

## 프랑스의 지방분권화 개혁과 지역발전

안영진\*

이 글의 목적은 1980년대 초부터 프랑스에서 시행된 지방분권화 개혁정책의 전개 과정과 성격을 살펴보고, 그 의의를 평가하는데 있다. 프랑스는 1981년 사회당 정권의 등장과 함께 지방분권화를 추진하여 역사적인 지방화시대를 맞이하고 있다. 그 배경은 후기 산업사회에서 전래의 중앙집권체제가 비효율적이며, 새로운 시대변화에도 무기력하다는 것이었으며, 개혁정책의 목표는 중앙이 견지해 온 권한과 책임과 기능을 지방으로 파악하게 이양한다는 것이었다. 정책의 내용은 이전의 오랜 지방분권화 노력 을 크게 뛰어 넘는 획기적인 것으로서, 이를 통해 각 지역의 경제적, 문화적 삶에 활력 이 나타나며, 자치단체들도 자율성을 토대로 민주행정을 추구하며, 주민의 지역의식도 성숙되어 가고 있다. 하지만 지난 십 수년간의 지방분권화 과정에서 적잖은 문제점이 발견되고 있다. 특히 행정계층간 권한배분의 불명확성, 자치단체의 재정부담 확대, 조정되지 않은 지방행정구역, 제한된 주민참여 등은 프랑스의 지방분권화 개혁의 정착과 지속적인 지역발전을 위해 앞으로 해결되어야 할 과제로 등장하고 있다.

### 1. 서론

프랑스는 오랫동안 서유럽에서도 가장 전형적인 중앙집권 국가였으나, 1980년대 초반부터 지방분권화 개혁을 통해 본격적인 지방화시대를 맞이하고 있다. 유럽연

\*서울대학교 국토문제연구소 상근연구원(지리학박사). 주요 관심분야는 도시경제지리학, 노동시장 및 서비스의 지리학, 사회지리학, 지역발전론 등이다. 논문으로 “Entwicklung und Standortstruktur des Buerosektors in Seoul, Sued-Korea(Munich, 1998), “서유럽의 지역주의론에 관한 고찰”(1998), “Hauptstadtsuche und -verlegung als politische Symbolhandlungen, dargestellt am Beispiel der Stadt Berlin, Deutschland”(1998) 등이 있다(E-mail: yahn@rome.snu.ac.kr).

합의 여러 국가들이 분권화 내지 지방화를 전후 국가개혁의 일환으로 추진해 왔다는 점에 비추어 볼 때, 프랑스는 이러한 흐름에 뒤늦게 동참했다고 할 수 있다. 물론 그 이전부터 프랑스는 중앙집권체제에 따른 제반 문제점을 인식하고 이를 해소하기 위해 꾸준히 노력해 왔지만, 때로는 결단력의 부족으로, 때로는 어딘지 어색하고 성의 없는 정책으로 상황을 크게 반전시켜 놓지 못했다.

프랑스에서 중앙집권주의는 우선 엄격한 수직적 위계로 지배되는 정치행정체계를 의미한다. 한때 이것은 데빠뜨망(department)과 아롱디시망(arrondissement)을 거쳐 실권 없는 고뮌(commune)에 이르기까지 중앙에서 파견된 행정대리자에 의해 운용되는 형식을 취하였으며, 중앙 부처들도 직할사무소를 통해 일선 행정조직까지 통제하였다. 나아가 중앙집권주의는 의사결정의 통제와 조직관리의 효율성을 극대화하려는 중앙권력의 지속적인 자기 목표설정을 뜻한다. 이런 의미에서 중앙집권주의는 하나의 과정으로서 중앙집권화에 다름 아니었으며, 국가의 모든 부문과 주권이 미치는 전 국토에 투영된 국가사회의 기본이념이었다. 이러한 이념상은 파리로부터 전파되고, 전 국토를 가능한 한 동질적으로 조형하기 위해 관철되어 왔다. 이는 국토공간을 일체적으로 조형하면 할수록, 통치행정은 그 만큼 효율적으로 운용될 수 있다는 인식에 바탕한 것이었다. 이러한 정치지리적 균형에 대한 요구는 바로 자꼬뱅주의자들이 내세운 평등의 이념과 조응하는 것이었다.<sup>1)</sup> 실제로 이점은 법과 도량형뿐 아니라, 전기요금이나 빵 값에도 유효하였다. 따라서 국가 행정상 적잖은 과행은 피할 수 없었다. 예컨대 1976년 여름 극심한 가뭄으로 피해 농가를 보상하면서, 다른 지방과 달리 비가 많이 내린 알프스지방의 농가들에 대해서도 똑같은 보상이 이뤄졌다(Bruecher, 1987: 668; Bruecher, 1992).

이러한 구조가 멀게는 나폴레옹 3세, 가깝게는 제2차 세계대전 이후부터 조금씩 변하기 시작했지만, 기본적으로 ‘통일적이고 분할할 수 없는 국민’ (nation une et indivisible)이라는 뿌리깊은 국가관과 결합, 국민의식 속에 공익으로 체화되어 문화적 단일성과 함께 국가의 내적 응집력을 유지시켜 주는 정치사회적 이념으로 빌전해 왔다. 따라서 중앙집권주의는 그 동안 자치행정과 함께 지역의 자유롭고 창의적

1) 자꼬뱅파가 대혁명기 동안 행한 역할과 상관없이, 오늘날 프랑스에서 자꼬뱅적 전통 내지 자꼬뱅주의라는 말은 기본적으로 중앙집권적 조직으로 엄정하게 운용되는 단방적 국가체제에 동의하는 태도를 지칭한다. 이러한 국가는 루쏘의 일반의지(volonte generale)와 동시에 국민주권 원리가 형상화된 것을 말하며, 따라서 분권적 내지 연방주의적 경향은 이 원칙에 대한 공격을 의미한다.

인 발의를 크게 제약하고, 시민들의 폭 넓은 정치참여를 봉쇄해 왔다. 프랑스의 광대한 지방은 파리에 종속되어 있으며, 현저한 지역격차 역시 이러한 구조적 성격과 결부되어 있음은 두말할 나위도 없다. 더군다나 중앙집권체제는 급속한 사회변동에 따른 새로운 경제적, 정치적 요구에 능동적으로 대처하는 데에도 여러 한계를 보여 주고 있다(Lasserre, Schild and Uterwedde, 1997: 92). 특히 1970년대 이후에는 후기 산업사회로의 진입과 사회의 다원화, 그리고 경제의 세계화로 이러한 문제들의 중압감이 내부적으로 더욱 심화되었다. 따라서 중앙집권체제에 대한 개혁의 목소리는 벌써 50년대부터 점증하였으며, 결국 1980년대 초 미테랑의 사회당정권은 국가의 중요한 개혁정책의 일환으로 지방분권화를 적극적으로 추진하기 시작했다.

이 글의 목적은 1980년대 초반부터 프랑스에서 시행된 지방분권화 개혁정책의 전개과정과 성격을 살펴보고, 그 의의를 평가하는데 있다. 본 논문은 먼저 프랑스의 중앙집권체제의 형성과정과 그에 대응한 분권화 노력을 살펴보고, 이어 1980년대에 들어 본격적으로 추진된 지방분권화의 특성과 내용을 검토하고자 한다. 마지막으로 이러한 정책에 대한 문제점과 전망을 현시점에서 지역발전과 관련하여 평가해 보고자 한다.

## 2. 프랑스의 중앙집권체제의 발달과 지방분권적 대응

### 1) 중앙집권체제의 성립과 전개

프랑스의 중앙집권체제는 수세기에 걸쳐 형성된 역사적 산물이다. 이 체제는 흔히 프랑스 대혁명기로 소급되고 나폴레옹 시대에 확립된 통치구조로 이해되고 있으나, 보다 자세히 살펴보면 카롤링거 왕조가 분열된 뒤 10세기 후반 파리와 오를레앙을 근거지로 성립한 카페(Capet) 왕조의 발전과 맥을 같이 하고 있음을 알 수 있다. 이는 프랑스 국민국가의 형성과정과 결부된 것이지만, 또 한편에서는 국가영토에 있어 ‘중핵지역’(core area)의 성립과 확장이라는 정치지리적 발전과정과도 연계되어 있다(Jordan, 1996: 208-211). 카페왕조의 후계자들은 12세기초까지 주변 제후들을 복속시키며 영토확장의 초석을 박았으며, 각종 정책을 통해 경쟁적 봉건군주들로부터 신망을 얻으면서 점차 중앙권력으로 성장해 갔다. 특히 필립 2세는 1214

년 부비느에서 영국인들과 동맹한 게르만의 침략을 물리치면서, 프랑스인들의 국민적 귀속감을 확립하는 역사적 계기를 마련하고 왕령도 네 배나 확장시켰다.

13세기에 들어 카페왕조는 남부에서 반교황을 표방하며 봉기한 알비조아파와의 종교전쟁을 통해 이들의 이단운동을 분쇄하고 랑그독의 광대한 영토를 병합하는데 성공했다. 이로써 북부 프랑스왕국은 언어와 문화에서 상이한 남부에 세력을 확대하고 국민의 형성으로 한 걸음 더 나아갈 수 있었다. 따라서 프랑스는 중앙집권의 강력한 통일국가의 발전 토대를 마련하고 봉건적 할거도 상당히 극복할 수 있었다. 이러한 발전이 그 후 영국과의 갈등(1339-1453)으로 다소 지체되기는 했지만, 샤를 7세와 루이 11세 등을 거치며 새로운 전기를 맞이하였다. 특히 프랑소아 1세는 행정과 조세를 위해 중앙에 관료제를 구축하고, 1539년에는 프랑스어를 라틴어를 대신한 공식언어로 채택함으로써, 국민국가를 거의 완성시키는 듯 하였다. 하지만 이러한 노력이 곧 바로 다채로운 지역생활권의 통합으로 연결되지 않았다. 지역간에는 법과 화폐에 있어 상이성이 여전하였으며, 지방의 특권 귀족층들도 상존하고 있었다.

16세기 후반으로 위그노파와의 전쟁과 귀족층의 반란으로 왕국의 지배권은 큰 위협을 받았으나, 양리 4세의 중재적 정책과 루이 13세의 적극적 대응으로 중앙집권적 군주체제는 더욱 공고해졌다. 일체적 국가형성이라는 목표가 당시 무자비한 방식으로 추구되면서, 특별 법정이 설치되고 주요 저항귀족세력의 청산도 이뤄졌다. 또한 지방요새가 파괴되고 많은 민중봉기도 탄압을 받았다. 구체제기에 중앙권력을 강화하는 획기적 정책은 무엇보다도 후대의 지사에 해당하는 지방감독관(intendant)의 파견이었다. 이들은 주로 시민계층에서 선발된 특별관리로서 국왕에 의해 임명되었으며, 지방행정 임무에 전권을 행사할 수 있었으나 언제든지 교체될 수 있었다. 이들의 역할은 권력이 박탈된 영방 제후들을 대신하여 각 지방을 통치하는데 있었다. 국민적 일체성과 왕국 권위의 분할불가의 원칙이 절정에 달한 것은 루이 14세 하의 절대주의 시대였다. 하지만 절대 왕권적 중앙체제의 확립에도 불구하고, 프랑스는 대혁명 전야까지 단일국가로서 그 토대는 여전히 취약하였다. 지역간 관세가 부가되고 다양한 조세제도가 공존하였으며, 도량형도 통일되어 있지 않았다. 무엇보다도 북부에서는 게르만의 관습법이, 남부에서는 로마법이 통용되는 이중성을 안고 있었다(Grosse and Lueger, 1996: 2-11).

프랑스의 중앙집권화는 대혁명을 거치면서 결정적으로 진행되었다. 혁명은 구체

제의 권력집중을 해소하기보다는 도리어 중앙집권체제를 강화하였다. 혁명이 삽시간에 전 국토를 휩쓸면서 구체제의 중앙집권적 구조가 크게 이완되고, 과거 통일국가의 건설이라는 군주들의 꿈이 일체적 국민국가의 형성으로 재현되기 시작했다. 이를 위해 혁명가들은 귀족제도를 철폐하고 교회의 영향력을 억누르며, 각급 학교를 국유화시켰다. 미터법에 따른 통일적 도량형과 보편적 법령, 그리고 균등한 조세제도를 만들었으며, 또한 내국 관세를 폐지함으로써 프랑스는 근대 국가로 탈바꿈할 수 있었다. 특히 지방행정 단위로 전래의 프로방스를 대체한 83개의 데빠뜨망을 새로 설치하였다. 이는 초기 혁명정국을 주도하며 분권적 연방주의를 신봉한 입헌주의자들이 1790년에 가로 80km와 세로 70km의 방안망에 따라 구획한 같은 규모의 데빠뜨망을 지방행정구역의 기본단위로 하여 직선의 티렉터와 함께 관철시킨 결과였다.<sup>2)</sup> 그러나 여러 지역에서 왕당파와 지롱드파가 결탁하여 파리의 혁명정부에 대항하고 급진 민주주의적 활동을 전개한 공화파와 더불어 위험스러운 반혁명세력으로 등장함에 따라, 자꼬뱅파는 1793년 국민공회에서 지방자치권을 후퇴시키고 분할통치의 원칙에 따라 데빠뜨망을 파리에 일률적으로 복속시켰다. 혁명을 구한다는 명분으로 자꼬뱅 내지 국민의회파는 중앙집권체제의 옹호자로 변신한 것이었다(Grosse et al., 1996: 9). 혁명기에 확립된 구조의 일부는 나폴레옹 보나파트의 집권 후에도 존속하는데, 특히 데빠뜨망에 따른 국토공간의 통일적 구획이 그것이었다. 물론 나폴레옹은 자신의 집정관 시기(1799-1804)에 지방단체의 선출직 대표자들을 국가가 임명한 공무원으로 교체하여, 데빠뜨망에는 중앙행정의 집행과 통제를 대행하는 지사(prefet)를 파견하였다.<sup>3)</sup> 절대 군주시대와 마찬가지로 나폴레옹은

2) 그 목적은 평등주의와 단일주의에 따라 전 국토에 걸쳐 동일한 정치사회적 조건을 창출하며, 파리의 과중을 극복하고 그 성장을 억제하는데 있었다. 이러한 척도의 데빠뜨망은 그 영역 내 어느 곳에 서나 하루의 여행길로 도달할 수 있는 동시에 하나의 상위중심지를 가진 자족적 급양지역의 개념에 기초한 것이었다. 하지만 실제로는 지리적 여건을 고려하고 역사적 유증과 근대적 행정원리 간에 타협을 할 수밖에 없었다. 여러 데빠뜨망은 자연히 구체제의 프로방스의 영역을 그대로 답습하고, 따라서 권력 잠재력을 경계하기 위해 센(파리)과 론(리옹)을 의식적으로 작게 구획한 것을 제외하면 서로 비슷한 크기로 설치되었다. 이 구획은 현재까지 존속하고 있는데, 그 수가 96개로 증가하였을 뿐이다.

3) 나폴레옹은 로마의 전통에 따라 1800년 전체 데빠뜨망에 국가권력의 유일한 대표자인 지사를 파견하였다. 지사는 지방에 대한 파리의 뻔한 팔로 기능하였으며, 모든 부처에 계층적으로 부속된 정부의 엄격한 규율 하에 놓여 있었다. 그 역할은 법 집행에 대한 감독, 데빠뜨망과 괴된 의회의 모든

모든 권력을 장악함으로써 다시 한번 엄격한 중앙집권체계를 강화하였는데, 이는 그 후 제3공화국 말까지 유지되었다.

19세기 초 중앙집권체제는 지방조직에 그나마 보장된 최소의 자치권을 중앙정부의 대리자에 유리하게 박탈한 1800년 2월 17일의 샤프탈(Chaptal) 법의 입안과 함께 절정에 달했다. 지방조직의 대표자 선출이 폐지되고 꼬뮌의회는 데빠뜨망의 지사에 의해 지역의 유력인사 가운데서 선임되었다. 데빠뜨망 및 아롱디스망 의회도 임명직으로 구성되었다. 따라서 지사가 거의 모든 권한을 독점하며 지방정치의 핵심 인물로 부상하였다. 7월 왕정은 꼬뮌의회의 선거를 확립(1831)하고 그 기능을 확대(1837)하며 데빠뜨망의회의 선거도 다시 도입(1833)하였으나, 당시 총 3천 5백만 인구 가운데 24만 명만이 선거권을 가진 극히 제한된 센서스 선거제에 바탕하고 있었다. 1848년에 개정된 일반선거법으로 유권자들이 비로소 9백만 명으로 확대되었다. 이러한 지방분권화 노력도 제2제정에 들어서면서 다시 후퇴하였다. 제3공화국에서는 꼬뮌의회에 시장을 선출할 권리가 부여되었으나, 지사의 자치단체에 대한 감독권은 강력히 유지되었다. 물론 두 가지 중요한 분권화 법령이 이 시기에 입안되는데, 그 중 하나는 1871년 10월 8일의 법령으로 데빠뜨망 구조의 근대적 개편에 관한 법령이었으며, 또 하나는 1884년 5월 3일의 지방자치단체현장의 채택에 관한 법령이었다.

## 2) 제2차 대전 후의 지방분권화

이처럼 프랑스의 역사를 되돌아보면, 국민적 통일과 국가의 모든 행정요소를 통제하는 강력한 중앙집권체계를 구축하려는 시도가 거의 모든 시대에 걸쳐 나타나고 있음을 알 수 있다. 즉, 중앙집권화는 이질적이고 내적 균열을 보이며, 외부로부터 위협을 받는 영토를 통치 가능한 단일구조로 통합하고 유지하는데 불가결한 수단이었다. 또한 그러한 체제는 시간이 흐르면서 스스로 작동하며 건드릴 수 없는 자기목적으로 형상화되고 있었다. 하지만 다른 한편으로 이 체계는 정치, 사회, 경제, 문화 등 여러 분야에 걸쳐 부정적인 파행과 비효율 그리고 경직성을 낳고 있었

---

결정사항에 대한 인준, 지사의 후견인(tutelle) 역할에 따라 정부에 대한 규칙적인 정세보고, 경찰을 거느린 최고의 지방 행정권자로서 국가시설을 운영하고 보호하는 것 등이었다. 지사들은 언제나 타향인이었으며 수년의 주기로 교체되었다.

다. 이미 나폴레옹 3세는 관료주의와 결부된 중앙집권주의의 폐해상을 고발하고 1870년에는 '분권화위원회'를 설치하여 지방화를 추진하였으나, 견고한 중앙집권 체제의 장벽에 부딪혀 별다른 변화를 이끌어 내지 못하였다.

제2차 세계대전 후 중앙집권에 따른 문제점들이 보다 분명히 자각되면서 이에 대한 개혁의 목소리도 높아졌다. 1950년대 초 몰레(Mollet)의 사회민주당 정권은 급격한 도시화와 파리 대도시권의 과밀집중을 낙후되고 정체된 지방을 진흥시킴으로써 해결하려 했다. 우선 파리의 수도권과 지방간에 생활격차를 해소하기 위해 국가 차원의 공간정책이 마련하였다. 그 핵심은 국토관리의 정책 프로그램과 연결하여 지방의 하부구조를 정비하고, 산업지구를 개발하여 수동적 지역을 활성화시키며, 농촌의 인구유출을 막아 장기적으로는 수도권으로의 인구집중을 반전시키고자 했다. 이러한 국토정책은 전후 프랑스의 4개년 경제계획(planification)과 긴밀한 연계 하에 추진되었다. 그에 따라 1956년 22개의 이른바 계획지역이 설치되었다.<sup>4)</sup> 이 중간 규모의 레지옹(region)은 공간정책에 따른 지역계획을 수립하고 집행하기 위한 단위공간으로 설정된 것으로, 지방분권화와 행정구역개편과 관련한 전후 프랑스의 가장 획기적인 정책의 하나로 평가된다.

뒤이은 제5공화국 드골 대통령의 재임기(1958-1969) 동안에도 탈집중화 노력이 빈번히 시도되었다. 1959년 계획지역인 레지옹에 법적 지위(circonscription d'action régionale)가 부여되고, 레지옹의 제반 조정업무는 지사에게 위임되었다. 레지옹은 또한 '지역경제발전위원회'의 지원을 통해 제도적으로 공고화되었다. 레지옹의 성격은 경제발전계획과 국토정책에서 규정된 역할에 좌우되었는데, 그것은 공공투자의 배분을 위한 순수 행정차원에 머물렀으며, 1963년에 설치된 공간정책 및 지역개발청(DATAR)의 각종 공간정책에 있어 실행 파트너로서의 기능을 띠고 있었다(Kukawka, 1993). 이는 전후 프랑스의 정치경제적 재구조화의 일환으로 추진된 지역의 근대화와 병행한 행정제도 개선의 특질을 보여주는 것으로서, 당연히 공간정책을 매개로 한 이러한 분권화 조치들에는 여전히 시대착오적인 중앙집권적 의사결

4) 지위가 불명료하고 독자의 조직과 권한을 갖지 못하였던 계획지역은 보통 여러 개의 데빠뜨망이 결합된 형태였다. 주민들의 의견을 수렴하는 협의과정 없이 그리고 다양한 역사문화적 특성을 무시한 채 파리의 중앙관료들에 의해 설정된 구역은 오늘날까지 유지되고 후속의 개혁작업에서도 근본적으로 손질되지 않았다. 이러한 경과는 전후 프랑스의 지역주의 운동을 유발시키는 하나의 계기가 되기도 했다.

정구조와 관료적 행정체계의 경직성이 반영되고 있었다. 레지옹은 당시 지방의 자치권을 강화하는 실질적 분권화정책보다는 국가행정체계 내에서 임무의 이전, 곧 중앙행정의 일부 기능을 하위 관청으로 옮겨놓는 기능적 분산화정책을 대표하는 제도적 장치였다(Safran, 1985: 220).

이러한 배경에서 드골은 60년대 말 지방분권화 개혁을 보다 적극적으로 모색하였다. 그 중심 내용은 직선의 지방의회를 구성하고 고유한 예결산 기능을 부여하며, 폭넓은 권한이 부여된 독자적 자치단체(*collectivite territoriale*)로서 레지옹을 강화하고자 한 것이었다. 장느니 프로젝트(*Projet Jeanneney*)로 수립된 드골의 개혁안은 국회의 제2원인 상원의 폐지도 담고 있었다.<sup>5)</sup> 하지만 개혁안은 복잡하였으며 특히 여론을 배제하고 성안됨으로써, 국민들은 그 정치적 복선과 지향목표를 제대로 이해할 수 없었다. 특히 상원 폐지안에 따라 제3공화국이래 자신들의 권력기반이 가장 위협받는다고 느낀 지방 유력자들은 이에 대해 거세게 저항하였다. 마침내 1969년 4월 국민투표에서 53%의 반대와 47%의 찬성이라는 결과가 나오자 드골은 대통령직을 사임하게 되었는데, 결국 체계적으로 준비되지 못한, 이해하기 어려운 개혁프로그램으로 정치적 좌절을 겪게 되었다.<sup>6)</sup> 입법부에 대한 행정부의 우위를 확보하고 국가의 무게중심을 강화하려 한 드골은 60년대 프랑스 사회의 급격한 변화를 행정체계의 재조직화로 대응하려 한 것이었다. 드골의 개혁안은 당시까지 시도된 여러 지방분권화정책의 틀을 뛰어 넘는 전향적 내용으로, 주변부에 유리하게 중앙 권력을 축소하려는 의지를 담고 있었지만, 역시 큰 틀의 분권화정책보다는 지역 지사가 주도하는 행정의 분산화에 관심을 두고 있었다.

드골의 후임자인 뽕피두(1969-1974)는 보다 조심스러운 행보로 제한적 개혁을 시도하였다. 1972년에 추진된 개혁에서 레지옹은 독자적 자치단체가 아닐지라도 공공기구(*établissement public régional*), 즉 공적 관청의 지위를 얻게 되었다. 따라서 이

5) 이는 직접 민주주의에 대한 요구와 참여사회라는 드골의 관심사에 따른 것일 뿐 아니라, 시대의 일정한 정치적 변동경향, 예컨대 강화된 지역주의에 대응하기 위한 것이기도 했다.

6) 이러한 결과의 평가함에 있어 드골이 국민투표를 분명 정략적 동기에서 숙고한 점을 부정할 수 없다. 그가 기대한 가결은 1968년의 소요사태 후 국민의 재신임을 얻고 대통령직을 수행하는데 새로운 정당성과 권위를 부여받기 위한 것이었다. 다른 한편으로 제안의 거부가 야당에게는 드골의 사퇴를 유도할 수 있는 유일한 방안이었다. 따라서 국민들의 거부는 오로지 분권화를 포함한 국가개혁 프로젝트에 대한 반대로서만 평가될 수 없다.

는 여러 데빠뜨망을 뮤어 놓은 일종의 목적단체였으며, 독자의 행정조직을 갖추지 못하고 다른 자치단체를 통제할 수도 없었다. 레지옹의 위상은 여전히 전통적 자치 단체인 데빠뜨망과 꼬뮌에 비해 2류에 지나지 않았다. 대표 조직으로서 간선의 지역의회가 설치되고 이익단체의 대표자들로 구성된 지역경제사회위원회도 구성되었으나, 그 영향력은 미미하였다. 특히 국가의 후견 감독제에 있어서는 전혀 변화가 없었다. 따라서 지역의 공권력은 국가의 수중, 즉 지방지사의 손에 달려 있었을 뿐 아니라, 중앙정부는 계속하여 자치단체의 제반 의사결정에 대한 사전 및 사후 통제권을 갖고 있었다. 이러한 개혁정책은 성격상 실질적인 지방분권화를 위한 토대를 마련한 것으로 판단되나, 역시 지방화의 옹호자와 반대자 사이에 계으른 타협의 소산이었다(Kukawka, 1993; Grosse, et al., 1996: 31).

1970년대에 들어 분권화 논의는 새로운 동력을 얻게 되는데, 예컨대 1976년에 출간된 귀샤르(Guichard)의 한 보고서에서는 꼬뮌과 데빠뜨망의 역할을 강조한 보다 강력한 지방분권화 방안이 제시되었으며, 같은 해 사회학자 그레몽의 연구는 지사와 지방유력자, 중심과 주변 사이에 어떻게 균형을 확보할 수 있으며, 기존 체계로부터 실질적인 단절을 어렵게 하는 지방화의 저해요인이 무엇인가를 정리하면서 국가와 시민사회간의 전략적 중계자로 기능하는 지방 유력자들이 중앙집권체제의 보증인이라고 지적하였다(Gremion, 1976: 12). 다른 한편으로 1972년 사회주의자들과 공산주의자들을 망라한 좌파 정당들은 공동집권프로그램을 마련하면서 국정 개혁의 일환으로 지방분권화를 선거공약으로 내세우는 이데올로기적 전환을 시도하였다. 좌파들은 당시까지만 해도 지역의 진홍이 곧 지방 군주들을 회귀시킬 것으로 생각하여 분권화를 불신해 왔다. 좌파 정당들이 1973년과 78년의 총선과 1974년의 대선에서 근소한 표차로 다수당은 되지 못했지만, 1976년과 77년에 있었던 지방선거에서는 크게 약진하였다. 그 후 법적 제약에도 불구하고 다수 의석을 차지한 지방에서 분권화를 위한 일련의 개혁정책을 선도하였다. 결국 프랑스는 수많은 우여곡절을 겪은 끝에 지방분권화를 통한 국가개혁의 여건을 비로소 마련할 수 있었다.

### 3. 80년대 프랑스의 지방분권화 개혁정책

#### 1) 추진배경

이미 언급하였듯이 지방분권화 정책은 1970년대이래 사회당의 주요 선거공약의 하나였으며, 1981년 미테랑을 후보로 내세운 대선은 비록 박빙의 승리였으나 그 승리에 크게 공헌하였다. 1981년 5월 미테랑은 대통령으로 취임하자마자 지방분권화 정책을 의결하고 전향적으로 추진하기 시작했다. 이는 프랑스의 좌파 정당이 대혁명이래 중앙집권체제를 꾸준히 옹호해 왔지만, 우파 정권들이 경제적, 행정적 분산화를 중심으로 추진해 온 지방화와 정책적 차별성을 부각시키기 위한 선거공약을 실천하는 성격을 띤 것이었다. 우파 정권은 그때까지만 해도 지방분권화를 적극적으로 추진할 의지가 없었는데, 이는 분권화로 말미암아 프랑스가 분열될지도 모른다는 깊은 우려를 갖고 있었기 때문이었다. 그렇지만 전후 국민들의 사고에 근본적인 변화가 일어나고 있음을 간과하고 있었다. 지방분권화가 좌파의 집권에 기여하며 나름대로 추진력을 얻게 된 것은 몇 가지 요인들과 연관되어 있었다(Lasserre et al., 1997: 92; Wackermann, 1997: 272).

첫째, 젊은 유권자 세대들은 1970년대이래 경제불황과 실업의 확대, 그리고 정체하는 생활수준에서 전래의 정치이념과 가치에 대해 의구심을 품기 시작했다. 그래서 사회주의 이데올로기란 결코 위험한 것이 아니라 기껏해야 '장미빛'에 불과하며, 좌파 진영에도 역량 있는 경제전문가들이 포진해 있다는 사실을 인식하게 되었다. 또한 당시 카톨릭교회의 사회적 영향력은 약화되고 있었으나, 젊은 성직자 가운데 좌파적 사고에 다가선 사람들이 적지 않았으며, 몇몇 교회지도자들은 보다 진보적인 성향을 보여 주고 있었다. 사회주의자들도 카톨릭교회에 반드시 적대적이지 않았으며, 그 중 몇몇 사람들은 자신의 신앙을 공개하기도 했다.

둘째, 전후 프랑스 사회의 해방과 다원화가 크게 진전되면서 전제적 중앙집권체제는 시민사회 곳곳에서 도발적 파행성으로 작용하는 경우가 빈번해 졌다. 중앙집권체제는 후기산업사회의 발전과 함께 일련의 구조적 문제점을 배태하고 있었다. 우선 전후 수십년 동안 국가의 경제와 사회부문에 대한 간섭이 증가되어온 만큼,

중앙집권적 구조는 통치행정에 비효율성을 심각하게 놓고 있었다. (후기)산업사회에 있어 정치행정은 과거와 질적으로 다른 여러 사회문제에 적절히 대처하기 위해 높은 정보능력, 예컨대 지역의 다양한 문제상황을 파악하고 여러 사회주체들과 원활한 의사소통망을 확보할 수 있는 능력을 전제로 한다. 이는 동시에 우연하고도 능동적인 관리능력의 개발과도 결부되어 있다. 고도의 단방적, 중앙집권적 체제는 이러한 정보 및 행정관리 능력에 있어 많은 문제점을 안고 있었다. 과거 비교적 단순한 사회경제구조 하에서 비교적 효율적인 것으로 평가된 체제도 시간이 지나면서 그 통제력과 용량에 있어 점점 커다란 한계를 노정시키고 있었다. 프랑스의 중앙집권체제는 한편으로 지역간 생활의식의 동질화에 크게 공헌했지만, 다른 한편으로 파리 대도시권과 여타 지방들 사이에 가파른 지역격차를 구조적으로 야기시켜 왔다. 국가와 민간부문을 막론하고 거의 모든 중추관리 및 통제기능들이 일 드 프랑스권에 극단적으로 집중함에 따라, 파리는 국토 정주 및 도시체계에서 독점적 지위를 누리고, 중앙집권구조의 획일적 사고와 결합하여 지방 및 주변부의 자치역량의 신장과 활력 있는 지역발전을 크게 제약하였다(Buehl, 1992: 72; Neef, 1986: 169).

셋째, 이러한 맥락에서 프랑스의 중앙집권적 조직원리와 이념상은 전후 지역의 저항을 조장하고 있었다. 지역주민들은 전래의 중앙집권체제에서 당연시 되어온 편의주의적 통치관행에 대해 점점 반발하였다. 드골 정권 하의 문화장관이었던 말로(Malraux)는 한때 지방도 파리의 고등문화를 향유하고, 동일한 문화기회를 전국적으로 제공하며 지방이라는 혐오스러운 말을 제거하기 위해 ‘문화의 집’(Maisons de la Culture)이라는 운동을 제안하였다. 프랑스에 늘 그러하였듯이 모례의 발의에는 지역문화의 재홍을 위험스러운 것으로 간주하는 사고가 내재해 있었으며, 따라서 많은 국민들을 분개시키기에 충분하였다. 이는 지방민들이 시대변화에 따라 그들의 존재와 생활양식을 더 이상 창피스럽게 생각하지 않게 되었기 때문이었다. 또한 앞서 언급한 전후 프랑스의 국토공간정책은 기본적으로 중앙정부의 관료집단의 주도로 국가의 근대화를 위해 지방의 발전잠재력을 동원하는 개발전략에 입각하여 기능적 관점에서 추진되었다. 흥미로운 것은 그러한 정책이 주민들의 지역의식과 함께 진정한 지방화에 대한 요구를 더욱 주동하였다는 점이다(박영한·안영진, 1998). 주민들의 참여를 배제한 하향식 개발정책과 총량적 경제성장에도 불구하고 중심부와 주변부 사이에 끊임없이 재생산되는 구조적 불평등이 주민들의 지역발전과 관련한 문제의식을 자각시켰다. 이렇듯 전후 근대화라는 명목으로 획일적인 지

역동원전략에 대항하여 지역주의가 힘을 얻으면서 중앙권력과 대결 국면이 조성되었다. 지역주의 운동은 소수 민족집단이 거주하는 꼬르시카와 브루따뉴의 주변부 뿐 아니라, 문화적 차별을 겪어 온 옥시타니에서도 폭넓게 나타났다. 지역주의자들은 중앙집권체제의 동질화정책으로 억압받았거나 웃음거리가 된 옛 지역문화에 대한 재평가와 함께 문화적·언어적 자결의 보장, 지역정체성의 확립, 인위적인 데빠뜨망의 구획을 지양한 옛 생활권인 빠이(pays)와 프로방스(provence)의 재건, 향토로서 인식된 이러한 옛 생활권에 있어 삶의 질과 자연경관을 유지하기 위한 환경보전사업, 경제적 자결과 내국식민화의 종식, 그리고 자치단체의 완전한 민주화 등을 요구하였다(Gerdes, 1994: 393-401). 지역주의 운동의 방향은 자치주의로부터 연방주의를 거쳐 급진적 분리주의에 이르기까지 극히 다양한 면모를 보여 주며, 또한 그 정체성은 내정의 상황과 경제여건에 따라 다소 굴곡이 있었지만,<sup>7)</sup> 지방분권화를 자극하는 중요한 계기가 되고 있었다.

결국 견고한 중앙집권체제에도 불구하고, 지방분권화의 여건이 1970년대를 거치면서 크게 성숙하였다. 그것은 무엇보다도 시민사회의 다원화와 개방화로 나아가는 상황에서 중앙집권체제의 과행성이 여러 부문에서 보다 분명히 인식되었기 때문이었다. 그 구체적인 개혁의 목소리는 양호한 교육기회의 보장, 경제 특히 농촌 지역의 현대화, 삶의 질에 대한 개선, 파리로부터의 탈피, 지역의 혁신, 그리고 향토의 자치권 확립 등으로 수렴되고 있었다. 자연히 지방분권이 더 이상 전체의 균열로서 인지되지 않았다. 60년대 이후 높아진 인구이동으로 지역적 독자성의 추구가 분리주의와 혼동되지 않았으며, 일체적 교육체계도 국민의 귀속감을 강력히 조장함으로써 내부 분열의 위험성도 현저히 낮아지고 있었다. 더군다나 지역정책과 관련한 레지옹의 설치도 그 제한적 성공에도 불구하고 지방화가 곧 국가의 위협으로 연결되지 않는다는 점을 국민들에게 자각시키는데 기여했다.

끝으로 중앙집권주의의 옹호자들도 분권화를 바탕으로 한 지방화가 결코 거북스러운 것만은 아니라는 명분을 쌓아가고 있었다. 중앙정부도 스스로 개관할 수 없을 정도로 복잡하고 업무량에서도 큰 부담이 된, 정치행정적으로 큰 의미가 없는 권한들을 지방으로 이관하고, 이러한 경감을 통해 중앙권력의 조정, 다시 말해 새로운

7) 예컨대 60년대에 탈식민지화(알제리전쟁)과 중앙정부에 의해 지방의 내국적 식민화에 대한 지역주의자들의 저항 사이에 일정한 이데올로기적 연계가 성립하였다.

행동여지를 확보할 수 있지 않느냐는 생각을 하게 되었다. 나아가 지방분권화를 통해 중앙집권체제의 취약점인 지방 유력자들의 비대한 권력집중을 견제하거나 극복할 수 있다는 논의도 점차 설득력을 얻게 되었다. 따라서 새로운 권한배분으로 지방 유력자들에게 예측 가능한 제한적 권력을 새로운 책임과 더불어 부여할 수 있다는 구상이 확산되었다(Bruecher, 1992: 186).

## 2) 개혁정책의 주요내용

1981년 지방분권화와 관련된 첫 법령이 국회의 인준을 받고 1982년 초를 기해 발효되기에 이르렀다. 이에 따라 프랑스 역사상 국가원수가 중요 권한의 일부를 스스로 포기하고, 그것을 지방자치단체에 위임하는 전례 없는 변화가 일어났다. 이러한 개혁정치는 전통과의 실질적인 단절과 함께 지역의 선출직 대표자들에게 새로운 책임감을 부여하며 지역 주민들이 의사결정의 중심에 보다 가까이 다가섰음을 느낄 수 있고, 지역의 발의를 제고하기 위해서 다소 혁신적으로 추진되었다.<sup>8)</sup>

지방분권화와 관련하여 지금까지 약 70여 개의 관계법령과 약 750여 건의 정부 시행령이 통과되었다(안영훈, 1997: 15). 그 중 가장 중요한 법령은 1982년 3월 2일의 꼬뮌, 데빠뜨망, 그리고 레지옹의 권리와 자유라는 '지방자치법'과 1983년에 통과된 지방자치단체로의 권한이양과 분권화의 구체적인 내용을 제시한 '사무배분법'이었다. 전자는 약 4천 번의 수정과 8개월에 걸친 열띤 토론과 심의를 거쳐 통과된 법으로서, 지방분권화의 법적 토대를 마련한 기본법이었다.<sup>9)</sup> 전체적으로 지방분권화와 관련된 일련의 법령들은 지방분권화의 다양한 정책들을 담고 있으나, 그 핵심내용은 레지옹의 완전한 자치단체로의 승격, 꼬뮌과 데빠뜨망, 그리고 레지옹에 각종 임무에 대한 행정권과 재정권의 이관과 일부 권한의 확대, 그리고 중앙

8) 따라서 그 추진방식은 실용주의와 중앙집권적 하향식, 그리고 획일성이라는 세 가지 기본성격을 띠고 있었다(Heraud, 1991: 82-83).

9) 이 법의 입법 취지를 다음과 같이 정리하고 있다. "프랑스는 뮐베르와 나폴레옹 이후 지난 수 백년 동안 더욱 더 강화되어 온 중앙집권체제 속에 살고 있다. 정부는 이러한 상황을 돌파하고, 꼬뮌과 데빠뜨망 그리고 레지옹에 자신들의 미래를 해쳐나갈 수 있는 실질적인 자유를 인정하고자 한다. 정부는 국민과 그들에 의해 선출된 대표자들에 대한 중앙정부의 불신에 바탕으로 한 조직형태와 행정관행을 종식시키고자 한다" (Kukawka, 1993).

정부의 자치단체에 대한 직접 감독의 후퇴 등이었다(Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1994: 41–42).

먼저 지방분권화 법령은 레지옹을 독자의 자치단체로 설정하고 있다. 이전까지만 해도 꼬뮌과 특히 데빠뜨망이 중핵적 지방행정단위였으나, 그 동안 꾸준히 위상을 제고해 온 레지옹이 마침내 독자적 자치단체로서 인정받게 되었다. 이처럼 레지옹이 1960, 70년대에는 하향식 지역경제정책을 집행하는 기구로서 서너 개의 데빠뜨망을 통합, 관리할 목적에서 구획된 형식적 행정단위였다면, 1982년의 지방자치법으로 주민들의 직선을 통해 구성된 레지옹의회를 가진 하나의 독립적 자치단체로서 법적 지위를 획득하게 되었다. 데빠뜨망의 일반의회와 꼬뮌의회가 자치단체의 장을 선출하는 것처럼, 레지옹의회도 의장을 직접 선출하여 레지옹의 다양한 임무를 수행하고 의회의 결정에 따라 행정기구를 관장케 하였다. 따라서 지사의 기능은 크게 바뀌었다. 지사는 종래의 데빠뜨망과 레지옹에 대한 행정 감독권을 상실한 반면, 데빠뜨망에서 중앙정부의 유일한 대표자로서 그리고 자치단체에서 정부의 협상파트너로서의 역할을 수행하게 되었다. 다만 헌법에 규정된 자치단체인 꼬뮌, 데빠뜨망, 그리고 해외지역의 지위는 변함없이 유지되었다. 그러므로 레지옹은 데빠뜨망과 꼬뮌에 대해 지시권한을 보장받지 못했다. 레지옹은 중앙정부와 하위단체 사이에 중요한 연계기관으로 설정되었음에도 불구하고 그에 상응하는 명시적 의사결정권을 부여받지 못한 것이었다. 따라서 자치단체간에 갈등이 발생할 경우 그 조정권은 중앙정부에 여전히 유보되어 있었다.

둘째, 지방분권화로 자치단체에 대한 국가의 감독권은 폐지되거나 크게 약화되었다. 지사가 수행한 자치단체에 대한 감독권은 폐기되고 지사의 명칭도 국가감독관(*commissaire de la Republique*)으로 바뀌었다. 이제 어느 누구도 데빠뜨망이나 꼬뮌의 결정을 한마디의 지시로 반려할 수 없고, 각종 정책의 적법성 문제도 사후에 법적 절차를 의거해서만 통제할 수 있게 되었다. 따라서 지방분권화와 관련하여 중대한 변화는 자치단체에 대한 중앙정부의 편의주의적 후견인 역할이 해소되었다는 점이었다. 1982년 이전까지만 해도 중앙정부는 후견행정으로 지방행정기관의 모든 활동을 일일이 간섭할 수 있었다. 결국 분권화로 자치단체에 대한 국가의 감독권이 후퇴하고, 자치단체의 정책과 결정에 이의가 있는 경우에도 국가감독관이 행정법원에 소원하고 적법성 여부를 검증할 수 있도록 하였다. 재정감독권도 역시 폐지되어, 자치단체의 재정수지의 사전통제도 사후통제로 전환되고 재정운용에 대한 감

〈표 1〉 지방분권화에 따른 자치단체의 권한배분

구분	꼬린	데빠뜨망	레지옹
도시계획	건축지침제획수립; 토지이 용계획 입안; 건축 허가 및 기타 승인	건축유도계획에 대한 의견 개진; 꼬린의 토지이용계획에 관한 의견개진	
공간정책	인접 꼬린과 지역개발정책 수립	레지옹의 공간정책에 대한 의견개진	국가 공간정책 계획 입안과 시행에 참여; 레지옹 공간 정책 수립; 관광 및 자연공원 정책
주거	꼬린주택건설; 노숙자 및 주택 문제집단 구제	주택건설 자문; 주택보조금 배분과 지원	주택건설에 우선권 부여; 주택 건설, 질, 쇄신, 에너지 절감 진흥
교통	레지옹과 데빠뜨망의 교통 계획에 관한 입장개진; 학생수송; 휴양용 선착장 책임관리; 항구경찰 조직	레지옹의 교통계획에 대한 의견개진; 교통계획 입안; 공공근린교통계획안, 면허 인가, 요금; 학생수송의 재정지원 및 조직; 철도, 수산항과 상업항에 관한 레지옹과의 협의	교통계획; 내항과 항로의 계획과 정비; 비행장 건설, 수산양식업 진흥
교육	유치원과 초등학교 행정; 초등학교의 재정 및 건축, 유지관리; 학습시간 조정	학교건설 투자계획; 중등학교의 재정, 건설, 유지관리	학교건설 투자계획; 고등학교, 전문학교, 농업학교의 재정, 건설, 유지관리
직업훈련		직업훈련위원회에 대한 의견표명	직업훈련실시; 직업훈련시설에 대한 재정지원; 레지옹 직업훈련기금 확보
하부구조	도로 및 보도망의 건설 및 유지관리	꼬린에 신용자금 배분; 데빠뜨망 도로망의 건설 및 유지관리	
사회 및 보건	데빠뜨망의 의무적 사회보조 비용에 대한 재정협력; 데빠뜨망과 협의에 따라 데빠뜨망 일부 권한 위임	일반 사회 및 보건서비스와 관련된 각종 시설물에 대한 사회보조; 의료부조와 아동, 가족, 노약자, 불구자에 대한 구급과 보호; 관련 시설물 인허가	
환경 및 문화	유적보존지구 설정; 박물관과 도서관의 건설 및 유지 관리; 고문서 보존; 장거리 이동로와 관련된 데빠뜨망 계획에 대한 입장개진	박물관과 도서관의 건설, 유지관리; 고문서 보존; 장거리 이동로에 대한 계획	자연보호물·보존지역 목록작성; 레지옹 박물관 건설 및 유지관리; 고문서 보존

자료: Unterwedde(1991: 60)와 안영훈(1997: 75-78)을 참조하여 작성.

사도 지사가 아닌, 새로 설치된 지방회계원(Chambre regionale des comptes)에 의해 이 루어지게 되었다.

셋째, 또 하나의 중요한 개혁은 국가의 꼬뮌, 데빠뜨망, 레지옹에 대한 권한 내지 기능배분에 관한 사항이었다. 자치단체들도 예컨대 경제, 교통, 교육과 같은 내정에 걸친 일반 임무를 모두 관장하는 것이 아니라, 특정의 제한된 부문에서 일괄적으로 권한을 위임받았다.<sup>10)</sup> 주요 권한을 살펴보면, 꼬뮌은 국지적 사무와 각종 공공시설 행정에 대한 임무를 맡게 되었다. 주로 턱아소, 유치원과 초등학교, 도서관, 대중교통수단, 상하수도, 폐기물, 도로, 그리고 지역의 경제진흥에 책임을 위임 받았다. 특히 1982년 이후 꼬뮌은 건축지침계획을 입안하고 각종 건축프로젝트에 대한 인허가 업무를 수행할 수 있게 되었다. 데빠뜨망은 사회복지와 관련된 서비스 부문에서 특별한 책임을 부여받고, 사회복지와 보건 관련 시설물의 운영과 관리에 독자적인 권한을 갖게 받았다. 또한 지역개발과 국지적 차원을 넘어선 재원배분의 과제도 수행하게 되었는데, 주로 도로건설, 대중교통, 중등학교에 대한 교육행정, 상하수도 및 전력공급 시설에 대한 재정배분정책 등이었다.

레지옹은 정책조정과 계획과 관련된 기능을 중앙정부로부터 많이 이전받았다. 따라서 레지옹은 정부의 경제계획과 공간정책의 지역적 추진과 지역경제의 진흥과 관련된 일정한 권한을 확보하고, 국가와 지역 사이의 계획협정에 있어 중앙정부의 우선적 협상파트너로 인정받았다. 여타 주요 배분기능을 보면, 직업교육과 재교육, 고등학교의 건립과 설비, 그리고 일반행정 등이었다. 이러한 권한과 책임의 이전은 필연적으로 많은 비용을 요구되는 바, 지방분권화가 논리적 구상에 그치지 않고 추진되려면 자치단체에 기능배분에 상응하는 재정이전이 보장되어야 한다. 앞서 지적하였듯이 지방분권화에 따라 중앙정부의 재정감독권이 폐지되고, 공공재정의 개편이 단계적으로 추진되었다. 그 동안 새로운 재정할당시스템에 따라 국가 총 세출에서 자치단체가 점유하는 비중이 꾸준히 확대되어 왔다(Lasserre et al., 1997: 96-103).

최근 지방분권화 정책을 보완하기 위해 1992년 6월 2일 법인 프랑스의 행정구역 조직에 관한 법령이 인준되었다. 이는 특히 자치단체간의 광역적 협력과 정책조정에 관한 기존의 조항을 보완한 것으로서, 주민 3만 명 미만 지역에 대한 꼬뮌의 공동체와 주민 3만 명 이상의 지역에 대한 도시공동체를 강화시키기 위한 것이었다.

10) 이에 관한 자세한 내용은 배준구(1989)와 안영훈(1997)을 참조하라.

〈표 2〉 지방자치단체의 지출 변화(단위: 10억 프랑)

구분	1985	1987	1989	1991	1993
꼬뮌	250	295	338	377	414
데빠뜨망	120	140	162	187	208
레지옹	18	28	40	55	62
국가 총재정	1059	1123	1213	1336	1503

출처: Ministere de l'Interieur(1995)

공공시설로서 법적 지위를 획득한 이들 광역단체들은 단체 설치 후 5년의 과도기를 거쳐 통일적인 사업소득세를 거둘 수 있도록 규정하고 있다. 1996년 2월 21일에는 전국 지방자치단체 일반법이 제정되어 그 동안 혼란스러웠던 여러 자치단체 관련 입법이 통합, 정리되었다.

#### 4. 지방분권화와 지역발전

1980년대 이후 지방분권화 개혁은 자치단체들이 이전에 부여된 임무를 견지한 점과 레지옹의 행정구역도 1956년이래 단 한번도 손질되지 않았다는 점에서 일련의 연속성을 보여주고 있으나, 다른 한편으로 전래의 국가 통치규범과 분명한 단절을 특징으로 하고 있다. 국민들은 지방분권화를 전반적으로 환영하였다. 특히 지방분권화 10주년을 맞이하여 1992년에 벌어진 각종 논의에서 프랑스의 정치행정체제는 짧은 기간 동안 다대한 변화를 겪은 것으로 평가받았다. 지방분권화가 사회의 진정한 민주화와 함께 국가행정의 효율성을 제고하였으며, 시민들의 태도도 공공문제와 관련한 참여의 확대라는 방향으로 분명히 바뀌고 있다는 것이었다. 물론 이러한 긍정적 평가와 달리 새로운 지방 유력계층의 등장을 경계하는 비판적 목소리도 적지 않았다. 지방분권화가 당초 우려했던 것처럼 시민권보다는 지역 유력자나 그 대표자들의 권력을 강화하고, 지역 봉건주의를 회귀시켰다는 것이었다. 비슷한 의미에서 국지적 지연주의에 대한 비판도 많았다. 새로운 지방자치체제에 투명성이 결여되어 있다는 것으로서, 지역 대표자들이 여러 분야에 걸쳐 활동하고 일부 겹칠 수 있다는 것 자체가 그들의 권력과 영향력을 강화시키고 자치 규범에 적잖

은 혼란을 가져오고 있다는 지적이다. 따라서 연대와 투명성, 동질성, 그리고 힘의 균형을 제고하기 위해서는 지방분권정책에 새로운 변화가 필요하다는 지적이 있었다(Meny, 1992: 17-24; Percheron, 1992: 25-40). 이러한 맥락에서 프랑스의 지방분권화 정책의 공과에 대한 총체적인 평가를 내린다는 것은 성급한 시도라고 할 수 있으나, 정책 및 제도와 관련한 몇 가지 논점을 현시점에서 비판적으로 검토함으로써 그 평가의 일면을 대신하고자 한다.

첫째, 지방분권화 정책의 일반적 설계에 관한 것으로서, 개혁은 모름지기 자치단체에 배분된 각종 권한에 대한 명확한 질서와 설명이 요구된다는 점이다. 우선 자치단체에 블록 방식에 따라 이루어졌어야 할 각종 권한의 이양과 기능배분이 입법자들이 회구한 만큼 실제로 그렇게 명료하게 실현되지 않았다. 결과적으로 어떤 자치단체도 일정 부문에 있어 완전하고도 총괄적인 책임을 위임받지 못했다. 지방분권법은 자치단체간에 공통적으로 상호 혼재되어 있거나 경쟁적인 임무를 보장하고 있다. 동시에 중앙과 지방간의 업무분담도 여러 면에서 불명료한 경우가 많다. 이를테면 중앙정부와 레지옹 사이의 계획협정도, 도로건설이나 교육 및 연구, 주택건설 분야에서도 혼합적 재정지원체계를 규정하고 있다. 예컨대 초고속철도망을 건설하거나 대학을 신설할 경우 중앙정부가 레지옹에 재정참여를 요청하고 있는데, 이는 정부가 앞서 언급한 블록 원칙에 따른 권한이양을 지키지 않고 있음을 잘 보여준다. 특히 혼합 재정은 책임소재를 불명확하게 하고 개별 자치단체에 의해 추진되는 각종 정책에 투명성을 담보할 수 없다는 위험성을 안고 있음을 두말할 나위도 없다(Kukawka and Smith, 1996: 187). 결국 지방자치단체의 임무, 권한, 그리고 재정수단 및 중앙정부와의 관계에 있어 적잖은 변화가 있었지만, 현실적으로 자치단체와 중앙정부 사이와 여러 자치단체 사이에 권한과 임무의 중복이 다반사로 발생하고 있다.

덧붙여 지방에 이양된 권한 중에는 정치적으로 부차적인 중요성을 띤 것이 많았으며, 중앙정부가 대처하기에 불유쾌한 과제들도 다수 포함되어 있었다. 따라서 중앙정부는 추가적인 비용 부담 없이 수많은 난제들을 지방자치단체에 떠넘기며 스스로는 효율성을 제고시킬 수 있었다. 물론 기능배분과 관련하여 지방분권화는 행정차원이 강조되면서 에너지나 공기업과 같이 전혀 손대지 않고 지나친 중요한 부문들이 많았다. 따라서 후견제도의 폐지와 함께 태수로서 지사의 권력상실이 여론에 크게 부각되었지만, 국가의 멀리 '뻗힌 팔'은 분권화가 이루어지지 않은 여러

부문에서 여전히 잔존하고 그 권한을 견지하고 있다.<sup>11)</sup> 중앙정부는 자치단체에 대해 계속하여 입법 통제를 통해 개입할 수 있으며, 자치단체의 활동을 조정하고 배분기능을 둘러싼 자치단체간 분쟁에서 중재 임무는 맡고 있다.

둘째, 지방분권화 정책이 얼마나 심사숙고한 것인지 그렇지 않는지는 실제 자치단체의 재정구조의 변동을 통해 파악할 수 있다. 물론 지방재정제도의 개혁으로 과거의 중앙집권체제에 비해 자치단체의 재정운용여력과 함께 자율성이 크게 신장되었으나, 아직도 비판의 소지는 많다. 지방분권화를 수반한 체계적 지방세제에 대한 개편이 미흡하다는 것이다. 예컨대 학교의 건축과 유지에 있어 지방에 이양된 새로운 권한과 병행하여 이루어 졌어야 할 정부의 재정할당이 오히려 감소하여, 1989년의 경우 이와 관련된 전체 지출의 4분의 3을 자치단체가 부담하는 상황이 발생하였다. 특히 사회 및 보건분야에서 급증하는 지출로 인하여 데빠뜨망 등은 심각한 재정위기에 직면하고 있다. 더욱이 중앙정부는 도로망의 유지, 대학과 초고속철도망 구축에 자치단체와 공동적으로 재정 참여를 행함으로써, 이러한 부문에서 의사결정권을 전적으로 포기하지 않으면서도 눈에 띄지 않는 재정부담을 지방정부에 전가시키고 있다.

전체적으로 자치단체의 공공회계는 80년대 동안 중앙정부의 그것보다 훨씬 높은 속도로 증가하였다. 중앙정부의 지출이 1983-1987년 사이에 연평균 0.81%, 1987-1990년 사이에는 연평균 1.07% 정도 증가한 반면, 모든 지방단체의 지출은 1983-87년 사이에 2.89%, 1987-1990년 사이에 4.08%로 나타났다(Lasserre et al., 1997: 104). 1991년 자치단체의 세입에서 지방세가 약 40%, 중앙정부의 교부금이 약 3분의 1을 차지하였다. 나머지는 각종 공과금이나 각종 수익사업, 신용대출 등으로 충당되었다. 자치단체의 세입은 세출을 충당하기에 충분치 않음은 물론이다. 따라서 자치단체는 세입의 상당 부분을 다시 중앙정부의 재정이전에 의존하게 되었다. 국가보조금의 대부분이 교부세제로 개편됨에 따라 자치단체의 재정운용에 자율성이 확대되는 긍정적인 측면은 있으나, 지방재정에 국가 재정교부금이 차지하는 높은 비율은 당연히 지방자치권의 행사에 미묘한 제약으로 작용하고 있다(배준구, 1989:

11) 지사는 계속하여 일반의 관심에서 벗어난 건축 인허가를 취소하거나, 법적으로 규정된 행동을 거부하는 자치단체장을 퇴임시킬 수도 있다. 자치단체간에 갈등이 발생할 경우 지사에게 강력한 중재심판자의 역할이 부여되고 있다.

85).

셋째, 자치단체의 수와 규모에 관한 문제가 제기된다. 3만 6천여 개가 넘는 코뮌, 100개의 데빠뜨망, 그리고 26개에 달하는 레지옹은 인접 국가들과 달리 프랑스의 국토공간을 세분하고 있다. 지방분권화 정책은 행정구역과 관련하여 데빠뜨망과 코뮌의 행정구역을 개편하지 않은 채, 그 위에 레지옹을 중첩시키는 형태를 취하였다. 따라서 통치행정의 계층체계가 전통적인 2층 구조에서 3층 구조로 전환됨에 따라,<sup>12)</sup> 부분적으로 위에서 언급한 계층간 권한배분의 혼란, 행정업무상의 지체, 비능률과 책임소재의 불명확과 같은 문제점을 유발할 소지를 필연적으로 안게 되고, 나아가 지방자치단체 사이에 힘의 분산과 중복에 따른 끊임없는 갈등을 피하기란 대단히 어렵게 되었다(大山子, 1996).

오래 전부터 레지옹과 데빠뜨망 간의 이중성은 지방분권화 정책에 있어 중요한 현안의 하나였으며, 사실 1982, 83년의 개혁은 이 문제를 해결할 수 있는 절호의 기회였다. 논리적으로 보면, 레지옹의 설치와 함께 (후기)산업사회의 주민들의 확대된 생활권과 더 이상 일치하지 않는 전래의 데빠뜨망을 폐지하는 것이 바람직한 선택이었으나, 이점은 무시된 채 데빠뜨망의 위상이 오히려 강화되었다. 기초 자치단체에 해당하는 코뮌의 과편화도 지방분권화 정책의 부정적 측면을 부각시키고 있다. 왜냐하면 작은 규모의 수많은 코뮌들은 지방분권화를 통해 그나마 획득한 새로운 권한과 기능을 독자적이고 효율적으로 행사하기에는 너무 나약하고 많은 한계를 안고 있기 때문이다. 코뮌 가운데 71%가 주민 700여명 이하라는 사실과 함께 인구 5만명 이상이 되는 도시가 전체 자치단체의 0.3%에 불과하다는 사실을 고려한다면, 이점은 더 이상 부언할 필요가 없이 분명하다. 유능한 인물이나 전문가를 채용할 여력이 없는 작은 코뮌은 국가 공무원(회계사, 전문기술자, 건축가 등)에 다시 의존하게 되고 시장은 하위지사의 자문을 구할 수밖에 없으며, 결과적으로 조용한 후견은 계속되고 있는 것이다(Heraud, 1991: 85; Smith, 1984: 155). 레지옹도 유럽

12) 프랑스의 지방행정구조는 레지옹-데빠뜨망-아롱디스망-깡뚱(canton)-코뮌으로 구성되어 있으나, 아롱디스망과 깡뚱은 행정구역일 뿐이지 지방자치단체가 아니다. 1997년 현재 코뮌은 프랑스 본토에 36,559개, 해외영토에 193개, 특별기초자치단체 19개 등으로 총 36,772개이며, 데빠뜨망은 프랑스 본토에 96개, 해외영토에 4개로 총 100개로 구성되어 있다. 레지옹은 프랑스본토 21개, 코르시카 1개, 해외영토 4개로 총 26개에 달하며, 기타 해외영토지방자치단체 4개와 특별지방자치단체 2개가 있다.

연합의 통합과정에서 지역의 경쟁력과 비교우위를 확보하기 위해서는 그 규모가 너무 작다는 또 다른 심각한 문제에 직면하고 있다.

1980년대 초반으로 미테랑 좌파정권 하에서 의욕적으로 추진된 비상한 기획이 과연 예견한 변화를 가져왔는가? 지방분권화에 관한 최종적인 평가는 현 단계에서는 불가능할지도 모른다. 수세기에 걸쳐 정형화된 중앙집권의 전통이 십 수년만에 근본적으로 뒤바뀔 것이라는 기대 자체가 비현실적이기 때문이다. 또한 중앙과 지방간에 권한과 책임, 기능분장의 법적 개편이 단시간 안에 인구집단과 참여 주체의 의식과 행태의 변화까지 반드시 보장하지 않기 때문이다. 이런 점에서 지방분권화에 대한 중기적 평가는 지역의 제 주체들이 그들에게 부여된 행동여력을 얼마나 활용할 수 있느냐에 좌우된다고 할 수 있다. 이제까지는 개혁이 다만 지역 정치엘리트의 행동을 강화하였을 뿐 아니라, 각종 지역문제를 해결하기 위한 주민들의 의욕과 창조성과 환타지를 발산케 하였다는 점만은 분명하다(Wittmer and Miglbauer, 1995: 42-43; Horejs, 1995). 지방행정이 인적으로 강화되고 현대화되고, 행정양식도 보다 전문화되고, 공공서비스의 공급도 확대되었다. 여러 면에서 보다 나은 성취와 서비스의 공급을 위한 경쟁이 나타나고 있다. 물론 지방분권화의 부작용과 함께 역행하는 흐름도 대두하고 있음을 과소 평가할 수 없다. 지역적 권리남용과 자원손실은 지방분권화의 반대론자들이 두려워했던 것처럼 광범위한 현상은 아닐지라도 등장하고 있다. 동시에 재정적으로 취약한 자치단체에 대한 중앙정부의 개입가능성이 여전히 열려 있으며, 대다수 시민들은 불명료하게 배분된 자치단체의 기능과 권한을 개관하는데 어려움을 겪고 있다(Mabileau, 1996). 결론적으로 1980년대를 거친 분권화의 개혁 내지 지방화의 추진은 많은 문제점에도 불구하고 오늘날 프랑스의 여러 분야에 걸쳐 점진적인 변화를 가져오고 있는 것만은 사실이다. 이러한 변화는 국가와 시민, 중앙과 지방 사이의 관계에 있어 근본적인 변화를 추동하고 있기 때문이다 (Bruecher, 1992: 189-196; Heraud, 1991: 88-91).

## 5. 결론과 전망

프랑스는 1980년 사회당 정권의 등장과 함께 지방분권화를 추진하며 역사적인 지방(화)시대를 맞이하였다. 그 추진배경은 후기 산업사회에서 중앙집권체제가 정

치적으로나 사회경제적으로나 더 이상 효율적인 것이 아니며, 외적인 변화에도 무기력하다는 널리 확산된 인식을 바탕으로 한 것이었다. 개혁정책의 선언적 목표는 권한과 책임과 기능을 중앙에서 지방으로 과감히 이양하고 배분한다는 것이었다. 그에 따른 일련의 조치들은 이전의 분권화 노력을 크게 뛰어 넘는 것으로서, 중앙 정부의 지방자치단체에 대한 후견제도가 폐지되고, 지방에 재정자치권이 부여되고, 새로운 자치단체인 레지옹이 설치되었다. 이러한 개혁의 일차적 효과는 새로운 지방행정구조의 형성, 의식화된 지역적 이해관계의 표출, 그리고 새로운 정치 엘리트의 등장이었다. 또한 지방의 경제적, 문화적 삶에 활력이 나타나고, 주변적 남부에도 역사상 처음으로 북부(파리 대도시권을 제외한)보다 많은 기업이 설립되는 변화를 가져왔다. 자치단체들은 자율성을 토대로 민주적 변신을 꾀하고, 새롭게 보장된 행동여지와 발전가능성을 보다 자신감 있게 활용할 수 있게 되었다.

그럼에도 불구하고 그 동안 추진된 지방분권화에 따른 지역발전과 관련하여 문제점도 적지 않는데, 우선 획기적인 지방재정개혁이 이루어지지 않음으로써 자치 단체에 이양된 권한에 따른 비용을 지역 주민들이 추가로 부담하게 되었다. 또한 지방분권화로 예전에 비해 의심할 여지없이 지방에 다양한 기능이 배분되었으나, 이것이 곧 바로 중앙집권적 주도원리로부터의 완전한 전환을 의미하지 않았다. 중앙정부가 여러 모로 통제의 고삐를 늦추었을 뿐이라는 인상을 지울 수 없다. 왜냐하면 자치단체의 활동과 관련한 법적 틀은 계속하여 중앙정부에 의해 주어지고 있기 때문이다. 파리로부터 이관된 의사결정영역에는 2차적 중요성을 띤 권한들이 많았으며, 중앙정부의 효율성을 제고하기 위한 조치 역시 적지 않았다. 따라서 지방분권화의 논리적 구상이 구체적으로 실천되기 위해서는 자치단체에 기능배분에 상응하는 재정이전을 보장하고, 이와 동시에 다양한 지방세원의 개발과 지역의 발전정도에 따른 지방정부간 수평적 재정균등화와 같은 제도적 장치를 모색할 필요성도 있다. 자치단체가 예전보다 많은 권한을 갖게 되었다는 사실만으로 지방의 재홍을 평가하는 것은 그릇된 것이다. 지방분권화는 이제 권한의 배분에 관한 분명한 문제제기 없이 중앙정부의 현대화를 목적으로 한 결코 미봉책이나 제한적 개혁이 될 수 없다는 점을 인식할 필요가 있다. 또한 투명하지 못한, 그리고 필연적으로 권력남용을 가져오는 지방의 새로운 권력집중에 대응한 제도적 대항력을 키우는 방향(예컨대 자치단체 의회에서 반대권의 강화)이 요구된다.

이미 언급한 정치제도적 시행착오에도 불구하고 지방분권화 정책의 중간 결산은

확실히 긍정적이었으며, 짧은 시간에 놀라운 지역발전과 변화를 가져왔다고 할 수 있다. 물론 지난 십 수년에 걸쳐 진행되어 온 프랑스의 지방분권화는 세대에 걸친 긴 학습과정을 필요로 하는 시대적 과제이지, 어느 한 정권에 의해 완성될 수 있는 것이 아니라는 점을 잘 보여주고 있다. 어쨌든 지방자치와 지역발전이라는 긴 도정에 첫 걸음은 내딛어 졌다고 볼 수 있다. 이제 그 지속적인 성공을 위해 새로운 계기가 필요한 단계에 이르렀다고 할 수 있다. 이런 점에서 새로운 개혁작업은 우선 자코뱅의 그림자와 관성을 뛰어 넘어 주민 참여를 보다 확대하고 ‘신시민’이 바탕이 된 활력 있는 지역사회를 건설할 수 있도록 해야 할 것이다. 지난 십 수년 동안 개혁 과정에서 직접 당사자인 지역 주민들이 정책결정에 능동적으로 참여하지 못하였으며 정도의 차이는 있으나 지방화의 부재자로 남아 있다. 따라서 지방분권화의 궁극적인 성공을 위해 자생적 지역의식에 바탕한 주민참여가 보장되어야 할 것이다.

앞에서 논의한 지방분권화의 여러 문제점들은 부분적으로 밖으로 잘 드러나지 않는 중앙정부의 여전한 경직적 태도에 기인한다고 할 수 있다. 앞으로 중앙정부는 지방자치단체와 작용적 동반자 관계를 발전시키는 노력이 필요하며, 지방시대에 걸 맞는 다중적 협력체계를 적극적으로 구축해야 할 것이다. 지방분권화는 지역발전을 위해 중앙의 하위 국가단위로의 탈통합화이자 정책구상에 있어 지방의 자율성을 확대하는 것을 의미한다. 단방국가에서 이것이 성공하기 위해서는 특히 국가 영역의 통합성을 보장하면서 문화적인 국지적 수요를 지역차원에서 결집시킬 수 있어야 한다. 오늘날 이러한 지역정치의 발전은 유럽 통합과정과 함께 프랑스 중앙집권국가에 근본적인 도전이 되고 있다. 유럽 통합과정에서 자치단체들은 마스트리히 조약 이후 ‘지역위원회’ 안팎으로 브루셀에서 자문역할과 함께 유럽연합 정치에 그 참여의 폭을 확대하고 있으며, 종종 파리의 중앙정부를 비켜가고 있다 (Mazey, 1995; Schelter & Wuermeling, 1995). 프랑스는 중앙정부가 정점에서는 피라미드 형의 의사결정구조가 아닌, 네트워크형 의사결정구조로 정형화되는 새로운 정치환경에 진입하고 있다. 따라서 프랑스 중앙정부는 이제 일정한 정치적 목표를 달성하기 위해 유럽연합은 차지하고라도 특히 가변적으로 교대되는 파트너들인 지방자치단체들과 적극적이고 유연한 협력적 관계를 모색할 필요가 있다.

참고문헌

- 배준구(1989), “프랑스의 지방자치와 지역발전정책”, 국토개발연구원(편), 《외국의 지역균형발전정책》, 서울: 국토개발연구원.
- 박영한·안영진(1998), “서유럽의 지역주의론에 관한 고찰”, 《대한지리학회지》, 제33권 제1호.
- 안영훈(1997), 《프랑스 행정계층간 기능배분에 관한 분석》, 수원: 한국지방행정연구원.
- 大山子(1996), “フランスの分権化改革と都市”, 《都市問題研究》, 第48卷 第9號.
- Bruecher, W.(1987), “Frankreich; Dezentralismus oder Persistenz des Zentralismus,” *Geographische Rundschau* 39.
- Bruecher, W.(1992), *Zentralismus und Raum; Das Beispiel Frankreich*, Stuttgart: Teubner.
- Buehl, W.L.(1992), *Deutschland im sozioökonomischen Systemvergleich; Diagnose und Entwicklungsperspektiven*, Opladen: Leske+Budrich.
- Bundeszentrale fuer politische Bildung(1994), *Frankreich*, Informationen zur politischen Bildung 186, Muenchen.
- Gerdes, D.(1994), “Regionalismus und Regionalisierung in Frankreich; Ansatzpunkte einer vergleichenden Regionalismus-/Nationalismusforschung,” *Geschichte und Gesellschaft* 20.
- Gremion, P.(1976), *Le pouvoir peripherique Bureaucrates et notables dans le systeme politique français*, Paris.
- Grosse, E.U. and Lueger, H.-H.(1996), *Frankreich Verstehen*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Heraud, G.(1991), “Die Regionalisierung Frankreichs,” in Esterbauer, F. and Pernthaler, P.(eds.), *Europaeischer Regionalismus am Wendepunkt; Bilanz und Ausblick*, Wien: Wilhelm Braumüller.
- Horejs, I.(1995), “Industrielle Rekonversion in Rothringen; zur Geschichte eines relativen Erfolgs,” *Raum* 25.
- Jordan, T.G.(1996), *The European Culture Area, A Systematic Geography*, Harper Collins.
- Kukawka, P.(1993), “Dezentralisierung in Frankreich; Bilanz und Perspektiven,” *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 32.
- Kukawka, P. and Smith, A.(1996), “Frankreich,” in Heinelt, H.(ed.), *Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung: Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten*, Opladen: Leske+Budrich.
- Lasserre, R., Schild, J. and Uterwedde, H.(1997), *Frankreich; Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*. Opladen: Leske+Budrich.
- Mabileau, A.(1996), *Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich; Das lokale System Frankreichs*, Basel: Birkhaeuser Verlag.
- Mazey, S.(1995), “French Regions and the European Union,” in Loughlin, J. and Mazey, S.(eds.),

- The End of the French Unitary State; The Years of Regionalization in France(1982-1992)*, London: Frank Cass.
- Meny, Y.(1992), "La Republique des fiefs," *Pouvoirs* 60.
- Neef, R.(1986), "Raumentwicklung, Wirtschaftsbewegung und die Wirkungen der Krise in Frankreich," in Friedrichs, J., Haeussermann, H. and Siebel, W.(eds.), *Sued-Nord-Gefuelle in der Bundesrepublik?* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Percheron, A.(1992), "Lopiniom et la decentralisation ou la decentralisation apprivoisee," *Pouvoirs* 60.
- Safran, W.(1985), *The French Polity*, New York: Longman.
- Smith, B.C.(1985), *Decentralization; The Territorial Dimension of the State*, London: Allen & Unwin.
- Schelter, K. and Wuermeling, J.(1995), *Europa der Regionen; Eine Idee gewinnt Gestalt*, Muenchen: Bayerische Landeszentrale fuer politische Bildungsarbeit.
- Ulrich, R.(1987), *La France inverse? Les regions en mutation*, Paris: Economia.
- Uterwedde, H.(1991), *Kommunen in Frankreich und Deutschland; Eine Einfuehrung/Communes en France et en Allemagne; Une introduction*, Bonn: Gemini-DBB Multimedia Verlag.
- Wackermann, G.(1997), "Dezentralisierung und Regionalisierung in Frankreich im Hinblick auf das zukuenftige Europa," *Colloquium Geographicum* 23.
- Wittmer, D. and Miglbauer, E.(1995), "Regionalentwicklung nach 10 Jahren Dezentralisierung," *Raum* 25.

---

abstract

---

## Decentralization Reform and Regional Development in France

Young-Jin Ahn\*

This paper examines the principal features of the ambitious reform regarding decentralization and territorial reorganization implemented in France since 1982 and evaluates the consequences of this reform in terms of regional development. From the early nineteenth century onward, numerous proposals were advanced by intellectuals and politicians to modify the extreme centralization of government. After the end of World War II, French government seemed to have become more seriously concerned with the reform of sub-national administration for a variety of reasons: population movements and inequalities; the need for new forms of functional administration for which old units were insufficient; the problems of duplication and inefficiency; the recognition of the fact that regional provincial attitudes have survived strongly in some areas and that these attitudes may be inconsistent with existing patterns of over-centralization; and the popular desire to participate in a more meaningful type of grass-roots politics.

The most significant innovation since the French Revolution was undertaken soon after the Socialist electoral victory of 1981. The declared objective of the decentralization reform was to devolve powers and responsibilities from Paris to directly elected local and regional

\*Research Associate, The Institute for Korean Regional Studies, Seoul National University

Research Area: Urban Economic Geography, Geography of Labour Market and Services, Social Geography, Regional Development Theory

Major Publication: "Entwicklung und Standortstruktur des Buerosektors in Seoul, Sued-Korea"(Munich, 1998), "A Study on the Western European Regionalism since 1970s"(1998), "Hauptstadtsuche und -verlegung als politische Symbolhandlungen, dargestellt am Beispiel der Stadt Berlin, Deutschland"(1998).

E-mail: yjahn@prome.snu.ac.kr

governments. The French state was to be decentralized and democratized in accordance with the socialists long-standing electoral promise. The office of prefect was abolished and replaced by that of the commissioner of the republic. The 1982 reform also granted regions a primary role in the formulation and implementation of the national economic plan and territorial policies. And a number of functions of central government were relocated in the hands of the regional and local authorities. The reform has created new opportunities for regional politico-administrative structure, identifiable regional interests and regional political elite. However, the decentralization and regionalization has been relatively limited especially with regard to the allocation of state finance and was only carried out in a fragmentary way. After more one decade the decentralization reform policy now needs new fresh impetus to the continuing successes.