des impôts, Dixième rapport au Président de la République relatif à la fiscalité locale, JO, 1989.

Copé Jean-François & Werner, François, Finances locales, 2<sup>e</sup> édition, Economica, 1993.

Direction générale des collectivités locales, Inventaire général des impôts locaux, Ministère de l'Intérieur, 1994.

Direction générale des collectivités locales, La fixation des taux des impôts locaux, Collection "Guide pratique de l'élue", Ministère de

- l'Intérieur, 1994.
- Direction générale des impôts, Impôts locaux 1995, Ministère de l'Economie et des Finances, 1995.
- Dosière René, La commune et ses finances, Editions locales de France, 1995.
- Gilbert Guy & Delcamp Alain, La décentralisation dix ans après. L.G.D.J., Collection "Décentralisation et développement local", 1993.
- Guengant Alain & Uhaldeborde Jean-Marie, Crise et réforme des finances locales, puf, 1989.
- Impôts locaux, 2<sup>e</sup> édition, Edition Francis Lefebvre, 1994.
- Labie François, La commune, sa gestion budgétaire, Editions Liaisons, 1993.
- Labie François, Finances locales, Dalloz, 1995.
- Muzellec Raymond, Finances locales, 2<sup>e</sup> édition, Mémentos Dalloz, 1995.
- Paysan André, Finances locales. puf, 1993.
- Roux André, Le Conseil constitutionnel et la décentralisation in La décentralisation dix ans après (sous la direction de Gilbert Guy & Delcamp Alain), Collection "Décentralisation et développement local", L.G.D.J., 1993.
- Burckel, Rapport au nom de la Commission des lois constitutionnelles sur le projet(n° 1634) supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle, Doc. Parl., n° 1695, Assemblée Nationale, 1974-1975.
- Georges André, Rapport au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi (n° 689) adopté par le Sénat portant aménagement de la fiscalité directe locale, Doc. Parl., n° 1943, Assemblée Nationale, 1978-1979.
- Papon Maurice & Bonnet Christian, Projet de loi portant aménagement de la fiscalité locale, Doc. Parl., n° 532, Sénat, 1977-1978
- Raybaud Joseph, Rapport au nom de la Commission des finances sur le projet de loi modifiant le Code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements, Doc. Parl., n° 51, Sénat, 1978-1979.
- Sénat, Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.), Les documents de travail du Sénat, Série "Collectivités locales", mai, 1995.

地方稅斗 國家財政補助金 上院斗  
下院資料

#### 地方稅斗 國家財政補助金 論文

Coupage Pierre & Josse Philippe, "Les subventions aux collectivité s

- locales”, *Revue française des finances publiques*, n° 23, 1988.
- Ferrand Jean-Pierre, *Le pouvoir fiscal des autorités locales*, Thèse pour le doctorat en droit. Université d’Aix-Marseille, 1992.
- Grosskopf Hervé, *La nomenclature des pièces justificatives des paiements des communes, des départements, des régions et des établissements publics locaux*, *Revue du Trésor*, octobre 1985.
- Hertzog Robert, *Les contrôles financiers in Décentralisation, Bilan et perspectives*, *A.J.D.A.*, avril 1992.
- La nouvelle dotation globale de fonctionnement, *Journal des maires*, mars 1994.
- Philip Loïc, *Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local*, *R.F.D.A.*, mai-juin 1992.
- Rodin Jacques & Guibert Jean-Michel, *Problématique du contrôle des actes budgétaires*, *Revue du Trésor*, décembre 1985.
- Roux André, *Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales*, *R.F.D.A.*, mai-juin 1982.

### 法典과 法律用語辭典

Code Administrative, Dalloz, 2013.

Code constitutionnel, Litec, 2013.