

## 프랑스 구체제 시기 지방권력과 도시 행정

양 희 영

(서울대학교 서양사학과)

### 1. 머리말

프랑스사에서 구체제(Ancien Régime) 시기에 대한 관심은 일차적으로 대혁명의 원인을 이해하고자 하는 욕구에서 출발한다. 도시의 경우도 예외는 아니다. 도시들은 대혁명기에 저마다의 혁명을 경험했는데, 그 출발은 1789년 7월 프랑스 전역을 휩쓴 시정(市政)혁명(Révolution municipale)이었다. 파리를 포함해 루앙, 메스, 스트라스부르, 오를레앙, 브레스트, 낭트, 렌, 앙제, 디종, 마르세유 등의 대도시에서 시 정부가 시민들에 의해 폭력적으로 폐지되었다. 보르도, 리옹, 님 등에서는 시 정부가 폐지되지는 않았지만 시민들이 자발적으로 위원회를 조직해 시정의 주요 부분을 접수했다. 시정혁명의 과정과 양상은 도시에 따라 다양했지만 결과는 동일했다. 왕권은 붕괴되고 중앙집권화도 소멸했다. 절대왕정의 권위가 소멸한 상황에서 지방의 도시와 촌락은 자치공동체로서 새로운 삶을 시작했다(소블, A. 1994:132). 제헌의회는 12월 14일 법령으로 선거에 의한

주 제 어: 도시 행정, 시 기구, 도시 과두정, 지사, 매관제, 시정 개혁

municipal administration, *corps de ville*, urban oligarchy, *intendant*, *vénalité*, municipal reforms

지방 자치정부의 구성을 규정하고 광범위한 지방정부의 활동을 용인함으로써 이러한 상황을 공인하고 제도화할 수밖에 없었다.<sup>1)</sup>

시정혁명의 직접적 원인은 1788년부터 격화된 식량 부족과 식량 가격의 앙등, 상황을 방관하는 시 정부의 무능에 대한 시민들의 분노, 그리고 모든 상황의 배후에 특권층의 음모가 도사리고 있다는 두려움이었다. 그러한 상황은 7월 초에 이미 몇몇 지역에서 군중의 조직화를 야기했고, 파리에서 전해진 바스티유 함락 소식은 지방의 동요를 시 당국에 대한 공격으로 전환시킨 중요한 요인이 되었다. 그러나 시 정부에 대한 공격에는 시 행정과 결부된 더 장기적이고 구조적인 원인이 있었다. 이 논문에서 살펴보고자 하는 것은 바로 구체제 도시 행정의 구조와 성격, 그리고 장기적인 변화 과정이다.

구체제 시기 프랑스의 도시는 외형적 이미지에서나 도시에 대해 당대인들이 갖고 있던 관념에서나 중세 도시가 남긴 틀 속에 고정되어 있는 듯한 인상을 준다. 도시를 둘러싼 성벽과 성문, 뽕뽕이 들어찬 건물들과 그 사이로 얽혀 있는 도로들, 건물들 위로 솟은 종루, 그리고 밀집한 인구는 주변의 농촌과 뚜렷이 구별되는 특별한 영역으로서 도시의 인상을 결정했고 이러한 인상은 중세 뿐 아니라 구체제 시기 프랑스인들도 여전히 공유하고 있었다. 영주권이 크게 약화된 구체제 시기에도 도시에서의 삶은 인근 농촌과는 다른 특별한 것으로 여겨졌다. 도시는 교회, 수도원, 학교와 병원 등 성직자들의 활동을 주축으로 하는 기관들이 모여 있는 종교생활의 중심이었고, 상공업 경제활동의 중심이었으며, 사법 및 행정기구들의 밀집지였다. 그러나 특히 도시민들이 자랑스러워 한 것은 도시의 자치권, 자유, 여타 특권들이었다. 부르주아, 즉 시민이란 정의상 도시에 거주하면서 그러한 특별한 권리들에 참여할 수 있는 사람들이었다. 그러한 자유와 자치의 기원은 중세 봉건영주에 대한 도시민들의 단합된 저항과 그에 따른 영주의 양보였고, 그 기원에 대한 기억은 도시의 권리를 옹호하는 담론의 토대가 되

1) 1789년 12월 14일 법령은 인구 규모에 따라 시 기구와 코뮌의회(Conseil général de la Commune)의 규모와 기능을 상세히 규정했으며 선거를 통해 지방 정부의 구성에 참여할 수 있는 시민의 자격 역시 규정했다. 법령의 상세한 내용에 대해서는 양희영 2005: 96-97.

었다.

도시의 권리인 자유와 자치는 구체제 시기에도 여전히 도시민들의 자부심을 이루고 있었지만, 현실은 그러한 자부심의 토대가 되는 이상적 도시의 상과는 거리가 먼 것이었다. 그러한 괴리는 이미 중세에 진행된 것이기도 했다. 실제 도시가 실질적 자치를 누렸던 시기는 12세기와 13세기 전반에 이르는 짧은 시기였고 이어 도시들에서는 자치정부가 폐쇄적으로 변모하고 과두정이 수립되는 한편 왕정의 개입이 강화되었다. 중세 말 시정에 대한 왕권의 지속적인 간섭, 상층 부르주아지의 폐쇄화, 도시 과두정의 국왕에 대한 종속은 왕국의 중앙집권화를 예비하는 것이었다.

이와 같은 중세 말의 상황은 16세기에서 18세기에 이르는 구체제시기에 더욱 확대, 강화되었다. 도시 자치정부의 기반은 더욱 협소해졌으며, 그에 따라 도시 명사층과 민중들의 괴리와 대립이 심화되었고 시 정부의 권력을 둘러싼 명사층 내부의 갈등이 되풀이하여 표출되었다. 절대왕정은 정치적, 재정적 목적으로 끊임없이 시정에 개입하여 시 관직자의 지명을 좌우하거나 시의 재정을 통제했다. 도시는 시의 전통이자 특권이라고 믿었던 자유와 자치를 보존하고자 노력했으나 결코 왕정의 통제를 벗어날 수 없었고, 오히려 국왕의 개입에 대응하는 과정에서 명사층의 과두정은 더욱 강화되었다.

이러한 내용을 염두에 두고 아래에서는 먼저 구체제 시기 시 정부들의 구조를 살펴보겠다. 시 정부의 구조는 도시에 따라 다르고 시간이 흐르면서 여러 요인의 영향을 받아 변화했다. 그 다양성의 내용과 변화의 요인을 살펴보고, 그 이면에 존재하는 공통된 토대와 이상을 탐색할 것이다. 이어 3장에서는 중세의 이상적 도시로부터의 일탈이자 구체제 말과 혁명 초 여러 도시내 분쟁의 주요 요인 중 하나였던 과두정의 수립 및 발달 과정을 살펴볼 것이다. 과두정의 양상과 과두정을 구성하는 사회적 세력의 성격 역시 도시에 따라 다른데, 그 비교사 역시 흥미로울 뿐 아니라 대혁명과 이후시기로 이어지는 프랑스 도시 사회의 변화과정을 이해하는 데에도 도움을 줄 것이다. 마지막으로 구체제 시기 내내 강화된 왕권의 개입을 살펴보겠다. 왕권의 개입은 프랑스 전역에서 나타났지만 도시마다 배경과 구체적 상황이 다르다. 또한 개입의 목적 역시 무조건적인 지방

의 복종은 아니었다. 즉 왕권의 개입은 중앙에서 지방으로 권위의 일방적 강요가 아니었으며 다양한 의도를 지닌 개입의 결과 왕권은 지방의 과두정을 강화하고 통치를 위해 과두적 지배층과 공존하는 체제를 수립했다. 이는 많은 경우 도시 행정의 비효율성과 개혁 불능의 상황을 초래했다. 이상의 검토는 중세와 대혁명 사이의 특색 없는 시기로 홀대당하는 구체제 시기 도시의 변화에 주목하고 그에 따라 중세에서 구체제를 거쳐 대혁명, 나아가 오늘날에 이르는 긴 기간에 걸친 프랑스 시정 체제의 연속과 단절적 변화의 내용을 구체적으로 확인할 수 있게 해줄 것이다.

## 2. 도시 자치 정부의 구조

구체제 시기 시 정부(*municipalités, institutions municipales*)의 구조는 도시마다 그리고 시기에 따라 매우 다양했다. 그것은 도시의 유래, 영주와의 협상이나 투쟁을 통해 도시가 획득한 권리, 그리고 각 도시의 관습이 다른데다 도시민들 특히 지배층은 나름의 행정 구조를 도시의 전통과 특권이라는 이름으로 고수하고자 했기 때문이다. 게다가 왕권은 필요에 따라 자의적으로, 그리고 도시마다 다른 방식으로 도시의 문제에 개입했으므로 도시들의 행정 구조는 구체제 시기 내내 차이를 좁힐 수 없었다. 그러나 크게 보았을 때 도시들은 대체로 세 수준의 기구를 보유하고 있었다. 그것은 시 관리들로 이루어진 상설 시 기구(*corps de ville*), 명사들로 이루어진 시 참사회(*conseil de ville*), 그리고 주민총회(*assemblée générale*)였다. 시 기구의 인원과 구성 방식, 참사회의 구성과 기능, 주민총회의 존재 유무, 그리고 세 수준의 관련 방식은 도시마다 달랐다.

먼저 시 기구는 이론상으로는 단순한 행정 기구였지만, 실제로는 시 권력의 대부분을 장악하고 있었다. 시 기구의 성원들인 시정관들은 지역에 따라 예슈뱅(*échevins, 프랑스 북부*), 콩sul(*consuls, 프랑스 남부*), 쥐라(*jurats, 보르도와 기엔 지방*), 카피톨(*capitouls, 툴루즈*)로 불렸다. 이들은 모두 사회적 엘리트층으로 도시 귀족을 형성했다. 시 참사회는 도시 명사층으로 구성되어 시정관을 선

출하거나 시정을 보좌하고 행정에 관여했다. 누가 참사회에 참여할 수 있는 명사층인가는 도시별로 규정되었다. 그런가하면 많은 도시에서 주민총회는 유명무실한 존재가 되었다. 몇몇 도시에서는 아예 사라졌고 남아 있는 경우에도 여러 방식으로 변형되어 소수만이 참여하거나 드물게 소집되었다. 도시들의 예를 구체적으로 살펴보자.

대서양 무역으로 번성하던 보르도의 시 기구는 시장, 시정관 6명, 시 검사, 시 서기, 회계로 구성되었다. 시장과 시정관들은 30인 참사회(Conseil des Trente), 100인 참사회(Conseil des Cent)의 자문을 구할 수 있었다. 시장의 임기는 2년으로 시정관들에 의해 선출되었다. 시정관들은 각자 하나의 시정관구(jurade)를 담당했으며 임기 2년으로 매년 절반씩 갱신되었다. 시정관들은 귀족, 변호사, 상인 동수로 구성되었다. 30인 참사회와 100인 참사회의 성원들은 시정관들에 의해 지명되었는데 30인 참사회는 “작은 문제들”에 대해 논의하고, “시 전체의 동의가 필요한 중요한 상황에서” 100인 참사회가 소집되었다(Mousnier, M. 1974:439-442). 그러나 주민총회 격인 100인 참사회는 드물게만 소집되었다(Bély, L. 1996:865). 백년전쟁이 종결되기 직전까지 보르도는 일종의 과두제적 공화국을 이루고 있었다. 보르도는 외교권과 군대를 보유하고 외국, 대(大) 봉건제후, 국왕과 동맹 및 휴전을 협상했다. 17세기 초에 시정관들의 권한은 크게 축소되었다. 시정관들은 외교권과 재정적 독립성을 상실하고 고등법원, 총독(gouverneur), 그리고 이어 지사의 후견 하에 들어갔다. 그러나 시정관들은 여전히 국가를 대리하거나 국가의 대리인들과 협력하여 수많은 임무를 수행했다. 시정관들은 시정관구(시정관 수에 따라 6개)별로 조직된 ‘부르주아 군대’를 지휘하고, 법규제정권을 보유했으며 공공안전, 질서, 위생, 병원, 도로, 토목공사, 상공업, 공공 교육을 관할하고 형사, 민사상의 재판권을 행사했다.

반면 16세기 초 리옹의 시정은 12명의 시정관으로 이루어진 시 기구, 20~25명의 전임 시정관들과 도시의 유력자들로 이루어진 명사회, 그리고 200~250명의 명사들과 70~80명의 수공업 장인들로 이루어진 주민총회로 구성되었다. 시정관들의 임기는 2년으로 매년 절반이 갱신되었다. 시정관들은 매년 12월, 6명의 새로운 시정관과 명사들을 선출할 선거회의를 소집했다. 이 선

거회의에는 시정관들이 동업조합당 2명의 비율로 지명한 수공업자 대표들과 전직 시 관리들이 참석했다. 선거 회의는 성직자, 귀족, 관직보유자, 그리고 근래에 조직된 새로운 조합까지 배제했고, 특히 시정관들이 선거인을 지명했던 만큼 결코 민주적이라 할 수 없었다(Bayard, F. 1997:66). 그러나 리옹의 선거회의와 주민총회는 수공업 조합의 대표들이 참여한다는 점에서 보르도와 비교해 매우 개방적이라 할 수 있었다.

남부 내륙의 행정 중심도시 툴루즈에서는 15세기 이래 8명의 시정관이 시의 행정을 담당했다. 17~18세기에 시정관들은 부르주아 참사회(Conseil de bourgeoisie)와 코뮌 참사회(Conseil général de la Commune)의 보좌를 받았다. 주민총회에 해당하는 코뮌 참사회는 시정관, 도시 주민대표(syndic de la ville), 전임 시정관, 고등법원 제1재판장과 두 명의 판사, 주요 왕국 관리들, 대주교, 참사회와 대학 대표 등 54명의 당연직 성원들과 시정관들이 각 시정관구(8개)의 명사들 중에서 지명한 32명의 성원으로 이루어졌다. 코뮌 참사회는 1년에 서너 번밖에 소집되지 않았고, 시정에서 더 중요한 역할을 수행한 것은 부르주아 참사회였다. 시정관, 도시 주민대표, 고등법원 제1재판장과 판사 6명, 비기에(viguier, 초심법관)<sup>2)</sup>, 세네살과 그의 총대리관, 전임 시정관으로 이루어진 부르주아 참사회는 한 달에 서너 번씩 회합하여 시정관들이 제출한 안건에 대하여 토론하고 결정을 내렸다. 시정관들은 시테와 부르르 이루어진 성내(la ville intramuros), 부분적으로 도시화된 도시 외곽 지역인 포부르, 교외 농촌지역인 가르디아쥐(gardiages)에 대해 사법, 치안, 도로의 유지 및 보수, 위생, 구호의 임무를 담당했다. 8개의 시정관구는 각각 분구(dizaines)로 구분되었고, 시정관들이

2) 비기에는 중세 이래 초심재판을 담당하는 국왕 판사인 prévôts의 남부식(프로방스와 랑그독) 이름이며 노르망디에서는 vicontes로 불렸다. 툴루즈의 비기에 재판소는 1564년 샤를 9세에 의해 폐지되었다가 1570년 회복되었고, 1749년 최종적으로 폐지되었다. 처음에 비기에의 권한은 매우 광범위했다. 비기에는 행정의 영역에서 툴루즈를 포함해 관할 도시의 관리 선출에서 중요한 권한을 행사했다. 새로 지명된 시정관은 비기에 앞에서 선서를 했고, 비기에는 세네살이나 그의 총대리관과 함께 시정관 행정부의 여러 회의에서 당연직 성원이었다

지명하는 분구장(dizainiers)들이 분구의 감시와 치안을 담당하면서 시정관들과 주민들의 중개자 역할을 했다(Laffont, J. L. 1997:321-333; Caubet, I. 1999:139-143; Taillefer, M. 2000:72).

어느 도시에서나 시정관들이 골몰했던 것은 재정문제였다. 일드프랑스의 소도시 퐁투아즈(Pontoise)에서 시 기구 결의안의 80%는 조세문제와 관련되어 있었다(Duby, G. 1980:160-161). 시정관들은 과세를 조직하고 타이유세 징수인을 지명하고 식료품에 세금을 매기고 시 예산의 부담을 덜기 위해 공채를 발행했다. 재정문제의 중요성으로 인해 공공구제, 중등학교에 대한 감독, 도로유지와 식수 관리는 부차적인 영역이 되었다. 시 기구의 다른 두 관할 영역은 식량공급과 시의 방어였다. 시정관들은 식량공급을 위해 곡물시장의 치안을 확보하고, 빵의 무게와 가격을 결정하고, 식량위기 시 곡물 수출을 금지했다. 또한 시정관들은 도시의 율타리와 성벽을 유지하고, 도시의 안전을 위해 전시뿐 아니라 평화시에도 부르주아들을 무장시키고, 도시의 위생을 확립하고, 전염병 확산을 방지해야 했다.

시 정부 피라미드의 하단에 존재하는 주민총회는 이론상 여성들까지 포함하는 도시 전체 가장들(chefs de famille, chefs d'hôtel)의 회의였다. 1656년 카오르(Cahors)의 법규는 주민총회는 대성당 참사회, 프레지디알(présidial, 향소재판소), 대학, 납세구 재판소(élection)의 대표들과 변호사, 부르주아, 그리고 신분과 지위를 막론한 수많은 주민들을 포함한다고 규정했다(Saupin, G. 2002:227). 그러나 이러한 공식적인 규정은 실제로는 사회적 현실에 부합되지 않았다. 도시는 가장들을 소집하기에는 규모가 컸으므로 많은 경우 주민총회는 소교구 대표나 조합 및 단체 대표들의 회의로 변모하였고, 지속적으로 모든 가장에게 개방된 경우에도 참석율은 매우 낮았다. 위에서 살펴본 대로 수공업 직종 대표들이 직종 당 1~2명의 비율로 참석했던 리옹의 주민총회는 1544~5년 모두 5번 소집되었는데 시 관리들이 총회의 구성과 기능을 긴밀히 통제했고, 기권율도 높았다. 예를 들어 1554년 4월 주민총회에는 243명이 참여를 요청받았으나 37명만이 참석했다(Bayard, F. 1997: 66). 가장이라면 누구나 주민총회에 참석할 수 있었던 낭트의 경우에도 17세기 주민총회의 참석률은 5~10%에 불

과했다. 프랑스 남동부의 소도시 로망(Romans)에서 주민총회는 1542년까지 존재했는데 그 해 42명으로 이루어진 시 참사회로 대체되었다. 로망의 주민총회는 1536년 가장의 7%만이 참석했다(Duby, G. 1980:158).

주민총회의 구성과 기능, 참사회 및 시 기구와의 관계는 도시마다 달랐을 뿐 아니라 도시 내에서도 여러 차례 변화를 겪었다. 서부의 행정 중심도시 앙제(Angers)에서는 18세기 초까지 16개의 소교구별로 가장들의 총회가 소집되었다. 이 소교구별 총회는 각각 2명씩 대표를 선출하여 도시 주민총회를 구성했고 이 주민총회는 시정관들, 성직자 대표 2~3명, 대학대표 1명, 프레지디알 판사들, 치안 총대리관과 함께 선거회의(assemblée électorale)를 구성했다. 이 선거회의에서 12명의 종신 시 참사회원, 임기 2년의 시정관 4명과 시장을 선출했다. 선출된 시장과 시정관들은 총독의 재가를 받아야 했다. 1720년에는 이 선거회의에 국왕 재판소 판사들 전원, 변호사, 공증인, 상인들이 참여하게 되었고 이들이 세 명의 시장 후보자 명부를 제출하면 총독과 국왕이 그 중 한 명을 지명했다. 1764년부터는 1720년에 규정된 회의에 외과의사, 약제사, 전문직 종사자, 귀족처럼 사는 부르주아, 조합대표들이 합류하여 시정관들과 함께 14명으로 이루어진 명사회를 지명하고 이 명사회에서 4명의 시정관과 6명의 참사회원을 선출했다. 시장은 여전히 명사회가 제출하는 세 명의 후보자 명단에서 국왕이 지명했다(Emmanuelli, F.-X. 1992: 246-247).

많은 도시에서 주민총회는 소멸하거나 유명무실한 것이 되었고, 선거회의로 변모하면서 폐쇄적 또는 과두제적 성격을 갖게 되었다. 프로방스의 도시들에서 주민총회는 현 시 참사회에 옛 시정관들과 도시 명사들이 결합한 회의체가 되었다. 브르타뉴에서는 1627년 수공업자들을 배제한 렌(Rennes)의 사례가 다른 도시들로 확산되었다. 여러 도시에서 도시 전체를 대신해 발언할 수 있는 능력을 지닌 사람들의 수와 자격을 명시한 성문규정이 출현하면서 수공업자와 소상공인들이 총회에서 배제되었다. 이러한 배제는 빠르면 이미 16세기에 나타났다. 앙주에서는 총회 참석 자격을 둘러싸고 소교구간 분열이 나타났다. 17세기 중엽 부유한 소교구인 생미셀 뒤 테르트가 사제 1명, 교회재산 관리위원 2명과 그 전임자들, 소교구에 거주하는 국왕재판소 판사들 전원, 최연장자 공증인, 전임자

들에 의해 호선된 12명의 명사들에게 우선적인 참여권을 부여한 후 16개 소교구 중 7개가 이 규정을 채택했다. 반면 9개의 소교구는 모든 가장의 참석권을 보존했다(Saupin, G. 2002:229). 모든 가장들이 참여하는 주민총회가 존속되는 경우에도 그것이 민주적이기만 한 것은 아니었다. 위에 언급한 카오르의 경우 의견을 표현하도록 초청받은 피위임 참석자들과 참석할 자유 즉 권리를 갖는 일반 도시민들 사이에는 명백한 위계가 존재했고, 발언의 무게도 다를 수밖에 없었다.

이처럼 구체제 시기 도시 정부는 일괄적으로 설명하기 어려운 매우 복잡한 구조를 가지고 있었다. 이러한 상황에서 왕정은 구체제 말 왕국 전역의 도시 체제를 단일화하고자 시도했는데, 그것이 1764년과 1765년 재무총감 라베르디(Laverdy)의 시정 개혁이었다. 두 차례에 걸쳐 발표된 라베르디 칙령은 도시 공동체를 인구 2000명 이하, 2000~4500명, 4500명 이상의 도시로 분류하고 크기에 따라 시 정부의 규모, 시 관리를 선출하는 명사들의 수를 지정했다. 칙령에 따르면 먼저 도시 사회를 구성하는 다양한 조합과 단체의 대표들이 선거인단을 구성하고 이들이 시청에 모여 선거를 통해 명사회를 지명한다. 명사회는 시 기구의 관리들을 선출할 뿐 아니라 그들을 감독하고 모든 중요한 결정에 참여하여 시 운영을 보좌한다. 인구 4500명 이상 도시의 경우 명사들은 대성당 참사회에서 1명, 수도회에서 1명, 귀족이나 군 중교들 중 1명, 바이야주에서 1명, 재무국에서 1명, 다른 재판소 판사들 중 1명, 궁내부 관리 2명, 변호사, 의사, ‘귀족처럼 사는 부르주아’ 중 2명, 공증인과 소송대리인 단체에서 1명, 대상인, 소상공점주, 외과의사, 기타 자유 전문직에서 3명, 수공업자 중 2명이 선출되어야 했다. 같은 규모의 도시에서 시 기구는 시장, 시정관 4명, 시 참사회원 6명, 의결권 없는 징세관과 서기로 이루어진다. 인구 4500명 이하의 도시에서 시 기구와 명사회의 구성은 따로 규정되었다. 시장은 전임 시장들이나 전·현직 시정관들 중에서, 시정관은 참사회원들 중에서, 참사회원은 전·현직 명사들 중에서 선출하게 되었다. 시 관리들은 2주일에 한 번 참사회원들이 참석하지 않는 일반 회의를 갖고, 한 달에 한 번 참사회원들과 함께 회의를 가져야 했고, 일 년에 두 번은 명사들에게 보고를 하고 징세 기록을 제출해야 했다. 공채 발행도 명사회

에 요청해야 했다(Mousnier, R. 1974:464-469).

라베르디의 개혁의 일차적 목적은 시 체제를 단일화하고 효율적으로 운영하여 만성적인 도시의 재정적 곤경을 해결하는 것이었다. 그러나 동시에 조합들에 투표권을 부여하여 수공업자와 소상공업자들에게 권력을 나눠줌으로써 도시 과두제를 분쇄하고 공동체적 삶에 활력을 불어넣기 위한 것이기도 했다(Durand, S. 2006:186-187). 그러나 개혁은 애초의 의도와는 달리 파리, 리옹, 그리고 보베와 같은 도시들, 그리고 브르타뉴, 프로방스, 플랑드르, 부르고뉴 등 여러 지역에서 시행되지 못했다. 라베르디는 고립되어 도처에서 공격받은 끝에 물러났고, 돈에 쪼들린 국왕은 1771년 칙령으로 라베르디의 개혁을 폐지하고 모든 도시에서 관직 매매제를 재확립했다. 라베르디 개혁은 역설적이게도 왕권의 개입을 통해 지방의 과두제를 분쇄하고 동시에 지방의 자율성을 회복하고자 하였으나, 결국 그 실현의 요원함을 만천하에 드러낸 채 폐기되어야 했다.

### 3. 도시 과두정의 양상

구체제 시기 시 정부의 구조는 도시마다 달랐지만 도시 행정의 과두제화는 어디에서나 발견할 수 있는 현상이었다. 사실 그러한 현상은 이미 여러 도시에서 몇몇 부유한 상인 가문들이 도시 관직이나 참사회를 독점하여 과두정을 수립한 13~14세기까지 거슬러 올라가는 것이었다(성백용 2006:14-21). 이후 지속적으로 대상인 가문의 자제들은 재산을 토대로 관직을 획득하여 진정한 명예와 존경을 얻고자 했고 관직은 귀족의 지위까지 넘볼 수 있는 발판이 되었다. 상인과 관직 보유자는 도시의 엘리트층을 형성하여 나머지 도시 서민과 동떨어진 존재가 되었고, 그러한 상황은 도시 정부의 구조에서도 그대로 드러났다.

시정관직은 도시 권력의 정점이었으므로 어느 도시에서나 야심 있는 엘리트층의 선망의 대상이었다. 무엇보다 시정관직은 귀족의 지위로 상승하는 통로로 기능했다. 앙제, 앙굴렘, 아라스, 부르쥐, 코냐, 라로셀, 르망, 리옹, 낭트, 푸아티에, 툴루즈, 투르, 페르피냐 등 도시에서 시정관직의 획득은 귀족의 지위를 선

사했다(Duby, G. 1980:162). 다른 도시들에서도 시정관직은 세금과 병사 숙박의 면제와 같은 실질적 이익을 제공했을 뿐 아니라 도시 생활에서 유형, 무형의 위신과 사회적 인정을 부여했다. 따라서 도시의 두 엘리트층인 법률가들, 특히 법률 관직보유자들과 상인들은 시정관이 되기를 열망했고, 끊임없이 경쟁했다.

행정 중심도시들에서는 주로 법률가들이나 법관들이 시정을 지배했는데 그러한 도시들도 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 ‘중간’ 관직보유자들이 시 기구를 지배하는 경우, 다른 하나는 변호사와 검사가 지배하는 경우이다. 첫 번째 경우는 최고 재판소가 없는 사법·행정 도시들로서 예를 들어 앙제에서는 1592년과 1602년 사이에 프레지디알의 판사와 변호사가 26명의 시정관을 배출했다. 반면 같은 시기 상인 출신 시정관은 10여 명에 불과했다. 1657년에서 1789년까지를 보자면 프레지디알 판사를 포함한 관직보유자가 31%, 변호사를 포함한 법학 학위보유자가 30%, 상인이 20%, 랑트생활자 부르주아지가 18%였다. 특히 같은 시기 시장의 40%가 프레지디알 판사 출신이었다(Guignet, P. 2006:58). 투르에서는 17~18세기에 93명의 시장과 210명의 시정관 중 171명(56%)이 관직보유자였고, 특히 시장은 75%가 관직보유자였다. 특히 프레지디알과 재무국(bureau des finances)의 관리가 가장 많은 수를 차지했다(Saupin, G. 2002:232).

두 번째 경우는 고등법원, 회계원(chambre des comptes), 보조세 재판소 등 최고재판소를 보유한 행정 중심도시들로서 이러한 도시들에서는 집달리, 서기, 공증인, 검사, 변호사, 하급재판소의 판사들이 시 관직을 주로 맡았다. 고등법원 가문들은 몸소 시 관직을 담당할 필요 없이 시정 업무의 수고를 하급재판소 판사들이나 야심 있는 변호사들에게 맡겼다. 그 경우 후자는 상급 재판소 판사들의 이상에 따라 그들의 감시 아래 시정을 운영하는 책임을 맡았다. 또한 이런 도시들에서 상인들은 법복 부르주아지의 시 과두정에서 열세에 놓일 수밖에 없었다. 시정관직이 귀족, 변호사, 검사, 상인에게 동수로 배분되었던 툴루즈에서 그 관습은 17세기 내내 약화되었다. 시정관이 된 상인의 아들들이 상업을 포기함으로써 도시의 상업이 쇠퇴하는 데 대한 우려와 사법권을 갖는 시정관직에 법률가가 적합하다는 인식이 그러한 상황의 배경이 되었다(Taillefer, M.

2002:63). 특히 1750년에서 1778년 사이에는 단 세 명의 직물상인이 시정관이 되었고, 반면 구체제 마지막 50년간 39명의 변호사가 시정관이 되었다 (Berlanstein, L. R. 1975:82).

반면 상공업이 발달한 16세기 리옹에서는 시정관의 4분의 3이 도시에서 가장 부유한 상인들이었다. 특히 1520~1539년에는 법률가에 대비되는 상인과 부르주아가 75%, 1540~1559년에는 81%, 1560~1579년에는 79%에 이르렀다(Duby, G. 1980:162-163). 17세기 전반에는 상황이 변하여 1595~1610년에는 41명의 시정관들 중 24명이 관직보유자였다. 그러나 17세기 후반 상인들은 지배적 지위를 회복하여 1699~1789년 182명의 시정관 중 102명이 상인, 70명이 법률가였다. 후자 중 32명은 변호사, 30명은 세네쇼세 재판소 판사였다(Saupin, G. 2002:232). 또 다른 상공업 도시 마르세유에서 16세기 후반의 시 기구는 상인 32.8%, 귀족 20.9%, 생산분야 종사자 20.8%로 구성되었다. 특히 1660년 루이 14세는 3명의 시정관 중 2명은 반드시 상인 중에서 선출하게 했고 왕권에 저항한 죄를 물어 귀족들을 시 기구에서 배제했다(Emmanuelli, F.-X. 1992:249). 낭트에서도 리옹과 유사한 장기적 변화를 발견할 수 있다. 즉 16세기에 시 기구를 지배했던 상인들은 1660년대까지 법관과 법률가들에게 지배적 지위를 물려주었다가 이후에 다시 우위를 회복했다. 이러한 변화는 아마도 종교전쟁과 프롱드난을 거치면서 법률가 및 관직보유자와 상인 사이에서 지원 세력을 저울질했던 왕정의 변화와 결부해 설명할 수 있을 것이다.

도시 과두정은 시 기구와 참사회가 내부에서 호선되는 방식으로 구성됨으로써 유지되었다. 예를 들어 보르도는 호선에 의해 충원되는 특권적 집단인 '보르도의 부르주아들'에 의해 지배되었다. 1622년의 규정에 따르면 부르주아는 시내에 시가 1500리브르 이상의 집을 소유하고 5년 이상 보르도에 거주한 '처신 바른' 사람이었고 루이 14세 시대에 들어서는 해운업이나 특권회사에 관여하고 있음을 입증해야 했다. 대혁명 전야에 이들은 전체 인구 10만 명 중 1500개 가문, 5~6000명 정도였으며 귀족들조차 그 칭호를 추구했다. 그들은 지역의 번영에 더 크게 기여하는 만큼 다른 주민들의 대표 또는 대리인으로 여겨졌고 바로 이들이 호선에 의해 시 기구, 30인 참사회와 100인 참사회를 구성했다

(Mousnier, R. 1974:439).

마르세유에서는 1492년 생발리에(Saint-Vallier) 규정으로 국왕이 지명한 72인 참사회가 매년 24인 위원회를 선출하고 이 위원회가 72인 참사회 안에서 세 명의 시정관, 한 명의 부시정관(assesseur), 세 명의 판사, 두 명의 회계 및 다른 관리들을 지명했다. 72인 참사회는 첫 해에 왕이 지명하고 매년 3분의 1씩 갱신되었다. 72인 참사회의 갱신을 위해서 나머지 48명과 당 해, 그리고 전 년도의 시정관과 부시정관들이 구역별로 18명씩 모두 72명의 명부를 작성하면 72인 참사회에서 투표로 구역 당 12명을 추리고 이 12명 중 6명을 추천하여 24명의 신임 참사회원을 결정한다. 참사회원이 되기 위해서는 2,000에퀴, 제3시정관이 되기 위해서는 4,000에퀴, 제2시정관이 되기 위해서는 6,000에퀴, 그리고 제1시정관이 되기 위해서는 10,000에퀴의 재산을 보유해야 했다(Emmanuelli, F.-X. 1999:48). 이후 1652년 규정은 국왕의 지명, 추천, 호선 등이 뒤섞인 방식으로 300인 참사회를 구성하고 여기에서 세 명의 시정관, 한 명의 부시정관, 구역의 군대 지휘관들, 판사, 서기, 공증인, 회계, 병원장을 지명하게 했다. 따라서 시 정부는 매우 협소한 틀 안에서 갱신되었을 뿐이다.

여러 방식으로 변형된 총회가 선거권을 유지한 경우도 전혀 없는 것은 아니었다. 피카르디 지방의 도시 보베의 시 기구는 1636년 시장과 시정관들의 지명에 참여할 직업과 수공업 조합들의 명단을 새로 작성했다. 명부는 프레지디알 재판소와 납세구 재판소의 재판장, 판사, 검사 등의 관직 보유자들을 선두로 변호사와 의사 등 전문직 종사자를 거쳐 각종 수공업 조합(7~30명)과 농민·포도 재배농(31명)에 이르는 31개 직업 또는 조합 군으로 이루어졌다. 1번에서 31번까지 직업 및 조합들은 각각 1표를 행사할 수 있었다(Mousnier, R. 1974:460).

이러한 명단의 순서는 도시 사회의 위계를 보여준다고도 할 수 있다. 단체와 조합들의 위계는 흔히 종교행렬이나 공적 의식에서 그 대표가 자리 잡는 위치로 구체화되었다. 성직자와 귀족은 언제나 행렬의 선두에 섰고 제3신분의 수많은 단체들은 그 뒤를 따랐다. 도시의 성격에 따라 차이가 있기는 했지만 순서는 대체로 국왕재판소의 판사들, 재무관직보유자들, 영주재판소의 판사들, 변호사, 검사, 서기, 공증인, 집달리, 치안관 등에 이어 대상인과 상인들, 그리고 수공업자

들이 조합별로 서고 마지막에 임금노동자, 교외지역 농민들이 따르는 순이었다 (Garnot, B. 1989:32).

삼부회 소집이 선포된 직후인 1788년 말과 1789년 초에 툴루즈에서 소집된 확대참사회와 제3신분 총회는 이러한 사회적 계서제를 선명하게 보여준다. 이 회의들은 토의에 앞서 참석한 대표들을 호명했는데, 1789년 1월 19일 열린 제3신분 총회의 경우 호명순서는 다음과 같다. 먼저 고등법원을 제외한 각종 재판소(세네쇼세, 상인거래소의 상사재판소, 화폐재판소, 산림치수 재판소, 염세재판소, 관세재판소)대표들과 자유전문직 대표들, 즉 대학, 고등법원 변호사회, 의학부, 고등법원 검사단, 세네쇼세 재판소 검사단, 공증인 단체 대표들이 호명되고, 이어 도매상 대표들, ‘부르주아(랑트생활자)’ 대표들이 호명된 후, 다시 외과학교, 약제사, 고등법원 서기, 집달리 등의 하급 자유전문직 대표들이 호명되었다. 이어 소교구 대표들과 81개 동업조합 대표들이 호명되었다(Thore, P. H. 1954:164-165).

이와 같이 구성된 주민총회가 17~18세기 시 기구 구성에서 실제적인 역할을 수행한 적은 없었다. 툴루즈에서는 1686년까지 세네샬, 비기에, 18명의 전임 시정관을 포함하는 30명의 선거인이 8명의 시정관을 선출했다. 1687년부터는 퇴임하는 시정관들이 시정관구당 6명씩 48명의 후보자 목록을 작성하면 30명의 선거인단이 후보를 24명으로 추려 국왕참사회에 제출했고 국왕은 봉인장으로 8명의 시정관을 지명했다. 툴루즈의 시 정부 구성 방식은 1778년 국왕참사회의 판결로 다시 한 번 변화를 겪었다. 특히 1778년의 개혁은 시정에 계급(*classe*)체계를 도입했다. 코뮌참사회의 선출직 성원 56명(전체 69명, 13명은 고등법원 판사, 검사, 대주교 보좌주교를 포함하는 당연직), 일반 행정참사회(*Conseil politique ordinaire*)의 선출직 32명, 시정관 8명은 귀족, 전임 시정관, 명사층 시민이 1:1:2의 비율로 구성되어야 했다. 명사층 시민들의 선출을 위해 변호사, 법학이나 의학 학위보유자, 검사, 공증인, 외과의, 상인거래소에 등록된 도매상, ‘부르주아’들, 그리고 1780년부터는 약제사들이 명단을 제출했다. 따라서 툴루즈에서는 혁명 전까지 재판소 판사들, 자유전문직, 도매상인들만이 시정에 참여할 수 있었고, 1788년 말과 1789년 초의 제3신분 총회들은 그러한 시

과두정을 신뢰하지 못하는 상인과 수공업자들의 주도로 소집된 것이었다.<sup>3)</sup>

그러나 구체제 말 프랑스 남부의 시정이 대혁명 초인 1789년 12월 14일 법령으로 창설된 시 정부 체제에 뒤지지 않을 만큼 대의제적이었고 비교적 민주적이었던 견해도 주장되었다. 18세기 후반 랑그독의 시 정부체제를 연구한 조르주 푸르니에는 구체제 시기 프랑스 남부에 상당히 민주적인 제도에 의해 선출되어 주민들을 다소간 완벽하게 대표하고 흔히 매우 큰 권한을 갖는 시 정부들이 존재한다고 주장했고 자크 고드쇼 역시 이러한 견해를 지지했다(Fournier, G. 1976, 1994; Godechot, J. 1972, 1978). 두 사람에 따르면 프로방스, 랑그독, 가스코뉴에서는 선거로 선출되어 주민들을 대표하는 코뮌 참사회가 빠르면 16세기에 늦으면 18세기 초에 소란스럽고 비효율적인 총회를 대체했다. 이 참사회들은 프로방스에서는 일반참사회, 가스코뉴에서는 행정참사회로 불렸다. 2~4명의 시정관들이 이 참사회들을 주재했고 시정관들은 참사회에 의해 직접 선출되거나 참사회가 작성한 2배수나 3배수 후보자 명부에서 영주가 선택했다. 이때 문제는 누가 코뮌참사회를 선출하고 구성했는가 될 것이다.

랑그독의 도시들에는 일반적으로 납세액에 따른 선거제가 존재했다.<sup>4)</sup> 선거권을 갖기 위해서는 일정 기간 도시에 거주하고(카르카손 5년) 일정액의 세금을 납부하고(나르본과 베지에 4리브르, 카르카손 6리브르) 특정한 사회적 직업적 범주에 속해야 했다. 또한 랑그독에는 앞서 툴루즈에서 본 것과 같은 계급제가 툴루즈보다 먼저 채택되었고 행정참사회는 계급(rang)의 대표들로 구성되었다. 예를 들어 나르본의 선거참여 주민들은 6개의 계급, 즉 전통귀족, 상인, 검사, 의사와 외과 의사, 장인수공업자, 자영농민으로 구분되었고, 리외(Rieux)에서는 제1계급은 귀족, 학위보유자, 귀족처럼 사는 부르주아지, 제2계급은 여타 부르주아지, 지위가 낮은 학위보유자, 상인 일부, 그리고 제3계급과 제4계급은 여타

3) 18세기 중엽 툴루즈 시 행정의 특징과 1778년의 개혁에 대해서는 Dutil, L. 1907; Lamouzèle, E. 1910을 참조하라.

4) 고드쇼는 재산제한 선거제나 능동시민·수동시민 구분은 시에스(abbé Sicèys)가 오랜 숙고와 복잡한 추론을 거쳐 만들어낸 것이 아니며 프로방스의 상황에서 영감을 받는 것으로 충분했다고 주장한다(Godechot, J. 1978:13)

상인과 수공업자 등 네 계급으로 구분되었다.<sup>5)</sup> 반면 시정관은 베지에, 나르본, 카르카손의 경우 귀족과 부르주아지에 속해야 했다.

행정참사회 선거에 참여할 수 있는 주민의 비율을 보면 카르카손의 경우 1862명의 납세자중 시가 요구하는 납세액을 납부하는 사람은 445명, 즉 24%였다. 그러나 직물업 장인들은 참사회원 자격이 없었으므로 실제 투표자 비율은 더 낮아 225명의 개인이 선거에 참여했다. 그러나 그들은 180개 가구(famille), 즉 전체 가구의 60%를 대표했다. 따라서 매우 많은 수의 가장이 참사회 선거에 참여하는 셈이었다. 나르본과 베지에에서 그 비율은 더 높았다. 카르카손에서 도시를 주도한 것은 상인과 직물 제조업자였고, 나르본과 베지에에서는 귀족과 대토지 소유자가 도시를 주도했다. 그러나 민중계급들도 선거에 참여했고 그 대표가 참사회에 참석했다. 결국 고드쇼와 푸르니에는 남부 도시들에는 북부에서는 발견할 수 없는 진정한 정치참여가 존재했으며 그런 점에서 대혁명이 시정에서 진정한 단절점이 아니었다고 주장했다.

고드쇼와 푸르니에가 예시하는 랑그독의 도시들에서 수공업자와 소상공층의 선거 참여가 발견된다 해도 시정을 주도했던 것은 여전히 상인을 포함한 부르주아지와 귀족이었던 것으로 보인다. 또한 같은 랑그독 또는 프랑스 남부라 해도 대도시와 소도시의 차이는 매우 커 보인다. 그러나 푸르니에가 살펴본 도시들에서 수공업자들이 시 참사회에 참여했던 만큼 프랑스 다른 지역보다 더 민주적인 대의제가 존재했던 것은 사실로 보이며 이는 라베르디 개혁이나 1789년 12월 14일 법령이 이 지역 주민들에게 커다란 변화로 보이지 않았다는 점에서도 확인될 듯하다(Godechot, J. 1978:12). 따라서 도시 과두정의 내용과 성격, 변화를

5) 리외의 행정참사회는 귀족 3, 변호사 6, “부르주아” 2, 전 상인 2, 외과의사 2, 상인 1, 소매상인 1, 여관주인 1, 건축업자 1, 수공업자 4, 원예업자 1로 구성되었다. 카스텔노다리(Castelnaudary)의 경우 제1계급은 귀족과 학위보유자(변호사, 의사), 사법관리와 성직자, 제2계급은 귀족처럼 사는 부르주아지와 대상인, 제3계급은 공중인, 검사, 외과의, 약제사, 상인 등 세 계급으로 구분되었다. 아그드(Agde, 인구 6800)는 제1계급 귀족, 학위보유자, “부르주아” 제2계급 변호사, “부르주아” 공중인, 도매상, 제3계급 선원, 선박제조업자, 선주 겸 어부, 외과의사, 제4계급 수공업자와 소상공점으로 구분되었다.

더 정확히 이해하기 위해서는 지역별 비교, 즉 프랑스 북부와 남부, 내륙과 해안, 또는 상공업도시와 행정도시, 대도시와 소도시를 비교하는 작업이 필요할 것이다.

#### 4. 왕권의 시정 개입과 지배

시 정부에 대한 왕권의 영향력은 구체제 내내 끊임없이 증대했다. 왕정은 몇 차례 유리한 기회를 이용해 도시에 대한 지배권을 강화했다. 첫 번째 기회는 종교전쟁(1562-1593)이 종결된 직후로서 왕권은 리옹이나 아미앵처럼 신성동맹에 가담해 국왕에 저항했던 도시의 제도를 재조직했다. 1595년 쇼니(Chauny) 칙령은 리옹의 시정관을 12명에서 4명으로 축소하고 명사회와 주민총회를 폐지했다. 또 파리를 본따 시 기구의 수장으로 상인조합장(*prévôt des marchands*)의 직위를 창설하고 왕이 직접 또는 세 명의 후보 중 한 명을 상인조합장에 지명하게 했다. 아미앵에서는 1597년 칙령으로 시정관이 24명에서 7명으로 줄었고, 시장은 왕이 지명하는 제1시정관으로 대체되었다. 또 참사회원 4명 역시 왕이나 총독에 의해 지명되었으며 시는 민병대 지배권을 박탈당했다(Bayard, F. 1997:164-165).

프롱드 난(1648~1653) 이후 왕은 다시 도시에서 지배권을 강화할 기회를 얻었다. 프롱드파 지지자들이 시 기구를 장악했던 앙제에서는 1657년 국왕 참사회 판결로 국왕이 시장과 시정관들을 지명하게 되었다. 왕권에 저항하는 부르주아들이 느릅나무파(*d'Ormée*)를 조직해 콩데공에게 합류했던 보르도에서 국왕은 국왕에게 충성하는 권위 있는 인물이 시정을 장악해야 한다고 생각하고 1620년 이래 공석이던 시장직에 에스트라드 백작 고드프루아를 지명했다. 고드프루아는 1675년 사임하면서 아들에게 자리를 물려주었고 에스트라드 가는 1769년까지 시장직을 독점했다. 그런가 하면 국왕은 마르세유에서 시정의 지배권을 시로서는 이방인인 비기에(*viguier*)에게 부여했다. 종신직인 비기에는 군대를 지휘하고, 시의 회의들을 소집하고, 회의의 결의안에 서명하고, 사법권을 행사했다. 또한 왕은 시정관직 세 개 중 두 개와 부시정관직을 반드시 상인이 맡게

하고 귀족들을 시정에서 배제했다(Emmanuelli, F.-X. 1999:443).

뒤늦게 왕국에 병합된 도시들에서도 시 체제는 왕권에 유리한 방향으로 재편되었다. 1668년 프랑스에 병합된 릴에서는 이후 총독, 지사, 그리고 왕이 직접 선택한 2명의 인물이 시 관리들을 지명했다. 또한 그 전까지 민병대로 조직되어 의무적으로 무장해야 했던 시민들은 1673년 총독의 명령으로 무장 해제되었다(Guignet, P. 2006:77). 1678년 병합된 브장송에서는 14명의 관리와 28명의 명사로 이루어졌던 옛 행정부가 20명의 참사회원들로 대체되고 그 중에서 시장과 시정관을 선택하게 되었다(Garnot, B. 1989:50; Mousnier, R. 1974:165,167).

이러한 예들에서 왕권 강화의 방식은 시 기구의 규모를 축소하고, 시 기구의 권한을 제한하고, 국왕에 충성하는 사람들을 시 관직에 지명하는 것이었다. 그러나 그러한 양상은 반란에 가담했던 도시나 합병된 도시들에서 두드러져 보일 뿐 실상 모든 도시들에 공통된 것이었다.

왕은 때로는 도시 내의 분쟁을 해결하기 위해, 때로는 과도한 지출로 빚에 허덕이는 시의 요청에 따라 도시 문제에 개입했다. 예를 들어 국왕은 1631년 남에서 신·구교 동수의 시 기구를 수립하고, 1634년에는 베르덩의 시 기구를 세 명의 상인과 세 명의 법관으로 구성하게 하는 등 시의 분쟁에서 중재자 역할을 했다. 시정관직을 둘러싼 상인들과 법률가·법관들의 투쟁은 왕권이 개입하기에 좋은 토대가 되었다. 국왕 관리들은 자신들에게 유리하도록 이리저리한 당파를 지지했고, 명사층 내의 경쟁을 이용하여 시 정부에 대한 왕권의 지배력을 강화해줄 집단을 창출했다.

도시 재정의 불안정성도 왕권 개입의 구실이 되었다. 시 정부의 광범위한 활동영역은 충분한 재정자원의 존재를 전제로 했다. 시 재정의 주요 원천은 주류, 가죽, 목재, 곡물 등 시로 유입되는 다양한 상품들에 대한 입시세의 징수였다. 시는 직접 입시세를 징수하거나 징세청부업자에게 일정 금액으로 징세권을 임대했다. 시의 두 번째 수입원은 기원이 다양한 시유재산이었다. 성벽이나 성문 아래 공간의 임대, 시유건물 임대, 성벽 주위 외호에서의 어업세, 영내 재산 취득세가 시유재산으로부터 얻는 수입이었다. 세 번째 수입원은 공채였다. 16세기

부터 왕은 도시에 공채, 군대보조금, 특별과세를 요구했다. 이에 대해 도시는 도시 타이유세 징수, 입시세의 확대와 인상으로 대처했다(Garnot, B. 1989:54). 그러나 시는 지출을 감당할 수 없었고 만성적 채무에 시달렸다. 17세기에 부채는 기록적 수준에 도달했다. 프랑스 도시들의 공통된 운명이었던 취약한 재정상황은 왕권의 개입을 정당화하고 특히 지사의 권한을 강화시켰다.

지사(intendant)의 공식 직함은 ‘사법, 치안, 재무 지사, 국왕 명령의 집행을 위해 징세구들에 파견된 위임관’이었다. 지사직의 기원은 1553년 앙리2세 시기에 지방을 순회하며 감찰활동을 하도록 국왕참사회가 파견한 ‘청원심판관(maître de requêtes)’으로 거슬러 올라간다. 이 때 청원심판관중 일부는 이미 지사라는 직함을 가졌으나 오랫동안 지사는 한정된 몇몇 활동을 수행하는 특별 위임관에 불과했다. 1630년대어야 지사는 리슐리외로부터 광범위하고 강력한 정규 권한을 부여받았다. 지사는 지방적인 수준에서 국왕의 명령을 시행하고, 사법 활동을 담당하고, 타이유세를 할당하고, 군대의 기율을 감독하고, 음모를 진압했다. 지사제는 프롱드 난으로 인해 폐지되었다가 왕권이 재확립된 후 다시 도입되어 지방에 결정적으로 자리 잡았다(Marion, M. 1969:293).

지사는 도시에서 그보다 앞서 존재했던 다른 국왕 관리들 보다 훨씬 더 직접적인 영향력을 행사했다.<sup>6)</sup> 지사의 일상적인 관할구역은 징세구(généralité)였

6) 지사의 역할에 대한 상세한 설명은 Olivier-Martin, M. 1988:141-204, 지사 이외에 지방에서 국왕 권력의 대리인으로는 바이이(bailli)와 세네샬(sénéchal), 총독, 총사령관이 있었다. **바이이**와 **세네샬**은 13세기에 각각 관할 바이야주와 세네쇼세에서 왕령을 포고하고 그 시행을 감독하고 민사·형사 재판을 감독하고 치안과 평화를 유지하고 왕령지의 관리와 경영을 담당했다. 바이이와 세네샬은 군사적 영역에서 요새·도시·성·주둔부대의 유지와 물자보급을 감독하고 영주재판소 및 초심 국왕재판소의 항소심을 담당했다. 14,15세기에 양자에게 주어졌던 업무는 점차 복잡해지고 확대되어 많은 수의 전문가를 필요로 하게 되었다. 그에 따라 양자는 사법, 재정, 군사적 권한을 차례로 상실했고, 결국 1579년 블루아 칙령으로 명예직화했다. 그에 앞서 1551년 칙령은 60여 개의 **프레지디알 재판소**를 창설하면서 해당 지역 바이야주와 세네쇼세 재판소를 거기에 통합시켰다. 이후 실질적으로 바이이와 세네샬의 사법적 기능은 그들의 총대리관(lieutenant général)이 대신했고, 총대리관은 민사대리관, 형사대리관, 칙임검사, 바이야주와 세네쇼세 판사, 서기의

다<sup>7)</sup>. 그러나 징세구와 지사관구(intendance)가 완전히 일치하는 것은 아니었다. 구체제 말기에 징세구는 모두 37개였고, 그 중 34개에 지사가 파견되어 있었다. 지사는 자신의 지사관구를 담당하는 국가 비서, 공문서 참사회, 국왕 참사회, 재무총감과 재정 및 경제문제에 대해 서신을 교환했고, 특히 재무총감에게 인구, 문화, 재앙의 구체적 상황을 보고해야 했다(Harouel, 1987:317). 지사는 지사관구의 주요 도시에 주재하면서 다른 주요 도시들에 부지사(subdélégué)를 지명했다. 예를 들어 랑그독에서 지사는 몽펠리에에 있으면서 툴루즈에는 부지사를 지명했다. 부지사는 흔히 해당 도시의 관리로서 지사에게 시의 상황을 알리고 지사의 명령을 수행했다. 구체제 말 약 700여 명의 부지사가 활동했다.

보좌를 받았다. 그러나 이후로도 바이이와 세네살은 지방의 명사로서 관할 영역 도시들의 참사회를 주재하고, 선거에 관여하고, 국왕칙령과 고등법원 포고문을 발표하고 경찰권을 행사하는 등의 권한을 행사했다. **총독(gouverneur)**은 14세기에 바이이와 세네살의 활동을 통제하고 백년전쟁기에 중앙권력을 효과적으로 전달하고 전쟁피해를 입은 지역을 관할하기 위해 파견된 총대리관의 후신이었다. 16세기에 총독관구(gouvernement)는 11~13개로 크기가 매우 컸고, 랑그독과 부르고뉴같은 큰 주(province)에서는 주의 경계와 일치했다. 총독들은 사법권을 갖고 관리들을 감시하고 특히 군대를 지휘하고 질서를 유지했다. 국왕은 왕족과 고위 귀족 중에서 총독을 지명했고 총독의 지위는 세습되었다. 따라서 총독은 국왕에게 위협적인 존재였고, 일부는 국왕에 반대해 공공연히 반란을 일으키기까지 했다. 그에 따라 루이13세 시대에 리슐리외는 기존의 총독들을 국왕이나 자신에게 충성하는 자들로 교체했다. 이 때문에 많은 총독들이 프롱드 난에 가담했고, 결국 루이 14세는 총독들을 궁정으로 끌어들이 복종하게 만들어야 했다. 총독의 빈자리를 군사적 책임을 지고 있는 총사령관(commandant en chef)이 대신했고, 자신의 지방에 머물지 않게 된 총독의 영향력은 줄어들었다(Harouel, 1987:332).

- 7) 징세구는 1542년 행정개혁 이후 징세총관(receveur général des finances)이 타이유세와 보조세, 왕령수입, 염세 징수를 관장하던 구역이었다. 징세구는 다시 납세관(étu)이 관할하는 납세구(élection)들로 나뉘어졌다. 그에 따라 프랑스는 징세 방식에 따라 납세구 지방(pays d'élection), 삼부회 지방(pays d'états), 과세지방(pays d'imposition)으로 나뉘어졌다. 납세구 지방은 국왕이 조세의 할당을 주관하는 지역, 삼부회 지방은 지방 삼부회가 국왕에게 바쳐야 할 세금을 협상을 통해 미리 결정하고, 징수를 주관하는 지역이었다. 과세 지방은 비교적 최근에 왕국에 통합되어 납세구와 삼부회가 모두 설치되어 있지 않은 지역이었다(윤은주, 2007: 부록 참조).

도시에서 지사의 권한은 특히 재정 분야에서 중요했다. 지사들의 성무일과서나 마찬가지로였던 콜베르의 훈령(1664년)은 도시와 소교구의 채무 청산과 타이유세의 할당 및 징수를 지사의 일차적 임무로 명시했다. 특히 1683년 칙령으로 지사는 도시 재정을 통제하게 되었고 도시 정치의 진정한 지배자가 되었다. 1683년 칙령은 시 정부가 도시 수입의 상세한 내역을 지사에게 제출하고 그 수입명세에 따라 국왕참사회나 지사가 일반지출 예산을 결정하게 했다. 지사는 일반지출 중 시 정부의 유지, 사무원의 봉급, 다리·도로·성벽의 유지와 다른 필수경비를 위한 예산을 측정하고 인건비의 증액이 시유재산 유지를 위한 지출을 침해하지 못하도록 감독했다. 필수경비에 필요한 재원이 불충분하면 주민회의는 재원을 마련할 방법을 의결해야 했다. 그 방법이란 타이유세의 추가 과세, 입시세의 확대 및 인상과 같은 것으로서 국왕참사회의 판결로 허가를 받아야 했다. 1683년 칙령은 시유재산의 처분이나 공채 같은 특별재원에 의지할 수 있는 특별지출의 목록을 제시했다. 페스트, 군대의 숙박이나 기물 제공, 본당교회 중앙홀 개축 등이 그에 속했다. 이 특별지출을 승인하는 이가 지사였다. 또 지사는 적절하다고 판단되면 특별과세 징수에 대한 국왕 참사회의 승인을 요청할 수도 있었다(Olivier-Martin, F. 1988:199). 다른 한편 왕권은 국왕참사회의 판결을 통해 개별 도시의 구체적인 재정문제에 관여했다. 예를 들어 툴루즈에서는 1671년과 1688년 국왕참사회의 판결로 100리브르 이상의 지출에 대해 지사의 허락을 받아야 했다. 한도액은 이후 300리브르로 인상되었지만 지사의 사전허가를 받아야 한다는 점은 변함이 없었다(Taillefer, M. 2000:80-81).

보르도의 예를 통해 시정에 대한 왕권 개입의 구체적인 과정을 살펴보자(Mousnier, M. 1974:443-445). 보르도 시 기구의 구성과 활동에 대한 지배권을 확대하고자 했던 루이 13세는 모후와 대귀족들의 반란이 야기한 왕국의 혼란을 구실 삼아 1620년 9월 보르도에서 시장과 시정관 선출을 연기했다. 시장의 선출은 무기한 연기되었고 30년간 시장직은 공석으로 남아 있었다. 1627년 3월 2일 국왕참사회의 판결은 시정관들과 24명의 조정관(prud'hommes)이 12명의 후보를 지명하면, 왕이 그 중에서 6명의 시정관을 선택하게 했다. 프롱드 난 후인 1669년 국왕은 한 명의 귀족과 두 명의 상인, 그리고 한 명의 변호사와

두 명의 상인이 시정관직을 교대로 수행할 것을 명령했다. 1674년 시 기구는 2명의 귀족, 2명의 변호사, 2명의 상인이라는 본래의 균형을 회복했지만, 이후로도 왕은 각 집단에서 복수의 후보를 선출하면 그 중에서 한 명씩을 시정관으로 지명했다.

국왕은 시 기구의 구성에 대한 간섭을 넘어, 보르도를 미성년자로 간주하고 행정적 후견권을 행사하고자 했다. 1654년 국왕참사회 판결은 보르도 시가 도시의 채무보고서를 작성하고 동시에 이 채무를 청산하기 위해 세금을 부과할 수 있는 상품과 생필품의 목록을 작성하게 했다. 보고서와 목록에 근거하여 과세를 결정하는 것은 국왕의 권한이었다. 1669년 1월 왕은 도로, 병원, 축제에 할당할 금액, 회계감사 방법, 징수할 세금을 결정하고 징세권의 임대를 명령했다. 1670년 국왕참사회의 판결은 소, 양, 치즈, 호밀에 대한 과세액을 결정했다. 중앙권력은 지방의 사정을 상세히 알지 못했으므로 이러한 결정은 여러 반발과 부작용을 낳았다.

더불어 지사의 간섭이 증대했다. 1654년 채무보고서는 기옌의 지사 탈망(Gédéon Tallemant) 앞에서 작성되었다. 지사는 시의 의사록과 모든 문제에 대한 자신의 견해를 국왕참사회에 제출했고 참사회는 그에 근거해 판결을 내렸다. 지사는 또한 시 행정의 관리자로서 1677년 시장과 시정관들이 참석한 가운데 입시세의 청부인을 결정하고 채권자들에게 이자를 할당했다. 1712년 8월 시 기구가 작성한 지불목록에 서명한 것도, 시의 서기가 수입과 지출 장부를 작성하도록 감시한 것도 지사였다.

중앙권력의 증대되는 간섭에 대한 보상은 ‘부르주아들’의 특권 증가였다. 국왕은 시의 소송을 시정관들과 자주 갈등을 일으켰던 보르도 고등법원이 아니라 대참사회(Grand Conseil)에서 판결하고, 시정관과 그 가족의 재판은 세네살이, 향소는 대참사회가 맡도록 명령했다. 특히 국왕은 ‘부르주아들’에게 여러 경제적 특권을 부여했다. 1622년 참사회의 판결은 ‘부르주아’로 받아들여지지 않은 외지인은 어떤 상업 활동도 할 수 없게 했다. 국왕은 비(非) 부르주아 포도재배 농과의 경쟁으로부터 ‘부르주아들’을 보호했고 1654년에는 술집에서는 오직 ‘부르주아’ 양조장의 포도주만 판매할 수 있게 했다. 국왕은 1669년 일시적이거나

마 시 기구에서 상인들이 다수를 차지하게 만들었고, 1671년 국왕참사회 판결은 보르도 상인들의 특권 회사 설립을 허가하고 그 회사에 1000~2000리브르를 투자하지 않고서는 ‘부르주아’나 시정관으로 받아들여질 수 없게 했다. 결국 앞서 본 보르도의 폐쇄적 과두정은 보르도의 부르주아가 왕권의 개입을 적극적으로 수용 및 활용하고 왕권이 그런 부르주아를 지원하는, 양자의 상호작용의 결과물이었다.

왕권의 시정 개입 및 지배의 최종 단계는 시 관직의 매매관직화였다. 1692년 8월 칙령은 파리와 리옹을 제외한 모든 도시에 시장직과 부시정관직을 창설하고 시정관의 절반을 매년 부시정관들 중에서 선출하게 했다. 매매관직 창설의 표면적 이유는 선거에서 난무하는 파당 행위와 술책, 선출직 관리들이 과세할당에서 저지르는 부정행위였다. 그러나 진짜 목적은 전적으로 재정과 관련되어 있었다. 새로운 관직의 판매는 국고를 채우는 데 도움이 되었다. 17·18세기의 전환기에 매매 시 관직을 창설하는 칙령들이 거듭 발표되었다. 1702년에는 시장 대리관, 1704년에는 시정관, 1706년에는 교대 또는 삼교대 시장 또는 대리관, 1709년에는 교대 시정관직이 창설 또는 매매관직화 되었고, 1695년에는 민병대 장교직, 1699년에는 치안감독관 및 경관이 매매관직이 되었다(Duby, G. 1980:168). 이러한 조치들은 한편으로는 새로운 인물들이 재산을 통해 시정관직에 진입할 수 있게 했다. 1705~1726년 아미앵에서는 시정관 중 상인 36명, 관직보유자가 10명이었다. 이는 17세기 전반과 비교해 급격한 변화였다. 다른 한편 창설된 매매 관직은 시가 되살 수 있었다. 시는 되사기를 통해 남아 있는 선거의 자유를 지킬 수 있었지만, 채무는 증가했다. 게다가 되사기를 통해 회복된 선거의 자유는 형식적인 데 불과했고, 과두정은 지속적으로 강화되었다. 예를 들어 앙제에서는 1692년 프레지디알 판사가 6만 리브르에 시장직을 구입했다. 시는 1701년 그에게서 시장직을 되샀지만 1702년 시장직은 명목상 다시 선출직이 되었고, 시장직을 구입한 그 판사가 사실상 왕의 지명을 통해 다시 시장이 되었다. 디종에서는 1692년 시가 시장직과 부시정관직을 15만 리브르에 되샀다. 그러나 그 돈은 현직 시장과 시정관들이 시에 빌려준 것이었고, 그들은

이후 자신들의 지위를 공고화할 수 있었다(Duby, G. 1980:169).

18세기 내내 국왕은 매관제를 도입했다가 철회하고 다시 도입하기를 반복했다. 보베에서는 1692년 프레지디알 판사들이 비용의 3분의 2, 납세구 재판소 판사들이 3분의 1을 부담하여 시장직을 구입했다. 그들은 그 비율만큼 돌아가며 직무를 담당했다. 1717년 매관제는 폐지되었고 선거가 재도입되었다. 그러나 1722년 매관제는 다시 출현했고 보베 시는 창설관직을 구매하고 관직 수행자를 왕에게 추천했다. 따라서 매관제의 외형 아래 선거가 재확립되었다. 매관제는 1724년에 폐지되었다가 1733년에 다시 회복되었다. 이때에는 시정관직 세 개만이 개인에게 판매되었고, 나머지 관직에는 선거가 재도입되었다. 라베르디 개혁이 실패하고 1771년 매관제가 재도입되었을 때 시 당국은 선출권을 되사서 1789년까지 보유했다. 따라서 보베의 경우 전체적으로 선거제가 존속했다고 말할 수 있다(Mousnier, R. 1974:463). 그러나 보베를 포함해 모든 도시에서 관직을 되사기 한 경우라 해도 지사의 개입과 국왕의 최종 지명은 선거 메커니즘을 중앙권력의 지배로 변질시켰다. 선거의 자유가 회복되었다 해도 선거과정에서 도시는 비공식적으로 지사의 견해를 추종했고, 시장 선거의 경우 흔히 선거에서 선택된 세 명의 후보를 국왕에게 추천하면 국왕이 지사나 총독의 제안에 따라 한 사람을 지명하는 방식이 존속되었기 때문이다. 결국 시 관직의 매매제는 부분적으로 새로운 관직 구입자를 통한 시 과두정의 약화를 초래하리라 기대되었지만, 구매자들의 과두정을 강화했을 뿐이다. 또한 매관제의 도입과 철회의 반복은 선거를 무의미한 것으로 만들고, 나아가 선거를 중앙권력의 영향력 아래서도 자치권을 유지한다는 환상을 존속시키는 수단으로 전락시켰다.

## 5. 맺음말

구체제 시기 도시민들은 시 정부에 대해 이중적인 감정을 가지고 있었다. 시 정부는 중세나 그 전부터 이어지는 시의 전통의 일부로서 주민들의 자부심의 근원 중 하나였다. 시정관들이 지배하는 시 기구, 도시 명사층의 회합인 시 참사

회, 다수 주민들에게 개방된 주민총회라는 삼층 구조의 시정은 광범위한 영역에서 강력하고 다양한 권한을 갖는 시 정부의 위신, 왕정에 대한 자율성, 다수 주민들의 시정 참여라는 도시의 이상을 구현했다. 그러나 구체제 하에서 시 기구는 협소하고 폐쇄적인 과두정으로 변모하였고, 주민총회는 실질적인 역할을 상실했다. 동시에 점점 더 강화되는 왕권의 개입으로 시 정부는 재정과 시 관리 선출 등 여러 영역에서 자율성을 상실했다. 따라서 시 정부의 과두제적 구조와 왕정의 시정 개입에 대한 주민들의 불만은 구체제 말기로 가면서 점점 더 격화되었다. 여러 도시에서 주민들은 도시의 자율성의 상징으로 시정관 선출제의 유지나 부활을 주장하고 시정에 대한 참여의 폭을 확대할 것을 요구했다.

그런가 하면 도시의 자율과 가치를 침해한 주체이자 폐쇄적 과두정 성립의 주요 책임자이기도 한 왕정 역시 구체제 말기에 이르러 시정개혁의 필요성을 절감했다. 재정적 목적을 위한 오랜 개입이 지방 행정을 더욱 더 복잡하게 만들고 과두적 지배층의 방치 또는 지원이 효율적인 중앙정부의 활동을 방해하는 상황을 초래했음을 왕정 스스로 인정할 수밖에 없었던 것이다. 1764년과 1765년 재무총감 라베르디가 시도한 개혁은 왕국 전역의 도시 체제를 단일화하고 수공업자들을 포함하는 다양한 조합과 단체의 대표들이 명사회를 통해 시정에 참여하게 하려는 것이었다. 도시 과두정을 분쇄하고 만성적인 재정적자를 해결하고자 했던 라베르디의 개혁은 결국 실패로 돌아갔다.

그러나 유사한 시도들은 혁명 직전까지 되풀이되었다. 1774년 재무총감이 된 튀르고(Turgot)는 십일조와 여러 영주적 부과조의 폐지, 국가에 의한 세금의 직접 징수, 전국적인 토지대장의 작성과 같은 세계개혁을 계획하면서 신민들의 소원을 국왕이 알게 하고 지사의 업무를 보좌하기 위하여 선거로 구성되는 지방의 회계의 신설을 구상했다. 튀르고의 계획은 수많은 적대세력에 직면해 포기되었지만 그의 뒤를 이은 네케르(Necker)와 칼론(Calonne)은 동일한 개혁안을 다시 제안했다. 칼론은 선거로 구성되는 지방의회가 물납세금을 할당하고 모든 토지 소유자가 납부하게 하는 개혁안을 제시했지만 특권층의 반대에 부딪혔다. 대혁명을 목전에 둔 1787년 재무총감 브리엔(Brienne)은 다시 한 번 지방 행정의 개혁을 시도했다. 브리엔의 개혁안은 일정액의 세금을 납부하는 주민이 시 의회

(assemblée municipale)를 구성하고 도(département)와 군(arrondissement) 의회가 주 의회(assemblée provinciale) 대표를 선출하게 하는 것이었다. 계획안에 따르면 제3신분은 다른 두 신분을 합한 것과 동수의 대표를 주 의회에 파견할 수 있었다(Jessenne, J.-P. 1993:50-51). 그러나 브리엔의 구상 역시 실현되지 못했다. 결국 혁명 전까지 왕정은 시정체제의 단일화를 이루지 못했고, 도시 과두제를 약화시키지 못했으며, 시의 재정과 국가의 재정을 개선하지도 못했다. 구체제 말에 이르러 왕정이 의도했던 것, 거둬드는 실패 속에서 몇 차례 개혁을 통해 시도했던 것, 즉 효과적인 중앙집권화를 위한 시정의 단일화, 과두제의 분쇄를 통한 지방 공동체 주민들의 시정 참여와 지방 도시들의 자율성 회복, 그에 기반한 재정 문제의 해결과 강력하고 효과적인 중앙정부의 재생은 이제 대혁명의 과제로 남겨졌다.

## 참고문헌

- 박용진(2003), 「아미앵을 통해서 본 코뮌의 변천-도시와 왕권의 관계를 중심으로 -」 (2003년 서울대학교 박사학위논문)
- 성백용(2006), 『중세의 부르주아: ‘새로운 인간’에서 ‘새로운 귀족’으로』, 『프랑스사연구』, 제14호, 5-33.
- 소불, A.(1994), 최갑수 역, 『프랑스대혁명사(상)』, 두레
- 양희영(2005), 「프랑스 혁명 초기 새로운 시정부의 수립-툴루즈 시정(市政)의 연속과 단절」, 『서양사론』, 제84호, 75-107.
- 윤은주(2007), 「프랑스 절대왕정의 재정적 기초」, 『제1회 한국프랑스사학회 학술대회: 프랑스 구체제의 권력구조』, 100-128.
- Bayard, F.(1997), *Vivre à Lyon sous l'Ancien Régime*, Perrin.
- Bély, L.(dir)(1996), *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, PUF.
- Bordes, M.(1972), *L'administration provinciale et municipale en France au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris.

- Caubet, I.(1999), “Approches démographiques et sociales des ménages toulousains de 1695 à 1790,” Thèse de doctorat, Université de Toulouse II-le Mirail.
- Chérueil, A.(1855), *Dictionnaire historique des institutions, moeurs et coutumes de la France*, Librairie de L. Hachette Et C<sup>ie</sup>.
- Duby, G.(dir)(1980), *Histoire de la France urbaine, T. 3. La ville classique*, Seuil.
- Durand, S.(2006), *Les villes en France XVI<sup>e</sup>-XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, Hachette.
- Dutil, L.(1907), “La Réforme du capitoulat toulousain au XVIII<sup>e</sup> siècle,” *Annales du Midi*, 19, 305-363.
- Emmanueli, F.-X.(1992), *État et pouvoirs dans la France des XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles: La métamorphose inachevée*, Nathan.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Vivre à Marseille sous l’Ancien Régime*, Perrin.
- Fournier, G.(1976), “Le concept de représentation politique et son application dans la vie municipale en Languedoc de 1750 à 1800,” *Annales de l’Université des Sciences Sociales de Toulouse*, t. XXIV, 455-469.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Démocratie et vie municipale en Languedoc du Milieu du XIII<sup>e</sup> au début du XIX<sup>e</sup> siècle*, Association Les Amis des Archives de la Haute-Garonne.
- Garnot, B.(1989), *Les villes en France aux XVI<sup>e</sup> XVII<sup>e</sup> XVIII<sup>e</sup> siècle*, Édition Ophrys.
- Godechot, J.(1972), “Les municipalités du Midi avant et après la Révolution,” *Annales du Midi*, 84.
- \_\_\_\_\_ (1978), “Aux origines du régime représentatif en France: Des conseils politiques languedociens aux conseils municipaux de l’époque révolutionnaire,” *Vom Ancien Régime zur Französischen Revolution*, Vandenhoeck und Ruprecht, 11-23.
- Harouel(1987), *Histoire des institutions de l’époque à la Révolution*, PUF.
- Jessenne, J.-P.(1993), *Histoire de la France: Révolution et Empire 1783-1815*, Hachette.
- Laffont, J. L.(1997), “Policer la ville. Toulouse, capitale provinciale au siècle des Lumières,” Thèse de doctorat, Université de Toulouse II-le Mirail.

- Lamouzèle(1910), *Essai sur l'administration de la ville de Toulouse à la fin de l'Ancien Régime(1783-1790)*, V. Girard & E. Erière.
- Lepetit, B.(1988), *Les villes dans la France moderne, 1740-1849*, Albin Michel.
- Marion, M.(1969), *Dictionnaire des institutions de la France aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Éditions A. & J. Picard & C<sup>ie</sup>.
- Méthivier, H.(1981), *L'Ancien Régime en France XVI<sup>e</sup>-XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, PUF.
- Mousnier, R.(1974), *Les Institutions de la France sous la monarchie absolue, T. 1. Société et État*, PUF
- Olivier-Martin F.(1988), *L'administration provinciale à la fin de l'Ancien Régime*, Éditions Loysel.
- Saupin, G.(2002), *Les villes en France à l'époque moderne(XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)*, Belin.
- Taillefer, M.(2000), *Vivre à Toulouse sous l'Ancien Régime*, Perrin.
- Thore, P. H.(1954), "Essai de classification des catégories sociales à l'intérieure du Tiers États de Toulouse," *Actes du 71<sup>e</sup> congrès national des sociétés savantes*, Toulouse, 149-165.

원고 접수일: 2007년 9월 29일

게재 결정일: 2007년 11월 12일

ABSTRACT

---

The local authority and municipal administration in  
*Ancien Régime* France

YANG, Heeyoung

The types of municipal organization were quite diverse from town to town during the *Ancien Régime* period in France. The municipal administrations usually contained three levels: *Corps de Ville*, that is, the municipal office composed of municipal officials, the municipal council made up of *notables*, and the general assembly of inhabitants. But personnel formation of the municipal office, the structure and functions of the municipal council, presence of the general assembly, and the relation of three levels differed from municipality to municipality.

On the other hand, the urban oligarchy was prevalent everywhere. Lawyers, judicial officers, and merchants intensely competed to become municipal officials. Lawyers and judicial officers led the urban municipalities which held law courts such as *Parlement*, *chambre des comptes*, and *présidial*. Rich merchants occupied the municipal administration in the commercial and industrial cities such as Lyon, Marseille, and Nantes. In many cities, the general assemblies ceased to exist or lost a substantial role while being rarely convened.

The influence of royal power on the municipalities increased constantly

during the *Ancien Régime*. The monarchy made full use of several favorable occasions to strengthen its control over the municipalities: the religious wars(1562-1593), *la Fronde*(1648-1653), and the annexations of border towns. It consolidated its power by reducing the number of municipal officials, limiting their authorities, and nominating his associates for municipal officials. The royal governments intervened in the municipal administration on the pretext of disputes or unstable finances in the cities. *Intendants*, royal official, who controlled the municipal budget, became a veritable master of the municipalities. The highlight of the monarchy's intervention and control was the *vénalité* of the municipal official posts. The royal governments alternately established and abolished the *vénalité* throughout the eighteenth century. It made system of election of municipal officials insignificant and contributed to consolidating the urban oligarchy.

By the end of the *Ancien Régime*, the royal governments were eager to improve the municipalities. They carried out municipal reforms several times in order to solve the financial difficulties by simplifying the municipal administration and crushing the municipal oligarchies in all parts of France. But all the attempts ended in failure and municipal reforms became one of the major tasks of the Revolution of 1789.