

GYRI Issue Report 2024

이슈리포트

2024. 4. 9.
vol. 05

발행처 고양시정연구원 발행인 김현호 WEB www.goyang.re.kr
주 소 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층 TEL 031-8073-8341

프랑스 수도권인 '일드프랑스'와 대도시권 '그랑파리'의 변천

안영훈 법제처 법제자문관(생각연구소 대표)

요약

- 프랑스 파리(Paris)시 중심의 수도권은 '일드프랑스'(Île-de-France) 지역정부 권역
 - 일드프랑스는 지역정부(Région)이며, 파리를 포함 8개의 도(道) 지방정부와 기초정부로 구성됨
 - 일드프랑스는 2024년 1월 기준 1,230만명이 거주하고 있는 수도권 지역이며, 가장 중심부에는 파리가 위치하면서 파리는 기초정부이자 도(道) 지방정부를 겸하고, 파리를 포함한 8개 도(Département)와 1,267개 기초정부 코뮌(Commune)들이 일드프랑스 수도권을 구성하는 자치계층임
- 파리와 외곽은 메트로폴(métropoles) 지방정부연합의 대도시권 '그랑파리(Grand Paris)'로 발전
 - 파리시에는 주민 215만명이 거주하고 있고, 주변 지역의 130개 기초정부와 함께 2014년부터 기초연합 대도시권(métropoles, 메트로폴)인 '그랑파리'로 지속적으로 발전하였음
 - '그랑파리'는 파리를 포함 모두 131개 코뮌들이 협력하는 기초정부연합기구(EPCI)이며 파리시민을 포함해서 다른 코뮌 주민들을 합쳐 총 720만명의 주민들을 위한 우리나라의 특별지방자치단체와 같은 유형의 하나임
 - 파리 대도시권의 '그랑파리'를 발전시키고자 한 목적은 파리와 주변 지방정부 간에 물리적 통합보다는 유기적 협력관계를 기반으로 기초정부 역할은 물론이고, 도와 지역정부 기능도 기초단위에서 같이 수행할 수 있도록 독립 세원까지 마련하여 광역행정을 원활하게 하는 '도시권 활성화 정책'을 촉진하기 위함이었음
- 파리 주변 외곽지역의 그랑파리 출범 이후 지속적인 변천
 - 2014년 제정된 대도시 현대화 법에 따라서, 수도권 일드프랑스 넓은 지역 외에 도심지들이 합심하여 파리를, 주변 외곽의 큰 규모 7개 기초정부, 그외 소규모 기초정부들이 연합하여 별도의 '그랑파리'를 출범하였음
 - 프랑스 정부는 전국 도시권을 '메트로폴(Métropole)' 연합기구로 재편하면서 지방정부와 같이 자체 지방세원과 징수 권한도 부여함으로써 자체재원을 가진 연방형(federative) 기초정부연합기구(Intercommunalité à fiscalité propre)로 발전하고 있어 우리나라 독립법인과 같은 특별지방자치단체로 변화하고 있음

01 수도권 '일드프랑스' 지역정부와 수도 파리지 기초 지방정부의 구성

■ 프랑스 수도권 일드프랑스(Ile-de-France)

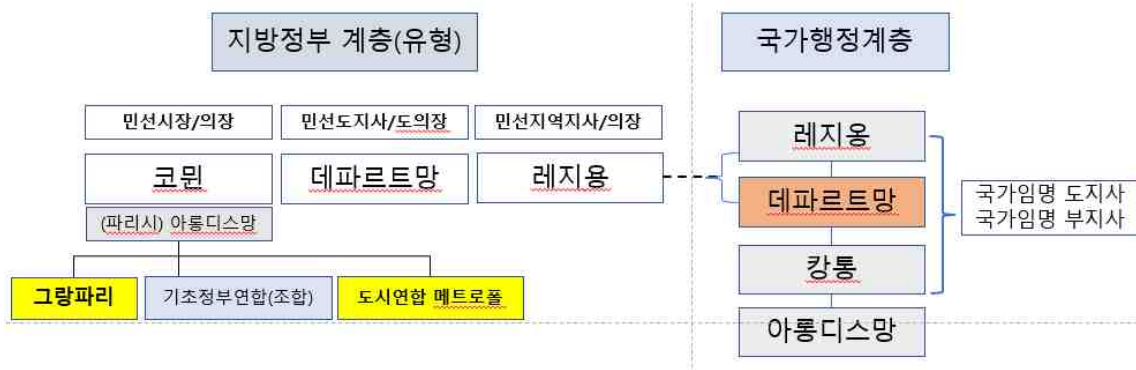
- 수도권 '일드프랑스'는 행정구역 상으로는 자치계층인 지역정부(Région, 레지옹)이고 2024년 3월 현재 인구 1,230만명이 거주하고 있는 대(大) 광역권임
- 프랑스의 행정구역이면서 자치계층인 '일드프랑스'는 파리를 포함한 8개 道(Département, 데파르트망)와 1,267개의 기초정부(Commune, 코뮌)를 포괄하고 있음
- 8개 道는 다음 지도 경계와 같이 파리지(75), 센에마른(77), 이블린(78), 에손(91), 오드센(92), 센생드니(93), 발드마른(94), 발드와즈(95) 등이며 자치계층 간 지방정부들은 수평적 관계임

일드프랑스 수도권 내에 위치한 파리지 및 8개 도 자치계층 권역



프랑스의 지방자치 계층

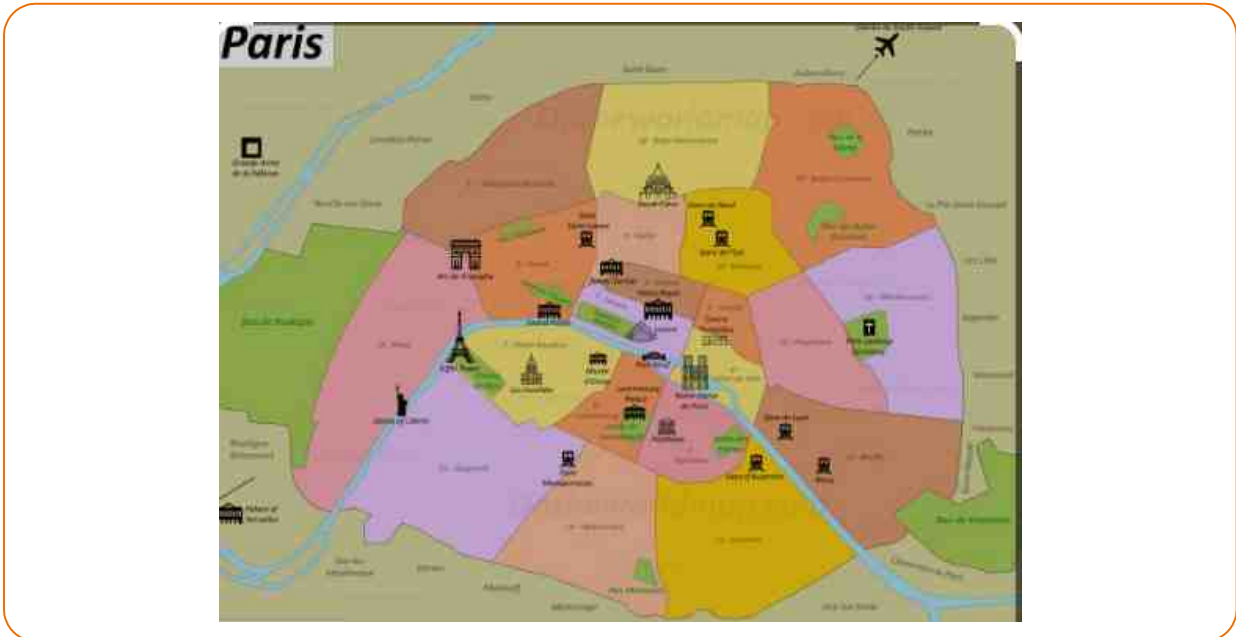
- 프랑스 인구는 2023년 1월 기준으로 6,740만명이고, 전국적으로 자치 3계층으로 구성되어 있어서 18 지역정부(régions, 레지옹), 101 도정부(départements, 데파르트망), 34,945 기초정부(communes, 코뮌) 등이 존재함
- 프랑스 헌법에서 각 자치계층은 수평적 대등한 관계를 유지한다고 규정함
- 파리지 중심의 '그랑파리'는 자치계층의 하나인 기초정부 상호 간 협력기구로 특별지방자치단체에 해당됨



프랑스 수도 파리(Paris)

- 파리는 2023년 1월 기준 215만명이 거주하는 기초정부(Commune)이면서 도(Département) 지방정부로 이중적 지위를 가진 특례적 지방정부(Collectivité à statut particulier)임
- 파리는 시의회와 도의회 권한과 역할을 동시에 수행하는 특례적 지위의 시(市)이기 때문에 하위 행정계층으로 20개 준(準) 자치구(arrondissements, 아롱디스망)가 있으며, 파리지 중심부의 4개 준자치구는 2020년 통합 운영되면서 파리 중심부(Paris Centre)를 구성하고 있음

파리시의 20개 준자치구 경계



프랑스의 지방분권 추진 과정

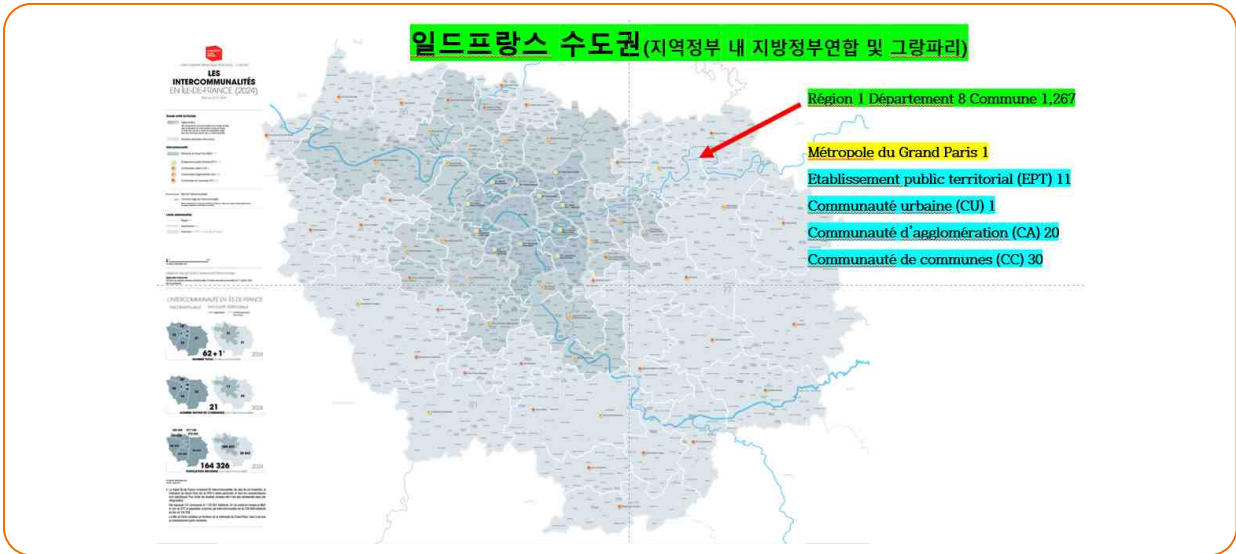
- 제1단계(1982~2002): 새로운 지방분권체제 출범
 - 새 지방자치법 및 사무배분법 제정, 지방행정기관(Région)을 지역정부로 전환
 - 중앙권한의 지방이양 확대와 국가의 사전 및 사후 통제권 폐지
 - 통합지방자치법전(1996)을 제정하고 지방공무원법, 지방재정법, 지방공기업법 등 포함
- 제2단계(2003~2009): 2003년 지방분권형 헌법으로 수정
 - 프랑스 헌법 중에서 총 10개조 14개 조문을 지방분권 헌법으로 완전 수정
 - 정부 간 관계 재편과 지역정부-도정부 권한 확대(지역계획권, 사회복지와 공적부조 등)
 - 비용평가자문위원회(Commission consultative sur l'évaluation des charges, CCEC)는 국가와 지방정부를 대표하는 대표위원 동수로 22명이 참여하여 국가와 지방정부 간 사무이양에 따른 재정보전을 평가하고 승인, 5년간 예산운영 예측 등 역할 수행
 - 2010년 국가공무원 13만명 이상이 지방공무원으로 신분을 전환
 - 지방행정체제 개편위원회(comité pour la réforme des collectivités locales)에서 20가지 개혁정책을 제안하여 차후 추진하도록 권고함
- 제3단계(2010~2015): 지방자치 계층체제의 개편
- 제4단계(2015~2022): 지역-도 통합, 기초단위 통합, 다양한 특별지방자치단체 유형을 적극 활용하면서 기초정부 중심의 대도시권 '메트로폴' 제도를 활성화

02 수도권 지방정부연합기구와 전국 대도시권 '메트로폴'의 구성

- 수도권 '일드프랑스' 지역 내에 총 63개 그룹 유형의 지방정부연합기구 존재
 - 일드프랑스는 수도권을 형성하고 있는 지역정부이지만, 대 광역권 범위 내에는 코뮌 기초정부 이외에도 자치계층체제의 다양한 유형의 특별지방자치단체들이 존재하고 있어서 2024년 기준으로 볼 때 총 63개 유형의 지방정부연합기구들(intercommunalités)이 존재함

수도권 '일드프랑스' 내에 존재하는 지방정부연합기구(2024년) 종류

수도권 '일드프랑스'에 존재하는 지방정부연합기구의 종류	총 63개
Communauté de communes (CC, 경제권 협력 지방정부연합)	30
Communauté d'agglomération (CA, 소도시권 협력 지방정부연합)	20
Communauté urbaine (CU, 대도시권 협력 지방정부연합)	1
Métropole du Grand Paris (대도시 메트로폴 그랑파리)	1
Etablissement public territorial (EPT, 지방정부 협력조합)	11

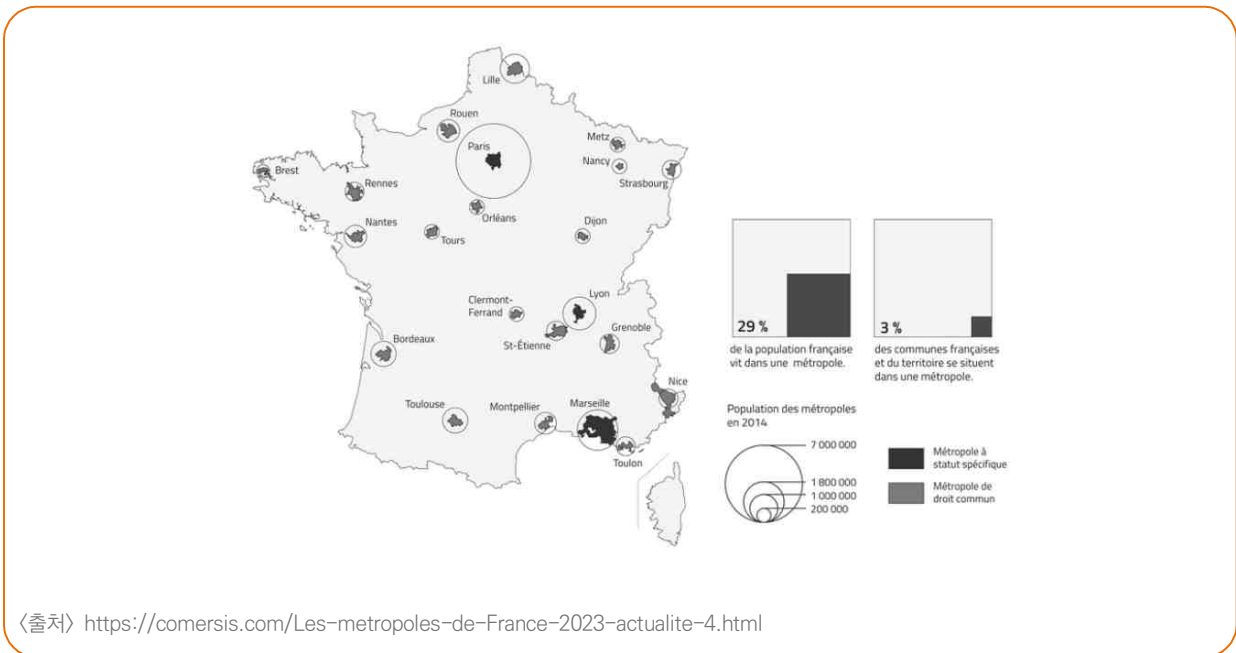


○ 지방정부연합기구 제도(EPCI)는 사실상 기존에 존재하고 있는 다양한 지방자치단체조합 유형들이 발전해 온 것인데, 주로 2015년부터 인구 50만 이상 대도시와 주변의 소규모 지방정부들 간에 협력하는 도시형 지방정부연합기구(Pôles Métropolitains)로 변화된 것임

■ 프랑스 전국의 21개 대도시권 메트로폴(Métropole)도 지방정부연합기구

- 프랑스 정부는 전국 대도시권 21개 지역을 중심으로 지방정부연합기구인 '메트로폴'을 형성하도록 추진하였는 바 주요 목적은 기초정부의 경제기능 강화, 대중교통 네트워크 연계 및 발전, 대학교육과 연구, 혁신체계 발전 등을 달성하게 하려는 것을 목표로 함
- 동시에 지역균형과 국제 경쟁력 강화에도 초점을 둔 지방정부 간 협력 시스템을 발전시키고자 함

프랑스 대도시권 메트로폴(20)과 그랑파리(Grand Paris) (2024년)



프랑스 전국의 대도시권 메트로폴 현황(2024년)

메트로폴 명칭	가입코원 수	소속 주민수
그랑파리(Métropole du Grand Paris)	131	7,136,353
엑스마르세유(Métropole d'Aix-Marseille-Provence)	92	1,925,136
릴유럽(Métropole Européenne de Lille)	95	1,192,973
보르도(Bordeaux Métropole)	28	830,284
툴루즈(Toulouse Métropole)	37	816,362
낭트(Nantes Métropole)	24	684,371
니스코트다쥐르(Métropole Nice Côte d'Azur)	51	558,768
스트라스부르크(Eurométropole de Strasbourg)	33	517,033
몽펠리에(Montpellier Méditerranée Métropole)	31	505,973
루앙노르망디(Métropole Rouen Normandie)	71	503,772
렌느(Rennes Métropole)	43	471,952
그르노블알프스(Grenoble-Alpes-Métropole)	49	454,541
툴롱(Métropole Toulon-Provence-Méditerranée)	12	450,441
생테티엔(Saint-Etienne Métropole)	53	411,815
투르발드루와르(Tours Métropole Val de Loire)	22	303,762
클레르몽오베른(Clermont Auvergne Métropole)	21	301,654
오를레앙(Orléans Métropole)	22	296,062
디종(Dijon Métropole)	23	261,901
그랑낭시(Métropole du Grand Nancy)	20	261,167
메츠(Metz Métropole)	46	231,911
브레스트(Brest Métropole)	8	215,366
Total	912	13,331,597

〈출처〉 프랑스 내무부 지방행정총국(DGCL), 2023년 12월 통계, 인구는 통계청(Insee).

03 파리지 중심 대도시권 ‘그랑파리’의 구성과 조직

□ 파리 대도시권 ‘그랑파리’(Métropole du Grand Paris, Greater Paris Metropolis) 출범

- 프랑스 대도시권의 하나인 ‘그랑파리’는 파리를 중심으로 파리에 이웃하고 있는 총 130개 기초정부들이 함께 협력하기 위하여 모인 연합기구이며, 파리지민 215만명을 포함해서 총 720만명 ‘그랑파리’ 주민들이 공공서비스를 제공받고 있음
- ‘그랑파리’는 2014년 제정된 대도시 현대화 법(Maptam Law, Modernisation of Territorial Public Action and the Affirmation of Metropolitan Areas)에 근거하여 과거의 지방정부조합제도를 발전시켜 온 것임
 - ‘그랑파리’는 2016년 1월 1일 창설되었고, 2차~3차 법률로 확대되면서 2015년 ‘새 조직법’(NOTRe Law)으로 확대, 보완, 발전해오고 있음
- ‘그랑파리’는 대도시 현대화 법에 근거하여 통합지방정부법전(CGCT) 제L5219-1~9조에 이를 반영하였고, 이를 근거로 ‘그랑파리’의 조직 구성과 의사결정기구(art. L.5219-9 CGCT), 사무 범위와 권한, 관할구역의

경계와 범위 등을 규정하였음

- 계속해서 2017년 2월 28일 법에서도 그랑파리의 사무수행 권한을 확대하였음

▣ '그랑파리'(Métropole du Grand Paris, Greater Paris Metropolis)의 조직

- 기관을 대표하는 '그랑파리'의 의장(président de la Métropole du Grand Paris)은 구성 지방정부의 대표의원들이 직접·비밀선거로 선출한 통합형 기관장이며, 2020년 7월 지방선거에서 임기 6년으로 재선된 Patrick Ollier이 맡고 있음
- 그랑파리의 정책결정기구인 대도시연합의회(Conseil métropolitain, Metropolitan Council)인 '그랑파리의회'는 각각의 구성 지방정부들을 대표하는 지방의원 대표들 208명으로 구성

수도권 '일드프랑스'와 파리지 포함 131개 지방정부연합기구인 대도시권 '그랑파리'



- 대표의원들은 지방선거 때 같이 지명되어 지방의원으로 선출되면서 동시에 '그랑파리의회'의 대표의원으로 겸직함
 - 겸직의원들은 지방선거 때 주민의 직접투표로 대표의원이 되므로 과거 지방자치단체조합 회의 의원들과 달리 민주적 정당성과 직접 참여민주주의 정신이 반영된 선출제도라고 할 수 있음
- 집행위원회(Bureau métropolitain)는 그랑파리의회 의장이 주재하며 20명의 부의장과 23명의 지방정부 대표의원들로 구성됨
 - 그랑파리의회에서 직접·비밀투표로 선출하고(통합지방자치법전, 제L5211-10조), 그랑파리의회가 위임한 사항들을 의결하고 집행하면서 9개 분야별 위원회(commissions thématiques)로 조직·운영되고 있음

▣ '그랑파리'(Métropole du Grand Paris, Greater Paris Metropolis)의 사무권한 범위

- 2024년 현재 9개 분야를 보면 분과 상임위원회로 재무, 주택, 지역계획, 디지털과 혁신연구, 경제발전, 녹색공간, 바이오시티, 에너지환경, 보건의료 등 그랑파리의회 내에서 정책 성향에 따라 분야별, 주제별 위원회로 구분하여 활동하고 있음

- ‘그랑파리’의 사무권한들은 대도시권 ‘메트로폴’의 지위에서 행사하기 때문에 주로 지속가능한 대중교통 시스템, 접근 용이한 공공서비스 관리체계, 공간활용 및 지역발전 등과 같은 사무이양을 받아 수행하고 있음
- 그 외에도 기초정부연합기구 간에 협력 강화를 지속 추진하면서 습지관리, 홍수예방(2016년)의 사무권한도 계속 확대해 왔으며 특별히 교통과 주차단속 등 특별사법경찰권 이양은 물론이고 주정차 범칙금(forfait post-stationnement) 및 공용토지 사용료(redevance d’occupation du domaine public) 등도 자율적인 집행결정권으로 행사할 수 있음

04 수도권 파리의 변화 및 발전 과정

■ 파리의 기초행정 구역의 시작

- 파리는 1795년 당시 19개 선거구 중심으로 12개였던 행정계층 아롱디스망(Arrondissement)이 1860년 20개로 확장되면서 나뉘어졌음
 - 1884년 프랑스 제3공화국 시대를 거치면서 시장 선출이 없었고 그 대신 파리 경찰도청(Préfet de police de Paris)이 주로 집행권, 경찰행정, 안전권 등의 권한을 행사하였음
- 2차대전을 거쳐 독일로부터 해방된 후 파리 지역은 1968년에 들어서면서 코뮌 기초행정과 데파르트망(道) 행정구역의 지위를 동시에 갖게 되고, 통합 파리시의회(Conseil de Paris)가 조직되어 출범하였음
 - 1975년 12월 법으로 1977년부터 파리시장을 다시 직접 선출하게 되었음

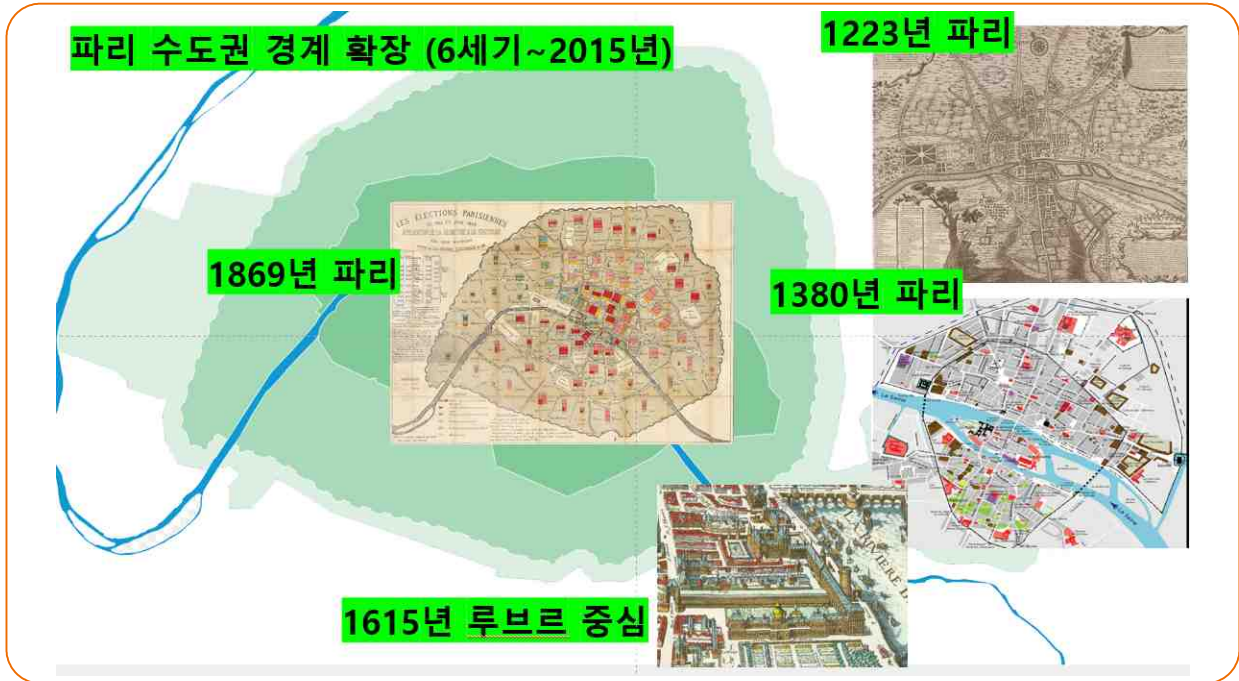
1968년 파리의 코뮌과 데파르트망의 이중적 지위가 부여됨



□ 파리의 지방정부 지위와 자치권 행사

- 파리시장이 직선되기 전까지 치안과 경찰권한이 경찰도청에만 속하였으나, 1982년 새 지방자치법이 시행되자 파리시의회 의원 163명이 선출되었고 의장 겸 파리시장이 행정경찰권도 이양받았음
 - 파리시장의 온전한 집행권과 예산에 관한 자치행정권 및 자치조직권을 행사하기 시작하였고 하위 행정계층의 준자치구의회(conseils d'arrondissements)도 별도로 구성·운영하였음
 - ‘일드프랑스’ 수도권 지역은 지역정부 지위를 부여받아 1986년부터 지방정부로 조직되어 출범하였음

파리의 변천 발전(800년~2015년)



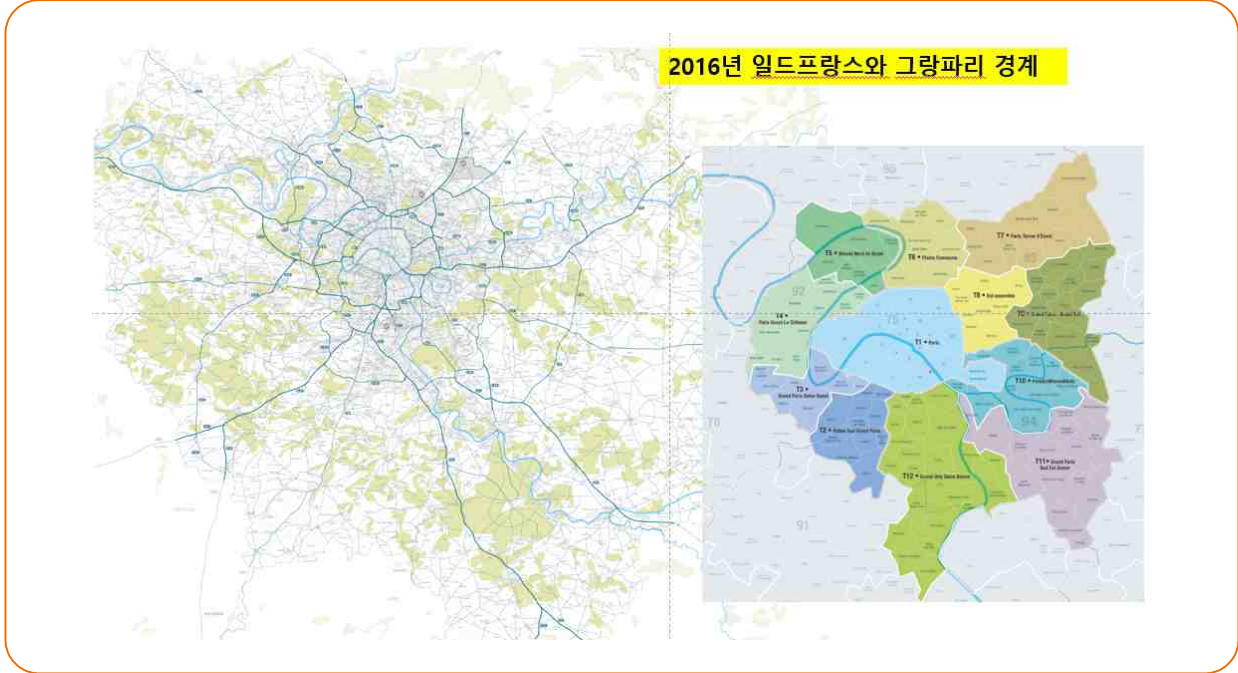
- 2015년 회계감사원과 2016년 당시 파리시장은 파리의 기초정부와 도정부 지위를 통합하고, 준자치구도 축소하는 개혁안을 제시
 - 2020년에 와서 파리시 중심의 1~4구역 준자치구를 통합하였고, 파리에 특례지위를 부여하여 기초와 도의 통합형 파리시정부(Ville de Paris)로 2019년부터 다시 출범함

□ 파리와 주변 지방정부 간 연합기구인 ‘그랑파리’의 출범과 발전

- 과거에도 파리는 주변의 다른 기초정부들과 상·하수도 및 대중교통 분야에서 지방자치단체조합과 같은 연합기구에 참여해 왔으나, 이들 연합기구의 독자적인 재정자치권은 보장받지 못하였음
- 특히 주택, 교통 등 대도시권이 확장되면서 나타나는 도시문제들을 파리시 단독으로 해결하기 어려운 상황에 직면하였음
 - 수도권인 ‘일드프랑스’는 80% 정도가 비도시 지역인 상태에서 2005년 파리 외곽지역에서의 폭동 발생으로 도시문제 해결의 긴급성을 더욱 깨닫게 되었음
- 당시 대통령인 사르코지(Nicolas Sarkozy)는 이러한 문제를 해결하는 정책으로 대도시권 중심의 기초정부연합연합기구들을 적극 설치·운영하여 협력행정 활성화를 장려하였음
 - 그 결과 도시교통난 해소를 위한 외곽지역과 파리시 중심을 연결하는 파리 지하철 자동운행사업 등에 관심을 가지면서

제3단계 지방분권정책을 추진하였고, 2014년 제정된 대도시 현대화 법에 따라서 파리시와 주변의 규모가 큰 7개 기초정부와 나머지 소규모 기초정부들이 연합하여 ‘그랑파리’를 출범시키게 된 것임

2016년 그랑파리의 시작 경계



05 파리 수도권 체제 개편의 주요 특징

- ▣ 특별지방자치단체의 지위와 역할을 활용한 지방정부협력제도의 활성화

 - 프랑스에서 지방정부 간 협력(연합)기구(EPCI, Etablissement public de cooperation intercommunale)는 우리나라의 ‘지방자치단체조합’ 및 ‘특별지방자치단체’ 제도와 유사하여 지방자치법과 개별법을 통해서 그 지위 및 설치와 담당 기능들을 다양하게 제시하여 왔음
 - 설치를 최종 승인하는 결정권자는 프랑스 내무부장관(지방정부담당장관)이지만, 사무배분법에 의해 주요 권한과 광역적 사무들을 공동 처리하거나 협력하여 다양한 공공서비스를 제공하도록 했음
 - 반대로 프랑스 정부는 ① 운영상 유연성을 갖췄으나 독자적인 자체 지방세원을 소유하지 못한 협회형(associative) 협력기구나, ② 독립적으로 지방재정 권한인 자체 지방세원 징수권을 부여받지 못한 지방정부협력조합(syndicats de communes) 등을 제한하여 왔음
 - 그 대신 도시권 중심의 ‘메트로폴(Métropole)’ 형태를 새롭게 제시하여 자체 지방세원을 갖고 자율적 징수권을 행사할 수 있는 지방정부와 같은 통합적 유형의 독립협력법인체의 구축, 운영을 장려
 - 연방형(federative) 지방정부협력기구(Intercommunalite à fiscalité propre)이지만 지방정부와 같은 지위의 다수 간 독립법인체로서 주로 지역경제 및 지역개발계획 등의 기능과 권한을 협력적으로 행사하는 대도시권 기반의 지방정부연합기구로 발전시킨 것임

- 지방정부연합기구의회의 의원에 대해서는 주민직선제를 적용하여 직접민주주의와 정당성을 강화
 - 주로 인구 50만 이상 대도시와 주변 소규모 지방정부들이 협력하도록 하는 대도시형 연합체제(Pôles Métropolitains)로 발전시켰다는 점에서 현재 우리나라 제도보다 더 발전된 모습으로 작동함
- 프랑스의 지방정부협력기구를 우리나라의 행정협의회, 지방자치단체조합 및 특별지방자치단체와 비교하면 다음과 같음

프랑스 지방정부협력기구와 우리나라 지방자치단체 협력기구 간 비교

프랑스 지방정부 협력기구	지방자치단체조합 및 특별지방자치단체	행정협의회 방식
독립적 공법인 지위로 법적 의무와 권리, 재정운영의 자율권 보장		법적 구속력 결여
공법상 상설 조직체 유지, 특정한 공동분야의 사무처리, 사무수행의 전문성과 지속성 가능		형식적 운영
프랑스는 자율적 지방세원을 보장받고 조세징수권도 자율적으로 활용 국가교부금 및 보조금 수혜 보장	공법적 공동사무 수행을 위한 자원과 비용 등 독립채산 방식으로 운영	재원과 비용에 있어서 독립적이지 못함
조합회의와 달리 독자적 정책결정기관으로 지방의회와 집행기관을 설치·운영함 지방선거에서 주민직선투표로 대표의원과 함께 안합기구 기관장을 직접 선출함	특정사무를 공동처리 할 수 있는 독자적 의사결정기관(조합회의 및 의회)과 집행기관(집행사무국)	공동처리 사안에 대한 지속적인 협의체 부재
조합 및 특별지방자치단체의 처리 대상사무로서 자치단체 간 공동처리가 가능한 사무는 어떤 기능이라도 합의를 통해 공동 수행이 가능한 포괄적인 사무처리방식		광역과 기초 간 행정협의회 미구성
지방자치단체 간 협의로 거의 모든 광역적 사무도 처리가 가능		제한된 공동처리 사업 위주
관련 자치단체의 대표지방의원, 자치단체장, 부단체장, 자치단체 공무원, 관련전문가, 민간기업 등 다양한 참여가 가능		참여자 제한
지방공무원 파견도 가능하지만, 공식적으로 독자적인 직원임용 및 자율적 인사관리제도 운영	관련 지방공무원이 파견직원으로 참여하며, 경제특구 조합의 경우 30% 수준에서 일부 민간직원 임용 가능	관련 지방공무원 참여
공법인으로서 상급자치단체 또는 중앙정부로부터 적극적인 행정 및 재정지원이 가능		협력사업 추진을 위한 국가의 재정 지원 없음

참고문헌

프랑스 회계감사원, 지역감사원 보고서 (2023), L'Organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris
프랑스 내무부 지방정부 통계(2023), Les collectivités locales en chiffres, DGCL
프랑스 일드프랑스 지역정부 월간정보지(2024), Région Île-de-France le mag
프랑스 파리시 도시계획국 (2000), Aménagement de l'espace public (1970-1993)
그랑파리 (2024), Métropole du Grand Paris (Greater Paris Metropolis in action)

참고 웹사이트

일드프랑스 <https://www.iledefrance.fr>
그랑파리 <https://www.metropolegrandparis.fr/en>
그랑파리 개발계획 <https://www.grandparisamenagement.fr/a-propos/etablissement/>
프랑스 지정학 정책 연구소 <https://www.geopolitique.net/presentation-ifg/>
파리 지도 도서관 <https://www.institutparisregion.fr/cartotheque/>

안영훈 법제처 법제자문관(생각연구소 대표) (easyahn@naver.com)