

프랑스의 자치분권형 헌법개정¹⁾

최진혁(충남대학교 자치행정학과 교수)

I. 서론 : 문제제기

프랑스는 국가주권의 단일성과 불가분성(l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté)의 원칙에 따라 국가를 운영/관리한다. 따라서 지방분권은 국가의 지방행정수행방식으로서 단일한 국가 안에서의 지방자치단체의 다양성을 함께 추구하려고 하는 차원에서 인식되고 있다. 이러한 배경에서 프랑스 헌법은 제1조에서 “프랑스는 불가분적, 비종교적, 민주적 및 사회적인 공화국이다(La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale)”라는 사실을 천명하고 있다.²⁾ 그리고 프랑스 공화국조직은 지방분권화이다(Son organisation est décentralisée)라고 규정하고 있다. 더 나아가 프랑스 헌법은 지방자치단체에 관한 규정을 제12장(72조, 73조, 74조)에서 다루며 지방자치를 보장하고 있다.³⁾ 즉, 프랑스 지방자치단체는 주민으로부터 선출된 지방의원에 의해 법률이 정한 조건에 따라 자치행정을 수행한다. 우리나라도 헌법에 지방자치에 관한 규정(제117조, 제118조)을 두어 적어도 우리나라 지방행정이 지방자치에 부응할 수 있도록 운영하여야 함과 아울러 자치단체의 자치권은 헌법적으로 보장한 권리임을 밝히고 있다. 이런 배경에서 제118조 ②항에서 “지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이처럼 두 나라 모두가 지방자치를 법률이 아니라 헌법에 보장함으로써 보다 강화된 지방자치를 강조하고 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 헌법이 법률보다 상위의 법으로서 입법에 의하여 변경을 어렵게 함으로써 입법부의 전권성(全權性)을 억제하여 지방자치행정을 법률에 의한 침해로부터 보호할 수 있는 근거를 제공해 주고 있기 때문이다. 이는 헌법이 국가의 통치조직과 통치작용의 원리를 정

1) 본 연구는 필자의 연구논문(한국지방자치학회보 20(2) : 지방분권개혁을 위한 헌법개정에 관한 연구/프랑스사례를 중심으로)를 토대로 보완 정리한 것임.

2) 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. Son organisation est décentralisée.

3) Titre XII : Des collectivités territoriales / Modifié par Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003

하는 최고법으로서의 지위를 가지고 있는 데서 비롯된다.

그런데 1995년 14년 만에 정권창출에 성공한 자크 시락(Jacques Chirac) 대통령의 장-피에르 라파랑(Jean-Pierre Raffarin) 정부는 1982년 프랑수와 미테랑(François Mitterand) 사회당 정부가 추구한 지방분권화를 더욱 가속화시키기 위해 “프랑스 공화국의 분권화된 조직에 대한 헌법(loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République)”을 2003년 3월에 제정하기에 이르렀다.⁴⁾ 이 새로운 헌법은 공화국의 분권화된 조직설정과 지방자치단체에 인지된 책임성의 증대, 직접민주주의 원칙의 도입 및 해외 자치단체의 법규조정 등의 주요 주제를 담고 있다(Yves /François Luchaire, 2003 : 1-8 ; www.premier-ministre.gouv.fr, 2003 : 1-3 : 후술).

우리나라도 그동안 지방분권화정책을 추진하면서 보다 효과적이고 민주적인 지방분권을 추진해나가기 위해서는 헌법개정의 필요성이 강조되고 있다. 즉, 많은 지방분권정책이 정치권의 정쟁논리 하에 희생할 수 있는 여지를 사전에 차단하고 지방자치제도의 보다 확고한 정착을 위해서 필요하다.⁵⁾ 더구나 6공화국의 제왕적 대통령제의 폐해를 극복하고 지방발전과 균형발전을 성공적으로 담보해 낼 수 있는 국가운영의 기본적인 틀로서 지방분권적인 정치/행정구조를 밝히는 헌법적 규정에 대한 논의를 시작해야 할 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 본 연구는 우리나라와 지방자치와 지방분권의 맥을 같이하는 대륙계 단체자치의 대표적인 모델로서 프랑스의 지방분권개혁으로서의 헌법개정안을 고찰하면서 우리에게 주는 시사점을 제시해 보고자 한다.

II. 지방자치의 역사적 배경과 헌법개정에 관한 이론적 배경

1. 지방자치의 역사적 전통

지방자치의 프랑스적 전통은 국가에 의해 지배받는 중앙집권적 통치구조로 지방정부를 거부하고 행정의 부가적 기능을 담당하게 하는 지방관청(local authorities ; les autorités locales)으로 구분하여 그 안에서 지방자치단체(les collectivités territoriales ou locales)로 분리워진 측면이 있다.

이러한 배경에서 “프랑스는 하나이고 나뉘어질 수 없다(La France une et indivisible)”는 논리는 프랑스군주정, 혁명, 공화정에 걸쳐 몰두해온 단일한 국가의

4) 이는 마치 좌파정권이라 칭하는 노무현 참여정부 이후 2007.12.19 보수우파를 자치하는 한나라당의 이명박 정부로의 정권교체가 이루어진 우리나라의 상황과 매우 유사하여 그 시사점이 클 것으로 보인다.

5) 2005년 8월 한국지방자치학회 주관으로 하계학술대회에서 논의하였다. 이기우 교수는 헌법개정의 필요성을 분권형 국가를 향한 국가의 재구조화라는 대장정을 출범하면서 성공적인 지방분권을 정착시키기 위해서 나침반으로서, 등대로서 헌법적인 길잡이가 절실하게 필요함을 강조하였다. 지방자치의 근간을 흔들 수 있는 논쟁 속에서도 그 방향을 바로 잡아줄 수 있기 때문이다. 지방분권적인 국가운영의 틀을 근본적으로 전환해야 할 시점에서 그 큰 그림을 헌법적으로 담아내야 하는 이유를 찾을 수 있을 것이다(이기우, 2005 : 47-48).

영속적 추구에 기인한 바 크다. 특히 프랑스 혁명에서 자코뱅(Jacobin)의 승리는 연방제를 주장하였던 지롱당(Girondin)을 제압하면서 더욱 더 강력한 중앙집권국가의 상징이 되었다(Jacobinisme). 여기에 더해 나폴레옹의 등장은 혁명적 시기의 중앙집권화의 기운을 더욱 조직화시키는 공화력 8년 헌법(L'an VIII)을 제정하고 프랑스식 중앙집권방식의 틀을 확립하는 계기가 되었다.⁶⁾ 여기에 자연히 상대적으로 프랑스 국가의 지리적, 문화적 다양성을 상쇄(완화)하려고 한 부분이 있다. 프랑스에서 국가의 통합은 지역사회에 중앙권력의 대표적인 도청체제(le système préfectoral ; the system of Prefects)를 통하여 국가가 개입하여 결정되는 것으로 이해하고 있다. 그래서 모든 코뮌(commune)과 데파르트망(département) 자치단체는 같은 행정규칙으로 획일적으로 규제되고 있는 것이다. 따라서 지역의 독자성과 다양성은 상대적으로 그만큼 제약받게 되고 자치권 또한 제한받게 되는 것으로 해석된다.

2. 프랑스의 지방자치단체 개혁 : 신지방분권화(New Decentralization)

프랑수와 미테랑(François Mitterand) 사회당정부에 의해 구체화된 프랑스 지방분권은 30여년이 지난 오늘날에도 여전히 큰 개혁으로 받아들여지고 있다. 왜냐하면 국가의 지방행정수행방식의 틀이 크게 변화되었기 때문이다. 다만 어떻게 하면 균형되고 성숙한 분권화여로의 추진이 가능할 것인가가 프랑스 신지방분권화의 과제가 되고 있다. 왜냐하면 그동안 획기적인 지방분권정책의 실시에도 불구하고 지방재정의 압박, 권한의 중첩, 행정계층의 증가, 기관구성의 특성상 힘의 균형의 부재로 말미암은 국가통제의 지속성 등 지방분권이 그 균형을 찾지 못하고 있다고 판단되기 때문이다. 이는 ‘지방권한의 집권화’(Yves Mény, 1993), ‘반집권화된 국가’(François-Xavier Aubry, 1992), ‘지방분권이 중앙집권방식으로 행사됨’(Jean-Claude Thoenig, 1992), ‘단차원적인 개혁, 아직 끝나지 않은 과정’(Pierre Sadran, 1992)으로 평가하는 프랑스 지방정치행정학자들의 표현에서 읽을 수 있다(최진혁, 1999 : 204-205).

이러한 맥락에서 지방정치·행정 전문가들과 의회의원으로 구성된 지방분권 연구소(Institut de la décentralisation)⁷⁾는 그동안 분권화 정책 추진과정을 과학적 분석에 따른 평가에 의하여 프랑스 지방분권의 균형된 발전을 제시하고자 하였다(Daniel Hoeffel, 1996 : 5-6). 이들에 의하면 프랑스 지방분권은 단순히 자코뱅주의적인 프랑스의 전통적인 중앙집권에의 종식에 있는 것이 아니라, 보다 자유스러운 정치·행정체계 속에서 주민의사의 우월한 가치를 존중하여 주민이 지방정책결정에 가깝게 참여하도록 하고, 지방자치단체(지방정부)의 책임성이 강화되어 공공정책

6) 공화력 8년 헌법은 1799년 12월 13일(22 frimaire an VIII)헌법과 1800년 2월 17일(28 pluviôse an VIII)의 프랑스 국토의 분할과 행정(la division du territoire français et l'administration)에 관한 법률에 의해서 이루어졌다(Verpeaux, 1996 : 6-7).

9) 이 연구소의 최초 모임은 1996년 2월 8, 9일에 Lille에서 개최되었으며 Bas-Rhin 도의회의장이며 상원의원, 전 장관인 Daniel Hoeffel이 주관하였다.

의 효과성을 지양하려는 데 두고 있다. 이는 과거 방임국가시대의 지방분권과는 성격이 다르므로 신지방분권(new decentralization ; décentralisation nouvelle)이라고 칭한다. 이는 중앙집권을 전적으로 배제하는 절대적인 지방분권이 아니라 국가(중앙정부)의 감독, 지도의 필요성을 인정하는 상대적 지방분권이기 때문이다(최진혁, 2015 : 7-8).

2. 헌법개정의 의미

헌법개정은 “헌법에 규정된 개정절차에 따라 헌법의 기본적 동일성을 유지하면서 헌법의 특정조항을 의식적으로 수정 또는 삭제하거나 새로운 조항을 추가함으로써 헌법의 형식이나 내용에 중대한 변경을 가하는 행위”로 규정할 수 있다(권영성, 1989 : 32). 이를 권력으로 비추어 해석하면 헌법개정권력(pouvoir constituant institué ; amendment power)은 헌법을 개정하는 권한으로 헌법에 의하여 그 주체와 행사방법이 규정된 제도화된 제헌권으로 입법권의 상위권력으로 간주되고 있다(김철수, 2002 : 46). 그런데 이러한 헌법개정의 논의는 새로운 정치환경에 적절히 대응하기 위한 조치로서 고정적 개념이 아니라 진화적 개념으로 파악한다. 헌법개정은 두 가지 방법을 동시에 차용할 수 있는데, 그 하나가 형식적 혹은 법률적인 측면이고 다른 하나는 비형식적 혹은 정치적 측면으로 볼 수 있다는 것이다(Gicquel, 1990 : 199).

1) 헌법의 형식적 개정(la révision formelle d'une constitution)

헌법을 공식적으로 수정 요구할 때마다 권한이 요구되는데, 이를 파생제헌권력(pouvoir constituant dérivé)이라 할 수 있다. 헌법개정권력은 경성헌법과 연성헌법간의 전통적 구분을 가능하게 하는 특수성(spécificité)을 갖는다. 즉, 원초적 제헌권(un pouvoir constituant originaire)과는 반대로 이 개정권력은 제도화되었고(un pouvoir institué), 그리고 논리적으로 당연히 조건화(conditionné)되었다는 것이다.⁸⁾ 즉, 조건화된 권력(un pouvoir conditionné)은 헌법을 새로운 현실에 잘 적용해야 하는 것과 헌법의 동질성을 유지해 나아가야 하는 것의 합리적인 균형을 제공해야 하는 것으로 볼 수 있다. 이 헌법개정은 절차적 대응성 차원에서 보통입법의회(l'assemblée législative ordinaire)나 특수제정의회(l'assemblée constituante ad hoc), 그리고 국민투표(le référendum)에 맡겨질 수 있다(Gicquel, 1990 : 200-202).

8) 일반적으로 헌법제정권력(pouvoir constituant ; constituent power)과 헌법개정권력을 구분하느냐, 그렇지 않느냐의 논리가 대립될 수 있는데 프랑스 헌법학자 Vedel은 헌법제정권력을 헌법을 만드는 힘뿐만 아니라 개정하는 힘까지도 포함하는 것으로 해석하는 반면, Burdeau는 헌법제정권력을 원초적 제헌권(pouvoir constituant originaire)이라 하고, 헌법개정권력을 제도화된 제헌권(pouvoir constituant institué)으로 하여 양 권력을 구분하고 있다(Vedel, 1961 : 537 ; Burdeau, 1962 : 72 ; 김철수, 2002 : 46).

2) 헌법의 비형식적 개정(la révision informelle d'une constitution)

국가의 헌법은 은밀하게 변경될 수 있음을 정치적 경험에서 발견된다. 환언하면 파생된 제한권력의 여분으로 이해된다. 그런 면에서 "어떠한 헌법도 처음 만들어졌던 상태로 존재하지는 않는다. 헌법의 행보는 정치인(사람)과 환경에 항상 종속하게 마련이다"라는 사실을 나폴레옹은 갈파하였다. 그럼으로써 적용해야 할 법규와 적용한 법규간에는 명백한 괴리가 존재하는 것이다. 그럼으로써 정치가들은 개인이나 집단이나 헌법을 왜곡시키게 되고, 그래서 헌법을 정도에 맞게 해석하거나 배반하게 된다(Gicquel, 1990 : 203).

3. 헌법개정절차와 경험

1) 헌법개정절차

프랑스의 헌법개정은 다음 세 가지 절차에 의해 진행될 수 있다(성낙인, 1995 : 55).

첫째, 일반적이고 정상적인 절차로서 헌법 제89조에서 규정하고 있다.⁹⁾ 개정안의 발의권은 수상의 제안에 따라 대통령과 국회의원에겐 경합적으로 행사하고 있다. 개정안은 동일한 조문으로 양원에서 가결되어야 한다. 이 경우 국민투표를 통해서 최종적으로 확정된다. 다만 대통령이 개정안을 양원합동회의에 부의할 경우에 국민투표 대신 양원합동회의에서 표명된 투표의 3/5 이상을 얻으면 확정된다.

둘째, 예외적이고 비정상적인 개정절차로서 헌법 제11조에서 규정하고 있다.¹⁰⁾ 제14장 헌법개정의 장을 두고 있으면서 헌법 제11조에서 국민투표규정을 두

9) 헌법 제89조 :

- ①헌법개정의 발의권은 수상의 제안에 따라 대통령과 국회의원이 경합하여 행한다(L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement).
- ②개정안은 제42조 3항에 규정된 기한조건 내에 검토되어야만 하고 동일한 조문으로 양원에서 가결되어야 한다. 개정은 국민투표에서 승인된 후에 확정된다(Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum).
- ③단 개정안은 대통령이 양원합동회의로써 소집된 국회에 이를 부의할 것을 결정한 경우에는 국민투표에 붙이지 아니한다. 이 경우에 개정안은 표명된 투표의 3/5의 다수를 얻지 아니하면 승인되지 아니한다. 양원합동회의의 사무국은 국민의회의 사무국이다(Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale).
- ④영토의 보전이 침해되는 어떠한 개정절차도 착수 또는 속행될 수 없다(Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire).
- ⑤공화정체는 개정의 대상이 될 수 없다(La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision).

10) 헌법 제11조 :

- ①대통령은 의회회기 중 관보에 공표된 정부의 제안 또는 양원의 공동제안에 따라 공권력의 조직에 관하거나, 국가 경제, 사회, 환경정책에 관한 개혁과 여기에서 경쟁하는 공공서비스개혁, 공동체의 결정의 승인을 필요로 하거나, 헌법에 위반하지 않으나 제도의 기능에 영향이 있을 조약의 비준동의를 목적으로 하는 모든 법률안을 국민투표에 붙일 수 있다(Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la

고 있다. 이는 주권자의 국민의 판단에 기초한 논의로 볼 수 있다.

셋째, 공동체에 관한 사항으로 쉽게 개정될 수 있는 부분이다(헌법 제85조).¹¹⁾ 효력이 없는 규정에 불과하다.

2) 헌법 개정의 경험

헌법개정의 경험은 통과된 헌법개정안과 실패한 헌법개정, 중도에 포기한 헌법개정으로 살펴볼 수 있다.

(1) 통과된 헌법개정안

- ①1960년 : 프랑스 공동체에 관한 규정
- ②1962년 : 대통령직선제헌법개정
- ③1963년 : 국회회기제도의 개정
- ④1974년 : 헌법위원회소집권자의 개정(60인 이상의 상하원의원에 소집권 부여)
- ⑤1976년 : 대통령선거방식의 일부개정
- ⑥1992년 : 유럽공동체에 관한 마스트리트조약에 따른 헌법개정

*LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République(후술)

*LOI constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République

durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions).

- ②국민투표에 의하여 법률안의 채택이 확정된 때에는 대통령은 협의결과선언이후 15일 이내에 이를 공포한다 (Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation).

11) 헌법 제85조(삭제) (Abrogé par Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 - art. 14)

- ①제89조에 정하는 절차와는 달리 공통체도의 운영에 관한 본장의 규정은 공화국의 국회 및 공동체의 상원에서 동일한 조문으로 가결된 법률로서 개정된다(Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté).

- ②본장의 규정은 공동체의 모든 구성국 간에 체결되는 협정에 의하여도 개정될 수 있다. 새로운 규정은 각 구성국이 헌법이 요구하는 바에 따라 효력을 발생한다(Les dispositions du présent titre peuvent être également révisées par accords conclus entre tous les Etats de la Communauté ; les dispositions nouvelles sont mises en vigueur dans les conditions requises par la Constitution de chaque Etat).

(2) 실패한 헌법개정

- ①1969년 : 지방자치단체의 개혁과 상원의 지위개혁안 --- 국민투표실패 --대통령직 사퇴로 이어짐
- ②1984년 : 헌법 제11조에 기본권사항을 도입하려는 개정안 --- 상원의 반대로 실패

(3) 중도에 포기한 헌법개정

- ①1973년 : 대통령 임기 5년 단축개정안이 양원에서 각기 통과되었으나 양원합동회의에 통과되기가 쉽지 않을 것 같아 회부되지 않음.
- ②1974년 : 국회의원보충자의 지위도 개정안도 위와 동일한 이유로 중도 포기됨.

전반적으로 프랑스 5공화국에서는 비교적 안정적인 헌법개정논의가 있어왔다. 기존의 헌정체제의 동일성을 유지하면서 새로운 시대적 상황에 부응하기 위해 프랑스 국가의 헌법 개정은 끊임없이 논의될 것으로 보인다. 요컨대, 프랑스적 헌법개정은 최고규범으로서의 헌법의 안정성을 유지함으로써 헌법국가의 기틀을 마련해야 한다는 것과 사회계약문서로서의 헌법이 그 사회의 변화에 적극적으로 순응할 수 있어야 한다는 측면이 조화를 이루는 방향에서 국민적 합의가 도출되어야 하는 것으로 보고 있다(성낙인, 1995 : 56-57).

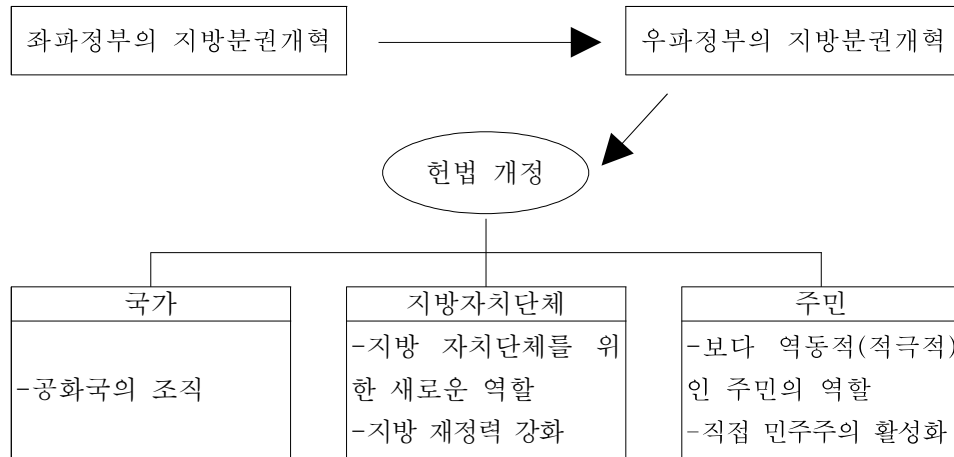
3) 2003년 헌법 개정의 배경

2003년 헌법 개정은 1982년 지방분권화 추진과정에서 나타난 재중앙집권화의 흐름을 차단하기 위한 차원에서 시도되었다(Le Moyne de Forges, 2003 : 29-30 : 배준구, 2004 : 42-43). 즉, 미테랑정권에서 추진한 지방분권개혁이 그 시행과정에서 중앙부서의 공직자들에 의해 직/간접적으로 간섭받거나 제한을 받는 상황들을 보면서 이를 바로 잡는다는 차원에서 헌법개정을 보게 되었다. 이에 따라 2002년 5월에 우파정권을 창출한 시락대통령은 국가의 행정조직을 분권화하는 신중한 개혁으로서 이러한 변화를 가져올 수 있는 수단과 방법을 제시하고 있는 것이다(후술).

4. 이론적 논의의 틀

본 연구는 프랑스 지방분권개혁의 내용을 파악함으로써 우리나라 정부에 새로운 지방분권의 방향을 모색하는데 그 시사점을 제시하고자 한다. 이를 위해 지방분권의 내용을 설명하는데 가장 중요한 지표로서 국가와 지방자치단체, 주민의 요소를 두어 그 구체적 논의를 전개하고자 한다(그림1 참조). 즉, 단일국가의 지방분권과 헌법개정의 내용을 보다 체계적으로 접근하기 위해서 단일한 국가에서 독립된 법인격으로서의 지방자치단체와 어떠한 관계를 형성하고, 지방자치단체와 주민의 관계를 어떠한 내용으로 정립하고 있는가에 대한 논의를 해야 하기 때문이다.

<그림1> 이론적 논의의 틀



IV. 2003년 헌법개정안 주요 내용

1. 공화국의 조직

1) 분권화의 기본원칙

개정조항으로 “공화국의 조직은 분권화이다<<son organisation est décentralisée>>”라는 규정을 두어 분권화의 원칙을 밝힘은 물론 지방분권의 헌법적 보장을 확실히 하였다. 이는 지방자치단체의 자치를 더욱 보장하겠다는 의지로 받아들여진다. 그런 면에서 헌법위원회(Conseil constitutionnel)는 이러한 자치에 해를 가하는 모든 것을 제지하려는 데 노력을 기울인다. 그럼에도 프랑스는 연방제에 반대하는 범위 내에서 단일국가체제에서의 지방분권을 강조한다.¹²⁾

2) 지방자치단체의 지명

모든 헌법적 규정에 동일한 어휘로서의 지방자치단체를 지명하였다. 즉, 이전에 헌법 제34조에서 지방자치단체(collectivités locales)를 사용해 왔는데 이제부터는 지방자치단체(collectivités territoriales)로 명기하여 단일화하였다(제34조). 이는 1958년 헌법제정 당시에도 제기되었던 사안으로 즉, 두 용어를 사용함으로써 마치 두 가지 다른 단체의 형태를 생각하게 하는 것을 방지하기 위해 정정되어야 한다는 논리였다. 결국 45년이 지난 이후에 정정된 단일의 어휘로 지명되는 규정을

12) 참고로 1958년 헌법규정 내용은 다음과 같다.

제1조 : ①공화국과 자유로운 결정행위에 의하여 이 헌법을 채택하는 해외영토의 국민들은 하나의 공동체를 구성한다(La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une Communauté). ② 공동체는 이를 구성하는 국민들의 평등과 연대에 기초를 둔다(La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent).

보게 된 것이다(Yves Luchaire & François Luchaire, 2003 : 18).

또한 해외영토에서 고위공직자를 지명하거나 도단위에서 도지사를 지명하였던 제13조의 정부대표(représentant du gouvernement)나 제72조의 정부위임자(délégué du gouvernement)를 국가대표(représentant de l'Etat)로 명기하여 동일한 언어로 하였다.

3) 기존 자치단체의 보완적 열거

개정헌법은 기존에 열거한 지방자치단체를 보완하여 규정하고 있다. 다시 말해 새로운 헌법은 이제부터 제72조에서¹³⁾ 모든 종류의 지방자치단체를 열거하게 되었다. 즉, 쾰문, 데파르트망, 레지옹, 특별법적용 단체, 해외영토 단체가 그것이다. 게다가 “이들 새로운 자치단체의 창설은 첫 조항에서 언급한 하나 혹은 여럿 자치단체를 대신하는 경우”에 행해질 수 있을 것임을 추가적으로 제시하면서 이전 법규와 마찬가지로 다른 지방자치단체를 창설하는 것을 법률로 허용하였다.

그런데 이러한 자치단체의 열거는 여러 가지 관점에서 비평이 제기되는바 대체로 다음과 같이 정리할 수 있다(Yves Luchaire & François Luchaire, 2003 : 19-21).

① 이러한 지방자치단체의 열거가 국가의 모든 영토를 정확하게 포함하고 있지 못하다는 것이다. 즉, 어떤 지역은 언급된 자치단체 영역 내에 정확히 구분되고 있지 못하다는 것이다. 예를 들면 산재해 있는 섬들의 경우가 그것이다(Tromelin, Bassas de India, Juan da Nova, Glorieuses, Europa et l'îlot Clipperton). 그러나 주민 없는 이들 섬은 일반적으로 거주할 수 없기 때문에 지방자치단체로 간주할 수 없는 이유가 여기에 있다. 그리고 주민이 거주하지 않는 도시 쾰문(시읍면)이 존재하는데 거기서 시읍면장은 도지사가 임명하고 있다. 그러나 이런 특별한 상황은 전쟁으로 폐허화된 베르덩군(l'arrondissement de Verdun)에 위치하는 시읍면에만 해당하는 것으로 이 시읍면의 행정적 업무의 잔존은 상징적 추억의 의지에 결과하는 것으로 본다.

② 이 새로운 규정은 과거의 규정에서 열거한 자치단체가 가져온 보호를 오히려 역설적으로 약화시킨다는 것이다. 즉, 헌법위원회의 결정(1984년 12월 2일, 1984년 7월 25일)은 제72조에 언급하고 있는 자치단체의 제거(폐지)를 금지하고 있다. 이

13) 1958년 헌법 제72조 : ①공화국의 지방자치단체는 시읍면, 도, 해외영토이다. 기타의 모든 지방자치단체는 법률에 의하여 창설된다(Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi). ②지방자치단체는 선출된 지방의회의원에 의하여 법률이 정하는 바에 따라 자유롭게 관리한다(자치행정을 수행한다)(Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi). ③도와 해외영토에 있어서 정부의 대표는 국가이익, 행정통제 및 법률을 존중하는 역할을 담당한다(Dans les départements et les territoires, le délégué ou Gouvernment a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois).

와 반대로 새로운 규정은 헌법이 인용하고 있는 하나 혹은 여럿 자치단체를 대신하여 새로운 자치단체의 창설을 허용하면서 자치단체의 폐지를 허용하고 있다. 예를 들면 하나의 레지옹자치단체와 그 산하의 데파르트망자치단체들을 대신한 자치단체만을 창설하는 것을 허용하는 경우이다(예 : Corse 지역).

③ 레지옹자치단체가 창설의 지연으로 그동안 헌법에 배제되었었는데 이제 레지옹자치단체가 헌법규정에 삽입되게 되었다.

④ 새로운 헌법 제72조는 특별법규(statut particulier)에 의해 적용받는 지방자치단체의 창설을 허용하고 있다. 지금까지 이 특별주의는 특별한 조직의 대상이 될 수 있는 해외영토와 적응대상이 될 수 있는 해외 데파르트망을 위한 것을 제외하고 헌법에는 존재하지 않았다. 그러나 이 결여는 입법관이 코르시카(Corse)레지옹자치단체에 특별법규를 제공하는 것을 방해하지 않았고, 헌법위원회는 이 특별법규가 자유스러운 행정의 원칙을 준수하고 국가의 특권의 존중을 유지하는 것을 조건으로 그 가능성을 인지하였다.

⑤ 시읍면자치단체 상호간의 문제가 전적으로 배제된 것은 아니다. 개정 헌법은 지방자치단체의 그룹(연합, 공동체)을 두 번(법률에 저촉되는 권한행사의 가능성의 경우, 공동행위 방식의 조직의 경우)이나 걸쳐 환기시키고 있다. 이들은 자치단체가 아닌 공공영조물기관(établissements publics)으로 이해된다. 그러나 이들 공공단체(공공영조물기관)들은 지방자치단체에 더욱 접근하는 경향을 보이게 된다. 지방의원들이 직접보통선거로 그 지위를 유지하는 것이 갈수록 강력한 압력으로 작용한다. 이러한 진전은 그들의 권한과 세원 때문에 불가피한 것이다. 이러한 진전이 구체화될 때 이들 공동체(communautés)는 지방자치단체의 특징을 거의 전적으로 처분하게 될 것이다. 영토, 인구, 직접선거의 의원, 필요불가결한 권한, 세정력이 그것이다. 단지 권한의 포괄적 권한규정(la clause générale de compétence)은 공동체에 있어 결핍사항으로 남을 수 있다. 권한의 결여는 공동체에게 특별권한의 영역에 부여하게 된다. 이러한 결여(결핍)가 공동체와 지방자치단체간의 구별 기준이 될 것이다.

2. 지방자치단체를 위한 새로운 역할

국가와 지방자치단체간의 권한배분은 우선 (개정)헌법에 보충성의 원칙을 밝히면서 새로운 시각을 제공하고 있다. 다음으로 어떤 일정한 조건 하에 자치단체의 권한행사를 규정하는 법률이나 규칙에 저촉되는 이들 자치단체의 능력에 대한 헌법적 인식은 실제적 법 단일성(uniformité du droit) 내에 중요한 논의를 전개한다.

1) 보충성의 원칙(le principe de subsidiarité)의 강조

새로운 규정 제72조 2항에 의하면 “지방자치단체는 각 계층에 가장 잘 사용될 수 있는 권한(전체를 위한) 결정을 행사하는 임무를 가진다”는 것이다.

이 보충성의 원칙은 특히 유럽연합과 그 구성원 국가들 간의 권한배분을 위해 채택된 이후 줄곧 주장되어 왔다. 그러나 이 조치는 그것 자체로 운영될 수 없는 한계를 가진다. 즉, 이 조치는 헌법적 가치에 목적을 두는 것으로 그 실현은 점진적으로만 이루어질 뿐이며 아마도 그 실현이 완성될 수 있다고 보지는 않기 때문이다. 왜냐하면 사회는 계속해서 진전 발전되기 때문이다.

이 원칙의 적용범위는 매우 넓다. “권한의 총체”(l'ensemble des compétences)라는 표현을 사용하면서 헌법은 부여된 계층에 가장 잘 사용될 수 있는 모든 권한에 초점을 둔다. 여기에서 중요한 논의는 결정에 있어 효과적인 수준은 어디이며, 또 한편으로는 어느 수준에서 효과적인 집행과 실현을 기대할 수 있는지의 의문이다.

보충성의 원칙에 의하면 권한은 주민에게 가장 가까운 수준에서 행사되기 쉽고 가장 효과적으로 행사될 수 있는 수준에 배분되어야 한다는 것이다.¹⁴⁾ 이를 위해 중요한 권한배분을 각 자치단체마다 예시하고 있는 것이다. 즉, 레지옹(지역) 자치단체는 대학교의 설립, 직업훈련에 관한 수단행사, 철도수송, 지역화 가능한 숙소소의 도움, 중소기업에의 도움의 권한을 행사하게 하며, 도(데파르트망) 자치단체는 고속도로를 제외한 전체 도로망을 관리하며, 학교건강을 책임진다. 시읍면(commune) 자치단체는 경제개입, 사회부조, 환경분야에 확장된 권한을 행사하게 하고 있다. 헌법개정 이전의 권한배분과의 차이점은 보충성의 원칙의 강조에 따라 주민에 가장 근접하고 효율적인 권한배분을 추구하려는 것이고, 그의 일환으로 헌법개정 이전(12개 분야)보다 많은 분야(21개 분야)에서 자치단체별로 예시하고 있다. 또한 그 주요원칙과 특징을 비교해 보면 다음 <표1>과 같다.

14) 카톨릭 교황청에서 사용하였던 논리이다. 즉, 국가는 개인이 스스로 행할 수 없을 때에만 책임을 져야 한다는 논리이다. 이것이 주민의 근접성과 능률성을 고려하여 권한이 가장 잘 행사될 수 있는 계층에서 권한이 행사되도록 하자는 것으로 발전되었다.

<표1> 헌법개정 이전과 이후의 권한배분의 비교

	헌법개정이전(1983년 이후)	헌법개정이후(2003년 이후)
분야	12개 분야 1)지역기획, 국토계획, 경제발전, 2)직업 훈련 및 건설, 3)도시개발계획과 유물 및 유적보호, 4)사회부조 및 위생, 5)운하, 하항, 6)해항, 7)낙시, 8)해양경작지, 9) 학교교통(수송), 10)교육, 11)환경 및 문 화활동, 12)농업	21개 분야 1)안전, 2)사회활동, 건강 3)교육(건설 및 기능 과 관련된 업무), 4)청소년 5)스포츠 6)문화활 동 7)관광 8)직업훈련 9)경제개입 10)도시정책 11)도시계획 12)국토개발계획, 농촌개발 13)주 거 14)환경/유적 15)쓰레기 16)상수도 17)전산 통신망 18)에너지 19)항구, 수로, 해수연결 20)학교교통(수송), 공공교통 21)도로
원칙	1) 지방자치단체간의 모든 중첩된 감독의 폐지 원칙 2) 총체적 이양(분야별에 따른 권한배분) 의 원칙 3) 권한과 재원의 동시이양 및 부담경비 의 통합적 보상 원칙 4) 현존하는 지방자치단체 특권의 원칙 5) 권한의 점진적 이양의 원칙	좌동 + 보충성의 원칙
특징	1)권한의 포괄적 규정주의와 예시적 열거 주의의 절충 2) 자유스러운 행정(자치행정) 구현에 부 응하는 기능배분	좌동 + 1)각 자치단체의 고유한 기능적 임무를 활용한 기능배분 2)명백하고 확장된 권한추구를 도모하는 기능 배분 (선도 지방자치단체의 활용) 3) 보충성 원칙 존중 4) 지방분권을 보완하는 차원에서의 기능배분

자료 : 최진혁(2008)

그러나 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체간의 권한의 중복으로 인한 비
효율적 기능배분 현상이 발생하였다. 따라서 이를 해결하기 위해 위원회는 선도지
방자치단체(une collectivité chef de fil)를 지명하면서 계약을 사용함으로써 같은
수준에 지방자치단체를 공동으로 계획을 수행하도록 하였다.¹⁵⁾ 이는 여러 지방자치
단체가 협력하여 공동으로 처리해야 할 상황에서는 관련 지방자치단체 중 한 지방
자치단체가 대표가 되어 선도 지방자치단체로서 다른 지방자치단체와 협력을 구축
할 수 있게 하고자 하였다.

15) 그러나 동시에 위원회는 모든 영역에 개입하는 계약과정의 체계화를 비난한다.

2) 권한행사의 방식

지방자치단체의 결정권은 계속 유지되고 보완되었다. 개정헌법의 제72조는 모든 자치단체에 3가지 법률적 기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

- ①자유스러운 행정(la libre administration)
- ②법률에 규정된 조건에 따른 행정
- ③지방의회의원에 의한 행정

그러나 이들 요소들은 지방자치단체의 권한행사를 위한 규제권한(un pouvoir réglementaire)에 의해 보완되었다. 게다가 새로운 규정 제72조-1항은 진정한 결정적 지방주민투표조직을 허용하면서 선출된 지방의회가 더 이상 결정권한의 독점성을 누리지 못하게 하였다.

(1) 고유한 규제권한 / 자치입법권 강화

지방자치단체를 위한 규제권한의 헌법적 인식은 이들 자치단체에게 고유한 규제권한을 초래(야기)시킬 수 있는가? 이에 대한 긍정적 답변은 국가가 더 이상 배타적 지위를 갖지 아니하는 것으로 이해되어 연방주의적 논의가 가능해진다. 지방자치단체의 규제권한은 Corse 법률에 관한 2002년 1월 17일 헌법위원회의 결정에 의해 인식되었던 것으로 다음과 같은 조건을 전제로 행사되어진다.

- ①규제권한은 법규를 존중하는 한도 내에서 행사된다.
- ②법률이 규제권한으로 부여해 준 권한 영역 외에는 규제권한을 행사할 수 없다.
- ③규제권한은 규제권한이 헌법 제21조¹⁶⁾가 헌법 제13조¹⁷⁾에 의한 대통령이 인정한 권한을 보류하고 국무총리에게 부여해준 법률집행을 소환하는 목적도 효과도 가지지 않는다.

이들 조건 내에서 헌법위원회에 의하면 입법권은 지방자치단체에 속한 권한의 범위 내에서 지방자치단체의 영역에 법의 적용방식을 정의하는 것을 감독(배려)할 수 있다는 것이다. 그리고 공적 자유를 활용하고 보장받는 중요한 조건이 공화국 지역 전체에 동일하게 적용되어야 한다는 것이다.

그럼 헌법개정안이 법률의 이러한 상태에 무엇을 가져왔느냐의 질문을 할 수 있는데 프랑스 학계는 다음과 같이 제시하고 있다(Yves Luchaire & François

16) 국무총리는 정부의 활동을 지휘한다. 그는 국방의 책임자이다. 국무총리는 법률의 집행을 보장한다. 국무총리는 제13조 규정의 조건 하에 규제권한을 행사하고 문관과 무관을 임명한다. 국무총리는 권한 중 일부를 장관에 위임할 수 있다. 국무총리는 경우에 따라 제15조에서 예정한 의회와 위원회의 주재에서 대통령을 대행한다. 국무총리는 예외적으로 명백한 위임에 근거하여 그리고 결정된 의사일정에 의하여 국무회의의 주재를 위해 대통령을 대행할 수 있다.

17) 공화국대통령은 국무회의에서 심의된 법규명령과 정령에 서명한다. 대통령은 문관과 무관을 임명한다. 국사원위원, 레종도네르훈장국(상훈국)총재, 대사 및 특사, 회계원의 심계관, 도지사, 해외영토의 정부대표, 장군, 교육총장, 중앙행정관청장을 국무회의에서 임명한다. 국무회의에서 임명되는 다른 관직과 대통령의 임명권이 그의 이름으로 행사될 수 있도록 위임할 수 있는 요건에 대해 기관부속법이 정한다.

Luchaire, 2003 : 24-25).

-지방의회위원에 의한 자유스러운 행정을 가져왔다고 본다. 이는 마치 규제권한의 처분을 법률이 정해준 조건 안에서 이루어지게 한 것처럼 해석할 수 있다. 이 규제권한은 통제나 폐지선상을 결정할 수 있는 법률 밑에 항상 존재하고 있음을 밝히는 사안이다.

-지방규제권한은 공공자유의 활용이라는 기본적 조건을 항상 소환할 수 없다.

-개정헌법은 행정통제에 대해 변함없음을 보여주고 있다. 따라서 지방규제(법)는 법률이 정해준 조건 내에서 심판관에 의해 언제나 폐지의 대상이 된다는 것이다.

-개정되지 않은 헌법 제21조에 의해 지방규제권한은 국무총리의 법률집행의 규제권한을 훼손하지 않는다는 것이다.

(2) 법규에 저촉되는 권한행사

한편 지방자치단체와 그들의 연합체는 어떤 조건 하에서 자치단체 권한을 행사하는 입법적 조치에 위반할 수 있음을 규정하고 있다(제72조 4항). 그러나 법규에 저촉되는 권한행사는 다음의 제한 내지 조건에 규제된다.

①법규에 저촉될 수 있는 집행은 공공자유와 보장된 헌법적 권한 행사의 근본적 조건에 관계될 때 문제될 수 없다.

②법규에 저촉될 수 있는 행사(집행)의 조건들은 부속법규에 제시되어야만 한다.

③위반한 법률과 규칙은 이들 저촉사항을 감독해야 하고 전술한 부속법에 의해 예시된 조건 하에서 승인되어야만 한다.

④이들 저촉(위반)은 실험적인 측면에서와 목표와 제한된 기한을 위해서만 개입될 수 있다.

새로운 헌법 제72조 규정에 대해서는 다음과 같은 다양한 관점이 존재한다.

①이러한 법규에 저촉되는 행사는 그러나 지방자치단체에게 입법적 권한의 부여에 이르게 하지는 않는다. 즉, 이는

-한편으로 법률은 국회에서 결정되는 것을 항상 규정하고 있는 제34조는 바뀌지 않았다는 사실에서 기인하고,

-또 다른 한편으로 이들 자치단체는 그들의 권한을 행사하기 위해 규제권한을 처분하는 것을 규정하면서 새로운 규정 제 72조는 단 하나의 영역 안에 자치단체를 포함하였다는 사실에 연유한다.

②저촉되는 행사는 항시성을 가지고 운영되는 것이 아니라 목표와 제한된 기한 내에서만 개입된다는 것이다.

③저촉되는 행사는 지방자치단체 연합체(공동체)에 적용될 수 있어 저촉영역은 그만큼 넓어진 셈이다.

(3) 하나의 자치단체가 또 다른 자치단체에게 감독의 금지

헌법은 <<어떠한 지방자치단체도 다른 지방자치단체에 대해 감독을 행할 수 없다>>고 명시하고 있다. 그러나 바로 추가적으로 <<권한행사가 여러 자치단체들의 경쟁을 필요로 할 경우 법률은 자치단체 중 하나 혹은 자치단체들간의 연합체 중 하나에게 그들의 공통 활동의 방식을 조직하는 것을 허용할 수 있게 하였다.>>

(4) 변하지 않은 행정통제

헌법은 국가대표의 임무에 변화를 가져오지 아니하였다. 국가대표는 항상 국가이익, 행정통제, 법률의 준종의 임무를 수행하도록 되어 있다. 단 하나의 변화는 정부구성원들의 각 대표의 질적 위상으로부터 국가대표의 질적 위상으로 추가되었다는 데 있다. 과거의 72조는 도(테파르트망)자치단체와 지역(레지옹)자치단체에만 이러한 특혜조항을 규정하였으나 새로운 헌법규정은 모든 자치단체로 그 범위를 넓혔다. 즉 시읍면(뫼뉘)에게도 적용되게 되었다.

3. 보다 역동적(적극적)인 주민의 역할

개정헌법은 시민들에게 청원권과 결정권을 부여하는 새로운 72조-1 규정을 두었다.

1) 청원권(droit de pétition)

<<법률은 청원권 행사의 조건들을 제시하고 있다. 그 조건 내에서 각 지방자치단체의 유권자가 청원권 행사에 따라 지방의회 권한에 관계되는 질문을 지방의회 의사일정에 기입(다루게)하게 하는 것을 요구할 수 있다.>>

2) 직접민주주의의 진전

1992년 2월 6일 공화국 행정에 관한 법률에서 시읍면자치단체 수준에서만 지방자문과정을 규정하였다. 당시의 상황은 순전히 자문적 역할에 한했고 결정적인 역할은 부여하지 아니하였다.

개정된 헌법은 결정적인 진정한 지방 주민투표를 설정하였다. 이러한 주민투표에의 의존은 해당 자치단체의 권한행사의 경우에 이제부터 가능하게 되었다. 이 경우 유권자가 결정하게 된다. 게다가, 헌법은 다음의 두 가지 상황에서 자치단체의 유권자의 상담(자문)에 의존하는 것을 허용한다.

①특별법규적용을 받는 자치단체의 창설 혹은 이들 자치단체 조직의 변경,

②지방자치단체의 경계변경.

이 두 경우에는 유권자가 그들의 의견을 개진한다.

4. 지방재정

개정헌법이 추구하는 목적 중의 하나는 될 수 있는 한 재정자치의 수단을 넓혀주는 결정을 하는데 있었다. 자유스러운 행정은 자치단체의 자원을 스스로 결정할 수 있게 해주어야 한다는 논리에서 법률에 조건지워진 진정한 자치세정을 추구하고자 한 것이다. 그런 배경에서 제72조-2는 다음을 제시하고 있다.

- ①법률의 영역 내에서 자원의 자유스러운 처분.
- ②지방자치단체가 모든 사물에 대해 전체 혹은 부분적으로 세를 부과할 수 있는 가능성을 부여함.
- ③세수입과 기타 자체수입이 제시(대표)해야만 하는 결정적 부분.
- ④권한과 재원의 동시배분(지금까지는 희생적이었던).
- ⑤법률에 의한 지방재정조정메카니즘(mécanismes de péréquation)의 설치.

V. 결론

프랑스의 지방분권은 완성된 상태가 아니라 하나의 운동(움직임)으로 단선적 진전이 아니라 때에 따라서는 갑자기 이루어지기도 하고 움츠러지기도 하는 진전 속에서 여하튼 발전적으로 진행되고 있다. 시읍면(품문)조직을 창설했던 1791년 3월 2-17일 법령, 도의회를 위한 1871년 8월 10일 법률, 품문의회를 위한 1884년 4월 5일 법률, 1982년, 1983년 지방분권법, 헌법개정은 프랑스 지방분권의 역사를 가름하는 큰 사건으로 기록되고 있다. 이렇듯 지방분권에의 냉엄한 진전은 어떤 정부에서도 막을 수 없는 것으로 1982년 좌파의 매우 혁신적인 지방분권정책 이후 14년이 지나 다시 정권창출에 성공한 우파(자크시락, 니콜라사르코지)는 헌법개정의 방법으로 지방분권을 발전시키려 하였다. 이는 도달한 것이 아니라 국가발전의 긴 여정의 한 단계로 파악한 것으로 볼 수 있다.

이상의 프랑스의 지방분권 개혁에 관련한 개정헌법에서 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 단일한 공화국체제 내에서 국가조직의 지방분권화를 명시하였다. 즉, 헌법개정을 통한 지방분권추진은 공화국체제를 보존하면서 국가의 행정조직만을 분권화하려는 의지를 담고 있다. 이런 배경에서 국가와 지방자치단체간의 연계성 확보 및 주민참여효과를 극대화하는 지방분권이 되고 있는 것이다(근접성과 연계성 <응집성, 조화성>의 요구).

프랑스의 지방분권은 우선 단일국가체제 내에서 국가의 통일성과 지방자치단체의 다양성을 함께 추구하려는 논리에 맞는 방향에서 추진되고 있다. 즉, 국가와 지방자치단체가 연계성을 가지고 주민참여의 효과를 극대화하는 방향에서 지방분권화를 추진하고 있다. 그런 배경에서 주민의 근접성을 강화하는 지방행정이 가능한 기능배분을 추구하고 있다. 각 행정수준에 적합한 임무에 따라 권한의 유사한 단위

를 구성하여 배분할 수 있다. 경우에 따라서는 실험적 국면을 거친 후에 권한의 유사한 단위를 형성할 수 있을 것이다.

둘째, 자유스러운 행정(자치행정)구현에 부응하는 지방분권체계를 모색하고 있다. 그런 배경에서 국가와 지방자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분은 자유스러운 행정을 어떻게 하면 구축할 수 있겠는가의 논리에서 여러 가지 원칙을 제시하게 하고 있다. 예를 들면 지방자치단체간의 감독금지원칙, 총체적 이양의 원칙 등이 제시되는 것이 바로 그것이다. 더 나아가 개정헌법은 지방자치단체는 모든 권한을 결정할 임무를 갖는다고 규정하고 있다.

세째, 명백하고 확장된 권한을 추구하고자 한다. 여기서 선도지방자치단체를 활용하고 있다. 명백한 기능배분과 확대된 권한을 향유하기 위해서 총체적 이양의 원칙과 권한의 유연한 배분을 시도하고 있다. 즉, 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체간의 계약화를 통해 보완적으로 권한배분의 유연성을 확보하게 하고 있다. 뿐만 아니라 선도지방자치단체를 활용하여 지방자치단체의 권한개입의 중복으로 오는 혼란을 배제하고자 하였다. 국가와 지방자치단체간의 권한배분에 있어 유사한 권한의 총체적 이양의 목적은 그동안의 경험에서 볼 때 달성하기 어렵다는 것을 알게 되었고, 따라서 입법관은 주민에게 제공하는 서비스를 향상시키기 위해 협력동반체(les partenariats)를 조직하게 되었다. 선도지방자치단체(collectivité <<chefs de file>>)의 지명은 (기존의 자치단체간의 공동 분할하여 행사되는 권한) 동반권한(compétences partagées)영역에서 추구된 정책의 연계성(조화성)을 실현시키는데 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

네째, 지방자치단체간의 권한배분을 적절하게 맞추기 위해 공공정책의 응집성(연계성)과 근접성의 요구에 따라 권한위임방식(des délégations de compétences)을 활용할 수 있을 것이다. 권한위임은 권한이전과는 다르게 임시적이며, 자발성과 계약에 기초한다. 권한위임은 주민에게 가장 가까운 수준에서 결정이 이루어지기 위해 국가 혹은 지방자치단체에게 그의 책임성과 통제 하에 하위수준의 단체에게 어떤 활동을 부여하는 것을 허용할 수 있다. 요컨대, 권한 위임의 실체는 보충성의 원칙을 실행하는데 기여할 수 있을 것이다.

다섯째, 지방자치단체의 권한은 주민의 가장 가까운 수준에서 가장 효과적으로 행사될 수 있는 차원에서 배분되도록 하고 있다. 즉, 지방자치단체는 지방자치단체 각 계층에 가장 효율적으로 사용될 수 있는 모든 권한에 대한 결정을 행사할 수 있게 한다. 이 보충성의 원칙(principe de subsidiarité)은 또 한편으로는 주민에게 가장 가까운 수준에서 권한의 유사한 그룹으로 이전하게 한다.

여섯째, 지방자치단체의 실험권한(droit à l'expérimentation) / 지방자치단체의 책임성을 강화하고 있다. 또한 지방자치단체가 법률이 부여한 권한을 행사하거나 법률, 법규에 유리하게 기여할 수 있는 변경사항 등을 스스로 실험할 수 있게 하고 있다. 그러나 실험권한의 영역은 엄격하게 설정된다. 즉, 실험은 자치권행사나 헌법적으로 보장된 권한의 필수불가결한 조건들을 규정하는 규칙을 손상시킬 수 없는 범위 내에서 이루어지도록 한다. 이러한 자치단체의 실험권한의 귀결로서 헌법에서 보충성의 원칙을 제시할 수 있다. 이러한 규정의 배경은 지방자치단체가 그들의 실험권한을 사용할 때 새로운 규칙과 과거의 규칙이 공존하는 기간을 가지게 되는데, 이 경우 가장 적절한 규칙이 다른 것을 대체하게 된다는 사실을 시사하게 한다. 프랑스 헌법 제37조-1은 규제권을 행사하는데 있어 입법관과 정부내각이 지방자치단체의 권한배분 부문에서 이 실험화를 행사하는 권리가 있음을 밝히고 있다. 이는 권한을 행사하는 적절한 수준을 결정하기 위해서 뿐 아니라 지방자치단체에 능력을 주기 위해서 마련되었다. 요컨대, 새로운 제도를 도입할 경우 구체적인 내용에 따라 지방자치단체에서 충분한 논의와 실험을 거쳐 이를 활용하게 하고 있다. 따라서 지방자치단체마다 단순히 획일적으로 제도를 도입할 것이 아니라 자치단체에 따라 정책적 실험을 거쳐 선별적으로 채택하는 방안을 강구할 수 있다.

일곱째, 역동적이고 적극적인 주민을 강조하고 있다. 즉 직접민주주의를 강조한다. 이런 배경에서 지방행정을 보다 민주적으로 추구하기 위해 주민투표제를 채택하였다. 기존의 자문형 주민투표제에서 결정형 주민투표제로 변경하여 직접민주주의를 강화한 것이 바로 그것이다.

여덟째, 자치재정력을 강화하고 있다. 이를 위해 자치재정권을 헌법에 보장해야 한다. 즉, 과세자주권, 재정지출의 자주성, 권한과 재원의 동시배분, 지방재정조정제도의 확립을 강화해야 할 것이다.

참고문헌

- 권영성.(1989). 신고 헌법학개론. 법문사.
- 김영우.(2001). 지방자치단체의 정원관리 : 프랑스를 중심으로, 한국지방자치학회보 13(3).
- 김철수.(2002). 헌법학개론, 박영사.
- 배준구.(2004). 프랑스의 지방분권, 도서출판 금정.
- 백운철/윤광재.(2000). 프랑스 지방자치학. 형설출판사.
- 성낙인.(1995). 프랑스 헌법학, 법문사.
- 안영훈.(1997). 현지에서 본 프랑스 지방자치제도, 한국지방행정연구원.

- 이기우.(2005). 지방자치보장을 위한 헌법개정에 관한 제언, 한국지방자치학회 2005년도 하계학술대회 발표논문집.
- 임도빈.(2002). 프랑스의 정치행정체제. 법문사.
- 정세욱.(2004). 자치행정학. 법문사.
- 최진혁.(1998). 프랑스 지방행정모델에 관한 연구. 한국행정학회 동계학술대회발표 논문집.
- 최진혁.(1999). 프랑스 지방행정의 역사적 헌정적 기원, 한국사회와 행정연구 10(1).
- 최진혁.(2002a). 프랑스 신지방분권화의 정치·행정적 논리, 한국정책학회 발표논문집.
- 최진혁.(2002b). 우리나라 지방분권의 발전적 고찰, 사회과학연구 제13권, 충남대학교 사회과학연구소.
- 최진혁.(2003). 프랑스 지방분권화와 지방정치/행정구조, 국토연구원.
- 최진혁.(2008). 지방분권(개혁)을 위한 헌법개정에 관한 연구 -프랑스 사례를 중심으로-, 한국지방자치학회보 20(2).
- 최진혁.(2015). 21세기 지방자치의 현대적 경향 -영국과 프랑스의 지방자치의 진화-, 한국지방자치학회보 27(3)
- 한승준.(1998). 프랑스 지방자치제의 권한배분문제 : 도시계획부문을 중심으로. 프랑스와 한국에서의 지방자치. 제3회 한국/프랑스 국제학술세미나.
- 정부혁신지방분권위원회.(2003). 참여정부 지방분권의 비전과 추진방향.
- 정부혁신지방분권위원회.(2007). 참여정부의 지방분권

- Bécet, Jean-Marie.(1996). Les compétences de la commune. CNFPT, *Les collectivités locales en France*, Paris : La documentation française.
- Bodineau, Pierre et Verpeaux, Michel.(1993). *Histoire de la décentralisation*, Paris : P.U.F.
- Fonrojet, Severin.(2004). "L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences?," *Cahiers français* n318, Paris : la documentation française.
- Gicquel, Jean.(1990). *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien.
- Gontcharoff, Georges.(1994). *connaissance des institutions publiques*, Paris : Harmattan.
- Grefte, Xavier.(1992). *La décentralisation*, Paris : La découverte.
- Guichard, Olivier.(1976). *Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, Paris : La documentation française.

Le Moyne de Forges, J.M.(2003). La réforme constitutionnelle de la décentralisation de 2003 en France. 지방분권의 성공적 법제화를 위한 한불일 국제세미나 자료집(9.24). 부산발전연구원

Luchaire, Yves et Luchaire, François.(2003). *Décentralisation et Constitution*. Paris : Economica.

Mabileau, Albert.(1991). *Le système local en France*. Paris : Montchrestien.

Mabileau, Albert.(1985). Les institutions locales et les relations centre-périphérie. Grawitz, Madeleine et Leca, Jean. (1985). *Traité de science politique*, vol. 2. Paris : P.U.F.

Quermonne, Jean-Louis.(1991). *L'appareil administratif de l'Etat*. Paris : Editions du Seuil.

Sadran, Pierre.(1992). *Le système administratif français*. Paris : Monchrestien.

Verpeaux, Michel.(1996). Les lois de décentralisation depuis 1982. CNFPT, *Les collectivités locales en France*, Paris : La documentation française.

Constitution de 1958.

*LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

*LOI constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République

[Http://www.premier-ministre.gouv.fr](http://www.premier-ministre.gouv.fr)(검색일 : 2005. 4. 8 ; 2008. 1. 10)(2016.11.10).

[Http://www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)(검색일 : 2005. 4. 8 ; 2008. 1. 10)(2016.11.10).

[http://www.interieur.gouv.fr\(2005.2.7.\)](http://www.interieur.gouv.fr(2005.2.7.)), La répartition des compétences

"Vers une France décentralisée" Entretien de Jean-Claude CASANOVA et Jean-Marie COLOMBANI avec Patrick DEVEDJIAN. "la rumeur du monde" diffusée sur France Culture le 19/07/2003

La décentralisation dans l'histoire de France par Patrick Devedjian