

지역간 협력 활성화를 위한 제도관련 외국 사례와 시사점 - 프랑스의 코뮌간 협력을 중심으로 -

- 프랑스는 기초자치단체인 코뮌(commune)의 소규모성으로 인해 다양한 형태의 코뮌간 협력제도를 발전시켜 왔으며, 특히 1990년대 이후 제정된 주요 국토관련 법률들(ATR, LOADT, LOADDT, Chevènement, SRU)은 지역간 협력을 핵심 내용으로 다루고 있음
- 현재 적용되고 있는 가장 대표적인 협력제도로는 Syndicat, Communauté, Pays, Agglomération 등의 협력기구들을 꼽을 수 있으며, 이외에도 협약체결을 통한 다양한 협력정책들이 존재함
 - 협력체는 공공서비스 공급에서부터 지역개발계획과 광역도시계획의 수립, 지역개발사업 추진에 이르는 광범위한 권한을 행사하며, 협력사업 재정은 코뮌으로부터의 분담금, 지방세 징수, 국가로부터의 DGF 보조금, 이외 국가 및 상위 지방자치단체, 유럽연합 등의 지원금으로 조달
 - 최근 실시된 경쟁거점 산업클러스터 정책, 농촌거점 정책, 대도시권 협력정책 등은 국가와 지자체, 민간주체 등이 참여하는 대표적 협약정책
- 프랑스 사례는 현재 우리나라에서도 본격화되고 있는 지역간 협력과 이를 통한 지역공동발전 및 경쟁력강화, 분권적 로컬거버넌스 구축에 많은 시사점을 줄 수 있음

1. 프랑스 코뮌의 성격과 통합정책의 실패

● 코뮌의 공간적 성격

- 코뮌(commune)은 중세 자유도시와 농촌지역 가톨릭 성당의 교구(paroisse)를 모태로 하며, 프랑스 대혁명기에 근대적 국토행정조직으로 편입되고 1982년 지방분권법을 통해 기초자치단체가 됨¹⁾
- 코뮌의 평균 면적은 14.9km², 평균 인구는 1663명으로서, 이같은 소규모성은 공공서비스 공급, 지역개발사업 추진, 효율적인 도시지역관리 등에서 제약조건으로 작용함
 - 전체 코뮌의 71%가 인구 700명 이하, 89%가 2000명 이하

● 초보적 형태의 코뮌간 협력체 제도화

- 제2차 세계대전 이후 산업화·근대화·도시화가 진행되고 인구가 급격하게 증가하면서 상하수도, 전기와 같은 공공서비스 공급을 위해 새로운 협력기구가 만들어짐
 - 1890년 제도화된 SIVU(Syndicat à vocation unique)가 단일 공공서비스 공급을 목적으로 한다면 1959년에는 여러 개의 서비스 공급을 목적으로 하는 SIVOM(Syndicat à vocation multiple)이 제도화
 - 1955년 코뮌간의 수평적 협력만이 아니라 상공회의소 같은 민간주체, 광역 행정구역도 참여하는 협력기구로서 SM(Syndicat mixte)이 제도화
- 1950년대와 60년대는 프랑스에서 도시인구가 가장 급속하게 증가한 시기로서, 확장하는 도시화지역의 효율적 관리를 위해 도시형 협력체 및 광역도시계획이 제도화됨
 - 도시형 협력체로서 District, Communauté urbaine이 각각 1959년, 1966년 제도화
 - 도시계획 수립범위를 도시배후지이자 예비 도시화 지역인 농촌에까지 확대적용하여, Syndicat 주체로 광역도시계획 SD²⁾를 수립토록 함

1) 프랑스의 지방자치단체로는 코뮌(총 3만 6571개), 데파르트망(départements, 총 96개), 레지옹(régions, 총 22개)이 있으며, 단순 행정구역으로는 코뮌과 데파르트망 사이에 칸통(cantons)과 아롱디스망(arrondissements)이 있음(2005년 현재, 유럽영토 기준)

2) Schéma directeur

● 코뮌통합정책의 실패

- 제6차 국토개발계획(Plan)은 “유럽 나라들과의 경쟁을 위해서도, 효율적인 국토개발을 위해서도 부적합한” 코뮌시스템의 개혁을 명시하고, Pompidou 정권은 1971년 「코뮌의 합병과 협력에 관한 법」을 통해 자발적인 코뮌간 통합정책을 실시함
 - 결과는 대실패로서, 당초 목표치 20%에 훨씬 못 미치는 1909개 코뮌의 감소(전체 코뮌의 3%)에 그침
 - 정책추진 방식의 결함, 코뮌에 대한 주민들의 소속감과 애착심, 코뮌의 長(maire)으로 대표되는 지방권력의 위력 등에 따른 결과로서, 정책실패는 향후 코뮌개혁에 장애요소로 작용하여 1980년대 코뮌시스템에 대한 개혁 없이 지방분권에 착수하게 됨

2. 1990년대 법률제정을 통한 프랑스 코뮌간 협력관계의 진작

● 다양한 협력기구의 제도화

- 1990년대는 코뮌간 협력논의가 국토정책의 전면으로 부상한 시기로서 이때 제정된 주요 국토관련 법률들은 코뮌간 협력과 이를 통한 지역거버넌스 구축을 핵심내용으로 함
 - 「공화국 국토행정에 관한 법」(일명 ATR법, 1992년 제정)
 - 「국토와 지역개발에 관한 법」(일명 LOADT법, 1995년 제정)
 - 「지속가능한 국토와 지역개발에 관한 법」(일명 LOADDT법, 1999년 제정)
 - 「코뮌간 협력의 강화와 단순화에 관한 법」(일명 Chevènement법, 1999년 제정)
- 각 법률은 다양한 형태의 협력체를 제도화하고 코뮌간의 자율적 협력을 유도하였으며, 많은 시행착오를 거쳐 현재 다음과 같은 협력기구들이 적용되고 있음
 - 생디카(Syndicat)형 협력체³⁾: SIVU, SIVOM, SM
 - 코뮌노테(Communauté)형 협력체: CC(Communauté de communes), CA(Communauté d'agglomération), CU(Communauté urbaine)⁴⁾
 - 페이(Pays), 아글로메라시옹(Agglomération)

3) 본 브리프에서는 신도시에 적용되는 특수한 생디카 유형인 SAN(Syndicat d'agglomération nouvelle)에 대해서는 다루지 않음

4) 기존 District와 Communauté urbaine, 1992년 ATR법의 Communauté de villes는 폐지되고, 이 세 가지 유형으로 전면 재개편됨

- 코뮌노테형 협력체는 기존에 만들어진 다양한 협력기구들을 통합적으로 재정비하고 도시지역에서의 협력관계를 강화하기 위해 제정된 「코뮌간 협력의 강화와 단순화에 관한 법」의 산물로서, 인구규모와 지리적 성격을 기준으로 다음과 같이 유형화됨

- CC: 농촌형 협력기구로서 총인구 규모 5만 명 이하
- CA: 총인구 5만 명에서 50만 명 규모의 협력기구
- CU: 총인구 50만 명 이상의 대도시형 협력기구

※ 2007년 1월 현재 총 3만 3414개의 코뮌(전체 코뮌의 91%), 5520만 명의 인구(전체 인구의 85.5%)가 코뮌노테형 협력체에 가입되어 있음⁵⁾

- 페이는 그동안 자율적으로 결성된 코뮌노테들의 규모가 작고 도시와 그 배후지인 농촌 지역을 함께 아우르지 못하는 한계를 극복하기 위하여, 아글로메라시옹은 도시지역에 대한 통합적인 관리를 위하여 각각 LOADT법, LOADDT법을 통해 제도화됨

● 협력체의 성격

- 생디카는 연합적 성격의 협력기구로서, 공공서비스 공동공급을 목적으로 결성됨
 - 가입과 동시에 코뮌은 해당 사업과 관련된 권한을 생디카에 이양
 - 생디카 재정은 소속 코뮌들이 제공받은 서비스에 준하여 내는 분담금으로 충당
- 코뮌노테는 통합적 성격의 협력기구로서, 다양한 지역개발사업을 추진하며 자체 재정을 가지는 등 실질적으로 코뮌을 대신하는 준자치단체로 기능하고 있음
 - 가입과 동시에 코뮌은 코뮌노테에 관련 권한들을 이양
 - 코뮌노테는 법이 지정한 의무권한들과 소속 코뮌들이 자율적으로 정한 선택권한들을 행사하게 되는데, (대)도시형 협력체로 갈수록 소속 코뮌들의 자율성이 작고 코뮌노테가 가지는 권한이 커짐
 - 코뮌노테는 지방자치단체처럼 지방세의 일부(특히 사업소세)를 징수하며 국가로부터 DGF⁶⁾라는 일종의 특별교부세를 받아 공동사업 경비(운영 및 투자)를 조달하기 때문에 소속 코뮌들에 대해 일정 정도의 독립성을 견지할 수 있음

5) 개별 코뮌은 코뮌노테와 생디카에 동시 가입이 가능하며, 2006년 11월 현재 총 1만 2149개의 SIVU, 1501개의 SIVOM, 2749개의 SM이 결성되어 있음(자료: DGCL)

6) Dotation globale de fonctionnement

【 표 】 코뮌노테 유형별 성격

구분		CC	CA	CU
운영 기구		◦ 협력체 위원회(각 코뮌에서 추천한 코뮌의회 의원들로 구성) ◦ 협력체 집행부(위원회 의원들이 간접선출) ◦ 협력체 위원회 의원 2/3 동의로 의결		
권한	의무 권한	◦ 도시계획 ◦ 경제개발사업	◦ 도시계획 ◦ 경제개발사업 ◦ 주택정책 ◦ 도시사회계층간 융합정책	◦ 경제·사회·문화개발사업 ◦ 도시계획 ◦ 주택정책 ◦ 도시사회계층간 융합정책 ◦ 공공서비스 관리 ◦ 환경보전, 생활환경
	선택 권한	(다음 권한 중 택 1) ◦ 환경보전 ◦ 주택과 생활환경 ◦ 도로건설, 관리 ◦ 문화·체육시설 건축 및 관리, 유치원 및 초등학교 건물 관리	(다음 권한 중 택 3) ◦ 도로, 주차장 설치 또는 관리 ◦ 하수처리 ◦ 상수공급 ◦ 환경, 생활환경 ◦ 문화·체육시설 건축 및 관리	선택권한 없음
재정		(다음 중 택1 또는 2) ◦ 부가재정 ◦ 산업지구 사업소세 ◦ 사업소세 단독세제	(다음 중 택1) ◦ 사업소세 단독세제 ◦ 혼합재정	(다음 중 택1) ◦ 사업소세 단독세제 ◦ 혼합재정

- 페이와 아글로메라시옹은 원칙적으로 코뮌간 협력체가 아니라 코뮌노테들간의 협력체로서, 가장 큰 역할은 개발계획 및 광역도시계획 수립과 국가와의 개발협약 체결
 - 소속 코뮌노테들은 페이와 아글로메라시옹을 공간단위로 개발계획을 수립하고, SD를 대체한 새로운 광역도시계획 SCOT⁷⁾을 수립
 - 국가와 개발협약(CPER)⁸⁾을 체결하는 지역단위는 레지옹이었으나 CPER(2000-2006)부터 페이와 아글로메라시옹 단위의 개발계획이 CPER 내용에 포함됨
 - 이는 종전에 개별적으로 지급되던 여러 출처의 재정지원을 레지옹이라는 광역자치단체와 페이와 아글로메라시옹이라는 창구로 통합지급하기 위한 시도임

7) 2000년 제정된 「도시연대와 재생에 관한 법」(SRU법)은 종전의 SD를 2002년부터 SCOT(Schéma de cohérence territoriale)로 대체하고, 이때 SCOT 수립범위를 최대한 페이 또는 아글로메라시옹 범위와 일치시킬 것을 제안함

8) Contrat de Plan Etat-Région은 2007-2013년 개발협약부터 Contrat de Projet Etat-Région로 명칭이 변경되었으나 약자는 그대로 CPER임

3. 프랑스 코뮌간 협력의 기타 사례

● 협약체결을 통한 협력

- 생디카와 코뮌노테, 페이, 아글로메라시옹이 협력기구적 성격을 갖는다면, 협약체결을 통해 지역간 협력이 이루어질 수 있음
 - 협력기구가 일반적으로 광범위한 분야를 아우르고 상설적으로 운영됨에 반해, 계약적 협력은 협약기간 동안 유효하며 특정 목표를 달성하기 위한 협력수단으로 활용되어 비교적 강제력이 적고 유연
 - 협약주체가 코뮌을 비롯한 광역자치단체, 국가 등으로서 수직적 협력성격이 강함
 - 1970년대 실시된 중간규모도시 개발협약, 농촌개발협약은 코뮌들과 국가간의 협약체결 정책으로서, 특히 농촌개발협약은 정부가 재정지원이 비체계적으로 분산되는 것을 막기 위하여 20개~30개의 코뮌들이 공동으로 개발계획을 제출하게 하였음
- 2000년대 들어 실시되고 있는 지역경쟁력 강화정책의 대부분이 국가와 지역간 개발협약 체결방식을 통해 추진되고 있음
 - 과거 협약체결 주체가 공공주체에 국한되었다면 최근 민간주체로까지 다원화되는 추세이며, 국가는 프로젝트 공모방식을 통해 복수의 지자체, 공공기관, 기업 등 민간주체가 공동으로 개발계획을 수립토록 하고, 이에 대한 재정지원을 협약체결을 통해 약속
 - 산업클러스터 육성을 위한 경쟁거점 정책, 농촌지역 경쟁력 제고를 위한 농촌거점 정책, 지방대도시권 육성을 위한 대도시권 협력정책 등이 대표적 사례

● 6대 광역권 구축을 위한 레지옹 임명도지사⁹⁾ 간 협력

- DATAR(현 DIACT)는 수도권 집중과 지방도시간 연계부족으로 유럽과 세계에서의 프랑스 국토 경쟁력 약화를 우려하여 1990년대 말 ‘네트워크화된 다핵적 공간구조’ 구축을 제안하고, 이를 위해 하천유역권에 근거하여 전국을 6대 광역권으로 구획
 - 남동광역권, 남서광역권, 서부광역권, 파리광역권, 북부광역권, 동부광역권

9) 데파르트망과 레지옹의 도지사(Prefet)는 국가가 임명하고, 의회 의장은 주민직선으로 선출됨

- 광역권마다 임명도지사들로 구성된 MIAAT¹⁰⁾(현 MEDCIE¹¹⁾)가 설치
 - 광역권의 향후 발전방향에 대해 전망하고 장기전략에 기반하여 주요 개발분야를 선정하며 파트너십에 기초하여 구체적 사업을 도출

● 기타

- 데파르트망, 레지옹 의회간의 협력
 - 데파르트망 의회는 협약체결이나 기구구성을 통해 서로 협력할 수 있음
 - 레지옹간 협력기구는 레지옹 의회의 승인을 거쳐 국가가 공포
- 도시네트워크(réseau de villes)
 - 중소도시들이 대도시 수준의 국제적 중심성을 지닌 서비스 개발을 위해 결성하고 있으며, 1990년대에 구상되어 2000년 수상회담을 통해 제도적으로 구체화됨
 - 형식에 있어서는 연합(association), SM, 지역정치인 연맹(clubs d'élus) 등으로 다양

4. 프랑스 지역간(코뮌간) 협력제도의 특징

- 우리의 지방자치단체 조합에 해당하는 SIVU가 처음으로 도입된 것이 1890년으로서 국토전역에 다양한 코뮌간 협력체가 보급되는 데 매우 오랜 시간이 소요됨
- 코뮌노테는 수행하는 권한이나 조세징수 등에 있어서 실질적으로 준자치단체로서 기능하는 등 프랑스의 코뮌간 협력은 단순한 협력과 행정통합의 중간형태라고 할 수 있음
- 코뮌 자율에 의해 협력이 이루어지지만 코뮌에 대한 제약이 크기 때문에 협력체 보급에 많은 애로가 있었으며, 국가는 협력관계를 발전시키기 위해 꾸준히 협력형태들을 제안하고 DGF라는 특별교부세를 통해 협력사업 추진을 위한 재정적 기반을 확보해 주었음

10) Mission interministérielle et interrégionale d'aménagement du territoire

11) Mission d'étude et de développement des coopérations interrégionales et Européennes

- 협력방식이 다양하고 중층적이기 때문에 사업추진의 효율성이 낮고 권한 소재가 불분명하다는 비판이 있으나 협력적 로컬거버넌스 구축은 협약체결을 통한 지역개발 영역으로까지 보편화되는 추세에 있음
- 프랑스에서 지역간 협력제도 구축은, 협력을 통한 국토구조 개편과 세계화 시대의 국토 경쟁력 향상이라는 국가적 명제하에 추진됨

5. 우리나라에 대한 주요 시사점

- 우리나라도 지역간 협력을 통해 종전의 수직적이고 단절된 정부간(국가와 지자체간, 지자체간) 관계를 협력과 협약에 바탕을 둔 유연한 거버넌스 체계로 전환시킴으로써, 지역공동발전과 경쟁력 강화의 기틀을 마련할 필요가 있음
- 지자체 권한제한, 지역간 갈등 등 협력저해 요인들을 최소화하고 협력관계를 발전시켜 나가기 위해서 기존 협력제도들을 통합적으로 재정비하고 지역의 현 요구에 부응하는 새로운 협력수단들을 제도화하는 등 지역간 협력시스템과 제도적 틀에 대한 전면적인 개혁이 필요
- 지역간 협력을 위한 제도적 기반의 핵심 요소로는 협력목표와 사업성격에 부합하는 다양한 협력형태(기구결성, 협약체결 포함)의 제도화, 협력사업을 위한 재원확보, 다양한 인센티브 부여, 협력주체들간의 거버넌스 방식(참여주체 확대, 주체간 협의와 조정, 갈등 해소 포함) 설정 등을 들 수 있음

● 국토연구원 국토·지역연구실 정옥주 책임연구원 (031-380-0147, OKjeong@krihs.re.kr)