

연구보고서 97-14 (제285권)

# 프랑스 행정계층간 기능배분에 관한 분석

연구책임 안 영 훈(책임연구원)

1997. 12.

한국지방행정연구원

## <목 차>

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위와 방법 .....	4
<b>제2장 프랑스의 지방자치제도</b> .....	10
제1절 지방자치제도 .....	10
제2절 지방자치의 발전 .....	13
1. 지방자치법의 형성 .....	13
2. 지방자치법의 변천으로 본 지방자치 .....	16
3. 지방자치의 특징 .....	19
제3절 자치분권과 지방자치단체의 성립요건 .....	21
1. 행정적 분권과 자치분권의 구별 .....	22
2. 자치분권에 의한 지방자치단체의 구성요소 .....	24
<b>제3장 프랑스 지방자치단체 자치권의 범위와 기능배분 과정</b> .....	29
제1절 자치권의 의미와 자치사무 .....	30
1. 자치권의 의미 .....	30
2. 자치사무의 개념과 실제적 범위 .....	32
3. 자치권의 실정법적 범위 .....	38
제2절 1982년 지방자치법 이전까지의 기능배분 실태 .....	42

1. 자치권의 합법적 제한들 .....	42
2. 자치권의 제한에 따른 기능배분 실태 .....	45
제3절 행정계층간 기능배분원칙 .....	50
1. 지방자치단체간의 평등성 .....	51
2. 지방자치단체를 위한 기능이양원칙 .....	52
3. 총괄사무배분이론 .....	53
4. 지방행정기관 상호간의 보완원칙 .....	57
5. 사무배분에 따른 행정수단의 보전원칙 .....	57
6. 주요 행정권한에 대한 국가역할의 연속성 .....	59
제4절 1982년 지방자치법 이후 기능배분 절차 .....	60
1. 지방자치법에 따른 사무배분절차의 경위 .....	60
2. 권한배분의 이양순서 .....	63
3. 권한배분에 따른 재정보전 .....	65

## 제4장 프랑스 지방자치단체간 기능배분

### 실제 .....

제1절 사무배분법의 변화에 따른 자치권의 내용 ....	70
1. 지방자치단체의 권한에 관한 여러 법률 .....	70
2. 1983년 사무배분법의 의미 .....	71
3. <권한의 일반적 규정원칙>에 대한 근거 .....	72
4. 지방의 특수성 .....	73
제2절 지방자치단체 계층간 기능배분 현황 .....	74
제3절 교문기초자치단체의 권한의 범위 .....	79
1. 교문기초자치단체의 일반적 권한의 근거 .....	79
2. 기초자치단체의 기본적 지방사무 .....	80
3. 기초자치단체에 이양된 권한 .....	81

## 제5장 프랑스 지방자치단체의 분야별

기능배분 실태 .....	83
제1절 주민안전, 보호분야 .....	83
1. 기초자치단체의 경찰행정 .....	83
2. 자연재해 예방 .....	84
제2절 주민생활의 위생분야 .....	85
1. 식수공급 공공서비스 .....	85
2. 쓰레기처리정책 .....	86
제3절 주민생활, 지역개발분야 .....	88
1. 국토정비와 개발 .....	88
2. 환경 및 문화유적 보존 .....	94
3. 관광 .....	97
4. 도심개발계획 .....	98
5. 공용거주지 .....	100
제4절 기간설비분야 .....	102
1. 농어촌 지역의 경영 .....	102
2. 항구와 어업 .....	103
3. 대중교통 .....	104
4. 공공도로에 관련된 건설분야 .....	106
제5절 사회복지 관련분야 .....	107
1. 사회복지 .....	107
2. 국민보건의료 .....	109
제6절 교육, 문화활동분야 .....	109
1. 교육분야 .....	110
2. 전문직업교육과 견습교육 .....	114
3. 문화예술시설과 박물관, 문서보관시설 .....	114
4. 시청각방송시설 .....	115

제7절 경제활동분야 .....	115
1. 경제발전계획 .....	116
2. 경제활동 분야에의 관여 .....	118

## 제6장 외국 지방자치단체의 기능배분

### 사례비교 .....124

제1절 영국의 사무배분 실태 .....	124
1. 자치단체의 사무배분 근거 .....	125
2. 자치단체 사무의 종류 .....	126
3. 자치단체의 사무배분 실태 .....	127
제2절 미국의 사무배분 실태 .....	132
1. 달론의 원칙에 의한 자치권 .....	132
2. 자치원칙에 의한 자치권 .....	133
3. 정부간협력원칙에 의한 자치권 .....	134
4. 지방정부의 분야별 사무배분 실태 .....	135
제3절 독일의 사무배분 실태 .....	137
1. 자치단체의 사무배분 근거 .....	137
2. 자치행정권원칙에 의한 사무배분 실태 .....	138
3. 행정계층의 사무배분 실태 .....	139

## 제7장 우리 나라의 기능배분 실태와

### 외국 사례로 본 시사점 .....145

제1절 우리 나라의 사무배분 실태 .....	145
1. 우리 나라 지방사무의 의미 .....	145
2. 기본원칙에 의한 사무배분 실태 .....	148
제2절 시사점 .....	149
<참고문헌> .....	154

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

정부의 기능배분의 기본방향은 ① 최소의 비용으로 공공서비스를 제공하고, ② 최대한의 재정 형평화를 통하여 재원을 조달하며, ③ 공공서비스에 대한 적절한 시민의 정치통제를 수반하며, ④ 정부기능의 기술적 상호협력의 방법을 도모하는데 있다 하겠다. 따라서 이상적인 정부기능의 네 가지 기본 목표는 경제적 능률성, 재정적 형평성, 정치적 책임성 그리고 행정적 효과성의 관점에서 설명될 수 있다).

그런데 지방자치제도와 관련한 기능배분의 기본목적으로는 지방자치의 확대와 발전에 있다고 보겠다. 하지만 지방자치를 실시한 이후 중앙정부와 지방자치단체간, 또 지방자치단체 상호간의 많은 분쟁과 마찰이 일어나고 있다. 이러한 갈등의 근본적인 원인은, 국내외 문헌과 관계자들의 종합된 의견에 의하면, 국가와 지방자치단체간 및 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할과 책임의 한계가 모호하고, 특히 우리 나라의 경우 자치권의 범위가 지나치게 협소하여 지방자치단체에 대한 중앙의 통제가 불필요한 분야에 이르기까지 과도하게 이루어지고 있기 때문이라는 지적이 많다. 그러므로 중앙정부와 지방자치단체간의 적절한 권한배분이 이루어져야 한다는 것이 언제나 전제되고 있는 것이다. 결과적으로 우리 나라의 경우에는 국가와 시,

---

1) Advisory commission on Intergovernment relation, « Governmental functions and processes : Local and Area-wide », in Harlon Hagn and Charles Levine (ed.), Urban politics : Past, present & Future, N.Y. & London, Longman, 1980.

도와 또 시, 군, 자치구간의 합리적인 기능의 재배분 등은 우리의 지방자치를 원만하게 정립하는 길인 것은 자명하므로 외국의 예를 분석하여 우리에게 적절한 교훈들을 찾아내고자 한다는 점에서 본 연구의 중요성과 가치가 있다고 본다.

외국의 지방자치 사례 중에서 중앙과 지방간의 사무배분에 대하여 살펴보면, 지방자치단체가 수행하는 사무는 소속 국가의 규모 및 정치체제 뿐만 아니라 자치분권화의 정도 및 지방자치단체의 구조 등에 따라 각 국가간에 상당한 차이를 보이고 있다. 따라서 그 나라의 지방자치단체가 어떠한 권한의 테두리에서 사무를 수행하는가라는 문제는 방금 서술한 각 국가의 여러 관점을 고려한 특정사항이 될 수 있다. 그렇지만 이러한 자치단체와 중앙정부와의 권한과 사무배분에 대한 문제는 아무리 지방자치를 오래 실시한 선진국이라 할 지라도 언제나 계속적인 논쟁을 불러일으켜 왔던 것이 사실이며, 실제로 이러한 논의는 국가와 지방자치단체간의 관계를 규정짓는 매우 핵심적인 근거가 되고 또 이러한 논의가 우리에게서 값진 교훈을 얻을 수 있는 근거자료가 될 수 있다는 점을 알고 있다. 본 연구의 끝 부분에서 선진국의 중앙정부와 지방자치단체들과의 기능배분 사례를 살펴보게 되면 확인되는 것인 바, 선진국가들의 지방자치가 의미하고 있는 것은 과도한 중앙집권체제로는 지방자치가 제 구실을 다하기 힘들기 때문에 중앙정부(국가)는 보완성의 원리에 의해서 지방분권, 권한배분과 기능이양 등을 과감하게 시행하고 있다는 점이다.

위에서 언급한 점들을 고려하면서 프랑스의 중앙정부와<sup>2)</sup> 지방자치단체간

2) 우리 나라, 영국, 프랑스 등 단일국가에서는 헌법과 법률에 의해서 지방자치단체의 지위가 규정되고 있고 이로부터 지방자치단체의 권한이 주어지기 때문에 단일국가 내에서 <중앙정부>라는 표현에는 여권히 오해의 소지가 가지지 않고 있다. 그러므로 지방자치단체와 비교한 <중앙정부>는 단순히 국가 또는 정부(중앙행정부)라고 사용해야 할 것이다. <중앙정부>라는 용어는 연방국가체제에서 <

또는 지방자치단체 상호간의 사무배분 실태를 중심으로 연구를 하고자 한다. 이 연구과정에서 우리 나라의 지방자치제도에 적절한 시사점을 찾기 위해서는 우리와 유사한 지방자치단체의 계층구조를 갖고 있는 프랑스의 사례가 중심이 되겠지만, 우리에게 참고가 될 수 있는 여러 선진국의 사례도 간략하게 살펴보는 것이 우리의 시야를 넓혀줄 수 있는 기회가 될 수 있다. 여러 외국의 지방자치제도에서 관찰할 수 있는 사무배분에 대한 논의는 물론 각 나라가 처한 상황과 조건에 맞춰 적절한 수준의 지방분권을 시행하기 때문에 우리 나라의 지방자치 발전을 위하여 직접적으로 적용할 수 없는 원리들이 많다고 할지라도 사무배분과 관련한 보편적인 법원리와 지방자치의 발전에 공통될 수 있는 요인들을 찾아낼 수 있으리라고 생각하기 때문이다.

특히 본 연구가 프랑스의 사례를 중점적으로 다루고 있는 이유를 살펴본다면 다음과 같다. 우리가 잘 알고 있듯이 지방자치의 발전을 위해서는 강력한 중앙의 통제와 감독보다는 관찰행정구역을 책임지고 있는 지방자치단체의 자율성을 충분히 확보해 주어야 한다. 그리하여 국가와 지방자치단체 간 권한과 기능을 적정하게 재배분하여 자율성을 지닌 각 지방자치단체들과 국가는 서로에게 주어진 권한과 책임, 나아가 이러한 기능분담에서 오는 연계원칙에 충실하게 되면 지방자치를 발전시킬 수 있는 충분한 요건이 마련될 수 있다고 한다. 이런 점에서 오래 전부터 지방자치를 실시해 왔으며 1982년부터 본격적으로 자치조직권, 자치행정권, 자치조례권, 자치재정권을

---

연방정부>와 대비하여 독자적인 헌법체계를 갖고 있는 <주정부>와의 관계를 묵시적으로 의미하는 것이라 할 수 있다. 또한 지방자치단체를 의미하는 <지방정부>라는 용어는 학술적인 정확한 정의가 없는 상태에서 이미 사실적으로 국가(중앙정부)와 대비하여 혼용하고 있는 경우가 빈번함을 볼 수 있다. 본 연구에서도 중앙과 지방과의 관계에 중점을 두고 있으므로 일반적으로 <중앙정부>, <정부>, <중앙행정부>, <국가>를 동의어로 혼용해도 무리가 없을 것 같다.



누리기 시작한 유럽연합의 중심이 되는 프랑스 지방자치의 사무배분 실태를 연구한다는 것은 그 자체의 연구과제로도 무척 중요하다고 판단된다. 오랜 공행정법을 발전시켜 일본을 통해서 우리 나라의 행정법 형성에도 커다란 영향을 끼치고 있는 프랑스와 독일의 지방자치와 관련한 중심과제인 사무배분 사례를 중점연구한다는 것은 선진국의 선례를 분석하여 이의 관련원리들을 이해함으로써 우리 나라의 지방자치제도에서의 사무배분원리를 사실과 이론적인 면에서 더욱 보강시킬 수 있는 기회가 될 수 있다. 프랑스 지방자치에서의 사무배분에 대한 사실과 이론적 분석은, 지방민주주의의 모체로 일컬고 있는 오랜 역사를 가진 영국 지방자치에서의 사무배분 실태, 자유민주주의 국가의 선두인 미국의 지방자치에 있어서의 사무배분 실태 등과 비교함으로써 보다 총체적인 시각에서 이들 선진국 지방자치단체의 권한과 책임, 이에 따른 사무배분 실태의 실증적인 연구가 바탕이 됨으로써 우리 나라의 지방자치발전을 위한 구체적인 권한과 기능배분의 원리를 세우는데 도움이 되고 이와 관련하여 우리 나라 지방자치단체의 역할과 책임에 대한 새로운 관점을 제안할 수 있는 기회가 되리라고 사료된다. 이점에서 본 연구가 계속 보완되어야 하겠다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

지방자치가 잘 실시되고 있는 영, 미를 비롯한선진국들의 지방자치단체들은 중앙정부로부터 상대적 독립성이 보장되어 있어 광범위한 자치권을 행사하고 있으며, 그 구역을 넘는 광역적 행정수요에 대해서는 중앙의 간섭을

간접적으로 받으며 광역자치단체의 자주적 의사와 책임 하에 관련되는 지방자치단체와의 협력을 통하여 처리해 나가고 있다

그러나 우리 나라는 그간 자치적, 분권적, 자율적, 참여적, 다원적 성격을 지닌 자치행정을 수행한 경험이 부족할 뿐만 아니라 지방자치단체간 공동으로 협력하여 업무를 처리하는 관행의 미정립 등 상호협력체제가 구축되어 있지 못한 현실이다 또 우리 나라에서의 사무배분 문제는 종합적이고 체계적인 법체계에서 이루어지지 못한 것이 현실이고 오랜 중앙집권적 체제 하에서 국가와 지방자치단체간의 분쟁이 그리 많지 않았다는 경험미숙 상태에서 법원리도 부족하다. 더구나 새로 바뀐 지방자치법을 근거로 한 사무배분을 보면, 시·도와 시·군·자치구간의 기능배분 관계도 명확하지 않으며 서로 중복되어 있어 언제라도 갈등과 분쟁이 생길 소지를 안고 있는 것도 사실이다. 반복 강조하자면 국가와 지방자치단체간 그리고 자치단체 상호간의 권한, 책임과 관련하여 야기되는 분쟁은 사무배분이 명확하지 않은 여건에서 비롯되는 것이 많아 시급한 해결이 요망되는 과제라고 하겠다. 사실 지방자치제에 있어서 가장 중요한 것의 하나는 지방자치단체가 얼마만큼의 자율성을 갖는가 하는 것인데 이는 곧 자치조직권, 자치행정권, 자치조례권, 자치재정권 등으로 나타나고 실제적인 의미에 있어서는 행정권한의 정도로 나타나게 된다는 사실을 충분히 알고 있기 때문에 이 문제의 중요성이 있다.

본 과제에서 정의하고 있는 **기능배분**이란 ‘행정사무의 결정, 처분권과 처리결과에 대한 책임소재를 시도나 시군자치구 중 어느 한쪽에 부여하는’<sup>3)</sup> 것 즉 지방자치단체에게 총괄적이던 부분적이던 이양 또는 위임하는 의미라고 할 수 있으며, **사무배분**이라 함은 각종 행정사무를 국가와 각급의

---

3) 중앙정세육교수화갑기념논문집, 정부간관계:이론과 실제, 법문사, 1997, p.8 이하.

지방자치단체 사이에 분담시켜 그 사무의 처리에 관한 권한 및 책임을 부여하는 의미를 담고 있다. 하지만 실증적인 용어의 개념구분을 따로하지 않고 혼용해도 무방하다고 보고 지방자치단체간 사무배분이 갖는 성격을 다음과 생각해 볼 수 있겠다.

-사무배분의 문제는 지방자치단체의 계층구조와 밀접한 관련을 가진다. 즉, 자치단체 계층의 수에 따라 자치단체간의 배분이 문제된다.

-사무배분의 문제는 자치단체의 관할구역과도 밀접한 관련을 가진다. 즉, 지방자치단체가 수행하는 사무는 그 지방자치단체의 능력을 전제로 하고 있는 것이며, 그 능력은 현실적으로 구역의 크기에 의해서 결정되는 것이다.

-사무배분의 문제는 중앙집권 및 지방분권과도 밀접한 관련을 가진다. 즉, 사무가 중앙정부 또는 상급자치단체에 집중적으로 배분되면 중앙집권체제가 되는 것이고, 반대로 사무가 지방자치단체, 특히 기초지방자치단체에 분산 배분되면 지방분권체제가 되는 것이다. 따라서 사무배분의 적절성 여부는 지방자치의 성패를 좌우하며, 지방행정체제 전체와 직접 연결된다.

본 연구도 이 점들을 연구의 중심범위로 하여 프랑스의 지방자치제도에 서 시행되는 사무배분의 실제 사례들을 분석하게 될 것이다. 용어상에 있어서는 일반적으로 우리 나라 지방자치법에 따르면 사무배분이라고 말할 수 있고, 보다 넓은 의미에서는 권한배분에 의한 기능배분과 사무배분이 이루어진다고 볼 때 보다 좁은 의미의 용어로 사무배분을 사용하고 나머지는 유사한 개념으로 혼용하여도 큰 혼란의 여지는 없는 것으로 본다. 왜냐하면 용어상 <권한·기능·사무>가 같은 개념의 연결고리로 이해되어도 본 연구의 목적을 흐리지 않는다고 판단하였고, 또 가장 중요한 연구의 골격은 프랑스 지방자치제도에 있어서 각 자치단체 상호간, 그리고 중앙정부와의 기능분담에 의한 관련 사무의 배분실태 등으로 1982년 지방자치가 본격적으로

실시된 시기를 중심으로 하여 1983년에 만들어진 사무배분법을 근거로 하고 있기 때문에 위에서 언급한 사무배분상의 성격적 특성을 헤치고 있지는 않는다. 개념상의 차이를 두지 않는 또 다른 이유는 유럽 선진국의 지방자치 원리와 사무배분의 실태를 원리적이고 기능적인 측면에서 비교, 검토를 하여 이들의 상황이 우리 나라와 견주어 볼 때 어떤 의미를 줄 수 있는가에 중점을 두었기 때문에 보다 추상적인 수준에서 이해되는 것이 동일한 차원의 비교점을 형성한다고 보기 때문이다.

프랑스 지방자치에 있어서의 기능배분에 관한 연구는 그 나라의 지방자치에 대한 의미를 먼저 파악할 필요가 있다고 본다. 지방자치란 "일정한 지리적 경계 내의 주민이 그들의 대표로 구성된 지방정부를 통하여 지역적 성격을 지닌 문제를 자율적으로 처리하는 통치양식으로"(김병준, 한국지방자치론, 1994 :40) 지역사회의 종합행정을 가능케 한다고 볼 때, 프랑스의 지방자치가 나타내 주는 의미를 분석한다면 각 자치단체의 기능과 권한에 대해서도 알 수 있게 되므로 먼저 프랑스의 지방자치에 갖는 의미를 정확하게 파악하고자 한다. 이 노력은 또한 국가와 지방자치단체간의 관계를 살펴보는 중요한 연구범위가 된다고 할 수 있다. 이를 위해서는 프랑스 지방자치의 근원이 되는 헌법과 지방자치법을 먼저 살펴야 하고, 이와 관련된 법률과 문헌을 종합적으로 분석해야 할 것이다. 그러나 이점은 또 다른 연구과제가 요구되는 사항이므로 법적인 근거는 필요에 따라서 연구의 논리적 근거로 사용될 수 있도록 주요 쟁점에 대한 언급을 하는 방향에서 진행하려고 한다.

한편 위의 사무배분과 관련한 사항을 고려해 볼 때 지방자치단체의 사무

를 성질별로 분류하는 데에는 각 국가마다, 학자들마다 매우 다양한 기준들이 제시되고 있기 때문에 일반적, 종합적 차원에서의 분류가 어렵다. 본 연구에서는 법적 분류와 행정적 측면에 초점을 맞추고 법상, 내용상 비교적 명확한 구분이 가능한 사무들을 분야별로 구분하여 살펴보기로 한다. 따라서 프랑스의 지방자치법과 사무배분법에 명시되어 있는 사무배분원칙에 대한 의미를 파악해 보기로 한다. 이 원칙을 좀 더 잘 이해하기 위해서 다른 유럽 선진국들의 지방자치에 있어서의 사무배분원칙을 비교의 시점에서 살펴봐야 할 것이다. 참고적으로 마지막 장에 우리나라의 사무배분 실태를 비교분석 하기 위해서 외국사례를 간단히 비교하였다.

위의 논의사항을 생각해 볼 때, 본 연구의 진행은 이론적인 배경을 분석한 뒤 지금까지 실시하고 있는 사무배분에 대한 실태를 각 분야별로 외국의 자료들을 검토하면서 종합적 시각을 갖고 실증적인 연구를 진행하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 본 연구는 비교시각에서 각국의 법논리와 문헌적 연구, 실증사례 등을 연구의 방법으로 채택하여 첫째, 지방자치라는 원리를 권한배분이라는 시각을 통하여 프랑스 지방자치의 이론적인 법원리를 자세히 살펴보고, 둘째 프랑스 사무배분법에 의거한 원칙을 종합검토한 뒤, 셋째 프랑스 사무배분의 실체가 각 분야별로 적용되고 있는 원리와 사례를 대조하여 비교, 종합분석하기로 한다.

끝으로 선진국들의 공통적이고 실제 적용되고 있는 사무배분원리를 프랑스의 사무배분원칙들과 대조할 수 있도록 간략하게 살펴보기로 한다. 왜냐하면 사무배분에 관한 연구는 재정적 관계에 관한 연구와 함께 미국보다는 한국, 독일, 프랑스 등 단체자치적 전통이 강한 단일국가에서 많이 나타나는 경향이 있어 이들 국가의 사무배분원리를 살펴보는 것도 비교의 시각에서

중요하다고 여긴다. 각국과의 사무배분에 대한 비교를 통해 우리 나라의 사무배분 관련문제를 보다 객관적으로 알 수 있는 기회가 되고 이로부터 개선점을 찾을 수 있는 방향설정도 가능하다고 판단되기 때문이다. 이 연구를 위해 종합적인 문헌조사를 근거로 국내외 관련문헌을 통해 이론적 토대, 법률의 내용, 사례를 중심으로 비교분석하는 방법을 택하였다.

## 제2장 프랑스의 지방자치제도

### 제1절 지방자치제도

<표> 프랑스 지방자치단체의 계층별 수(1997)

지방자치단체	숫자
포문기초자치단체 (Commune)	<p><b>총 36 772</b>                      프랑스본토 36 559,                      해외영토(DOM, TOM) 193,                      특별기초자치단체 19</p>
데파르트망도자치단체(département)	<p><b>총 100</b>                      프랑스본토 96,                      해외영토(DOM) 4</p>
레지옹광역도자치단체(Région)	<p><b>총 26</b>                      프랑스본토 21,                      코르시카 1,                      해외영토 (DOM) 4</p>
해외영토지방자치단체 (Territoires d'outre-mer)	<p><b>총 4</b> (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna, Terres australes et antarctiques françaises)</p>
특별지방자치단체	<p><b>2</b> (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon)</p>

프랑스는 549 000 km<sup>2</sup>에 5천7백만의 인구를 갖고 있으며 헌법에 명시된 단일국가이지만 1982년 지방자치법을 통과시킴으로서 그 뒤로 자치적 분권이 활발하게 이루어졌다. 프랑스의 혁명 당시 행정단위로 만들어졌던 도 *département*(데파르트망)와 기초행정단위인 *commune*(교문)이 자치분권체제를 통해서 지방자치단체로 바뀌었으며 국가의 영조물로 조직되었던 레지옹 *région*이 이 자치분권법에 의해서 1982년 이후로는 데파르트망, 교문과 함께 지방자치단체의 지위를 갖게 되었다.

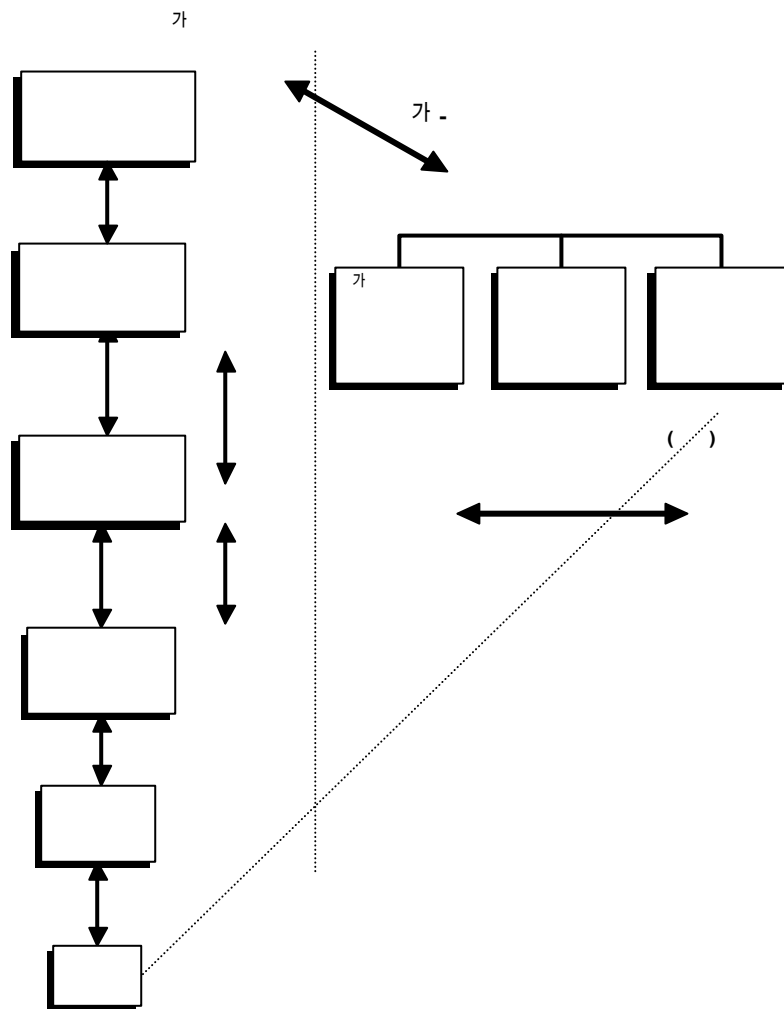
현재의 프랑스는 앞 표에서 보듯이 전국지방자치단체(*collectivités territoriales*)로 기초자치단체인 교문이 36 772, 중간자치단체인 도자치단체가 100, 레지옹 광역도자치단체가 26 등으로 구분되어 있다.

다음 그림에서는 프랑스 지방자치단체와 국가행정단위와의 관계를 살펴볼 수 있다.

프랑스 지방자치단체는 행정구역상 상위계층과 하위계층으로 즉, 광역도자치단체와 도자치단체 등으로 구분되나, 1982년 지방자치법에 분명히 명시된 것으로 이들 상호간의 상하관계가 존재하지 않고 각 자치단체는 서로 평등성의 원칙을 준수해야 한다. 이 말은 하위계층의 자치단체에 대한 상위계층 자치단체의 감독권이 전혀 없다는 것을 의미한다.



<그림> 프랑스의 행정구역과 지방자치단체의 계층구조



## 제2절 지방자치의 발전

### 1. 지방자치법의 형성

#### 가. 지방자치법의 법적 연원

지방자치법의 연원은 다양하다. 먼저 헌법이 자치행정권을 보장하고 있고, 이를 근거로 법률에 지방자치단체의 행정권한을 명시해 두고 있다. 나아가 국제법인 유럽공동체법에서 지방공공서비스에 관련하여 수자원, 대중교통, 화재예방과 공공건설시장계약 등에 대한 조직과 경영관련 법률적 근거를 발하고 있는 것도 바로 프랑스의 지방자치단체들에게 부과되는 지방자치법의 한 연원이 되고 있는 것이다.

프랑스의 국내법에 관련되어서만 언급하자면 헌법 제34조와 37조에 의해서 부과되는 법률과 행정규칙(règlements)간의 배분관계에서도 지방자치단체에게 영향을 미치는 법률이 구성되며, 특히 사법재판과 구별이 뚜렷한 행정재판의 2원적인 소송체계를 갖고 있는 프랑스는 지방행정의 활동과 관련하여 성문법과 행정재판에 의하여 관례화되는 행정관례에 근거를 둔 실증적인 법적 연원을 두고 있는 점도 다른 선진국들과 비교하면 두드러진 차이라고 하겠다. 현실적으로 프랑스에서는 행정관례에 의해 기초자치단체 행정기관의 행정행위에 대한 법적 제도를 명확하게 밝혀주는 경우가 빈번하다. 예를 들면 지방자치법의 <행정행위에 대한 합법성의 통제>부분과 관련하여 많은 행정관례를 발생시키고 있는데 이와 유사한 것들을 보면 행정기관이 사용하는 재산, 공공서비스의 기능 즉 행정형공공서비스에 귀속되는 것인지 상공업형공공서비스의 성격에 귀속되는 것인지 등, 공공서비스의 원칙에 대한 해석, 행정기관과의 계약외의 손해배상에 대한 책임문제 등이 관련되고

행정재판에 의해 명백히 밝혀진다.

또 이외에도 지방자치법의 조문들과 중복되는 기타 특별법을 고려해 본다면, 지방자치법에 담겨 있는 조문들의 내용이 또 다른 특별법에도 담겨져 있음을 볼 수 있다. 예를 들어 지방자치법 제2편의 3권에 지방서비스에 관한 조항에 도시계획 관련 조항이 있는데 이것이 다시 도시계획법(code de l'urbanisme)에도 명시되어 있다. 이와 같이 다른 특별법에 관련조항들이 많이 중복되어 있는 바, 이들 특별법은 공공건설시장계약법(code des marchés publics), 국민보건 및 가정복지와 사회부조법(code de la santé publique, de la famille et de l'aide sociale), 환경법(code de l'environnement) 등이 그것이다.

#### 나. 지방자치법의 구성

프랑스의 지방자치에 관련된 법으로는 1884년 4월 5일 자치법(loi municipale) 이후 1957년의 지방행정법(code de l'administration locales), 그리고 법률적 성격과 행정규칙적 성격을 함께 갖고 있는 1977년 1월 27일의 교문법이 있었는데 이 교문법은 편 장, 절 항으로 나뉘어 법률에 의한 것은 L(législative)로 행정규칙적 성격은 R(réglementaire)로 표시하여 각 조문을 구성했다. 5편으로 나뉘어져서 1편은 기초자치단체의 조직(지역, 주민, 시장, 행정기관, 시의회, 기초자치단체간조합체 등)에 대한 구성요건을 서술하였고, 2편은 기초자치단체의 재정(예산, 지출, 수입, 회계, 특별회계 등), 3편은 기초자치단체의 행정기관(행정기구, 도서관, 박물관, 화재보호국, 각종 지방서비스기관 등)에 관련한 조항, 4편은 기초자치단체의 인력(공무원 등), 5편은 법률안들에 대한 기타 조항으로 구성하였던 것이다.

이 1977년 교문법의 체계를 그대로 이어 받아 국회에서는 새로운 자치법으로 1982년 3월 2일 <교문, 데파르트망, 레지옹의 자유와 권리에 관한 법>

인 지방자치법이 제정, 시행되었으며 이어서 1963년 1월 7일과 7월 22일 각 자치단체의 행정권한과 국가와 지방자치단체간의 사무범위를 정하기 위한 기능배분에 관한 법들이 후속적으로 제정되었다. 1962년 지방자치법은 지방분권을 보장하는 의도에서 꼬문법(Code des communes), 1871년 데파르뜨방법, 1972년 7월 5일 레지옹법 등을 상당부분 수정하였다.

또 1963년 7월 13일은 <공무원에 관한 의무와 권리 법>이 마련되었고 이어서 1964년 1월 26일에는 이와 관련하여 <지방공무원법>이 처음으로 제정되었다. 이어서 1962년 2월 6일에는 지방의원들의 의원직 수행에 대한 법률, 1962년 2월 6일에는 <전국지방행정기관법> 등 지방자치에 관련된 법들이 계속 세부적인 사항들을 결정하면서 제정되어 왔다. 일별하여 1962년 법 이후 약 70 여 개의 관계법률이 제정되었고 이러한 법률은 750여 개의 정부 시행령으로 이어졌다.

#### 다. 지방자치법의 변천

진정한 <지방자치법>으로서의 1962년 법은 사실상 1976년 10월에 지방자치단체의 책임과 권한을 자율적으로 발전시키기 위한 위원회(commission de développement des responsabilités des collectivités locales)가 낸 Guichard보고서 «Vivre ensemble»(공동생활)이라는 제목을 가진 보고서로부터 시작된 생각과 의견을 구체화한 것이다. 그러나 이 법의 담겨진 제목들에 비해서 중요성은 약하게 보였다.

또 1977년 자치단체의 시장들을 대상으로 한 설문조사에서 16,000건의 답변을 참고 하여 위에서 말한 위원회가 1978년 상원에 자치법안을 제출하였으며 첫 번째의 법안강독(lecture) 날인 1980년 4월 22일에 지방자치법의 기초가 되었던 것이다. 그 뒤의 1962년 2월 6일 법인 <공화국 전국행정기관에

관한 법>은 여러 중요한 조항들을 포함하고 있는데, 1장에서 국가행정기관의 행정적 분권(déconcentration de l'administration d'Etat) 외에도 2장에서 지방민주주의(démocratie locale), 3장에서 지방협력(coopération locale)을 담고 있다

현재는 1996년 2월 21일 법에 의해서 전국지방자치단체일반(통합)법(Code général des collectivités territoriales, CGCT 이하 통합자치법) 속에 다른 여러 지방자치 관련입법들이 통합되어 제정되었다. 이로써 이전에 존재하던 다른 여러 관련 법들은 폐지되었다. 이 통합법은 1,700여 조를 포함하고 있으며 5개의 부분으로 나뉘어 일반조항, 교문, 데빠르뜨망, 레지옹, 지방자치단체협력 등으로 구분되고 있다.

지방자치법이 통합되면서 일관적인 연관성을 갖고 논리적인 전개를 하고 있다는 장점을 보이고 있어 지방자치행정을 담당하는 행정인에게도 주민들에게도 법전장독의 어려움을 덜어주고 있는 것으로 나타난다. 그러나 법률안을 적용하는 실제적인 시점에서 해석에 대한 문제점이 없는 것은 아니며 따라서 행정재판에 의한 판결이 법전화된 규정들의 의미와 적용범위를 명확하게 해주는 역할을 하고 있다.

## 2. 지방자치법의 변천으로 본 지방자치

### 가. 교문법의 변천

지방자치단체로서의 교문과 데빠르뜨망은 여러 번 개혁의 대상이 되어왔다. 교문의 역사로 기억되는 연대들을 보면 1831년 3월 21일 법, 1837년 7월 18일 법, 그리고 제 3공화국 하에서 1884년 4월 5일 대지방자치법(grande

loi municipale) 등의 시기를 들 수 있고, 바로 이 1884년 대지방자치법을 수정해 1957년 기초자치단체행정기관법(Code d'administration communale)을 만들었으며 후에 1977년 교문법(code des communes) 속에 주요 조항들을 채택하기도 하였다. 그런데 이 교문법은 위에서도 설명했듯이 새롭고 보다 광범위 하게 법률제정을 하려는 시도로 만들어 진 것이었으며, 이와 함께 심혁를 기을인 1970년 12월 31일 자의 <교문 경영과 교문 자율권에 관한 법>(sur la gestion municipale et les libertés communales)을 1977년 교문 법에 통합시켜 1982년 지방자치법의 모체가 되도록 하였다.

## 나. 데파르뜨망

행정구역상 상위계층인 데파르뜨망에 있어서 분권화 경향이 뚜렷하게 나타나기 시작한 것은 역시 교문과 마찬가지로 7월 왕정 하에서의 1833년 6월 22일 법과 1838년 5월 10일 법으로부터 이며 프랑스의 두 번째 제국의 몰락 후 1871년 8월 10일 제정된 <데파르뜨망법>에 의해서 더욱 뚜렷해졌는데 이 1871년 법의 경우 부분적인 수정을 거치기는 하였지만 사실상 현재에까지 유효성을 내포하고 있는 조항들이 많이 살아있다.

처음에는 단지 국가행정단위의 하나로서 존재해 있던 데파르뜨망은 1789-89년 법, 1804년의 민법, 1806년의 민법절차법에도 법인체의 자격으로 명시되어 있지 않았다. 그러나 1811년 4월 9일과 12월 16일의 <정부령>에 의해서 국가가 데파르뜨망에게 일정한 건물과 도로에 관한 소유권을 전적으로 부여하게 되면서 변화가 일어나기 시작했고, 이때부터 데파르뜨망의 법인격이 구성되는 신호가 되었던 것이다.

이후 여러 법률과 후속조치에 의해서 1811년 <정부령>이 데파르뜨망의 자율적 존재를 인정하려는 의미를 확인시켜 주었고 따라서 데파르뜨망은 점

차적으로 독자적인 재산권을 소유할 수 있게 되었다. 결정적으로는 1833년 7월 7일 <재산수용에 관한 법> 제 26조에 의거하여 데파르트망에게 귀속되는 재산을 소유할 수 있게 되었다. 결과적으로 이 법은 지금까지 모호하였던 데파르트망의 여러 법적 지위를 모두 제거해주게 되었으며 1838년 5월 10일 데파르트망법(*loi départementale*) 제4조가 명시적으로 데파르트망을 법인체로서 인정하게 되었던 것이다(참조, Chapus, 1996:231).

#### 다. 레지옹

기초자치단체인 교문의 구성, 도단위의 데파르트망자치단체의 형성 등이 이미 20세기 초 이후에는 형식적이지만 자치단체로서의 틀을 갖추게 되었고, 2차 대전 이후에는 이러한 전통적인 지방자치단체에 대하여 도단위를 포함하는 광역행정 범위의 레지옹이 더해지게 되었던 것이다. 경제발전, 사회발전, 국토개발 등과 같은 분야에서 국가정책들이 보다 광역적인 수준으로 조정, 통합되는 것이 필요하게 되었고 이러한 이유들이 교문과 데파르트망을 넘어선 계층에서의 공공기관으로서 레지옹 설립에 정당성을 부여하게 되었던 것이다.

초기의 레지옹은 1972년 7월 5일 법에서 영조물공공시설(*établissements publics*)의 지위로 설립되었으나 후에 지방자치단체의 지위를 얻게 되었고 1972년 법을 수정한 1986년 1월 6일 법에 의해서 현재의 지방자치단체 지위로 바뀌어 조직되었다. 처음 지위는 전국공공기관(*établissements publics territoriaux*)의 성격을 가진 (지방)공공시설이라고 할 수 있는데, 레지옹이 후에 새롭게 지방자치단체로서의 지위를 갖게 된 것은 바로 1982년 자치법 제59조와 60조에서 지방의회의 의결기관(*assemblée délibérante*)으로서 레지옹광역도자치단체의회(*conseil régional*)를 직접평등선거에 의해서 구성한다

고 명시하였기 때문이다. 이어서 1985년 7월 10일 법에 따라 레지옹의회를 구성하기 위한 직접평등선거가 조직되었으며 1986년 1월 6일 <레지옹 조직에 관한 법>(relative à l'organisation des régions)에 따라 1986년 3월 16일에 첫선거가 하원의회의 선거와 함께 치루어져 의회의 구성을 완결하게 되었다.

레지옹을 지방자치단체의 지위로 변화시키게 된 주된 이유들을 살펴보면, 먼저 정치적으로 자치권을 주장하는 분리주의자(autonomistes)의 열망에 합리적인 만족수단을 제공하려는 의도가 있었고, 행정기술적인 측면으로 보면 지방자치단체의 계층구조가 복잡해 짐에도 불구하고 레지옹이 지역발전을 위한 경제계획, 지역개발정책 등의 기획과 국토개발을 위한 참여자로서 충분한 역할을 할 수 있다고 믿었기 때문이다. 즉, 꼬문이나 데빠르뜨망과 같이 완전한 행정단위체로 만들려는 것은 아니었어도 레지옹의 중요성을 증가시켜 보려는 의도가 작용되었다고 볼 수 있다.

### 3. 지방자치의 특징

지방자치의 의의는 지역주민에게 직접적으로 해당지역의 지방사무에 대한 경영을 책임질 수 있는 권한을 부여하는 것이라고 하겠다. 이러한 지방 자치는 제도적인 개혁이 단계를 거치면서 일어나게 되는데, 제도적 적용, 행정권한의 이양, 지방공무원의 새로운 지위형성 등의 절차를 거친다고 본다.

특히 정부는 지방자치단체에 대하여 사전감독권으로 갖고 있던 합법성, 예산통제 등을 사후통제로 수정하였고 이들이 경제주체자로서의 역할을 능동적으로 수행할 수 있도록 권한의 배분과 함께 제도적, 법적 장치들을 보완해 가고 있다. 이러한 자율권의 확대를 뒷받침하기 위해서 기초자치단체, 도자치단체, 광역도자치단체에 대하여 지방자치단체로서 갖는 정책집행권을



최대한 부여하려고 하고 있다.

프랑스의 헌법에서 보장하고 있는 지방자치제도의 특징을 몇 가지 살펴본다면 다음과 같다.

#### **가. 지방자치단체의 이중적 지위**

각 자치단체는 국가공공서비스와 지방공공서비스의 제공자로서 그 뼈대가 되고 있는데 이러한 이중적 지위는 지방자치단체의 두 가지 병행되는 기능으로써 즉 국가사무와 지방사무를 동시에 집행하는 행정주체로서 두 기능을 함께 수행하고 있기 때문이다.

#### **나. 법인격체로서의 지방자치단체**

법인격체는 고유재산을 소유하게 되고 사법활동의 자격을 갖게 되는데 그 자체가 지방자치의 법적 기준을 구성하게 된다. 그러나 이 법적인 면을 넘어서 법인격체의 속성이 갖고 있는 실제적인 효과성은 지방단체가 가지고 있는 물질적인 수단과 규모에 의존하고 있다는 점이 권한과 기능배분을 고려해 볼 때 현실적으로 더욱 중요한 것이다.

#### **다. 지방자치단체의 극세분화**

프랑스의 경우 국토정비와 설비투자 등 비용이 많이 드는 현대 지방자치단체의 임무를 수행하기에는 물질적인 수단이 아주 미약하고 너무나 규모가 작은 지방자치단체들의 숫자가 많다. 이러한 상황을 개선하기 위해서 노력하는 것이 자치단체간 합병과 자치단체간연합체의 구성을 장려하고 있는 것

이다.

이처럼 지방자치단체의 크기와 능력의 정도에 있어서 지방자치를 충분히 해 나갈 수 있도록 유도하는 점은 레지옹 차원에서도 마찬가지로 행하고 있는 노력이다. 이 또한 지역(광역)자치단체(collectivité régionale)의 발전을 주장하는 사람들의 근거가 되고 있다(De Laubadère, 1996:138).

### 제3절 자치분권과 지방자치단체의 성립요건

보편적으로 삼권분립에 의한 행정부체제에 있어서 대통령, 수상, 각 부 장관들을 제외한 모든 행정당국들은 조직상 원칙적으로 행정적 분권 또는 자치분권의 지위에 속해 있다고 볼 수 있다. 그런데 행정적 분권에 대한 연구는 국가 내의 중앙부처와 보통지방행정기관, 특별지방행정기관과의 관계, 또는 각 자치단체 내부의 행정조직적인 분권현상에 의한 정책의사의 결정권 한과 관련한 조직관계를 보여주는 것이라면, 자치분권은 국가 또는 (중앙)정부와 관련하여 지방자치단체가 법적인 근거를 통하여 자율적인 권한을 행사할 수 있도록 독립법인격체의 지위에서 정책결정권을 행사하게 되는 지위를 의미한다고 볼 수 있다.

이번에는 프랑스 지방자치에서 지방분권이 의미하는 것이 무엇인지 행정적 분권과의 구별을 통해서 살펴보고, 다음에 살펴볼 정부와 지방자치단체

간의 권한배분 측면에서 중요한 지방분권의 구성요소에 대하여 알아 보기로 한다.

## 1. 행정적 분권과 자치분권의 구별

### 가. 행정적 분권

행정적 분권(déconcentration)이란 유일하고도 동일한 하나의 공법인체인 정부와 국가의 지방행정기관 상호간의 관계를 정리한 것으로 행정능률성의 제고를 위하여 중앙권력의 지방에 소재한 국가대표자의 권한을 중대시키는 것이라고 할 수 있는데 프랑스에서 가장 두드러진 예가 지방에 소재한 임명도지사인 프레페라고 할 수 있다. 행정권한의 보편성과 행정주체의 고용인수를 고려해 볼 때 이러한 행정적 분권의 문제는 주로 정부와 관련한 문제이지만 공공시설의 행정조직들, 지방자치단체의 행정기관들과의 관련도 적지 않다. 조직상의 특징으로는 행정적 분권당국은 계서서열상의 상급자(supérieur hiérarchique)에게 종속되어 있으며 그 상관의 지시에 복종해야 하고 상급자는 전권에 의해서 하급행정기관의 결정을 취소할 수 있는 권한이 있다(Chapus, 1996:255).

행정적 분권 기술에 의하여 국가의 중앙행정기관들은 지방에 전국적으로 특정한 하부행정기관인 지방행정기관을 두고 규모와 서비스별, 행정단위별로 전국적으로 나뉘어져 소재하고 있다. 행정수직권의 권한은 이러한 지방행정기관에 대하여 지시, 취소권, 변경요구권 등을 행사할 수 있으며 부차적으로는 행정행위에 대한 통제권, 결정에 대한 승인권, 중지권, 권한대행권도 행사할 수 있다(De Forges, 1991:108)

행정적 분권의 장점을 살펴보면, 먼저 행정적 분권은 중앙권력의 복잡한

상황을 경미하게 덜어준다. 즉, 행정의 중앙집권은 행정사무를 해결하는데 있어서 과도한 중앙집중현상에 의하여 업무의 지체를 야기시키게 되므로 행정적 분권을 통하여 업무분산을 피할 수 있을 뿐만 아니라 지방의 상황을 고려하여 문제를 해결할 수 있도록 지방에 소재한 국가대표자의 권한에 의해서 지방상황에 적절하게 대처할 수 있도록 임의재량권을 부여하게 된다.

## 나. 자치분권

<Décentralisation administrative>으로 표현되는 프랑스 자치분권의 개념은 지방자치단체(collectivités locales)로 구현되고 있다. “지방자치단체가 자신의 고유사무를 스스로 관리하고 경영하는” 의미를 가진 자치분권은 오히려 영어나 독일어가 더 잘 표현하고 있는 것으로서 자치정부(self-government, selbstverwaltung)라는 표현이 있다. 즉, 지방의 자율성(autonomie locale)이라는 생각이 자치분권의 기초에 담겨져 있는 것이다(De Laubadère, 1996:116).

그런데 법적인 시각에서 지방자치는 연방자치와 구분되고, 연방국가의 구성체와는 다르게 지방분권화에 의해 생겨난 지방자치단체는 완전히 독립적인 자율조직권이 없다. 이는 곧 지방분권체의 존폐와 위임행정권한이 바로 입법권에 의해서 법률로 부여받고 있기 때문이다. 따라서 **정치적 자치분권**은 연방주의와 유사하여 자율적인 입법, 행정, 사법체제를 가질 수 있으나 **행정적 자치분권**은 사법체의 조직을 가질 수 없다. 지방분권화된 자치체들의 사무권한은 언제나 자율권의 남용을 막기 위해서 중앙부서나 중앙을 대표하는 국가 대표자의 감시, 감독 하에 있게 된다. 결국 지방자치가 잘 된 단일 국가라 할 지라도 사법체제는 중앙의 권한으로 남아있어 조례와 규칙을 제정할 수 있는 자치제정권을 가진 지방자치단체라고 해도 헌법과 법률

로 대표되는 국가적 상위법체계의 법질서를 위배할 수는 없다는 것이다.

간단하게 특징을 살펴보면, 행정적 권한에 있어서 지방분권으로 지방자치단체가 갖는 지방사무는 법률에 의해서 결정되기 때문에 국가의 의지에 달려있는 것으로 연방국가와 달리 유일하게 행정적인 차원에만 한정되어 있다. 또 지방사무의 경영은 언제나 국가의 감독권에 종속되어 있어 국가의 지시와 감독을 완전히 피할 수는 없다.

## 2. 자치분권에 의한 지방자치단체의 구성요소

프랑스 지방자치제도 하에서 자치단체장인 시장은 행정적 분권기관이자 자치분권기관인 기초자치단체의 장이 된다. 이 둘의 관계는 밀접한 관련을 짓고 있으나 정확히 일치하고 있지 않다. 하지만 행정의 자치분권은 몇 가지 복잡하고도 중요한 구성요소로 이루어져 있어 이것이 중앙부처의 행정적 분권과 구분되는 지방자치단체의 자치분권 기준이 되고 있다.

지방자치단체(*collectivité locale*)가 자신의 고유사무를 경영하는 자율성을 부여받고 있는 실체로 인정받기 위해서, 즉 자치분권화된 공공단체(*collectivité décentralisée*)로 구성되기 위해서는 고유법인격체, 지방사무로서의 고유사무, 이 사무를 집행하는 지방행정기관 등의 필수적인 구성요소가 갖추어져야 한다. 다음에 설명할 세 가지의 구성요소를 기초로 자치분권의 법적인 개념이 표현되고 이것이 지방자치단체의 권한배분에 의한 행정주체권자가 되는 준거들이 되는 것이다(De Laubadère, 1996:117).

### 가. 고유법인격체

각 지방자치단체에는 지역주민을 연결시키는 개별적 이익간의 공동연대,

전국민에게 공통적으로 필요한 일반적인 요구와는 구별될 수 있는 지역적인 요구 등이 존재해 있음을 본다. 말하자면 우편통신이라는 전국적인 서비스가 요구된다면 지역적으로는 그 특정지역에 적절한 공공서비스 조직이나 지역개발계획이 필요할 때가 있다.

이렇게 서로 간의 단결이 인정이 되고 법으로 구체화 되어서 문제의 집단에게 법인격을 부여하여 그 집단 고유의 요구를 표현할 수 있고 그 요구를 직접 경영할 수 있도록 제도화 시킨 것이 바로 지방분권단체(collectivité décentralisée)의 존재로 나타난 것이라고 하겠다. 이로써 법인격의 인정은 법적인 영역에서 성립되는 것인데 이것이 바로 자치분권의 기본원리가 된다. 즉, 자체의 고유사무를 경영하기 위해서 지방분권단체는 고유의 물적 자산과 재화, 공무원 예산상에서 나타나는 재정적 경영권 등을 소유하고 있다. 그리하여 지방분권단체는 권리와 의무의 주체로서 재판에서 당사자가 되는 바 이 모든 고유의 구성요소는 국가의 재산 국가공무원 등과 구분이 되는 고유의 <법인격체>(personnalité morale)를 소유하게 되는 것이다.

#### 나. 지방고유사무

자치분권(décentralisation)이라는 법적 개념에서 볼 때 결코 지방자치단체에게 스스로의 지방고유사무를 완전히 자율적으로 결정할 수 있는 권한을 인정하고 있지 않으며, 어떠한 종류가 지방자치단체가 책임져야 할 지방공공서비스인지를 스스로 결정할 권한도 없는 것이다. 이 점에서 바로 연방주의와 구별되고 있으며 단일국가에서의 자치분권 틀 속에서는 국가(정부)만이 이 모든 것을 법률에 의거해 결정할 수 있다. 따라서 이 점은 지방자치단체의 자율행정권을 보장하고 있는 헌법적 가치와 원리에 의해서만 연결되어 있다는 사실이다. 그러므로 지방사무의 영역은 한마디로 법에 의해서 결

정되는 것이고 이것이 바로 지방자치단체의 특별성의 원칙을 고려해야 하는 이유도 있는 것이다(De Laubadère, 1996:118).

이점을 고려해 볼 때 법률은 계속적으로 행정권한의 일반원리에 준거하여 지방사무를 결정할 수 있는데 이때 행정권한의 (예시적) 열거방식에 따라서 지방자치단체의 행정권한과 이에 따른 관할사무의 종류를 규정하게 된다. 프랑스에서는 바로 1993년 사무배분법이 이 방식을 채택하여 꼬문, 데파르트망, 레지옹 간의 행정권한에 대하여 각 자치단체의 권한배분을 설정하게 됨으로서 지방자치단체의 권한과 기능은 법률에 의해서만 존재할 수 있으며 참고적으로 이전부터 준거들이 되어 오는 <행정권한의 일반적 규정원리>를 배제하지는 않는 범위에서 사무이양이 이루어지고 있다.

#### 다. 지방행정기관

법인격체는 자치분권의 법적 기준(critère juridique)을 구성하고 있는 반면에, 지방행정기관의 자격은 자치분권의 정치적 실체를 표현하고 있다. 즉, 중앙부처의 지방대표자가 아닌 지방사무를 집행하는 자율적 행정기관으로서, 외부로부터 통치되는 기관이 아니라 관할 지방자치단체의 고유기관에 의해서 자율적으로 행정통치가 이루어지는 것으로 나타나야 한다. 즉, 민주주의 체제에서는 지역주민에 의한 선거가 행정적 자치분권을 실현시켜 주고 이때 선거에 의해 구성된 의사결정주체가 지방자치의 주체가 되는 지방자치단체로 된다. 이런 점에서 1982년의 프랑스 지방자치법은 이전의 존재하던 국가의 통제 하에 이루어졌던 지방자치의 균형과는 달리, 법률로 보장된 지방선거의 절차를 밟아 주민에 의해서 선출되어 지방행정기관을 구성하고 주민의 대표성에 의해서 인정된 지역의 행정주체를 구성하는 기본틀이 된다.

## 라. 중앙의 통제

지방자치를 보장하는 단일국가에서의 자치분권은 자율성의 한 형태이지 완전한 독립성을 보장하고 있지는 않다. 그러므로 지방자치당국은 중앙권력이 행하는 일정한 통제에 예속되어 있고 이러한 통제는 종종 국가를 대표하는 국가의 지방행정관에 의해서 확보되기도 한다. 그러나 이 통제가 너무 직접적일 경우 지방자치의 원리에 위배되는 요인으로 작용하기도 한다.

실제로 프랑스에서는 중앙집권과 지방자치를 구별해 주는 통제기능에는 두 가지의 형태가 존재하고 있음을 볼 수 있다. 첫째는 상당히 직접적인 형태로 중앙권력에 의해서 지방자치단체에게 행하는 통제가 있고, 둘째는 보다 간접적인 형태로 자치단체에게 행하는 통제가 있는데 이 두 가지 통제의 형태를 특징짓는 것으로는 계서수직권에 의한 통제(contrôle hiérarchique)와 후견적 통제(contrôle de tutelle)로 다시 구분된다. 이때 지방자치단체에 대한 통제는 바로 두 번째의 통제인데, 이 후견적 통제는 통제를 받는 당국의 창의권을 존중하는 범위에서 이루어지며 법률에 의해서만 제한되어 있다. 이것이 바로 ‘법률의 명시없이 후견적 통제도 없다’라는 형식으로 표현되고 있고 이때 국가가 행하는 감독은 다만 대상과 영역, 방식에 있어서 제한된 통제권을 의미하고 있다.

그런데 실정법상에서 국가와 지방자치단체와의 관계는 후견적 통제 뿐만 아니라 행정적 분권에서 특징적으로 볼 수 있는 수직계서적 통제의 요소(승인, 중지, 폐지, 개편)들도 찾아볼 수가 있다. 이것은 국가와 지방자치단체의 관계를 후견적 통제관계로만 파악해서는 안되며 따라서 후견적 통제가 완전하게 수직계서적 통제와 구별된다고 볼 수 없음을 의미하고 있다.

이러한 사실에도 불구하고 프랑스의 1982년 지방자치법은 더 이상 자치단체의 행위에 대하여 중앙행정당국이 행하는 방식의 통제가 아닌 행정제



관에 의한 통제의 원칙을 제시하고 있다는 점에서 국가의 지방자치단체에 대한 <감독권의 폐지>라는 뜻을 담고 있다(De Laubadère, 1996 121). 이때 부터 새로운 통제메카니즘이 부상하게 되었는데 이러한 예를 살펴보면, 우선 국가의 지방대표자는 모든 지방행정행위에 있어서 국가를 대신하는 최종 수신자이고 때로는 효과적인 방법으로 행정재판에 제소할 수 있는 권한을 갖고 있어 사실상 사전 억제효과를 갖는 통제력을 행사하는 위치를 점하게 되었다. 또 헌법위원회가 지방행정행위에 대하여 국가의 대표자에게 체계적인 전달자의 역할을 담당하게 되는 것은 헌법 제72조의 요구사항에 적절한 것이라고 인정함으로써 헌법위원회도 국가의 지방대표자는 지방자치단체에 대한 행정통제의 책임을 계속적으로 갖는다고 인정했다<sup>4)</sup>.

이상에서 행정적 분권과 자치분권의 개념상 특성과 국가감독을 통한 지방자치단체의 중앙에의 귀속을 살펴보았고, 다음은 이점들을 염두하고 프랑스 지방자치단체의 권한의 범위와 자치단체의 고유사무의 범위, 중앙과 지방자치단체간의 기능배분의 원리에 따른 사무이양 실태를 분석해 보기로 한다.

---

4) C.C., 25 février 1982, AJDA, 1982, p.303 et p.294, comm.J.Boulouis.

## 제3장 프랑스 지방자치단체 자치권의 범위와 기능배분 과정

아래에 살펴볼 과거의 국가와 지방자치단체간의 기능배분에 대한 평가는 지방자치단체법인 1982년 Defferre법의 실시 이전에 대한 것들이다. 전국지방자치단체(collectivités territoriales)들인 기초자치단체의회, 데파르트망도자치단체의회는 전통적으로 자치권의 <권한의 일반적 규정 원칙>(clause générale de compétence)의 적용을 받고 있었다. 특히 2차 대전 이후 복지국가 지향으로 인한 정부간섭이 증대됨에 따라서 국가가 전적으로 행정기능을 전담하게 되었다. 이러한 간섭주의(interventionnisme)는 국가에 산에 많은 부담을 주게 되었으며 경제위기를 겪으면서 국가는 점차 지방자치제도의 활성화, 민영화정책 등에 의한 지방자치단체에로의 책임분담, 재정분담, 권한이양 등 분권화를 추진하게 되었다.

국가와 지방자치단체간의 권한과 기능배분을 살펴보기 위해서 먼저 기초자치단체가 소유하고 있는 자치권의 법적 성격과 관련하여 <권한의 일반적 규정 원칙>에 의한 것과 위임에 의한 위임권한(compétence d'attributs)으로 구분하여 자치권을 근거로 한 자치사무의 개념과 범위를 알아본 뒤 자치권의 실정법적인 내용의 변화에 대해서도 상술하기로 한다<sup>5)</sup>. 이어서 지방자치법이 실시되기 이전의 자치권 범위에 의한 기능배분이 어떻게 이루어져 있었는가를 살펴보고 1982년 지방자치법의 실시 이후 어떤 원칙에 의하여 국가와 지방자치단체간의 기능배분이 이루어졌으며 어떤 과정을 거쳤는가에

5) 자치단체가 갖는 자치권과 계약에 관해서 :김병준, 한국지방자치론, 1994 68-82.

대하여도 상세히 알아보기로 한다. 이러한 내용을 인지하고 나면 보다 자세한 자치단체의 사무배분 실태를 보다 정확히 이해하고 파악할 수 있기 때문이다.

## 제1절 자치권의 의미와 자치사무

### 1. 자치권의 의미

#### 가. 위임권한으로서의 자치권

프랑스와 같은 단일국가의 정부가 갖는 (행정)권한은 본래적 권한 (compétence de principe)이고, 각 지방자치단체의 권한은 국가로부터 부여 받은 위임권한(principe de l'attribution de compétences)이다.

오랜 행정법의 배경을 갖고 있는 프랑스에서는 행정법상 공공단체들이 소유하고 있는 행정권한의 개념과 관련해서 이론적인 명백한 정의가 필요하게 되었고 이에 따라 본래적 권한과 위임권한으로 구별하였다. 이러한 구별 원칙이 세위짐에 따라서 정부와 대비하여 지방자치단체에게 유리하게 적용되었던 <권한의 일반적 규정원칙>(clause générale de compétence)의 보편적 적용은 효력을 잃게 되었는데 구체적으로는 1983년 1월 7일 사무배분법이 정한 기본원칙의 근거를 살펴보면, 국가에게만 전적으로 <권한의 일반적 규정원칙>의 가치를 인정해 주고 있기 때문에 어떤 지방자치단체라도 자신의 권한과 이 <권한의 일반적 규정원칙>을 직접적으로 연결시킬 수 없게 되었다. 다시 말해, 사회복지급여와 같이 법률적인 예외를<sup>7)</sup> 제외하거나 특별법에서의 명시를 제외하고, 정확하게는 국가만이 단독으로 본래적인 권한

을 정할 수 있는 권능이 있으며 지방자치단체는 국가에 의해서 법률로 위임된 권한(compétences d'attribution)만을 행사한다. 다만 이 위임권한은 지방사무라는 개념과의 조화를 필요로 하고 있는 것은 사실이다.

#### 나. 법률에 근거한 자치권

주민을 위한 교문기초자치단체의 공익(intérêt communal)은 기초자치단체가 권한을 행사할 수 있도록 근거로 작용하여 <권한의 일반적 규정 원칙>(clause générale de compétence)에 의하여 구체화된다. 이 원칙은 1884년 4월 5일 법 제61조에 '기초자치단체의회는 의회자체의 결정에 의해서 교문 기초자치단체의 사무를 해결한다'라는 일반적 의미로 법문화 되었다.

그러나 1983년 사무배분법의 제정으로 보다 세밀하고 자세하게, 법률을 통해서 기초자치단체에게 부여되는 권한의 범위에 대하여 가능하면 상세히 열거하려고 하는 입장은 오랜 동안 보편적으로 적용되어 유효성을 인정받아 왔던 기초자치단체에 대한 <권한의 일반적 규정 원칙>이 그 중요성을 잃게 되었고 이 원칙을 적용하게 될 근거의 정당성이 의문시 되어 가는 것도 사실이다.

#### 다. 자치권의 일반적 근거

단일국가체제 하의 지방자치가 내포하고 있는 개념에서는 자치단체로 하여금 결코 스스로 지방사무를 결정할 수 있는 본래적 권한이 주어진 것이 아니며 또 지방공공서비스 분야에 있어서도 어떤 것이 관련지방에 본질적

---

6) Jérôme Chapuisat et François Bouyssou, *comm.*, A.J.D.A. 1983, 81; *contra*, Jean-Marie Pontier, «Semper manes sur une clause générale de compétence», R.D.P. 1984, 1443.

7) 1983년 7월 22일 법 제32조와 35조.

으로 필요한 것인지를 단독으로 결정할 수 있는 권한도 소지하고 있지 않다. 다만 국가만이 공익의 필요에 의해서 관련지역의 모든 주민에게 필수적인 사항인지를 결정할 수 있으므로 결과적으로 지방사무는 법에 의해서 결정이 되고 법률적 입장에서 또한 지방자치단체의 특별성을 고려하게 되는 원칙인 것이다<sup>8)</sup>.

그런데 실제로 1983년 사무배분법의 제정에도 불구하고 지방자치단체에 관한 모든 권한을 다 열거하여 배분하기란 어렵기 때문에 지방자치법 이후 정해진 사무배분법은 현재 국가가 수행하고 있는 권한과 기능을 각 자치단체에게 이양하는 것에만 관계된다는 주장이 강하다. 그렇다면 법률에 의해서 모든 것이 사전에 결정되어 질 수 없다는 실존적인 사실, 지방주민의 요구와 주민행정의 필요성은 사전에 존재할 수도 있으나 시간적인 흐름과 여건에 따라서 느껴지고 형성되므로 권한배분의 문제에 대하여 하나의 기준이 계속적으로 필요한 상황에서 특정분야에만 국한되지 않고 일반적인 권한형태로 변화되고 적용하는 근거로서 <권한의 일반적 규정원칙>이 지방자치권의 범위를 정해 주는 또 다른 준거틀로서 지속적인 효력을 나타내게 된다고 인정하게 되었다(Rouault, 1991:274-276).

## 2. 자치사무의 개념과 실제적 범위

### 가. <자치사무>의 개념

지방자치를 구성하는 요인 중에서 단일국가 내에서의 지방자치는 국가기관(특히 국회)이 인정하는 지방사무가 있어 이 지방사무의 경영을 지역적으로 경영하는 주체인 지방자치단체에게 맡기게 된다. 그러므로 <지방사무>

---

8) 참조 F.-P.Benoit, Collectivités locales, Dalloz, tome I, p.172, n°341.

또는 <자치사무>는 지방자치제도의 첫 번째 조건으로 이미 1884년 4월 5일 법과 지방자치법 제L.121-26조가 교문기초자치단체의 사무에 대한 존재를 인정하고 있다.

지방자치법 제L.121-26조에 의하면 교문은 ‘고유사무를 기초자치단체의 회의 결정에 의해서 처리할 수 있다’고 했는데 이것은 기초자치단체의회가 진정할 의사결정권자가 되는 것이며 시장은 제L.131-1조에 의해서 직접적인 경찰행정권을 부여받은 것이라고 말할 수 있다. 후에 다시 1993년 1월 7일 공공법인 간의 행정권한배분에 관한 법 제1조에서 ‘교문기초자치단체, 테빠르프망도자치단체, 레지옹광역도자치단체는 자체의 의사결정에 의해서 각각의 소관사무를 처리한다’라고 또 다시 명시하고 있다. 즉, <지방사무>의 개념은 지방자치법 제L.121-26조가 의미하는 사항으로만 이야기될 때는 그 범위가 좁아져 일련의 중요한 기능에 대한 행정권한이 없어지게 된다. 그러나 실제적으로 <지방사무>의 개념은 또한 <권한의 일반적 규정원칙>을 근거로 하기 때문에 위 조항의 사무를 포함하여 상당히 넓은 개념으로 사용되고 있다. 그리하여 지방사무의 존재를 인정하는 것은 지방자치단체의 지방분권적인 성격을 인정하는 중요한 사항이 되는 것이다.

이 <지방사무>라는 개념이 지정하고 있는 내용이 무엇인가에 대해서는 사실상 지방행정의 영역을 구성하고 있는 사무들 하나 하나를 구별하여 확인해야만 정확하다고 할 것이다. 그러므로 위의 조항에서 밝히고 있는 것은 지방사무의 중요한 일부를 지정하는 것이라고 보인다. 원칙적으로 이 조항에 기초자치단체장인 시장이나 도자치단체장인 민선지사들의 권한에 속하는 기능도 포함하는 것이 논리적인 귀결이며, 요컨대 지방행정기관의 행정활동 영역에 속하는 것들도 바로 지방사무의 개념에 포함한다고 볼 수 있다. 물론 지방행정기관이 행하는 활동에 대해서도 그 목록을 정확히 밝혀내기관

쉽지 않다. 특히 주민의 요구를 만족시켜 주어야 하는 공공서비스의 성격은 계속 변화하기 때문이며 앞으로도 정확하게 어느 것이 공공서비스로 될 것 인지를 예측하기란 상당히 어렵다는 것이다. 다만 상대적으로 분명히 구분이 가능한 경계선을 짓고 몇몇 차원에서 공공서비스의 요소가 되는 부분들을 찾아내서 법적인 기본틀의 대강으로 만든 것이 바로 1983년 사무배분법에 담겨져 있는 권한배분의 내용이며 기타 상황에 따라 법률에 의한 특별법 등으로 제정되는 것이 법률적인 취지라고 하겠다.

1983년 사무배분법은 광범위하게 행정권한을 배분하려는 의도를 갖고는 있으나 주로 기초자치단체의 행정권한에 관련되는 부분이 많이 차지하고 있다는 점에 주의해야 한다. 그리고 <지방사무>에 대한 개념은 거의 실용주의적 태도를 취하여 관례에 의하여 그 내용이 결정되고 있음을 알 수 있어 이 점을 기초로 하게 되면 법률에서 명시하고 있는 자치권보다 더 정확하게 그 의미와 범위를 파악할 수 있다는 점도 인식이 된다. 그러나 이 모든 자치권에 관한 고려는 기본적인 국민의 자유권, 재산권, 개인발의권, 자유행동권 등을 존중하는 입장에서 고려되어야 하기 때문에 공공기관과 지방자치단체의 자치권에 대한 근본적인 제약이 되고 있음도 잊지 말아야 한다.

정확한 지방자치단체의 <자치사무>에 대한 자치권의 범위가 어느 정도 까지인가를 구분하기 위한 기본으로 1983년 사무배분법을 근거로 하고 보다 실용적인 접근법도 요구되므로 법률안, 관례, 여러 관련분야 등을 함께 조사해 보면 <지방사무>를 찾아낼 수 있다고 본다. 그리고 각 분야에 대해서는 법률안과 행정소송에 의한 관례의 결과를 검토해 보면 더욱 자세히 알게 될 것이다. 이 점에 대해서는 다음 4장과 5장에서 자세히 알아보도록 한다.

지금까지의 설명을 요약해 본다면, 국가의 권한에 속한 사무와 지방자치

단체에 속한 <자치사무> 또는 <지방사무>(affaires locales)라는 본질적인 개념과 그의 범위가 사전에 존재한다고는 보지 않는다. 그리고 일반적이고 추상적인 형식으로 서술하고 있는 1884년 4월 4일 자치법(loi municipale)에서 명시된 ‘기초자치단체의회는 자체 결정에 의해서 자치단체의 사무를 해결한다’고<sup>9)</sup> 한 표현은 비록 1982년 지방자치법과 1996년 통합자치법 제 L.2121-29조에서도 되풀이 되지만 그 자체로는 아무런 법적 의미를 갖지 못하는 사실을 알았다. 다만 이것은 독일 자치단체에서 보여주는 <전권한성의 원칙>과<sup>10)</sup> 유사한, 자치단체에 대한 <권한의 일반적 규정원칙>이 기본적인 근거가 될 수 있다는 점이다. <권한의 일반적 규정원칙>에 의한 자치단체의 사무라는 개념은 어떤 특정법에서도 다른 공공단체나 공공법인의 권한 귀속이 명시되어 있지 않은 경우에 지방자치단체는 주민의 공익(intérêt public communal)을 실현하기 위한 목적으로 서비스 사업을 자율적으로 행할 수 있는 권한을 갖게 된다는 것을 의미한다.

## 나. <자치사무>의 결정근거

그렇다면 1983년 사무배분법과 기타 특별법에서 정해 두고 있는 권한에 대해서 살펴본다면, 현실적으로 지방자치단체에 속한 사무와 국가에 속한

9) “Conseil règle par ses délibérations les affaires de sa collectivité”, art. L. 121-26 du Code des communes et art. 33 et 59 de la loi du 2 mars 1982; 다른 참고로는 Jérôme Chapuisat, La notion d'affaires locales, Thèse, Paris-II, 1972.

10) 1808년의 프로이센 도시법 제 108조에 시민체층은 시공통체의 모든 업무에 있어서 대표하고 모든 지방자치단체의 업무를처리하는 것'을 인정하는 전권한성의 원칙을 세웠다. 즉 지방자치단체의 고유사무는 전권한성의 원칙(allzuständigkeit)에 의하여, 즉 <어떤 업무가 지자체의 고유사무에 속하는지는 법률의 규정에 의하여 종국적으로 규율될 수 없으며 법률에 의하여 다른 행정주체에게 귀속되지 아니하는 모든 지역적인 필요에 의한 업무는 지자체의 자치사무로 된다는 것>이다. 지자체의 고유사무는 법률에 규정이 없는 한 모든 지역적인 사무를 포함한다는 것이다(이기우, 1996:172).



사무를 구분하고자 하는 출발이 본질상 이전의 어떤 상황적 성격이나 이미 주어진 여건의 결과라기 보다는 법률에 의해서 채택되고 열거되어 사후적 상황에서 구성된 규정들로부터 나온 것이라고 여겨질 수 있다(Chapus, 1996:263). 따라서 기초자치단체의 사무(affaires de la commune)를 결정하는 것은 다음과 같은 결정요인이 있다고 요약된다.

각 행정주체자의 행정권한을 알기 위해서는 결과적으로 각 자치단체의 활동분야를 인정하고 있는 법률안에 근거하게 되며 형태가 어떠한지 자치단체의 관여가 각 지역이익에 의해서 정당화 될 수 있는지 인정하는 법률조항에 근거하여야 할 것이다. 즉, 한 법률이 의도적으로 하나의 사무를 기초자치단체의 행정권한의 범위에 포함하는 경우로 예를 들면 1982년 1월과 7월의 사무배분에 관한 법에서 특별한 행정권한을 부여하고 있는 경우가 그것이다.

또는 어떤 이양된 기능과 기초자치단체의 공익 간에 존재하는 관계성에 있어서 어느 누구에게도 어떤 법률조항으로도 이 문제의 사무에 대한 권한을 이양받지 않았거나 부여하지 않고 있을 경우에는 바로 포괄적이고 일반적인 권한이 구성되는 일반원리가 적용된다<sup>11)</sup>. 행정관사들 역시 기초자치단체의 행정권한에 대한 근거를 세우기 위해서 법률의 명시가 없을 경우에는 문제의 사무에 대해서 <권한의 일반적 규정 원칙>을 계속 사용하고 있다. <권한의 일반적 규정 원칙>은 특별법 또는 개별법으로 권한의 이양 사무배분 등이 명시되어 있다고 해서 무조건 배제되어서는 안되는 원리이다. 사실상이 원칙만이 계속적으로 기초자치단체의 행정권한을 발전시켜갈 수 있는 소지를 갖고 있는데, 가장 핵심적인 이유라면 변화해 가는 공익의 개념에도

---

11) J.-M. Pontier, *Semper Manet*, « Sur une clause générale de compétence », RDP, 1984, p.1443과 그 이하.

불구하고 상황에 따른 공익의 요구를 만족시켜줄 수 있는 근거원칙이라는 의미 때문일 것이다(Lachaume, 1994 :107).

#### 다. <자치사무>의 다양한 범위

자치행정은 다방면의 행정기능을 집행할 책임을 지고 있다. 자치단체가 맡고 있는 지방사무는 전국적 이익과 지방적 이익의 구별을 참고하여 정해진 것인데 이 두 가지의 이익을 구별하는 것도 수월하지는 않다.

이 점을 고려하여 지방자치행정에 있어서 법률은 규제행정과 같은 기능을 수행하도록 명시하고 있다. 기초자치단체법 제 L131조와 그 이하에 명시된 것과 같이 경찰행정, 도시개발 등의 분야를 예로 들 수 있다. 또한 전기, 가스, 식수공급, 쓰레기처리, 학교급식, 유아보호, 매장, 오수처리, 거리청도, 대중교통 등 지방공공서비스(services publics)의 영역과 관련하여 행정기능에 대한 법적 명시조항도 살펴볼 수 있다.

모든 공동생활에 필요한 공공설비(équipements publics)에 대하여 지방자치행정의 필요성이 요구되는 시점에서, 특히 기초자치단체간연합체를 구성하여 국가 교부금의 지원을 받아 주민을 위한 공동생활에 필요한 공공시설을 합의를적으로 관리하고 있어 이러한 상황들이 지방자치사무로서의 독특한 영역으로 형성되고 있다. 즉, 기본적으로 각종 문화, 체육, 의료, 기술교육 등의 분야에서 자치행정의 필요성이 요구되는 지방사무가 존재하고 있다.

지방사무를 결정하기 위해서 만일 <권한의 일반적 규정 원칙>이 적용되지 않으려면 모든 지방행정분야에 대하여 각 자치단체간의 행정권한이 세밀하게 배분되어야 할 것이다. 따라서 현실적으로 그렇지 못한 상황이므로 법제정이 없는 분야에 대해서는 일반적으로 독일에서도 인정되고 있는 <전권한성의 원칙>이 적용되고 있듯이, 프랑스의 경우도 근본적으로 <권한의 일

반적 규정 원칙>이 적용되어야만 할 필요성이 기본적으로 남아 자치사무의 범위를 정하게 된다(Rouault, 1991 :269).

### 3. 자치권의 실정법적 범위

#### 가. 자치권의 실제 사례

한 행정관례의 결정을 보면 <파업으로 어려움에 처한 가정을 위해서 어린이의 집을 무료로 이용할 수 있도록 하는 형태로 재정적인 보조를 줄 수 있는 권한은 도자치단체의 행정권한에 속하지만, 파업을 하고 있는 노동자에게 시의회의 보조금 형태로 기초자치단체가 재정적 원조를 하게 되면 기초자치단체의 행정권한에 의한 것>이라고 결정한 경우가 있었다. 사실 행정관례에 의해서나 자치단체법의 조항 내에서도나 지방사무간의 대립되는 점은 없다. 왜냐하면 공법상 각 지방자치단체들은 그들의 행정권한을 정할 수 있는 법적 권한을 갖고 있지 않고, 그들 스스로가 지방사무를 단독으로 결정할 수 없기 때문에 이론적으로는 각 지방자치단체간의 지방사무가 서로 대립되는 점은 없다. 이러한 의미에서 국가만이 단독으로 모든 국민에게 공통으로 요구되는 공적 필요로서 국가사무가 되는 사안들을 결정할 수 있는 발의권을 갖고 있고 이것은 전국적 공공서비스가 된다. 또 지방단체에게 고유한 것으로 특정한 방식을 통해서 지방적인 수준을 고려하여 조직 될 때에는 지방사무가 되는 공공서비스인 것이다<sup>12)</sup>.

구체적으로는 자치단체가 부여받은 행정권한은, 헌법위원회의 통제를 거쳐 국회에 의하여 인정되고 확인된 자치단체의 자율권이다. 곧, 지방자치단체로부터 다른 지방자치단체로 재이양된 행정권한의 중요성 때문에 한 자치

12) 참조 André de Laubadère, JeanClaude Venezia et Yves Gaudemet, Traité de droit administratif, T. I, éd., Paris, L.G.D.J., 1994, n° 131, p110.

단체의 일반적 행정임무를 박탈하는 법률적 해석조치는 실정법에 의한 재중앙집권의 조치와 함께 불법적인 것이 된다. 또 법률의 범위 내에서도 지방자치단체에 종속되어 있으면서 외부에 존재하는 민관혼합주식회사와 같은 기관들에게 너무 행정적 자치권한을 확대, 이양함으로써 지방민주주의를 결여하는 경우에는 임명도지사가 감시하게 될 뿐만 아니라 공권력남용에 관한 행정소송(recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative)의 대상이 된다. 지방혼합주식회사들이 특정 결정사항에 대하여 공권력적 특별권한을 행사하게 되는 경우를 통제하기 위해서 국회가 간여할 수 있도록 하는 점도 이와 같은 맥락에서 이해되어야 한다<sup>13)</sup>.

#### 나. 법률적 해석에 의한 자치권의 제한범위

법률에 유보된 영역을 결정하는 조치들은 헌법위원회에서 확대해석을 하게 된다. 이 중에서 몇 가지 해결책이 특별한 의미를 담고 있는 것도 있는데, 예를 들면 지방의회의 선출방식(régime électoral des assemblées locales)과 관련한 헌법위원회의 판결은 선거권, 피선거권, 선출방식, 의석배분방식, 선거소송방식 등은 법률에 유보된 사항이라고 판결했다<sup>14)</sup>. 동일한 정신에서 국가정책심의회겸행정최고법원(CE)도 지방의회 소집기간 등에 대한 결정은 법률에 속하는 사안이라고 판결하고 있다<sup>15)</sup>.

다음은 법률에 유보되어 있는 자치권의 제한범위를 살펴보도록 하자.

첫 번째 범주에 속하는 법률에 의한 자치권의 결정범위는 다음과 같다.

13) 1982년 지방자치법 제2-[[조와 1993년 1월 29일 법으로 첨가된 부분(2째 줄).

14) 헌법위원회 결정 1962년 12월 4일 자 34면

15) 결정: 1983년 6월 3일, Dme Vincent, 227 면, AJ 1983, p479, note J.Chpuisat

-행정권한의 결정(définition des compétences), 특히 국가와 지방자치단체(collectivités décentralisées)간의 권한배분에 대한 결정은 법률에 따른다.

-자율행정권을 박탈하지 않는 범위 내에서 자산소유에 관한 결정(détermination des ressources).

-지방자치단체가 담당해야 할 의무의 범위에 관한 구성과 결정(institution et détermination de l'étendue d'obligation à la charge des coll. loc.) : 국가사무 이행을 위한 재정지출에의 참여, 예산의결방식, 건설계약결방식, 지방공무원의 지위, 주민이용자의 지위, 특정 결정사안을 권고할 의무, 토지수용에 관한 재산관리과(services des domaines)의 의견을 참조해야 할 의무.

-지방자치단체를 위한 보증을 결정하는 사항(détermination au profit des coll. loc. de garanties) : 특정 도시계획안의 집행을 위한 국가정책심의위원결행정 최고법원 결정안의 필요성 여부, 자치단체간조합체의 예산과 결산을 열람할 수 있는 관련 자치단체의회회 권리, 특정기관의 결정과정에 참여할 수 있는 자치단체의 권리 여부와 자치단체의 의견을 참고할 필요가 있는지에 대한 필요성 결정과 합의가 필요한지에 대한 결정 또는 의견수렴 전에 사전 보고서로 작성할 의무가 있는지에 대한 결정, 규칙제정에 대한 의견수렴을 수집할 의무가 있는지에 대한 판단 등.

-자치단체와 지방공공기관에 대한 행정감독(tutelle administrative) 영역의 결정 : 의사결정의 기간설정이 집행효력이 있는가 하는 점, 감독당국의 이 결정기간 취소권이 있는지 여부, 시의회가 임시로 nwo한 자치단체에 특별대표단을 구성할 권한이 정부에게 주어졌는지에 대한 결정 등.

두 번째 범주로는 규칙제정권(pouvoir réglementaire)에 관한 것으로 일반적으로 헌법위원회도 인정하고 있는 것인 바 정부는 국가행정당국이 법률로

부여받은 감독권을 행사할 수 있는 권한에 대한 결정을 정부시행령으로 할 수 있다

세 번째 범주에 속하는 것은, 국회 조차 결정할 수 없는 조치로 이 경우에는 지방자치단체의 자율행정권에 반대가 되기 때문인데 헌법위원회는 지방자치단체의 자율행정권을 박탈하는 효과 또는 목적을 갖게 되는 공직(emplois publics)과 인사관리의 창설과 폐지에 관한 조치들은 헌법에 위배된다고 판결하고 있기 때문이다. 또 공공서비스의 위임에 관한 기간에 대하여 지방자치단체에게 과도한 구속을 발생시키는 조치는 헌법에서 보장하는 지방자치단체의 자율권 보장 원칙에 위배된다고 판결하고 있다(Chapus, 1996:242).

지금까지 자치단체 자치권의 범위와 이에 따른 지방사무 또는 자치사무의 실제적인 범위가 어느 정도인지 대략 이론적인 배경을 살펴 보았다. 다음에는 실제로 어떻게 기능배분이 이루어졌으며 지방자치법의 실시와 함께 어떤 상황으로 자치사무가 배분되어 실천되는가를 살펴보기로 한다.

## 제2절 1982년 지방자치법 이전까지의 기능배분 실태

### 1. 자치권의 합법적 제한들

#### 가. 단일국가적 통일성을 위한 자치권의 제한

국유화의 추세는 과거에 몇몇 분야에 대하여 지방수준에서 이루어지던 지방행정사무를 중앙정부 차원에서 행정활동의 국유화 또는 전국적 단일화 현상으로 만들어 버리기도 하였다. 그러면서 이러한 변화가 점차로 기초자치단체와 도단위 간의 사무분담(partage des compétences)을 통해서 국가를 포함한 공공단체간의 역할보완 형태로 나타났다. 따라서 전국자치단체들이 전통적으로 행사하던 비중있던 일부 행정사무를 중앙정부 수준에서 행사하게 되었으며 결국 전국자치단체들의 행정활동의 자유를 제한하려는 목적과 동시에 지방행정 관리방식에 대한 통일성을 세우려는 목적을 함께 달성하는 노력이 국유화, 중앙집권화 현상이었다.

이러한 중앙정부의 지방자치단체에 대한 자치행정권의 몰수는 도와 고문자치단체의 예산, 인사관리, 자치단체연합체, 마을시장, 공공질서(ordre public), 교육, 사회복지의료행정(action sanitaire et sociale), 도시개발계획(urbanisme) 등 여러 분야에서 일어났다.

#### 나. 자치권의 제한수단

중앙정부의 지방사무에 대한 간여는 지역상황에 적용하여 적어도 이론적으로는 지방행정당국의 권한을 월권하지 않는 상황에서 규정된 규제수단

(moyen d'une réglementation adaptée)을 통해서 행정권한을 일원화시켜 갔다. 이것이 바로 대개는 행정감독(tutelle)으로 나타난 것이라 할 수 있다.

지방자치단체들에 대한 행정기능의 제한은 역로 통로를 이용하여 이루어졌는데 그와 같은 제한수단을 살펴보면 보조금(subventions), 투자항목의 선별적 분류기준(classification des investissements)의 제시, 기술적 서비스의 협조(concours des services techniques), 정형화된 규제안(règlements-types)과 기술적 규범안(normes techniques)의 제시, 계획안(cartes, schémas, classement)의 작성지침하달 등을 예로 들 수 있다. 특히 국가보조금의 지급은 강력한 감독수단으로 이용되었다.

#### (1) 투자설비항목의 분류정책

1970년 11월 13일 정부시행령에 의해서 설치된 투자항목의 분류 조치는 1964년 3월 14일 정부시행령의 연장으로 과거의 임명도지사들에게 상당한 권한을 부여하는 방법상으로 투자지출에 대한 실제적인 집중을 막기 위한 것을 목적으로 하고 있었다. 원칙적인 면에서는 문제가 없었으나 투자비용을 배분하는 기준 등은 제대로 정해지지 않았기 때문에 실제적으로는 문제들이 많았다.

1970년대 시설들에 대한 분류는 정확성이 없었으며 각 항목별 열거방식도 모호한 형태였다. 이어서 1974년 1월 8일 정부시행령, 1975년 12월 16일 시행령 제 75-1164호 등이 새롭게 설비들에 대한 재분류와 배분방식을 설정하게 되었다. 그런데 이러한 투자설비에 대한 재분류는 전국자치단체의 사무권한 범위를 수정하게 되었을 뿐만 아니라 투자설비의 분류는 바로 자치단체들의 자율행정권을 침해하는 결과로 나타났다. 다시 말하면, 비록 이 분류가 기초자치단체의 이익과 도자치단체, 레지옹광역도자치단체 등의 지



역이익과 국가전체의 공익 등을 구분할 수 있게는 되었으나 각자가 기대하던 이익의 내용과는 다르게 나타난 결과를 초래하였다고 볼 수 있다. 이 분류는 기초자치단체와 데빠르뜨망도자치단체의 이익과 관련된 투자설비 활동 내용을 무력화시킨 것이나 마찬가지였다.

### (2) 기술서비스의 협조

국가가 지방자치단체에게 제공해 주는 기술서비스의 협력은 더욱 지방자치단체의 행정기능을 무력화하고 제한하는데 일조를 가하게 되었다. 중앙정부의 행정기관 또는 국영기관이 지방자치단체들에게 제공하는 기술서비스 절차를 일반화시킴으로 해서 구체적으로 임명도지사를 통하여 기술감독 뿐만 아니라 실제적인 행정감독을 중대시킨 결과가 되었다.

정형화된 규칙안 기술적 제약을 담고 있는 기술지침서 등의 수단을 가지고 중앙정부는 지방자치단체의 행정권한을 제약하고 있기 때문에 결과적으로는 어떤 분야의 설비(투자)에 대한 책임은 중앙정부의 권한에 놓이게 된다. 가장 현저한 예가 바로 학교건물의 신축이라고 볼 수 있다. 건설관련 문제는 중앙부처의 권한에 속하거나 중앙부처의 의견에 따르도록 되어 있으며 자치단체는 단지 건물의 보수와 관리, 유지 면에 대한 책임을 지게 되었다. 결국 기술발전이 자치단체의 역할을 축소시키는 결과를 가져온 것이다. 또 지방공공서비스 사업을 위한 경영방식(직영, 임대차경영, 대리경영 등)들도 국가의 사전허가를 받거나 중앙정부가 정한 표준규정안을 채택하게 되는 경우가 빈번하게 되었다(Bernot, 1996 :8).

### (3) 분류 행정

분류방법도 특히 문화활동, 병원설비, 관광, 도로 등의 분야에 표준규범을

적용시키도록 하면서 자치단체의 힘을 약화시키게 되었다.

#### (4) 계획안

계획안과 관련이 있는 지역개발계획서(cartes) 등도 역시 지방자치단체가 활동해야 하는 중요한 분야에서 자치단체의 제약을 가하게 되는 결과를 초래하였다.

학교발전계획안(Carte scolaire)은 1963년에 중등교육에 대하여, 1960년에는 고등교육에 대하여 세워졌고, 병원개발계획안(carte hospitalière)은 그 원칙이 1970년 12월 31일 법에 의해서 세워졌으며, 도로개발계획안(carte routière)은 1970년 9월 2일 국무회의로 설립되어 도로와 도로교통망의 연결 계획안(schéma directeur des liaisons routières et autoroutières)을 발표하기에 이르렀다.

이러한 (전국)계획안은 자치단체의 권한에 제약이 가해졌고, 아무리 협의를 거쳤다고 해도 중앙정부에서 이러한 계획안에 대하여 대체적인 발의권을 소유하고 있었다. 또 한편으로는 이 계획안을 수립하여 국가의 보조금 지급 과정에서 지자체의 행정 권한을 제한하였다. 이같은 계획프로그램체제는 계획수립안의 사전예약에 의해서만 국가보조금을 배분하여 지방자치단체들의 지역정책 집행을 구속시켰던 것이다.

## 2. 자치권의 제한에 따른 기능배분 실태

이러한 국가간섭으로 일련의 행정책임을 각 지방자치단체에게 배분하게 되는 경향으로 진행되었다. 따라서 결과는 여러 교차된 재정지원이 따르는 행정사무의 분담과정을 거치도록 하였다. 이에 대한 몇 가지의 예를 들어보

도록 하자<sup>16)</sup>.

### 가. 교육

학교건물의 신축 분야, 교육서비스, 경상비 분야 등에 관계없이 기초자치단체의 전통적인 행정기능의 방향은 비용부담이 커지는 쪽으로 진행하고 있다.

«보조가능 지출항목»(dépense subventionnable)의 개념을 이용해서 Caisse des dépôts(저축기금조합)은 이렇게 (국가가) 정한 «보조가능 지출항목»만을 고려하여 정해진 협조금(concours)을 지급하고 나머지 초과액은 그 전체를 기초자치단체의 예산에서 충당하도록 요구하였다.

기초자치단체들은 초등교육기관의 모든 경상비, (교사들의) 주택변상비, (난방, 전기 등) 에너지비용, 학교물품 유지관리비용, 유치원 보모의 보수, 교육용품비용 등에 대하여 비용책임을 지게 되었으며 이러한 비용부담이 점차로 가중되어 왔다. 뿐만 아니라 학부모의 요구가 여러 방면으로 많아지면서 학교수업 후의 학생, 교사들에 대한 여가활동 지원비도 상당한 부담으로 되어 왔다. 예를 들면, 학교급식(식당시설관리, 유지), 학교통학 운송수단, 야외수업 및 현장학습, 장애자를 위한 특별학교설립 등.

1962년 11월 27일 정부시행령에서 정한 재정체계에 따르면 공교롭게도 중등교육을 위한 여러 교육비용은 초등교육보다는 적은 부담으로 남아 있었다. 그러므로 «보조가능 지출항목»이라는 개념도 정확하고 공평성이 있는 성격의 것이 되지 못하였음을 증명한 것이라 하겠다. 고등교육을 위해서는 기초자치단체로 하여금 학교부지제공의 형태로 참여하게 되었는데 이러한 부지확보를 위해서 기초자치단체는 과거에 공용부지를 확보하기 위해서 자

---

16) 참조 Bernot, 1996 :9-14.

체비용으로 그런 부지들을 매입을 하여 또 자체비용으로 개발하였는데 결국 중앙정부의 행정기관에게 넘겨주게 되어 간접적인 비용부담들이 빈번하게 일어났다. 또한 기초자치단체들은 여전히 고등교육시설을 위한 협조금을 부담하고 지역주민에게 혜택이 돌아가던 그렇지 않던 관계없이 이들 교육기관의 운영비를 부담하는 것도 흔히 있는 일이 되어 버렸다.

### 나. 사회복지행정 분야

공적부조는 지방자치단체의 의무적 지방사무로 수혜자가 거주하는 가장 가까운 자치단체로부터 혜택을 받게 되며, 국가는 단지 재정적인 참여만 하고 있었다. 이것은 일을 할 수 없거나 생계수단을 갖지 못하는 주민들에게 급여한 것이었다.

그러나 이러한 상황은 변화되어 공적부조의 급여를 받을 수 있는 조건이 되는 사람들을 선별하는 책임을 갖게 된 자치단체들은 그에 대한 재정부담을 책임지게 되었지만 실제로 이것은 상황적으로 적절하지가 못한 상태였다. 왜냐하면 공적부조의 서비스 급여를 심사하는 위원회(commissions d'administration)가 독립기관의 지위로 구성되어 사실상 더 이상 (기초)자치단체의 대표자들로만 구성되어 있지 않고 도단위의 사회복지국과 세무국 (services fiscaux)의 영향을 받고 있었다. 따라서 공적부조의 급여를 심사하여 인정하는 것은 기초자치단체의회의 의장인 시장들의 통제를 벗어나 있기 때문에 어떻게 기초자치단체의 부담금이 정당화 될 수 있는지에 대한 의문의 여지가 남게 되었기 때문이다.

공적부조, 최저생계비 보조, 거택보호 등의 개념이 인구의 직업적 이동, 교통의 발전, 이민문제, 대도시화 등의 변화와 함께 상황적으로 새로운 정의를 내려야 하는 입장에 있다. 이러한 여러 문제들이 과거에는 간접적인 비

용부담으로 되었으나 점차 대도시권의 기초자치단체들에 있어서는 직접적으로 또는 민간단체로의 보조를 통해서 이루어지게 되어 점차적으로 비용부담이 커지는 상황으로 변하였다. 결국 과거의 개념으로 «선택적»인 공적부조의 책임이 현재는 «필연적인» 행정기능으로 바뀌었다고 볼 수 있다.

#### **다. 사법, 경찰, 사회질서 분야**

과거에 사법분야에 관련된 기초자치단체의 비용지출은 주로 노동중재심판원(conseils de prudhommes), 1심 행정재판소(tribunaux d'instance), 2심 행정재판소(grande instance), 상업재판소(tribunaux de commerce) 등에 관련된 비용지출이었다. 이러한 비용은 기초자치단체를 통한 국가의 전형적인 이전비용들로 구성되었다.

국가경찰이 소개하고 있는 기초자치단체에는 시장이 공공질서를 책임지고 있었지만 시장령에 의해서 규정된 행정경찰명령은 시장의 권한에 속하지 않은 국가의 책임 하에 있던 국가경찰요원에 의해서 집행되었다. 주민의 눈에 모든 경찰행정권한은 시장으로부터 나오는 것으로 보았으나 사실은 시장은 명령에 대한 규정을 할 뿐 실지의 명령집행과 결과에 대한 평가는 시장의 권한 밖에 있었던 것이다. 하지만 지방자치단체가 적어도 1/4의 재정지원을 이들 국가경찰에 지출하고 있었으며 그 참여분에 대한 결정은 재무부장관과 내무부장관의 장관령에 의해서 결정이 되고 있었다. 파리지역과 기타 대도시권의 도자치단체의 경우에는 몇몇 특정 책임분야와 관련하여 비용부담을 하고 있었다.

재해 및 소방행정 분야에 대해서도 국가가 엄격하게 정한 규칙에 따라서 소방대원(주민 12,000명 당 1명의 소방대원 확보)과 인원, 물자확보, 소방기지 등과 관련한 비용부담이 증가되는 현상을 보였다. 결국 기초자치단체들

의 비용부담은 불균형적으로 이루어졌다고 보여지는데 대도시권 내에서의 문제들은 지역 자치단체의 문제라기 보다는 국가적 수준에서 다루어져야 할 재해방지 및 시민안전대책들이라고 봐야 옳을 것이기 때문이다.

### 라. 도로분야

특히 도심지의 도로기반시설과 관련한 행정책임 분야에 대하여 기초자치단체의 비용부담은 1972년부터 더 가중되었는데, 국가의 보조금체계의 규정도 여러가지로 문제가 많이 되어 있었다. 이에 대한 보조금은 사전에 정해져 있는 것이 아니고 <보조가능 지출항목>으로 20%에서 50%의 범위에 포함되어 있었으며 그것도 임명도지사가 결정하고 있었다.

총액이 정해진 계약형식의 보조금도 인플레이가 심한 경우에는 국가의 참여분이 모든 활동영역에서 줄어드는 경향이 있었으며 이 보조금의 지급도 지급연도를 분할해서 교부하는 방법을 취했기 때문에 기초자치단체에게는 많은 부담이 되었다.

고속도로 성격의 도시권 내의 도로행정에 대한 활동은, 건설관계는 국가의 사업으로 진행하였으나, 유지관리 등의 문제에 있어서는 협력기금 형식으로 지방자치단체의 부분적인 비용부담 표적이 되고 있었다. 도자치단체는 이러한 비용부담의 반 이상 정도를 자주 책임져야 했다. 더구나 이러한 협력기금은 거의 강제적이라고 말할 수 있다. 이 상황에서 기초자치단체들이, 요구된 지출금액에 대하여 사전에 계획을 수립한다는 입장은 상당한 부담이 있으며, 만일 재정적 협조가 미약할 경우 중앙정부는 이에 대한 제재를 가하게 되므로 어쩔 수 없이 주민생활의 근간이 되는 기간산업망으로서 밀접한 관련이 있는 분야이므로 지방의원들은 이에 대한 의무적인 책임을 지도 록 유도되는 격이라 할 수 있다. 이는 결국 납세자인 주민들의 부담으로 귀

결되었다.

가로등, 도시권 내의 국도신호체계 등은 전국자치단체들이 그 설비에 대하여 투자지출을 감당해 왔다. 또한 이들 설비에 대한 일반 유지비용도 거의 자치단체들의 지출비용으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 다만 국가의 보조금은 미약한 상태였으며, 그 결과로 도로사용료를 징수해야 하는 자치단체들에게 임의적으로 전채소요비용을 부담하도록 종용하게 되었던 것이다.

#### **마. 우편, 전화, 통신설비 분야**

우편과 통신 서비스(postes et télécommunications)는 국가의 행정사무에 속하지만 지방자치단체에게 이전비용의 부담을 가져오게 한 요인으로 작용하고 있었다. 중앙부처인 우편통신부에게 전화망과 우편설비를 갖추게 하기 위해서 사전에 의무적으로 비용을 부담하도록 요구하였다. 더구나 의무적으로 우편설비와 우체국 창구개설 등을 위한 재정지원을 25% 정도 선에서 지원하도록 요구하였으며 기초자치단체들이 재정지원을 하지 않을 경우는 우편행정기능을 멈추는 경우도 있었다.

### **제3절 행정계층간 기능배분원칙**

이상에서 지방자치법 실시 이전까지의 지방자치 상황을 대략 보았고 지금부터는 1982년 지방자치법 이후 지방자치단체들 간의 행정권한이 어떻게

배분되었는가 하는 점들을 살펴보기로 한다. 이를 위해서 기능배분에 관한 몇 가지 기본원칙들을 먼저 살펴보기 위해서 1993년 1월 7일 <사무배분법>의 첫 부분에서 상기시키고 있는 원칙들을 좀 더 상세히 알아보도록 한다.

이 법에 따른 주원칙을 보면, 다른 자치단체들 간의 평등성 확보, 총체적인 행정권한 이양(globalité du transfert de compétences), 기능이양 시 국가에 의한 재정적 보완과 그에 필요한 행정적 수단의 제공 등이 제시되어 있음을 살펴 볼 수 있다.

## 1. 지방자치단체간의 평등성

자치분권이 국가의 행정권한을 교문, 데빠르뜨망, 레지옹 등의 지방자치단체에게 권한을 일부 이양하는 것이라면, 이들 자치단체들 서로에게 서열순에 의해서 그들의 기능을 배분한다는 것은 합법적이지 않다는 것이 취지이다.

지방자치단체의 행정권한 배분에 관한 법인 1993년 1월 7일 사무배분법은 진정한 의미에서의 첫 번째 지방자치법이라고 할 수 있는데 이 법의 2조는 그런 의미에서 다음과 같이 언급하고 있다 : ‘교문, 데빠르뜨망, 레지옹 자치단체들을 위하여 현재의 법이 명시하고 있는 행정권한의 이양은 이들 자치단체 중 어느 하나에게 어떤 형태이던지 다른 자치단체를 감독하는 행위를 허가하는 행정권한의 이양은 할 수 없다’. 또 동법을 1992년에 수정하고 난 뒤 마찬가지로 3조에 ‘지방자치단체들이 다른 지방자치단체에게 재정원조를 승낙한다든지 거절한다든지 하는 결정을 통해서 그 대상 지방자치단체에게 어떠한 형태로든지 감독권을 설치하거나 행사할 효력을 가질 수 없다’고 분명히 밝히고 있다<sup>7)</sup>.



이것은 곧 지방자치법은 각각의 지방자치단체들이 서로 수평적인 대등한 관계를 유지한다고 확인시켜 주고 있으며 상위계층의 지방자치단체가 하위 계층의 지방자치단체에게 보조금을 지급하면서 사전, 사후의 감독권을 행사할 수 없도록 규정하고 있는 것을 뒷받침하고 있다<sup>17)</sup>.

그런데, 다만 레지옹광역도자치단체에게 상위계층의 광역지방자치단체로서 갖는 특별한 조정역할을 인정하고 있기는 하는데, 자치단체간 평등성의 원칙 하에서는 언제나 이러한 역할이 쉬운 것은 아니다(Gohin, 1995 :290). 지방자치법의 정신에 따르면 지방자치단체 상호간에는 상하의 계서적 서열을 지니고 있지 않으며 따라서 어떤 지방자치단체도 다른 지방자치단체에 대한 법규제정권을 갖고 있지 않다. ‘단지 국가만이 자치단체간의 갈등을 해결할 수 있으며 데파르트망이나 레지옹의 임명도지사를 통하여 이러한 중재역할을 담당하도록 한다.’ 국가를 대표하는 지방의 임명도지사는 지방자치단체의 행위에 대한 적법성을 통제하며 지방자치단체의 자치권을 제한하고 있는 기본원칙의 준수에 대하여 적법한지 감독하게 된다.

## 2. 지방자치단체들 위한 기능이양원칙

프랑스에서의 교문은 민주주의의 가장 기초단위로서 시민의 참여를 특권으로 하고 있는 소개지이다. 따라서 **교문기초자치단체**는 토지(maîtrise du sol)와 인접설비(équipements de proximité)에 대한 책임을 담당하게 된다.

**데파르트망**도는 보다 비중이 큰 서비스에 대한 경영, 특히 사회복지서비스에 관한 경영(gestion des services lourds, et plus particulièrement daide

17) art. 3, al. 2 introduit par la loi d'orientation du 6 février 1992, art. 92.

18) 행정판례의 확인 예 : T.A. Montpellier, 20 juin 1983, Commune de Narbonne c/ Région Languedoc-Roussillon, Rec. 561; A.J.D.A. 1983, 676, note Dugrip.

sociale)을 통하여 국민의 연대감과 형평성을 확보할 임무를 수행하는 행정 서비스를 우선적으로 담당하는 행정계층이라고 할 수 있다.

**레지옹광역도**는 공공(설비)투자에 관한 개발계획, 협력과 조정 등의 역할을 담당한다. 경제활동과 국토개발 분야에서 레지옹은 정책발안자이며 정책 추진자의 역할을 담당한다. 이러한 맥락에서 레지옹광역도자치단체는 직업 전문교육 분야에서의 책임도 담당하게 된다.

국가는 국가 존립에 필요한 국가주권적인 기능(*fonctions régaliennes*)에 관한 지출비용을 책임지는 바 이것은 공권력에 속하는 지출비용을 담당하는 것을 의미한다.

### 3. 총괄사무배분이론

총괄사무배분(*répartition de blocs de compétences homogènes*)의 이론은 국가의 행정권한과 자치단체의 행정권한이 서로 중복이 되는 부분이 많아 공법인체간의 책임소재의 불확실성과 궁극적인 갈등이 야기되는 결과를 낳기 때문에 주장되고 있는 이론이다<sup>19)</sup>.

행정기능에 관한 조직은 총괄사무(*en blocs*) 형식으로 배분될 수 있다고 생각했다. 이러한 생각들이 포괄하고 있던 목적은 아주 야심찬 것으로 보이는데 즉, 행정기능이 어떤 수준에서 가장 적절할 수 있는가를 정하는 문제였으며 이 «총괄»(*bloc*) 개념은 상당히 매력적인 요소를 지녀 어떤 점에서는 자치분권의 결과로 국가의 사전감독이 폐지되면서 나타나게 되는 모험적인 상황과 불확실한 점들을 제거할 수 있다고 보았다. 사무배분 문제에 질서와 명확성을 근간으로 해결책을 찾는다는 생각은 지방의원 뿐만 아니라

19) 참조 1983년 1월 7일 사무배분법 제3조.

국가공무원들에게도 안심을 시켜주는 것이었다.

1983년 사무배분법 제3조에 지방자치단체와 국가간의 기능배분은 가능한 한도 내에서 국가가 담당하는 행정기능과 교문기초자치단체, 데빠르뜨망도 자치단체 또는 레지옹광역도자치단체들이 담당하는 행정기능을 구별할 수 있도록 하여 각 행정기능 담당분야와 그에 상응하는 자원들이 총체적으로 (en totalité) 각각 국가, 교문기초자치단체, 데빠르뜨망도자치단체, 레지옹광역도자치단체에 배당될(affectés) 수 있도록 시행한다고 명시하고 있다.

이것이 바로 <총괄사무배분이론>을 구성한다고 명시한 것이다. 총괄사무배분이론에 의하면 한 자치단체에게 주어지는 행정권한이 다른 자치단체의 행정권한 영역을 침해하지 않는다는 확신이 있어야 한다. 곧, 한 계층에 위치한 자치단체는 하나의 주어진 기능에 대하여 총괄적인 행정권한이 주어져야만 한다는 뜻이다. 그럴 경우 일은 간단할 수 있다. 그러나 행정권한의 배분방식이 다양해 질 수 있겠고, 이때에는 각각의 법인격체에 각각 한 분야를 책임지게 할 수 있으며, 혹은 한 분야를 나누어 책임질 수 있거나 할 수 있다.

이와 유사한 방법으로 1983년 사무배분법 제1조는 <어떤 활동분야에 대하여 여러 다른 자치단체들이 공동참여하는 원칙>을 세우고 있다. 이 경우에 있어서는 동일한 분야에 대하여 책임을 지기 위해서 공법인체간에 경쟁이 생겨나는 것이 아니라 분담된 임무를 수행하기 위하여 공동의 노력이 필요하게 되는 것이다. 그렇다면 <총괄사무배분은 각 공법인체의 책임소재를 분명하게 나눌 수 있게 함으로써, 각 자치단체의 특별성과 주임무(vocation dominante)를 동시에 결정짓게 해준다>고 볼 수 있다. 각 지방자치단체는 각자의 활동영역 내에서는 총체적인 행정권한을 가지게 되며(사무배분법 제3조 첫줄), 이러한 행정권한의 영역에 속하는 집행안에 대해서는 우선적으

로 재정지원을 해야한다(같은 범조항, 둘째 줄). 이것은 관련 행정기능이 분할, 반복되어 짐으로써 생겨나는 행정적인 복잡성의 근원을 없애고 공공재정의 낭비를 방지하기 위한 법률적인 의도가 담겨져 있다. 그러나 이러한 원칙이 완전하게 지켜지지 않는 것도 사실이고, 자치단체간 기능배분에서의 혼란은 공공활동이 지켜야할 일관성원리를 해치고 있는 것 또한 사실이다. 이같은 혼란을 줄이기 위해서 국회는 각 분야에 대한 특별법안을 만든다거나, 예를 들면 관광분야의 행정권한배분에 대하여 1992년 12월 23일에 제정한 법 제1조를 보면, ‘국가, 광역도, 도, 기초자치단체 등은 관광분야에 각각 행정권한을 갖고 있으며 이러한 행정권한은 협력과 조화로운 방식으로 행해져야 한다’라고 되어 있다. 아니면 전체적인 상황에 대하여 명백하게 밝혀주기를 요청하게 되는데 그 예를 들면, 국토개발과 지역발전을 위한 지침법(loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire)인 1995년 2월 4일 법은 다시 의도적으로 1983년 1월 7일 법을 수정하였고 밝히면서 각 지방자치단체들은 동일한 성격의 기능을 행사하는 방식으로 사무가 배분되어야 할 것이라라고(동법 제65-I조 al 2) 밝히면서 1996년 2월 5일부터 효력이 발행된다고 명시했다.

그러나 이와 같은 합리적인 해결책이 있다고 해도 사무에 대하여 주체적 역할을 담당하는 지방자치단체(collectivité-chef de file)의 존재에 의해서 약화될 수 있기도 하다. 이러한 개념에 대해서 1995년 법 65-II조에 따르면<sup>20)</sup> 여러 자치단체의 행정권한에 속하는 하나 또는 여러 행정사무를 집행하기 위해서 주도적인 역할을 한 자치단체가 책임질 수 있는 조건도 역시 정의되어야만 한다라고 하였다. 또 이 새로운 법안은 한 지방자치단체의 행정권한

20) 또 헌법위원회의 결정 26 janvier 1995, déc. n°94-358 D.C., J.O.R.F. 1er février 1995, p. 1710.

을 다른 자치단체가 대리이행할 수 있도록 허용하게 될 것이다. 1995년 법 제65-III조에 따르면, 이 법은 국토개발과 지역발전을 위한 전국계획안에 써 있는 지침을 존중하는 범위 내에서 한 자치단체가 관련 자치단체의 요청에 의하게 되면 그 자치단체를 위한 행정권한을 책임질 수 있다고 명시하고 있다. 그러나 앞으로의 행정권한 행사를 위해서 명백히 밝히기는 했으나 이러한 조건이 현재의 혼란을 더욱 가중시킬 우려가 있다는 점을 고려해야 할 것이다(Gohin, 1995 :291).

상원의회는 지방자치법안을 마련하기 위해 Barre-Bonnet의 법안을 검토하여( 뒤 4절 1 참조) 이미 받아들인 보완성의 원리(principe de subsidiarité)를 발전시키면서 총괄사무배분이론(théorie des blocs de compétences)의 초안을 마련하였다. 이 생각은 각 자치단체마다 하나의 행정기능(compétence)을 일치시키고, 그에 맞는 행정기관의 조직과 필요한 자원을 충원시키자는 것을 의미한다. 이러한 원리는 «Vivre ensemble»(공동생활)의 보고서로부터 영향을 받아 국가와 지방자치단체들이 행하는 주행정기능과 분담행정기능 등을 열거하고 있다. 하지만 1983년의 총괄사무배분체제가 완벽하지는 않다. 더구나 이 법은 그 나머지 잔여행정권한에 대한 해결책을 주지 못하고 있는데, 이 문제를 해결하기 위해서 보완성의 원리(principe de subsidiarité)에 근거를 두어야 하겠지만 법률에서 이 점에 대한 근거를 명시하지 않고 있다(Rouault, 1991 :270). 그렇다면 전 장에서 상세히 알아본 것처럼 여전히 <권한의 일반적 규정원리>는 중요한 한 자치권의 배분 근거로서 살아 있다고 보아지는 것이다.

#### 4. 지방행정기관 상호간의 보완원칙

1983년 사무배분법 제3조에 행정권한의 배분원칙을 정해두고 있으나 사실상 각 자치단체에 귀속된 행정권한 상호간에는 아무리 국가와 지방자치단체간, 또 지방자치단체 상호간 대립이 아닌 협력을 요구하는 지방공공서비스의 실현을 목적으로 한다고 해도 여러 가지로 중첩된 모습을 보이고 있다. 따라서 서로간의 조화가 필요로 한다.

법률의 취지는 자치단체간협력체를 설립하여 협력을 하던지 하는 행정권한의 집행을 위한 여러 협력방식과 협약체결 등을 이용하는 기능간의 조화를 위해서 여러 가지 조치들을 예상하고 있다. 기초자치단체의 사무를 집행하기 위해 필요에 따라서는 국가의 행정기관, 데파르트망도자치단체, 레지옹 광역도자치단체의 행정기관에게 협조를 요청할 수도 있으며 이러한 협력방식은 경우에 따라서는 체결된 협력방식에 의한 조건에 맞추어 사무를 행사할 수 있다는 것이다.

#### 5. 사무배분에 따른 행정수단의 보전원칙

사무배분법에서는 이양된 행정권한을 집행하기 위해서 필요한 재원과 적절한 수단을 함께 이전해야 한다고 명시하고 있다. 그렇다면 국가가 이양한 행정권한을 법령에 의해서 다시 수정하여 새롭게 지방자치단체에게 배분할 때에도 이것을 집행할 수 있는 재원의 보전이 이루어져야 한다. 재정보전은 국가 세수입의 이전 또는 사무이전일반교부금(DGD)의 배분에 의해서 이루어진다. 그리고 이러한 모든 이양절차와 방식은 정부령에 의해서 정해진다.

지방자치단체가 새로운 행정권한을 이양받아 사무를 집행하기에 필요한 인적자원(1983년 사무배분법 제7조에서 15조까지), 동산·부동산 자산(동법

제19조에서 24조까지) 등의 분배(affectation)를 사무배분법에 명시했다.

행정권한의 확대에 따른 인적자원에 대하여 1983년 법 제7조에 국가의 보통지방행정기관으로부터 지방자치단체로의 부분적인 이전과 관련 자치단체가 사무집행을 위하여 보통지방행정기관을 사용하는 점에 대한 결정은 국가의 권한에 속하도록 명시하고 있다. 이와 병행해서 동산, 부동산의 모든 재산은 행정권한이 이양되는 날짜에 국가의 재산으로부터 관련 지방자치단체의 재산으로 소유이전이 되도록 했다. 1985년 법 제65-I조 셋째 줄에서도 국가와 지방자치단체간의 행정권한이양에 따른 수단의 보전을 할 수 있도록 명시하고 있다.

사무배분법 이전에 이미 1982년 3월 2일 지방자치법 제102조는 사무이양에 의한 결과로 행정비용의 모든 증가에 대하여 국가에 의한 재정보전원칙을 확인하고 있다. 이 조항은 1983년 1월 7일 사무배분법 제5조 뿐만 아니라 94조에 의해서 반복·확대되었다. 동법 5조에 의하면 지방자치법 조치에 의하여 행정권한을 이양받은 자치단체는 새로운 자원의 혜택을 받을 수 있다. 그리고 94조에, 이러한 자원은 사무를 이전한 날짜로부터 시행되는 지출과 동등한 총액이 되어야 하고, 이 사무이양에 의한 지출보상은 국가위원회(commission nationale)의 감독 하에서 사실상 총괄적이면서도 동시에 이루어져야 한다. 이러한 의도에서, 국가는 지방자치단체들에게 생산성이 높은 자동차, 부동산을 세원으로 하는 간접세의 수입원, 예를 들면 광역도자치단체의 예산수입을 위한 자동차번호판등록세(사무배분법 제99-I조), 도자치단체의 예산수입을 위한 등록세 수입원(동법 제99-II조) 등을 이전했다. 또한 사무이전총괄교부금(dotation globale de décentralisation, DGD)을 1983년 1월 7일 법 제95조에 의해서 설치하여 현재 시행하고 있다.

## 6. 주요 행정권한에 대한 국가역할의 연속성

말하자면 국가는 이중역할을 갖는 것으로 헌법과 헌법위원회의 결정이 인정한 원칙에 합치하는 것인 바, 국가는 전국적 공익(intérêts nationaux)을 책임지며 또 이러한 전국적 공익이 다른 여러 자치단체에 의해서 무시되지 않도록 감독하는 의무를 갖는 이중적인 역할을 계속 담당해야 하는 것이다.

예를 들어, 1983년 사무배분법 이후 도시개발분야가 주로 기초자치단체의 행정권한에 귀속되었는데 국가의 대표자(임명도지사)는 이 분야에 대하여 지역적, 전국적인 공익을 존중하는 범위에서 도시개발계획이 이루어지고 있는지에 대하여 기초자치단체가 기초한 관련서류들을 확인하면서 전국적 공익의 실현이 옹바로 시행되는 지를 감독하는 역할을 담당한다. 국가를 대표하는 임명도지사의 두 번째 역할로는 다른 자치단체들 간의 중재자의 역할을 담당하면서 한 자치단체가 결정권에 의해서 다른 자치단체의 행정권한을 침범하지 않도록 감독을 하고 있는 것이라 하겠다(1983년 사무배분법 제2조). 이것의 의미는 각 자치단체는 서로가 동등하며 각 자치단체의 행정권한은 상호보완성(complémentarité), 상호연계성(imbrication)이 존재하고 있다고 봐야겠다.

이 두 번째의 요소는 국가의 역할을 새롭게 정의하는 것으로 국가가 행정권한의 전체를 향유하고 공권력의 진정한 소유권자로 남아 있다는 것을 확인하고 있는 것이다. 반면에 이양한 행정권한의 영역 내에서는 국가가 종종 강력한 권한을 가지고 있으나 국가의 역할이 더 이상 최고행정기관(administration supérieure)이 아니라 다른 여러 공공단체들 간의 조정자(coordonnateur) 겸 화해 중재자(conciliateur)로서의 중요한 역할을 수행하고 있는 것을 확인하게 되는 것이다(Chaminade, 1990 :414-415).



## 제4절 1982년 지방자치법 이후 기능배분 절차

### 1. 지방자치법에 따른 사무배분절차의 경위

#### 가. 사무배분에 관한 법 제정과정

행정기능배분에 관한 문제를 보다 총체적으로 접근하기 위하여 Olivier Guichard가 주재한 위원회는 1978년 <vivre ensemble>(공동생활)이라는 보고서를 제출하면서 Barre-Bonnet의 법률안이 나오게 되었다. 정권교체에 따라서 이 법안은 1981년 가을에 상원에 다시 상정이 되었으며 제도적인 면만 다루었던 Defferre 법안을 이전 1978년 법안으로 수정, 보완하게 되었다. 이러한 결과로 행정기능을 명백히 하려는 노력 뿐만 아니라 각 공공단체들의 행정업무 수행을 위한 역할분담이라는 첫 번째의 시도가 이루어지게 된 것이다.

그 뒤 1982년 3월 2일 교문, 데파르트망도, 레지옹광역도의 권리와 자유에 관한 법(제82-213호) 제 1조 2항에 보면, «법률에 의해서 국가와 교문 자치단체, 데파르트망도자치단체, 레지옹광역도자치단체들 간의 행정기능에 관한 배분을 결정한다»라고 되어 있다. 이러한 근거를 가지고 공공단체들 간의 사무배분에 관한 노력이 계속되어 1983년 1월 7일 Defferre법(법령 제 83-8 호)이라고 하는 사무배분에 관한 법률을 제정하게 되었다.

이어서 상원의회는 두 번째의 관련법안이 되는 1983년 7월 22일 법(법령 제 83-663호)을 채택하게 되었고 1983년 말 이후부터는 행정사무의 배분에 관한 문제는 합의점에 도달하기 시작했다. 일부에서는 «고도의 위험성을 내

포함» 행정사무의 이전에 반대가 있기도 했으나 국가가 점진적으로 지방자치단체에게 행정기능을 이양한다는 것에는 큰 반대의견이 사라져 갔다. 말하자면 사무이양에 대한 낙관론이 지배적이었다.

지방자치법이 실시되면서 국가의 행정권한이 지방자치단체에게로 이양되기 시작했고 이러한 행정권한에 관한 이양원칙과 권한배분의 첫 번째 요소들에 대한 사항이 1983년 1월 7일 사무배분법에 명시되어 있었다. 행정권한의 이양은 행정행위가 이루어지는 많은 분야들에 대하여 국가의 행정권한, 지방자치단체의 행정권한을 열거하여 구분하는 포괄적 열거주의 형태를 취하였으며 중앙정부는 최종적으로는 이러한 권한의 이양을 계속 법률로 규정하는 순차적인 법률명시 방식을 선택하였다. 예를 들면 1983년 1월 1일 법과 7월 22일 법으로 도시개발분야를 이양했고, 1985년 1월 25일 법으로는 교육분야, 1986년 1월 9일 법으로는 사회복지와 보건의료 등을 이양하였다. 물론 이러한 법들은 후에 대부분 보완되거나 수정되었으며 특히 1988년 1월 5일 <지방자치의 수정에 관한 법>으로 대거 보완, 수정되었다.

#### 나. 지방자치법에 의한 기능배분상의 특징

① 행정권한의 배분에 있어서 중앙정부는 다른 지방자치단체들도 혜택을 입는다는 원칙 하에서 배분하고 있으며 특히 도시개발 분야에 대해서는 기초자치단체에게(1983년 1월 7일 법), 그리고 거의 모든 분야는 주로 데파르트망도자치단체를 중심으로 하여 행정권한의 이양을 추진하고 있다. 반면에 1983년 사무배분법 제87조에 따르면 국가는 1984년부터 법에 관련된 지출과 비용 전체를 부담하고, 기초자치단체의회가 요구할 경우에는 1985년부터 국가의 지방경찰제도를 설치할 수(1983년 법 제88조) 있도록 한다고 했다.

② 법률은 의도적으로 총괄사무배분원칙을 지키려고 노력하며, 가능한 한

행정권한의 이양은 각각 국가, 지방자치단체에게 각각의 분야가 총체적으로 이양될 수 있도록 한다(1983년 법 제3조). 이러한 지침이 실제로 실천하기에는 상당히 어려움이 내재되어 있다. 그렇지만 경쟁적이거나 보완적인 행정권한일 경우 어떠한 형태의 감독이 한 지방자치단체로부터 다른 지방자치단체에게 행사되어서는 않된다는 점은 분명한 사무배분법의 취지라고 말할 수 있다. 반면에 법률은 지방자치단체 상호간 또는 국가와 지방자치단체간 관여가 필요하게 될 경우에는 서로의 조화가 이루어질 수 있는 방향에서 협약에 근거하여 간섭이 되도록 유도하고 있다.

③ 1983년 1월 7일 법 제5조, 19조와 그 이하에서는, 행정권한의 이양은 권한이양 이전에 이미 평가한 필요비용을 근거로 하여 행정권한을 집행하는데 필요한 재원과 재산의 이전도 함께 이루어져야 한다고 명시하고 있다. 또한 행정권한의 이양에 따라서 요구되는 비용의 전체를 보상하기 위해서 세제수입에 의해서 이루어지지 않는 부분에 대해서는 사무이전통괄교부금(DGD)이 설치되었다.

④ 프랑스 영토 밖에서 다른 지방자치단체와의 협력과 같은 어떤 행정활동 분야에 대해서는 프랑스 지방자치단체의 자율권을 인정하고 있다. 특히 1992년 2월 6일 법 131조에서는 지방자치단체와 지방자치단체조합 등에게 일반적으로 외국 지방자치단체와의 협약체결을 허용하고 있는데 이것은 <지방자치단체들의 행정권한 범위 내에서 프랑스가 체결한 국제조약의 내용을 준수하는 범위를 월권하지 않을 경우> 외국 자치단체와의 국제협약과 협조를 인정하고 있다.

## 2. 권한배분의 이양순서

행정권한의 이양은 1983년 1월 1일부터 시작하여 1986년 1월 1일까지 이양작업이 이루어졌다. 그에 대한 연대적 순서를 살펴보면 다음과 같다 (Ribera, 1988 :257).

날짜	교문기초자치단체	테마르프당도자치단체	레지옹광역도자치단체
1983년 1월 1일			전문직업교육과 도제(수습)교육
1983년 10월 1일	도시개발계획 관련서류 작성권		
1984년 1월 1일	위생서비스 행정국 이전	사회복지와 의료서비스, 상업항구관리권, 해양재배관련 국토정비 원조권	어업원조권, 해양재배기업 원조
1984년 4월 1일	토지사용허가권		
1984년 9월 1일		학교통근수송	
1986년 1월 1일	문화, 도서관		교육(고등학교), 문화 하천항구와 운하관리권

### 가. 사무이양과 행정기관의 정리

1983년 사무배분법 제7조에서 «모든 행정기능의 이양은 그에 상응하는 행정기관의 이전이 같이 이루어져야 한다»라고 예시하였다. 따라서 기능이 양에 따른 국가의 지방행정기관들에 대한 재조직을 위해서 2년의 시한을 두었고 이를 위해서 각 도 단위와 광역도 단위에서 협약을 통해서 이루어지기 시작했다.

## 나. 재산처분

1983년 사무배분법 제19조에 행정기능의 이양은 이를 이양받는 자치단체에게 행정기능을 수행할 수 있도록 하기 위해서 사용하던 동산, 부동산, 물품 등에 대하여 적법하게 사용할 수 있는 권리를 양도해야 한다고 명문화시켰다.

이때 한 가지 주목할 점은 상원의 재정위원회에서 이 이양서에 이전될 재산상태에 관한 최종인도에 필요한 작업소요비용을 포함시키지 않은 결과 후에 행정기능 이양으로 생겨난 비용을 평가할 근거를 마련치 못하게 되었던 실책을 범한 적이 있다.

재산이전은 무상으로 이루어졌으며 행정기능을 이양받은 자치단체는 사무배분법 제20조에 명시한대로 재산소유권자로서의 모든 의무를 감당하게 되었다. 기타 행정기능의 이양에 의거하지 않은 재산에 대해서는 재산처분 비용을 부담하고 재산소유자가 되었다(Bernot, 1996 :18).

## 다. 사무이전에 따른 비용분담문제

사무배분에 따라 비용배분도 문제가 되었는데 공공서비스와 관련된 설비의 유지·관리에 지출되는 비용문제가 대두되었으며 그 중에서 가장 두드러진 것을 보면 사법분야(재판소), 경찰(국가경찰의 파견소나 파출소, 파출지소에 소요되는 비용), 교육 등은 지방자치 시행 이후 자치단체가 부당하게 비용을 분담하는 부분이라는 인상이 아주 짙어 갈등의 소지를 남겨둔 것으로서 상당 부분들이 지방자치단체의 예산부담으로 남게 되었다.

### 3. 권한배분에 따른 재정보전

국가는 지방자치단체에게 행정권한의 이양에 따라 이를 집행하는데 필요한 동등한 재정비용을 보조해야 한다. 이러한 재원은 행정권한의 이양이 이루어진 날부터 국가가 집행했던 비용과 똑같은 총액으로 보전해야 한다. 이양된 행정권한에 대하여 국가가 법규를 통해 수정함으로써 야기되는 비용의 증가는 사무이전일반교부금(DGD)의 증액으로 보충되지 않은 부분에 한해서는 재정적 보전을 해주어야만 한다.

#### 가. 재정보전 방식

<이양된 행정권한의 집행을 위한 지출비용은 권한이양이 이루어지기 전에 사전평가를 해야한다.> 행정권한의 이양에 따른 보전재원을 위해서 세제수입의 이전으로 1/2을 재정지원하고 그 나머지는 사무이전일반교부금에 포함된 예산지원금(crédits budgétaires)의 이전으로 보충하게 된다. 지방자치법 제102조에 보면, «국가와 지방자치단체간의 행정기능 이양으로부터 발생된 비용의 모든 순증가액에는 자원의 이전을 통해서 보전해야 한다. 이들 이전된 자원은 권한이양 날로부터 현재에 부담하는 비용과 동일해야 하며 총괄경상교부금으로 발전시켜 가야만 한다»라고 되어 있다. 이러한 재정보전 방법들에 대해서는 1983년 사무배분법 제3장에 정의되어 있다. 그리고 이들 원칙은 제94조로 정해져 있다 : 자치단체 마다 재정결산을 통한 비용감정(constatation des charges, collectivité par collectivité, au terme d'un bilan financier), 이 목적을 위한 평가위원회의 설치, 재정보전의 총괄성(intégralité de la compensation) 등. 이들 재정보전 방법의 가장 추진력이 되는 것이 예산교부금(dotations budgétaires)과 이전세수입(fiscalité transférée)이다.

사무이전일반교부금(Dotation générale de décentralisation et ses satellites) 등은 1983년 사무배분법 제96조에 의해서 설치되었는데 이 재정보전은 이후 3년 동안 1986년까지는 행정기능의 이양이 이루어지는 추세와 함께 상승세를 타게 되었고, 그 이후부터는 정상적인 리듬으로 총괄경상교부금의 내역으로 분류되었다.

이 교부금은 국가예산내역 중 내무부의 (수입)자산의 41.56장에 상정되어 있었는데 1986년도는 141억 6천만 프랑을 기록하고 있다. 자치단체별 배분을 보면

- 교문기초자치단체 13억 5천만 프랑
- 데파르뜨망도자치단체 91억 1천만 프랑
- 레지옹광역도자치단체 36억 8천만 프랑으로 기록되어 있다.

여기에 코르시카자치단체에게 주는 1986년 교부금이 3,023억 프랑이며, 직업전문교육(formation professionnelle)을 위한 교부금이 1986년도에 49억 5천만 프랑을 기록하고 있다. 이외에도 레지옹자치단체 교육설비교부금(dotation régionale d'équipement scolaire, DRES)이 31억 5천만 프랑이고, 데파르뜨망도자치단체 중학교설비교부금(dotation départementale d'équipement des collèges, DDEC)이 15억 6천만 프랑에 이르고 있다. 총액상으로 볼 때 행정기능의 이양에 따른 재정보전을 책임지는 예산상의 교부금이 1986년을 기준으로 보면 거의 250억 프랑으로 나타나고 있다(Bernot, 1986 :19-20).

#### 나. 세제수입 이전

행정권한의 전체적인 이양을 실현하는 3년 기간을 기준으로 보면 국가로

부터 세제에 의한 재정이전은 거의 1/2의 재원을 충당할 수 있도록 하고 있다. 세제수입의 이전은 교문과는 관련이 없고 주로 자동차등록세로서 레지옹광역도에 이전하고 있으며, 자동차인지세와 대부분의 취득이전세는 데파르트망도자치단체에 이전되었다. 각 자치단체들이 이러한 지방세에 대한 세율을 결정한다.

1983년 사무배분법 제95조에 사무이전일반교부금 외에도 세수입으로 행정기능이양에 따른 비용에 대하여 재정보전을 해야 한다고 밝혔다. 지방자치단체에게 행정기능의 이양이 한창일 때, 이전세수입에 의해서 적어도 재원의 반은 충당을 할 수 있도록 예정했다.

1983년 제99조에 이전세수입의 내용을 보면,

**레지옹광역도자치단체**에는 일반세법 제368조에 명시된 자동차 및 기타 동력기관에 대한 등록허가세(taxe sur les certificats immatriculation des véhicules automobiles et tous les autres véhicules à moteur)를 이전하고, **데파르트망도자치단체**에는 동력차에 대한 차등세(taxe différentielle sur les véhicules à moteur)와 일반세법 제 1007조에서 1009조 B에 명시된 자동차세법분류에 의한 16마력 이상의 특별차량에 대한 특정세를(taxe spéciale sur les voitures particulières d'une puissance fiscale supérieure à 16 CV), 등록세(droits d'enregistrement), 부동산 이전에 대한 지가광고세(taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers) 등을 이전하였다.

1986년도를 기준으로 이전세수입은 446억 4천 5백만 프랑의 총액을 기록하고 있는데 전문가에 의하면 이러한 이전세수입의 증가는 거의 기계적인 효과로서 국가의 세수압력(pression fiscale)을 경감시키게 된다. 그러나 이



러한 세수입의 경감이 국가의 예산정책 덕분이 아니라 국가의 간여를 줄이는 이유 때문이다(Bernot, 1996 :20).

#### **다. 사무이 전일반 교부금**

이 교부금(dotation générale de décentralisation, DGD)은 국가의 예산항목에 등재되어 있으며 총액은 매년 예산법에 의해서 금액의 배분방식을 세밀하게 정하도록 하고 있다. 사무이전일반교부금은 국세인 부가가치세의 순수입 정도에 따라서 (1985년에는 +5.18%를 기록) 산출되어 보장받고 있다. 이 교부금은 지방자치단체 예산의 경상항목에 계정되어 있다.

행정권한의 이양이 이루어지는 처음 3년동안 이 교부금은 권한이양에 의한 지출비용의 전체를 보전할 수 있었으며 따라서 세제수입에 의한 보전은 하지 않았었다.

<권한이전이 이루어짐에 따라서 이전에 의한 지출비용은 다음 연도의 교부금 산정을 위해서 같은 연도의 총괄경상교부금의 진행 비율과 동일한 세율의 적용에 의하여 산정되어 보전하도록 하였다.>

사무이전일반교부금은 전 자치단체 총괄경상교부금의 상승비율과 마찬가지로 발전하였다.

중앙정부는 행정권한의 이양이 시작된 뒤부터 4년 후에 이 모든 것에 대한 재정보고서를 국회에 보고하도록 되어 있다.

#### **라. 재정보전 평가**

행정권한의 이양이 이루어지는 동안 재원의 보전은 이양된 권한과 새로운 권한의 배분에 따라서 이루어졌다. 매년 지출비용의 증가와 감소에 대한

지출결과를 결정할 수 있는 총괄계정안(bilan)을 세우고 있었다. 이 결과에 따라서 세제수입과 사무이전일반교부금으로 재정지원을 하였다.

재정보전에 대한 평가는 지방의원으로 구성되고 회계감사원의 회계관(magistrat de la Cour des comptes)이 주재하는 행정비용평가위원회(commission d'évaluation des charges)의 감독 하에 이루어지도록 한다. 행정비용평가위원회의 작업은 내무부장관, 지방자치담당장관, 재무부장관, 예산장관 등이 이러한 행정이전 비용의 증감에 대한 의견서를 장관명 형식으로 발하면서 확인하도록 하였다. 이러한 모든 재정이전에 관한 결과는 3년의 기간이 지난 후에 재평가하여 보고서를 제출하도록 했다(Ribera, 1988:259).

## 제4장 프랑스 지방자치단체간 기능배분 실제

### 제1절 사무배분법의 변화에 따른 자치권의 내용

#### 1. 지방자치단체의 권한에 관한 여러 법률

행정권한의 기준근거가 되는 문제의 법률은 2개의 규범적인 법률형태로 구성되어 있다. 먼저, 옛날 법률인 1982년 지방자치법 전에 유효했던 법률로 이루어진 것이 있다. 1871년 8월 10일 자 데파르트망과 교문법의 조항, 1972년 7월 5일 레지옹에 관한 법 등이다. 두 번째는, 새로운 법으로 주로 1982년 이후 제정된 법이 기준이 된다. 1983년 1월 7일 법과 1983년 7월 22일 법들이다. 사실 이 법들은 이전 법률내용의 연장이라고 할 수 있다.

1983년 12월 29일 법, 교육분야에 관한 1985년 1월 25일 법, 사회복지와 보건의료에 관한 1986년 1월 9일 법(17호), 지방자치단체에 관한 법 (dispositions diverses relatives aux collectivités locales)인 1986년 8월 19일 법, 운하와 연안항구(ports fluviaux) 설립과 운영에 관한 법인 1982년 1월 3일 법, 관광분야에 관한 법률체제를 재편성한 1982년 12월 23일 법 등을 통해서 권한의 범위에 대하여 상당한 수정이 가해졌다. 또한 1988년 1월 5일 제정된 법은 지방분권 개선을 위한 법(amélioration de la décentralisation)으로서 처음의 지방자치법 내용을 수정하고 있다. 이 법은

지난 지방자치의 경험을 바탕으로 이전에 과도했던 상황을 수정하면서 주로 국가의 지방자치단체에 대한 재정적 지원, 지방자치단체의 경제적 간여활동, 지방자치단체의 예산과 재정회계의 감독, 자치단체 상호간 협력관계 등에 대한 관계를 내포하고 있다.

## 2. 1983년 사무배분법의 의미

1983년의 사무배분법 제1조는 헌법 제72조의 자치단체 자율행정권의 원리를 적용한 것이라고 할 수 있으며 또한 국가가 지방자치단체와 협력하여 일정한 수의 임무를 수행하는데 참여하려는 의지를 보여주고 있다고 본다. 이 점에선 국가가 지방자치단체에게 속한 행정권한을 열거한 것은 그 권한을 인정하기를 원하는 것도 있으며 동시에 자치단체 권한의 범위를 제한하려는 것으로 여겨질 수 있다. 왜냐하면 이렇게 열거를 함으로써 국가는 전통적으로 국방, 질서유지, 사법, 화폐, 국제관계 등 국가의 주권에 속하고 있는 권한들을 그대로 유지하고 있기 때문이다(Chaminade, 1990:412). 동법 제1조(요문, 데빠르뜨망, 레지용은 각 자치단체의결기관의 의사에 따라서 행정권한에 속한 사무를 해결한다)에 대한 해석을 보면, 지방자치단체의 행정권한은 법률에 근거하여 부여받을 때에만 존재하며 행정권한의 일반원리로부터는 부여받지 않는 추론이 나오게 된다<sup>21)</sup>. 즉, 기초자치단체는 법률에 의해서 주어진 사무들에 대해서만 행정권한을 행사한다는 것이다.

그러나 다른 각도에서 이 같은 조항을 해석해 보면, 비록 같은 의미의 반복이지만 보다 넓게 해석하고 있다. 즉, 기초자치단체는 자체의 행정권한에 속한 사무를 경영하며 <권한의 일반적 규정 원칙>(clause générale de

21) 참조 Chapisat et Bouyssou, « La répartition des compétences », AJDA, 1983, p81.

compétence générale)이라는 의미에서 지방자치사무가 바로 기초자치단체의 행정사무에 속하게 된다고 한다. 그 증거로 1982년 3월 2일 법은 이러한 일반행정권한의 원리를 나타내고 있는 조항을 도자치단체(23조)와 레지옹광역도자치단체(59조)에까지 확대하고 있다.

또 다른 해석으로는 1983년 법은 지방행정에 대하여 시민들의 참여가 이루어질 수 있는 참여민주를 위한 제도적인 틀로 만들어 보려는 노력의 하나로 볼 수 있다. 특히 지방선거에의 참여가 바로 주민들의 직접적인 민주주의의 실현이라고 보는 관점에서 그렇다.

### 3. <권한의 일반적 규정원칙>에 대한 근거

지방자치 10년이 지난 지금 행정권한의 일반적 규정원리에 근거한 행정체계가 사라지지 않고 있다. 지방자치법 L121-26조는 여전히 폐지되지 않고 있으며, 현 지방자치제도에 있어서 행정권한의 일반원리를 간과할 수 없다. 거듭 반복하자면, 지방자치단체가 책임을 지고 경영해야 할 사무에 대하여 사전에 법으로 예시하는 것이 불가능하고, 또 행정행위의 계속성에 문제가 생기면 의무적으로 행정권한의 일반원리의 근거를 사용하지 않을 수가 없기 때문이다.

프랑스 행정체제에 있어서 지방자치단체라는 개념과 행정권한의 일반적 규정(compétence générale)이라는 개념은 서로 밀접하게 연관되었음을 강조하면서, 법적 논리에 있어서 아무리 원칙적으로 권한의 일반적 규정이나 또는 위임권한(clauses d'attribution)에 의해서 한 공공법인의 권한이 정의된다고 할 지라도, 사실상 권한배분에 관한 법이 모든 것을 상세히 배분하는 예견력을 가질 수 없는 상태이고, 어떠한 근거로도 행정권한의 일반적 규정원리와 제한적 위임행정권한원리가 서로 결정적으로 상반된다는 견해 또한

없는 상태이기 때문이다<sup>22)</sup>.

#### 4. 지방의 특수성

프랑스 입법에 의하면, 지방자치의 가장 중요한 요인으로는 지방의회가 갖는 합법적인 권한들에 대한 열거가 제한적 성격이 아니라는 것이다. 예를 든다면, 도자치단체는 1871년 8월 10일 법에서 도의회의 행정권한에 속한 것들을 열거하고 난 뒤에 덧붙히기를 «.. 그리고 일반적으로 모든 데파르트망의 이익의 대상이 되는 것들도» 도의회의 행정권한에 속한다고 했다. 1884년 4월 5일 자치법 제61조에서도 «지방의회는 자체의 결정에 의해서 교문의 사무를 해결한다»고 명시했었다.

그러나 점차적으로 국유화와 중앙집권화 과정의 결과로 국가와 전국자치단체와의 임무를 배분하는 관계는 점차 <지방의 특수성>을 무시하고 불균형적으로 국가에게 그 권한이 증대되었었다. 이 현상에 대하여 행정권 배분에 대한 심도있는 재고를 통해서 새롭게 균형을 잡아야 한다는 것이 큰 주제로 이어져 왔고 <Guichard보고서>는 이런 방향을 제시했으며 이어서, 행정권한의 수행 과정상 하위계층의 권한행사가 부적절하다고 판단되어 상위계층이 이에 대한 수행능력이 있음을 인정받았을 때에만 상위계층의 자치단체가 하위계층의 지방자치단체 지방사무에 대한 관여가 가능하게 되는, 1차적인 성격의 보완성원리(principe de subsidiarité)를 채택하였다(De Laubadère, 1996:139).

후에 국가로부터 지방자치단체에 대하여 대량의 사무이전은 특히 3개 분야에서 기초자치단체를 중심으로 하여 두드러지게 나타났다. 이들 분야는

---

22) F.-P.Benoit, Collectivités locales, Dalloz, tome I, p322, 412, 550.

- ① 건축허가서 발급 기타 건축관련 허가서 등을 포함하는 도시개발(urbanisme)과 국토개발(aménagement), ② 경제활동(action économique), ③ 의무교육, 운동, 문화활동, 병원설비관리 등에 관계되는 개별사회복지서비스(services aux personnes) 등이다.

## 제2절 지방자치단체 계층간 기능배분 현황

다음 장 자치단체별 기능배분 도표 참조<sup>23)</sup>.

---

23) DGCL, Le Guide du maire, 1994 :78-81











## 제3절 교문기초자치단체의 권한의 범위

### 1. 교문기초자치단체의 일반적 권한의 근거

1789년 12월 14일 정부시행령에 의해서 설치된 교문은 지방자치법이 실시되기 전까지 중앙정부의 감독을 받아왔다. 그 뒤로 교문은 Waldeck-Rousseau 내무부장관이 준비한 1884년 4월 5일 법령에 의해서 정치적, 사법적, 재정적인 독립성을 가지기 시작했고, 이 법률의 61조에서 ‘시의회는 의회의 결정을 통해서 교문에 속하는 사안들을 정할 수 있다’고 규정해 현재도 통용되고 있는 교문의 일반적 사무규정원칙을 인정하고 있다. 이 규정은 현재의 기초자치단체법 제 L.121-26조 제1항에 그대로 명시되어 있다.

후에 1982년 지방자치법은 새로운 제도적 조치를 마련하고 있고 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.

- 기초자치단체의원은 직접보통선거에 의해서 선출된다.
- 기초자치단체의 최고책임자는 선출시의원들에 의해서 선출된다.
- 국가는 자율행정권을 가진 기초자치단체가 행한 행위에 대해서만 사법적 감독권을 갖는다.
- 사법적인 자율권은 재정자율권을 동반한다.
- 시장은 기초자치단체 고유의 법규제정권을 갖는다.

교문의 일반적인 사무권한은 오랜동안 균형적인 성격을 지켜온 것으로 나타났으며 이러한 점이 교문의 제도적인 안정성을 설명하고 있다. 인구 100명 당 1명의 시의원으로 활동하면서 이웃 중심의 직접적인 지방자치를

실시하고 있었던 것이다.

현재까지의 지방자치법들은 기초자치단체의 실제적인 행정사무 내용에 대해서 그렇게 큰 변화를 가져오게 하지는 않았다. 그리고 1982년 지방자치법은 확실히 기초자치단체의 기능을 향상시키는데 기여한 3가지의 새로운 변혁을 가져 왔는데 이에 대한 내용을 살펴보면, ① 기초자치단체의회의 결정사항들은 완전하게 집행효력이 있는 실제적 권리가 되었으며, ② 국가행정기관의 사전감독이 사라지고, ③ 국가예산출납관의 구속을 받지않는 기초자치단체의 자율적인 예산편성권을 갖게 되었다. 물론 1983년 이후 사무권한의 이양이 실시되었다고 하여도, 1984년 법 61조에 근거한 지방자치단체 권한의 일반적 규정원칙을 명시한 기초자치단체의 행정사무 내용에 새롭게 덧붙인 것이 별로 없다는 판단이다(Vital Durand 1994:38).

## 2. 기초자치단체의 기본적 지방사무

1884년부터 기초자치단체는 사회의 발전에 적응하면서 공동생활에 절대적으로 중요한 여러 다양한 임무들을 수행해 왔다 : 민원행정, 선거관리행정, 경찰행정, 주민복지행정, 도로관리행정, 교육행정(탁아소, 유치원, 초등학교 등), 도시계획행정(시영주택, 산업지대), 유적보호, 환경정화 등.

기본적으로 프랑스 기초자치단체의 행정권한은, 법률과 이를 적용하여 실증자료가 되는 행정재관소의 관례에 의해서만 권한의 한정적 범위가 결정된다. 이 범위에서 기초자치단체는 자체주민을 위한 공익서비스를 창설할 수 있는 지방공공서비스 창설권을 소지하고 있다. 이를 바탕으로 전통적으로 행사하던 기초자치단체의 의무적 공공행정 서비스의 사무를 보면 매장, 묘지사업, 공공도로의 관리, 방재사업 등이 주류를 이루고 있다.

또 기초자치단체는 공공서비스기관을 창설할 수 있다. 따라서 도서관, 박물관, 전문직업교육사업, 구역주택사업 등을 할 수 있다.

서비스 창설권을 확대하여 자유시장원리를 해치지 않는 조건에서 상공업 성격의 공공서비스사업을 추진할 수 있다. 예를 들어 극장관리, 수영장, 캠프장, 호텔, 의료사업 등을 시행할 수 있다.

1982년 3월 2일 법에 근거하여 민간기업에 대한 직접, 간접적인 재정원조를 할 수 있다. 이어서 1983년 7월 7일 법에 근거하여 공공이익을 목적으로 하는 혼합회사의 설립을 허용하고 있다.

1983년 1월 7일과 7월 22일 법률에 의해 부여된 권한으로 공지점유계획(사업), 탁아소, 유치원, 국민학교의 운영 등 다른 자치단체와 협력하여 담당하고 있다. 그리고 다른 자치단체와 공동으로 시행하는 임무로는 도시재개발사업(도시계획초안작성), 환경보호사업, 국토정비사업 등이 있다.

### 3. 기초자치단체에 이양된 권한

사무배분법들인 1983년 1월 7일 법, 1983년 7월 22일 법, 1985년 1월 25일 법, 1988년 1월 5일 법 등에 의하면 기초자치단체는 특히 세 가지 영역에서 보다 확대된 행정임무를 부여받고 있다. 그것은 도시계획행정, 교육행정과 문화행정, 경제활성화 등이 그것이다.

① 도시계획분야(urbanisme) : 도시계획에 관한 법규정과 개별적 건축허가권

② 교육과 문화활동분야(enseignement et l'action culturelle) : 학교의 창설과 학급설립, 예술작품건설, 도서관사업

③ 경제활성화 분야(animation économique) : 기초자치단체들의 민간경제

부문에 대한 간여는 행정관례와 행정감독에 의해서 여러가지로 제약을 받고 있다. 하지만 1988년 1월 5일 자의 Galland 법에 의하면 기초자치단체는 지역경제의 활성화를 위하여 경제적 활동에 필연적인 기능을 담당할 수 있다고 명시하고 있다.

④ 직접원조: 보조금지원, 자금대여와 선금지급, 토지 및 건물매매

⑤ 간접원조: 판매가 하락, 장소대여, 관민공동출자회사참여, 신용판매, 산업단지조성.

# 제5장 프랑스 지방자치단체의 분야별 기능배분 실태

## 제1절 주민안전, 보호분야

### 1. 기초자치단체의 경찰행정

자치단체의 경찰행정(police municipale)은 공동생활에 있어서 주민의 안전을 지키고 개인의 자유권을 확보하는데 기여한다. 이를 위해 경찰행정권을 가진 지방당국에 의해서 경찰행정규칙을 공포하고 강제력에 의한 집행효과를 책임진다<sup>24)</sup>.

이 경찰행정권은 전국적으로 수상, 장관, 임명도지사, 도자치단체의장, 시장 등에게 경찰행정 명령권이 있으며 기초자치단체의 수준에서는 국가의 지방대표자인 임명도지사의 감독 하에서 자치단체의 시장이 그 권한을 행사한다(기초자치단체법 제L.131-1조).

내용을 보면, 경찰행정당국(시장)은 질서유지, 대민안전, 공중위생을 확보해야 한다. 즉, 공공도로에서의 청결, 장애물제거, 건물의 붕괴와 보수에 대한 책임관리, ... 주민의 안정된 삶을 보장하기 위하여 공공장소의 정적유지, 거리소요 진압, 야간소음방지 등을 책임진다. 사람들이 많이 모이는 시장, 바자회, 의례장소, 극장, 공원, 카페, 교회 등의 공공장소에서의 질서유지를 책임진다.

24) 이하 Lachaume, 1994 :57-68 참조



죽은 사람에 대한 운구, 장례와 매장, 묘지개장, 종교적 의식의 질서유지 등에 관한 책임을 진다. 음식물, 공산품 등에 대한 위생점검, 위험도의 측정 등도 책임진다. 필요한 용품의 분배, 사고와 재난에 대한 대비, 모든 종류의 오염·전염발생방지(화재, 재난, 전염병)와 이에 대한 긴급구조 제공 등도 기초자치단체는 책임진다. 정신이상자에 대한 임시처리와 격리, 사람과 재산의 보호, 동물로부터의 사람보호에 대해서도 마찬가지 이다.

예를 들면 주식을 보장하는 일용품점, 약국 등의 개점, 휴업에 대하여 이들 관련 직능대표기관과의 협의를 거친 후 지역주민들에 대한 생필품의 공급에 차질이 없도록 행정규칙의 제정 등도 기초자치단체의 (경찰)행정권한에 속하고 있다.

## 2. 자연재해 예방

화재방지와 소방시설에 대한 공공서비스에 대해서는 옛부터 기초자치단체의 행정기능에 속하는 것이었다. 그러나 이에 대한 서비스 확보를 위해서 기초자치단체는 재정적인 어려움을 안고 있었다. 따라서 1987년 7월 22일 법에 의해서 도자치단체 수준에서 이에 대한 공공서비스가 이루어지도록 구성되었다. 그러나 1992년 전국지방행정기관법 제89조에 따르면 여전히 기초자치단체의 관여가 요구되는 부분이 여전히 남아 있다.

즉, 1993년 1월 27일 법 제93-121호에 의하여 «화재와 재난구조에 대한 권한에 관해서는 기초자치단체, 기초자치단체간공공시설(établissements publics intercommunaux), 데파르뜨망 등이 제공하는 모든 인적, 물적, 재정적 수단을 가지고 도자치단체만이 화재, 기타 재난과 재해에 대하여 그 기능을 행사할 수 있다»고 명시했다. 그러나 이와 관련한 기초자치단체의 행정권한이 완전히 배제된 것은 아니기 때문에 기본적으로 화재예방과 진화작

업에 대한 경찰행정권은 시장이 갖고 화재방지, 재난구조 등의 기초자치단체가 분야에 인적, 물적 지출을 의무적으로 분담하고 있다(기초자치단체법 제L,351-1조와 L,221-2조).

## 제2절 주민생활의 위생분야

이 분야에서의 기초자치단체 행정권한은 주로 주민의 요구를 만족시켜 주기 위한 인접사무로서 지방공공서비스(*services publics de proximité*) 창설과 경영에 관련된 임무수행이 주류를 이루는 분야라고 할 수 있다. 이때 지방행정기관의 책임과 권한이 관련된 중요한 근거는 바로 지방사무의 개념으로부터 또는 특별법률의 근거를 두고 행사되는 것으로 나타난다.

### 1. 식수공급 공공서비스

아주 오래 전부터 기초자치단체는 식수공급에 대한 책임을 져 왔으며 1988년 조사에서도 기초자치단체들의 99.79%가 식수공급을 위해 공공서비스 사업망을 통해서 주민에게 공급하고 있다.

지방공공서비스로서의 식수공급사업은, 관례에 따르면 상공업형공공서비스로 규정하고 있어서 이를 위한 공급체계에서 아무리 기초자치단체가 특별예산에 의한 지방공공서비스기관을 경영한다고 해도 기초자치단체의 균형예산원칙을 존중하도록 권고하고 있다. 그런데 사용자와 공급자의 소송관계는 공법이 아닌 사법에 귀속된다. 프랑스에서는 이러한 지방공공서비스의 공급

을 확보하기 위해서 주로 자치단체간협력체제를 동원하는데 기초자치단체연합체 형태가 가장 많이 이용되고 있다.

## 2. 쓰레기처리정책

쓰레기처리에 관한 프랑스의 국가시책으로 1975년부터 체계적인 쓰레기수거행정을 해왔으며 이와 병행하여 특별한 쓰레기하치장을 설치, 운영해왔다. 그러나 이같은 단기적 안목의 정책들이 한계를 드러내자, 프랑스 정부는 보다 적극적인 자세를 취하면서 1992년 7월 13일 법령을 근거로 쓰레기처리에 관해 엄격한 정책을 수립하고 가정쓰레기처리는 도단위 수준에서, 산업쓰레기처리는 레지옹지역단위를 기준으로 해서 쓰레기처리정책을 실천하도록 권고하고 있다.

이들 계획안은 3년을 기준으로 산업쓰레기 제거를 위한 레지옹광역도행정(간)계획안과 생활쓰레기를 중심으로한 가정쓰레기 분리수거처리를 위한 데빠르뜨망도계획안 등이다. 또 1993년 정부령에 의해서 각 도 단위자치단체를 중심으로 도시생활쓰레기를 해결할 수 있는 방법을 1996년까지 찾아내도록 법규화시키기도 하였다.

### 가. 자치단체의 쓰레기처리정책

쓰레기수거와 재활용정책에 관한 레지옹광역도자치단체들의 활동은 주로 쓰레기하치장의 설치와 중계단지로 사용되는 데세터리(쓰레기집하장)의 설치, 쓰레기재활용을 위한 연구활동의 지원 등에 관여하고 있으나 파리중심의 일드프랑스지역을 제외하면 광역도자치단체의 활동은 그리 중요한 몫을 차지하지 못하고 있다고 봐야겠다. 따라서 쓰레기에 관련된 사업들은 도자

치단체나 기초자치단체인 요문과 대도시의 기초자치단체들이 중심이 되어 자치단체간 협조체제를 구성하면서 정책을 집행하는 것이 보통이라 하겠다<sup>25)</sup>.

#### 나. 쓰레기사업에 관한 지방자치단체들의 경영조직

쓰레기수집제거에 관한 사무는 지방자치단체법(code des communes 조항 L. 167-1조에서 6조까지)에 명시된 바와 같이 자치단체공동체 또는 자치단체간조합체의 전적인 행정사무로 이전 되었으며, 1995년 2월 2일 법령(제 73-III조)에서 명시하기를 기초자치단체장인 시장은 공공서비스인 쓰레기수거처리에 관한 질적 향상과 수거처리가격에 관한 보고서를 매년 의회에 제출하여 일반에 공고하도록 했다.

쓰레기수집, 처리, 제거에 관한 공공서비스 행정은 재정부담의 형태와 몇 가지 법적 절차에 따라서 경영조직을 나누어 볼 수 있는데, 먼저 자치단체가 쓰레기수집처리제거에 관한 공공서비스 사업을 위임경영(concession)의 형태나 임대형태(affermage)로 민간업체에게 양도해서 쓰레기사업이 운영되는 경우에는 1974년 12월 30일 법령 제14조에 의거 건물토지세에 부속해서 징수하는 쓰레기수거세가 이 임대사업의 전체 재정을 부담하게 된다. 따라서 민간경영자는 단독 행정계약에 의해 쓰레기수거세에서 급역과 사업이익을 취득하게 된다. 또 다른 방법은, 보통 시행하는 것으로서, 쓰레기사업을 전부 또는 일부 자치단체가 시직영(régie)으로 운영하고 민간업체에게 지불하는 급역은 1992년 1월 7일 자 정부관보(Journal Officiel)에 제시된 계약모델을 근거로 서비스급역계약을 체결하여 자치단체가 직접 지불한다.

지방자치단체들은 이렇게 쓰레기사업에 관해서 자율적으로 행정사무를

25) 참조: 안영훈, 현지에서 본 프랑스 지방자치제도, 한국지방행정연구원, 1997, 260쪽부터 환경정책사례, 쓰레기처리정책사례.

조직하여 운영하지만 쓰레기제거절차, 쓰레기소각, 비료생산, 쓰레기매립에 관한 기술적 지침은 중앙부처의 규제를 엄격히 받고 쓰레기처리장과 쓰레기 하치장들은 1976년 7월 19일의 법령에 의해 특정시설(installations classées)로 분류된 것에 기준하고 있다. 이처럼 특별히 분류된 시설물의 건설장소와 운영 조건들은 도시계획 및 특정 시설물건설에 관한 공통법을 준수해야 함과 동시에 산업용 저장시설에 관한 특별규제법의 규정도 준수하도록<sup>26)</sup> 되어 있어 다른 나라에서 자주 보는 NIMBY (not-in-my-backyard)현상을 사전에 막을 수 있도록 노력하고 있다.

### 제3절 주민생활, 지역개발분야

일반적으로 각 지방자치단체 계층간의 행정권한의 책임범위를 살펴보면, 지역주민의 생활과 관련이 깊은 분야를 중심으로 레지옹광역도자치단체는 국토정비와 개발(aménagement du territoire), 데파르트망도자치단체는 자연 녹지공간보호(protection des espaces naturels sensibles)의 책임을, 꼬문기 초자치단체에게는 도시개발(urbanisme)을 위한 행정권한을 행사하는 방향에서 배분이 이루어지고 있다<sup>27)</sup>.

#### 1. 국토정비와 개발

---

26) MDespax, Implantation et fonctionnement des usines de traitement et des décharges d'ordures, Droit et Ville, 1978.6, p.199.

27) 이하 Gohin, 1995 :293-295와 Bernot, 1996 :25-29 참조

레지옹광역도의 구성은 1972년 7월 5일 법이 처음부터 국토개발정책 및 국토정비정책 등을 실현하기 위한 행정계층으로 설립하였고(1972년 법 제8조), 이러한 행정목적은 1983년 사무배분법 제28조와 그 이하에서 계속 이어졌다.

물론 기초자치단체들이 국토개발을 위해서 행정권한을 행사하는 경우에는 국토개발과 국토정비를 위한 자치단체간협력헌장(chartes intercommunales)에 근거해서 국토개발정책에 참여 한다. 그러나 1995년 2월 4일 법에 국토개발과 국토정비를 위한 지역개발계획안(schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire)의 작성 등의 분야와 관련해서는 여전히 레지옹광역도자치단체가 중심적인 역할을 하고 있음이 재확인 되었다.

### 가. 국토개발과 정비를 위한 실천방식

레지옹광역도자치단체의 의회는 국토개발과 관련한 임무수행을 위하여(1983년 사무배분법 제28조) 지역발전추진회사(sociétés de développement régional, SDR)에게 협조와 경영 및 감독 등을 의뢰하고 있다(동법 제34조). 그리고 둘 또는 그 이상의 기초자치단체들이 서로 다른 데파르트망이나 광역도의 지역에 걸쳐 있을 때 지역발전을 위한 기초자치단체간 지역개발현장을 구성하여 공동으로 개발을 추진할 수 있는 장치를 마련하고 있다.

한편 1995년 2월 4일 지침법에서 확인하고 있는 국토개발과 국토정비를 위한 지역개발계획안은 국가의 개발정책과 지역정책을 고려하여 국토개발을 추진하려는 안으로서 동법 제34조 1항에 따르면 이 지역개발계획안은 <지역의 공익을 위하여 환경, 국토개발, 교통기간시설, 공공서비스 설비망건설 등의 분야를 위한 근본적인 정책방향을 제시>하고 있다. 이 안은 관련 데파

르뜨망자치단체, 도청과 군청이 있는 기초자치단체 2만 명 주민 이상이 거주하는 기초자치단체, 국토개발 및 도심개발 등의 책임과 권한을 가진 기초자치단체간연합체 등과 협력하여 계획을 수립한다.

이어서 계획안이 작성되면 각 도자치단체의 의회와 지역경제사회이사회(*conseil économique et social régional*)의 조언과 권고를 거쳐 광역도의회가 이 계획을 채택하기 전 두 달 동안의 기간을 갖고 공공조사(*enquête publique*)를 시행하게 된다.

1995년 지침법에 따르면 이 지역개발계획안은 매 5년마다 평가와 재심사를 거치도록 하고 있으며, 이로써 광역도개발계획(*plan régional*)과 지역개발계획안의 연결을 법에 예시하고 있다. 즉, <광역도개발계획안은, 국토개발과 국토정비 분야에 있어서 5년 기간동안 지역개발계획안(*schéma régional*)의 집행을 위해 우선적인 정책을 결정할 수 있다>고 명시하고 있다. 광역도개발계획안의 실천을 위해서 국가의 지방대표자와 관련 지방자치단체들 간의 협력을 확실히 마련하기 위한 지역협력회의(*conférence régionale*)를 구성하여, 광역도임명지사와 민선광역도자치단체장의 주재 하에서 국가와 지방자치단체 상호간의 협력을 추진하도록 법으로 정해 두고 있다.

#### 나. 국가의 기존역할

지방자치법 시행 후에도 중앙정부는 기존에 전통적으로 행사하던 이 분야에 대하여 중심적인 행정권한을 갖고 있다. 유럽공동체의 지역개발기금(*fonds structurels de la politique communautaire régionalisée*)을 자치단체에 배분하는 기준을 정하는 것도 중앙정부가 결정권을 갖고 있다. 또한 레지옹광역도 임명지사가 유럽공동체개발기금의 수혜지를 선정하는 권한을 갖고 있기 때문에 1992년 3월 31일 행정회람에 근거한 국토개발계획안의 수립

에 대하여 광역도자치단체 지역에서의 국가전략안(stratégie de l'Etat en région)을 수립한다.

1985년 <국토정비지침법>에서 국가는 정부지침안(directives)을 작성하여 기초자치단체, 도자치단체, 광역도자치단체의 공동토지수용계획, 국토개발계획, 지역개발계획 등을 수립할 때 참고하도록 의무화를 해 두고 있다. 이러한 점들은 바로 국토정비와 국토개발 분야에서는 국가가 자치분권적 태도보다는 오히려 재중앙집권적인 성격을 보여주고 있음이다. 그렇지만 재정적인 지원에 있어서는 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하려고 노력한다.

#### 다. 레지옹 광역도자치단체의 역할

국토개발분야에 대하여 광역도가 책임지고 있는 행정기능은 그리 오래된 것이 아닌 바 1982년 지방자치법의 실시와 함께 광역행정의 차원에서 레지옹광역도는 경제발전을 위한 책임도 맡게 되었다. 특히 국가와 광역도자치단체간의 국토개발관련 계약절차(contrats Etat-régions associée au Plan)가 상위행정계층인 레지옹광역도자치단체로 하여금 국가가 선호하는 중계자가 될 수 있도록 유도하였다.

이 점을 고려하여 1982년 7월 29일 법 제82-653의 제14조는 '레지옹광역도의 개발계획은 국가의 개발계획이 적용되는 기간동안 광역도 지역의 경제·사회·문화적 발전을 위한 중기목표들을 결정한다'라고 명시하고 있고, 나아가 레지옹광역도의 행정권한을 밝히고 있는 1983년 사무배분법 83-8호 제28-II조에서, 레지옹광역도는 권한 범위 내에서도 (필요에 따라서는) 국토정비사업에 협력한다라고 했다.

1982년 3월 31일 자 수상의 행정회람에서 역시 레지옹광역도의회가 광역도의 개발계획안을 수립함으로써 국가개발계획안에 레지옹광역도의 참여를



적극 유도한다는 취지를 다시 밝히고 있다. 이렇게 이양받은 기능을 집행하기 위해서 각 레지옹광역도는 전문가들로 구성된 경제사회위원회를 두고 있다. 예로, 레지옹 일드프랑스의 경우에는 국토정비 및 도시개발연구소 (Institut d'aménagement et d'urbanisme)를 설치해 두고 있다(Bernot, 1996:26).

### 라. 데빠르뜨망과 교문의 역할

이 분야의 기능배분 결과, 농어촌 지역에 대해서는 데빠르뜨망과 교문기초자치단체의 협력이 더욱 중요시 되고 있다.

1983년 사무배분법 제28조에 데빠르뜨망은 권한의 범위 내에 국토정비사업에 협력한다고 했는데 이것에서 두 가지의 결정적인 사실을 찾아볼 수 있다. 즉, 동법인 사무배분법 제31조에 데빠르뜨망도자치단체는 농어촌설비를 위한 원조프로그램을 수립한다고 규정했으며, 이러한 행정권한을 이행하기 위해 농어촌 지역의 데빠르뜨망은 국토정비 및 건설행정기관을 설치해 두고 이들 관련지역의 도단위를 다시 원조계획에 따라 설정된 지역으로 분할하여 관련 지역의 기초자치단체장인 시장들과, 짱통 수준에 대해서는 도자치단체 의회와의 다각적인 협력을 추진하도록 했다. 그 결과 농어촌 지역의 데빠르뜨망에 대한 설비투자 형태가 상당한 변화를 가져왔으며 특히 기초자치단체들에 대해서도 상당한 재정지원을 하고 있기 때문에 이에 힘입어 기초자치단체가 국가로부터 받는 총괄설비교부금의 10배에 가까운 투자원조를 제공하게 되는 경우도 생겨났다. 요컨대 지방자치 실시 이후 농어촌 지역에 대한 개발을 위해서 데빠르뜨망과 교문이 협력하여 개발계획을 실천하는 것은 결과적으로 지방자치가 보여주는 진정한 가치라고도 볼 수 있다.

교문기초자치단체의 권한을 보면, 1983년 사무배분법 제29조에 교문기초

자치단체는 국토정비와 국토개발을 위한 기초자치단체간현장을 수립할 수 있다고 명시하여 농어촌설비원조계획에 대한 의견제시를 할 수 있도록 장치해 두었다. 또 1985년 1월 9일 <산지개발법> 제85-30호에서 산악지대의 토지정비에 대하여 기초자치단체 책임 하의 수행조건 등을 명시하여 권한의 범위에 대한 규정을 두고 있다.

#### 마. 평가

실제로는 각 계층 지방자치단체가 갖고 있는 권한이나 파트너로서의 역할이 충분할 정도로 명확하게 법에 명시되어 있지 않기 때문에 각 관련 행정기관들 간의 불필요한 경쟁과 재정의 중복투자가 발생되고 있는 상황이 빈번하다. 결국 지방자치법 실시 이후 이 분야에서 진정한 의미의 기능배분 또는 권한이양이 이루어졌다고 단언할 수 없는데 가장 큰 이유로는 이 분야에 대하여 '총괄적 또는 총체적 기능'(bloc de compétences)이 과연 어떤 것인지 정의되지도 않았고 또한 그 범위가 어디까지인지 정해져 있는 상황도 아니었기 때문이다.

결과적으로 이 분야에서의 기능배분은 관련당국들의 권한과 기능이 중복되는 결과를 낳아 지방의원들의 불평과 비판을 면치 못하고 있다. 권한배분을 명확히 하려는 의도를 갖고 법률을 통해서 배분과 이양을 시작하였으나 재정적 원조의 뒷받침이 부진하다고 판단한 지방의원들의 미지근한 태도로 약화된 것이기도 했다. 특히 국토개발에 관한 권한의 소재를 어느 계층의 자치단체에 귀속시키는 것이 최적효과를 얻을 수 있을까하는 문제에 대한 해답은 사실상 기술적인 차원에서의 문제해결 보다는 도자치단체와 광역도자치단체 간의 정치적 차원에서 선택이 이루어져야 하는 근본적인 문제점을 안고 있었기 때문에 예정된 명확한 권한배분을 할 수 없었다.

## 2. 환경 및 문화유적 보존

1962년 8월 4일 말로법(loi Malraux)에 국가가 환경보호구역에 대한 계획과 환경보호정책을 수립하도록 하였으나 1962년 지방자치법의 시행과 함께 이러한 환경권도 자치분권이 이루어지게 되었다.

### 가. 지방자치단체의 환경정책

1983년 사무배분법 제1조에 지방자치단체의 권한을 명시하여 자치단체간 협력을 강조하고 있으므로, 기초자치단체인 교문과 도자치단체 그리고 레지옹광역도자치단체들은 자연환경보호와 생활환경의 개선을 위해서 국가와 협력한다는 것이 기본적인 입장이다. 1962년의 지방자치법에서는 도시계획에 관한 행정권은 지방자치단체들이 별 제약없이 자율권을 이전받았으나, 환경문제에 관련된 권한은 중앙정부의 제약을 받아 있었다. 그 이후 환경행정에 관련한 권한이 확대되었고 1993년의 법령을 전환점으로 각 자치단체들의 통합적인 환경사무 자율권이 정착되었다.

환경관련 분야에서의 자치단체간 사무배분 예를 보면, 레지옹광역도자치단체는 관할행정영역 내에서는 자연공원을 조성할 수 있는 자율권을 부여 받았고, 각 도단위의 자치단체는 자연녹지공간을 설립·발전 시킬 수 있게 되었다. 기초자치단체인 교문은 환경정화를 위하여 시장의 경찰행정권을 근거로 가정쓰레기의 수거·처리·제거에 관한 행정처리를 자치적으로 조직할 수 있으며 상수도공급, 환경정화 등 지역주민의 생활환경과 관련된 기본적인 주민생활 공공서비스에 대하여도 기초자치단체의 전반적인 자율행정권을 행사하고 있다. 또 이러한 공공서비스사업을 추진하는데 있어서 자치단체의 재정적인 어려움이 있을 경우에는 자치단체간연합체를 구성해 공동협력 하에 (기초)자치단체간 환경정책을 시행할 수 있는 법적인 근거도 마련했다.

이같은 상황에서 1992년 통계에 따르면 프랑스 지방자치단체들은 환경보호를 위해 연간 총 9백 4십억 프랑을 지출한 바 있고 그 중 주민과 가장 가까운 묘문기초자치단체에서 식수제공, 구역정화작업, 쓰레기수거, 녹지공간관리 등의 서비스 부문에 어느 지방자치단체들 보다도 더 큰 지출을 하고 있다.

한편 이들 공공서비스 확보를 위한 자치단체의 활동 중에서 공통된 것이 있다면 가장 중요하게 여겨지는 공공서비스로는 바로 식수의 생산·공급, 쓰레기처리에 관한 문제들인데 이러한 서비스들은 기초자치단체의 규모를 넘어서 도단위 자치단체를 중심으로 경영하고 있으며, 대개 대도시의 **기초자치단체**를 중심으로 자치단체간연합체를 구성해 이들 도시형 공공서비스를 확보하고 있다.

**레지옹 광역도자치단체의 활동** : 도자치단체장협의회를 위해 환경전문가로 구성된 녹지환경위원회(Eco-Espace Conseil)가 조사한 바로는 레지옹 광역도자치단체는 1993년에 약 11억 프랑을 환경정책에 투자하고 있다. 이 비용은 1989년에 비해서 60% 이상이 늘어난 비용인데 지역경제발전과 국토발전계획에 주력하고 있는 레지옹 광역도자치단체는 지역자연공원의 보호사업을 제외하고는 환경에 관련된 사무권한이 주어진 것은 사실상 거의 없는 편이었으나 점차로 환경개선정책을 위한 예산을 별도로 책정하는 추세이다. 이것은 지방자치법의 일반원칙에서 이유를 찾아 볼 수도 있으나 레지옹 광역도자치단체의원들의 적극적인 정치적 의지에 기인한 것이 큰 이유라고 하겠다.

**테베르프망도자치단체의 활동** : 같은 녹지환경위원회의 보고서에 의하면 환경보호 개선정책을 위해서 도자치단체가 지출한 총 비용은 70억 5천만 프

량에 이른다고 한다. 환경보호를 위한 사업의 재원확보를 위해서 각 도자치 단체는 여러가지 특별세를 징수해서 기금을 마련하고 있는데 예를 들어 식수공급관 개량기금은 주로 농촌지역의 기초자치단체들에게 상수도를 공급하려는 목적으로 기간설비의 투자비용에 쓰며, 또 새 건축물에 부과하는 세금으로 자연녹지공간보존을 위한 기금을 조성하고 있는 것을 볼 수 있다.

기초자치단체가 지역환경개선을 위해 지출한 비용은 1992년도에 9백 38억 프랑을 기록하고 있다. 이들 자치단체들의 공공서비스 활동비용에서 전체 지출액의 59%를 상하수도에 관련된 부분에 사용하는 것으로 집계되고 있다.

#### **나. 특별자연공간보호**

테빠르프망도자치단체가 중심이 되어 특별히 보호해야 할 자연공간(Protection des espaces naturels sensibles)에 대하여 책임을 지는데, 도자치단체는 이러한 특별보호구역(Zone de protection des espaces naturels sensibles)을 설치하기 위해서 공용토지이용계획안(plan d'occupation des sols)을 세운 관련 기초자치단체의회의 승낙을 받아 공표하거나, 경우에 따라서는 임명도지사의 승낙을 받은 후 이 보호구역계획안의 승인을 받는다(도시개발법 art. L. 142-1조와 그 이하).

#### **다. 문화유적과 도시유적 보호구역**

문화유적지 또는 문화적인 가치를 갖는 특정도심지역에 대하여 관련 기초자치단체의회의 제안 또는 승인에 의해서 광역도임명지사는 이러한 문화재와 문화보호구역(zones de protection du patrimoine architectural et urbain)을 설치할 수 있다(1993년 사무배분법 제69조에서 72조).

### 3. 관광

국토개발정책, 환경보존정책 등과 관련하여 관광분야에 대한 행정권한은 점차적으로 지방자치단체의 전반적인 행정권한에 속하게 되었다. 그리하여 관광개발(aménagement touristique)은 레지옹 광역도자치단체의 책임과 권한에 속하게 되었으며, 보다 상세하게는 관광유락여행수립안(plan des itinéraires de promenades et randonnées)에 대해서도 광역도자치단체의 권한에 귀속되었지만 데파르트망도자치단체도 이 안을 수립하는데 참여·협조하도록 유도하고 있다.

#### 가. 관광개발

관광개발은 광역도자치단체의 행정권한에 속하는(사무배분법 제33조) 것으로 1987년 1월 3일 지역관광지조직법의 근거에 의해서 지역관광위원회(comités régionaux du tourisme)를 구성하도록 하면서 1광역도에 1위원회를 설치하여 광역도자치단체의회로부터 권한위임을 받아 이 위원회로 하여금 광역도 행정구역 내의 모든 관광정책을 부분적으로 또는 총체적으로 정책집행을 할 수 있도록 하고 있다.

지역관광위원회의 임무는 지역관광과 레저의 발전을 위한 계획을 수립하고(1987년 법 제3조) 이것을 데파르트망도 관광개발위원회, 지역경제사회 이사회의 의견을 들어 광역도자치단체의회의 승인을 얻는 절차를 밟도록 정해두고 있다. 이 계획안은 1992년 12월 23일 법에 의거하여 광역도 내의 관광발전을 위한 중기목표를 설정하고 재정적인 면을 고려하여 관광정책을 집행할 수 있도록 정책수행 방법과 조건들을 제시하고 있다(Gohin, 1995:296). 이런 관광정책의 수립은, 데파르트망도자치단체의회가 필요에 의해서 수립한 도관광정책(schéma d'aménagement touristique départemental)과 협

의, 조정을 통한 연장선에서 그 실천 방법 역시 관련 지방자치단체들과의 협약을 통해서 이루어질 수 있도록 유도·지향하고 있다.

#### 나. 관광산책역정수립안

관련 기초자치단체의 의견을 청취하여 도자치단체는 관광산책역정수립안을 세우는 책임을 맡고 있다. 즉, 1983년 7월 22일 법 제56조와 57조에 명시되어 있는 바와 같이 기초자치단체는 이렇게 제시된 관광산책역정수립안에 대하여 다른 관광산책안의 대안을 제시하지 못할 때에는 더 이상 반대하거나 거부할 수 없다.

### 4. 도심개발계획

도심개발계획안(schémas directeurs)과 공용토지수용계획안(plans d'occupation des sols) 등이 관련한 도심개발 분야에 대해서는 1983년 1월 7일의 사무배분법이 국가로부터의 전적으로 기초자치단체에게 이 권한이 귀속되도록 행정권한의 이양을 명시하고 있다.

#### 가. 도심개발계획안

1983년 사무배분법 제41조의 내용이 도심개발법 제L.122-1조에 다시 명시되었고 1983년 9월 9일 정부시행령에서도 밝힌 바와 같이, 교문기초자치단체는 국토정비계획안(schémas directeurs d'aménagement), 도심개발계획안, 구역개발계획안(schémas de secteur) 등의 수립에 참여하여 기초자치단체의 정책방향을 밝히도록 하고 있다. 이러한 개발계획안은 공용토지사용 및 주로 교통분야와 관련된 거대기간설비의 성격과 조직망, 주요 행정서비

스기관의 설치, 확장지역 또는 재개발지역 등에 대한 일반적인 목적을 결정하게 된다.

교문기초자치단체는 우선적으로 지역공동체의 경제적, 사회적 공익을 대변하고 있기 때문에 이러한 개발계획안에 대하여 발안권을 갖는다. 기초자치단체들이 개발지역의 범위를 제시하게 되는 경우에는, 관련 기초자치단체의 지역주민들을 대신해 주민 1/2 이상을 대표하는 의원들의 2/3이상으로부터 과반수 이상의 찬성이 있어야 하며, 관련 기초자치단체의 주민이 10만명 이상이 되는 경우에는 도자치단체의회와 광역도자치단체의회의 의견을 수렴한 후에 이러한 개발구역의 범위를 정하여 제시할 수 있도록 정하고 있다.

이 개발계획안은 이미 존재해 있거나 또는 새로 설립한 개발계획안 관련 기관인 기초자치단체간연합체(établissement public intercommunal)을 통해서 안을 발의할 수 있다. 그리고 이렇게 만들어진 개발계획안은 도자치단체의 협조가 필요하다고 인정되는 경우에는 데빠르뜨망도자치단체의 의견을 수렴하고 교문기초자치단체의 의견제시를 받아들여 작성하도록 되어 있다 (Gohin, 1995 :297-298).

도심개발계획안은 1개월 간의 공공조사(enquête publique) 후 분쟁조정위원회(commission de conciliation)를 거치면서 반대의견을 해소하고 나면, 기초자치단체간연합체 의결기관의 승인을 얻고 이 결정을 국가의 지방대표자에게 통지하기 위해서 전달한다. 이때 임명도지사는 국가의 지방대표자로서 관련 기초자치단체의 반대의견이 여전히 남아있는 경우 최대한 화합을 할 수 있도록 재조정을 요구할 수 있다. 그런데 이렇게 최종적으로 결정된 개발계획안이 한 기초자치단체의 공익의 일부라도 피해를 끼치게 되는 경우가 생기면 관련기초자치단체는 이 계획안의 수정 또는 집행취소를 목적으로



하는 행정소송절차(procédure)를 밟을 수 있도록 하고 있다.

#### 나. 공용토지수용 계획안(plans d'occupation des sols)

국가 도심개발정책의 기준을 준수하고, 광역도자치단체와 도자치단체의 국토개발계획안 등의 정책방향을 준수하는 범위 내에서, 교문기초자치단체는 관할행정구역 내의 공용토지수용계획안을 수립하여 지역개발을 위해 사용할 토지에 대한 일반적인 규칙들을 제정하게 된다. 이러한 수용계획안은 각 기초자치단체가 자율적 책임 하에<sup>28)</sup>, 국가의 지방행정기관의 도움을 받고 도자치단체와의 협력을 통해서 수립한다. 그리고 이 계획안에 관련된 기초자치단체는 이의가 있을 경우에는 공공조사와 기초자치단체의회의 승인이 있기 전에 계획안의 시행에 대한 반대를 제기할 수 있도록 하고 있다<sup>29)</sup>.

### 5. 공용거주지

도심 및 국토개발정책이 관련된 공용거주지(Habitat) 분야에서는 모든 지방공공단체들이 행정권한을 갖고 있으나 주로 거주지선정계획(définition des programmes locaux d'habitat)을 정하는 문제에 있어서는 기초자치단체가 책임지고, 주택지의 조정에 관한 문제는 도자치단체가, 재정적 지원(octroi des aides financières)을 담당하는 것은 광역도자치단체가 책임을 지고 있는 상황이다<sup>30)</sup>.

#### 가. 거주지선정계획(programmes locaux d'habitat)

28) 도심개발법: C. urb., art. L. 123-3 et décret du 9 septembre 1983.

29) 도심개발법 제L. 123-3-2조.

30) 참조 Gohin, 1995 :299-300.

기초자치단체와 기초자치단체간협력연합체(établissements publics de coopération intercommunale)는 거주지선정계획에 있어서 우선권을 정할 수 있으며 특히 노인과 빈곤층을 위한 주택지 마련 정책들을 발의하여 거주지선정계획안을 수립할 수 있다(1983년 사무배분법 제78조).

그런데 지방자치에 따른 협의조정역할을 담당하는 레지옹광역도 역시 도자치단체의회의 의견을 수렴한 뒤 기초자치단체가 수립한 거주지선정계획안을 참고하여 주거지에 대하여 도자치단체의 우선권을 설정할 수 있도록 하고 있다(동법 제77조).

#### **나. 도자치단체주거위원회(conseil départemental de l'habitat)**

1983년 사무배분법 제79조에 의하면 주택분야에 관련하고 있는 모든 자문기관을 대신할 수 있는 도자치단체주거위원회(conseil départemental de l'habitat)를 설치하도록 하고 있다(1984년 6월 30일 정부시행령).

#### **다. 주거재정지원(aides financières à l'habitat)**

기초자치단체와 마찬가지로 데파르트망도자치단체도 예외적으로 국가의 재정지원혜택을 받는 공영주택의 건설 획득, 개량을 위한 차용보증(garanties d'emprunt) 또는 일반보증을 허락할 수 있다. 마찬가지로 레지옹광역도도 국가의 공영주택을 위한 재정지원을 보증하는 범위에서 보조금의 지급, 차용, 이자혜택(bonifications d'intérêt), 차용보증 등의 재정원조를 할 수 있다. 레지옹광역도자치단체는 주거지 관련 행정활동을 조장하고 현존 공영주택의 질적 향상을 위한 지원계획을 수립하는 것 뿐만 아니라, 특히 에너지관리의 극대화와 함께 주택정책의 효율화를 위해서 주택건설단지의

확보와 정비를 목적으로 하는 보조금을 지원할 수 있도록 하고 있다.

## 제4절 기간설비분야

### 1. 농어촌 지역의 경영

농어촌의 설비구조는 해당 지역의 소규모 기초자치단체들과의 지역적 관계가 더 가까운 데파르트망도자치단체가 이들 지역을 위한 농어촌설비(équipement rural)와 관련한 행정권한을 확보하고 있다.

#### 가. 농어촌설비와 농어촌 재편성

농어촌 지역의 경제적 발전을 위해서 도자치단체가 주로 이 분야에 관련하여 책임과 권한을 갖게 되었으며 농업생산 산림생산 농어촌개발계획 등이 농어촌개발 및 정비를 위한 기초자치단체간헌장(charte intercommunale de développement et d'aménagement)으로 대체되었다. 이 헌장은 재원의 가치창조, 농어촌 자연지역의 보호, 농어촌 생산활동 등에 관한 정책적 방향 제시 등을 해주고 있다. 이 헌장이 제안하는 선결정책안을 참고하여 도자치단체는 농어촌설비를 위한 보조정책을 수립하고 있다<sup>31)</sup>.

또한 도자치단체는 토지재조정(réorganisation foncière), 농촌재편성(remembrement rural) 등의 행정활동을 주도하도록 권고받고 있다(1983년 사무배분법 제32조).

31) 1983년 사무배분법 제31조와 1983년 5월 11일 정부시행령 참조

## 2. 항구와 어업

항만행정은 행정적 기능배분이 복잡하여 여전히 부정확하게 기능배분이 이루어져 지방자치가 실시된 이후에도 많은 문제의 소지를 안고 있는 분야이기도 하다. 그러므로 여러 행정분쟁이 계속 일어나고 있다. 반면, 어업분야는 레지옹광역도자치단체를 중심으로 비교적 일관성있는 행정기능이 이루어지고 있어 해산물양식에 이르기까지 행정권한에 관한 특별한 갈등이 일어나지 않는 것으로 나타나고 있다.

### 가. 항만행정

**요문기초자치단체**는 유락시설이 갖추어진 유락항(*ports de plaisance*)을 설립, 재정비, 경영할 수 있는 권한을 갖고 있다. 그러나 실제로 국가에서 바다를 중심으로 하는 항구개발계획 등을 수립하기 때문에 기초자치단체의 직접적인 행정권한은 유명무실하게 되고 그 대신 의견제시 정도의 수준에 머물게 된다. 따라서 시장은 국가가 정하는 전국적 규정지침의 범위 내에서 항구에 적용되는 해양경찰행정규칙들을 보완 제정할 수 있는 부분적인 권한을 갖게 된다. 국가는 공공지역으로 계속 남아 있는 항구에 대해서는 협약을 통해서 기초자치단체에게 부분적인 권한을 부여하고 기초자치단체로 하여금 항구를 경영하도록 그 책임권한을 위임하기도 한다.

**테르르망도자치단체**에 대해서는 경우는 원칙적으로 상업항이거나 조업항구인 해양항구(*ports maritimes*)에 대한 행정권한을 부여하고 있는데, 시장과 마찬가지로 도자치단체의장은 국가가 제정한 일반경찰행정규칙의 원칙을 벗어나지 않는 범위 내에서 특별규칙을 제정할 수 있는 권한을 갖게 된다.

운하항구(ports fluviaux)에 대해서는 **레지옹광역시도자치단체**가 권한을 갖고 있으며 운하의 건설, 항해 가능한 수로(voies navigables)의 정비와 경영도 함께 책임지고 있다(1983년 7월 22일 법 제5조).

## 나. 어업

어업부분에 있어서는 지방자치단체가 해양상업항구에 대한 행정권한을 갖고 있지는 않지만, **레지옹광역시도자치단체**가 재정지원을 하며 조업선박의 재건과 장비의 현대화, 해산물양식 사업 등을 위한 재정지원을 책임지고 있다(1983년 7월 22일 법 제11조).

## 3. 대중교통

대중교통(Transports) 분야에서 도자치단체는 일반도로를 이용한 대중교통수단과 학생수송에 대한 행정권한의 책임이 있으며, 레지옹광역도의 경우에는 철도교통수단과 항공교통수단에 대한 권한을 책임지고 있다.

### 가. 도로교통수단(transports routiers)

**도자치단체**는 도의 대중교통계획(plan départemental des transports)을 세우며, 관련 자치단체의 의견을 수렴하고 난 후 정규적인 대중교통서비스 뿐만 아니라 전국적 또는 광역도지역의 관할구역을 제외한 농어촌 지역의 주민요청에 따라 비정규적 대중교통서비스도 책임지게 된다(1982년 12월 30일 법 제29조). 반면에 **레지옹광역시도자치단체**는 도자치단체의회의 의견을 참고하여 광역도 범위에서 농어촌 지역의 정규교통수단을 위한 계획을 세운다.

#### 나. 학생수송(transports scolaires)

학생수송은 1982년 12월 30일 법 제29조에서도 밝혔듯이 공공서비스에 속하고 있기 때문에 도자치단체가 책임을 지고, 1983년 7월 22일 법 제29조, 1984년 5월 3일 정부시행령, 1984년 5월 10일 행정회람 등에 명시된 것처럼 도자치단체의 직영형태로 서비스경영을 하고 있다.

그렇지만 기존의 도심지 범위 내에서 교통수단이 이루어지고 있는 경우에는 도심대중교통을 책임지는 교통당국(자치단체간연합체 또는 지방공기업체 등)이 도심지 내의 학생수송을 담당하도록 하고 있으며 외곽으로 교통수단을 연장할 필요가 있을 때에는 도자치단체와 도심지교통당국과의 협약을 통해서 학생수송을 위한 새로운 재정지원조건을 결정한다(Gohin, 1995:302).

#### 다. 철도교통수단(transports ferroviaires)

철도대중교통은 지역간 이익을 고려하여 레지옹광역도자치단체의회에서 의견을 수렴하고 난 뒤 레지옹광역도가 철도노선을 설정한다. 그리고 철도정류장 지정, 철도노선의 설치와 폐지 등에 대하여 국영철도회사와 레지옹 광역도자치단체간에 합의된 협정서에 대하여 광역도자치단체와 마찬가지로 도자치단체도 의견을 제시하게 되어 있다.

#### 라. 항공교통수단(transports aériens)

항공부분에 있어서는 레지옹광역도자치단체만이 공용공항의 위치를 지정

할 수 있으며 이에 대한 허가를 내줄 수 있고 민간공항의 건설도 레지옹 광역도자치단체가 허가해 줄 수 있도록 기능배분을 하고 있다.

#### 4. 공공도로에 관련된 건설분야

공공도로와 관련된 건설분야(travaux sur les voies publiques)에서 요구되는 공공단체간 협력관계는 옛날부터 주민들의 요구사항의 하나이기도 하였는데, 지방자치 실시 이후 기초자치단체 수준과 관련하여 기능배분을 시행함으로써 긍정적인 해결점이 보이기 시작했다고 여겨진다.

**기초자치단체의 시장**은 원칙적으로 공공도로의 지상과 지하가 관련된 건설부분의 행정적 조정을 책임지고 있기 때문에 이에 관련한 시장의 기본적인 권한이 내포하는 원칙을 살펴보면 다음과 같다.

-도심지 내에서 교통소통이 많은 대로는 시장의 행정권한에서 제외된다.

-도심지 외각에서 교문기초자치단체의 관할도로와 농촌소로(voies communales et chemins ruraux) 만이 관련된다.

공공도로와 관련한 건설관계에 대해서 시장은 도심지 전체에 대한 건설 예정일을 수립해야 하는데 공공건설을 담당하는 관련업체가 제시한 건설일지를 고려하여 예정건설일을 조정한다. 이렇게 정해진 예정일은 건설담당업체가 의무적으로 지켜야 한다. 다만 긴급을 요하는 것과 같은 정비사업 등은 예외로 한다. 건설예정일에 등재되지 않은 건설사업에 대해서 시장은 건설중지명령을 발할 수 있다. 하지만 이러한 결정들은 엄격하게 국가 감독기관의 통제를 받으면서 실천되고 있고 국가적 이익 또는 공공적 필요에 의한 경우에는 감독기관이 수정할 경우도 있다.

## 제5절 사회복지 관련분야

1983년 사무배분법은 사회복지, 보건의료 등의 분야에 대해서는 명백하게 도자치단체의 사명을 강화하는 쪽으로 제정함으로써 이 분야에 대한 데파르트망도자치단체의 전권적인 행정권한이 부여되어 있다고 본다<sup>32)</sup>. 다양한 사회복지활동과 재정적인 중요성을 고려해서 데파르트망도자치단체에게 막중한 역할을 부여하였기 때문에 도자치단체는 경상지출예산의 2/3를 사회복지 관련분야에 지출하고 있다.

### 1. 사회복지

도자치단체의 사회복지활동(action sociale)은 여러 다양한 공적부조활동과 관련한 사회복지계획과 사회급여체계를 중심으로 하고 있다.

#### 가. 사회복지계획

도자치단체가 수립하는 사회복지계획(schéma d'action sociale)은,

-사회적 요구의 성격, 특히 사회복지 또는 보건복지 관련기관과 시설(établissements et de services sociaux ou médico-sociaux)을 설치하는데 필요로 하는 주민의 요구에 대하여 명확히 밝히고 있다.

-이들 사회복지, 보건기관과 시설의 발전, 재구성 등에 관한 전망을 나타내고 있다.

-도자치단체의 사회복지사업에 대한 평가기준을 밝히고 있다.

---

32) 참조 Gohin, 1995 :304-305.



-다른 지방자치단체들과의 협조와 조정방법 등에 대해서도 밝히고 있다.

주민의 의견수렴을 거치고 나면 도자치단체의회는 이 사회복지계획을 결정하고 1986년 1월 6일 법 제2조에 의하여 정기적으로 수정을 해야 한다. 또한 이 계획서에는 어린이를 위한 사회복지활동과 사회적 폐해를 막기 위한 복지활동도 취급하도록 정하고 있다.

### 나. 사회복지급여

1983년 7월 22일 법 제32조와 1983년 12월 8일 정부시행령에 의거, 원칙적으로 **테베르뜨망도자치단체**는 사회복지에 관한 법적인 급여제도 전체를 책임지게 되었는데, 예를 들면 노인부조(aide aux personnes âgées), 성인장애자부조(allocation compensatrice aux adultes handicapés) 등이 관련된다. 사회적 급여에 관한 규정은 전국적 수준에서 결정되지만 사회복지관련 도자치단체의 규정에서 자세히 명시하고 있다. 그러나 예외적으로 국가가 지급하는 공적급여제도가 있는데 그중에서 최저생계비(revenu minimum d'insertion)의 명목으로 된 급여가 있다.

**요문기초자치단체**는 사회부조의 혜택을 원하는 요청자의 서류를 작성하거나 긴급을 요하는 의료부조 또는 사회부조의 혜택을 위한 신청을 요문기초자치단체가 작성한다. 그리고 궁극적으로는 지방공공시설(établissement public local)인 요문사회복지센터(centre communal d'action sociale)가 일부 역할을 담당하고 있다. 이는 결국 요문기초자치단체도 사회복지를 위한 재정지원을 도자치단체와 나누어 담당하고 있다는 것을 의미한다.

또 1983년 7월 22일 법 제33조와 41조에 의하면 기초자치단체는 도자치단체와 함께 협약에 의해서 사회복지 간섭분야를 확대할 수 있다고 명시해 두었다.

## 2. 국민보건의료

**테베르프망도자치단체**의 국민보건의료(santé publique)에 관한 행정권한은 현재 가정, 유아의료보호(protection sanitaire), 암조기진단 등의 부분에만 확대되었다. 도자치단체는 이외에도 예방접종, 예방의료센터(dispensaires de prévention), 결핵퇴치, 성병 예방, 모자보건 및 치료센터, 영유아보호아 교육(formation et l'agrément des assistantes maternelles) 등의 서비스를 제공하고 재정지원을 한다.

**기초자치단체**는 시장 또는 기초자치단체간공공시설(établissement public intercommunal)의 의장 책임 하에서 자치시위생국(bureaux municipaux d'hygiène)을 통한 국민보건의료 서비스를 실시하고 있으며(국민보건의료법 제772조) 기초자치단체들은 자발적으로 의료센터를 설립운영하기도 한다.

## 제6절 교육, 문화활동분야

넓은 의미에서의 교육, 문화활동에 대해서 살펴볼 때, 지방자치 이후 가장 중심이 되는 자치단체는 광역도자치단체가 된다. 교육에 대하여 법률로는 각 계층의 자치단체는 각각의 교육수준에 따른 재정부담을 배분하여 기초자치단체는 국민학교, 도자치단체는 중학교, 광역도자치단체는 고등학교를 책임지도록 하고 있다. 그러나 이 점은 논란의 여지가 계속 남아 있으나 가장 기본원칙으로는 광역도자치단체가 교육부문에서 중심역할을 한다는 점이다<sup>33)</sup>. 특히 전문직업교육과 도제(전문직)교육(formation professionnelle et

d'apprentissage)에 대해서는 분명하게 광역도자치단체의 행정권한에 속하게 된다.

반면에 문화공공시설(établissements culturels), 문서보관시설, 시청각시설 등은 도자치단체, 기초자치단체의 행정권한에 속하기도 한다.

## 1. 교육분야

초등교육은 기초자치단체가 책임지고, 중등교육에 대한 교육계획은 주로 레지옹광역도의 책임이며, 중등교육기관에 대한 재정은 도자치단체와 레지옹광역도가 공동으로 책임지고 있지만 현재의 추세로는 레지옹광역도자치단체는 고등교육에 관한 책임을 전담하는 방향으로 발전하고 있다.

### 가. 공립초등교육

공립초등교육(enseignement primaire public)에서, 유치원과 초등학교는 기초자치단체의 행정책임으로 교육시설의 건립, 유지, 관리 등에 소요되는 비용을 책임지며, 교사주택, 학교급식, 교육기금보조 등에 대해서도 기초자치단체의 행정책임에 귀속된다. 다만 교사의 보수에 대해서는 국가공무원의 지위에 있으므로 국가에서 책임지는 부분이다.

만일 적어도 10%의 학생들이 다른 기초자치단체에서 통학을 하게 되면 교육비용은 관련 기초자치단체간에 분담하게 되며 이를 위한 상호협약이 체결된다. 또는 이 협약이 이루어지지 않을 경우에는, 1985년 3월 22일 행정부 회람에 의거하여, 관련 임명도지사의 결정에 의해서 서로간의 비용분담이 이루어진다.

---

33) 참조 Gohin, 1995 :306-309.

학교시설을 중심으로 한 문화, 체육, 사회교육 등의 활동을 위해서는 교육위원회의 의견을 존중해야 하고 이와 관련된 모든 손해배상은 기초자치단체의 책임이 된다. 또 기초자치단체는 기본교육 이외에도 보완적인 문화, 체육 등 추가비용에 의한 선택적인 보충교육을 실시할 수 있다. 이때에는 교육기관장의 승인과 교육위원회의 승인을 얻어 관계기관간 협약을 통해서 이루어지도록 하고 있다.

기초자치단체의 시장은 지역사정에 따라 학생의 등·하교 시간을 변경할 수 있으며 이때에도 학교당국 책임자의 동의를 반드시 얻어야 한다. 또 학교이름의 변경은 교육기관이 소재해 있는 기초자치단체의 권한에 속하고 있다. 그리고 이 기초자치단체는 전국공공교육위원회의 한 구성원이기도 하다.

#### **나. 공립중등교육계획**

레지옹광역도는 중학교육, 고등학교교육, 해양농어촌교육기관, 국가교육기관 등에 대한 교육계획을 수립한다. 이 교육계획은 레지옹광역도의 경제발전계획에서 정해진 정책방향과 일치해야 하며 관련 도자치단체의 동의를 얻어야 한다. 그리고 이 교육계획을 집행할 때 관련교육기관에 대한 투자계획을 세워야 한다. 다만 중학교시설에 대한 것은 도자치단체가 담당한다. 이러한 교육투자계획은, 1983년 사무배분법 제13-III조에 의하면, 교육계획이 관련되어 있는 각 자치단체의 동의를 얻어야만 한다.

고등학교와 특별교육기관의 책임은 관할구역에 위치한 교육기관이, 관련 투자계획에 대해서는 도자치단체의 동의를 얻어야 하는데 도자치단체의 대표자가 사실상 이 교육투자위원회의 한 구성원이 되어 있다는 점을 주목해야 한다. 도자치단체의회는 중학교에 관한 교육투자계획을 수립해야 하며 이 계획은 레지옹광역도가 임명도지사에게 제안한 교육계획안의 방향과 일

치해야 하고 관련기초자치단체의 동의를 반드시 얻어야 한다. 그리고 기초자치단체는 관할구역 내에 관련된 중학교, 고등학교, 특별교육기관 등의 교육투자계획에 대하여 의견을 제안하도록 되어 있다.

#### **다. 공립중등교육기관에 대한 재정지원**

테바르프망도자치단체는 중학교에 대한 재정적인 지원을 책임진다. 다만 교사의 보상비와 교육관련 비용은 국가가 책임지고 있다. 아래의 두 가지 경우에는 비용분담을 하고 있다.

-적어도 10%의 학생들이 다른 도자치단체에서 통학을 하게 되면 관련 도자치단체와 협약에 의해서 또는 임명광역도시사의 결정에 의해서 비용을 분담한다.

-한 교육기관이 동시에 중학교와 고등학교의 지위를 갖고 있을 때 관련 광역도자치단체와의 협약을 통해서 지출비용을 분담한다.

한편, 레지옹광역도는 고등학교와 특별교육기관에 대한 교육투자계획을 세우고 이에 대한 비용을 책임진다.

#### **라. 사립초중등교육**

사립교육에 대해서는 1959년 12월 31일 법과 이 법의 수정안인 1985년 1월 25일 법에 의하면 기초자치단체가 사립교육기관에 대하여 협력계약에 의거한 재정지원을 할 수 있다. 계약에 의거한 사립교육기관에 대한 재정지원은 공립교육기관에 대한 지원과 같은 조건 하에서 이루어진다. 기초자치단체는 국가와 협조하여 사립교육기관의 교육시설을 제공할 수 있으며 기초자치단체의 대표자가 이 교육기관 운영위원회의 한 구성원으로 참여한다.

테베르프망도와 레지옹광역도는 중등사립교육기관에 대한 원조를 할 수 있다. 즉, 중등사립교육기관에 대한 원조는 테베르프망도가, 고등사립교육기관에 대한 원조는 레지옹광역도가 위의 기초자치단체가 계약에 의하여 재정 지원을 하는 방식과 같은 조건에서 이루어진다.

#### 마. 공립고등교육

국가의 책임 하에 있는 고등교육 분야에 있어서 각 지방자치단체들은 이들 대학교육기관들의 건립, 변경 등과 관련하여 의견을 제기할 수 있으며 국가는 이들 자치단체의 의견을 수렴해야 한다.

고등교육의 연구계획을 수립할 경우 레지옹에 관련되면 레지옹광역도자치단체의 의견을 수렴하게 되어 있으며, 광역도 경제개발계획의 범위 내에서 고등교육발전계획을 수립하고 연구분야에서의 장기적인 연구계획을 결정할 수 있다. 현재의 진행방향을 보면, 파리를 중심으로 하는 일드프랑스 지역을 제외하고는 대학교육에 대해서 점차적으로 광역도자치단체의 책임권한으로 기울어지고 있다. 1990년 7월 4일 법(제18조)은 이미 국가가 지방자치단체 또는 자치단체연합체에게 고등교육기관의 건축, 확장 등에 대한 건설주체자의 자격을 위임하고 있으며 나아가 기술적이고 재정적인 계획 등도 위임하는 추세이다. 또 <대학교육 2000년>계획을 시행함에 있어 이 교육분야의 재정적 참여를 위해 국가는 지방자치단체들에게 필요한 재정의 1/2이 되는 80억 프랑의 재정지원을 요청하고 있다.

## 2. 전문직업교육과 견습교육

연차적 교육계획을 중심으로 하여 전문직업교육과 도제교육(formation professionnelle et l'apprentissage)의 권한은 레지옹광역도자치단체의 책임이다. 레지옹광역도는 전문직업교육과 도제교육을 위한 교육기관을 설립하기를 원하는 희망자와 협약을 체결하는 주체가 되며 특히 기초자치단체, 도자치단체가 그 상대가 되기도 한다. 이러한 제안이 있고 난 후 6개월 내에는 레지옹광역도의 의견을 제시해야 한다.

지역의 필요에 따라서 기초자치단체 또는 기초자치단체연합체는 교육계획을 세울 수 있으며 필요에 따라서는 레지옹광역도의 도움을 청할 수 있고 레지옹의 교육계획안을 수립할 때 협의할 수 있다(1983년 사무배분법 제84조 2항).

## 3. 문화예술시설과 박물관, 문서보관시설

국가의 책임 하에, 정부시행령에 의거 경영되고 재정지원되는 예술기관을 제외하고, 지방자치단체들은 도서관, 박물관, 공립예술원(음악, 무용, 극예술, 응용예술) 등을 경영할 수 있다. 반면 국가는 모든 문화시설(établissements culturels)에 대하여 기술적인 감독을 시행할 수 있다.

책의 대여가 가능한 중앙도서관(bibliothèques centrales de prêt) 등 규모가 큰 공공도서관은 도자치단체의 행정권한에 속해 있으며 이들 도서관의 전문인력은 국가공무원의 신분을 갖게 된다.

지방자치단체들은 고문서보관시설의 소유자가 되며 1988년 7월 28일 정부시행령에 의하면 국가의 과학적 기술적 감독을 받게 되어 있다. 박물관 담당직원, 고문서 담당직원들이 지방공무원의 신분이 아니라고 해도 기초자

치단체의 시설물에서 근무하게 되면 기초자치단체의 지휘 하에 있게 된다. 그러나 테베르뜨망도자치단체와 레지용광역시자치단체의 고문서관리직과 전문인력들은 모두 국가공무원의 신분이다.

레지용광역시자치단체, 테베르뜨망도자치단체의 고문서 담당기관은 지방행정기관으로부터의 고문서를 이양받아 관리하며, 또 다른 공공기관으로부터의 고문서도 관리하고 해당 도자치단체에 속하는 기초자치단체의 고문서도 함께 보관, 관리한다.

#### 4. 시청각방송시설

기초자치단체 또는 자치단체간연합체는 유선시청각(audiovisual) 서비스를 설치 또는 허가할 수 있다(1986년 9월 30일 법 제134조). 그러나 1986년 8월 19일 법과 11월 27일 법에서 시청각방송에 대한 광역도 수준에서의 분권체제를 무효화 시켰버렸다.

## 제7절 경제 활동분야

경제분야에 있어서는 거의 레지용광역도를 중심으로 하여 행정권한의 배분이 이루어져 있다고 볼 수 있다. 따라서 경제활성화를 위해서 특히 레지용광역시자치단체의 경우에는 예산의 2/3는 투자지출비용으로 사용하고 있는 바, 레지용광역시자치단체는 지역경제발전을 위한 중심역할을 담당하고 있다. 이러한 경제분야에서의 행정권한은 주로 경제발전계획(planification)과



경제간섭주의(interventionnisme économique)에 기초한 경제활동을 중점으로 해서 이루어지고 있다.

## 1. 경제발전계획

경제개발계획(planification)은 실정법상 1982년 7월 29일 Rocard법의 절차에 따르게 되어 있어 1992-93년 11차 경제개발계획을 세울 때 이용되기도 하였다<sup>34)</sup>. 그런데 새로운 법률에서 레지옹은 국가의 경제개발계획에 참여하여 국가와 레지옹간의 계약관계를 통해서 이러한 국가계획의 실천에 참여하고 있다 또한 레지옹광역도는 국가의 경제계획과 일치하는 방향에서 레지옹광역도의 경제개발계획안을 발전시킬 수 있고 다른 관련 지방자치단체와의 협력을 통해서 이러한 경제개발안을 수립한다.

### 가. 레지옹 지역 내에서의 국가경제개발계획

레지옹광역도자치단체는 전국경제개발계획위원회(Commission nationale de planification)를 통해서 국가경제개발계획에 참여하고 있는데 1982년 7월 29일 법과 1982년 8월 26일 정부시행령에 의하여 이전의 현대화추진위원회(commissions de modernisation) 또는 경제계획위원회(commissions du plan)를 대체한 위의 전국경제개발계획위원회를 주축으로 국가와의 경제개발계획안을 수립하고 있다 이 전국경제개발계획위원회는 경제계획 담당장관의 지휘 하에 있으며 전국이사회, 전문조직의 대표자들로 구성되어 있고 합법적으로 모든 레지옹광역도자치단체의장들을 포함하고 있는 전국단위의 경제개발계획위원회이다.

34) 참조 Michel Maille, « De la nature du plan, A propos de la réforme de la planification » in Mtd. Péquignot, Montpellier, C.E.R.A., 1984, p.489.

### 나. 국가-레지옹간의 경제개발계획을 위한 계약

헌법위원회가 인정한 국가와 지방자치단체간의 관계를 설정하는 기법에 있어서 국가경제계획의 시행을 위해 1982년 1월 7일 법에 의해서 설립된 국가-레지옹간의 협력계획계약(contrats de plan Etat-région)을 세워야 한다 (1983년 7월29일 법 제11조와 그 이하). 이 법률에 따르면, 국가와 레지옹은 상호협력을 바탕으로 모든 행위는 계약조항(clauses contractuelles)에 의거한다고 명시하고 있다.

경제적 관점에서 보면, 1993년 Delafosse의 보고서는 개발계획계약안(contrats de plan)으로서는 1984-88년, 1989-93년 이후 3세대인 1994-98년대를 초점으로 연구하고 있다. 이들 개발계약안이 발전되면서 자금이 축적되어 처음 648억 프랑에서 1,065억 프랑으로 그리고 세 번째 세대에서는 1,650억 프랑의 총액을 기록하고 있다. 1989년에서 1993년의 기간만 고려해 볼 때, 국가가 지출하고 있는 비용은 585억 프랑으로 총 민간투자의 10%가 약간 넘고 있으며 지방자치단체의 출자비용은 480억 프랑으로 5% 가까이 된다.

### 다. 레지옹 광역도의 경제개발계획

레지옹의 경제개발계획(plan de la région)은 국가와 합의한 경제계획계약의 대상과 범위를 제시해 주고 있다. 이 계획안은 광범위한 의견수렴을 거치는데, 이에 대하여 지역경제사회이사회의 의무적인 의견수렴을 거쳐야 하는 것 외에도 여러 의견수렴을 거쳐 광역도의회가 계획을 수립하고 승인하도록 하고 있다. 즉, 1982년 3월 2일 법 제67조에 의하여 레지옹광역도의회는 관련 지방자치단체의 의견을 수렴해야 하며 특히 데파르트망도자치단체에게 의무적으로 의견을 요청해야 한다. 1983년 사무배분법에 따라 데파르

프랑스도의 도청소재지가 있는 기초자치단체, 10만 이상의 주민이 있는 기초자치단체, 지역개발 및 지역정비를 위한 자치단체간협약(charte intercommunale de developpement et d'amenagement)의 범위에서 협조하고 있는 기초자치단체 등, 이들에 대한 의견을 의무적으로 수렴한다. 이들 관련자치단체의 의견수렴을 하지 않을 때에는 법률규정에 어긋나는 행위로 여기게 된다.

## 2. 경제활동 분야에의 관여

지방자치단체의 경제활동에 관한 참여는 1962년 3월 2일 지방자치법인 Defferre법에 의해서 많은 변화가 있어 왔다<sup>35)</sup>. 이에 대해서는 지방자치단체들의 직접, 간접적인 원조방식의 일반제도와 특별제도들이 행해지고 있다.

### 가. 지방자치단체의 경제활동에의 관여에 관한 변화

1791년 3월 2-17일 Le Chapelier법인 <상공업자유에 관한 법>(liberte du commerce et de l'industrie)과 경제사회자유주의의 원리에 따라서 국가정책심의위원결정 최고법원의 판결은<sup>36)</sup> 오랫동안 기초자치단체가 경제활동에 관여하는 것에 관하여 엄격한 제한을 두고 예외적으로 특별한 상황만을 인정하고 있었다.

그러나 2차 대전이 지나면서 1926년 12월 28일 위임법률은 기초자치단체와 자치단체간조합에 대하여 직접적으로 주민이익이 관련된 상공업형서비스 경영을 허가하게 되었다(공문법 제L. 323-1조). 따라서 국가정책심의위원결정

35) 참조 Jean-Claude Nernery, << Le nouveau regime juridique des interventions economiques des collectivites locales >>, A.J.D.A. 1963,65.

36) C.E., 28 mars 1924, Genet, Rec. 347.

정최고법원은 1930년 판결에서 원칙적으로 수익사업적 성격은 민간에게 권한이 있으나 주민의 이익을 대변하는 특별한 상황이 고려되는 정당성이 부여될 경우에는 자치단체가 지방공공서비스의 공급을 위해서 수익경영사업으로 운영할 수 있다고 판결했다<sup>37)</sup>. 그리하여 30년대의 경제공황과 양차 대전을 겪으면서 민간부문에서의 지방공공서비스 공급이 부진해지자 1955년 5월 20일 정부시행령과 1959년 1월 5일 정부시행령은 지방자치단체의 경제활동에 대한 관여를 합법화시켰다. 국가정책심의위원결행정최고법원의 판결도 이러한 방향으로 동의를 하였고<sup>38)</sup> 이때부터 공공서비스의 성격을 갖는 경제활동이나 그 이전에 공공서비스로 존재하던 경제활동에 부속되거나 할 경우에는 지방자치단체들도 이에 대한 경제활동에의 수익사업에 참여가 허락되었다.

그러나 이러한 우호적인 상황이 1973년부터 새로운 반대국면을 맞이하게 되기도 하였는데, 1976년 9월 10일 자 행정부회람에서 민간기업에 대한 지방자치단체의 모든 직접적인 경제원조를 금하고 있고, 법률에 명시되지 않은 민간기업에게 자금대여, 재정선금지불 등을 금지하였고, 간접적 지원도 여러 제약을 두었다. 이러한 성향은 곧 1981년 사회당정권에서도 계속적으로 유지되었다.

하지만 1982년 지방자치법의 실시로 마침내 지방자치단체들의 경제활동 관여를 인정하고 그 시행을 명백히 하였다. 그리고 이미 그 이전의 효과가 계속되어 1979년 18억 프랑이던 지방자치단체들의 원조가 1981년에는 52억

37) 관례 Section du 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, Rec. 583; R.D.P. 1930.530, concl. Josse; S. 1931.111.73, concl. Josse, note Alibert; G.A.J.A., n° 48.

38) 참조 C.E. Sect., 23 decembre 1970, Préfet du Val-d'Oise et ministre de l'Intérieur c/ commune de Montmagny, Rec. 788; R.D.P. 1971.248, concl. Kahn; A.J.D.A. 1971.153, chr. Labetoulle et Cabannes.

프랑으로 증가되어 있었던 상태였다. 그 뒤 1988년 1월 5일 지방자치개선법에 의해서 여러 조치들이 바뀌어졌다. 특히 두 가지의 가정에 따라서 지방자치단체들의 직접적인 원조와 간접적인 원조를 허용하고 있는데, 즉 일반적으로 국가경제개발계획에 명시한 조건에 따라서 경제발전을 추진하려면 지방자치단체의 원조가 필요하게 된다. 또 특별하게는 농어촌 주민들의 공공서비스에 대한 기본적인 요구를 만족시켜야 할 필요성이 인정되는 경우와 민간부문에서의 공공서비스에 대한 공급체계가 결여되어 있거나 부족한 상황을 보충하기 위해서는 이러한 자치단체를 통한 원조가 필요하다고 인정한다(Gohin, 1995 :316).

#### **나. 지역경제발전을 위한 일반원조제도**

지역경제발전을 위한 원조는 직접적일 수도 있으며 간접적일 수도 있다.

1990년대에는 3/4가 거의 직접원조였으며 주로 처음 단계에서는 광역도자치단체의 행정권한이 발휘되었으며 기초자치단체와 도자치단체의 직접적인 원조는 보완적인 역할을 하였었다. 직접원조는 법률에 의해서 여러 제한을 두고 있는데 주로 기업창설과 고용창출에 대하여 레지옹광역도의 보조금이 지급되고 정부시행령에 의해서 각 자치단체의 직접원조액의 상한선이 결정되도록 하고 있다.

기업창설에 대한 원조한도는 1982년 정부시행령 제82-806호가 1988년 정부시행령 제88-51호에 의해 수정되면서 최고 원조상한액을 15만 프랑으로 그리고 특별우대지역에 대해서는 20만 프랑으로 정해 두고 있다. 한 고용창출에 대한 원조금액은 2만 프랑이며 10만이 넘는 도시에서는 1만 프랑으로 정해져 있고, 특별농어촌과 산간지대와 같은 특별우대지역의 경우는 4만 프랑으로 책정되어 있다. 이때는 고용인 30명으로 제한되며 고용창출된 기업

의 총매상액이 3백 만 프랑 이하가 되는 기업에 대하여 자치단체가 원조를 하고 있다.

간접적인 원조를 하는 경우도 있다. 수공업 또는 산업지역의 정비, 저가의 건물임대, 연차별지불, 차용보증 등이 있다. 그러나 이러한 조치들은 지방재정의 부실을 막기 위해서 아주 세밀하게 시행규칙이 제정되어 있다. 예를 들면, 일반시장가격보다 저가로 매입했거나 임대한 부동산에 대해서 원칙적으로 재매매하거나 재임대할 수 없던지 하는 것이다.

기초자치단체의 간접원조에 대한 제한을 보면(1982년 3월 2일 법 제 5-III조), 상법상의 주식회사, 수익목적의 기관 등에 대한 기초자치단체의 자본참여가 금지되어 있다. 예외적으로 행정최고재판소 결정에 따른 허가를 받았거나, 주민의 공익을 위한 공공서비스를 경영할 목적의 회사(교문법 제L381-1조), 주식회사 형태의 금융기관으로 몇몇 상법상의 주식회사들이 함께 참여하여 민간기업들에게 재정 원조를 보장하는 것 등을 목적으로 할 경우에는 예외로 하고 있다.

이 점에서 또 하나 주목할 것은, 레지옹광역도자치단체들만이 법률에 의해서 지역개발주식회사, 지역간재정지원주식회사, 각 레지옹광역도의 혼합주식회사 등에 대한 자본참여는 허락하고 있다. 따라서 레지옹광역도가 중심이 되어 중소기업들에 대한 재정지원을 위해서 자본출자와 재정차용 등의 수단을 통해서 지원하고 있다(Gohin, 1985 :318).

#### **다. 지역경제발전을 위한 특별원조제도**

1988년 1월 5일 법부터 지역경제이익을 보호하는 측면에서 기초자치단체는 주민의 요구를 만족시키기에 필요한 공공서비스를 제공하게 된 경우로

민간부문의 활동이 부족하거나 부재상태가 된 경우에는 직접 또는 간접적인 지원이 허락되고 있다. 물론 간접원조에 대한 여러 조치도 그대로 적용이 된다. 반면에, 도자치단체는 경제적 상황이 어려운 기업에 대하여 직접 또는 간접지원을 할 수 있으며 이때의 간접지원은 법에 의해서 정해진 한계를 지키는 범위에서 이루어져야 한다.

참고로 재무부의 통계에 따른 지방자치단체의 경제활동에 대한 상황을 살펴보자(1982년 3월 2일 법 제5조에 근거한 경제활동).

1986년까지 지방자치단체의 시책들이 증가하였다. 1984년 총원조액은 44억 프랑으로 기초자치단체가 55.2%, 직접원조부분은 77.2%에 이르고 있다. 이중 전체의 95.8%가 지역경제발전을 위한 활동에 사용되었고 단지 4.2%만이 지역경제이익을 보호하기 위해서 사용되었다. 주원조형태는 보조금과 수혜금(primes et subventions)이고 이것이 레지옹광역도에서는 71.6%, 데파르트망지원에서는 57.2%, 교문기초자치단체의 원조에서는 21.5%를 나타내고 있었다.

1986년부터 지방자치단체의 경제활동관여가 더욱 발전되어 갔지만 전반적으로 재조정이 이루어져 교문기초자치단체의 원조는 상대적으로 줄어들었고 비록 기초자치단체들이 중심이 되기는 했지만 1988년은 총원조액의 47.7%를 나타내고 있었다. 직접원조를 보면, 레지옹광역도자치단체에서는 86.6%를 나타내고 있고 데파르트망도자치단체에서는 80%, 교문기초자치단체에서는 59.5%를 나타내고 있다. 그리고 총직접원조에서 보조금이 차지하는 비율은 2/3 정도이고 차용과 선불지급은 약 20%를 나타내고 있었다.

경제원조총액이 1984년에서 1988년 사이에 77%가 증가되었지만 1982년 법에 의해서 특별히 명시된 원조는 같은 기간에 양적으로 약 24.2%가 줄어

들었다. 직접원조와 간접원조의 구분이 점차 흐려져 갔는데 이러한 변화는 지역경제간섭에 있어 새로운 구조적 변화가 있었는데 특히 1983년 7월 7일 법에 의거한 지방민관혼합주식회사(sociétés d'économie mixte locales)를 통한 경제활동이 두드러지게 나타났다. 그런데 이러한 직접원조의 개념이 약해지면서 레지옹광역도의 역할도 점차로 줄어지는 것으로 보였으며 실제로 도자치단체와 특히 기초자치단체들이 점차로 레지옹광역도와 같은 수준에서 간접원조를 통한 경제활동에의 관여가 높아가고 있었으며 이러한 결과는 국가의 통제와 규제가 점차로 약화해가는 증거라고 하겠다<sup>39)</sup>. 1990년 이러한 교문기초자치단체와 데빠르뜨망도자치단체의 간접원조는 간접원조부문에서는 89%를, 전체 경제활동원조부문에서는 약 24%를 나타내기도 하였다.

---

39) Jean-Claude Douence, L'action économique locale, Paris, Economica, 1988, p.48.



## 제6장 외국 지방자치단체의 기능배분 사례비교

지금까지 살펴본 프랑스의 권한배분에 따른 사무분담이 어떻게 이루어졌는가를 살펴보았는데 본 장에서는 비교의 관점에서 프랑스 이외의 다른 선진국 지방자치단체의 사무배분 사례를 개괄적으로 살펴본 다음, 외국과의 비교된 시각에서 우리 나라의 사무배분 실태를 그 근거와 원칙을 중심으로 분석한 개선방향을 약술해 보도록 한다.

### 제1절 영국의 사무배분 실태

영국은 단일 통일국가로 정당정치를 통한 내각제로 구성된 정부가 국회의 동의를 얻어 행정부를 조직하며, 정치적 중립을 지키는 공무원의 도움으로 행정권을 행사한다. 국회를 통해서 결정된 법안은 여러 공공행정주체를 통하여 전국에 통일적으로 적용이 된다. 영국의 지방자치는 하원의회가 국민주권을 보유하고 지방자치단체의 모든 책임과 권한, 기능 등이 국회법(Acts of Parliament), 장관령(ministerial orders), 정부시행규칙(regulations)으로부터 나온다. 그리고 지방정부의 재정은 다만 18%만이 지방정부의 자체수입으로 충당되고 나머지는 정부보조금, 정부양여금, 정부특별보조금 등에 의존하고 있는 중앙의 지시와 감독을 받는 관계를 유지하고 있다 (Kitchin, 1996 :210-).

## 1. 자치단체의 사무배분 근거

영국 지방자치단체는 행정사무에 대하여 (독일의 전권한성 또는 프랑스의 권한의 일반적 규정 원칙과 같은) 보편적인 권한을 갖고 있지 않으며 19세기 이후 법원에 의해 발전된 원칙인 월권행위제한원리(principle of ultra vires)를 적용받아 모든 지방자치단체의 권한과 기능은 법률에 근거하게 되었다<sup>40)</sup>.

하원의회가 제정한 법률의 한계를 벗어난 권한을 나타냈을 때 지방자치단체는 월권행위를 하는 위법성이 있다고 판정된다. 이것은 사무배분 측면에서 살펴본 결과로는, 지방자치단체에게 위임된 권한은 포괄적인 위임이 아니라 법률로 정해진 특정 행정서비스에 대해서만 자율권을 갖고 있는 제한적인 권한이양이라고 말할 수 있을 것이다(Wilson, 1994:22).

잉글랜드지방과 웨일즈지방의 지방정부(자치단체)들이 갖는 사무권한과 기능은 하원의회가 정한 관련법안에 기초하고 있는데 특히 1972년 지방자치단체법에 명시되어 있다. 이 법안에는 각 계층의 지방자치단체에게 배분된 권한이 명시되어 있기도 하며 현재까지 유효한 점이 많이 남아 있다.

요약하면, 영국 지방자치단체는 지역주민을 위하여 일반적인 권한을 포괄적으로 갖지 못하며 중앙부처의 장관, 고급공무원들의 지방자치단체에 대한 지도와 감독도 법률에 범위 내에서 행정행위가 이루어져야만 한다 (Warbuton, 1994:330, 337).

---

40) Local government is looked upon essentially as a subordinate mechanism created by the state for its own convenience. It is no more than one of several alternative agencies through which the paternalist central government can arrange the provision of services for the states citizen-subjects(Allen, 1990:22).

## 2. 자치단체 사무의 종류

영국 지방자치단체에게 주어지는 사무의 종류를 법률적 근거에서 찾아 보면 두 가지로 대별될 수 있다.

**첫째 :** 하원의회가 법률로 제정한 지방자치단체의 기능에 대한 것을 의무적 (행정)사무(statutory duties or mandatory powers)라고 하며 법률에 근거하여 시행해야 한다. 예를 들면 1944년 교육법(Education Act)에 의하여 지방자치단체들은 관할지역의 모든 어린이들에게 의무교육을 시행하여야 할 <의무적 사무>가 주어졌다. 1972년 만성병자와 지체부자유급여법(Chronically sick and disabled persons Act)에서 지방자치단체는 해당 지역 내의 관련된 모든 사람들에게 법률에서 정한 방법으로 관련서비스를 제공할 의무가 주어졌다. 또 1977년의 무주택자보호법(homeless persons Act)으로는 무주택자에게 필요한 서비스를 제공하도록 의무화 하였고, 1992년 지역사회보건의료법(community care Act)에서도 모든 지방자치단체들은 사회복지가 필요한 만성병자, 정신병자, 장애인, 노인 등을 중심으로 개별적인 보건의료서비스를 의무적으로 제공하도록 지방자치단체의 사무를 법률로 제정해 두고 있음을 볼 수 있다.

**둘째 :** 지방자치단체는 법률에 근거하여 스스로가 임의적으로 행할 수 있는 제한적인 자율권 있게 된다. 즉, 일단 하원의회가 법률에 의해서 기본 테두리를 정하게 되면 지방자치단체가 선택적으로 또는 임의적으로 시행할 수 있는 지방사무(서비스)에 대해서는 자치단체 스스로가 재정적 능력을 고려하여 자율적인 결정권에 의하여 <임의적(선택적) 지방사무>(discretionary powers)를 실천하게 된다는 의미이다. 예를 들면, 1969년 어린이와 청소년법에서 청소년문제와 관련되는 서비스에 대하여 지방자치단체에게 <임의적 사무>를 부여하였지만 재정적인 원조가 큰 힘이 되지 못해서 많은 어려움

을 겪은 경험이 있다. 그 뒤 1979년 이후 중앙정부의 긴축재정정책이 있어 왔기 때문에 많은 지방정부들이 이러한 임의적 권한을 이용하여 관련 서비스사업을 확장해 나가기 보다는 소극적인 입장을 견지하면서 지방재정의 확충을 위해 비용을 저축하기도 하였다. 왜냐하면 이러한 임의적 지방사무는 이행하지 않아도 법률적, 사법적 별척이 가해지는 것이 아니기 때문이었다.

### 3. 자치단체의 사무배분 실태

대도시권 상, 하계층의 지방자치단체는 박물관, 미술관, 공원, 녹지공간, 공영수영장, 지역공항, 개발용지관리 등의 행정업무를 분담하여 처리하고 있다.

**잉글랜드와 웨일즈 지방** : 일반적으로 **도의회**(county council)는 전략적인 개발계획, 고속도로, 교통, 사회복지서비스, 교육, 도서관, 소방, 쓰레기처리, 소비자보호 등의 사무기능을 담당한다. **구의회**(district council)는 해당 지역의 계획과 주택, 환경위생, 시장, 쓰레기수거, 묘지와 화장터, 오락서비스, 공원, 관광, 선거사무 등을 담당하고 있다. 1996년 4월부터 새로 태어난 **단일지방정부**(unitary authorities)는 관할 구역의 모든 지방정부의 사무를 담당하고 있고, Wight 섬은 이미 1995년 4월부터 단일지방정부로서 이와 같은 다목적 지방사무를 관장하고 있다. 런던자치구와 대도시자치구들의 의회는 런던시와 함께 모두 단일지방정부로써 해당 지역의 모든 공공서비스를 경영하고 있다. 이들의 대도시권 주변을 포함해서는 **연합지방공공단체**(joint authorities)들이 보다 광범위한 소방과 민방위 등 광역행정사무를 협조적으로 관할하고 있다.

다음 <표> **잉글랜드지방의 지방정부 행정서비스 내역(1993-94)<sup>41)</sup>** 참조

---

41) 출처 : General Statistics Service, Local government statistics, London, HMSO, 1993-94, / Trotman-Dickenson, 1996:308-309.

웨일즈지방은 1996년 4월 전까지는 잉글랜드의 도의회, 구의회와 같이 유사한 행정사무를 수행하였으나 1996년 4월이러한 2중제 지방정부들이 폐지되고 22개의 단일지방정부로 대체되면서 각 단일지방정부는 관찰 행정구역의 모든 관련사무를 담당하게 되었다.

**스코틀랜드와 북아일랜드 지방** : 스코틀랜드지방 역시 1996년 4월 이전에 존재하던 53개의 구의회와 9개의 지역의회가 폐지되면서 29개의 단일지방정부가 각 지방정부의 해당구역에서 행해야 할 모든 공공서비스를 담당하고 있다. 스코틀랜드의 3개 섬의회는 이미 단일정부의회의 기능을 시행하고 있었다

<표> 스코틀랜드지방의 사무배분 예<sup>42)</sup>

	Regional council	District council	Islands council
R e f u s e collection		0	0
Fire service	0		0

북아일랜드의 26개 구의회는 영국본토 지방정부들과는 다르게 완전한 자치권을 누리지 못하고 주로 환경보건, 쓰레기수거와 처리, 레저사무 등을 위주로 사무를 담당하고 있다.

1996년 개편에 따른 새로운 **단일지방자치단체**(unitary authorities in the shire areas)의 사무기능 : 비도시권 지역에 1995년 4월 1일 처음으로 비도시권 지역에 2중제의 지방정부체제를 폐지하고 새로운 단일지방자치단체가

42) 출처 : General Statistics Service, Local government statistics, London, HMSO, 1993-94.

설치되었고, 뒤 이어 1996년 4월 1일에 계속해서 다목적 일원체제의 단일지방자치단체들이 신설되었다. 이 새로운 단일지방정부(자치단체) 지역의 소방서비스를 위하여 1996년 4월 1일부터 4개의 연합소방당국(fire authorities)이 세워졌다. 1996년 지방정부 개편이후 단일지방정부의 기능은 주로 교육, 전략적 계획, 교통계획, 대중교통계획, 고속도로, 소방, 사회복지, 도서관, 쓰레기처리 등의 업무를 중심으로 담당하고 있다. 도의회의 경우에는 1995/96년도에 지방경찰당국(new police authorities)이 창설되면서 경찰행정이 이전되었다

다음 장 <표> 1997년 예산통계로 본 지방자치단체의 행정사무배분표<sup>43)</sup>  
참조

- ① #는 단일지방정부의 행정사무
- ② (1)런던의 대중교통서비스는 런던지역교통국(London Regional Transport)이 책임지고 있다.
- ③ (2)비도시권 지역의 도의회 경찰서비스는 새롭게 분리된 지방경찰당국(police authorities)이 연합해서 도지역들을 담당하고 있다.
- ④ (3)새로운 단일지방정부 지역의 소방서비스를 위하여 1996년 4월 1일부터 4개의 연합소방당국(fire authorities)이 세워졌다.
- ⑤ (4)런던시의 몇몇 구역은 독립적인 쓰레기수거당국을 갖는 곳도 있다. 쓰레기규제에 관한 행정사무는 환경보호기관의 책임이 되었다.

43) 출처 : 환경부, Local government finance statistics : n°7, London, Stationary Office, 1996년12월)에서 정리한 사무배분 실태.





## 제2절 미국의 사무배분 실태

### 1. 딜론의 원칙에 의한 자치권

미국의 지방자치에서 헌법상의 지위에서 보는 지방정부의 위치는 주정부로부터 위임받은 권한을 행사하는 자치단체로 보고 있다고 말할 수 있다. 실제로 미국의 연방헌법에 지방정부가 명시되어 있지 않을 뿐만 아니라 주정부 공무원들이 연방정부의 공무원보다 더 빈번하게 지방정부의 사무에 참여하는 폭이 넓은 상황이다.

역사적으로 미국 지방정부의 기능은 특별규정으로 명시되었으며 이의가 생겼을 경우에 지방정부는 법원에서 반드시 합법적인 권한에 의한 사무이행을 하였다는 것을 입증해야만 했다. 이것이 영국의 지방자치제도에서와 마찬가지로 월권행위제한원리(*ultra vires*)를 기초로 하여 자치정부가 갖는 권한과 관련된 사무이행을 엄격하게 적용하고 있었다는 것을 나타내고 있다. 실제로 아이오와 주 대법원판사인 John F. Dillon이, 1870년대에 자치정부는 명시적으로 필요에 의해서 또는 정당하게 의도적으로 밝히고 있는 법조항에 의해서 인정된 권한만을 행사할 수 있으며, 자치단체(*municipal corporation* 또는 *multi-purpose local authorities*)의 선언된 목표와 목적을 수행하는데 단순히 편리해서가 아니라 반드시 필연적인 권한에 대해서만 지방정부의 권한을 인정한다고 판결했는데 이것이 미국 주정부와 지방정부간의 사무배분의 근거가 되는 딜론(Dillon's rule)의 원칙인 것이다. 딜론의 원칙이란 지방정부의 권한은 주정부에 의해서 위임된 권한만을 행사할 수 있다고 판결한 논리로 먼저 연방정부와 주정부간 권력상의 분리를 주장하여, 주정부의 독립성을 강조하고 지방정부에 대한 주정부의 법적인 우위를 대변하는 정부간

기능배분에 관한 학설이다. 결론은 지방정부의 자치적 권한은 주정부의 법적인 위임에 의해서만 가능하다는 것이다.

사실 미국 지방자치에 있어서 행정기능의 배분문제는 주로 주정부와 지방자치정부 상호간의 문제로서 딜론의 원칙에 근거하여 ① 지방정부는 명시적으로 부여받은 권한만을 행사할 수 있고, ② 명시된 권한의 필요한 범위 내에서 이를 행사하며, ③ 지방정부의 권한과 책임을 이행하는 데에는 편의상이 아닌 불가피한 경우에 한한다<sup>44)</sup>.

## 2. 자치원칙에 의한 자치권

그러나 현대에 와서 도시화가 계속되면서 정부개입의 요구가 증대되었고 더불어 지방정부의 정책결정에 주의회의 관여가 증가되었다. 그러나 실제로 이러한 주정부의 입법적 관여는 지방정부의 문제해결에 크게 도움을 주지 못하고 미국사회의 정치적, 사회적 현실에 비추어 적합하지 않다는 반론도 만만치 않게 되면서 딜론의 원칙이 일견 무색하게 되기도 하였다. 이와 같은 논리에서 볼 때, 1871년에 이미 미시간 주 Thomas Cooley판사의 판결에서 지방자치단체의 권리는 본래적인 것으로 여긴다고 결정한 쿨리의 원칙(Cooley's rule)이라는 논리가 있었듯이, 지방자치의 상황변화에 따라서 지방정부로부터 딜론의 원칙에 반대하여 자치원칙(home rule)이 제기되었다.

자치원칙은 미국의 미조리 주정부가 1875년에 채택한 이래 지금 대부분의 주정부가 시행하고 있는 것으로서 주정부의 특별한 법적인 승인없이 지방정부에게 실질적인 권한인 자치권이 부여되는 것을 의미하고 있다.

지방정부의 자치원칙과 관련한 문제점을 몇 가지 살펴보면, ① 오늘날 지

44) Bryan D. Jones, *Governing Urban America : Policy focus*, Boston, Toronto : Little Brown & Co., p207.

방정부가 당면한 대부분의 중요한 문제는 지방정부 단독의 문제가 아닌 인위적인 정치적인 경계를 뛰어넘는 문제이고, ② 자치원칙은 지역공동 관심사 보다는 지엽적인 지방정책에 우선적이고 절대적인 관심을 갖게 되고, ③ 지방재원이 지방수요에 불균형한 여건에서 정책결정의 권한이 전적으로 지방공무원에게 있는 자치원칙은 정치적으로 비현실적일 가능성이 크며, ④ 연방정부체제 하의 주정부의 권한처럼 주정부 내의 지방정부의 자치원칙은 결정적인 정부조치가 필요할 때, 무능에 대한 구차한 변명이 될 수 있다는 점을 지적해야 하겠다<sup>45)</sup>.

### 3. 정부간협력원칙에 의한 자치권

미국 지방자치제도에서의 지방정부에 대한 원칙론은 주정부의 헌법에 근거하여 각 지방정부의 자치원칙을 존중하고 있지만 실제적으로 광역적인 문제가 늘어감에 따라서 각 주정부에서는 주정부-지방정부 등 정부간협력을 강조하는 방향을 고려하여 사무배분을 인정하고 있는 실정이다<sup>46)</sup>. 이것은 권한배분에 있어서 곧 지방정부의 선택적인 권한이 포괄적으로 인정된다는 것으로 독일 지방자치에서의 전권한성의 원칙, 프랑스 지방자치에서의 권한의 일반적 규정원칙, 우리 나라 지방자치에서의 기초자치단체우선의 원칙과 같은 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

지금까지의 논의를 요약해 보면, 미국 지방정부의 권한은 달론원칙의 영향 이후 꾸준히 주헌법들과 법원의 판결에 의해서 지방정부들의 임의적 권

45) 중앙정세욱 교수화갑기념논문집, 정부간관계:이론과 실제, 법문사, 1997, p.52.

46) Bryan D.Jones, *Governing Urban America : Policy focus*, Boston, Toronto : Little Brown & Co., p.207.

한을 확대하는 방향으로 법률적 해석이 다소 부드러워졌던 것이다. 더불어 개별 자치정부에게 인정한 특별헌장(special charters), 주의 모든 자치정부에게 일괄적으로 적용되는 일반헌장(general charters), 주헌법적 홈룰헌장(home-rule charters) 등이 지방정부의 지방자치사무와 관련하여 주법률에서 동등하거나 우위를 점할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 그리하여 홈룰은 지방정부에게 주헌법의 규정 내에서 자체적인 헌장의 기틀을 마련할 수 있는 자율권을 부여하게 됨으로써 지방정부들의 보다 포괄적이며 임의적 권한(discretionary authority)을 인정하게 되었다고 볼 수 있다<sup>47)</sup>.

#### 4. 지방정부의 분야별 사무배분 실태

자치정부가 책임지는 행정서비스의 기능을 보면 일반적으로 소방, 경찰, 교육, 위생, 공원과 레크리에이션, 공항관리, 주차장, 도서관 분야 등에 대한 서비스를 제공하고 있다.

광역적인 문제가 관련되었을 경우 재정적인 측면에서 재정규모가 큰 지방정부(대도시정부)나 카운티정부가 주도적으로 사업을 진행하는 경향을 나타내고 있는데 예를 들면 고속도로, 병원과 의료서비스는 주정부가 지방자치정부보다 더 많은 비용을 지출하고 있다. 또한 80년대 후반에 이르러 카운티정부를 중심으로 의료와 병원서비스에 가장 많은 지출을 하는 경향으로 나타났고 그 다음으로 교육과 사회복지 서비스가 중심이 되고 있다.

대도시 지역에 위치한 특별구가 제공하고 있는 공공서비스를 1991년 통계국(US Bureau of the Census)의 수치를 통해서 보면 주로 전기공급, 경찰서비스 등이 도시정부들의 주된 행정서비스가 되고 있으며, 다음으로 하

---

47) The United States of America, p.396.

수처리와 위생서비스, 도시가스공급, 소방, 주택, 공원, 대중교통 서비스 등의 순으로 이어졌었다. 한편 학교구는 가장 많은 고용직을 갖고 있다.

**주택과 도심재개발(housing and urban renewal)** : 대개 전통적으로 주택 서비스는 자치정부(municipalities)의 기본적인 행정기능에 속하지 않지만 보통 카운티나 도시정부들은 주로 특별주택당국(special housing authorities)을 설치해서 연방정부의 지원 하에 지방채를 발행하여 주택건설 재정지원을 하는 정도로 서비스의 공급이 이루어진다. 가장 일반적인 방법은 기초지방정부가 토지사용 목적을 한정하거나 특별개발구역을 설정하는 등 구역계획안(zoning)을 작성하여 개발계획을 세우게 되고 카운티정부, 시정부 등은 구역계획규정지침(zoning regulations)을 통해서 구역계획안의 설정내용들을 검토, 조정할 수 있다.

**고속도로 및 기타 도로관리(highway and other roads)** : 교육과 사회복지 분야 다음으로 주정부와 지방정부의 재정지출이 많이 소요되는 분야가 바로 이 교통분야로 도로건설과 보수관리유지가 주가 된다. 이 분야에 대해서는 모든 계층의 지방정부들이 관여하고 있으며 특별구도 이에 대한 책임을 지고 있다. 민간부문과의 계약방식을 통해서 서비스가 이루어질 수 있으며 20-30년의 장기적 발전계획을 민간기업과 합의하여 진행시키기도 한다. 지방정부의회나 위원회는 보통 고속도로 등의 건설관리계획 등은 연방정부, 주정부의 기술자들과 함께 간여하는 경우가 많다<sup>48)</sup>.

---

48) The United States of America, p.410-412.

## 제3절 독일의 사무배분 실태

### 1. 자치단체의 사무배분 근거

연방정부와 주정부와의 관계를 먼저 살펴보면, 원칙적으로 전국적인 입법 기능은 전적으로 연방정부에 속하며 제정된 법률안을 시행하는 것은 각 주 정부(Länder)의 권한에 속한다. 이러한 분담기능에도 예외는 있으며 이는 독일 기본법의 87조, 87조b, 87조d, 108조 등에 명시되어 있다. 연방정부의 몇몇 중앙부처와 행정사무기구(법률과 행정규칙에 의해서 주정부 행정기구의 관섭없이 독자적으로 정책시행을 할 수 있고 이같은 기능은 군대, 철도, 운하의 항해 및 운하망경영, 항공교통, 국토방어, 우편사무 등이 있다. 따라서 두 행정계층간 기능적인 행정권한의 분할이 절대적인 것은 아니다.

반면, 지방자치제도에 있어서 지방자치단체들의 권한은 그 자치권을 계획고권, 지역고권, 조직고권, 인사고권, 조례고권, 재정고권 등으로 구분한다고 말하기도 하는데<sup>49)</sup> 기본적 원리를 살펴보면 다음과 같이 정리될 수 있다. 먼저 1808년의 프로이센 도시법 제 108조에 근거한 것처럼 지방자치단체의 사무는 <어떤 업무가 지방자치단체의 고유사무에 속하는지는 법률의 규정에 의하여 종국적으로 규율될 수 없으며 법률에 의하여 다른 행정주체에게 귀속되지 아니하는 모든 지역적인 필요에 의한 업무는 지자체의 자치사무로 된다>고 한다. 이것이 바로 <전권한성의 원칙>(allzuständigkeit)으로 지방자치단체의 고유사무는 법률에 규정이 없는 한 모든 지역적인 사무를 포함한다는 의미를 담고 있다(이기우, 1996:172).

49) 석종현, 독일에 있어서의 지방자치단체의 헌법소원, 헌법재판연구, 제3권, 1991, 346면 이하.

다른 한 원리는 지방자치단체의 자기책임성으로 또는 <자치행정원칙>(Selbstverwaltung-prinzip)이라고도 말하는데 이 의미로는 공공사무에 대해서 지방자치단체가 관할권을 가짐으로서 업무수행에서의 과도한 중앙정부의 간섭을 피할 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체간 독립적인 법인격체로 상호 협약과 계약에 의한 법률관계에서 법률적 근거를 바탕으로 하여 지방자치단체가 자기책임성의 정도에 따라 임의적인 사무, 필요적 사무, 지시에 따른 필요적 사무(지시사무)로 구분하여 자율적으로 업무를 시행할 수 있다는 원리이다.

전권한성은 헌법, 법률이 국가나 그 밖의 공공단체의 사무로서 유보되어 있지 않는 한 지방자치단체들은 모든 사무를 임의로 처리하고 규제할 수 있는 것이고, 자기책임성이란 지자체가 그의 권한에 속하는 자치행정사무를 국가의 지시나 후견적 감독을 받지 않고 법에 따라 스스로 합목적적이라고 판단하는 바에 따라 처리하는 권한을 의미한다.

## 2. 자치행정권원칙에 의한 사무배분 실태

자치행정권원칙에서 나온 선택적 행정사무의 예를 살펴보면 다음과 같다. 지역경제추진, 에너지(전기, 가스 등)생산·분배기업들의 경영, 대중교통의 설비(하부구조)에 관한 창설과 그 운영, 사회복지시설, 문화활동, 주택건설추진, 스포츠발전, 자치시의 예금금고의 창설, 외국자치시와의 자매결연 ...

연방법률과 주정부 법률에 의거한 자치행정권 범위내에서의 자치시의 의무적 행정사무의 범위를 살펴보면, 도시계획(기획, 자치시 행정권의 발전계획), 지방도로의 건설과 보수 관리, (유치원 등의) 학교교육시설의 건설과 관리, 천재지변의 예방대책, 상수도관의 관리와 경영, 공적부조와 청소년부조, 놀이공간확보, 공동묘지 설치와 관리, 공유토지수용안 및 도심개발계획확정

안의 구상, (분할토지) 개발지의 택지조정(활성화), 도심청소와 구지역 활성화(개발), 오수처리와 경영.

중·소도시형태의 자치시가 행하는 주정부의 위임사무를 보면, 프랑스에서는 주로 지방자치단체의 경찰행정권 안전, 위생 등에 관한 것인 데에 비교하여, 예를 들면 다음과 같다. 민원사무, 신분증발급, 주민통제, 인구조사와 통계업무, 선거관리, 외국인관리, 도심교통규제, 보건위생과 가족위생 등 공공서비스의 관리, 식품위생관리, 술집·음식점류관리, ...

프랑스의 지방자치단체가 갖고 있는 건설허가증발급권에 관해서는 독일의 지방자치단체에게는 유사한 행정권이 없으며 이에 관한 사무는 국가사무 권한으로 되어있다. 대도시자치단체들은 주정부를 대신해서 위임사무를 하고 있으며, 농촌지역의 지방자치단체는 주정부의 하부행정기관인 Landratsamt가 맡고 있다.

### 3. 행정계층의 사무배분 실태

독일기본법의 72, 73조에 제한적으로 연방체제가 행할 수 있는 권한을 열거했고 나머지는 주정부체제의 권한에 속한다. 연방정부가 행하는 권한은 두 가지 종류로 되어 있는데, 하나는 기본법 73조에 정해진 11개 분야의 입법사항이다. 연방 고유의 국가사무는 외무행정, 국방행정, 연방 재무부행정, 연방 철도, 연방 우편행정, 연방 수로행정, 선박 여객 운송 행정, 국경 수비 행정, 국가안전을 위한 정보행정과 헌법질서 확보를 위한 수사행정 등이 있다. 또한 공법에 의해 설치된 국가 공공단체의 중앙사무도 연방 고유사무이다. 특히 사회보험 사무를 담당하는 중앙기관은 연방정부의 사무 관할구역에 속하며, 이에 대해 연방 정부는 지휘, 감독을 수행한다.



주정부의 권한은 주로 문화, 교육, 사회질서, 행정절차, 자치단체의 지위 등에 관계된다(기본법의 70조와 그 이하). 행정권한은 기본법 83조에 의하면 전적으로 주정부의 권한에 속하고 있다. 사실상 연방법도 주정부 당국에 의해서 시행되고 있다. 따라서 85조에 의하면 연방정부를 대신해서 주정부가 행사하는 행정권의 몇 가지 예외를 제외하면, 연방정부의 통제수단은(84조) 별로 없는 편이다. 주 정부의 일반적인 내부행정의 중요한 사무 영역은 첫째 일반적, 헌법적, 행정적인 문제, 둘째 인사관리, 셋째 지방자치사무, 넷째 공공의 안녕과 질서유지이다.

자치연합시군은 지방자치단체의 하나로서 특히 동등한 행정권역에 속한 농촌지역 기초자치단체의 경영능력을 넘어서는 영역과 재정적인 능력이 넘어서는 행정사무에 관해서 전담하고 있다. 이들 자치연합시군은 말하자면 일종의 기초자치단체간 의무협력체를 구성하고 있어서 같은 행정권 내의 기초자치단체들은 자치연합시군의 기능이 행해지는 부분에 있어서는 양보를 한다.

게마인테가 정치적 의미가 보다 강한 지방자치 조직이라면, 크라이스는 행정적 의미가 강한 지방자치조직이다. 크라이스의 사무는 크라이스에 속한 게마인테의 능력을 넘는 사무를 담당하며, 지방자치단체의 일반적이고 포괄적인 사무를 관장한다. 또한 국가위임사무를 책임지기도 한다<sup>50)</sup>.

#### **의무사무 :**

- 특수학교, 실업학교, 중등학교, 통합학교, 직업학교의 학사업무
- 학교교육 촉진

50) Rheinland-Pfalz, Kommunal brevier, 1994, p.254.

- 지방도로의 건설 유지
- 상하수도의 유지관리
- 지역의 소방업무와 재난방지
- 스포츠 진흥의 추진 스포츠 센터
- 연방사회보장법에 따른 지역내 빈민구제의 수행
- 보훈대상자 수혜업무
- 청소년 지원업무
- 농업진흥을 위한 교육과 지원
- 종합병원의 유지와 지불보증
- 응급시설을 위한 지원
- 쓰레기처리업무
- 유치원의 종합계획과 재정에 관한 주무관청
- 상호신용금고의 보증인

**선택사무** : 크라이스의 능력과 주민의 요구에 따라 선택적으로 행사할 수 있는 업무가 있으며, 자유의사에 따라 수행할 수 있는 크라이스의 선택적 업무는,

- 문화적 영역에 관한 업무
- 음악학교
- 도서관
- 미술실
- 박물관

- 기념물 보호
- 문화적 이벤트 행사
- 대중교통의 개선
- 용수계획과 시행
- 농업 촉진
- 관광 진흥
- 주택건설 촉진

**국가사무 겸 자치사무** : 국가사무이면서 크라이스 행정의 수행해야 하는  
자치행정 영역의 사무는,

- 주 기획청의 하부행정
- 차량 허가증 등의 도로 교통청 업무
- 운전면허증
- 자치단체 지도, 감독
- 게마인데 범위를 넘는 검사업무
- 범칙금 수납
- 질서유지를 위한 행정기능 예, 외국인 등록업무
- 감리 행정
- 건축 허가
- 용수관리청의 하부행정
- 농림청의 하부행정
- 수의사에 관련된 업무

- 광범위한 환경보호 행정
- 자연보호의 집행행정

### 계마인테의 사무배분<sup>51)</sup>

**고유사무** : 계마인테의 고유사무에는 원칙적으로 지역공동체의 모든 사무영역이 이에 속한다. 이러한 사무들은 도로건설, 학교건설, 소방업무, 도시계획, 지역전역의 교통 및 에너지 공급, 하수 및 쓰레기 처리 그리고 상수도 공급 등이 그 예이다. 고유사무의 범위는 연방국가에서의 일반적 특징과 같이 계마인테의 규모와 역량에 따라 사무범위를 탄력적으로 운용하는 장점이 있으며 이는 계층적 구조의 상하관계보다는 목적 달성을 위한 계마인테의 협동적 수행으로 봐야 할 것이다. 이들 계마인테의 고유사무에 속하는 것은 두 종류가 있는데, 지역 공동체의 사무로서 완전히 자발적으로 수행하는 사무, 즉 개별 법규범으로부터 자유로운 사무와 법률에 속하는 사무가 있다.

**위임 사무** : 계마인테는 광범위한 고유사무를 처리해야 함과 동시에 국가 행정의 최하위 관청으로서 크라이스가 처리해야 할 모든 사무를 수행할 의무를 진다. 크라이스에 속하지 않은 계마인테는 크라이스가 수행해야 할 사무와 국가 위임사무를 처리해야 할 위치에 서게 된다. 이러한 위임사무는 원래 국가사무로 지방자치단체의 위임사무를 포괄한다.

**지시사무** : 노르라인-베스트팔렌주, 슐레스비히-홀스타인주, 헤센주, 바덴-뷔르템베르그주는 위임사무를 국가의 감독이 보다 완화된 지시사무 (Pflichtaufgaben Erfüllung nach Weisung, Weisungsaufgaben)라는 새로운

51) 한부영, 현장에서본 독일의 지방자치제도, 한국지방행정연구원, 1997.

형태로 전환되었다. 책임사무를 지시사무로 대치하여, 지시사무의 수행에 있어서 시민의 참여와 책임을 강화하고, 그리고 국가적 영향력의 범위를 제한하고자 한다.

위임사무제도의 이러한 개선은 중앙집권제도를 완화하기 위한 시도이다. 국가의 지시에 따라 수행하도록 법률에 의해서 지방자치단체에 의무화된 의무적 사무이며, 지방자치단체에 이 사무를 의무화한 법률이 국가 지시권의 범위를 한정하고 있는 사무이다.

## 제7장 우리 나라의 기능배분 실태와 외국 사례로 본 시사점

앞에서 본 것처럼 미국과 영국의 기능배분은 개별적 배분형으로 특별법이나 개별적 수권방식으로 자치권한을 지정받아 지정된 기능에 따른 지방사무를 수행하고 있다고 봐야 하겠다. 특히 미국의 자치현장제(자치현장제, 특별현장제, 일반현장제, 선택현장제, 분류현장제)가 이러한 대표적인 방식인데 이 방식이 갖고 있는 단점을 보면, 특별법과 개별법을 통한 업무부담이 가중될 수 있고 따라서 포괄적이거나 일반적이지 못해 적시성 등에 대한 유연성이 부족할 수 있다. 반면에 프랑스와 독일의 사무배분 방식은 기본적으로 자치단체의 임의적 권한을 인정하고 있는 포괄적 배분형이라고 부를 수 있다. 이러한 사무형태는 관할 지역에 있어서의 관련사무들에 대한 처리를 총괄적 또는 일괄적으로 부여하여 처리할 수 있는 장점을 갖고 있기도 하다. 일본의 경우는 이러한 점을 혼합한 형의 예시적 포괄배정 방식이라고 한다.

다음에서 우리 나라의 기능배분 실태를 간략히 살펴보고 이와 관련하여 나타나는 제한점들을 지금까지 본 외국 사례와 비교하여 알아보도록 하자.

### 제1절 우리 나라의 사무배분 실태

#### 1. 우리 나라 지방사무의 의미

### 가. 이원론적 사무구분

우리 나라는 지방자치법에 계층구조가 이원적 구조를 취하고 있으며 그 기능배분으로는 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간 등으로 구분하고, 지방자치단체의 사무는 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분한다.

현행 지방자치법에 있어 사무배분과 관련된 조항은 제9조, 10조, 11조이다. 제11조는 국가사무의 처리제한으로 국가가 배타적 권한을 가지는 사무들을 열거하고 있는 조항이다. 제10조 3항에서는 광역자치단체와 기초자치단체의 사무처리에 관한 비경합의 원칙, 기초자치단체 우선의 원칙을 천명하고 있다. 즉, 우리 나라는 1988년 4월까지의 포괄적 배분방식을 택하였으나 지방자치법의 개정으로 포괄적 예시주의 형태를 채택했다.

예를 들어 ‘지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다’와 동시에 ‘지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각호와 같다’라 규정하였다(지방자치법 제9조). 특정 부류 자치단체의 특수성을 감안하여 특례주의를 아울러 채택하고 있다. 현행 지방자치법 제2조 2항은 자치구에 대한 특례를 인정하고 있다. 또 인구 50만 이상의 도시에 대한 인구규모에 따른 특례를 인정하고 있다(지방자치법 제10조 1항2호). 다양한 개별법에 의한 기능과 사무범위의 규정으로 예시된 사무배분이 무효화되어 프랑스나 독일, 영국 등에서 보여주는 지방자치단체의 일반적이고 포괄적인 고유권한과 임의적인 권한이 사실상으로는 많은 제약을 받고 있다는 것을 의미한다(김병준, 한국지방자치론, 1994 :99-100).

### 나. 이원론적 사무구분의 한계

현재 고유(자치)사무, 기관위임사무, 위임사무의 구별은 그 이론적인 기초

가 상실되었다(이기우, 1996:156-157와 그 이하). 다만 형식적 구별은 국가와 지자체의 추상적인 법률관계에 따라 발전하려는 시도가 계속되었을 뿐이라 할 수 있다. 헌법에 보장된 민주국가에서는 국가행정과 자치행정의 질적인 차이는 부정되고 모두 공통된 민주적 근원에서 권한이 나오기 때문에 오늘날 지방자치의 의미는 국가의 계층적인 분권구조로 인정한다. 이 의미는 지방자치단체는 행정계층구조의 일부분을 이루며 국가의 최소단위를 이루고 있고 따라서 고유사무, 자치사무와 국가사무, 위임사무로 보는 업무이원론의 근거가 의미를 잃게 되었다는 것이다.

다른 한편으로는 행정환경의 변화를 고려해 볼 때 교통, 통신수단의 확대, 비도시지역자치체의 도시지역자치체에의 행정서비스 의존성 증대, 행정사무의 광역화, 기술화, 기획화, 고도화의 경향, 국가영역에 생활관계의 통일성 요구, 국민에 대한 행정급부의 동질성 요구, 재정면에서 자치체의 국가의 존성 증대 등 객관적 조건의 변화 때문에 지방자치는 국가와의 기능적인 협력 하에 공동결정과정에서의 참여권으로 보장되어야 한다는 이른바 기능적 자치론이 주장되고 있기도 하다.

또 보다 특별하게 기관위임사무의 성격을 볼 때 이것은 실제로 국가직접사무와 가까운 기관위임 방식에 의하여 국가사무의 지자체 처리는 중앙집권적 행정방식을 의미하기 때문에 실제적으로는 지방자치 기본원리의 실현을 저해하는 점에서 문제가 있다. 현대 복지국가에서는 국가나 지자체는 모두 국가기능의 일환으로 행정권을 행사하는 것이기 때문에 그 추구하는 목적이 국민의 복지증진이라는 공통점이 있어 서로가 그 기능과 책임을 분담하고 협력하여야 할 협동관계이기 때문이다(석종현, 1996:160, 165).

#### **다. 일원적 업무체계의 지향**

우리 나라 헌법 제117조 제1항에서 지방자치단체는 주민의 복리에 관한



사무를 처리한다고 함으로써 지방자치단체의 사무를 규정하고 있는데 이는 국가사무, 지방사무, 자치사무, 위임사무의 구분없이 헌법상으로는 지방자치단체의 사무를 통일적으로 파악하고 있는 것이다. 즉, 지방자치단체의 사무는 통일적으로 파악된 주민의 복지에 관한 공익실현의 포괄적인 사무라고 보는 시각이다.

헌법 제1조 제2항이 국민주권론을 뒷받침 하고 있다면 지방자치에 적용되는 국가행정과 지방행정의 이원적인 사무구분은 맞지 않다고 할 수 있다. 그러나 이기우 교수도 지적했듯이(이기우, 1996:181-182), 지방자치법 제9조에서 지방자치단체의 사무를 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에게 속한 사무라고 규정함으로써 자치사무와 위임사무의 이원적인 업무체계를 채택하고 있는 것은 헌법의 정신과 일치하지 않는다는 것이다.

## 2. 기본원칙에 의한 사무배분 실태

우리 나라 지방자치법 제8조, 제10조 제3항에 지방자치단체가 행할 사무에 대한 처리원칙이 있는데 다음과 같다.

지방자치단체는 사무처리에서 주민의 편의 및 복지증진을 위하여 노력한다. 지방자치단체는 조직 및 운영의 합리화에 노력하고 그 규모의 적정화를 도모한다. 지방자치단체는 법령이나 상급지자체의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다. 시도와 시군자치구는 사무처리에서 경합하지 않고 경합의 경우에는 시군구에서 우선적으로 처리한다.

기능배분원칙의 한 방법으로 특별제한을 두고 있는데 즉, 법규정에 있는 것을 제외하고는 다음의 국가사무를 처리하지 못한다하고 지방자치법 제11조에 규정하고 있다. **금지사무**는 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립사

무 / 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 / 농림 축산, 수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 / 국가종합경제개발계획, 직할하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속도로, 일반도로, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 / 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무 / 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 / 고도의 기술을 요하는 검사, 시험, 연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지자체의 기술 및 재정능력으로 감당키 어려운 사무 등이다.

지방자치법 제10조에 다음 배분기준에 따른 지자체의 종류별 사무는 대통령령으로 정한다고 했다 즉, 시·도시무는 행정처리 결과가 2개의 시·군·자치구에 미치는 광역적 사무 / 시·군·자치구사무는 시·도가 처리하는 사무를 제외한 사무를 처리한다(지방법 제 10조 제1항 제2호). 다만 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다. 그리고 지방자치법 제2조 2항에서 자치구는 하나의 큰 생활권으로서의 대도시 내에 소재하기 때문에 그 자치권의 범위는 법령이 정하는 바에 의하여 시·군과 다르게 할 수 있다고 했다

## 제2절 시사점

지금까지 살펴본 프랑스를 비롯한 미국, 영국, 독일의 예와 비교하여 나타나는 우리 나라에서의 기능배분에 관한 문제점을 먼저 살펴보고 이들에 대하여 해결점이 될 수 있는 몇 가지를 시사점으로 요약해 보고자 한다.

현재의 우리 나라가 갖는 문제점들을 다음과 같이 요약할 수 있다.

우리 나라는 국가와 지방자치단체의 기능과 역할을 뚜렷한 기준상에서 구분하고 있지 못하기 때문에 이른바 포괄적 위임주의, 사무이원론을 택하고 있어 이로 인하여 나타나는 부정적인 결과들이 있는데 그 예를 보면 각각의 업무에 대한 경비부담주체, 국가감독의 범위, 의회관여의 한계 등 불분명한 상태의 것들이 많다.

헌법정신을 효과적으로 반영하지 못한 상태에서 답습으로 그대로 국가사무와 고유사무로 구분하고 있는 우리나라의 실정으로 볼 때 이 점은 지방자치단체의 자율성에 바탕을 둔 자치권을 제한하는 방향으로 작용하고 있다. 실정법상으로 규정된 사무의 구분이 실제로 분명하지 않아서 자치사무인지 위임사무인지 구별이 불확실하기 때문에 국가와 지자체 간의 갈등소지가 항상 제거되지 않고 있다. 이러한 불명확성은 사무의 책임, 권한과 관련하여 불일치를 가져올 뿐만 아니라 궁극적인 책임의 소재가 나뉘어 지게 되면 지방행정의 주체자가 적극성을 잃게 된다. 이때 주민을 위한 서비스일 경우 주민에게는 그 자체가 국가사무인지, 자치사무인지에 대한 구별실익이 없는 것으로 일방적으로 주민들에게만 피해가 커질 수 있는 가능성을 갖는다. 그러므로 개별법, 특정법에서 지방자치단체의 사무에 대한 권한과 범위를 한정할 수 있도록 분명히 규정할 필요가 있다. 하지만 이러한 세부규정의 결과가 우리 나라 지방자치단체의 자치사무에 대한 조직권 등 자치행정권의 범위를 좁게 만들지 않도록 유념해야 한다.

정부와 각 지방자치단체간 중복되는 기능들이 여전히 법률에 명시되어 있을 뿐만 아니라 각 자치단체에게 명확하게 귀속시키고 있는 기능이 드물다는 점도 문제가 된다. 예를 들어 시·도, 시·군·자치구가 각각 담당해야 할 기능을 보면 그 어느 하나도 시·도나, 시·군·자치구에 명확하게 부여된 것이 없다. 이런 기능상의 중복은 책임회피와 권한쟁탈만을 부르게 되어

불만이 증대된다.

그런데 이들 문제에 대한 해결책이 구체화 되기 위해서는 실제로는 여러 분야에 걸쳐 많은 경험의 축적이 필요한 현실성에서 오는 제약 때문에 본 연구에서도 프랑스와 선진국에서의 기능배분 실태를 살펴보고 그 중에서 찾아볼 수 있는 몇 가지 해결방향에 대한 논지만 살펴본 것으로 만족해야 했다.

오늘날 사회, 경제, 과학의 발달로 국가와 자치단체의 관계가 업무영역이 바뀌면서 기능적 변화가 오고 지방자치단체가 단독으로 확보할 수 있는 고유사무의 영역이 줄어들어 새로운 도시형 공공서비스 사무들의 책임이 점차로 증대되는 실정에서 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간, 지방자치단체와 사회단체간의 기능관계가 판이하게 바뀌어 가고 있다. 한마디로 미래에 대한 예측이 어려운 상황에서 가능한 지방자치의 고유사무는 개별법으로 일일이 정한다는 것에는 큰 어려움이 있다. 독일, 프랑스 등이 선택하고 있는 것처럼 우리 나라 역시 기초자치단체의 우선권을 인정하고 있는 입장에서 보다 일반적이고 포괄적인 자율행정권을 부여하는 입장으로 사무배분이 이루어지는 것이 바람직 하다고 할 수 있다. 이때 지방자치단체 자신 뿐만 아니라 국가도 자신이 수행하는 업무에 대하여 명백한 책임을 져야 할 것이다. 또 그러기 위해서는 국가가 책임지는 업무와 지방자치단체가 책임지는 업무를 개별법, 특별법 등에서 분명하고도 엄격한 구분이 가능하도록 입법으로 정해 놓는 것이 책임소재와 지시, 감독 등을 위해서 반드시 필요하다.

분명한 책임소재에 의한 기능배분을 할 경우 각 지방자치단체의 특수성, 현지성 등을 고려하여 지방자치단체의 자율성에 맡기는 것이 바람직하며 이때에도 업무수행상 일관성이 있는 기능에 대한 총체적인 권한과 책임을 부

가하는 쪽으로 사무배분에 대한 입법을 고려해야 할 것이다. 지역적인 특수성에 맞게 지방자치단체가 주체가 되어서 국가사무든 지방고유사무든 행하게 될 때 재정적, 기술적인 뒷받침은 긍정적인 지도, 감독과 함께 국가가 나서야 할 역할로 인식되는 것은 당연하다고 할 것이다.

여러 지방자치단체가 관계되는 광역적인 기능에 대해서는 프랑스, 독일, 영국, 미국 등 선진국이 행하는 사례와 같이 가능하면 자체적으로 지방자치단체연합체를 구성하여 협의와 계약 등 합리적인 과정을 거쳐서 책임있게 배분 또는 협력이 이루어지도록 국가나 상위자치단체는 종합적 조정역할을 담당하는 것이 올바른 기능배분의 방향이라고 할 수 있다. 다만 국가의 통일성을 고려해야 하기 때문에 각 행정계층간의 권한배분은 전국성, 공공성, 특수성 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것이다.

각 선진국이 가장 기본으로 하는 것은 기초자치단체의 자치능력을 향상시키고자 하는 노력이고 재정적인 문제가 해결되는 입장에서는 보다 포괄적인 권한과 책임을 위임하려는 경향을 나타냈다. 우리도 재정적인 자립도를 고려하여 기초자치단체의 사무재조정 문제를 고려해야 할 것이다. 본래적으로 기초자치단체는 가장 기본적인 자치단위로서 국가조직에서 주민에게 가장 가깝고 기본적인 공익실현에 책임이 있는 행정조직이라고 하겠다. 이런 인식에서 우선적으로 지방사무는 기초자치단체가 담당할 수 있는 기초사무가 되어 국가와 상위 자치단체 또는 다른 기초자치단체 상호간의 관계에 있어서 독립적, 협조적 관계를 유지하고 행정의 능률성을 강조한 기능배분체계를 갖도록 유도한다. 즉, 기초자치단체가 국가의 재정적인 후원을 통해서 독립적으로 자율적으로 그러나 다른 자치단체와의 협조 속에서 맡은 바 기능을 최대화할 수 있도록 중앙부처는 법률적, 재정적 방면으로 도와주어야 할 것이다.

이와 대조적으로 사회복지, 환경녹지, 교통, 관광, 지역경제, 주택, 보건위생, 도시계획 및 개발 등은 현지의 행정수요나 지역적 특성을 고려해서 종합적이고 현실적인 계획 하에 정책으로 만들어져야 한다는 특성에서 이들 대부분은 국가위임사무화 되어 있거나 광역자치단체가 재정적인 뒷받침에 의해서 독자적으로 (그러나 광역행정의 차원에서) 추진하려는 경향이 나타나는데 이러한 기능은 수직적, 수평적 관계에 있는 국가-광역-기초 지방자치단체-지방행정기관 상호간의 협약과 계약에 의한 기능배분을 통해서 지방사무의 특수성에 맞추는 것도 바람직 하다. 물론 이때 지방으로의 업무이양에 따른 재정보전이 반드시 병행되어야 할 것이다. 이것이 또한 상호보완성의 원리로 공동협력하여 궁극적인 공익실현을 달성하는 길이다.

결론적으로 요약하면, 국가사무와 고유사무 등의 인위적인 구분은 자치권을 축소, 제한할 수 있으므로 자치사무의 범위를 포괄적으로 인정하는 방향에서 재정적인 보전을 확립해야 하는 것이 기능배분상에서 제일 중심되는 것이라고 하겠다. 광역적 사무에 대한 기능은 각 자치단체의 자율권을 최대한 인정하는 범위에서 특별목적조합 등 협의체를 구성하여 재정적, 행정효율적 달성을 고려하는 방향으로 기능배분이 이루어져야 할 것이다. 또 사무구분이 필요한 경우에는 갈등의 소지를 없앨 수 있도록 기능하면 명확한 권한의 범위를 규정하는 노력이 필요하다. 이것은 곧 권한과 책임을 일치시키는 일이기도 하다. 구체적으로 기능배분에 관하여 입법을 할 경우 일원론 체계 하에서 보완성의 원칙을 고려하여 자치단체의 능력을 넘어선 기능을 제외하고 일반적으로 지방자치단체의 포괄적 자치사무로 행할 수 있는 근거를 두는 방향에서 정하는 것이 바람직 하고, 필요에 따라서는 개별법으로 보충하거나 법원판례, 관습에 의해서 재해석, 확대해석 하여 권한에 대한 근거와 범위를 명확히 하려는 보다 구체적인 노력이 필요하다고 하겠다.

## <참고문헌>

- 김병준, 한국지방자치론, 법문사, 1994
- 김용래, 중앙과 지방자치단체간의 효율적 관계정립방안, 국회보 9월호, 1995.
- 김해룡, 상급지방자치단체와 기초지방자치단체간의 기능배분, 지방자치연구 제2권 제2호, 한국지방자치학회, 1990.
- 박운흔, 광역의회와 기초의회의 기능분담모형, 한국지방자치연구원, 자치공론 제3권 제1화, 1997.
- 배준구, 프랑스 지방자치단체의 조직과 권한배분에 관한 연구, 지방과 행정 연구 창간호, 부산대 행정대학원 지방행정연구소, 1989.
- 석종현, 일반행정법(상), 삼영사, 1993, 1000 p.
- 심익섭 외 공저, 독일연방공화국, 대왕사, 1995.
- 안영훈, 현지에서 본 프랑스의 지방자치제도, 한국지방행정연구원 1997.
- 안용식, 김천영, 지방정부간 협력관계론, 서울, 대영문화사, 1995, 480 p.
- 윤재풍, 서울특별시와 자치구간의 역할분담 및 협력관계의 형성, 도시행정 연구, 서울시립대학교, 제10집, 1995.
- 이기우, 상급자치단체와 기초지방자치단체간의 기능배분, 지방자치연구 제2권 제2호, 한국지방자치학회, 1990
- 이기우, 지방자치행정법, 법문사, 1991.
- 이기우, 지방자치이론, 서울, 학현사, 1996, 522 p.
- 이달근, 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구, 행정논총 제

- 30권 제1호, 1992
- 이의근, *현행 지방자치기능배분상의 문제점과 개선방향*, 한양대학교 지방자치연구소 제9차 지방자치정책세미나 발표논문, 1996.
- 정세욱, *국가와 지방자치단체간의 기능배분론*, 김운태 외, *한국정치행정의 체계*, 박영사, 1984
- 정세욱, *지방자치단체와 기능별 중앙부처와의 관계합리화*, 한국지방행정연구회 주최, *지방자치단체의 기능과 내무부의 역할에 관한 세미나*, 1990.
- 정세욱, *지방행정학*, 법문사, 1995.
- 조창현, *지방화시대의 중앙과 지방간의 역할분담*, 자치공론 제2권 제1호, 1996.
- 조창현, *지방자치론*, 박영사, 1996.
- 중당정세욱교수화갑기념논문집, *정부간관계:이론과 실제*, 법문사, 1997.
- 하재룡, *중앙-지방간 행정사무의 배분방안*, 지방행정연구 제11권 제2호.
- Bernot Jacques , *La répartition des compétences, série politiques locales*, Paris, LGDJ, 1996, 99 p.
- Britain 1995 : an official handbook, HMSO, 1995.
- Chaminade André, *La pratique des institutions locales*, Paris, Litec, 1990, 472 p.
- Chapus René, *Droit administratif général*, Tome I, Paris, Montchrestien, 1996 (10e éd), 1299 p.
- Chapus René, *Droit administratif général*, Tome II, Paris, Montchrestien, 1996 (9e éd), 725 p.
- David Wilson et al., *Local government in the UK*, 1994.



- De Laubadère A. et al., Traite de droit administratif, Tome 1, Paris, LGDJ, 1996, 1027 p.
- DGCL, Guide budgétaire communal, départemental et régional 1997, 1997, 159 p. / DGCL, Le Guide du maire, 1994 / DGCL, Les collectivités locales en chiffres, édition 1996, 112 p.
- Gillian Pele, Governing the UK, 1995 (3rd ed)
- Gohin Olivier, Institutions administratives, Paris, LGDJ, 1995 (2e éd), 608 p.
- Hilary Kitchin, «A power of general competence for Local government», in Lawrence Pratchette, David Wilson (ed.), Local democracy and Local government, London, Macmillan, 1996, p.210-228.
- Kingdom J., government and politics in Britain, 1991.
- Lachaume Jean-François, L'administration communale, Paris, LGDJ, 1994, 294 p.
- Lawrence Pratchette, David Wilson (ed.), Local democracy and Local government, London, Macmillan, 1996, 253 p.
- Matthew Warbuton, Les vicissitudes du gouvernement local, in Alain Delcamp, Les collectivités décentralisées de l'Union européenne, dec, 1994
- Ribéra André, Administration et gestion communales, Paris, Berger Levraut, 1988, 357 p.
- Rouault Marie-christine, L'intérêt communal, Lille, Presses universitaires de Lille, 1991, 444 p.