

# 주요 외국의 지방자치제도 연구 — 프랑스 —

전훈





# 주요 외국의 지방자치제도 연구

## - 프랑스 -

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy  
- France -

연구책임자 : 전 훈(경북대학교 교수)  
JEON, Hoon

2018. 9. 30.



## 연 구 진

연구책임 전 훈 경북대학교 교수

심의위원 정명운 선임연구위원  
최 유 연구위원  
김수갑 충북대학교 총장



## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

#### ▶ 연구의 배경

- 2018년 1월 제출된 국회 개헌특별위원회 자문위원회 헌법개정권고안과 3월 제출된 정부의 개헌안 모두 2003년 프랑스 개정헌법 내용을 참고한 헌법 제1조와 제9장 지방자치 부분에 대한 전면개정을 담고 있음.
- 프랑스 지방분권 헌법 개정 내용 분석과 함께 현재의 지방자치 제도 상황에 대한 최근 동향을 포함한 프랑스 지방자치 제도에 관한 체계적인 정리와 종합적인 연구의 필요성이 있음.

#### ▶ 연구의 목적

- 우리 지방분권 헌법의 제도설계를 위한 시사점을 도출하고 비교법제 연구를 통한 지방자치 법제의 선진화 요청에 부응하도록 함.
- 프랑스 지방자치 제도의 헌법적 근거와 지방분권 제도의 내용 중 아래 사항을 중심으로 프랑스에서의 지방자치제도 개혁의 요청에 부응하기 위한 노력을 검토함.
  - 권한의 배분과 이양과정에 나타난 기본원칙과 내용
  - 지방자치단체의 자유로운 행정(우리의 지방자치에 비교됨)의 내용
  - 지방자치단체의 자치입법권

- 프랑스 지방자치제도의 특이성과 시의성에 대한 검토를 통해 헌법 개정과 지방자치제도 변화를 위한 새로운 지방분권의 목표설정의 시사점을 찾아냄.

## II. 주요 내용

### ▶ 프랑스 지방자치(분권)제도의 전개과정과 이론

- 프랑스 지방자치 혹은 지방분권의 전개과정은 1958년 제5공화국 헌법 제12장에 지방자치단체의 자유로운 행정을 규정한 이래로 1980년대 이후 법률차원에서 진행되다가 2003년 헌법 개정을 통해 현재는 제3막(Act III)이 진행되고 있으며, 아래 사항을 중심으로 검토하고 있음.
  - 지방자치제도의 변화의 제1막-사회당 미테랑 정권과 지방분권 입법
  - 헌법 개정과 지방자치제도 변화의 제2막-우파정권과 지방분권 개헌
  - 지방자치(분권)제도의 새로운 변화-사회당 정권교체와 새로운 변화
- 프랑스 지방자치와 지방분권 이론의 특징은 단일국가 형태에서 지방의 이익을 대변하는 지역사무에 대한 스스로의 자율적인 결정이 헌법상 분권화된 지방자치단체의 명령제정권을 통해 보장된다는 점이며, 이러한 지방자치단체의 자유로운 행정도 헌법에 규정된 행정통제에 의한 일정한 한계를 가지고 있음.

### ▶ 프랑스 지방자치의 제도적 내용

- 지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장의 내용으로는 아래 사항을 들 수 있음.
  - 헌법 제12장에서 인정하고 있는 지방자치단체-꼬뮌, 데파르트망, 레지옹



- 지방자치단체의 자유로운 행정
  - 지방민주주의-지방의회 대표자 선출, 주민투표, 유권자 자문
  - 자유로운 행정을 위한 유용한 수단 - 법적 · 재정적 · 인적 · 물적 수단
  - 재정의 분권화-지방자치단체의 자유로운 행정의 전제조건

○ 주권의 단일성과 불가분성을 특징으로 하는 단일국가이지만 국민이 직접 선출하는 하원과 더불어 간접선거를 통해 지방자치단체의 대표성이 보장되는 상원의 입법 (특히 지방자치 제도와 조직에 관한 사항)참여를 헌법에서 보장함으로써 지방정부를 대표하는 기능을 수행하고 있음.

## ▶ 프랑스 지방자치단체의 자치입법

- 프랑스 지방자치제도에서 자치입법의 현실은 우리나라와 유사하게 국가의 법률의 우위를 인정하는 부차적인 잔류적인 성격을 가지며, 비록 헌법에서 명령제정 권한을 규정하고 있지만 독립적이고 자주적인 자치입법권을 행사할 수는 없음.
- 프랑스 지방자치단체의 자치입법은 헌법상 행정통제로 명명된 행정법원에 대한 국가대표(프레페)의 행정소송 제소를 통한 적법성 통제를 받고 있는데, 1982년 이후 이와 같은 적법성 통제만이 가능하며 지방분권 개혁 이전의 합목적성 통제인 행정상 후견은 더 이상 존재하지 않음.
- 적법성 통제수단인 프레페제소절차와 월권소송은 성질상 차이가 없으며, 개인의 프레페제소 신청에 대한 국가대표의 제소여부는 임의적이라는 것이 행정판례를 통해 확인되었음.

### Ⅲ. 기대효과

- 개별적으로 진행되어 온 프랑스 지방자치 행정제도에 대한 선행연구에 대한 체계성을 보완하고, 이른바 지방분권을 위한 헌법개정(2003년) 이후의 지방자치 제도의 변화에 대한 최근 동향의 분석을 통해 프랑스 지방자치 제도에 대한 종합적인 연구자료 구축에 일조함.
- 지방분권과 지방자치제도 개혁을 위한 국내에서의 논의를 법률 차원에서 헌법 개정의 차원으로 끌어올리고 새로운 지방자치 제도의 설계를 위한 최신 프랑스 지방자치제도의 내용을 소개함.
- 향후 재추진이 예상되는 원 포인트 혹은 전면적 헌법 개정사항으로 새로운 변화를 담은 지방자치제도 설계에 직접적이고 구체적인 내용에 대한 시사점을 기대할 수 있음.

▶ 주제어 : 프랑스 지방자치(지방분권), 지방자치단체의 자유로운 행정, 교원·데파르망·레지옹, 헌법개정, 지방자치단체의 명령제정(자치입법)권, 행정감독(프레페제소)

## Abstract

### I. Backgrounds and Purposes

#### ▶ Backgrounds of this research

- In January and March 2018, the special committee of Korean Parliament and the President of Republic of Korea presented a draft proposal concerning the amendment of Constitution. These proposals present great change for residents' sovereignty and a redistribution of competencies between central and local authorities. Moreover, there are interesting and relevant similarities between these proposals and the experience of constitutional reform for decentralization in France.
- It's important to refer to the French autonomy provisions in terms of both structure and system, including recent constitutional reform in 2003 and other current legal change about Decentralization.

#### ▶ Purpose of research

- This research will meet the comparative perspective to design our Constitution for Decentralization by a comparative method study.
- We will review the local administrative system in France, focusing on the constitutional grounds of french local autonomy (*Décentralisation territoriale*) and the contents of the decentralization system.

- General principles and contents of transfer of competences of local authorities
- The contents of free administration of local authority (compared to our local autonomy of local government)
- The Local authorities' autonomous local ordinance power (*Ja-chi-ip-bop*)
- We hope to find certain implications of Decentralization for the constitutional amendment and to change our local administrative system.

## II. Major Content

### ▶ Historical development of french Decentralization

- The process of developing the French local or regional decentralization has been carried out in Chapter 12th since the Constitution of the fifth Republic in 1958 and the Act III of Decentralization is being reviewed through the revision in 2003
  - Act I of the change in local autonomy (*Décentralisation*) system: Mitterrand's Government of the socialist party and the Legislation of decentralization
  - Act II of Decentralization was amendment of the Constitution in 2003 and its successive legislation by J.Chirac and N.Sarkozy's Government of right party.
  - Act III of Decentralization means a new changes in local autonomy institution after changing Government by socialist party.
- The decentralization in France (*Décentralisation territoriale*) is a method of relations between central Government and local authorities, with a certain division of competences between central and local levels of administration that have been

recognised by Constitution. Decentralization is distinct from devolution (*déconcentration administrative*), which is the granting of some decision-making power to national officials scattered across the territory and subordinate to the central authority.

The french public law explains the elements of decentralization are three concepts : Legal personality, local affairs and administrative guardianship (*tutelle administrative*). The meaning of local autonomy in France which can be translated as “Libre administration” is constitutionally guaranteed by decentralized local authorities.

## ► Institutional contents of french Local autonomy(*Libre administration*)

- We can find the contents of local autonomy in France (*Libre administration des collectivités territoriales*) as these:
  - Local authorities recognized in Chapter in Constitution- Commun, Département, Région and others;
  - Free administration of local authorities;
  - Local democracy-local council election, decisional referendum, public consultation;
  - Useful legal, financial, personal and physical means for local autonomy;
  - Financial decentralization which means the distribution of financial resources and the prerequisite for “*Libre administration*”.
- Although the form of single state (*État unitaire*) characterized under the unity and inseparability of sovereignty, the French Senate (*Sénat*), which guarantees the representation of local authorities through indirect elections, with the National

Assembly (*Assemblée Nationale*) directly elected by the people, ensures participation by the Constitution.

▶ The Local authorities' autonomous local ordinance power

- In France, the reality of autonomous local ordinance power of local authorities has a secondary residual characteristic with regard to national norms. Although the Constitution stipulates the right of local authority to establish an order (*réglementaire*), it cannot exercise independent and autonomous autonomy in their local ordinance power.
- The French municipal law (*Jo-rey in Korea*) has been controlled by the representative of State, Préfet, who can file the petition to administrative court (*Déféré préfectoral*), which is designated as administrative control (*Contrôle administratif*) in Constitution.

### III. Expected Effects

- This research about french local administrative system helps to develop comprehensive research data on french local authority system through analysis of recent trends in changes to the Constitution for decentralization in 2003.
- Domestic discussions for decentralization and local administrative system reform were raised from the legal level to the level of constitutional amendment and the contents of the latest french local autonomy system may be assessed for the design of the new local administrative system.

- Potential implications for the design of the local administrative body, which includes new changes, can be expected from the original points of this research on French case towards the institutional design that may enacted through these amendments.
  
- ▶ Key Words : French Local autonomy (*Décentralisation territoriale française*), Autonomous administration of local authority (*Libre administration des collectivités territoriales*), Commun· Département · Région, Constitutional amendment, Local authority' s autonomous ordinance power (*Pouvoir réglementaire local*), Administrative control (*Déféré Préfectoral*)





# 목차

주요 외국의 지방자치제도 연구  
- 프랑스 -

korea legislation research institute

요 약 문 .....	5
Abstract .....	9

## 제1장 서론 / 19

제1절 연구의 목적과 필요성 .....	21
1. 연구의 목적 .....	21
2. 연구의 필요성 .....	23
제2절 연구의 범위와 방법 .....	24
1. 연구의 범위 .....	24
2. 연구방법 .....	25

## 제2장 지방자치제도의 연혁과 이론 / 27

제1절 지방자치(분권)제도의 발전 .....	29
1. 지방자치제도 제1막(Act I): 미테랑(François Mitterand, 1981-1995) 정권 하에서의 지방분권을 위한 시동 .....	30
2. 지방자치제도 제2막(Act II): 우파정권(Jacque Chirac(1995-2007), Nicoal Sarkozy(2007-2012)대통령)의 연속집권과 2003년 3월 26일 지방분권 헌법개정 .....	40
3. 지방자치제도 제3막(Act III): 사회당 정권(François Holland(2013-2017) 그리고 현 마크롱(Emmanuel Macron(2017-2024)대통령 정권에서의 지방행정제도 개혁 .....	50
제2절 프랑스 지방분권론의 이론적 검토 .....	58
1. 프랑스 지방분권의 특징 .....	58
2. 프랑스 지방자치의 법원(法源) .....	62

## 제3장 자치행정의 제도적 내용 / 67

제1절 지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장 .....	69
1. 헌법상 보장되는 지방자치(자유로운 행정) .....	69
2. 지방자치단체의 자유로운 행정(La libre administration des Colectivités territoriales) .....	77
3. 자유로운 행정의 전제조건-재정의 분권화 .....	85
4. 상원(上院)의 지방자치단체 대표성 .....	89
제2절 지방자치단체의 자유로운 행정의 한계 .....	92
1. 지방자치단체의 권리인가 행정상 조직원칙으로 볼 것인가 - Commne Venelle 판결(2001) .....	92
2. 자유로운 행정의 보장과 한계 .....	94

## 제4장 자치입법의 제도적 내용 / 99

제1절 지방자치단체의 자치입법(명령제정)권 .....	101
1. 개 괄 .....	101
2. 지방자치단체의 자치입법(명령제정)권 .....	103
제2절 자치입법의 사법적 통제 .....	106
1. 행정상 감독에서 적법성 통제로 변화 .....	106

## 제5장 특이사항 및 결론 / 109

제1절 프랑스 지방자치제도의 특이점과 시의성 .....	111
1. 지방민주주의와 병존하는 일반지방행정조직과 교육행정구 .....	111
2. 행정법원에 의한 사법적 통제의 현실 - 지방자치단체의 자유로운 행정 .....	113

3. 분권화된 지방자치단체의 협력과 광역화의 과제 - 새로운 지방분권의 목표설정 .....	113
4. 지방자치단체간 협력 모델이 주는 시사점 .....	114
제2절 결론과 시사점 .....	116
1. 행정상 분권인 프랑스 지방자치 제도의 의의 .....	116
2. one point 또는 전면적인 헌법 개정과 지방자치제도 설계 .....	117
참고문헌 .....	119



korea  
legislation  
research  
institute

# 제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

제2절 연구의 범위와 방법



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적과 필요성

### 1. 연구의 목적

현행 헌법에 대한 개정안 가운데 가장 손쉽게 합의점을 찾을 수 있을 것 같지만 현실적으로 합의점 도출이 어렵다고 생각되는 부분으로 지방자치에 관한 장을 손꼽을 수 있다. 왜냐하면 지방분권을 전제로 하여 지방자치의 실질적 보장을 위한 노력은 단순히 지방자치에 관한 장(章)의 조문만 수정하는 것에 그치지 않고 국가형태와 조직에 관한 기본원칙에 대한 제도설계를 통해 나타나기 때문이다. 실제로 국회 개헌특위 자문위원회의 개정권고안 시안<sup>1)</sup>이나 2018년 3월 26일 대통령제출 개헌안<sup>2)</sup>을 통해서도 이를 확인할 수 있다.

상기한 두 헌법 개정안에서 공통적으로 나타난 보충성원칙<sup>3)</sup>이나 국가조직원리로서 지

- 
- 1) 국회 개헌특위 자문위원회 권고안의 경우 헌법 제1조에서 지방분권을 국가조직의 기본원리로 명시하고 현행 헌법 제117조의 내용을 전면 수정하여(지방자치단체 대신 지방정부라는 용어를 명시함) 주민자치와 보충성원칙을 직접 언급하고 재정자치에 관한 제119조를 추가하였다. 국회 개헌특위 자문위 권고안의 경우 지방정부의 법률제정권이라고 하여 국가형태를 지역국가(Etat régional)를 전제로 하고 있다고 본다. 동 권고안에 대한 비판적 검토로 필자의 다음 논문을 참고하시오(전훈, “지방분권과 헌법개정-국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 개정안 시안 제117조와 제118조를 중심으로-”, 『법학논고』 제61집, 경북대학교 법학연구원, 2018.4., 2-26쪽)
  - 2) 대통령 개정안의 경우 앞의 경우와 동일하게 제1조에서 지방분권원칙을 천명하고 지방자치에 관한 장은 현행 헌법과 동일하게 제9장에 위치하며 제121조에서 제124조의 4개 조문으로 현행 헌법에 비해 2개 조문이 신설되었다. 국회 개헌특위 자문위원회 권고안과 동일하게 지방자치단체 대신에 지방정부라는 용어를 사용하고 있고, 보충성원칙과 주민자치원칙이 헌법에 명시화되었고 조례제정의 한계를 법률에 위반되지 않는 범위로 수정하였으며 신설된 제124조는 재정자치에 관한 내용을 담고 있다.
  - 3) 2018년에 제출된 개정헌법을 위한 두 가지 안(案)의 표현방식은 차이가 있다. 국회 개헌특위 자문위원회 권고안의 경우 직접 “정부간 사무배분과 수행은 보충성원칙에 따른다(제117조제3항, 신설)”고 한 반면에 정부 개헌안

방분권의 선언<sup>4)</sup> 및 현행 헌법조항에 비추어 많이 진전된 자치입법권이나 자치재정에 관한 법문<sup>5)</sup>은 모두 2003년 프랑스 개정헌법에 있는 문구들이다.<sup>6)</sup> 그리고 앞으로 우리에게 주어진 통일국가의 사명을 위해 바람직한 지방제도를 예상할 수 있게 하고, 현재의 문화적·경제적 격차와 다양성을 가진 지역의 주민들의 요청에 부합하는 실효적이고 부담을 줄이는 지역공동체의 자치실현은 지방제도에 대해 개혁을 전제로 하고 있기 때문이다.

프랑스 지방자치제도는 헌정제도의 관점뿐만 아니라 지방행정제도와 자치분권제도 차원에서 많은 선행연구가 있어왔다.<sup>7)</sup> 기본적으로 외국의 지방자치법제 연구의 목적과 동일하겠지만 특히 프랑스 지방자치제도를 연구하는 목적은 그 유사성과 비교법 연구의 실효성과 적응성이 높다는 소위 가성비가 좋은 비교 법제라는 점이다.

따라서 비교법제 연구의 공통적 목적인 비교대상 국가의 법제가 정착된 배경과 연혁 및 구체적 사례를 객관적으로 검증하고, 시사점을 찾아보고 가능하다면 너무 뜨거운 이상보다는 차가운 현실을 염두에 둔 객관적이고 정확한 진단이 요청된다.

본 연구의 기본목적은 이미 상당 부분 축적된 선행연구의 결과를 상기한 관점과 시각에서 시간의 흐름과 당시의 상황이 요구했던 사회적 요구에 어떻게 지방자치제도가 부응

에서는 “국가와 지방정부간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다(제121조제4항, 신설)”고 규정하였다.

- 4) 국회 개헌특위 자문위원회 권고안은 제1조제3항에 “대한민국은 지방분권 국가이다”라고 규정한 반면에 정부개헌안은 제1조제3항에 “대한민국은 지방분권국가를 지향한다”고 규정하였다.
- 5) 국회 개헌특위 자문위원회안은 제40조에 “입법권은 국민 또는 주민이 직접 행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회가 행사한다”고 규정하였다. 이에 비해 정부 개헌안은 지방정부의 법률제정권에 대한 규정은 없으나, 제123조에서 “법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 하여 조례의 자치법규성을 명시화하였다.
- 6) 후술하는 바와 같이 현행 프랑스 헌법 제1조(지방분권국가), 제72조제2항(보충성원칙), 제72조제3항(지방자치단체의 명령제정권), 제72조의 1(직접민주주의-주민발안, 주민투표), 제72조의 2(재정자치, 재원이전의 수반과 권한이양, 수평적 재정분권을 위한 형평화조치)의 표현과 큰 차이가 없다.(구체적 조문의 국문번역은 후술하는 제2장 제1절 부분 참조)
- 7) 임도빈, 『지방화시대의 국가행정: 프랑스 정치행정에 대한 전략론적 접근』, 장원출판사, 1994; 박영호·박균성, 『프랑스 행정의 이해』, 박영사, 1997; 안영훈, 『현지에서 본 프랑스 지방자치제도』, 한국지방행정연구원, 1997; 백운철·윤광재, 『프랑스 지방자치학』, 형설출판사, 2000; 임도빈, 『프랑스의 정치행정체제』, 법문사, 2002; 배준구, 『프랑스의 지방분권』, 금정, 2004; 전훈, 『프랑스 지방분권법』, 경북대학교 출판부, 2013.(이상의 단행본 저자들의 관련 논문을 별도로 소개하지 않았다)



하려 했고, 또한 그 결과가 이를 어떻게 수용하였는지에 관심을 가지고 접근하는데 있다. 이미 오랜 기간 존재해 왔던 외국 지방제도에 대한 연구는 기존의 선행연구와 내용이 중첩될 수 있으나, 선행연구가 놓쳤던 부분의 보완을 통해 프랑스의 지방자치제도에 대한 전반적이고 포괄적인 이해의 가독성을 높여 자칫 침소봉대(針小棒大)로 빠질 수 있는 외국법제 연구의 역기능에 대한 지적으로부터 벗어나기로 한다.

## 2. 연구의 필요성

프랑스 지방자치제도 연구의 필요성은 앞서 언급한 바와 같이 지방자치제도와 지방행정의 운영의 실재를 통해 확인할 수 있는 구체적이고 실증적인 비교대상의 가치가 높다는 점을 들 수 있다.<sup>8)</sup>

그동안 지방자치의 가치를 직접 민주주의적 요소를 강조한 주민자치로 이해하는 주장이 있어왔지만, 2018년 제출된 국회 개헌특위 자문위원회 권고안이나 정부의 개헌안의 경우를 제외하고는 현재의 법률이나 다수 학자들의 입장은 지방자치를 단체자치로 설명하고 있다. 프랑스 지방자치제도의 전제인 지방분권 컨셉도 우리의 경우와 매우 유사하다고 본다. 다만 ‘주민자치-단체자치’식의 이분적 구도나 설명은 문헌에서 찾아보기 어렵고, 지방권력(le pouvoir municipal)을 이른바 제4권력으로 인정할 것인지에 대한 논의가 헌정사에서 비중 있게 다루어 졌는데, 이는 현재의 단일국가의 주권의 불가분성을 고수할 것인지와 관련된 논쟁이었다는 점에서 약간 거리가 있다고 본다.

지방자치와 지방분권의 주도권을 국가로 표현되는 중앙정부가 가지고 있음은 양국이 동일하지만, 프랑스의 경우 상원과 일반지방행정기관의 현대화 목표를 국가개혁과제로 추진하는 중앙정부가 지방분권의 변화와 조정과정에 깊이 개입하고 있다.

8) 프랑스 지방제도의 현황에 대한 파악은 행정학자들의 선행 연구 자료에서 확인할 수 있다. 부기할 점은 80년 후반과 90년대에 프랑스 지방행정에 대한 행정학자들 대부분이 법학박사 학위를 받고 귀국했다는 점이다. 지방재정이나 도시행정 분야의 경우 법제도적 접근이 많이 나타나는 프랑스의 학문적 특징과도 관련이 있다.

따라서 현재의 우리 정치상황이나 개헌논과는 다소 방향이 다를 수도 있겠지만, 냉정하게 생각해 보면 지방자치와 그 제도는 다른 것이고, 후자에 포커스를 맞추어 접근해 본다면 다양한 생각들의 조합을 예상할 수 있다고 본다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

본 연구에서는 프랑스의 지방자치제도의 헌법적 근거와 지방분권의 전개과정을 살펴본다. 프랑스 헌법상 지방자치는 지방의 자유로운 행정으로 보장되고 있다. 그리고 헌법 제1조 제1항에서 국가조직의 기본원리로 지방분권을 명시하고 있다. 따라서 본연구의 첫 번째 과제는 헌법적 가치로서의 지방분권에 대한 이해에 있다. 통상적으로 서론에 이은 제2장 부분의 경우 본격적인 연구사항의 전개에 대한 도입부의 성격이 강하지만 본 연구에서는 헌법적 원리로 자리매김한 지방분권의 연혁적 측면을 함께 살펴봄으로서 다소 분량이 많기는 하지만 지방분권이 법률차원에서 헌법차원으로 발전될 수밖에 없었던 상황적 변화에 대해 함께 주목해 보기로 한다.

둘째, 지방자치제도의 내용으로서 권한의 배분과 이양 과정에 나타난 기본원칙과 내용들을 살펴봄으로써 지방자치단체의 자유로운 행정의 구체적 내용을 살펴보기로 한다. 프랑스에서도 지방자치의 실현은 보충성원칙에 입각한 지방자치단체의 존중과 재정자치권의 확보에 그 핵심이 있다. 하지만 이러한 지방행정에서 나타난 자유로운 행정은 국가로부터 격리된 독자노선이 아니라 지속적인 국가와의 긴장과 협력을 통해 나타나고 있다. 지방자치단체의 대표성을 보장하는 상원의 구성이나 지방자치단체의 법적행위에 대한 국가대표의 프레페 제도절차 등은 이러한 내용을 구체적으로 담보하는 수단이 되고 있음을 본 연구에서 확인하고자 한다.

셋째, 지방자치단체의 자치입법권에 대해 검토하기로 한다. 우리와 같은 조례라는 법형식이 별도로 존재하지 않은 프랑스에서 지방자치단체의 규범제정권(le pouvoir normatif local)의 독자성에 관한 논의는 지방분권의 고민거리였다. 지방자치단체가 가지는 명령제정권은 2003년 개정 헌법에서 명시화됨으로서 이에 대한 문제가 해결되었다고는 하나 현실에서는 반드시 그렇다고 보기는 어렵다. 전기한 바와 같이 프레페제소제도와 일반 월권소송을 통한 지방자치단체의 명령에 대한 적법성 통제를 통해 법치행정의 틀에서 이루어지고 있는 지방자치단체의 자유로운 행정의 한계를 확인하기로 한다.

마지막으로 단일국가 형태의 중앙집권적 지방행정에서 지방분권을 위한 법률제정과 헌법 개정을 거쳐 다시 새로운 지방행정제도의 운영을 시도하는 프랑스 지방자치제도의 특이점과 시의성을 점검하기로 한다. 연구의 목적에서 언급한 바와 같이 프랑스 지방분권 법제는 2018년 3월 제출되었던 대통령의 헌법개정안이 직접 벤치마킹을 했던 헌법 규정과 조문의 배열은 물론 구체적 내용에서도 많은 유사성을 가진다.

따라서 현 정부에서 계속 진행될 지방분권 개헌을 위한 구체적 청사진 작업에 프랑스 지방자치제도에 대한 지속적인 연구는 반드시 필요한 작업이라 할 것이고, 타산지석(他山之石)을 통한 해안을 찾아가는데 유의미한 작업이 될 것으로 전망한다.

## 2. 연구방법

본 연구는 연구주제의 특성상 비교법 연구와 문헌조사 중심으로 진행되었다. 프랑스 지방자치 제도에 관한 국내 연구는 연구기관의 보고서와 연구자들의 개인 연구를 통해 어느 정도 선행연구의 축적이 되어 있는 편이기 때문에 이들의 문헌자료를 중심으로 진행되었다.

프랑스 지방분권 제도의 연혁적 검토에 있어 지방분권 제2막(제2기)까지는 많은 자료가 있으나, 2010년 이후의 지방자치단체의 개혁 입법 이후 전개된 지방행정의 현대화

와 메트로폴(Métropoles)의 체계적 정착에 관한 신지방행정조직(체계)에 관한 법률(2015)의 경우 프랑스 관련 기관과 개별 자료의 웹페이지 내용을 중심으로 작성하였다.

연구과정에서의 면담은 별도로 이루어지지 않았으나 입법에 관련된 상원(Sénat)과 하원(Assemblée Nationale) 및 대통령에게 제출된 위원회 보고서(Rapports)의 내용과 인용하고 있는 프랑스 문헌에서의 평가를 통해 이를 간접적으로 확인하기로 한다.

korea  
legislation  
research  
institute

## 제2장

# 지방자치제도의 연혁과

# 이론

제1절 지방자치(분권)제도의 발전

제2절 프랑스 지방분권론의 이론적 검토



## 제2장

# 지방자치제도의 연혁과 이론

### 제1절 지방자치(분권)제도의 발전

프랑스에서는 지방자치라는 용어 보다는 지방분권(*la décentralisation territoriale*) 혹은 ‘지방자치단체의 자유로운 행정(*libre administration des collectivités territoriales*)’이라는 표현이 일반적으로 사용된다. 후술하는 바와 같이 프랑스 행정이나 법학에서 사용하는 분권(*la décentralisation*)의 의미는 우리나라의 행정상 분권(*la décentralisation administrative*)에 유사하기 때문에, 지방자치의 영문 번역인 *Local autonomy*에 직접 해당하는 표현은 찾아보기 어렵다. 우리의 지방자치제도라는 표현에 대응하는 프랑스 표현을 찾자면 지방분권이 더 적당하다고 보며, 대부분 문헌이나 헌법이나 법률에서도 *décentralisation*(영어로 *decentralization*)을 사용하고 형용사도 *locale* 보다는 *territoriale*을 수식어로 사용하여 지방자치로 표현하고 있다.<sup>9)</sup>

프랑스의 지방자치제도의 시작은 1789년 프랑스 대혁명(*La Révolution*)이후로 거슬러 올라가서 소개할 수도 있지만, 본 연구의 취지에 비추어 볼 때 1958년 헌법과 등장한 제5공화국 정부부터 소개하는 것이 실익이 있다고 본다.<sup>10)</sup>

9) 대부분의 프랑스 문헌도 *Institution administrative*(행정제도)의 제목을 가지고 있다. 그리고 행정조직을 구성하는 중요한 두 가치로 집권과 분권을 구분하고, 후자는 다시 기능적 분권(*Décentralisation fonctionnelle*)과 지방분권(*Décentralisation territoriale*)으로 나누고 설명하고 있다. 본장의 제2절 부분에서 더 자세히 설명하기로 한다.

10) 프랑스 역사상 ①봉건적 지방분권(13C이전)~1789년 혁명 이전- ②1789년에서 1830년(나폴레옹시기) - ③1830년~1981년(사회당 미테랑 대통령 집권 직전) - ④1982년~2003년 지방분권 헌법개정 - ⑤2010년 이후 지방행정체계의 개편과 지방행정개혁 등으로 시기별로 특징이 있다. 제5공화국은 ③기간 중에 있다. 한편 ①②에 해당하는 시기의 프랑스 지방행정 제도의 간략한 소개는 배준구 교수의 책에서 기술하고 있다.(배준구, 프랑스의 지방분권, 금정, 2004, 20쪽과 22쪽)

프랑스 제5공화국 헌법은 제4공화국 헌법(1946년) 제10장(Titre X)의 지방자치단체에서 좀 더 우리가 이해하는 지방자치 개념에 가까운 지방자치단체의 자유로운 행정(la libre administration)이라는 장을 제12장에 두었고, 2003년 헌법 개정을 통해 대폭적으로 그 내용을 수정하였지만 장의 순서나 이름은 그대로 유지하였다.<sup>11)</sup>

## 1. 지방자치제도 제1막(Act I): 미테랑(François Mitterrand, 1981-1995) 정권하에서의 지방분권을 위한 시동

### (1) 집권과 분권의 공존

#### 1) 사회당 미테랑 정부의 지방분권 - 기샤르(Guichard) 보고서(1976)와 드프레 법률(Lois Deffre) (1982-1983) 및 후속입법을 통한 지방분권의 정착

지방분권의 기본적 제도설계를 담은 종합 보고서로 「공생(共生)(Vivre ensemble)」의 부제를 단 ‘기샤르(Guichard)보고서’(1976)가 제출되었다. 동 보고서는 비록 우파 정권 시절에 제출되었다고는 하나, 대통령 선거에서 집권한 프랑스와 미테랑(F. Mitterrand) 대통령의 사회당 정권하에서 지방자치단체의 자유와 권리에 관한 법률(1982), 국가와 지방자치단체 그리고 지방자치단체간의 권한배분에 관한 법률(1983)을 통해 국가와 지방간의 권한의 이양과 배분이 본격적으로 이루어졌다.<sup>12)</sup>

지방분권은 미테랑의 가장 중요한 공약과제였기에 사회당 정권의 첫 총리 뻘에르 모흐와(Pierre Mauroy)는 낭트시청에서 한 연설(1981년 7월 6일)에서 지방분권과 제도개혁을 명하였고, 내무 및 지방분권부 장관 가스통 드프레(Gaston Deffere)가 지방분권개혁 입법 작업을 주도하였다. 지방분권을 위한 법률을 통해 꼬뮌-데파르트망-레지옹 등 지방자치단

11) 아래의 제3장에서 구체적인 내용을 검토하기로 한다. 다만 국내에서 지방자치권의 내용인 입법과 재정 그리고 인사와 예산고권에 대한 설명이 그대로 동일하다고 보지는 않는다. 그리고 자치입법권의 경우 본 연구의 기획의도에 따라 제4장에서 별도로 구별하여 논의하기로 한다.

12) 가장 대표적인 법률이 1982년 3월 2일 제정된 ‘꼬뮌(commune), 데파르트망(Département) 및 레지옹(Région)의 권리와 자유에 관한 법률’과 1983년 1월 7일 제정되고 7월 22일 수정된 ‘꼬뮌(commune), 데파르트망(Département) 및 레지옹(Région)의 권한배분과 재정관계에 관한 법률’이다.



체<sup>13)</sup>는 헌법이 보장하는 자유로운 행정(*la libre administrtion*)을 좀 더 실감 있게 자신들의 결정으로 정할 수 있는 지방자치에 더 가깝게 갈 수 있는 권한과 재정을 국가로부터 가져올 수 있게 되었다. 또한 법적인 의미에서 지방분권의 다른 중요한 변화는 기존의 행정상 감독이 법적 통제로 바뀌게 되었다는 점을 들 수 있다.<sup>14)</sup> 지방자치단체의 민선단체장과 의회가 지방행정의 이니셔티브를 주도하고 국가의 지방행정관청인 프레페는 국가의 감독자가 아니라 지방자치단체의 행위의 적법성을 확보하는 역할로 전환되었다는 점이다.

## 2) 주요 지방분권 관련 법률의 내용

### ① 1982년 지방자치법과 지역회계법<sup>15)</sup>

지방분권이 법률적 차원에서 본격적으로 시작된 것은 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률에서 출발한다. 보통 1982년 지방분권법으로 불리는 이 법률의 가장 큰 특징이라면 분권화의 가장 중요한 요소인 국가의 지방자치에 대한 사전적이고 함목적성에 관한 행정상 감독제도가 폐지되었다는 점이다. 비록 이름은 유사하게 행정상 후견(*Tutelle administrative*)을 사용하지만 중앙정부는 지방자치단체의 법적 행위에 대하여 사후적인 사법적 통제(행정법원에 이를 제소하는 방법)만이 가능하게 되었다.

13) 당시 헌법은 지방자치단체의 종류를 직접 규정하고 있지는 않았지만 2003년 개정 이후 위 3개 지방자치단체는 헌법적으로 존속보장이 인정된다. 일반적으로 프랑스 지방자치단체(*collectivité territoriale*)로 대륙 본토와 프랑스 영토 인근의 도서를 포함한 꼬뮌-데파르트망-레지옹이라는 3층의 지방단체를 말하지만, 2003년 개정 헌법 제72조는 꼬뮌, 데파르트망(해외 5곳 포함), 레지옹(해외 5곳 포함), 특별한 지위를 가진 지방단체(*collectivité à statut particulier*), 해외지방단체(*collectivité d'outre-mer, COM*)등을 지방자치단체로 규정하고 있다.

14) 행정상 후견은 “법률규정 없으면 후견 없다(*sans texte sans tutelle*)”를 뜻한다. 민사상 후견과는 달리 국가라는 적법성의 후견인의 개입은 법률 규정에 의해서만 피후견인 지위에 있는 지방자치단체의 의사결정에 영향력을 행사할 수 있다. 따라서 분권개념이 아닌 행정상 분산(*la déconcentration*)의 개념에서 포함하는 계서(階序)적인(행정)조직관계에서 오는 적법성 뿐만 적시성과 적정성을 포함한(함목적성) 행정상 감독과 적법성통제를 의미하는 행정상 후견은 구별된다.

15) 법률명 자체가 ‘꼬뮌, 데프트망 및 레지옹의 자유와 권리에 관한 법률(*La loi* ’이므로 지방자치법으로 번역하면 틀렸다고 할 수 있으나, 1996년 Code로 지방자치단체와 관련된 일반법으로 Code général des collectivités territoriales(필자는 이 Code를 ‘지방자치법’으로 번역하고 있다)제정 전에 처음으로 지방자치단체의 권리와 지방자치를 위해 제정된 법률이기 때문에 1982년 지방자치법으로 의역하였다.

다음으로 레지옹이 드디어 지방자치단체가 되었다는 점이다. 관할하는 행정구역으로 보면 가장 광역단위이면서 80년대 이후 경제와 산업에 대한 개발 등 새로운 지방행정의 수요를 충족할 임무를 부여받고 지방영조물법인(Etablissement public territoriale)의 법적 지위에서 있던 레지옹은 이 후 일반적 행정권한을 가진 지방자치단체로서의 지위를 가지면서, 1986년 3월 16일 지방선거를 통해 레지옹위원회(Conseil régional)를 구성하면서 명실상부한 광역규모의 지방자치로 되었다.

그리고 주목할 점은 우리나라의 감사원의 재정통제 기능을 가진 지역회계법원(Chambre régional des comptes) 설치에 관한 1982년 7월 10일 법률이 제정되면서, 회계감사 제도가 개편되었고 사전통제 방식에서 사후적 통제방식으로 변경되었다.

## ② 1983년 권한배분법

지방분권은 권한의 배분에 관한 것이다. 따라서 중앙과 지방의 권한배분 방식을 기준을 어떻게 정하고, 또 서로 다른 유형의 지방자치들 사이에 구체적으로 어떤 권한을 이양하고 조정할 것인가는 권한배분 체계의 변경과 명확화를 위해 매우 중요한 사항이다. 1983년에는 1월 7일과 7월 22일에 1월에 제정된 법률을 다시 수정하는 개정법률이 제정되었다. 아울러 권한이양에 따른 재원이전과 배분과 관련하여 ‘권한의 배분과 재정관계에 관한 법률’이 12월 29일에 제정되었다.<sup>16)</sup>

1983년에 제정된 지방분권 관련 법률들을 통해 권한배분 체계의 변화와 틀이 새로이 만들어졌고, 현행 지방자치법(CGCT)도 그 틀을 유지하고 있다. 그리고 권한 이양에 따른 재원의 이전이 이루어졌다. 1983년 1월에 제정된 권한배분법은 중앙과 지방자치단체 및 지방자치단체간의 권한배분의 일반원칙으로 보충성원칙과 정당성원칙을 규정하였고, 구체적 배분기술로서 전문성원칙, 중복적 재정의 금지, 권한의 이양에 수반된 동등한 보상, 지방자치단체간의 감독의 금지, 기존 지방자치단체의 지방이익의 보장 등을 명시하였다.<sup>17)</sup>

16) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation> (검색일자:2018년 8월 20일).

17) 배준구, 「프랑스 지방분권론」, 금정, 2004, 35쪽.

### ③ 1984년 지방공무원법

1984년에는 지방공무원의 지위와 권리 등 지방정부의 인적 자원에 관한 일련의 법률들이 제정되었다. 1월 26일에 지방공무원의 지위에 관한 법률이 제정되었고, 7월 13일 개정되었으며, 7월 23일에는 지방공무원의 교육훈련에 관한 법률이 제정되어 지방공무원의 교육과 훈련의 개선이 이루어졌다. 지방공무원에게 중앙공무원의 권리와 의무와 동일한 보장 등 지방자치단체에 소속된 공무원에 대한 처우 개선이 이루어졌다.

### ④ 후속 입법과 1996년 지방자치법(CGCT)<sup>18)</sup>의 제정

프랑스 지방자치제도 제1기(지방분권 제1막) 기간 동안 지방분권의 개혁을 위한 법률만 40여개가 넘기 때문에 일일이 이를 나열하기란 어렵다. 그리고 1995년에 14년에 걸친 사회당 정권의 국정운영이 자끄 시락(J. Chirac)대통령 출범으로 좌파에서 우파로 변경됨에 따라 지방분권 입법도 일정한 변화를 가져왔으나, 지방분권의 기본적 정치적 기초가 변화가 온 것은 아니기 때문에 몇 가지 주요사항을 검토하고 1990년대의 지방분권 관련 입법은 아래 표를 통해 소개하기로 한다.<sup>19)</sup>

1980년대 중후반까지의 개혁적 입법에 이어 지방분권의 구체적 실시에 따른 보완입법이 지방재정 분야와 예산 및 회계절차에서 요청되었고 지방재정 균형과 조정제도에 관한 추가적 입법이 진행되었다. 특히 1990년대에 들어서는 지방자치단체간 협력을 위한 제도적 개선이 입법을 통해 나타났다. 1992년 ‘지방행정기본법’과 1999년 7월 13일 제정된 ‘꼬뮌간 협력강화와 간소화에 관한 법률’<sup>20)</sup>이 대표적인데, 역사성을 가진 기초공동체인 꼬뮌의 수가 너무 많아서 행정·재정·기술적 어려움이 현실적으로 존재하였고 지방분권의 실시에 따라 역기능(이해관계의 갈등, 행정의 중복성, 규모의 불경제)을 줄이고 협력의 필요성에 따라 수차례의 법률의 제정과 정비가 이루어졌다.

18) Code général des collectivités territoriales. 직역하면 지방자치단체 일반법전이나 지방자치법으로 번역하기로 한다.

19) 배준구, 위의 책, 34쪽.

20) Loi du 6 février 1992 relative d'orientation relative à l'administration territoriale de la République(법률 제92-125호)와 Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale(법률 제99-586호).

	연도	법률	주요 내용
지방분권 제1기 1990년대 지방자치 제도관련 주요법률	1992.2.3	지방의원 직무수행 조건에 관한 법률	지방의원의 직무수행 수당, 세비, 연수 및 퇴직연금 조항
	1992.2.6.	지방행정기본법	정보공개와 주민참여 등 지방행정의 민주화와 행정절차의 개선, 지방자치단체간 협력의 개선
	1994.6.22.	꼬뮌의 예산절차 및 회계에 관한 법률	예산회계방식으로 “M14”지침 도입
	1995.2.4.	국토계획 및 발전기본법	국토계획 및 개발의 기본방침의 정립과 지방재정 균형의 조정
	1996.6.25.	지속가능한 국토계획 및 발전기본법	사회발전, 경제적 효율성과 환경보호를 종합한 국토균형개발
	1999.7.12.	꼬뮌간 협력강화와 간소화에 관한 법률	꼬뮌협력체의 구성과 협력방식절차의 간소화, 재정협력의 강화

## (2) 권한의 배분

### 1) 기본원칙-일반권한조항 방식과 전문성원칙 방식

#### ① 일반권한조항(Clause générale de compétence)방식

일반권한조항(방식)은 지방자치단체가 자신이 가지는 지방이익(지역사무로 대체할 수 있음)에 관한 사항을 별도의 법률 제정 없이도 법률에 명시적으로 반하지 않는 한 이에 관한 지방자치단체의 권한의 행사를 인정하는 것을 말한다.

일반권한 조항은 1884년 4월 5일 법률 제61조(“지방의회는 꼬뮌의 사무에 대해 의회의 의결로 정한다.”)에서 처음 찾아볼 수 있다.<sup>21)</sup> 일반권한조항은 1996년의 지방자치법

21) 한국법제연구원, 프랑스 법령용어사전, 2008, 131쪽.

(CGCT) 총칙에 해당하는 법률조항 제111-2조와 개별지방자치단체의 권한에 관한 제 2121-9조(꼬뮌), 제3211-1조(데파르망), 제4221-1조(레지옹) 등에서 다시 규정되었다.

일반권한조항은 지방행정체제 개혁에 관한 2015년 8월 7일 법률(NOTRe법)에서 데파르망과 레지옹의 일반권한조항을 삭제하면서 지금은 꼬뮌에 대해서만 인정되고 있다고 할 수 있다.

일반권한조항은 지방자치단체의 의결기관과 집행기관을 구별하게 하는 요소일뿐 만 아니라 의결기관이 집행기관에 우선하는 징표이기도 하다. 또한 영조물법인인 꼬뮌간협력체와 구별하는 결정적 잣대이며, 국가나 다른 공동체로부터의 침해에 대한 보호기능을 수행한다.<sup>22)</sup>

## ② 전문성원칙(Principe de spécialité)과 권한블럭(Bloc de compétence)

권한블럭 방식은 권한배분 방식에 있어 앞에서 기술한 일반조항을 두지 않고 하나의 블럭(bloc)을 설정하고 그 안에 있는 사무에 관해서는 배타적 권한을 인정하는 방식이다. 대표적인 예로서 중학교(Collège)의 시설유지나 학생통학에 관한 운송사무는 데파르망에서, 고등학교(Lycée)의 경우 레지옹에서 사무처리 권한을 가지도록 법률에서 정하는 것을 들 수 있다.<sup>23)</sup>

지방자치단체의 규모에 부합하고 가장 그 기능을 가장 효율적으로 수행할 수 있는 권한의 배분과 각각의 영역에 대한 포괄적인 권한이양은 현실적으로 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 왜냐하면 지역과 주민의 민주주의 정당성을 담보로 하는 지방자치단체의 자유로운 의사결정이 지역이익(l'intérêt local)에 관한 사항이라면 일반권한 조항에 따라 그 지역의 자율적 결정(자치)은 권한블럭에 한정되어 오히려 법률상의 권한블럭 밖의 사항에 대하여는 지방자치단체의 권한의 행사가 제약되기 때문이다.<sup>24)</sup>

22) <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-clause-generale-competence.html> (검색일자:2018년 9월 6일)

23) 한국법제연구원, 프랑스 법령용어사전, 2008, 131쪽.

24) 전훈, “보충성원칙(le principe de subsidiarité)에 관한 고찰”, 『성균관법학』제16권 제2호, 성균관대학교 비교법

그리고 권한블럭에 따른 포괄이양 방식은 재정이양을 전제로 하지만, 과연 국가가 자신이 통제권을 행사하지 않으면서 알짜배기 사항을 지방에 넘겨 줄 것인가 하는 의문이 있다. 1983년 권한배분법에서 나타난 권한배분의 체계는 지방자치단체의 계층별(코뮌-데파르트망-레지옹) 전문화와 개별 지방자치단체에게 한정된 권한을 배분하여 해당 관련 분야의 일정한 사무를 담당하는 형태로 입법화 되었다.

## 2) 전문성원칙의 수용

1980년대 제정된 지방분권 관련 법률은 중앙에서 지방으로의 권한이양을 위한 새로운 기준을 설정하는 것이었다. 1983년 5월에서 1986년 1월에 걸친 법률정비과정에서 권한배분 방식으로 전문성원칙과 권한블럭방식이 채택되었다.

코뮌-데파르트망-레지옹의 권한이 명확하게 구분되어 규정되는 이른바 계층별 전문화 방식을 도입하였다. 이러한 권한이양 방식은 일정한 권한블럭에 대해 포괄적으로 권한을 이양하는 방식을 취하고 있다. 그 결과, 코뮌의 경우 도시계획이나 근린시설 및 토지이용에 관련된 사무의 우선적 권한을 행사하였다. 그리고 데파르트망은 사회보장, 농촌지역 개발과 사회연대적 사무(*une mission de solidarité*)를 담당하였다. 또한 레지옹은 경제·사회·문화 분야에서 권한을 행사하였다. 그리고 주목할 것으로 레지옹과 국가사이의 계획계약(CPER)<sup>25)</sup>이 광범위하게 도입되었다. 산업구조 변화에 따른 직업교육과 재훈련의 기능이 레지옹에게 이전되었다(아래 표1. 참조).

연구소, 2004, 359~361쪽.

25) Le contrat de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales.

표1. 국가와 지방자치단체간 권한 배분<sup>26)</sup>

구분	코뮌	데파르트망	레지옹	국가
도시계획	도시기본계획(SD)의 수립			기본원칙, 절차, 범위 등 결정
	토지이용계획(POS)의 수립			토지이용의 개정·수정 최고 및 규칙 통제
	의견제출만	의견제출만	의견제출만	해양이용기본계획의 수립
	POS 후 건축허가 및 토지점유허가			
지역계획	농촌의 코뮌간 개발 계획 현장의 입안과 승인	농촌설비투자보조 프로그램 수립	레지옹계획 및 국가 - 레지옹 계획계약의 수립	
경제활동 참여				경제·사회정책 및 고용지원 시행 책임
	주어진 한도에 미달할 경우 레지옹의 직접보조 보완(경제활동의 창출 및 확장)		직접보조	직접보조금 지원과 요건의 결정 및 적법성 심사와 통제
	간접보조(건물의 전매나 임차 조건 하에서 일반적으로 자유)			적법성의 통제
	지방혼합경제회사 및 주식회사의 자본 참여			
교통 및 도로	도시의 대중교통	농촌의 노면 대중 교통 : 데파르트망 계획	- 농촌의 노면 대중 교통 : 레지옹계획 - 지역계획의 궤도 (철도) 교통 및 국영철도회사와 협약	초고속열차(TGV)

26) 배준구, “프랑스의 지방분권”, 금정, 2004, 158~159쪽, [표2-1-2].

구분	코뮌	데파르트망	레지옹	국가
	도시지역 통학	농촌지역 통학		
	케이블카의 운영			
	코뮌도로 및 농촌도로	- 데파르트망 도로 - 산책 및 휴양 도로의도계획		국도, 고속도로
주택	- 주거 부문의 우선사업 결정 - 영세민 주거개선 사업계획	- 주거 부문의 우선사업결정 - 데파르트망주거 위원회 : 기술적 통일	주거부문의 우선사업결정	
항만 및 수로	항만(레저)	무역항 및 어항		국익과 관련된 항만
			- 운하와 내항의 건설 - 내항과 항로의 계획 및 정비	국익과 관련된 내항과 균항
교육	- 유치원, 초등학교 - 학생의 등 · 하교시간 수정	-중학교	고등학교와 특수학교	- 대학교 - 학생증, 교육행정 - 투자의 연차계획 - 인력관리 - 새로운 교육비용
	신설 · 건축 · 유지, 문화 · 체육 · 사회교육 활동을 위한 학교 시설이용, 학교내 부수적인 교육 · 문화 · 체육활동의 조직			
직업훈련 및 연수			직업훈련 및 연수	
			자문	사업의 선택과 지방화 : 일반적 중요성을 지닌 사업
			- 레지옹의 사업 계획 - 지역의 기금	



구분	코뮌	데파르트망	레지옹	국가
사회복지와 보건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 데파르트망 비용의 경우 협약을 통한 코뮌의 재정참여</li> <li>- 사회부조에 대한 승인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의료부조</li> <li>- 아동·가족·장애인 및 노인의 사회부조</li> <li>- 전병예방(전염성 성병, 결핵, 암, 에이즈)</li> <li>- 최저생계비의 지급 및 대상자 지원, 급여 부담(20%)</li> <li>- 데파르트망 관할의 사회복지기관 감독</li> </ul>		사회보장적 급여 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국적인 연대성 급여(무주택 구호 및 장애 대상자)</li> <li>- 최저생계비 지급여부 결정, 급여부담(80%)</li> <li>- 정신건강 보호</li> <li>- 마약 및 알콜중독자의 적응 비용</li> <li>- 국가 권한의 사회보건 기관 감독</li> </ul>
	방역, 위생 및 보건 서비스			통계
문화	코뮌의 도서관, 박물관 건립 및 재정지원, 고문서 보존 및 관리	<b>데파르트망의</b> 도서관, 박물관 건립 및 재정지원 고문서 보존 및 관리	박물관 건립과 재정지원, 고문서 보존	국가의 기술적 통제 (le contrôle technique)
	공공건축의 경우 건축비 1% 문화분야 사용(1% <i>artisrique</i> ), 음악·무용·연극·플라스틱 미술 등 문화교육의 설비투자와의 계획			
환경	상수공급, 하수처리, 가정쓰레기 수거 처리	가정쓰레기 및 이에 준하는 쓰레기 처리의 데파르트망 계획 수립	산업쓰레기 처리의 레지옹 계획 수립	
	가정생활폐기물과 이에 준하는 폐기물 처리의 협력			

## 2. 지방자치제도 제2막(Act II): 우파정권(Jacque Chirac(1995-2007), Nicoal Sarkozy (2007-2012)대통령)의 연속집권과 2003년 3월 26일 지방분권 헌법개정

### (1) 2003년 헌법개정<sup>27)</sup>

프랑스에서 정치세력의 성향(좌파 또는 우파정권의 집권여부)에 따라 지방분권 정책의 근본적 변화가 있었다고 보기는 어렵다. 지방분권 제1막이 사회당 미테랑 대통령이 강하게 추진했다곤 하나 이들 개혁의 청사진이었던 기샤르(Guichard)보고서는 우파 집권시절 제출된 것이었고, 미테랑과 좌우동거 내각을 운영했고 재선을 했던 시락 대통령 임기 중에 지방자치와 지방분권을 위한 헌법 개정이 이루어진 점은 이를 반영한다.

프랑스 지방자치 제도의 두 번째 변화는 90년대부터 20년간 집권한 우파 정권이 주도 하였다. 자끄 쉬락(J. R. Chirac, 1995-2007)과 니콜라 사코지(N. Sarkozy, 2007-2012) 대통령 집권 동안 앞서 법률차원에서 진행된 지방분권을 위한 논의된 사항과 내용이 개정 헌법에 반영되었다. 그러나 헌법 개정 이후 후속 법률인 “지방의 자유와 책임에 관한 법률”(2004)을 통해 나타난 지방으로의 권한의 이양에 대해 총괄적인 재정지원이 이루어졌으나 결과적으로 보면 지방자치단체들간 재정과 권한 불균형이 오히려 심화된 것이 아닌가 하는 지적이 있다.<sup>28)</sup> 이러한 비판은 지방분권을 헌법차원으로 끌어 올렸음에도 불구하고 지방자치단체간의 격차와 주민들에 대한 공공서비스의 효율성과 지역경쟁력의 효율에 대한 의문이 증가했음을 뜻한다. 또한 새로운 지방자치 개혁의 논의들이 지방분권 정책의 주요과제로 새로이 부각되고 있었음을 반증한다.<sup>29)</sup>

27) <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/chronologie/#Une%20R%C3%A9publique%20d%C3%A9centralis%C3%A9e> (검색일자:2018년 8월 20일)

28) 전훈, “프랑스 지방자치의 새로운 변화”, 법제 2016년 3월, 법제처, 2016.3., 14쪽.

29) 2003년 헌법 개정과 그 이후의 지방자치에 관한 세부적 내용은 다음 자료를 참고바람(전훈, “2003년 개헌 이후의 프랑스 지방분권”, 『지방자치법연구』 제10권 제3호, 한국지방자치법학회, 2010.9, 3쪽, 24~26쪽).

## (2) 2003년 헌법 개정의 주요 내용<sup>30)</sup>

### 1) 분권화된 국가 - 제1조제1항 4문

2003년 개정 전 프랑스 헌법 제1조제1항은 “프랑스는 단일의(불가분의), 중립(중교적 중립성, laïcité)적인, 사회민주주의 공화국이다”고 규정하고 있었다. 헌법개정권자는 2003년 3월 28일 헌법 개정을 통해 지방분권에 대한 헌법적 과제를 “프랑스의 조직은 분권화된다”는 문구를 신설하여 지방분권을 국가조직원리로 규정하였다. 전통적으로 중앙집권화된 국가의 권한과 책임을 지방권력(일반적으로 프랑스에서는 지방자치단체라고 하지 지방정부라는 표현은 그리 사용되고 있지 않는 것 같다)으로 이양하기 위한 기본구조(체제)를 헌법 제1조에 새롭게 신설하였다는 점은 비교법적 관점에서 큰 의미를 가진다고 본다.

연방국가가 아닌 단일국가의 형태를 헌법에서 수용한 국가에서 지방분권은 지방행정 체제와 조직을 위한 법률적 차원으로 파악된다. 하지만 헌법 제1조에서 지방분권을 국가조직을 위한 기본원칙으로 수용한다는 것은 국가라는 중앙권력이 지방정부라는 지방권력의 실체를 인정하고 후자와의 권한배분의 논의를 헌법사항으로 논의하겠다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 점은 입법자의 입법형성권의 한계로서의 기능을 가지는 점에서 개헌안에서 지방분권의 가치를 적극 수용한 우리나라에서 매우 관심을 가졌던 부분이기도 하다.

### 2) 보충성(補充性)원칙

프랑스 헌법 제72조는 지방자치단체에 대하여 “지방(자치단체)차원에서 최대한 실행할 수 있는 권한전반에 관한 결정권”을 행사할 수 있다는 규정을 신설하였다. 이를 보충성(補充性)원칙이라 소개하는데, 2003년 프랑스 개헌 당시에 보충성 원칙의 명문화에 대해 논란이 없었다고 할 수는 없지만, 이미 유럽연합의 조직과정에서 회원국가와 유럽연합이

30) 전훈, “프랑스 헌법상 지방분권제도”, 『세계헌법연구』 제12권 제1호, 국제헌법학회 한국학회, 2006.6.

라는 새로운 초국가적 공동체와의 관계설정의 기본원칙으로 받아들여졌던 터라 내용 자체에 대한 거부감이나 의문은 그리 많지 않았다고 본다.

어원상 보충성은 로마제국 시절의 보충병력 내지는 이들의 파견이나 지원을 의미했던 라틴어 *Subsidium*에서 유래한다. 하지만 시간이 흐르면서 중세를 지배했던 교회법(까논법)에서 중요한 조직원리로 수용되었다. 중세 교회권력은 교황청과 교구(敎區)간, 시민들과 당시의 봉건영주 지배세력 사이의 공동체의 관계설정 방식으로 보충성을 이해하였다. 17세기 이후 보충성은 종교적 요소가 제거되었다. 프랑스에서는 연방주의자들에게 영향을 주었다. 20세기 들어와 보충성원칙이 주목을 받은 것은 1931년 교황 비오 11세 회칙을 언급할 수 있다. 이제 보충성은 하위 공동체의 자치를 제한하는 상위 공동체의 개입은 제한되어야 한다는 의미로 이해되고 있다<sup>31)</sup>.

### 3) 주민자치의 강화 - 어떻게 지방민주주의를 조직화 하는가?<sup>32)</sup>

2003년 헌법 개정은 지방민주주의에 대한 열망을 반영하였다. 새로이 헌법에 청원권(Droit de pétition)이 규정되었고, 지방자치단체연합체의 유권자는 특정 사안을 논의하기 위해 관련기관의 출석을 요구할 수 있는 공적자문 제도가 정착되었다.<sup>33)</sup>

직접민주주의를 구현하는 대표적인 제도인 지역투표(Référendum local)제도는 이미 1992년 2월 6일 제정된 “공화국의 지방행정에 관한 법률(ATER)”에서 도입하였다.

주민투표의 결과의 법적 효력과 관련해 1992년 제정된 법률에서는 지방정부를 책임지는 정치인(시장 또는 시의회 의원)의 결정에 대한 유권자의 의견을 묻는 것으로서 권고 내지는 자문의 효력에 머물렀다. 하지만 지방자치를 위한 헌법 개정에 따라 현재는 꼬된의 권한에 해당하는 모든 의결안에 대해 주민투표를 회부할 수 있게 되었다.<sup>34)</sup>

31) 전훈, “보충성원칙(le principe de subsidiarité)에 관한 고찰”, 성균관법학 제16권 제2호, 성균관대학교 비교법연구소, 2004, 353쪽; Jean-Marie Pontier, *La subsidiarité en droit administratif*, RDP, 1986, p.1519.

32) <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/democratie-locale/quoi-consiste-referendum-local.html> (검색일자: 2018년 8월 5일)

33) Y. Luchaire · F. Luchaire, *Décentralisation et Constitution*, Economica, 2003, p.30.

34) 지방자치법(CGCT) 조직법률 조항 제1112-1조에서 제1112-14조 그리고 명령조항 제1112-1조에서 제1112-17조

지방자치단체가 그 권한 범위 내에서 의결 또는 안건에 관하여 주민투표제를 준비할 수 있는 가능성을 제도화하고 있다. 주민투표를 통한 의사결정은 그 지방자치단체의 유권자들이 하며 그 투표의 결과는 구속적이라는 점에서 기존의 대의적 지방민주주의 방식에서 직접 민주주의적 요소가 투영된 변화로 평가된다.

다만, 꼬뮌의회(지방의회)의 주민투표 의결안에 대해 해당 지방의 데파르트망의 국가이익을 대표하는 프레페의 적법성 심사는 여전히 가능하다. 프레페는 이러한 주민투표 의결안이 위법이라고 판단할 경우 의결안을 이송 받은 날부터 10일 이내에 행정법원에 소송을 제기하는데 이러한 지역의 국가대표의 적법성 통제를 프레페제소(Déféré préfectoral)라 하는데, 일반적인 월권소송의 경우 본질적으로 차이가 있는 것은 아니다. 그리고 이러한 프레페제소와 함께 가처분신청도 가능하다.

#### 4) 지방자치단체와 평등

지방분권의 내용 중 중요한 하나는 행정상 후견의 내용의 변화이다. 이전의 사전적 합목적성 감독을 포함한 계서(階序)상 통제가 아니라 법률에 근거를 둔 적법성 감독과 행정상 후견의 금지를 통해 권한이양 주체와의 평등한 관계 설정을 목표로 하였다.

구체적으로 사무 처리에 필요한 재원이전이 뒤따르는 권한의 이양과 더불어 지방자치단체간의 균등(péréquation)의 촉진을 헌법에 직접적으로 명문화하였다. 따라서 모든 지방자치단체가 다른 지방자치단체에 대한 행정상 후견을 하지 못하게 명문 조항을 신설하였다(제72조제5항). 하지만 현실에서는 재정력 격차에 따른 지방자치단체 사이의 은밀한 후견이 자주 나타났는데, 재정규모가 빈약한 소규모 코뮌으로는 데파르트망이나 레지옹의 보조금이나 기술적 지원에 의존할 수밖에 없는 사정이 있다.

---

부분에서 상세히 규정하고 있다.

### (3) 2003년 지방분권 개헌을 전후한 지방자치 관련 헌법조항

아래 표2.는 2003년 헌법 개정으로 이전에 비해 대폭 변경된 지방분권과 지방자치에 관한 내용을 도표로 비교하고 있다.<sup>35)</sup> 이들 내용은 지방분권 제1막의 전개과정에서 제정되었던 지방분권 입법의 기본원칙과 학계와 실무에서 강력하게 요구했던 내용들을 헌법에 직접 반영하였다는 의의를 가진다.

표2. 2003년 헌법 개정 전·후 지방자치 관련 조문 비교

	개정 전	현행 헌법 규정	국문번역
제1조 제1항	La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.	La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. <u>Son organisation est décentralisée.</u>  (__부분은 신설 또는 개정 부분임)	프랑스는 불가분의, 정교(政敎)중립의 민주사회공화국이다. 프랑스는 모든 시민들이 출신, 인종 또는 종교적 차별을 받지 않고 법률 앞에 평등함을 보장한다. 프랑스는 모든 신앙의 자유를 존중한다. (프랑스/공화국)의 조직은 지방분권화 된다.
제72조 제1항	Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements,	Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, <u>les régions, les collectivités à statut particulier et les</u>	공화국의 지방자치단체는 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹, 특별한 지위를 가진 단체와 헌법 제74조의 적용을 받는 해외령 공공단체를 말한다. <u>필</u>

35) 전훈, “분권형 개헌과 지방자치”, 법학논고 제58집, 경북대학교 법학연구원, 2017.5., 129쪽, [표1]참조.

	개정 전	현행 헌법 규정	국문번역
	<p>les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.</p> <p>공화국의 지방자치단체는 꼬뮌, 데파르망, 해외영토이다.</p> <p>모든 다른 지방자치단체는 법률로 창설된다.</p>	<p><u>collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.</u></p>	<p>요한 경우 제1항이 규정하고 있는 지방자치단체나 복수의 지방자치단체 대신에 다른 어떤 지방자치단체도 법률로 창설된다.</p>
제72조 제2항		<p><u>Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.</u></p>	<p>지방자치단체는 지방(자치단체)차원에서 최대한 실행할 수 있는 권한전반에 관한 결정권을 가진다.</p>
제72조 제3항	<p>Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.</p> <p>위의 지방자치단체는 법률이 정하는 요건에 따라 선출대표자들이 자유로운 행정을 수행한다.</p>	<p>Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs <u>compétences.</u></p>	<p>법률이 정하는 요건에 따라, 위의 지방자치단체는 선출대표자들이 자유로운 행정을 수행하고 지방자치단체의 권한을 수행하기 위한 명령제정권을 가진다.</p>
제72조 제4항		<p><u>Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté</u></p>	<p>조직법률이 정하는 요건에 따라, 지방자치단체와 지방자치단체조합은, 필요한 경우, 법률 또는 명령의 규정에 의한 대상과 기간이 제한</p>

	개정 전	현행 헌법 규정	국문번역
		<p>publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.</p>	<p>된 실험법 명칭의 그 권한실행을 규정하는 일반 법률 또는 명령규정의 예외규정을 규정할 수 있다. 다만 공적 자유나 헌법상 보호되는 권리의 실행의 본질적인 요건과 관련되는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
제72조 제5항		<p>Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.</p>	<p>어떤 자치단체도 다른 자치단체에 대하여 통제권을 행사할 수 없다. 그러나 어떤 권한을 수행하기 위하여 여러 지방자치단체의 협력을 필요로 할 경우 법률에 의하여 관련 지자체 중에서 한 지방자치단체나 지방자치단체 협력체로 하여금 관련 지방자치단체 간의 공동사업 방식을 구성하는 것이 허용된다.</p>
제72조 제6항	<p>Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du</p>	<p>Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du</p>	<p>공화국의 지방자치단체에서 정부 구성원 각각을 대표하는 국가대표는 국익을 수호하고 행정상 통제(지방자치단체의 법령 위반조치에 대해</p>



	개정 전	현행 헌법 규정	국문번역
	contrôle administratif et du respect des lois 데파르망과 전국의 정부위 임자는 국익을 수호하고 행정상 통제와 법률의 준수임무를 수행한다.	<u>Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.</u>	이를 행정법원에 제소하는 것(임)와 법률의 준수임무를 수행한다.
제72조의 1 제1항		<u>La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.</u>	각 지방자치단체의 선거권자들은, 법률이 정하는 요건에 따라, 그 지방자치단체의 권한에 속하는 문제에 관하여 그 의결기관의 의사일정에 등록하도록 요구할 수 있다.
제72조의 1 제2항		<u>Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.</u>	조직법률이 정하는 요건에 따라 지방자치단체의 권한에 속하는 의결이나 행위에 관한 제안에 대해 주민투표를 통해 결정할 수 있다.
제72조의 1 제3항		<u>Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier</u>	특별한 지위가 부여된 지방자치단체의 설립 또는 그 조직의 변경이 예정되는 경우, 법률이 정하는 바에 따라 관

	개정 전	현행 헌법 규정	국문번역
		son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.	런 지방자치단체에 등록된 유권자에게 자문을 통해 결정할 수 있다. 지방자치단체 구역을 변경하는 경우에도 법률이 정하는 조건에 따라 유권자에게 자문을 구할 수 있다.
제72조의 2 제1항		Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.	지방자치단체는 법률이 정하는 요건에 따라 자유롭게 사용할 수 있는 재원을 보유한다.
제72조의 2 제2항		Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.	지방자치단체는 모든 종류의 공과금 전부 또는 일부를 징수할 수 있다.
제72조의 2 제3항		Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique	각 카테고리의 지방자치단체의 고유세원과 기타 고유 수입은 전체 수입의 일부를 대표한다. 조직법률은 이러한 규정의 시행을 위한 요건을 규정한다. 법률은 지방자치단체가 자

	개정 전	현행 헌법 규정	국문번역
		<u>fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.</u>	신이 정하는 범위 내에서 지방세의 과표와 세율을 정할 수 있도록 인정할 수 있다.
제72조의 2 제4항		<u>Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.</u>	국가와 지방자치단체간의 권한의 이양은 그 권한을 이양에 상응하는 동일한 재원의 배분이 수반되어야 한다. 지방자치단체의 지출증가의 결과를 가져오는 모든 권한의 창설이나 확대는 법률에서 정한 재원이 수반되어야 한다.
제72조의 2 제5항		<u>La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.</u>	지방자치단체간 재정적 형평을 촉진하기 위한 재정조정제도에 관한 사항을 법률로 정한다.

### 3. 지방자치제도 제3막(Act III): 사회당 정권(François Hollande(2013-2017) 그리고 현 마크롱(Emmanuel Macron(2017-2024)대통령 정권에서의 지방행정제도 개혁<sup>36)</sup>

#### (1) 2009년 발라뒤르(Balldur)보고서와 2010년 이후의 지방행정제도 개혁 법률

##### 1) 효율성과 민주주의의 조화

우파 정권에서 지방분권을 위한 헌법개정은 쉬락 대통령에 이어 정권을 다시 잡게된 우파 사코지(Sarkozy) 정부에 들어와 지방행정의 개혁으로 정책방향의 변화가 나타났다. 특히 이들 정부에서는 경제의 지속적인 성장과 지방민주주의 강화 및 공공지출의 효율성에 요구가 강하게 나타났다. 사코지 대통령은 지방의원 감축이라는 자신의 정치적 의사를 분명히 밝히면서 지방행정체제의 근본적 개혁을 2009년 10월에 발표하였는데, 후기하는 발라뒤르 보고서의 제안을 수용한 2010년 12월 16일 법률<sup>37)</sup>을 통해 나타났다. 1982년 지방분권법의 청사진을 기샤르 보고서가 담당했다면 새로운 지방행정체제의 변혁의 밑그림은 총리를 역임한 발라뒤르(Balladur)를 위원장으로 하는 지방자치개혁위원회에서 드러났다.

지방자치개혁위원회는 2009년에 최종보고서를 제출하였는데 결론으로 20여 가지의 제안을 담고 있다. 물론 이에 대해 이러한 제안은 “위원회의 보고서 일 뿐이라는” 입장도 있지만, 위 보고서가 지방행정체제 전반에 대한 문제 제기와 해결안을 제시한 것은 유의미한 것이라는 긍정적 평가도 있다. 발라뒤르 보고서에 따르면 지방행정 계층의 단순화(simplification)를 의미하고 이를 위해서는 각 지방자치단체의 권한을 명확하게 정하고 이는 지방세의 현대화라는 요청을 수반한다고 보고 있다.

36) <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/chronologie/#Acte%20III%20de%20la%20d%C3%A9centralisation%20ou%20re-centralisation%20?> (검색일자: 2018년 8월 20일); 전훈, “프랑스 지방행정체제의 개편 움직임-2009년 3월 5일 지방자치단체개혁위원회 보고서를 중심으로-”, 『지방자치법연구』 제9권 제2호, 한국지방자치법학회, 2009.6., 301쪽, 307~308쪽.

37) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriale.

2) 발라뒤르 보고서에 제출된 권고안<sup>38)</sup>

- 1) 레지옹(Région)의 수를 현재 26개(해외지역 포함)인 수를 15개 내외로 축소
- 2) 자발적인 데파르트망(Département) 결합을 활성화할 것
- 3) 2014년부터 데파르트망과 레지옹의회의 통합선거를 실시하고, 캉통(canton)을 폐지
- 4) 2014년 전에 코뮌간협력체 지도(la carte de l'intercommunalité)를 완성할 것
- 5) 2014년 전에 코뮌간협력체를 합리적으로 정비할 것(rationaliser)
- 6) 1995년 2월 5일 법에 규정된 “뺨이(pays)”<sup>39)</sup>를 더 이상 설치하지 말 것
- 7) 코뮌의회 명부와 동일한 선거명부 하에 동시에 독자적 과세권을 가진 코뮌간협력기관(영조물법인, EPCI)의 의결기관 구성에 관한 선거를 코뮌의회 선거와 동시에 실시할 것
- 8) 2014년부터 우선 11개의 매프로폴(métropole)을 설치할 것
- 9) 코뮌의 통합에 대한 지원을 통해 코뮌간협력체를 새로운 코뮌으로 전환하도록 할 것
- 10) 코뮌간협력체의 집행부 직원을 최대 1/3 줄일 것
- 11) 코뮌차원(메트로폴, 코뮌간협력체로서의 신 코뮌과 다른 코뮌을 모두 포함)에서의 일반권한 조항을 확인하고 데파르트망과 레지옹의 권한을 특성화할 것
- 12) 국가와 지방자치단체간 그리고 지방자치단체간의 권한배분을 명확히 할 것
- 13) 공공정책의 전반적 개혁을 통해 지방분권 법률의 결과를 검토하고, 사라지는 지방자치단체의 권한 영역에 개입하는 국가의 분산화된 기관이나 기관의 일부를 예상할 것
- 14) 국회 정기회에서 지방공공지출의 증가의 대상항목을 정할 것
- 15) 지방직접세의 과표를 새로이 하고 매 6년 마다 이를 현실화할 것
- 16) 재평가된 부동산임차료와 기업부가가치에 기초한 다른 경제활동에 대한 과세부과를 통해 사업세 폐지에 따른 통합적 보상이 이루어질 것
- 17) 동일한 과표에 대한 중복과세를 줄일 것
- 18) 2014년에 “Gran Paris”의 명칭을 가진 특별한 지위의 지방자치단체를 파리(Paris), 센-생-드니(Seine-Saint-Denis), 발-드-마렌(Val-de-Marene)과 오-드-센(Haut-de-Seine)지역에 설치할 것
- 19) Corse섬의 의회구성의 선출을 위한 현행 투표방식 관한 일부규정을 개정할 것
- 20) 해외데파르트망과 해외레지옹의 단일의회를 설치할 것

38) 전훈, “프랑스 지방행정체제의 개편 움직임-2009년 3월 5일 지방자치단체개혁위원회 보고서를 중심으로-”, 『지방자치법연구』 제9권 제2호, 한국지방자치법학회, 2009.6., 299~300쪽.

39) 1970년대에 사단(社團)의 방식으로 ‘뺨이’라는 모습으로 나타난 코뮌(주로 농촌지역)의 단체인데, 1995년 2월 4일 법률에서 그 지위를 인정받았다. 뺨이는 조합(syndicat), 공동체(communauté)유형에 이어 세 번째 유형으로서 지역적, 문화적, 경제적 통합성으로 인해 소속감을 특징으로 하며 지역개발과 발전을 위한 이익공동체로서 코뮌과 코뮌간협력체들의 결합으로 이루어진다. 2010년 지방자치단체개혁법 제51조는 더 이상의 뺨이의 설치를 하지 못하도록 규정하고 있다.

표3. 2009년 '발라뒤르(Balladur)보고서'에 소개된 당시 중앙과 지방의 권한배분<sup>40)</sup>

	레지옹	데파르트망	코뮌	국가
직업교육, 연수	지역정책수립과 실행			국가정책의 수립과 특정공공부분의 실행
교육	고등학교(시설, 학생수송)	중학교(시설, 학생수송)	초등학교(시설)	대학(시설, 인력, 교육정책)
문화, 사회, 청소년, 스포츠와 레저	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화(유적지, 교육, 창의, 도서관, 박물관, 기록물보관소)</li> <li>· 스포츠(보조금)</li> <li>· 관광안내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화(교육, 창의, 도서관, 박물관, 기록물보관소),</li> <li>· 스포츠(시설및 보조금)</li> <li>· 관광안내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화(교육, 창의, 도서관, 박물관, 기록물보관소),</li> <li>· 영유아(탁아소, 놀이터)</li> <li>· 스포츠(시설및 보조금)</li> <li>· 관광안내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화(유적지, 교육, 창의, 도서관, 박물관, 기록물보관소)</li> <li>· 스포츠(시설및 보조금)</li> <li>· 관광</li> </ul>
사회보장과 의료보장		조직(PMI, ASE)과 제공(RMI-RMA, APA)	부가적 사회지원(CCAS)	PIG, OIN, DTA
도시계획			PLU, SCOUT, 건축허가, ZAC	
지역개발	지역개발계획수립 CPER(계획계약)	지역계획상 (의견서, 승인)	좌동	ATR정책수립 CPER
환경	자연보호구역 레지옹공원	자연보호구역 폐기물(데파르트망계획) 물(SDAGE참여)	자연보호구역 폐기물(수집, 처리) 물(배급, 하수처리) 에너지(배급)	자연보호구역 국립공원 물(경찰, SDAGE) 에너지
대형공공	하천항구	바다항구, 상업및	유람용항구	자유행 및 국익적

40) 전훈, 앞의 논문(2009), 314쪽, [별표2] 참조.

	레지옹	데파르트망	코뮌	국가
시설	비행장	어업항구 비행장	비행장	필요 해로 비행장
도로	레지옹계획	데파르트망도	코뮌도	국도
교통	레지옹철도수송	도시외 지역의 교통순환과 학생수송	도시의 교통과 학생수송	규제
통신	통신망관리	통신망관리	통신망관리	규제
주거	재정	재정, 공원과 지원(FSL), 주거계획과 관리청	재정, 공원과 지원, PLH	전국주거정책
경제개발	직접, 간접지원	간접지원	간접지원	경제정책
치안		통행 범죄예방 화재 및 응급구호	지방경찰 통행 및 주차관리 범죄예방	일반경찰 및 특수경찰

## (2) 2015년 새로운 지방행정체제법(NOTRe)과 지방제도의 현대화

### 1) 지방행정의 개혁

상기한 발라뒤르 보고서에 기초한 지방자치단체 개혁에 관한 법률<sup>41)</sup>은 직접선거를 통한 꼬뮌간협력체의 신설, 군소 꼬뮌의 합병을 내용으로 하고 있다. 새로운 지방분권의 시작은 기본적으로 기초자치단체인 꼬뮌의 과도한 세밀화에 따른 비효율성과 자치역량에 대한 문제점을 해결하는 것과 오랜 기간 중간계층의 지방자치단체로서 사회보장과 통합적 일반 행정 기능을 담당했던 데파르트망의 역할을 점검하고 레지옹과의 통합 가능성을 시도하였다.

41) Loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales.

2009년 발라뒤르 보고서에 이어 2014년에 람베르(Lambert)보고서는 꼬뮌간 협력의 광역화를 도시지역은 메트로폴의 방식으로 그리고 농촌지역은 데파르트망과 꼬뮌간협력체의 협력으로 하는 방식을 제안하였다. 이와 같은 데파르트망의 역할의 쇠퇴는 광역규모인 레지옹의 권한의 확대와 경쟁력 강화의 요구로 나타났다.

이후 2012년 대통령 선거에서 승리한 사회당 올랑드 대통령은 지방자치단체의 재편과 공공부분의 역량과 공공서비스의 질을 강화하는 개혁을 추진하면서 대도시연합인 메트로폴과 레지옹의 통폐합(기존의 22개에서 13개로) 및 새로운 지방행정조직법(Nouvelle Organisation Territoriale de la République)을 제정하였다. 이법은 우선 레지옹과 데파르트망의 일반권한조항을 삭제하고, 단계별로 지방자치단체의 권한을 명확히 하는 것과 동시에 상호간의 정책의 조정을 추진하도록 하였다.<sup>42)</sup>

## 2) 일반권한조항 방식에서 전문성원칙으로(데파르트망과 레지옹)

전기한 바와 같이 일반권한조항 방식은 해당 자치단체의 의회의 의결을 통해 자신의 사무 처리에 대한 권한을 인정하는 별도의 명문 규정이 없더라도 그 사무에 관한 일반적으로 개입할 수 있는 권한(une capacité d'intervention générale)을 인정한다. 1884년 ‘꼬뮌에 관한 법률’에서 처음으로 지방의회(conseil municipale)의 권한으로 인정된 일반권한조항은 1982년 ‘지방분권법’<sup>43)</sup>에서 데파르트망과 레지옹에 대해서도 일반권한조항이 인정되었다. 해당 지방자치단체가 일반권한조항을 가진다는 것은 지방분권의 구성요소인 지역의 공적 이익의 존재와 국가나 다른 지방자치단체의 배타적 권한이 없다는 두 가지 조건이 동시에 충족됨을 의미한다. 위의 1982년 ‘지방분권법’에 이어 제정된 1983년 1월과 7월의 ‘지방자치단체간 권한배분에 관한 법률’<sup>44)</sup>은 일반권한조항이 아니라 권한블럭 방

42) 김영식, “프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점: 2012년 사회당 집권 후 지방분권 제3막을 중심으로, 『지방정부연구』 제20권 제1호, 한국지방정부학회, 2016.5., 366~368쪽.

43) Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.(꼬뮌, 데파르트망과 레지옹의 권리와 자유에 관한 1982년 3월 2일 법률).

44) 1983년 1월 7일 제정된 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹과 국가사이의 권한배분에 관한 법률(Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat)과 7월 22일 개정 법률을 말한다. 위 법률에서 나타난 권한배분의 원칙과 기법에 대한 자세한 설명은 배준구, 앞의 책, 148-156면



식을 채택하였다. 하지만 프랑스 지방자치법은 꼬뮌-데파르트망-레지옹에서의 일반권한조항에 대한 규정을 그대로 유지하고 있었다.<sup>45)</sup> 그러나 2010년 제정된 ‘지방자치단체 개혁법’에서 데파르트망과 레지옹의 일반권한 조항이 삭제되었다가 2014년 ‘지방공공정책의 현대화와 메트로폴 승인법률(loi MAPTAM)’<sup>46)</sup>을 통해 다시 원상회복되었는데, 2015년 ‘신 지방행정체제(NOTRe)법’에서는 다시 이를 삭제하고, 동 법률에서 세부적으로 명시한 사항에 대해 이들 두 지방자치단체들에게 특정한 권한을 부여하는 열기주의 방식으로 다시 전환되었다.

### 3) 광역행정과 새로운 꼬뮌협력체(메트로폴, Métropole)의 등장

#### ① 지방행정체제의 광역화

향후 프랑스 지방행정 시스템의 변화중 하나로 지방행정체제의 광역화 혹은 초광역화 현상을 들 수 있고 그 예로 메트로폴을 들 수 있다. 메트로폴은 2010년 제정된 ‘지방자치단체 개혁법’에서 꼬뮌간 협력을 위한 영조물법인으로 지위를 인정받으면서 등장하였다. 이미 도시공동체(Communauté urbaine)라는 꼬뮌협력체를 설치했음에도 불구하고 새로운 형태의 꼬뮌협력체 법인을 설립하게 된 배경은 1990년대 이후 더욱 더 가속화되는 대도시지역 주변의 집중에 따른 공공서비스의 공급과 사무처리의 효율성과 유럽차원의 경쟁력 강화의 요청에 기인한다. 그리고 정부개혁과 지방행정의 현대화를 정책과제로 내건 프랑스 정부의 구상과도 일치했기 때문이다.<sup>47)</sup>

비록 지방자치단체는 아니지만 메트로폴은 기존의 도시공동체에 비해 훨씬 더 많은 구성 지역주민의 요구와 경쟁력을 요구받는 만큼 더 많은 재정자율권(지방세율과 지방세 부과에 관한 강화된 권한)을 가지고 있다.

에서 상세히 기술하고 있다.

45) Michel Verpeaux, Parvane pour une notion défunte-La clause de compétence générale, REFA mais-juin 2014, Dalloz, 2014, pp.457.

46) Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles(법률 제2014-58호).

47) 전훈, “프랑스 지방자치의 새로운 변화”, 『법제』 2016년 3월, 법제처, 55~57쪽;

메트로폴은 법에서 정하고 있는 구역에서 경제 및 지역개발과 생태, 교육, 문화 및 사회 분야의 정책안의 수립과 실행을 위해 경쟁력과 통합(*la compétitivité et la cohésion*)증진을 위한 활동을 수행한다. 메트로폴은 초광역 꼬뮌간 협력체의 등장을 뜻하며 지방 공공서비스의 광역적 처리와 행정의 필요성에 따른 지방조직모델의 새로운 요청을 수용한 변화로 받아들여진다.

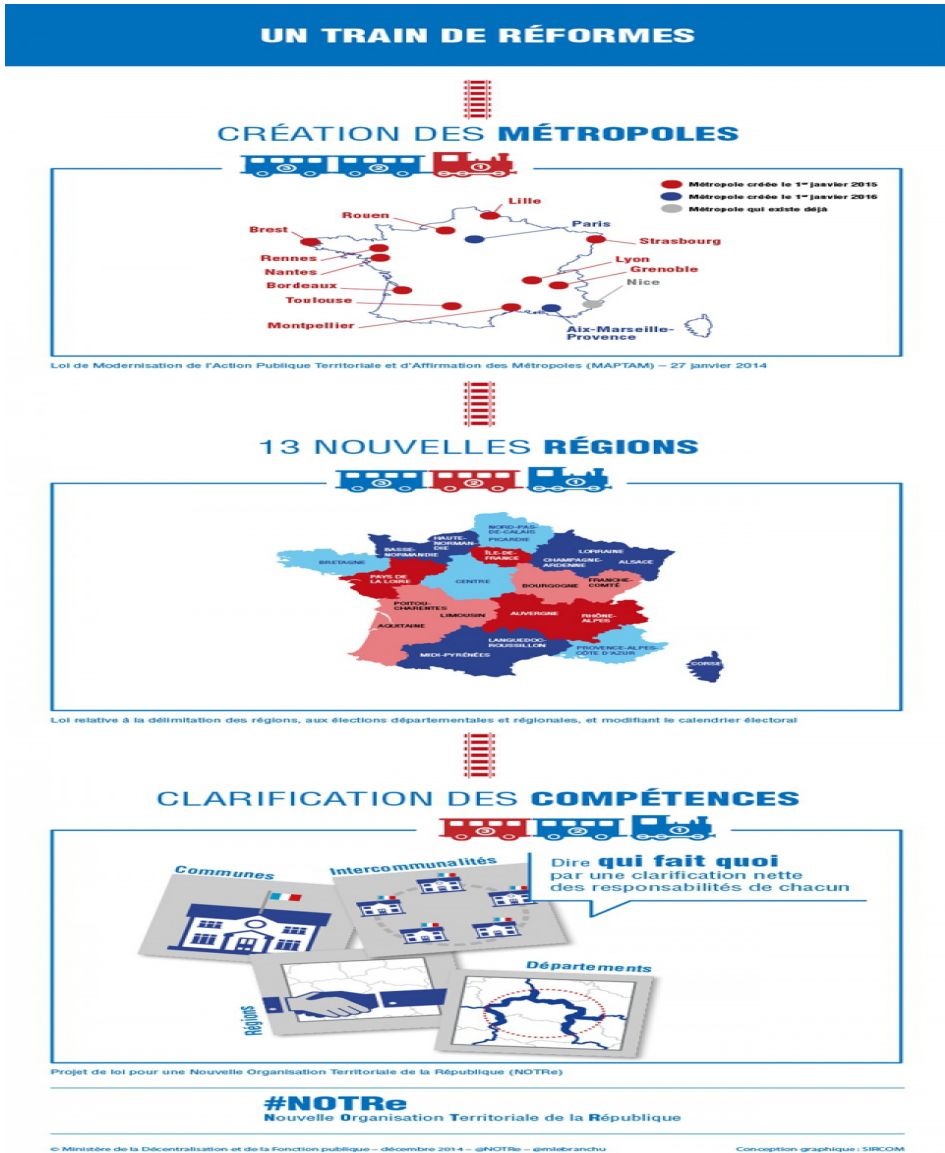
## ② 새로운 지방행정체제인가-지방자치단체로의 변화가능성

2010년 지방자치 개혁법의 핵심은 아직 지방자치단체로 보기는 어려우나 새로운 주요한 당사자로 등장한 공공단체인 메트로폴이다. 메트로폴은 우리의 수도권 지역에 해당하는 일 드프랑스(Île de France)지역을 제외한 인구 50만 이상의 규모의 대단위 공동 지역 공공서비스를 담당한다. 주로 경제개발, 지역의 공공주택, 상·하수도망 등과 같은 일정 규모의 공공서비스와 묘지, 도축 등에 관한 사무처리 권한을 가진다. 그리고 이전에 데파르망이 가졌던 중학교 통학버스 운행사업, 도로관리 등에 사무에 대한 권한이 이전되었다. 뿐만 아니라 데파르망과 레지옹과 협약을 통해 사회복지(종래 데파르망이 중심되었다)나中等교육기관의 관리(중학교는 데파르망, 고등학교는 레지옹의 권한이었다), 경제개발에 관한 권한도 이양되었다.<sup>48)</sup>

48) Michel Degoffe, L'organisation des métropoles, AJDA mai-juin 2014, p.48; .

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/metropole-lyon-collectivite-territoriale-statut-specifique.html> (검색일자: 2018년 8월 20일).

그림1. NOTRe법 개혁열차- 메트로폴 설치, 레지옹 개혁, 권한의 명확화<sup>49)</sup>



49) <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale> (검색일자: 2018년 8월 20일)

## 제2절 프랑스 지방분권론의 이론적 검토

### 1. 프랑스 지방분권의 특징

분권(Décentralisation)은 국가와 구별되는 공법상 법적 주체에게 전자가 행사하는 의사 결정 권한이 이양됨을 뜻한다. 프랑스 공법에서 분권은 행정적 분권을 의미하고, 이는 다시 지역분권 혹은 지방분권(Décentralisation territoriale, 이하 지방분권으로 표기함)과 기능적 분권(Décentralisation fonctionnelle)으로 구분된다.<sup>50)</sup> 지방분권은 그 개념요소이기도 한 지방자치단체를 전제로 한다. 지방자치단체는 지역적 단위에서 국가와 마찬가지로 자신의 사무를 처리한다는 점과 자신의 사무를 처리하는 법인격을 가진 단체의 구성이 지역주민의 선거를 통해 이루어진다는 점에서 법률에서 법인격과 사무 처리의 자율성과 자율적 규범제정권을 부여받은 영조물법인에서 찾아볼 수 있는 기능적 분권과는 구별된다. 지방분권과 유사한듯하나 구별되는 개념으로 분산개념이 있다. 분산(Déconcentration)은 동일한 조직체에서 가장 상위의 결정권이 동일한 조직내부의 하부기관에게 이전되는 것으로서 프랑스 지방행정의 특징인 일반지방행정관청의 존재를 통해 찾아볼 수 있다.

#### (1) 분권개념과 분산개념

##### 1) 지방분권과 기능적 분권

###### ① 지방분권

지방분권은 단일국가에서 국가의 권한을 지역적으로 그 지배력의 범위가 법률로 확정된 공법인(지방자치단체)에게 이전하는 것을 뜻한다. 따라서 지리적으로 수도(capitale)나 중앙행정조직의 지역이전(Délocalisation)과는 구별된다. 또한 뒤에서 소개하는 중앙 행정기관의 의사결정권의 지역분산(법률에서 국가가 임명한 지방행정관청에 대하여 일정한 의사결정권을 부여함)과는 구별할 수 있다.

50) 전훈, “한국의 지방자치의 이해도구 개념으로서의 지방분권에 관한 법적 접근”, 『공법연구』 제33집 제1호, 한국공법학회, 2004.12., 591~612쪽.

지방분권은 지방자치(프랑스에선 지방자치단체의 자유로운 행정)의 내용인 자치행정권의 전제로서 자치분권의 의미와 가깝기 때문에 이를 국내에서는 양자를 같은 입장으로 이해하고 있다.<sup>51)</sup> 우리나라에 비해 단일국가의 규범적 형태를 더 강하게 강조하는 프랑스에서는 지방분권의 국가의 행정조직의 기본원리로 헌법을 통해 재차 확인하고 있다. 프랑스에서 이해하는 지방분권은 우선 분권화된 공법인인 지방자치단체의 존재와 행정권한의 부여를 의미한다. 단순히 법률에서 사무를 지시하는 것이 아니라 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 사이의 권한배분을 헌법이 천명하는 보충성원칙에 따라 배분한다는 점에서 행정상 분권이긴 하나 행정(조직)법적 분권으로 이해할 필요는 없다고 본다. 다음으로 단일국가에서는 연방국가와는 달리 법률제정권을 국가(의회)가 독점하지만 프랑스 헌법이 정한 바와 같이 분권화된 지방자치단체도 자유로운 행정을 위한 명령제정권을 행사하며, 특히 꼬뮌과 같은 기초공동체의 경우 일반권한조항을 통한 지역의 고유한 이익을 가진 지방사무의 존재를 인정하고 있다는 점이다.

## ② 기능적 분권

기능적 분권(화)은 특정한 공법적 사무(missions)처리를 법률에 근거하여 특정한 공법인에게 이전하는 것을 말하는데(le transfert des attributions), 대부분은 법인격을 가진 영조물(Etablissement public)이나 지방자치단체 소속 영조물이나 지방혼합기업(la société mixte locale)에게 기술적 혹은 전문적 사항의 권한을 이전하고, 해당 법인에 대하여 재정적 자율성과 규율제정권을 근거 법률에서 인정하고 있을 때 기능적 분권화로 소개하고 있다.

기능적 분권화의 모습은 지방분권의 경우와 여러 면에서 차이가 있는데, 일정한 지역이나 주민의 민주주의적 요소라든가, 행정상 통제의 측면에서 행정상 후견감독이 이루어지는 점은 1982년 이후의 지방분권화의 경우와 본질적인 차이를 나타낸다.

51) 정재도, “프랑스의 지방분권제도(Décentralisation)에 대한 연구”, 『서강법률논총』 제3권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2014.8., 133~134쪽.

## 2) 중앙집중과 지역분산

### ① 행정상 지역분산

행정상 분산에 대한 정의는 학문분야와 연구 대상 국가에 따라 상이할 수 있으나 지방분권과 대비되는 행정의 지역분산의 경우 프랑스 지방행정 체제에서만 찾아볼 수 있는 독특한 점이 있다. 행정의 지역분산은 행정의 조직 내부에서 행정권한의 실행방법(modalité)에 관한 것이고, 위계상 질서를 특징으로 하는 행정조직에서 중앙행정 기관에 예속된 지방에 있는 국가 행정관청에 대한 일정한 의사결정 권한의 분배를 뜻한다. 따라서 행정상 분권에서 말하는 권한의 이양이나 배분과는 질적 차이가 있다.

구체적으로 프랑스 지방행정은 지방자치단체의 3층 구조(코뮌-데파르트망-레지옹)에 대응하는 일반(보통)지방행정기관과 특별지방행정기관을 설치하고 있다. 프레페(Préfet)는 도청 혹은 지역청(Préfecture de Département ou Région)이라는 일반(보통)지방행정관청(프레펙투르)으로 그 신분은 국가 임명직 공무원이다. 그리고 이들 사이에 보조 행정관청으로서 법인격을 가지지 않는 아롱디스망(arrondissement)을 두고 있다.

지방에서 이루어지는 행정사무는 권한배분이 각 계층에 따라 구분되어 지방자치단체와 일반(보통)지방행정관청과 각 부처의 파견기관에 의해 수행되고 있다. 따라서 우리의 특별지방행정기관의 기능과 유사한 업무를 수행하는 프레펙투르와 일부 지역소재 부처 파견기관은 국가대표(le représentant de l'Etat)로 표현된다.<sup>52)</sup> 지방의 국가대표는 해당 지역이나 구역(Zone)의 개별 중앙부처의 특정 사무를 처리하고 한국의「지방자치법」제172조에 나타난 단체장 또는 중앙부처장관의 기관소송 제기와 같은 적법성 통제의 역할을 수행한다.<sup>53)</sup>

52) 전훈, “특별지방행정기관의 정비와 중앙정부의 역할”, 『지방자치법연구』 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018.3., 44쪽.

53) 단체장이나 지방의회의 처분, 규칙, 명령(조례에 해당)이 위법하다고 월권소송을 제기하며, 지방자치법(Code général des collectivités territoriales)에서 이를 규정하고 있다. 지방분권의 중요한 요소인 행정상 후견(Tutelle administrative)의 내용으로 소개되고 있다. 행정상 후견은 합목적성의 통제를 포함한 행정적 감독이 아니라 지방자치단체의 법적 행위에 대해 행정법원에 제소하는 사법적 통제의 기능을 일반(보통)지방행정기관에 부여하였다는 점에 유의해야 한다.(전훈, “한국의 지방자치의 이해도구 개념으로서의 지방분권에 관한 법적 접근”, 『공법연

## ② 지방분권과 지역분산의 관계

중앙행정기관과 국가의 지방 행정기관의 조직을 지역분산으로 소개할 수 있다. 하지만 이러한 설명은 행정분산과 청사의 지역이전(우리나라의 지역혁신도시로의 국가기관이나 공공기관의 이전)이 복합적으로 담긴 설명이어서 정확한 학제적 설명으로 보기는 어렵다. 일부 문헌에서 행정분산을 집권의 내용으로 설명하기도 하지만 지역분산을 반드시 지리적 요소에 비증을 둔 지역이전(Délocalisation)으로 설명할 수는 없다고 본다.

프랑스에서 Délocalisation은 Paris의 중앙행정관청의 지역 혹은 외곽으로의 이전을 의미한다. 구체적인 예를 들면 해외주재 프랑스인의 외사업무 담당국을 낭트(Nante)에 청사를 두고 이에 관한 사무를 처리하거나, 국방부 산하의 군인연금국을 라호셀(Rahochelle)에 두는 것을 들 수 있다.

지역분산은 지역이전과도 매칭될 수 있다. 그리고 지역분산은 행정의 의사결정권을 집중이 아니라 이를 완화하거나 분산하는 의미도 가지고 있기 때문에 지역분산은 지방분권은 물론 행정분산과도 조화를 이룰 수 있다. 다만 지방분권과 지역개발 및 청사의 지역이전을 큰 고민 없이 같은 것일 것이라고 추측하는 일반인들의 시각에서 본다면 집권을 지향하는 정책결정권 세력의 효율성 제고를 위한 정책이 자칫 지방분권과 혼동을 줄 수 있다는 점에서 학제적인 검토가 여전히 요구되고 있다.

### (2) 지방자치단체(지방정부)<sup>54)</sup>의 구성-유연한 권력분립

프랑스 지방정부의 구성은 우리나라에 비해 유연한 권력분립 조직모델을 제도화한 것으로 평가된다. 프랑스의 지방정부 구성은 통합된 조직 내에 의결과 집행기관이 배열되어

구, 제33집 제1호, 한국공법학회, 2004, 606-608쪽)

54) 프랑스에서 지방정부라는 표현은 흔치 않다고 본다. 다만 최근 국내에서는 국회와 대통령의 헌법개정안에서 직접 지방정부라는 용어를 사용하고 있다. 그리고 행정학자들은 지방정부라는 용어를 쉽게 사용하고 있다. 헌법 또는 법률에서 지방자치단체와 지방정부 가운데 어떤 용어를 선택하는가는 중요한 차이가 있다고 생각하나, 프랑스 문헌이나 법령에서 지방정부라는 표현은 어색하다고 본다.

있다고 볼 수 있다. 꼬뮌은 물론 데파르트망과 레지옹에 의결기관인 의회(Conseil라는 단어 때문에 위원회로 오해할 수 있다)와 집행기관인 의장(데파르트망과 레지옹의 경우 Président 이라고 하지만 꼬뮌(Commune)의 경우 시장으로 번역되는 Maire가 있다)이 존재한다.

프랑스에서 지방정부의 유형을 굳이 분류하라고 한다면 정부형태의 한 유형인 의원내각제 모델에 따라 지방의회에서 간선되는 집행기관의 장의 형태를 취하고 있으므로 우리나라와는 달리 기관통합형 모델로 평가된다. 하지만 프랑스 지방정부도 의결기능과 집행기능이 분리되어 있다. 따라서 상호 독립적인 엄격한 권력분립형 정부구성에 비해 비교적 유연하다는 특징을 가지고 있다고 보는 것이 오히려 더 정확하다고 본다.

다만 꼬뮌의 시장은 선거인 명부의 첫 번째 있을 뿐만 아니라 해당 지역선거를 사실상 지휘자의 역할을 수행한다. 선거결과에 따른 주민의 민주적 정당성을 직접 부여받게 되는 꼬뮌선거(élection municipale)선거인 명부 1순위자의 정치력은 해당 선거구의 의원후보 명단을 사실상 결정하는 것과 다름이 없기 때문에 현실적으로 데파르트망이나 레지옹에 비해 강력한 지방권력의 수장이라는 영향력을 가진다.<sup>55)</sup>

## 2. 프랑스 지방자치의 법원(法源)

### (1) 헌법(Constitution)

프랑스 헌법에서 지방자치는 제12장에서 상세히 규정하고 있는데, 앞의 지방분권 제2막 부분의 2003년 헌법 개정 전·후의 조문비교 부분에서 상세히 그 규정을 전문 번역하였다. 그리고 이러한 지방자치(자유로운 행정)의 전제로 지방분권에 대한 헌법적 의의를 헌법 제1조제1항 4문에서 프랑스의 조직은 분권화된다고 하여 국가와 구별되는 지방권력의 존재를 인정하고 있다. 다만 이와 같은 국가조직의 지방분권화에도 불구하고 전통적인

55) 최진혁, “국가와 지방자치단체간 연계(협력)체제에 관한 연구-프랑스 사례를 중심으로-”, 『한국비교정부학보』, 제15권 제1호, 2011.4., 56면.



주권의 불가분성과 법률 앞의 평등원칙은 다양한 지방자치단체의 존재와 분권의 다양성에 대한 헌법적 한계로 기능하고 있음에 주목해야 할 것이다.

## (2) 지방자치법(Code général des collectivités territoriales)

앞에서 기술한 바와 같이 본격적인 프랑스 지방자치법의 시발(始發)은 1982년 3월 2일 제정된 ‘꼬뮌, 데파르트망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률’이다. 이 법률을 지방자치법이라 해도 틀린 것은 아니지만 1996년(법률조항)과 2000년(명령조항)에 지방자치에 관련된 제 법률과 시행령 규정을 전부 체계적으로 검토하여 법률 부분과 명령부분으로 새로이 종합 편성한 지방자치단체 일반법전(지역하면)이 제정되었기 때문에 뒤의 것을 통상 지방자치법이라 한다. 불어로 Code를 법전(法典)으로 번역함에 익숙했던 관행에 따르면 이를 ‘지방자치단체일반법전’으로 소개할 수도 있으나, 현재 프랑스의 많은 분야에서 기존의 법률과 명령들이 Code로 편제화되고 있는 현실을 고려할 때 지방자치법으로 번역하는 것이 오히려 프랑스 지방자치의 이해를 돕는다고 본다.

지방자치법은 모두 6개의 부(Partie)로 구성되어 있다. Partie의 첫 번째 부분은 총칙조항이고, 2번째는 꼬뮌에 관한 내용으로 하부 목차인 5개의 편(Livres)으로 구성되어 있다. 3번째는 데파르트망에 관한 내용인데 4개의 편이, 4번째는 레지옹에 관해 역시 4개의 편으로 구성되어 있다. 지방자치단체, 그 가운데 지방협력에 관한 제5부의 경우 9개의 편으로 구성되어 있고, 마지막 제6부는 헌법 제74조에 따라 규율하고 있는 해외지방자치단체(Collectivité d’Outre-mer)에 관하여 4편이 규정되어 있다.

지방자치법

제1부 총칙

제1편 지방분권의 기본원칙

제2편 지방자치단체와 조합에 대응하는 국가의 기구조직

제3편 지방자치단체, 지방영조물법인 및 지방자치단체조합의 재산

제4편 지방공공서비스

제5편 경제조항

제6편 재정(예산)과 회계조항

## 제2부 꼬뮌

제1편 꼬뮌의 조직

제2편 꼬뮌의 행정과 사무

제3편 꼬뮌의 재정

제4편 특정 지역주민의 고유한 이익

제5편 특별규정

## 제3부 데파르망

제1편 데파르망의 조직

제2편 데파르망의 행정과 사무

제3편 데파르망의 재정

제4편 특정 데파르망에 관한 특별규정

제5편 마이요트(Mayotte)데파르망에 관한 특별규정

제6편 리옹 메트로폴(Métropole de Lyon)

## 제4부 레지옹

제1편 레지옹의 조직

제2편 레지옹의 권한

제3편 레지옹의 재정

제4편 코르스(Corse)에 관한 특별 규정

## 제5부 지방협력

제1편 총칙

제2편 꼬뮌간협력

제3편 규정없음

제4편 데파르망간협력

제5편 데파르망협력청(Agence départementale)

제6편 레지옹간협력

제7편 혼성조합(Syndicat mixte)

제8편 특별 규정

제9편 해외 데파르트망과 레지옹에서의 변환조치(mesures d'adaptation)에 관한 특별규정

제6부 해외영토 부분은 생략함



## 제3장

# 자치행정의 제도적 내용

제1절 지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장

제2절 지방자치단체의 자유로운 행정의 한계



## 제3장

# 자치행정의 제도적 내용

## 제1절 지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장

### 1. 헌법상 보장되는 지방자치(자유로운 행정)

현행 프랑스 헌법은 제12장에 “지방자치단체의 자유로운 행정”의 이름으로 분권화된 지방자치단체의 자치를 보장한다. 지방자치단체는 널리 알려진 꼬뮌-데파르트망-레지옹과 특별한 지위가 인정된 코르스(Corse), 해외영토(Les collectivités d’outre-mer), 마르띠니크(Martinique)와 기이안(Guyanne) 등이 있다.<sup>56)</sup>

#### (1) 꼬뮌

##### 1) 연혁과 현황

프랑스에서 꼬뮌은 자연발생적인 기원을 갖는 자치공동체에서 중세 봉건시기에 오면 서부터 점차 규모가 확대되면서 마을 공동체의 지리적, 경제적, 정치적 상황에 따라 다양하게 전개되어 갔다. 12세기 이후 일정한 규모를 갖춘 꼬뮌의 경우 도시로서의 기능을 갖추게 되었고 경제력이 성장하면서 국왕이나 영주로부터의 구속을 완화할 것을 요청하게 되었다.

이러한 노력에 따라 자치공동체인 꼬뮌노떼(communauté)의 지위를 지배층과 헌장

56) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2018> (검색일자: 2018년 9월 10일).

(Charte)을 체결하면서 얻게 되었다. 한편, 농촌지역에서는 꼬뮌노떼 빌라주와쥬(communautés villagoises)와 같은 촌락공동체가 등장하면서 도시와는 달리 당시의 권력층이었던 영주의 간섭을 받았고, 주민들의 의회에서 그 장에 해당하는 생딕(un syndic)을 선출하였다.<sup>57)</sup> 구체제(Ancien Régime)하에서 지방의 자치는 점진적으로 진행되었으나 매우 제한적이였다. 다만 중세의 까논법(Droit canonique)은 13세기에 들어와 이른바 Universitas(우니베르시타스)로 불리는 법인(法人) 개념을 창출하였다. 법적 주체로서의 지역 공동체의 등장은 권리의무의 다툼을 법정(法廷)에 제소할 수 있고 재산을 소유할 수 있는 공동체(collectivité)를 의미한다. 촌락공동체인 꼬뮌에 대한 역사적 이해는 훗날 꼬뮌에 관한 실정법 제정에 앞서 꼬뮌의 자연발생적 법적 주체로서의 지위를 인정할 것인가를 두고 논쟁의 주요 논거와 내용이 되었다.

2018년 1월 1일 현재 35,357개의 꼬뮌이 있는데, 이 가운데 200인 미만의 주민으로 구성된 가장 소규모 꼬뮌이 전체 25.2%인 8,894개(전체 주민의 1.6%)인데 비해 주민 수 10만 명이 넘는 꼬뮌은 전체 꼬뮌의 0.1%인 42개(전체 주민의 15.2%)에 불과하다.<sup>58)</sup> 가장 흔하게 찾아볼 수 있는 꼬뮌의 규모는 이들 꼬뮌 가운데 32%를 차지하는 주민수 500명에서 2,000명 미만이며 전체 주민의 16.7%를 차지한다. 그리고 주민 수 2,000명 미만의 꼬뮌이 차지하는 비중은 전체 꼬뮌의 85%를 차지하고 있다.

57) 배준구, 『프랑스 지방분권론』, 금정, 2004. 22쪽; J. Bourdon · Jean-Marie Pontier · J.-C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, 2e édition mis à jour, PUF, Paris, 1998, pp.35-36을 인용하고 있으나 14-15쪽의 오타로 보인다. 위 저서의 원자료는 Petit-Dutaillis, “Les communes française, Caractères et évolution des origines au X<sup>e</sup> siècle”, 『Journal des savants』, Avril-Juin 1950, pp.71-84의 논문으로 추측되며, 저작권문제가 해소되어 [https://www.persee.fr/doc/jds\\_0021-8103\\_1950\\_num\\_2\\_1\\_3118](https://www.persee.fr/doc/jds_0021-8103_1950_num_2_1_3118) (검색일자: 2018년 6월 6일)로 입수할 수 있다.

58) 프랑스 수도인 파리(Paris)는 단일 꼬뮌으로는 유일하게 주민 수가 1백만이 넘는 곳으로 2018년 1월 1일 현재 주민 수는 2,2206,488인이다.

([https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les\\_cl\\_en\\_chiffres\\_2018.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf)) (검색일자: 2018년 8월 20일)



## 2) 기초자치단체

자치공동체를 대표하는 꼬뮌(Commune)은 중세부터 유래하는 교구(敎區, paroisse)를 대체하여 1789년 프랑스 대혁명 시절에 제도화된 가장 기초적인 지방행정 구역으로 볼 수 있다.<sup>59)</sup> 꼬뮌은 일반적으로 인구 숫자 2,000명을 기준으로 도시형(commune urbaine)과 농촌형(commune rurale)으로 구분되어 진다. 기초자치단체로서의 꼬뮌은 우리나라의 경우와 유사하게 가장 주민의 기초적인 사무와 기능을 수행한다. 그리고 꼬뮌의 사이즈가 인구 250만이 넘는 파리(Paris)처럼 대규모도 있지만 절대 다수의 꼬뮌은 인구 2,000명 미만의 농촌형 소규모 꼬뮌이어서 건축허가나 혼인신고와 같은 행정사무의 처리나 공공서비스의 계속성과 평등성을 위해서는 어느 정도의 연합이나 협력이 필요할 수밖에 없다고 할 수 있다.<sup>60)</sup> 따라서 프랑스에서는 꼬뮌간 협력을 위한 공공영조물법인 조직인 꼬뮌간협력(la coopération intercommunale)에 대한 제도가 20세기 중반부터 일찍 발전하였다.

꼬뮌간 협력체는 지방정부 수준은 아니지만 종전의 영조물법인에서 점차적으로 지방자치단체화 되어가는 쪽으로 진행하고 있다. 이와 같은 변화의 흐름은 지방분권 제3막으로 비교되는 2010년 이후 전개된 메트로폴(métropole)의 설치와 2015년 이후 진행되고 있는 지방행정조직에 관한 개편을 통해 구체화되고 있다.<sup>61)</sup>

## 3) 꼬뮌의 구성과 사무

꼬뮌을 자치정부로 부르기에 너무 많고 규모가 작기 때문에 기초공동체 혹은 기초자치단체로 소개하는 것이 자연스럽다고 본다. 꼬뮌은 주민을 대표하는 자치기관인 의회(Conseil municipal, 콩세이 뮌시뻬)를 구성하며, 이들은 주민의 직선으로 선출된다. 콩세이 뮌시뻬의 첫 회의에서 의회의장이자 집행기관장인 단체장(보통 시장, le maire이

59) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/commune> (검색일자: 2018년 7월 30일)

60) 하혜수, 자치분권 실현을 위한 지방자치단체의 국정참여 방안, 입법조사처, 2018.8., 44쪽. 동 보고서의 프랑스 관련 부분은 저자의 미공개 발표 자료를 인용한 것으로 보인다.

61) André Roux, La décentralisation Droit des collectivités territoriales, LGDJ, 2016, pp.56-62.

라 소개한다)을 선출하는데, 지방선거에서 선출된 다수당의 후보자명부의 1순위가 시장이어서 사실상 시장을 뽑는 선거와 다름이 없다.

꼬뮌의 의결기관은 최소한 분기당 1회 이상 공개적으로 개의하며, 상임위원회의 구성은 자유로우며 소관분야를 전담하게 된다.<sup>62)</sup> 꼬뮌은 주민들의 필수적이고 기초적인 공공서비스를 담당한다. 우리와 마찬가지로 생활폐기물의 수거와 처리, 상수도공급, 도시계획, 도심교통, 초등학교 청사와 각종 시설관리와 운영, 호적사무(신분에 관한 사무는 국가사무이지만 혼인절차에서 중요한 꼬뮌청사에서 의식과 신분관계증명서 접수 및 발급 사무를 담당)에 관한 사무를 처리한다. 우리나라의 동(洞)주민센터와 구청이 제공하는 공공서비스의 상당부분을 꼬뮌과 꼬뮌간협력체를 통해 제공하고 있다.

#### 4) 절대다수인 소규모 꼬뮌의 통합 움직임

프랑스에서는 꼬뮌의 수가 지나치게 많기 때문에 이를 합병해야 한다는 논의가 이전부터 시도되었다. 1789년 대혁명 당시에도 이미 44,000개의 꼬뮌이 기록되는 것으로 보아 행정, 재정, 토목사업 등 행정이 관여하는 부분에서 문제점이 노출되어 합병작업이 시작되었으나, 프랑스 지방제도 역사상 성공적인 성과는 나타나지 않았다.

1971년 7월 16일 제정된 꼬뮌의 통합과 조정에 관한 이른바 ‘마흐스랭(Marcellain) 법’<sup>63)</sup>이 제정되어 자율적인 꼬뮌의 통합과 재정지원을 병행하는 작업이 시도되었으나, 1979년말 까지 1,200개 정도가 감소하는데 그쳤다.<sup>64)</sup> 위의 법률에서는 통합(흡수)되는 꼬뮌(정확히는 청사(廳舍) 혹은 사무소로 번역될 수 있는 la mairie)을 별표에 두는 단순통합 (la fusion simple) 방식과 관련 꼬뮌들의 의회의 요청에 따라 합쳐지는 결합적 통합 (la fusion-association) 방식으로 진행되었는데, 2010년 12월 16일 제정된 지방자치단체 개혁

62) 배준구, “프랑스의 지방분권 이후 근린자치와 특징”, 『프랑스학 논집』 제81집, 한국프랑스학회, 2013.2., 311쪽.

63) Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

64) 배준구, 위의 논문, 310쪽; J. Moreau, Administration régionale, départementale et municipale, Dalloz, 2002, pp.126-127.

에 관한 법률 이전까지 그대로 적용되었다. 2010년 법률 제25조에 따라 지방자치법(Code général des collectivités territoriales) 법률조항 제2113-16조에서는 이전의 단순통합방식의 꼬뮌의 통합에 관한 절차를 규정하고 있다.

꼬뮌을 포함하고 있는 데파르트망의 국가대표(프레페, le préfet)는 흡수되는 꼬뮌의 소멸을 공고하게 되는데, 당해 꼬뮌의회 2/3이상이 흡수에 관한 의결을 하고 이를 신청하거나 꼬뮌이나 해당 구역의 부분에 등록된 유권자의 1/3의 찬성이 있는 경우도 동일하다. 특히 후자의 경우 지방자치법 법률조항 제2112-2(프레페의 의견수렴 절차)와 2112-3조(의견서 작성을 위한 위원회의 구성)에 정하는 형식을 갖추어야만 한다.

한편 통합되어 사라지는 꼬뮌의 대표성을 위해 인구 500인 미만의 경우 3인, 500인에서 2,000인의 경우 5인, 2,000명을 초과하는 주민의 경우 8인의 의원을 흡수하는 꼬뮌에 두도록 지방자치법 시행령은 규정하고 있다<sup>65)</sup>

## (2) 데파르트망- 국가의 지방행정을 대표하는 중간규모의 자치단체

데파르트망(Département)은 종전에는 일본 서적의 영향인지는 모르나 도(道)로 번역되는 경우가 많았다. 그러나 그 명칭과는 달리 면적이나 수를 고려해보면 우리나라의 기초자치단체인 시(도시)나 군(농촌)에 해당한다고 보는 것이 옳다. 데파르트망이 처음 지역행정에 등장한 것은 1789년 12월 22일 법률로 소급한다.

데파르트망은 지방분권의 기본적 요건인 분권화된 자치단체이기도 하지만 중앙행정의 지역단위인 동시에 선거구(깡통, canton)의 기본단위라는 점에서 국가의 지방행정을 대표하는 일종의 2중적 의미를 가지고 있다. 그렇기 때문에 지방분권 제1기의 시작을 알리는 위 1982년 법률에서 데파르트망 지방정부의 수장인 콩세이 제네랄(conseil général) 의장(présiden)에게 국가의 지방행정관청인 프레페(préfet)가 보유해온 집행권을 이양하도록

65) 지방자치법 명령조항(R.) 제2113-20조.

한 것은 지방분권이 단순히 행정적 차원에서 뿐만 아니라 정치적 의미를 공유하는 것으로 평가받고 있다.

행정구역으로서의 도의 기능은 도로행정, 수송, 전기공급 등과 같은 큼직한 공공업무를 수행함은 물론 부분적으로는 교육, 노동 및 사회보장업무, 보건, 농업, 토목, 우편·전신·전화, 재정에 관한 사무를 처리하도록 하였다. 종래 도의회로 번역되었던 콩세이 제네랄은 2015년 3월 이후 콩세이 데파르트망탈(Conseil départemental)로 명칭이 변경되었는데, 의회이기도 하지만 데파르트망 단위의 지방정부로 이해하는 편이 더 적절하다고 본다.<sup>66)</sup>

2018년 1월 1일 현재 96개의 데파르트망이 있는데, 이 가운데 유럽대륙 본토에 94개가 있고 해외영토에 2개가 있다. 데파르트망은 꼬뮌을 포함하고 있기 때문에 농촌지역과 상업지역에 따라 규모의 차이가 있지만 구성비율은 대체로 대동 소이하다고 할 수 있는데, 가장 작은 규모는 주민수 30만 미만인 경우가 26개이고 반면에 주민수가 80만명이 넘는 데파르트망도 27곳으로 전체 26.7%를 차지한다.<sup>67)</sup>

### (3) 레지옹

#### 1) 영조물법인에서 지방자치단체로

중간 규모에 해당하는 데파르트망이 대혁명 이후 20세기까지 프랑스 지방정부의 대표주자라 한다면 현재는 레지옹(Région)이 이를 대신하고 있다고 할 수 있다. 2003년 헌법 개정 이전까지는 레지옹은 법률상의 지방자치단체였으나, 2003년 개헌 이후 지방자치단체의 헌법적 지위를 인정받았을 뿐만 아니라 지역경쟁력의 핵심 단위로 인정되고 있다. 뿐만 아니라 레지옹의 정치력 영향력도 강화되었다.

66) <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categories-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-departement.html> (검색일자: 2018년 8월 20일).

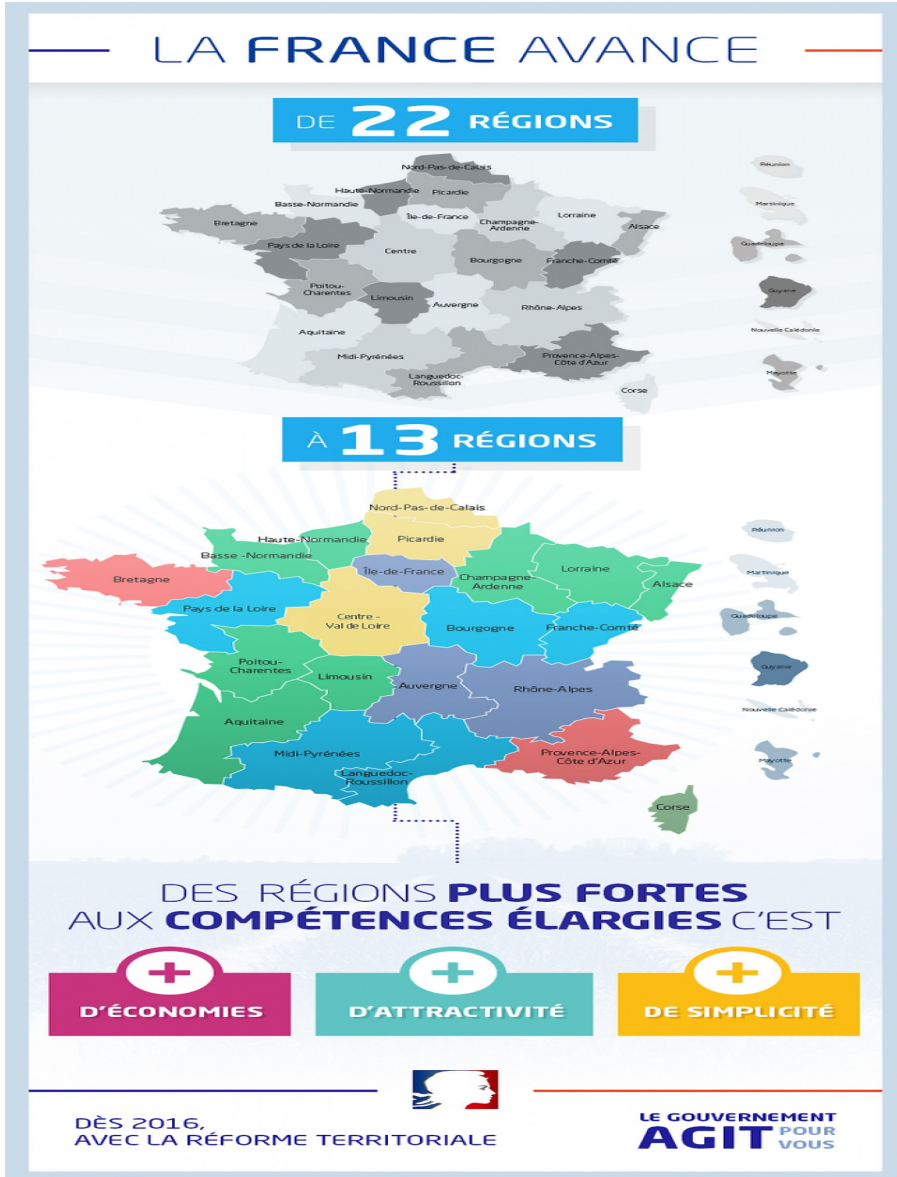
67) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2018> (검색일자: 2018년 8월 20일).

레지옹의 관할구역은 복수의 데파르망을 포함한다. 레지옹은 경제, 사회, 보건, 문화, 고용정책과 과학기술 개발 및 국토개발에 관한 사항의 권한을 행사한다. 레지옹이 가지는 특징으로 우리나라의 도와 같이 중앙정부와 지역의 자치단체의 중간교류자 내지는 매파 역할을 수행하는 점을 들 수 있다. 레지옹에도 데파르망과 동일하게 국가의 일반지방행정 관청인 프레페(*préfet de région*)가 파견된다. 레지옹 정부의 법적 행위의 적법성 통제와 지방행정의 조정 역할을 하며, 관할구역 내의 국가를 대표한다. 그런데 2015년 지방행정 조직개편법 시행 전에 이러한 레지옹 숫자의 축소와 이를 위한 “데파르망과 레지옹의 지방선거에 관한 법률”이 제정되었다.<sup>68)</sup>

2018년 1월 1일 현재 18개의 레지옹이 있는데, 이 가운데 유럽대륙 본토에 13개가 있고 해외영토에 5개가 있다. 레지옹 가운데 가장 작은 규모는 주민 수 100만 미만인 경우가 6개이고, 반면에 주민수가 600만이 넘는 레지옹은 3곳으로 전체 인구의 39.1%를 차지한다.

68) 하혜수, 자치분권 실현을 위한 지방자치단체의 국정참여 방안, 입법조사처, 2018.8., 46쪽.

그림2. 지방제도 개혁- 2016년부터 22개 레지옹을 13개로 개편<sup>69)</sup>



69) <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale> (검색일자: 2018년 4월 8일)

#### (4) 해외지방자치단체

현행 헌법은 해외 지방자치단체(Collectivités d'outre-mer, 프랑스에서는 줄여서 COM으로 표기하기도 한다)로 모두 5개를 언급하고 있다. 프랑스령 폴리네시아(Polynésie française), 왈리스 휘튀나제도(諸島)(Wallis et Futuna), 생피에르와 미켈롱(Saint-Pierre-et-Miquelon), 생바텔레미(Saint-Barthélemy)와 생-마르탱(Saint-Martin)섬이 있다. 그리고 주권불가분의 단일 국가에서 나오는 국가법령 우선원칙의 예외를 인정하는 특수한 지위의(Collectivité sui generis) 뉴-칼레도니아(Nouvelle-Calédonie)가 있다.<sup>70)</sup>

### 2. 지방자치단체의 자유로운 행정(La libre administration des Colectivités territoriales)

지방자치단체의 자유로운 행정과 관련해 프랑스 헌법 제72조제3항은 “지방의 대표자들은 지방자치단체의 자유로운 행정을 수행한다”고 규정한다. 지방자치단체의 자유로운 행정은 헌법적 갖는 규정인 동시에 입법자에게는 입법형성권의 한계인 기본적 자유(liberté fondamentale)를 구성한다고 콩세이데타<sup>71)</sup>는 명시한 바 있다.

헌법이 보장하는 지방자치단체의 자유로운 행정(지방자치) 원칙은 법적 주체로서 지방자치단체가 보통선거에 의한 대표자의 결정으로 자치권을 행사한다는 점에서 지방민주주의 요청에 부합한다는 것과 이들 지방자치단체가 수행하는 기능을 위한 충분하고 유용한 법적 수단을 보유하고 있어야 한다는 점이다.

70) 불어인 누벨-칼레도니 보다는 뉴-칼레도니아로 알려져 있는 18,576㎢ 면적에 인구 25만을 가진 섬이다. 원래 영국인 제임스 쿡이 1774년 발견한 남태평양의 섬인데, 1850년대 프랑스가 선교사 살해사건을 빌미로 강제로 점령하여 프랑스령으로 되었다. 1980년대 이후 독립 투쟁이 폭력적 양상을 띠면서 1998년에 독립여부를 결정하는 국민투표 실시를 공고하였고, 이러한 1998년 누메아(Nouméa)합의서가 주민투표가 71.85%의 지지로 통과되어 뉴칼레도니아의 시민권, 자치정부에 대한 권한이양 등 자치권이 대폭적으로 보장되었다. 2018년 11월에 완전한 독립국가 수립 여부를 묻는 국민투표가 있을 예정이며, 1987년 주민투표에서는 독립을 주장하는 정치세력이 불참한 가운데 프랑스 잔류의 결과가 나왔다.

71) C.E. 18 janvier 2001, Commune de Venelles c/ M. Morbelli, req. n°229247, concl. Laurent Touvet, RFDA, n°2-2001, pp.378~388.

## (1) 지방민주주의

### ① 의결기관 구성원에 대한 선거

지방자치단체가 의결기관과 집행기관으로 구성되지만 양자의 관계설정을 상호 견제형으로 할지 통합형으로 할지는 나라마다 상황에 따라 차이를 나타낸다. 프랑스의 경우 통합형에 가까운데, 헌법이 보장하는 자유로운 행정을 위해 지방자치단체는 의결기관의 구성을 주민의 선거로 해야 한다는 점은 자유로운 행정의 최소조건이라 할 것이다. 그리고 지방분권의 개념요소인 분권화된 지방자치단체의 의결기관이 주민의 보통선거를 통해 구성되어야 한다는 것과 일치한다.

지방자치단체와 민주주의의 관계는 모리스 오리우(Maurice Hauriou)의 (지방)분권에 대한 연구를 통해 검토되었다.<sup>72)</sup> 이에 의하면 분권은 법적 의미와 정치적 의미로 구별되며, 지방권력(l'autorité locale)의 구성 절차의 핵심요소를 선거에서 찾고 있다.

오리우의 설명에 따르면 지방분권은 선거를 통한 지방권력기관의 구성을 전제로 한다. 그리고 분권의 법적 의미는 이와 같이 선거로 뽑힌 기관은 법인으로 조직되어야 한다고 한다. 이와 같은 정치적·법적 요건을 갖춤으로서 주권자인 인민이 선출한, 공권력을 행사하는 지방행정단체가 분권의 모습으로 등장한다고 한다.<sup>73)</sup> 전통적 프랑스이론에 의하면 분권이 있기 위해서는 해당 자치단체 내부조직에서 내린 결정에 관한 규정이 존재해야 한다고 보고 있다<sup>74)</sup>. 지방분권은 지방행정기관의 임명이 선거를 통해 자유로이 이루어져야 하는 데, 이러한 S. Frogäitis의 논증에 대해 Jean-Marie Pontier는 “정치적 개념으

72) C. Bacoyannis, Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, PAUM-Economic a, 1993, p.78 ; M. Hariou, Étude sur la décentralisation, Dupont édition, Paris, 1892. pp.9~12.

73) C. Bacoyannis, *op.cit.*, pp. 78~80.

74) S. Frogäitis, La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, LGDJ, Paris, 1979, p. 14. 앞의 바코야니스 교수나 프로개티스 교수(전직 내무부장관) 모두 그리스의 법률가이자 법학자이다. 이들은 Aix-Marseille III대학(1992)과 Paris II 대학교(1978)에서 지방분권에 대한 비교법 테마로 박사논문을 취득하였고, Economica출판사(1993)와 LGDJ출판사(1979)에서 각 출간되었는데, 우리의 입장에서는 프랑스인의 관점에서만 접근한 것 보다 더 유용한 측면이 있다. 두 사람 모두 프랑스를 대표하는 공법학의 석학인 장 리베로(Jean Rivero)와 루이 파보로(Louis Favoreu)의 제자라는 점 그리고 그리스는 프랑스 공법학의 영향을 많이 받았다는 점도 특기할 만하다.



로서 지방분권은 고유한 법인격을 가지고 중앙권력이 정한 일정한 규정들을 준수하면서 자유로이 조직할 수 있는 공동체에 대한 국가의 승인”라고 파악한다<sup>75)</sup>.

지역의 주민의 투표권 행사를 통해 의결기관이 구성된다는 점에서, 프랑스 국적을 가진 18세 이상의 성인의 공민권 행사자로서의 자격에 문제가 없는 경우, 누구나 동일한 한표를 행사한다. 다만 유럽연합의 시민권을 가진자의 경우, 꼬뮌 선거의 경우에는 예외적으로 국적요건이 완화되어 선거에 참여할 수 있다(프랑스 헌법 제88-3조 참조).

## ② 주민투표

앞의 경우가 대의민주제에 관한 것이라면 2003년 헌법 개정을 통해 명문화된 지역(주민)투표(le référendum local)는 직접민주주의의 요청에 대한 것이다. 주민투표제도는 프랑스 지방자치 제도에서 이미 긴 역사를 가지고 있었지만 2003년 헌법 개정을 통해 의결적 요소를 명시화하였다. 헌법 제72-1조제2항 C호에서 지방의회의 의안(les projets de délibération)이나 지방자치단체의 권한에 관한 행위에 대하여, 지방의회의 제안으로, 지역(주민)투표를 통해 해당 지방자치단체의 주민들이 의사결정을 최종적으로 할 수 있게 하였다. 이와 같은 주민투표는 모든 지방자치단체에 대해 인정되었는데, 지방자치법 조직법을 조항(LO) 제1112-1조에서 상세히 그 절차와 방법을 규정하고 있다.

## ③ 유권자 자문(Consultation des électeurs)

유권자자문절차는 네 가지가 인정되고 있다.

우선, 지방자치법 법률조항 제1112-15조에 따르면 지방정부 당국은 당해 지방자치단체의 권한에 속한 사무에 대한 규율을 제정하기 위하여 유권자의 의견을 들을 수 있다. 꼬뮌의 권한에 속한 건축허가 발급사무의 경우 중요한 건축물 허가와 관련해 주민자문절차

75) 전훈, “한국의 지방자치의 이해도구 개념으로서의 지방분권에 관한 법적 접근”, 『공법연구』 제33집 제1호, 한국공법학회, 2004.10., 594쪽; Jean-Marie Pontier, L'Etat et les collectivités locales-La répartition des compétences, LGDJ, 1978, p.23.

를 거칠 수 있는데<sup>76)</sup>, 우리의 건축민원위원회의 기능과 유사하다고 생각된다.

다음으로, 헌법 제72-1조에 신설된 청원권(droit de pétition)은 지방자치법 제1112-16조에서 그 절차를 상세히 규정하고 있다. 지방선거 유권자들은 스스로 지방의회의 의사일정에 지방의회의 결정에 관한 모든 사무에 대한 자문을 요청할 수 있다. 이러한 주민발안(l'initiative des électeurs)은 꼬뮌에서는 선거인 명부에 등재된 전체수의 1/5이상의 발의가 있어야 하고 다른 지방자치단체의 경우 1/10의 발의를 요건으로 한다. 그리고 주민 한사람은 한 건만 제안이 가능하다.

세 번째로, 헌법 제72-1조제3항은 특별한 지위가 부여된 지방자치단체의 설치나 변경을 위한 경우에 법률에서 정하는 절차에 따라 해당 지역의 선거인 명부에 등재된 유권자의 자문절차를 규정하고 있다. 이에 따라 개헌 후 얼마 되지 않아서 코르스(Corse)섬의 지위에 관한 2003년 7월 6일 법률이 정하는 절차에 따라 주민자문 절차를 통해 코르섬의 2개의 데파르망을 합치는 것에 대한 의견자문 결과 51%의 반대로 이를 부결하였다. 용어의 명칭처럼 자문(consultation)으로서 어떤 의견(avis)을 구하는 것인지 결정(décision)을 내리는 것이 아니라 점에 주민투표를 통한 결정과는 차이가 있다.<sup>77)</sup>

마지막 네 번째로, 헌법 제72-4조에 규정된 유권자 자문절차는 해외영토에서의 경우이다. 해외영토는 전기한 바와 같이 구 프랑스 식민지 영토였고 유럽의 본토와는 역사적·종교적·문화적 이질성과 고유성이 존재하다보니 일반적인 법제와의 특수성이 인정되고 있다. 하지만 헌법은 이들 해외령 지방자치단체의 경우도 헌법 제72-3조에 해당하는 조직의 설치나 변경의 경우 전체 혹은 일부의 유권자들의 자문절차를 밟도록 헌법에서 명시하고 있다. 생 마르탱(Saint-Martin)과 생-바뜰레미(Saint-Barthémy)섬의 경우와 마이요뜨(Mayotte)에서의 통합 데파르망 설치 등의 사례에서 위 유권자자문이 실시된 바 있다.

76) C.E. Sect. 29 décembre 1995, Géniteau, req.n°118754, Rec.p.463.

77) Pierre Serrand, Manuel d'institutions administratives française, 4<sup>e</sup> édition. PUF, 2012, p.227.

## (2) 자유로운 행정을 위한 유용한 수단

프랑스 헌법재판소는 지방자치단체가 자유로운 행정을 수행한다는 것은 이들 지방자치단체의 대표자들에게 “유효한 권한(*des attributions effectives*)”을 부여하여만 가능하다고 일찍부터 판시한 바 있다.<sup>78)</sup> 이는 이러한 지방자치단체는 자신의 원하는 바를 자신들이 부여받은 권한을 행사하기 위한 다양한 종류(*type*)의 수단(법적·재정적·인적·물적)을 보유하고 있음을 의미한다.

### 1) 법적 수단

지방자치단체는 법적 주체로서 일방적 혹은 계약을 통한 법률행위(*acte juridique*)를 통해 지방자치단체의 활동을 가능하게 한다. 지방자치단체는 일방적 행위인 명령제정(우리의 조례제정을 생각하면 된다)과 개별적인 결정(우리의 처분을 생각하면 된다)을 통해 대부분의 지방행정 차원의 법적 행위의 효과를 완성시킨다.

특히 2003년 이전에 비해 의미를 찾자면 개정 헌법 제72조제3항이 지방자치단체의 명령제정권(*le pouvoir réglementaire*)을 명시했다는 점이다. 동 조항의 신설로 인해 자유로운 행정의 즉각적으로 확장되었다는 평가도 있다. 다만 의결기관 뿐만 아니라 집행기관에 계도 인정된 이러한 지방명령제정권이 법률과 독립적인 자주적 지역입법권을 의미하는 것인가에 대해서는 후술(제4장. 자치입법의 제도적 내용)하는 바와 같이 법률의 하위에 있는 종속적 성격을 가진다는 것이 일반적 견해이다.

그리고 행정법원은 지방자치단체는 법률에서 충분히 이를 상세히 규정하고 있고<sup>79)</sup> 국가의 법령의 개입이 규정되어 있지 않는 경우라면<sup>80)</sup> “자발적으로(*spontanément*)” 자신의 명령제정권을 행사할 수 있다. 이러한 논의는 현재 국내에서 논의되는 국가법령 선점

78) Conseil Constitutionnel, 9 mai 1991, n°91-290 DC.

79) C.E. Avis section du 20 mars 1992, Préfet du Calvados, req.n° 131852, Rec.p.124.

80) C.E. 1<sup>er</sup> avril 1996, Département de la Loire, req.n° 141958, Rec.p.109.

영역에 대한 조례제정 불가론과 큰 차이는 없다고 할 것이다. 따라서 프랑스에서 “지역(지방)명령제정권은 국가법령에 종속적”이라고 추론할 수 있다.<sup>81)</sup>

## 2) 재정적 수단

지방자치단체가 자신이 처리할 수 있는 사무의 권한을 실행하기 위해서는 필요한 재정적 수단을 가지고 있어야 한다. 재원의 측면에서 보면 충분한 지방재정이 보장되어 있어야만 하고 의무지출 사항이 지나치게 증가되어서는 지방자치단체의 자유로운 행정의 실효적 보장은 어렵게 된다.

### ① 재정수입

먼저 수입(les ressources)의 측면에서 본다면 프랑스 헌법 제72-2조제1항 C호는 “법률이 정하는 요건 안에서 자유로이 사용할 수 있는 재원을 보유한다”고 규정하고 있다. 이러한 재정적 수단은 3가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

우선 고유자원(les ressources propres)으로서 법률에서 지방자치단체가 부과·징수 할 수 있도록 인정한 모든 종류의 조세와 공과금으로 구성된다. 지방자치법 조직법률 조항 제1114-2조는 지방자치단체가 법률이 인정하는 범위에서 과표(l'assiette), 세율이나 요율(le taux ou le tarif)을 결정할 수 있고, 제공한 서비스에 대한 사용료(des redevances), 행정 재산의 사용료(les produits du domaine) 등을 정할 수 있다고 한다.

다음으로 국가의 보조금(les subvention)이나 교부금(dotations)와 같은 이전재원(les ressources de transfert)이다. 이들 이전재원의 경우 포괄교부금이나 보조금 형식으로 이전되며 그 사용처는 비교적 자유롭게 지방자치단체가 결정하는데, 이들 가운데 의미를 가지는 것은 경상교부금(Dotation global de fonctionnement, DGF)이라 할 수 있다.

81) “Les règlements locaux sont subordonnés aux règlements nationaux.”

세 번째로 지방자치단체가 공적 금융기관이나 준(準)금융기관인 Caisse d'épargne, Crédit agricole, Crédit local de France로부터 빌린 공채기금(Les fonds d'emprunts)이 있다.

한편 입법자는 헌법 제34조가 정하는 것처럼 지방자치단체의 자유로운 행정의 내용을 정하지만 지방자치단체의 재원의 종류만 결정할 수 있을 뿐인데, 입법형성권의 한계로 재정지원칙을 준수해야만 한다. 헌법은 제72-2조제3항에서 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 등 계층별 지방자치단체의 고유재원은 이들 지방자치단체의 수입전체에서 일정한 대표성을 나타내어야 함을 규정하고 있다 다시 말해 각 지방자치단체의 전체 수입액에서 차지하는 고유재원 액수의 비율은 자유로운 행정을 보장하는 결정적 자료가 된다. 2004년 7월 28일 제정된 조직법률에서는 최소한 2003년의 비율과 동등한 수준으로 유지해야 한다고 규정하였다.(지방자치법 조직법률 조항 제1114-3조)

## ② 재정지출

지방재정의 지출에 관해 국가는 지방자치단체에 대해 요구를 할 수 있겠지만, 자유로운 행정의 보장이라는 측면에서 본다면 제한적일 수밖에 없다. 지방자치단체는 자신의 재정지출의 거의 전체를 의무지출로 해야만 자유롭다고 할 수 있는지에 대해 프랑스 헌법재판소는 “헌법 제34조와 72조에 근거하여 입법자는 지방자치단체의 의무적 성격을 갖는 지출 범주를 결정할 수 있지만, 그럼에도 불구하고, 이러한 지방자치단체가 부담하는 의무지출은 그 목적과 범위가 상세하게 정해져 있어야만 하고 지방자치단체의 고유한 권한을 존중해야만 하며 (지방자치단체의) 자유로운 행정을 구속해서는 안된다”고 판시한바 있다.<sup>82)</sup>

한편 수입의 증가속도가 지출에 비해 훨씬 더디기 때문에 늘어난 지방의 재정지출과 지방자치단체에 이양된 수입간 상호관계의 부재에 대해 지방의 불만이 계속적으로 제기되어왔다. 헌법 개정권자들은 이러한 비판을 고려하여 제72-2조제4항을 다음과 같이 신설하였다: “국가와 지방자치단체간의 권한의 이양은 그 권한을 이양에 상응하는 동일한

82) Conseil constitutionnel, DC n°90-274 du 29 mai 1990, Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

재원의 배분이 수반되어야 한다. 지방자치단체의 지출증가의 결과를 가져오는 모든 권한의 창설이나 확대는 법률에서 정한 재원이 수반되어야 한다.”

그리고 이에 기초하여 헌법재판소는 데파르트망에게 최소편입소득(Revenu minimum d'insertion, RMI) 사무를 처리하도록 권한을 이양하는 경우와 레지옹에게 직업연수 사무에 관한 권한을 확대하는 경우 그 보상방식에 관한 엄격심사방식을 취한바 있다.<sup>83)</sup>

### 3) 인적 수단

지방분권의 법제화 과정에서 지방공무원(la fonction publique territoriale)에 대한 법적 지위가 분명해 졌다. 지난 30년간 프랑스 지방공무원의 숫자는 62.8%가 증가하였는데, 200만 명 가까이로 늘어났다(2016년 말 현재 197만 7천2백 명).

자유로운 행정은 지방자치단체의 공무원의 운영에 관한 자율적 관리를 보장하고 있다. 이는 지방자치단체가 법률상 절차를 갖춘 후에 직원의 채용, 승진, 정규직의 모집과 징계 등에 관해 자유로이 결정할 수 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있다.<sup>84)</sup>

### 4) 물적 수단

지방자치단체는 동산, 부동산의 소유권을 가지며 공유재산과 일반재산을 보유할 수 있다. 관련 법률규정이 정하는 바에 따라 복수의 지방자치단체는 이들 재산에 대한 관리권을 행사한다. 비록 지방자치단체의 자치권이 이들이 보유하거나 관리하는 재산에 미친다고는 하나 단일국가의 특성에서 유래한 국가의 행정상 후견에서 전적으로 자유로운 자유는 아니라는 것이 일반적이다.<sup>85)</sup>

83) Conseil constitutionnel, Décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité(최소편입소득과 최소활동소득 설치의 지방분권에 관한 법률).

84) Conseil constitutionnel, Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale(지방공무원 지위에 관한 법률).

85) Pierre Serrand, *op.cit.*, p.231.

### 3. 자유로운 행정의 전제조건 - 재정의 분권화<sup>86)</sup>

#### (1) 지방자치단체 재정과 국가의 지원

프랑스의 지방 공공행정(APUL)의 지출규모는 2016년 기준으로 약 2,482억 유로이며 이 가운데 경상운영비가 1,329억 유로이고, 427억 유로는 투자지출에 해당한다. 그리고 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원 금액은 1991년에 1900.1억 프랑(약 289억 6천만 유로)에서 2018년 예산법률에 의하면 1,048억 유로로 증가하였다.<sup>87)</sup> 2018년에는 이전세원(약 403억 유로)을 제외하고 약 1,010억 유로로 나타나고 있다. 이러한 지원은 보조금, 각종 법률상의 감면보상의 형식으로 이루어지는 보조금의 부분으로 구성된다.

한편 프랑스에서도 지역불균형에 의한 지역 간 재정격차의 시정은 지방자치의 가장 어려운 숙제라 할 수 있다. 이를 해결하기 위해서 나라마다 다양한 형태의 정부 간 재정 이전 제도가 운용되고 있다. 프랑스에서는 1979년에 중앙부처 사업별 특정교부금을 대부분 포괄교부금으로 통합하였고, 그 후에도 계속적으로 이에 관한 개혁조치를 통해 지방분권화일반교부금(DGD) 등을 신설하였다.

프랑스의 지방재정 중 이전재원인 국가의 교부금은 우리나라의 지방재정조정제도<sup>88)</sup>와 직접 일치하지는 않지만 지방재정법 교재나 지방자치법 교재에서는 보조금(Les subventions)으로 표기하고 있다.<sup>89)</sup>

프랑스의 지방재정 지원은 1990년대 이전만 해도 국가의 지방에 대한 수직적 재정지원

86) 전훈·김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구[IV], 한국법제연구원, 2008, 43~48쪽; 통계와 수치는 2018년 DGCL에서 작성한 지방자치단체 통계연보를 참조하였다. ([https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les\\_cl\\_en\\_chiffres\\_2018.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf)).(검색일자:2018년 8월 20일)

87) <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/financement-collectivites-territoriales/essentiel/s-informer/impots-dotations-etat-emprunt-ressources-collectivites-territoriales-0#.W55i6yQzbIU> (검색일자: 2018년 9월 1일)

88) “지방자치단체의 재정력을 보완·확충하고 또한 자치단체간의 재정불균형을 완화시켜주기 위해 국가나 상급 지방자치단체가 재정력이 취약한 자치단체로 재정을 이전·지원하는 제도”이다(김홍래, 지방재정의 이론과 실제, 박영사, 2005, 214쪽).

89) Michel Boubier, Les finances locales, 17<sup>e</sup> édition, LGDJ, 2018, p.57.

(조정)을 중심으로 이루어졌다. 하지만 1990년대 이후 수직적 뿐만 아니라 수평적 재정지원(조정)도 함께 이루어지고 있다. 그리고 헌법 개정 이후부터 교부금 통합화과 지방자치단체의 책임을 강화하는 방향으로 나타난다.<sup>90)</sup>

국가의 지방자치단체 재정지원은 다음 3가지 주요 목적을 가지고 있다: 첫째, 지방의 경상운영비 지출뿐만 아니라 투자지출을 동시에 포괄적으로 지원한다는 점과 둘째 헌법 제72조제2항에서 정한 권한이양에 수반되는 재원의 이전원칙에 따라 법률에서 재원의 이양을 담보해야 하고 셋째, 법률에 정한 지방세의 감경과 면제에 대한 보상을 해야 한다.<sup>91)</sup>

## (2) 수직적 재정조정과 수평적 재정조정

### 1) 국가-지방자치단체 간 수직적 재정조정

수직적 재정조정(지원)은 중앙정부가 지방자치단체에게, 또한 상급 지방자치단체가 하위 지방자치단체에게 재원을 지원하거나 지자체간 재원의 불균형을 조정하는 방식이다.<sup>92)</sup> 프랑스에서도 지방자치단체 간 재정의 불균형에 대한 시정요구는 지방분권화이후 지방자치단체에게 많은 권한과 사무가 이양되었지만 그에 따른 재원과 사무처리비용에 대한 지원이 불충분했기 때문이다.

지방재정제도는 형평성(*la péréquation*)에 기초한 공동기금(*le fonds communs*)의 도입(1971)이 그 시발이라 한다. 공동기금은 중앙정부에서 징수한 과태료를 지방자치단체(꼬뮌)에 공평하게 배분하도록 한다. 현재 중앙의 지방재정지원 시스템은 경상교부금(DGF: *la dotation globale de fonctionnement*), 설비교부금(DGE: *la dotation globale d'équipe-*

90) 전훈·김세진, “지방재정지원제도에 관한 법제연구(IV)-프랑스-”, 한국법제연구원, 2008, 45쪽.

91) <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/financement-collectivites-territoriales/essentiel/s-informer/impots-dotations-etat-emprunt-ressources-collectivites-territoriales-0#.W55i6yQzblIU> (검색일자: 2018년 9월 1일)

92) 전훈·김세진, 앞의 보고서, 45쪽.



ment), 사업세전국형평기금교부금(la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle), 전국형평기금(FNP: le fonds national de péréquation), 사업세형평데파르트망기금(le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle) 등이 지방정부의 재정불균형을 시정하는데 역점을 두고 있다. 이 중에서 경상교부금(DGF), 설비교부금(DGE), 사업세형평전국기금(FNPTP), 형평전국기금(FNP)은 중앙정부가 지방자치단체에게 재원을 배분하며, 사업세형평데파르트망기금(FDNPTP)은 상위 자치단체인 데파르트망이 하급 자치단체인 코뮌에게 재원을 배분한다.

그 밖에 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원 제도는 지방분권 실시와 더불어 권한이양에 따라 재정지원을 하는 지방분권일반교부금(la dotation générale de décentralisation), 직업훈련 관련교부금(la dotation relative à la formation professionnelle), 교육시설투자를 위한 레지옹(DRES) 및 데파르트망교부금(DDEC) 등이 있다. 이외에도 교원의 주거를 위한 특별교부금(DSI: la dotation spéciale de instituteurs), 부가가치세 보상기금(FCTVA: le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée), 사업세보상교부금(la dotation de compensation de la taxe professionnelle), 중앙부처의 특별보조금(la subvention de divers ministères), 기타 각종 지방세 관련 감면보상, 지방세개혁 보상, 교통범칙금공제(le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation), 지방의원교부금 등이 수직적 재정지원 제도에 해당한다.

## 2) 지방자치단체 간 수평적 재정조정

수평적 재정지원(조정)은 지방자치단체간의 지역 간의 경제적 격차와 지방세 운영 등에서 비롯하며 프랑스에서 제도화된 수평적 재정지원 시스템으로는 도시연대 교부금(DSU: la dotation de solidarité urbaine), 농촌연대교부금(DSR: la dotation de solidarité rurale), 수도권(일드프랑스 레지옹)코뮌간연대기금(le fonds de solidarité entre communes de la région Île-de-France), 지역불균형시정기금(le fonds de correction des déséquilibres régionaux) 등이 있다.

프랑스는 지방분권 실시를 앞두고 1979년에 중앙부처의 각종 사업별 특별보조금(les subventions spécifiques)을 대부분 교부금(la globalisation)으로 통합하였고, 그 후에도 계속적으로 보조금에 관련된 개혁을 단행하였다. 즉 1979년 경상비교부금, 1983년 설비투자비교부금과 지방분권화일반교부금 등의 신설과 잇단 개정이 뒤따랐다. 이에 따라 중앙정부의 간섭·통제가 감소된 반면에 지방정부의 재정적 자율성이 강화되었다.<sup>93)</sup>

표4. 지방재정 조정을 위한 수직적·수평적 제도장치<sup>94)</sup>

구 분	종 류	시행연도
수직적 재정조정 방식	경상비교부금(dotation globale de fonctionnement)	1979
	설비투자비교부금(dotation globale d'équipement)	1982
	사업세형평전국기금 국가교부금(dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle)	1982
	형평전국기금 국가교부금(dotation de l'Etat au fonds national de péréquation)	1995
	사업세형평 데파르트망기금(fonds départemental national de péréquation de la taxe professionnelle)	1975
	지방분권일반교부금(dotation générale de décentralisation)	1983
	직업훈련 관련교부금(dotation relative à la formation professionnelle)	1983
	교육시설투자 레지옹 및 데파르트망교부금	1983
	교사주거교부금(dotation spéciale de instituteurs)	1986
	부가가치세보상기금(fonds de compensation de la TVA)	1975
	중앙부처의 특별보조금(subvention de divers ministères) 기타 각종 지방세 관련 감면보상, 지방세개혁 보상, 교통범직금공제	
수평적 재정조정 방식	도시연대교부금(dotation de solidarité urbaine)	1991
	농촌연대교부금(dotation de solidarité rurale)	1993
	수도권코뮌(코뮌)간연대기금(fonds de solidarité entre communes de la région Ile de France)	1991
	지역불균형시정기금(fonds de correction des déséquilibres régionaux)	1992

93) 배준구, 프랑스의 지방분권, 금정, 2004, 250~251쪽.

94) 전훈·김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구[IV]-프랑스-, 한국법제연구원, 2008, 47~48쪽; 배준구, 프랑스의 지방분권, 금정, 2004, 250쪽, [표 3-3-1]참조.

#### 4. 상원(上院)의 지방자치단체 대표성

프랑스는 주권의 단일성과 불가분성을 전제로 하는 단일국가이지만 국민이 직접 선거를 통해 뽑는 국민의회(하원)와 더불어 간접선거를 통해 지방자치단체의 대표성을 보장받는 상원(Sénat)을 입법기관으로 두고 있다.<sup>95)</sup> 임기 6년의 상원의원(Sénateur)은 24세 이상이면 피선거권을 가지고, 매3년마다 의원의 절반을 새로 선출하는데, 2017년 9월 24일에 선거가 있었다.<sup>96)</sup> 종래 프랑스 입법기관의 특징으로 국민의회나 상원의 지방자치단체장의 겸직을 언급하였으나 2014년 2월 14일 제정된 조직법률 제2014-125호에 따라 2017년 9월 이후부터 치러지는 선거에서 겸직이 금지됨에 따라 향후 지방정부의 구성원과 상원의 겸직은 사라지게 되었다. 어떻거나 중요한 것은 상원의 지역대표성은 이들의 겸직이 아니라 상원 선거인단이 지방정부의 구성원이라는 점이다.<sup>97)</sup>

##### (1) 지방정부를 대표하는 프랑스 상원

제2의회인 상원이 지방자치단체를 대표하는 것에 대한 헌법적 기원은 꽤 오래되었다. 상원(Sénat)의 구성에 관한 1875년 2월 24일 헌법률(loi constitutionnel)<sup>98)</sup>까지 거슬러 올라가는데, 동 헌법률 제4조는 “데파르트망, 식민지(당시는 지방자치단체의 한 종류였다)의 상원의원은 꼬뮌의 유권자들의 절대다수 득표에 따라 선출되며, 필요한 경우, 데파르트망이나 식민지의 청사소재지(chef-lieu)에 소집된 하원의원, 데파르트망위원, 아롱디스망위원, 의원대표자, 꼬뮌의 선거인들 가운데 각 꼬뮌별 의회별로 한명씩 선출된 대표자들의 합동회의 연기명부(scrutin de liste)에 따라 선출된다”고 규정하였다. 그리고 1946년 10월 27일

95) 2011년 이래로 상원의원 숫자는 348명이며 이들을 선출하는 선거인단은 수는 약 162,000명이다.

96) <http://www.senat.fr/role/senate.html> (검색일자: 2018년 8월 18일)

97) 프랑스 상원선거의 특징으로는 첫째, 선거권자의 투표가 의무적 사항이어서 정당한 사유 없이 투표하지 않는 경우 100유로의 벌금형이 법정형으로 규정되어 있다는 점이다. 둘째, 상원선거는 데파르트망 단위로 집중되며(선거법 조항참조) 셋째, 선출인원별 선거방식이 인구에 따라 차등적으로 다르게 이루어져 있고, 넷째, 상원의 구성원의 교체가 전부교체가 아니라 부분적이어서 상설의회로의 성격을 가지는 반면 연로한 정치인의 피난처나 변화를 꺼리는 경향이 있다는 점을 들 수 있다(한동훈, “프랑스 헌법상 상원의 지위”, 『세계헌법연구』 제11권 제1호, 세계헌법학회 한국학회, 2016.4., 115쪽).

98) 헌법을 개정하는 내용을 담은 법률을 말한다.

제4공화국 헌법 제6조 제2항에서도 이를 그대로 유지였는데, “하나의 지역에서 2개의 의회를 선출하는데, 국민의회(Assemblée Nationale)는 보통직접 투표에 의해 선출하고, 꼬뮌과 데파르트망 단위의 ‘공화국위원회’(le Conseil de la République)<sup>99)</sup>는 보통간접선거에 선출한다.

현행 헌법인 1958년 제5공화국 헌법(2018년 5월에 25번째 개헌안이 제출되었다)에서도 상원은 그대로 연속되고 있다. 1958년 헌법이 미국의 상원(Senat)과 같은 명칭을 사용하면서 지방자치단체를 대표하는 것과 관련해 오해가 있는데, 프랑스 상원은 어떤 연방국가에서의 구성국가의 대표성과 같은 특징을 가지지 않는다. 이러한 점에서 각각의 지방자치단체는 적어도 한 명의 상원의원을 선출해야만 하는가 하는 것과 관련해 프랑스처럼 작은 규모의 많은 숫자의 꼬뮌이 있는 경우 현실적으로 불가능하다. 프랑스 헌법이 규정하고 있는 348명은 상원의원 숫자의 최대한이라는 점에서 1958년 제5공화국 헌법은 이전의 헌법규정처럼 지방자치단체의 상원의원 선거라는 중개자를 통해서만 대표성을 고려하고 있을 뿐이다. 헌법위원회도 이에 대해 “상원은 공화국의 지방자치단체의 대표성을 보장하는 한, 그 공동체의 발현 자체인 선거인단에 의해 선출되고, 따라서 선거인단은 필수적으로 지방자치단체의 의결기관의 구성원으로 구성되어야 한다”고 하면서 “모든 유형의 지방자치단체가 상원을 통해 대표되어야 한다”고 판시하였다.<sup>100)</sup>

99) 제4공화국(1946-1958) 헌법에서 현재의 상원(Sénat)에 해당한다. 1946년 10월 27일 법률 제1조는 “공화국위원회는 315명으로 구성한다. 200명은 (유럽대륙) 본토 지방자치단체에서 선출되며, 50명은 국민의회(하원)에서 선출되며, 14명은 (당시 식민지였던) 알제리에서 선출되며, 51명은 해외(d’outre-mer)영토의 conseils généraux와 ass emblées territoriales에서 선출된다”고 규정하였다. 그 뒤에 선출인원과 방식에 대한 여러차례의 법률의 제정과 개정과 개정을 반복하다가 1948년 12월 16일 의미 있는 변화를 맞이하는데, 공화국위원회는 상원(제2의회)규칙(Règlement de la Second assemblée)제12조를 통해 “공화국위원회 구성원인 Sénateur(굳이 현재 시점에서 의역하면 상원의원)”라는 표현을 사용하게 되었다.(<http://www.senat.fr/evenement/archives/d56.html>, 검색일자: 2018년 8월 20일)

100) Décision n°2000-431 DC du 6 juillet 2000, Loi relative à l’élection des sénateurs.

## (2) 다양한 지방정부를 대변하는 선거인단(Les grandes électeurs)<sup>101)</sup>

프랑스 상원이 지방자치단체를 대표한다는 것은 상원선거 선거인단 구성을 통해 알 수 있다. 선거법(Code électoral) 법률조항 제280조는 국민의회(하원)의원과 상원 의원, 레지옹의회 의원(Conseillers régionaux)과 코르스(Corse)의회 의원(Conseillers d'Assemblée de Corse), 귀이안 의회 의원(Des conseillers à l'assemblée de Guyane)과 마르티니끄(Martinique)의회 의원(Des conseillers à l'assemblée de Martinique), 데파르트망 의회의원(Des conseillers départementaux), 꼬뮌의회의 대표자나 그 대리인을 선거권자로 규정하고 있다.<sup>102)</sup>

프랑스에서 상원의 구성원은 지방자치단체를 구성하는 선거직 공무원 가운데에서 선출된 자로서, 지방자치단체 단체장 중에서 선출되는 경우가 많다는 특징이 있다. 그리고 연방국가의 상원이 지방(支方)국가의 대표자로서의 지위를 가지는 것에 비해 보다 더 직접적인 지방이익을 대표하는 기능을 가지고 있음을 추측해 볼 수 있다.

## (3) 상원의원 겸직금지 조항과 영향

2017년 9월 이전까지는 프랑스의 경우 상원이나 하원의원은 데파르트망과 레지옹의 의회의원이나 대표자를 겸직할 수 있었다. 따라서 지방정부로서는 자신의 입장을 국민의회나 상원의 의원 자격을 통해 대변할 수 있었기 때문에 이를 직접적인 입법참여로 평가할

101) 하혜수, 앞의 보고서, 50쪽; 전기한 바와 같이 당해 보고서는 <http://www.senat.fr/role/senate.html> 를 바탕으로 작성된 저자의 미공개 발표자료 부분을 인용하였다.

102) La composition du collège électoral appelé à élire les sénateurs assure, dans chaque département, la représentation des différentes catégories de collectivités territoriales et de la diversité des communes, en tenant compte de la population qui y réside.

Ce collège électoral est composé :

- 1° Des députés et des sénateurs ;
- 2° Des conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département et des conseillers de l'Assemblée de Corse désignés dans les conditions prévues par le titre III bis du présent livre ;
- 2° bis Des conseillers à l'assemblée de Guyane et des conseillers à l'assemblée de Martinique ;
- 3° Des conseillers départementaux ;
- 4° Des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués.

수 있었다. 뿐만 아니라 이들은 꼬뮌의 단체장도 겸직할 수 있었는데 현실에서는 주로 작은 규모의 꼬뮌의 시장 겸임이 많았다.<sup>103)</sup>

하지만 2017년 9월 이후 겸직금지 규정이 들어오면서 전통적인 지방자치단체의 국정 참여 가능성에 변화가 올 것이라는 전망이 있다. 하지만 겸직금지의 경우 공적 생활에 대한 신뢰에 대해 근본적인 의문을 제기하는 비판에 대한 입법적 노력으로 이해할 경우 큰 문제는 없다고 본다. 오히려 상원이라는 제2입법부의 비판의 대상이 되는 가외성으로부터 벗어날 수 있는 측면이 있다.<sup>104)</sup>

## 제2절 지방자치단체의 자유로운 행정의 한계

프랑스에서 지방자치단체의 자유로운 행정의 내용에 대해 우리 문헌과 같이 자치입법과 조직고권, 재정고권, 계획고권 등으로 설명하지는 않는다. 오히려 지방분권의 내용인 분권화된 지방자치단체의 존재와 이들의 자유로운 행정을 위한 권한의 배분과 재정자치를 위한 제도적 장치에 더 주목한다. 지방자치단체가 행사하는 자유로운 행정은 지방분권의 구성요소인 적법성 통제를 전제로 국가이익과 주권의 불가분성에 기초한 법령체계의 통일성이라는 헌법상 한계를 제시하고 있다.

### 1. 지방자치단체의 권리인가 행정상 조직원칙으로 볼 것인가-Commune Venelle 판결(2001)

지방자치단체의 자유로운 행정이 지방자치단체의 기본적 자유로서의 권리로 볼 것인가 아니면 헌법이 규정하고 있는 국가의 행정조직 원칙으로 이해할 것인가에 대해 논란이 있었다. 이러한 논의는 콩세이데타의 꼬뮌 브넬(commune de Venelle)판결<sup>105)</sup>에서

103) 한동훈, 앞의 논문, 118면.

104) 안성호, “지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상”, 『한국행정학보』 제41권 제3호, 한국행정학회, 2007, 121~122쪽.

105) C.E. Section 18 janvier 2001, Commune de Venelle, req.n° 229247, Rec.p.18.

쟁점이 되었는데, 최고 행정법원은 헌법이 보장하는 지방자치단체의 자유로운 행정은 개인의 보장받는 기본권과 같은 기본적 자유(*la liberté fondamentale*)에 해당한다고 판시하였다.

당해 사건은 지방자치단체의 유형인 꼬뵈브넬(Venelle)의 기존의 꼬뵈브넬 협력체 구성 과정에서 해당 꼬뵈브넬의회 다수파 의원들의 단체장 교체를 위한 의회소집에 관한 일정상정 요청(지방자치법 법률조항 제2121-9조)과 재의(再議)요구 및 단체장의 거부조치에 대해 행정소송법(Code de Justice administrative) 법률조항 제521-1조로 신설된 긴급심리(*le référé*) 신청에 대해 콩세이데타가 판단한 사건이다.<sup>106)</sup>

먼저, 긴급(급속)심리는 행정작용과 관련해 공법인이나 공공서비스를 수행하는 사법상 기관이 기본적 자유를 침해하는 것이 중대하고 명백하고 이에 대한 권리구제의 긴급성이 요청되는 경우에 접수 후 48시간 이내에 수소법인이 이에 대한 결정을 내려야 하는 특징을 가진다.<sup>107)</sup> 따라서 긴급심리의 심사요건인 ‘기본적 자유’에 ‘지방자치단체의 자유로운 행정’도 포함되는지가 쟁점이 되었다.

앞에서 살펴본 바와 같이 ‘자유로운 행정’은 원칙적으로 입법자가 특별히 사법적 보호를 인정하는 기본적 자유에 해당한다는 것이 콩세이데타의 입장이다. 하지만 콩세이데타는 본안판단에서 원고의 주장이 지방자치단체의 내부관계에 관한 것에 불과하여 ‘지방자치단체’의 자유로운 행정에 관한 것이라고 하여 이를 기각하였다. 결과에 대하여 찬부를 떠나 과연 ‘자유’(une liberté)로서 ‘자유로운 행정’이 가능할 것인가 하는 점이 지방자치권이라는 기본권이 가능한가 하는 국내에서의 논의에 직접적인 시사점을 제공할 것인지 궁금해진다.

106) Marceau Long- Prosper Weil-Guy Braibant-Pierre Delvové-Brno Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 18<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2011, pp.780~781.

107) 전훈, “지방자치단체의 행위의 적법성 통제 수단으로서의 행정소송”, 토지공법연구 제26집, 한국토지공법학회, 2005.6., 468~470쪽.

선행연구 중에는 자유로운 행정은 자유이고 지방분권은 행정조직원리에 불과하므로 두 개념은 다른 것이라는 보코야니스(C. Bocoyannis)의 학위논문을 인용하면서 지방자치단체의 자유로운 행정을 위한 구체적 의사결정은 법률의 테두리에서 이루어지므로 이를 입법권자의 입법형성의 문제로 보다는 헌법 제1조의 국가조직원리로 접근하는 것이 바람직하다고 하는 견해도 있다.<sup>108)</sup>

프랑스 헌법 제34조는 법률 제정권자인 의회에게 지방자치단체의 자유로운 행정의 내용을 정하도록 하고 있고, 제72조제6항에서 행정적 통제라는 표현을 사용하며 여전히 자유로운 행정의 헌법적 보장의 한계를 명시함으로써 행정법원의 적법성 통제에 의한 행정상 후견의 달성이라는 이른바 프랑스식의 지방분권의 구조를 취하고 있다.

지방자치단체의 자유로운 행정은 연방국가 구성원의 지역공동체가 누리는 자치행정권과는 구별되는 분권화된 국가와 구별되는 공법인의 자치권에 대한 헌법적 보장으로 이해된다. 하지만 이를 국민이 누리는 기본적 자유와 동일한 레벨은 아니라고 보지만 일정한 기본적 자유에 해당함은 분명하다는 것이 프랑스 행정법원의 태도라고 생각된다.

## 2. 자유로운 행정의 보장과 한계

지방자치단체의 자치권이 헌법적 보장을 받는 점은 분명하지만 프랑스 헌법 제34조제3항은 의회가 법률로 지방자치단체의 자유로운 행정의 기본원칙을 정하도록 하고 있다. 따라서 자유로운 행정의 입법형성의 한계가 된다. 이와 관련해 프랑스 헌법재판소는 주민들이 직접 뽑아 구성된 지방의회가 결정하는 자유로운 행정의 헌법적 가치를 인정한 바 있다.<sup>109)</sup> 그리고 콩세이데타는 꼬뮌간협력체를 구성하기 위해 지방자치단체의 자치입법이 정부가 제정하는 명령인 데크레에 의해 수정되지 않는다고 판시한 바 있다.<sup>110)</sup> 일반권

108) 전훈, 위의 논문(2005), 471쪽.

109) 전훈, 앞의 논문(2005), 308쪽; Conseil constitutionnel, n°83-168 DC 20 janvier 1984, Rec. p.28.

110) C.E., 13 février 1985, Syndicat communautaire d'aménagement de la ville de Cergy-Pontoise, req.n°40756; 전훈, 위의 논문, 308쪽; 안영훈, 현지에서 본 프랑스 지방자치제도, 한국지방행정연구원, 1997, 27~28쪽.



한조항을 부여받은 지방자치단체는 자유로운 행정을 위한 제약된 규범제정권을 가진다. 단일국가에서의 헌법상의 지방분권의 한계의 내용인 적법성 통제 장치를 일반이익 혹은 국가이익의 보호자인 지방의 프레페(Préfet)에게 부여하고 있음은 행정법원의 사법적 통제수단을 동원하여 지방분권의 법적 테두리를 유지하는 것을 말한다.

### (1) 주권의 불가분과 규범체계의 통일성

프랑스 헌법 제1조는 “프랑스는 불가분의 공화국(une République indivisible)” 이라는 문장으로 시작하는 것에서 알 수 있듯이 현행 1958년 헌법은 1791년 헌법 이래로 이어온 단일국가의 주권불가분원칙을 여전히 고수하고 있다.

이는 지방자치단체의 자유로운 행정이 자유로운 규범제정권으로 곧바로 연결되지 않는다는 것을 뜻한다. 모리스 부졸(M. Bourjol) 교수 같은 이는 자유로운 행정이 헌법상의 자유(우리의 기본권에 비교됨)로서 당연히 헌법이 정하고 있는 법률제정 사항 분야가 아니라면 자유로이 독자적인 규범제정이 가능하다고 보았다. 부졸 교수의 주장에 따르면 (행정)분권은 행정법적 사항에 해당하고, 국가(입법자)가 지방자치단체에게 (행정입법 사항을 위임한 것)이라기보다는 헌법에 직접 규정된 지방자치단체의 자유로운 행정의 내용인 지방명령(행정입법)은 헌법적 가치를 갖는 것으로서 국가의 법령과는 구별된다고 한다.<sup>111)</sup>

이에 대해 Aix학파로 불리는 루이 파보로(L.Favoreu), 앙드레 후(André Roux)교수 등은 법률제정권의 국가와 지방간의 분할은 연방국가 혹은 더 양보해 지역국가(État régional)에서나 가능하며, 지방자치단체의 자유로운 행정을 입법자가 법률로 정하도록 한 헌법 제34조와의 해석을 어떻게 조율할 것인지를 지적하였다.<sup>112)</sup>

111) 전훈, “지방자치단체의 ‘자유로운 행정’의 헌법적 보장-2003년 3월 28일 프랑스 개정헌법내용을 중심으로-”, 『성균관법학』 제17권 제1호, 성균관대학교 비교법연구소, 2005.6., 314쪽.

112) L.Favoreu, “Décentralisation et Constitution”, RDP, 1982, p.1259; André Roux, La décentralisation - Droit des collectivités territoriales-, LGDJ, 2016, pp.152~154.

지방자치단체의 일반적이고 추상적인 명령제정권을 어떤 차원에서 헌법이 보장할 것 인지는 역사적·규범체계적 접근이 같이 있어야 할 것이지만 자치법령이 국가법령과 상호 독립적일 수 있는가에 대해서는 양국 모두 다수적 견해는 소극적이라 생각된다.

## (2) 행정상 후견-사법심사(司法審査)인 행정적 통제(Contrôle administratif)

### 1) 행정적 통제

프랑스에서 지방자치단체의 지방자치는 국가의 통일성을 유지하는 범위에서 행정적 통제의 틀에서 헌법상 보장된다는 다소 모순된 표현은 2003년 헌법개정에서도 그대로 유지되었다. 이러한 행정적 통제는 1982년에 제정된 지방분권 관련 법률을 틀을 헌법이 특별히 수정하지 않고 수용한 것이다. 그리고 그 배경은 앞에서 검토한 지방분권의 내용인 행정상 후견의 내용과 깊이 관련된다.

행정적 통제는 동일한 행정조직체의 상위 기관의 지시와 합목적성과 적법성의 통제가 아니라 행정법원에 적법성 통제를 시작하겠다는 메커니즘 자체를 행정상 후견감독으로 대체하였다는 의미가 정확하다. 마스삐띠올(R. Maspétiol)과 라로끄(P. Laroque)는 프랑스에서 행정상 후견(la tutelle administrative)은 “법률이 정하는 바에 따라 상급기관이 공익을 보장하기 위해 분권화된 소속기관이나 이들의 법적 행위에 대해 행사하는 한정적 성격의 권한”을 총칭하는 것이라고 하였다.

그런데 1982년 이후 종래 후견적 감독의 성격이 강했던 합목적성 통제가 사라지고 행정법원에 법령위반을 제소할 수 있도록 한 행정적 통제로 행정상 후견을 이해할 경우 지방자치단체의 자유로운 행위가 무제한적인 것이 아니라 법치주의와 분권의 개념요소에 비롯한 권한배분의 틀에서 이루어지는 자치입법을 포함한 행정권의 자유로운 실행을 의미함을 이해 할 수 있다.

## 2) 행정통제(Contrôle administratif)를 통한 적법성 통제<sup>113)</sup>

프랑스 헌법 제72조제6항은 국가 영토에서 국가대표(프레페)와 국무위원의 각대표자는 국익을 보호하고 행정통제를 실시하며 법률을 준수해야 한다. 따라서 지방자치단체의 자유로운 행정은 단일국가의 주권의 불가분성에 오는 한계와 더불어 구체적으로 행해진 법적행위에 대해 행정소송인 월권소송과 프레페제소(déféré préfectoral)라는 통제장치에 의한 제약을 받는다.

프레페제소는 지방자치단체의 법적 행위에 대한 사법심사(행정법원)라는 점이 특징이다. 지방자치법은 지방의회의 의결이나 지방의회의 위임에 따라 이루어진 결정, 행정경찰 사항에 관한 꼬뮌의 대표의 규칙제정이나 데파르트망 집행부(Conseil général)의 장의 명령 제정 행위 등에 대해 의무적으로 국가대표에게 관련 서류를 송부하도록 하고 있다. 1982년 지방분권법 이전만 해도 이에 대한 국가대표의 후견적 감독이 가능하였지만, 이후부터는 국가대표는 이에 대해 이송과 동시에 갖는 지방자치단체의 자유로운 행정을 위한 법적 행위가 가지는 집행력(l'exécution de plein droit)을 정지하는 가처분신청은 물론 해당 행위의 위법여부를 1심 행정법원에 제소할 수 있다.

한편 프레페제소의 특수한 형태로 프레페제소 신청(Déféré à la demande)제도가 있다. 지방자치단체의 행위에 대해 개인(자연인과 법인 모두 가능)이 해당 행위가 프레페에게 의무적 이송대상이 되는 행위인지 여부를 묻지 않고 국가대표가 행정법원에 제소할 것을 요청하는 경우인데, 이를 청구에 의한 데페레라고 한다. 프레페제소 신청은 기본적으로 개인이 직접 자신이 원고로 월권소송을 제기하지 않고 제페레절차를 이용하거나 집행정지가 수반된 데페레를 통해 집행정지를 검할 수 있는 장점이 있다. 그런데 반드시 국가대표가 이에 대한 신청이 있는 경우 제소를 해야만 하는가에 대해 콩세이데타는 프레페가 행사하는 행정통제는 의무적 사항이 아닌 임의적 권한행사이며 이러한 프레페의 제소신청에 대한 거부조치는 월권소송의 대상이 되지 않는다고 판시하였다.<sup>114)</sup>

113) 이하 부분은 제4장 제2절 부분과 내용이 중복될 가능성이 있으므로 가능한 개략적 특징만 소개하기로 한다. 프레페제소 부분과 Conseil d'Etat의 판례에 대한 검토는 제4장 제2절 부분에서 상론하기로 한다.

114) C.E. Sect., 28 février 1997, Commune de Port, req. n°167483, rec.p.161



## 제4장

# 자치입법의 제도적 내용

제1절 지방자치단체의 자치입법(명령제정)권

제2절 자치입법의 사법적 통제



## 제4장

# 자치입법의 제도적 내용

### 제1절 지방자치단체의 자치입법(명령제정)권

#### 1. 개괄

프랑스의 지방자치제도에서 자치입법의 현실은 우리의 자치입법권과 유사해보이지만 좀 더 확장되어 있다고 본다. 프랑스에서도 지방자치단체는 일반적이고 불특정한 추상적 내용의 규정을 제정할 수 있으며, 의회(상원과 하원)가 전담하는 입법사항(en matière législative, 이하부터는 법률사항이라 표기하기로 한다)에 대해서도 예외적으로 관여할 수 있다. 그리고 2003년 3월 28일 헌법 개정으로 자치입법에 관한 명문 조항인 un pouvoir réglementaire local이 새로이 명문화되었다. 하지만 지방자치단체의 행정입법은 부차적이고 잔류적(secondaire et rédiduel) 성격이라는 점에서 흔히 말하는 국가 또는 중앙정부와 대등하고 독립적이고 독자적(autonome)인 자치입법권으로 설명할 수는 없다고 본다. 따라서 결과만 놓고 보면 ‘국가의 법령 밑에 있는 조례’라는 우리의 현실과 본질적으로 다르지 않다고 본다.

지방자치단체의 명령제정이 인정된다고 하더라도 명령제정권에 관한 프랑스 헌법 제 21조<sup>115)</sup>와 제13조<sup>116)</sup>에 따라 총리(Premier minister)와 대통령이 제정하는 행정입법에 위

---

115) 제21조제1항 제4문은 “제13조가 정하는 바에 따라, 총리는 명령제정권(pouvoir réglementaire)을 행사하며, 민간공무원과 군인을 임명한다.”고 규정하고 있다.

116) 제13조는 제1항에서 “대통령은 국무회의에서 심의된 법률명령(ordonnances)과 명령(décrets)에 서명한다.” 그리고 제2항에서 “대통령은 국가의 민간공무원과 군인을 임명한다.”고 규정하고 있다.

만할 수 없으며, 법률(지방자치법, CGCT)이 정한 요건에 따라 지방자치단체의 명령제정이 가능한데(이를 적법성원칙, le principe de légalité으로 표현한다) 헌법 제72조 제3항은 “지방자치단체의 권한을 수행하기 위하여” 행사한다고 증명해야 한다는 점에서 자치입법권이라는 말이 머쓱해질 수 있다.<sup>117)</sup>

또한 형식적으로는 헌법 제72조<sup>118)</sup>와 제37-1조<sup>119)</sup>에서 새로 규정된 명령제정권과 실험입법의 방식을 통해 지방자치단체의 명령제정권이 확대될 여지도 있을 것처럼 보이지만, 실재는 그렇지 않다고 한다.<sup>120)</sup>

다만 예외적으로 의회가 개입하는 법률사항이라 하더라도 구 해외식민지였던 뉴-칼레도니아(프랑스 이름으로는 Nouvelle-Calédonie)의 pay(지역명칭 단위)의 자치법률(헌법 제77조)이나 헌법상의 기본권 관련사항으로 개입이 금지되는 사항이 아닌 실험사항 및 해외지역(oultre-mer)지방자치단체의 명령제정권(제74-1조<sup>121)</sup>)은 예외적으로 지방자치단체에게 입법권 행사가 가능하도록 헌법상 예외를 인정하고 있다. 그러나 이러한 사항은 유럽 본토에서 지리적으로 멀 뿐만 아니라 해외 식민지라는 역사적 특수성을 가지고 있다는 점과 종교적, 사회·문화적 이질성이 해당 지역에서는 관습적으로 허용되어 왔다는 점에서 우리에게 시사점을 줄 수 있는 사항은 아니고 프랑스 특유의 지방자치단체 구성의 다양성의 측면에서 검토되어야 한다는 점에서 구체적으로 상론하지는 않기로 한다.

117) 바로 앞에서 언급한 적법성 통제는 지방의회의 자치입법 제정내용에 대해 해당 지방자치단체 구역의 관할 프레페(국가의 일반지방행정관청)가 법령 위반 등이라고 판단하여 행정법원에 제소하기 때문에 불려지는 표현이다. 1982년 지방분권법 제정 전에는 이와 같은 행정법원의 제소 방식이 아니라 바로 직접적으로 행정적 통제가 가능했지만 지방분권 제1막이 시작되면서 대체로 이와 같은 행정적 합목적적 통제방식이 행정법원의 사법심사를 통한 적법성 통제로 바뀌게 되었다. 그러나 행정상 통제 혹은 행정상 후견이란 표현이 사용되고 있다.

118) 제72조제3항(신설)은 “법률이 정한 요건에 따라, 지방자치단체는 자유로운 행정을 수행하고 지방자치단체의 권한을 행사하기 위한 명령제정권을 가진다”고 규정하고 있다.

119) 제37조-1조는 “법률과 명령은 제한된 기간의 대상의 범위 안에서 실험적 성격의 규정을 포함할 수 있다.

120) <http://regions-france.org/lettre-des-regions/15/dossier/une-loi-organique-pour-redonner-linitiative> (검색일자: 2018년 6월 29일)

121) 정부는 오르도낭스(Ordonnance, 법률명령으로 번역한다)를 통해 제74조에 규정된 해외지방자치단체와 누벨-칼레도니(Nouvelle-Calédonie, 영어식 표기인 뉴-칼레도니아로 더 알려져 있다)에서 국가의 권한에 속한 사항에 대하여 본토에서 발효 중인 법률조항을 필요에 따라 이를 확대하거나 필요에 따라 해당 지방자치단체의 특별한 조직에 맞도록 변경할 수 있다. 다만 법률이 명시적으로 이러한 절차를 금지하는 경우에는 그러하지 아니하다.



## 2. 지방자치단체의 자치입법(명령제정)권

국내에서 지방자치단체가 제정하는 조례의 법적 성질에 대해 논의가 다양하지만 의회가 제정한 법률의 하위에 있는 행정입법이라는 점은 분명하다. 일부는 아닌 것도 있으나 의미를 가지는 대부분의 조례는 법규성을 가지고 있다는 점에서 법규명령의 성격을 가진다는 점은 부인할 수 없다. 마찬가지로 프랑스 헌법이나 지방자치법상 지방자치가 제정하는 규범정립 행위(acte réglementaire)에 대해서 헌법적으로 어떠한 지위를 가지는지, 그리고 국가법령으로부터 독립적인(autonome)인 혹은 자주적인 자치입법권이 가능한지가 검토될 수 있다.

### (1) 독자적인 지방의회의 자치입법권(pouvoir réglementaire local autonome) 여부

프랑스에서 지방자치단체의 자주적 명령제정권에 대한 논의는 프랑스 헌법과 행정법원의 판례가 인정하고 있는 총리의 명령제정권과 같은 독립적인 지방자치단체의 시원적 입법권이 존재하는가에 대한 점에 관한 것이다.

1980년대 지방분권 입법과정에서 Bordeaux학맥을 대표한 장-마리 오비(J.-M. Auby)교수나 이를 지지한 모리스 부졸(M. Boujol)과 같은 학자는 이와 같은 지방자치단체의 자주적 규범제정권한을 1980년대에 주장한 바 있었고, 2003년 헌법 개정 논의과정에서 이러한 주장이 다시 언급되기도 하였다. 독립적인 자치입법권을 주장하는 견해는 2003년 개정 전 헌법 제72조에 따라 지방자치단체는 “지방의회를 통해 자유로운 행정을 스스로 수행한다(s’administrent librement par des conseils élus)”는 논거를 내세운다.<sup>122)</sup> 이에 따르면 지방의 선출된 권력기관에게 처음(initiale)으로 명령권을 부여한 것이 되고, 어떤 다른 법률이 개입할 여지는 없다는 것이다. 이와 같은 지방자치단체의 명령제정권은 따라서 이전에 있었던 법률에 대하여 독립적(indépendent)이고 독자적(autonome)이다. 하지만 프

122) Jean-Marie Auby, “Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales. À propos de controverses récentes” AJDA 20 septembre 1984, p.474.

랑스의 일반적 견해는 지방자치단체의 국가로부터 자유로운 독자적 자주입법권은 없다는 견해로 파악된다.

물론 2003년 헌법 개정을 통해 신설된 현행 헌법 제72조제3항의 후반부는 “자신의 권한을 행사하기 위한 명령제정권”을 지방자치단체에게 인정하고 있다. 그렇다면 2003년 3월 이후 지방자치단체가 국가와는 별개로 독자의 명령제정권을 가지는가에 대해서는 일반적으로 소극적으로 해석되고 있다. 프랑스 헌법 제21조는 집행부의 수반인 총리(이를 수상으로 번역하기도 한다)가 “법률의 집행을 보장하고(*assurer l'exécution des lois*)” 헌법 제13조에서 유보하고 있는 대통령과 국무회의의 우선적 사항을 제외하고는 원칙적으로 “행정입법(명령제정)권한을 행사한다(*exerce le pouvoir réglementaire*)”고 규정하고 있다.<sup>123)</sup> 그리고 프랑스 행정법원은 일찍부터 별도의 법률상 위임 규정이 없다고 하더라도 행정부 수반의 이른바 독립적 명령으로서 경찰법규 제정권이 인정된다고 판단했다.<sup>124)</sup> 따라서 헌법상 보장된 지방자치단체의 자유로운 행정에 관한 법률의 집행이나 법률이 명령에 그 내용을 구체화할 것을 위임한 사항은 총리의 권한이라는 점에서 엄밀하게 말하자면 지방의 명령제정권은 부차적인 후순위로 밀린다고 할 수 있다.<sup>125)</sup>

이와 관련해 ‘Corse의 지위와 권한에 관한 법률’제정 과정에서 프랑스 헌법재판소의 판단이 인용되고 있다. 프랑스 헌법재판소는 동 결정에서 지방자치단체는 자신을 위해 규범제정권이 존재하고 있음을 명시적으로 인정하였지만, 이러한 자치입법권(*le pouvoir réglementaire local*)<sup>126)</sup>은 법률에 의해 부여받은 권한사항 이외의 분야에서 행사할 수 없

123) 프랑스 헌법 제21조는 법률의 집행을 위한 총리의 명령제정에 대해 규정하고 제37조에서 헌법 제34조에서 들고 있는 법률(*loi*) 제정사항이 아닌 사항에 대한 정부의 입법권, 다시 말해 명령제정권(*le pouvoir réglementaire*)을 인정한다. 이때의 명령제정권은 우리나라 문헌에서 말하는 독립명령과 유사하다. 따라서 정부의 수반인 총리는 헌법 제21조의 법률의 집행을 명령제정권과 제34조에서 정하는 요건에 따른 명령제정사항에 관한 명령제정권을 가진다고 할 수 있다.

124) 1919년 8월 8일 Conseil d'Etat의 Labonne판결.

125) Géraline Chavrier, *Le pouvoir normatif local: enjeux et débats*, LGDJ, 2011, p.111.

126) 직역하면 지방명령제정권이 되지만 지방자치단체의 고유한 명령제정권을 의미하는 것이어서 현재의 우리 문헌에 대응하는 자치입법권으로 의역하였다.

다고 하였고 헌법 제21조에서 인정하고 있는 법률의 집행을 위한 명령제정권의 대상이나 결과를 야기할 수 없음을 밝힌바 있다.<sup>127)</sup>

## (2) 고양(高揚)된 하지만 불완전한 과세자주권(지방세 조례주의 관련)

프랑스의 자주적 재원인 지방세 분야의 경우 우리나라에 비해 지방자치단체의 권한이 강화되어있다고 알려져 있다. 실제로 1981년부터 지방자치단체는 지방 직접세<sup>128)</sup>의 세율을 자유로이 결정할 수 있다. 하지만 프랑스에서도 이와 같은 지방세의 세목이나 세율결정 과정에서 자율적 권한이 인정되어 있기는 하지만 하나, 법률에서 정한 상한선을 준수하는 범위에서 이루어지고 있는 점 말고도 조세법률주의 원칙을 벗어날 수 없는 한계를 가지고 있다. 따라서 엄밀한 의미에서 이른바 지방세조례주의와 같은 지방자치단체의 권한은 프랑스에서 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

헌법 규정상 지방자치단체가 자주적으로 조세 항목을 설치할 수 있는 권한이 없기 때문에 세목 신설에서의 지방자치단체의 참여는 원칙적으로 배제되어 있다. 하지만 임의세(*la taxe facultative*)제도를 통해 각 지방자치단체는 법률이 정한 사항의 준수하는 것을 한도로 이와 같은 임시세를 사용할 수 있다.<sup>129)</sup>

하지만 지방세와는 달리 사용료와 부과금 같은 지방수입의 경우 광범위한 자치권이 인정된다. 급부의 대가성이 없는 세금과는 달리 해당 지방자치단체가 제공하는 공공서비스와 관련이 되고 서비스 이용자에 대한 대가성이 있으므로 사용료나 부과금의 경우는 전적으로 지방의회의 역할이 매우 중요하다.

127) André Roux, *La décentralisation -Droit des collectivités territoriales-*, LGDJ, 2016, p.153.

128) 건물이 있는 토지세(*taxe foncière sur les propriétés bâties*), 건물이 없는 토지세(*taxe foncière sur les propriétés non bâties*), 주거세(*taxe d'habitation*), 사업세(*taxe professionnelle*) 등 4개 세목에 대한 자율적 결정이 가능하다.

129) 김은경, “프랑스의 지방분권 확대와 지방세제”, 한국지방재정학회 2008 추계 지방세 세미나 자료집, 2009.9. 64쪽.

한편 지방자치단체는 일부 지방세 종목의 과세대상을 조정할 권한을 가지고 있으며 지방세의 적용대상과 임시 또는 완전 세금면제를 승인할 권한을 가질 수 있다. 또한 여러 가지 과세대상의 공제를 통해 일부 지방세의 표준액을 축소시킬 수 있다. 프랑스 지방직 접세 중 주요 항목인 주거세(*la taxe d'habitation*)의 경우가 그러하다. 정리해보면 프랑스에서 지방세의 경우도 종국적으로 의회의 법률에 의해 결정되며 세율을 결정과정에서 지방자치단체의 개입이 일부 허용된다고는 하나 근본적으로 중앙정부의 간섭과 통제로부터 벗어나기 어려운 것이 현실이다.<sup>130)</sup>

## 제2절 자치입법의 사법적 통제

### 1. 행정상 감독에서 적법성 통제로 변화

지방자치단체의 법적 행위 가운데 일반적 추상적 명령제정 행위(지방의회의 의결행위, *la délibération*)는 개별적이고 구체적인 행정결과와 함께 대표적 법적행위라 할 수 있다. 이러한 지방자치단체의 자유로운 행정을 위한 명령제정 행위는 국가대표가 행정법원에 이에 대한 적법성 여부를 판단해 줄 것을 요청함으로써 사법심사의 대상이 된다. 앞에서 소개한 1982년 7월 22일 법률 및 1982년 3월 2일 법률의 개정작업에 의해 지방자치단체와 지방자치단체 소속 영조물법인의 명령제정을 포함한 법적 행위에 대한 사법심사가 프레페의 제소절차를 통해 가능하게 되었다.

#### (1) 프레페제소 절차(*Déféré préfectoral*)

프랑스에서도 지방자치단체의 지방자치 행정의 수행은 헌법상 보장받고 있으나 단일 국가 형태의 공통적 요소인 주권의 불가분성(*indivisibilité*)으로 인해 일반적으로 국가의 우월성을 존중하는 가운데 자유로운 행정의 수행을 요청하고 있다. 앞에서 언급한 바와

130) 전훈·김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구[IV], 한국법제연구원, 2008, 40~41쪽.

같이 1982년 지방분권법 제정 이후 국가대표에 의한 지방자치단체의 행위의 적법성의 통제는 행정법원의 사법심사로 변경되었고, 2003년 헌법 개정에 따라 수정된 헌법 제72조 6항에서도 지방이익에 대한 국가이익의 우월적 지위를 확인하고 있다.

좀 더 구체적으로 들어가서 새로이 바뀐 프레페의 행정법원에 대한 제소절차 진행의 법적 성질이 문제된다. 콩세이데타는 이러한 프레페제소 절차는 우리나라 항고소송에 해당하는 월권(越權)소송(*le recours d'excès de pouvoirs*)과 본질적인 차이가 없다고 평가되었다.<sup>131)</sup>

다시 말해 각 지역에서 국익을 대표하는 행정관청(프레페)은 프레페에게 송부해야만 하는 일정한 사항에 해당하는 지방자치단체(의회)의 행위에 대해 통상적인 월권소송을 통해서 적법성 심사를 요구할 수 있다. 다시 말해, 법률을 통해 새로운 프레페제소(*déféré préfectoral*)를 도입하였다고 하더라도 국가대표에게 이송의무가 없는 지방자치단체의 여타의 행정행위는 여전히 기존의 월권소송을 통한 권리구제가 가능하다.<sup>132)</sup> 하지만 프레페제소가 월권소송과 그 법적 성질상의 본질적 차이가 없다고 하더라도 원고적격에서 요구되는 직접적이고 구체적인 이익은 필요하지 않다고 한다. 왜냐하면 이때의 국가대표는 헌법 제72조에 규정된 바와 같이 행정통제(*contrôle administratif*)의 명분으로 제소권 행사를 진행하기 때문이다.<sup>133)</sup>

## (2) 프레페제소 절차는 의무적인가?

프랑스 헌법위원회는 1982년 지방분권법에 대한 사전 위헌심사에서 헌법 제34조에 규정된 의회의 입법형성권의 한계로서 헌법 제72조 3항에서 명시된 국가의 우선적 지위를 제한할 수 없으며 이를 훼손할 수 없을 뿐만 아니라 일시적으로라도 이는 허용되지 않는

131) C.E., 27 février 1987, Commune de Grand-bourg de Maire-Galante c/Mme. Pistol, Rec., p.80

132) C. E., 13 janvier 1988, Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leur établissement, req.n° 68166, Rec.p.814.

133) A. de Laubadère · J.-C. Venezia · Y. Gaudemet, *Traité de Droit administratif*, 15<sup>e</sup> édition, LGDJ, 1999. p.301.

것이라고 명시하였다.<sup>134)</sup> 아울러 국가대표에게 지방자치단체의 행위를 사법적 통제 하에 있도록 하는 선택가능성(*la faculté*)을 인정하고 있다.

지방의회 의결이나 자치단체장의 규칙과 같은 명령행위에 대해 프레페의 제소절차가 구속적인 것이 아니라 제소의 여부를 인정하는 임의적 권한 행사로 이해할 경우 이를 행사하지 않은 국가대표의 거부조치는 행정소송의 대상이 될 수 있는가에 대해 콩세이데타는 원고가 프레페에게 프레페제소 제청신청을 하였음에도 불구하고 이를 거부한 조치는 월권소송의 대상이 되지 않는다고 하였다.<sup>135)</sup> 콩세이데타는 1997년에 꼬뮌 뽀흐뜨(*Commune de Port*)판결<sup>136)</sup>에서도 *Préfet*의 프레페제소 제청여부가 임의적 권한(*faculté*)임을 분명히 하였다.

앞서 지방자치단체의 자유로운 행정의 한계로 프랑스라고 하는 (단일)국가의 통일성의 유지를 언급한 것처럼 주권의 불가분성과 지역의 자주적 규범제정권의 제약은 레갈리앙 권한, 다시 말해, 주권적 사항에 대한 지방자치단체의 개입의 배제(*l'exclusion de compétences de souveraineté*)를 의미한다.<sup>137)</sup> 그리고 지방자치단체에 대한 국가의 통제의 효율성이 지방분권의 헌법화를 통해 행정적 합목적성이 아니라 적법성 통제로 바뀌게 된 것은 프레페의 제소가 임의적임에도 불구하고 지방분권을 통한 지방자치의 폭을 넓히는 계기가 됨을 뜻하는 것으로 이해가능하다.

134) C.C., décision n°82-137 DC du février 1982, Rec., p.38.

135) C.E. Sect., 25 janvier 1991, Brasseur, req.n° 80969, Rec. p. 23.

136) C.E. Sect., 28 février 1997, Commune de Port, req. n°167483, Rec.p.161; 전훈, “한국의 지방자치의 이해도구 개념으로서의 지방분권에 관한 법적 접근, 『공법연구』 제33집제1호. 한국공법학회, 2004.12., 607~608쪽.

137) André Roux, *op.cit.*, pp.152~155.

korea  
legislation  
research  
institute

## 제5장

# 특이사항 및 결론

제1절 프랑스 지방자치제도의 특이점과 시의성

제2절 결론과 시사점





## 제5장

# 특이사항 및 결론

### 제1절 프랑스 지방자치제도의 특이점과 시의성

#### 1. 지방민주주의와 병존하는 일반지방행정조직과 교육행정구

프랑스 지방자치 행정은 주민들이 직접 선출한 지방정부로 표현되기도 하는 분권화된 지방자치단체<sup>138)</sup>와 일반지방행정기관 및 특별지방행정기관에 의한 이루어지는 이중적 구조를 가지고 있다. 지방자치에 해당하는 지방자치단체의 자유로운 행정은 앞의 경우에 해당하고, 뒤의 경우는 앞서 소개했던 행정상 분산(Déconcentration)의 내용에 해당한다.

##### (1) 지방(일반) 행정관청

앞서 언급하였지만 프레페(Préfet)라 불리는 국가의 대표기관은 데파르트망 또는 레지옹 단위로 임명된 국가직 공무원이다.<sup>139)</sup> 도청 혹은 지역청은 지방자치단체와는 달리 국가의 이익을 대표하면서 행정감독(Contrôle administratif)기능을 수행한다. 앞서서도 논하였지만 그 명칭에도 불구하고 행정상 통제의 의미는 행정법원에 월권소송이나 프레페제소

138) 2018년 1월 1일 현재 35,357개의 꼬뮌과 101개의 데파르트망 그리고 18개의 레지옹이 있다.(Les collectivités locales en chiffres 2018, DGCL, p.8;

[https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les\\_cl\\_en\\_chiffres\\_2018.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf) 검색일자 : 2018년 8월 20일)

139) 레지옹의 프레페는 레지옹 지역청(레지옹을 번역하면 지역이 가장 일반적이다 보니 지역청으로 번역한다) 소재지 데파르트망 지사가 겸임한다(전훈, “특별지방행정기관의 정비와 중앙정부의 역할”, 『지방자치법연구』 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018.3, 11쪽).

절차를 진행한다는 의미이기 때문에 행정적이고 합목적성 통제가 아니라는 점은 구별해야 할 것이다.

## (2) 교육행정구

지방 지방행정관청과 달리 교육에 관한 일반 행정관청인 헤토라(le réctorat)로 대표되는 교육행정구 아카데미(Académie)는 초·중등교육 및 고등교육 행정구(la circonscription administrative)를 말하며 2016년 1월 1일 부터 각 레지옹에 설치되어 있다. 현재는 30개의 아카데미가 설치되어 있는데, 4곳은 해외영토에 설치되었다.

우리와 비교해 본다면 프랑스 교육행정구는 전문성원칙(le principe de spécialité)에 따른 중등교육에 관한 지방교육행정관청이다. 프랑스에서 교육은 국가의 역할이 중요시되며, 학부모나 주민이 교육행정에 참여하기보다는 국가공무원이나 교사 중심의 교육전문가 중심의 교육자치가 시행되고 있다.

프랑스의 경우 우리의 교육감과 같이 주민이 직접 선출하는 교육자치기관이 없고, 앞의 일반 지방행정 조직의 경우에 비해 비교의 대상으로 하기에는 너무나 많은 차이가 있으나, 교육에 관한 기존 책임은 국가에 있다는 인식하에 중앙(교육부)의 특별지방행정관청으로 각 레지옹에 교육청장(Recteur d'académie)을 그리고 데파르트망에 장학청을 임명하여 교육행정을 수행하고 있다. 지역의 교육청장은 관내의 교육행정 사무를 감독하는데 대통령 데크레로 임명된다.

물론 지방자치단체로 중학교(데파르트망), 고등학교(레지옹)의 학생수송이나 청사관리 등 행정수행에 일정부분 참여하고 있고, 지방의회 의원들은 레지옹의 교육위원회(Conseil academique)에 참여하고 있기 때문에 교육행정 운영이 전적으로 국가의 역할은 아니랄 수 있다.

## 2. 행정법원에 의한 사법적 통제의 현실 - 지방자치단체의 자유로운 행정

프랑스에서의 지방자치를 뜻하는 분권화된 지방자치단체의 자유로운 행정은 (단일)국가의 통일성을 유지하는 한도에서 헌법상 보장을 받는다. 헌법 제72조제6항은 “(프랑스) 공화국영토 안에서 국가대표, 각 정부부서의 대표는 국익을 보호하고 행정적 통제를 수행하며 법률을 준수하여야 한다.”고 규정하고 있다.

이러한 지방자치단체의 법적행위에 대한 사법적 통제는 프랑스에서는 특유의 ‘행정상 후견(tutelle administrative)’ 혹은 ‘후견적 감독’으로 나타난다. 프랑스 공법이론에 의하면 ‘행정상 후견’은 법률에 근거한 상위기관의 소속기관이나 이들의 법적 행위에 대해 공적인 이익을 위한 목적으로 행사하는 권한의 전체로 설명할 수 있다. 행정상 후견을 명문화하고 있는 현행 제72조제6항의 경우 2003년 헌법 개정에도 불구하고 본질적인 변화는 없다. 지방자치단체의 자유로운 행정을 위해 행사하는 지방자치단체의 법적 조치에 대해 행정상 후견의 내용으로 이루어지는 프레페제소 절차(déféré préfectoral)는 법률에 반하는 지방자치단체의 행위가 법관의 사법판단을 통해 제재를 받는다는 점에 비증을 두어야 할 것이다.

## 3. 분권화된 지방자치단체의 협력과 광역화의 과제 - 새로운 지방분권의 목표설정

프랑스 지방자치 제도는 헌법적 차원에서 완성되고 있으며 현재는 지방자치의 내실화와 새로운 도전에 대한 응답을 분권화된 지방자치단체의 협력과 광역화를 통해 지방자치의 본래의 목적인 주민의 복리를 위한 지역공공 활동(서비스)의 현대화와 공평성 회복을 통해 사회적 통합과 국가 경쟁력의 회복에서 찾고 있다.

메트로폴(Métropole)과 지역계층의 유연성과 통합과정은 단순히 규모의 경제의 차원이 아니라 인구의 노령화와 지방의 소멸이라는 국내에서 논의되는 지방의 위기에 대처하기 위한 정책적 노력과 관련성을 찾을 수 있다고 본다. 프랑스 지방행정제도의 고민거리인 너무나 많은 꼬된의 존재와 이에 대한 협력체 활동의 초광역화 현상은 얼핏 분권화에

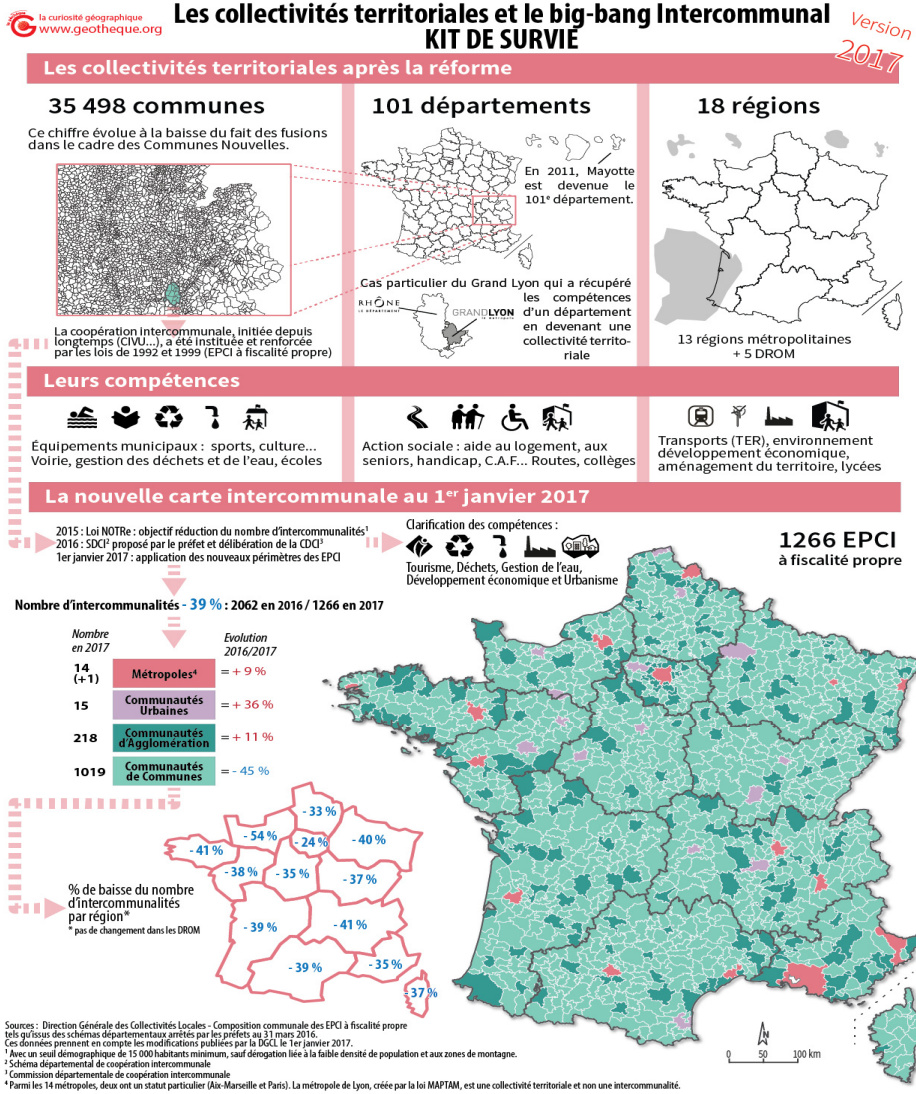
흐름에 역행하는 것처럼 보일 수 있겠지만, 분권화의 의미가 집중과 분산의 의미와는 다른 차원에서 검토되어야 하므로 오히려 새로운 지방행정계층의 틀을 제도설계하는 관점에서 벤치마킹 되어야 할 것으로 본다. 분권은 통일성이 아니라 다양성과 의사결정 권한의 배분이며 이는 국가의 지방으로의 권한이양 뿐만 아니라 역이양을 포괄하는 것이기 때문에 일률적인 입법자의 결단에만 의존하는 것도 이제는 생각의 전환이 필요한 시기가 되었다고 본다.

#### 4. 지방자치단체간 협력 모델이 주는 시사점

프랑스 지방행정제도의 특징 중 하나로 기초공동체의 수가 너무 많다는 점은 앞의 꼬뮌 부분에서 언급하였다. 따라서 꼬뮌의 주민들의 행정수요와 공공서비스 제공을 위한 협력방식이 지방분권과 지방자치의 발전에 따라 1980년대 이후 급속하게 다양한 방식으로 제도화되었다. 향후 프랑스 지방자치 제도에 중요한 기능을 수행할 메트로폴 역시 지방자치단체간 협력과 메가(Mega)공동체 형성을 통한 광역행정 수행의 일종이라 해도 틀린 것은 아니라고 본다.

가장 숫자도 많고 종류도 다양한 꼬뮌간협력체는 도시와 농촌에 따라 다른 방식으로 제도화되어 있다. 지방자치단체간 협력은 꼬뮌 뿐만 아니라 더 큰 규모의 지방자치단체간의 협력방식에서도 찾아볼 수 있다. 국내에서는 이러한 지방의 협력을 지방행정계층의 변경에 대한 벤치마킹 사례로 접근하는 경향이 강하다고 생각하나, 그 보다는 지방간 협력의 관점에서 새로운 지방자치 제도의 관점에서 접근해 볼 수도 있다고 본다.

그림3. 지방자치단체 및 코뮌간협력체 지도(2017년 1월)<sup>140)</sup>



140) <http://geotheque.org/collectivites-territoriales-big-bang-intercommunal/> (검색일자: 2018년 8월 1일)

## 제2절 결론과 시사점

### 1. 행정상 분권인 프랑스 지방자치 제도의 의의

프랑스에서 이해하는 지방분권은 단일국가라는 국가형태에서 중앙과 지방의 행정조직의 원칙으로 지방분권에 입각한 국가와 지방 그리고 지방간의 권력의 행사를 배분하는 것을 뜻한다. 국내에서는 대부분의 프랑스 문헌에서 지방분권(Décentralisation territoriale)을 행정적 분권(Décentralisation administrative)으로 기술하고 있기 때문에 마치 행정(조직)법상의 분권원칙으로 소극적으로 해석하는 것 같다. 그러나 여기서 행정적(administrative)이란 의미에 대해 분명히 해둘 것이 있는데, 지방분권은 결국 지방자치단체의 명령제정권의 자주성(독자성)이 갖는 정치적 의미에서 찾아야 한다고 본다. 다만 프랑스에서 자치명령제정권은 앙리옹 드 팡세이(H. de Pensey)와 부졸(M. Boujol)과 오비(-M. Auby)교수가 주장한 헌법의 제4권력인 지방권력(le pouvoir municipal)으로 이해할 수는 없다고 본다. 단일국가의 주권의 불가분성과 법률제정의 국가의 독점이라는 점에서 보면 결국 행정권의 입법작용의 의미를 갖는 것으로 볼 수밖에 없다는 것을 뜻한다. 그리고 지방분권의 정치적 의미는 헌법에서 국가조직의 원리로 지방분권을 직접 밝히든 아니면 지난 정부의 개헌안에서처럼 이를 지향한다고 밝히든 간에 헌법 제1조에 등장하였다는 것 자체가 국가가 자신과 마찬가지로 일반권한조항을 가진 민주적 선거로 구성된 지방권력단체의 존재와 이들과의 권한배분을 인정하고 있다는 점에 있다고 본다.

헌법개정권자들이 국가형태를 단일국가 혹은 연방국가 방식을 선택함에 따라 자연스럽게 차이를 가져올 수밖에 없는 전체와 그 구성원간의 입법권의 배분과 그 집행에 대한 법적 통제와 행정상 후견의 태양은 개헌 이후의 입법적 과제일 수밖에 없기 때문이다.

## 2. one point 또는 전면적인 헌법 개정과 지방자치제도 설계

지방분권을 위한 개헌에 관한 논의는 지난 정권하에서도 심도 있게 논의되었다. 당시의 유력 후보로 거론되었던 정치인들이 지방자치단체장의 신분을 보유했던 것도 한 이유가 될 수 있지만 무엇보다도 지방분권과 지방자치에 대한 개혁의 요구가 그만큼 전국적(혹은 범(凡)국민적)이었기 때문일 것이다.

프랑스의 경험을 통해 알 수 있지만 입법과 개헌을 통한 지방분권과 지방자치의 틀을 바꾸고 난 뒤에 좀 더 정교한 조정 작업을 거쳐 지방행정계층의 조정과 지역에서의 공공서비스의 균등하고 공정한 혜택을 지역의 차별 없이 제공하는 것은 시대적 조류라 생각된다.

헌법은 많은 것들이 담겨져 있는 도가니이기 때문에 꼭 모든 사항을 한 번에 담을 필요는 없다. 하지만 원 포인트 개헌의 대상으로 지방분권과 지방자치에 관한 사항 만큼이나 용이한 것도 없다. 이미 지방분권 개헌의 자료는 충분히 축적되어 있고, 프랑스 지방분권 헌법을 모델로 한 정부의 헌법개정안이 발의된 적도 있다. 더 멀리 나갈 필요도 없이 기존의 개헌안 수준이라도 지방분권과 지방자치를 위한 개헌엔진의 시동을 다시 켜야 할 시점이 되었다. 프랑스에서 지방자치제도 개혁을 위한 여러 보고서들의 부제는 당시의 개혁과제의 당위성과 핵심적인 소명을 담고 있어 참고가 된다. 2010년 지방자치와 지방행정 개혁의 과제를 담았던 ‘발라뒤르(Balladur)보고서’의 부제가 떠오른다. 이제 결정의 시간이 되었다(*Il est temps de décider*).





korea  
legislation  
research  
institute

**참고문헌**



## 참고문헌

### 1. 단행본

박연호 · 박균성, 『프랑스 행정의 이해』, 박영사, 1997.

안영훈, 『현지에서 본 프랑스 지방자치제도』, 한국지방행정연구원, 1997.

백윤철 · 윤광재, 『프랑스 지방자치학』, 형설출판사, 2000.

배준구, 『프랑스 지방분권론』, 금정, 2004.

임도빈, 『지방화시대의 국가행정: 프랑스 정치행정에 대한 전략론적 접근』, 장원출판사, 1994.

전 훈, 『프랑스 지방분권법』, 경북대학교 출판부, 2013.

전 훈 · 김세진, 『지방재정지원제도에 관한 법제연구[IV] -프랑스-』, 한국법제연구원, 2008.

한국법제연구원, 『프랑스 법령용어사전』, 2008.

C. Bacoyannis, Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, PUAM-Economica, Aix-en-Provence, 1993.

Michel Boubier, Les finances locales, 17e édition, LGDJ, Paris, 2018.

Géraline Chavier, Le pouvoir normatif local: enjeux et débats, LGDJ, Paris, 2011.

Marceau Long · Prosper Weil · Guy Braibant · Pierre Delvové · Brno Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 18e édition, Dalloz, Paris, 2011.

Jacque Bourdon · Jean-Marie Pontier · Jean-Claude Ricci, Droit des collectivités territoriales, 2e édition mis à jour, PUF, Paris, 1998.

Bernard Faure, Droit des collectivités territoriales, 2e édition, Dalloz, Paris, 2011.

Jean-Marie Pontier, L'Etat et les collectivités locales-La répartition des compétences, LGDJ, Paris, 1978.

\_\_\_\_\_, La décentralisation française - Évolution et perspective-, LGDJ, Paris, 2016.

François Priet · Jacques Ferstenbert · Paule Quilchini, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2016.

André Roux, La décentralisation - Droit des collectivités territoriales-, LGDJ, Paris, 2016.

Pierre Serrand, Manuel d'institutions administratives française, 4e édition. PUF, Paris, 2012.

A. Hastingd-Marchadier · B. Faurr, La décentrlaisation à la française, LGDJ, Paris, 2016.

Emmanuel Vital-Durand, Les collectivités territoriales en France, Hachette Education, Paris. 2017.

Code général des Collectivités territoriales, Dalloz, Paris, 2017.

## 2. 논문

김영식, “프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점: 2012년 사회당 집권 후 지방분권 제3막을 중심으로, 『지방정부연구』 제20권 제1호, 한국지방정부학회, 2016.5

배준구, “프랑스의 지방자치의 역사적 발전과 교훈”, 『경성대 논문집』 제18집 제2호, 1997.

- \_\_\_\_\_, “프랑스의 지방분권 이후 지방재정”, 『사회과학연구』 창립25주년 기념여름 특집호, 2003.6.
- \_\_\_\_\_, “프랑스의 지방분권 개혁”, 『한국사회와 행정연구』 제14집 제2호, 서울행정학회, 2004.2.
- \_\_\_\_\_, “지방자치단체의 행위의 적법성 통제수단으로서의 행정소송”, 『토지공법연구』 제26집, 한국토지공법학회, 2005.5.
- \_\_\_\_\_, “프랑스의 지방분권 이후 근린자치와 특징”, 『한국프랑스학논집』 제81집, 한국프랑스학회, 2013.2.
- 안성호, “지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상”, 『한국행정학보』 제41권 제3호, 한국행정학회, 2017.9.
- 전 훈, “한국의 지방자치의 이해도구 개념으로서의 지방분권에 관한 법적 접근”, 『공법연구』 제33집 제1호, 한국공법학회, 2004.12.
- \_\_\_\_\_, “보충성원칙(le principe de subsidiarité)에 관한 고찰”, 『성균관법학』 제16권 제2호, 성균관대학교 비교법연구소, 2004.12.
- \_\_\_\_\_, “지방자치단체의 “자유로운 행정”의 헌법적 보장 - 2003년 3월 28일 프랑스 개정 헌법내용을 중심으로-”, 『성균관법학』 제17권 제1호, 성균관대학교 비교법연구소, 2005.6.
- \_\_\_\_\_, “프랑스 헌법상 지방분권제도”, 『세계헌법연구』 제12권 제1호, 국제헌법학회 한국학회, 2006.6.
- \_\_\_\_\_, “프랑스 지방행정체제의 개편 움직임-2009년 3월 5일 지방자치단체개혁위원회 보고서를 중심으로-”, 『지방자치법연구』 제9권 제2호, 한국지방자치법학회, 2009.6.

\_\_\_\_, “2003년 개헌 이후의 프랑스 지방분권”, 『지방자치법연구』 제10권 제3호, 한국지방자치법학회, 2010.9.

\_\_\_\_, “프랑스 지방자치의 새로운 변화”, 법제 2016년 3월, 법제처, 2016.3.

\_\_\_\_, “분권형 개헌과 지방자치”, 『법학논고』 제58집, 경북대학교 법학연구원, 2017.5.

\_\_\_\_, “특별지방행정기관의 정비와 중앙정부의 역할”, 『지방자치법연구』 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018.3.

\_\_\_\_, “지방분권과 헌법개정-국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 개정안 시안 제117조와 제118조를 중심으로-”, 『법학논고』 제61집, 경북대학교 법학연구원, 2018.4.

전학선, “프랑스 지방분권 개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점”, 『공법학연구』 제16권 제3호, 한국비교공법학회, 2015.8.

정재도, “프랑스의 지방분권제도(Décentralisation)에 대한 연구”, 『서강법률논총』 제3권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2014.8

최진혁, “프랑스 지방행정체제 개편: 자치단체 통폐합”, 『한국지방자치학회보』 제23권 제4호, 한국지방자치학회, 2011.12.

\_\_\_\_, “21세기 지방자치의 현대적 경향-영국과 프랑스의 지방자치의 진화-”, 『한국지방자치학회보』 제27권 제3호, 한국지방자치학회, 2015.9.

한동훈, “프랑스 헌법상 상원의 지위”, 『세계헌법연구』 제11권 제1호, 세계헌법학회 한국학회, 2016.4.

Jean-Marie Auby, “Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales. À propos de controverses récentes” AJDA 20 septembre 1984, pp.468-477.

Jean-François Lachaume, Des intercommunalités renforcées, AJDA N°34/2015, Dalloz, 2015, pp.1905-1911.

Michel Verpeux, Les métropoles devant le Conseil constitutionnel, La semaine juridique, administration et collectivités territoriales, 24 février 2014, n°8, pp.19-26.

Michel Verpeaux, Parvane pour une notion défunte-La clause de compétence générale, RFDA mais-juin 2014, Dalloz, 2014, pp.457-466.

Michel Degoffé, L'organisation des métropoles, RFDA mais-juin 2014, Dalloz, 2014, pp. 481-486.

### 3. 프랑스 보고서

Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffre, 2018.

<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/chronologie/> (검색일자: 2018년 7월 6일): 프랑스 지방자치제도 시기별 특징

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/7/RDFX1412429L/jo/texte> (검색일자: 2018년 7월 6일): 2015년 NOTRe법률

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/principales-lois-decentralisation> (검색일자: 2018년 7월 6일): 지방자치관련 주요 법률 소개

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2018> (검색일자: 2018년 8월 20일): 2018년 프랑스 지방자치단체 현황(2018.1.1.기준)

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-clause-generale-competence.html>

(검색일자: 2018년 9월 6일): 일반권한조항

<http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale> (검색일자: 2018년 4월 6일) :

2017년 10월 14일 지방제도개편

<http://www.senat.fr/evenement/archives/d56.html> (검색일자: 2018년 8월 20일): 프랑스

상원구성

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/financement-collectivites-territoriales/essentiel/s-informer/impots-dotations-etat-emprunt-ressources-collectivites-territoriales-0#.W55i6yQzbIU> (검색일자: 2018년 9월 1일): 지방재정 현황

<http://geotheque.org/collectivites-territoriales-big-bang-intercommunal/> (검색일자: 2018년

8월 1일): 꼬뮌과 꼬뮌협력체 현황 소개(2017년 기준)



헌정제도 연구 18-20-⑤

주요 외국의 지방자치제도 연구  
- 프랑스 -

2018년 9월 28일 인쇄  
2018년 9월 30일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원  
세종특별자치시 국책연구원로 15  
(반곡동, 한국법제연구원)  
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-883-6 93360



---

**저자명(책임)**

전 훈

**학 력**

Aix-Marseille III 대학교 법학박사  
(현) 경북대학교 교수

**연구실적 및 논문**

「프랑스 지방분권법」(경북대학교 출판부, 2013)  
「지방재정지원제도에 관한 법제연구-프랑스-」(한국법제연구원, 2008)  
「행정법총론」(준커뮤니케이션즈, 2018)  
「행정구제법」(준커뮤니케이션즈, 2018)  
“한국의 지방자치의 이해도구 개념으로서의 지방분권에 관한 법적 접근”(공법연구, 2014)  
“보충성원칙(le principe de subsidiarité)에 관한 고찰”(성균관법학, 2004)  
“프랑스 헌법상 지방분권제도”(세계헌법연구, 2006)  
“2003년 개헌 이후의 프랑스 지방분권”(지방자치법연구, 2010)  
“프랑스 지방자치의 새로운 변화”(법제, 2016)  
“지방분권과 헌법개정-국회 헌법개정특별위원회 자문위원회 개정안 시안 제117조와 제118조를 중심으로-(법학논고, 2018) 외 다수

# 주요 외국의 지방자치제도 연구

— 프랑스 —

**KLRI** KOREA LEGISLATION  
RESEARCH INSTITUTE



공공누리 공공서적물 자유이용허락



9 788966 848836

ISBN 978-89-6684-883-6

값 7,000원