

프랑스의 꼬뮌 시스템과 꼬뮌간 협력

정옥주

파리 제 4대학 소르본대학 공간문화연구소 연구원

성당의 교구를 기본으로 구축되어, 12세기 이상의 역사를 가지고 있는 프랑스의 꼬뮌은 주민들 정체성의 상징임과 동시에 이 나라 공간 구조 및 지방 자치하에서의 국토 개발정책을 이해하는데 핵심이다.

인구 및 면적에서 그 규모가 너무 작기 때문에 관리와 개발의 효율성이 떨어지는 프랑스 꼬뮌의 한 약점은, 농촌 탈출을 거쳐 오늘날 Rurbanisation으로 이어지는 농촌 공간 변화와 맞물려 농촌 지역 꼬뮌들의 협력 필요성을 더욱 강화하고 있다. 공공서비스 공급과 관리를 위한 단순한 형태의 조합에서 시작된 꼬뮌 협력체는, 꼬뮌의 강제적 통합 정책이 실패로 끝나면서, 재정을 공유하고 개발정책을 공동으로 결정·시행하는 더 결합된 형태의 협력관계로 발전하여 국토개발 정책의 기본 단위가 되고 있다. 기초 지방자치 단체인 꼬뮌의 권한중 상당 부분을 이양받는다든 점에서 80년대 이후 강력하게 추진되고 있는 지방분권의 측면에서도 중요한 의미를 띤다.

이 글은 꼬뮌이 가지는 고유의 독립성을 존중하면서 꼬뮌간의 협력으로 관리와 개발의 효율성을 도모해 나가는 프랑스의 경우를 살펴보고, 이를 통해 우리나라 행정구역 개편에서 야기되는 갈등들을 보는 새로운 시각과 이에 기초한 공간정책을 제시하고자 한다. 꼬뮌간 협력의 한 보기로서는 프랑스 북서부의 Bretagne 지방, Côtes d'Armor에 소재한 *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha*를 예로 든다.

I. 서론

이 글은 프랑스의 꼬뮌 시스템과 꼬뮌간 협력에 관한 글이다. 프랑스에서 꼬뮌이란 주민 정체성의 상징이며, 꼬뮌간 협력은 프랑스의 지방분권화와 공간구조, 국토 개발 정책에서 핵심이 된다. 우리나라 지역연구에 있어서 프랑스 지리 전반이나 꼬뮌 및 꼬뮌간 협력관계에 대한 연구 성과물이 적은 상황 아래서, 이 프랑스 사례에 대한 연구를 통해 우리나라 행정구역 개편에서 야기되는 갈등들을 보는 새로운 시각과 이에 기초한 공간정책의 방향성을 제시하고자 한다.

먼저, 세분화되어 있는 프랑스 꼬뮌 시스템에 대해 알아 볼 것이다. 다음으로는, 꼬뮌의 자율성과 영역성을 존중하면서도 광역 행정과 지역개발의 효율성

을 도모해 나가는 수단으로서의 꼬뮌간 협력 관계의 여러 측면을 살펴 볼 것이다. 모도시와 지리적으로 불연속한 농촌 공간상에 비지적으로 도시적 활동 및 도시적 생활양식을 가진 주민들이 이입해 들어오는 Rurbanisation 현상이 도시들의 영향권에 포섭되어 가는 농촌 지역 변화를 보여 주는 한 예로서 논의될 것이다. 다음으로는 이러한 변화를 겪고 있는 농촌 공간의 개발 주체로서 꼬뮌간 협력체의 역할을 살핀다. 구체적인 한 보기로서는 프랑스 북서부의 Bretagne 지방, Côtes d'Armor에 소재한 *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha*를 예로 든다.

II. 프랑스의 꼬뮌 시스템과 꼬뮌간 협력 관계

1. 꼬뮌 시스템

프랑스의 기초 지방자치 단체(*collectivités locales de base*)는 꼬뮌(*communes*)으로, 1789년 혁명기에 하나의 교구에 하나의 꼬뮌을 둔다(*une commune par paroisse*)는 기준으로 44,000 개가 구획되었다. 오늘날에는 해외영토(DOM-TOM)를 제외하면 36551개가 유지되고 있는데, 이는 유럽 연합 12개국의 꼬뮌 모두를 합친 수 33,395개보다 많은 것이다(Bodineau., P. and Verpeaux., M., 1998: 3). 꼬뮌당 평균 인구는 1,517명, 평균 면적은 15km²으로, 꼬뮌간에 편차가 매우 크다는 점을 고려한다 하더라도 프랑스 국토가 꼬뮌이라는 단위로 매우 세분되어 있음을 알 수 있다.¹⁾

헌법의 평등 사상(*égalité*)이 같은 단계의 지방자치 단체들의 관리를 인구 규모나 면적, 경제적 중요도에 따라 차별화하는 것을 용인하지 않으므로, 모든 꼬뮌은 그 규모를 막론하고 하나의 기초 지방 자치단체가 되어 꼬뮌 사무소(*mairie*)를 가지며, 직접 선거로 꼬뮌의 장(*maire*)을 선출하고 시위원회(*conseil municipal*)을 구성하여 광범위한 권한을 행사한다.

'작은' 꼬뮌은 지역 민주주의나 공공 서비스 공급에는 유리하지만 (후기) 산업화 시대의 행정에 있어서는 효율적이지 못하다.²⁾ 이러한 문제점들을 해결하

1) 프랑스 꼬뮌 중 1,111개가 인구 50인 이하로, 7,800km²상에 흩어져 있는 이들 꼬뮌의 총인구는 38000이며 1km²당 인구밀도는 5명이다(Kayser, B, 1996: 44).

2) *Communes* 만이 아니라 *Départements*, *Régions* 등 프랑스 지방자치 단체들의 수와 규모는 오랜 동안 논란의 대상이 되어 왔다. 수가 너무 많고 면적이 좁은 한 편으로, 같은 단계의 지방자치 단체 간에 인구 및 면적 편차가 심하다는 이유인데 이러한 불편함은 그 기원에서 연유된 바 크다. 꼬뮌이 구획지워진 것과 같은 시기에, 도청 소재지까지 말로 달려 하루에 도달할 수 있는 거리를 기준으로 구획된 96개(해외영토 제외)의 데빠르트망(*Départements*) 역시 오늘날의 행정과 경제에 부합하지 않는다는 지적을 받고 있으며 마찬가지로, 1950년대에 보다 효율적인 국토개발 및 경제 발전 정책 시행 단위를

기 위해 프랑스는 꼬뮌들을 합침으로써 기초지방자치 단체의 평균 규모를 키우
고자 1950년대와 1970년대에 정부 주도로 통합 정책을 실시한 적이 있으나, 같
은 시기에 비교적 성공적으로 꼬뮌 수 줄이기를 해 온 벨기에, 덴마크, 독일, 영
국 등에서와는 달리, 주민들의 거센 반대에 부딪쳐 전혀 성과를 보지 못하였다.
그 유명한 종각(鐘閣) 정신 (esprit de clocher)이 말해 주듯이 프랑스인들에게
있어 소속 꼬뮌이란 곧 자기 정체성의 일부로서 이에 대한 애착심이 아주 강하
기 때문이라고 한다.

그림 1. 프랑스의 꼬뮌 세분화

(굵은 선 왼쪽은 프랑스, 오른쪽은 독일의 꼬뮌 경계선들이다)

자료: *Atlas d'Alsace* (INSEE), *Atlas zur Raumentwicklung*.

Pumain, D., Saint-Julien, T. and Ferras, R., 1990, *France, Europe du Sud*,
Hachette/Reclus, Paris, p.63에서 재인용

국민들이 원하지 않은 강제적인 꼬뮌간 통합 정책이 실패로 귀결되었다면,
남은 유일한 해결책은 기존의 꼬뮌 체제를 그대로 유지하면서 공동 사안들을
두고 서로 협력하게 하는 것일 것이다. 그런데 거슬러 올라가 보면 꼬뮌 형성의
역사 만큼이나 오래된 이 협력관계도 순탄하게 진행되지만은 않았다.

앙시앙 레짐하에서는 공공의 이익과 필요성을 둘러싸고 자연스럽게 형성되
었던 꼬뮌이나 교구, 지방 도(provinces) 간의 협력이 국가의 통제에 반하는 것
으로 견제되었고 근대에 와서는 꼬뮌의 독립성 유지에 해가 될 것으로 간주되
어 오랜 동안 경원시되었다.

이처럼 중국에는 꼬뮌이 사라지게 할 가능성이 있는 모든 시도에 반대하는
지방 의원들을 안심시키면서 한편으로는 꼬뮌간 협력을 도모하여 관리와 지역
개발의 효율성을 제고하기 위하여 국가는 여러 가지 단계의 많은 협력 장치들

목표로 두고 구획된 22개(해외영토 제외)의 레지옹(Régions) 역시 독일의 란데 (Länder)
등과 같은 수준으로 규모를 키워야 한다는 논란이 계속되고 있다 (Marcou, G.,
Kistenmacher, H. and Clev, H.-G., 1994; Bonnard, M.(eds), 1996).

을 마련해 놓고 있으며 전폭적인 재정 지원을 통해 이를 유도하고 있다. 꼬뮌들 역시 도시 공간의 면적 확대, 주민들의 이동성과 생활권 확대, 농촌 인구감소, 규모의 경제를 키워 나가는 신기술의 발전 등 현대의 새로운 변화들 앞에서 이웃 꼬뮌과의 협력이 필요함을 느끼고 있다.

이러한 꼬뮌들을 실질적인 협력관계로 끌어 들이기 위해서는 기본적으로 꼬뮌 자율성에 대한 보장과 존중이 필요하다. 꼬뮌이 협력을 하고 하지 않는 바는 전적으로 자유로우며, 하나의 꼬뮌이 여러 개의 협력체에 동시에 가입할 수 있다. 꼬뮌들은 자발적으로 이웃 꼬뮌들과 협력체를 구성하고 이에 꼬뮌의 고유 권한 중 일부를 이양한다. 이 협력체의 지리적 범위와 권한은 법률의 제한을 따르되 구성 꼬뮌들의 합의와 선택에 따라 융통성이 크다. 이러한 맥락에서 볼 때 꼬뮌간 협력이란 국토개발의 효율성과 꼬뮌 정체성간의 타협책이다.

2. 꼬뮌간 협력 관계

오늘날의 꼬뮌간 협력관계는 크게 보아 계약협력(coopération contractuelle)과 법규협력(coopération statutaire)으로 나누어 볼 수 있다(Perrin, B., 1998).

전자는 국토 개발과 도시 계획, 지역 발전 등의 부문에서 국가의 권한이 지방 자치단체에게 옮겨지면서 이 부문의 구체적인 사안을 두고 해당 꼬뮌이 이웃 꼬뮌(들)과 계약을 통해 형성하는 협력 관계이며³⁾ 후자는 법률에 명시된 조직과 기능 기준을 따라 구성된 꼬뮌간 공공 협력체(établissements publics de coopération intercommunale: EPCI)를 통한 협력이다. 전자는 종종 후자의 꼬뮌간 공공 협력체의 권한 안으로 이양된다.

꼬뮌 제도의 존립과 변천에 더욱 밀접하게 연결되어 있으며 그 역할 면에서 더욱 광범위한 이 법규협력(이하, 단순히 꼬뮌간 협력이라고 칭함)에 해당하는 협력체로는 1999년 현재 조합 Syndicats (Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique(SIVU), Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple (SIVOM), Syndicats Mixtes, Syndicats à la carte, Syndicats d'Agglomération Nouvelle), 도시 지구체 Districts, 도시형 공동체 Communautés Urbaines, 도시 공동체 Communautés de Villes, 꼬뮌 공동체 Communautés de Communes 등이 존재한다.

꼬뮌간 협력체들의 발달사를 정리해 보면 무엇보다도 국토의 공간구조 변화가

3) 이에 해당하는 것으로는 les schéma directeurs d'aménagement et d'urbanisme, les contrats de ville, les parcs naturels régionaux, les plans d'aménagement rural, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, les contrats de pays, les conventions de développement, les comités de bassin d'emploi, les pays d'accueil touristique, le centre intercommunal d'actions sociales, la société d'économie mixte locale 등이 있다(Perrin, B., 1998).

협력체 형태의 다양화를 유도하는 큰 요인임을 알 수 있다.

3·4 공화국 시기에는 꼬뮌들이 조합 형태의 협력체를 통해 농촌 전기화나 상수도 보급 등 기초 공공 서비스 확충을 도모하였고, 5공화국에 이르러서는 주로 도시 지역의 합리적인 관리를 위한 협력관계가 발달하게 된다. 도시의 발달이 왕성하던 이 시기 정부는 중심도시와 점점 도시의 직접 영향권에 들어가는 주변 농촌 꼬뮌을 묶는 Districts Urbains (1959)과 이보다 더 통합적이고 강제적인 형태의 Communautés Urbaines (1966)이라는 협력체를 제정, 장려하였다. 1982년 꼬뮌, 데빠흐뜨망, 레지옹의 권한과 자유에 대한 법(la loi relative aux droits et libertés des communes, départements et régions)을 시작으로 국가는 지방자치 단체로의 권력분산을 강력하게 착수하는데 이때 꼬뮌간 협력체의 역할과 권한도 강화되기 시작한다. 1992년 지역행정에 대한 법(la loi relative à l'administration territoriale de la République)에서는 Communautés de Villes과 Communautés de Communes이라는 두 협력형태가 각각 도시지역과 농촌지역에서 국토개발과 지역발전의 주체적 역할을 담당하게 할 목적으로 만들어 진다. 1995년 국토정비 및 개발 법(la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)은 중심 도시지역과 이의 영향권하에 있는 더 넓은 범위의 주변 농촌지역을 하나의 단위로 묶는 Pays라는 협력 단위를 고안하는데, 이는 주민들의 일상 통근권이 더 넓은 주변 농촌 지역으로 확장해 감에도 불구하고 각각 도시형 협력체와 농촌 지역형 협력체로 분리되어 기능공간과 지역 개발 단위가 분리되어 있는 점을 개선하기 위한 목적이었다 (Logié, G., 2000: 42-50).

〈표 1〉 꼬뮌간 공공 협력체 현황

	개설연도	변천					
		1972	1980	1985	1991	1995	1998
SIVU	1890	9289	11664	11967	14596	14490	*
SIVOM	1959	1243	1980	2076	2478	2298	*
SM	1935					1107	*
Districts	1959	95	147	153	214	324	310
CU	1966	9	9	9	9	9	12
SAN	1970			9	9	9	9
CC	1992					756	1241
CV	1992					4	5

* 이 세 카테고리에 대한 통계조사는 1996년 1월이래 이루어 지지 않았음.

SIVU Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique

SIVOM Syndicats Intercommunaux à VOcation Multiple

SM Syndicats Mixtes
 CU Communautés Urbaines
 SAN Syndicats d'Agglomération Nouvelle
 CC Communauté de Communes
 CV Communauté de Villes

자료: Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'intérieur, *Les collectivités locales en chiffres*, édition de 1997~1998, p.16 ; Logié, G., 2000, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Syros, Paris, p. 36

오늘날 여러 협력체들 중에서 가장 광범위하게 채택되고 있는 협력 형태는 Syndicats이다. 가입 꼬뮌들은 단수 또는 복수 개의 공공 서비스(상수도나 하수도, 전기보급, 쓰레기 수거나 처리 등)를⁴⁾ 공동으로 관리, 공급한다. 사용하는 만큼 비용을 분담하여 협력체를 운영하기 때문에 각 꼬뮌은 재정적으로 서로 독립되어 있는데, 이러한 협력 방식을 연합 논리 (logique associative)라고 한다.

이에 반해 Districts, Communautés Urbaines, Communautés de Villes, Communautés de Communes 등은 연방논리(logique fédérative)에 기초하고 있다. 국가가 지역 개발 사업을 통하여 소속 꼬뮌들을 묶기(fédérer)위한 목적으로 만들어 낸 이 협력체들은, Syndicats가 수행하는 기초 서비스들을 공동 관리 수준을 넘어서 지역의 정비와 경제 발전을 위한 사업들을 공동으로 시행한다. 조세권 일부와 꼬뮌 고유의 권한중 상당한 부분을 협력체에 이양한 가입 꼬뮌들은 서로 재정적으로도 의존적이므로 구성 꼬뮌들의 통합이라는 면에서 더욱 강력하고 강제적인 형태이다. 이런 이유로 그 보급이 늦었으나 최근 Communautés de Communes (이하 꼬뮌 공동체)이라는 형태의 협력체가 광범위하게 채택되면서 전환기를 맞고 있다.

오늘날 꼬뮌간 협력 정책은 연방논리를 바탕으로 하는 협력관계를 강화하는 방향으로 흐르고 있다. 그리고 앞에서 살펴 본 바와 같이, 더 많은 꼬뮌들을 협력 관계에 끌어들이기 위해 새로운 형태의 협력체들을 점차적으로 보태어 온 이유로 오늘날에 와서는 협력체들의 종류가 너무 많은 점을 개선하기 위하여 이를 단순화하는 작업에 착수하였다⁵⁾.

4) SIVU(Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique)는 하나의 사업을, SIVOM(Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple)은 복수 개의 사업을 목적으로 한다.

5) 1999년 꼬뮌간 협력 강화와 단순화를 위한 법(la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale)은 꼬뮌간 협력체 종류가 지나치게 많고 중첩되어 있는 점을 개선하기 위하여 기존의 Communautés de Villes, Districts를 폐지하고 Syndicats, Communautés de Communes, Communautés Urbaines과 새로운 형

III. 꼬뮌간 협력의 한 보기, *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha*

이 장에서는 rurbanisation으로 대표되는 농촌 공간 변화와, 주변 도시들의 영향권 확대에 대응하는 농촌 꼬뮌들의 지역 개발 주체로서 꼬뮌간 협력체를 보여주는 구체적인 한 사례로, 프랑스 북서부 Bretagne (région)의 Côtes d'Armor (département)에 위치한 *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha*를 살펴보고자 한다.

프랑스의 북서부에 위치한 Bretagne 지방은 도시망과 도로 교통의 발달이 미약하며 오랫동안 농업, 농촌적인 성격이 지배적이었다 (Charrier, J.-B., 1988: 183). 꼬뮌간 협력면에 있어서 Bretagne는 프랑스에서 가장 앞서가는 곳 중의 하나로(Le Saout, R.(eds), 1998: 45-50), 여기에는 프랑스 서부 농촌지역에 발달한 상부상조 전통과, 소규모 생산 단위를 기본으로 하는 집약적 농업, 자생적 발전을 추구하는 지리적으로 분산된 이 지방 산업이 맞물려서 만들어 내는 전통적인 경제 협력 문화가 큰 작용을 하고 있다(Baudelle, G.(eds),1995: 61-70).

깡똥(Canton)이 일개 행정단위에 불구한 다른 지방과는 달리 Bretagne의 깡똥은 그 기원에서 교구와 거의 일치하고 있는데, 실질적으로 이 지방의 깡똥 단위는 깡똥 소재지(chef-lieu)를 상위 중심지로 하여 소속 꼬뮌의 중심마을들(bourgs)이 결합되어 있는, 주민생활의 기본 공간 단위였다. 이런 이유로 Bretagne 지방 꼬뮌 협력체 대부분은 깡똥이라는 틀을 기초로 형성되는데, 사례가 되는 *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha* 역시 랑블롱 깡똥(Canton de Lanvollon)의 11개 꼬뮌 (Le Fauët, Trévêrec, Trémeven, Gommenec'h, Lannebert, Pléguen, Tréssignaux, Tréguidel, Pommerit-Le-Vicomte, Le Merzer, Lanvollon)과, 지리적 근접성 및 과거의 협력 경험을 토대로 하는 주변 깡똥들의 꼬뮌들(St.-Gilles-Les-Bois는 Canton de Pontrioux, Goudelin은 Canton de Pluagat, 그리고 Ploudual과 Plouha는 Canton de Plouha 소속의 꼬뮌들이다)로 구성되어 있다.

태인 Communautés d'Agglomération로의 협력 형태 단순화를 꾀하고 있다.

그림 2. 사레지역 지도

자료 : 프랑스 국립지리원(IGN) 지도(1/100 000)

과거에는 어항이었다가 관광항으로 개발되고 있는 해변 도시나, 철도를 통해 연결되는 내륙 중심지 (예를 들면 St. Briec와 Guingamp, Paimpol) 등 오늘날 Bretagne지방의 발전축에서 비껴나 있는 이 곳은 전형적인 농촌 지역이다. 도시와 도시 영향권을 세분하기 위해 1996년 INSEE (국립 통계 및 경제 연구소 Institut National de la statistique et des études économiques)가 고안한 도시 영향권 구획법(Zonage en Aires Urbaines)의 기준에 따르면, 사레지역 꼬뮌들 대부분은 농촌적인 성격이 지배적인 공간(Espace à dominante rurale)에 속한다.⁶⁾

6) 1990년 인구조사 결과를 토대로 보면 Le Merzer는 도시주변 꼬뮌(commune

1. 사례지역의 공간 변화

(1) 도시 영향력의 증가와 Rurbanisation 현상

사례지역 꼬뮌들 대부분에서 완만하지만 인구 증가를 보이고 있는데 이 지역의 인구증가를 설명해 주는 가장 중요한 요인으로서 지방도로와 주변 도시로의 접근성을 꼽을 수 있다.

〈표 2〉 사례지역 꼬뮌들의 인구변화

꼬뮌		인구 수				인구 변화(%)		
꼬뮌	면적(ha)	1975	1982	1990	1999	75~82	82~90	90~99
Le Fauët	719	347	319	250	273	-8.1	-21.6	9.2
Gommenec'h	475	513	453	421	475	-11.7	-7.1	12.8
Gouldelin	2239	1186	1270	1258	1358	7.1	-0.9	7.9
Lannebert	677	338	381	353	354	12.7	-7.3	0.3
Lanvollon	486	1356	1423	1427	1386	4.9	0.3	-2.9
Le Merzer	1212	539	699	715	799	29.7	2.3	11.7
Pléguen	1482	822	816	824	1011	-0.7	1.0	22.7
Plouha	4200	4195	4258	4197	4372	1.5	-1.4	4.2
Pludual	920	513	473	429	461	-7.8	-9.3	7.5
Pommerit-Le -Vicomte	3261	1631	1714	1690	1728	5.1	-1.4	2.2
St.-Gilles- Les-Bois	894	471	451	421	397	-4.2	-6.7	-5.7

자료: INSEE의 1975년, 1982년, 1990년, 1999년 인구조사 결과

오늘날 프랑스 농촌 공간구조 변화를 보여주는 대표적인 현상의 하나인 rurbanisation은 사례지역에서 역시 예외가 아니다. 근교 도시화(suburbanisation)와 같은 전통적인 도시화 형태와는 달리 rurbanisation 현상이란, 모도시 및 근교와 떨어져 있는 농촌 공간상에 비지적(飛池的)으로 드문드문 도시적인 활동 및 도시적 생활양식을 가진 주민이 이입해 오는 것을 말한다.

농촌에서의 생활 (vie rural)과 농촌의 도시화 (urbanisation des campagnes)

périurbaine), Le Fauët와 Plouha는 고립된 농촌(rural isolé)에 속하며 나머지 모든 꼬뮌은 도시의 영향력이 약한 농촌(rural sous faible influence urbaine)으로 분류된다

라는 두 단어의 합성으로 만들어진 rurbanisation이라는 용어가 처음 등장한 것은 Bauer, G.와 Roux, J.M의 공저 *La rurbanisation ou la ville éparpillée* (le Seuil, Paris, 1976)이지만 이 현상이 프랑스에서 본격적으로 시작된 것은 1960년대 말경이다.⁷⁾ 농촌 생활에 대한 동경, 저렴한 지가와 유리한 금융 정책이 도시에 근무지를 두는 도시적 생활방식을 가진 젊은 중산층과 은퇴자들을 농촌 한가운데로 끌어 들이게 된 것인데, 대부분이 개인 교통수단을 이용하여 고용과 서비스를 도시에서 해결한다는 점에서 이들은 절대적으로 도시에 의존하고 있으며 기존의 농민집단과는 구분된다. 이주민들은 주로 농촌 중심 마을(bourg)의 변두리, 마을 입구 또는 도로를 따라서 개인주택 지구인 ‘새마을’(nouveaux villages)을 형성하거나, 기존의 주택지와는 지리적으로 동떨어진 곳에 산발적으로 드문드문 개인주택을 짓기도 하는데 후자를 미타즈(mitage)라고 부른다. 이러한 주거지 확산은 따라서 절대농지를 잠식하고 기존 농촌경관과 부조화를 이루기도 한다(Merlin, P. and Choay, F., 1996 : 708-709).

그림 3. Rurbanisation 현상

자료: Dézert, B., Metton, A. and Steinberg, J., 1991, *La périurbanisation en France*, SEDES, Paris, p. 38

7) 기능주의적 도시계획(urbanisme fonctionnaliste)과 건축양식에 실패를 고한 대단위 아파트 단지에 대한 거부와, Howard류의 Garden-city 이념 또는 생태주의적 이데올로기에 영향받은 개인주택에 대한 선호, 이에 우호적인 정부 정책들 (예를 들면 Loi Foncière, Concours International de la Maison Individuelle) 이 발효되던 이 시기는, 전후 30여년간의 호경기(Trente Glorieuses)를 통해 부를 획득한 중산층이 대두하며 자가용이 대중화되고 도로망이 근대화되는 한편으로 개인 주택 건축이 산업화 되던 때이기도 하다. (Dézert, B., Metton, A. and Steinberg, J., 1991: 7)

Rurbanisation은 대도시 주변, 대규모 도로 교차지, 농촌에 새로이 입지한 공장지대, 해변이나 산지의 관광지 등에서부터 시작되었으며 (Bastié, J. and Dézert, B., 1980 : 337-341) 점차 중소 규모의 도시들 주변지역에까지 확산되고 있는데, 사례지역에서 역시, 주변 도시로의 접근성이 떨어짐으로써 지속적으로 인구가 감소하는 St.-Gilles-Les-Bois와 같은 벽지 농촌(rural profond) 꼬뮌을 제외한 거의 전역에서 관찰된다. 농촌이 거주지로서 새롭게 발전함으로써 전통적인 의미에서의 도시와 농촌 관계, 농촌 공간에 대한 정의가 변화하고 있음을 보여 준다 하겠다⁸⁾.

8) 프랑스에서 50년대와 60년대는, 2차 세계 대전이 끝난 후 농촌(농업) 탈출이 가속화되고 도시화가 급속하게 진행되던 시기였다. 공업 및 서비스 활동의 근거지로 사람과 자본이 축적되는 발전의 상징으로서 도시 공간은, 농업 생산과 1차 자원의 기지이며 농업 과잉 인구를 노동자로 제공하는 피동적인 공간, 농촌을 지배하였다. 도시는 전통적인 도시 발달 형태를 좇아 성문(城門)지역(faubourgs) 또는 근교(banlieues)로 왕성하게 연속적인 형태의 편적 확산(suburbanisation)을 보였으며, 이러한 도시화 현상은 거스를 수 없는 공간발전의 한 '법칙'으로 여겨졌다. 이처럼 도시와 농촌간의 공간적 불연속성이 거부됨으로서 '농촌'과 '농민'의 '종말'이 예기되기도 하였다.

도시와 농촌과의 관계는 rurbanisation이 태동하던 60년대 말과 그 뒤를 이은 70년대 들어서 점차 바뀌게 된다. 자연과 인간이 조화된, 돌아갈 공간으로서의 농촌(le retour à la nature)이라는 이미지가, 지하철을 타고 일하러 갔다가 돌아와서는 잠자리에 드는 (métro-boulot-dodo), 자연환경이 오염된 부정적인 도시 이미지를 압도하기 시작한 것이다. 프랑스에서 환경부가 발족된 것이 바로 이 시기이다.

80년대 이후는 실질적으로 인구이동과 고용에 있어서 도시와 농촌의 관계가 역전된 시기이다. 도시는 더 이상 성장하지 않았고 도시탈출이 농촌탈출을 앞질렀으며, 전반적으로 산업고용이 줄어들던 이 시기, 오히려 순수고용이 증가한 곳은 농촌이었다. 또한 환경문제가 점점 심각해 지면서 농촌은 농업 활동이 이루어지는 공간 이전에 '자연'이 있는 곳으로서 도시와 구분되었으며, 한편으로는 local이라는 개념이 등장하면서 공간을 차별화는 기준은 도시/농촌이기보다는 고유한 지역적 맥락(contexte local)으로 파악되기 시작하였다(Mathieu, N., 1990; 1998).

오늘날 rurbanisation이 강화되면서 변화하는 농촌과 도시를 보는 시각 또한 더욱 다양해 지고 있다. 예를 들면 rurbanisation을 공간과 사회를 조직하는 새로운 한 형태로서 농촌에 이식되는 도시성(urbanité rurale)이라는 선상에서 파악하는 도시중심의 시각이 있는가 하면 (Pouille, F.와 Gorgeu, Y.의 Essai sur l'urbanité rurale, cinq territoires ruraux, Leurs serments et leurs modes de gouvernement,(1997, Syros, Paris)는 전형적인 한 예이다) 다른 한편으로는 새로운 농촌성(nouvelle ruralité)의 정립을 반영하는 현상으로 보는 해석도 존재한다(Jollivet M. and Eizer N.(eds), 1996: 187-216).

실제로 오늘날 정책 입안자나 학자, 시민 모두에게 있어 농촌의 이미지는 도시와는 대립되지만, 농촌이 도시에 의존하는 원인과 결과라기보다는 서로 보충, 보완하는 관계로 그려진다. 더 나아가 농촌은 자연(nature)과, 환경(environment)과 아름다운 경관(paysage)이 있는 곳이며, 농민은 식량 생산자이기 전에 경관을 관리하고 가꾸는 정원사(jardinier du paysage)이자 지속 가능한 발전을 책임지는 사람들이다(Mathieu, N., 1990:1998).

(2) 농촌 중심지의 쇠퇴와 농촌 공간의 순(純)거주화

전통적으로 깡똥 소재지의 중심마을(chef-lieu)은 소속 꼬뮌들의 중심마을(bourg)을 하위 중심지로 하며, 이 하위 중심지들은 다시 개별 꼬뮌의 중심지가 되어 배후 농촌 지역에 서비스를 제공해 왔다. 그러나 농촌 공간에 대한 주변 도시 영향력의 증가는 필연적으로 기존 농촌 중심지들의 쇠퇴를 가져오게 된다.

18세기에 이미 인구 2,000인을 넘어 섰던 랑블롱 꼬뮌은, 넓은 평야 한 가운데 교통의 요로를 접하여 수세기 동안 양, 소, 가금류와 곡식 등 농업 생산물과 수공업품의 교환을 독점하여 왔다. 주민 대부분은 상인이었으며 또한 부르주아지와 정부의 관리가 거주하였다(Darsel, J., 1970; 1989). 교역의 중심지로서 이처럼 인구 구성에서나 경관면에서 주변 농촌지역과 구분되었던 랑블롱은 오늘날에도 인구 밀도 및 고용, 서비스 제공에 있어서는 우위를 보이지만, 과거에 비해 역할이 평준화(banalisation)하고 있는데 이는 과거 배후지였던 주변 꼬뮌들의 인구감소와 이들에 대한 주변 도시의 영향력 증가에서 비롯된 것이다(Le Saout, R.(eds),1997: 129-146).

나머지 소속 꼬뮌들의 중심마을에서는 이보다 먼저 서비스 기능들이 사라졌거나, 사라지고 있는 중이다⁹⁾. 프랑스 농촌 꼬뮌의 중심성을 분류하는데 있어서 중요한 지표가 되는 것이 중심마을에 입지한 기능들(가장 기초적인 것이 빵집, 카페, 식료품점, 우체국, 초등학교, 성당)인데(Chapuis, R. and Brossard, T., 1986 : 64 85) 이들은 단순히 생활의 편의를 위한 서비스 기능일 뿐만 아니라 꼬뮌에 활기를 가져다 주며 공동체 생활에 필수적인 모임 기회와 장소를 제공한다. 만약 중심마을에 기초 서비스 기능들이 더 이상 존재하지 않는다면, 주민들이 구매를 위해 이동해야 하는 거리는 서비스의 종류를 막론하고 더욱 멀어질 것이며 이들이 자연스럽게 모임 장소와 기회 또한 줄어들 것이다. 또한 이 농촌 꼬뮌은 단지 집들만 늘어서 있는 공간으로 순거주화하고, 농촌 공간의 최하위 결절지로서 중심마을이 갖는 역할은 사라진다.

9) rurbanisation 현상은 농촌 인구의 증가를 가져오지만 새로운 주민의 이입이 반드시 농촌 공간의 서비스 기능 증가를 수반하지 않는다. 왜냐 하면 이들의 구매지나 근무지는 도시이며, 질과 양에 있어서 월등히 떨어지는 중심마을 소규모 소매상들을 이용하기에는 대부분 주민의 개인 이동성이 너무 뛰어나기 때문이다.

1999년 8월 현재 각 중심마을에 남아 있는 상업기능을 살펴 보자. Tréssignaux와 Lannebert.에는 각각 1998년과 1997년 경영자가 노령으로 은퇴하면서 식료품점을 겸한 카페가 문을 닫으면서 현재는 어떤 종류의 상업기능도 존재하지 않는다. Le Fauët, Trévrec, Tréguidel, Trémeven은 빵집에서 배달되어 온 빵과 간단한 식료품, 담배를 판매하고, 들리는 사람들이 목을 축일 수 있는 다목적 공간으로 각각 하나의 구멍가게를 가지고 있을 뿐이며, 빵집을 찾아 보려면 적어도 Plguien, St.-Gilles-Les-Bois, Pludual, Le Merzer의 중심마을에 가야 한다. Gommenec'h에는 레스토랑과 비교적 신선한 제품을 구색을 맞춰 파는 식품점은 있으나 빵집이 없으며 Goudelin 이나 Pommerit-le-Vicomte 쪽이 되면 빵집과 식료품점은 물론 레스토랑을 찾아 볼 수 있고 의사나 간호사 진료소가 있다.

2. 지역개발을 위한 꼬뮌간 협력

꼬뮌 공동체 (Communauté de Communes)는 농촌 및 소도시에 더욱 적합한 형태로 고안되었다. 다수가 과거 SIVOM이 전환한 형태로서, 1993년 554개에서 1997년에는 1105개로 그 수가 증가하였다. 사례로 들고자 하는 *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha* 역시 *SIVOM du Leff* (1989년 2월-9월), *SIVOM du Pays de Lanvollon* (1989년 9월-1992년 12월)가 기원이 되었고 *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon* 시기를 거쳐, 1999년 Plouha와 Pludual의 가입으로 *La Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha*로 개칭하기에 이른다.

꼬뮌 공동체와 같은 연방형 협력체는 협력체가 자체 재정(fiscalité propre)을 가지고 있으며 공간 관리와 지역 경제발전 사업들의 계획, 시행에까지 권한이 확대되어 있다. 이런 의미로 보면 이 공동체는 하나의 개발 단위가 되며, 구성원이 된다는 것은 내 꼬뮌이 가진 자원을 다른 꼬뮌과 나눠 쓰는 것을 의미하기도 한다. 협력이 개별 꼬뮌의 독립성을 제한하고 중국에는 꼬뮌간의 병합을 야기할 것이라는 일반적인 우려 외에도 이러한 자원의 공유에 대한 염려는 특히 인구나 경제 규모가 다른 꼬뮌들에 비해 더 큰 꼬뮌에게서 널리 관찰된다. 사례 꼬뮌 공동체도 이런 이유로 초기에는 Lanvollon 없이 인근 꼬뮌들로만 구성된 *SIVOM du Leff*로 시작하였으며, 가장 최근에 가입한 Plouha는 소속 꼬뮌 중 가장 인구 규모가 큰 꼬뮌이다.

(1) 권한 및 사업

1980년대 이래 지방분권 정책(décentralisation)이 꼬뮌의 권한을 확대하여 왔으나, 꼬뮌간 협력이 강화하면서 꼬뮌의 역할은 주민등록 업무나 초등학교 관리와 같은 기초적인 수준으로 축소되고 있다(Pitte, J.-R., 1997: 91- 95 ; Remond, B. and Blanc, J., 1989: 47-59). 왜냐하면 한 꼬뮌이 꼬뮌 공동체에 가입하면 꼬뮌 고유의 권한 중 일부를 잃게 되기 때문이다. 즉, 국토개발(aménagement du territoire)과 지역 경제 발전 사업에 대한 권한을 선택의 여지없이 의무적으로, 그리고 환경 보호 및 개발 ; 주택정책 ; 도로 정비 및 관리 ; 문화, 체육, 교육 시설의 건축 및 관리 등 4개 분야 중에서는 적어도 한 분야 이상을 선택하여 그 권한을 꼬뮌 공동체에 이양해야 한다. 개별 꼬뮌들은 권한이 이양된 분야에 대해서는 단독으로 정책을 계획하거나 실시할 권한이 없으며, 꼬뮌 공동체 수준에서 합의를 거쳐 모든 정책이 이루어진다.

서로 밀접하게 연관되어 있으므로 명확히 구분하는 것이 간단하지 않으나 *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha*가 권한을 이양받아 치중하고 있는 분야를 정리하자면 다음과 같다.

먼저 국토개발 사업 분야를 보면, 여러 개발 사업이 일관성 없이 무분별하

게 시행되는 것을 막기 위하여 발전 종합안(Schema directeur)을 수립하였다. 농업이 이 지역 주된 경제활동인 만큼 토지이용 실태 파악 및 지도화, 농업 잠재력 진단 및 전망, 산림 관리 계획 등을 주된 내용으로 하며 이밖에도 하천 관리, Leff 주변 지역 관리 계획 등을 포함한다.

경제활동은 고용 및 인구를 끌어들이며 재정을 보장하는데 핵심적인 만큼 대부분의 꼬뮌 공동체들이 치중하는 부문인데(Le Comité d'Expansion économique des Côtes d'Armor, 1999: 17), *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha* 역시 예외가 아니다. 세 개의 산업지대(zones d'activités)를 조성 및 관리하고, 상업 및 수공업 박람회를 개최한다. 또한 사업 근대화를 원하는 상인이나 지역 수공업자들에게 재정지원을 하고, 기초 서비스로서 필수 불가결한 중심마을의 '마지막 남은 상업'에 재정을 지원한다. 관광 사업 진흥 역시 지역 경제 발전을 위한 사업의 일환이다.

환경보호 및 개발은 농업이 주된 활동인 이 지역의 경제와 직접적으로 연결되어 있으며, 새로운 인구와 관광객들을 끌어들이기 위해서도 중요한 부분이다. 애초에 이 꼬뮌 공동체의 결성 주동기도 水源地을 보존하고, 농업이 집약화되면서 발생하는 오염 문제에 대처하기 위함이었다. 관련 사업으로서는 하천 청소, 나무 울타리(bocages) 및 산책로(chemins de randonnées) 관리 유지를 비롯하여 상하수도 공급 및 처리, 쓰레기 수거 및 처리 등이 있다.

문화, 체육 및 여가 활동 부분에서도 *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha*의 활동은 두드러진다. 해마다 꼬뮌 연합으로 축제 및 체육 행사를 개최하며, 여러 종류의 동우인 클럽과 취미 교실 등에 재정을 지원한다. 물방앗간을 개조한 Moulin de Blanchardeau는 현재 꼬뮌 공동체 사무소로 사용될 뿐만 아니라 음악 연습실 및 전시장을 갖추고 있다.

(2) 세제

이상에서 열거한 사업들이 지속성을 가지고 시행되기 위해서는 무엇보다 개별 꼬뮌들을 묶는 결합력 있는 재정운영이 중요하다. 꼬뮌 공동체는 자체 재정(fiscalité propre)을 갖는데, 선택할 수 있는 세제로는 부가 재정(fiscalité additionnelle), 직업세 유일세제(taxe professionnelle unique), 산업지대 직업세(taxe professionnelle de zone) 등이 있다.

1999년 현재, 사례지역인 *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha*은 부가재정과 산업지대 직업세를 택하고 있다. 전자는 꼬뮌이 개별적으로 세율을 결정, 징수하는 4가지 지방세(주거세, 대지 토지세, 비건축지 토지세, 소득세)에 꼬뮌 공동체가 결정한 일정한 세율을 부가 징수하여 그 부과분을 꼬뮌 공동체의 재원으로 삼는 방식을 말한다. 후자는 산업지대를 구획하고 이 경계 안에서는 꼬뮌 공동체만이 직업세를 징수하게 하여 이를 꼬뮌 공동체의 세원으로 삼게 하는데 이때 꼬뮌들은 직업세에 관한 한 징수 권한이 없

어지며 해당 산업지대 경계를 벗어난 지역에서는 부가재정이 그대로 적용된다. 이처럼 재정을 갖게 되면 구성 꼬뮌들에 대하여 꼬뮌 공동체는 재정적으로 독립성을 갖게 되고 산업유치 등에 있어서 꼬뮌들간 경쟁으로 비롯되는 불화를 줄일 수 있다. 또한 정부가 협력을 장려할 목적으로 주는 종합 기능 장려금(Dotation Globale de Fonctionnement)을 더 많이 탈 수 있는 기회를 제공한다. 꼬뮌간 협력을 장려하고, 권한이나 재정면에서 더 강제적이고 통합된 형태로 협력관계를 이끌어 갈 목적으로 인구비 및 자체 재정을 비교하여 협력체에 주어지는 이 연간 지원금은, 지방 재정의 상당부분을 차지하는 만큼 협력을 장려하는데 있어 그 역할과 효과가 결정적이다.

(3) *La Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha*의 공간 전략 : 투자의 효율성과 공간적 형평성

꼬뮌간 협력은 끊임없는 타협의 과정이다. 구성 꼬뮌들은 인구나 면적면에서 동일하지 않으며 지리적 위치 또한 다르므로 꼬뮌 공동체 사업에 대한 혜택과 평가 역시 다르다. 그런데 여기서 꼬뮌 공동체의 공간 전략을 반영하는 한 요소인 공동 시설물들의 입지는, 가장 가시성이 큰 결과물이라는 점에서 협력 효과에 대한 구성 꼬뮌들의 평가와 협력 행보에 큰 영향을 미친다.

도시를 중심으로 하여 그 영향권하의 농촌 꼬뮌들을 기능적으로 통합하는데 주된 목적을 두는 꼬뮌 협력체(예를 들면 Districts, Communautés de villes, Communautés urbaines)와 비교하면 꼬뮌 공동체는 주로 농촌 꼬뮌들간의 대등한 협력관계를 기본으로 하지만, 이들과 마찬가지로 꼬뮌 공동체도 대부분이 입지논리로서 관리 효율성(efficacité de gestion)을 따른다. 관리의 경제성과 수익 최대화를 선호하는 이 논리는 기존 중심지에 대한 사업 결과물의 집중을 가져온다.

*La Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha*의 사업들은 전반적으로 Lanvollon을 중심으로, 지방 도로변에 집중해 있다. 공동체 사무소(Moulin de Blanchardeau)의 입지나, 꼬뮌 공동체가 중점 사업으로서 조성, 관리하고 있는 3개의 산업지대 *Kercadiou* (560ha), *Californie* (120ha), *Pon Lô* (620ha)의 예가 우선 그러하다. 꼬뮌 공동체는 이곳에 산업지대를 조성함으로써 산업의 입지를 이곳으로 유도하는데, 도로 및 시장 근접성을 보고 이곳에 입지하고 있는 산업들은 단순한 소매상(주방 및 육실 용품, 골동품, 농기계, 자전거, 식육점, 잡화)을 비롯하여 세차장, 자동차 수리소, 전세 버스 주차장, 제조업(베란다, 창틀, 제재업) 등 분야와 규모 등에 있어서 다양하다. 이들은 Lanvollon 중심마을의 상업기능과 경쟁하며 이들의 쇠퇴를 촉진하기도 한다.

한편, *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha*는 기초 서비스 공급을 통하여 공간적 형평성을 추구하고 있는데 대표적인 예가 쓰

레기 수거 사업과 상수도 공급 및 하수도 처리이다. 쓰레기 수거는 꼬뮌 공동체가 결정되기 전 Syndicat de Lanvollon 때부터 공동으로 시행되던 사업으로, 현재는 대리 경영자를 두지 않고 직속으로 주 1회(Lanvollon은 주 2회) 역내 순회가 이루어 진다.¹⁰⁾ 상수도 공급과 하수 처리의 역내 통합은 기초 조사 단계에 있다. 현재, 상수도는 서로 다른 4개의 공급 업체가 각각 자체의 수원지(地)과 공급망을 가지고 역내를 분할 공급하고 있으며, 15개 꼬뮌중 8개의 꼬뮌만이 자체 하수처리장을 가지고 있는데 진행중인 기초 조사 결과를 토대로 나머지 꼬뮌들의 하수처리 가능성이 타진될 수 있을 것이다.

IV. 결론 : 관리개발의 효율성과 꼬뮌 독립성의 유지

앞에서 살펴 보았듯, 공공 서비스 공급, 지역 개발 사업에 있어서의 효율성 제고 등 현실적인 필요성은 인적·물적 자원이 부족한 사례지역의 농촌 꼬뮌들을 협력이라는 한 울타리 안으로 스스로 들어서게 하였지만, 그 협력의 행보가 항상 순조롭지만은 않다.

우선 협력체 결성의 단계에서부터, 인구나 자원이 다른 꼬뮌들에 비해 유리한 꼬뮌들과 그렇지 못한 꼬뮌들간의 이해 관계가 다르기 때문에 갈등이 발생하며, 결성 후에도 꼬뮌 공동체의 가장 가시적인 결과로서 사업물들의 입지는 일반적으로 기존의 중심지들에 집중하는 경향을 보이므로 지리적으로 고립되고 인구 규모가 작은 꼬뮌들에게는 "결국 우리에게 돌아오는 것이 없다"는 불만족과 무기력감을 심어 주기도 한다. 사례로 살펴 본 *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha*의 농촌 꼬뮌들은 일찍이 활발하게 협력관계를 형성해 온 곳이지만, 아직도 많은 프랑스의 꼬뮌들이 독립성을 저해 받을 것을 염려하여 협력의 실질적인 효율성을 외면하거나, 협력을 함으로써 자신 몫의 자원이 이웃 꼬뮌으로 흘러가는 것을 원치 않고 있다. 농촌 꼬뮌들간의 협력이 비교적 잘 이루어짐에 반해, 인적 물적 자원이 비교적 풍부한 도시와 주변 꼬뮌들의 협력 양상은 더 복잡하고 갈등이 많은 것이 이를 증명하는 한 예이다.

협력이라는 이름으로 굴러가고 있는 이 마차의 바람직한 종착지에 대해서는 꼬뮌 시스템을 유지하면서 협력관계를 더욱 강화해 가야 한다는 입장에서부터,

10) 쓰레기 처리는 1979년 이래 SMITOM Launay-Lantin (*le Syndicat Mixte Intercommunal de Traitement des Ordures Ménagères*)에 의해 수행되고 있다. 이 SMITOM은 *la Communauté de Communes de Lanvollon - Plouha, la Communauté de Communes de Châtaudren-Plouagat, le District de St. Guay-Portrieux-Etables/mer*의 34개 꼬뮌, 35,000 인구 (여름에는 75,000 인구)의 쓰레기를 처리한다.

꼬뮌 협력체가 단순히 지역 개발의 한 단위공간으로 머물러서는 아니 되며 꼬뮌의 자리를 대신하여 주민들의 정체성을 담보하는 새로운 영역체(territorialités)가 되어야 한다는 주장, 중국에는 이러한 협력 관계들이 꼬뮌 합병으로 연결될 것 (또는 연결되어야 할 것) 이라는 전망에 이르기까지 무수히 많은 의견이 존재한다 (Benoit, J.-M., Benoit, P. and Pucci, D., 1998).

그러나 결국 공간현상으로서 꼬뮌간 협력을 바라보는데 가장 밑바닥에 놓아야 할 것은 영역성의 문제가 될 것이다. 프랑스에서 이처럼 다양한 형태로 발달한 꼬뮌간 협력은, 결국 세분화된 꼬뮌 시스템을 유지하면서 지역 개발이라는 현실적인 문제를 해결하기 위한 우회책이며, 꼬뮌 통합이라는 비교적 간단한 지름길이 반대된 것은 주민들이 자신의 소속 꼬뮌을 정체성의 상징으로 보아온 까닭이다.

따라서 꼬뮌간 협력 과정에서 발생하는 갈등들을 파악하고 대응하는데 있어서는 융통성 있는 제도적 수단을 통해 해결될 수 있는 운영상의 갈등들과, 이 모든 것들의 본질로 존재하는 영역성이라는 문제를 분리해서 볼 필요가 있다. 달리 말하면, 꼬뮌 시스템 유지와 꼬뮌간 협력 강화는 서로 상충하는 것이 아니라는 것이다. 애써 새로운 것을 만들려고 할 것이 아니라 과거로부터 이어 온 것들을 지키고 오늘에 맞게 발전시키는 것은 흔들리는 정체성이 문제가 되고 있는 후기 산업사회의 한 대안이다. 자율성, 공동체적 삶의 모델로서 현재의 꼬뮌 시스템은 유지될 가치가 있다. 따라서 프랑스에게 앞으로 필요한 것은 문화적 역사적 정체성의 상징으로서 꼬뮌의 독립성을 보전하면서 꼬뮌간 협력을 통한 적절한 광역행정 수단 개발을 계속하는 일일 것이다.

프랑스와 우리 나라는 정치적, 지리적 여건이 다르고 무엇보다 행정구역의 규모가 다르기 때문에 프랑스의 예를 우리 나라의 경우와 단순 비교하기는 힘들며, 사례로 든 *la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha* 가 농촌 지역이기 때문에 이 글이 도시 지역 협력관계의 다양한 모습을 보이지 못했다는 한계가 있다. 그러나 지방자치가 실시되면서 이웃 자치 단체들과의 자발적 협력 필요성이 강화되고 있는 상황에서, 이상에서 살펴 본 프랑스 꼬뮌간 협력 관계가 도농통합등의 행정구역 개편이후, 사업물의 입지 및 영역성을 둘러싸고 많은 갈등을 겪고 있는 우리에게 이러한 갈등들을 보는 한 새로운 시각과 공간 정책의 방향점을 시사해 줄 수 있을 것이다. 갈등들을 통합을 가로막는 부정적인 것으로 간주하기보다는 자연스런 영역성 표출로 볼 수 있을 것이다. 각각 오랜 동안 시와 군이라는 다른 이름으로 존재하였던, 도시성(urbanité)과 농촌성(ruralité)에 기반을 둔 서로 다른 두 개의 영역체 (territorialité)가 하나의 통합 자치체로 묶이게 되었을 때의 갈등은 오히려 당연한 것이며, 꼬뮌 시스템 유지와 꼬뮌간 협력관계의 강화가 서로 모순되는 것이 아니듯, 효율적으로 공공 서비스를 공급하고 생활권을 기능적으로 하나로 묶는 노력과, 도시성과 농촌성이라는 서로 다른 정체성 각각을 존중하는 공간정책은 상충하지 않을 것이다.

도농 통합이라는 행정구역 개편이 추구하는 진정한 지역 통합은 주도와 의존 관계가 아닌 보충과 보완의 관계에 선 도시와 농촌을 전제로 하는 것이다. 따라서 서로 다른 영역성들의 표출을 무리하게 하나로 묶으려고 할 것이 아니라 도시성과 농촌성이라는 서로 다른 정체성을 존중하는 공간관과, 이 공간관을 변화하고 있는 공간상에 유연하게 적용하는 기술적 수단, 즉 정책들을 찾아내는 것이 우리의 과제가 될 것이다.

참 고 문 헌

- Bastie, J. and Dézert, B. 1980. *L'espace urbain*. Paris: Masson.
- Baudelle, G. *De l'intercommunalité au pays, Les régions atlantiques entre traditions et projets*. Paris: Edition de l'Aube/IAAT
- Benoit, J.-M., Benoit, P. and Pucci, D. 1998. *La France redécoupée, Enquête sur la quadrature de l'hexagone*. Paris: Belin.
- Bodineau, P. and Verpeaux, M. 1998. *La Coopération locale et régionale, Que sais-je?*. Paris: PUF.
- Bonnard, M. 1996. *Les collectivités locales en France, Les notices*, Paris: La documentation française.
- Chapuis, R. and Brossard, T. 1986. *Les ruraux français*. Paris: Masson.
- Charrier, J.-B. 1988. *Villes et Campagnes*. Paris: Masson.
- Chatelain, P. and Browaeys, X. 1992. *La France des 36000 communes, Méthode et documents pour une étude locale du territoire*. Paris: Masson.
- Comité d'Expansion Economique des Côtes d'Armor. 1999. *Guide atlas 1992-1998, La coopération intercommunale à fiscalité propre en Côtes d'Armor*, St. Briec.
- Darsel, J. 1970. *Notes historiques sur la paroisse de Lanvollon. Des origines à la révolution*. tome I. Imprimerie de Châtelandren. Châtelandren.
- . 1989. *Histoire de Lanvollon, De la Révolution à nos jours*. Imprimerie Briochine. St. Briec.
- Dézert, B., Metton, A. and Steinberg, J. 1991. *La périurbanisation en France*. Paris: SEDES.
- Direction Générale des Collectivités Locales, Ministre de l'intérieur, *Les collectivités locales en chiffres, édition de 1997~1998*. p.16.

- INRA, INSEE. 1998. *Contours et caractères, Les campagnes et leurs villes*. Paris.
- Jollivet M. and Eizer N. 1996. *L'Europe et ses campagnes*. Paris: Presses FNSP.
- Kayser, B. 1996. *Ils ont choisi la campagne*. Paris: l'Aube.
- Le Saout, R.(eds). 1997. *L'intercommunalité, Logiques nationales et enjeux locaux.*, Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- . 1998. *Les enjeux de l'intercommunalité, Dossier d'actualité mondiale, problèmes politiques et sociaux.* no. 811. Paris: La documentation française.
- Logié, G. 2000. *L'intercommunalité au service du projet de territoire*. Paris: Syros.
- Marcou, G., Kistenmacher, H. and Clev, H.-G. 1994. *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*. Paris: La documentation française.
- Mathieu, N. 1990. "La notion de rural et les rapports ville/campagne en France, des années cinquante aux années quatre-vingt," *Economie rurale*. no.197. pp. 35-41.
- . 1998. "La notion de rural et les rapports ville/campagne en France : les années quatre-vingt-dix," *Economie rurale*. no.197. pp. 11-20.
- Merlin, P. and Choay, F. 1996. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris: PUF.
- Perrin, B. 1998. *La coopération intercommunale, Bilan et perspectives*. Paris: Berger-Levrault.
- Pitte, J.-R. 1997. *La France*. Paris: Nathan université.
- Remond, B. and Blanc, J. 1989. *Les collectivités locales*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz.

The French Commune System and Intercommunal Cooperation

Ok-Ju Jeong

University of Paris-IV- Sorbonne

The well-known subdivided French commune system is crucial in this paper to an understanding of the rural organization and the decentralized regional development policy in France.

As the rural exodus and the phenomenon of "rurbanisation" unfold, the rural communes with a naturally small scale have become more and more obliged to cooperate either mutually or with the nearby urban communes.

Since a fail of the authoritarian communal fusion, intercommunality has been considered as the best means of arbitrating between the efficient regional development and the communes' desire for autonomy. Intercommunal cooperation, initially employed as a simple tool of the distributing basic services, replaces the power of the communes concerning the regional development, involving the delegation of the most of communal competences to the intercommunal structure (Etablissements publics de coopération intercommunale).

In this paper considering the French commune system and the intercommunal cooperation, I have dealt with the current mutations of rural space, especially the rurbanisation, and insisted on a development of a rural type of intercommunal cooperation through the example of the *Communauté de communes du Pays de Lanvollon-Plouha*, located in Bretagne, the north-western side of France.

정옥주. 파리 제4대학 소르본대학 공간문화연구소 연구원.

60 rue du Montparnasse 75014 Paris France. Tel. 82-2-3147-0887,
33-6-09656791. E-mail: OKjeong@wanadoo.fr