

프랑스의 지방분권과 지방농정 추진체계

오 현 석 *

1. 프랑스의 지방분권화(Décentralisation)

1.1. 프랑스 개괄¹⁾

프랑스는 오랜 중앙집권제적 전통을 가진 단일국가(단방제 공화국)이다.²⁾ 1957년 로마조약에 따라 유럽경제공동체가 출범한 이후 프랑스는 지역정책이 광역단위로 추진되는 추세에 대응하기 위해 지방분권화를 추진해왔다. 중앙집권체제가 다양한 시대변화의 흐름을 담아내지 못하고 있다는 비판이 지속되는 가운데, 1981년 출범한 프랑스의 사회당 정부는 중앙정부 중심의 국가행정구조를 개혁하기 위해 1982년부터 지방분권화에 본격적인 시동을 걸었다. 지방에 지방청(Préfet)을 설치하고, 중앙정부 각 부처의 기능을 지방청을 통해 수행하는 방식의 중앙집권제적 국가 운영방식에 변화가 시작된 것이다.³⁾

* 지역아카데미 대표(ohssnu@daum.net).

1) Worldbank Data 및 KOTRA 국가정보 내용 중 일부를 발췌 및 요약함.

2) 정부형태에 따라 독일, 미국은 연방제 공화국, 일본, 영국은 단방제 군주국으로 분류됨.

3) 지방분권이란 통치상의 권한이 지방정부에 대폭 분산되어 있는 체제로서 중앙집권(centralization)과 대비되는 개념임. 국가의 통치권과 행정권의 일부가 지방정부에 위임 또는 부여되어 지방주민 또는 그 대표자의 의사와 책임 하에 행사되는 체제임. 지방분권에는 두 가지의 형태가 있음. 하나는 중앙정부가 국가사무와 권한을 지방자치단체에 위임하고 중앙정부의 감독 하에 수행하도록 하는 행정적 분권[위임 행정], 즉 단체자치(團體自治)이고, 다른 하나는 지방자치단체가 관할 지역의 모든 행정사무를 고유사무로 인식하고 독자적인 입장에서 부여된 권한을 행사하여 자주적으로 행정을 수행하는 자치적 분권[자치 행정], 즉 주민자치(住民自治)임. 단체자치는 대륙법계인 독일과 프랑스 등지에서 발달한 반면, 주민자치는 영미법계인 영국에서 발달함(네이버 지식백과).

<표 1> 프랑스의 지방분권화 단계

	제1기	제2기	제3기
시기	1982-1983	2003-2004	2012-2015
특징	지방분권화 시행	지방분권 공고화	지방분권 효율화, 합리화
주요 내용	• 레지옹 창설로 3층구조의 지방자치 체계(코뮌-데파르트망-레지옹) • 계층별 권한배분 • 지방자치단체에 대한 국가임명 지방장관(프레페)의 지도감독권 폐지 • 재정권 부여	• 헌법에 지방분권국가 명시 • 3단계 지방자치단체 권한 명시 • 레지옹 및 데파르트망에 대한 일부 국가권한 위임	• 지방자치단체 계층 및 권한 배분 조정 • 선거방식 개정 • 레지옹 수 축소, 레지옹 권한강화, 지자체 통합

주 : 오현석(2007).

1.2. 제1기 지방분권화

프랑스는 1980년대 미테랑 사회당 정부(1981-1995)가 출범하면서 본격적인 지방분권 정책을 추진했다. ‘지방자치단체(collectivité territoriale)⁴⁾의 자유와 권리에 관한 법(1982년)’ 및 ‘국가와 지방자치단체, 지방자치단체간 권한배분법(1983년)’을 통해 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체간의 권한배분 등 지방분권화에 필요한 조치를 취해나갔다. 지방자치단체에 대한 권한배분에는 보충성, 권한 블록에 의한 총괄이양, 재원이양 등의 방식이 도입되었다. 또한 국가의 지자체에 대한 불필요한 개입을 축소하는 동시에, 지자체간 권한의 중복과 지방공공재정의 비효율성과 같은 문제를 해결하기 위해 지방행정체계를 개편하여 관련주체의 권한을 명확히 하는 한편, 지방세제와 보조금제도를 개선했다. 기존의 데파르트망-코뮌으로 구성되는 2단계 지방자치체계에 레지옹을 추가하여 3단계 지방자치체계를 도입하고, 레지옹으로 하여금 광역 지방자치단체로서의 기능을 담당하도록 하였다.

각급 지자체의 권한을 열거적 방식으로 명료히 하면서, 모든 지자체가 계층구조와 관련 없이 동등한 권리를 누리도록 했다. 상위의 지자체가 소속 지자체에 배분된 권한에 대해 감독이나 승인권을 행사하지 못하도록 하였으며, 국세의 지방세로의 전환과 지방세 면세제도의 개편을 통해 지자체 재원중 지방세의 비중을 크게 높여 나갔다. 국가는 지자체에 대하여 다양한 행정 및 재정적인 지원을 하는 한편, 지자체의 자치권을 훼손하지 않는 범위

4) 프랑스에서 지방자치단체란 레지옹(Région), 데파르트망(Département), 코뮌(Commune)을 말하며, 의결기구인 의회의 장이 행정수반을 겸하고 있음. 레지옹과 데파르트망에 설치된 프레페는 국가의 지방행정기구(청)로서 각 부처의 기능을 현장에서 수행하는 국가조직임.

내에서 지자체의 활동과 예산 및 회계처리의 합법성 여부에 국한해 국가의 감독권이 행사되도록 하였다.

1.3. 제2기 지방분권화

미테랑에 이어 집권한 자크 시라크 우파정부(1995-2007)는 지방분권화를 헌법 개정을 통해 더욱 공고히 했다. 2003년 개정을 통해 헌법 제1조에 국가조직의 분권화를 명시하고, 지방자치단체의 자유로운 행정에 관한 내용을 대폭 추가하면서 지방 민주주의, 보충성, 지방재정 등 지방자치를 한층 강화하는 사항들을 헌법에 담았다. 이후 지자체의 자율성과 책임에 관한 2004년 8월 13일 법률이 제정되어 지자체의 권한배분을 실질적으로 보장하기 위한 조치들이 뒤따랐다.

2002년 자크 시라크 정부 2기가 시작되면서 라파렝 총리의 주도로 추진된 지방분권 개혁조치는 분권국가로서 프랑스의 국가적 정체성을 한층 강화했다. 헌법 제1조에 “프랑스는 지방분권적 조직이다”라는 조항을 추가함으로써 프랑스가 지향할 국가적 정체성을 명확히 했다. 그간의 지방분권화 노력에도 불구하고 지자체에 주어진 현실적인 자치권은 방만하게 운영되고 있으며, 지자체간 연대가 부족하다는 비판이 계속됐다. 특히 그간의 경제여건의 변화, 유럽통합의 진전, 중심도시와 주변지역간의 분열과 대립의 심화라는 상황 변화 속에서 ‘재중앙집권화’의 움직임이 나타나기도 했다. 이러한 배경 속에서 지방분권화를 공고히 하기 위해 헌법 개정이 이뤄진 것이다.

개정 헌법은 지방자치단체간에 공동협력 방식의 지방행정 수행 체계를 장려하는 한편, 지방 재정을 보전하고, 국가의 지방행정조직(프레펙튀르)의 기능을 정비해 지자체의 권한을 강화하는 방향으로 지방분권제도를 대폭 정비했다. 개정 헌법은 지방 재정 확충을 위해 지방 재정 분권에 관한 사항을 담고 있으며, 과세표준과 세율을 정할 수 있는 권한을 지자체에 부여했다. 또한 지자체 간 재정 격차를 완화하기 위해 재정조정제도를 도입했다.

개정 헌법은 지역주민에게 가장 가까운 곳에서 공공서비스가 제공될 수 있도록 행정 권한이 편재돼야 한다는 ‘보충성의 원리’를 바탕으로 지자체에 대한 권한 배분 및 이양을 규정했다. 자치입법권도 강화해 주민투표제를 도입하는 한편, 중앙정부의 법규 제정권에 의해 관할 범위가 규정되지 않은 경우 지자체의 법규 제정권이 행사되도록 했다.

1.4. 제3기 지방분권화

2010년 12월 사르코지 정부는 국토 행정조직의 개편에 관한 법률을 제정하고, 지방분권 개혁의 제3기를 열었다. 이 법률에는 효율적 지방행정을 위해 꼬문, 데파르트망, 레지옹 등 각급 지방의회의 구성과 기능의 개편, 지역의 다양성에 효과적으로 대응할 수 있는 지방 행정조직의 제도화, 광역 지자체인 레지옹의 권한 조정, 그리고 기초자치단체인 꼬문간 협력 방식의 개선 등을 담고 있다. 프랑스는 지방분권화의 성공을 위해 지방 행정조직의 민주성과 유연성 확대, 지방재정의 확충을 중요하게 다루고 있다.

1980년대 이후 프랑스의 지방분권화 과정은 새로운 지방자치단체의 출현과 권한 확대로 인해 기존의 국가 지방행정조직(프레펙튀르)과 권한의 경합과 비효율적 운영의 문제가 지속적으로 제기돼왔다. 공공정책의 지역화(territorialisation) 추세와 함께 지역에 분산 배치된 국가 지방행정조직의 현대화가 국가개혁 차원에서 검토되고 있다. 현재 프랑스에서는 광역 지자체인 레지옹의 통합, 중간규모의 지방자치단체인 데파르트망의 축소, 메트로폴의 탄생, 기초지자체인 꼬문의 통폐합 등 다양한 수정·보완책이 추진 중이다.

2. 프랑스의 지방행정체계

2.1. 지방자치단체(collectivité territoriale)

프랑스의 지방자치체계는 꼬문-데파르트망-레지옹으로 이어지는 3층위 구조이다. 꼬문(commune)은 12세기 북프랑스를 중심으로 형성된 주민공동체로서 사회적 혼란이나 영주권 남용에 대해 사회질서의 안정을 도모하기 위해 조직된 단체이다. 시장이나 임원을 선출하여 자치행정을 펴하기도 하고, 재판권도 가지는 등 발전해오다가 중세 말기 이후 쇠퇴한 후, 프랑스 혁명기에 기초 지방자치체로 부활했다.

프랑스의 꼬문은 인구규모 편차가 심하다. 2018년 현재 인구가 100명 미만인 꼬문이 전체의 9.5%인 3,354개에 달하며, 2,000명 미만의 꼬문이 전체의 85.0%를 차지하고 있다. 반면, 인구 220만명을 넘는 파리시도 하나의 꼬문이며, 인구 1만 명 이상 10만 명 미만의 꼬문 수도 720개에 달하고 있다. 10만 명 이상 꼬문 수는 42개이다.

<표 2> 인구규모별 꼬문 현황(2018년)

인구규모(명)	꼬문 개수	꼬문 개수 누계	누계 비중
0 - 99*	3,354	3,354	9,5 %
100 - 499	15,410	18,764	53,0 %
500 - 999	6,784	25,548	73,5 %
1,000 - 1,999	4,550	30,098	85,0 %
2,000 - 2,999	1,689	31,787	89,8 %
3,000 - 3,999	900	32,687	92,3 %
4,000 - 4,999	565	33,252	93,9 %
5,000 - 9,999	1,174	34,426	97,2 %
10,000 - 19,999	528	34,954	98,7 %
20,000 - 29,999	192	35,146	99,2 %
30,000 - 99,999	228	35,374	99,9 %
100,000 명 이상	42	35,416	100,0 %

주: * 인구가 한 명도 없는 꼬문도 6개소에 달함.

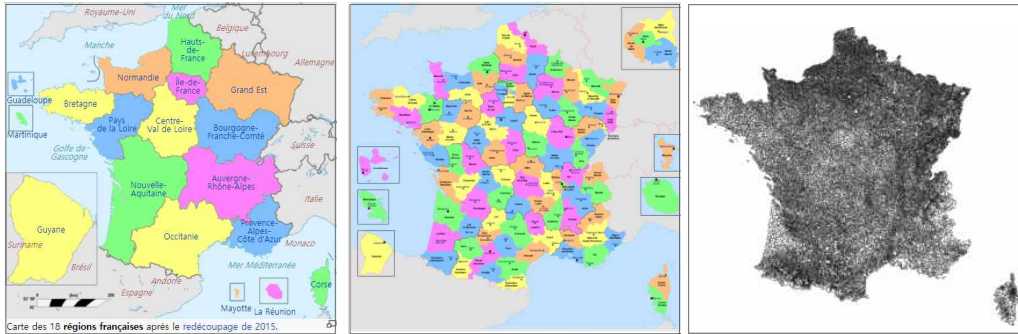
자료: (<https://fr.wikipedia.org/>) 검색일(2018.04.20.).

꼬문은 지방자치단체로서 의결기관과 집행기관을 갖고 있는데, 6년 임기로 선출된 의원들로 구성된 꼬문의회(Conseil municipal)의 장(Président)이 집행기관의 장(le maire, 시장)을 겸하고 있다. 시장은 시 행정을 총괄하는 사무총장(DGS, Directeur Général des Services)을 통해 시 의회가 의결한 사항들을 집행토록 하고 있다. 사무총장 산하에는 시민생활과 밀접한 여러 분야의 사무부서가 운영되고 있다.

꼬문 단위에는 데파르트망이나 레지옹처럼 국가사무를 직접 수행하는 프레팩튀르(Préfecture)가 설치되어있지 않다.

꼬문에 이어 상위의 지자체인 데파르트망(Département)은 1789년 프랑스 혁명기에 기존의 왕정 행정체제를 재조직화하는 차원에서 도입되었으며, 1790년부터 시행에 들어갔다. 프랑스 혁명 이전의 행정구획인 프로뱅스(Provinces)를 인구와 면적이 비슷한 크기로 나누고, 해당 지역의 강이나 산 또는 지리적 특징을 따서 명칭을 붙인 것이 데파르트망이다. 프랑스 전역에 100여 개의 데파르트망이 있으며, 평균적인 인구규모는 50만~60만 명 규모이다.

<그림 1> 프랑스의 지방자치단체 분포(레지옹-데파르트망-꼬문)



레지옹(18개)

꼬문(3만 5,357개)

데파르트망(102개)

자료: (<https://fr.wikipedia.org/>).검색일(2018.04.20.)

지자체로서 데파르트망은 꼬문과 마찬가지로 의결기관과 집행기관을 갖고 있다. 캉통(Canton)별로 선출하는 임기 6년의 의원들로 데파르트망 의회(conseil départemental)가 구성된다. 꼬문과 마찬가지로 의회의 장이 집행기관의 장을 겸임하고 있다. 의회 의장 휘하에는 사무총장(DGS)이 여러 사무국을 두고 의회가 의결한 정책들을 집행한다.

한편, 데파르트망 단위부터는 프레팩튀르(Préfecture)라고 하는 통합형 국가지방행정기관이 설치되었다. 프레팩튀르는 데파르트망 단위의 지역에서 국가를 대표하며, 총리 및 중앙 각 부처의 국가사무를 현장에서 직접 수행하는 중앙정부 소속의 지방행정기구이다. 수장인 프레페(Préfet)는 내각회의를 거쳐 총리가 추천하고, 대통령이 임명하는 지방장관으로서 국가를 대표하며, 국가사무를 총괄한다. 데파르트망에는 하위의 행정단위로서 아롱디스망(arrondissement)이 설치되었으며, 수프레페(sous-préfet)를 책임자로 임명한다. 우리나라는 일부 특별지방행정기관을 제외하고 대부분의 중앙부처 국가사무를 지방자치단체가 위임을 통해 수행한다.⁵⁾

5) 특별지방행정기관이란 특정한 중앙행정기관에 소속되어 당해 관할 구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 처리하는 일선기관을 의미함. 우리나라의 정부조직법에서는 중앙행정기관은 각 행정관서의 전문·기능적 소관사무를 분담하게 하기 위하여 필요한 때에는 특별지방행정기관을 둘 수 있도록 규정하고 있음. 예를 들면 지방국세청, 지방세관, 지방병무청 등이 해당됨. 즉, 지방의 업무지만 전국적인 통일성이 요구되거나 전문성이 요구되는 경우로 지방자치단체에 위임하는 것이 적당하지 않다고 판단되는 경우에 설치됨. 반면, 보통지방행정기관은 중앙행정관청의 직할로 되어 있는 사무나 특별지방행정기관의 권한에 속하는 사무를 제외하고, 당해 관할구역 내에 시행되는 일반적인 국가행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관을 말함. 국가사무를 위임받아 처리하는 경우의 지방자치단체의 장이 이에 해당됨(네이버 지식백과).

데파르트망 지역단위의 프레팩튀르는 프랑스의 강력한 중앙집권제의 산물로서, 지방에 대한 중앙의 강력한 통제장치로서 꼬문에 대한 행정 및 재정적 감독권을 가졌으며, 경찰권 외에 각 부처의 기능을 수행하면서, 지역에서의 국가 사무를 수행하는 지역에 설치된 국가조직이다. 지방자치단체에 대한 프레페의 행정감독권은 꼬문의 장이 발하는 포고를 무효화하거나 정지시킬 정도로 강력한 것이었으나, 지방분권화 과정에서 권한이 축소되었다.

농림부를 비롯한 각 중앙부처는 데파르트망의 프레팩튀르에 국단위(Direction)의 지방사무국을 설치해 운영해왔으나, 최근에는 부처 공동사무국(interministrielle)으로 통합됐다. 데파르트망 단위에서 농림부 지방사무국은 과거 DDAF(데파르트망 농림국)에서 국토 및 해양과 관련된 부처와 기능이 통합돼 DDTM(농업, 국토, 해양)으로 전환되었다.

레지옹(région)은 1982년에 시행된 ‘지방분권법’에 따라 신설된 최상위의 지방자치단체로서 우리나라의 광역자치단체인 도(道)와 비슷하다. 레지옹은 1956년에 광역행정단위로 도입되었으나, 1982년 지방분권법에 의해 레지옹 의회가 설치되면서 명실상부한 광역 지방자치단체로 새롭게 탄생했다. 2018년 1월 1일 기준으로 프랑스 본토에는 13개의 레지옹이 설치되었으며, 해외 지역에는 5개의 레지옹(해외 레지옹)이 있다. 프랑스 본토에만 22개의 레지옹이 있었으나 최근 통폐합이 이뤄져 13개의 레지옹이 운영되고 있다. 과거보다 광역화된 형태의 레지옹으로 발전한 것이다. 데파르트망이 수십만명 규모의 지방자치단체라면, 레지옹은 수백만명 단위의 지자체로서 다른 유럽연합 회원국의 주(연방제하의 주)와 비슷한 규모의 경제사회적 위상을 갖고 있다.

데파르트망과 마찬가지로 레지옹에는 의결기관인 레지옹 의회(Conseil régional)와 집행기관이 있으며, 의회의 장이 집행기관의 장을 겸임하고 있다. 집행기관에는 의장 직속으로 사무총장(DGS)을 두고 있으며, 의회에서 의결된 정책을 집행하는 여러 사무국을 두고 있다. 레지옹 단위에도 데파르트망과 같이 국가의 지방행정기관인 프레팩튀르가 설치되어있으며, 레지옹이 소재한 데파르트망의 프레페(Préfet, 지방장관)가 레지옹의 프레페를 겸하고 있다.

레지옹 단위의 프레팩튀르에는 총리실 및 중앙각부처의 국가사무를 수행하는 6개 정도의 사무국(Direction)로 편재되어 있으며, 각 국은 복수의 현장 사무소를 두고 지역주민과의 근접거리에서 국가서비스를 제공하고 있다.

<표 3> 프랑스 지방자치단체의 계층 구조

구분	레지옹(Région)	데파르트망(Département)	코뮌(Commune)
개수	18(본토 12, 해외6)	102(본토 95, 해외6) - 342 아롱디스망(arrondissements) - 2054 캉통(cantons)	35,357(해외 83)
역사	1956년 광역행정기구로 도입, 1982 지방자치단체로 전환	1790년 도입	1789년 도입
집행기관	레지옹 의회 의장이 행정수반을 겸임(Président du conseil régional) - 사무총장(DGS) 산하에 여러 개의 사무총국(DGA)을 두고 있음 : 경제, 지자체자원, 교육·청년·문화·스포츠, 교통·국토정비, 유럽·국제관계 등 - 경제분야 사무총국에 농업 및 수산 관련 국이 있음	도의회 의장이 행정수반을 겸임(Président du conseil départemental) - 사무총장(DGS) 산하에 여러 개의 사무총국(DGA)을 두고 있음 : 연대, 정비 및 환경, 교육·문화·관광, 재정수단, 인적자원 등 - 데파르트망 단위에서는 지방자치단체의 농업관련 사무부서가 없음 - 국가 지방관청의 농업관련국이 담당	코뮌 의회의 장이 시장을 겸임(Maire) - 코뮌 의회에서 의결된 정책을 시행 - 사무총장(DGS) 산하에 시민생활과 밀접한 분야의 사무부서를 두고 있음
의결기관	레지옹 의회(Conseil régional)	데파르트망 의회(Conseil départemental)	코뮌 의회(Conseil municipal)
자문기구	경제사회 자문위원회(conseil économique et social)	-	-
권한 및 기능	- 국가-지역계획계약(CPER) - 지방·중앙정부 공동사업 계약 - 사회간접자본 등 토지정비 및 개발 계획 - 고등학교, 건설, 시설 조달 및 관리 - 코뮌과 직업교육 프로그램 확정 - 대학 재정 지원 - 고용, 창업 장려금 등 직접 지원 - 기업 대출 보증, 세금 감면 혜택 등 간접 지원	- 의료기관 지원 - 방역사업 실시 - 노인·아동 문제 - 장애인 지원 - 중학교 설립 지원 - 중학생을 위한 교통수단 확충 지원 - 경제개발 및 국토개발 - 코뮌 활동 지원 - 관광개발 사업 - 스포츠 활동 지원	- 건축허가 - 대중교통수단 운영 및 지원 - 초등 교육, 유치원, 초등학교 시설 및 운영 - 도로 행정 - 하수 및 오물 처리 - 호적사무(중앙정부 권한 위임)
의회 선거	레지옹 의회 구성 - 선출인원: 31~209·직접·보통 선거 - 후보명부에 2차 투표 - 임기: 6년 - 다수 득표 명부 우선 의석 배정 + 명부별 득표 비례 의석 배정	데파르트망 의회 구성 - 선출인원: 15~76·직접·보통 선거 - 캉통(Canton) 단위 단일후보 2차 투표 - 임기: 6년(3년마다 1/2 교체) - 절대 다수 득표 후보 당선	코뮌의회 구성 - 선출인원: 9~163·직접·보통 선거 - 코뮌 단위 후보 명부에 2차 투표 - 임기: 6년 - 다수 득표 명부 우선 의석 배정 + 명부별 득표 비례 의석 배정 - 인구수에 따라 제도상이

주: 이밖에도 특수지방자치단체(Collectivités spéciales)로서 파리, 메트로폴 리옹, 누벨칼레도니 등 10개가 있으며, 폴리네시아, 생마르탱 등 5개의 해외지방자치단체가 있음.

자료: (<https://fr.wikipedia.org/>). 검색일(2018.04.20)

2.2. 프랑스의 국가 직속 통합형 지방행정조직(Préfectures)

일반적으로 지방행정은 국가행정에 반대되는 개념으로 지방행정기관에 의하여 수행되는 행정, 즉 지방자치단체에 의하여 행해지는 행정(지방자치행정)을 말하며, 지방자치단체에 위임된 국가의 행정을 말하기도 한다.⁶⁾

앞서 살펴본 것처럼 프랑스는 오랜 중앙집권제적 전통 속에서 데파르트망 단위에 프레펙튀르라고 하는 통합형 지방행정기관을 설치운영해왔다. 프레페는 국가가 임명하는 지방장관으로서 지방자치단체에 대한 행정 및 재정적 감독권을 행사해왔으며, 총리 및 각 중앙부처의 국가사무를 현장에서 직접 수행하기 위해 국(direction) 단위의 사무국을 통합적으로 운영하고 있다.

프랑스는 1982년 지방분권 실시 이후 중앙부처의 권한을 이처럼 특별지방행정기관 성격의 프레펙튀르에 위임하는 ‘행정분권(déconcentration)’을 지속적으로 추진하고 있으며, 공공정책으로서 국가행정의 근접서비스 확대와 효율적 수행을 위해 중앙부처 파견기관의 통합 및 협력적 운영 등을 추진하고 있다. 이와 같은 행정분권은 지방의 자율과 국가의 통합성을 조화시키기 위해 모색된 프랑스적 접근이며, 국가행정과 주민과의 거리를 좁히는 데 기여하고 있다.

프랑스의 중앙정부는 정부를 대표하는 프레페(Préfet)를 레지옹(Région)과 데파르트망(Département)에 임명하고, 재정지원과 법규제정(Réglementation)을 통해 지방 자치행정의 적법성을 감독한다. 레지옹의 프레페(Préfet de région)는 레지옹의 수도가 소재한 데파르트망의 프레페가 역임하는데, 레지옹에 분산된 국가행정업무를 지휘하고, 유럽연합(EU)의 지역개발 프로그램과 중앙정부의 지역개발정책(국가-레지옹계획계약)의 중요한 파트너로서 역할을 수행한다. 또한 레지옹(레지옹 의회)의 행정조직에 대해 예산규정 준수 여부를 감독한다.

데파르트망의 프레페(Préfet de département)는 데파르트망 지자체(데파르트망 의회)의 행정활동을 감독하고, 경찰력을 바탕으로 공공질서를 유지하는 역할을 수행한다. 또한 중앙정부의 국토정비 및 지역개발정책을 시행하며, 행정법원 소송을 통해 지자체(공문)의 행정조

6) 국가행정은 국가가 직접 그 기관을 통하여 행하는 행정이라고 한. 위임행정은 국가나 공공단체가 자기의 사무를 다른 공동단체나 그 기관 또는 사인에게 위임하여 처리하는 행정임. 반면, 자치행정(自治行政)은 지방자치단체에 의한 행정을 말함(네이버 지식백과).

치들을 사후적으로 통제한다. 기초단체인 코뮌(Commune)에는 프레페가 없으며, 시장이 중앙정부가 위임한 사무를 수행한다.

<표 4> 프랑스의 통합형 국가지방행정조직(Préfecture)

구분	레지옹 (Région)	데파르트망 (Département)	코뮌 (Commune)
국가 지방 행정 조직	Préfecture de Région - 레지옹 단위에서 국가사무 직접 수행	Préfecture départementale - 데파르트망 단위에서 국가사무 직접 수행 - 하위조직인 아롱디스망에 sous-préfecture를 두고 있음	없음
국가 지방 행정 청장	Préfet de région(레지옹 프레페) - 지방자치단체에서 국가를 대표하며, 총리실과 중앙정부 각부처를 대표, 국가적 이해 속에서 지방자치단체의 행정 및 법 준수 감독 - 내각회의에서 총리추천, 대통령 임명 - 200명의 Préfet, 300여명의 sous-préfet	Préfet départemental(데파르트망 프레페) - sous-préfecture의 지방청장은 sous-prefet	없음
사무 총장	SGAR(레지옹 사무총장)	SGAD(데파르트망 사무총장)	없음
중앙 부처 사무국	DRAAF(농업, 식품, 산림), DRAC(문화), DREAL(환경, 국토정비, 주택), DIRECCTE(기업, 경제, 소비, 노동, 고용), DRDJSCS(청년, 스포츠, 사회통합), DRDFE(여성, 평등)	- 여러 중앙부처의 공동사무국(interministerielles): DRDJSCS, DDPP(인구보호), DDTM(국토·해양) - 레지옹의 데파르트망 사무국(UD, Unites departementales): DIRECCTE(기업, 경쟁, 소비, 노동, 고용), DRAC(문화), DREAL(환경, 산업안전)	없음
농업 관련 부서 (국/과)	DRAAF의 주요 활동 분야 - 농업 및 식품산업 - 농업-환경 - 산림 및 임업 - 식품위생 - 농업교육 - 연구 및 농업통계 레지옹 내에 지역별 사무소를 두고 있음 - 농림부 국가사무 현장수행 조직, 지방분권조직, 36,000명, 1/2 농업교육 - DRAAF 조직과 임무에 관한 법령에 농림부 직할조직, 임무 명시	DDTM 내의 농업담당 과(Service)에서 담당 - 농업, 환경, 주택관련 중앙부처 사무 담당 - 농업분야는 공동농업정책, 데파르트망 농업계획(Projet Agricole Départemental, PAD), 청년영농정책지원, 농업-환경프로그램 - 구 DDAF, 1984년 법령에 의해 탄생, 2007년 이후 interministrielle 조직으로 전환, 2007년 시설국과 통합, 2010년 Territorial로 통합	

자료: (<https://fr.wikipedia.org/>). 검색일: 2018.04.20.

3. 프랑스의 지방농정체계

3.1. 지방분권과 레지옹의 지방농정 강화 요구

농업분야에 대한 공공부문의 개입은 프랑스 중앙정부와 유럽연합은 물론, 레지옹 및 데파르트망 의회차원에서도 이뤄지고 있다. 하지만 1982년 이후에 진행된 프랑스의 지방분권화 과정에서 농업과 관련해서 지방자치단체에게 부여된 권한 상의 변화는 거의 없었다. 다만, 권한블럭에 의한 총괄이양 차원에서 지방정부의 농업부문에 대한 개입이 확대되고 있으며, 농업분야에 대한 개입 우선순위와 재정지원 가능성을 열어 놓고 있다. 공공정책의 지역화(territorialisation) 경향이 강해지고 유럽연합 차원에서도 농업분야의 공공정책이 지역화의 필요성을 의미 있게 제기하고 있기 때문이다.

유럽연합과 프랑스에서 공공정책의 지역화 추세가 진전되면서 농업정책 분야에서 레지옹의 역할이 점차 주목받고 있다. 레지옹 예산 가운데 농업부문에 배정된 비중은 여전히 미미한 수준이지만(농업부문에 대한 공공기여액의 약 6% 정도로 추산), 예산 증가 속도가 상대적으로 높아지고 있다.⁷⁾

프랑스의 농업 및 농촌개발 분야에서 레지옹에 부여된 권한은 농업기술교육과 직업교육 및 현장훈련(실습) 외에 지방분권 개혁과정에서 구체적으로 언급된 권한부여가 없다. 이는 독일의 란데(Länder)나 스페인의 광역지자체에 비해 농업분야에 대한 개입권한이 매우 낮은 수준이기 때문이다. 유럽연합의 공동농업정책을 통해 수립하도록 돼 있는 제2축의 농촌개발 계획을 수립하는 과정과 시행 및 재정투입에서도 레지옹의 역할은 거의 없다. 농촌개발계획의 활동그룹들은 거의 레지옹 지역에 배치된 농림부의 레지옹 사무국(DRAAF)과 농업정책의 파트너로서 기능하고 있는 각종 농업직능조직들이다.

그럼에도 불구하고 농업정책분야에서 레지옹의 역할은 지방분권화 및 공공정책의 지역화 추세에 따라 점차 증가하고 있다. 지방정부의 농업정책이 프랑스와 EU의 법규에 배치되지 않는 한, 농업 및 농촌개발 분야에 대한 지방정부의 간접적 개입방식은 지방정부가 가진 경제적 권한 범위 내에서 폭넓은 자율권을 가지고 있기 때문이다.

7) 프랑스는 '농업부문에 대한 공공기여'라는 제목 하에 농업부문에 대한 예산 총액을 파악하고 있는데, '농업부문에 대한 공공기여액'은 농림부 예산 중 수산 및 양식부문을 제외한 나머지와 농림부가 관리하는 특별회계에서 지원되는 예산, 농림부 예산과 연계돼 같은 목적으로 투입되는 다른 부처의 관련예산 및 EU의 공동농업정책 예산 등이 포함됨. 지자체의 농업부문 예산은 통일적으로 파악하기 어려우나, 일부 연구에 의하면 6% 내외로 추산되고 있음.

2004년 이후 레지옹의 농업분야에 대한 개입은 점차 증가 추세를 보이고 있는데, 청년영농정착, 농업경영의 현대화, 농식품산업의 경쟁력 강화 부문에서 레지옹의 역할이 커지고 있다. 프랑스 레지옹협회(ARF)는 공동농업정책 제2축의 농촌개발프로그램을 구성하는 여러 영역에서 레지옹의 역할 강화를 모색하고 있다. 프랑스의 지방분권 개혁과정에서 레지옹협회가 요구하고 있는 농업 및 농촌개발 분야의 레지옹의 개입활동 강화 분야는 다음과 같다.

- 영농정착 및 경영이양 지원제도,
- 농업인 교육
- 농업기술 및 직업학교에 대한 지원
- 농지관리
- 농업경영체에 대한 투자지원
- 농업용수
- 조건불리지역 및 농업환경프로그램과 관련한 정책수단
- 목초지 관리
- 지역특산 농산품 판매촉진
- 식품영양정책(위생안전 제외)
- 산림분야 및 임업

3.2. 지방농정 수행 체계

프랑스 지방농정체계는 앞서 살펴본 지방행정체계와 마찬가지로 EU(공동농업정책) - 국가(중앙정부, 농림부) - 레지옹의 농림부 지방사무국(DRAAF) - 데파르트망의 부처공동 지방사무국(DDTM)을 통해 이뤄지고 있다. 데파르트망 단위에서 수립되는 농업발전계획(plan de développement agricole, PDA)을 바탕으로 EU와 프랑스의 농업정책 예산이 배분된다.

데파르트망 지역단위에는 관내 농업직능조직들이 참여하는 농업지도위원회(Commission Départementale d'Orientation Agricole, CDOA)가 설치돼 운영되고 있는데, 다양한 농업 및 농촌관련 정부투자기관 및 민간단체들이 농업지도위원회에 참여하고 있다. 농업지도위원회가 수립한 지역농업발전계획(PDA)을 토대로 DDTM은 농업정책자금의 분배와 계획실천에 필요한 예산 문제 등을 중앙정부와 협의한다. 국가 및 EU의 농업예산은 레지옹 의회와

데파르트망 의회 간의 정치적 협의과정을 통해 분배되며, 지역농업발전계획 실천정도가 중요하게 고려된다.

농업지도위원회는 지역농업발전계획을 수립하고 도에 배정된 정책자금의 배분과 관련해 가장 중요한 역할을 수행하고 있는데, 농업지도위원회의 구성과 기능은 농촌법전(제313-1)에 근거해 농림부령이 정하고 운영에 관한 세부규정은 데파르트망 의회의 조례를 따른다. 농업지도위원회는 프레페가 의장을 맡으며, 지역 내 농업·농촌관련 직능단체, 소비자 단체, 농산물 가공업체 등 범농업계를 망라해 구성된다.

농업지도위원회 가운데 가장 핵심적인 역할을 수행하는 경제 및 구조분과위원회는 지역 단위에서 추진되는 각종 농업 정책자금의 수혜대상자들을 심의·선정하는 기구로서 후보 농가들이 제출한 각종 사업계획서의 타당성 등을 검토하고 대상농가를 선정한다. 또한, 농업지도위원회는 전문가 그룹이 제출한 지역농업발전계획(PDA)을 심의하는 기능을 갖는데, 지역농업발전계획은 정책자금의 지역 간 배분뿐만 아니라 지역 내 정책자금 배분에 있어서도 매우 중요한 역할을 담당한다.

3.3. 농업정책 예산의 분배

프랑스의 지방농정시스템을 농업정책자금의 분배와 관련하여 살펴보면 다음과 같다. 정책자금 가운데 저리융자와 보조금은 지원절차가 다르다.

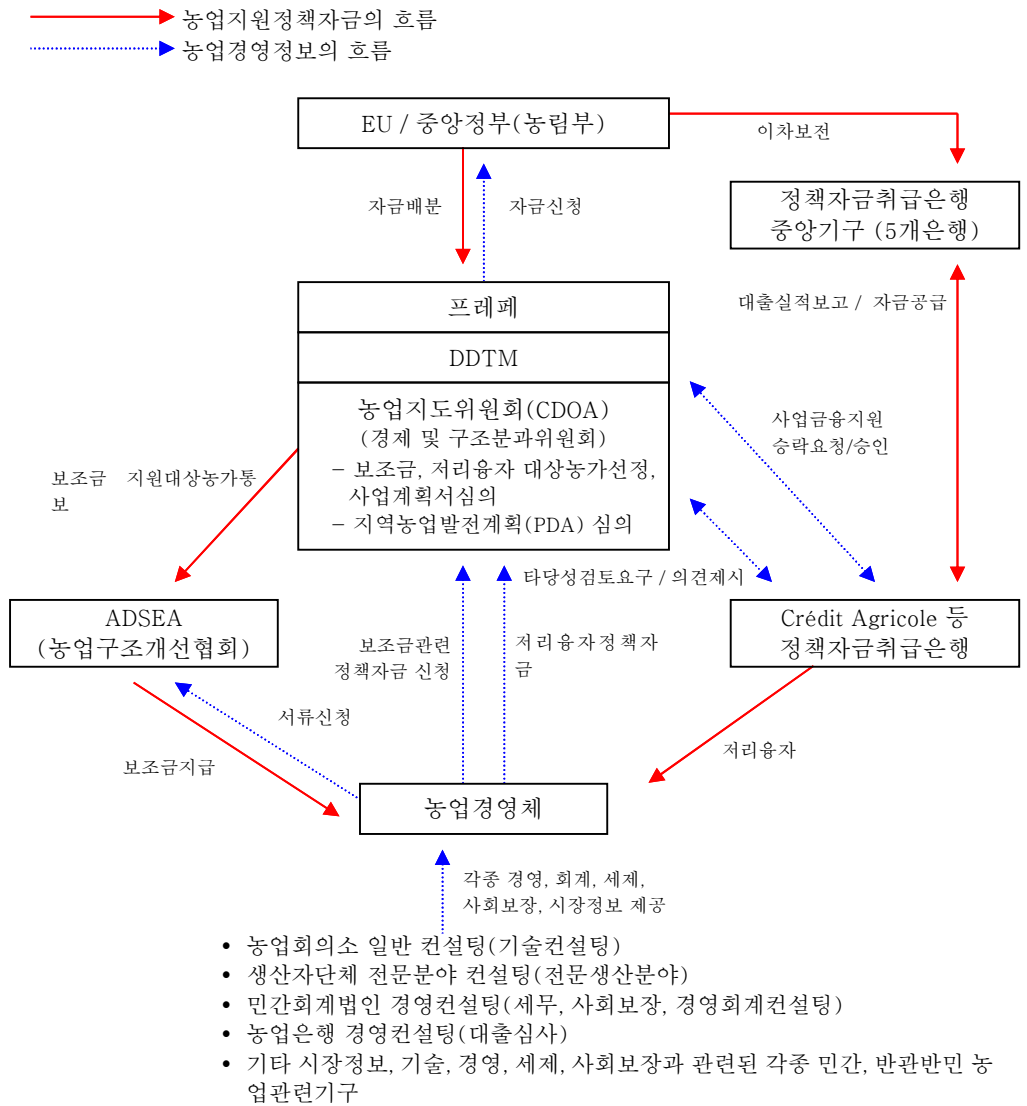
각종 농업정책자금을 지원받기를 희망하는 대상농가들은 우선 데파르트망에 설치된 농업경영구조개선협회(ADSEA)⁸⁾나 농업관련국(DDTM)에 서류를 작성해 신청한다. 농가들은 서류작성 시 ADSEA(정책자금지원대상여부)나 농업회의소(기술적 컨설팅), 일반회계법인 또는 컨설팅회사(경영회계부분), 농업은행(주로 Crédit Agricole)에서 서류작성에 필요한 자문을 받는다. 농업경영구조개선위원회(ADSEA)나 DDTM에 접수된 서류들은 농업지도위원회로 넘겨져 매달 1회씩 열리는 농업지도위원회의 ‘경제 및 구조분과위’에서 신청서류에 대한

8) 농업경영구조개선협회(Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles, ADSEA)는 1962년 농업근대화 추진을 위한 농업기본법에 의해 창설된 조직으로서, 농업경영구조개선과 관련한 청년영농정착, 농업경영 이양 및 승계, 투자계획 등을 다루는 공적기능을 담당하는 민간협회임. 농업경영구조개선과 관련된 정책들(영농후계자 정착지원, 농기계 근대화지원, 경영체 이양, 직업전환, 토지정비 등)을 농민들에게 홍보하고 농민들의 서류작성지원 및 서류등록 대행업무를 수행함. 2011년부터는 농민들은 물론 지자체, 농업관련기관들을 상대로 컨설팅과 연구, 교육, 홍보 등의 업무를 담당하며, 활동분야도 국토정비, 농촌공간관리, 환경 및 지역개발분야로 확대됨. 공동농업정책의 농업환경프로그램, Natura2000, 수자원보호프로그램, 습지 등 다양한 분야의 환경 및 국토개발 프로그램에 참여하고 있음.

검토가 이뤄진다. 이 때 크레디 아그리콜(Crédit Agricole) 등 농업정책자금 취급은행(대부분의 경우 Crédit Agricole)이 제출서류에 대한 사업타당성을 검토하고 의견서를 농업지도위원회에 제출한다.

보조금 성격의 정책지원자금의 경우 농업지도위원회가 심의를 거쳐 프레페가 지원여부를 결정하는데 ADSEA를 통해 직접 보조금을 지원한다. 저리용자의 경우엔 정책자금 취급은행

<그림 2> 데파르트망 지역단위에서의 농업예산의 분배



자료: 오현석(2007).

이 DDTM에 금융지원 승락요청을 하게 되면, 승락서를 토대로 신청자에게 저리자금을 융자 지원한다.

4. 요약 및 시사점

프랑스는 유럽의 농업강국으로서 1960년대 이후 유럽공동농업정책을 주도한 국가이다. 전통적으로 농업정책은 국가차원의 공공정책이었으며, 1961/62년 유럽공동농업정책 시행 이후에는 프랑스 국가농정의 외연이 유럽으로 확대되었다. 최근에 레지옹을 중심으로 지역 농정에 대한 권한 확대 논의가 계속되고 있음에도 불구하고, 예산과 제도에 있어 국가의 역할은 여전히 절대적이다.

이처럼 프랑스에서 지방농정이라함은 지방자치단체의 예산과 정책에 바탕을 둔 공공정책이 아니라, 국가의 지방행정조직(프레팩튀르)에 설치된 농림부의 지방사무국이 수행하는 국가농정을 의미했다. 이러한 농림부의 지방사무국들이 데파르트망과 레지옹 단위에서 국가 농정사무를 관할하면서, 유럽공동농업정책과 프랑스 농림부의 농정예산을 분배하는 기능을 수행해왔다.

농업분야에 대한 지방자치단체의 공공개입 활동이 활발해 진 것은 2000년대 이후 유럽공동농업정책 2축의 농촌개발정책이 도입되면서부터이다. 1축은 시장개입 및 직불제 관련 정책으로 구성돼 대부분의 예산이 EU로부터 나오는 것이지만, 2축의 정책들은 지자체가 약 50%의 예산을 부담하는 방식으로 추진됐기 때문에 지자체의 농업분야 개입활동을 촉진하는 계기가 되었다. 이를 계기로 레지옹 단위에서 농업분야에 대한 국가의 공공정책 권한을 이양해달라는 요구가 높아지고 있다.

청년 등 영농정착과 인력육성(농업계 학교), 농지관리, 농업경영체에 대한 투융자 지원 등의 분야에서 지자체의 권한 강화를 요구하고 있는 반면, 직불, 식품안전, 동물복지, 농업인 사회보장, 재해 등의 분야는 국가의 역할이 여전히 강조되고 있다.

새 정부 출범 이후 우리나라도 지방분권 및 재정분권에 관한 논의가 가속화되고 있다. 권한과 예산을 이양하는 논의가 농업 및 농촌정책에도 예외가 아니어서, 공공정책으로서 농업·농촌 정책의 위상을 재정립하고, 국가와 지자체의 역할을 어떻게 분담해야 할지를 진지하게 고민해야 할 시점이다.

참고문헌

- 오현석. 2007. 프랑스 지방농정체계, KREI 위탁연구, 2007.5.
- Berriet-Sollicec Marielle. 2002. Décentralisation et politique agricole en France. In: Économie rurale. N°268-269, 2002. Agricultures et politiques publiques en Allemagne et en France. pp. 54-67.
- Charles Dereix et Jean-Marc Vallauri. 2012. Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, Identifier les interventions des collectivités territoriales dans les champs de compétence du ministère en charge de l'agriculture Éléments de méthodologie, Février 2012 CGAAER n°11120.
- Marielle Berriet-Sollicec, Christophe Dépres et Aurélie Trouvé, La territorialisation de la politique agricole en France, Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture?
- CESAER, INRA-ENESAD, 2005.6
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Secrétaire Général. 2009. Les politiques agricoles des régions : état des lieux et perspectives, Prospective et Evaluation, Analyse No. 8, Mai, 2009.

참고사이트

- (<http://www.bouches-du-rhone.gouv.fr/Politiques-publiques>)
- (<http://www.prefectures-regions.gouv.fr/provence-alpes-cote-dazur>)
- (<http://agriculture.gouv.fr/>)
- (<https://fr.wikipedia.org/wiki/>)(Région/Département/Commune)