

G!O!B!A! T!R!E!N!D

세계지방자치동향

일본 | 인구감소시대, 일본의 지역의료 재편

네덜란드 | 인구감소시대의 대응: 인구를 늘릴 것인가, 삶의 질을 지킬 것인가

프랑스 | 인구감소시대의 지방공공서비스: 프랑스의 공유화와 제도적 대응

미국 | 미국 농촌지역의 상하수도 서비스 제공과 정책적 시사점

한국 | 순화하는 공공서비스: 읍·면 보건지소는 어떻게 유지되는가

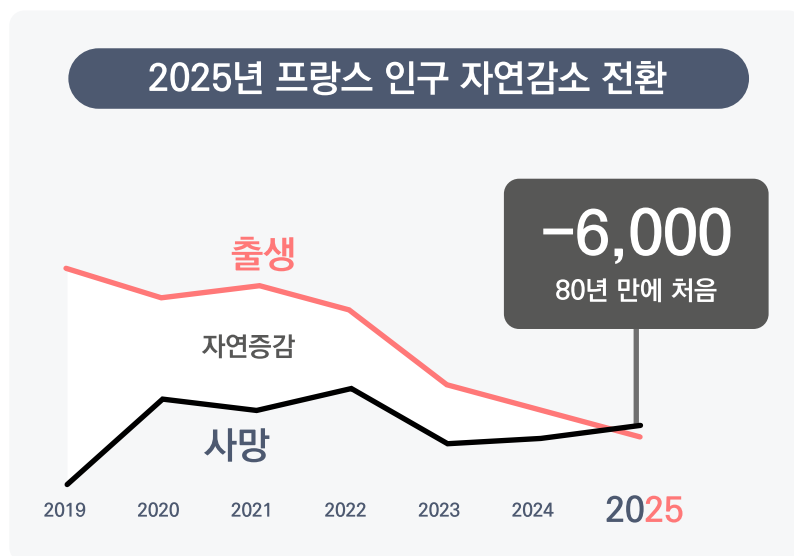




인구감소시대의 지방공공서비스: 프랑스의 공유화와 제도적 대응

변화하는 인구구조와 지방행정의 압박

- ▶ 2025년 프랑스 인구 동향 통계에 따르면, 출생자 수가 사망자 수보다 적어지고 출산율이 지속적으로 하락하며, 프랑스의 자연증가 구조에 중요한 변화가 나타남
 - » 순 이민 유입으로 인한 전체 인구 소폭 증가로 전국 차원에서 인구가 크게 감소하고 있음을 뜻하지는 않지만, 이 수치는 고령화와 출생 감소로 인한 인구구조의 깊은 변화를 시사함



출처: 2025년 인구 통계Bilan démographique 2025, INSEE, 13/01/2026

- ▶ 지역 차원에서 보면, 2026년 1월 1일 기준 프랑스에는 34,875개의 코뮌 중, 24,864곳이 인구 1,000명 미만으로 소규모 지방자치단체가 큰 비중을 차지함
- ▶ 이는 프랑스의 상당수 지방행정이 매우 적은 인구 기반 위에 놓여 있으며, 인구가 고령화되고 기초지방자치단체가 작을수록 공공서비스를 지속적으로 유지하는 문제가 더욱 심화될 수 있어 지방정부의 공공서비스 제공 방식의 전환을 요구함

인구 감소가 지방공공서비스에 미치는 구조적 영향

- ▶ 기초자치단체에서 인구 감소는 지방정부의 세입 감소로 재원은 줄어들지만 도로, 공공건물, 상하수도망, 학교 시설, 교통 등 필수 공공 서비스에 대한 고정 지출 부담은 지속되어 주민 1인당 유지비가 올라가게 되고 재원과 수요 사이에 불균형이 발생함
- ▶ 기초자치단체는 필수시설을 계속 유지할 것인지, 운영 규모를 축소하거나 폐지할 것인지를 두고 비용 절감과 공공서비스 보장이라는 두 목표 사이에서 어려운 결정을 내려야 함
- ▶ 인구가 적은 지역의 학교 통폐합, 창구 축소, 우체국·복지서비스 폐지, 대중교통 감소로 주민의 이동거리가 늘어나게 되어 행정서비스 접근을 더욱 어렵게 하며, 이 문제를 보완하기 위한 행정의 디지털화는 이용 편의를 높일 수 있지만, 고령자나 디지털 취약계층에게는 오히려 새로운 장벽이 될 수 있음
- ▶ 소규모 지방자치단체는 도시계획, 환경, 폐기물 관리, 상하수도, 재난 예방, 디지털 전환처럼 기본 행정 서비스 업무는 물론 점점 복잡해지는 업무를 계속 수행해야 하지만, 인구 감소로 인해 이를 뒷받침할 전문 인력과 행정 역량을 확보하기가 어려워져 서비스의 연속성이 약화되고, 광역 단위나 다른 지방자치 단체와의 협력에 대한 의존도는 높아짐

제한된 자원의 최적화 방안: 지방자치단체 간 서비스 공유화 (Mutualisation)

- ▶ 프랑스 감사원(Cours des comptes)은 농촌 및 인구 감소 지역에서 공공서비스의 공급 방식이 주민들의 새로운 필요에 맞게 변화해야 하며, 더 이상 분산된 기존 구조 안에서 행정 서비스 역량을 유지하기 어려움을 지적함
- ▶ 인구 감소 지역에서는 제한된 자원 안에서 행정서비스를 유지하기 위해 지방자치단체 간 서비스 공유화가 점점 더 중요한 대응책이 되고 있으며, 그 핵심은 단순히 비용을 줄이는 데 있는 것이 아니라, 각 지자체가 개별적으로는 감당하기 어려운 공공서비스 제공 역량 유지를 궁극적 목적으로 함
- ▶ 공유화란 인력, 기술, 법률, 재정 자원을 공유하여 더 강한 공동 서비스를 만드는 방식으로, 인사, 정보시스템, 조달, 법무, 지역 개발 인력, 또는 일부 기술 서비스에 적용될 수 있음
- ▶ 인구 감소가 진행되는 코뮌들 간의 행정 서비스 공유화는 중복된 서비스를 줄이고, 필요한 전문성을 더 효율적으로 배치하는 수단이 되어, 단순한 절감 조치가 아니라, 공공서비스의 연속성을 유지하기 위한 자원의 활용 방식의 재구성이라고 할 수 있음

프랑스 소규모 지방자치단체의 자원 재편: 기초자치단체 협력체(Intercommunalité)와 공유화(Mutualisation)

- ▶ 프랑스의 인구가 적은 소규모 지방자치 단체는 재정과 인력이 한정되어 재정, 인사관리, 공공조달, 정보기술, 도시계획, 법률지원과 같은 기능을 각각 독립적으로 유지하기 어렵기 때문에, 인구 감소와 행정 역량의 한계에 대응하여 행정서비스의 연속성을 확보하는 방법으로 기초자치단체 협력체(Intercommunalité)라는 제도적 틀을 활용하여 공동의 행정체계를 마련하고, 공유화(Mutualisation)를 통해 필요한 인력과 전문성을 공유함
- ▶ 기초자치단체 협력체(intercommunalité)는 여러 코뮌이 협력하기 위한 제도적·조직적 틀을 의미하며, 어떤 지방자치단체들이 함께 참여하고, 어떤 권한을 공동으로 수행하며, 공동 의사결정과 재정 운영을 어떻게 할 것인지를 정하는 공식적인 행정체계임
 - » 현재 기초자치단체 협력체(intercommunalité)의 기본적인 법적 근거는 프랑스 「지방자치단체 일반법」(Code général des collectivités territoriales, CGCT)에 규정되어 있으며, CGCT 제L.5210-1조는 코뮌들이 공동의 발전 프로젝트를 추진하기 위해 아래의 목적을 가지고 연대의 범위 안에서 협력체를 구성할 수 있다는 원칙을 제시함
 - ▶ 코뮌들이 공동으로 지역 발전 프로젝트와 공간계획을 수립하고 추진
 - ▶ 일정 공공서비스와 권한을 공동으로 수행함으로써 개별 코뮌의 부담을 분산
 - ▶ 인력, 재정, 시설, 장비, 전문성을 함께 활용하여 행정 효율성과 서비스 연속성을 확보
 - » 2010년 12월 16일 법률을 근거로 프랑스 전역에 기초자치단체 협력체(intercommunalité)체계를 완성하는 방향으로 제도를 강화하고, 모든 코뮌이 하나의 기초자치단체 협력체(intercommunalité)에 참여하도록 함. 코뮌의 법적 지위를 유지하면서도 일부 공공업무를 더 넓은 단위에서 공동으로 수행하도록 하는 절충책임. 즉, 코뮌 통합(fusion) 대신 협력체 가입을 통해 행정 효율성과 지역 대표성을 동시에 확보하려는 방식임
- ▶ 법적으로 기초자치단체 협력체(intercommunalité)의 목적은 단순히 “작은 코뮌의 자원을 합치는 것”이 아닌, 코뮌들이 공동의 발전과 공간계획을 추진하고, 일정한 공공서비스와 권한을 공동으로 수행하는 것을 의미하며, 이 공동 수행을 위해 인력, 재정, 시설, 장비, 전문성을 함께 사용하게 되므로 실제 효과로는 지방 자원의 재편과 공유화가 나타남. 지역개발, 폐기물 관리, 상하수도, 교통, 경제발전 등의 업무를 개별적으로 수행하기보다 더 넓은 지역 단위에서 공동으로 운영함으로써, 각 코뮌이 혼자 부담해야 하는 시설관리비와 행정비용을 분산하고, 개별 코뮌이 확보하기 어려운 기술적·행정적 전문성을 공동으로 활용할 수 있음
- ▶ 공유화(Mutualisation)는 기초자치단체 협력체(intercommunalité)와 같은 협력체계 안에서 실제 자원을 공동으로 활용하는 운영 방식을 말하며, 공유화의 대상은 행정인력, 기술인력, 장비, 공공시설, 정보시스템, 행정 전문성, 재정수단 등이 있음(예시: 여러 코뮌이 하나의 정보기술팀이나 도시계획 전문인력을 공동으로 활용하거나, 폐기물 수거 차량과 관리시설을 함께 사용하는 경우)

기초자치단체 공유화 유형

단일 창구 중심의 근접형 공유화

- ▶ 프랑스 서비스(France Services) 공간처럼 여러 행정 절차를 한 곳에 통합하여 행정 서비스의 비대면화와 접근성 저하를 보완하기 위한 대면 지원이 함께 제공되는 이용자 응대와 지원 업무의 공유화에 해당하며, 엄밀한 의미의 코뮌 간 공유화보다는 공동의 접근 거점을 중심으로 한 대민 서비스의 공유화임

지자체 권한의 공유화

- ▶ 상수도, 하수도, 폐기물 관리는 지자체 간의 전형적인 공유화 유형으로, 기초자치단체 협력체(intercommunalité)를 통해 권한과 수단을 공유화함으로써 보다 넓은 단위에서 투자, 기술 전문성, 관리의 연속성을 공유할 수 있으며, 공공서비스 생산에 매우 구체적인 효과를 미침

공동 엔지니어링을 통한 공유화

- ▶ 공동 엔지니어링(ingénierie partagée)은 주민에게 직접 보이는 서비스가 아니라, 도시계획, 생태 전환, 리모델링, 자원 조달, 사업 관리와 같은 전문 역량의 공유화로 소규모 코뮌들이 사업을 기획하고, 서류를 구성하며, 사업을 안정적으로 추진할 수 있도록 지원하는 조직임

공유화 사례

- ▶ 공유화는 정치적으로 민감한 권한보다 기술·행정 기능에서 성공하는 경향이 있음
 - ≫ 두아르느네 코뮌노테(Finistère, 1968년 19,705명 → 2023년 14,068명, 4분의 1 이상 감소)는 2025~2026년 공유화 계획으로 5개 코뮌의 기술서비스·SIG·법무·공동구매를 통합함
 - ≫ 마드에모젤 코뮌 공동체(Meurthe-et-Moselle, 49개 코뮌)는 2018년부터 500명 미만 12개 코뮌에 순회 면사무장(secrétaire de mairie) 9명을 공동 배치함
 - ≫ 브리가드 베르트(Haut-Rhin, 1989년 설립)는 바랭·오랭 339개 코뮌에 지역 순찰대(garde champêtre) 65명을 공동 운영함
- ▶ 반면 도시계획·상수도처럼 민감한 권한에서는 공유화가 막히거나 중단된 사례가 두드러짐
 - ≫ 몽 다레 코뮌노테(Finistère, 2013~2020년 인구 5% 감소)는 코뮌들이 도시계획 이양을 “지속적으로 거부”했고, 상수도·하수도는 2024년에야 공유화됨
 - ≫ 세벤 강주아즈 에 쉬메누아즈(Hérault/Gard, 2019~2024년 인구 3.2% 감소)는 공유화계획·공동구매 모두 추진된 적이 없으며 회원 코뮌의 “저항에 부딪혀”있음
 - ≫ 샤토브리앙-데르발(Loire-Atlantique)은 2018~2020년 공유화계획이 이후 갱신되지 않았고, PLUi는 2021년 거부되었으며, 상수도·하수도는 여전히 코뮌별로 관리됨

- ▶ 프랑스의 지방자치단체 간 공유화는 인사, 조달, 정보시스템, 법무, 지역 개발 역량 등 지원 기능과 기술 서비스에서 가장 효과적으로 나타나며, 이는 지자체의 생활밀착 기능을 유지하면서 전문성을 공유할 수 있기 때문이다
- ▶ 성공 여부는 공유화가 유연하게 설계되었는지, 서비스의 기술적 특성과 행정 규모에 부합하는지, 그리고 지자체 간 거버넌스가 공유되는지에 따라 달라지며, 지나치게 위에서 강제되거나 형식적으로만 존재하는 공유화는 한계를 보이게 됨
- ▶ 따라서 공유화는 단순한 비용 절감이 아니라, 적절한 서비스와 규모를 선택하고 주민 중심의 접근성을 유지하면서 역량을 재배치하는 방식으로 설계되어야 효과적일 수 있음

인구감소 시대 지방공공서비스, 축소가 아닌 재배치로 대응

- ▶ 인구감소로 가용자원이 제약되는 상황에서 필수 공공서비스의 질을 유지하는 문제는 결국 시설을 얼마나 줄이느냐가 아니라, 가용자원을 어떻게 적절히 재배치하느냐의 문제로 귀결됨
- ▶ 프랑스의 경험은 코뮌의 근접성과 기초자치단체 협력체(intercommunalité) 차원의 공동행정을 결합함으로써, 공공서비스의 존재를 유지하면서도 자원을 보다 효율적으로 활용할 수 있음을 보여줌
- ▶ 이러한 제도적 기반이 자동으로 성과를 낳는 것은 아니며, 명확한 권한 배분과 충분한 재정, 소규모 지자체가 이용할 수 있는 행정·기술 전문성, 생활권 내 서비스 접점의 유지, 실질적 서비스 질에 기반한 평가, 코뮌과 주민의 참여라는 조건이 함께 충족되어야 함
- ▶ 공공시설의 존치 여부와 서비스에 대한 실질적 접근성을 구분하고 지방자치단체 간 협력체계와 공동 지원 조직을 통해 소규모 지자체의 행정 역량을 보완하며 인구밀도·연령구조·고립성을 반영한 재정배분 기준 마련의 필요성도 고려해야 함
- ▶ 핵심 과제는 단순히 비용을 줄이는 데 있는 것이 아니라, 인구감소 지역에서도 공공의 대응 능력과 적절한 생활 조건을 유지하는 것임

참고자료

- ▶ Bilan démographique 2025, INSEE, 2026.1.13
- ▶ Guide de l'intercommunalité, 2025.9 Collectivités locales — Guide de l'intercommunalité 2025
- ▶ Inégalités territoriales : le fossé continue de se creuser, 2026.3.26, Inégalités territoriales : le fossé continue de se creuser | APVF
- ▶ Agencification : une méthodologie repensée pour une action publique renforcée – Rapport et annexes, Rapport n° 807 (2024–2025), tome I, 2025.07.01, Sénat
- ▶ Les finances publiques locales 2025 – Fascicule 1, 2025.6.27, Cours de comptes
- ▶ Cour des comptes : le rapport annuel 2026 consacré à la cohésion territoriale, 2026. 3. 26, www.vie-publique.fr
- ▶ Code général des collectivités territoriales, 2025. 9.16, TITRE Ier : ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE (Articles L5210–1 à L5219–12) – Légifrance
- ▶ SCHÉMA DE MUTUALISATION 2025 – 2026, 2025. 5, Douarenenez Communauté
- ▶ La mutualisation des secrétaires de mairie, Ithéa Conseil
- ▶ Désignation du délégué à la protection des données : où en sont les communes en 2025 ?, 2026. 3.16 , Centre de gestion Finistère
- ▶ La Revue stratégique de la fonction publique, 2026. 2. 10, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/>
- ▶ Les collectivités locales, engagées au service de nos ruralités, Rapport d'information n° 251 (2019–2020) , 2020. 1 . 16 , Sénat
- ▶ Faciliter l'accès aux services publics : restaurer le lien de confiance entre les administrations et les administrés, Rapport d'information n° 895 (2024–2025), 2025. 9.16, Sénat
- ▶ Pour une intercommunalité de la confiance, au service des territoires, Rapport d'information n° 900 (2024–2025), 2025. 12. 23 , Sénat
- ▶ COMPTES RENDUS DE LA MI INTERCOMMUNALITE, 2025. 7. 1, Sénat
- ▶ Monts d'Arrée Communauté : une intercommunalité fragile, entre déclin démographique et tensions financières, 2025. 10. 4, www.breizh-info.com
- ▶ Populations de référence et élections municipales de 2026, 2025. 12. 30, www.vie-publique.fr