

프랑스 신도시개발 및 관리에서 꼬뮌협력체에 관한 연구

A Study on the Role of the Commune's Cooperation in the French New Town Development and Management System

최상희¹ · 김두환² · 윤인숙³ · 서진원⁴ · 김륜희⁵

Sang-Hee Choi¹, Doo-Hwan Kim², In-Sook Yoon³, Jin-Won Seo⁴ and Ryoon-Hee Kim⁵

(Received Jun 26, 2012 / Revised September 3, 2012 / Accepted October 23, 2012)

요 약

프랑스는 신도시개발과 관리를 위해 꼬뮌간 상호협력성에 기반한 다양한 형태의 꼬뮌협력체를 운영하고 있다. 꼬뮌간 상호협력의 목적은 대규모 재원이 필요한 공공서비스(상·하수도, 쓰레기 처리 등)를 통합 운영함으로써 더 체계적이고 질 높은 서비스를 제공하기 위함이다. 다수 이해당사자간의 협력을 바탕으로 1차 목표인 도시개발을 달성한 이후에도 지역차원의 협력적 운영·발전으로까지 이어졌다. 이 연구에서는 프랑스의 협력적 도시개발과 관리를 위한 꼬뮌협력체의 설립과 변화과정을 고찰하고 그 특징과 의의를 도출하였으며, 신도시개발법인(EPA), 신도시조합(SAN) 그리고 도시화공동체(CA)를 중심으로 고찰하였다. 먼저, EPA 설립과 도시개발 과정에서 다양한 이해당사자가 공동의 목표를 실천해 나갈 수 있는 의사결정구조는 도시개발 목표를 다수 지자체가 공유한다는 점에서 의미가 있다. 둘째, 신도시조합(SAN) 방식은 기존 꼬뮌공동체 운영시 보장되지 못하였던 꼬뮌의 자율성을 확보하면서 더 유연하게 협력과 연대를 유지할 수 있게 되었다. 이는 협력체가 이해당사자간 협력의 범위를 자율적으로 선택할 수 있도록 함으로써 유연성을 높였다는 의미가 있다. 셋째, 도시 개발 이후 효율적 관리를 위해 기존의 신도시조합에서 도시화공동체(CA)로 협력의 형식과 내용이 변화하고 있다. 이는 상호협력에 기반한 특수목적의 행정법인에서 출발하여 도시가 성숙단계로 진입함에 따라 신도시와 주변지역을 포함한 지역계획과 관리로 전환함을 의미한다. 이를 통해 꼬뮌협력체는 해당 꼬뮌의 지속가능성을 실천하는 협력적 주체로 진화하고, 개발 효과를 지역에 정착시키고 안정적 행정운영까지 할 수 있게 된다. 프랑스 꼬뮌협력체가 한국 신도시개발에 주는 시사점은 첫 번째는 다수 지자체간 협력적 계획체계와 운영을 통해 개발의 효과가 개발예정지구에 한정되는 것이 아닌 개발지구를 포함한 모도시 지역까지 공동의 목표 설정과 확산이 가능하다는 점이다. 두 번째는 이러한 확산효과를 촉진하고 효율적 도시관리를 위해서는 기존 지방자치법 등에서 규정하고 있는 행정협의회, 조합등의 조직을 공간계획 단계에서부터 참여시킬 수 있는 거버넌스 체계 구축과 도시관리의 범위와 내용이 단순히 물리적 계획 뿐만 아니라 지역간 연대와 공동체성 회복을 위한 다양한 프로그램과 연계할 수 있는 방안 모색이 필요하다.

주제어 : 프랑스 신도시, 협력적 도시관리, 신도시개발법인(EPA), 신도시조합(SAN), 도시화공동체(CA)

ABSTRACT

In France, there are many forms of organizations based on the intercommunal solidarity for city development and management. The purpose of the collaboration among Communes is to achieve high quality and well-equipped service-delivery system through co-operation of public services needed grand finances : water supply and sewage system and waste disposal system etc. The cooperation among French Communes and its effects, even though these were owing to the existing French local administration system, continued throughout regional co-management and social co-development process. This study suggested some characteristics and implications of the collaborative-style French new-town development and management organizations focused on the EPA, SAN and CA. First, the role of developmental corporation like EPA and its collaborative structure of decision-making are meaningful, because in these ways many related Communes could share a goal of new town development. Second, the way of new town corporation (SAN) is important in the sense of enabling the Communes to collaborate with each others while maintaining autonomy, so those are not simply state-directed objects, which was very difficult in the former French local administration system. Finally, transforming to CA (Communautés d'agglomération:city community), EPA as an intercommunal corporation is possible to extend its purpose to the domain of regional planning including new town and periphery areas and change its position to a subject which can practice Commune's sustainable development according to stages of city's development and maturity. The most important implication of this study on urban development in Korea is that administrative consultative council or association among local governments and related authorities need to be established and effectively operate because multi-stakeholders could share a goal of urban development and management through that.

Key words: French New Town, Collaborative Urban Management, EPA (Établissement Public d'aménagement), SAN (Syndicat d'agglomération nouvelle), CA (Communautés d'agglomération)

- 1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(주저자: urban@lh.or.kr)
- 2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: dhkim@lh.or.kr)
- 3) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구위원
- 4) 프랑스 EHESS 박사과정
- 5) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원

1. 서론

1.1. 연구배경 및 목적

한국은 산업화와 도시화 과정에서 파생된 주택과 도시용지 부족 문제를 해결하기 위해 대규모 개발사업을 추진하였으며, 그 결과 2000년대 초 주택보급률 100%, 도시화율 90%를 달성하였다. 그동안의 도시개발은 단기간의 물량 확대를 목표로 신속한 사업절차와 계획기준을 기반으로 한 제도를 운영해 오면서, 개발 이후 도시관리와 운영 문제, 사업을 둘러싼 이해관계자의 참여방식에 대한 부분은 상대적으로 소홀히 다루어 왔다. 이러한 구조적 문제들은 신도시 준공과 시설물 인수인계 과정에서 사업시행자와 지자체간 갈등으로 나타나기도 하였고, 개발예정지구 중심의 계획수립과 시설설치로 인해 모도시와의 서비스 불균형 문제가 제기되었다.

본 연구는 현행 도시개발체계가 신속한 사업추진을 목표로 하면서 계획수립과정에서 이해당사자의 참여가 제한적인 한편, 도시관리단계에서는 지방자치단체로 행정권한이 이관됨으로써 계획·개발과 관리의 연계성 부족으로 인해 주민의 불편과 불필요한 지출이 발생하고 있다는 비판적 시각에서 출발하였다. 특히 다수 지자체에 걸쳐 도시개발이 이뤄지는 경우에는 생활권과 행정관리권역이 달라 주민 불편과 비효율이 증가할 것으로 예상되며, 계획수립 과정에 참여하는 지자체의 역할과 범위가 사업지구로 한정됨으로써 개발의 효과를 기존 모도시로 연계하는데 한계를 갖고 있다. 따라서 다수 이해당사자가 계획과 도시관리에 참여하는 사례 연구를 통해 이러한 문제를 해결하기 위한 대안을 찾을 수 있을 것으로 기대하였으며, 이를 위해 프랑스 사례를 검토하게 되었다.

프랑스는 도시개발 및 관리를 위해 다양한 형태의 협의체를 구성, 운영하고 있다. 또한 도시관리단계에서는 사업지구와 주변지역을 포함하는 지역관리적 접근이 이루어지고 있는 것으로 파악되었다. 본 연구는 프랑스 신도시개발 및 운영과정에서 기초지방자치단체인 꼬뮌간 연합체의 역할과 참여방식, 도시관리단계에 따른 협력체의 기능변화 과정을 고찰함으로써 한국의 도시개발 및 관리상의 문제를 해결하기 위한 시사점을 도출하고자 하였다.

1.2 연구범위 및 방법

본 연구는 프랑스 도시개발·관리과정에서 주요 역할을 담당하는 꼬뮌간 협력체의 현황과 특성을 분석하여 한국의 도시개발과 관리상의 시사점을 도출하고자 한다. 연구범위는 도시개발제도에서 규정하고 있는 협력체 현황과 기능적 특성, 신도시 개발과 관리를 담당하는 조직의 역할변화와 특성을 중심으로 하였다.

사례조사 대상은 도시개발을 전담하는 조직(신도시개발법인: EPA)과 사업준공 이후 운영을 담당하는 꼬뮌협력체(신도

시조합: SAN, 도시화공동체: CA)로 구분할 수 있다. 먼저 도시개발을 전담하는 신도시개발법인(EPA) 사례는 라데팡스-센-악쉬 개발법인과 플랜드 프랑스 개발법인 등 2개 사례를 검토하였다. 신도시조합(SAN) 사례는 SAN Val Maubue를 조사하였다. 그리고 파리 인근 5개 신도시 중 신도시개발법인(EPA: Établissement Public d'aménagement)에서 신도시조합(SAN: Syndicat d'agglomération nouvelle), 도시화공동체(CA: Communautés d'agglomération) 등, 다양한 조직형태 변천을 경험한 Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines 사례를 조사하였다.¹⁾ 연구방법으로는 협력체 구성, 운영에 관한 관련 제도변화를 파악하기 위해 개발법령 및 관련 계획안 등 문헌을 고찰하였고, 현지 인터뷰를 통해 운영특성과 기능변화를 파악하였다.

연구구성은 다음과 같다. 먼저, 2장에서 꼬뮌 상호협력성 개념과 관련조직의 운영현황을 파악하고, 3장에서는 도시계획, 건설, 관리를 위한 협력체 운영현황과 변화를 추적하였다. 4장에서는 신도시 사례를 중심으로 협력체 역할변화 과정을 파악하여 프랑스 도시계획체계의 특성과 시사점을 도출하였다. 5장에서는 프랑스 도시개발·관리 과정에서 지자체간 협력체의 특성을 정리하고, 한국에서 지자체간 협력을 도모하기 위한 제도적 시사점을 제시하였다.

1.3 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성

국토연구원(2003, 2004, 2005)은 3년간의 연구를 통해 지역간 협력방안에 관한 체계적 연구를 진행하였다. 이중 2차년도 연구(국토연구원, 2004: 132-138)에서 대규모 SOC 개발체계를 중심으로 프랑스 사례를 조사, 분석하였으며, 꼬뮌간 협력체의 구성과 발달에 관해 정리하였다. 한편, 배준구(2004)는 프랑스의 지방분권 이후 지역정책 연구를 통해 프랑스와 한국의 유사점과 차이점을 분석하고 시사점을 도출하였다. 이들 연구는 프랑스 꼬뮌간 협력 법제의 변화를 포함하여 협력체의 변화를 포괄적으로 정리하고 있다. 본 연구는 신도시의 개발과 관리의 관점에서 꼬뮌간 협력을 고찰한다는 점에서 위 연구와 차별성을 가지고 있다.

정옥주(2004)는 꼬뮌 통합을 지향하던 1980년대까지와 통합을 포기하고 꼬뮌간 협력을 지향하는 1990년대 이후를 구분하여 꼬뮌간 협력을 연구하였다. 1970년대 꼬뮌 통합개혁 이후에도 꼬뮌의 개수가 거의 줄지 않아(현재도 3만6천여 개에 달하고 있음) 광역적 자치행정에 장애가 되고 있음을 확인하고, 꼬뮌통합에서 협력으로 전환하는 과정에서 지자체간 협력을 바탕으로 한 운영체계의 특수성을 규명하였다.

1) SAN과 CA 관련 사례선택은 SAN이 현재 운영되고 있거나(SAN Val Maubue), SAN에서 CA로 전환이 이루어진(Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines) 사례 중 파리 인근 신도시로 직접 방문 인터뷰가 가능한 사례로 한정하였다.

본 연구는 정옥주(2004)의 꼬뮌협력에 대한 관점을 공유하고 있지만, 신도시개발 및 관리 과정에서 꼬뮌협력을 검토한다는 점에서 차별성을 갖는다. 최민아(2011)는 「도시연대및 재생에관한법률」 제정과정 고찰을 통해 도시계획에서 “연대” 개념이 어떠한 모습으로 구체화하는지를 살펴보고, 연대 개념의 구현을 위한 새로운 계획원칙의 도입과 제도변화를 고찰하였다. 정옥주(2004)와 최민아(2011)의 연구는 꼬뮌간 협력과 프랑스 지방행정의 이념으로서 “연대” 개념을 파악하고 있다는 점에서 본 연구와 공통점을 갖는다. 한편, 이영은·조승연(2011)은 해외 주요국의 공공주도형 민관협력개발 사업구조를 분석하면서 프랑스의 도시재생청(ANRU)을 중심으로 한 사업구조를 기술하였는데, 지자체간 협력의 조직적 형식과 특성은 분석하지 않았다.

본 연구에서는 신도시의 개발과 관리·운영을 중심으로 꼬뮌협력체의 유형과 특성을 고찰하고, 신도시사례를 중심으로 관련 조직의 변화가 전개되는 구체적 과정을 파악하며, 이해 당사자간 상호협력성에 기반한 새로운 조직운영의 시사점을 도출한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 갖고 있다. 특히 사례를 통해 신도시개발법인(EPA), 신도시조합(SAN)과 도시화공동체(CA)의 의사결정구조와 구체적인 운영과정을 파악한다는 점에서 의미가 있다.

2. 꼬뮌협력체 현황

2.1 꼬뮌 개념과 행정적 지위

꼬뮌은 프랑스 행정조직상 지자체 최소단위로, 인구 62명인 꼬뮌에서부터 파리처럼 인구 200만 명이 꼬뮌도 있다.²⁾ 꼬뮌은 공법(公法)상 법인이며 국가의 예산분배와 지방세(부동산 소유세, 주민세, 기업세로 구성된 예산을 갖는다(Bras, 2009). 지역행정의 최소단위로 치수, 건설인허가 등의 업무를 담당하며 국가행정의 대리자로서 꼬뮌장은 호적업무(출생, 혼인, 이혼, 사망 등)와 경찰권(파리는 제외)을 갖는다. 프랑스 내 꼬뮌의 평균크기는 약 14.88km²이고, 15,000개 이상의 꼬뮌이 2.5~10km² 규모이다. '99년 기준으로 31,927개 꼬뮌이 2,000명 미만의 인구조로 구성되어 있는 등 다양한 인구구성과 규모를 가지고 있다.³⁾

꼬뮌, 데파르트망(Département), 레지옹(Région)으로 이어지는 프랑스 지방행정체계 내에서도 도 이하단위에는 꼬뮌 이외에 특별한 구성단위가 없기 때문에 대중교통이나 상하수

도, 광역개발, 공업지구 설치 등의 대규모 사업은 크기가 작은 꼬뮌 단독으로 실행하기 힘들어 협력체를 만들어 해결하게 된다.

2.2 꼬뮌 통합정책에서 협력으로의 전환

꼬뮌상호의존성 혹은 꼬뮌협력성(intercommunalité)은 꼬뮌 사이에 이뤄지는 다양한 형태의 협력을 지칭한다. 이런 협력 조직들은 「꼬뮌간 협력에 관한 법」 제정(1890년 3월 22일)과 함께 19세기말부터 나타났으며, 단일 꼬뮌에서 해결하기 힘든 업무수행을 목적으로 설립되었다. 1920년대부터 생겨난 파리 교외지역 전기조합, 일드프랑스(Île-de-France) 상수도 조합(1923년)등이 대표적인 예이다.

1960년대 말부터 도시화와 인구집중 현상에 따라, 2,000명 이하의 꼬뮌이 증가했는데, 이에 따라 프랑스정부는 작은 꼬뮌 통합정책을 결정하였다(Girardon, 2008). 1971년 7월 제정된 막셀랑(Marcellin)법은 10,000개 꼬뮌을 약 3,500개로 통합하는 것을 목표로 하였다. 하지만, 2009년까지 통합에 성공한 꼬뮌은 1,100개에 지나지 않아 실패한 정책으로 평가된다. 이후에도 도시공동체(CU: communauté urbaine, 1966)나 꼬뮌공동체(CC: communauté de communes, 1992)와 관련된 법들이 제정되었으나 성과는 미미하였다(Bazoche, 2010).

꼬뮌 통합정책 실패 이후, 1999년 7월 12일 제정된 일명 슈벤느명법(loi Chevènement)을 통해 꼬뮌은 새로운 전기를 맞이하였다.⁴⁾ 기존에는 꼬뮌의 통폐합과 단순화에 중점을 두었다면 슈벤느명법에서는 기존 구조를 수용하면서 협력을 강조하였다. 이 제도의 성공을 기반으로 2010년에 이뤄진 행정개편에서는 근접대도시간협력체(Pôle métropolitain)와 거대도시체(Métropole)등이 도입되었다.

2.3 꼬뮌협력체 구성 방식

꼬뮌협력체는 슈벤느명법에 근거하여, 꼬뮌협력법인(EPCI: Établissement public de coopération intercommunale)을 통해 설립된다. 이들 협력체는 운영을 위한 별도 예산의 유무)⁵⁾에 따라 유형을 분류할 수 있다. 협력체는 크게 꼬뮌조합 유형과 공동체유형으로 구분할 수 있는데, 먼저 꼬뮌조합(SC: Syndicat de communes) 유형은 개별회계를 갖지 않고 가입 꼬뮌들의 분담금으로 예산을 충당하며, 협회형태로 설립되어 회원자체가 공공서비스와 행정업무를 창출하거나 관리하는 것을 목적으로 한다. 형태는 단일목적, 다목적, 복합 조합으로 구분

2) 꼬뮌의회 설립원칙 확정(1831년), 법적지위 획득(1837년), 꼬뮌의회 선거에 직접보통선거 원칙 도입(1884.04.05 법).

3) 가장 작은 꼬뮌은 지롱드(Gironde)에 있는 Castelmoron-d'Albret (인구 62명)로 면적이 0.0376km² 밖에 되지 않으며, 11개 꼬뮌이 200,000명 이상(8.9%)의 인구구성을 갖고 있고 반면, 10,000개 이상 꼬뮌이 200명 이하 주민으로 구성되어 있다(Landot, 2011).

4) 「꼬뮌간 협력의 강화와 단순화에 관한 법」(법 99-586호, 1999.7.12)이며, 법의 원문은 La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale으로, 이하 ‘슈벤느명법’으로 기술하였다.

5) 협력체 운영을 위한 별도의 회계 또는 독립재정 운영에 대한 사항은 이하 ‘개별회계’ 용어를 사용하였다.

표 1. 꼬뮌 협력체 종류와 현황

구분	종 류	설치 관련법	'11. 2 운영 현황	소속 꼬뮌수	관련 인구 (백만)
꼬뮌조합 유형 (SC: Syndicat de communes)	단일목적조합(SIVU)	1890년 3월 22일법	10,473	-	-
	다목적조합(SIVOM)	1959년 1월 5일 명령 n° 59-33	1,358	-	-
	복합조합 (Syndicats mixtes)	1935년 법령	3,268	-	-
공동체 유형 (communauté)	도시공동체(CU)	1966년 12월 31일 법률 66-1069	16	424	7.7
	신도시조합(SAN)	1983년 7월 13일 Rocard법	5	29	0.3
	꼬뮌공동체(CC)	1992년 2월 6일 ATR법	2,387	31,298	27.4
	도시화공동체(CA)	1999년 슈벤느명법	191	3,290	23.4
	거대도시체 (Métropoles)	2010년 지자체법개혁안	0	0	0

http://www.interieur.gouv.fr 및 Landot, E.(2011) 자료 재구성

*약어정리

SIVU: Syndicats à vocation unique

SIVOM: Syndicats à vocation multiple

CU: Communautés Urbaine

SAN: Syndicat d'agglomération nouvelle

CC: Communautés de Communes

CA: Communautés d'agglomération

된다. 꼬뮌조합은 우리나라 지방자치법에서 규정하고 있는 행정협의회와 유사한 방식이며, 인접한 지자체가 아니더라도 구성할 수 있다(Bazoche, 2010).

공동체(communauté)유형은 개별회계를 별도로 운영하는 형태로 상위행정기관의 역할을 대행하는 등, 꼬뮌조합 유형보다 더 많은 권한을 갖고 있다. 2011년 현재 꼬뮌 중 95.5%와 인구 중 89.9%가 공동체유형의 협력체에 포함되어 있다.

공동체유형 중 꼬뮌공동체(CC)는 기존 디스트릭트(Les districts)⁶⁾체제를 대신한 것으로, 구역이나 지구의 개발과 정비에서 공동계획을 발전시킬 수 있는 협력체제를 구축하고자 만들어졌으며, 단일 영역 내의 해당 꼬뮌 모두가 참여한다. 공간정비나 경제발전에 관련한 업무를 시행하며, 의무사항과 별도로 환경보호와 개발, 집합주거 정책과 삶의 질, 도로신설과 정비, 문화·스포츠 및 유아와 초등교육, 회원간 목적에 맞는 사회정책, 하수도 처리 중 최소한 한 가지 이상을 선택할 수 있다. 도시공동체(CU)와 마찬가지로 사회정책 일부 혹은 전부를 도에서 위임받아 실행할 수 있다.

협력체 설립은 3단계로 이뤄지는데, 각 단계에서 지자체

지사(préfet)⁷⁾가 중요한 역할을 한다. 1단계는 협력체 범위를 설정하는 것으로 해당 꼬뮌과 중앙부처가 요구하는 프로젝트 목적에 따라 결정되며, 정책목표에 반대하는 꼬뮌의 참여를 강제할 수 있다. 참여를 유도하기 위해 도위원회⁸⁾ 의견을 참고하여 확정한다. 2단계는 해당 꼬뮌 협의와 자문과정으로 3개월 안에 협력체 역할, 범위, 지위에 관해 결정하게 된다. 관련 꼬뮌 인구 중 절반 이상 또는 꼬뮌 2/3 중 절반에 해당하는 인구가 찬성하면 설립이 가능하다. 3단계에서는 해당 지사가 설치에 대한 행정령을 공포함으로써 효력을 발휘하게 된다.

3. 프랑스 신도시개발 및 운영을 위한 협력체

3.1 신도시개발 과정과 시행체계: 신도시개발법인(EPA)

프랑스 신도시는 국책사업(OIN)⁹⁾으로 추진되면서 사업지구에 다수의 꼬뮌이 포함되기 때문에 꼬뮌 사이의 상호협력

7) 프랑스 행정조직에서 préfet는 도(Préfet de département)와 지역(Préfet de Région)에 각각 있다.

8) 꼬뮌 상호협력을 위한 도위원회(la commission départementale de coopération intercommunale)를 지칭.

9) 국책사업(OIN: Opérations d'intérêt national)은 참사원(최고행정재판소: Conseil d'État)령에 따라 생성·소멸되고, 도시계획법(R.121-4-1)에 따라 시행된다. 현재 추진되는 국책사업 중 신도시사업으로는 마른나발레(Marne-la-Vallée)와 세나(Sénart)가 대표적이며, 경제지구로 지정된 라 데펜스(La Défense)지구 등이 있다. 국책사업을 시행하는 개발, 정비법인은 사업규모에 지구(quartier), 생활권, 지역단위(Région) 사업으로 구분하기도 한다.

6) 디스트릭트 (Les districts)는 1959년 1월 5일자 명령에 따라 도시문제를 해결하기 위해 만들어졌으며, 1970년 12월 31일자 법에 따라 농촌지역에도 적용되었다. 꼬뮌에서 위임받은 임무수행, 집합주거 서비스 관리, 소방 및 재난구호 기능을 담당하였으며 슈벤느명법(1999년 7월 12일)에 따라 꼬뮌공동체, 도시화공동체, 도시공동체로 변화하였다. 2001년 1월 1일 기준으로 171개가 존치하였으나 2002년 1월 1일 이후 없어진 개념이다.

(intercommunalité) 관계를 만드는 것이 중요한 과제가 된다. 신도시개발사업을 위해 대통령이나 수상령으로 신도시개발법인(EPA)¹⁰⁾이 설립되며, 이 법인은 국가나 지자체 또는 다른 공공법인의 목적에 부합하는 토지개발사업이나 정비사업의 시행을 목적으로 한다.¹¹⁾ 사업의 공간적 범위는 국책사업 지구만을 대상으로 하는 경우(예: La Défense)도 있고 해당 면적 대부분을 포함하는 꼬뮌 전체나 꼬뮌간 협력체 전체면적을 대상으로 하는 경우¹²⁾도 있다.

신도시개발법인(EPA)은 도시계획법(Code de l'urbanisme)에 근거하여 사업에 우선권을 가지며, 법인이 시행자가 될 수 있고 토지수용에 있어 권한을 위임받거나 차등정비지역(zone d'aménagement différencié)에서 토지수용주체가 될 수 있다.¹³⁾ 주요 역할은 개발지역에서 도시정비, 계획, 공간구조 재편성, 경제 및 사회기반 활성화를 위한 프로젝트 기획 및 수행이다. 구체적으로는 개발계획수립, 관련사업 시행, 시설설치, 사업추진을 위한 재정담보와 지원 등을 한다. 필요한 경우 토지수용을 통해 기존에 건축된 건물이나 계획안을 취득 할 수도 있고 취득한 건물의 매각과 양도, 선매권도 행사할 수 있다. 신도시개발법인은 국가기관이므로 재정문제는 정부가 보증하며, 공공법인은 정의상 자본금을 가질 수 없다. 중앙정부와 지자체간 합의와 계약은 규약(le protocole)을 통해 다양한 형태로 구체화되며 해당 지역의 거버넌스 범위, 사업진행, 프로그램, 참여주체 선정, 재원마련 등도 규약을 만들어 운영한다. 조직 및 사업운영은 행정협의회(Conseil d'administration)가 중심이 되어 의사결정을 한다.

3.2 도시개발 및 운영을 위한 협력체: 신도시조합(SAN)

도시개발과정에서는 의사결정기구에 꼬뮌의 참여가 보장되고, 신도시 개발로 새롭게 꼬뮌이 신설되거나 여러 꼬뮌을 병합할 수도 있다. 병합이 어려운 경우에는 꼬뮌간 협력체를 구성하여 운영한다. 즉, 재구성된 도시조직을 운영하기 위해 꼬뮌협력체 구성이 필요하게 된다. 이를 위한 꼬뮌협력체에는 신도시조합(SAN: Syndicat d'agglomération nouvelle)과 신도시공동체(CAN: communautés d'agglomération nouvelle)의 두 가지 유형이 있는데 현재는 신도시조합(SAN)만이 존재한다. 이하에서는 신도시조합의 기능과 역할을 사례를 통해 파악해보고자 한다.

10) 신도시 개발과 정비를 위한 법인인 EPA(Établissement Public d'aménagement)이며, 이하 '신도시개발법인'으로 쓴다.

11) 2010년 발효된 그르넬 II법(la loi Grenelle II; la loi portant "engagement national pour l'environnement" dite Grenelle 2: 환경에 대한 국가개입에 관한 법)에서 정부가 도시계획법을 개정하여 법률상 권한과 임무 그리고 거버넌스 형태를 개선하여 개발 및 정비법인이 가진 역할을 더 명확화하였다.

12) EPA d'Orly-Rungis-Seine-Amont, Saint-Etienne가 대표적 사례.

13) 도시계획법 L 311-1 및 L212-2에 근거.

신도시조합(SAN)은 1983년 7월13일 법을 근거로, 신도시의 관리·운영을 목적으로 설립되었다. 꼬뮌간 협력을 위한 공공법인 중 행정형 공공법인으로 일반적으로 꼬뮌조합에 적용되는 규정을 적용한다. 필요한 경우 지자체 일반법(CGCT: code général des collectivités territoriales)에 명시된 조항에 따라 주로 도시계획, 주거단지 조성, 공공기반시설(도로 포함) 건설 및 정비를 담당하며, 꼬뮌의회들의 합의에 따라 임무가 결정된다.

도시공동체(CC)가 산업, 경제 개념에 기반한 광역경제권 공동체라면 신도시조합(SAN)은 개발사업을 통해 신설된 지역의 운영·관리를 위해 만들어진 조직이라는데 차이가 있다. 꼬뮌과의 차이점을 살펴보면, 꼬뮌은 근린시설을 관리운영하고 신도시조합은 규모가 큰 시설 관리, 지역정비계획 수립 등을 담당함으로써 기초지자체 단위에서 운영하기 힘든 업무나 다수 꼬뮌간 협력이 필요한 사항을 총괄적으로 관리하는 역할을 담당하게 된다. 신도시조합은 새로운 도시화지역(agglomération nouvelle)에 해당하는 꼬뮌을 재구성하여 조직되며 도시계획상의 프로그램과 투자, 집합주거, 교통, 기타 네트워크, 그리고 도로신설 및 경제개발에 대한 권한이 부여된다. 이러한 신도시조합은 신도시개발 완료 등 사업단계 변화에 따라 최근 도시화공동체(CA)로 그 형태와 역할이 변화하고 있다.

3.3 도시관리·운영 협력체의 변화: 도시화공동체(CA)

신도시 개발 이후 도시관리와 운영업무를 담당하던 신도시조합(SAN)은 꼬뮌상호간 협력체계의 합리화를 위해 그 형태와 기능변화가 이루어졌다. 이러한 제안은 슈벤느명법에서 행정상 난립했던 제도를 정비하고 꼬뮌조합 수를 줄이기 위한 목적으로 제기되었다. 이에 근거하여 최근 도시 관리와 운영을 위한 꼬뮌협력체는 신도시조합(SAN)에서 도시화공동체(CA: Communauté d'agglomération)로 조직형태와 참여방식이 변하고 있다.

도시화공동체(CA)는 2010년 지자체에 대한 개혁안(2010년 12월16일)을 바탕으로 운영근거가 마련되었으며 다음 세 가지 조건을 충족하는 경우 설립할 수 있다. 즉, 전체 인구가 최소 5만 명 이상이고, 15,000명 이상인 인구를 갖는 꼬뮌이 1개 이상이며(공동체내 도청소재지가 있거나, 도내 가장 중요한 꼬뮌을 포함하는 경우는 예외), 해당 꼬뮌내 모든 영역이 신도시에 걸쳐 있어야 한다.

도시화공동체 운영은 참여 꼬뮌의원들로 이루어진 공동체 의회에 의해 이루어지며, 지자체 일반법에 규정한 공동체 권한과 임무¹⁴⁾를 대행할 수 있다. 특히, 도로신설 및 정비, 하수정화, 상수도과 식수, 환경보호, 공동체이익에 부합하는 사회

14) 경제개발, 공동체내 공간 정비, 주거의 사회적 균형, 도시행정, 교통 등.

활동, 문화스포츠시설 운영 중 적어도 3가지 이상을 담당해야 한다.

또 선매권을 가질 수 있고 사회구호 기능 등 도의 권한을 위임받을 수 있다. 꼬민들은 필요시 도시화공동체(CA)에 권한을 위임할 수 있다. 공동체 임무 중 일부는 공동체 관심사항에 따라 수행할 수 있으며, 공동체의회 의원 2/3가 찬성으로 공동체 역할과 임무가 확정된다.

신도시조합(SAN)이나 신도시공동체(CAN)가 도시화공동체(CA)로 성격을 바꾸는데는 새로운 법인 설립이 필요하지 않고, 임무와 기능상에 변동이 생기지도 않는다. 도시화공동체(CA)가 의무적으로나 선택적으로 가질 수 있는 임무 이외에는 꼬민의 자치권이 인정된다. 변동에 따라 조합이 가졌던 재산, 권한 및 의무사항은 변동일자에 맞춰 도시화공동체로 이전된다. 조합내 근무자는 도시화공동체에 그대로 승계되고 대표자들은 재신임되는 것으로 한다. 기존 신도시조합(SAN)은 해당 부처령으로 변동일자에 폐기되며, 도시화공동체(CA)로 조직변화가 어려운 신도시조합이나 신도시공동체는 예외규정에 따라 존속한다.

프랑스 신도시의 관리운영과정에서 꼬민협력체의 형태와 역할 변화는 소규모 꼬민이 자체적으로 운영하기 힘든 도시관리 부분을 시대상황과 정책기조에 따라 전환하는 것으로 볼 수 있다. 이 과정에서 통합적으로 운영할 경우 효율성이 증가할 것으로 예상되는 물리적 시설 운영, 문화 및 산업계획 수립과 실행전략을 수립하여 시너지 효과를 높인다는데 의미가 있다.

4. 신도시 개발·운영 사례

4.1 신도시개발법인(EPA) 사례

4.1.1 구성 및 운영체계

2010년 11월 5일 설립된 라데팡스-센-악쉬개발법인¹⁵⁾의 협의회 구성을 살펴보면, 총 15명중 정부부처(문화부, 내무부, 재경부, 공공시설관리부 등)공무원 6명과 지자체(꼬민소속 6명, 도의원 2명, 지역의원 1명) 9명으로 구성되며 예산안과 사업운영계획심의, 법인이 국가와 체결한 계약 및 협의안 승인, 법인의 장기계획과 실행전략 감독 등 주요 의사결정을 담당한다.

다른 사례로 플랜드 프랑스 개발법인(EPA Plaine de France)의 경우는 플랜드 프랑스 구역(territoire)내 경제 및 사회개발

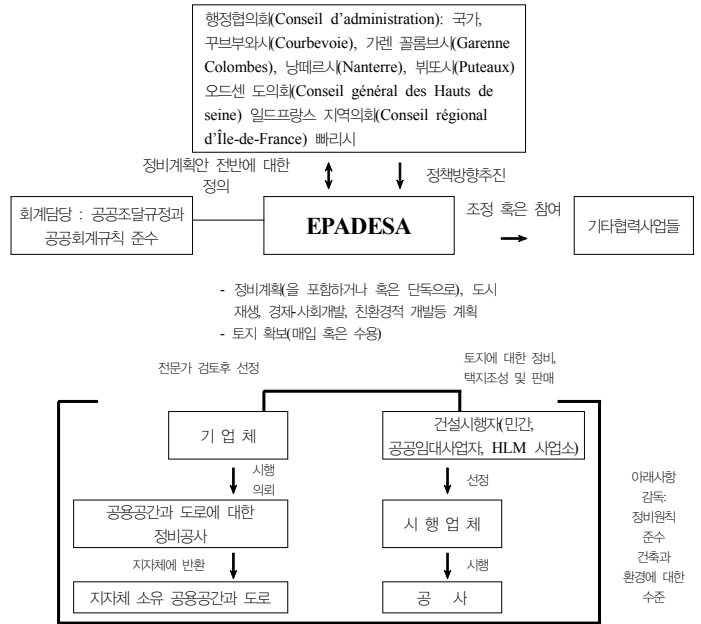


그림 1. EPADESA의 구성과 기능

*출처 : 라데팡스-센-악쉬개발법인 인터넷 홈페이지 자료 재구성
 <<http://www.ladefense-seine-arche.fr/fonctionnement-de-lepadesa.html>>

계획을 위해 2002년에 15년 동안 존속하는 것으로 계획되어 설립되었다. 설립시에는 소속 꼬민이 30개였으나 2007년 40개로 증가하였다. 플랜드 개발법인의 행정협의회 참여주체를 살펴보면 크게 중앙정부, 지역대표, 도대표, 꼬민협력체대표, 40개의 개별 꼬민으로 구성된다. 이중 꼬민협력체는 4개의 도시화공동체(CA)와 1개의 꼬민공동체(CC)이다. 40개의 개별 꼬민은 특별협의회나 국토개발위원회 등에 다양한 형태로 참여하고 있다.

4.1.2 EPA 행정협의회와 꼬민의 참여

신도시개발법인의 행정협의회 구성을 보면 해당구역 내 꼬민의 개별적인 참여가 보장되어 있을 뿐만 아니라, 해당구역을 포함한 도시화공동체와 꼬민공동체도 의사결정에 참여하고 있는 것을 알 수 있다. 이를 통해 개발사업을 통한 효과를 주변지역에 공유할 수 있고 이해관계자간 조정과 협의가 이뤄질 수 있는 구조를 갖추었다고 볼 수 있다. 신도시개발법인(EPA)은 조성공사를 완료하면 해당 사업지역 내 의사결정체인 신도시조합(SAN) 또는 도시화공동체(CA)에 권한을 이양하고 해체된다.

4.2 신도시조합(SAN) 사례

4.2.1 연혁 및 설립경위

1965년 전후 인구증가와 주거부족 문제를 해소하기 위한 5개 신도시계획의 일환으로 1972년 발 모뷔에(Val Maubuée)

15) 1958년 라데팡스 지역 개발을 위해 설립된 EPAD(Établissement public pour l'aménagement de la région de la Défense)는 초기에 30년으로 설립기간을 결정하였으나, 다양한 명칭 및 사업구역 변경과정에서 현재는 라데팡스-센-악쉬개발법인(EPADESA; Établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche)으로 합병하여 2015년까지 존속하는 것으로 결정되었다.

신도시개발이 추진되었다. 이를 위해 1973년 신도시개발 공동조합(SCA: Le Syndicat communautaire d'aménagement)이 설치되었다. 이는 신도시를 관장하는 공공기관으로 꼬뮌 상위행정기관의 성격을 갖고 있었다. 1984년에는 Rocard법에 따라 발 모뵈에 신도시조합이 설립되었다. 법에 따라 소속 꼬뮌들은 참여와 탈퇴에 자율성을 가졌다. 2011년에는 신도시조합에서 도시화공동체(CA Mame-la- Vallée Val Maubuée)로 조직형태를 전환하기 위한 주민투표를 실시하여 2012년 1월 1일 도시화공동체로 전환되었다.

4.2.2 구성 및 역할

발 모뵈에 신도시조합은 사업지구에 편입된 6개 꼬뮌¹⁶⁾이 구성원이며, 3,816ha 면적을 관리하고 있다. 신도시조합은 조합위원회(un comité syndical)에 의해 운영된다. 위원회 위원은 6년 임기로 꼬뮌의회가 지정한 꼬뮌 대표(인구구성비에 따라 선출)로 구성되며 위원은 총 54명이다. 조합은 꼬뮌으로부터 위임받은 다양한 임무들을 수행하는데, 활동범위는 환경문제부터 도심정비나 경제개발에 이르기까지 다양하다. 수행업무는 크게 3가지로 공공서비스 업무, 꼬뮌 공동시설 및 문화재 관리, 도시정비 및 경제개발 관련 사업시행으로 구분된다.

발 모뵈에의 경우 다른 지역 신도시와 달리 지역 내 일부(Lognes와 Torcy 꼬뮌 일부)에 지열을 이용한 지역난방(La géothermie)을 운영하고 있다. 조직구성원도 개발이나 기반시설의 운영·관리뿐 아니라 전반적인 대민 서비스에 주력하는 형태로 변모하고 있다.¹⁷⁾

표 2. 발 모뵈에 신도시조합의 주요기능과 역할

구분	세부 역할
공공서비스 임무	- 식수 및 급수 / 하수 및 정수 / 교통 / 지역난방 - 쓰레기 수집과 제거 / 관광객 수용
꼬뮌 공동시설 및 문화재 관리	- 도서관 / 예술학교(음악이나 연극) / 수영장 - 청소년 사업 / 공원과 숲 / 마흔(Marne)강 주변 정비 - 문화재 가치부여
도시정비 및 경제개발	- 도시계획 / 교통 / 철도 - 지역개발 계획도 / 경제개발

*출처 : 발모뵈에 신도시조합 연차보고서 및 현지인터뷰 자료 재구성

16) Champs-sur-Marne, Croissy-Beaubourg, Emerainville, Lognes, Noisiel et Torcy 등.

17) 조직을 구성하는 인력은 의장, 의장비서실, 총괄국장(유럽연합과 연계프로젝트), 도시개발 연합 및 조정국장(지리, 도시, 지역주거 프로그램, 공원, 기반시설, 건물관리 등), 도시계획, 부동산, 기업유치, 지역활성화), 재원 및 인력관리(일반행정, 재정자원관리), 문화 관련 공공서비스(교육, 사회사업, 건강(위생), 홍보, 스포츠, 청소년, 레저, 청소년 정보, 미디어테크 연합, 독립 발 모뵈에 예술센터(음악, 무용, 연극전반)등 일반행정에서부터 복지, 지역활성화를 위한 전략사업 유치 등 다양한 범위에서 지역 운영과 관리 역할을 수행하고 있다. SAN에는 2010년 현재 상근직원 442명, 임시직 32명(여름), 인턴사원 56명이 근무하고 있다.

4.2.3 재정운영과 발전전략¹⁸⁾

재정수입(2009년 기준)은 세수(49%), 공공사업에 따른 국가지원금(26%), 국가할당예산(5%), 차입(8%), 부가가치세(2%), 국가지원(1%), 기타(5%), 이월금(4%)으로 구성된다.

신도시조합의 주요 수입이 되는 기업세 세율은 국가가 정한 상한 내에서 조합이 결정하며, 기업세 중 25%는 원래 꼬뮌에 재분배하고 해당 지역 내 주민세, 재산세는 꼬뮌이 징수, 수납하고 있다. 활동영역별 지출을 살펴보면 일반서비스(15%), 채무상환(30%), 소속 꼬뮌 재정지원(27%), 아동 및 교육(1%), 문화(미디어테크, 문화센터 등 11%), 스포츠(수영장 3%), 고용 및 주거(1%), 경제개발(2%), 환경 및 도심공간(10%)을 위한 기반구축과 운영에 활용되고 있다.

발 모뵈에 신도시조합은 일반법에서 정한 역할과 기능뿐 아니라 지역의 중장기 발전전략을 수립하고 이에 따른 기업이나 전략적 시설 유치 등의 역할도 수행하고 있다. 신도시조합은 발 모뵈에 신도시가 지향하는 ‘쎈페 데카르트(Descartes City)’ 개념의 구현과 대파리계획에 포함되어 있는 광역교통 계획(Grand Paris Express)을 바탕으로 녹색성장 중심의 국제클러스터로 변모시키는 중장기전략도 수립하였으며, 이를 실천하기 위한 현상설계 등 세부목표도 수립하고 있다.¹⁹⁾ 이외에 신도시조합에서는 주민들의 삶의 질 개선을 위해 다양한 공공시설의 유지보수공사 및 문화시설 신축 등을 시행한다. 또한 청소년 선도와 계몽을 위해 별도의 청소년센터를 운영하여 큰 호응을 얻고 있으며, 일자리 창출을 위한 창업 박람회와 소외계층 지원, 다양한 문화축제와 예술행사 개최, 쾌적한 환경창출 등의 업무를 담당하고 있다.

4.3 신도시조합(SNA)에서 도시화공동체(CA)로의 전환

4.3.1 사례 개요

신도시개발 이후 신도시관리·운영을 위한 신도시조합이 설립되었으나 최근 새로운 조직형태로 변화가 이뤄지고 있다.

파리 인근 신도시 중 신도시개발법인과 신도시조합을 운영하다가 최근 조직형태 전환이 이뤄진 2개 지역을 대상으로 신도시개발법인(EPA), 신도시조합(SAN), 도시화공동체(CA) 등 꼬뮌협력체의 변화와 발전과정을 파악해 보았다.

조사 대상지는 파리 인근 쎈페지뽕뚜아즈(Cergy-Pontoise)와 이블린(Saint-Quentin-en-Yvelines)이다.²⁰⁾ 이 두 사례

18) 2010년 연차보고서 참고.

19) 향후 6,000개 일자리창출과 혁신기업을 위한 인큐베이터 역할을 위해 단기적으로는 130,000m²의 사무동과 65,000m²의 연구·상업·서비스 공간 확충을 통해 1,500명 신규 교수 및 연구원을 유치하는 것으로 목표를 설정하였다. 장기전략으로는 1,500,000m² 개발 가능한 건설부지확보 등을 수립하여 운영 중이다.

20) 두 개 지역은 신도시 개발과 안정기를 거치면서 관련법 변화에 따라 조직할 수 있는 다양한 협력체를 운영한 사례이다.

를 통해 프랑스에서 신도시개발과 운영·관리를 위한 꼬뮌협력체의 역할 변화를 파악해 보았다.

4.3.2 개발공동조합(SCA)에서 신도시조합(SAN)으로

두 개 신도시 모두 현재는 존재하지 않는 개발공동조합(SCA)을 통해 개발과 운영을 위한 조직을 만들었는데, 1985년 리카르트법에 따라 신도시의 법적 지위를 획득한 이후 꼬뮌과 협력체 사이의 역할 변화가 진행되었다.

1983년 7월 13일 법에 신도시조합(SAN)의 설립근거가 마련되었고 이를 통해 1984년에 기존 개발공동조합(SCA)이 신도시조합(SAN)으로 대체되었다. 이 과정에서 일부 꼬뮌이 조합에서 탈퇴하는 등 구조변화가 이루어졌다. 쉘리지뽕뚜아즈는 1984년 SAN으로 전환하는 과정에서 4개 꼬뮌이 탈퇴하였고, 이블린도 11개 꼬뮌에서 7개 꼬뮌으로 축소되었다. 쉘리지뽕뚜아즈와 이블린 사례에서 보듯 신도시조합(SAN)은 대부분 신도시개발법인(EPA) 설립 후에 구성되며, 신도시 운영상에서 꼬뮌연합체(혹은 꼬뮌 상호의존성)를 대표하여 예산과 재정관리를 담당하지만, 꼬뮌의 고유 행정권한을 대신하지는 않는다.

각 꼬뮌은 꼬뮌의회에서 조합회의에 참가할 대표를 선출하며, 조합은 개발계획 선정에서 개발법인의 상대역을 맡게 된다. 조합기능 중 중요한 것 하나는 개발지역내 기업세로 생긴 세입의 분배에 있다. 또한 신도시조합은 개발계획 결정에

서 중요한 역할을 하지만, 개발지역의 도시계획상 레지옹(Région)의 지침을 따라야 하며 지역내 개발은 지역개발지도 지침(Schéma Directeur Régional) 및 지역도시계획(도)(PLU, Plan Local d'Urbanisme)과의 정합성을 고려하는 등, 기존 도시계획체계에 준하는 개발과 정비를 추진하고 있다. 2002년 말 신도시개발법인(EPA)은 임무를 완수한 후 해체되고 관련 기능은 신도시조합(SAN)으로 이관되었다. 2003년 신도시조합은 국책사업 준공과 관련하여 업무 인수인계 및 시설물 이관을 받았으며 이러한 과정은 국가차원의 신도시계획이 지역민, 지역경제가 공유하는 계획으로 전환됨을 의미한다.

4.3.3 신도시조합(SAN)에서 도시화공동체(CA)로

쉘리지뽕뚜아즈와 이블린 운영의 주체인 신도시조합(SAN)은 2004년 초 도시화공동체(CA)로 전환되었다.

이후 쉘리지뽕뚜아즈는 2005년 1월 봐즈몽(Boisemont) 꼬뮌 도시화공동체와 통합하여 12개 꼬뮌으로 구성된 도시화공동체로 확장한다. 신도시조합에서 도시화공동체로 전환하는 것은 형식적으로 보면 임무나 기능에서 변동이 생기는 것은 아니며, 조합의 재산, 권한 및 의무사항이 도시화공동체로 자동 이전한다. 조합내 근무자도 도시화공동체에 그대로 승계되고 대표자들은 재선임된다. 신도시조합은 중앙정부가 국책사업으로 추진한 신도시개발을 담당하던 신도시개발법인(EPA)에 대응한 꼬뮌의 협력적 참여 성격이 강했다. 다시 말해 신도시조합은 신도시 개발과정에 협력적으로 참여한 것이라 할 수 있는데, 도시화공동체(CA)는 개발 이후 도시의 관리·운영에 있어 꼬뮌간 협력에 적합하게 조직과 임무를 확장한 것으로 해석할 수 있다.

표 3. 신도시 개발·운영 관련 조직 변화

구분(과정)	Cergy-Pontoise	Saint-Quentin-en-Yvelines
EPA 설립	1969.4 1979년 도청건설	1970
공동조합 설립	1971년 - 개발공동조합(SCA)	1972. 12 - 신도시개발공동조합(SCAAN)
신도시 개발 공식화	1972.8 - Cergy-Pontoise 신도시 개발 공식화 - 15개 꼬뮌(현재12개)	1972. 8 - Saint-Quentin-en-Yvelines 신도시 개발 공식화 - 11개 꼬뮌 연합체
Rocard법	- 1983년 * 신도시 법적지위와 꼬뮌과 협력체 사이 임무 변동	
공동조합에서 SAN으로	- 1984 - SAN으로 대체 4개 꼬뮌 조합탈퇴	- 1984년 - 소속 꼬뮌 11개→7개 - SAN이 기존 SCAAN 대체
EPA 해체	- 2002년 12월 31일 - 개발공공법인 임무완수, 사업준공-해체.	
SAN에서 CA로	- 2004년 1월 - 도시화공동체(CA)로 변환 - 명칭: Cergy Pontoise 채택	- 2003년 9월:CA 전환주민투표 - 2004.1: 조합공식화
CA 확장	- 2005년 1월 - 봐즈몽(Boisemont) 꼬뮌 도시화공동체 합류 - 12개 꼬뮌으로 구성	-

5. 결론 및 시사점

5.1 신도시 개발-관리 과정에서 꼬뮌협력체 구성과 역할

다수 이해관계자간 협력을 바탕으로 한 프랑스 신도시 개발과 운영과정은 프랑스 행정체계상 불가피한 선택이었지만, 이러한 상호의존성으로 인해 개발의 파급효과가 도시개발이라는 1차적인 목표를 넘어 지역차원의 발전으로 지속될 수 있었다. 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 신도시개발법인(EPA)을 운영하기 위한 협의회는 구성시 다양한 이해관계자의 참여가 보장되어 있어 개발사업의 목표를 다수 지자체가 공유하고 지역차원의 문제를 해결하는데 기초가 되고 있다. 둘째, 리카르트법 등을 통해 과거 꼬뮌 공동체 운영시 보장되지 못하였던 꼬뮌의 자율성을 확보하면서 더 유연하게 협력과 연대를 유지할 수 있는 신도시조합(SAN) 방식으로 전환한 것은 중요한 변화이다. 협력체는 단순히 개발사업을 목적으로 한 계획단위, 또는 국가나 개발법인이 강제적으로 조정하는 대상이 아니라, 협력의 내용과 범

위를 자율적으로 선택할 수 있도록 협력의 유연성을 높였다.

셋째, 도시화공동체(CA)로의 전환을 통해 꼬뮌협력체의 성격이 특수목적에 따른 행정법인에서 신도시와 주변지역을 포함한 지역차원으로 전환되고, 협력체의 목표가 더 넓어졌으며, 지역과 해당 꼬뮌의 지속가능성을 실천해 나갈 수 있는 주체로 전환되었다. 프랑스는 기초지자체단위인 꼬뮌의 특성상 개발과 도시관리를 위해 인근 지역간의 협력이 필수적일 수 밖에 없다. 특히 신도시개발 예정지역에 다수의 꼬뮌이 포함되면서 개별적이면서도 공통된 목표를 설정하는 것은 사업의 원활한 추진을 위해 필수적인 사항이었다. 신도시개발은 중앙정부가 주도하는 개발법인(EPA)이 중심이 되지만, 해당 꼬뮌협력체가 참여하는 행정협의회의 구조는 사업목표를 특정 지자체에 귀속시키는 것이 아니라 공동의 이해로 수립시키는 장치라 평가할 수 있다. 또한 신도시개발법인(EPA) 설립과 동시에 꼬뮌협력체(SAN, SCAN)를 설립하고 사업 준공 이후 주요 기반시설의 유지관리와 신도시 운영을 고려한다는 것은 한국과 매우 다른 점이다. 한국에서 신도시 계획수립과 개발은 개발시행자의 영역이고 사업준공 이후 운영·관리는 지방자치법에 의거한 지방행정사무로 분리되어 있어, 계획과 개발과정의 문제를 사전·사후적으로 해소할 수 있는 의사결정구조가 없다.

5.2 시사점

신도시의 개발과 관리단계를 연결하는 의사결정구조는 앞서 연구배경에서 제기한 것과 같이 다수지자체에 걸친 개발과정에서 어려운 문제로 대두될 것이다. 계획초기단계에서부터 협력체를 설립, 운영한다면 이러한 구조적인 문제를 해소할 수 있을 것이다. 현재 한국에서도 지방자치법에 지자체간 협력을 위해 지자체간 사무위탁(151조), 행정협의회 설립(152조), 조합 설립(152조 및 지방공기업법 44조)등의 규정을 두고 있으나, 현재 운영되는 사례들은 대부분 특정사무에 국한되어 있고 도시개발, 운영 및 관리단계의 모델을 찾기 어렵다.

그러므로 프랑스의 신도시조합과 최근 도시화공동체로의 전환과정, 예산배분 등을 벤치마킹한다면 한국에서의 협력체 운영에 대해 많은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

프랑스 사례에서 얻을 수 있는 중요한 시사점은, 다수의 이해관계자와 지자체가 도시개발의 목표를 공유하기 위해서는 계획수립의 파트너로서 지자체간 행정협의회를 설립하여 공동의 이해를 대변하고 지속가능한 개발을 추진할 수 있는 의사결정기구로서의 역할을 하는 것이다.

한국은 중앙정부와 시행사 중심의 개발사업을 추진하면서 해당 지자체의 의견을 수렴하고는 있지만 다수 이해관계자간 공동 의사결정과 참여경로는 거의 없는 상황이다.

신도시 개발과정에서 실무협의회가 운영되지만 주로 해당 지자체에 속한 예정지역의 토지이용계획, 시설물 배치에 대

한 논의에 국한되고 있다. 그러나 도시개발에 따른 파급효과가 중장기적으로 지역발전 차원으로 확대되기 위해서는 사업준공 이후 운영·관리를 염두에 둔 별도의 전문기구 또는 지자체간 협의체 운영이 필요하다. 또한 현재는 인접 지역간 공동관리가 필요한 하천, 공원, 기반시설 등도 행정구역별로 운영됨으로써 지역간 서비스 격차 발생, 주변지역 외부효과 발생으로 인해 분쟁이 야기되고 있다. 이런 문제에 대응하여 사업준공까지 운영을 총괄하는 조직 산하에 실무조직이 연합한 형태의 조합을 설립하고 사업준공 이후 한시적 기간동안 신도시를 운영관리한 후 행정구역별로 이관을 추진하는 방안이 제시될 수 있다. 더 발전적인 형태로는 현행 행정구역 체계를 유지하면서 공동이익을 위한 별도의 기구를 지속적으로 운영하여 개발효과를 지역차원으로 확대하고 지속가능한 개발을 추진하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

5.3 연구의 의의와 한계

이 연구의 목적은 프랑스의 신도시 개발 및 운영 과정에서 꼬뮌 협력체의 특징과 변화과정을 고찰하여 한국 도시개발에서의 지자체간 협력에 대한 시사점을 도출하는 것이다. 본 연구를 통해 신도시개발법인(EPA), 신도시조합(SAN)에서 도시화공동체(CA)로의 전환 사례를 조사하여 기존 연구를 보완했다는 점에서 의의가 있다.

그러나 신도시개발 및 관리·운영에서 신도시 영역 내의 관리·운영 주체, 기업세 등 세수배분 문제와 자체재정(fiscalite propre) 등이 가장 민감한 사항인데, 이 연구에서는 이들 부분까지 구체적으로 다루지는 못하였다. 발 모뉘에 신도시조합 사례에서 일부 세수배분 문제를 다루기는 했지만 일반화에 한계가 있는 것으로 판단되며, 향후 사례보완 등을 통해 체계적인 후속작업등이 필요할 것으로 판단된다.

감사의 글

본 논문은 토지주택연구원 2011년 정기과제로 수행한 “복합경계신도시의 협력적 관리·운영방안 연구(1)” 과제의 일부를 발췌하여 수정·보완한 것입니다.

이 연구를 위해 프랑스 현지 조사시 도움을 주셨던 파리 ZIUM 건축사무소 이승호 소장과 연구과제에 참여한 양원모 연구원에게 고마움을 전합니다.

참고문헌

1. 국토연구원(2003), 「통합국토를 향한 지역간 공동발전 방안 연구(I) : 수도권과 비수도권의 상생발전 방안」.
2. 국토연구원(2004), 「통합국토를 향한 지역간 공동발전 방안 연구(II) : 지방자치단체간 협력을 통한 공동발전 방안」.

3. 국토연구원(2005), 「통합국토를 향한 지역간 공동발전 방안 연구 (Ⅲ) : 제도기반 구축을 중심으로」.
4. 배준구(2004), “프랑스의 지방분권 이후 지역정책”, 「국토계획」, 39(1): 283~305.
5. 이영은, 조승연(2011), “해외 공공주도형 민관협력개발 사업구조 분석”, 「국토계획」, 46(6): 21~35.
6. 정옥주(2004), “프랑스의 기초자치단체(코뮌)간 협력”, 「국토계획」, 39(6): 215~230.
7. 최민아(2011), 프랑스 도시연대및재생에관한법률(SRU법)의 연대(solidarité) 개념의 구체화에 관한 연구, 「국토계획」, 46(7): 5~20.
8. Bras, D. L. (2009), “La communication intercommunale : quels enjeux à l’heure de la réforme territoriale”, Voiron : Territorial.
9. Landot, E. (2004), “Abécédaire de l’élú intercommunal”, Voiron : Territorial.
10. Landot, E. (2011), “Fonction publique territoriale et intercommunalité : guide pratique : transferts, statuts, rémunération, mutualisations”, Voiron : Territorial éd.
11. Kerrouche, E. (2008), L’intercommunalité en France, Lextenso éditions : Montchrestien.
12. Bernard, G. (2011), Jean-Pierre Deschodt, Michel Verpeaux, dir, Dictionnaire de la politique et de l’administration, Paris, PUF.
13. Girardon, J. (2008), “L’intercommunalité”, Ellipses.
14. Massimi, J.-R. (2002), Dictionnaire de l’intercommunalité, Montréal (Québec) : SEFI.
15. Bazoche, M. (2010), “Commune ou Ville intercommunale De Condorcet à Nicolas Sarkozy 1793 - 2009”, éditions L’Harmattan.