

변화와 계속성: 프랑스 인사행정의 특성 1)

임도빈

서울대학교 행정대학원 조교수

본 연구는 프랑스의 인사행정이 갖고 있는 특성이 무엇인가를 규명하여 한국에 주는 시사점을 도출하는데 목적이 있다. 주로 분석하고자 하는 연구문제는 첫째, 프랑스 인사행정제도에서 변화와 계속성을 담보하는 제도 혹은 메카니즘은 무엇인가와 둘째, 이러한 제도속에서 볼 때 최근 인사행정체제의 변화된 상태는 무엇인가이다. 프랑스 인사행정에서는 행정의무론이 기본가치로 작용하면서 구체적인 개혁안이 마련될 때 공무원 당사자들의 의견이 투입되는 절차와 제도가 있어서 비현실적이고 급격한 변화를 방지하며 실현가능한 대안을 만들어 낸다. 인사행정은 단순한 기술 혹은 기법이라기보다는 인간이 상호작용하면서 이뤄지는 사회적 현상이기 때문에 이러한 분석적 접근이 필요하다.

I. 서론

본 연구는 프랑스의 인사행정이 갖고 있는 특성이 무엇인가를 규명하는데 목적이 있다. 최근 한국의 인사행정부문은 물론이고 행정전반에 걸쳐 많은 개혁이 시도되고 있는데 이에 대한 비판의 소리도 적지 않은 것이 현실이다. 한국의 실정에 부합되지 않는 외국의 제도를 무분별하게 도입하였기 때문이라는 것이다(강인재 외, 1998). 그렇다면 비교적 훌륭한 행정체제를 가지고 있다고 여겨지는 프랑스의 경우는 어떠한가를 살펴보는 것이 필요할 것이다. 유럽의 여러 국가 중에서 프랑스는 외국의 변화를 모방하지 않고 독자적인 체제와 문화를 개발하고 유지한다고 알려져 있기 때문이다(조홍식, 2000).

본 연구를 수행하는 기본 문제의식은 프랑스 인사행정체제의 변화정도와 내용, 그리고 그 이유는 무엇인가라는 의문이다. 물론 1980년대말과 1990년대 영국과 미국 등 앵글로 색슨계 국가에서 시도되었던 신공공관리론(New Public Management)적 행정개혁이 프랑스에 전혀 영향을 미치지 않은 것은 아니다. 이러한 국제적 흐름을 프랑스식으로 도입하는 것은 1990년초 미셸 로까르(Michel Rocard) 당시 수상이었다. 그의 행정개혁은 크게 네 가지 중심축으로 이뤄졌다. 첫째 행정조직 내 업무관계의 개선, 둘째 책임성의 강조, 셋째 정책에 대한 평가의 의무화, 넷째 사용자 위주의 서비스 정책이 그것이다(Gallemand, 1996: 227-246).

* 이 연구는 서울대학교 국제지역원의 2000년 국제지역연구 지원사업 연구비에 의하여 수행되었음.

외형상 내세우는 개혁의 목표는 최근 한국에서 표방하고 있는 것과 크게 다르지 않다. 그러나 그 구체적인 성과나 추진방법은 한국의 것과 매우 다르다.

본 논문이 분석하고자 하는 연구문제는 첫째, 프랑스 인사행정제도에서 변화와 계속성을 담보하는 제도 혹은 메카니즘은 무엇인가와 둘째, 이러한 제도속에서 볼 때 최근 인사행정체제의 변화된 상태는 무엇인가이다. 인사행정은 단순한 기술 혹은 기법이라기보다는 인간들이 상호작용하면서 이뤄지는 사회적 현상이다. 따라서 프랑스 인사행정 개혁에서 변화와 계속성을 결정짓는 요인은 가장 중요한 것은 프랑스인들이 가지고 있는 행정이란 어떠한가 한다는 철학적 이해라고 본다. 즉, 그 나라 사람들이 가지고 있는 관념이나 생각이 행정제도를 토대 혹은 토양 역할을 한다는 것이다. 이를 주로 행정의무론이라는 관점에서 살펴본다. 이러한 관념이 있다고 하더라도 실제로 인사행정의 주요한 사항을 결정하는 기구 혹은 메카니즘이 어떠한가에 따라서 그 실현여부가 좌우된다. 전자를 사회학적인 제도라고 한다면 후자를 법적인 제도(혹은 기구)라고 할 수 있을 것이다. 이러한 두 가지 차원의 제도들(institutions)이 프랑스의 각종 정치행정의 개혁을 결정지을 것이며 인사행정분야도 예외는 아닐 것이다. 다음으로 이러한 기초적 이해를 바탕으로 90년대 초를 전후하여 최근까지 실제로 이뤄진 인사행정개혁의 실태에 대하여 분석하기로 한다.

II. 제도의 틀: 변화와 계속성

1. 행정철학적 측면: 행정의무론

인사행정은 단순한 기법수준보다는 가치와 상징적인 측면에서 분석해야 한다(임도빈, 2001). 프랑스 인사행정의 특성은 행정의 존재이유가 무엇이나라는 질문에 대한 답인 행정의무론(la déontologie de l'administration)에서 찾을 수 있다. 행정의무론은 단순히 공무원들에 대한 윤리적 지침에 머무는 것이 아니라 국회의원 등 입법관계자들도 그들의 입법에서 실현코자하는 이상을 천명하는 것이다. 행정의 의무를 한마디로 요약하면 행정서비스의 수혜자인 국민에게 봉사하는 것이다(Didier, 1999: 27). 그 표현이 '국민(people)' 이든, '사용자(usager)' 이든, '고객(client)' 이든 상관없이 이것은 프랑스 행정에서 과거로부터 추구되어온 변함없는 원칙이다. 이러한 행정의 의무론에 기초하여 행정은 공권력을 부여받고, 행정내부인 공무원도 행정조직과 특별 권력관계에 들어가는 것이다. 이러한 의무론이란 관점에서 인사행정이 추구해야 할 가치도 전통적으로 추구하던 것과 최근 새로이 등장하는 것으로 다음과 같이 도출된다.

(1) 전통적 가치

왕정을 타파하고 공화국으로서 민주정치체를 정립하려고 노력한 프랑스에서 전통적으로 행정의 존재에 대하여 많은 논의가 있다. 오랜 전통속에서 프랑스 행정이 추구하는 가치는 다음과 같다.

첫째로 루소가 주장한 일반이익(l'intérêt général)이다. 이는 특수이익에 반하는 것으로서 공동체의 복리를 증진하는 것을 말한다. 이러한 이유에서 행정은 부(富)의 생산에 관여해서는 안되고 부에 대한 무관심이 행정에 대해서는 하나의 의무론을 구성한다고 보았다(M. Hauriou, 1900: 49). 물론 이렇게 국가의 경제활동을 제한하던 야경국가에서 섭리국가로 국가의 개념이 바뀌면서 행정은 '이윤을 가장 덜 취한다'라는 제한된 범위 내에서 경제사회적인 활동을 할 수 있는 것으로 '일반이익'의 개념이 바뀐다. 최근에는 비록 행정이 경제활동에 관여하더라도 동시에 적극적으로 환경을 보호해야 한다는 개념으로 더욱 확대된다.

둘째, 자유이다. 행정이 보호해야 하는 것은 개인의 자유, 사생활의 자유는 물론이고 결사의 자유, 사상의 자유, 표현의 자유 등까지 포함한다. 이것은 1789년 인권선언 제2조에 명시되어 있는 것이다.

셋째, 평등이다. 인권선언 제1조와 6조에 명시되어 있는 이 원칙은 매우 포괄적으로 해석된다. 공공서비스를 받을 권리에 있어서 평등할 뿐만 아니라 공직취임 및 공무원의 대우 면에 있어서도 평등할 것을 요구하는 의무이다.

넷째, 중립성이다. 중립성이란 공평성이나 무관여(無關與)를 의미하는 것으로 실제로는 앞서 설명한 평등개념에 포함되지만 좀더 국한된 분야에 관한 것이라고 볼 수 있다(Didier, 1999: 17). 구체적으로는 '평등'이란 가치를 적용하면서 특정 정당이나 직능집단, 종교에 치우치지 않아야 하며 동시에 이들의 영향력으로 부터 개인들의 사상의 자유 등을 보호해야 한다.

(2) 새로운 가치

프랑스 사회의 변화에 따라 행정이 추구해야하는 가치도 변하게 된다. 이것은 과거에 추구했던 전통적인 가치에 비하여 새로운 것들인데 대체로 80년대 부터 강조된 것이다. 이를 다음과 같은 세 가지로 요약할 수 있다.

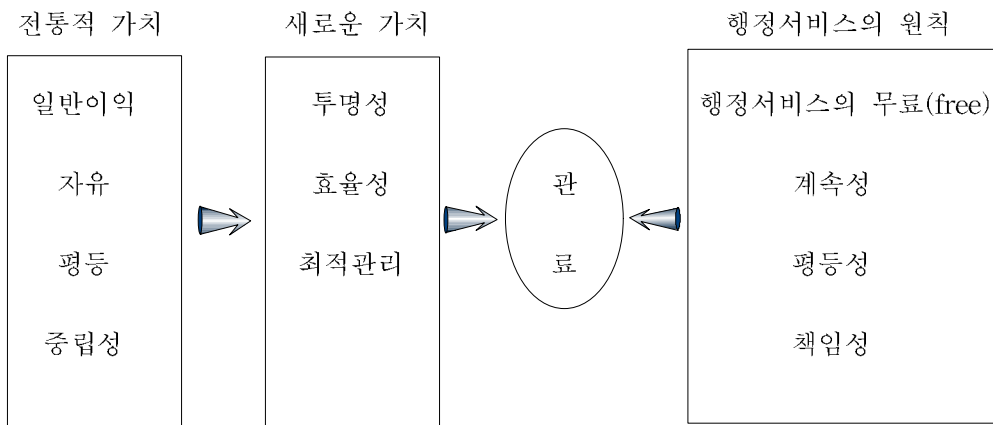
첫째, 투명성(la transparence)이다. 이것은 1973년 중재자(Mediateur, 프랑스식 옴부즈맨임)에 관한 법률이 제정되면서 도입된 개념이다. 이 법은 궁극적으로 행정을 '유리로 만든 집'같이 투명하게 해야 한다는 것을 목표로 한다. 그러나 이후 투명성을 명백히 규정하거나 구체화시킨 법은 많이 등장하지는 않았다.

둘째, 효율성이다. 효율성과 공무원의 전문성 제고는 행정개혁을 논할 때 자주 등장하는 구호이다. 행정의 현대화와 공무원의 동기부여를 위해서는 효율성이 중요한 개념이어서 1990년 등장한 책임센터(프랑스식 책임행정기관)도 이의

실현방안의 하나로 들 수 있다(임도빈, 1998). 효율성이란 개념은 뒤의 최적관리에 비하여 좀더 포괄적인 개념이다. 즉, 최적관리는 행정조직내의 일상적 관리에서 주로 금전적인 측면에서 낭비를 줄이는데 초점을 맞추고 있다면, 효율성은 전반적인 국가행정체제의 재설계, 공무원의 동기부여 등 거시적인 개념이다.

셋째, 최적 관리이다. 즉, 모든 공무원은 공공재원의 낭비를 최소화하도록 엄격하게 관리를 할 의무가 있다. 구체적으로는 투입(input)대 산출(output)의 비율을 가장 바람직하게 해야하는 것이다. 모든 공무원에게 엄격한 관리의무를 등한시하지 못하도록 하면서, 만약 행정관리과정에서 개인적인 이익을 취한 경우에는 인사조치까지 취하도록 되어 있다.

그림 1. 공무원이 추구해야할 가치



(3) 행정서비스

상술한 공무원들이 추구해야할 전통적 가치와 새로운 가치는 서로 모순되지 않고 모두 공무원들의 업무수행에 길잡이 역할을 수행한다. 이렇게 신구(新舊)의 행정가치를 추구하면서 공무원들이 업무를 수행한 결과, 국민들에게 전달되는 산물인 행정서비스는 다음과 같은 특성을 가진다.

첫째, 행정은 경제분야에서 최소한의 역할로 국한되고 이윤추구를 회피해야 하기 때문에 행정서비스도 유가로 제공되기보다는 무료로 제공되는 것이 원칙이다. 즉, 프랑스에서는 행정서비스에 관한 한 앵글로 색슨계 국가에서 성행하고 있는 수익자 부담의 원칙은 예외적인 경우로 제한되고 있다고 볼 수 있다. 또한 행정이 경영수익사업을 수행한다는 것도 매우 이례적인 것이라고 할 수 있다.

이런 점에서 프랑스의 행정은 앵글로 색슨계 행정과는 대조적이다.

둘째, 국민들의 일반이익과 자유, 평등을 지키고 중립적으로 업무수행을 해야 하기 때문에 수년 혹은 수십년간 변함없이 계속성을 가져야 한다.

셋째, 모든 국민이 행정으로부터 평등하게 혜택을 볼 수 있어야 한다.

넷째, 책임성인데, 프랑스 행정에서 책임성은 오랫동안 경시되었다. 이 원칙은 19세기말에 와서야 비로소 인정되기에 이르렀다. 이러한 책임성의 개념은 점점 발전되어 행정권의 고의적 오류가 없다고 하더라도 개인이 입은 피해에 대해서는 책임이 있다는 정도로 발전한다(M. Long, Weil & Delvolvé, 1996).

프랑스에서는 국민에게 행정서비스를 제공하는 것이 위와 같은 원칙에 입각하여 이뤄지기 때문에 이를 제공하는 임무를 가진 공무원에 대한 인사관리도 영향을 받을 수 밖에 없다. 즉, 인사행정현장에서는 상술한 원칙에 입각하여 행정이 이뤄지도록 공무원을 관리하기 때문에 급격한 변화를 추구하기 어렵게 된다.

2. 기구 및 행정절차적 측면

한국에서 인사행정 개혁이 빈번하게 이뤄지는 이유의 하나는 개혁의 대상인 공무원들의 의사를 무시하고 일방적으로 밀어부치기식 개혁을 할 수 있기 때문이다. 프랑스에는 지나치게 빈번하게 개혁이 추진되는 것을 억제할 수 있는 법적·제도적 장치가 발달되어 있다. 이러한 조직(기구)에 의한 의견조정과정을 거치기 때문에 인사행정개혁은 비현실적이고 과시적인 것으로 나타나기 어렵게 된다.

(1) 중앙인사행정기관: 행정부 장관과 행정총무국(Diréction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique)

법적으로는 프랑스 공무원에 대한 인사권은 대통령에게 주어져 있는 것을 제외하고 모두 정부(즉, 수상)에게 있다. 그러나 실제로는 총원, 승진 등 일상적인 인사행정은 각 공무원단을 중심으로 이뤄지고 있으며, 부처의 경우에는 장관의 영향력 하에 있는 분권화된 체제이다.

공무원에 대한 인사행정전반에 대한 권한은 수상에 있는데, 수상은 실제로는 자신의 밑에 있는 담당 장관¹⁾에게 위임하고, 후자는 행정총무국(diréction générale de l'administration et de la fonction publique)²⁾을 지휘하여 업무를 수행한다. 즉, 행정총무국이 인사행정을 총괄적으로 담당하는 기구라고 할 수 있다. 이는 중앙인사행정기관 유형으로 보면 비독립 단독형이라고 할 수 있다.

비독립단독형은 인사행정에서 정치적 중립성을 확보하기 어렵다는 단점이 있

1) 혹은 처장: 정부조직이 내각에 따라 바뀌기 때문에 지위도 달라짐.

2) 이 조직은 항구적임.

다고 지적된다(강성철 외, 1999). 그러나 프랑스의 행정총무국(direction générale de l'administration et de la fonction publique)은 그 기능면에서 관리적인 측면에 국한되기 때문에 정치적 중립성이 문제시되는 중요한 개혁에 관한 사안은 관장하지 않는 것이 보통이다.

그 구체적인 기능은 다음과 같다.

- 인사행정에 관한 기본법이라고 할 수 있는 '공무원에 관한 일반법(statut général du fonctionnaire d'Etat)'의 적용을 감시한다. 즉, 각 공무원단에서 관장하는 인사행정에 관한 사항을 통제하고 조정한다.
- 재정부와 협력하여 공무원의 보수, 퇴직, 복지 등의 문제를 담당한다.
- 행정조직의 개편을 담당한다.
- 공무원에 관한 각종 자료 및 통계자료를 담당한다.
- 행정의 현대화(modernisation)를 담당한다. 프랑스에서 행정의 현대화란 행정개혁과 유사한 개념이다.

이상에서 볼 수 있는 바와 같이 행정총무국(direction générale de l'administration et de la fonction publique)의 주요 임무는 한국의 중앙인사위원회나 행정자치부에 비하여 행정의 현대화라는 관리적 차원에서 추진되는 행정개혁이라고 할 수 있다. 한국의 행정개혁과정에서 나타나는 것과 같은 중요한 행정개혁은 행정총무국에서 주도하는 것이라기보다는 수상이 정치적으로 추진하는 것인 경우가 대부분이다. 따라서 행정총무국은 인사행정의 매우 세부적인 사항 수준에서 '공무원에 관한 일반법'의 규정내용을 구체화하는 역할을 수행한다고 할 수 있다. 이는 인사행정에서 급격한 변화를 추진하기보다는 계속성을 유지하는 기능을 더 중요하게 수행한다는 것을 의미한다.

(2) 인사행정개혁의 핵심기관: 국가공무원 최고위원회(Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'Etat)

이론상으로는 공무원이 고용주인 행정과는 특별권력관계에 있고 비독립단독형 중앙인사기관은 구체적인 사항을 관장하기 때문에 정권자들은 권위적이고 자의적인 인사개혁을 시도할 수 있다. 그러나 프랑스에 이에 대한 견제장치가 없는 것은 아니다. 고용주에 해당하는 행정측 대표와 공무원이 동수로 구성되는 '최고 위원회'의 심의를 거쳐야 한다는 것이 그 대표적인 예이다.³⁾

3) 최고 위원회는 국가공무원 최고 위원회(conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat)외에 지방 공무원 최고 위원회, 그리고 의료공무원 최고 위원회 등 3대 공무원 범주별로 각각 설치된다. 관할 공무원의 범주만 다를 뿐 조직과 기능은 국가공무원 최고 위원회(conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat)와 유사하므로 이를 설명하기로 한다.

국가공무원 최고 위원회의 기능은 공무원에 관한 모든 일반적이고 근본적인 문제를 심의한다. 이러한 활동결과 공무원에 관한 현황보고서를 매년 발간한다. 구체적인 기능은 국가공무원의 지위에 관한 법률안 개정안이 제출될 때 미리 심의를 거쳐야 하고 기타 일부 공무원 인사 관련 정부령(décret)⁴⁾도 심의의 대상이 된다. 국가공무원 최고 위원회는 기타 인사정책에 관한 자신의 의견을 표방할 수 있다. 이와 함께 공무원 징계에 대한 최후 소청심사를 담당한다.

국가공무원 최고위원회(conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat)는 총 40명으로 구성되는데 행정측 대표 20명과 노조측 20명으로 구성된다. 이들은 임기 3년(연임가능)으로 정부령에 의하여 임명된다. 노조측 위원은 각각 그들이 대표하는 노조의 인원, 독립성, 회비징수실적, 연륜 등을 고려하여 결정되는데 구체적으로는 각 행정관서별로 선거에 의하여 설치되는 동수위원회(la commission administrative paritaire)의 평균 구성비를 고려하여 노조별로 할당된다.

1997년의 최고위원회 경우를 예로 든다면 UNSA 4 명, CGT 4명, CFDT 4 명, FO 4 명, FSU 2 명, CFTC 1 명, CGC 1 명 등으로 구성되었다. 최고위원회는 총회가 있고, 노조별로 구성되는 부회도 있으며, 공무원 지위, 쟁송, 교육훈련 등의 분과위원회가 있다. 참고로 1996년 동수위원회의 투표결과를 보면 다음과 같다. 동수위원회는 각 기관별 계급별로 노조대표들이 후보로 나서고 구성원인 공무원들이 투표하여 구성된다.

<표 1> 동수위원회 투표 결과(1996년)

유권자 수	2,045,688	
투표자 수	1,543,513	75 %
FSU	260,632	17.72 %
CGT	245,376	16.68 %
UNSA	242,678	16.50 %
FO	215,334	14.64 %
CFDT	214,500	14.58 %
CFTC	39,944	2.58 %
CGC	28,275	1.92 %
기타	225,976	15.37 %

자료: Serge Salon et Jean-Charles Savignac. 1997. p.230.

4) 한국의 대통령령과 유사하나 약간의 차이가 있음.

인사행정을 독자적으로 담당하는 각 행정기관별로 설치되는 ‘행정동수위원회’(la commission administrative paritaire)는 인사문제를 심의하고 고충처리를 하는 기능을 담당한다. 행정동수위원회의 구성은 사용자(즉, 기관장 및 간부급 공무원)대표와 노동자 대표가 동일한 숫자로 이뤄진다. 직원대표는 각 행정기관에 설치된 노동조합들이 후보를 내세우고 공무원들이 투표함으로써 비례대표제 방식으로 선출된다. 따라서 인사의 대상인 직원들을 대표하는 사람과 인사권을 가진 기관장을 비롯한 대표가 한 자리에 모여서 인사문제를 심의하는 공식적인 협의체라고 할 수 있다. 노동조합과 행정동수위원회의 존재는 인사행정이 마치 이윤을 추구하는 사기업과 같이 경영자의 자의에 따라 이뤄지지 못하도록 견제하는 역할을 한다.

프랑스 공무원은 해당 동수위원회의 심의를 거쳐 자리를 변경 혹은 박탈당할 수 있다. 즉, 조직개편 같은 변화가 있는 경우 이러한 절차를 거쳐 한 공무원이 차지하고 있는 행정조직 내 자리는 없어지거나 변경될 수 있다. 이러한 심의절차는 형식적인 것이 아니고 실질적인 것으로서 공무원들의 권익보호에 일익을 담당한다. 나아가서 각 공무원노조는 이 기구를 통하여 부당한 인사행정개혁에 대하여 시정을 요구하고, 경우에 따라서는 시위나 파업을 주도하기도 한다. 따라서 공무원의 의견이 무시된 채 최근 한국에서 이뤄진 것과 같은 일방적인 조직 축소(해고)는 이뤄지지 않는다.

III. 인사행정분야 개혁의 성과: 변화와 계속성의 조화

프랑스 인사행정을 개혁하는 작업은 이를 주도하는 사람들이 행정의무론이라는 원칙면에서 사고한다는 제약 속에 있을 뿐만 아니라 ‘국가공무원 최고 위원회’ 등의 심의를 거쳐야 하기 때문에 많은 제약을 받게 된다. 그렇다면 이러한 측면들이 실제 인사행정분야 개혁에 어떻게 나타났는가를 고찰하기로 한다.

우선, 상술한 제약이 있다고 하여 프랑스 인사행정이 환경의 변화에 둔감하였다고 볼 수는 없다. 프랑스의 행정은 행정의무론에서 고찰한 가치를 실현하려는 목표에는 변함이 없으면서 국가공무원최고회의의 심의 등 끊임없는 의견 절충절차를 거쳐서 변화를 겪기 때문이다. 영미계통의 급격한 개혁에 비해서는 좀 느린 듯하지만, 행정의 구조와 기능변화면에서 전통적으로 행정이 실현해야 하는 가치 정향에 맞게 변화하고 있다. 이제 변화와 계속성이라는 양면에서 최근 인사행정개혁의 성과를 분석하고자 한다.

1. 프랑스 공직구조

(1) 공무원의 종류

프랑스 공무원은 크게 분류하여 국가공무원, 지방공무원, 그리고 보건의료공무원 등 세 가지가 존재한다. 국가가 주도하는 사회복지제도가 발달하였기 때문에 의료기관의 지위가 거의 대부분 국립이고 여기에 종사하는 직원은 모두 공무원 신분을 갖는다.

전세계적으로 볼 때 프랑스 공무원의 규모는 대단히 큰 것으로 분류된다. 준공공부문까지 합하면 500만명 이상이 되고, 비교적 좁은 의미의 공무원 수만 해도 280만명 정도가 된다. 그러나 이중 가장 협의의 공무원은 183만명 정도이다. 이중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 교육공무원이다. 프랑스는 초, 중등, 대학까지 모든 공교육은 국가가 담당하는 것을 원칙으로 하기 때문에 총공무원중에서 교육공무원들이 큰 비중을 차지하는 것은 당연한 현상이다. 일반 부처공무원과 국방부, 프랑스 통신 등 각 범주기능별 공무원 수를 표로 나타내면 다음 <표 2>와 같다.

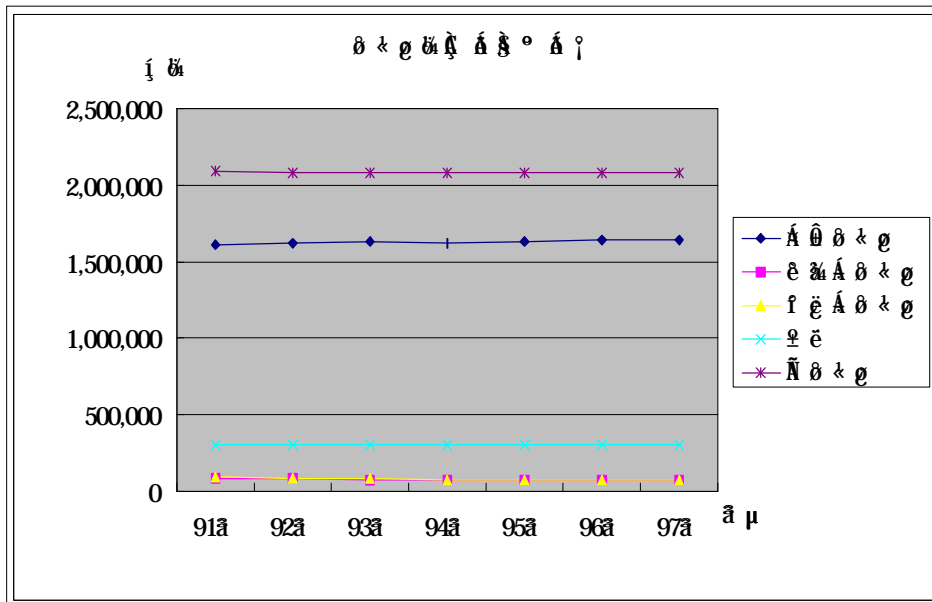
표에서 정규직은 정식 직업공무원으로서 지위를 획득한 사람을 의미한다. 그런데 비정규직이 전체 공무원 280여 만명중 13-14%를 차지하는 40만명에 가깝다는 점을 주목해야 한다. 이것은 지난 수 십년간 프랑스 고용의 일반적 경향인 파트타임 업무의 증가와 임시직과 고정기간직(temporary and fixed-term job)의 증가, 그리고 계약적 유연성(contractual flexibility)의 증가 때문이라고 할 수 있다. 이러한 현상은 행정부문에도 예외는 아니다.⁵⁾ 요컨대 막스 베버식 관료제적 이념에 맞는 안정된 직업공무원제도를 운영하면서 동시에 비정규직 제도의 활성화를 통한 프랑스 사회의 고용직업구조변화에 적응하여 왔음을 의미한다. 즉, 혁신적인 개혁은 공무원 노조와 동수 협의회 등 공무원당사자들의 저항에 부딪히기 때문에 좀더 우회적이고 점진적인 방법으로 사회의 변화에 적응하는 변화를 겪은 셈이다.

영미계 국가에서 공무원 조직에 활기를 불어넣기 위하여 공무원을 감축하거

5) 프랑스 정부는 이러한 추세와 관련하여 근로시간과 근로계약의 유동성을 증가시키려고 하였는데, 1993년법(Loi quinquennal)은 유동성 제고를 위해 두가지 메카니즘을 장려했다. 첫째는 약간의 유보상 조건으로 노동자의 근로시간을 장기적으로 감소시키는 것(TRILD, Temps Réduit Indemnisé de longue durée)이다. 이것은 기업에게 임시적 또는 부분적 실업(temporary or partial unemployment)을 허용하는 것(고용계약에 부과된 휴가(break)가 없다면)인데 두 번째의 방법보다는 기업의 인건비 부담을 완화하는 장점이 있다. 둘째는 파트타임 근무로의 전환(conversion, annualisation)으로 기업이 잉여 직무를 파트타임 직무로 전환하는 것을 장려하는 것이다. 기업들은 고용국가기금(FNE, Fonds National pour l'emploi)의 혜택을 받기 위해 국가의 정책에 순응하였다. 이것은 원칙적으로 잉여(redundancy)를 피하면서 고용자들에게 최소한의 봉급 감소가 이루어지도록 하려는 의도에서 이루어진 것이다.

나 한국에서는 명예퇴직제를 활용하는 등 여러 가지 방법이 동원된다. 프랑스에는 총정원 법이 존재하지 않을 뿐만 아니라 행정조직의 설치에 관련된 법규에도 그 기관의 정원을 규정하는 조항이 없다. 정원의 증가를 통제하는 방법은 매년 국회의 의결되는 예산에 의해서이다. 즉, 예산의 증가 없이 공무원의 자리를 늘릴 수 없기 때문에 인건비관련 인건비를 긴축하고, 실제 공무원의 총원에 있어서 순수 증원을 억제함으로써 공무원의 증가를 억제하였다. 다시 말하면 해고라는 급격한 방법보다는 정년퇴임자나 기타 자연감소자리도 가능한 총원하지 않는 정책을 통하여 정원의 억제를 꾀하였다.

그림 2. 공무원 수의 변화추이



자료: Ministère de la Fonction publique, de la Reforme et de la Decentralisation. 1998. Rapport annuel: *La Fonction publique de l'Etat*. p.147.

구체적으로 1991년 이후 공무원의 지위별 수의 증가를 보면 다음 <표 2>와 그림 2.와 같다. 전체비중으로 봐서 공무원 절대수가 주는 경우는 드물지만 비교적 충격 없이 규모를 유지하는 정책을 사용하고 있음을 알 수 있다. 사실 행정의 기능은 점점 확대되고, 동시에 행정서비스의 질을 향상시켜야 하는 경향이 있음을 감안할 때 앵글로 색슨계 국가와 같은 대규모 민영화 등의 조치가 없었음에도 불구하고 이렇게 정원관리를 한 것은 프랑스의 작은 정부표방이 매우 성공적이었다고 볼 수 있다.

<표 2> 공무원 수의 지위별 증가(1991년-1997년)

년도	정규 공무원	계약직 공무원	고용직 공무원	군대	총계
1991	1,610,643	81,280	95,608	302,741	2,090,272
1992	1,616,357	79,676	82,248	299,107	2,079,388
1993	1,626,635	78,304	80,337	299,018	2,084,294
1994	1,626,048	75,981	76,799	299,662	2,078,490
1995	1,631,995	72,335	74,782	300,655	2,079,767
1996	1,640,526	71,858	72,818	300,879	2,085,981
1997	1,637,231	69,968	70,902	307,215	2,085,316

자료: Ministère de la Fonction publique, de la Reforme et de la Decentralisation. 1998. Rapport annuel: *La Fonction publique de l'Etat*. p.131 재구성.

공무원의 규모를 증가시키지 않으면서 행정의 변화를 가져오게 하는 것은 쉽지 않다. 보통 행정 각 기관에서는 결원보충이 되지 않으면 필요한 인력이 부족하다는 불만이 생기는데 프랑스에서 이를 완화시키기 위한 방법중의 하나가 공무원들의 이동을 자유롭게 활용하는 것이다. 어떤 공무원단에 속해있는 공무원이 다른 공무원단의 일에 더 적합하다고 판단되는 경우 기관간 파견(détachement)을 이용하는 것이다. 이 파견개념은 원소속 기관에서 월급을 받는 좁은 의미의 파견(mis à la disposition)과는 달리, 파견기관에서 보수를 받으면서 원리 소속 공무원단에서는 연공서열에 의한 경력 및 퇴직 등을 근무한 사람과 똑같이 혜택 받는 것을 말한다. 고위직 공무원의 경우 이것을 한국에서 논의되는 개방형임용제와 유사한 것이라고 말할 수 있을지 모른다. 그러나 공사부문의 인력이동을 유연하게 한다는 기능면에서는 유사하나 채용방법과 신분 등의 면에서는 다르다고 할 수 있다.

(2) 프랑스식 계급제: 신축적 운용방법

프랑스는 대표적인 계급제적 공무원제도를 운영하는 나라이다. 직업공무원제와 계급제적 특성에 따라 프랑스의 공무원은 다음과 같은 지위를 가진다. 첫째 임시직이 아닌 정규직에 임명되고, 둘째 직급(grade)을 부여받으며, 셋째 직급과 자리는 서로 분리되어 운영되고, 넷째 근무조건에 대하여 일방적인 조치(즉, 쌍방적 계약이 아닌 특별권력관계에 속함)에 의하여 규정된다(Salon, Serge et Jean-Charles Savignac, 1997: 28). 이러한 공무원 지위에 관한 규정은 이미 1946년 이전부터 존재하였는데 최근까지 장기적으로 문제점을 보완하면서 완성되

어 온 원칙이다. 한국의 공무원에 관한 규정과 대동소이함을 알 수 있다.

그런데 우리가 주목해야 할 것은 세번째의 원칙이다. 현재 한국행정조직에서는 각 자리에 보임되는 공무원의 직렬, 직급 등이 지나치게 경직적으로 규정되어 있어서 이것이 마치 계급제의 대표적인 단점인 것처럼 비판받고 있기 때문이다. 그러나 프랑스 행정에서는 계급제를 택하면서도 인사관리에서 융통성을 발휘할 수 있도록 하고 있는데, 이에 대해서는 부연 설명할 필요가 있다.

이 원칙은 이미 1834년 5월 18일자 법에 처음 등장하는 것으로 1983년의 법(7월 13일자, 제 12조)에 의하면 구체적으로 다음을 의미한다(Salon, Serge et Jean-Charles Savignac, 1997: 28).

- 특정 자리와 이를 점유하는 공무원의 직급과는 상관관계가 없다는 뜻이다. 예컨대 어떤 공무원은 자기보다 직급이 낮은 공무원을 상관으로 둘 수도 있다(CE 24 Nov. 1971 departement de la Savoie).

- 점유자의 직급을 지정하지 않는 자리도 있을 수 있다. 중앙행정기관의 실장(chef de service), 국장보, 부국장 등의 자리와 그 임용권이 정부의 재량권 하에 있는 고위직 자리는 공무원을 직급과 상관없이 '파견'(détachement)의 형식으로 임명하거나 '직접 채용'(특별한 사유 없이 언제든지 해고할 수도 있음)할 수도 있다(CE 5 Juin 1959, sieur Dufay). 직접채용은 한국의 정무직 자리와 유사하긴 하나 전문성을 바탕으로 정책 및 조직관리를 하는 자리이고 일정한 자격기준이 있다는 점에서 차이가 있다.

그러나 공무원 개인에게 부여된 직급은 정계에 의하여 자리가 박탈될 경우에만 박탈될 수 있다(CE, 1er Oct. 1954, Guille). 공무원은 자신의 원래 소속 조직에 자리가 보존되어 있지 않다고 하더라도 직급을 보존할 수 있다. 파견, 정직, 행정 이외의 기관에 한시고용 등이 이에 해당한다.

이상의 내용을 보면 피라미드형 행정조직에 있어서 직급의 제한에 따른 임용의 경직성을 겪고 있는 한국에 비하여 매우 융통성 있게 조직을 운용할 수 있음을 알 수 있다. 또한 폐쇄형 조직이라고 하지만 다른 유사 공공기관이나 민간부문에도 공무원이 자유로이 이동할 수 있다. 이러한 점에서 앵글로 색슨계 국가에서 주장하는 개방형 임용제도와 유사한 효과를 낼 수 있는 제도가 이미 내재화되어 있다고 말할 수 있을 것이다. 다시 말하면 한국에서는 개방형임용제, 직위분류제 등 미국인사행정의 겉모양을 모방하려는 개혁을 추진하였다고 한다면, 프랑스는 계급적 인사행정제도를 유지하면서 필요한 부분에 대해서 융통성을 발휘하는 방법을 이미 활용해온 것이다. 이것은 프랑스가 1990년 전세계적인 신공공관리론적 행정개혁에 비교적 무풍지대로 남아있을 수 있었던 이유중의 하나라고 말할 수 있다.

2. 인사행정개혁: 공직분류

앞에서 언급한 바와 같이 프랑스 정부는 국제화시대에 걸맞은 각종 제도개혁(행정개혁 포함)을 하였지만 인사행정에 대해서는 근본적인 틀을 유지하는 정책으로 일관하여 오고 있다. 그러나 이러한 틀을 유지하는 범위에서 많은 부분의 개혁을 추진하고 있다.

(1) 계급제(catégorie)의 개혁: 4계급에서 3계급으로

프랑스의 공무원은 전통적으로 4계급으로 구성된 계급제를 채택하고 있었다. 각 계급은 학력제한이 있으며 이들이 담당하는 임무는 각각 다음과 같이 차이가 있다.

먼저, 'catégorie A'는 학사이상의 고등교육을 받은 사람으로 기획업무를 담당한다. 이 계급에 해당하는 공무원의 폭은 커서 한국의 계장급 등부터 국장이상에 해당되는 고급공무원단(후술내용 참고)의 공무원에 여기에 속한다. 다음으로 'catégorie B'는 고등학교 졸업자격증(바칼로레아)⁶⁾ 소지자이상으로 정책의 적용기능을 담당한다. 마지막으로 'catégorie C'는 프랑스 3단계 교육과정에서 1차과정(premier cycle)인 중등교육의 수료를 증명하는 자격(Brevet)을 가진 자로서 업무의 내용은 구체화된 사항의 집행을 담당한다.

미셸 로가르 정부는 당시 A,B,C,D 4계급이었던 계급구조중 단순 업무를 담당하는 계급인 D계급을 폐지하는 조치를 취한다. 이것은 국민교육수준의 향상과 행정조직에서 수행하는 업무가 단순한 사무(중졸 학력)들이 행정전산화와 사무자동화로 인하여 사라져 가는 데에 적응한 좋은 예이다. 즉, 최하위인 D계급을 없애는 것과 각 행정기관에서 C계급의 비율을 높이는 조치로 이뤄진다. 일정한 조건하에 D계급의 인력을 C계급으로 격상시켜주는 것이기 때문에 해당 공무원들의 반대는 심하지 않았다.

프랑스 사회도 질적으로 변화함에 따라 행정에서 요구하는 공무원의 자질도 변화였다. 상술한 바와 같이 공무원을 정리하고 시키는데 많은 어려움이 있기 때문에 한국과 같이 정원감축이라는 급격한 방법을 사용하지 못하였다. 결국 공무원 정원동결이라는 방법을 택하였고, 자연감소되는 인력도 가능한 억제하는 정책을 추구하였다(임도빈, 1996).

이러한 점진적 변화를 수용한 결과인 공무원 계급별 분포를 보면 다음과 같다.

6) 고등학교 졸업후 이 시험에 합격해야 대학에 진학할 수 있다. 이 시험의 수준은 미국 등 다른 나라의 대학교양 수준으로 비교된다.

<표 3> 계급별 공무원 분포

		1990년	1992년	1994년	1996년	
					국방제외	국방부문
정규공무원	계	1,564,655	1,585,213	1,626,776	1,628,612	31,428
	A	544,039	602,643	664,703	724,292	3,840
	B	491,416	455,126	435,282	395,672	7,848
	C	529,200	527,444	526,791	508,648	19,740
비정규직		218,020	219,985	210,025	185,137	8,301
고용직		82,825	79,391	70,712	13,168	57,533
소계		1,865,500	1,884,589	1,907,513	1,826,917	97,262
군militaire		303,422	299,838	294,996	4,501	290,510
총계		2,168,922	2,184,427	2,202,509	1,831,418	387,772

자료: Ministère de la Fonction publique, de la Reforme et de la Decentralisation. 1998.
Rapport annuel: *La Fonction publique de l'Etat*. p.151.

주목할 점은 최고계급인 A계급의 비중이 점점 늘어나는 반면 중하위 계급 공무원의 절대수가 줄어든다는 점이다. 이것은 정보화시대의 행정서비스의 질이 향상되면서 점점 지적능력이 높은 공무원들의 비중이 높아지는 반면 단순집행업무를 담당하는 중하위직의 비중은 낮아진다는 것을 의미한다. 결과적으로 공무원들의 불만을 최소화하면서 공무원 전체의 자질을 향상시키게 된 것이다.

(2) 봉급지수망: 좌절된 개혁

각 계급은 서로 폐쇄적이며 충원이 달라질 뿐만 아니라⁷⁾ 이에 상응하는 봉급수준이 정해진다. 이는 1948년 확립된 프랑스만의 독특한 제도로써 '공무원보수 지표망(la grille des rémunération de la fonction publique)'이라고 불린다. 각 공무원은 봉급지수망상의 고유한 지수를 가지고 있으며, 자신의 봉급액은 여기에 그 해의 가중치를 곱함으로써 쉽게 구할 수 있다.⁸⁾ 이 제도는 다양한 공무원 단간의 보수를 형평성 있게 관리하며, 각 개인의 보수관리를 체계적으로 할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 공무원 개인간 경쟁을 유발하기보다는 공무원 전체의

7) 실제로는 이 계급의 큰 틀 속에서 충원단위인 공무원단이 있어서 공무원단이 충원의 기본단위임.

8) 가중치는 예컨대 1997년 10월 현재 100이 32,567 프랑이다.

유대감(solidarity)과 공평성을 추구하는 제도이다.

1990년대 초 이 봉급망 제도가 지나치게 낡았고, 보수유인을 통한 공무원간의 경쟁체제를 도입하는데 장애물이라는 인식하에 간호사 등 일부 공무원들의 대대적인 반대시위가 있었고 이에 따라 근본적으로 개혁, 혹은 폐지하려는 시도가 있었다. 그러나 공무원의 업무성과의 증가에 대응하여 보수를 늘리는 방안 등 개별화된 동기부여에 대해서는 행정에서는 업무성과의 측정방법이 존재하지 않는다는 점과 공무원 노조의 반발 때문에 혁신적인 개혁이 이뤄지지 않고 그들을 유지하는 것으로 결정되었다(Warin, 1997: 91). 즉, 1959년 2월 4일에 공포된 ‘공무원의 일반적 지위에 관한 정부령’의 내용을 중심으로 1980년 초에 집대성한 공무원관련 법의 내용을 거의 그대로 유지하면서 운용면에서 개선하는 조치를 취하였다.

봉급망제도의 획기적 개선과 같은 혁신적인 개혁은 좌절되었지만, 이 봉급지수망은 계급별 해당구간이 4대 계급에서 3대계급으로 바뀌면서 다음과 같이 조정되었다.

<표 4> 봉급지수의 개혁결과

계급	개혁전(1948이후)	개혁후(1995)
catégorie A	225-800	379-1015
catégorie B	185-360	298-638
catégorie C	130-250	224-479
catégorie D	100-185	계급 폐지

위의 표에서 볼 수 있는 바와 같이 A계급 공무원은 379에서 1015, B등급 공무원은 298-639, C등급공무원은 224-479의 범위에서 상향조정된 각자에 적합한 봉급지수를 부여하는 방법으로, 즉 전체 공무원의 대우를 향상시키는 작업을 하였다(Warin, 1997: 91). 나아가서 사실상 상하급의 폭이 큰 A계급의 경우에는 1015지수 이상으로 특별호봉지수에 해당하는 A, B, C, D, E, F, G 등으로 추가하는 제도정비를 하였다. 이것은 본고에서 주장하는 바와 같이 행정의무론에 입각한 가치전제와 공무원당사자의 이해를 수렴하는 장치 등에 의하여 급격한 변화를 겪지 않으나 사실상 무시할 수 없는 정도의 변화를 겪음을 예시해 주는 예이다.

즉, 공무원 봉급지수망은 단점밖에 없어 폐지되어야 할 것이라기보다는 공무원간 보수의 평등성 등의 가치를 지키면서 더욱 개선하는 방향으로 운용될 수

있는 제도로 본 것이다. 물론 이전에도 1948년 당시 봉급지수망은 최저 100에서 최고 800이었으나, 이 제도가 몇 번 개선되어 왔다. 이러한 봉급지수망의 장점중의 하나는 호봉과는 달리 지수 300은 봉급지수 150보다 2배의 월급을 받는다는 것을 쉽게 알 수 있다는 점이다. 즉, 공무원간의 비교가 용이하다.

나아가서 프랑스 공무원은 매년 적절한 수준의 봉급인상을 얻게 된다. 공무원의 봉급인상은 중앙정부에서 매년 가중치의 상향조정함으로써 이뤄진다. 자신의 봉급지수에 상향된 가중치를 곱하면 인상된 봉급이 쉽게 구해진다. 따라서 이러한 통상적인 상향조정방법 외에 위와 같이 계급별 가능한 호봉지수를 조정하는 것은 국가경제의 낮은 성장률에도 불구하고 공무원의 사기를 증진시키는 방법을 인사행정의 개혁방법으로 활용해 왔다는 것을 의미한다.

즉, 매년 이뤄지는 통상적인 보수개선 방법과 더불어 프랑스는 공무원의 보수를 약 10년 정도의 간격으로 재조정하는 방법으로 획기적으로 향상시켜 왔다. 1997년의 경우 전년도에 비하여 약 3.3%의 인상을 가져왔다. 노조와 합의한 임금정책의 원칙은 다음과 같다(ministère de la fonction publique et réforme de l'Etat et décentralisation, 1998: 23).

- 어느 공무원도 정부의 최저임금보다는 낮아서는 안된다. 프랑스의 최저임금(SMIC)은 실질적인 생계비를 기준으로 하고 있다.

- 상후 하박의 원칙에 의한다. 즉, 봉급이 적은 공무원의 경제생활을 우선적으로 개선시키기 위하여 지수 294까지는 4점 추가, 295-316까지는 3점, 317-374까지는 2점, 375-412까지는 1점을 각각 추가해 주는 방법을 택하였다. 최저임금보다 높게 하기 위하여 최저계급인 C계급의 2-5등급은 1점에서 15점을 가산하여 주되 봉급이 적은 공무원에게 후하게 준다.

(3) 공무원단 제도 유지와 부분적 '직위분류제' 도입

프랑스 공직분류의 핵심적인 개념은 공무원단(corps)이다. 공무원단은 유사한 성격의 업무를 수행하는 공무원들의 집단으로서 충원, 승진 등 인사행정의 기본 단위가 된다. 공무원단에서는 직급(grade)과 등급(classe)이 연동(혹은 통합)되어 승진을 관리한다. 공무원단의 대표적인 예는 국사원(le Conseil d'Etat), 회계심의원(Le Cour des comptes), 재정감사원(l'inspection des finances), 외교관(le corps diplomatique), 국가도지사(le corps préfectoral) 등이다(임도빈, 1995). 앞의 세 개는 일종의 행정기관이면서 동시에 여기에서 근무하는 사람들(일반 사무직 등은 다른 공무원단 소속임)이 각각 고급공무원단(grands corps)을 구성한다. 직급과 등급을 연동시키는 예는 행정관 공무원단(le corps des administrateurs civils)의 경우 2등행정관(administrateur civil de 2e classe), 1등 행정관(administrateur civil de 1er classe), 특등 행정관(administrateur civil de hors

classe) 등 세 개의 직급이 존재한다.

고급공무원단의 경우 연공서열에 의하여 승진이 되는 내부규정을 가지고 있으며, 공무원단간 이동은 새로운 충원과정을 거쳐야 한다. 고급공무원단은 유사한 업무에 종사하는 고급두뇌들을 분리하여 인사관리를 함으로써 공무원들의 전문성을 유지하고 강화하는데 도움이 되는 제도이다. 일반적으로 고급공무원들이 수행하는 임무는 기획, 감사 업무 등 외부의 성과평가를 하기가 곤란한 성격을 띄기 때문에 승진에서 실적주의제도보다는 연공서열제도가 작용한다. 그렇다고 하여 이들간의 경쟁이 없고 무사안일주의가 지배한다기 보다는 더욱 공정하고 능률적인 업무수행과 국가에 대한 봉사정신으로 무장되어 있음을 알 수 있다(임도빈, 1995).

이에 비하여 지방공무원은 약간 독특한 상태에 있다. 프랑스에는 3만여개의 지방자치단체가 있어서 규모가 매우 적은 것도 있으며, 지방공무원들은 비교적 집행적인 성격의 업무를 많이 수행하기 때문에 국가공무원과는 다른 인사행정체제가 필요하였다. 지방자치체가 본격적으로 실시되기 이전에도 이미 기초자치단체인 코뮌(commune)에는 국가공무원과 다른 체제를 택하고 있었다. 즉 1952년 4월 28일 법에 의한 일종의 직위분류제라고 할 수 있는 직무체제(système d'emploi)를 가지고 있어서 지방공무원은 직무의 개폐에 따라 면직될 수 있는 상황에 있었다. 그런데 지방자치체가 실시되면서 1984년 1월 26일 법에 의하여 지방공무원 신분도 오히려 국가공무원과 유사하게 직업공무원제적 성격을 갖도록 변화하였다. 그후 다시 데파르트망(département)과 레종(Région)도 정식 자치단체화하는 지방자치가 실시되면서 지방공무원의 인사관리를 국가공무원과 다르게 하는 일종의 직위분류제(le cadre d'emploi)가 도입되었다(Debbasch, 1991).⁹⁾

미국식 직위분류제와는 차이가 있으나, 프랑스도 자치단체가 수행하는 업무에 따라 지방공무원의 자리가 변하는(즉, 업무에 따라 자리가 변하는) 제도라는 점에서 일종의 직위분류제라고 할 수 있다(Kim, 2000). 이 점에서 상술한 국가공무원의 인사행정원칙인 공무원단(corps)과는 구분된다. 즉, 공무원의 규모가 적은 자치단체의 공무원을 공무원단이란 개념으로 관리하게 곤란하기 때문에 이렇게 막은 것이다.

프랑스 자치단체는 자치행정의 원칙에 따라 직위의 신설과 폐지는 자유롭게 할 수 있다. 따라서 각 지방의 필요에 따라 직위가 세분화되는 효과가 있다. 다만 프랑스 사회에는 인적자원이 한정되어 있고 직업이동이 자유롭지 않기 때문에 자리의 폐지에 의한 해고(직업공무원제의 도입 때문에)가 어렵게 되었다. 물

9) 이를 직위분류제라고 주장하는 데에는 반론의 여지가 있다. 이러한 논란에 종지부를 찍으려면 직위분류제가 무엇이나라는데 합의가 선행되어야 한다. 그러나 프랑스에서 전통적으로 존재해온 계급제와는 다른 방법으로 직위가 신설되고 사람이 충원된다는 점에서 이렇게 칭하였다. 역사적으로 본다면 종전의 제도가 직위분류제에 가까운 것이라고 한다면 1984년 이후의 것은 계급제적 요소를 가미한 것이라고 봐야할 것이다.

론 자치단체의 사무국장 등 고위직은 한국의 정무직과 유사하게 자유로이 해고가 가능하도록 하였다. 이러한 프랑스 자치단체의 특수성을 반영한 인사행정의 해결책은 아래에서 서술하는 바와 같이 여러 자치단체들이 협력(혹은 집단적으로)하여 인사관리를 하도록 하는 것이다.

지방공무원의 직위분류는 기초자치단체별(communes), 중간자치단체별(départements), 광역자치단체(régions) 등으로 동일한 지위를 누리는 공무원들을 범주화하여 공무원의 관리를 여러 자치 단체를 통합적으로 할 수 있도록 하였다. 직위의 경우, 예컨대 지방 사무직위(le cadre d'emplois de rédacteurs territoriaux)는 사무사(rédacteur), 주입사무사(rédacteur principal), 수석사무사(rédacteur chef) 등 3개 등급이 있고, 이에 상응하는 자리를 만들어 보임한다. 프랑스 공무원의 프랑스식 직위분류제는 인사행정단위를 광역화함으로써 가능하게 되었다. 즉, 지방공무원은 당해 지방자치단체에서 임명하나 충원, 교육 등 인사행정은 여러 자치 단체를 포괄하는 협의체에 의하여 운영되는 지방공무원 인사행정센터(le centre de gestion de la fonction territoriale)에서 한다. 각급 자치단체는 법률에 의하여 여기에 가입이 의무화(특히 규모가 적어 단독 인사행정이 불가능한 경우)된 것도 있고, 자발적으로 하는 것도 있다. 이 센터는 가입 자치단체의 의원들의 대표에 의하여 구성된 이사회가 의사결정권을 가지면 해당 자치단체의 공석이 생길 때 모집공고 등 충원실무를 담당하고, 필요한 교육도 담당한다. 이 센터의 운영비용은 가입한 자치단체가 부담한다.

3. 효율성 제고의 방법: 교육훈련을 공무원의 '권리' 개념으로 발전

영미식 신공공관리론은 기본적으로 행정부문에 시장원리를 도입하자는 것으로 행정의 투입과 산출을 계량적으로 측정할 수 있다는 것을 가정한다. 그러나 이것은 매우 비현실적인 가정이다(조성한, 2000; 임도빈, 2000a). 그렇다고 프랑스 행정에서도 최적관리의 원칙에 따라 행정에서의 비능률과 낭비를 제거하거나 감소시키려는 노력을 게을리 한 것은 아니다. 그러나 실제로 행정서비스에서는 측정이 곤란하다는 이유로 최적관리의 원칙은 매우 제한적으로 해석된다. 예컨대, 시장 가격보다 높은 가격으로 건물수리와 물품구입을 한 국립병원의 관리자가 그 대가로 개인적인 치부를 하지 않은 이상 처벌할 수 없고 단지 기관(병원)의 오류만 인정된다¹⁰⁾고 한 판례가 있다(Conseil d'Etat, 17 Janvier, 1996; M. Petit, 1996: n.114).

나아가서 프랑스 행정에서 공무원에게 요구하는 효율성 의무를 어떻게 해석하느냐의 문제가 생긴다. 우선 비효율적이고, 무능력하다고 하더라도 인사행정수단에 의한 징계를 가할 수 없다는 입장이 있다. 예컨대 용기와 동기가 부족하여

10) 즉, 손해액을 개인이 병원에게 갚지 않아도 된다.

제대로 업무를 수행하지 못했다는 이유로 지방공무원을 해고하지 못하도록 한 판례가 있다(Conseil d'Etat, 6 Avril, 1992). 물론 효율적인 공무원에게 승진이나 상여금 등의 인사수단으로 우대하는 것은 가능하다. 다른 한편으로는 심각한 무관심, 불복종, 정확성부족은 징계의 대상이 된다는 입장이 있다. 당직근무 중 잠을 잔 정신과병원 간호사¹¹⁾에게 정직조치를 취한 것이 그 예이다(tribunal administratif de Versailles, 12 Avril 1996).

공무원의 질을 향상시키는 방법중의 하나는 교육훈련의 강화이다. 원래 단순한 행정업무를 담당하도록 하는 D계급은 정보화시대에 이제 별로 쓸모가 없어졌기 때문에 계급을 줄이면서, 이와 더불어 행정기능의 변화로 원래 입직(入職)시 자질과는 다른 업무를 담당해야 하는 경우를 대비하여 교육훈련을 강화하고 있다. 즉, 자신의 현재 담당직무 이외의 내용으로 하는 교육도 6개월까지 full-time으로 유급 교육훈련을 받을 수 있도록 하고 있다.

또한 모든 공무원은 연 5일을 교육훈련을 받을 수 있도록 제도화하고 있다. 이러한 조치들은 사회의 변화에 따른 공무원의 대응을 위한 것이다. 공무원들이 '자기개발'을 하기 원하는 존재라고 보고, 교육훈련을 행정이 베푸는 일종의 혜택이 아니고 공무원들이 당연히 받아야 하는 '권리'라는 차원에서 이해하는 것이다.

우선 프랑스 공무원에서 승진은 최소 소요기간에 해당하는 교육훈련을 받도록 명시하고 있는 '1984년 법령'이후 1995, 1996년 교육훈련을 강화하는 조치가 이뤄졌다. 즉, 행정의 필요에 의하여 교육훈련을 받는 경우이외에도 별도로 공무원 본인의 요청에 의하여 하는 교육훈련을 받는 것을 법령에 명시하고 있다. 이 법령에서 교육훈련을 위한 휴직을 명시하여 최고 3년까지 가능하도록 하고 있다. 본인이 이를 원하는 경우 이들 목적에 소요되는 재원이 그가 속한 기관의 인건비 전체의 0.2%가 넘어서지 않는 한 거부할 수 없도록 하고 있다. 그리고 이러한 혜택을 받는 공무원은 12달 동안 원래 보수의 85%를 받도록 한다(Salon, Serge et Jean-Charles Savignac, 1997: 97).

IV. 결론 및 시사점

영미권에서 유행처럼 퍼진 신공공관리론적 행정개혁모델, 특히 인사관리에 있어서의 행정관리모델이 비영미권 나라에 어떤 함의를 지닐 것인가는 아직 규명하기 어렵다. 물론 신공공관리론적 행정개혁 모델이 영미형 국가에 합당한 모형이라는 지적에도 불구하고 신공공관리론적 행정개혁모델이 신자유주의의 만연과 더불어 일종의 전세계적인 행정개혁의 패러다임이자 흐름이라는 것은 이론의

11) 이들은 의료직 공무원임.

여지가 많지 않다.

그러나 깊이 분석하여 보면 신공공관리론에서 주장하는 내용이 전통적인 막스베버식 관료제론과 모두 상충되는 것은 아니고 일부 보완적인 면도 있다(임도빈, 2000a). 따라서 프랑스의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 유럽에서의 인사개혁은 앵글로색슨계 국가에 비하여 차이가 있는 것이 사실이다. 프랑스는 행정의무론이 규정한 가치나 각종 제도적 장치 때문에 기존인사 행정체제에 적합한 범위 내에서만 외국의 제도를 수용하였다. 즉, 과거로부터 존속하여 온 인사행정제도를 급진적으로 개혁하기보다는 큰 틀을 유지하면서 부분적인¹²⁾ 개혁을 꾀어온 것이다.

이에 비하여 한국의 인사행정개혁은 매우 급진적이라고 할 수 있다. 중앙부처 일부 국장급 자리를 개방형임용자리로 정하여 공개채용하였고, 목표관리제, 성과급제를 도입하였다. 그리고 행정고시제도의 개혁도 예고되고 있다. 행정개혁의 방법이 매우 급진적일뿐만 아니라 실현가능성이 낮은 것을 무모하게 시도하기도 한다(김영평·최병선 외, 1993).

프랑스가 부분적인 개혁을 할 수 밖에 없는 것은 인적자원시장이 제한되어 있기 때문이다. 즉, 외부시장이 제한적인 상황에서는 동원 가능한 공공부문 인력의 내부시장(internal market)을 잘 관리하려 하였기 때문이다. 문제는 한국에서 최근 시도된 많은 개혁조치들은 공공부문과 사부문간의 인력이동이 자유롭고, 인력자원이 비교적 풍부한 미국사회의 경우를 상정한 것들이라는 점이다. 한국과 같이 인력자원이 한정되어 있고 사실상 종신고용제와 같아서 직업간 이동이 제한적인 곳에서는 공무원간 경쟁을 통한 행정의 능률성 향상이라는 소기의 효과를 거두기 어렵다. 설혹 소기의 목적을 거둔다고 하더라도, 예기치 않았던 다른 문제를 파생시킬수도 있다. 예컨대 잦은 이직으로 인하여 업무효율성이 저하될 수도 있다(Abbssi & Hollman, 2000).

프랑스의 경험에서 한국이 주목해야 할 점은 인사행정 개혁의 의제선정과 개혁의 방법이다. 프랑스의 전통과 독특한 상황을 고려해서 영미식 행정제도를 무분별하게 도입하지는 않았다는 것이다. 즉, 나라의 사정에 따라서 영미식 신공공관리론적 행정개혁모델이 반드시 가장 적합한 개혁의 모델이라고는 할 수 없으므로 프랑스를 비롯한 유럽의 경험에서도 큰 시사점을 찾는 것도 의의가 있다고 할 것이다.

12) 그러나 그 효과면에서는 무시할 수 없을만큼 크기도 하다.

◆ 참고 문헌 ◆

- 강성철 · 김관석 · 이종수 · 최근열 · 하태권. 1996. 『새인사행정론』. 서울: 대영출판사.
- 강인재 · 이원희 · 임도빈. 1998. 「제도와 문화의 정합성에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 구영환. 1993. 『인재론』. 서울: 삶과 꿈.
- 권대봉. 1994. 『국제화 시대의 인재 만들기, 휴먼웨어 개발의 이론과 실제』. 경영정보신서.
- 김영평 · 최병선 외. 1993. 『행정개혁의 신화와 논리』. 서울: 나남출판.
- 김중양. 1996. 『한국인사행정론』. 서울: 법문사.
- 성낙인. 1995. 『프랑스 헌법학』. 서울: 법문사.
- 이휘영. 1996. 『21세기형 인재육성을 위한 한국형 신인사전략』. 한국능률협회.
- 임도빈. 1995. 「프랑스식 행정엘리트 양성」. 『한국행정학보』. 제29권 1호.
- _____. 1998. 「한국과 프랑스의 행정개혁비교」. 『한국행정학보』. 제32권 4호. 한국행정학회.
- _____. 2000(a). 「신공공관리론과 막스베버의 관료제론 비교」. 『행정논총』. 38권1호.
- _____. 2000(b). 「한국 행정조직 내 보직이동 유형에 관한 연구」. 『한국정책학회보』. 9권 3호.
- _____. 2001. 「신인사행정체제의 모색: 상징체제로서의 인사행정을 중심으로」. 『행정논총』. 39권1호.
- 조홍식. 2000. 『똑같은 것은 싫다: 조홍식 교수의 프랑스 문화에세이』. 서울: 창작과 비평사.
- 稲繼裕昭. 1999. 「公務員制度改革: 地方公務員制度改革の観点から」. 『ジュリスト』. No. 1158.
- 栗田久喜. 1999. 『人事行政』. 東京: ぎょうせい.
- 片岡寛光 편. 1998. 『國別行政改革事情』. 早稻田大學出版部.
- Abbasi, Sami M. & Kenneth W. Hollman. 2000. "Turnover: The Real Bottom Line." *Public Personnel Management*. Vol. 29, N.3.
- Carolyn Ban, Dean(1999, 11. 11). "The Status of Public Personnel Reform in The United States: Theme and Variations." 서울대학교 행정대학원 교수세미나 자료.
- Claisse, A. et M. C. Meininger. 1994. *Fonctions Publiques en Europe*. Paris: Montchrestien.
- Debbasch, Charles. 1991. *Institutions et droit administratifs*. Tome I. 4e ed. Paris: PUF.
- _____. 1997. 박연호 · 박균성 역. 『프랑스 행정의 이해』. 서울: 박영사.
- Didier, Jean-Pierre. 1999. *la déontologie de l'administration*. Paris: PUF.

- Gallemand, Florence. 1996. "La politique rocardienne de modernisation administrative." in CURAPP (ed.) *La gouvernabilité*. Paris: PUF. pp.227-246.
- Hauriou, M. 1900. *Recueil Sirey III*. p. 49.
- Kim, Young-Jeong. 2000. "La Décentralisation et l'Evolution de la Fonction Publique Territoriale." Thèse de doctorat. Université de Paris II.
- Long M., Braibant Weil & Genevois Delvolvé. 1996. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. Paris: Dalloz.
- Massey, Andrew. 1997. *Globalization and Marketization of Government Services*. St.Martin's Press.
- Mathews, Audrey. 1998. "Diversity: A Principle of Human Resource Management." *Public Personnel management*. Vol. 27. No. 2. pp. 175-185.
- McGowan, Robert P. and Gary A. Lombardo. 1986. "Decision Support Systems in State Government: Promises and Pitfalls." *PAR*. Vol. 46. pp. 579-583.
- Mény, Yves. 1998. *The French Political System*. Paris: la documentation française.
- Ministère de la Fonction Publique. 1998. *Rapport Annuel: la fonction publique de l'Etat*. Paris: la documentation française.
- Muller, Michael. Sept-June 1999. "Human resources management(HRM) under institutional constraints: the case of Germany." *British Journal of Management*. Vol. 10.
- Petit. M. 1996. *Droit administratif*. n.114.
- Probst, G. J. B. et al. 1995. *Gérer le Changement Organisationnel*. Paris: Ed. d'Organisation.
- Risse, Thomas. 1999. "Democratic Global Governance in the 21st Century." Conference contribution. European University Institute.
- Sadran, Pierre. 1997. *Le système administratif français*. Paris Montchrestien.
- Salon, Serge et Jean-Charles Savignac. 1997. *Fonctions publiques et fonctionnaires*. Paris: Armand Colin.
- Vallemont, S. 1998. *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences*. Paris: Berger-Levrault.
- Warin, P.(sous la direction de). 1997. *Quelle modernisation des services publics*. Paris: La découverte.
- Weiss, D. 1999. *Les Ressources Humaines*. Paris: Ed. d'Organisation.
- Tribunal administratif de Versailles. 12 Avril 1996. Mlle G. c/Centre hospitalier de Gonesse. *Actualité juridique fonction publique*. n.4, p.42.

Continuity and Changes in French Public Personnel Administration

Tobin Im

*Professor, Graduate School of Public Administration,
Seoul National University*

This study aims at clarifying particularities of the French civil service system. The French public administration is known for its stability against political changes as well as for its high quality of public services. This study focuses on how the French personnel administration keeps its continuity, while integrating important changes. On the one hand the de-ontology of the French public administration plays a basic and ethical guiding role to the reformers as well as all civil servants. On the other hand, the formal institutions and decision-making procedures, as in consulting related national councils and unions, for example, prevents any irrelevant and rapid reforms. With this perspective, this paper examines the state of art of French civil service with an emphasis on the results of recent reforms.

임도빈. 서울대학교 행정대학원 조교수.

서울시 관악구 신림동 산 56-1 서울대학교 관악캠퍼스 57동 310호.

Tel:(02)880-5615(O). E-mail: tobin@snu.ac.kr