

최근 프랑스 지방행정체제개편이 한국에 주는 정책적 시사점

최진혁(충남대학교 자치행정학과)

최근 프랑스 정부는 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy) 대통령의 지원 하에, 에드워드 발라뒤르(Edouard Balladur) 전(前) 총리가 위원회(le comité Balladur)의 이름으로 지방자치단체 개혁(안)을 준비하였다. 그동안 과도한 지방자치단체(권한)의 수와 행정구역의 중복이 행정의 비효율성과 예산낭비를 초래하였다고 보고 있기 때문이다. 이를 위해 작성된 보고서는 2009년 3월 5일 대통령에게 “결정할 시간이다(Il est temps de décider)”라는 제목으로 보고되었다.

본 보고서에서 프랑스가 처한 경제위기를 극복하고 밝은 미래를 준비하기 위해서는 두 분야, 즉 기업과 지방자치단체의 개혁이 필요하다고 제시하고 있다. 프랑스에서는 공공투자의 75%가 지방자치단체에 의해 실현되고 있는데, 지금과 같은 중복된 구역으로 정치행정비용이 더 이상 낭비되어서는 안 되며, 지역경제력을 더욱 강화하여 국제경쟁력을 제고할 수 있는 새로운 지방행정체제개편이 필요하다고 판단하고 있다. 따라서 확장된 경제권한을 부여받은 광역화된 15개 정도의 구역으로의 개편, 11개의 대도시(métropole)와 쾰문의 재통합만이 프랑스가 처한 새로운 환경에 적용할 수 있다고 보고 있다.

한편 본 보고서는 두 가지 법률안을 제시하였다. 하나는 프랑스 지역조직에 관한 것이고, 또 다른 하나는 일드프랑스(Ile-de-France)구역에 관한 것이다. 프랑스에서 지향하는 행정체제개편에 대한 기본이념은 권역(Région)은 경제발전의 축으로 인식되어야 하고, 쾰문(시읍면)공동체는 주민과의 근접활동의 축이어야 한다는 것이다. 이와 같은 배경하에서 우리 나라 행정체제개편에 대한 시사점을 도출하기 위해 프랑스의 행정체제개편의 추진내용을 살펴보면 다음과 같다.

지방분권으로서의 지방행정체제개편

첫째, 단일한 국가체제 내에서 지방분권화를 강화한 지방행정체제 개편이다. 즉, 헌법개정을 통한 지방분권추진은 단일한 국가체제를 보존하면서 국가의 행정조직을 분권화하려는 의지를 담고 있다. 이런 배경에서 국가와 지방자치단체간의 연계성 확보 및 주민참여 효과를 극대화하는 지방분권으로서의 지방행정체제개편을 추진하고 있다. 즉, 주민접근성과 국가와 지방의 연계성이 반영된 지방행정체제의 모색이다. 따라서 프랑스의 오랜 역사 속에서 주민과 밀접한 관계에 있는 각 소도시(ville, village), 부락마을(bourg), 교구(paroisse)에서 발전한 기초자치단체로서의 쾰문(commune)의 존재는 소중하다. 여기에서 민주주의의 기본인 자치행정의 논리가 가미된 지방행정체제의 모색이 가능하다.

광역권 규모의 행정구역개편

둘째, 새로운 환경변화, 즉, 현대화, 자유경제, 경제적 경쟁심화, 시장원칙에 맞는 공간으로서 지역간 경쟁을 유도할 수 있는 대규모의 행정구역개편의 추진이다. 프랑스는 1960-70년대 국토의 합리적 관리라는 이름으로 진행된 국토개발은 경제적 필요성에 따라 광역권규모의 행정구역개편, 즉 권역(région)을 설정하였고, 1990-2000년대는 이 권역을 통합하는 초광역권을 구상하고 있다. 실업문제와 어려운 국가경제를 회생시키고 사회적 불평등을 야기하는 공간적 불균형을 시정하기 위한 지방행정체제개편의 추진이다. 이러한 배경에서 현재 프랑스 본토에 있는 22개 권역(Région)을 약 15개 정도의 권역으로 재편하고, 그에 따라 96개의 데파르트망(département : 도)을 조정하고 있다.

수도 파리의 거대도시화

셋째, 수도로서의 국제경쟁력을 제고하기 위해 대규모의 파리시 건설(la création d'un Grand Paris)을 추진하고 있다. 수도와 인접한 데파르트망(도)을 통합한 거대도시 파리 건설을 계획하고 있다. 즉, Paris도(75), Haut-de-Seine도(92), Seine-Saint-Denis도(93), Val-de-Marne도(94)를 폐지하고 하나로 통합한 대규모 파리를 구상하고 있다. 요컨대, 국제경쟁력을 강화한 새로운 발전과 수송(교통), 도시계획, 거버넌스를 지향한 계획으로 볼 수 있다.

대도시 경쟁력 제고를 위한 대도시 연합

넷째, 대도시의 경쟁력을 제고하기 위한 11개 대도시(métropole) 연합을 추진하고 있다. 즉, 광역자치단체인 데파르트망의 권한도 부여하는 이 11개의 대도시(métropole : Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon, Rennes)를 통해 획기적인 지역발전을 꾀하고 있다. 한편 권역이나 도의 재통합은 지원하는 지방자치단체에 기초하여 운영하며, 꿈문(시읍면)간에서 비롯되는 새로운 꿈문의 출현은 역시 지원하는 자치단체에 기초하여 추진하되 강력한 인센티브체제를 운영한다. 또한 꿈문자치단체(계층)에게만 포괄적 권한(la clause de compétence générale)을 부여하도록 한다.

지방자치단체간 협약을 통한 대도시 구역화

다섯째, 지방자치단체간 협약방식을 통해 대도시구역을 발전시켜 왔다. 예를 들어, 대규모 리옹(Grand Lyon)의 경우, 57개 기초자치단체들로 구성되었으며, 인구 130만명이 거주하고 있다. 이들은 해당구역인 기초의회의원들이 참여하여 대규모 리옹의회를 구성하여 대도시행정에 부응하는 공공행정서비스를 제공하고 있다.

효율성과 민주성의 조화 추구

결국, 프랑스 지방행정체제개편은 우리나라와 같이 다계층 지방행정계층구조에서 비롯되는 비효율적 행정비용을 줄이고 사회적 불평등을 야기하는 국토공간의 불균

형을 시정하고자 논의되고 있다는 점에서 공통적인 점이 있다. 그러나 국가의 지방 행정 운영방식에 있어서 효율성 측면과 지역역사성에 근거한 주민정서를 고려한 풀뿌리민주주의를 강화하는 민주성 측면의 조화를 추구하면서 지방행정체제 개편을 추진하고 있다는 점에서 일부 차이를 보이고 있다.