

신청기관 : 교육부

프랑스 지방분권법제의 형태와 교육자치 권한의 내용

양승엽

연세대학교 법학연구원 연구교수

맞춤형 법제정보

외국법제동향

I. 프랑스 지방분권제도의 연혁과 형태

1. 프랑스 지방분권의 역사

프랑스는 절대왕정 시대부터 강력한 중앙집권화를 추진하였다.⁰¹ 프랑스 대혁명 당시에는 전국을 데파르트망(département) - 아롱디스망(arrondissement) - 칸통(canton) - 코뮌(commune)이라는 단위구역으로 나누어 중앙집권을 강화하였으며, 그 외 재정, 법, 경제, 계량 등을 통일하였다.⁰² 나폴레옹의 제정시대에는 중앙집권이 완성이 되어 기존에는 광역단위의 지방자치단체장은 선출되었지만 이때부터 중앙에서 공무원이 파견되었다.

그러나 제1차 세계대전 이후 중앙에 집중되었던 권력을 지방으로 이전할 것을 요구하는 여론이 일어났고 제2차 세계대전 이후 국가재건의 수단으로 지방분권론이 대두되었다. 1963년 「지역개발 및 발전을 위한 지방자치단체 대표자회의」(DATAR)가 설립되었고,⁰³ 1964년 집권한 드골 정부부터 추진된 지방분권정책은 1981년 미테랑 정부 이후 법제화되기 시작하였다. 당시 내무부 장관의 이름을 딴 「드페르법(法)」(Loi Defferre)은 지방자치단체에 많은 권한을 위임하는 내용이었으며, 그 뒤 1982년부터 1986년까지 관련한 25개

01 이하 프랑스 지방분권화의 역사는 프랑스의 지방자치단체 포털 사이트인 <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation> 참조.

02 프랑스 대혁명 당시 지방분권의 요구가 거세었으나 집권 자코뱅(Jacobin)당이 중앙집권을 추진하였다고 한다.

03 원문은 'Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale'임. 본 대표자회의는 2014년 「지역균등발전위원회」(CGET, Commissariat général à l'égalité des territoires)로 발전하였다. 해당 홈페이지는 <http://www.cget.gouv.fr> 참조.

의 법(loi)과 200개의 시행령(décret)이 새롭게 제정되었다. 프랑스에서는 이때부터를 ‘지방분권화의 제1막’이라고 지칭한다. 그 뒤 제정한 1992년의 「지방행정지침법」,⁰⁴ 1999년의 「지방자치단체 간 협력 강화 및 간소화에 관한 법률」과⁰⁵ 「지역의 개발과 지속가능한 성장을 위한 지침법」⁰⁶, 그리고 2000년의 「도시 내 연대와 재생에 관한 법률」이⁰⁷ 주요한 법률이다.

‘지방분권화의 제2막’은 2003년의 시라크 정부 이후로 평가된다. 시라크 정부는 2003년 헌법 개정으로 당시 헌법 제12장 제72조에 명시된 지방자치단체의 주요 권한을 대폭 강화하였고, 차례로 관련 입법들이 제정되었다.⁰⁸ 특히 2004년 「지방자치단체의 자유와 책임에 관한 법률」은⁰⁹ 지방자치단체에게 경제개발, 관광, 직업교육, 도로·공항·항구·주택 건설, 교육, 문화유산 관련 정책의 형성 권한을 부여하였다. 관련해서 국가공무원이 지방공무원으로 전파되었는데, 특히 중·고등학교의 기술 및 사무직 인력이 지방공무원으로 바뀌었다.¹⁰

지금까지의 지방분권정책이 중앙정부의 권한을 지방정부로 이전하는 것이었다면 사르코지 정부(2007~2012년)는 지방자치단체 조직을 간소화하고 지역 내 풀뿌리 민주주의를 강화하는 개혁을 단행하였다. 이를 위해 「지방자치단체 개혁법」이¹¹ 제정되었다. 이 법은 기초자치단체인 코뮌(commune)을 통합하되 코뮌 단위의 지방선거를 실시하며, 국가의 재정적자를 줄이는데 지방자치단체들도 동참한다는 것을 주요 내용으로 한다. 비교하여 올랑드 정부(2012~2017년)의 지방분권화 정책은 ‘공화국’이라는 가치를 유지하는 중앙정부와 ‘사회적 관계’의 기초가 되는 지방정부 간의 신뢰 회복을 목표로 하고 있다.¹²

04 원문은 ‘La loi d’orientation relative à l’administration territoriale de la République’임. 지방자치단체 간의 협력과 지역민주주의에 관한 내용을 담고 있다.

05 원문은 ‘Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale’임.

06 원문은 ‘Loi d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire’임.

07 원문은 ‘Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains’임.

08 그러나 주의해야 할 내용은 당시 개정 헌법 제1조가 “프랑스는 단일한 공화국이며, (중략) 그 조직은 분권적이다”라고 규정함으로써 지방분권이 단일국가를 전제로 한 것이라는 점이다. 따라서 프랑스의 지방분권은 연방제와 구별된다. 정재도, “프랑스의 지방분권제도(Décentralisation)에 대한 연구”, 『서강법률논총』 제3권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2014. 8, 137면 참조.

09 원문은 ‘Loi relative aux libertés et responsabilités locales’임.

10 프랑스의 지방분권화 추진은 좌파 정부(미테랑)와 우파 정부(시라크)를 가리지 않고 일관되게 추진되었다는 평가를 받는다. 이러한 연혁이 우리에게 시사점을 준다는 견해에 대해서는 정재도, 앞의 논문, 132~133면 참조.

11 원문은 ‘Loi de réforme des collectivités territoriales’임.

12 참고를 한 ‘프랑스 지방자치단체 포털’의 원문은 마크롱 정부의 지방분권정책의 방향과 내용에 대해서는 언급하고 있지 않다.

2. 프랑스 지방분권제도의 법제적 구성

프랑스 지방분권제도의 법제 형태를 살펴보기 전에 프랑스의 법률 편제 방식에 대해서 간단히 알아보면, 프랑스 역시 헌법(constitution) 아래 법률(loi)이 있다. 그러나 시행령 및 시행규칙의 성격을 갖고 있는 법령들은 우리의 것과 그 형태가 동일하지 않다. 행정부의 명령으로 시행되지만 국회의 사후 승인을 받으면 법률의 지위를 가지는 오르도낭스(ordonnance),¹³ 대통령과 총리가 발동하는 명령인 데크레(décret), 그리고 부처 장관과 시·도지사가 제정하는 명령 및 규칙을 총칭하는 아레테(arrêté) 등이 있다. 그러나 이러한 법령들의 편제는 단일 법전(code)으로 이루어진다. 가령, 각기 다른 입법목적을 가진 법률과 명령들이 제정되더라도 그 형태는 단일 법전인 코드(code) 내 법률(L)편과 명령(R)편으로 편입된다. 지방자치단체 관련 법률들의 법전명은 「지방자치단체일반법전」(Code général des collectivités territoriales, 이하 ‘지방자치단체법전(CGCT)’이라 함)이다.

프랑스 헌법에서 지방분권, 정확히는 지방자치단체의 구성과 권한에 대해서 규정한 내용은 동법 제72조 내지 제74조이다.¹⁴ 프랑스 헌법 제72조는 프랑스 본토의 데파르트망부터 코뮌까지의 지방자치단체의 설립을 근거하며, 제73조와 제74조는 그 외 특수한 지방 또는 해외영토의 지방자치단체의 구성을 규정한다.

헌법에 의해 법령으로 구체화된 지방자치단체법전은 법률에 국한할 때 크게 7편(partie)으로 다음과 같이 나누어진다. 제1편은 총칙, 제2편부터 제4편까지는 지방자치단체 단위를 기초에서 광역순으로 규정하고 있으며, 제5편은 지방자치단체 간의 협조를, 제6편과 제7편은 각각 헌법 제74조와 제73조에서 규정하고 있는 지방자치단체의 설립과 특례에 대해서 명시하고 있다.

제1편	총칙	제5편	지방자치단체 간 협조
제2편	코뮌	제6편	해외영토 지방자치단체
제3편	데파르트망	제7편	그 외 지방자치단체
제4편	레지옹		

¹³ 우리나라에서는 ‘법률명령’이라고 번역된다.

¹⁴ 이하의 내용은 지방자치단체 포털 사이트, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cadre-constitutionnel-general-issu-des-articles-72-73-et-74-constitutio#> 참조.

II. 프랑스 지방분권 법제의 주요 내용

1. 프랑스 지방분권 법제의 원칙 - 보충성

프랑스 지방분권 법제의 주요 원칙으로는 ‘보충성(subsidiarité)’의 원칙을 첫째로 꼽을 수 있다.¹⁵ 보충성은 중앙정부와 지방자치단체 간의 권한 배분에 관한 원칙으로 “국가, 단체, 그리고 개인과의 관계에 있어서 사안에 가장 근접해 있는 당사자가 우선적으로 문제를 해결하여야 한다는 것”을 말한다. 프랑스 헌법 제72조 제2항은 “지방자치단체는 각자의 위치에서 모든 권한을 최선으로 행사하기 위해 결정을 내릴 직분이 있다”라고 규정하고 있는데, 이것이 프랑스 중앙정부와 지방자치단체 간의 권한 이양에 대한 헌법적 근거가 되고 있다.

2. 프랑스 지방자치단체의 주요 권한

프랑스의 ‘지방자치단체 포털 사이트(www.collectivites-locales.gouv.fr)’는 기초에서 광역 단위의 프랑스 지방자치단체와 중앙정부 간의 권한 배분을 행정 영역별로 일목요연하게 정리하고 있다. 이를 살펴보면 기초자치단체인 코뮌(commune) - 중간자치단체인 데파르트망(département) - 광역자치단체인 레지옹(région) - 중앙정부(état) 간의 권한 배분을 ①치안, ②보건·복지, ③고용, ④교육, ⑤보육, ⑥스포츠, ⑦문화, ⑧관광, ⑨직업 훈련, ⑩지방계획, ⑪도시개발, ⑫농촌개발, ⑬주거, ⑭환경, ⑮폐기물, ⑯식수, ⑰통신, ⑱에너지, ⑲해운·공항·교통, ⑳장례의 영역으로 분류하여 표(tableaux)로 제시하는데,¹⁶ 그 중 치안을 예로 들면 다음과 같다.

¹⁵ 이하 프랑스 지방분권의 보충성 원칙에 대한 내용은 Jean Waline, *Droit administratif(22e édition)*, Dalloz: Paris, 2008, §130 및 정재도, 앞의 논문,

¹⁶ 표는 https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Annexe_1_Tableau_des_competences_Communes___Departements___Regions_14012016.pdf에서 다운로드 받을 수 있다.

단 위	치 안
코 윈	<ul style="list-style-type: none"> • 사법경찰의 집행 (중앙정부의 위임) • 지방경찰업무 (공공질서, 안전, 위생 등) • 특수목적 경찰업무 (교통, 주차 등) • 지방경찰 및 농촌경비 업무의 신설 • 범죄예방 • 지방경찰 간 상호협력 등
데파르트망	<ul style="list-style-type: none"> • 관할 지역 내 교통업무 • 코윈과의 공동재정으로 화재 및 구조업무 담당 • 데파르트망 간 치안업무 협의회 구성 등
레 지 옹	(없음)
중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> • 일반 경찰업무 권한 • 중앙경찰업무의 기획·조정 • 데파르트망 단위의 화재·구조업무 지휘 • 코윈 간 또는 그 단계를 벗어난 수준의 치안 업무 • 특수목적 경찰업무 (주류 등) • 위임 권한 등

III. 프랑스 지방교육자치 법제의 주요 내용

1. 프랑스 지방교육자치의 법토대와 특징

앞서 본 바와 같이 프랑스 지방분권에 관한 법령들을 집대성한 법원(法源)은 지방자치단체법전(CGCT)이다. 프랑스의 지방교육자치제도 또한 지방자치단체법전에서 규율하고 있지만, 상당수의 내용은 「교육법전(Code de l'éducation)」에서 규정하고 있다.

프랑스의 지방교육자치 또는 분권의 특징으로¹⁷ 첫째, 기초단위(코윈) - 중간단위(데파르트망) - 광역단위(레지옹) 지방자치단체 간의 교육정책에 관한 서열은 동등하다. 즉, 단위별로 각각 초등 의무교육, 중학교 교육, 고등학교 교육을 담당할 뿐 하급 단위에 대한 지휘·명령 권한은 없다. 둘째, 교육과정과 교육인사, 그리고 교육재정에 관하여는 여전

17 이하의 내용은 박상완, 「지방분권과 교육」, (주)한국학술정보, 2013. 12, 340~341면 및 343~344면 참조.

히 중앙정부의 권한이 강하다. 교육과정과 학사일정을 전국 단위로 중앙정부가 결정한다. 그리고 기술·사무직은 지방공무원이지만 교원은 국가공무원의 신분을 유지한다. 마지막 셋째 특징은 교육의 질을 보장하기 위해 중앙정부의 교육부가 교육에 대한 평가와 감사, 그리고 정보 공개를 수행한다. 이렇듯 아직까지 프랑스의 교육제도는 중앙정부의 권한이 큰 편이다. 그러나 이를 보완하기 위해 프랑스는 중앙정부와 지방자치단체 간의 ‘협력적 거버넌스’ 구축에 노력을 기울이고 있다.

2. 프랑스 지방자치단체의 교육 권한 분배

앞서 소개한 ‘프랑스 지방자치단체 포털’의 지방자치단체 권한 표에서 ‘교육’과 ‘보육’에 관한 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저 기초자치단체인 코뮌의 교육 관련 권한을 보면, ①유치원과 초등학교를 설립하고 운영할 수 있고, ②학생들의 주거 문제를 해결하기 위한 시설의¹⁸ 건립 등을 위해 중앙정부의 재산을 이전할 것을 요구할 수 있다. 그리고 ③육아 교육전문가들을 유치원에 고용하고 운용하기 할 수 있으며, ④공·사립을 포함한 초등교육기관의 재정 충당과 지출을 관리한다. ⑤기초교육을 복원하고, ⑥방과 후 교육을 조직한다. 또한 ⑦학생들의 주거를 위한 시설을 건립 또는 확장할 수 있으며, ⑧협약을 체결하여 사립학교 재정을 지원할 수도 있다. 그 외 ⑨교원의 20% 이상이 파업 중인 초등학교에서는 기본교육을 실시할 수 있고, ⑩학군 변경과 ⑪공립학교 설립, ⑫의무교육 관련 규정 감독(입학연령 등), 그리고 ⑬교육기금을 이용한 초등교육 장학사업을 수행한다.

보육에 관한 코뮌의 권한을 보면 ①어린이집 등 보육시설을 유지·운영하고 재정을 지원하며, ②6세 미만 유아의 다년간 초등교육계획을 수립하고, ③교대제 육아도우미 제도를 창설할 수 있다.

중간자치단체 단위인 데파르트망의 교육 권한을 보면 ①중학교 시설을 설립·운영하며, ②국가 소유인 중학교 시설의 부동산을 양도받을 수 있고, ③해당 지역의 인구·경제·사회적 상황을 고려하여 공립 중학교의 학군 획정과 학생 수, 주거시설에 관한 결정을 할 수 있다. 그리고 ④중학교 교육을 수행할 전문인력과 지원직들을 채용·운용할 수 있으며, ⑤

18 프랑스는 학교별 기숙사가 아니라 지방자치단체가 건립하는 구역별 학교 간 공동기숙사가 주류를 이루고 있다.

고등교육기관 설립에 관한 협의를 할 수 있고, ⑥협약을 체결하여 사립 중학교의 재정에 대해 관여할 수 있다. 또한, ⑦관할 구역 내 청소년이 사립 중학교에 입학했을 때 등록금에 관한 협의를 할 수 있고, ⑧중학교 교육 투자 계획을 수립한다. 그 외 ⑨광역자치단체인 레지옹과 중등교육의 운영에 관한 상호원조를 협약으로 체결할 수 있고(2015년 신설), ⑩대학 및 연구소 같은 고등교육기관의 유치 및 설립을 위한 재정 기여를 할 수 있다(2015년 신설).

데파르트망은 보육에 관해서는 ①어린이집 등 6세 미만의 유아를 수용하는 시설의 신설 허가 및 감시·감독을 하며, ②육아 및 가사도우미의 승인 및 감독과 ③국내 고아 및 해외 아동을 입양하려는 가정의 승인 및 감독을 담당한다. 그리고 ④관할 내 유아·청소년 교육시설 간 협의체의 회의를 주재하고, ⑤유아에 대한 사회지원과 위협에 빠진 청소년에 대한 원조, 취업에 관한 정보제공과 성인에 대해서는 모성과 육아에 관한 보호 정책을 실시한다.

광역자치단체인 레지옹의 교육에 관한 권한을 보면, ①일반 고등학교와 특수목적의 고등학교 및 농·수산교육기관을 설립·운영할 수 있고, ②위임받은 바에 따라 대학교육시설을 관리하며, ③국가 소유인 고등학교 시설의 부동산을 양도받을 수 있다. 그리고 ④담당하고 있는 관할 내의 (교육) 시설물을 관리 및 유지할 수 있으나, 학생들을 감독·감시하는 용도로 사용할 수는 없다. ⑤중학교 내 관리·사무직 직원들을 고용·운용할 수 있고, ⑥직업교육에 대한 사전 계획 및 ⑦고등학교 및 담당 교육시설의 투자에 관한 사전 계획을 수립한다. 또한, ⑧고등교육 및 연구계획에 있어 레지옹 수준의 협의를 (중앙정부와) 할 수 있고, ⑨고등교육 및 연구·혁신(innovation)에 관해 레지옹 단위의 협업을 추진할 수 있다(2015년 신설). 마지막으로 ⑩중간단위 자치단체인 데파르트망과 중등교육의 운영에 관한 상호원조를 협약으로 체결할 수 있고(2015년 신설), ⑪레지옹의 교육위원회는 지역 내 대학 총장과 학군을 구획·결정하며(2015년 신설), ⑫데파르트망과 동일하게 레지옹 역시 대학 및 연구소 같은 고등교육기관의 유치 및 설립을 위한 재정 기여를 할 수 있다(2015년 신설).

그러나 레지옹은 데파르트망과 달리 보육에 관해서는 특별한 권한이 없다.

위에서 설명한 바와 같이 아직 프랑스는 중앙정부(국가)가 교육에 관한 많은 통제권을 유지하고 있다. 중앙정부는 ①고등교육기관을 설립 및 운영하되 지방자치단체와 재정을 공동 운영할 수 있고, ②교육정책의 목적과 교육과정 및 학위 수여기준 등을 정립하고 공

공교육을 책임진다. 그리고 ③교원과 직원의 급여지급과 운용을 담당하며, ④교육행정 정책의 수립·수정에 관한 연간 백서를 발간하고, ⑤고등교육기관의 설립 및 투자 여부에 대한 결정을 내린다. 마지막으로 ⑥코뮌 관할의 초등학교에 대해 기본교육을 실시한다.

비교하여 보육에 관해서 중앙정부는 방학과 휴가 등으로 인해 부모의 돌봄을 받지 못하는 미성년을 보호할 책임이 있으며, 도지사는 이러한 경우에 미성년자들을 보호할 시설을 건립하여야 한다.

IV. 프랑스 지방교육자치제도의 특징

프랑스는 EU 내 다른 국가들에 비해 여전히 강한 중앙집권적 교육정책을 펼치고 있다. 이는 ‘공화국 정신’이라는 프랑스의 일반가치를 공통된 교육정책을 통해 실현하기 위함으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 프랑스가 추진하는 지방분권정책은 교육정책에서도 드러나고 있다. 먼저 지방분권정책의 보충성 원칙은 교육정책에도 반영되어 코뮌과 데파르트망, 그리고 레지옹 단위가 각각 초·중등 교육기관의 운영을 책임지고 있다. 다만, 재정은 담당하지만 인사에 관해서는 중앙정부가 관할하는 한계가 있다. 둘째, 협의체를 구성하여 각 지방자치단체 간의 거버넌스를 추진하는데, 이는 중간 - 광역 단위인 데파르트망과 레지옹 사이에 두드러진다. 그리고 셋째로, 교육정책의 일환인 보육정책에 있어 육아에 대한 사회적 지원이 코뮌과 데파르트망 단위에서 활발하고, 도움이 필요한 청소년에 대한 지원책이 보육에 포함된 것 또한 특징으로 꼽을 수 있다.

참고 홈페이지

지방자치단체 포털 : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>

지역균등일반위원회 : <http://www.cget.gouv.fr>

참고문헌

박상완, 「지방분권과 교육」, (주)한국학술정보, 2013. 12.

정재도, “프랑스의 지방분권제도(Décentralisation)에 대한 연구”, 「서강법률논총」 제3권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2014. 8.

Jean Waline, *Droit administratif(22e édition)*, Dalloz: Paris, 2008.