

# 프랑스 지방자치단체 협력체의 기원과 특성에 관한 연구\*

: 꼬뮌을 중심으로

A Study on the Origin and Characteristics of the Cooperation among French  
Local Governments

: Focused on Communes

윤 광 재\*\*

YUN, Kwang-Jai

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 협력에 대한 논의 및 분석틀 설계
- III. 역사적 기원과 현실적 상황에 대한 분석
- IV. 협력의 지속성과 다양성에 대한 분석
- V. 운영상의 협치와 고유재원의 존재에 대한 분석
- VI. 결론

프랑스에서의 기초자치단체간 협력은 역사적 측면과 현실적 측면에 기반하고 있다. 다시 말해, 1789년 혁명이후, 지방행정구조의 개편에 있어 당시의 생활터전에 기초한 수만개의 기초단체를 유지·발전시켰다. 그리고 이와 같은 과도한 단체수를 현실적으로 해결하기 위한 수단으로 협력과 협력체를 발전시키고 있다. 결국, 프랑스는 자국의 문제해결을 위해 협력체를 발전시키고 있지만 그들의 경험에서 우리가 분석할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 여러 정부의 교체에도 불구하고 일관된 정책과 법률적 뒷받침이 지속적으로 이루어지고 있다. 둘째, 중앙정부는 기초단체간 협력의 다양화를 도모하고 다양한 협력체 모델을 제시하고 있다. 셋째, 기초단체의 입장에

\* 이 연구는 2020학년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.

\*\* 영남대학교 정치행정대학 행정학과 교수

논문 접수일: 2021. 3. 4. 심사기간: 2021. 3. 4. ~ 2021. 5. 3. 게재확정일: 2021. 5. 3.

서는 자율성에 입각하여 협력체 참여여부를 결정할 수 있다. 넷째, 기초단체간 협력체의 운영은 참여단체의 협의와 협치를 기본으로 하고 있다. 다섯째, 기초단체간 협력체에 있어 협력강도와 고 유재원이라는 수단을 기본권한 행사에서부터 중요한 권한행사까지 다양한 스펙트럼을 보장하여 실질적 성과를 도모하고 있다.

□ 주제어: 역사성, 현실성, 지방자치단체, 자치단체협력, 자치단체협력체

In France, the cooperation among local governments is based on historical and practical aspects. In other words, after the revolution of 1789, tens of thousands of local governments based on the living grounds of the time were maintained and developed in the reorganization of the local administrative structure. It is also developing the cooperation as a means to realistically solve such excessive number of local governments. After all, France is developing partnerships to solve its problems, but the policy implications we can analyze in their experience are as follows. First of all, Despite the change of governments, consistent policies and legal support are continuing. Second, the central government is promoting diversification of cooperation and suggesting various models of cooperation. Third, from the standpoint of local governments, it is possible to decide whether or not to participate in the partnership based on autonomy. Fourth, the operation of cooperation among local governments is based on consultation and cooperation. Fifth, in cooperation among basic local governments, the strength of cooperation and intrinsic resources are guaranteed to achieve a wide spectrum from the exercise of basic authority to the exercise of important authority to achieve practical results.

□ Keywords: History, Reality, Local Government, Local Cooperation, Local Cooperation Body

## I. 서론

프랑스에 있어 지방단체의 형태는 오래전에 형성되어 왔지만 1982년 사회당 정부내에서 시작된 지방자치 개혁에 의해 현재의 구조와 역할을 갖게 되었다. 다시 말해, 1789년 중세의 최소단위의 행정구역(paroisse)이 이전보다는 상대적으로 많은 자치를 누리게 되는 기초행정단위인 꼬뮌(commune)<sup>1)</sup>으로 변경되었다. 여기서 자치의 의미는 일정한 사항에 대한 자치를 일컫는 것이지 오늘날과 같이 포괄적 사항에 대한 자치를 의미하는 것은 아니다. 그리고 1790년 당시 프랑스 전역이 83개의 데파르트망(département)으로 나뉘어졌다(윤광재, 1999: 234).

당시, 지방행정구조하에서 수 만개의 행정구역이 지방주민의 일상과 직접적으로 연계된 기초단체 역할을 하게 되면서 지방단체간 협력이 오래전부터 관심을 받아 왔다. Moquay (1996: 17)에 의하면 기초단체간 협력은 1884년 4월 5일의 지방조직법(loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale)으로 거슬러 올라갈 수 있다고 한다.

1884년의 법은 지방단체장의 역할을 지방사무의 결정자로서 동시에 국가사무의 대리자로서 명확하게 규정하고 지방의회는 지방사무 심의를 통해서 지방의 결정에 영향력을 행사할 수 있도록 했다(Bodineau & Verpeaux, 1993: 58). 동시에 기초행정단위인 꼬뮌이 공동의 이익을 실현하기 위한 기초지역간 회의모임(réunion de conférence intercommunale)을 개최하도록 하였다.

그 이후 행정 및 법률적 노력이 지속되어 왔으며 이로 인해 다양한 기초단체간 협력체의 형태를 구성하고 있고 지역의 특성, 권한행사, 고유자원, 인구규모 등에 기반하고 있다.

1982년 3월 2일의 지방자치단체의 자유와 권리에 관한 법(loi du 2 mars 1982 relative à la liberté et aux droits des communes, des départements et des régions)이 지방자치를 실현하여 실질적으로 상위단체인 레지옹(région), 중간단체인 데파르트망(département), 기초단체인 꼬뮌(commune)이 자치권한을 행사하게 되었다.

그러나 지방행정에 있어 여전히 기초단체의 수는 과다하고 유럽연합 전체 기초단체의 약 40%에 해당하는 34,839개가 존재하고 있다(DGCL, 2020: 18). 이와 같은 수치와 협력상의 여러 문제로 인해 기초단체간 협력이 강화되어야 하고 이밖에 기초단체에 해당하는 꼬뮌과 중간단체에 해당하는 데파르트망간 협력, 데파르트망과 상위단체에 해당하는 레지옹간 협력도 마련되어 왔다. 지방자치단체간 협력은 레지옹과 데파르트망보다는 그 숫자로 인하여 꼬

1) 오늘날 우리나라의 시·군에 해당하는 것으로 지역주민에 대해 직접적 서비스를 제공하는 자치단체에 해당된다.

뮌에 초점이 맞추어져 있고 이를 활성화하기 위한 역사적 기원, 현실적 이유와 함께 이를 해결하기 위한 다양성이 제도화되어 있다.

그러므로 본 연구에서도 프랑스 지방행정에 있어 지역주민과 가장 근접해 있는 꼬뮌을 중심으로 협력과 관련한 다양한 형태와 그 특성을 분석하고자 한다. 이를 통해 우리나라에서도 소규모 차원하의 적용가능한 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 협력에 대한 논의 및 분석틀 설계

프랑스에서 협력(coopération)이라는 용어는 광범위하게 사용되며 구체적으로 공동의 일에 참여하는 것을 의미하며 도움, 지원, 협조, 지지 등과 유사한 단어이다. 지방행정에서 협력은 지방자치단체, 특히 기초단체를 중심으로는 꼬뮌화(intercommunalité)라는 용어를 사용하며 꼬뮌이 공공기관과 법인형태로 자율적으로 재그룹화하는 것을 지향한다(<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1346>).

프랑스내의 공공활동(action publique)에 있어 협력활동은 일반적으로 긴밀한 결합 및 응집을 의미하기에 정당화되고 있다(Moquay, 1996: 21). 협력의 형태는 단순히 계약이나 법적으로 제도화될 수 다양성을 가지고 있으며 전자는 매우 느슨한 형태를 후자는 강력한 통합 형태를 지향한다(Gohin & Sorbara, 2012: 398). 여기에는 가정용 쓰레기처리, 위생, 교통 등의 분야에서 지역에 적합한 공동의 서비스를 제공하거나 경제, 지역정리, 도시계획 등의 발전을 도모하는 방식으로 협력하고 있다.

현실적으로도 도시화된 지역이 여러 개의 꼬뮌으로 분리되어 일관성 있는 도시계획 및 개발이 어려웠다. 다른 한편, 인구가 유출되는 농촌지역의 꼬뮌은 미래지향적인 지역개발정책은 물론 기초 공공서비스를 공급하는데도 어려움에 직면하게 되었다(정옥주, 2004: 217). 그리고 프랑스에서 협력체는 기초단체의 자발적 참여가 전제되어야 성공적일 수가 있다고 본다(Rouault, 2013: 144).

프랑스에서 지방자치단체간 협력은 참여하는 단체가 각각의 행정관할 구역의 범위를 넘어서는 공공서비스를 제공함에 있어 지역주민들의 생활권을 중심으로 편리하게 공급될 수 있도록 공공협력의 노력을 실천하는 수단이다(배준구·안영훈, 2003: 288). 즉, 지방자치단체 또는 협력체가 행사하는 권한은 반드시 지역의 공공이익(intérêt public)을 만족시켜야 한다(De Villiers & De Berranger, 2017: 266).

프랑스에서 자치단체간 협력에 대한 연구는 이론적 논의보다는 현황분석이나 실질적 제도 개선 측면에 초점을 맞추고 있다. 여기에는 이론적 전개·논의보다는 현실의 문제를 해결하거나 개선하기 위한 논문이나 보고서 등도 존재하고 있다.

Guéranger(2008)에 의하면 기초자치단체간 협력체는 국가의 창조물이지만 한 협력체의 문제를 해결하기 위해 다른 협력체를 설치하고 있다는 비판을 받고 있다. 그럼에도 불구하고 협력체는 특별한 문제에 있어 효과적인 통합을 도모하고 있다는 것이다. 그리고 Richard(2014)는 기초자치단체간 협력체는 한 동안 기초단체의 연장선이라는 제한된 틀 내에서 권한을 행사하여 왔다. 그러나 지속적인 개혁은 협력체의 역할에 변화를 가져왔고 오히려 기초단체인 꼬뮌은 결정권한을 많이 행사하지 못하게 되었다. 이제, 주민들의 입장에서는 협력체가 새로운 민주적 참여(participation démocratique)의 장이 되었다는 것이다.

Mamilonne(2016)는 중심협력체(métropole)라는 새로운 통합체가 설치되는 것은 기존의 지방조직을 단순화하고 유럽과 국제적 경쟁을 강화하기 위한 노력의 결과이자 치열한 정치경제적 논의를 거친 산물이라는 것이다. 이는 결론적으로 협력체가 단순한 통합이상의 의미를 갖는다는 것을 암시한다.

그리고 2005년 회계원(Cours des Comptes)은 보고서를 통해 1999년의 협력체에 대한 개혁이 중앙정부와 지역주민의 재정적 부담이 되고 있어 이에 대한 권한행사와 재원의 다양성이 요구된다는 개선책을 도모하고 있다. 2006년 상원(Sénat)<sup>2)</sup>도 보고서에서 기초단체협력체는 지방행정구조 개혁에 있어 매우 중요하기 때문에 중앙정부의 입장강화를 요구하면서 새로운 전환의 장을 마련해야 한다는 것을 제시하고 있다. 또한, Lachaume(2019)은 행정판사가 기초단체간 협력에 있어 적용범위를 넓히고자 하는 관선지사의 강행성(passer outre)을 제지하고 있다고 하여 국가의 제도적 남용을 통제한다 하였다.

이미 우리나라에서는 프랑스의 기본적인 지방자치제도하에서 지방단체장, 지방의회, 지방재정에 대한 연구에서부터 지방협력체에 대해서도 연구하고 있다.

정옥주(2004)는 프랑스 기초자치단체를 중심으로 한 협력에 대해 연구하고 있다. 시대별로 협력체에 대한 현황분석을 하면서 내재되어 있는 협력의 정신적 측면까지 검토하여 긍정적인 평가를 내리고 있으며 우리에게도 작은 단위의 지역공동체 형성이 필요하다고 한다. 배준구(2008)는 지역발전을 위한 프랑스 사례에 대해 연구하고 있으며 즉 레지옹(지역) 차원, 초광역권(super-région) 차원, 대도시권 차원으로 구분하여 지역간 협력형태, 참여주체와 역할, 재원 분담 등을 분석한다. 지속성, 유연성, 분권적 방식으로 적절하게 운영되고 있다고 진단하였다.

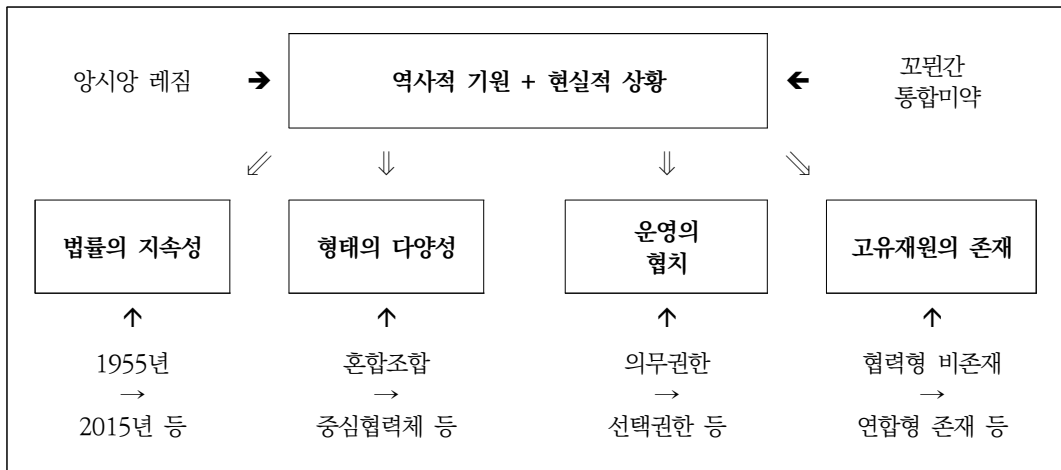
배준구(2009)는 또한, 후속연구로 프랑스 광역권의 연계 및 협력체계를 분석하고 있다. 다

2) 상원이 보고서의 주체로 등장하는 이유는 하원과 달리 지역의 대표성을 가지고 있기 때문이다.

시 말해, 최근 계획체계의 정비내용과 관련법률, 기존계획 및 각종 제안의 광역권 분류, 각종 광역권 계획의 내용구성, 광역권의 연계·협력 사례관련 특징을 파악하고 있으며 우리나라에 지역간 협력체계 구축과 같은 적용상의 시사점을 제공해주고 있다. 전훈(2009)은 지방행정구역 개편의 전제로서 시대적 요청인 효율성과 경쟁력을 갖춘 광역화로 중앙과 지방, 지방간의 권한배분과 지방세제 개편 및 기초자치단체인 꼬뮌간협력체의 기능 및 민주성 강화로 요약될 수 있다는 것이다. 특히, 기초단체간의 협력체는 지방민주주의를 전제로 하고 있다는 점이 특징으로 제시되고 있다. 권세훈(2013)은 프랑스 지방분권과 지방자치단체간의 협력체에 대해 연구하고 있으며 다양한 협력체에 대한 분석을 통해 지방분권하에서 협력체는 잘 발달되어 있으며 운영시스템도 잘 구축되어 있다고 한다.

이처럼 프랑스 협력관계에 대해서는 기초자치단체간 및 광역권간 협력체부터 국가와 자치단체간의 협력, 그 기본이념 등에 대해 연구되고 있다. 프랑스에서는 기초단체간 협력체에 대해 많은 제도적 논의가 이어져 오고 있는데 여기에는 오래전의 앙시앙 레짐부터 기초하고 있는 역사적 기원과 단체간 통합의 어려움이라는 현실적 상황이 존재하고 있다. 역사적 측면과 현실적 측면을 고려하고 법률적으로 정비되어 다양한 협력체가 설치되어 있다. 동시에 운영의 협치와 고유재원이라는 도구를 활용하여 협력의 효율을 도모하고 있다.

〈그림 1〉 분석틀 설계



### Ⅲ. 역사적 기원과 현실적 상황에 대한 분석

#### 1. 역사적 기원

프랑스에서는 1789년 국민헌법의회(Constituante)가 오늘날의 지방행정조직을 결정하는 선택을 하게 되었고 당시에 기초단체간 협력의 개념은 없었지만 여러 기초행정단체인 꼬뮌이 서로 결합하는 필요성을 제기하였다. 여기에는 당시에 기초행정단체를 인구와 면적 등 보다 큰 단위로 통합하는 것보다는 앙시앙 레짐(Ancien Régime)의 유물인 약 44,000개의 꼬뮌을 유지·존속시키는 결정을 한 것이었다.

이와 같은 세분화에 대해 1790년 8월 20일의 조치(instruction)는 꼬뮌에 재그룹화를 장려하고 있다. 즉, 여러 꼬뮌이 큰 규모의 기초단체(minicipalité)로 결합하는 것은 두 가지의 장점을 갖는다는 것이었고 이는 단순성과 경제성이라는 것이다(Recio, 2015: 15). 반면에 이러한 제안은 별다른 성과를 내지 못하고 후속조치도 없이 1884년 지방조직법에 의해 다시 한번 기초단체간 협력을 규정하고 있다. 기초단체는 공동의 이익을 위해 협력연합회의를 개최할 수 있어 두 개 또는 그 이상의 지방의회는 그 권한에 속하는 공동시설 활용목적과 서로의 관심사항에 대해 일시적 협의를 할 수 있도록 장려하였다.

1890년, 3월 22일의 꼬뮌조합법(loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communs)이 비로소 꼬뮌에 장기적 시각하에 협력할 수 있는 가능성을 제공하고 있다. 꼬뮌은 자발적인 협회(association volontaire)의 형태하에 서로 조합화할 수 있게 되었다. 꼬뮌은 이와 같은 공공기관(établissement public) 형태의 조합을 활용해 전기와 상수도 설치, 한 지역을 넘어서는 권한을 행사할 수 있게 되었다.

위와 같은 협력에 대한 추진이외에 근본적으로 꼬뮌간 통합(fusion)을 추진하기도 하였다. 예를 들어, 1971년 7월 16일의 꼬뮌통합과 재그룹화법(loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupement de communes, dite loi Marcellin)이 꼬뮌간의 통합과 재그룹화를 장려하고 있다. 1970년대 정부는 꼬뮌수를 감소시키기 위해 적극적으로 통합을 권장하여 새로운 꼬뮌(commune nouvelle)을 설치할 수 있도록 하였다. 그러나 강력한 강제조항이 없었고 지방의원들도 자발적으로 대응하지 않아 결과적으로 실패하였다.

현실적으로 1971년 법은 두 가지 어려운 점에 직면하고 있었다. 하나는 꼬뮌 세분화에 대응한 합리적 운영에 기반한 통합과 재그룹화를 위한 강력한 절차를 강구하는 것이었다. 다른 하나는 자율성을 중시하는 단체장의 민감한 반응과 반감에 부딪치지 말아야 하는 강력한 절차를 설치하지 않아야 한다는 것이었다(Debbasch, 1985: 267). 이 두 가지 측면은 실상 상반되는 성격을 가지고 있는 것이었다.

## 2. 현실적 상황

프랑스 지방행정에 있어서 항상 역사적 측면이 존재하고 꼬뮌간의 통합에 있어서도 큰 성과를 내지 못하면서 기초단체의 세분화는 여전히 지속되고 있다. 1985년에도 Debbasch(1985: 266)는 프랑스 전체 인구는 5,300만명이지만 기초단체의 수는 36,394개라 하였다. 이는 벨기에, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 서독 전체인구가 약 1억 4,200만명인데 비해서 꼬뮌수는 약 20,000개에 비해 매우 많다는 것이었다.

그래서 오래전부터 꼬뮌의 숫자를 과도한 분할로 묘사하고 있으며 동시에 많은 비난에 직면해 있다고 한다. 이러한 꼬뮌의 모자이크화는 많은 비판의 대상이 되고 있으며 거시적인 기획, 시설의 프로그램화 등이 불가능하고 이는 재정적 낭비나 꼬뮌간 발전격차를 가져올 수 있다는 것이다(Moreau, 1999: 86).

2020년 기준으로 프랑스본토기준 전체인구는 6,463만명이고 레지옹(région)은 13개, 데파르트망(département)은 96개, 꼬뮌(commune)은 34,839개이다(DGCL: 2020: 18). 그리고 지역 주민수가 100,000명 이하로 구성된 꼬뮌수가 34,799개로 작은 규모의 형태가 일반화되어 있는 현실을 보여주고 있다.

〈표 1〉 지방자치단체의 수

종류	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
꼬뮌	35,756	35,287	35,228	34,841	34,839
데파르트망	96	96	96	96	96
레지옹	13	13	13	13	13

자료: DGCL, 2020: 18.

〈표 2〉 꼬뮌의 수와 인구규모

지역주민	꼬뮌 수	해당 인구
50명 이하	875	29,891
50명 이상-100명 이하	2,442	184,688
100명 이상-200명 이하	5,461	803,739
-	-	-
1,000명 이상-1,500명 이하	2,945	3,587,084
1,500명 이상-2,000명 이하	1,602	2,767,039
-	-	-
10,000명 이상-20,000명 이하	507	6,933,734



지역주민	꼬뮌 수	해당 인구
20,000명 이상-30,000명 이하	188	4,583,712
-		
80,000명 이상-100,000명 이하	14	1,251,254
100,000명 이상-200,000명 이하	29	3,911,849
200,000명 이상-300,000명 이하	5	1,270,125
300,000명 이상	6	4,895,844
합계	34,839	64,639,133

자료: DGCL, 2020: 20.

결국, 꼬뮌들이 과도하게 세분화되어 있고 여전히 그 숫자가 많으며 상대적으로 한 꼬뮌의 지역주민수가 과소한 것이 지역발전에 있어 문제로 대두됨에 따라 협력시스템에 관심을 가질 수밖에 없다. 지방의 행정조직 구조가 복잡화하고 하고 이에 따라 비용도 증가화하고 있다는 또 다른 현실적 문제점도 노출되고 있기 때문이다(Mamilonne, 2016: 20).

## IV. 협력의 지속성과 다양성에 대한 분석

### 1. 꼬뮌협력관련 법률제정의 지속성

프랑스의 중앙정부는 1900년 중반으로 접어들면서도 지속적으로 기초자치단체간 협력에 관심을 갖고 법률을 정비하여 지역의 특성과 그 목적에 적합한 다양한 협력체를 설치하고 있다.

1955년 5월 20일의 혼합조합법령(décret du 20 mai 1955 sur les syndicats mixtes)은 공공기관 형태로 설치된 혼합조합(syndicat mixte)에 대해 규정하고 두 종류의 우선순위에 초점을 맞추고 있다. 하나는 다른 수준(상위나 중간단체)의 자치단체가 참여하는 확대된 의미의 협력이고 다른 하나는 운영규칙의 유연화추구이다.

1959년 1월 5일의 단기능협력조합·다기능협력조합·연합지역체설치 명령(ordonnance sur les SIVU, SIVOM et districts)은 새로운 꼬뮌간 협력틀을 정착시켰다. 우선, 위의 명령에 의해 단일사무 수행을 위한 단기능협력조합을 설치하는데 있어 만장일치가 아닌 2/3 찬성으로 결정하고 지방의회의 협의하에 여러 사무를 수행하는 다기능협력조합을 설치할 수 있도록 하였다. 이와 같은 조치는 하수도, 위생소독, 스포츠·교육·문화시설 건설 및 운영 등을 수

행하는데 편의성을 제공하고 있다. 그리고 주거밀집지역의 중심지와 주변지역간의 협력을 위한 연합지역체(district)를 설치할 수 있도록 하였고 이는 여러 문제의 해결에 대응하도록 하는 것이었다. 연합지역체는 사무측면에서 두 가지의 의무적인 사무를 수행하도록 하였는데, 주거서비스와 화재진압이다.

1992년 2월 6일의 공화국지방행정법(loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République)은 지방행정조직에 대한 일대변환을 추진하면서 데파르트망에 꼬뮌간협력위원회를 설치하였다. 이러한 위원회의 역할은 두 가지인데, 하나는 데파르트망 차원의 꼬뮌간 협력현황을 점검하고 지역발전·관리현장을 발전시키는 것이다. 다른 하나는 꼬뮌협력법인하에 꼬뮌공동체와 도시지역공동체를 설치한다는 것이다.

1995년 2월 4일의 지역공간계획·발전기본법(loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)은 페이(pays)라는 만남의 공간을 만들어 도시 및 주변지역, 농촌지역이 대화와 프로젝트에 대한 논의를 하고 협약체결을 유도하였다.

1996년 12월 31일의 도시지역공동체관련법(loi du 20 mai 1995 relative aux communautés urbaines)은 도시지역공동체를 설치하였는데, 이는 더 강력한 꼬뮌간 협력형태를 의미한다. 꼬뮌간의 합의하에 설치가 가능하지만 구체적인 인구규모 기준이나 사무권한 등을 명시하고 있다. 도시지역공동체는 이전보다 매우 확장된 권한을 행사하고 고유재원을 소유할 수 있게 되었다.

1999년 7월 12일의 꼬뮌간협력강화·간소화관련법(loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement)은 꼬뮌간 협력을 위해 기존의 구조가 새로운 틀에 들어올 수 있는 접근방식을 택하였다. 또한, 1999년 7월 12일 법에 의해 도시공동체, 연합지역체, 신주거밀집조합은 폐지되고 도시지역공동체, 꼬뮌공동체, 주거밀집공동체로 대체되었다. 동법은 기존의 꼬뮌조합대신에 고유재원을 기반으로 하는 꼬뮌간협력법인(établissement public de coopération intercommunale) 설치를 장려하고 있다. 꼬뮌간협력법인은 법률적으로 행정공공기관의 형태이며 참여하는 꼬뮌은 폐지되지 않으나 법인이 가장 중요한 사무권한을 행사하게 되는 것이다(Rouault, 2013: 144).

2004년 8월 13일의 지방자유·책임관련법(loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)은 꼬뮌협력체 범위, 운영관련 사무권한 행사에 대한 명확성을 제공하고 있다. 꼬뮌장의 사무권한 중에서 꼬뮌협력법인에 위임할 수 있는 것을 제시하고 있으며 일부 특별수사경찰 권한, 관광객 맞이 등이다. 그리고 위의 법은 꼬뮌협력법인간의 통합, 한 꼬뮌협력법인에서 보다 확장·통합된 다른 종류의 꼬뮌협력법인으로의 전환이다.

2010년 12월 16일의 지방자치단체개혁법(loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)은 꼬뮌협력체 관련 많은 조항을 포함하고 있으며 중심협력체와 주요도시중심체를 설치하였다. 그리고 꼬뮌협력현장의 설치추진과 합리화, 꼬뮌과 꼬뮌협력체간의 서비스 상호교류, 꼬뮌협력법인의 인구기준을 강화하여 공동체의원들의 선거방식 및 공동체의회의 의석배분에 대해 수정하였다.

2014년 1월 27일의 지역공공활동현대화·중심협력체확인법(loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPAM)은 중심협력체관련 규정을 수정하고 고유재원을 기반으로 특별한 지위의 꼬뮌협력법인하에 대파리중심협력체를 구상하였다. 이 밖에도 리옹(Lyon)시의 도시지역공동체를 중심협력체로 전환하고 엑스-프로방스-마르세이유 지역에 중심협력체를 설치하였다. 그리고 여러 공동체의 중심협력체로의 전환을 도모하고 있다.

2015년 8월 7일의 공화국새지방조직관련법(loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe)<sup>3)</sup>은 전반적으로 지방행정에 있어 대개혁의 완성을 의미하는 법으로 일부 규정에서 꼬뮌협력체를 더욱 강화하는 규정을 포함하고 있다. 2015년의 법의 집행으로 프랑스에서는 2017년 1월에 비로소 경제발전, 교통·운영, 지역계획, 환경의 4개 분야에서 새로운 협력지도를 완성했다(<https://www.adcf.org/qu-est-ce-que-intercommunalite>).

그리고 위의 법률들은 지방자치단체법전(Code générale des collectivités territoriales)에 삽입되어 다시 재규정화 되고 있다(Gohin & Sorbara, 2012: 407).

〈표 3〉 꼬뮌간 협력관련 법률과 주요 내용

조치 및 법률	기본내용	협력체
1790년 8월 20일	공동시설 활용목적, 관심사항에 대해 일시적 협의장려	-
1890년 3월 22일	자율협회(association volontaire)의 형태하에 꼬뮌조합설치	꼬뮌조합
1955년 5월 20일	공법인 형태의 혼합조합을 설치, 협력확대와 규정적용의 유연성 추구	혼합조합

3) 2015년 8월 7일의 법은 기본적으로 지역의 발전에 있어 레지옹의 책임을 강조하고 있는 법으로 향후 경제발전에 있어 우선적인 역할을 부여하고 있다. 동시에 지방차원의 지방조직과 재그룹화의 현대화 등을 도모하고 있다(<https://cohesion-territoires.gouv.fr/loi-portant-sur-la-nouvelle-organisation-territoriale-de-la-republique-notre>).

조치 및 법률	기본내용	협력체
1959년 1월 5일	협력활성화를 위해 여러 협력체 설치제안, 단기능협력조합, 다기능협력조합, 연합지역체로 구현	여러 협력체
1971년 7월 16일	기존 기초단체 통합을 촉진, 새로운 꼬뮌설치를 통해 대체	-
1992년 2월 6일	데파르트망차원에 꼬뮌간협력위원회를 설치, 동시에 꼬뮌협력법인하에 꼬뮌공동체, 도시공동체 설치	꼬뮌공동체, 도시공동체
1995년 2월 4일	페이(도농권)라는 만남공간을 설치, 대화와 프로젝트에 대한 논의 및 협약체결 유도	-
1996년 12월 31일	이전보다 강력한 꼬뮌간 도시지역공동체 설치, 확장된 권한을 행사하고 고유재원 소유	도시지역 공동체
1999년7월 12일/ 1999년 7월 12일	꼬뮌간 협력을 위한 새로운 틀을 구상, 도시공동체, 연합지역체, 신주거밀집조합 폐지, 도시지역공동체, 꼬뮌공동체, 주거밀집공동체로 대체	꼬뮌공동체, 주거밀집 공동체
2004년 8월 13일	꼬뮌의 단체장 권한을 꼬뮌협력법인에 위임할 수 있는 권한제시, 꼬뮌협력법인간 통합, 다른 종류의 꼬뮌협력법인으로 전환	-
2010년 12월 16일	꼬뮌협력체 관련 많은 조항포함, 중심협력체와 주요도시중심체를 설치, 꼬뮌과 꼬뮌협력체간의 서비스 상호교류, 꼬뮌협력법인의 인구규모 기준강화	중심협력체, 주요도시 중심체
2014년 1월 27일	중심협력체관련 규정을 수정, 고유재원 기반한 특별지위의 꼬뮌협력법인하에 대파리중심협력체 구상, 다른 지역에서 중심협력체로의 전환도모	대파리중심협력체
2015년 8월 7일	일부 규정에서 꼬뮌협력체를 강화하는 규정포함	-

자료: Recio, 2015: 15-18.

## 2. 기초단체협력체의 형태다양성

위에서 설명하고 있는 것처럼 프랑스 중앙정부는 꼬뮌간협력을 장려하기 위한 정책적 조치와 이를 뒷받침하기 위한 법률적 규정들을 지속적으로 강화하고 있다. 특히, 법률을 통해 지방행정에 적용가능한 다양한 형태의 협력체를 구상하고 있다.

우선, 혼합조합(syndicat mixte)은 1955년의 법령(dcrét)에 의해 설치되었고 혼합이라는 용어가 다양한 참여자가 가능하다는 것이다. 예를 들어, 꼬뮌간 또는 공공기관과의 협력가능성을 제공하고 있었다. 기본적으로 다양한 구조가 가능하며 폐쇄형 혼합조합은 꼬뮌차원에서 꼬뮌과 꼬뮌협력법인과의 결합이다. 그리고 개방형 혼합조합은 다양한 계층의 자치단체와 공공기관(상공업회의소 등)과의 결합을 의미한다. 일반적으로 혼합조합은 꼬뮌협력법인에 적용되는 규칙의 적용을 받음에도 불구하고 여전히 꼬뮌그룹에 속하고 있다.

단일한 사무를 수행하는 단기능협력조합(syndicat intercommunal à vocation unique)도 꼬뮌협력법인이고 여러 사무를 수행하는 다기능협력조합과 유사하지만 규정에 정해진 단 하나만의 기능을 수행한다. 따라서 단기능협력조합은 특화된 조합(syndicat spécialisé)이다. 단기능협력조합은 가장 오래된 형태의 협력구조인데, 1890년 3월 22일의 법에 의해 설치되었다. 단기능협력조합과 다기능협력조합은 하나의 법률적 카테고리에 속해 있으며 꼬뮌조합이다.

다기능협력조합(syndicat intercommunal à vocation multiple)은 꼬뮌협력법인이고 협력과 관련하여 하나의 기능이나 하나의 목적에 국한되지 않고 다기능적 차원에서 접근한다. 그러므로 다기능협력조합은 여러 참여꼬뮌이 위임한 사무를 수행하며 참여꼬뮌도 다기능협력조합의 시범사업에 참여한다.

꼬뮌공동체(communauté de communes)는 1992년 2월 6일의 법에 의해 설치되었고 1999년 7월 12일의 법에 의해서 강화되었다. 꼬뮌공동체는 여러 꼬뮌의 그룹이고 고유재원에 기초하며 꼬뮌협력법인이다. 지역적 연대라는 측면에서 경제개발과 지역계획과 같은 공동 프로젝트를 추진한다.

도시지역공동체(communauté urbaine)는 2010년 12월 16일의 법률 이후에 여러 기초단체를 그룹화하고 있으며 인구규모는 물리적 거리격차 없이 450,000명 이상이다. 그러나 2014년 1월 27일의 법이 인구규모 기준을 250,000명으로 낮추어 협력의 범위를 확대하고 있다. 도시지역공동체는 주거밀집공동체에 비해서 보다 협력적이라는 측면하에서 더 많은 권한을 소유하고 있다.

주거밀집공동체(communauté d'agglomération)는 1999년 7월 12일의 법에 의해 설치되고 2010년 12월 16일의 법에 의해 수정되었다. 주거밀집공동체는 여러 기초단체의 그룹이고 고유재원에 기초한 꼬뮌협력법인이다. 주거밀집공동체는 설치에 있어 참여꼬뮌들이 물리적 거리격차 없이 인구규모가 50,000명 이상이어야 한다. 그리고 주거밀집공동체를 구성하는 하나 또는 여러 꼬뮌의 중심지가 15,000명 이상이어야 한다.

중심협력체(métropole)는 2010년 12월 16일 설치되었고 꼬뮌협력법인이다. 중심협력체는 물리적 거리격차 없이 인구규모가 500,000명 이상이어야 한다. 2014년 1월 27일 법이 중심협력체에 대해 법적인 측면과 권한적인 측면에서 재정의를 내렸다. 2015년 1월 1일 기준으로 도시지역에서 인구규모가 400,000명이, 기타 지역의 인구규모 650,000명 이상을 가진 8개의 꼬뮌협력법인이 자동적으로 중심협력체로 전환되었다. 고유재원을 기반으로 하는 두 개의 다른 꼬뮌협력법인도 임시전환 규정에 따라 중심협력체로 전환되었다.

위의 동일한 법은 엑스-마르세이유-프로방스(Aix-Marseille-Provence)지역 중심협력체와 대파리(Grand Paris)지역 중심협력체에 대한 특별한 규정을 포함하고 2016년 1월 1일 실현

되었다. 결국, 설치조건이 완화되어 하나의 꼬뮌협력법인 중심협력체로의 전환이 어렵지 않은 가능성을 열었다.

주요도시중심체(pôle métropolitain)는 2010년 12월 16일의 법에 의해 설치되었으며 2014년 1월 27일 법에 의해 수정되었다. 현재, 주요도시중심체는 고유재원을 기반으로 하는 꼬뮌협력법인이고 적어도 인구규모가 100,000명 이상이어야 한다. 예외적으로 주요도시중심체는 외국과 접하고 있는 인구규모 50,000명 이상의 꼬뮌협력법인을 포함하고 있고 고유재원을 기반으로 하는 꼬뮌협력법인을 물리적 거리격차 없이 재그룹화할 수 있다. 여기에는 데파르트망과 레지옹도 가입할 수 있다.<sup>4)</sup>

리옹중심협력체(Métropole de Lyon)는 다른 중심협력체와는 달리 하나의 자치단체이지 꼬뮌협력법인이 아니다. 그러므로 리옹중심협력체는 헌법 제72조에 의해 자치단체로서 특별한 지위를 가지고 있으며 동시에 데파르트망의 권한과 중심협력체의 권한을 소유하고 있다. 리옹중심협력체는 고유재원에 바탕을 둔 하나의 꼬뮌협력법인이 아니고 하나의 자치단체이며 고유재원에 바탕을 둔 주민의 수에는 포함된다.

이 밖에 지역공공기관(établissement public territorial)협력체는 하나의 특별한 지위의 공공기관(établissement public à statut particulier)이다. 대파리중심협력체(Métropole du Grand Paris)는 파리시와 11개의 지역공공기관을 포함하고 있다. 이는 물리적 거리격차 없이 적어도 인구규모가 300,000명 이상이어야 한다. 지역공공기관협력체는 꼬뮌의 여러 분야에서 다양한 권한을 행사한다.

지역·농촌균형중심권(pôle d'équilibre territorial et rural)은 2014년 1월 27일에 의해 설치되었고 고유재원을 기반으로 하는 꼬뮌협력법인간 합의에 의해 물리적 거리격차 없이 구성되는 공공기관이다. 고유재원을 기반으로 하는 하나의 꼬뮌협력법인은 하나 이상의 지역·농촌균형중심권에 가입할 수 없다. 지역·농촌균형중심권은 혼합조합에 적용되는 규칙의 적용을 받는다.<sup>5)</sup>

4) 2014년 1월 27일 법은 새로이 중심협력체를 꼬뮌간협력체로 설치함으로써 자치단체의 권한을 명확히 하고 공공주체의 협조를 활성화하고 협력발전을 위한 절차를 제도화하였다. 그리고 각 레지옹에는 레지옹의회의장이 주도하는 공공주체지방회의(conférence territoriale de l'action publique)를 설치하였다. 이는 자치단체·협력체·꼬뮌협력법인의 권한행사에 있어 협의를 활성화하는 것이다(<https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/comment-definir-intercommunalite.html>).

5) 또한, 지역·농촌균형중심권에 대해서는 중심협력체 이외에 존재하고 있는 농촌 또는 비농촌 지역에 적용할 수 있는 협력도구를 의미한다. 이는 유사 생활권과 인구권에 기초한 지역에 존재하고 있는 꼬뮌협력법인의 연방형태의 협력을 강화하기 위한 것이다(<https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/comment-definir-intercommunalite.html>).

〈표 4〉 주요 협력체의 특성

구분	협력체명	특징
협력체	혼합조합	꼬뮌과 공공기관간 협력
	단기능협력조합	꼬뮌간 단일사무협력
	다기능협력조합	꼬뮌간 복수사무협력
	꼬뮌공동체	공동의 경제개발 및 지역계획 추진협력법인
	도시지역공동체	중간규모인구(250,000명)기준 꼬뮌협력법인
	주거밀집공동체	소규모인구(50,000명)기준 꼬뮌협력법인
	중심협력체	대규모인구(400,000명)기준 꼬뮌협력법인
	주요도시중심체	인구규모(100,000명)기준 꼬뮌과 꼬뮌협력법인간 협력

## V. 운영상의 협치와 고유재원의 존재에 대한 분석

### 1. 기초단체협력관련 운영상의 협치

프랑스에서는 꼬뮌간 협력에 있어 협력의 정도에 따라 공공기관(établissement public)의 형태로 운영하거나 꼬뮌협력법인(établissement public de coopération intercommunale)의 형태로 운영되고 있다. 전자는 협력의 정도가 약하고 후자는 협력의 정도가 강하다.

특히, 꼬뮌협력법인은 지방자치단체의 환경문제, 국토계획, 교통문제 등 특정 지방자치단체가 독자적으로 해결할 수 없는 문제를 공동으로 해결하도록 공동의 관할구역을 설정하여 지방자치단체들을 그룹화한 것이다(권세훈, 2013: 64). 꼬뮌자체와 꼬뮌협력법인간의 가장 큰 차이점은 전자는 일반적인 권한을 행사하지만 후자는 특별한 권한을 행사한다. 그리고 꼬뮌은 협력체가 행사할 수 있는 이전된 권한에 대해서는 아무 권한을 가지고 있지 못하다.

공공기관형태로 협력체를 구성하는 경우에는 혼합조합이 해당되며 구체적인 개방혼합조합과 폐쇄혼합조합이 여기에 해당된다. 혼합조합은 무엇보다도 경제활동, 관광, 여가, 환경 및 수질관리, 교통, 하수처리 등에 대해서 권한을 행사하고 있다. 반면에 꼬뮌협력법인으로 협력체를 구성하는 경우에는 꼬뮌공동체, 도시지역공동체, 주거밀집공동체, 중심협력체, 단기능협력조합과 다기능협력조합이 해당된다.

하나의 협력체는 참여하는 꼬뮌들의 2/3 이상의 찬성에 의해 설치될 수 있으며 1999년 이

후에는 지역연속성 원칙(principe de continuité territoriale)을 준수해야 한다. 이와 같이 구성된 협력체는 법인격을 가지며 자율적인 재정회계권을 갖게 된다.

일반적으로 협력체의 내적 구조는 지방자치단체의 구조와 매우 유사하여 협력체의회(organe délibérant, conseil communautaire), 집행부(exécutif), 사무국(bureau)이 존재한다. 협력체의회는 참여 기초단체의 지방의회 대표의원들로 구성되고 이들은 반드시 참여 꼬뮌의 지방의원이어야 한다.

각 꼬뮌에서 대표의원들은 1차와 2차 투표에서는 과반수이상으로 선출되고 1차나 2차에서 선출되지 못하면 3차에서는 다수결로 선출되어야 한다. 꼬뮌협력법인의 직원으로 봉급을 받게 되면 협력체 심의기관의 의원이 될 수 없다. 협력체의회 의원들의 선거권, 비상호양립성, 피선거권은 지방의회 의원들이 가지는 것과 동일하고 또한 각 꼬뮌이 협력체의회에서 차지해야 하는 의석배분도 정확히 설정되어 있다. 기본적으로 두 가지 원칙이 적용되고 있는데, 각 꼬뮌은 반드시 적어도 한명 이상을 대표의원으로 파견해야 하며 하나의 꼬뮌이 협력체의회 전체의석의 과반수이상을 초과해서는 안된다.

그러나 이와 같은 대표성이 2013년 5월 13일의 지방선거법(loi du 17 mai 2013 relative aux élections locales, dite loi Valls)에 의해 수정되었다. 즉, 2014년 지방선거에서부터 1,000명 이상의 인구규모를 갖는 꼬뮌에서는 지방의회 의원선거와 함께 협력체의회 의원선거도 동시에 실시하고 있다. 그리고 1,000명 이하의 인구규모를 갖는 꼬뮌에서는 기존의 방식하에서 대표의원을 선출하고 있다.

협력체의회 의장과 부의장을 선출하기 위해서 협력체의회의 대표의원들이 지명되어야 하며 반드시 각 참여 꼬뮌의 시장(또는 부시장)이 참석해야 한다.<sup>6)</sup> 만약에 시장(또는 부시장)이 불참하더라도 이 부분에 대해서는 향후에 이의를 제기할 수 없다. 반면에 대표의원들은 대리인을 참석시킬 수 있거나 대리인을 참석시킬 수 없으면 다른 대표에게 투표권을 이관할 수 있고 대표의원들이 새롭게 구성되면 표결정족수(quorum)를 충족시키는 것이다.

의장과 부의장은 1차 투표와 2차 투표에서 과반수 이상으로 협력체의회에서 선출되지 못하면 3차 투표에서는 다수결로 선출되며 표가 동일하면 연장자 순으로 된다. 그리고 부의장의 순서는 지명순으로 결정된다. 의장은 꼬뮌협력법인의 회의를 준비하고 주재하며 협력체의 최종 지출명령자이다. 꼬뮌협력법인은 협력체의 최종예산을 결정하고 집행하는 역할을 수행하고 있다. 협력체는 법률에 규정된 의무권한을 행사하며 동시에 설치할 때 규정에 의해 합의한 임시권한을 행사한다.

꼬뮌공동체는 가장 느슨한 형태의 협력체로 약간 도시화된 지역의 지방운영을 위해 설립되

6) 프랑스에서 지방자치단체는 통합형으로 의회의원으로 선출된 이후에 의원들의 선출로 집행부를 구성한다.



있다. 꼬뮌공동체가 행사할 수 있는 권한은 의무적 권한과 선택적 권한으로 구성되고 있다. 의무적 권한행사에는 꼬뮌간 도시정비 지역계획(plan local d'urbanisme intercommunal)에 기초한 공간정리(amenagement de l'espace), 경제발전, 관광객을 위한 장소정리·유지·운영, 쓰레기처리, 침수지역관리 및 홍수예방, 위생소독, 상수도이다. 그리고 선택적 권한에는 환경보호 및 에너지요구 지원, 주택·생활환경 정책, 인도설치·정리·유지, 문화체육시설 및 유치원과 초등학교시설 건설·유지·운영, 사회부조, 공공서비스기관 설치·운영, 위생소독, 도시정책이다.

도시지역공동체는 참여하고 있는 기초단체를 대신하여 다음과 같은 권한을 행사하고 있다. 우선적으로 협력체지역의 경제·사회·문화발전 및 정비를 담당하고 경제를 활성화한다. 또한, 지역의 주거사회적 균형도모와 함께 도시정책도 담당하며 공동체지역의 공익서비스(위생소독, 상수도, 공동묘지 확장, 도축소 운영, 에너지전환 지원, 냉난방 지원, 전기와 가스공급, 전기자동차 SOC 건설, 소방서비스)를 운영한다. 이 밖에도 주민생활의 쾌적성 확보와 관련 정책을 수행한다.

주거밀집공동체는 기본적으로 경제발전, 공동체지역의 정비, 주거사회적 균형, 도시정책, 도시교통, 침수지역관리 및 홍수예방에 대한 권한을 행사하고 있다. 그리고 다음과 같은 여섯 개의 권한 중에서 적어도 세 개 이상의 권한을 행사하여야 한다. 여기에는 도로건설 및 유지정비, 위생소독, 공공수도, 환경보호 및 정비, 사회부조, 문화·체육시설분야이다. 주거밀집공동체는 도시계획에 있어 선취권(droit de préemption urbain)을 행사할 수 있으며 또는 대파트망으로부터 사회부조와 관련된 권한을 위임받을 수 있다. 경우에 따라 꼬뮌은 주거밀집공동체에 다른 권한을 위임할 수 있으며 있다.

〈표 5〉 1999년 법(시벤느명법)의 협력체 권한과 재원특성

구분	꼬뮌공동체CC	도시지역공동체CU	주거밀집공동체CA
권한	의무 권한	사회·경제·문화개발사업, 도시계획, 주택정책, 도시사회 계층간 융합정책, 공공서비스관리, 환경보전, 생활환경	도시계획 경제개발사업 주택정책
	선택 권한	(택1) 환경보전, 주택과 생활환경, 도로건설 및 관리, 문화·체육시설 건축 및 관리, 유치원 및 초등학교 건물관리	(택3) 도로, 주차장 설치 또는 관리, 하수처리, 상수공급 환경, 생활관리, 문화·체육시설 건축 및 관리
재원	(택1 또는 택2) 부가재정, 산업지구 사업소세, 사업소세 단독세제	(택1) 사업소세 단독세제, 혼합재정	(택1) 사업소세 단독세제, 혼합재정

자료: 정옥주, 2004: 221을 수정함.

그리고 중심협력체는 참여꼬뮌을 대표하여 경제·사회·문화발전, 중심협력체 지역의 정비, 주거지방정책, 공동이익 서비스 운영, 환경보호 및 가치실현과 생활권 향상정책에 대한 권한을 행사하고 있다.

단기능협력조합은 다음과 같은 권한행사에 있어 한 가지만을 협의하여 선택할 수 있다. 예를 들면, 가정쓰레기 수거·처리, 도로건설 및 유지, 체육시설건설, 사회부조, 상수도, 소독위생, 하수처리, 화재, 학생활동운영, 경제발전, 도시계획, 주거, 환경, 관광, 여가, 소항구 관리 등이다. 이를 위해 다양한 명칭을 갖는 조합이 존재하고 있다. 가정 쓰레기 수거·처리는 SICTOM(Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères), 상수도관리를 행하는 SAEP(Syndicat d'alimentation en eau potable), 학생수송을 담당하는 SITS(Syndicat intercommunal des transports scolaires), 소항구나 소공항을 운영하는 SIGPA(Syndicat intercommunal de gestion des ports ou aéroports) 등이다.

다기능협력조합은 매우 다양한 권한을 행사할 수 있으며 여기에는 다음과 같다. 가정쓰레기 수거·처리, 도로건설 및 유지, 체육시설건설, 사회부조, 상수도, 소독위생, 화재, 학생활동 운영, 경제발전, 도시계획, 전기, 주거, 환경, 관광, 여가, 소항구 관리 등이다. 그리고 경우에 따라 각 꼬뮌은 다기능협력조합이 행사하는 권한 중에서 적합한 것만을 선택할 수 있는 유연성을 가지고 있다.

2013년을 기준으로 기초단체협력체가 행사하는 권한은 경제발전(100%), 국토계획(100%), 쓰레기처리(92%), 주거(87%), 사회부조(86%), 관광(85%), 위생(63%), 도로정비(62%), 교통(55%) 등으로 파악되고 있다(AdCF, 2014: 6-7).

〈표 6〉 지방자치단체간 다양한 협력체의 형태

구분	명칭		구분	명칭	
공공 기관	혼합조합	폐쇄혼합조합	꼬뮌 협력 법인	고유 재원 존재	꼬뮌공동체
		개방혼합조합			도시지역공동체
	주요도시중심체	-			주거밀집공동체
	지역·농촌균형중심권	-			신주거밀집조합(폐지)
	데파르트명협력기관	-		중심협력체	
	데파르트명간 기관 또는 조직	-		고유 재원 비 존재	단기능협력조합
레지옹간 협약체	-		다기능협력조합		

자료: Recio, 2015: 22를 수정함.

## 2. 기초단체협력체의 고유자원 존재여부

꼬뮌협력체 중에서 공공기관의 형태로 운영되면 참여꼬뮌의 재정분담금으로 운영되고 꼬뮌 협력법인의 형태로 운영되면 고유재원에 기반할 수 있고 그렇지 않을 수 있다. 특히, 고유재원의 존재는 협력정도를 더 강하게 하는 중요한 수단으로 역할하고 있다.

기본적으로 협력형에 속하는 여러 종류의 협력체들은 참여하는 꼬뮌단위 지방세에 징수를 할 수 있는 재정권한이 존재하지 않으며 어떠한 감세권한도 가지고 있지 않다. 협력형의 협력체들은 기본적으로 세 가지 종류의 재원에 의존하고 있다. 여기에는 꼬뮌협력체 중에서 고유재원에 기반하지 않는 단기능협력조합, 다기능협력조합, 혼합조합은 조세부과권한을 가지고 있지 않고 따라서 세제상의 감세권한도 행사하지 않는다. 이와 같은 협력체 재원은 참여하는 꼬뮌의 분담금, 국가재정지원금, 기타 재원으로 구성된다.

꼬뮌분담금에는 예산상분담금(contribution budgétaire)과 조세상분담금(contribution fiscalisée)으로 전자는 예산지출을 통한 것이고 후자는 세금(건축물, 비건축물, 주거세, 기업토지할당금)의 전부 또는 일부에 해당된다. 후자의 경우에는 각 꼬뮌이 세금을 부가적으로 부과하여 징수한다. 이밖에 기타 재원으로는 수수료, 단체이용 금액, 국가·레지옹·데파르트망·꼬뮌 보조금, 기부금, 부채 등이다.

반면, 연합형에 속하는 여러 종류의 협력체들은 독자적인 회계시스템을 가지고 있으며 여기에는 독자전문회계(fiscalité professionnelle unique)와 부가회계(fiscalité additionnelle)로 구분된다. 다시 말해, 고유재원에 기초하고 있는 협력체는 참여 꼬뮌을 대체하여 세금을 부과·징수할 수 있는 권한을 행사하고 있다.

독자전문회계의 경우, 기업관련 지역경제할당금하에 기업토지할당금(cotisation foncière des entreprises)과 기업부가가치할당금, 프랜차이즈기업세, 대형마트세에 기반하고 있다. 그리고 가정에 대해서는 건축물토지세, 비건축물토지세와 주거세관련 데파르트망의 몫을 활용하고 있다. 또한, 서비스제공에 대한 세금이나 수수료에 부과하고 있다. 이 밖에 국가재정지원금 중에서 운영종합보조금하의 특별꼬뮌협력보조금과 지방차원의 사업세 폐지이후의 보상보조금을 받는다. 국가재정지원금은 조세잠재력(potential fiscal)과 회계통합지수(coefficient d'intergration fiscale)를 기준으로 차별화된다.

독자전문회계하에서 꼬뮌협력체가 점차적으로 운영과 징수에 있어 참여하는 꼬뮌을 대체하려는 것이다. 협력체는 참여하는 꼬뮌의 경제적 과세물(produit des impositions économiques)에 징수하며 기업토지할당금을 징수하고 동시에 감세율도 결정한다. 이 밖에 참여하는 꼬뮌은 기타 징수를 할 수 있다. 부가회계의 경우, 꼬뮌협력체가 참여하는 꼬뮌과

동일한 재정권한을 갖게 된다. 그러므로 협력체는 각 꼬뮌의 직접세에 대해 부가세율을 결정하고 징수할 수 있다(Recio, 2015: 140, 143).

〈표 7〉 꼬뮌협력체의 형태와 고유자원간의 관계

구분	고유자원 여부	의무권한 여부	협력체 종류
협력형 (forme associative)	고유자원 비존재	의무권한 비존재	단일기능협력조합, 다기능협력조합, 대파리도시군의 11개 지역공공기관
연합형 (forme fédérative)	고유자원 존재	의무권한 존재	도시공동체, 주거밀집공동체, 기초단체공동체, 대도시군(리용대도시군제외)

Sénat(2006: 45)에 의하면 꼬뮌협력에 있어 재원을 활용하는 것은 궁극적으로 지방행정 구조의 2단계를 도모하고자 하는 것이다. 즉, 레지옹과 꼬뮌협력체 수준으로 지방행정 운영의 광역성을 확대하고자 하는 것이다. 다만, 이와 같은 구조는 점진적으로 진행시켜야 한다는 것이다.

## VI. 결론

프랑스에서는 역사적 측면과 현실적 측면하에서 꼬뮌간 협력을 활성화해 오고 있다. 다시 말해, 역사적으로 과다한 꼬뮌의 수가 1700년대 후반의 지방행정조직 변화에 기반하고 있으며 오늘날 지나친 세분화로 운영의 비효율성이라는 현실적 문제를 해결하기 위한 것이다. 중앙정부는 다양한 법률 및 형태라는 수단으로 꼬뮌간 협력에 대해 지속적으로 접근하고 있다. 이는 중앙정부가 현실적 문제를 인지하고 꼬뮌간 협력을 도모하기 위해 꾸준한 관심을 갖는 것이다. Perez(2000)도 꼬뮌간 협력이 조용한 혁명(revolution tranquille)을 지속적으로 해 오고 있다고 진단하고 있다.

이제, 프랑스에 있어 실질적인 협력체의 모습은 전보다는 좀 더 넓은 지역을 대상으로 고유재원에 기초한 강력한 협력체의 적용을 강화하고 있다. 2021년 기준, 고유재원에 기초한 중심협력체는 21개, 도시지역공동체 14개, 주거밀집공동체 223개, 꼬뮌공동체 995개로 총 1,253개이다. 그리고 단일기능협력조합 4,872개, 다기능협력조합 1,233개, 공공지역기관 11

개, 혼합조합 2,800개, 주요도시중심체 25개, 지역·농촌균형중심권 124개이다.

이와 같은 프랑스의 사례를 통해 우리에게 적용할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지역간의 협력에 있어 가장 기본적인 권한행사와 관련한 협력을 장려하고 있다. 예를 들어, 쓰레기수거와 화재예방과 같은 소규모 권한행사를 위한 협력도 활성화되어 있다. 우리도 넓은 범위에서 처리될 것은 광역화로 소규모로 처리될 것은 지역화를 하는 두 가지 전략이 요구된다.

둘째, 꼬뮌협력체 운영상의 자율성을 도모하기 위해 단순한 공공기관의 형태에서부터 강력한 협력법인의 형태도 제시하고 있다. 개별적으로 꼬뮌의 판단하에 어떠한 형태의 협력체에 참여할 것인지는 자율적으로 판단할 수 있다. 우리도 자율성을 기반으로 하여 실질적이고 중요한 협력은 강력한 형태로 상대적으로 중요성이 적은 협력은 유연하게 접근할 필요가 있다.

셋째, 시대적 변화에 적합한 협력체의 형태변화를 도모하고 있는데, 1900년대에서 2000년대를 거치고 2010년 이르기까지 매우 다양하다. 우리의 경우 지방자치법에서 규정하고 있는 협의회나 조합은 지나치게 추상적이어서 법적인 구속력이 미약한 한계를 가지고 있어 이에 대한 보완이 요구된다.

넷째, 프랑스에서는 단순히 협력의 형태뿐만 아니라 자원과의 연계를 통해 협력에 대한 유인을 제공하고 있다. 즉, 꼬뮌의 협력에 있어 협력체가 고유자원을 가질 수 있으므로 협력의 정도를 제고하고 있다. 우리도 지방단체간 협력을 유도하는 경우, 자체적인 재정권한을 갖도록 하는 것도 구상해볼 수 있다.

다섯째, 중앙정부는 꼬뮌간의 협력이 활성화될 수 있도록 이슈를 분석하고 새로운 대안을 제시하면서 끊임없는 제도개선에 힘쓰고 있다. 그러므로 지방에서도 스스로 협력체에 관심을 갖고 적극적으로 대응할 수 있도록 하고 있다. 우리도 협력의 시너지효과가 인정되는 만큼 중앙정부가 적극적으로 협력에 대한 다양한 논의를 하여 지방의 능동적 참여를 도모하는 것이 중요하다.

## 【참고문헌】

- 권세훈. (2013). 지방자치단체간의 협력과 협력기구의 발전: 프랑스를 중심으로. 「법학논고」, 43: 59-78.
- 배준구. (2008). 프랑스의 지역발전을 위한 지역간 협력체제. 「사회과학연구」, 24(3): 273-292.
- \_\_\_\_\_. (2009). 프랑스 광역권의 연계협력 사례. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 227-261.
- 배준구·안영훈. (2003). 지방자치단체간 협력방식: 프랑스의 조합제도를 중심으로. 「한국지방자치학회 학술발표대회 논문집」, 2: 287-307.
- 윤광재. (1999). 지방자치단체가 행사하는 지방세와 세율결정권한에 관한 연구: 프랑스의 지방자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(2): 233-250.
- 전훈. (2009). 프랑스 지방행정체제의 개편 움직임: 2009년 3월 5일 지방자치단체개혁위원회 보고서를 중심으로. 「지방자치법연구」, 9(2): 297-314.
- 정옥주. (2004). 프랑스의 기초자치단체(코뮌)간 협력. 「국토계획」, 39(6): 215-230.
- AdCF. (2014). *intercommunalité: Mode d'emploi*.
- Bodineau, Pierre & Verpeaux, Michel. (1993). *Histoire de la décentralisation. Collection Que sais-je?. n° 2711*. Paris: PUF.
- Cours des Comptes. (2005). *L'intercommunalité en France, Rapport au Président de la République suivi des Réponses des Administrations et des Organismes Intéressés*. Paris: Cours des Comptes.
- Debbasch, Charles. (1985). *Institutions et droit administratifs*. Paris: Presses Universitaires de France.
- De Villiers, Michel & D Berranger, Thibaut. (2017). *Droit public général: institutions politiques, administratives et européennes, droit administratif, finances publiques et droit fiscal*. Paris: LexisNexis.
- DGCL. (2020). *Les Collectivités Locales en Chiffres 2020*. Paris: Ministère de la Cohésion des Teritoires er des Relations avec les Collectivités Locales.
- Gohin, Olivier & Sorbara, Jean-Gabriel. (2012). *Institutions administratives*. Paris: L.G.D.J.
- Guéranger, David. (2008). L'intercommunalité, créature de l'état, Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. *Le cas du bassin chambérien. Revue française de science politique*, 58: 595-616.
- Lachaume, Jean-François. (2019). Le contrôle du juge administratif sur le « passer

outré » préfectoral en matière d'intercommunalité. *L'actualité juridique droit administratif*, 23: 1333-1341.

Mamilonne, Caroline. (2016). *La Métropole dans le nouveau droit de l'intercommunalité: de la loi de réforme des collectivités territoriales à l'avant-projet de loi Lebranchu(2010-2013)*. Saarbrücken: Editions universitaires européennes.

Moreau, Jacque. (1999). *Administration régionale, départementale et municipale*. Paris: Dalloz.

Moquay, Patrick. (1996). *L'intercommunalité en 12 facteurs: comprendre le contexte local*. Paris: Syros.

Perez, P. (2000). L'intercommunalité, la révolution tranquille. *Après-Demain*, 426: 13-14.

Recio, Manuel. (2015). *L'intercommunalité*. Malakoff: Foucher.

Richard, Alain. (2014). L'intercommunalité: menace ou atout?. *Pouvoirs*, 148: 57-70.

Rouault, Marie-Christine. (2013). *Droit administratif et institutions administratives*. Bruxelles: Larcier.

Sénat. (2006). *Rapport d'Information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation (1) sur l'intercommunalité à fiscalité propre*. Paris: Sénat.

<https://cohesion-territoires.gouv.fr/loi-portant-sur-la-nouvelle-organisation-territoriale-de-la-republique-notre>(검색일: 21년 4월 21일)

<https://www.adcf.org/qu-est-ce-que-intercommunalite>(검색일: 21년 2월 10일)

<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1346>(검색일: 19년 9월 16일)

<https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/comment-definir-intercommunalite.html>(검색일: 20년 12월 2일)

---

**윤 광 재:** 프랑스 파리2대학교(Université de Paris II)에서 Ph.D를 취득하였고(논문: Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales: Etude comparée France-Corée du Sud, 1998) 현재 영남대학교 행정학과 교수로 근무하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 비교행정, 재무행정, 지방자치 등이며 최근 발표한 논문으로는 지방자치단체 스포츠이벤트 개최의 경제적 효과분석에 대한 연구(공동, 2018), 정부기능에 따른 정부부처와 공무원인력의 규모변화에 대한 분석연구: 프랑스 중앙정부를 중심으로(2019), Les mondes de l'administration : une enquête sur les valeurs des managers publics Français et Sud-Coréens(공동, 2020) 등이 있다. (assas90@hanmail.net).

