

해외 주요국의 국가공무원에 관한 법제분석

전주열 · 김수흥 · 김봉철 · 김성배 · 서보국



법제분석지원 연구 15-21-⑦

신청기관

인사혁신처

해외 주요국의 국가공무원에 관한 법제분석

전주열 · 김수홍 · 김봉철 · 김성배 · 서보국

해외 주요국의 국가공무원에 관한 법제분석

Comparative Legislative Analysis on the National Civil Service

연구자 : 전주열(한국법제연구원 부연구위원)

Jeon, Joo-Yeol

김수홍(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Su-Hong

김봉철(한국외국어대학교 교수)

Kim, Bong-Chul

김성배(국민대학교 교수)

Kim, Sung-Bae

서보국(충남대학교 교수)

Seo, Bo-Cook

2015. 11. 13.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 우리나라 국가공무원법은 1949년 제정, 1981년 전면개정 이래, 여러 부분적인 개정을 거침
 - 공무원법과 제도가 전체로서 정합성과 체계성을 갖출 필요가 제기됨
 - ‘인적자원’, ‘인적자본’ 등 공무원제도에 대한 기본적인 가치와 관념에 대한 현대적 관점에서의 반성 필요성이 제기됨
- 근대 입헌국가 운영 경험이 더 많은 다른 나라의 국가공무원법을 분석하여 최근의 국가공무원법 동향 파악
 - 나라별 특성에 따라 다르게 발전하고 있는 각국의 국가공무원법을 국가별 법체계상 특성에 맞추어 분석할 필요가 있음
 - 법률과 행정입법 간의 관할 구분에 대한 구체적인 비교법연구를 통해 우리 국가공무원법에 대한 시사점을 모색함

II. 주요 내용

1. 영국의 국가공무원법

- 영국은 2010년 국가공무원제도의 기본법이라 할 수 있는 ‘2010 헌법개혁과 거버넌스 법률’(Constitutional Reform and Governance Act 2010)을 제정

- 법률의 핵심적 내용은 공무원리에 관한 국왕의 권한을 제거하고 공무원리에 관한 규율 권한을 법률 관할 사항으로 규정
- 단, 이 법률은 국가공무원제도의 기본적인 사항만을 규율
 - 많은 부분은 법률이 아닌 총리(Prime Minister) 등 행정기관의 위임입법에 의해 규율
 - 또한 총리의 공무원리권은 실제 공무원제도를 운영하고 있는 각 부처에 대폭 이관되어, 각 부처의 자율권을 크게 보장
- 공무원조직 운영의 내용적 개혁은 ‘공무원제도개혁’ 정책을 통해 추진
- 행정 개혁의 일환으로 추진하는 공무원제도개혁(civil service reform)을 통해 공무원 조직 개혁 추진
- 공무원제도개혁의 개별 목표
 - ① 디지털에 기반한 작고 효율적인 정부를 구축, ② 공무원의 정책개발능력 향상, ③ 정책집행도 제고 및 책임소재 명확화, ④ 공무원 개인과 부처 전체의 능력 신장, ⑤ 현대적인 공무원 근무조건 개발 및 공직사회의 문화 쇄신

2. 미국의 국가공무원법

- 1978년 인사개혁법¹⁾이 제정되면서 신공공관리학파의 이론이 적용되었으나 최근 공공행정학파의 관점에서 비판이 이루어짐

1) Civil Service Reform Act.

- 신공공관리이론(전통적인 공무원직보호장치가 제거되어야 근무 실적이 부실한 공무원을 해임하고 다른 공무원들이 보다 효율적으로 근무할 수 있는 동기를 부여)에 대해 공공행정학과는 공무수행과 기업의 이윤추구라는 근본적 차이점을 간과하고 있다고 비판
- 미국 연방법전 5편에서 행정조직과 공무원에 관한 사항을 규율
 - 우리의 정부조직법과 공무원관계법에 해당하며, 제III장에서 공무원관계법을 규정
 - 법률 단위에서는 2000년 이후 개정 사항 없음
 - 미국의 공무원관계법의 체계에서 방대한 규율 사항을 행정입법으로 규정함
 - 법률단계에서 비교적 상세하게 규정하고 있고 기술적·전문적·법률집행적 사항이나 의회가 특별히 행정기관에 위임한 사항을 행정입법으로 규정

3. 독일의 국가공무원법

- 독일의 연방공무원법(Bundesbeamten-gesetz)은 1953년에 처음으로 제정된 이후, 2009년에 전면개정되어 현재까지 적용
- 150개의 조문으로 구성되어, 연방공무원의 임명, 직렬, 전근, 파견, 공무원관계의 종료 및 신분상의 불이익에 대한 불복절차와 소송상의 권리보호 규정까지 규율

- 공무원 인사를 담당하는 연방기관은 연방내무부(Bundes- ministerium des Innern)로서 공무원 인사관계 법령을 담당
 - 인사행정에 관한 집행기능은 중앙집권적으로 운영되지 않음
 - 연방공무원법 제8장에 규정되어 있는 독립기관인 연방인사위원회가 연방공무원의 인사에 관한 사항을 독립적으로 관할
- 독일 행정기관 근무자는 이원적 공직구조에 따라 고권적 권한이 부여된 공무원과 사법상의 근무계약에 의한 비공무원인 사무원으로 구분
 - 연방공무원법 제6조와 공무원신분법 제4조 및 제5조에 근거하여 공무원은 직업공무원과 명예공무원으로 구분
 - 직업공무원은 근로기간의 연속성과 자격요건 및 취임관직의 범위에 따라 세부적으로 구분
- 학력 및 수습을 자격요건으로 전문영역을 담당하는 공직의 집합인 ‘라우프반’(Laufbahn) 단위의 구분
 - 직렬 또는 계급군을 뜻하며, 연방공무원법 제3장 제16조부터 제26조에서 규율
- 연방정부에게 폭넓은 위임입법의 권한을 부여하였고 이에 대해 위헌심사가 완화
 - 독일 연방공무원법상 시행령에의 위임입법에 관한 일반적인 특징은, 연방정부에게 폭넓은 위임입법의 권한을 부여되었으며 이에 대한 위헌심사는 완화되어 있음

4. 프랑스의 국가공무원법

- 국가공무원법령 체계는 헌법의 직접 규율 사항(제34조), 공무원기본법, 국가공무원법의 체계로 이루어져 있으나, 행정입법(총리령)의 역할이 큼
 - 프랑스 헌법은 법률의 위임없이 제정되는 총리령(독립명령)을 인정하고 있으나, 공무원제도에 관한 기본적인 보장은 법률이 직접 정하도록 별도로 규정함
 - 국가공무원에 관해서는 국가공무원법에서 공무원기본법의 규율 사항을 구체화함과 동시에 상당 부분의 규율 권한을 행정입법(국사원 총리령)에 위임
 - 특히, 각 직군별로 국가공무원법 규율 사항의 적용 방식을 결정하는 특별지위 규정이 총리령으로 제정됨
- 국가공무원법은 2007년, 2008년, 2010년, 2012년 개정 등 꾸준히 개정되고 있음
 - 개정의 방향성은 정부 전체의 정책 방향에 따라 달라지고 있으나, 큰 흐름은 공무원조직 운영의 효율성을 추구하는 동시에 공무원의 안정적 수행을 위한 공무원제도 규범성 확보를 추구함
 - 재정적 목적에 따라 인건비 절감 정책이 공무원제도 개혁에 영향을 미치거나 공무원 조직에 전문인력을 채용할 수 있는 절차를 추가하는 등 조직 운영의 효율성 추구
 - 계약직의 처우 개선, 공무원의 참여 절차 확대 등 조직의 안정성과 공무원의 권익에 관한 법률 규정을 더욱 상세히 하는 개정이 꾸준히 이루어짐

5. 일본의 국가공무원법

- 공무원 제도에 관한 헌법규정(제15조) 및 국가공무원법 등 법령체계상 우리나라와 유사함
 - 헌법에서 공무원 선정 등에 관한 국민의 권리와 공무원의 의의 등 중요 사항을 직접 규정
 - 국가공무원법(4개의 장, 113개의 조문)에서 국가공무원 제도 관련 기본적인 사항을 규정하고 구체적인 사항은 인사원규칙으로 위임
- 내각 산하에 인사원이 국가공무원제도 운영에 관한 중앙행정기관으로서 기능하며, 공무원인사의 독립성을 구현
 - 인사원을 통해 행정의 계속성과 안정성을 위해 인사의 중립성, 독립성을 제고
 - 공무원 근무 조건, 선발 절차 등 공무원제도 전반에 대한 일반적인 사항을 인사원 규칙으로 제정함
 - 인사원의 광범위한 규칙 제정권에 대한 비판이 제기되고 있음
- 2000년 12월 ‘행정개혁대강’에 따른 국가공무원제도 개혁과 2007년 국가공무원법 개정에 따른 효율성 추구
 - 2000년, 2007년 개혁을 통해 능력·실적주의 확대를 포함한 공무원 제도 개혁 추진
 - 2008년 국가공무원제도개혁기본법이 가결되었으나, 공무원제도의 기본이념, 기본방침 등 선언적 또는 정책적 규정들로 이루어져 있음

- 2008년 국가공무원제도개혁기본법에 나타난 기본방침 가운데, 정년연장, 노동기본권 등 공무원 권익 향상을 위한 정책적 방침이 포함됨
- 2014년 내각 인사국 설치를 주된 내용으로 하는 국가공무원제도 개혁 관련 법 제정
 - 간부직원 등에 대한 인사관리를 철저히 하기 위해 내각에 간부직원인사의 일원관리를 실시
 - 의원내각제 하에서 공무원조직 운영의 효율성을 제고하기 위해 내각총리대신보좌관의 소관사무를 변경하고 각 부서에 대신보좌관 설치 근거 규정

Ⅲ. 기대효과

- 각 나라별 국가공무원제도의 최근 동향과 현황의 의미를 파악하기 위한 법체계 및 관련 제도의 특징에 대한 분석
- 국가공무원제도가 형성되어 온 과정이 각 나라별로 다르며, 각 사회에서 갖고 있는 사회적 의미가 다름
- 각 나라별 국가공무원제도의 특징은 국가공무원법제도를 규율하는 법령의 형식 및 그 제개정 권한권의 구조를 통해 파악할 수 있음
- 각 나라의 국가공무원제도를 뒷받침하고 있는 독립적 인사기구 등 여러 제도의 특징을 종합적으로 이해할 필요가 있음

- 국가공무원제도를 규율하는 법령의 형식은 의회 제정 입법과 행정입법이 다양하게 활용될 수 있으나, 각 규범 형식의 특징을 적절히 활용하는 것이 필요함
- 각 나라마다 법률이 갖는 상대적으로 강한 규범력과 안정성을 활용하는 동시에,
- 법률의 형식적 경직성을 극복하고 세부적인 사안에 대해서는 구체적 타당성을 확보하기 위한 규범형식이 활용되고 있음
 - 여러 나라에서 인사를 규율하는 세부적인 규범의 제정권은 독립적 기구에서 입법권한을 가짐

▶ 주제어 : 공무원법, 국가공무원법, 공무원 인사제도, 법률 관할, 행정 입법 관할

Abstract

I . Background and Purpose

- Since a general reform in 1981, there are in the Act of national civil service only random alterations several times so that it contains the nécessité another general reshuffle.
- Therefore, the research is done in this report on developments in the legal system of civil service of the State in different countries and the UK, the US, Germany, France and Japan.
- For the research was given two problematics: first, the legal sytem of the national civil service and its evolution in recent years; secondly, the division between the legislative power and the regulatory.

II . Main Contents

1. The United Kingdom

- In the U.K., the Constitutional Reform and Governance Act 2010 was enacted as the fundamental rule on the issue.
- The Act removes the prerogative powers for the management of the Civil Service and forms the legal basis for the Civil Service.

- However, the Act sets minimal provisions regarding certain basic matters.
 - Many matters are regulated by various forms of delegated legislation.
 - In addition, most of the Prime Minister's power to manage the Civil Service has been delegated to government departments and government departments enjoy relatively higher levels of discretion regarding the management of their service.
- Civil Service Reform under the structure of the law is ongoing to respond to many challenges.
- Civil Service Reform as a part of the administrative reform works is stimulating the changes of the Civil Service in many dimensions.
- The objectives of the reform are as below;
 - ① forming a smaller, but effective Civil Service based on digital system, ② improving policy making capability, ③ implementing policy and sharpening accountability, ④ building capability by strengthening skills, deploying talent and improving organisational performance across the Civil Service, ⑤ creating a modern employment offer for staff that encourages and rewards a productive, professional and engaged workforce.

2. The United States

- In the United States, the federal civil service was established in 1871. Over the last few decades, reformers have used the

efficiency argument to successfully remove traditional public sector job protections at the federal and state levels. The Civil Service Reform Act of 1978 reformed the civil service of the United States federal government.

- New Public Management (NPM) is that the public personnel system should be recast in the image of the private sector. There are debate between NPM and public interest theory that the treatment of public employees should be consistent with principles of agency integrity and serve to enhance the public interest in professional and non-partisan implementation of policy.
- Title 5 of U.S.C. governs the federal civil service systems and federal government structure(Title 5. Government Organization and Employees)
- Civil Service is defined as “all appointive positions in the executive, judicial, and legislative branches of the Government of the United States, except positions in the uniformed services.”(5 U.S.C. § 2101) Civil service systems are in Part 2(Civil Service Functions and Responsibilities) and 3(Employees) of Title 5.
- There is no significant changes of civil service systems and related provision. since 2000.
- Civil service laws can be divided into federal statutes and federal regulations.

- Title 5(Administrative Personnel) of Code of Federal Regulations (CFR) consists with 30 Chapters. CFR combines with previously issued relations that are still in effect.
- In US legal system, legislature branch enacted more detailed and specifically provision and articles than Korea but still there are various delegations to executive branch so that department and agency pass huge numbers and broad very detailed administrative rules.

3. Germany

- Federal Public Service Act of Germany (BBG) amended for the first time since 2009, established in 1953, it is a federal law that applies until now.
 - This law consists of 150 provisions of (including § 111a, § 92a and § 84a) appointing federal officials, career (Laufbahn), transfer, dispatching, termination of civil service relationship,
 - as well as appeals procedures for the personal disadvantages, it also includes provisions on the procedural protection of rights.
- Federal Ministry of the Interior(Bundesministerium des Innern) as Federal agency in charge of personnel of the officials of executive functions does not operate as a centralized.
 - Other independent federal agency that is responsible for matters relating to personnel of the civil service is a federal Civil Service

Commission(Bundespersonalausschuss), as defined in the Federal Public Service Act of Germany in Chapter 8.

- German administrative agency workers is composed of dual office structure(Zweispürigkeit des öffentlichen Dienstes), civil servants with public authority(Beamte) and civil contractual duty of the clerk(Angestellte).
- On the basis of Federal Public Service Act of Germany, Article 6, civil servants are separated in a professional civil service officers and honorary officers(Ehrenbeamte).
- Professional civil service officers can be classified according to the continuity of the working period and career(Laufbahn).
 - The career (Laufbahn) translatable into class group refers to a set of offices in charge of professional qualifications in the areas of education and apprenticeship, as in the federal Public Service Act in Chapter 3, Article 16 to Article 26.
- Gritty derive a common feature of the legislative mandate of the Federal Public Service Act enforcement order can be summarized as that the federal government has authorized a broad legislative mandate and for this constitutional examination is mitigated.

4. France

- The institution of the civil service in France consists, At the legislative competence level, of the general status and the sta-

tus of the civil service of the State(le statut général de la fonction public et le statut de la fonction public de l'Etat).

- While the fundamental elements are governed by the statutes for all the public service of the State, for the largest share of the public service of the state, each body acquires a special status.
- The competence of developing these specific regulatory Statutes is not one of the legislative.
 - These special statutes adopts the form of a decree(décret).
 - It should be noted that in the development and its amendment, the participation of the civil servants or public agents is guaranteed mainly through their representative.
- So although the direction of developments of the institution of the national civil service is influenced by the context of major policies that are characterized by each government, it is found that a persistent piloting frames the developments.
- The status of civil service of the State is found in the state through the consistent evolution that were made in 2007, 2008, 2010 and 2012 recently.
 - It is the pursuit of balance between policies for efficiency and for the stability of the system which consists in particular of improving the rights of agents
 - Improving the rights of agents is particularly evident in the amendments of the system relating to the status of the contract staff who has recently set up.

5. Japan

- In the legal system of the civil service of the state in Japan, there are many elements that are comparable to those found in that of Korea.
- So are the articles in the Constitution concerning the rights of citizens on the Recruiting public officials and fundamental concepts in the system.
- The basic elements are governed by the Civil Service Act of the State while the regulatory jurisdiction over techniques elements is delegated to that of the National Personnel Authority(NPA, 人事院).
 - The NPA is the peculiarity of the Japanese system of the law relating to civil service since the éloration the large part of the regulations falls under the regulatory competence of the NPA.
- While in December 2000, a civil service reform was implemented through the development of ‘Administrative Reform Outline’(行政改革大綱), the objective of efficiency appears forward in the amendment the National Civil Service Act in 2007.
- Since the reforms of 2000 and 2007 targets for performance are held in accounts further.
- In the Fundamental Act for reforming the civil service passed in 2008, the policy guidelines to improve the status of the public service are contained.

- In 2014, an evolution of the civil service system was set up so that the new office of the Directorate General of human resources in government.

III. Expected Effect

- It is found that the legal system of the state civil service differs in the countries analyzed by the institution's history.
- Therefore, we should understand the system with the functions of the institutions that surround it.
- For a common point in different countries searched, it is found that the form of legislative rules and that the regulation is used consistently with its own character.

➤ **Key Words** : civil service, national civil service, legal système of civil service, public service, legislative power and regulatory power

목 차

요 약 문	3
Abstract	11
제 1 장 서 론	25
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	25
1. 연구의 필요성	25
2. 연구의 목적	26
제 2 절 연구의 범위 및 방법	27
제 2 장 영국의 국가공무원제도	29
제 1 절 영국 국가공무원법의 개요	29
1. 국가공무원의 정의	29
2. 국가공무원제도의 연혁	30
3. 국가공무원제도의 규율	32
4. 국가공무원제도의 법체계	35
제 2 절 영국 국가공무원법의 체계	46
1. 헌법개혁 및 통치법	46
2. 공무원인사위원회	51
3. 공무원복무지침과 공무원관리규정	55
4. 분야별 규율현황	59

제 3 절 영국 국가공무원법의 최근 동향	69
1. 개 요	69
2. 공무원제도개혁의 취지	70
3. 공무원제도개혁의 내용	71
4. 공무원제도개혁의 진행상황	77
제 4 절 영국 국가공무원법의 시사점	79
제 3 장 미 국	85
제 1 절 미국 국가공무원관계법 개요	85
1. 미국 공무원관계법의 역사	85
2. 효율성의 요청과 신공공관리론의 대두	87
3. 전통적인 공무원직보호제도	88
4. 현대적 공무원관계개혁과 신공공관리정책	93
제 2 절 미국 국가공무원법 체계	104
1. 미국 국가공무원법의 주요내용 및 최근 변화	104
2. 미국의 법령체계와 위임구조	117
제 3 절 미국 국가공무원법의 최근 동향	135
1. 신공공정책의 도입과 비판	135
2. 공직의 본질과 공직사회의 개혁에 관한 최근 논의	142
3. 신공공관리적 개혁에 대한 새로운 접근모색	149
제 4 절 미국 공무원관계법의 시사점	162
1. 미국의 공무원관계법의 역사적 발전의 시사점 : 시대적 요청에 따른 변화	162

2. 미국 국가공무원법 체계상의 시사점	164
3. 일반 근로관계와 공직보호제도의 시사점 : 미국의 사기업의 자유해고원칙과 우리의 부당 해고금지원칙	165
4. 공직보호제도약화 후 발생한 현상으로부터 시사점	166
5. 공직의 본질과 공직사회의 개혁에 관한 최근 논의로부터 시사점	168
제 4 장 프랑스	171
제 1 절 프랑스 국가공무원법 개요	171
1. 프랑스 공무원 법제도의 연혁	171
2. 공무원제도의 일반 원칙	173
제 2 절 프랑스 국가공무원법 체계	174
1. 프랑스 국가공무원법 법령 체계	174
2. 국가공무원법상 의회입법과 행정입법의 관할 구분	192
제 3 절 프랑스 국가공무원법 최근 개정 현황	198
1. 2007년 공무원제도 현대화 법률	198
2. 2009년 인사이동과 경력관리제도 개선	204
3. 2010년 공무원제도 개혁	207
4. 2012년 공무원제도 개혁	209
제 4 절 프랑스 법제의 시사점	211
1. 국가공무원법 최근 개정 동향	211
2. 행정입법의 활용	212
제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조	215
제 1 절 독일 연방공무원법의 체계와 구조	215

1. 독일 연방공무원법의 구조	215
2. 독일 공무원 보수에 관한 법제	232
3. 독일 공무원법제에서 법률사항과 하위법령사항의 구분	241
제 2 절 최근 독일 공무원 법제의 변화와 경향	254
1. 최근 주요 개정 내용	254
2. 최근 주요 개정의 배경	259
제 3 절 독일 법제의 시사점	259
1. 연방공무원법 최근 개정 동향	259
2. 위임입법의 폭넓은 활용	260
제 6 장 일 본	263
제 1 절 일본 국가공무원법의 개요	263
1. 일본 국가공무원제도의 연혁	263
2. 일본 국가공무원법의 기본원칙	264
제 2 절 일본 국가공무원법의 체계	265
1. 일본 국가공무원법의 기본구조	265
2. 공무원의 근무관계	272
3. 공무원의 권리	282
4. 공무원의 의무	289
5. 일본 국가공무원법 관련 행정입법의 체계	293
제 3 절 일본 국가공무원법의 최근 동향	299
1. 행정개혁대상 이후의 동향	299
2. 2007년 국가공무원법의 개정과 이후의 동향	301
3. 2010년 국가공무원법 개정안	309

4. 2011년 국가공무원제도 개혁 관련 4법안과 2014년 국가공무원법 개정	310
제 4 절 일본 국가공무원법의 시사점	312
1. 기본법 제정을 통한 인사행정의 근본적 재검토	312
2. 행정입법에 있어 인사원규칙의 활용	314
제 7 장 결 론	317
제 1 절 주요국의 국가공무원법 동향	317
1. 영 국	317
2. 미 국	318
3. 프랑스	318
4. 독 일	319
5. 일 본	320
제 2 절 시사점	321
1. 공무원제도의 국가별 다양성	321
2. 국가공무원제도 규율 규범형식	324
참 고 문 헌	327

【부 록】

< 미국공무원법의 체계와 주요조문 >	339
< 미국 공무원관련 행정입법(CFR) 5 CFR Ch. I의 체계 >	358

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

공무원 제도는 시민들이 공무를 직접 맡을 수 있는 기회를 평등하게 보장하는 동시에, 국가 등 공법인이 수행해야 할 책임이 있는 공적 작용이 안정적으로 제공될 수 있도록 하는 제도이다. 이런 점에 공무원 제도는 국가의 행정을 원활하게 운영하기 위한 기초라고 할 수 있다. 이처럼 공무원 제도는 국가 행정의 근간이 되는 제도이기 때문에 민간영역의 인사관리 제도와 다른 별도의 법제도를 필요로 한다. 주로 상법 및 노동법에서 규율되는 민간영역의 인사 관련 법제도와 달리 공무원 제도는 국가 자체의 목적 내지 국가 등의 공적 작용이라는 목적에 상응하도록 구성되어야 하기 때문이다.

우리나라에서 제헌헌법이 제정되고 1년 남짓 지난 1949년 8월 12일 국가공무원법이 제정된 것은 국가 제도의 기초로서 갖는 공무원제도의 중요성을 상징적으로 나타낸다고 할 수 있다. 이후 우리 국가공무원법은 1963년 한 차례 전면개정을 거쳐 1981년 4월 20일 전면개정한 것이 현재에 이르고 있다. 1981년 전면개정 이후 약 20여 차례 크고 작은 개정을 거쳤는데, 각각의 개정 내용이 개별 공무원의 근무 조건에 직접적이고 중요할 뿐 아니라 고위공무원단 도입(2005년 12월), 임기제 공무원 제도 도입(2012년 12월) 등 공무원 사회 전체의 문화에 중요한 변화를 야기하는 개정들도 적지 않았다. 이처럼 현행 국가공무원법은 입법정책 결정권자, 공무원 사회 및 우리 사회 전체의 치열한 고민과 노력의 결과라고 하고 있다.

그럼에도 불구하고 다음 두 가지 점에서 현행 국가공무원법을 전면적으로 검토하는 것이 필요하다. 첫째 81년 전면 개정 이래로 국가공무원법과 제도가 현실의 필요를 수용하여 여러 차례 개정을 겪는 동안 하나의 법률로서 정합성과 체계성이 희생된 점이 있다. 이런 법체계상의 문제를 전체적으로 분석하여 개선하기 위해서는 전면적인 개정 가능성을 열어두고 해당 법률을 분석하는 것이 필요하다. 둘째 오늘날 우리 사회는 대부분의 영역에서 급변하는 환경에 선제적으로 대비하고 대응해야 하는 도전에 직면해 있다. 국가공무원 법제도도 예외가 아니라서, 국가철학, 사회성에 대한 가치관 등이 급변하고 있는 동시에 자연적, 사회적 불확실성이 증가하고 사회가 고령화되는 등 공무원 제도 외부적인 변화에 적절히 대응해야 하는 강한 요구에 직면하고 있다. 인력에 대한 ‘관리’, 인력을 ‘자원’이나 ‘자본’으로 보는 ‘인적자원’ 관리 내지 ‘인적자본’ 투자 관념 등 인사 행정 자체를 이끌어가는 패러다임이 끊임없이 변해 오는 동안 국가공무원법 제도는 80년대 초반에 담았던 전통적인 가치에 기반을 두고 있다. 따라서, 이를 극복하고 현대적인 공무원 인사 행정의 패러다임을 반영한 법제도를 고안하기 위한 연구가 필요한 상황이다.

2. 연구의 목적

전체 국가공무원법과 제도 가운데 특정 부분을 개정하는 것이 아니라 국가공무원법 전체를 기초하는 인사 행정 패러다임 변화와 사회적 변화를 법제도에 담아내기 위한 연구라는 점이 본 연구의 특징이다. 전체 국가 행정에 광범위하게 영향을 미칠 수밖에 없는 국가공무원법 제도 전체에 대한 전면적인 개정이 타당한 방향으로 이루어질 수 있도록 법제연구를 통해 뒷받침하고자 하는 것이 본 연구의 근본적인 목적이다. 이를 위해 요청되는 법제분석의 구체적인 목적은 다음 두

가지로 요약된다. 첫째는 국가공무원법과 관련 제도의 변화 양상 내지 흐름을 국제적 준거에 비추어 분석하는 것이다. 본 연구에서 해외 주요국으로 선정한 독일, 프랑스, 영국, 미국, 일본 다섯 나라가 최근 단행한 관련 법제도 개정 현황 및 그 배경을 조사, 분석하여 국제적 동향에 기반한 시사점을 도출하고자 하는 것이다. 둘째는 국가공무원법이 법체계상 효율성을 갖추고 입법권과 행정권 양자가 효과적으로 역할을 나누어 각자의 입법정책적 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 하기 위한 규범제정 관할 구분에 대한 근거 내지 시사점을 도출하고자 하는 것이다. 위 두 가지 구체적인 연구 목적에 대한 상세한 내용은 아래 연구의 범위 부분에서 상술한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 우리나라 국가공무원법 개정을 지원하기 위해 해외 주요국의 국가공무원법을 연구한다. 해외 주요국은 영국, 미국, 프랑스, 독일과 일본으로 선정하였다. 근대국가 제도를 우리나라보다 앞서 형성하여 운영한 경험을 축적하고 있는 위 다섯 나라들 가운데 영국과 미국은 흔히 영미법계의 특징이라고도 할 수 있는 불문법 계통의 법제도와 법형식의 특징을 대표하고 있다. 반면 프랑스, 독일 및 일본은 일반적으로 대륙법계로 분류되는 나라들로서 우리나라가 채택한 법제도 형식에 상대적으로 더 유사한 법체계를 갖고 있는 나라들이다.

한편, 연구의 시간적 범위가 본 연구의 주요한 특징이다. 주요국의 국가공무원법 개정 동향을 살펴보기 위해 최근의 개정 사항 여부와 그 내용을 조사하여 분석하는 것이 본 연구의 중요한 내용이다. 최근의 국가공무원법 개정 동향을 참조하여야 할 필요성으로 인해, 범위를 시간적으로 최근으로 한정하였지만 각 나라별로 제도의 변화 양상과 이 변화를 촉발시키고 있는 정치적, 사회적 상황이 나라마다 크게 다

르다. 이러한 차이로 인해 본 연구에서는 최근의 개정 사항을 우선적으로 연구하되 법률 단위에서 주요한 개정이 없는 경우에는 시간적으로 더 오래된 제도 개정 사항도 연구의 범위에 포함시켰다.

이렇게 선정된 다른 나라의 법제도를 비교법적으로 살펴보는 것을 연구의 주된 방법으로 하고 있다. 각 나라의 법제도를 조사하고 분석하는 데는 주로 문헌을 통한 연구 방법이 활용되었다.

제 2 장 영국의 국가공무원제도

제 1 절 영국 국가공무원법의 개요

1. 국가공무원의 정의

한국 헌법은 제7조에서 공무원은 국민전체에 대한 봉사자로서 국민에 대하여 책임을 지고 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하도록 하고 있다.¹⁾ 이와 달리 역사적으로 성문헌법이 존재하지 않는 영국에서는 국가공무원제도에 관한 헌법적 규정이 없다. 대신 영국에서는 전통적으로 공무원이 국왕의 신하로서 그 규율은 국왕의 대권(royal prerogative)에 속하는 것으로 인식되어 왔다.

영국에서 공무원(civil servants)의 정의는 공무원제도의 개혁을 위해 설치되었던 1931년 톰린위원회(Tomlin Commission)의 보고서에 명확하게 드러난다. 이 보고서에 따르면, 공무원이란 “정치적 또는 사법적 관직을 점하는 자를 제외한 국왕의 신하로서, 민간인의 자격으로 고용되고 그 급여가 전적으로 의회에서 의결된 자금으로부터 직접 지급되는 자”로 정의된다.²⁾

이러한 정의에 따르면, 정치인이 임명되는 정부내각(government ministers), 법관, 민간인이 아닌 국방부(British Armed Forces)의 구성원, 의회가 의결한 자금으로 보수를 받지 않는 국영기업 직원은 공무원이 아니고, 지방공무원(교원, 경찰관 포함)은 국가공무원에 포함되지 않는다. 다시 말하면, 영국의 국가공무원은 정부로부터 독립된 중립적인 존재로서 중앙정부의 여러 부서들³⁾에서 업무를 수행한다.

1) 대한민국 헌법 제7조.

2) Lord Tomlin, *Royal Commission on the Civil Service 1929-1931, Report and Minutes of Evidence (the Tomlin Report)*, Cmd. 3909, HMSO, London, 1931, para. 9.

3) departments, departments의 일부로서 agencies, non-departmental public bodies (NDPBs).

2. 국가공무원제도의 연혁

영국의 근대적 공무원제도는 기존 공무원제도를 개혁하기 위한 1854년 노스코트-트리벨리언 위원회의 공식보고서(Northcote-Trevelyan Report)의 제안에서 그 시초를 찾을 수 있다.⁴⁾ 이 보고서는 이전에 정부 각 부처가 실력보다는 정치적 또는 귀족적 후원에 의해 개별적으로 자유롭게 공무원을 채용하던 방식과 달리 공개경쟁시험을 통한 성적순 채용, 각 부처별 선발이 아닌 범정부차원의 통합선발, 직위군(classes)과 계급(grades)에 따른 서열순 배치, 실적에 기초한 승진제도를 도입할 것을 제안하였다.

이후 1855~1870년까지 위 노스코트-트리벨리언 위원회보고서의 제안에 따라 실제로 국가공무원 인사를 담당하는 공무원인사위원회(Civil Service Commission)가 설립되고, 공개경쟁시험을 통해서 공무원이 선발되었다. 이러한 영국의 공무원제도는 세계대전 후인 1960년대까지 유지되었다. 그러나 공무원제도가 여전히 19세기의 낡은 정서에 영향을 받고 있으며 아마추어리즘에 기초하고 있어, 숙련된 인력이 부족하다는 비판을 받게 되었다. 이에 따라, 당시 Wilson 정부의 요청으로 풀턴위원회(Fulton Committee)가 가동되어 공무원제도에 관한 혁신안을 제시하였다.⁵⁾

이 혁신안의 주요한 것은, 국가공무원제도의 운영을 위해 영국의 공무원인사부(Civil Service Department)를 설치하고, 모든 직위군(classes)을 철폐하여 단일 계급구조(unified grading structure)로 대체하며, 공무원학교(Civil Service College)를 설립하는 것이었다. 이러한 제안은 곧

4) Stafford H. Northcote and C. E. Trevelyan, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service (the Northcote-Trevelyan Report)*, HMSO, London, 1854.

5) Lord Fulton, *The Civil Service, Vol. 1, Report of the Committee 1966-1968 (the Fulton Report)*, Cmnd. 3638, HMSO, London, 1968.

시행되었는데, 그 이후로도 영국이 경제상황 악화로 IMF 구제금융을 받게 되면서 대처(Thatcher) 정부 이래 공무원 정원 축소, 공무원인사부(Civil Service Department)의 폐지 및 업무 이관, 재정관리제도 및 이른바 그 다음 단계들(Next Steps)로 불리는 책임경영제도 추진, 총리실 내에 능률성팀(efficiency team)의 운용, 개방형임용제도 도입 및 이를 바탕으로 고위공무원단(Senior Civil Service) 창설 등의 개혁이 지속되었다.

1997년부터 집권한 Blair의 노동당정부는 헌법적 문제들에 관한 일련의 개혁을 진행하였는데, 그 시작은 상원개혁, 지방분권, 인권법의 제정이었다. 상원개혁은 상원법⁶⁾의 제정을 통해 일부 예외를 제외하고 상원의원직의 세습권을 철폐하는 것으로부터 시작되었다. 지방분권은 왕국을 구성하고 있는 스코틀랜드, 웨일즈 및 북아일랜드가 의회를 구성하고 자치권을 확대할 수 있도록 하였다. 즉 스코틀랜드법(Scotland Act 1998)에 의하여 스코틀랜드에 의회가 설립되어 외교, 국방 및 안보 등 영국 의회에 유보된 사항 외의 문제를 스코틀랜드 의회가 규율할 수 있도록 하였고, 웨일즈정부법⁷⁾에 의해 1999년 웨일즈 의회가 설립되었으며, 북아일랜드(선거)법⁸⁾에 의해 북아일랜드 의회가 설립되어 각 지역에 적용될 법률을 제정하고 있다.

이 개혁은 인권법⁹⁾의 제정을 통하여 유럽인권조약¹⁰⁾를 영국 국내법으로 수용하여 이후 영국 정부의 모든 영역에서 인권을 고려하도록 하였다. 여기서 나아가 Blair 정부는 2005년에 헌법개혁법¹¹⁾을 제정하여 영국의 사법제도를 개혁하였다. 이법의 제정으로 독립적인 임명절차를 거쳐 구성되는 대법원(Supreme Court)이 설치되어, 2009년부터 기

6) House of Lords Act 1999.

7) Government of Wales Act 1998.

8) Northern Ireland (Elections) Act 1998.

9) Human Rights Act 1998.

10) European Convention on Human Rights.

11) Constitutional Reform Act 2005.

존에 상원이 보유하던 최고법원의 기능을 대체함으로써 비로소 입법권과 사법권이 법적으로 분리되었다.

2010년에는 이전의 헌법적 개혁의 연장선상에서 국가의 기본제도를 혁신하고 통치구조에 관한 법적근거를 제공하기 위해 헌법개혁 및 통치법¹²⁾을 제정하면서, 역시 헌법적 사항인 공무원제도의 기본적인 구조에 관하여 의회차원의 입법을 단행하였다. 이후 실시된 총선거 결과 보수당과 자유민주당이 연립정부를 구성하여 카메론(Cameron) 정부가 출범하였다. 이를 위하여 2010년 5월 양당은 연립정부의 구성과 운영을 위하여 협약¹³⁾을 체결하고 31가지 분야에 관한 정책방향¹⁴⁾에 합의하였다. 이러한 합의 내용에서 공무원제도는 정치개혁(political reform)의 분야에 포함되어 개혁대상이 되었다.

당시의 정책방향은 행정서비스를 발전시키고, 가장 유능한 공무원에 대한 포상과 가장 비효율적인 공무원의 퇴출을 쉽게 하며, 공무원 보수체계를 민간분야의 관례에 부합하도록 개혁하는 것이었다. 그리고 이러한 정책방향에 따라 2012년에 공무원제도개혁계획¹⁵⁾을 수립하고 매년 평가보고서를 발표하고 있다. 비록 2015년 총선에서 보수당이 승리하여 연립정부가 해체되고 보수당 단독정부가 출범하게 되었으나, 기존의 개혁작업은 현재까지 계속되고 있다.

3. 국가공무원제도의 규율

앞서 본 바와 같이 영국은 19세기 후반 노스코트-트리벨리언 위원회보고서의 제안에 따라 공무원 인사를 담당하는 공무원인사위원회가 설립되고, 공개경쟁시험을 통해 공무원을 선발하면서 이 위원회의 위상이 강화되었다. 그러나 1920년대부터는 공무원제도에 관한 권한이

12) Constitutional Reform and Governance Act 2010 (c. 25)

13) Coalition Agreement for Stability and Reform.

14) The Coalition: our programme for government.

15) Civil Service Reform Plan.

재무부로 이관되면서 재무부 중심의 공무원제도가 지속되었다. 그러던 중 1968년 공무원제도의 개혁을 위해 설치되었던 풀턴위원회(Fulton Committee)의 건의에 따라 공무원인사부(Civil Service Department)가 설치되고 공무원제도를 통일적으로 관리하게 되었다. 이후 대처(Thatcher) 정부부터 이어진 보수당 정부 하에서 공무원인사부의 폐지, 업무이관, 명칭변경 등 여러 변화를 겪었으며, 블레어(Blair)의 노동당 정부에 들어와 그 기능이 정부의 국무조정실(Cabinet Office)에 흡수되어 오늘에 이르고 있다.

1968년 이후 영국의 공무원제도는 국무조정실의 책임자이자 공무담당 장관¹⁶⁾인 총리(Prime Minister)가 지휘하며, 총리 아래 국무조정실장(Cabinet Secretary) 겸 공무원장¹⁷⁾이 공무원의 직무수행 및 근로조건을 총괄하고 있다. 또한 이 공무원장은 공무원집단의 운영기구인 공무원 위원회(Civil Service Board)의 장이 된다. 정부 각 부처 내의 최고위 공무원은 사무차관(Permanent Secretary)라 하는데 각부의 장관(minister)을 보좌하고, 회계담당관(accounting officer)으로서 그가 속한 부서의 예산집행에 관해 의회에 대하여 책임을 지며, 해당 부서 및 소속 공무원의 일상적인 관리에 관하여는 공무원장에 대하여 책임을 진다. 그러나 이러한 일반적인 공무원 중에서 외교공무원(diplomatic service)은 제외된다.

한편, 외교분야는 외교 및 영연방 장관¹⁸⁾이 소속 공무원을 지휘, 관리하고 사무차관(Permanent Under Secretary) 겸 외교공무원장¹⁹⁾이 관리위원회(Management Board)의 장이 된다. 이러한 차이는 헌법개혁 및 통치법²⁰⁾의 Section 3에서 외교분야를 제외한 일반적인 공무원 관리의

16) Minister for the Civil Service.

17) Head of the Civil Service.

18) Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs.

19) Head of the Diplomatic Service.

20) Constitutional Reform and Governance Act 2010.

권한은 국무조정실의 책임자인 총리가 보유하고, 외교공무원의 관리에 대한 권한은 주무부서의 장인 외교 및 영연방 장관²¹⁾이 보유하는 것으로 규정하고 있기 때문이다.

이상에서 설명한 공무원조직의 일상적인 관리운영과는 별도로, 공무원의 임용 및 이의신청 등을 다루기 위하여 공무원인사위원회(Civil Service Commission)를 두고 있다. 그러나 이 위원회는 공무원 임용시 공정한 공개경쟁시험²²⁾에 기초한 실적주의(on merit)를 보장하기 위한 감독기관으로서의 역할을 하는 것이며, 공무원인사에 관한 상당한 권한은 각 부가 보유하고 있다.

이러한 영국의 공무원제도 규율(governance)은 정밀하지 않은 입법으로 인해 혼란을 유발할 수 있다는 비판을 받고 있다. 즉, 공무원장(Head of the Civil Service)의 권한과 책임에 관한 입법이 느슨한 탓에 총리와 공무원장 사이의 관계가 모호하여, 특정 문제에 관하여 총리의 영향력에 좌우될 가능성이 높고, 사무차관(Permanent Secretary)과 각부의 장관 사이의 관계 역시 입법의 불확실성 때문에 장관의 성향에 따라 변할 수 있는 가능성이 존재한다. 실제로 2012년에는 정부가 사무차관을 후보군에서 선택할 수 있는 권한을 장관에게 부여하려 하였는데, 공무원 임용에 관한 권한을 보유하고 있는 공무원인사위원회(Civil Service Commission)가 이에 반대한 사례가 있다. 여기에서 공무원제도의 통치구조에 관한 입법을 상세히 하여 권한과 의무를 명백히 함으로써 법적안정성을 높여야 한다는 의견이 나오기도 하였다.²³⁾

21) Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs.

22) fair and open competition.

23) Josh Harris, *Civil service legislation: International comparisons and the case for more clarity*, Institute for Government, Sept. 13, 2013, [<http://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/6650/civil-service-legislation-international-comparisons-and-the-case-for-more-clarity>] (last visited: Aug. 6, 2015).

4. 국가공무원제도의 법체계

영국의 국가공무원제도 관련 법체계 설명을 위해서, 기본적인 영국의 법체계에 관한 이해가 선행되어야 한다. 이하에서는 영국의 법체계에 관하여 살펴본 후 영국의 국가공무원제도의 법체계를 논의한다.

(1) 영국의 법체계

우리와 달리 성문헌법을 갖고 있지 않은 영국의 법체계를 알기 위해서는, 먼저 영국에서 헌법적 사항이 어떻게 규율되고 있는가를 살펴보아야 할 것이다. 성문헌법을 가지고 있는 국가에서는 성문의 헌법전에서 정치체제, 주권, 영토, 기본권, 경제질서, 입법, 행정, 사법기관과 권력분립 등 헌법적 사항의 핵심을 규정하고 이러한 핵심사항의 구체적 실현은 헌법의 위임에 따라 의회가 제정하는 법률 및 법률의 위임에 따라 행정, 사법, 입법기관 등이 제정하는 명령 또는 규칙을 통해 이루어지고 있다. 그러나 성문헌법전이 없는 영국에서는 이러한 헌법적 사항에 관한 규율이 의회가 제정한 개별 법률, 국왕의 특권(prerogative powers)에 의한 명령, 법원의 판례, 헌법적 관습 및 EU법 등에 의해 이루어지고 있다.²⁴⁾ 이하에서는 영국의 법체계를 이해하기 위해 영국의 헌법체계를 구성하고 있는 요소들과 법원(source of law)에 관하여 살펴본다.

먼저, 헌법적 사항에 관하여 의회가 제정한 성문법인 법률(acts)은 1차적 입법(primary legislation)으로서 가장 중요한 법원이며 17세기 이래 의회와 국왕과의 경쟁과정에서 의회가 국왕으로부터 쟁취한 입법권으로부터 도출된 의회주권원칙²⁵⁾에 의해 의회는 어떤 사항이든 입법할 수

24) *The United Kingdom Constitution: A Written or Unwritten Constitution?*, In Brief, [http://www.inbrief.co.uk/legal-system/british-constitution.htm] (last visited: Sept. 23, 2015).

25) Doctrine of sovereignty of Parliament.

있고 어떤 법이든 폐지할 수 있으므로 의회가 제정한 법률의 법적 효력은 이론적으로는 다른 법원(EU법 및 유럽인권조약 포함)보다 우월하다.²⁶⁾ 또한 이러한 의회주권원칙에 의해서, 영국에서는 한국과 달리 조약도 원칙적으로 의회가 제정하는 조약의 이행법을 통해 국내법이 되어야 영국 내에서 효력이 발생한다.

다음으로 법률의 권한 위임에 의해 제정되는 위임입법(*delegated legislation*) 중 명령(*statutory instruments*)라는 것이 있다. 명령의 내용을 상세하게 규정함으로써 법률을 집행하기 위하여, 또는 법률을 발효(*commencement*)하기 위하여 제정되며 법률과 함께 영국법의 체계에서 중요한 법원이 되고 있다. 위임입법 중 어떠한 것이 명령이 되는지는 의회가 제정한 명령법²⁷⁾ 또는 입법권을 위임하고 있는 개별 법률의 문구에 의해 결정된다. 이러한 명령에는 다양한 명칭²⁸⁾이 사용되고 있으며, 당해 법령에 그것이 명령이라는 것이 함께 표시된다.

‘국왕승인추밀원결정’(*orders in council*)과 ‘장관승인추밀원결정’(*orders of council*)은 국왕의 자문기관인 추밀원(*Privy Council*)의 결정인데, 전자는 추밀원의 결정 중 국왕의 승인을 받는 것이고 후자는 국왕의 승인을 필요로 하지 않고 장관²⁹⁾의 승인을 받는 것으로 족하는 것을 말한다.³⁰⁾ 국왕승인추밀원결정은 다시 법률의 위임에 따른 결정³¹⁾과 의회가 입법하지 않은 문제에 관해 국왕이 특권에 의하여 제정하는 결정³²⁾

26) Gary Slapper and David Kelly, *The English Legal System: 16th edition 2015-2016*, Routledge, Oxon, 2015, pp. 83-84.

27) Statutory Instruments Act 1946.

28) ‘statutory orders in council’, ‘statutory orders of council’, ‘orders’, ‘rules’, ‘regulations’, ‘schemes’, ‘warrants’ 등의 명칭이 사용되고 있다.

29) Lords of the Privy Council.

30) *Orders*, Privy Council Office, [<http://privycouncil.independent.gov.uk/privy-council/orders>] (last visited: Oct. 5, 2015).

31) Statutory orders in council.

32) Prerogative orders in council.

으로 구분된다. 전자는 의회가 제정한 법률에서 국왕에게 명령제정권을 부여한 경우 이 명령제정권에 의해 제정되는 명령인데, 명령법³³⁾에 따라 1948년 1월 1일 이후 제정된 법률의 수권에 의하여 제정된 국왕 승인추밀원결정은 모두 명령이 되고 그 이전에 제정된 법률의 수권에 의하여 제정된 것은 명령은 아니다.

반면, 후자는 의회의 수권에 의하여 제정되는 것이 아니므로 명령이 아니다. 이 중 대표적인 것으로는, 헌법적 문제인 국가공무원제도에 관하여 의회가 헌법개혁 및 통치법³⁴⁾의 제정을 통해 규율하기 전까지 국가공무원제도를 규율하였던 여러 국왕승인추밀원결정이 있다. 장관 승인추밀원결정도 의회가 제정한 법률의 수권에 의해 제정되었는지 여부에 따라 구분³⁵⁾되며, 어떤 결정이 명령이 되는지는 입법권을 위임하고 있는 개별 법률의 문구에 의해 결정된다.

명령에는 추밀원결정 외에도 다양한 명칭³⁶⁾이 사용되고 있음은 앞서 본 바와 같다. 그리고 이러한 명령은 법률의 위임을 받은 행정기관이 주로 제정하지만, 행정기관 외에 의회가 제정하는 의사규칙(standing orders), 각 법원이 제정하는 절차규칙(rules of court) 및 지방자치단체 등이 제정하는 조례(by-laws)도 경우에 따라 명령이 된다.

여기서 의회와 국왕의 입법권과 관련하여 주의할 점이 있다. 의회는 의회주권원칙에 의해 어떤 사항이든 입법할 수 있고 국왕을 포함한 다른 기관에 입법권을 위임할 수 있다. 한편, 국왕은 의회가 입법하지 않은 문제에 관하여는 국왕의 특권(prerogative power)에 의해 명령을 제정할 수 있다. 그런데, 앞서 살펴 본 바와 같이 1997년 이후 중요한

33) Statutory Instruments Act 1946.

34) Constitutional Reform and Governance Act 2010.

35) 국왕승인추밀원결정과 마찬가지로 ‘statutory’ orders of council과 ‘prerogative’ orders of council로 구분된다.

36) orders, rules, regulations, schemes, warrants 등이 사용된다.

헌법적 사항에 관하여 의회가 직접 입법권을 행사하여 법률을 제정하는 경향이 강해지고 있고, 이와 더불어 국왕의 특권도 국왕이 직접 행사하기 보다는 주로 추밀원 또는 총리 등의 자문을 받아 국왕의 이름으로 정부가 행사하고 있다.

이 점에 비추어 볼 때, 오늘날 영국에서 국왕의 특권은 총리를 임명하는 것(하원 과반을 차지하는 당의 대표를 총리에 임명하는 것이 헌법적 관습이지만 1974년에는 국왕이 추밀원의 자문을 받아 하원 과반을 차지하는 당을 이끌지 않는 자를 총리에 임명한 사례가 있음)이 대표적이며, 대체적으로 보면 선전포고와 같은 일부 중요한 경우를 제외하고는 예전에 비해 약화되었다고 말할 수 있을 것이다.

한편, 우리의 법체계가 의회가 제정한 성문법을 근간으로 하고 판례의 법형성 기능을 인정하지 않는 유럽 대륙국가 방식인 것과 달리 영국의 법체계는 성문법뿐만 아니라 전통적으로 법원의 판례를 통한 법형성도 인정하고 있는 체계이므로 영국에서는 판례를 통해 추출된 법원칙도 판례법(case law)으로서 헌법체계를 구성하는 한 요소가 되고 또한 법원의 하나로 인정되고 있다. 이러한 판례법에는 전통적인 보통법 법원의 판례와, 보통법의 형식주의와 완고함에서 비롯된 부정의를 바로 잡기 위한 형평법원의 판례가 포함된다.

성문헌법이 존재하지 않는 영국에서는, 성문법적 근거가 없음에도 불구하고 구속력을 가지고 있는 이른바 ‘헌법적 관습’(constitutional conventions) 역시 전통적으로 헌법체계를 구성하는 하나의 중요한 축으로 인정받고 있다. 이것은 오랜 역사 속에서 자연스럽게 형성된 관례가 헌법차원의 관습으로 굳어진 것이다. 이러한 헌법적 관습 중 대표적인 사항이 국왕이 하원 과반을 차지하는 당의 대표를 총리로 임명하는 것이다. 이에 관한 성문화된 헌법규정이 존재하는 것이 아니며, 위의 헌법적 관습에 의하여 오랫동안 의회에서 법적 확신과 함께

당연한 것으로 받아들여졌다. 바로 이러한 사항들이 국왕과 의회간의 관계를 결정짓는 중요한 헌법적 관습이라고 할 수 있다.³⁷⁾

이밖에 EU 회원국으로서 영국이 부담하는 EU법 준수 의무에 따라 EU법(regulations, directives 등) 및 유럽인권조약³⁸⁾도 영국의 헌법체계를 구성하는 한 요소로서, 이들은 EU와 영국간의 특약이 없는 한 영국의 국내법과 같은 효력을 갖고 EU법과 영국 국내법이 충돌하는 때에는 EU법이 영국 국내법보다 우위에 있다.

EU법 중 규정(regulations)는 회원국의 이행조치 없이도 회원국의 국내법과 같은 효력을 가지므로, 영국의 이행법 제정 없이도 영국 국내법과 같은 효력을 갖는다. 지침(directives)은 회원국 정부가 이행조치를 취하여 국내에서 적용되므로, 영국 국내법으로 효력을 가지기 위해서는 영국내에서 이행법이 제정되어야 한다. 한편 기본권에 관한 유럽인권조약은 앞서 살펴 본 바와 같이 인권법³⁹⁾을 통해 영국 내에서 적용되고 있다.

마지막으로 여러 법원(sources of law)이 충돌하는 경우 어떤 것이 우선적인 효력을 갖는지 살펴보면, 먼저 EU법과 영국법의 충돌시에는 비록 의회주권원칙⁴⁰⁾이 존재함에도 불구하고 EU법이 우선한다. 다음으로 성문법(legislation)이 판례법(case law)에 우선한다. 끝으로 판례법들 간에는 형평법(equity)이 보통법(common law)에 우선한다. 아래의 표는 영국의 법체계에 관한 이상의 설명을 정리한 것이다.

37) 국가와 정부의 기본구조에 관한 헌법적 사항에 해당하는 국왕과 의회간의 관계는, 상당부분 오랜 역사 속에서 발생한 관례가 관습으로 굳어진 것이며, 이에 관하여 성문법이 아닌 이와 같은 ‘관습’이 그들 사이를 규율하고 있으므로 주로 이러한 헌법적 관습에 의해 정부구조와 같은 헌법적 사안이 규율된다고 말할 수 있다.

38) European Convention on Human Rights.

39) Human Rights Act 1998.

40) Doctrine of sovereignty of Parliament.

< 영국의 법체계(sources of U.K. constitutional law and U.K. law) >

statute law	case law	prerogative powers	constitutional conventions	EU law	European Convention on Human Rights
(primary legislation) acts of parliament (조약도 의회의 이행법에 의해 국내법 효력)	common law	prerogative order in council		EU regulation은 이행법 없어도 국내법 효력. 그 외에는 이행조치 통해 국내 발효	Human Rights Act 1998 통해 국내 발효
		equity	prerogative order of council		
(delegated legislation: statutory instruments 여부는 act의 문구에 의해 결정됨) statutory order in council statutory order of council order rule regulation scheme warrant standing orders rules of court by-laws guidances codes of practice					

(2) 영국의 공무원제도에 관한 법체계

이러한 영국의 법체계에 대한 이해를 바탕으로 영국의 국가공무원 제도를 살펴보면, 우선 영국에는 성문헌법이 존재하지 않으므로 국가 공무원에 관한 성문헌법적 규정은 없다. 또한 앞서 본 바와 같이 전통적으로 공무원이 국왕의 특권(prerogative powers) 하에 있는 것으로 인식되어 왔으므로, 국가공무원제도에 관한 의회의 관여도 적었다.

이러한 이유로 영국에는 우리의 국가공무원법에 해당하는 의회가 제정한 기본법이 없는 것으로 알려져 왔다. 대신 공무원제도의 개혁을 위해 설치된 몇 차례의 위원회가 제출한 보고서들을 토대로 국왕이 자신의 특권행사에 관한 자문위원회인 추밀원의 자문을 받아 제정한 명령을 통해 공무원제도를 주로 규율하여 왔고, 공무원규정⁴¹⁾을 통해 국가공무원제도를 운용하여 온 것으로 평가되었다.

이처럼 영국에서는 앞서 소개한 노스코트-트리벨리언 위원회의 공식보고서(Northcote-Trevelyan Report)가 현상유지에 대한 강력한 이해관계를 극복하기 위해서는 법률로서 강제할 필요가 있다고 강조하였음에도 불구하고, 국가공무원제도에 관한 의회 차원의 강력한 법제화 노력이 부진하여 비판을 받아 왔다. 그러던 중 2010년 보수당과 자유민주당의 연립정부에 관한 합의에 따라 카메론(Cameron) 정부가 출범하면서 영국 정부는 국가 제도의 전반에 대한 개혁을 단행하였는데, 공무원제도 역시 정치개혁(political reform)의 일환으로 개혁이 시작되어 여전히 진행 중이다.

최근의 영국 국가공무원제도 변화 중 가장 중요한 것은 역시 국가 공무원제도에 관한 근거법률을 마련한 것이라 할 수 있다. 즉, 국가의 기본제도를 혁신하고 통치구조에 관한 법적근거를 제공하기 위해 헌법개혁 및 통치법⁴²⁾을 제정하면서, 공무원제도에 관하여는 동법의 제

41) Civil Service Management Code.

42) Constitutional Reform and Governance Act 2010.

1부(Part 1)⁴³⁾ 아래 제1장⁴⁴⁾에서 공무원제도의 운영, 공무원의 임용, 공무원의 복무지침(codes of conduct) 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 그리고 공무원관리규정⁴⁵⁾, 공무원복무지침(Civil Service Codes), 외교공무원 규정(Diplomatic Service Regulations) 및 공무원인사위원회(Civil Service Commission)이 동법의 위임에 근거하여 시행 또는 운영중이다.

중요한 점은 동법의 시행으로 당시 공무원제도를 규율하고 있었던 여러 추밀원령(Orders in Council)이 폐지되고 동법으로 대체되었다는 것이다.⁴⁶⁾ 따라서, 동법은 이제 영국의 공무원제도에 관한 기본법으로서, 국가공무원제도 역시 동법을 기본법으로 하여 규율되고 있다고 할 수 있을 것이다. 또한 동법이 제정됨에 따라 여러 법률이 개정되었는데, 그 중 중요한 것으로는 공무(관리기능)법⁴⁷⁾와 사회안전기여법⁴⁸⁾, 감독권규제법⁴⁹⁾ 등이 있다.

공무(관리기능)법은 추밀원령을 통해 국왕으로부터 공무관리권(외교업무는 제외)을 위임받은 공무담당 장관⁵⁰⁾로서의 총리가 그 권한을 다시 다른 공무원에게 위임할 수 있도록 하는 법으로서, 동법에 의해 1993년부터 공무원 인사관리에 관한 권한이 각부 등에 대폭 이관되는 법적 근거를 제공한다. 그런데 헌법개혁 및 통치법이 외교업무를 제외한 공무관리권을 공무담당 장관에게 부여함에 따라 위 공무(관리기능)법의 ‘추밀원령을 통해 국왕으로부터 공무관리권(외교업무는 제외)을 위임받은’에 해당하는 부분도 ‘헌법개혁 및 통치법의 Section 3에 의해 부여된’으로 개정되었다.⁵¹⁾

43) The civil service.

44) Chapter 1: statutory basis for management of the civil service.

45) Civil Service Management Code.

46) Constitutional Reform and Governance Act 2010, Schedule 2, paras. 19-20.

47) Civil Service (Management Functions) Act 1992.

48) Social Security Contributions (Transfer of Functions, etc.) Act 1999.

49) Regulation of Investigatory Powers Act 2000.

50) Minister for the Civil Service.

51) 헌법개혁 및 통치법(Constitutional Reform and Governance Act 2010), Schedule 2, para. 6.

현재 영국의 공무원제도에 관하여는 헌법개혁 및 통치법, 공무원관리 규정, 공무원복무지침, 외교공무규정 외에 사회보장에 관한 일부 개별 법률이 공무원에 대하여도 적용되고 있다. 특별히 공무원연금제도에 대하여는, 연금제도의 지속가능성을 확보하기 위해 대대적 변화가 필요하다는 공무원연금위원회의 권고에 따라 기존 연금제도를 개혁하기 위해 제정된 공무원연금법⁵²⁾ 및 동법 시행령⁵³⁾이 적용되고 있다.

그리고 총리의 공무원관리권(외교업무는 제외)은 개정된 공무(관리기능)법에 의해 각 부 장관(ministers) 등에게 위임될 수 있는데, 총리의 공무원관리권에 근거하여 제정된 공무원관리규정에서 공무원관리권을 각 부 장관 등에게 위임하기 위한 조건을 정하고 있고, 이에 따라 각 부 장관 등은 공무원관리규정이 정한 범위 내에서 소속 공무원에 대한 관리 권한을 행사하고 있다.

이상의 설명을 종합하면, 그동안 영국은 현재까지도 유지되고 있는 군주제에서 유래하는 역사적 이유로 공무원제도에 관해서는 의회의 간섭이 거의 없이 국왕의 자문기구인 추밀원의 명령과 추밀원령에 의해 국왕으로부터 공무 관리권한을 위임받은 (일반적으로) 총리 또는 (외교분야의) 외교 및 영연방 장관⁵⁴⁾이 제정한 공무원관리규정, 공무원복무지침, 외교공무규정을 통해 공무원제도를 규율하고 있었으나, 2010년 헌법개혁 및 통치법을 계기로 비로소 공무원제도에 관하여 의회가 제정한 법률상의 근거를 확보하게 되었다.

그러나 동법이 공무원제도의 기본적인 사항만을 규율하고 있으므로, 연금 등 일부 분야를 제외한 공무원제도의 많은 부분은 여전히 의회가 제정한 법률이 아닌 다른 형식을 통해 규율하고 있다. 대표적으로 위 2010년의 헌법개혁 및 통치법에 근거하여 공무원 인사제도의 전반

52) Public Service Pensions Act 2013.

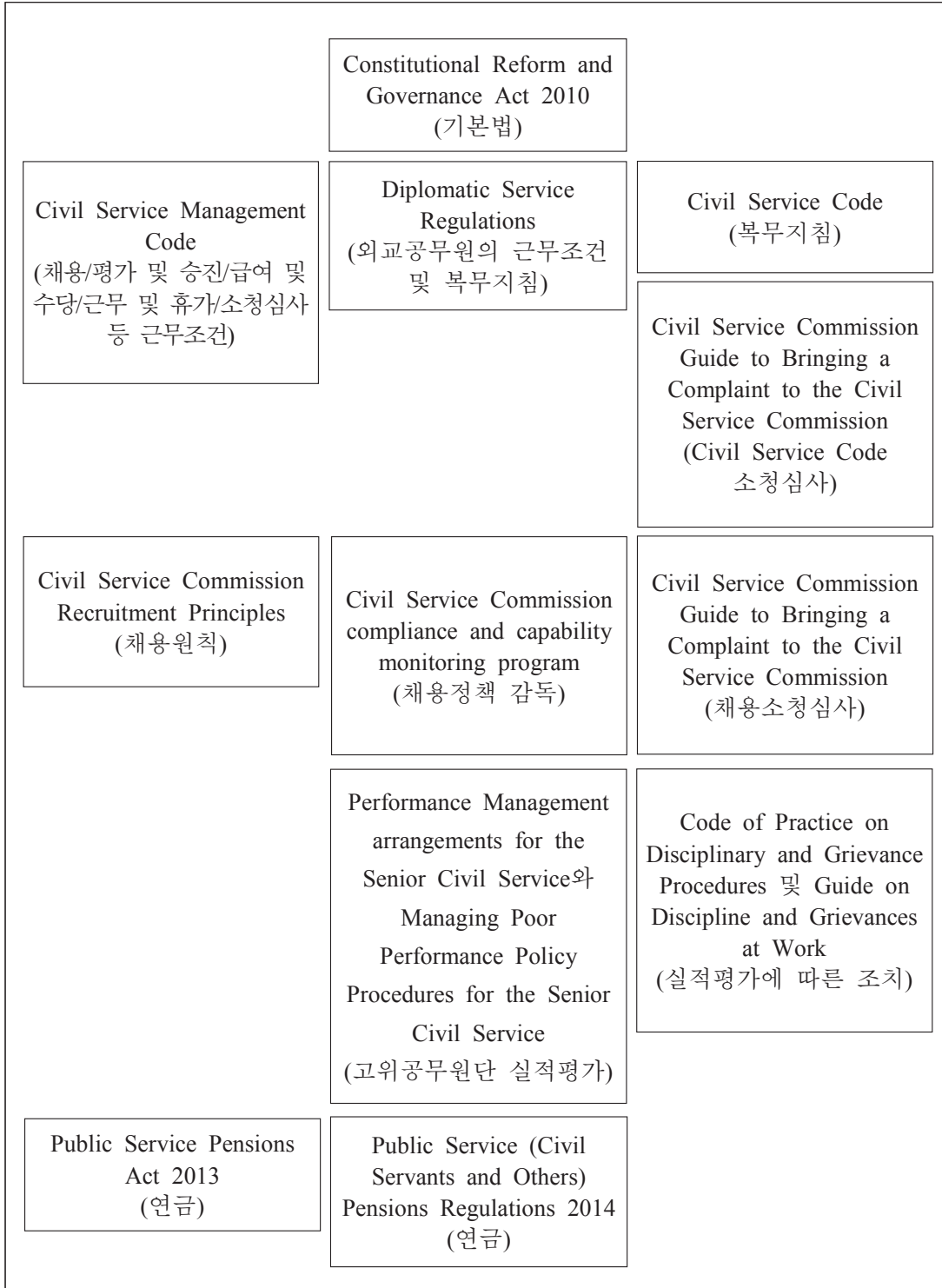
53) Public Service (Civil Servants and Others) Pensions Regulations 2014.

54) Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs.

적인 내용을 규율하고 있는 공무원관리규정과 공무원복무지침은 우리의 국가공무원법 및 동법 시행령이 다루고 있는 것과 유사한 내용을 규율하고 있으나, 의회가 제정한 법률이 아니고 법률의 수권에 의해 제정되었으나 명령(statutory instruments)도 아니며, 공식적으로는 지침(guidance)에 불과하다.

그러나 그 명칭과 관계없이 이들은 행정기관에 대한 구속력을 가지고 있다. 이하에서는 영국의 공무원제도를 규율하는 법령들을 개관하고 영국의 사례가 우리에게 주는 시사점을 도출해 보고자 한다. 이를 위해 먼저 영국 공무원제도의 기본법이라 할 수 있는 2010년 헌법개혁 및 통치법을 살펴보고, 이어 동법에 의해 설치되었으며 공무원 채용에 관여하는 공무원인사위원회(Civil Service Commission) 및 동법에 근거하여 제정, 시행중인 공무원복무지침과 공무원관리규정을 공무원제도의 주요 분야를 규율하는 법령과 함께 살펴본다. 마지막으로 현재 진행중인 공무원제도개혁(Civil Service Reform)의 진행상황을 살펴보고 우리에게 대한 시사점을 도출한다.

< 영국 국가공무원제도에 관한 법체계 >



제 2 절 영국 국가공무원법의 체계

1. 헌법개혁 및 통치법

(1) 개요

앞서 간략하게 살펴본 바와 같이 영국에서는 블레어(Blair)의 노동당 정부시절인 지난 1997년부터 헌법적 문제들에 관한 일련의 개혁을 진행하고 있는데, 그동안의 개혁내용은 상원의원의 세습권 폐지로 대표되는 상원개혁, 왕국을 구성하고 있는 지방정부에 대한 권한 이양, 유럽인권조약⁵⁵⁾의 국내법 수용 및 대법원 설치로 대표되는 사법제도 개혁과 입법과 사법의 분리이다.

이러한 헌법적 문제의 개혁 및 법제화의 연장선상에서 영국의회는 2010년에 국가의 기본제도를 혁신하고 통치구조에 관한 법적근거를 제공하기 위하여 헌법개혁 및 통치법⁵⁶⁾을 제정하였다. 이 법의 시초는 2007년에 발행된 녹서인 “영국의 통치”⁵⁷⁾에서 찾을 수 있다. 이 문서는 정부(지방정부 포함)의 역할을 명확히 하고, 의회와 정부간의 관계를 재설정하여, 정부의 의회에 대한 책임을 강화하며, 민주주의를 강화하고, 영국인이 영국인으로서의 정체성을 강하게 갖도록 하기 위하여, 조약의 비준과 같이 국가 전체에 영향을 미치는 중요한 결정을 국왕의 특권(prerogative powers)에 의해서만 내리지 않고, 의회가 그 결정과정에서 중요한 역할을 하도록 개혁할 것을 제안하였다.

이에 대하여 정부는 역시 국왕의 특권에 속했던 공무원제도의 통치구조(governance) 및 공무의 핵심가치인 성실성(integrity), 정직성(honesty),

55) European Convention on Human Rights.

56) Constitutional Reform and Governance Act 2010.

57) The Governance of Britain: Green Paper, Cm 7170, HMSO, London, 2007, available at [http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf].

객관성(objectivity), 불편부당성(impartiality)이 법률에 규정되어야 한다고 제안하였다. 동 문서의 출간 이후 정부는 수차례의 자문을 거쳐 2008년에 헌법개선안(Constitutional Renewal Bill) 초안을 의회에 제출하였고, 최종적으로 2010년에 헌법개혁 및 통치법이 제정되었다.

국가의 기본제도로서의 공무원제도에 관하여 동법이 가지는 중요한 의의는 무엇보다도 동법의 제정배경을 담은 주석(explanatory notes)에서도 나타나는 바와 같이, 이와 같은 법의 제정이 공무(기밀정보 등의 예외는 제외)의 관리에 관한 국왕의 특권을 제거하고,⁵⁸⁾ 법률이 이러한 역할을 대체하였다는 점이라 할 것이다.

(2) 내 용

헌법개혁 및 통치법이 다루는 사항인 공무원제도, 입법기관인 의회 의원의 지위와 대우, 정부에 대한 의회의 감독, 정보의 자유에 관한 사항은 모두 국가 통치구조의 근간을 이루는 중요한 사항들이므로, 동법의 가치는 그 제목만큼이나 중요하다고 할 수 있다. 이 법이 다루고 있는 내용을 간략히 보면 다음과 같다.

먼저 제1부(Part)에서 공무원제도의 골격을 규정하고 있고, 제2부에서는 조약의 비준에 관한 사항을 정하고 있으며, 제3부는 의회에 관한 의회기준법⁵⁹⁾을 개정하는 것으로서 주로 하원의원 및 유럽의회 의원의 신분 및 대우에 관한 사항을 규정하고 있다. 제4부는 세법 목적상 하원 및 상원의원의 지위와 경과규정을 담고 있고, 제5부는 정부의 의회에 대한 재정보고시 투명성 확보를 위하여 정부재원과 회계법⁶⁰⁾을 개정하는 내용을 주요한 것으로 한다. 이후 제6부에서는 정보의 자유와 관련하여 공공기록의 보관기간 단축 및 정보공개 개시 시점이

58) Constitutional Reform and Governance Act 2010, explanatory notes, para. 7.

59) Parliamentary Standards Act 2009.

60) Government Resources and Accounts Act 2000.

조기 도래하도록 공공기록법⁶¹⁾ 및 정보자유법⁶²⁾을 개정하고 있다. 마지막으로 제7부는 동법의 최종조항(final provisions)을 담고 있다.

공무원제도에 관하여는 동법의 제1부에서 규정하고 있는데, 이는 다시 두 장(chapter)로 구성되어 있다. 먼저 제1장은 공무원제도의 운영에 관한 사항을 다루고 있고 제2장은 제1장의 내용에 의해 변경되는 타법개정사항과 제1장의 시행을 위한 경과규정을 담고 있다.

제1장은 제목처럼 공무원제도의 운영에 관한 법률적 기초에 관하여 총 18절(Section)을 규정하고 있으며, 주요 내용은 다음과 같다.

1절은 제1장의 적용범위에 관한 조항으로, 공무(civil service) 중 기밀정보 및 안보업무, 북아일랜드의 공무, 오직 영국 밖에서만 수행될 임무를 수행하기 위해 영국 밖에서 공무원으로 임용된 자가 수행하는 업무를 제외한 공무에 대하여 적용되며, 영국 밖에서만 수행될 임무를 수행하기 위해 영국 밖에서 어떤 자를 공무원으로 임용하기 위한 선발과정 및 그 임용에 대하여도 이 장은 적용되지 않는다. 이에 따르면, 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스의 내무 및 현지채용인(그 선발과정과 임용 포함)이 수행하는 현지 업무를 제외한 외무에 대하여 이 장이 적용되고, 기밀정보, 안보업무, 현지 채용인이 수행하는 현지 외교업무 등에 대하여는 이 장이 적용되지 않는다.

2절은 공무원인사위원회(Civil Service Commission) 설치의 근거규정이다. 이 규정들에 의하면, 공직임용을 위한 선발과정에서 일정한 역할을 하고 공직임용을 위한 선발과정 및 공무원복무지침(civil service codes)과 충돌하는 행위로부터 발생하는 이의신청을 다루기 위하여 공무원인사위원회를 설치하도록 하고 있다.

3~4절은 공무원제도의 운영에 관한 권한을 다루고 있는데, 이에 의하면 국가안보업무와 외교업무를 제외한 공무를 관리할 권한(임면권

61) Public Records Act 1958.

62) Freedom of Information Act 2000.

포함)은 공무담당 장관(즉, 총리)이 보유하고, 외교업무를 관리할 권한(임면권 포함)은 외교 및 영연방 장관이 보유하며 외교업무를 담당하는 공무원의 보수 및 퇴직에 관한 외교 및 영연방 장관의 권한행사에는 공무담당 장관인 총리의 동의가 필요하다. 또한 기존 법령에 의해 부여된 공무원제도의 운영에 관한 권한은 동법의 제한을 받으며 계속 행사된다.

5~9절은 공무원복무지침에 관한 사항을 규정하고 있다. 이에 따르면, 공무담당 장관⁶³⁾은 외교업무를 제외한 공무의 복무지침을 발간하고 의회에 제출해야 한다. 또한, 공무담당 장관은 스코틀랜드 제1장관 또는 웨일스 제1장관과 협의하여 스코틀랜드 또는 웨일스 공무원에 적용되는 복무지침을 발간할 수 있으며, 스코틀랜드 제1장관 또는 웨일스 제1장관은 해당 복무지침을 각각 스코틀랜드 의회 또는 웨일스 의회에 제출해야 한다. 한편, 외교 및 영연방 장관은 외교업무에 관한 복무지침⁶⁴⁾을 발간하고 의회에 제출해야 한다. 공무원복무지침에는 공무원의 ‘성실과 정직의무’(integrity and honesty), ‘객관적이고 불편부당하게 업무를 수행할 의무’(objectivity and impartiality)가 반드시 규정되어야 한다.

이와 별도로 공무담당 장관은 특별자문위원복무지침(special advisers code)을 발간하고⁶⁵⁾ 의회에 제출해야 한다.⁶⁶⁾ 특별자문위원에게는 다른 공무원과 달리 위의 객관적이고 불편부당하게 업무를 수행할 의무가 요구되지 않으나, 특별자문위원은 공공기금의 지출을 승인할 수 없고 공무원제도의 운영에 관한 권한을 행사할 수 없으며 법령 또는

63) Minister for the Civil Service, 즉 총리를 말한다.

64) diplomatic service code.

65) 스코틀랜드 또는 웨일스 특별자문위원에 적용되는 복무지침은 스코틀랜드 제1장관 또는 웨일스 제1장관과 협의하여 발간이 가능하다.

66) 스코틀랜드 제1장관 또는 웨일스 제1장관은 해당 복무지침을 각각 스코틀랜드 의회 또는 웨일스 의회에 제출해야 한다.

국왕의 특권에 의해 부여된 어떠한 권한도 행사할 수 없다는 점이 특별자문위원복무지침에 반드시 규정되어야 한다.

한편, 특별자문위원을 제외한 공무원(외교공무원 포함)이 공무원복무지침에 위배되는 행위를 하도록 요구받고 있다고 생각하거나 다른 공무원이 공무원복무지침에 위배되는 행위를 하였다고 생각하는 경우에는 공무원인사위원회(Civil Service Commission)에 이의신청을 할 수 있으며, 위원회는 이 문제를 조사, 심사 후 문제해결을 위한 권고를 할 수 있다.

10~14절은 공무원의 임용에 관하여 규정하고 있다. 먼저, 공무원의 신규임용을 위한 선발은 공정한 공개경쟁시험⁶⁷⁾에 기초한 실적주의(on merit)에 의하여야 하나, 외교사절의 장 또는 총독 선발, 특별자문위원 선발, 채용원칙이 적용되지 않는 선발은 그렇지 않다. 공무원인사위원회는 공무담당 장관과 협의 후 공정한 공개경쟁에 기초한 실적주의를 실현하기 위한 채용원칙(recruitment principles)을 발간하여야 하고, 임용권자는 이를 준수하여야 한다. 이러한 채용원칙에는 공정한 공개경쟁에 기초한 실적주의가 적용되는 선발에 대하여 위원회의 승인이 필요하다는 규정⁶⁸⁾과 이러한 채용원칙이 적용되지 않는 선발에 관한 규정⁶⁹⁾이 포함될 수 있으며, 이러한 규정에서 공무원인사위원회 또는 임용권자에게 일정한 재량권을 허용할 수 있다.

한편, 공정한 공개경쟁에 기초한 실적주의에 반하여 선발이 이루어졌다고 생각할 합리적 이유가 있는 경우에는 위원회에 이의신청을 할 수 있으며, 공무원인사위원회는 이 문제를 조사, 심사 후 문제해결을 위한 권고를 할 수 있다. 그리고 공무원인사위원회는 공정한 공개경쟁에

67) fair and open competition.

68) 이 경우에는 Civil Service Commission이 그 선발과정에 참여할 수 있다.

69) 이는 Civil Service Commission이 그렇게 할 공무상 필요가 있다고 판단하였거나, 그렇게 하는 것이 영국내 주요 고용자의 참여가 요청되는 정부채용계획(government employment initiative)에 공무가 참여할 수 있도록 하는데 필요하다고 판단한 경우에만 가능하다.

기초한 실적주의가 적용되는 선발원칙이 훼손되지 않고 잘 지켜지도록 하기 위해 필요하다고 판단하는 경우 어떠한 채용원칙과 관례라도 재평가해야 한다.

15~16절은 특별자문위원회에 관한 규정이다. 특별자문위원회란 중앙정부의 장관을 돕기 위해 당해 장관에 의해 선발 및 임용되고 총리가 그 임용을 승인하였으며 그의 임용조건이 공무담당 장관의 승인을 받은 자⁷⁰⁾를 말하며 그 임기는 그를 임용한 장관의 임기보다 짧다. 공무담당 장관⁷¹⁾은 매년 특별자문위원의 수와 비용에 관한 정보를 포함하는 보고서를 작성하여 의회⁷²⁾에 제출해야한다.

17절은 공무원인사위원회의 기타 기능에 관한 규정으로, 공무담당 장관과 공무원인사위원회의 합의에 의해 공무원인사위원회에 다른 기능을 부과할 수 있고 공무원인사위원회는 이 기능을 충실히 수행해야 한다는 내용이다. 18절은 이 장에 나타난 용어의 정의 등을 규정하고 있다.

마지막으로 제2장을 구성하고 있는 19절은 이 부의 시행으로 인해 개정되는 법령들과 경과규정에 관한 조항으로서, 이 부의 시행으로 인해 기존에 공무원제도를 규율하던 여러 추밀원령이 폐지되었다는 점은 앞서 설명하였다.

2. 공무원인사위원회

(1) 개 요

헌법개혁 및 통치법의 Section 2는 공무원인사위원회(Civil Service Commission) 설치의 근거규정이다. 이에 의하면 공직임용을 위한 선발과정에서 일정한 역할을 하고, 선발과정 또는 공무원복무지침(civil service

70) 스코틀랜드 또는 웨일스의 경우 ‘제1장관이 임용하고 그의 임용조건이 Minister for the Civil Service의 승인을 받은 자’이다.

71) 스코틀랜드 또는 웨일스의 경우 제1장관이 된다.

72) 스코틀랜드 또는 웨일스의 경우 각 의회가 된다.

codes)과 충돌하는 행위에서 발생하는 이의신청을 다루기 위하여 공무원인사위원회를 설치한다. 또한 공무원인사위원회는 공무담당 장관⁷³⁾와 협의 후 공정한 공개경쟁에 기초한 실적주의를 실현하기 위한 채용원칙(Recruitment Principles)을 발간하고 채용과정에 참여할 수 있으며, 공정한 공개경쟁에 기초한 실적주의가 적용되는 선발원칙이 훼손되지 않고 잘 지켜지도록 하기 위해 필요하다고 판단하는 경우 어떠한 채용원칙과 관례라도 재평가해야한다.

헌법개혁 및 통치법 2절의 근거규정에 따라, 동법은 일정(Schedule) 1에서 공무원인사위원회의 조직구성, 권한, 이의신청 심사절차, 운영 등에 관하여 상세히 규정하고 있다. 공무원인사위원회는 최소 7명의 위원으로 구성되고 첫 번째 공무원인사위원회 위원⁷⁴⁾이 그 장이 된다. 또한, 공무원인사위원회는 기존 국왕의 특권 하에서 활동하던 기존 인사위원회 위원들(civil service commissioners)의 기능을 승계하지만 국왕의 기구가 아니며, 국왕으로부터 독립하였다는 점이 이전과 다르다.⁷⁵⁾ 위원회는 업무 수행을 위해서 위원회(committee)를 둘 수 있고 직원을 채용할 수 있으며, 또한 이들에게는 연금도 지급된다. 위원회의 재정과 관련하여, 공무담당 장관은 위원회에 재정을 지원하여야 하고, 위원회는 매년 재정보고서를 공무담당 장관에게 제출하여야 한다. 또한 위원회는 매년 활동보고서를 공무담당 장관을 통해 의회에 제출해야 한다.

(2) 채용원칙(Recruitment Principles)

헌법개혁 및 통치법의 근거규정에 의해 공무원인사위원회는 공정한 공개경쟁에 기초한 실적주의를 실현하기 위한 채용원칙(Recruitment Principles)을 발간하고 채용과정에 참여하고 있다. 공무원인사위원회는 2014

73) Minister for the Civil Service.

74) First Civil Service Commissioner.

75) Constitutional Reform and Governance Act 2010, Schedule 1, para. 7.

년 여론수렴과정을 거쳐 채용원칙의 예외 부분이 이전과 대폭 달라진 채용원칙을 발간하였고, 2014년 12월에는 원칙 중 기관장(Head of Department) 채용에 관한 부분을 사무차관(Permanent Secretary) 채용으로 개정하였다. 현재 적용되고 있는 채용원칙은 2015년 4월에 개정된 것으로서, 채용원칙이 적용되지 않는 예외적인 채용 중 일부분⁷⁶⁾에 각주를 추가하여 내용을 명확히 하고 있다.

채용원칙은 공직채용에 있어서 공정한 공개경쟁에 기초한 실적주의에 의하여야 한다는 법적요건을 설명하고, 이러한 요건이 적용되지 않고 채용이 이루어질 수 있는 예외적인 상황을 규정하고 있다. 또한 각부 등이 이러한 법적요건을 준수하기 위한 의무사항에 대해서도 상세히 기술하고 있다.⁷⁷⁾

채용원칙의 내용을 구체적으로 살펴보면, 먼저 공직 채용시 공개경쟁에 의한 실적주의에 기초하여야 한다는 법적요건을 규정하고, 이어서 이러한 법적요건을 채용과정의 각 단계에서 충족하기 위한 사항을 구체적으로 기술하고 있다. 즉, 채용위원회의 구성, 채용관련 자료의 평가, 채용결정 및 대기자 명단에 관한 내용이 그것이다. 또한, 그 직위의 임용에 각부 장관이 이해관계를 갖는 경우 각부 장관이 임용과정에 어느 정도 관여하는가에 관한 사항도 규정하고 있는데, 이 경우 각부 장관은 채용위원회의 위원이 될 수 없는 대신 채용과정의 진행 상황이나 후보자들에 관한 정보를 고지 받고 채용위원회에 권고를 할 수 있으며 채용위원회가 최적 후보자를 추천하고 이에 이의가 있는 각부 장관은 채용위원회에 재심을 청구할 수 있다.

각부 내의 최고위 공무원인 사무차관의 임용도 이와 유사하지만 사무차관들은 총리가 임명하는 것으로 규정되어 있어 채용위원회가 추천한 복수의 후보자들 중 책임자가 없다고 판단하면 총리는 그 임명을

76) Extended ministerial offices.

77) Recruitment Principles 2015 (April), available at [<http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2015/05/RECRUITMENT-PRINCIPLES-FINAL.pdf>].

거부할 수 있다는 점이 다르다. 이와 관련하여 정부가 각부 장관에게 사무차관을 후보군에서 선택할 수 있는 권한을 부여하려 하였으나 공무원인사위원회가 이에 반대한 사례가 있다는 것은 앞서 소개한 바와 같다. 그러나 현재까지 이 조항은 개정 없이 그대로 유지되고 있다.

다음으로 채용원칙은 공무원인사위원회가 고위공무원단의 선발과정에 참여하는 것을 규정하고 있다. 즉, 위원회의 위원은⁷⁸⁾ 고위공무원단 중에서 제3급여군⁷⁹⁾ 및 사무차관의 외부 공개경쟁채용과정과 현업 공무원 경쟁채용과정에 위원장으로 참여하고, 또한 고위공무원단 중에서 제2급여군⁸⁰⁾의 외부 공개경쟁채용과정에도 위원장으로 참여한다.

이밖에도 채용원칙에는 공개경쟁 및 실적주의가 적용되지 않는 상황 및 각부 등이 공무원 임용시 공개경쟁 및 실적주의를 준수하도록 하기 위하여 위원회가 벌이는 조사 및 감독활동에 관한 사항과 공직 임용과 관련한 이의신청에 관한 사항이 규정되어 있다. 즉, 공무원인사위원회는 조사 및 감독권에 기초하여 공무원 채용과정에서 공정한 공개경쟁에 기초한 실적주의가 훼손되지 않고 잘 지켜지도록 하기 위해 준수 및 능력 검정 프로그램⁸¹⁾을 가동하여 매년 각부 등의 채용과정을 평가하고 그 결과를 4단계⁸²⁾로 점수화 하여 각 부처별로 구분하여 공개하고 있으며, ‘가이드’⁸³⁾을 작성하여 이의신청절차, 조사요청 승인여부의 결정절차, 조사절차와 조사방법에 관하여 규율하고 있다.⁸⁴⁾

78) Senior Appointments Protocol에 의한다.

79) pay band 3, 즉 Director General을 말한다.

80) pay band 2, Directors.

81) Compliance and capability monitoring programme.

82) green, amber/green, amber/red, red.

83) The Recruitment Principles: A Guide to Bringing a Complaint to the Civil Service Commission.

84) The Recruitment Principles: A Guide to Bringing a Complaint to the Civil Service Commission, available at [<http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/12/Guide-to-Recruitment-Principles-Complaints2.pdf>].

3. 공무원복무지침과 공무원관리규정

(1) 공무원복무지침

헌법개혁 및 통치법은 공무원이 그 임무를 수행할 때 지켜야 할 핵심적인 가치를 제시하고 있는데, 이러한 공무원의 행동원칙은 복무지침(code of conduct)에 의해 규율된다. 앞서 살펴본 바와 같이 헌법개혁 및 통치법의 5~9절에 따르면, 공무담당 장관은 외교업무를 제외한 공무원복무지침(civil service code)을 발간하고 의회에 제출할 의무가 있다. 또한, 공무담당 장관은 스코틀랜드 제1장관 또는 웨일스 제1장관과 협의하여 스코틀랜드 또는 웨일스 공무원에 적용되는 복무지침을 발간할 수 있으며, 스코틀랜드 제1장관 또는 웨일스 제1장관은 해당 복무지침을 각각 스코틀랜드 의회 또는 웨일스 의회에 제출해야 한다. 한편, 외교 및 영연방 장관은 외교업무에 관한 복무지침(diplomatic service code)을 발간하고 의회에 제출할 의무가 있다.

그러나 후술하는 공무원관리규정이 업무관리권을 실현하기 위한 것으로서 그 내용에 대한 직접적인 규제가 없는 것과는 달리 공무원복무지침에는 공무원의 성실과 정직의무(integrity and honesty), 객관적이고 불편부당하게 업무를 수행할 의무(objectivity and impartiality)가 반드시 규정되어야 한다. 이러한 규정에 근거하여 현재 중앙정부, 스코틀랜드, 웨일스 및 외교업무를 수행하는 공무원에 대해 각각 적용되는 4개의 복무지침이 제정되어 시행중이다.⁸⁵⁾ 그 중 외교업무에 관한 복무지침인

85) Civil Service Code for civil servants serving UK Government Departments, *available at* [<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>]; Civil Service Code for civil servants serving Welsh Government, *available at* [<http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2015/08/111110civilservicecodewagenglish.pdf>]; Civil Service Code for civil servants serving Scottish Government, *available at* <http://www.gov.scot/Resource/Doc/923/0110016.pdf>; Diplomatic Service Regulations, *available at* [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/

외교업무에 관한 복무지침은 현재 존재하는 38개의 외교업무관리규정 (diplomatic service regulations) 중에서 제1번(DSR 1)으로 시행중이다.

공무원복무지침 및 외교업무에 관한 복무지침도 지침(guidance)이라는 형식을 취하고 있지만 의회가 제정한 법률에 근거하여 행정기관이 제정하고 소속공무원에 대하여 구속력을 가진다.

현재 중앙정부 소속 공무원의 복무지침에서 제시하고 있는 공무원의 업무처리시 준수해야 할 핵심가치는 다음과 같다. 먼저 성실의무(integrity)는 공무를 개인의 이익보다 우선할 것을 요구한다. 정직의무(honesty)란 업무처리시 정직하고 공개적이어야 함을 의미한다. 객관성의무(objectivity)란 공무원이 행하는 권고나 결정은 심도있는 증거분석에 기초하여 이루어져야 함을 의미한다.

불편부당의무(impartiality)란, 오직 당해 상황의 옳고 그름에 따라 업무를 처리하고 정부의 정치적 신념이 어떻든 치우침 없이 똑같이 정부에 봉사해야 함을 의미한다. 이러한 지침은 이러한 4가지 핵심가치에 대하여 각 가치별로 공무원이 해야 할 일과 하지 말아야 할 일을 규정하고 있다. 또한 동 지침은 공무원이 동 지침에 반하는 행동을 할 것을 요구받거나 다른 공무원이 동 지침에 반하는 행동을 하고 있다고 판단하면 지휘계통에 보고해야 하고 만약 합리적인 답변을 받지 못하는 경우에 공무원인사위원회에 이의신청을 할 수 있다고 규정하고 있다.

이러한 내용은 헌법개혁 및 통치법의 2절이 공무원복무지침과 충돌하는 행위에서 발생하는 이의신청을 다루기 위하여 공무원인사위원회를 설치한다고 규정한 데 따른 것이다. 공무원인사위원회는 별도의 ‘가이드’⁸⁶⁾를 작성하여 이의신청절차, 조사요청 승인여부의 결정절차,

file/402871/DSRs.pdf].

86) The Civil Service Code: A Guide to Bringing a Complaint to the Civil Service Commission.

조사절차와 조사방법에 관하여 규율하고 있다.⁸⁷⁾ 한편, 동 지침은 최근 2015년 3월의 개정을 통해, 공무원이 언론과 접촉하는 경우에는 장관의 승낙을 받아야 한다는 내용을 기존의 지침에 추가하였다.

(2) 공무원관리규정

공무원복무지침(civil service code)가 공무원의 행동원칙을 제시하고 있다면, 공무원관리규정⁸⁸⁾은 공무원의 근무조건을 규율하기 위한 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 헌법개혁 및 통치법의 3(1)절은 외교업무를 제외한 공무를 관리할 권한(임면권 포함)을 공무담당 장관에게 부여하고 있고 동법 3(2)절은 외교업무(임면권 포함)를 관리할 권한을 외교 및 영연방 장관에게 부여하고 있다. 이러한 규정에 근거하여 공무담당 장관으로서의 총리와 외교 및 영연방 장관은 각각 공무원관리규정과 외교업무관리규정(diplomatic service regulations)을 제정하여 소속 공무원의 업무를 관리하고 있다.⁸⁹⁾

이 중 공무원관리규정은 외교업무 외의 업무를 수행하는 공무원에게 적용되는데 채용, 기회균등, 보건, 업무수행원칙, 고위공무원단, 평가와 승진 등 인사관리 및 경력개발, 급여와 수당, 비용, 근무시간과 휴일 및 휴가, 근무이동 및 복귀, 퇴직, 소청심사와 법적대리 및 비용지원 등 공무원의 근무조건을 전반적으로 규율하는 인사관리지침(guidance)의 역할을 하고 있다. 또한 공무원관리규정은 공무담당 장관이 보유하고 있

87) The Civil Service Code: A Guide to Bringing a Complaint to the Civil Service Commission, available at [<http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/08/Guide-to-bringing-a-complaint-to-the-Commissioners-Civil-Service-Code-March-2012.pdf>].

88) Civil service management code.

89) Civil Service Management Code, available at [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418696/CSMC-_April_2015.pdf]; Diplomatic Service Regulations, available at [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/402871/DSRs.pdf].

는 권한을 각부 장관 등에게 위임할 수 있도록 하는 근거법인 공무(관리기능)법⁹⁰⁾에 따라 총리의 공무관리권을 조건부로 각부 장관 등에게 위임하고 있다.

현재 적용되고 있는 공무관리규정은 2013년에 발간되었으며 2015년 4월 개정되었다. 개정내용은 공무관리규정 9.3의 육아휴직(shared parental leave) 및 이로 인한 급여지급에 관한 것으로서, 각부 등은 관련 법률이 정한 요건을 충족하는 범위 내에서 육아휴직을 허가하고 이로 인한 급여를 지급한다는 것이다. 현재 공무관리규정에 의해 각부 장관 등에게 그 결정이 위임된 권한은 다음과 같다.⁹¹⁾

- 1) 소속 부처의 공무원으로 임용될 수 있는 자격요건(고속승진프로그램에 의한 임용은 제외)
- 2) 고위공무원단을 제외한 소속 부처의 직위의 수 및 계급
- 3) 다음 사항에 관한 소속 공무원의 근무조건
 - 고위공무원단을 제외한 소속 공무원의 분류
 - 고위공무원단을 제외한 소속 공무원의 급여
 - 수당
 - 비용지급
 - 근무시간과 휴일 및 휴가
 - 비상근 등 변형근무제도
 - 실적관리 및 승진
 - 고위공무원단을 제외한 소속 공무원의 퇴직연령
 - 부처 내 및 부처간 배치전환

이러한 공무관리규정의 권한위임에 따라 각부 장관 등은 이 규정에서 제시된 원칙을 준수하는 범위 내에서 자체적으로 소속 공무원의 근무

90) Civil Service (Management Functions) Act 1992.

91) Civil Service Management Code, Introduction, para. 3.

조건을 결정하여 안내서(handbooks)와 같은 형식으로 제정 및 시행하고 있고, 국무조정실(Cabinet Office)은 각부 등이 공무관리규정을 잘 지키고 있는지를 조사 또는 감독할 수 있다. 공무관리규정에 상응하는 것으로서 외교업무를 수행하는 공무원에 대하여는 외교 및 영연방 장관이 외교업무관리규정⁹²⁾이라는 이름으로 근무조건을 결정하여 시행하고 있다.

공무관리규정 및 이의 권한위임에 따라 각부 장관 등이 정하는 근무조건과 외교업무관리규정은 모두 의회가 제정한 법률에 근거하여 행정기관이 제정하고 소속공무원에 대하여 구속력을 가진다.⁹³⁾ 이하에서는 공무관리규정 및 기타 법령을 통해 영국의 공무원제도가 어떻게 규율되고 있는지를 주요 분야별로 살펴본다.

4. 분야별 규율현황

(1) 국가공무원의 분류

영국 공무원의 분류는 공무관리규정⁹⁴⁾ 6.1.1 내지 6.1.3에 의해 이루어진다. 즉, 각부 등은 고위공무원단(Senior Civil Service)을 제외한 소속 공무원을 직위에 따라 분류하고 직위의 수와 계급⁹⁵⁾을 결정할 권한을 보유하며, 직위에 대한 계급 부여시에는 직위의 필요성, 공무와 공공분야 지출에 관한 정부정책, 공공지출통제 및 소속 공무원에게 적용되는 급여체계를 고려하여 결정하여야 한다.

고위공무원단은 각 부처의 최고위 공무원인 사무차관 외에는 중앙 정부 차원에서 정하는 계급을 두지 않으며, 각부 등은 국무조정실이 정한 기준 내에서 고위공무원단에 속하는 소속공무원에게 적용할 급

92) Diplomatic service regulation, 현재 38개의 규정이 존재한다.

93) Civil Service Management Code, Introduction, para. 4.

94) Civil service management code.

95) Number and grading of posts.

여체계를 결정할 수 있다. 이러한 직급 통합 및 인사권한의 대폭적인 부처 이관을 통해 가장 적합한 인물을 고위직에 배치하고 각 부처의 실정에 맞는 인사관리를 함으로써 각 부처가 효율적으로 책임행정을 수행할 수 있도록 하고 있다.

고위공무원단은 공무원제도개혁의 일환으로 1996년부터 시행중인 제도로서, 고위직의 직급을 통폐합하고 급여체계도 신축성 있게 운영함으로써 해당 업무에 대한 전문성과 능력을 갖춘 인재를 고위직에 배치할 수 있게 되어 행정의 경쟁력을 높이고 책임행정을 구현하는데 일조하고 있다.

고위공무원단에 관하여는 공무원규정 제5장에서 보다 자세히 규정하고 있다. 고위공무원단은 각부 등의 최고위 공무원들로 구성되며 각부 등은 직무평가점수(job weight score)가 최소 7점 이상인 직위를 대상으로 그 직위를 고위공무원단에 포함시킬지 여부 및 그 직위를 수행할 자의 자격요건을 정할 수 있다. 국무조정실은 통합고위공무원단관리개요⁹⁶⁾를 마련하고 고위공무원단의 부처간 이동을 장려함으로써 각부 등이 고위공무원단의 전문성을 개발하고 고위공무원단의 결집을 촉진하도록 지원한다.

고위공무원단의 근무조건은 원칙적으로 각부 등이 자율적으로 정하지만 다음 사항은 예외적으로 중앙정부가 정한 근무조건이 공통적으로 적용된다. 먼저, 고위공무원단에 최초로 임명되었거나 최고위직에 임명된 경우 등에는 각부 등과 임명된 자 간에 반드시 개별적으로 고용계약을 체결하여야 한다. 고위공무원단에 속하는 공무원에 대한 실적평가는 공무원규정 6.297)에 따라 행하고,⁹⁸⁾ 급여체계는 공무원리

96) Common broad management framework.

97) Performance Management Arrangements for the Senior Civil Service, *available at* [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/446672/PM_Arrangements_SCS_May15_v.22_fv_.pdf].

98) 국무조정실이 결정하는 기본적 구조에서 각부 등이 관리한다. 이 규정에 따라 Performance Management arrangements for the Senior Civil Service와 Managing Poor

규정 7.199) 및 6.1100)에 따르며, 근무시간과 휴일 및 휴가에 관하여는 공무원관리규정 9.1(상근자의 경우 주당 42시간 근무) 및 9.2(근무기간에 따라 최대 연 30일의 월차휴가 보장)에 따르고, 퇴직 통보기간과 정년 및 근무연장에 관하여는 공무원관리규정 11.1(퇴직시 최소 3개월 전 통보의무) 및 11.3(업무상 필요시 법률검토 후 퇴직연령 높일 수 있음)에 따르며, 이동의무에 관하여는 공무원관리규정 10.1(상근자의 경우 각 부 등의 결정에 따라 해외를 포함한 어느 곳으로도 이동을 명할 수 있음)의 규정에 따른다.

(2) 채용

공무원관리규정 1.1.1에 의하면 각부 등은 헌법개혁 및 통치법 및 공무원인사위원회의 채용원칙이 설정하고 있는 기본틀 내에서 소속공무원의 임용절차 및 자격요건을 정할 수 있다. 그러나 이의 예외로서 각부 등이 준수하여야 할 조건들이 있다. 먼저, 200개의 최고위직은 총리로부터 권한을 위임 받은 공무원장¹⁰¹⁾가 고위대표자위원회(Senior Leadership Committee)로부터 자문을 받아 임명한다. 고위공무원단의 임용에 관한 구체적인 사항은 앞서 공무원인사위원회의 채용원칙에서 살펴보았다.

Performance Policy Procedures for the Senior Civil Service가 제정되었고 그 중 Performance Management arrangements for the Senior Civil Service는 고위공무원단의 행동원칙이라 할 수 있는 inspiring, confident, empowering을 기술한 Civil Service Leadership Statement가 발간됨에 따라 이를 반영하여 2015년 5월 개정되었다.

99) 고위공무원단의 급여체계 설정권은 각부 등에 위임되지 않으며 다만 각부 등은 국무조정실이 정한 기본틀 내에서 재량권만 가진다. 즉, Permanent Secretaries의 급여체계는 Permanent Secretaries Remuneration Committee의 권고에 따라 개별적으로 정해지고 Permanent Secretaries 외의 고위공무원단의 급여체계는 국무조정실이 정한 pay bands로 구성된 기본틀 내에서 각부 등이 세부사항을 결정할 수 있다.

100) 각부 등은 국무조정실이 정한 기준 내에서 고위공무원단에 속하는 소속공무원에게 적용할 급여체계를 결정할 수 있다.

101) Head of the Civil Service.

고속승진프로그램(Fast Stream Development Programme)에 의한 임용시의 자격요건은 공무원규정 1.5에 별도로 정해져 있으며 아래에서 설명한다. 한편, 고속승진프로그램에 의한 임용이 아닌 일반 임용시 각부 등이 준수해야 할 자격요건으로는 성품(공무원으로 임용된 사람이 장래에 만족스러운 업무를 수행할 수 있어야 하고 그의 최근 행적이 각부 등 또는 공직 전체에 불신을 초래하지 않아야 함)과 국적(국적문제에 관하여는 별도의 공무원국적규정¹⁰²⁾이 규율하고 있다.¹⁰³⁾

비상근자의 채용은 연금 관련 공무원연금부서¹⁰⁴⁾과의 협의 및 법률자문을 거친 후 각부 등이 시행하고 그 근무조건은 상근 근무에 비례한다. 정기(fixed-term) 채용은 단기간의 고용필요가 있는 경우에만 할 수 있다. 수습기간은 최대 2년의 범위 내에서 각부 등이 정할 수 있다.

고속승진프로그램에 의한 임용은 공무원규정 1.5에서 상세히 규정하고 있다. 고속승진프로그램은 능력 있는 자가 신속한 진급을 통하여 고위공무원단에 편입될 수 있도록 교육 및 경력개발을 지원하는 제도로써, 외무직을 제외한 중앙정부, 외무직, 과학기술직, 의회사무처 등의 일반직과 경제, 통계, 인사, 정보통신분야의 전문직으로 구분되며, 외부인사를 대상으로 한 공개경쟁채용과 현업 공무원을 대상으로 한 경쟁채용에 의해 선발된다. 신규경쟁채용의 경우 대학에서 특정 수준¹⁰⁵⁾ 이상의 성적을 취득하였을 것을 요구하며 전문직의 경우 해당분야를 전공하여야 한다. 현업공무원 경쟁채용의 경우에는 학력제한은 없으나

102) Civil Service Nationality Rules, available at [<https://www.gov.uk/government/publications/nationality-rules>].

103) 일반적으로 영국 국적자 또는 이중국적 중 영국 국적을 가진 자는 모든 공직에 지원할 수 있고, 전체 공직의 75%는 영연방 또는 European Economic Area 소속국가의 국적을 가진 자에게 개방되어 있으며, 나머지 25%는 영국 국적자에게만 개방되어 있는데 기밀정보 및 안보 등 민감한 직무 전체 및 대부분의 외무직이 여기에 해당한다)이 있다.

104) Civil Service Pensions Division.

105) Second Class Honours Degree.

공개경쟁채용을 통해 공무원으로 임용된 후 당해 부처에서 연속적으로 12개월 이상 근무하였을 것을 요구한다.

또한 고속승진프로그램 지원자에 대한 연령제한은 없으나 정기 및 조건부로 임용된 자는 일반적으로 고속승진프로그램 공무원이 될 수 없다. 고속승진프로그램 내의 많은 직위가 EU 및 영연방 국적자에게 개방되어 있으며 각 부처의 고속승진프로그램 직위의 외국인에 대한 개방여부 및 개방직위는 각부 등이 자율적으로 결정한다. 한편, 고속승진프로그램으로 선발된 자의 급여 및 근무조건은 각부 등이 정하고 각부 등은 고속승진프로그램으로 선발된 자에게 공무원관리규정에 규정되어 있는 교육 및 경력개발 기회를 제공해야 하며, 고속승진프로그램으로 선발된 자가 각부 등이 정한 기준을 충족하지 못한 경우 각부 등은 그 자를 다른 직위에 임용할 수 있다.

채용원칙은 부속서(Annex) A에서 공개경쟁 및 실적주의가 적용되지 않는 예외적인 채용에 관하여 규정하고 있는데, 이 부분은 2014년 이전의 채용원칙과 상당히 다르다. 그 내용은 다음과 같다.

- 1) 긴급한 필요가 있는 경우 또는 단기 근무로 인해 채용원칙을 완전하게 적용하기 어려운 경우 각부 등은 최대 2년까지 채용원칙을 완화하여 임용할 수 있으나, 장기근무가 필요한 직무를 단기채용의 예외를 이용하기 위해 동일인 또는 여러 사람의 단기채용으로 유지하는 것은 금지되며, 2년 이상으로 채용을 연장하거나 1년 이내의 단기채용에는 공무원인사위원회의 사전 승인이 필요하다.
- 2) 각부 등은 미취업자 및 장애인 등 고용촉진프로그램의 대상자를 최대 2년까지 채용할 수 있으며, 2년 이상으로 채용을 연장하려는 경우에는 공무원인사위원회의 사전 승인이 필요하다.
- 3) 각부 등은 민간기관 근무자를 최대 2년까지 파견(secondment) 형식으로 채용할 수 있으며, 2년 이상으로 채용을 연장하거나 1년 이내의 단기채용에는 공무원인사위원회의 사전 승인이 필요하다.

- 4) 총리가 승인한 경우 각부 장관 등은 채용원칙을 적용하지 않고 공무원복무지침을 준수하는 자로서 특별한 경력을 가진 자를 장관을 지원하기 위한 조직¹⁰⁶⁾에 최대 5년까지(단임이며 연장 불가) 채용할 수 있다. 이러한 자는 외부인사를 대상으로 한 공개경쟁채용과정을 통하지 않는 한 다른 직무로 전직할 수 없다.
- 5) 공개경쟁과정을 통해 채용되었던 공무원으로서 최근 5년 내에 공직에서 떠난 자는 전 직급 또는 그 이하 직급으로 임용될 수 있다. 이 경우 그 자는 새 직급의 자격요건을 충족하여야 한다.
- 6) 공개경쟁과정을 통해 북아일랜드 공무원으로 채용된 자는 중앙정부의 각부로 자유롭게 전보될 수 있다.
- 7) 공무원인사위원회로부터 공개경쟁채용과정을 운영하는 기관으로 인증을 받은 기관(공공기관, 의회사무처 등)의 직원은 공무원으로 전환될 수 있다.
- 8) 국무조정실의 실무지침의 적용을 받는 기관과 그 직원은 공무원으로 전환될 수 있다.
- 9) 업무이관(고용보호)규정¹⁰⁷⁾의 적용을 받는 기관과 그 직원은 공무원으로 전환될 수 있다.
- 10) 예외 1(단기채용) 또는 2(고용축진프로그램 대상자의 채용)에 의하여 제1직급¹⁰⁸⁾에 채용된 자는 채용된 지 12개월 이후 동급 또는 그 이하 직급의 공무원과의 공개경쟁평가를 거쳐 정규직으로 전환될 수 있다.
- 11) 예외적인 채용으로서 그 채용을 공무원인사위원회가 사전 또는 사후 승인을 하는 경우

또한 고위공무원 제2급여군 또는 그 이상 등급으로 예외적인 채용을 하는 경우와 예외적인 채용의 급여가 고위공무원 제2급여군의 최저금액 이상인 경우 및 최근 5년 이내에 장관을 위해 일하였거나 장

106) Extended ministerial office.

107) Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 2006.

108) 'Level 1' of the 2013 Civil Service Competency Framework.

관과 같은 정당 소속이었던 자를 예외적인 채용¹⁰⁹⁾으로 임용하는 경우에는 공무원인사위원회의 사전 승인을 받도록 하고 있다.

(3) 실적관리와 승진

공무관리규정 6.2는 공무원의 실적평가에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면 각부 등은 공무관리규정 6.2에서 정한 요건을 준수하는 범위 내에서 고위공무원단을 제외한 직원의 개별검토(personal review)방법을 정할 수 있다. 개별검토는 실적평가(appraisal of performance)와 잠재력평가¹¹⁰⁾를 포함한다. 공무관리규정 6.2에서 정하고 있는 요건은 다음과 같다.

- 1) 전반적인 실적평가방법은 당해 기관의 성과급(performance-related pay) 결정방법에 기여할 수 있어야 한다.
- 2) 실적검토체계 및 보고방법은 실적 불량을 명확하게 판정할 수 있어야 한다.
- 3) 각부 등의 개별검토방법은 국무조정실이 발간하는 지침, 예규 등을 반영하여야 한다.

한편, 각부 등은 공무관리규정 6.3에 따라 실적불량자에 대한 조치 절차를 마련하여야 한다. 실적불량(poor performance)은 무능(inefficiency)과 저능(limited efficiency)을 포함하는데, 무능이란 업무처리수준이 수용할 수 없을 정도로 낮은 것과 잦은 결근으로 인해 업무를 계속할 수 없는 상태를 말하고, 저능이란 무능까지는 아니지만 직무가 요구하는 수준에 이르지 못하거나 임무를 만족할 만한 수준으로 수행하지 못하는 상태를 의미한다.

109) Extended Ministerial Office.

110) assessment of individual potential.

각부 등은 이러한 실적불량을 다루기 위한 절차를 결정할 때 실무편람¹¹¹⁾ 및 가이드¹¹²⁾를 고려하여야 하고, 해당자가 노동조합의 도움을 받을 수 있도록 해야 하며, 무능판정절차에서는 추가로 무능이 의병퇴직¹¹³⁾의 조건을 충족한다고 볼 가능성이 있는 경우 의학적 의견을 받아야 하고 해당자에게 의병퇴직을 신청할 권리를 알려야 한다. 무능상태가 해소되지 않는 경우에는 면직(dismissed)될 수 있고 저능상태가 해소되지 않는 경우에는 퇴직(retire) 또는 조기퇴직할 수 있다.

공무관리규정 6.4는 공무원의 승진 및 전보에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면 각부 등은 공무관리규정 6.4.2에서 정한 요건을 준수하는 범위 내에서 소속 공무원의 승진 및 전보에 관한 세부사항을 결정할 수 있다. 공무관리규정 6.4.2에서 정하고 있는 요건은 다음과 같다.

- 1) 승진 및 전보결정은 당해 공무원이 해당 업무를 수행하기에 적합한지에 관한 실적주의에 기초한 평가결과에 의하여야 한다.
- 2) 각부의 승진 및 전보에 관한 규정은 국무조정실의 실무지침, 예규 등을 반영하여야 한다.
- 3) 각부의 승진 및 전보에 관한 절차는 각부의 근무조건을 담은 안내서에서 명확히 규정되어야 한다.
- 4) 기간제로 임용된 직원의 승진에는 공무원인사위원회의 임용원칙을 준수해야 한다.
- 5) 200개의 최고위직으로의 승진 또는 200개의 최고위직 내의 전보시에는 고위대표자위원회(Senior Leadership Committee)의 사전 승인을 얻어야 한다.

111) Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures, available at [<http://www.acas.org.uk/media/pdf/f/m/Acas-Code-of-Practice-1-on-disciplinary-and-grievance-procedures.pdf>].

112) Guide on Discipline and Grievances at Work, available at [<http://www.acas.org.uk/media/pdf/e/m/Discipline-and-grievances-Acas-guide3.pdf>].

113) Retirement on medical grounds.

(4) 급여 및 수당, 근무시간과 휴일 및 휴가

공무관리규정 7.1은 공무원의 급여 및 수당에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면, 각부 등은 공무관리규정에서 정하고 있는 요건을 준수하는 범위 내에서 고위공무원단을 제외한 소속 공무원의 급여(연금은 제외)와 모든 소속 공무원의 수당에 관한 근무조건을 결정할 수 있다. 공무관리규정에서 정하고 있는 요건은 다음과 같다.

각부 등은 직위의 필요성, 공무와 공공분야 지출에 관한 정부정책, 공공지출통제, 재정통제, 급여지급시스템의 유연성, 급여와 실적간의 관련성, 급여/연금/휴직 및 다른 근무조건을 종합적으로 고려하여 소속 공무원의 보수체계를 결정하여야 한다. 또한 각부 등은 성과를 조장하고 치하하거나 조직을 형성할 목적으로 포상을 지급할 수 있으나, 포상은 성취도에 비례하는 합리적 수준이어야 하고 분쟁을 유발하여서는 아니 되며 특정 상품 또는 서비스를 후원하는 제안은 피하여야 한다. 고위공무원단의 보수체계에 관하여는 앞서 살펴보았다.

공무관리규정 9.1은 공무원의 근무시간에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면, 각부 등은 공무관리규정에서 정하고 있는 요건을 준수하는 범위 내에서 소속 공무원의 근무시간에 관한 근무조건을 결정할 수 있다. 공무관리규정에서 정하고 있는 요건은 “각부 등은 소속 공무원의 근무시간과 특별근무를 할 수 있는 상황 및 특별근무수당, 근무시간 외의 공무출장에 사용된 시간에 대한 보상 및 보상청구절차를 결정하여야 한다”는 것이다.

한편, 공무관리규정 9.2는 공무원의 휴일 및 출근에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면, 각부 등은 공무관리규정에서 정하고 있는 요건을 준수하는 범위 내에서 소속 공무원의 출근 및 단축근무에 관한 근무조건을 결정할 수 있다. 공무관리규정에서 정하고 있는 요건은 다음과 같다. 각부 등은 휴가 및 공적 업무(public business) 수행으로 인한

단축근무를 인정하고 휴가 사용에 관한 기록을 유지하여야 하며, 근무조건에서 휴가 및 단축근무로 인정되기 위한 요건과 허용되는 휴가 일수 및 미사용 휴가에 대한 보상에 관하여 규정하여야 한다.¹¹⁴⁾ 고위 공무원단의 근무시간과 휴일 및 휴가에 관하여는 공무원규정 9.1(상근의 경우 주당 42시간 근무) 및 9.2(근무기간에 따라 최대 연 30일의 월차휴가 보장)가 적용된다는 점은 앞서 살펴 본 바와 같다.

공무원규정 9.3은 공무원 부모의 출산휴가(maternity or paternity leave) 및 육아휴직(shared parental leave)에 관하여 규정하고 있다. 특히 육아휴직 부분은 2015년 4월 개정시 공무원규정에 추가된 부분이다. 공무원규정에 의하면, 각부 등은 공무원규정에서 정하고 있는 요건을 준수하는 범위 내에서 소속 공무원의 출산휴가에 관한 근무조건을 결정할 수 있다. 공무원규정에서 정하고 있는 요건은 다음과 같다.

- 1) 각부 등은 출산휴가 개시 당시 1년 이상 근무중인 소속 여성 공무원이 휴가 종료 후 복귀를 약속하거나 미복귀시 수령한 급여의 반납을 약속한 경우 최소 3개월 1주 또는 14주의 유급 출산휴가를 허용하여야 한다.
- 2) 유급 출산휴가에서 법정 출산수당을 공제하여야 하며, 필요한 경우 무급 출산휴가를 허용하여야 한다.

한편, 공무원규정은 각부 등이 소속 남성 공무원에게 출산시마다 최소 2주간의 유급 출산휴가를 허용하여야 한다고 규정하고 있다.¹¹⁵⁾ 또한 2015년 4월 개정으로 공무원규정에 육아휴직이 새롭게 추가되었는데, 이에 따르면 각부 등은 공무원규정에서 정하고 있는 요건

114) 단축근무가 인정되는 공적 업무에는 예비군훈련, 민방위훈련, 노조활동, 재판에 증인으로 참석하는 등의 기타 공적 의무가 포함되며, 각부 등은 이로 인한 단축근무에 대한 보상을 규정해야 한다.

115) 이전에는 남성 공무원에게도 추가 출산휴가가 허용되었으나, 2015년 4월 개정을 통해서 남성에 대한 추가적인 출산휴가는 더 이상 인정되지 않는다.

을 준수하는 범위 내에서 소속 공무원의 육아휴직에 관한 근무조건을 결정할 수 있다. 공무원관리규정에서 정하고 있는 요건은 다음과 같다. 각부 등은 법이 정한 요건에 따라서만 육아휴직을 인정하고, 육아휴직 개시 당시 1년 이상 근무중인 소속 공무원이 휴직 종료 후 복귀를 약속하거나 미복귀시 수령한 급여의 반납을 약속한 경우에만 출산휴가와 같은 비율로 급여를 지급해야 하며, 유급 육아휴직에서 법정 육아휴직수당을 공제하여야 한다.

제 3 절 영국 국가공무원법의 최근 동향

1. 개 요

지금까지 공무원의 분류, 채용, 평가 및 승진, 급여 및 수당, 근무시간 및 휴가에 관하여 영국의 국가공무원제도가 어떻게 운용되고 있는지 살펴보았다. 여기서 중요한 점은 앞서 살펴 본 바와 같이 영국에서 공무원제도는 전통적으로 국왕의 특권에 속하는 것으로 인식되어 왔다는 것이다. 이는 근대 공무원제도의 기초를 제시한 노스코트-트리벨리언 위원회보고서가 발표된 이후 공무원제도의 근거를 국왕의 특권에서 의회가 제정한 법률로 변경하는 헌법개혁 및 통치법¹¹⁶⁾이 제정되기까지 150년 이상의 시간이 소요되었다는 점을 보면 알 수 있다.

그러한 이유로, 영국에서는 비록 헌법개혁 및 통치법이 제정되어 국가공무원제도의 기본법으로서의 역할을 하게 되었지만 동법이 공무원제도의 기본적인 사항만을 규율하고 있고 여전히 제도의 많은 부분은 의회가 제정한 법률이 아닌 위임입법의 형식으로 규율하고 있다. 앞서 살펴 본 공무원관리규정이나 공무원복무지침 등이 그 대표적인 예이다. 여기에 더하여 공무(관리기능)법¹¹⁷⁾에 따라 공무담당 장관으로서의 총

116) Constitutional Reform and Governance Act 2010.

117) Civil Service (Management Functions) Act 1992.

리가 가지는 공무원리권이 대폭적으로 각부 장관 등에게 위임되어 있으므로, 총리는 정책백서 등을 통한 정책방향 설정과 공무원리규정이거나 공무원복무지침 등을 통한 가이드라인 제시를 통해 공무원리권을 행사하고 있다.

이처럼 공무원제도의 규율에 의회의 개입이 적고 총리의 공무원리권이 정책방향 설정과 가이드라인 제시를 통해 행사되고 있다는 것은 공무원제도에 있어서도 정부가 주도적으로 시대의 변화에 신속하게 반응하면서 개혁을 이끌 수 있음을 의미한다. 앞서 본 바와 같이 2010년 5월 정과간 합의¹¹⁸⁾에 의해 영국은 사회 각 분야에 걸쳐 개혁을 진행 중이다. 공무원제도 또한 정치개혁의 일환으로 공무원개혁(civil service reform)이란 이름 아래 개혁이 진행중인데, 국무조정실의 주도에 따라 다방면에 걸쳐 유연하고 지속적으로 이루어지고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 이하에서는 공무원제도개혁에 관하여 살펴본다.

2. 공무원제도개혁의 취지

공무원제도개혁의 취지는 정책백서¹¹⁹⁾에 잘 나타나 있다. 그것은 영국의 공무원제도가 장기적인 도전에 대응하기 위하여 변화할 필요가 있다는 문제의식에서 출발한다.

구체적으로 보면, 영국의 공무원제도는 보다 신속한 업무처리, 보다 작은 공무원조직 구축, 온라인에서 보다 많은 서비스를 제공할 필요가 있고, 공무원조직이 보다 공개적이고 덜 관료적이어서 공무원이 업무처리에 관하여 신뢰를 받고 그가 처리한 업무에 대하여 책임을 지도록 할 필요가 있다. 또한 공무원조직의 통합도를 높여 부서간 협업을 통해 업무를 더 잘할 수 있도록 할 필요가 있고, 공무원이 미래

118) 흔히 2010 Coalition programme for government로 불린다.

119) 2010 to 2015 government policy: civil service reform.

가 요구하는 능력을 가질 수 있도록 할 필요가 있으며,¹²⁰⁾ 공무원제도 개혁은 이러한 변화를 실현하기 위한 것이다.

3. 공무원제도개혁의 내용

2010년 5월 출범한 보수당과 자유민주당의 연립정부는 연립정부의 정책방향¹²¹⁾에서 공무원제도를 개혁할 것임을 천명하였고, 이러한 정책방향에 따라 2012년 6월에 공무원제도개혁계획¹²²⁾을 발표하면서 다섯 가지의 분야별 목표를 설정하고, 그 목표를 달성하기 위해 총 18 가지의 특정한 행동(specific action)을 취할 것을 선언하였고 이후 매년 진행상황에 대한 평가보고서를 내고 있다.

이러한 특정 행동의 주요 내용은 작은정부를 달성하고 보다 강력한 리더쉽을 구축하여 효율성을 높이기 위해 전자정부 기반 확충, 보다 나은 정책을 만들고 정책형성과정을 공개한다는 목표를 달성하기 위하여 정부기관간 협업기구 설립 및 정책입안시 많은 사람의 참여를 보장, 주요 프로젝트의 집행 및 책임소재를 명확히 하기 위하여 범정부차원의 운영정보시스템 구축, 국가공무원의 업무스킬/능력/성과의 향상을 위해 신 공무경쟁력강화방안 수립 및 민간부문과의 교류 확대를 포함한 공직능력향상 5개년 계획 도입, 현대적인 공무원 고용조건을 개발하기 위해 정교한 성과관리시스템/향상된 IT기술/유연한 부처간 이동근무제도를 구축하는 것 등이다.

이하에서는 공무원제도개혁계획에서 제시한 분야별 목표 및 목표달성을 위해 필요한 특정한 행동에 대해 자세히 살펴본다.

120) 2010 to 2015 government policy: civil service reform, available at [<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-civil-service-reform/2010-to-2015-government-policy-civil-service-reform>].

121) The Coalition: our programme for government.

122) The Civil Service Reform Plan, available at [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf].

(1) 미래 공무원조직의 크기 및 형태를 명확히 함¹²³⁾

이것은 미래 공무원조직의 외연과 효율성에 관한 것으로서, 그 목표는 보다 작고 전략적인 공무원조직을 만드는 것이다. 이 목적을 달성하기 위해서는 보다 강력한 지휘권과 전문성을 공유할 필요가 있다. 따라서 업무집행방식(delivery of service)을 전산 기반(Digital by Default)으로 전환하여 보다 적은 비용으로 보다 나은 결과를 도출할 것을 요구하고 있다. 이 목표를 달성하기 위하여 세부항목별로 취해야 할 구체적인 행동은 다음과 같다.

세부항목 1: 업무집행방식(delivery of service)

action 1: 이행 가능한 업무집행방식(delivery of service)을 검토 후 개발한다.

세부항목 2: 디지털화(digital)

action 2: 서비스 제공을 전산 기반(Digital by Default)으로 전환하기 위한 계획을 수립하고 집행한다.

세부항목 3: 서비스의 공유(shared services)

action 3: 거래업무(재정/보수지급/인력수급/조달)를 공동으로 수행하기 위한 사무소를 다섯 곳 설치하고, 공동으로 사용할 수 있는 communication hub를 일곱 곳 설치하기 위한 계획을 집행한다.

action 4: 공유할 서비스와 전문성의 범위를 법률서비스, 내부감사, 프로젝트 관리, 상업적 거래를 통한 조달능력 등으로 확대할 계획을 수립하고 집행한다. 서비스의 공유는 이제 원칙이 되어야 하므로, 더 이상 작은 부서가 모든 기능을 운용해서는 아니 되며 모든 부서는 어떤 형태로든 위의 서비스를 공유해야 한다. 또한 정부는 정책개발 및 분석서비스가 어느 정도까지 shared basis로 제공될 수 있는지에 관한 작업을 선도해야 한다.

123) Clarifying the future size and shape of the civil service.

(2) 정책개발능력의 향상¹²⁴⁾

실제로 집행될 수 있는 정책을 개발하고 다양한 의견과 전문성을 수렴하는 데 집중해야 한다. 또한 정책개발자는 자신의 업무에 필요한 기술(skills)과 방법(tools)을 보유해야 하며, 확실한 증거에 기초한 업무처리가 무엇인지를 명확히 이해해야 한다. 정책자원은 중요한 곳에 집중되어야 하되 장래의 위협요인과 기회요인을 분석할 수 있는 능력은 향상시켜야 한다. 이 목표를 달성하기 위하여 세부항목별로 취해야 할 구체적 행동은 다음과 같다.

action 5: 공개된 정책형성(open policy making)모델을 만들고, 정부가 기금을 조성하여 정책개발과정을 외부에 공개하고 외부자원의 경쟁을 통해 정책을 조달한다. 즉, 정책개발도 공개경쟁을 통해 외부로부터 조달한다.

세부항목 1: 정부의 우선순위에 자원이 사용되도록 함¹²⁵⁾

action 6: 불필요한 행위 및 관료주의의 원인을 찾기 위하여 정부기관간 협업을 진행하고 교육부의 기능 수행에 필요한 자원을 식별하기 위한 백지상태의 예산검토를 시행한다.

action 7: 공무원이 최신의 방법과 테크닉을 사용하여 정책을 개발하고 집행하기 위해 필요로 하는 기술과 전문성을 확보하도록 하고 공무원이 업무처리의 실체가 무엇을 의미하는지 명확하게 이해하도록 한다.

124) Improving policy making capability.

125) Ensuring resources match the Government's priorities.

(3) 정책집행과 명확한 책임소재¹²⁶⁾

정책집행은 정책개발과 분리될 수 없다. 집행하기 어려운 정책은 시간과 예산의 낭비에 불과하므로, 효율적인 정책집행은 정부의 가장 중요한 프로젝트에서 특히 결정적이다. 이 목표를 달성하기 위하여 세부항목별로 취해야 할 구체적 행동은 다음과 같다.

세부항목 1: 정책집행도 향상(improving delivery)

action 8: 주요 프로젝트의 집행 전 당해 프로젝트에 대한 심사와 검토를 강화하고, 프로젝트의 진행상황을 정기적으로 알리며, 현재 주요 프로젝트를 이끌고 있는 모든 자들에 대한 교육을 실시하여 장래에는 교육을 이수한 자들만이 주요 프로젝트를 이끌 수 있도록 하며 프로젝트 진행중 리더가 교체되는 것을 대폭 줄인다.

세부항목 2: 운영정보(management information)

action 9: 심도있는 범정부차원의 운영정보시스템을 구축하여 정책을 집행하는 부처가 부처 내부, 의회, 국민과 정부 수뇌부에 대해 명확히 책임을 질 수 있도록 한다.

세부항목 3: 책임소재(accountability)

action 10: 회계책임자(Accounting Officers)로 하여금 프로젝트의 집행계획, 사전검토결과 및 내각 위원회의 보고서에 서명하도록 하고, 필요한 경우 이전 회계책임자가 정해진 기간 내에 주요 프로젝트 및 정책에 관한 소관 위원회에 자료를 제출하도록 함으로써 회계책임자들의 주요 프로젝트의 효율적인 집행을 보장할 책임을 명확하고 투명하게 한다.

action 11: 장관이 소관 부처의 행위에 관해 의회에 대해 책임을 진다는 점을 고려하여 장관이 소관 부처의 사무차관 및 하위 직원의 임명에 더 깊이 관여할 수 있도록 한다.

126) Implementing policy and sharpening accountability.

(4) 기술 강화, 재능 계발 및 부처 전체로서의 실적 향상을 통한 능력 형성¹²⁷⁾

현재 및 장래의 도전에 대응하기 위해서는 공무원 개인의 능력차이를 메워야 한다. 외부 용역의 증가에 따라 오늘날의 공무원들에게는 상업적 계약의 기술이 요구되고 있고 많은 공무원들은 재정에 관한 고도의 지식을 필요로 하고 있다. 공무서비스는 정책에 관한 기술을 향상시키고 디지털 및 프로젝트 관리능력상의 심각한 차이를 메울 필요가 있고, 공무원 개인의 전문성과 능력이 다른 분야에서 발생하는 도전 및 국민의 관점에 대한 이해를 통해 지속적으로 보장되도록 해야 한다. 또한 더욱 철저한 실적관리는 모든 관리자들에게 부가적인 방법(tools)과 향상된 기술(skills)을 요구할 것이다. 이 목표를 달성하기 위하여 세부항목별로 취해야 할 구체적 행동은 다음과 같다.

세부항목 1: 기술, 학습 및 개발¹²⁸⁾

action 12: 어떤 기술과 능력이 부족한지 식별하고 능력차이를 메우기 위하여 공직능력향상 5개년 계획을 제시한다. 특히 외부 용역 발주가 증가하는 상황에서 더 많은 공무원들로 하여금 상업적 계약 기술을 갖도록 할 심각한 필요가 있다.

세부항목 2: 미래의 리더십을 개발하고 관리함¹²⁹⁾

action 13: 속성개발프로그램 확대 및 고위공무원단에 대한 단일승진기준 마련으로 Fast Stream과 고위공무원단 등을 범정부차원의 인재풀로서 관리하고, 능력 있는 고위공무원단의 구성원에 대한 교육을 신공무교육제도(Civil Service Learning)를 통해 공개시장에 발주하고 사적분야(private sector)의 유능한 인사와 함께 교육받도록 한다.

127) Building capability by strengthening skills, deploying talent and improving organisational performance across the Civil Service.

128) Skills, learning and development.

129) Developing and managing future leadership.

action 14: 모든 직급의 공무원이 공직과 사적분야 사이를 쉽게 이동할 수 있도록 함으로써 역동성과 유연성을 증대시킨다.

세부항목 3: 사무차관 경력관리

action 15: 주요 업무를 진행하는 부처의 사무차관들은 최소 2년 이상의 상업적 또는 집행적 직무경력을 가져야 한다는 기대를 생성하고, 사무차관의 전보시 정책집행기능과 정책개발기능이 더욱 균형을 이루는 직위로 전보되도록 한다. 이를 위해 고위공무원단에 대한 단일승진기준에서 다양한 경험을 승진에 필요한 요소로 정한다.

세부항목 4: 부처전체로서의 능력(departmental capability)

action 16: 기존의 능력검토(Capability Reviews)를 부처개선계획(departmental improvement plans)으로 대체한다. 이 계획의 원칙은 조직의 운영계획과 사업계획간의 강한 연관관계 인정, 부처 운영위원회의 기능 활성화, 부처의 필요에 대한 맞춤형 계획, 지속적인 발전을 인지할 수 있을 만큼 일반적인 계획이어야 한다는 것이다.

(5) 생산적, 전문적, 헌신적인 공무원을 장려하고 보상하는 현대적인 공무원 고용조건을 개발함¹³⁰⁾

공무서비스의 성공은 공무원에 좌우된다. 공무서비스는 지속적으로 국가의 모든 조직이 담당하는 기능을 광범위하게 커버해야 하며 공무원은 그러한 직무를 수행할 기회를 가질 수 있어야 한다. 이 목표를 달성하기 위하여 세부항목별로 취해야 할 구체적 행동은 다음과 같다.

action 17: 위계질서보다는 결과를 중시하고 혁신을 조장하며 창조적인 활동을 보상하는 새로운 고용조건을 설정한다. 이것은 공공 및 민간 분야의 모범적이고 현대적인 관례를 반영하는 고용조건을 포함하고,

130) Creating a modern employment offer for staff that encourages and rewards a productive, professional and engaged workforce.

고위공무원단의 경우에도 새로운 보수조건을 제출하며, 좋은 실적은 인정하고 나쁜 실적에 대해서는 조치를 취하는 일반적이고 철저한 실적평가를 포함하고, 연간 최소 5일은 학습 및 개발에 투자하도록 하며, 탄력적인 근무가 가능하고 IT장비를 현대화하고 보안요구가 큰 부담이 되지 않는 근무환경을 조성할 것을 포함한다.

action 18: 공무원이 보여야 할 행동을 규정하는 공무경쟁력강화방안을 통해 공무서비스의 문화와 행동방식을 변경한다.

4. 공무원제도개혁의 진행상황

2012년의 공무원제도개혁계획에서 매년 진행상황에 대한 평가보고서를 내도록 하고 있으므로 이듬해인 2013년 7월에는 공무원개혁계획: 1년보고서¹³¹⁾가 발표되었다.¹³²⁾ 행동별 진행상황으로는 액션(action)1이 이행 가능한 업무집행방식(delivery of service)을 검토하여 좋은 평가를 받았고 액션2가 온라인에서 보다 많은 서비스가 제공되기 시작하여 좋은 평가를 받았다. 액션6인 행정자원의 효율적 집행과 액션7인 공무원의 기술과 전문성 확보도 좋은 평가를 받았다. 액션15인 사무차관의 경력개발과 액션16인 부처전체로서의 능력(departmental capability) 및 액션17의 새로운 고용조건도 좋은 평가를 받았다. 반면, 액션4인 법무/내부감사 등 전문서비스의 정부기관간 공동이용과 액션12인 업무능력 향상계획 및 액션14인 민간분야와의 교류는 진척도가 낮았다.

2014년 10월에는 2년차 보고서인 ‘공무원개혁계획: 진행보고서’¹³³⁾를 발간하였다. 행동별 진행상황으로는 액션1이 개별적인 업무집행방식

131) Civil Service Reform Plan: One Year On Report.

132) Civil Service Reform Plan: One Year On Report, available at [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211506/CSR_OYO_LOW_RES_PDF.pdf].

133) Civil Service Reform Plan: Progress Report, available at [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360637/Civil_Service_Reform_Plan_-_Progress_Report__web_.pdf].

검토결과와 일반화가 지연되었으나 액션3이 거래업무(재정/보수지급/인력수급/조달)를 공동으로 수행하기 위한 사무소를 네 곳 설치하여 좋은 평가를 받았으며 액션4인 전문서비스의 정부기관간 공동이용은 기능별 리더십 설정을 진행중이다.

action 12인 업무능력 향상계획에 관하여는, 2013년 공직능력향상 5개년 계획¹³⁴⁾과 2014년 경쟁력강화계획: 2014년 회상¹³⁵⁾에서 발전이 필요한 분야¹³⁶⁾가 제시되었다. 또한 공무경쟁력강화방안¹³⁷⁾을 세부적으로 마련하여, 세 그룹¹³⁸⁾ 아래 10가지 경쟁력을 제시하였다. 학습 및 개발에 관하여는 온오프라인교육 및 온라인자료를 제공하는 신 공무교육제도(Civil Service Learning)가 마련되었고, 2014년 발간된 지침¹³⁹⁾인 에서는 고속승진프로그램 및 전문가망(professional networks)이 추가되었다.¹⁴⁰⁾¹⁴¹⁾

미래의 리더십 개발 및 관리와 관련하여 액션13인 인재의 범정부차원 관리는 리더십 스킬을 고위직의 필수요건으로 하였다. 또한 재능

134) Meeting the Challenge of Change: A capabilities plan for the Civil Service, *available at* [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/307250/Civil_Service_Capabilities_Plan_2013.pdf].

135) The Capabilities Plan: 2014 Annual Refresh, *available at* [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/332915/The_Capabilities_Plan_2014_Annual_Refresh_v0e.pdf].

136) 발전이 필요한 분야란 leading and management change, commercial skills and behaviours, delivering successful projects and programmes, redesigning services and delivering them digitally를 말한다.

137) Civil Service: Competency Framework 2012-2017, *available at* [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/436073/cscf_fulla4potrait_2013-2017_v2d.pdf].

138) setting direction, engaging people, producing results.

139) Civil Service: training and development.

140) Civil Service: training and development, *available at* [<https://www.gov.uk/guidance/training-and-development-opportunities-in-the-the-civil-service>].

141) 이밖에도 상업 및 재정적 기술에 관하여는 Commissioning Academy 및 Finance Transformation Programme을 마련하여 좋은 평가를 받았다.

활성화계획: 성공의 장애물 제거¹⁴²⁾라는 것을 제정하여, 인재의 진출을 방해하는 요소를 제거하도록 하였다. 액션14인 민간분야와의 교류는 2014년 목표였던 60명을 달성하였고 2015년 목표인 100명 달성도 예상되고 있다. 현재 매년 260명 정도의 고속승진프로그램 공무원들이 6개월간 공직을 떠나 파견근무를 하고 있어 좋은 평가를 받았다. 액션15인 사무차관의 경력개발도 전체 사무차관의 2/3가 임명되기 전 최소 2년 이상의 상업적 또는 집행적 직무경력을 가지고 있는 것으로 밝혀져 좋은 평가를 받았다.

제 4 절 영국 국가공무원법의 시사점

지금까지 영국의 국가공무원제도에 관하여 전반적으로 살펴보았는데, 일반론으로서 영국의 국가공무원의 정의, 국가공무원제도의 연혁, 거버넌스, 영국의 법체계를 개관한 후 국가공무원제도의 법체계를 자세히 설명하였다. 즉, 국가공무원제도의 기본법이라 할 수 있는 헌법 개혁 및 통치법¹⁴³⁾을 먼저 살펴본 후, 공무원인사위원회의 기능과 임용원칙에 대해 알아보았다. 그 다음으로 공무원의 행동원칙을 담고 있는 공무원복무지침(Civil Service Code)과 공무원의 근무조건을 다루고 있는 공무원관리규정¹⁴⁴⁾을 주요 분야별로 설명하였다. 고위공무원단과 고속승진프로그램에 관하여도 함께 설명하였다. 마지막으로 시대 변화에 대응하기 위하여 진행중인 공무원제도개혁(Civil Service Reform)의 취지, 내용 및 진행상황을 상세하게 살펴보았다. 이하에서는 위의 논의를 바탕으로 영국의 공무원제도가 우리에게 시사하는 바를 도출하고자 한다.

142) Talent Action Plan: Removing the barriers to success, available at [<https://www.gov.uk/government/publications/talent-action-plan-removing-the-barriers-to-success>].

143) Constitutional Reform and Governance Act 2010.

144) Civil Service Management Code.

시사점에 관한 논의는 영국의 제도가 가지는 특징을 인식하는 것으로부터 시작된다. 영국에서는 전통적으로 공무원이 국왕의 특권으로 인식되어 왔으므로, 자연스럽게 국가공무원제도에 관한 의회의 직접적인 관여도 적었다. 그런 이유로, 영국에서는 최근까지 국왕의 특권 행사에 관한 자문위원회인 추밀원(Privy Council)이 제정한 명령을 통해 공무원제도를 주로 규율하였던 것이 원칙이었다. 그러나 2010년 헌법개혁 및 통치법의 제정으로 그동안 공무원제도를 규율하던 여러 추밀원령이 폐지되고 동법이 국가공무원제도의 기본법으로서의 역할을 하고 있다.

비록 이러한 성문법이 국가공무원제도의 기본법이 되었다고 하더라도, 동법이 공무원제도의 기본적인 사항만을 규율하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 따라서 여전히 제도의 많은 부분은 의회가 제정한 법률에 의하지 않고도 변경할 수 있는 것이다. 또한 공무(관리기능)법¹⁴⁵⁾에 따라, 공무담당 장관으로서 총리가 보유하고 있던 외교업무를 제외한 공무를 관리할 권한이 각부 장관 등에게 대폭 위임되었다. 대표적으로, 공무원의 근무조건을 정하고 있는 공무관리규정은 의회가 제정한 법률이 아니라 총리와 외교 및 영연방 장관¹⁴⁶⁾이 제정한 것이고, 그 중에서도 외무공무원을 제외한 공무원에게 적용되는 공무관리규정은 각부에 대한 지침(guidance)의 역할을 하고 실제로는 총리로부터 권한의 위임을 받은 각부 장관 등이 공무관리규정에서 제시된 원칙을 준수하는 범위 내에서 자체적으로 소속 공무원의 근무조건을 결정하여 시행하고 있다.

공무원의 행동원칙이라 할 수 있는 공무원복무지침 역시 총리와 외교 및 영연방 장관이 제정하여 시행하고 있다. 다시 말하면, 공무원제도에 관한 의회의 개입이 적고, 정부가 주도적으로 공무원제도를 규율하며,

145) Civil Service (Management Functions) Act 1992.

146) Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs.

공무원제도의 관리권한이 각 부처로 대폭 위임되어 있으므로, 정부의 주도로 변화에 신속히 대응할 수 있고, 각 부처의 자율성과 효율성을 높일 수 있다. 이것은 공무원제도개혁의 추진과정에서도 잘 나타나고 있는 바, 변화에 대응하기 위하여 정부가 앞장서 새로운 정책을 신속하게 개발하고 유연하게 추진하고 있다.

여기에서 영국 정부가 현재 추진하고 있는 개혁의 내용은 우리 공무원제도의 발전적 정비시에도 참고할 수 있는 사례가 된다고 본다. 영국이 추진중인 개혁의 내용은 다음과 같다.

- 작은 정부를 만들어 효율성을 높이기 위해 공무서비스 제공을 디지털화하고 전문성을 요하는 서비스를 모든 부처가 공유한다.
- 정책개발능력의 향상을 위해 정책개발을 공개경쟁시장에 개방하고 비효율성의 원인을 찾기 위한 정부기관간 협업을 강화하며 공무원의 기술과 전문성을 확보하기 위한 조치를 취한다.
- 만들어진 정책을 잘 집행하기 위해 사전심사 및 진행상황보고를 강화하고 정책집행중에는 책임자의 교체를 줄이며 정책집행자의 책임소재를 명확히 하기 위해 범정부차원의 운영정보시스템을 구축한다.
- 공무원 개인과 부처 전체의 능력을 신장하기 위하여 공직능력향상 5개년 계획 수립, 정부차원의 인재관리, 인재교육 외부위탁, 민간분야와의 교류 확대, 다양한 경험을 가진 자를 사무차관으로 임명, 부처개선계획(departmental improvement plans) 수립을 시행한다.
- 현대적인 공무원 고용조건을 개발하고 공무서비스의 문화와 행동방식을 변경한다.

이러한 영국의 개혁정책 중에서, 우리의 기존 공무원법을 개정하지 않고 추진할 수 있는 것들은 우리 정부도 검토 후 빠른 시일내에 실행할 수 있다고 본다.

공무원의 채용면에서 볼 때, 개방형임용 확대정책도 우리가 참고할 만하다. 앞서 본 바와 같이, 영국 공무원관리규정¹⁴⁷⁾ 1.1.1에 의하면 각부 등은 헌법개혁 및 통치법 및 공무원인사위원회의 채용원칙이 설정하고 있는 기본적인 틀에서 소속공무원의 임용절차 및 자격요건을 정할 수 있다. 또한 채용원칙은 공무원인사위원회가 고위공무원단의 선발 과정에 참여하는 것을 규정하고 있는데, 그 중 하나는 공무원인사위원회 위원이 고위공무원단중 제2급여군(Directors), 제3급여군(Director General) 및 사무차관의 외부 공개경쟁채용과정에 위원장으로 참여한다는 것이다.

이상을 종합하면, 현재 영국에서는 정치인이 임명되는 각부 장관을 제외하고는 제도적으로 각부의 최고위 공무원인 사무차관 이하 모든 공무원의 직위를 공무원이 아닌 외부인사에게 개방하고 있다. 제도뿐만 아니라 공무원개혁계획: 진행보고서¹⁴⁸⁾에서 밝힌 것처럼 영국에서는 공무원과 일반인 사이에 사무차관 아래 직급은 모두 외부에 개방되었다는 인식이 곧 형성될 것이라 한다. 우리도 개방형 임용제를 일부 시행하고는 있지만, 전문성을 강화하고 완고한 관료주의의 단점을 극복하기 위해서는 영국처럼 개방형 임용제를 최고위직까지 확대할 필요가 있다고 본다.

채용과 관련한 부처의 자율권 확대에 더하여 영국의 공무원관리규정은 일부 사항을 제외하고는 각부 장관 등에게 소속 공무원의 근무조건을 결정할 수 있는 권한을 위임하고 있다. 고위공무원단의 경우에는 주요 분야에 관하여 타기관의 개입 또는 별도의 기준이 적용되므로 각 부처의 자율권이 상대적으로 적게 인정되지만, 고위공무원단에 포함되지 않는 일반공무원에 대하여는 선발/실적평가/보수 등 주요 분야의 규율에 관한 각 부서의 자율권이 상당히 넓게 인정되고 있으므로

147) Civil service management code.

148) Civil Service Reform Plan: Progress Report.

로 각부 장관 등은 이러한 자율권 행사를 통해 공무원의 업무에 대한 동기를 유발하고 업무에 대한 긴장감을 유지할 수 있으며 이는 공무원의 업무경쟁력 강화와 공무서비스의 품질 향상으로 이어져 각 부처가 효율적으로 책임행정을 수행할 수 있도록 하고 있다. 이러한 영국의 정책을 도입한다면 우리도 영국과 같은 이익을 향수할 수 있을 것이다.

마지막으로 가장 중요한 점으로 강조하고 싶은 것은, 이상의 내용을 실현하기 위해 한국의 공무원제도에 관한 법률의 규율을 간소화하고 위임입법의 폭을 넓히는 것을 고려할 필요가 있다는 것이다. 공무원 제도가 공무원의 신분과 정치적 중립을 강력히 보장하기 위해 법률에서 세부사항까지 규율하는 경우 개별 상황의 특수성을 감안하지 않는 획일적 법 적용으로 공무원의 적극적 업무 수행 의지를 감퇴시키고 매너리즘이 보편화되는 현상을 초래할 가능성이 상당하다 할 것이다. 또한 그러한 탄력적이지 못한 법체계 하에서는 공무서비스의 경쟁력 강화를 위하여 행정부 차원에서 유연한 정책을 신속하게 개발하고 집행하는데 많은 제약을 받을 것이다.

이러한 점에 비추어 볼 때, 영국이 현재 개혁에서 추진하고 있는 많은 정책들은 우리에게 시사하는 바가 크다. 앞서 살펴 본 바와 같이, 영국은 국가공무원제도에 관한 기본법인 헌법개혁 및 통치법에서 공무원제도에 관한 핵심적인 사항만을 최소한으로 규정하고 있고 구체적인 사항은 공무관리권을 보유하고 있는 공무담당 장관으로서의 총리 및 외교 및 영연방 장관이 그 권한에 기초하여 제정한 공무관리규정 및 외교업무관리규정에 규정되어 있다. 여기에 더하여 공무(관리기능)법을 통해 공무관리권(외교업무는 제외)을 위임받은 공무담당 장관으로서의 총리가 그 권한을 다시 다른 공무원에게 위임할 수 있도록 함으로써 1993년부터 공무원 인사관리에 관한 권한이 실제로 공무원을 운용하고 있는 각부 등에 대폭 이관되었다.

법률의 규정은 핵심사항에 관한 것으로 최소화하고 구체적인 사항의 규율은 행정부(특히 실제 공무원제도를 운영하고 있는 각 행정기관)에 위임하고 있는 이러한 영국의 법체계는 환경의 변화에 따른 공무원제도의 개선요구에 대해 법률의 개정을 최소화하면서 행정부 차원에서 신속하고 유연하게 대응할 수 있도록 하고 있으며 실제로 공무원제도개혁을 통해 많은 정책이 지속적으로 계획되고 집행되고 있다. 비록 영국에서는 법률의 규정이 간결하고 행정부에 공무원관리권을 대폭 부여함으로써 행정입법권의 폭이 상당히 넓다는 점이 우리와 다르기는 하지만, 영국 공무원제도개혁의 추이를 지켜보면서 우리도 영국과 같은 방향으로 법체계를 손질하는 것을 고려할 필요가 있다고 생각한다.

제 3 장 미 국

제 1 절 미국 국가공무원관계법 개요

1. 미국 공무원관계법의 역사

미국에서 연방정부수준에서 공직에 대한 개념과 법체계가 확립된 것은 1871년이였다. 현재 연방정부의 공직(civil service)은 행정부, 사법부, 입법부의 모든 임명직을 의미하지만 제복착용 군인들을 연방정부의 공직에는 해당하지 않는다.¹⁾ 연방정부의 공직에서 제외는 군인의 종류도 법률에 명시되어 있는데, 육군, 해군, 공군, 해병대 및 해안경비대, 연방군의관단²⁾ 연방해양대기관군단³⁾ 등은 공직에 제외된다. 결국 미국에서 협의의 공무원이라고 하면, 제복을 착용하는 군인을 제외하고 행정부, 사법부, 입법부의 모든 임명직에 근무하는 자라고 할 수 있다. 미국 공무원관계법은 공무원을 직접 정의하지 않고, 공직(civil service)을 개념 정의하여 공무원의 개념을 간접적으로 도출하고 있다.

19세기 초반에, 연방정부의 공무원은 언제든지 대통령의 결정에 따라서 해고될 수 있었다. 엽관제(spoils system)는 미국의 정당을 유지하고 정당을 지원하는 목적으로 공직이 사용되었다는 것을 의미하며, 미국의 엽관제의 전통은 1883년 팬들턴법⁴⁾이 제정되고 후속 법률들이 제정되면서 서서히 사라지게 되었다. 팬들턴법은⁵⁾ 정치적인 기반에 상관없이 실적과 성적(merit)에 기초해서 공직선발이 이루어져야 한다는 원칙을 선언하고 있다. 본 법률에서는 공무원선발은 정치적 기반이나 소속정당에 의해서 결정되는 것이 아니라 경쟁시험에 의해서 이

1) 5 U.S.C. § 2101

2) The commissioned corps of the Public Health Service.

3) The commissioned corps of the National Oceanic and Atmospheric Administration.

4) The Pendleton Civil Service Reform Act of 1883.

5) ch. 27, 22 Stat. 403

루어져야 하며, 정치적 이유로 연방공무원을 해고하는 것은 위법이라고 하고 있으며 선거자금을 모집하는 것을 금지하고 있었다.

실적주의(the merit system)와 공무원신분변화에 대한 사법심사를 가능하도록 하기 위해서, 팬들턴법은 연방공무원위원회⁶⁾를 창설하였다. 연방공무원위원회는 동법의 규정과 규칙을 해석하고 집행할 권한이 있다. 동법은 또한 대통령에게 동법의 적용대상이 되는 공직을 특정할 수 있는 행정명령(executive order)권한을 부여하고 있다.⁷⁾ 팬들턴법의 영향으로 미국의 정당은 더 이상 지지자들의 후원금에만 의존하지 못하고 경제계의 후원금에 많이 의존하게 되었다는 비판도 제기된다.⁸⁾ 1883년 팬들턴법에 의해 독립적 성격의 합의제 기관인 연방공무원인사위원회(CSC)⁹⁾가 중앙인사기관으로 설치되었으나 1978년 인사개혁법¹⁰⁾에 의해 단독제 기관인 인사관리처(OPM)¹¹⁾와 실적제보호위원회(MSPB)¹²⁾ 및 연방노사관계위원회(FLRB)¹³⁾로 변경되었다. 미국 공무원관계법상 직위분류는 1949년 분류법¹⁴⁾을 기본으로 하고 있으며 대다수의 직위분류 기준들은 인사관리처에 의해 개발되고 있으며 많은 연방기관에 공통적으로 존재하는 직무에 적용되고 있으며 인사관리처의 지침아래 인사관리처 혹은 다른 주무기관에 의해 개발될 수 있다. 이처럼 직위분류 기준은 인사관리처가 발행하고 정부출판국¹⁵⁾을 통해

6) United States Civil Service Commission.

7) Civil Service 2014. Funk & Wagnalls New World Encyclopedia. Retrieved 28 April 2015.

8) Quigley, Carroll (1966). Tragedy and Hope: A History of the World in Our Time. San Pedro, CA: Macmillan Co. p. 71. ISBN 094500110X.

9) Civil Service Commission.

10) Civil Service Reform Act.

11) Office of Personnel Management.

12) Merit System Protection Board.

13) Federal Labor Relation Board.

14) Classification Act of 1949.

15) The Government Printing Office.

연방기관을 포함한 구독자들에게 배포된다. 이런 분류도 연방법전 제 5편에 있는 분류기준(Classification Standard)에 규정되어 있다.

2. 효율성의 요청과 신공공관리론의 대두

미국의 공무원법은 팬들턴법이 제정된 이후, 큰 변화가 없었으나 1978년 인사개혁법이 제정되면서 신공공관리론의 입장을 많이 수용하게 되었고 그 후에는 큰 변화 없이 지속되고 있으며 지난 수십 년간 부패문제가 정실인사문제가 크게 부각되지 않았다. 그러나 조지 부시(George W. Bush)대통령이 연방검사(the U.S. Attorneys)를 해임하려고 할 때 정치적 논란이 일어났듯이 새로운 정치적 시도들이 때때로 있었다. 지난 세기에는 미국에서도 공무원의 부패와 정치적인 영향으로부터 공무원의 중립성을 지키기 위해서 직업공무원제보호제도를 설계하였다. 직업공무원제보호제도는 독립적인 행정관료체계를 만들기 위해서 도입된 것이다. 효율성은 효과성과 연결되었다고 보았으며 효과성의 요청은 공무원의 독립성을 요구한다고 보았다.¹⁶⁾ 그런데 현재 미국에서는 효율성(efficiency)의 요청은 여전히 효과성과 연결되어 있다고 보지만, 현재의 효과성은 공무원에 대한 인적관리측면에서 강조되고 있고 공무원인적관리면의 개혁의 요청은 사경제부분의 인사관리를 모델로 하고 있다고 보기에 행정서비스에 있어서의 효율성의 요청은 예전과 상당히 다른 측면을 지니고 있다고 본다. 미국의 공무원조직에 있어서도, 비효율성은 거의 비경쟁적 상태와 동일어로 사용되고 있고 효율적인 정부운영을 위해서는 과도한 정치적 압력으로부터 독립해야 된다는 초기의 생각들은 점차 열어지고 있다.¹⁷⁾

미국에서 최근 수십 년 동안은 직업공무원제를 강화하는 것이 아니라, 개혁론자들은 효율성강화론을 기초하여 전통적인 공무원직보호제도를

16) Jonathan Fineman, *Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law*, 8 Charleston L. Rev. 51, 52 (2013)

17) Jonathan Fineman, 앞의 글, at 53.

연방뿐만 아니라 주정부에서도 점차로 약화시키는데 성공하였다. 미국에서 공무원개혁의 선두에 섰던 학파는 소위 신공공관리(NPM)¹⁸⁾학파였으며 신공공관리학파는 공공분야의 인적관리도 사적 분야의 인사제도를 모델로 재구성되어야 한다고 주장했다. 사기업체와 마찬가지로, 공무원인사관리도 공무원의 채용·승진·처벌에만 특별히 적용되는 특별법령에 얽매이지 않아야 하며, 공무원인사권자가 사기업체의 인사권자와 마찬가지로 자신의 판단에 의해 자유롭게 인사권을 행사할 수 있도록 해야 한다고 주장한다. 신공공관리이론에 의하며, 전통적인 공무원직보호장치가 제거되어야 근무실적이 부실한 공무원을 해임하고 다른 공무원들이 보다 효율적으로 근무할 수 있는 동기를 부여한다고 주장한다. 신공공관리학파에 대해서 전통적인 직업공무원제 인사관리를 지지하는 공공행정학파는 신공공관리이론이 공무수행과 기업의 이윤추구라는 근본적 차이점을 간과하고 있다고 신공공관리학파를 비난하고 있다. 공공행정학파는 전통적인 공무원직보호는 정실인사, 부당한 정치적 영향과 부정부패를 막는 역할을 하기에 공공분야의 직업보호제도와 공무원에 특별히 적용되는 공무관련법령을 철폐하며 국가기관의 역할수행에 부정적인 영향이 미친다고 주장한다.

3. 전통적인 공무원직보호제도

미국의 공무원은 일반적으로 적용될 수 있는 노동관계법상의 보호를 받을 뿐만 아니라 공무원에게 적용하기 위해서 제정된 특별한 노동관계법인 공무원관계법상의 보호를 받는다. 그런데 1880년대 공무원을 보호하기 위한 성문법이 제정된 이후 공무원관계법상의 보호뿐만 아니라 노동관계법상의 보호도 변화하게 되었다. 미국에서는 공무원도 노동관계법상 보호를 받고 있으므로 미국법상 공무원의 인사관

18) New Public Management.

리제도를 이해하기 위해서는 공무원관계법상의 변화뿐만 아니라 일반 노동법상의 보호제도의 변화를 이해할 필요가 있다.

(1) 일반 노동관계법: 해고자유원칙(The At-Will Rule)

19세기 후반부터, 미국에서는 해고자유원칙이 노동관계법의 기본이 되었다.¹⁹⁾ 해고자유원칙을 고수하기 위해서, 고용관계의 양당사자는 동등한 관계이며 다른 사람과 동일한 교섭능력을 가지고 있어서 양당사자 중 누구든지 어떤 이유라도 고용관계를 사전고지 없이 그만둘 수 있다고 보았다. 양당사자 중 일방은 언제든지 고용근무관계를 중지할 수 있기 때문에, 양당사자는 합의에 의해서 근무관계의 조건들을 변경할 수도 있다고 보았다.²⁰⁾ 실제 노동근무현장에서는 통상 고용주가 고용시장에서 우월적 지위에 있기 때문에 이런 조건들은 고용주에게 유리한 것이었으며, 언제든지 해고될 수 있는 노동자는 그 지위가 본질적으로 불안한 것이었다.²¹⁾ 고용주와 근로자는 해고자유원칙을 수정할 수 있는데, 가장 보편적인 변경은 근로자를 상당한 이유(for good cause)가 있는 경우에만 해고할 수 있다는 것을 양당사자가 합의하는 것이다. 미국 판례에서는 이런 합의가 명시적으로 있을 수도 있고 묵시적으로 있을 수 있다고 해석하지만 근로자들은 근무보장조항과 묵시적보장을 근거로 제기한 소송에서 승소하기는 매우 힘들다고 토로하기도 했다.²²⁾

19) 참조 Robert C. Bird, Rethinking Wrongful Discharge: A Continuum Approach, 73 U. CIN. L. REV. 517, 517 & n.1 (2004)

20) Digiacinto v. Ameriko-Omserv Corp., 69 Cal. Rptr. 2d 300, 304 (Ct. App. 1997).

21) Frank J. Cavico, Employment At Will and Public Policy, 25 Akron L. Rev. 497, 502 (1992)

22) Jonathan Fineman, The Inevitable Demise of the Implied Employment Contract, 29 BERKELEY J. EMP. & LAB. L. 345, 360 (2008); Sally C. Gertz, At-Will Employment: Origins, Applications, Exceptions and Expansions in the Public Service, Int'l J. of Pub. Admin. (2006).

미국에서는 지난 몇 십년동안, 해고자유의 원칙을 제한하는 많은 성문법과 판례가 생성되었다. 예를 들면, 근로자의 복지를 위해서 최소임금이 법정화되고 직업안전과보건에 관한 법률들이 제정되었다. 성·종교·인종·장애·연령을 기초로 근로자를 차별하는 것을 금지하는 법률들이 제정되었다. 또한 대다수의 주는 공공정책과 일반법에 악영향을 끼칠 수 있는 고용자의 행위를 제한하고 있다.²³⁾ 그러나 조심해야 할 것은 이런 제한도 미국의 해고자유의 원칙을 근본적으로 대처하지는 않았다는 것이다. 고용주를 제한하는 조항들은 단순히 근로자가 부당해고소송을 제기 할 수 있는 특정의 사유들을 규정하여 소송을 제기할 수 있게 한 것뿐이다. 즉, 근로관계중단사유가 법률이 금지하는 특정의 사유에 해당하지 않는 한, 해고자유의 원칙은 미국에서 여전히 유효한 원칙이다.²⁴⁾

(2) 공적근로관계법

해고자유의 원칙에 대한 가장 오래된 제한사항 중 하나는 일부 공적 근로관계에 있는 근로자에게 공무보호를 부여한 것이다. 미국이 영국으로부터 독립했을 때, 공적부분의 근로자들은 독립된 공무관계를 형성하는 것으로 여겨졌고 정당한 사유가 없이는 해고할 수 없는 것으로 여겨졌다.²⁵⁾

미국의 역사가들은 Andrew Jackson 대통령이 이런 전통을 깨고 충성시스템 혹은 엽관제시스템(spoils system)을 만들었으며 엽관제는 정당의

23) 참조 *Palmateer v. Int'l Harvester Co.*, 421 N.E.2d 876 (Ill. 1981); *Pierce v. Ortho Pharm. Corp.*, 417 A.2d 505 (N.J. 1980); *Tameny v. Atl. Richfield Co.*, 610 P.2d 1330 (Cal. 1980); *Geary v. U.S. Steel Corp.*, 319 A.2d 174 (Pa. 1974). See also Scott A. Moss, *Where There's At-Will, There Are Many Ways: Redressing the Increasing Incoherence of Employment at Will*, 67 U. Pitt. L. Rev. 295 (2005)

24) Robert C. Bird, *Employment as a Relational Contract*, 8 U. Pa. J. Lab. & Emp. L. 149, 162 (2005).

25) Lord Acton, 앞의 글, at 120.

이해관계에 따르도록 하거나 부패를 형성하는 연결고리가 되었다. 업관제하에서는 공무원은 지지정당, 개인적 연줄, 부패의 조장, 사적 영향관계에 따라서 고용·승진·해고 되었다. 업관제하에서는 정부기관이 경쟁력을 가지기 힘들었고 부여된 임무를 효과적으로 수행하기 힘들었다. 그래서 당시의 개혁자들은 공무원들을 정치권으로부터 보호하는 제도와 방법을 모색하기 시작했다.²⁶⁾ 문제가 발생한 후원자체계(patronage system)는 1883년 펜들턴법(the Pendleton Act in 1883)이 통과하면서 변화하기 시작하였다. 펜들턴법은 공직근무체계와 특별한 보호를 받는 구별되는 공무원이라는 근로자계층으로 만들었다. 펜들턴법에 의해 촉발된 공직보호는 다른 개혁조치들로 확장되었다. 예를 들면, 1912년 Lloyd-LaFollette법은 연방공무원은 정당한 이유 없이 해직되지 않도록 하여 자유해고원칙의 예외를 창설하였다.²⁷⁾

연방정부수준에서는 계속된 개혁의 결과물로서 공직위원회(the Civil Service Commission)가 창설되었다. 공직위원회는 고용·승진·해고에 있어서 능력성과제(merit-based)에 기반을 둔 절차들을 운영하였다.²⁸⁾ 이유 없이 해고, 강등, 이직되는 것을 보호할 뿐만 아니라, 연방의회는 연방공무원은 성과중심으로 채용되고 승진되도록 하였다. 봉급·승진·종신고용에 관한 자세한 행정입법이 마련되었다. 연방공무원은 불리한 근무조건변경에 대해서 소송을 제기함에 있어서 불복절차(grievance procedure)의 이점을 누릴 수 있었다. 연방정부의 임용권자는 공무원이 무능하거나 어떤 비위행위를 저질렀다는 것을 증명할 필요 없이

26) 참조 U.S. Office of Personnel Mgmt., *Biography of an Ideal: A History of the Federal Civil Service* 284 (2003); Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service* 537(Greenwood Press 1976) (1958); David E. Lewis, *Modern Presidents and the Transformation of the Federal Personnel System*, 7 *Forum*, no. 4, 2009, at 1, 1

27) *Modern Presidents*, 앞의 글, at 3 n.6.

28) James S. Bowman & Jonathan P. West, *Removing Employee Protections: A 'See No Evil' Approach to Civil Service Reform*, in L. W. Huberts, Jeroen Maesschalck, and Carole L. Jurkiewicz, eds., *Ethics and Integrity of Governance* 181, 183 (Edward Elgar 2008).

일정한 공무원을 여전히 해고할 수 있었다.²⁹⁾ 하지만 연방의회는 공적근로관계에서는 특별한 보호장치를 마련했지만 일반 근로자에 대해서는 유사한 보호장치를 마련하지 않았다. 그래서 미국에서 일반근로자들은 고용주가 강화된 보호를 부여한다고 동의하지 않으면 기본적으로 해고자유의 원칙이 적용된다.³⁰⁾

주정부도 공직수행보호장치를 마련하였고 일부 주에서는 공무원을 보호하기 위한 특별한 입법을 하기도 하였다. 예를 들면, 텍사스주는 사기업에서는 내부고발자보호법이 존재하지 않지만 공무원에 대해서 적용되는 내부고발자보호법(Whistleblower Act)³¹⁾을 입법하여 자신의 임용권자의 비리 등을 내부고발한 공무원을 보호하고 있다.³²⁾ 미국이 공직수행에 대해서 특별한 보호 장치를 마련할 당시의 근거는 근무관계의 공익성이라는 특수성에 있다. 공무에 종사하는 근로자는 자의적이고 부당한 처우로부터 자유로워야 하고 특히 해고에 있어서는 더욱 그러 하며, 이런 보호를 공무원이 받아야만 효과적이고 효율적인 공직수행이 가능하다고 보았다.³³⁾

일정한 직업안정성을 가지고 있고 보복성인사를 두려워 하지 않아도 되는 공직수행자들이 자신의 능력을 최대한 발휘할 수 있다는 믿음이 바탕이 되었다. 공직수행자들이 자신의 능력과 전문성에 기초하여 평가받고 보상받는 것이 특정 정파에 소속되어 있거나 정치적 논쟁행상으로서 평가받는 것보다 국민에게 더 잘 봉사할 수 있다고 믿었던 것이다.³⁴⁾ 미국에서도 우리와 마찬가지로 공무원관계법 이외에

29) Lord Acton, 앞의 글, at 120

30) Katherine V. W. Stone, *From Widgets to Digits: Employment Regulation for the Changing Workplace* 27-67 (2004)

31) Tex. Gov't Code Ann. §§ 554.001-554.010 (West 2013).

32) Terrence S. Welch, *A Primer on Texas Public Employment Law*, 56 BAYLOR L. REV. 981, 1003-04 (2004).

33) Lord Acton, 앞의 글, at 120.

34) J. Edward Kellough & Lloyd G. Nigro, *Dramatic Reform in the Public Service: At-Will Employment and the Creation of a New Public Workforce*, 16 J. Pub. Admin.

도, 공무원들은 헌법에 의해서도 보호를 받는다. 예를 들면, 1976년 연방대법원은 *Elrod v. Burns* 사건에서 정치적 소속과 신념은 수정헌법 제1조에 의해 보호받는 것이므로 임용권자가 부하직원을 정치적 정당 소속이나 신념에 기초를 두고 해고해서는 안된다고 판결하였다.³⁵⁾

임용권자는 오직 정책결정을 하는 공무원(“policymaking” employees)에 대해서만 정치적 소속을 기초로 해고할 수 있다. 정책을 결정하는 공무원이란 행정부의 정책구현을 방해할 수 있는 지위에 있는 공무원으로 정의하고 있다.³⁶⁾ 공무원에 대한 보호는 선발·승진·해고 등에 적용된다. 수정헌법 제1조는 공무원의 언론의 자유에 대한 부당한 침해를 금지하고 있다.³⁷⁾ 공무원은 계속적 근무관계에서 법적으로 보호되는 재산상의 이익(a protected property interest)이 있는 경우에는 헌법상의 적법절차상의 일정한 보호를 받고 있다. 특별한 공직보호가 없다면, 공무원도 사영역의 근로자와 같이 취급되며 특별한 증거가 없다면 해고자유 원칙 하에서 고용되었다고 추정된다. 결과적으로 만약 입법에 의해서 공직관계법의 형태로 공무원에 대한 특별한 보호가 입법되었거나 공직계약을 통해서 특별한 보호에 대한 합의가 있었다면, 공무원은 자의적인 해고에 대해서 적법절차보호를 받을 수 있다는 것이다.

4. 현대적 공무원관계개혁과 신공공관리정책

미국에서는 Pendleton법과 Lloyd-LaFollette법이 제정된 이후, 행정기관의 역할이 많이 변화되었다. 경제공향기의 뉴딜정책기를 거치면서 많

Res. & Theory 447, 448 (2006).

35) *Elrod v. Burns*, 427 U.S. 347, 356-57 (1976). 본 사건에서 쿡군의 경찰서에서 근무하던 공무원은 공화당 당원이었는데 새로 부임하는 민주당의 경찰서장이 그를 해고하였다. 쟁점은 당해 해고가 순전히 정당이나 정치적 신념에만 기반한 것이었는지 여부였다. 본 사건에서 수정헌법 제1조를 적용하면서 법원은 엄격한 심사를 하였다. Id. at 350. A

36) Id. at 367.

37) Id. at 72; *Speiser v. Randall*, 357 U.S. 513, 526 (1958).

은 새로운 행정기관이 창성되었고 의회가 행정기관에게 많은 권한과 책임을 위임하는 위임증가시대를 맞이했다. 1933년 연방공무원의 수는 603,587명이었던 것에 반하여 불과 20년후 인 1953년에는 2백만 명이 넘었다.³⁸⁾ 행정기관의 예산을 줄이고 사기업체에 외주를 주는 현상이 일어났지만, 2008년에는 2백만 명에 약간 못 미쳤지만 2009년부터 다시 2백만 명을 넘었으며 2014년에는 약 207만 명을 약간 넘었다.³⁹⁾

Eisenhower대통령 당시 미국의 행정청은 예전보다 더 전문적이고 독립적이었다. 그래서 당시부터 행정부가 비대해 짐에 따라서 문제가 발생할 것이라는 우려가 생기기 시작하였다. 현대적 행정국가는 다양한 분야에 대한 규제권한을 가지는 등 폭넓은 권한·책임을 갖는 것으로 여겨진다. 공직보호제도를 마련함으로써 행정기관의 독립성을 증가시켰지만, 반대로 선출직 공무원의 입장에서는 새로운 문제를 야기하기도 하였다.⁴⁰⁾ 미국에서는 행정권한이 비대해지고 행정국가화현상이 두드러지자, 이에 대한 대응으로 관료조직에 대한 정치적 통제와 영향이 증대될 필요성이 있다는 주장이 제기되었다.⁴¹⁾

(1) 개혁방향의 설정: 효율성(능력대 즉시반응)

20세기 초반에 발전한 공직보호제도에 대해서 비판을 하는 최근 학자들은 공무원들은 자신의 능력을 최대한 발휘하거나 효과적으로 업무를 수행하지 않아도 되기에 행정부는 비효율적이고 성가신 국가기관이 되었다고 주장하고 있다. 이런 지적은 공직사회에 만연하는 근무윤리 문제로서 능력발휘 또는 동기의 문제이다. 또 다른 비판으로는 관료

38) Modern Presidents, 앞의 글, at 2

39) U.S. Office of Personnel Management, Executive Branch Employment Since 1940, Fed. Emp. Reps., at www.opm.gov/feddata/HistoricalTables/ExecutiveBranchSince1940.asp.

40) 참조 Louis Lawrence Boyle, Reforming Civil Service Reform: Should the Federal Government Continue to Regulate State and Local Government Employees?, 7 J.L. & Pol. 243 (1991).

41) 참조, Modern Presidents, 앞의 글, at 6.

조직이 정치적 결단에 적절히 반응하지 않는다는 것이다.⁴²⁾ 그런데 행정관료의 행동에 대해서 최종적인 책임을 지는 것은 선출직이거나 정치분야이다. 공무원이 임용권자의 감독과 제재를 피할 수 있다면 공무원이 자신의 판단에 의해서 독자적으로 업무를 수행할 수도 있다는 우려가 나오기 시작했다. 이것은 정치적 책임문제와 연결되어 있다.

흥미로운 것은 능력발휘에 대한 비판과 반응성에 대한 비판은 각각 다른 처방이 필요한 부분이지만 효율성강화라는 하나의 해결책으로 제시된다는 것이다. 예를 들면, 만약 공무원인 능력부족이거나 태만하다면, 이로 인해서 그런 공직자가 공직을 수행하는 것은 비효율적이라는 것이다 여기서 제기 되는 의문은 효율적인 업무수행을 위해서 요구되는 능력과 평가의 기준이 공적 고용분야와 사적고용분야가 동일해야 할 것인지 여부이다. 위에서 언급한 비효율이 발생한다면, 이는 인사관리와 업무감독이 필요한 부분이며 경우에 따라서 사적분야이던 공적분야이던 궁극적으로 해고까지 염두에 두어야 한다.

그러나 임용권자나 상급자가 제시한 정책목표를 수행하지 못한 공무원은 효율성문제라고 치부해서는 안 된다. 정확히 말하면, 이것은 정치적 독립성과 반응성의 문제이다. 예를 들면 특정 공무원이 능력이나 전문성측면에서 모범적인 업무수행을 했을 수 있지만 임용권자가 제시한 정책목표는 등한시 하였을 수 있다. 즉, 현재 미국에서 문제되는 공직평가의 문제점은 실제 업무수행정도가 아니라 공무원의 업무수행과 제시된 정책목표달성의 불일치에 있다. 관료사회가 정책목표수행에 둔감해 졌다는 우려는 잭슨대통령의 지지자(the Jacksonian reforms)들이 단행한 개혁과 유사한 논쟁을 불러일으키며 일반적으로 공무원의 능력부족에 초점을 맞추는 것과는 다른 접근이 필요하다. 하지만 결국 언제 공무원은 정치적 압력으로부터 자유로워야 하는지라는 근본적 쟁점이 남아 있다.

42) Nancy Buonanno Grennan, A Legal Roadmap to Privatizing Government Services in Washington State, 72 WASH. L. REV. 153, 156 (1997).

근로자의 능력부족이나 근로자의 무사안일의 현상은 중요한 차이를 가지고 있지만 이런 현상에 문제를 제기하는 최근의 학자들은 공히 공직보호제도를 그 원인으로 들고 있다. 물론, 위의 전체를 받아들이면, 임용권자가 이유를 제시하지 않고도 공무원을 해고하거나 징계할 수 있도록 공직보호제도를 철폐하는 것이 해결방안이다. 효율성이라는 기준에도 불구하고 공직보호제도를 철폐하는 것은 정치적·관리적 의미가 있다. 정치적 압력으로부터 자유로운 공무원과 근무태만한 공무원을 같은 관점에서 다루면, 효율성에 대한 우려가 행정 편의적 발상과 정치적 쟁점이 되어서 더 상세한 해고절차나 장애를 불러일으킬 수도 있다.⁴³⁾

(2) 효율성문제: 신공공관리

수십 년 동안, 공공관리자들은 관료주의에 의해서 발생하는 지연과 유연성부족을 불평하였다. 이런 문제는 추천, 채용, 징계 절차에 대한 통제에의 부수물이라고 주장하였다.⁴⁴⁾ 20세기 초기에 선도된 공직보호에 대해서 비판하는 사람들은 효율성을 증가시키기 위해서 임용권자가 사기업과 같은 근무조정을 할 수 있도록 해야 한다고 주장한다.⁴⁵⁾ 효율성이 저하된 현상에 대한 대응으로 여러 가지 해결책이 제시되었지만 미국에서 가장 설득력 있고 지속적으로 제기되는 것은 신공공관리학파의 주장이 있다. 신공공관리학파는 공공분야의 효율성을 증가시키고 책임성을 강화시키기 위해서는 반드시 공적근무조건에 개혁이 필요하다고 주장한다. 신공공학파의 개혁주장은 크게 공직관리제

43) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 64-65 (2013)

44) Patricia Wallace Ingraham, Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide, 66 Pub. Admin. Rev. 486 (2006).

45) Sarah T. Zaffina, Note, For Whom the Bell Tolls: The New Human Resources Management System at the Department of Homeland Security Sounds the Death Knell for a Uniform Civil Service, 14 Fed. Cir. B.J. 705, 732 n.167 (2005).

도의 재편과 민영화로 나눌 수 있으며 사기업체가 공적 부분보다 우수하다는 사실을 강조하고 있다.

(3) 공직관리제도의 재편과 민영화

1) 사경제주체의 근로관계에서 착안하여 공적근무관계의 개편

신공공관리론에 따르면, 임용권자나 관리자들은 공무원관계법에 의해서 제약을 받기 때문에 전통적인 공직관계법 하에서는 적절한 인사관리를 할 수 없다고 한다. 하급자를 효과적으로 징계하거나 관리하지 못하기에, 임용권자나 관리자는 효율성을 증가시킬 수 (뛰어쓰기 두 칸)없다고 보았다. 그래서 신공공관리론자들은 임용권자나 관리자들을 잘못된 제도에 억매인 선량한 사람으로 보고 이들에게 자유재량을 줄 필요가 있다고 한다.⁴⁶⁾ 이런 개혁안은 공조직보다 효율성면에서 우월한 사기업을 모델로 하고 있는 것이다. 신공공관리론자들은 임용권자와 관리자를 얽매는 규정들로부터 보다 많은 재량을 부여하려고 많은 제한을 하였지만 간단히 보면 임용권자와 관리자에게 하급자에 대한 더 많은 권한과 재량을 부여하려는 것이었다.⁴⁷⁾

신공공관리론자는 시장체계에서 사용하는 인센티(브)제도를 가지고 공무원에게 동기를 부여하는 것과 같은 당근정책을 포함한 다양한 제도를 통해서 임용권자나 관리자의 통제를 강화하려고 했다. 신공공관리론자의 최종 목표는 20세기 초기 부여된 공직보호제도를 제거하고자 하는 것이다.⁴⁸⁾ 공직보호를 받고 있으면 공무원들은 생산적일 필요가 없으며 독립된 인센티브가 거의 존재하지 않기 때문에 자신의 직을 상실할 것 같은 위협만이 업무를 보다 잘 수행하게 하는 동기가 될

46) Jerrell D. Cogburn, Personnel Deregulation: Exploring Differences in the American States, 11 J. Pub. Admin. Res. & Theory 223, 224 (2000).

47) Tishisa L. Braziel, Contracting Out Contracting, 38 Pub. Cont. L.J. 857, 869 (2009).

48) Kathleen D. Hall, Science, Globalization, and Educational Governance: The Political Rationalities of the New Managerialism, 12 Ind. J. Global Legal Stud. 159 (2005).

것이라면서 신공공관리론자는 공직보호제도를 철폐하면 생산성도 증가한다고 주장한다.⁴⁹⁾ 경쟁과 개인적 야망을 성과를 향상시킬 주요한 동기로 보았으며 이런 것을 위주로 인사관리가 이루어져야 한다고 보았다.⁵⁰⁾ 신공공관리론은 현재 공직사회에서는 과도한 정치적 통제가 문제가 아니라 나태한 공무원이 문제라고 인식하고 있었다. 규제완화적 접근은 전통적 관료사회의 한 요소로서 행정기관 전체를 연결하는 규제나 시스템을 설립하고 전문적 행동강령을 의무화하는 상세한 법규들을 제정하기 보다는 임용권자나 관리자의 개인적·전문적 책임에 많이 의존하게 된다. 이런 접근은 20세기 후반 미국사회에서 유행한 규제완화경향과도 일맥상통한다.

2) 공적기능에 대한 민영화

신공공관리론자는 행정기관내의 개별 근무관계법규에 특별히 초점을 맞추면서, 연방정부의 권한을 주정부나 지방자치단체로 분산하고 연방행정기관이 수행하는 정부의 기능을 줄이고 민영화할 필요가 있으며 예산지출을 줄여야 한다고 주장한다.⁵¹⁾

신공공관리론자는 효율성과 효과성을 증진시키는 조건으로 위의 조치를 지지하지만, 제안된 개혁의 효과는 공무원의 성과향상을 넘어선 파급효과가 존재한다. 신공공관리론자의 주장에는 정부는 사기업과 비교하면, 본질적으로 비효율적이고 바로잡기 힘들다는 생각에 기반하고 있다.⁵²⁾ 일례로 Ronald Reagan대통령은 그의 유명한 취임사에서 정부

49) Richard A. Epstein, In Defense of Contract at Will, 51 U. Chi. L. Rev. 947 (1984).

50) Johan P. Olsen, Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations, 37 PS: Pol. Sci. & Pol. 69, 70 (2004).

51) Richard Green et al., On the Ethics of At-Will Employment in the Public Sector, 8 Pub. Sector 305, 305 (2006).

52) Laurence J. O'Toole, Jr. & Kenneth J. Meier, Plus ça Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance, 13 J. PUB. ADMIN. RES. & THEORY 43, 43 (2003)

가 우리의 문제의 해결책이 아니라 정부가 바로 문제라고 했었다.⁵³⁾

최근 미국에서 일어난 티파티운동(the Tea Party movement)이 이런 주장을 대변하고 있으며 티파티운동은 정부프로그램의 삭감과 공적보험제도의 개혁과 다른 사회보험프로그램의 개혁을 이룰 수 있는 정치적 결단과 제도를 촉구하고 있다. 이런 주장에 있어서 효율성이라는 용어는 정치적 포퓰리즘의 연결고리가 된다. 이런 주장은 관료는 능력이 부족하고 철밥통이라는 인식을 심어 놓게 된다. 하지만 미국의 티파티운동과 같은 개혁운동은 공직의 효율성과 직접관련이 없으며, 사회보험이나 건강보험과 같이 사회안전망을 제공하는 정부의 역할축소에 집중되어 있는 것이다.⁵⁴⁾ 정부가 계속 팽창한 것을 신공공관리론자들이 공격하고 있기에 극도로 제한된 정부를 지지하는 사람들은 신공공관리적 개혁을 지지할 수 있다. 개혁주장을 정부기능의 축소나 민영화 또는 행정기관에 대한 예산축소를 지지하는 것으로 해석하고 있다. 일반 국민들이 정부가 비효율적이라고 믿게 되면 이런 개혁은 보다 쉽게 이루어질 수 있다. 정부의 적정한 역할과 정부의 크기에 대해서는 각자의 생각이 있고 논란이 계속되고 있지만, 공공부분의 인사개혁을 찬성하는 주장들은 정부권한을 행사함에 있어서 합법성과 정당성에 대한 고민보다는 정부의 프로그램을 줄이거나 폐지해야 한다는 입장에 가깝다.⁵⁵⁾

(4) 효율성에 대한 의문

임용권자나 관리자가 보다 많은 통제권한을 가지게 되면, 효율성이 더 증가할 것인가에 대한 통계학적 실제적 의문이 제기된다. 이때 효

53) Woodrow Wilson Sch. Task Force, *The Changing Nature of Government Service*, Woodrow Wilson Sch. of Pub. & Int'l Affairs 7 (Apr. 13, 2009)

54) Paul C. Light, *A Government Ill Executed: The Decline of the Federal Service and How to Reverse It* 36-38 (2008).

55) *Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law*, 8 *Charleston L. Rev.* 51, 69-70 (2013)

율성의 증가란 능력부족과 태만문제를 해결할 수 있는지 여부이다. 많은 학자들은 공직보호를 철폐한다고 해도 반드시 생산성이 증가되지 않는다고 본다. 일부 연구에서는 공직보호가 공직의 안정성과 충성심을 유발하여, 오히려 생산성을 향상시킨다는 반대적 연구결과도 존재한다.⁵⁶⁾

또한 효율성이란 용어를 공직사회의 개혁의 필요성을 위한 수단으로 좁게 해석하여 사용하는 것이 옳은지에 대한 의문이 제기된다. 신공공관리적 개혁은 임용권자나 관리자가 성과가 낮은 공무원을 쉽게 해고할 수 있도록 할 것이지만, 행정기관 내에서 효율성(efficiency)이란 과연 무엇이며 무엇이 공공분야의 효율성을 이루는 중요한 요소인지 모호하다. 효율성과 관련된 개혁주장중 미국 내에서 힘을 얻어가는 주장중에는 흥미롭게도 효율성을 증가시키기 위해서 원래 공무원에게 부여한 공직보호를 다시 주어서 독립성을 강화하여 공무원의 업무효과성을 증진시켜야 한다는 주장이 있다.

미국의 역사에서 공직개혁의 초기 이론은 공직자를 보호하여 정치적으로 흔들리지 말고 업무에 집중하도록 하는 것이었다. 즉 특정 정파나 정치세력에 충성하는 것이 아니라 공익을 위하여 국가나 국민에게 충성을 다하도록 하는 것이었다. 후원자에 대한 염려나 부패염려는 부차문제로 하고, 초기 개혁자는 전문성과 숙련도를 증가시킬 수 있는 공직제도를 주장하였으며 전문성과 숙련도를 향상시킬 수 있는 제도가 효과성과 효율성을 증가시키는 기반이 된다고 보았다. 현대적 의미의 공공행정개혁(public administration reform)의 주장은 점차 공직보호제도의 의미를 모호하게 하였으며 정부의 비효율성을 해결할 수 있는 해답으로 공직보호의 철폐에서 찾고 있다.⁵⁷⁾ 임용권자나 관리자

56) John J. McCall, A Defense of Just Cause Dismissal Rules, 13 BUS. ETHICS Q., no. 2, Apr. 2003, at 151, 155.

57) 참고 Lord Acton, 앞의 글, at 120.

를 공무원과 동등한 지위로 상정하고 효율성문제를 상급자의 통제관계로 좁게 해석하는 입장은 효율성의 개념에 대한 논쟁을 불러일으키고 있다. 만약 정부가 사기업체와 마찬가지로 운영된다면, 공익에 어떤 영향을 미칠 것인가? 신공공정책론자는 임용권자가 각종 공무원법상의 제한으로부터 자유롭게 된다면, 임용권자와 관리자는 효율성을 증가시키기 위해서 새로 얻은 자유를 사용할 것이라고 주장한다.⁵⁸⁾

그런데, 사경제주체의 경우, 최종적 목표는 명백하게도 최대한의 이윤추구에 있다. 사기업의 봉급구조와 인센티브제도는 경영적·개인적·회사적 인센티브를 정렬하기 위해서 마련되었다. 그래서 인사적 문제에 재량권이 주어져 있으면, 사기업의 관리자는 효율성과 이익을 증가시키기 위하여 생산성이 낮은 근로자를 가려내서 해고하고자 한다. 반면에, 행정기관의 목표는 이윤추구가 아니라 법적으로 행정기관에 부여된 임무를 완성하고 정책목표를 수행하는 것이다.⁵⁹⁾ 임용권자나 관리자들이 효율적인 행정기관을 형성하는데 일정한 혜택이 존재하지만, 행정기관의 효율성이 임용권자나 관리자의 유일한 관심사항은 아니다. 임용권자나 관리자에게 인사에 있어서 재량권을 부여하면, 핵심국정목표와 정치적인 신념을 같이 하지 않는 공무원을 퇴출시킬 수도 있으므로 임용권자나 관리자가 비생산적인 공무원을 퇴출시킬 것이라는 가설은 사실이 아닐 수 있다. 즉, 민간부분에서는 작동하는 관리자의 재량에 의존하는 것이 공공분야에서 반드시 적합하다고 할 수는 없다. 만약, 공무원의 능력 면에서 문제가 일반적으로 존재한다면, 사경제분야에서는 잘 작동하는 것으로 보이는 제도를 모방하여 공직 보호제도를 철폐할 것이 아니라 공직제도를 공익에 부합하도록 수정하여야 할 것이다. 경우에 따라서는 효율성에 문제가 있다고 주장되

58) Jerrell D. Cogburn, Personnel Deregulation: Exploring Differences in the American States, 11 J. Pub. Admin. Res. & Theory 223, 225-6 (2000).

59) Tishisa L. Braziel, Contracting Out Contracting, 38 Pub. Cont. L.J. 857, 869 (2009).

기는 하지만 공직보호제도가 더 중요한 경우도 존재한다. 물론 공무원의 해임절차를 개혁하거나 정비하여 동기부여를 하고 능력을 배양할 필요는 존재한다. 그렇다고 해서 미국에서도 모든 공무원에 대해서 공직보호제도를 완전히 철폐하여 사기업과 같은 수준으로 하는 것이 반드시 옳은 것은 아니라는 주장이 계속제기 되고 있다.⁶⁰⁾

(5) 정치적 책임과 순응성문제

효율성문제로 동시에 제기되기도 하지만, 공직보호제도 철폐내지 개혁문제와 달리, 일부 개혁론자들은 정치적 권위에 반응하지 않는 관료조직의 위험성을 강조하고 있다.⁶¹⁾

공직보호제도 철폐와 정치적 책임성고양사이의 구분이 개혁론자사이에도 명확하지 않고 일반인의 인식도 불분명하지만, 신공공관리론자 중 정치적 책임성고양을 주장하는 입장은 관리자의 우월한 권한을 강조하거나 정부의 기능을 행정기관에서 민간부분으로 이양할지를 판단함에 있어서 효율성주장과는 상당히 다른 관점을 가지고 있다.

책임성과 순응성을 고양해야 한다고 주장하는 사람들은 가격을 결정하는 사경제부분과 달리 정치적 영역의 책임을 강조하고 있다. 이런 관점의 입장에서는 공직보호제도를 폐지하면 공무원은 더 충성심을 발휘할 것이라고 예상한다. 즉 공직에서 해임될 수 있다는 염려를 가지고 있는 공무원들은 상부의 명령을 더 잘 준수하고 현직 대통령의 국정목표수행을 더 열심히 추구하게 된다는 것이다. 물론 부정적인

60) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 72 (2013)

61) James S. Bowman & Jonathan P. West, Lord Acton and Employment Doctrines: Absolute Power and the Spread of At-Will Employment, 74 J. BUS. ETHICS 119, 120 (2007) (이하 Loar Action)

면도 존재한다. 정치적 책임과 순응성을 높이고자 공직보호제를 폐지하면 행정기관의 고유한 정책목표를 추구하지 못할 수도 있고 대통령의 잘 못된 판단에 대해서 이의를 제기하지도 않을 것이다.⁶²⁾ 신공공관리론자 중 일부는 순수하게 행정기관의 유연성과 효과성에 대해 걱정하였기에 신공공관리를 주장하지만, 일부는 행정기관에 대한 통치권자가 더 큰 통제력을 발휘해야 하는 것이 더 중요하기에 신공공관리론을 주장하였다.⁶³⁾

공직보호제도 폐지주장은 미국에서는 독립 행정기관이 존재하고 공공복리를 끝임 없이 수행해야 하는 공무원의 성실성, 건전한 전문성과 윤리의식이 있다는 것을 간과하였다는 주장이 있다. 정치적 책임과 반응성을 고양해야 한다는 주장은 국가기관간의 관계와 행정부내부의 명령체계에 대한 중요한 쟁점을 불리일으킨다. 일부 학자는 정치인의 힘이 행정청의 업무수행에까지 미치는 것을 우려한다.⁶⁴⁾ 이런 학자들은 대통령이나 관리자가 행정기관을 완벽히 통제할 수 없도록 한 것은 장기적 고려나 중립적인 자료나 전문가의 조력 없이 단기적인 정치적 고려에 기반한(을 둔) 선부른 판단을 막는 것이라고 주장한다. 이런 주장은 정치적 순응도를 높이자는 주장과 전통적인 효율성 문제나 능력부족문제를 구분해서 살펴봐야 한다는 주장에 무게를 더하게 된다.⁶⁵⁾

62) Ian Maitland, Rights in the Workplace: A Nozickian Argument, 8 J. BUS. ETHICS 951 (1989).

63) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 72-73 (2013)

64) John Yoo, Unitary, Executive, or Both?, 76 U. CHI. L. REV. 1935, 1953 (2009).

65) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 73-74 (2013)

제 2 절 미국 국가공무원법 체계

1. 미국 국가공무원법⁶⁶⁾의 주요내용 및 최근 변화

(1) 미국 국가공무원법의 체계

미국의 연방법전은 모든 연방법을 집대성하고 있는 법전체계를 가지고 있는데 연방법전은 모두 54편 체계를 가지고 있다. 그중에서 연방법전 5편은 행정조직과 공무원으로 우리의 정부조직법과 공무원관계법을 모두 모아 둔 것이다. 그중에서 제III장은 공무원관계법으로 이루어져 있다. 제III장은 제2101조(공직: 군인과 민간직(Civil Service; Armed Forces; Uniformed Services)) ∞ 제10210조(보고의무(Reporting Requirement))로 구성되어 방대한 조문과 상세한 규정으로 이루어져 있다. 미국은 우리나라의 법체계와 달리 헌법, 의회가 제정한 법률(연방법전에 편입)과 법률에 의해 행정입법권한을 구체적 혹은 포괄적으로 위임받은 행정기관의 장이 정하는 행정입법(연방행정규정집 CFR에 편입)으로 2단계로 이루어져 있다. 즉 우리와 같이 법률, 대통령령, 부령의 3단계 체계가 아니라 일반적으로 법률과 행정기관장의 법규명령으로 2단계 구조를 가지고 있다. 그래서 일반적으로 미국의 법률은 우리나라의 형식적 법률보다 더 상세하게 규정되어 있으며, 개별 행정기관의 장이 정하는 법규명령은 연방 행정절차법에 의해서 입법예고절차와 의견진술 등 규칙제정절차를 거쳐서 완성되며 법규명령의 제정에 소요되는 평균기간도 1~2년의 장기가 소요되며 그 내용도 비교적 상세하다. 또한 입법기술상 우리의 경우에는 형식적 법률의 구체적 조문의 개별항에서 대통령령이나 부령으로 구체적 범위를 정하여 위임을 하지만, 미국의 경우는 일반적으로 개별조문에서 위임하는 형식이 아니

66) Title 5. Government Organization and Employees Part III—Employees.

라, 법률의 장이나 편에서 특정의 행정기관의 장에게 규칙제정권한이나 일정한 권한을 포괄적으로 부여하는 조문을 두고 있고 이런 조문을 근거로 행정기관의 장이 규칙을 제정하고 있다. 그래서 미국의 경우는 우리와 같이 법조문의 3단 대조나 2단 대조와 같은 개념이 없다. 다만, 개별 법률의 편이나 장등 법률의 대분류나 내용을 기준으로 우리와 같은 대조를 억지로 마련할 수는 있지만, 미국의 Westlaw나 LexisNexis같은 민간 법률정보시스템뿐만 아니라 정부사이트에서도 법률과 행정입법을 대조하는 서비스를 제공하지 않는다. 아래의 도표는 미국의 공무원관계법의 체계도이다.

(2) 2000년대 이후 공무원관련법의 변경

연방법전 제5편은 행정조직과 공무원에 관한 법률들을 모아둔 편장으로 part III이 공무원에 관한 법률이다. 미국공무원법은 1996년 개정된 이후 2000년대 이후 큰 변화 없이 거의 그대로 시행되고 있다. 2000년대 이후 변화는 우리 법 형식에 따르면 타법개정으로 인한 개정들로 볼 수 있는 개정들이 대부분이었다.

1) subpart A 일반조항(General Provisions)

예를 들면, subpart A 일반조항(General Provisions)의 Chapter 21 정의(Definitions)중에서 제2104조(공직자(Officer))는 2006년 개정에 의해서 우편요금위원회(Postal Rate Commission)가 우편규제위원회(Postal Regulatory Commission)로 변경되었다.⁶⁷⁾ 제2105조(근로자(Employee))의 경우는 위의 변경과 동일한 변경이 2006년에 있었으며 2013년 육군공군영화서비스가 삭제되고 해군선박해변상점이 해군선박상점프로그램 속에 포함되었다.⁶⁸⁾ 제2107조의 의회의 근로자(Congressional Employee)는 2008년에

67) Pub.L. 109-435, § 604(b)

68) Pub.L. 113-66, § 642

는 의회가이드서비스의 공무원⁶⁹⁾에서 의회접근서비스처의 공무원⁷⁰⁾으로 개정이 있었으며 2010년에는 의회의 구성원에서 의회의 구성원 또는 직원(or employee)으로 변경되었다.

2) Subpart B – 임용과 유지(Employment and Retention)

① Chapter 31 – 임용권(Authority for Employment)

ㄱ. subchapter I – 임용권한(Employment Authorities)

Subchapter I – 임용권한에서 2000년 제3102조(장애공무원의 개인보조인채용)⁷¹⁾이 개정되어서 장애인에 시각장애인과 청각장애인이 추가되었다.⁷²⁾ 제3104조(특별한 과학기술자 및 전문인력채용)⁷³⁾가 2008년 개정되었는데 기존에는 기술된(prescribes)이라고 표현되어 있었던 것을 책임자가 결정하여 앞의 형식으로 기술되고 발표된 것으로 변경하였다.⁷⁴⁾ 제3109조(임시적·일시적 전문가와 자문급의 채용)⁷⁵⁾가 2011년 개정되면서 기존의 section 5가 삭제되고 section 6101(b) to (d)가 삽입되었다. 제3111조(자원봉사의 수용)⁷⁶⁾은 2011년 기존의 (e)를 (e)(1)로 변경하였다.⁷⁷⁾ 변경된 (e)는 2009년 추가되었던 조문이었다. (e)(1)의 내용은 본 조항에서 행정청의 범위를 수도건축위원회를 포함한다는 내용이다.⁷⁸⁾ 제3114조(증권거래위원회의 경쟁직 중 특정의 직에 대한 후

69) An employee of the Capitol Guide Service.

70) An employee of the Office of Congressional Accessibility Services.

71) Employment of personal assistants for handicapped employees.

72) 2000 Amendments. Subsec. (a)(1)(C). Pub.L. 106-518, §311, and Pub.L. 106-553.

73) Employment of specially qualified scientific and professional personnel.

74) 2008 Amendments. Subsec. (a). Pub.L. 110-372, §2(c)(1) “prescribes and publishes in such form as the Director may determine”

75) Employment of experts and consultants; temporary or intermittent.

76) Acceptance of volunteer service.

77) 2014 Amendments. Subsec. (e)(1). Pub.L. 113-76, Div. I, §1201(a)(1).

78) (e)(1) For purposes of this section the term “agency” shall include the Architect of the Capitol. With respect to the Architect of the Capitol, the authority granted to the

보자임명)⁷⁹⁾은 2010년 개정에서 조문의 문두의 표현을 변경하였다. 예전에는 증권거래위원회가 임명하는 회계사, 경제분석가, 통계검토자(examiner)였는데, 지금은 경쟁임용직에 있는 회계사, 경제분석가, 증권 준수검토자(securities compliance examiner)직으로 변경되었다.

ㄴ. Subchapter II – 고위공직자단⁸⁰⁾

제3132조(정의와 제외(Definitions and exclusions))규정은 비교적 자주 개정되었다. 2008년, 2010년, 2013년, 2014년에 개정되었다. 주 개정의 이유는 타법이나 기관명칭변경 혹은 기관설립에 따른 것이었다. 2008년 개정에서는 국립지형지도청⁸¹⁾에서 국립지리정보원⁸²⁾으로 변경되었다. 2010년에는 Subsec. (a)(1)(D) 연방신용저축은행관리국⁸³⁾이 연방신용저축은행관리국, 소비자금융보호국⁸⁴⁾, 금융조사국⁸⁵⁾으로 변경되었다. 2013년에는 Subsec. (a)(1)(B) 국가정보국장실⁸⁶⁾이 CIA에 추가되었다.⁸⁷⁾ 2014년 Subsec. (a)(2)(i)의 개정에서는 문미에 있는 혹은(or)를 삭제하고⁸⁸⁾ 대신 Subsec. (a)(2)(ii)의 세미콜론 뒤에 혹은(or)을 삽입⁸⁹⁾해서 문맥을 분명히 하였다.

Office of Personnel Management under this section shall be exercised by the Architect of the Capitol.

79) Appointment of candidates to certain positions in the competitive service by the Securities and Exchange Commission.

80) The Senior Executive Service.

81) National Imagery and Mapping Agency.

82) National Geospatial-Intelligence Agency.

83) National Credit Union Administration.

84) Bureau of Consumer Financial Protection.

85) Office of Financial Research.

86) Office of the Director of National Intelligence.

87) Subsec. (a)(1)(B). Pub.L. 112-277, §505(b).

88) Pub.L. 113-277, §3(b)(1)

89) Pub.L. 113-277, §3(b)(2)

ㄷ. Subchapter III – 연방FBI와 마약수사국의 고위공직자단⁹⁰⁾

제3151조(연방FBI와 마약수사국의 고위공직자단⁹¹⁾)는 2005년 Subsec. (b) 개정에서 기존의 (2)(A)와 (B)를 삭제하여 앞 part (1)을 언급하던 구조를 변경하여 구조를 간단히 하여 (b)(1)와 (b)(2)로 변경하였다. 기존에는 FBI와 마약수사국의 고위공직자가 될 수 없는 예외에 대한 적용대제대상자를 공직자로 하였던 것을 지금은 법무부장관이 임용제외 조문의 예외를 인정할 수 있도록 하였다. 또한 연방FBI와 마약수사국의 경쟁직 고위공무원단의 임용·승진 등에 대한 특별한 규정을 법무부장관이 마련할 수 있도록 재량을 확대하였다.

2005년 이전 조문	2005년 개정조문
<p>“(2)(A) Notwithstanding any other provision of this section, an individual may not be selected for the FBI-DEA Senior Executive Service unless such individual is a career employee in the civil service.</p> <p>“(B) For the purpose of subparagraph (A), ‘career employee in the civil service’ shall have such meaning as the Attorney General, in consultation with the Director of the Office of Personnel Management, by regulation prescribes.”</p>	<p>(b) Except as provided in subsection (a), the Attorney General may--</p> <p>(1) make applicable to the FBI-DEA Senior Executive Service any of the provisions of this title applicable to applicants for or members of the Senior Executive Service; and</p> <p>(2) appoint, promote, and assign individuals to positions established within the FBI-DEA Senior Executive Service without regard to the provisions of this title governing appointments and other personnel actions in the competitive service.</p>

2004년 제3701조(정의(Definitions)규정변경에서는 기존의 일반회계감원 (General Accounting Office))가 정부책임국(Government Accountability Office)

90) The Federal Bureau of Investigation and Drug Enforcement Administration Senior Executive Service.
 91) The Federal Bureau of Investigation and Drug Enforcement Administration Senior Executive Service

으로 변경되었다. 제3704조(사기업직원의 파견근무⁹²⁾)는 2011년 Subsec. (b)(2)(G) 기존의 section 27 of 연방조달법상의 담당국⁹³⁾을 삭제하고 41편 21장(chapter 21 of title 41)으로 변경하였다.

② Chapter 33－시험, 선발, 배치⁹⁴⁾

ㄱ. Subchapter I－시험, 증명서, 임명⁹⁵⁾

제3304조(경쟁직 시험(Competitive service; examinations))는 2004년 Subsec. (a)(3)(B).가 전면개정되었다가 2009년 다시 전면 개정되었다. 2004년에는 인사관리국에 심각한 지원자부족현상이 있는지 긴급한 채용필요성이 있는지 판단할 수 있는 권한조문이 2004년에는 2개로 분리되어 과학자, 수학자, 국방교육관련연구조사사항 대상자의 경우도 포함시켰다가 2009년 개정에서 예전 2004년 조문과 거의 유사한 의미로 다시 돌아가게 되었다.

2004년 이전조문(a)(3)(B).	2004년 개정조문(a)(3)(B).	2009년 개정조문Subsec. (a)(3)(B)
the Office of Personnel Management has determined that there exists a severe shortage of candidates <u>or there is a critical hiring need.</u> "	(B)(i) the Office of Personnel Management has determined that there exists a severe shortage of candidates or there is a critical hiring need; or “(ii) <u>the candidate is a participant in the Science, Mathematics, and Research for Transformation (SMART) Defense Defense Education Program under section 2192a of title 10, United States Code.</u>	the Office of Personnel Management has determined that there exists a severe shortage of candidates or <u>that</u> there is a critical hiring need.

92) Assignment of Employees from Private Sector Organizations.

93) The office of Federal Procurement Policy Act.

94) Examination, Selection, and Placement.

95) Examination, Certification, and Appointment.

제3307조(경쟁직 연령제한과 예외⁹⁶)는 2007년 연령제한의 예외로 subsec. (g)가 추가되었다.⁹⁷ 추가된 (g)는 국토안보부 장관에게 관세 및 국경보호관의 연령상한선을 정할 수 있는 권한을 부여한 조항이다.⁹⁸ 2011년 개정에서는 Subsec. (e). “(e) the”가 “(e)(1) 앞(2)항의 예외 규정된, the”.로 개정되어 문맥을 분명히 하였다.

제3324조(GS-15등급이상의 직의 임명⁹⁹)에서는 2008년 Subsec. (a).의 개정으로 인사관리담당실¹⁰⁰에서 인사담당관실의 장¹⁰¹으로 변경되었다. 개정조문에서 인사국장이 마련한 규정에 정하는 구체적인 분류기준이 적용되는 행정기관이 마련한 자격기준에 기초하여 인사담당국장의 승인이 있어야만 임명할 수 있다고 규정하여 규정의 의미를 보다 세밀하게 정비하였다.¹⁰²

2008년 이전조문	2008년 개정조문
<p>(a) An appointment to a position classified above GS-15 pursuant to section 5108 may be made only on approval of the qualifications of the proposed appointee <u>by the Office of Personnel Management.</u></p>	<p>(a) An appointment to a position classified above GS-15 pursuant to section 5108 may be made only on approval of the qualifications of the proposed appointee <u>“the Director of the Office of Personnel Management on the basis of qualification standards developed by the agency involved in accordance with criteria specified in regulations prescribed by the Director”.</u></p>

96) Competitive service; maximum-age entrance requirements; exceptions.

97) Pub.L. 112-81, § 1107(2), added para. (2).

98) The Secretary of Homeland Security may determine and fix the maximum age limit for an original appointment to a position as a customs and border protection officer, as defined by section 8401(36).

99) Appointments to positions classified above GS-15.

100) The Office of Personnel Management.

101) The Director of Office of Personnel Management.

102) Pub.L. 110-372, § 2(c)(2)

제3325조(과학적·전문직에 임명¹⁰³) Subsec. (a).은 2008년 개정에서 이런 목적에 의한 지명¹⁰⁴을 보다 상세히 규정하였다. 상세히 규정된 사항은 “인사관리국장이 정하는 규정에 명시된 기준에 따라 관련 행정기관에 의해 개발된 기준에 기초하여”라고 보다 의미를 분명하고 상세히 규정하였다.¹⁰⁵)

2008년 개정이전 조문	2008년 개정조문
<p>(a) Positions established under section 3104 of this title are in the competitive service. However, appointments to the positions are made without competitive examination on approval of the qualifications of the proposed appointee by the Office of Personnel Management <u>“or its designee for this purpose”</u></p>	<p>(a) ... <u>“on the basis of standards developed by the agency involved in accordance with criteria specified in regulations prescribed by the Director of the Office of Personnel Management”</u></p>

제3329조(경쟁직에 군대기술자의 임명¹⁰⁶) Subsec. (a).는 2000년 개정에서 그런 조건(“such term”)이 군인기술자이중지위조건¹⁰⁷으로 개정되어 의미를 보다 상세히 규정하였다.¹⁰⁸)

제3330조(범정부의 공석명부¹⁰⁹) Subsec. (a).에서 일반감사원(General Accounting Office)이 정부책임국(Government Accountability Office)으로 변경되었다.¹¹⁰)

103) Appointments to scientific and professional positions.

104) “its designee for this purpose”.

105) Pub.L. 110-372, § 2(c)(3)(A)

106) Appointments of military reserve technicians to positions in the competitive service.

107) “the term ‘military technician (dual status).’”

108) Pub.L. 106-398

109) Government-wide list of vacant positions.

110) Pub.L. 108-271, § 8(b).

제3330조a.(우대자격과 행정구제¹¹¹⁾) Subsec. (a)(1)(A).은 2004년 개정에서 법조문의 구조를 변경하여 subsec. (a)(1)를 (a)(1)(A)와 Subsec. (a)(1)(B)로 변경하였지만 조문내용은 변경되지 않았다.

제3330조b.(우대자격과 사법구제¹¹²⁾) Subsec. (a).는 2004년 개정에서 일정한 퇴직군인이 추가되었다.

2004년 개정 이전	2004년 개정 후
<p>(a) In lieu of continuing the administrative redress procedure provided under section 3330a(d), <u>a preference eligible may elect</u>, in accordance with this section, to terminate those administrative proceedings and file an action with the appropriate United States district court not later than 60 days after the date of the election.</p>	<p>(a) ..., a preference eligible, <u>or a veteran described by section 3330a(a)(1)(B) with respect to a violation described by such section</u>, may elect, in accordance with this section, ...</p>

ㄴ. Subchapter III – 상세, 공석, 임명¹¹³⁾

Subchapter II – 공직선서(Oath of Office)는 2000년대 이후의 개정사항은 전혀 없으며, Subchapter III – ‘상세, 공석, 임명’에서는 개정사항이 존재한다. 제3341조(행정부 또는 국방부에 대한 상세사항¹¹⁴⁾) Subsec. (c).가 2006년 전면개정되었다. 개정된 내용은 본조에서 기지폐쇄법(base closure law)이란 용어는 101(a)(17) of title 10의 용어를 의미한다고 간략하게 서술하였다.

111) Preference eligibles; administrative redress.
 112) Preference eligibles; judicial redress.
 113) Details, Vacancies, and Appointments.
 114) Details; within Executive or military departments.

2006년 개정전 조문	2006년 개정후 조문
<p>“(c) For purposes of this section-- “(1) the term ‘base closure law’ means-- “(A) section 2687 of title 10; “(B) title II of the Defense Authorization Amendments and Base Closure and Realignment Act (10 U.S.C. 2687 note); and “(C) the Defense Base Closure and Realignment Act of 1990 (10 U.S.C. 2687 note); and “(2) the term “military installation”-- “(A) in the case of an installation covered by section 2687 of title 10, has the meaning given such term in subsection (e)(1) of such section; “(B) in the case of an installation covered by the Act referred to in subparagraph (B) of paragraph (1), has the meaning given such term in section 209(6) of such Act; and “(C) in the case of an installation covered by the Act referred to in subparagraph (C) of that paragraph, has the meaning given such term in section 2910(4) of such Act.”</p>	<p>(c) For purposes of this section, the term “base closure law” has the meaning given such term in section 101(a)(17) of title 10.</p>

제3345조(권한대행(Acting officer)) Subsec. (a).¹¹⁵⁾, 제3347조(독점(Exclusivity))¹¹⁶⁾, 제3348조(공석(Vacant office))과 제3349조(공석보고(Reporting of vacancies))에 대한 2004년 개정에서 일반감사원이 정부책임국(Government Accountability Office)으로 명칭변경되었다.¹¹⁷⁾

115) Pub.L. 108-271, § 8(b).

116) Pub.L. 108-271, § 8(b).

117) Pub.L. 108-271, § 8(b)

ㄷ. Subchapter VI-주정부 파견 등¹¹⁸⁾

제3371조(정의(Definitions))는 2006년 개정에서 우편요금위원회(Postal Rate Commission)가 우편규제위원회(Postal Regulatory Commission)로 명칭이 변경되었다.

제3374조(주정부 또는 지방자치단체로부터 전입한 공무원의 배정¹¹⁹⁾) Subsec. (c)(2).은 2011년 개정에서 기존의 연방조달정책법상 제27편담당사무국¹²⁰⁾이 연방법전 제41편 21장(chapter 21 of title 41¹²¹⁾)으로 변경되었다.

③ Subpart C-공무원의 직무수행(Employee Performance)

Subpart C-‘공무원의 직무수행’편에서는 제4103조(훈련프로그램의 설치¹²¹⁾)에 Subsec. (c)이 추가 되었는데 그 내용은 행정기관의 장이 주기적으로 설치된 프로그램을 평가하고 평가결과를 가지고 훈련프로그램을 변경하여야 한다는 내용이다.¹²²⁾ 2011년 개정에서 제4105조(비정부시설이용¹²³⁾)에 있던 section 5를 삭제하고 section 6101(b) to (d)로 변경하였다. 제4107조(학위교육과정(Academic Degree Training))는 2002년 학위훈련이 제한부분¹²⁴⁾에 대한 개정이 있었다.¹²⁵⁾ 제4108조(공무원의

118) Assignments to and from States.

119) Assignments of employees from State or local governments.

120) Section 27 of the Office of Federal Procurement Policy Act.

121) Establishment of Training Programs.

122) Pub.L. 108-411, § 201(a), added subsec. (c).

(c) The head of each agency shall, on a regular basis--

(1) evaluate each program or plan established, operated, or maintained under subsection (a) with respect to accomplishing specific performance plans and strategic goals in performing the agency mission; and

(2) modify such program or plan as needed to accomplish such plans and goals.

123) Non-Government Facilities; Use of.

124) Restriction on degree training.

125) Pub.L. 107-296, § 1331(a)

훈련 후 직무동의¹²⁶⁾)는 2002년 수정에서 기존의 subsec. (d)가 삭제되었다. 삭제된 (d)의 규정은 본 조에서 훈련은 대통령산하의 행정교류 위원회의 행정교류프로그램에 참여하는 민간부분 근로자를 포함한다고 규정하고 있었다. 제4109조(훈련비용(Expenses of Training))에 대한 개정은 2011년¹²⁷⁾에는 37편 404와 405(404 and 405 of title 37)을 37편 474와 475(474 and 475 of title 37)로 대체하였다. 2013년에는 자구에 대한 기술적인 수정이 있었는데 의미에는 변화가 없었다.¹²⁸⁾

Chapter 47 – 인사연구조사프로그램 및 시범사업¹²⁹⁾ 제4701조(정의(Definition))는 2004년 개정에서 일반감사원(General Accounting Office)을 정부책임국(Government Accountability Office)으로 변경하였고 2008년 Subsec. (a)(1)(B)개정에서는 연방지형지도국¹³⁰⁾이 연방지리정보국¹³¹⁾으로 명칭이 변경되었다.

④ Subpart D – 봉급 및 기타지급(Pay and Allowances)

Chapter 51 – 분류(Classification)의 제5102조(정의(Definitions))에 변화가 있었다. 먼저 2004년 개정에서 Subsec. (a)(1)(vii) 정부책임국의 변경이 있었고, Subsec. (b) 교무원장(Academic Dean)이 삭제되고 학장 및 교무원장¹³²⁾이 삽입¹³³⁾되었고, Subsec. (c)(10) 해군사관학교 대학원 원장이 삭제되고 해군대학원 학장 및 원장¹³⁴⁾으로 변경되었다. 2006년

126) Employee Agreements; Service After Training.

127) Pub.L. 112-81, §631(f)(4)(B), as amended by Pub.L. 112-239, §1076(a)(9)

128) 2013 Amendments. Subsec. (a)(2)(A). Pub.L. 112-239, §1076(a)(9), made a technical correction to directory language of Pub.L. 112-81, §631(f)(4), which resulted in no change in text.

129) Personnel Research Programs and Demonstration Projects.

130) National Imagery and Mapping Agency.

131) National Geospatial-Intelligence Agency.

132) Provost and Academic Dean.

133) Pub.L. 108-375, §557(b)(5)(B)

134) Provost and Academic Dean of the Naval Postgraduate School.

에는 Subsec. (e)가 추가되었다.¹³⁵⁾ 추가된 내용은 본장의 규정은 2006년도 회계연도 이후에는 D.C의 공무원에게 특별한 규정이 없는 한 적용되지 않는다는 것이었다. 2008년도에는 Subsec. (a)(1)(F)(x). 국립지리정보국으로 명칭 변경되었고¹³⁶⁾ 2010년도는 대통령보호서비스¹³⁷⁾가 삭제되고 미국경호처제복근무국¹³⁸⁾이 추가되었다.¹³⁹⁾ 2011년 개정에서는 1978년 계약분쟁조정법 제8장¹⁴⁰⁾이 삭제되고 41편(title 41)의 section 7105 (a)(2), (c)(2), 또는 (d)(2)로 대체되었다.

Chapter 54 – 인적자원수행기금¹⁴¹⁾에서는 제5402조(정의(Definitions))의 앞의 예와 같이 정부책임국으로 명칭변경되었다. 제5405조(규칙제정(Regulations))는 2003년 추가된 조문이다. 추가된 내용은 기금의 관리를 포함하여 본 장의 관리를 위해 필요한 규정을 제정할 권한을 부여한 것이고 관리권자가 규칙을 발령할 때 반드시 따라야 하거나 포함해야 할 사항들을 열거하고 있다.¹⁴²⁾ 제5406조(행정기관의 계획(Agency Plan))도 2003년 추가된 조문이다. 본 조문의 내용은 기금을 관리권자가 본 장에 따라 기금을 할당할 수 있도록 행정기관이 준비해야 하는 계획과 당 계획에 포함될 사항을 규정하고 있다.¹⁴³⁾ 제5408조(책정액(Appropriations))는 2003년 11월 23일 개정되어 금액(\$500,000,000)이 변경되었다.¹⁴⁴⁾

135) Pub.L. 109-356, §303(b), added subsec. (e). Except as may be specifically provided, this chapter does not apply for pay purposes to any employee of the government of the District of Columbia during fiscal year 2006 or any succeeding fiscal year.

136) Pub.L. 110-417, §931(a)(1)

137) The Executive Protective Service.

138) The United States Secret Service Uniformed Division.

139) Pub.L. 111-282, §4(c)(1)

140) Section 8 of the Contract Disputes Act of 1978.

141) Human Capital Performance Fund.

142) 2003 Acts. House Conference Report No. 108-354 and Statement by President, see 2003 U.S. Code Cong. and Adm. News, p. 1407.

143) 2003.Section 1303(d) of the Homeland Security Act of 2002, referred to in subsec. (c), is Pub.L. 107-296, Title XIII, §1303(b), Nov. 25, 2002, 116 Stat. 2289, which is set out as a note under 5 U.S.C.A. §1401.

144) Pub.L. 103-89, §3(a)(1), (c)

⑤ Subpart H—범죄기록정보에 대한 접근¹⁴⁵⁾

Chapter 91—국가안보와 기타이유로 인한 범죄기록정보접근¹⁴⁶⁾의 제 9101조(국가안보와 기타이유로 인한 범죄기록정보접근)는 9/11테러 이후 대테러 예방을 위해서 대폭 개정되었다.

2. 미국의 법령체계와 위임구조

(1) 헌법의 구조와 임명권한

미국의 제정헌법은 총7개의 Article로 구성되어 있고 제7조는 사실상 우리의 부칙에 해당하는 효력발생요건을 정하는 규정이므로 실질은 제6개 조문만으로 구성되었다고 평가할 수 있다. Article을 장으로 번역하더라도 6장은 3개 조문, 5장은 1개 조문 등 조문의 구성과 범위가 우리 헌법에 비하여 좁다. 미국은 우리나라와 달리 헌법에 대통령령, 부령 등 행정입법의 종류와 제정권자를 명시하지 않았다. 입법권과 관련된 헌법 조문은 연방 헌법 제1조(article) 제1항 “이 헌법에 의하여 부여되는 모든 입법권은 미국 연방의회에 속하며, 연방의회는 상원과 하원으로 구성된다.”이다.

이에 반하여 제2조(article II) 제1항 “행정권은 미합중국 대통령에게 속한다.”고 규정하고 있다. 미국의 헌법의 Article을 편의상 제0조로 번역하지만, 우리 헌법에 대비하면 제0장에 해당하게 된다. 미국헌법은 제1조에 입법부를 규정하고 제2조에 행정부를 규정하지만, 정확하게 말하자면 미국헌법에는 제2조(우리의 제4장 정부)에는 대통령의 권한과 제한 그리고 대통령의 선거방법만이 규정되어 있지 부통령의 권한이나 각 행정부처의 권한 등은 규정되어 있지 않다. 그래서 미국 헌법

145) Access to Criminal History Record Information.

146) Access to Criminal History Records for National Security and Other Purposes.

에서는 우리와 달리 명시적으로 행정입법권한을 헌법이 부여하고 있지 않다. 이런 이유로 미국에서 실질은 입법권한에 해당하는 행정입법을 행정부가 할 수 있는지 논란이 있었고 이런 논란은 연방대법원의 판례에 의해 정리되어 진다. 미국에서 행정입법의 범위와 가능성은 대법원 판례로서 위임법리(delegation)로 정리 되었다.

<우리 헌법과 미국헌법의 비교>

분 류	우리나라 헌법	미국 헌법
입법권	제3장 국회 제40조 입법권은 국회에 속한다.	제1조(article) 제1항 이 헌법에 의하여 부여되는 모든 입법권은 미국 연방의회에 속하며, 연방의회는 상원과 하원으로 구성된다...제1조 제2항 18호 “...연방정부, 그 부처 또는 그 소속 관리에게 부여한 모든 기타 권한을 행사하는 데 필요하고 적절한 모든 법률을 제정하는 권한”
행정권	제4장 정부 제1절 대통령 제66조 ④행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.	제2조(article II) 제1항 행정권은 미합중국 대통령에게 속한다. ... 제2항 ... 대통령은 행정부 각부처장관에게 각 소관 직무사항에 관하여 문서에 의한 견해를 요구할 수 있다...
행정입법권한	제75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다. 제95조 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.	명시적 규정 없음

분 류	우리나라 헌법	미국 헌법
공무원 임명	제78조 대통령은 <u>헌법과 법률이 정하는 바에 의하여</u> 공무원을 임명한다.	제2조 제2항(Section 2, Clause 2. Treaty Making Power; Appointing Power)에서 ¹⁴⁷⁾ “...대통령은 대사, 그 밖의 외교사절 및 영사, 연방대법원 판사 그리고 그 임명에 관하여 <u>본 헌법에 명문의 규정이 없고 법률로써 정하는 그 밖의</u> 모든 연방정부 관리를 지명하고 상원의 권고와 동의를 얻어 임명한다. 다만, 연방의회는 적당하다고 인정되는 주요공직자가 아닌 관리 임명권(inferior officers)을 <u>법률에 의하여</u> 대통령 단독, 법원 또는 각부장관(the heads of departments)에게 부여할 수 있다.
의회 휴회중 임명 권한	없음	...대통령은 상위원의 휴회중에 생기는 모든 결원을 임명에 의해 충원하는 권한을 가진다. 다만, 그 임명은 다음 회기가 만료될 때에 효력을 상실한다.

다만, 대통령의 임명권에 대하여 제2조 제2항¹⁴⁸⁾에서 “대통령은 대사, 그 밖의 외교사절 및 영사, 연방대법원 판사 그리고 그 임명에 관하여 본 헌법에 명문의 규정이 없고 법률로써 정하는 그 밖의 모든 연방정

147) He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.

148) Section 2, Clause 2. Treaty Making Power; Appointing Power.

부 관리를 지명하고 상원의 권고와 동의를 얻어 임명한다. 다만, 연방 의회는 적당하다고 인정되는 주요공직자가 아닌 관리 임명권(inferior officers)을 법률에 의하여 대통령 단독, 법원 또는 각부장관(the heads of departments)에게 부여할 수 있다.”¹⁴⁹⁾고 임명에 관한 조항을 두고 있다. 그런데 미국의 헌법은 대통령의 임명권한에 대한 조항만 있지, 해임에 관한 조항이 없어서 임명과 해임에서 의회의 관여문제가 역사적으로 계속 문제가 되어 왔으며 연방대법원의 판례에 의해서 정리되어 가고 있다. 임명권한과 관련된 판례 중에서 1991년 *Freyta v. Commissioner of Internal Revenue* 사건¹⁵⁰⁾이 있다. 본 사건에서는 조세 관련 사건을 위한 특별법원인 연방조세법원에서 특별판사의 임명권한다툼에 대한 사건이다. 미국의 헌법규정으로 인하여 미국에서는 최고위급 공무원의 경우에는 상원의 조언과 동의를 통해서 대통령이 임명하며, 최고위급 공무원이 아닌 경우에는 대통령이 단독으로 임명하거나, 각부장관이 임명하거나 법원이 임명할 수 있다. 그래서 본 사건에서 대법원은 특별히 예외가 아닌 한 장관이 행사하는 임명권에 대해서 의회가 관여할 수 없다는 결론을 도출하게 된다. 문제는 미국에서는 대통령의 간섭을 최소화하기 위해서 독립규제위원회 등 독립적 위원회를 창설하였는데, 독립 위원회의 직원도 공무원이고 이런 공무원을 대통령이 임명함에 따라서 독립 위원회의 독립성이 문제되기도 하였다.¹⁵¹⁾

149) He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.

150) 501 U.S. 868 (1991).

151) Peter L. Strauss, *Administrative Justice in the United States*, 2nd edition, at 24-25.

미국 헌법의 기초자들은 헌법에 행정각부를 일일이 기술하는 계획을 채택하지 않고 그 대신 의회가 법률로서 정하도록 하였다. 즉 미국 헌법의 아버지들은 의회가 입법에 관한 일반적 책임사항을 수행하기 위하여 필요하고 적절한 법률을 제정할 수 있도록 하여 정부를 구성할 권한을 의회에 부여하였다. 연방의회는 대통령 및 대통령실과 분리되어 있는 행정기구들을 설립해 왔으며, 법률의 일상적인 집행 책임을 대통령이 아닌 이런 행정기구에 부여해 왔다. 그래서 행정부의 다양한 업무에 대하여 어떠한 유형의 기관을 설립하는 것이 적절한지에 관한 의회의 판단에 대한 주요한 제약은 권력분립이론에서 도출되고 있다. 정부기관과 관련한 미국의 권력분립론을 간단히 말하면, 의회는 개별적인 관료기구를 설립하는 법률을 통과시킬 수 있고, 대통령은 이러한 법률에 따라 행정기구의 활동을 감독하고 지도하며 법원은 행정기구의 행위가 적법한지 심사한다.¹⁵²⁾

의회가 설립한 행정조직에서는 일정부분 권력분립 사상이 철저하게 적용되지는 않는다. 예를 들면, 의회가 농림부를 창설하여 정부기능 중 농림에 관한 사항을 담당하게 할 수 있는데, 농림부는 사인의 행동을 구속할 수 있는 법규를 행정입법의 형식으로 제정할 수 있으며, 법률의 내용을 해석하는 해석규칙을 마련할 수도 있다. 또한 농림부는 법률이나 행정입법을 위반한 사실에 대해서 조사하고 최종적으로는 사법절차와 유사한 방식으로 실제 법령위반이 있었는지를 확정하고 최종처분을 할 수도 있다. 즉 미국의 행정기관은 집행권한뿐만 아니라 실질적 입법과 실질적 사법기능을 수행하는 등 복합적 기능을 수행하고 있다.

152) Peter L. Strauss, 앞의 글, at 21-22.

(2) 위임의 한계이론

미국에서의 위임입법의 한계는 경제위기나 전쟁 등의 위기상황을 통해서 행정권을 확대하려는 행정부와 이에 대한 견제를 하려는 사법부의 판례들에서 발전하게 된다. 미국 건국초기에는 모든 입법권을 의회가 행사하도록 하였다. 이를 위임금지의 원칙(nondelegation doctrine)이라고 하는데, 위임금지의 원칙이 적용될 시기에는 의회는 과도한 재량권을 행정부에 위임할 수가 없었다. 위임금지의 원칙은 권력분립의 원칙에서 출발한 원칙이다. 가장 원시적 형태의 권력분립론에서는 국가기관은 자신의 영역에서만 권한을 행사할 수 있고 다른 국가기관의 영역에 침범해서는 안 된다는 것이다. 즉, 입법권한은 입법부에 속하니 행정부는 입법권한을 행사할 수 없다는 것이다. 초기의 대법원 판례들은 연방 헌법이 입법권한을 의회가 행정부에게 위임하는 것은 절대적으로 금지되어 있다고 판결했다. 그렇다고 해서 모든 권한의 위임이 금지된 것이 아니라 입법적 권한의 위임이 금지된 것이다. 즉 의회는 입법권한이 아니라 본질적으로 법률의 집행에 관한 재량은 행정부에 위임할 수가 있었다. 이런 판례는 지나치게 위임의 범리를 좁게 해석한 것이었다. 그러나 사회가 발달하고 행정현실이 조금씩 복잡해지자, 연방 대법원도 위임금지의 원칙을 완화시켜 나아갔다.

1920년대 후반부터 명료성의 원칙(intelligible principle)을 채택하기 시작하였다. J.W. Hampton, Jr. & Co. v. United States¹⁵³⁾에서 연방 대법원은 의회가 어떤 사람 혹은 기관이 적용될 요금을 정할 수 있는지를 알 수 있도록(intelligible) 형식적 법률에서 정하면 이런 권한을 위임하는 것은 가능하다고 하다고 판결하였다. 본 사건에서 법원은 기존의 위임금지원칙을 여전히 사용하였지만, 새로운 기준인 명료성

153) 276 U.S. 394 (1928)

원칙을 제시하였다. 즉 의회가 법률에 권한의 위임받은 자나 기관이 누가 될 것인지를 알 수 있을 정도로 규정한 후, 구체적인 기준을 위임받은 자가 행사할 수 있도록 하는 것은 합헌이라고 판단한 것이다.

그리고 미국은 1930년대 경제공황시대를 거치면서 행정권의 확대가 가속되었다. 초기에는 확대되는 행정권한에 균형을 찾으려는 대법원의 시도가 있었지만, 경제위기가 가속되고 또한 계속된 대통령의 정책이 위헌으로 판결되자 대통령의 대법원개혁시도가 있었다. 표면적으로 대통령의 개혁시도는 실패했지만 그 이후 대법원은 위임의 한계를 느슨한 기준으로 판단하고 있다.

미국 헌법에서는 다른 나라 헌법에서라면 찾을 수 있는 명시적인 행정입법권한의 근거규정이 존재하지 않으며, 대통령은 법이 충실하게 집행되도록 책임을 진다는 규정을 가진다. 즉, 의회가 직무를 부여하는 다른 누군가에 의해 집행된다는 의미로 해석되어지며, 정부기관을 창설하는 것은 일반적으로 법률에 의해서만 가능하고 대통령의 행정명령(executive decree)으로는 가능하지 않다고 이해하였다. 미 연방헌법은 “...권력들과 미국 정부 또는 기관이나 공무원에 부여된 모든 권력을 집행하기 위하여 필요하거나 적절한 모든 법을 만들 수 있는 권한”을 의회에 부여하였다. 정부조직을 형성하는 것은 미국 헌법상의 정부조직법정주의에 따라 의회가 법률을 통해서 하지만, 조직된 정부기관의 활동은 다른 면을 가지고 있다. 미국에서는 국무의원인 장관이 수장이 되는 각 부처(department)와 행정관이 수장이 되는 행정집행기관(executive agency)을 구별하지만 이런 정부기구의 활동은 의회의 법률에 의해서 대통령에게 법적 권한을 부여한 것이 아니라 개별 기구들에게 권한을 부여하고 있다. 미국에서는 법률이 직접적으로 대통령에게 권한을 부여하는 경우는 외교관련 문제에 국한 되고 있다. 즉 미국의 대통령은 농림부장관이나 증권거래위원회 위원장에게 어떤 지

시를 할 수는 있지만 공식적으로 활동을 하는 것은 장관이나 위원회이며 필요한 재원을 승인하는 것도 각 부처와 위원회이다.¹⁵⁴⁾

미국의 대통령은 “서면의견”권한과 대통령이 적절하다고 여기는 입법을 연방의회에게 권고하는 대통령의 헌법상 특권에 기초하여 대통령은 뉴딜시대 이후 관리예산처를 통하여 입법을 제안하거나 입법안을 증명하려는 행정기관들로 하여금 백악관과 함께 그들의 제안과 상황을 명백하게 하라고 요구해 왔다. Nixon 대통령의 출범과 1970년대 연방의 규칙제정의 폭발적인 증가와 함께 각 대통령은 행정기관에게 제안에 대한 최종결정이 이루어지기 전에 백악관 검토를 위해서 국가경제에 상당한 영향가능성이 있는 규제에 대해서 영향평가서를 제출하도록 하는 기법을 고안하였다.¹⁵⁵⁾ 대통령의 행정명령으로 노예제를 폐지하거나, 정부기관을 창설하거나 사기업을 압류한 적도 있지만 일부에 대해서 대법원이 위헌판결을 하는 등 역사적으로 논란이 되었다. 미국의 대통령의 행정명령을 우리나라의 대통령령으로 등치할 수는 없지만 대통령의 행정명령은 오랫동안 대통령의 공식적인 정책의 공식적 실행을 위한 확립된 방법이 되어 왔으며 법적 강제력을 가지고 있다.

(3) 공무원관련규정의 특징과 법률사항과 행정입법사항의 구분

1) 미국과 우리나라의 법제의 상이성과 기초이해

우리의 법체계는 헌법을 제외하고는 3단 분석체계를 가지고 있다. 즉 단행법, 시행령, 시행규칙으로 이루어져 있다. 하지만 미국의 경우에는 법규성을 가지는 법령은 헌법을 제외하고는 단행법과 법규명령(legislative rule)로 2단계로 이루어져 있다. 그래서 일반적으로 미국의 법률은 우리나라의 형식적 법률보다 더 상세하게 규정되어 있으며, 개

154) Peter L. Strauss, 앞의 글, at 93.

155) Peter L. Strauss, 앞의 글, at 107-109.

별 행정기관의 장이 정하는 법규명령은 연방 행정절차법에 의해서 입법예고절차와 의견진술 등 규칙제정절차를 거쳐서 완성되며 법규명령의 제정에 소요되는 평균기간도 1~2년의 장기가 소요되며 그 내용도 비교적 상세하다. 또한 입법기술상 우리의 경우에는 형식적 법률의 구체적 조문의 개별항에서 대통령령이나 부령으로 구체적 범위를 정하여 위임을 하지만, 미국의 경우는 개별조문에서 위임하는 형식이 아니라, 법률의 장이나 편에서 특정의 행정기관의 장에게 규칙제정권한이나 일정한 권한을 포괄적으로 부여하는 조문을 두고 있고 이런 조문을 근거로 행정기관의 장이 규칙을 제정하고 있다. 그래서 미국의 경우는 우리와 같이 법조문의 3단 대조나 2단 대조와 같은 개념이 없다. 다만, 개별 법률의 편이나 장등 법률의 대분류나 내용을 기준으로 우리와 같은 대조를 마련할 수는 있지만, 미국의 Westlaw나 LexisNexis같은 민간 법률정보시스템뿐만 아니라 정부사이트에서도 법률과 행정입법을 대조하는 서비스를 제공하지 않는다. 또한 미국의 법률정보시스템이나 국가법률관련사이트에서도 개별 법률전체를 제공하지 않고, 연방법전편제에 따른 개별법조문구분단위로 법령을 검색할 수 있도록 하고 있다. 이는 미국이 판례법국가로서 개별구체적인 사건에서 쟁점이 되는 조문과 판례를 검토하고 연구하는 법문화에서 비롯된 것이다. 그래서 우리나라 법제처의 법령정보시스템과 같이 개별법률 전체를 개정 연도에 따라 검색할 수도 없고 개별조문별로 검색해야 하며, 개정연도와 이유는 의회의 보고서를 기준으로 일일이 조문별로 찾아야 하는 어려움이 존재한다. 미국의 법률체계에서는 우리와 달리 형식적 법률과 부령에 해당하는 법규명령으로 2단 구조를 가지고 있고 또한 우리처럼 개별 조문에서 위임을 하여 위임받은 하위법령에서 위임한 모법의 조문을 명시하는 형태를 미국은 취하지 않고 있다.

미국의 경우는 의회가 정한 법률에 앞에서 언급한 위임법리의 발전 과정에서 대법원이 제시한 명확성원칙(intelligible principle) 내지 인식

가능한기준제시의 원칙(intelligible principle)에 따라 누가 어떤 기준을 정할 수 있는지를 제3자가 알 수 있도록 법률에 규정하면 위임이 가능하기에 대부분의 법률은 “00행정청이 정한다.” 혹은 “00기관의 장은 규정을 정할 권한이 있다.”등으로 포괄적 사항에 대해서 행정입법제정 권한을 부여하거나 해석에 의해서 법률의 집행에 필요한 행정입법은 당해 사무의 집행권한 자체에 근거하여 제정할 수 있다고 본다.

미국과 우리나라의 법조문의 형식과 구분 그리고 법제정의 문화가 다르기에 이런 이해 없이 직접 대조·비교하는 것은 불가능하거나 부적절할 수 있지만, 대강의 차이점을 알 수 있는 조문들을 비교하면 다음과 같다.

2) 우리법제상의 일반적 행정법분야의 입법형태

헌법, 민법, 형법, 상법 등 다른 법과 달리 행정법에 속하는 법률에 대한 우리나라의 입법의 전형적인 입법실무는 법률이 대강의 사항을 정하고 대통령령에 위임하고 대통령령은 다시 범위를 정하여 부령에 위임하는 형태를 띠고 있어 전형적인 3단 체계를 형성한다. 대체로 시행규칙은 행정법상 법규명령에 속하지만 시행령에 담기 힘든 기술적 사항이나 절차나 제출서류 등을 구체화하고 있으며, 시행령에서는 법률이 위임한 사항을 주로 규정하고 있다.

토양환경보전법	토양환경보전법시행령	토양환경보전법 시행규칙
제 1 조(목적) 이 법은 토양오염으로 인한 국민 건강 및 환경상의 위해(危害)를 예방하고, 오염된 토양을 정화하는 등 토양을 적정하게 관리·보전함으로써	제 1 조(목적) 이 영은 「토양환경보전법」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제 1 조(목적) 이 규칙은 「토양환경보전법」 및 동법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

토양환경보전법	토양환경보전법시행령	토양환경보전법 시행규칙
<p>토양생태계를 보전하고, 자원으로로서의 토양가치를 높이며, 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있게 함을 목적으로 한다.</p>		
<p>제12조(특정토양오염관리대상시설의 신고 등) ① 특정토양오염관리대상시설을 설치하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 시설의 내용과 제3항에 따른 토양오염방지시설의 설치계획을 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항 중 환경부령으로 정하는 내용을 변경(특정토양오염관리대상시설의 폐쇄를 포함한다)할 때에도 또한 같다.</p>	<p>제 6 조(특정토양오염관리대상시설의 신고 등) ① 법 제12조제1항에 따라 특정토양오염관리대상시설의 설치신고를 하고자 하는 자는 특정토양오염관리대상시설설치신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 다만, 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제2조제1호다목에 따른 군용 유류저장시설의 경우에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 일부 서류의 제출을 면제하거나 기재사항의 일부를 생략하게 할 수 있다. ② 법 제12조제1항 후단의 규정에 의하여 특정토양오염관리대상시설의 변경(폐쇄를 포함</p>	<p>제 8 조의2(특정토양오염관리대상시설의 변경신고) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 법 제12조제1항 후단의 규정에 의하여 특정토양오염관리대상시설의 변경신고를 하여야 한다. ...</p>

토양환경보전법	토양환경보전법시행령	토양환경보전법 시행규칙
	한다)신고를 하고자 하는 자는 특정토양오염 관리대상시설설치변경(폐쇄)신고서에 변경(폐쇄)내역서를 첨부하여 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. ...	

3) 기타의 행정법영역과 다른 공무원관계법상의 입법현실과 개선방향

행정법에 속하는 법령은 현재 4천여 개가 존재하는데, 대부분은 법률과 시행령 및 시행규칙관계로 구성되어 있다. 2015.10.19. 현재 법률은 1,375개가 존재하는데 반하여 대통령령은 1,583개가 존재하지만 부령과 총리령 및 기타 규칙은 1,556개가 존재한다. 그런데, 국가공무원법은 본법이나 본 시행령에서 출발한 직접적인 시행규칙이 존재하지 않아서 일반적 행정법분야의 법률과 달리 3단비교가 되지 않는다. 굳이 3단 비교하자면, 헌법을 포함하여 3단 비교를 할 수 있다. 우리 헌법상 공무원관련조항은 제7조를 비롯하여 헌법 제24조(국민의 선거권), 제25조(국민의 공무담임권), 헌법 제78조(대통령의 공무원 임면권), 헌법 제33조 제2항(공무원의 노동3권제한), 그리고 헌법 제29조(공무원의 직무상의 불법행위에 대한 국가책임)등 다수 존재하지만 가장 기본이 되는 조문은 제7조와 제78조이다.

그런데 우리의 헌법학계에서는 헌법이 기초하던 19세기 후반과 20세기 초반의 이론을 고수하여 우리 헌법 제7조 제2항과 제78조를 해석함에 있어서 직업공무원제를 엄격하게 해석하고 있다. 즉, 공무원이 신분과 정치적 중립성은 “형식적 법률”로 정하여 보장하여야 한다고

해석하거나 대통령은 헌법과 법률로 정하는 바에 의해서만 공무원을 임명해야 한다고 해석하고 있다. 그러나 정확히 말하자면 우리 헌법 학계나 행정법학계에서 교과서수준의 원론을 넘어서 여기에 대한 구체적인 연구와 언급을 하고 있지 않다고 평가된다.

즉 아래에서 살펴보듯이 미국은 경우를 살펴보면 미국의 역사적 현실 속에서 직업공무원의 보호필요성이 없었던 시기와 필요성이 강하게 대두되던 시기에 따라서 다양한 사실학적 접근이나 규범학적 접근의 논의가 치열하게 진행되어 긴장과 균형의 상태를 이루었던 것에 비하면 우리의 경우에는 아직 공법학계의 본격적 논의는 시작되지 않았기 때문에 직업공무원제와 공직보호제도에 대한 구체적인 입장의 정리도 이루어지지 않은 것으로 보인다. 그런데 우리 헌법은 어디도 죄형법정주의와 같이 엄격한 형식적 구속을 공무원임용이나 공무원신분보장에 대해서 하지 않고 있다. 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 “법률”으로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하여 기본권 제한의 기준은 법률에서 출발해야 하겠지만, 지금 현대 행정의 현실상 국민의 기본권제한의 경우에도 엄격히 형식적 법률에 의해서만 뿐만 아니라 법률의 위임을 받은 법규명령에서 기본권제한의 구체적 사항을 정하고 있으며 심지어는 기술적·전문적 영역에서는 법령과 결합하여 고시나 훈령 등 행정규칙마저도 국민의 기본권을 제한할 수 있다고 판례와 이론들이 발전하여 왔다. 즉, 공무원의 규정들도 우리 헌법의 해석과 행정현실 및 우리 정치와 행정의 관계발전에 비추어 법률뿐만 아니라 대통령령이나 부령 등의 규정 등에서 적절한 역할배분을 다른 행정법영역과 유사하게 구성할 수 있다고 해석해야 한다. 유연한 해석을 통하여 공무원조직의 경쟁력과 효율성을 확대하고 공

무원관계법도 일반적 행정법분야와 대등한 법 구조를 취하여 탄력적으로 운영될 수 있도록 해야 할 것이다.

< 공무원관련법의 3단 구조 >

헌 법	국가공무원법	공무원임용령 (대통령령)
<p>제 7 조 ① 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.</p> <p><u>② 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.</u></p> <p>...</p> <p><u>제78조 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여</u> 공무원을 임명한다.</p> <p>...</p> <p>제33조 ② 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.</p>	<p>제 1 조(목적) 이 법은 각급 기관에서 근무하는 모든 국가공무원에게 적용할 인사행정의 근본 기준을 확립하여 그 공정을 기함과 아울러 국가공무원에게 국민 전체의 봉사자로서 행정의 민주적이며 능률적인 운영을 기하게 하는 것을 목적으로 한다.</p>	<p>제 1 조(적용 범위) ① 행정부 소속 국가공무원(이하 “공무원”이라 한다) 중 경력직공무원의 임용에 관하여는 다른 법령에 특별한 규정이 없으면 이 영에서 정하는 바에 따른다. 다만, 「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원(이하 “임기제공무원”이라 한다)에 대해서는 이 영에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 ... 제58조 및 제59조를 적용하지 아니한다.</p> <p>② 공무원 중 특수경력직공무원의 임용에 관하여는 제4조·제6조·제7조·제9조 및 제57조의4에 한정하여 이 영을 적용한다. 다만, 제57조의4는 정무직공무원에 대해서는 적용하지 아니한다.</p>

4) 미국의 일반부분의 입법형태

미국의 법전은 52개의 편체계를 가지고 있는 반면에 연방행정입법전은 50개편으로 되어 있다. 그래서 법전과 연방행정입법전이 반드시 일치한 편장체계로 연결되는 것은 아니다. 미국의 종합환경책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980: CERCLA)은 우리나라 토양환경보전법의 제정의 가장 큰 영향을 준 법률로서 토양환경오염에 대한 회복과 책임에 관한 미국 연방법률이다. 미국의 법률의 일반적인 특징은 우리와 달리 법률이 아주 상세히 규정되어 있다는 것이다. 일례로 CERCLA상의 책임조항 한 조문이 30면에 달할 정도로 방대하며, 책임조항에 대한 부족한 부분은 행정입법으로 보충한 것이 아니라 판례법국가인 미국은 판례가 부족한 부분은 보충하는 형태로 발전하였다. 조사 및 연구에 관한 조문도 west-law에서 다운 받으면 6면에 이를 정도로 상세하다. 그러나 행정입법의 부분은 법률에 비하면 기술적·세부적·집행적 차원의 문제를 규율하고 있다.

< 종합환경책임법 체계 비교 >

종합환경책임법 (42 U.S.C.A. § 9651. Reports and studies § 9607)	종합환경책임법에 대응하는 행정입법 (Title 43 – Public Lands: Interior)
특징: 책임을 규정한 한 조문의 길이만 30 페이지에 달함. 구체적으로 위임하는 조문은 발견할 수 없음(예외적으로 기술적이거나 수량적인 부분 혹은 법률의 집행을 위해 필요한 경우 존재함)	특징: 일반적으로 행정입법도 법률조항보다 긴 것으로 평가됨. 구체적인 위임 없이 행정기관이 법률의 집행권한이나 포괄적 수권으로 행정입법을 제정함(§ 9651 - Reports and studies) 기술적·과학적·세부적·수량적 사항을 다룸 주기적 변경을 하는 경우가 많음

<p>종합환경책임법 (42 U.S.C.A. § 9651. Reports and studies § 9607)</p>	<p>종합환경책임법에 대응하는 행정입법 (Title 43 – Public Lands: Interior)</p>
<p>§ 9651. Reports and studies ... (c) Regulations respecting assessment of damages to natural resources (1) <u>The President</u>, acting through Federal officials designated by the National Contingency Plan published under section 9605 of this title, shall study and, not later than two years after December 11, 1980, <u>shall promulgate regulations</u> for the assessment of damages for injury to, destruction of, or loss of natural resources resulting from a release of oil or a hazardous substance for the purposes of this chapter and section 1321(f)(4) and (5) of Title 33.</p>	<p>43 C.F.R. § 11.11 § 11.11 Purpose. The purpose of this part is to provide standardized and cost-effective procedures for assessing natural resource damages. The results of an assessment performed by a Federal or State natural resource trustee according to these procedures shall be accorded <u>the evidentiary status of a rebuttable presumption as provided in section 107(f)(2)(C) of CERCLA.</u></p>
<p>(a) Covered persons; scope; recoverable costs and damages; interest rate; “comparable maturity” date Notwithstanding any other provision or rule of law, and subject only to the defenses set forth in subsection (b) of this section-- ...</p>	<p>(a) In an action filed pursuant to section 107(f) or 126(d) of CERCLA, or sections 311(f) (4) and (5) of the CWA, a natural resource trustee who has performed an assessment in accordance with this rule may recover: ...</p>

5) 미국 공무원관계법의 법률과 행정입법의 배분

앞에서도 잠시 언급했지만 미국 공무원관계법은 연방법전 제3편 제III장은 제2101조(공직 : 군인과 민간직¹⁵⁶)부터 제10210조(보고의무(Reporting Requirement))까지로 구성되어 방대한 조문과 상세한 규정으로 이루어져 있다. 그 중에 chapter 33은 시험, 선발과 배치에 관한 조문이며, Sub-

156) Civil Service; Armed Forces; Uniformed Services.

chapter I—시험, 증명서, 임명¹⁵⁷⁾이다. Subchapter I의 경우도 제3301. 공직일반¹⁵⁸⁾부터 제3330조d.(특정한 군인배우자의 임명¹⁵⁹⁾)조항으로 이뤄져 있다.

이에 반하여 연방법전 5편 III에 대응될 수 있는 규정은 연방행정입법전 5편 인사관리¹⁶⁰⁾이다. 연방행정입법전의 5편 인사관리는 100개 Chapter로 이루어져 있다. 제1조의1(본장의 규정에 의해 영향 받는 공직과 공무원¹⁶¹⁾) ∞ 제10002조의9(성적증명서, 기록, 수수료의 공적 이용과 보유¹⁶²⁾)로 방대한 규정들로 이루어져 있다. 결국 연방 공무원관계법과 직접적으로 2단 비교는 하지 못하지만, 연방행정입법전이 보다 더 많은 조문들로 구성되어 있는 것을 알 수 있다. 모든 조문을 비교한다는 것도 지면상 불가능할 뿐만 아니라 경쟁시험부분을 비교하는 것도 지면상 불가능하지만, 일부를 비교하고자 한다. 그 중에서 공무원의 근무원칙과 공직규정은 Chapter I에 규정되어 있다. Subchapter A. 공직규정(Civil Service Rules) Part 2. 경쟁시스템을 통한 임용¹⁶³⁾에 규정되어 있다.

<p>§ 3304.(a) 경쟁직 시험(Competitive service; examinations) 일부조항</p>	<p>5 C.F.R. § 2.1 경쟁시험과 자격등록 (Competitive examinations and eligible registers.)</p>
<p>(a) <u>The President may prescribe rules which shall provide, as nearly as conditions of good administration warrant, for--</u></p>	<p>(a) OPM shall be responsible for open competitive examinations for admission to the competitive service which will</p>

157) Examination, Certification, and Appointment.

158) Civil Service; Generally.

159) Appointment of Certain Military Spouses.

160) Title 5—Administrative Personnel.

161) Positions and Employees Affected by the Rules in this Subchapter.

162) Public Availability and Retention of Transcripts, Recordings, and Minutes, and Applicable Fees.

163) Appointment Through the Competitive System (Rule II).

<p>§ 3304.(a) 경쟁직 시험(Competitive service; examinations) 일부조항</p>	<p>5 C.F.R. § 2.1 경쟁시험과 자격등록 (Competitive examinations and eligible registers.)</p>
<p>(1) open, competitive examinations for testing applicants for appointment in the competitive service which are practical in character and as far as possible relate to matters that fairly test the relative capacity and fitness of the applicants for the appointment sought; ... <u>(B) the Office of Personnel Management has determined that there exists a severe shortage of candidates or that there is a critical hiring need.</u> The Office shall prescribe, by regulation, criteria for identifying such positions and may delegate authority to make determinations under such criteria.</p>	<p>fairly test the relative capacity and fitness of the persons examined for the position to be filled. OPM is authorized to establish standards with respect to citizenship, age, education, training and experience, suitability, and physical and mental fitness, and for residence or other requirements which applicants must meet to be admitted to or rated in examinations. <u>(c) Whenever the Office of Personnel Management (1) is unable to certify a sufficient number of names to permit the appointing officer to consider three eligibles for appointment to a fourth-class postmaster position in accordance with the regular procedure, or ... as may be prescribed by OPM. Persons appointed under this paragraph may acquire competitive status subject to satisfactory completion of a probationary period prescribed by OPM</u></p>

6) 미국의 공무원관계법의 규정체계에서 시사점

미국은 일반적으로 법률단계에서 비교적 상세하게 규정하고 있고 기술적·전문적·법률집행적 사항이나 의회가 특별히 행정기관에 위임한 사항을 행정입법으로 규정하는 태도를 보인다. 미국의 공무원제도와 공무원의 임용에 관해서는 헌법에 규정되어 있고 법률에 의해서 대통령이 임명하도록 되어 있을 뿐만 아니라 정부조직법정주의 헌법에 규정한 것으로 판례와 이론이 해석하고 있지만, 미국의 공무원관계법의

체계에서 행정입법으로 정해진 사항은 무척 방대하다. 그리고 미국은 다음 장에서 살펴보는 바와 같이, 공직보호제도에 대해서도 신공공관리론의 대두로 인하여 기존의 공직보호제도는 거의 사라지고 있으며 탄력적으로 운영하고 있다는 사실을 발견할 수 있다. 미국법률체계의 복잡성과 방대성으로 인하여 직접적으로 모든 조문을 비교하는 것은 불가능하지만 대강의 공무원관련 행정입법의 체계를 분석하면 아래의 표와 같다.

결국 미국의 법률체계는 일반적으로는 우리의 법률과 시행령에 해당하는 사항을 법률에 담고 있으며, 시행규칙과 행정규칙에 담고 있는 사항을 행정입법으로 마련하는 2단계구조를 취하고 있는데, 공무원관련법의 경우에는 법률에도 물론 상세히 규정하고 있지만 그 양과 길이 면에서 보면 행정입법편이 더 많은 것을 알 수 있다.

제 3 절 미국 국가공무원법의 최근 동향

1. 신공공정책의 도입과 비판

미국에서는 관리자입장에선 개혁론자의 주장이 연방정부, 주정부, 지방자치단체의 공직관리제도 개혁에 많이 반영되었다.¹⁶⁴⁾ 아래에서는 공무원에게 주어졌던 특별한 보호 장치를 제거하는 개혁조치들을 간단히 살펴보고, 그런 개혁의 결과들도 살펴보겠다. 신공공관리적 개혁은 실력 있는 사람들을 선발하고 훈련시키는 것을 더 어렵게 만들었다는 주장이 제기된다. 정치적 책임성을 강조하는 입장의 개혁은 행정부처가 행정기관에 추가적인 관료층을 형성하게 됨으로써 비효율성을 증가시켰다는 주장도 있다.¹⁶⁵⁾

164) Richard C. Kearney & Steven W. Hays, Reinventing Government, the New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective, REV. OF PUB. PERS. ADMIN., Fall 1998, at 38.

165) 참조 LIGHT, 앞의 글, at 17.

(1) 공무원고용관계의 변화

1) 연방차원의 변화

연방정부차원에서 공직보호장치를 약화시킨 것은 연방의회가 1978년 공직개혁법¹⁶⁶⁾을 제정하면서 시작되었다. 공직개혁법은 공직위원회를 폐지하고 일부 공공기관의 경우 공직관리시스템이 아니라 독자적인 인사관리제도를 설계할 수 있도록 하였다.¹⁶⁷⁾ 1978년 연방고위공무원단¹⁶⁸⁾을 설립하면서 상급관리자(GS 16이상)들은 사기업형태의 인센티브제와 보다 높은 책임성을 부여하면서 공직보호제를 포기하도록 하였다.¹⁶⁹⁾ 98% 이상의 임용권자나 관리자들 본 제도를 따랐으며, 공직보호를 받는 공무원의 비율이 많이 감소하였다. 1953년에는 거의 90%의 연방공무원이 공직보호시스템에 속하였으나, 오늘날 미국에서는 50%를 조금 넘는 공무원들이 공직보호시스템에 속한다.¹⁷⁰⁾ 아직 공직보호제의 적용을 받는 공무원에 대해서는 새로운 인센티브제도를 통해서 정치적으로 임명된 관리자에게 더 많은 통제권을 부여한다. 예를 들면, 현재 미국에서는 연봉에 따른 지급보다 성과에 따른 지급을 더 많이 하고 있다.¹⁷¹⁾

연방정부에서는 많은 정부부처가 연방공직보호제도를 규제하고 있는 5편의 공무원법제에 대한 완전한 또는 부분적인 면제를 받고 있다.¹⁷²⁾ 개혁론자는 더 많은 연방공무원들을 규제완화하려는 시도를 계속하고 있다. 9.11테러의 충격과 관련하여, 테러리스트의 위협으로부터 재빠

166) Civil Service Reform Act of 1978.

167) 5 U.S.C. § 2302(a)(2)(C) (2006)

168) Federal Senior Executive Service.

169) Ingraham, 앞의 글, at 491.

170) Modern Presidents, 앞의 글, at 11.

171) Ingraham, 앞의 글, at 491.

172) Lord Acton, 앞의 글, at 2.

르게 대응하는데 공무직보호제도가 성가시게 방해한다는 주장도 있다. 그래서 Bush 행정부는 신설되는 교통안전청(Transportation Security Agency) 및 국토안전부(Department of Homeland Security)가 공직보호제도의 적용을 받지 않도록 제도를 설계하고자 하였다.¹⁷³⁾ 그러나 의회에서 최종 입법될 때는 양 부처도 공직보호시스템 하에 있는 것으로 입법되었다. 만약에 Bush 행정부의 계획대로 최종 입법되었다면, 30%를 조금 넘는 연방공무원이 공직보호법령의 보호를 받게 되었을 것이다.¹⁷⁴⁾

2) 주정부차원의 변화

미국에서는 연방정부뿐만 아니라 주정부의 공무원제도도 신공공관리의 영향을 받아서 변화되었다. 지금 현재 미국의 공무원의 대부분은 주공무원이거나 지방공무원이다. 주공무원과 지방공무원의 경우에는 최근 공직보호제도가 많이 변화하였다. 많은 주는 신공공관리론적인 인사개혁조치가 이루어져서 공무원이 어떻게 관리되고 대우되어야 하는지 새로운 방식으로 변화되었다.¹⁷⁵⁾

예를 들면, 텍사스주는 많은 수의 공무원을 계약해지가 자유로운 지위로 변경한 첫 번째 주였다.¹⁷⁶⁾ 1985년 텍사스주 의회는 텍사스성과 위원회(Texas Merit Council)를 설립하고 본 위원회가 텍사스 공직시스템을 설계하도록 하였다. 1996년 조지아주의회가 신규임용 공무원은 모두 자유해임(at-will)가능하다고 입법하면서 조지아주도 이런 예를 따랐다. 조지아주에서 공직서비스보호를 받지 않는 공직은 1996년 18%에서 2001년 58%로 급증하였으며 2004년에는 조지아주의 공무원 가운데 70%이상이 자유해임가능한 지위로 근무하고 있다. 플로리다 주의 경우 지위보장이 되는 공직을 폐지하고 동일하지만 자유해임을 할

173) Zaffina, 앞의 글, at 725.

174) Modern Presidents, 앞의 글, at 12.

175) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 75-76 (2013)

176) Lord Acton, 앞의 글, at 120.

수 있는 공직을 신설하고 예전에 그 직을 보유하던 동일한 사람을 다시 임용하는 방식으로 1만6천개의 고위공직을 자유해임근무관계로 변환시켰다.¹⁷⁷⁾ 플로리다 주 역시 이유 없이 해고 가능한 불복 절차 없는 성과시스템¹⁷⁸⁾을 마련하였다. 사우스캐롤라이나 주와 알칸사스 주도 유사하게 예전의 공직제도를 폐지하였다. 2011년 워싱턴 주 의회는 주정부의 인사관리국장이 주공무원규칙을 완전개정하거나 개정할 권한을 부여하였다.¹⁷⁹⁾ 워싱턴D.C의 경우 상급 및 중급 관리자직위는 자유 해임 가능한 상태이다.¹⁸⁰⁾ 2001년 아리조나주는 주공무원이 공직 보호제와 봉급인상을 선택할 수 있도록 하였고 봉급인상을 선택하면 자유 해임될 수 있는 직위로 변경되는 것이었다.¹⁸¹⁾

(2) 미국의 인사관리개혁조치의 부작용

비효율성과 정치적인 무순응성의 문제를 해결하자 도입된 개혁들은 관료체계에 여러 가지 심각한 문제를 야기했다. 이런 역효과들은 신공공관리론자들이 의도하지도 예상하지도 못한 것이었다. 그러나 역효과들은 현재 발생하기 시작하였는데 공직사회에서의 사기저하는 행정기관을 위태롭게 하고 효과적인 정부운영을 방해하고 공익도모에 지장을 초래하고 있다.¹⁸²⁾ 이상하게도 개혁조치들은 효율성을 진작시킬 수 있는 기반을 약화시켰고 정치적 반응성을 향상시키려는 목표도 역효과를 가져왔다고 평가하는 의견도 있다.¹⁸³⁾

177) Id. at 452.

178) no-cause and no-grievance termination procedures.

179) Wash. Rev. Code Ann. § 41.06.150 (West 2011).

180) 참조 Perkins v. Dist. Gov't Emp. Fed. Credit Union, 653 A.2d 842 (D.C. 1995).

181) Green, 앞의 글, at 306.

182) 참조 J. Edward Kellough & Lloyd G. Nigro, Dramatic Reform in the Public Service: At-Will Employment and the Creation of a New Public Workforce, 16 J. Pub. Admin. Res. & Theory 447, 448-56 (2006).

183) LIGHT, 앞의 글, at 17.

1) 공직사회의 사기저하

부실한 대우와 직업안정성을 상실하면서 행정기관이 가장 적합한 인재를 찾기가 어려워졌다는 조용한 위기(quiet crisis)라고 불리는 현상이 발생하였다는 연구들이 존재한다.¹⁸⁴⁾ 가장 재능 있고 유망한 사람들이 공직을 선택하면 행정영역이 아니라 정치영역의 공직을 더 선호한다는 것이다.¹⁸⁵⁾ 공직에 새롭게 진입하는 사람들은 공직에 오래 봉사할 이유가 거의 없으며 공직과 사기업체를 번갈아 가면서 이직하면서 경험을 쌓는 이기적 목적에서 공직에 있지 공직에 전념할 생각이 없다는 것이 문제로 제시되었다.¹⁸⁶⁾ 이렇게 된 원인 중 하나로 전통적인 공직보호가 없어졌다는 것을 거론하고 있다. 직업안정성이 없으면 공무원은 임용권자나 국가가 날 보호하지 않는데 내가 왜 충성을 다해야지라는 생각을 할 것이라는 것이다. 공직보호가 없으면 특히 사기업에 비해서 적은 임금을 받는 공직에 대해서는 공직매력도가 줄어든다.¹⁸⁷⁾ 공무원의 입장에서 보면, 공직은 자신의 국가를 위해서 일하는 도전적인 과제를 수행하고, 이상을 실현하는 일원이 되며, 정책결정과정에 참여하여 변화를 이끌어 내기 때문에 사기업체보다 월급이 적은 것은 정당화될 수도 있었다. 그런데 최근의 미국의 인사개혁조치들은 관료조직을 부조리하고 무능하며 문제를 해결하는 것이 아니라 오히려 미국의 문제라는 인상을 심었고 공직의 이점과 보호장치를 제거하였다. 관료제에 대한 만연한 부정적 이미지는 공직에 봉사하고 헌신하려는 공직사회의 사기를 특히 저하시킨다. 미국에서는 지미 카터(Jimmy Carter) 대통령과 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령 등

184) Id.

185) Donald P. Moynihan, The Normative Model in Decline? Public Service Motivation in the Age of Governance, in *Motivation in Public Service Management: The Call of Public Service* 247 (James L. Perry & Annie Hondeghem eds., 2008).

186) Id. at 248.

187) *Removing Employee Protections*, 앞의 글, at 10-11.

민주당출신 대통령뿐만 아니라 공화당출신 고위 정치인들은 정부조직과 관료제의 비효율성에 대해 비난을 하였다. 오바마(Obama) 대통령은 어느 정도 반 행정기관적인 정서와는 거리를 두고 있는 것처럼 보이지만, 오바마 대통령도 과도하게 큰 정부는 문제일 수 있다는 인기영합적인 발언을 하고 있다.¹⁸⁸⁾

한 언론에서는 정부공무원은 서류를 반려하는 관료로서 그들의 권한은 시민의 문제를 해결하는 것이 아니라 거절 또는 거부하는 것으로 자신의 권한을 찾는 사람들이라고 비난하였다.¹⁸⁹⁾ 미국에서도 행정기관자체의 노력도 공무원개인의 노력도 공직을 공적자금을 낭비하는 조직 혹은 그것보다는 조금 나아진 인식을 개선하지는 못하고 있다. 미국에서도 공무원에 대한 국민들의 인식이 부정적인데 이런 이유 중 하나가 신공공관리론자의 비난도 한 몫을 했다고 본다.¹⁹⁰⁾

2) 관리자층의 비대화현상

정치적·정책적 책임을 강화하려는 시도들의 효과에 대해서는 많은 의문이 제기된다. 미국에서도 대통령은 관료조직에 대해서 더 많은 통제권을 행사하기 위해서 보다 정치적으로 신뢰할 수 있고 책임감 있는 관리자와 감독자를 임명하고자 한다. 이런 현상으로 인해 공공기관의 관리자직이 점차 더 비대해지는 경향이 나타나고 있다.¹⁹¹⁾ 비대화현상은 선거를 치루면서 정치적으로 임명약속의 증가, 낙하산인사의 확산, 전직 고위공무원의 공공기관장임명 등을 통해서 일어난다. 미국의 연방정부에서는 계속해서 새로운 단계의 관리직이 신설되었다.

188) President Barack Obama, Commencement Address at the University of Michigan in Ann Arbor, Michigan (May 1, 2010)

189) Woodrow Wilson Sch. Task Force, The Changing Nature of Government Service, Woodrow Wilson Sch. of Pub. & Int'l Affairs 7 (Apr. 13, 2009),

190) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 79 (2013)

191) Light, 앞의 글, at 53-55.

1998년과 2004년 사이에는 연방정부수준에서는 한 단계의 관리자층이 신설되었음에 비하여 조지 부시(George W. Bush) 행정부에서는 매년 평균 관리직단계가 2단계씩 증가하기도 하였다. 현재 미국에서는 실제로 행정서비스를 제공하는 일선 행정공무원보다 중간관리자와 상급 관리자가 더 많다. 신설되는 관리자직함이 개발되었는데, 예를 들면 준 부국장관리자¹⁹²⁾, 행정준관리자대행¹⁹³⁾, 행정지원비서관지원수석직원¹⁹⁴⁾, 차관보좌관수석¹⁹⁵⁾ 등이 직함이 신설되었다.¹⁹⁶⁾

공공조직에서 관리자층이 많아진 것이 실제로 정부를 더 효율적으로 변화시켰는지 의문이 제기될 뿐만 아니라 정치적·정책적 책임과 순응도를 높였는지 의문이 제기된다. 실제로 관리자층이 많아진 것은 정부기관 내에서 정보전달이 늘려지는 등 효율성에서 문제를 일으키는 것으로 조사되고 있다. 즉 정부 내에서 한 단계를 거칠 때마다 지연이 발생되고 문제를 해결할 수 있는 적절한 조치들은 혼란스럽게 뒤섞여 버리기도 한다. 또한 문제가 잘 해결된다고 해도 누구도 공을 인정받거나 보상을 받지 못한다. 신공공관리는 실제 업무수행에 들어가야 할 행정자원을 낭비시키고 서류업무를 증가시키고 자신의 지위를 정당화시킬 수 있는 규제만을 증가시킨다는 비난이 제기되기도 한다.¹⁹⁷⁾

1996년에는 세금징수공무원, 교통통제공무원, 관세검사공무원등 일선 공무원은 평균적으로 공식적 단계인 9단계의 상급자를 거치고 비공식적으로 지정된 16단계의 상급자에 대해서 보고해야 한다고 한다. 16개 단계의 정책결정자들이 존재하는 것이 바람직한 것인지는 정책적으로나 예산적으로 의문이 제기된다. 평균 16단계가 존재한다는 것은

192) Associate Deputy Assistant Administrator.

193) Deputy Executive Associate Administrator.

194) Chief of Staff to the Assistant Assistant Secretary.

195) Principal Associate Assistant Secretary.

196) Light, 앞의 글, at 53-55.

197) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 80-81 (2013)

위로부터의 정보나 명령이 신속히 아래로 내려가지 않고 마찬가지로 일선 정보나 자료가 위로 신속히 전달되지 않는다는 것을 의미한다. 그 결과 각 단계에서 정책은 해석되고, 재해석되고, 재재해석되는 등 혼란이 가중되게 된다는 주장이 제기된다.

의회와 대통령은 수세기 동안 더 많은 관리자층을 형성하여 정치적·정책적 책임을 강화하려 했지만 정치적 책임과 순응도과 향상되었는지는 불분명하다.

중간관리자와 상급관리자형 공무원이 일선에서 행정서비스를 제공하는 공무원보다 많아졌을 뿐만 아니라, 관료체계에서 상급자 층이 비대해진 것은 사공이 많아져서 본래 명령을 불분명하게 하고 오히려 유권자에 대한 책임성을 감소시킨다. 어떤 잘못이 발생한다고 하더라도 누구의 권한과 책임이었는지 불분명하면 누구도 책임지지 않는 현상이 발생하게 된다.¹⁹⁸⁾

라이트(Light) 교수는 정치적으로 임명된 사람이 직업공무원들보다 행정기관을 더 잘 관리하는 것도 아니라고 주장하였다. 미국에서 정치적으로 임명된 사람들은 평균 18개월에서 24개월 정도 근무하고 그들의 능력보다는 정치적 충성심 때문에 임명된 사람들이다. 정치적으로 임명된 사람들은 자기들이 짧은 기간 동안만 그 직을 유지할 것이라는 것을 알기 때문에 장기적인 국가의 목표에 대해서는 덜 관심을 갖는다. 이런 행정기관의 수장들은 정부의 필요한 부분보다는 자신의 경력 관리적 측면에서 결정을 할 가능성이 높다고 한다.¹⁹⁹⁾

2. 공직의 본질과 공직사회의 개혁에 관한 최근 논의

공공행정에 대한 논문들은 신공공관리론자의 공공부분개혁에 대해서 이론적 측면과 현실적 측면에서 문제점을 제기하고 있다.²⁰⁰⁾ 신공공관

198) Light, 앞의 글, at 76.

199) Light, 앞의 글, at 82.

200) Jan-Erik Lane, *New Public Management: An Introduction* 6,14 (2000).

리론에 대한 비판의 핵심은 공직과 사경제주체에서의 근무는 월급이 나오는 곳이 공공기관이나 사기업이냐를 넘어서는 본질적으로 중요한 차이점이 존재한다는 것이다.

(1) 공공기관과 공적 기능

공공행정학의 논문들은 공공기관과 공공기관의 근로자들은 중요한 공적기능을 수행하기 때문에 공익과 불가피하게 연결되어 있다는 점이 가장 중요한 특징이라는 점을 상기시킨다.²⁰¹⁾ 공무원을 정책결정과 집행에 대한 공권력을 행사하거나 감독하고 있다.²⁰²⁾ 공무원들은 국가기관의 전문성과 전문지식의 원천이며²⁰³⁾ 공무원들은 국가의 3기관의 화합과 협력을 이루는 매개자가 되기도 하고 삼권이 균형을 이루도록 도와주기도 한다. 공직은 일반시민이 공무원이 되어 정부기능에 참여할 기회가 제공됨으로 정부의 책임성을 높이는 기능도 수행한다.²⁰⁴⁾

때로는 정치적 혹은 관리자적 관심은 근시안적 단기목표만을 추구할 수 있다. 예를 들면, 신약개발과 허가에서 효율성을 단순히 생각하면 생산과 허가의 속도를 중시하여 경제적 과급효과와 선전효과에 관심을 가지는 반면, 공익적 차원에서는 허가의 속도를 늦추더라도 철저한 안전성테스트와 무결성을 요구하게 된다. 공익적 차원에서는 광범위한 증거수집이 필요하고 다양한 시각에서의 예상효과를 검토하고, 정책결정자에게 제공되는 정보나 자료는 대중의 압력에 대한 정치적으로 즉흥적으로 반응한 것이 아니라 전문가들이 자료를 바탕으로 숙고

201) Michael Lipsky, Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services 87-89 (1980).

202) Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland 6-14, 35-41 (1973).

203) Doug Morgan, The Public Interest, Handbook of Administrative Ethics 43-44 (1994); John A. Rohr, To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State 121 (1986).

204) Rohr, 앞의 글, at 121; Olsen, 앞의 글, at 70.

한 것이어야 한다. 관리자입장의 유연성을 요구하는 것은 단순히 공직고용관계의 한차원에만 집중하고 있는데, 공직이 복잡하고 다이나믹한 요소들로도 구성되어 있다는 것을 이해해야 한다고 주장이 나오고 있다.²⁰⁵⁾ 공직개혁을 단순히 관리자적 입장에서만 보면 대중과 국가적 요청이 모호해질 수 있으며 공익수호와 공익증진을 위해서 공무원이 변화해야 한다는 것조차 모호하게 할 수도 있다.²⁰⁶⁾

(2) 정파·후원자 및 부패문제

우리가 이상적 사회에 살고 있지 않기에, 일정한 경우 상사가 과도한 정파적 요청을 실현하려고 하려 한다면, 이때 담당공무원들은 공직보호를 받지 않으면 외압과 부당한 상사의 압력에 굴복해서 국가전체의 이익이 아니라 특정 정파의 이익을 위해서 일하게 된다.²⁰⁷⁾ 공무원이 공직을 효율적으로 수행하게 하기 위해서는 경력공무원은 직무수행도와 관계없는 부적절한 보복, 행동이나 사상의 강제에 대한 두려움 없이 공무를 수행할 수 있게 해야 한다. 미국에서는 위에서 언급한 염려와 실제 정파적 국정운영과 부패가 19세기와 20세기 초 공직개혁과 공무원근무관계의 개혁의 근본이유가 되었다. 신공공관리론자는 현재 관료제국가에서는 부적절한 당파적 국정운영이 더 이상 가능하지 않다고 보기 때문에 공직보호제도를 창설했던 역사적 교훈을 저평가하고 있다. 또한 신공공관리론자는 정파적 국가운영을 예전처럼 절대악으로 보지 않거나, 관리자의 유연성상실로 비효율성이 발생하는 것이 더 나쁜 것으로 보고 있다. 그런데 공직사회를 사경제근무모델로 대체하면, 공직사회가 완전히 정치권의 손아귀에 노일 수도 있다. 만약 정치적 결탁, 부패, 정실주의 과도한 정치적 영향이 행정

205) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 84-85 (2013)

206) Kellough & Nigro, 앞의 글, at 465; Olsen, 앞의 글, at 70.

207) Morgan, 앞의 글, at 43-44; Rohr, 앞의 글, at 121; Green, 앞의 글, at 315.

기관에 미칠 가능성이 아직 존재한다면, 사기업체의 근무모델을 도입하기에는 시기상조이거나 본질적으로 한계가 있다.

미국에서도 연줄문제(cronyism)가 아직 완전히 사라지지 않았다. 2009년 부시(Bush) 행정부 법무부 감찰차관²⁰⁸⁾의 보고서에 따르면 법무부 민권국의 국장이 진보적 성향의 사람의 채용을 막고 보수적인 성향의 사람을 채용하고자 했다고 한다.²⁰⁹⁾ 보수 성향을 채용하려는 결정은 부시 행정부가 민권국이 반차별금지와 선거권법을 느슨하게 집행하게 하려는 목표에서 진행된 것이다. 부패, 연줄, 부당한 정치적 압력을 어떻게 정의하고 한계를 정할 것인가는 의견이 달라질 수 있지만, 현대사회에도 부패, 연줄, 부당한 정치적 압력으로부터 행정기관과 공무원들을 지켜야 한다는 사실은 크게 변하지 않았다.

예전부터 문제된 부패와 연줄문제 외에도, 사기업형 근로관계를 전폭적으로 공적분야에 수입할 수 없는 다른 중요한 이유가 존재한다. 간단히 말하면, 공적 근로관계는 사적 근로관계가 아니며, 공적 근로관계의 산물과 절차는 사적 근로관계의 것과 다르다. 공적 근무관계의 특징 중 하나는 충돌되는 이익의 조절을 하는 역할을 담당한다는 것이다. 충돌되는 사익조정뿐만 아니라 당해 기관의 이익, 조직의 이익, 감독자의 이익, 집권정부의 이익, 국가의 이익 등 다양한 이익관계를 조정해야 하는데, 만약 자신의 직위를 얻는데 공무원이 상사와 집권당에 빚진 것이 있다고 인지하면, 객관적 효과적인 이익조절의 기능을 수행하지 못하게 된다. 때로는 공무원을 과도한 정파적 관계로부터 보호해야 할 필요가 있다. 또한 공무원이 자신의 기관에서 일어나는 직권남용과 부정에 대해서 이익을 제기하고 상사에게 시정을 건의할 수 있도록 일정한 신분보호장치가 있어야 한다. 이런 보호 장

208) Inspector general of the Justice Department.

209) Charlie Savage, Report Examines Civil Rights During Bush Years, N.Y. TIMES, Dec. 3, 2009.

치가 있어야, 당해 행정기관이 효율적이고 건설적으로 운영될 수 있을 것이다. 미국에서 공무원의 신분보호장치를 도입한 초기 개혁자들은 행정기관의 효율성을 광의적으로 이해하였다. 효율성은 업무수행의 속도나 결정권자의 지시에 순응도 등으로만 측정할 수 있는 것이 아니라 정치적 압력으로부터 공무원의 독립필요성도 측정의 한 요소로 보았다.²¹⁰⁾ 공무원의 독립성은 전문성이 우월한 대우를 받고 공무원의 전문성을 기반으로 즉각적인 단기적 정치적 고려를 넘어서 공익과 국익을 위해서 헌신하도록 만드는 것으로 보았다.

현재 미국에서는 예전과 달라진 현대 공직사회와 성숙한 민주사회 속에서 모든 공무원에게 전통적인 공직보호를 유지하자는 주장은 거의 존재하지 않으며, 다만 위에서 제기한 문제점을 개선할 수 있는 공직보호제도와 효율성증진제도의 균형을 주장하는 의견이 다수 제기된다. 즉, 공직제도가 개선된다고 해도, 부당한 정치적 압력과 부패를 예방하면서 조직의 일체성을 높일 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 것이다. 이런 성향을 가진 학자들은 신공공관리론의 문제점은 전통적인 공직보호의 철폐만을 주장하지, 적절한 대안을 제시하지 못하고 있다고 한다.²¹¹⁾

(3) 개혁의 정당성과 합법적 이유

일부 학자들은 국에서는 기존의 공직보호시스템 하에서도 임용권자는 생산성이 떨어지는 공무원을 해임할 수 있었기에 결정권자·관리자의 인사관리재량과 생산성을 연결시키는 것에 의문을 제기한다.²¹²⁾ 연방 공무원들은 인사관리국(Office of Personnel Management)과 소청

210) 참조 Steven Breker-Cooper, The Appointments Clause and the Removal Power: Theory and Séance, 60 Tenn. L. Rev. 841, 846 (1993).

211) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 87-88 (2013)

212) Lord Acton, 앞의 글, at 123.

심사위원회(the Merit Systems Protection Board)의 관리와 보호를 받는다.²¹³⁾ 주공무원은 개별주의 공무원관계법에 적용되며, 지방자치단체의 경우에도 공무원관련조례를 가지고 있는 경우가 있다. 미국에서 공무원법률 상 공무원분류상 정규직(no permanent employee)이 아닌 경우 정당한 이유 없이도 견책(reprimanded)되거나 해임되거나, 정직되거나, 좌천될 수 있다.²¹⁴⁾ 그러나 미국에서도 공무원이 해임되거나 심각한 신분상의 불이익을 받는 경우, 일반적으로 공무원은 청문을 거칠 권리를 가지고 있다. 청문에서 임용권자는 반드시 당해 공무원에게 인사조치의 이유에 대해서 고지해야 하며, 당해 공무원은 청문회에서 증거를 재조사하고 인사 조치에 대응할 기회를 갖는다.²¹⁵⁾ 법령상 정당한 이유가 있는 경우 해임을 허용하고 있지만, 공직보호를 받는 공무원의 경우 해임할 정당한 이유가 있더라도 해임하기는 어려운 것으로 인식하고 있다. 또한 신공공관리론자나 무정부주의자가 아니라고 하더라도, 현재 미국의 공무원채용시스템이 복잡하고 엄격하여 연방 행정기관이 적절한 인재를 채용하기 어렵게 한다는 인식이 존재한다.²¹⁶⁾

공직관련규정들은 복잡하고 느리게 반응하며 거쳐야할 규제(red tape)가 많은 것으로 인식되고 있다. 미국에서 2001년 합격/불합격시스템에서 임용권자나 관리자들은 70만 명의 공무원 중 불과 0.06%만을 불합격처리했다. 5점 만점의 평가시스템에서는 80만 명 공무원 중 불과 0.55%가 1점 또는 2점을 획득하였고 무려 43%의 공무원이 5점 만점 평가를 받았다.²¹⁷⁾ 해임의 정당한 이유를 찾기 위해서는 업무성과가 나쁜 공무원을 찾아내야 되는데, 기존의 평가시스템은 근무태만이

213) See 5 U.S.C. §§ 1101-1105 (2006) (Office of Personnel Management); 5 U.S.C. §§ 1201-1206 (2006) (Merit Systems Protection Board).

214) 예를 들면, Minn. Stat. § 43A.33 (2012).

215) Lord Acton, 앞의 글, at 126.

216) Volcker Report, 앞의 글, at 7.

217) Light, 앞의 글, at 115.

공무원으로 하여금 충분한 방어책을 공무원소청절차나 소송을 대비하여 찾게 해주고 있다. 공공부분의 지위체계에 방해요소가 있다는 것이 널리 퍼진 인식이다. 실제 통계연구결과가 반대로 나온다고 해도 이런 인식은 쉽게 개선되지 않을 것이다. 현재의 시스템이 붕괴되었다는 일반적 인식이 있다면 정치인들에게는 개혁론은 매력적인 홍보거리이며 주정부수준에서는 거의 저항도 없이 급진적인 개혁안이 채택되게 된다. 만약 개혁이 불가피한 것이라면, 공직보호가 필요한 경우가 존재한다고 믿는 사람의 경우에는 개혁론자가 제시하는 개혁안에 대해서 합리적이고 우려와 합법적인 관점을 제시하면서 타협할 필요가 있다. 만약에 개혁안과 전혀 타협하지 않고 반대만 하면, 모든 공무원에 대한 보호제도가 모두 철폐될 수도 있다는 주장이 있다.²¹⁸⁾ 개혁론자도 정치적 책임성과 순응성에 대한 참된 논점을 제기하기도 한다. 정치인들은 자신들의 정치적 목표를 행정기관이 잘 수행하는지 확실히 하고 싶어서 행정기관에 대한 통제권을 강화하려는 욕망이 있다는 것이다. 대통령은 행정기관의 모든 행위에 궁극적 책임을 지게 되므로, 대통령을 정점으로 하는 행정부는 모든 정부기관을 직접 통제하고 싶은 합리적이고 분명한 동기를 가지고 있다.²¹⁹⁾ 정치적 책임성의 가장 중요한 기능은 특정한 부분에 적용되는 각종 행정입법 등이 현 대통령의 국정우선수위에 부합하게 하고 국가정책과 모순되지 않도록 하는 것이다.²²⁰⁾

신공공관리정책을 반대하는 사람들 중에서도 공무원에 대한 법적 보호가 변화 없이 지금처럼 계속되는 것은 원하지 않는 사람들도 존

218) Jonathan Fineman, *Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law*, 8 *Charleston L. Rev.* 51, 89 (2013)

219) Terry M. Moe, *The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage*, in *The Presidency and the Policial System* 425, 429-33 (Michael Nelson, ed., 7th ed. 2003); *Modern Presidents*, 앞의 글, at 1.

220) Yoo, 앞의 글, at 1943-44.

재한다. 미국의 현행 공직보호제도를 재검토하는 주장에는 개념적으로 한계가 존재한다. 예를 들면, 미국의 공직근무관계의 법적인 쟁점과 사건은 개인의 권리 혹은 공직분류에 초점을 맞추고 있다.²²¹⁾ 이런 현상이 일어나는 것은 헌법과 공무원관계법의 본질에 기인하기도 한다. 공직근무관계에서 헌법적 권리를 주장하면, 법원은 효율적 운영이라는 정부의 이해와 공무원개인의 권리를 비교형량한다.²²²⁾ 다른 한편, 공무원관계법은 공무원의 분류와 공무원보호에 초점을 맞추고 있기에 만약 당해 공무원이 보호받을 수 있는 직을 보유하고 있다면 일정한 보호를 받을 수 있다.²²³⁾ 공직보호철폐 혹은 유지논쟁에서 정작 관심을 가져야 하는 중요한 원칙은 사적인 공익이 아니라 사적이지 않은 공익이 최우선시 되어야 한다는 것이다.

3. 신공공관리적 개혁에 대한 새로운 접근모색

(1) 신공공관리론과 공직보호의 조화시도

신공공관리적 개혁론이 공직에 대해서도 사경제영역과 동등한 수준의 근로관계형성의 자유를 임용권자와 관리자에게 부여해야 한다고 주장하면서, 공직보호제도철폐를 근본적으로 주장하고 있지만, 이에 대해서 반대하는 목소리와 신공공관리론이 주장한 개혁의 효과에 대해서 의구심을 표시하고 실제 데이터를 가지고 반론을 제기하는 연구들이 많이 존재하고 있다. 미국에서는 우리와 달리 공직보호제도는 20세기 초반에 이미 자리를 잡았으며, 오히려 1970년대 이후에는 공직보호제도를 줄이거나 폐지하여 왔다. 이에 대하여 공직보호제도의 완전한 회귀를 주장하지도 않고 공직보호제도와 효율성 달성, 정치적

221) 참고 Connick v. Myers, 461 U.S. 138, 140 (1983); Pickering v. Bd. of Educ., 391 U.S. 563, 574-75 (1968).

222) Connick, 461 U.S. at 140

223) 예, N.Y. Civ. Serv. Law § 75 (McKinney 2011)

책임성 등 신공공관리론이 목표한 것의 균형점을 찾으려는 연구들이 발표되고 있다. 그중 하나가 공적부분에 대한 다른 접근방법을 제시하는 모형이 있다.

공적부분의 차별된 접근법은 전통적이 공직보호시스템은 행정기관의 통합이라는 공익을 달성하는데 필요한 이상의 보호를 해주었다는 가정에서 출발한다. 그래서 행정기관이 최선의 공익을 추구하게 하려고 공적인 근로관계를 맺는 모든 사람에 대해서 공직보호를 할 필요는 없다고 본다. 또한 공적인 보호가 필요하다고 해서 보호받는 공무원이 모두 동일하고 획일적인 보호가 필요한 것은 아니라고 본다. 일정한 공무원은 정당한 이유 없는 해임에 대한 보호가 필요하고, 다른 경우는 그런 보호는 필요 없을 수가 있다. 새로 제시되는 공직보호는 충분히 유연성이 있어서 임명권자나 관리자의 합법적 통제요청에 부합할 뿐만 아니라 다양한 형태의 공익에 부합하게 변화할 수 있으며, 직에 차별적인 취급이 가능하여야 한다는 것이다.

공공분야의 직업보호장치를 마련하는 첫 번째 단계는 보호할 충분한 가치가 있는 공공근로관계의 핵심 공익을 찾는 것이다. 정실인사로 인한 부패나 행정기관의 온전성 등 중대한 공익이 위협을 받고 있다면, 공무원이 중대한 공익을 지킬 수 있도록 신분보장을 해주어야 할 것이며 중대한 공익이 위협받지 않는 부분에 대해서는 신분보장이 완화되어도 될 것이며 사기업의 근로자와 같은 수준의 보호로도 충분할 것이라는 주장이 있다.²²⁴⁾

부패나 정치적 영향, 행정기관의 온전성을 위해서는 오히려 전통적인 공직보호제도를 고수해야 한다는 입장에서는 위의 주장에 강한 의문이 들 수도 있지만, 현재 미국에서는 공직보호제도의 적용을 받는 공무원의 수가 줄고 있으며, 여러 주정부에서는 공무원도 자유해고의

224) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 91-92 (2013)

원칙 하에서 임용하고 있는 현실을 감안하면 완전한 전통적인 공직보호제도의 복귀는 불가능하고 현실론자들은 판단하고 있다. 또한 현재 미국에서는 신공공관리론자는 추가적인 개혁조치를 도입하고자 노력하고 있기에 전통적인 공직보호제도를 고수한다는 것은 불가능해 보인다. 공직보호제도의 필요성을 인식하는 현실론자들은 공직보호로 수호되는 공익적 가치에 대한 대중의 이해를 구해야 할 필요가 있다고 보고 있으며, 대중들이 공직보호의 가치를 인식한다면 신공공관리론의 세력이 약화될 것으로 기대하고 있다.

두 번째 단계는 수호해야 할 필요성이 충분한 중요한 공익적 가치를 구분한 후, 중요한 공익과 공직보호를 어떤 방식으로 연결시킬 것인지 결정하는 것이다. 기존의 공직보호제의 문제점을 인식하거나 신공공관리론의 물결의 흐름을 약화시킬 필요가 있다고 현실적인 접근을 하는 학자들은 새롭게 형성될 공직보호제도는 경직된 것이 아니라 유연한 것이거나 포괄적이고 명료한 시스템이어야 한다고 생각한다. 그래서 인사관리가 임용권자나 관리자측면의 이해관계와 공익이 조화를 이룰 수 있어야 한다. 이런 접근을 하기 위해서는 공직보호와 관련된 공익을 추출해내고 분류해서 관리적·정치적 이해관계와 충돌되는 공익이 있다면 조화를 이룰 수 있도록 해야 한다. 이런 방식을 따르게 되면, 단순히 공무원집단을 정규직 혹은 비정규직으로 나누거나 임용직 혹은 계약직으로 단순히 크게 나누는 것이 아니라 다른 차원의 분류가 필요할 수도 있다.

(2) 자유해임원칙에 대한 공공정책적 예외사유

구체적인 사례에서 공직보호의 정도는 공직의 종류, 행정기관의 종류, 임용권자의 불이익처분의 근거, 위협이 될 수 있는 공익 등 여러 가지 요소에 의해서 결정되어야 한다. 현재 미국의 많은 주에서는 자유해임원칙의 예외(exception" to the at-will rule)라는 기준을 사용하고

있으며 자유해임원칙의 예외에 해당하는 경우에는 정당한 이유가 없다면 그런 불이익조치는 공공정책에 반하는 위법한 해임으로 판단하고 있다.²²⁵⁾ 자유해임원칙의 예외를 인정하는 주에서는, 공무원을 해임하는 것이 공공정책에 반하는 경우에는 해임을 하지 못하도록 하고 있다.²²⁶⁾ 미국의 대부분의 사법관할에서는 위증을 하도록 한 상급자의 지시를 거부하거나²²⁷⁾ 공익 관련된 사항에 대해서 내부고발을 하는 경우에는 그런 이유로 해임하면 위법한 것이 된다.²²⁸⁾

공공정책에 위반하는 위법한 해임원칙은 공익과 공직자보호제의 조화를 이루려는 시도의 좋은 기초가 된다. 공공정책에 위한한 위법한 해임원칙 하에서는 모든 공무원이 자동적이 보호를 받는 것이 아니라 공무원은 쟁점이 되는 공공정책과 불이익조치사이의 연관성을 반드시 증명해야 승소할 수 있다. 예를 들면, *Foley v. Interactive Data Corp.* 사건에서 한 주공무원은 자신이 상급자가 예전 고용주로부터 횡령을 했다고 내부고발을 하였기에 자신이 해임되었다고 주장했다.²²⁹⁾ 본 사건에서 캘리포니아주 대법원은 원고가 공공정책에 반하는 위법한 해임소송을 적절하게 제기한 것이 아니라고 판단하였다. 근로자는 사용자에게 관련된 정보를 제공하는 등 자신의 사용자의 최선의 이해관계를 위해 일할 의무가 있지만 일반 시민들은 그런 문제에 대해서 이해관계가 존재하지 않는다고 판단하였다. 즉, 상급자가 횡령을 했는지 여부는 고용주의 개인적 관심사항이지 공적인 관심사항이 아니며 그

225) *Murphy v. Am. Home Prods. Corp.*, 448 N.E.2d 86, 90 (N.Y. 1983)

226) 예를 들면, *Palmateer v. Int'l Harvester Co.*, 421 N.E.2d 876 (Ill. 1981); *Pierce v. Ortho Pharma. Corp.*, 417 A.2d 505 (N.J. 1980); *Tameny v. Atl. Richfield Co.*, 610 P.2d 1330 (Cal. 1980); *Geary v. U.S. Steel Corp.*, 319 A.2d 174 (Pa. 1974).

227) *Petermann v. International Brotherhood of Teamsters*, 344 P.2d 25, 27 (Cal. Dist. Ct. App. 1959); Scott A. Moss, *Where There's At-Will, There Are Many Ways: Redressing the Increasing Incoherence of Employment at Will*, 67 U. Pitt. L. Rev. 295 (2005)

228) *Gardner v. Loomis Armored Inc.*, 913 P.2d 377, 386 (Wash. 1996).

229) 765 P.2d 373, 375-76 (Cal. 1988).

령기 때문에 그런 이유로 해임한 것은 소송이 제기할 수 있는 해임에 해당하지 않는다고 판단하였다.

미국에서 부당해고모델은 일반적으로 관리자적 유연성이 필요하다는 것을 반영하고 있다. 이런 접근방법은 어떤 사건에 의한 공적인 효과를 분석하지만, 피고는 공공정책에 악영향이 있다고 하더라도 행정기관이나 당해 사건과 관련된 특정의 이익이 더 중요하다는 것을 증명하면서 효과적으로 방어할 수도 있다.²³⁰⁾

공공정책적 접근방법은 각종 공익을 비교형량 하는 방식을 취하기 때문에 너무 많은 요소들을 비교형량 한다는 비판이나 불분명하다는 비판이 제기될 수 있다. 즉, 임용권자의 입장에서는 공직보호를 받는 공무원의 범위가 유동적이면 언제 누구를 해임하는 것이 정당한 해임 인지를 알기 힘들게 된다는 비판이 제기된다. 그런데, 이런 비판에 대해서 미국에서는 기존의 공공정책에 반하는 부당한 해고이론이나 판례가 불명확성을 어느 정도는 해소시킬 수 있다. 또한 판례법 국가인 미국은 공공정책적 접근방법을 받아들이다더라도 법원이 불명확성을 해소할 가이드라인을 판례를 통해서 제시할 것이고 판례의 축적으로 불명확성이 사라질 것이라는 주장이 존재한다.²³¹⁾

미국의 사법부는 공무원이 불법적 행위를 거부하여서 해임되는 경우²³²⁾, 법적인 의무를 수행한 것으로 해임되는 경우²³³⁾, 근무관계에서 형성된 혜택을 요구하였기에 해임한 경우²³⁴⁾, 또는 내부고발행위를 이

230) Gardner v. Loomis Armored Inc., 913 P.2d 377, 386 (Wash. 1996).

231) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 95 (2013)

232) William M. Howard, J.D., Annotation, Common-Law Retaliatory Discharge of Employee for Refusing to Perform or Participate in Unlawful or Wrongful Acts, 104 A.L.R. 5th 1 (2002)

233) William M. Howard, J.D., Annotation, Common-Law Retaliatory Discharge of Employee for Disclosing Unlawful Acts or Other Misconduct of Employer or Fellow Employees, 105 A.L.R.5th 351 (2003)

234) Jean C. Love, Retaliatory Discharge for Filing a Workers' Compensation Claim: The

유로 해임한 경우 등을 대표적인 공공정책에 반하는 부당해임²³⁵⁾으로 판결 해왔다. 공무원의 부당해고의 개별 유형에 대해서, 법원은 유형별로 도전받는 공익에 대해서 유형화를 해왔었다. 그래서 공공정책에 반하는 부당해임의 분류와 유형화를 공공정책적 공직보호모델에 적용하면 문제될 수 있는 모호성과 혼란을 감소시킬 수 있다는 주장이 존재한다.²³⁶⁾ 공공정책적 공직보호모델 하에서는 개별 공무원을 부당해임소송에서 부당해고를 주장할 수 있으며, 공무원이 승소하기 위해서는 ① 임명권자의 행위에 의해서 영향을 받는 정당한 공익을 제시해야 하며 ② 불이익한 인사조치가 공익에 미치는 해악을 증명하여야 한다. 임용권자는 공무원이 위의 사항을 증명하였다고 해도, 제시한 공익보다 그런 불이익한 인사 조치를 한 관리자로서의 이해관계가 더 중요하다는 것을 증명하면 임용권자는 성공적으로 소송을 방어할 수도 있다.

(3) 공공정책적 접근법 하에 공무원의 분류시도소개

신공공관리론과 전통적 공무원보호제도 속에서 균형점을 찾으려는 시도 중의 하나인 공공정책적 접근법에서는 공무원의 분류에 따라서 다른 신분적 보호와 관리측면의 유연성을 조화시키려고 시도하고 있다. 공공정책적 접근법에서는 많은 공직이 관리자적·정치적·공익적 관심과 우려가 교차하는 여러 구별되는 유형으로 분류가 어느 정도 가능하다는 입장이다. 이런 입장에서는 공직을 크게 ① 부수적인 공무원 (Incidental Public Employees), ② 직접적 행정서비스제공²³⁷⁾ ③ 정보의

Development of a Modern Tort Action, 37 HASTINGS L. REV. 551 (1986)

235) William M. Howard, J.D., Annotation, Common-Law Retaliatory Discharge of Employee for Disclosing Unlawful Acts or Other Misconduct of Employer or Fellow Employees, 105 A.L.R.5th 351 (2003)

236) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 95-96 (2013)

237) Provision of Public Services.

조사와 자료의 분석²³⁸⁾, ④ 정무관련직(Political Positions), (㉞ 순수한 정무직 / ㉜ 정치적 충성심과 직무에 대한 충성심이 요구되는 직²³⁹⁾)등으로 분류를 시도하고 있다. 아래에서 간단히 그 분류를 소개해 보기로 한다.

1) 부수적인 공직수행 공무원

부수적인 공직(Incidental Public Employees)의 개념은 일정한 공무원의 경우는 그들이 수행하는 공익의 관점에서 봐도 사기업체 근로자와 크게 다르지 않다는 점에 착안하고 있다. 그래서 이런 공직에 대해서는 임용권자나 관리자가 어떤 결정을 하더라도 국민들은 별로 이해관계가 없다는 결론에 이르게 된다. 가장 간단한 예는 행정기관이 운영하는 카페나 식당에 공무원이 근무하는 것을 예로 들 수 있다. 월급은 국가나 행정기관에서 지출하고 주로 서비스하는 상대가 공무원이지만, 이들이 수행하는 임무가 사기업에서 수행하는 임무와 크게 다르다고 주장하기 힘들 것이라는 것이다. 유사한 예로는 공공건물의 청소나 관리를 맡는 공무원이나 정부소유자량을 정비하는 사람들이 있다. 이런 경우에는 임용권자나 관리자는 일반 사기업과 마찬가지로 해고자유의 원칙 하에서 인사관리를 할 수 있어야 한다는 것이다. 이런 접근법은 공공분야의 효율성을 높이고 사기업체의 경쟁성을 배워야 한다는 신공공관리론자의 주장을 수용하는 것이다.²⁴⁰⁾

2) 직접적 행정서비스제공

일반시민은 공무원이 효과적이고 효율적으로 업무수행 하느냐 여부에 분명한 이해관계가 존재한다. 국민에 밀접한 행정서비스제공(provision

238) Production and Assessment of Information.

239) Positions with Divided Loyalties.

240) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 97-98 (2013)

of public services)은 정부가 직접 행정서비스를 제공하고 그 제공된 행정서비스를 국민이 바로 이용하는 행정서비스를 의미한다. 예를 들면, 주정부나 지방자치단체의 공립학교, 소방서 등이 그 예이며, 미국의 연방수준에 있어서는 대표적으로 연방체신청²⁴¹⁾이 있다. 현재 미국에서는 이런 직접적 행정서비스제공의 공직의 경우 노동조합의 보호와 공무원관계법의 보호를 통상 받고 있지만 개혁의 요구를 지속적으로 받고 있다.²⁴²⁾ 부수적 공직의 경우, 일반시민은 성과중심 채용·승진에 공익적 측면에서 관심을 가지지만, 직접적 행정서비스의 경우에는 일반시민들은 부수적 공직의 경우보다 더 큰 공익적 관심을 가지게 된다. 공적 서비스의 직접적 향유자인 일반시민은 공적자금이 낭비되지 않아야 하며, 제공되는 서비스의 질에 관심이 있다. 그래서 일반시민은 실력 있는 선생님을 고용하는 것에 큰 관심을 가지게 된다. 그래서 보다 더 성과중심의 인사관리가 필요한 분야가 된다. 특히 선생님과 같이 전문기술이 필요한 직의 경우, 임용권자는 각 직의 필요요건과 조건을 미리 세워서 공표해야 하고 시험, 면접 등을 선발하여야 한다. 일정한 경우, 임용과 승진 등의 결정은 위원회를 통하거나 위원회 등의 심사를 받도록 해야 한다. 임용 혹은 승진에서 누락한 지원자의 경우에는 ① 탈락한 자신과 실제 임용되거나 승진된 사람 사이에 실제 실력차이가 존재하고 ② 적절한 절차가 준수되지 않았으며 ③ 실력이 아닌 다른 요소에 의해서 인사결정이 내려졌다는 것을 증명하면 소송을 통해서 구제받도록 해야 한다는 것이다.

하지만 직접적 행정서비스제공직의 경우 공직보호를 받아야 하는지 여부는 결정하기 어려운 문제이다. 그런데, 공공정책적 접근법에서는 구체적 사례에서 공무원에게 공직보호를 하지 않으면, 공공서비스의

241) The U.S. Postal Service.

242) 참조 Chris Edwards, Privatization, Cato Institute: Downsizing the Fed Gov't (Feb. 2009).

제공이라는 공익에 문제가 발생하는지 여부를 가지고 공직보호정도를 판단한다. 그래서 이런 경우에도 공무원의 부적절한 인사 조치에 대해 어느 정도의 공직보호를 받아야 할 필요는 있다는 공익적 요청이라고 본다. 공공정책적 접근법에서는 다양한 부당해고소송에 반영될 수 있지만, 직접적 서비스제공영역에 있어서 예전과 같이 정당한 이유가 존재하는 해임만을 인정하지는 않는다. 즉 공직보호는 특정 공무원의 공직분류에 따라 결정되는 것이 아니라, 구체적 사건에서 관련된 행정서비스와 이에 대한 충격을 기준을 가지고 결정하게 된다. 공공정책에 반하는 부당해고소송에서 근로자와 마찬가지로 직접적 행정서비스제공 공무원이 부당해고라고 주장하면서 소송을 제기하는 경우, 차별적 인사 조치와 그로 인한 공익에 대한 효과 및 효율성에 대한 악영향, 그리고 그 연결성을 증명해야 한다. 이런 증명이 있더라도 임용권자나 관리자는 주장되는 공익보다 관리자로서 중대한 이해관계가 있고 자신의 이해관계가 당해 사건에서는 공익보다 우선해야 한다는 것을 증명하며 온전히 소송에서 자신을 방어할 수 있다.

3) 정보의 조사와 자료의 분석²⁴³⁾

사실조사, 연구, 그리고 정보의 분석은 행정기관과 정부운영에 중대한 기반이 된다. 예를 들면 환경청(EPA²⁴⁴⁾의 공무원은 온실가스에 의해 촉발된 환경오염여부에 대한 사실판단을 하며, 연방고속도로안전청(National Highway Traffic Safety Administration)은 특정차량의 브레이크시스템에 이상이 있는지를 검토결정하고, 식품의약안전청²⁴⁵⁾은 신약에 의학적 위험성이 존재하는지를 결정한다. 공공정책적 접근법에서는 사실조사와 이에 근거한 과학적 판단을 하는 분야에 일하는 공무원의 능력에 따라 임용되고 인사관리되어야 하며 이는 공익과 밀접한 관련이

243) Production and Assessment of Information.

244) Environmental Protection Agency.

245) Food and Drug Administration.

있다고 본다. 이런 분야에 근무하는 공무원의 경우에는 적어도 행정 서비스를 직접 제공하는 공무원이상의 보호가 필요하다고 주장한다. 행정조사를 수행하는 업무는 정보조사분야로 분류되는데 일반적으로 행정조사는 정치적으로 경제적으로 민감할 수 있으며 행정조사나 행정조사결과물에 대해서 정치인이나 기업인들이 영향을 미치고 싶어 한다.²⁴⁶⁾

공무원에 의한 사실조사는 외부세력에 의해 부당하게 영향 받지 않아야 하며 고도의 전문가적 기준과 행정목표에 부합하는 고도의 기준이 적용되어야 하기에 객관적이고 공정한 조사의 요청은 강력하고 중요한 공익이 된다. 물론, 이런 조사와 보고서의 판단과 사용은 아주 정치적이고 정파적일 수는 있지만 자료를 형성하는 절차는 외부세력으로부터 가능한 독립해야 할 것이다. 정치적인 순응도가 떨어진다는 이유로 인사상 불이익을 받아서는 안 되기에 앞에서 예를 들었던 유사한 사실조사를 수행하는 공무원들은 공직보호가 필요하다. 이런 공무원의 경우에는 정당한 이유(just cause)가 없는 한 인사상 불이익조치를 받지 않도록 해야 할 것이다. 만약, 이런 직을 보유한 공무원의 업무수행능력이나 수행도에 의문이 제기되는 경우, 임용권자는 인사상 불이익 조치를 하기 전에 증거조사업무를 수행하는 공무원에게 인사상 불이익 조치를 하는 정당한 이유를 제시하도록 해야 한다. 객관적 사실조사의 중요성으로 인해 도출되는 공익은 직접 조사하거나 보고하는 업무에만 한정되어 적용되지는 않는다. 조사팀을 감독하는 감독자의 경우는 직접 조사하거나 보고하는 공무원은 아니지만 경우에 따라 능력에 따라 대우받고 어느 정도의 공직보호를 받을 필요가 존재한다.²⁴⁷⁾

246) 참고 Natasha Singer, Contraception Pill Strictures Are Eased by a Judge, N.Y. Times, Mar. 24, 2009, at A12,

247) Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51, 102-03 (2013)

4) 정무관련직(Political Positions)

정치적 기능을 수행하는 공무원은 어떤 면에서 가장 분류가 쉽기도 하고 다른 면에서 가장 분류하기 어려울 수도 있다.

① 순수정무직

순수정무직(“Purely” Political Positions)은 정책을 생산하는 임명된 공무원이나 행정기관의 최고위급 관리자들이다. 현재 순수정무직의 경우 미국에서도 공직보호의 대상이 아니며 공공정책적 접근법 하에서도 특별한 공직보호의 대상이 아니다.²⁴⁸⁾ 연방정부수준에서는 정무직 공무원에게 공직보호를 하지 않는 이유는 헌법상 이유도 존재한다. 미국에서는 주요한 공직자(principal officers)의 경우 대통령의 자신의 판단으로 자유롭게 해임할 수 있다.²⁴⁹⁾ 미국에서 주요한 공직자란 대통령의 후보자를 추천하여 상원의 조언과 동의를 구하여 임명하는 공무원을 의미한다.²⁵⁰⁾ 하지만 의회는 대통령이 행사하는 인사권에 부당한 간섭이 되지 않고 대통령이 연방 헌법 제2편(Article II)에 따라 충실히 법률을 집행하고 임무를 수행할 헌법상의 의무를 수행하는데 부당한 간섭이 되지 않는 한, 대통령이 행하는 주요공직자가 아닌 공무원(inferior officers)에 대한 해임권한을 법률로서 제한할 수 있다.²⁵¹⁾ 그런데 공공정책적 접근법에서는 단순히 형식적으로 주요한 공직자인지 아닌지를 기준으로 공직보호쟁점을 접근하는 것이 아니라 보다 본질적인 접근을 시도한다. 공공정책적 접근법의 기본방침은 공직관련 법령을 제정할 때 행정기관의 완전성을 고려해야 하는 것이 공익에

248) See *Elrod v. Burns*, 427 U.S. 347, 367-68 (1976).

249) *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654, 689-90 (1988).

250) *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 130, 132 (1976).

251) *Morrison*, 487 U.S. at 690.; Lawrence Lessig & Cass R. Sunstein, *The President and the Administration*, 94 *Colum. L. Rev.* 1, 117-18 (1994).

합치하는 것이며 상위직으로 갈수록 정치적 순응도가 높아 질 수 있도록 하는 것 중요하다는 입장이다.

행정기관과 행정부처는 정부의 정치적 몸체의 한 부분이고 그 정점에 있는 장관들은 정책을 집행할 정치적 의무가 있다. 장관들의 직무는 소관 행정기관을 지휘하여 현 대통령의 국정목표를 수행하도록 하는 것이다. 순수정무공직자는 대통령의 정책목표에 충실해야 하고 그들의 충성심은 대통령과 대통령의 국정목표에 대한 충성심이다. 순수정무직에는 대통령이 임명하는 전형적인 고위직 공직자가 포함되지만 행정기관의 정책을 주로 마련하는 다른 공직자도 여기에 포함될 수 있다. 이런 분류는 직함이나 임명된 수단에 의해서 구별되어야 하는 것이 아니라 당해 공직이 정치적이냐 여부와 정치적 순응도가 필요한 직인지 여부에 달려 있다. 물론 정치적 순응도에도 한계가 존재하여 모든 공무원에게 높은 수준의 정치적 순응도 필요한 것은 아니다. 즉 행정기관의 입장에서도 일상적인 법률상 의무를 수행하고 일상적 업무를 수행하는 공무원에 대해서는 정부가 원활하게 운영되게 하기 위해서 공직보호를 할 필요가 있다.

② 정치적 충성심과 직무에 대한 충성심이 요구되는 직²⁵²⁾

정치적 순응도와 행정기관의 완전성에 사이의 균형점에 모든 사람이 합의하기는 거의 불가능 하다. 또한 명확한 하나의 해답이 존재하는 것도 아니다. 어떤 정부기관은 다른 기관보다 대통령의 통제가 필요할 수도 있다. 예를 들면, 미국의 체신청(U.S. Postal Service)의 경우는 거의 정치적인 면과 거리가 있다. 체신청의 우편서비스는 정권이 교체된다고 해서 급변해서는 안된다. 결국, 체신청의 경우에는 아주 최고위층의 경우에만 정치적 공직으로 분류되어야 할 것이다. 다른 예로는 법무부의 경우 본질적으로 좀 더 정치적 기관이고 보다 폭넓은

252) Positions with Divided Loyalties.

정치직의 범위를 설정할 필요가 있다는 주장이 있다. 물론 법무부의 경우가 더 중립적이어야 한다는 반론은 있으나, 임용권자나 관리자측면에서 본다면 법무부의 정치적 순응도가 중요한 관심사항일 것이다. 또한 적정한 정치적 순응도는 시대와 때에 따라 변할 수 있다. 예를 들면, 2001년 9/11테러직후, 미국인들은 미국의 다양한 안보관련 정부기관이 적절하게 대처하지 못했고 정보도 공유하지 못했고 분석하는데도 실패했다고 여겼다. 어떤 학자들은 이런 기관의 경우 정치적 순응도가 중요하다고 판단하기도 하지만 정치적 순응도와 행정기관의 온전성의 조화가 필요하다. 긴급하고 급박한 시기에는 정치적 순응도가 더 요구 될 수도 있으며 오히려 전문성과 능력이 더 중요할 것이다.

미국에서 몇 년 전 부시(Bush) 행정부시절 법무부장관인 로베르토 곤잘레스(Roberto Gonzales)가 9명의 연방검사를 임기도중 사임하도록 압력을 가한 것에 찬반양론뿐만 아니라 여러 분야의 논문들이 나왔다. 연방검사는 정치적이기도 하고 정치적이지 않기도 한 직으로 분류될 수 있다. 연방검사는 대통령이 임명하고 행정부에 충성을 다할 것이 예상되지만 동시에 검사는 법률상 의무를 다하고 법을 집행할 때 공정하고 정의롭게 직무를 수행하여야 한다.²⁵³⁾ 미국에서도 행정부를 지지하는 입장에서는 연방검사는 정치직이고 행정부(대통령)이 원하는 방향으로 업무를 수행해야 한다는 입장도 존재한다.²⁵⁴⁾ 공공정책적 접근법은 정파적인 해임은 기관의 독립성과 완전성을 해칠 수 있다고 보고 검사의 결정은 정치적 고려로부터 자유로워야 된다는 것이 일반

253) James Eisenstein, *The U.S. Attorney Firings of 2006: Main Justice's Centralization Efforts in Historical Context*, 31 *Seattle U. L. Rev.* 219, 221-26 (2008); David C. Weiss, *Nothing Improper? Examining Constitutional Limits, Congressional Action, Partisan Motivation, and Pretextual Justification in the U.S. Attorney Removals*, 107 *Mich. L. Rev.* 317, 349 (2008). See generally Christian M. Halliburton, *The Constitutional and Statutory Framework Organizing the Office of the United States Attorney*, 31 *Seattle U. L. Rev.* 213 (2008)

254) 참조 Eisenstein, 앞의 글, at 261.

시민의 확고한 인식으로 본다. 부시 행정부에서 촉발된 검사해임압력에 대하여 많은 논문들은 연방검사에게 정치적 해임에 대한 일정 정도의 공직보호가 필요하다고 결론내리고 있다. 이런 직에 대한 보호는 공직 보호를 받는 직의 경우를 따를 수 있다. 적별절차에 따른 청문의 기회가 부여되고 불이익처분을 받은 공직자가 제기하는 소청이 독립된 특별위원회에서 다루질 필요가 있다. 일부 학자들은 책임성모델을 적용할 것을 제안하기도 한다. 대통령을 위시한 행정부의 재량권과 연방검사의 정의를 수호할 능력을 조화시키는 방안을 찾는 것이다.²⁵⁵⁾ 본 모델은 상원과 하원의 법제사법위원회에게 당해 검사에 대한 해임보고서를 제출하도록 할 수 있도록 하고 본 보고서에는 구체적 사실의 적시와 해임의 궁극적 근거를 제시하도록 하는 특별검사법(*independent counsel legislation*)의 예를 따르는 방안이다. 보고서를 보고 일반시민과 당해 검사는 보고서에 기록된 주장을 법원에서 다툴 수도 있을 것이다.

미국에서 위에서 제시된 방안들이 모색되는 이유는, 부하직원의 책임성에 대한 대통령과 행정부의 적절한 염려와 일반적 공익에 중대한 영향을 미치는 정치적 임명자를 보호할 필요성이 있다는 염려를 조화시키려는 노력이다.

제 4 절 미국 공무원관계법의 시사점

1. 미국의 공무원관계법의 역사적 발전의 시사점 : 시대적 요청에 따른 변화

미국의 공직보호제도는 헌법이 제정된 후 변화 없이 유지된 것이 아니라, 끊임없이 변화되고 있다. 미국의 헌법도 우리와 유사하게 공

255) David C. Weiss, *Nothing Improper? Examining Constitutional Limits, Congressional Action, Partisan Motivation, and Pretextual Justification in the U.S. Attorney Removals*, 107 Mich. L. Rev. 317, 349 (2008).

무원의 임용권을 대통령에게 부여하고 있으며 공직자 임용을 법률에 의하도록 하고 있다. 그래서 미국이 영국으로부터 독립했을 때, 공직 부분의 근로자들은 독립된 공무원계를 형성하는 것으로 여겨졌고 정당한 사유가 없이는 해고할 수 없는 것으로 여겨졌다. 하지만 앤드류 잭슨(Andrew Jackson) 대통령이 이런 전통을 깨고 충성시스템 혹은 엽관제시스템(spoils system)을 만들었으며 엽관제는 정당의 이해관계에 따르도록 하거나 부패를 형성하는 연결고리가 되었다. 엽관제하에서는 공무원은 지지정당, 개인적 연줄, 부패의 조장, 사적 영향관계에 따라서 고용·승진·해고 되었다. 당시 엽관제하에서는 정부기관이 경쟁력을 가지기 힘들었고 부여된 임무를 효과적으로 수행하기 힘들었다. 그래서 당시의 개혁자들은 공무원들을 정치권으로부터 보호하는 제도와 방법을 모색하기 시작했으며, 펜들턴법으로 개혁은 결실을 맺었다. 문제가 발생된 후원자체계(patronage system)는 1883년 펜들턴법²⁵⁶⁾이 통과하면서 변화하기 시작하였다. 패들턴법은 공직근무체계와 특별한 보호를 받는 구별되는 공무원이라는 근로자계층으로 만들었다.

공직보호제도가 정부의 비효율성을 초래하여서 경쟁력을 상실하였기에 민간부분과 같이 경쟁체제로 만들어서 정부의 효율성을 달성해야 한다는 주장들이 1970년대 제기되기 시작하였다. 20세기 초기에 선도된 공직보호에 대해서 비판하는 사람들은 효율성을 증가시키기 위해서 임용권자가 사기업과 같은 근무조정을 할 수 있도록 해야 한다고 주장한다. 효율성이 저하된 현상에 대한 대응으로 여러 가지 해결책이 제시되었지만 미국에서 가장 설득력 있고 지속적으로 제기되는 것은 신공공관리학파의 주장이 있다. 신공공관리학파는 공공분야의 효율성을 증가시키고 책임성을 강화시키기 위해서는 반드시 공적근무조건의 개혁이 필요하다고 주장한다. 신공공학파의 개혁주장은 크게 공직관리제도의 재편과 민영화로 나눌 수 있으며 사기업체가 공적 부분

256) The Pendleton Act in 1883.

보다 우수하다는 사실을 강조하고 있다. 연방정부차원에서 공직보호 장치를 약화시킨 것은 연방의회가 1978년 공직개혁법²⁵⁷⁾을 제정하면서 시작되었다. 공직개혁법은 공직위원회를 폐지하고 일부 공공기관의 경우 공직관리시스템이 아니라 독자적인 인사관리제도를 설계할 수 있도록 하였다. 1978년 연방고위공무원단²⁵⁸⁾을 설립하면서 상급관리자(GS 16이상)들은 사기업형태의 인센티브제와 보다 높은 책임성을 부여하면서 공직보호제를 포기하도록 하였다. 98% 이상의 임용권자나 관리자들 본 제도를 따랐으며, 공직보호를 받는 공무원의 비율이 많이 감소하였다. 1953년에는 거의 90%의 연방공무원이 공직보호시스템에 속하였으나, 오늘날 미국에서는 50%를 조금 넘는 공무원들이 공직보호시스템에 속한다. 아직 공직보호제의 적용을 받는 공무원에 대해서는 새로운 인센티브제도를 통해서 정치적으로 임명된 관리자에게 더 많은 통제권을 부여한다.

2. 미국 국가공무원법 체계상의 시사점

미국은 일반적으로 법률단계에서 비교적 상세하게 규정하고 있고 기술적·전문적·법률집행적 사항이나 의회가 특별히 행정기관에 위임한 사항을 행정입법으로 규정하는 태도를 보인다. 미국의 공무원제도와 공무원의 임용에 관해서는 헌법에 규정되어 있고 법률에 의해서 대통령이 임명하도록 되어 있을 뿐만 아니라 정부조직법정주의 헌법에 규정한 것으로 판례와 이론이 해석하고 있지만, 미국의 공무원관계법의 체계에서 행정입법으로 정해진 사항은 무척 방대하다. 그리고 공직보호제도에 대해서도 신공공관리론의 대두로 인하여 기존의 공직보호제도는 거의 사라지고 있으며 탄력적으로 운영하고 있다는 사실을 발견할 수 있다. 미국법률체계의 복잡성과 방대성으로 인하여 직접적

257) The Civil Service Reform Act of 1978.

258) The Federal Senior Executive Service.

으로 모든 조문을 비교하는 것은 불가능하지만 대강의 공무원관련 행정입법의 체계를 분석하면 미국의 법률체계는 일반적으로는 우리의 법률과 시행령에 해당하는 사항을 법률에 담고 있으며, 시행규칙과 행정규칙에 담고 있는 사항을 행정입법으로 마련하는 2단계구조를 취하고 있는데, 공무원관련법의 경우에는 법률에도 물론 상세히 규정하고 있지만 그 양과 길이 면에서 보면 행정입법편이 더 많은 것을 알 수 있다.

3. 일반 근로관계와 공직보호제도의 시사점 : 미국의 사기업의 자유해고원칙과 우리의 부당 해고금지원칙

미국의 공무원은 일반적으로 적용될 수 있는 노동관계법상의 보호를 받을 뿐만 아니라 공무원에게 적용하기 위해서 제정된 특별한 노동관계법인 공무원관계법상의 보호를 받는다. 19세기 후반부터, 미국에서는 해고자유 원칙이 노동관계법의 기본이 되었다. 해고자유 원칙을 고수하기 위해서, 고용관계의 양당사자는 동등한 관계이며 다른 사람과 동일한 교섭능력을 가지고 있어서 양당사자 중 누구라도 언제든지 어떤 이유라도 고용관계를 사전 고지 없이 그만둘 수 있다고 보았다. 양당사자 중 일방은 언제든지 고용근무관계를 중지할 수 있기 때문에, 양당사자는 합의에 의해서 근무관계의 조건들을 변경할 수도 있다고 보았다. 미국에서는 지난 몇 십년동안, 해고자유 원칙을 제한하는 많은 성문법과 판례가 생성되었다. 또한 대다수의 주는 공공정책과 일반법에 악영향을 끼칠 수 있는 고용자의 행위를 제한하고 있다. 그러나 조심해야 할 것은 이런 제한도 미국의 해고자유 원칙을 근본적으로 대처하지는 않았다는 것이다. 고용주를 제한하는 조항들은 단순히 근로자가 부당해고소송을 제기 할 수 있는 특정의 사유들을 규정하여 소송을 제기할 수 있게 한 것뿐이다. 즉, 근로관계중단

사유가 법률이 금지하는 특정의 사유에 해당하지 않는 한, 해고자유의 원칙은 미국에서 여전히 유효한 원칙이다.

해고자유의 원칙에 대한 가장 오래된 제한사항중 하나는 일부 공적 근로관계에 있는 근로자에게 공무보호를 부여한 것이다. 미국이 영국으로부터 독립했을 때, 공적부분의 근로자들은 독립된 공무원계를 형성하는 것으로 여겨졌고 정당한 사유가 없이는 해고할 수 없는 것으로 여겨졌다. 미국의 사기업의 근로자는 우리 노동법상의 노동자보호보다 더 열악한 보호를 받고 있고, 부당해고의 개념도 우리의 법제와 달리 아주 좁게 판단하고 있으며 원칙적으로 자유해고의 원칙을 채택하고 있다는 것도 미국 공직보호제도철폐의 한 시발점이 되었다는 사실을 기억해야 한다.

4. 공직보호제도약화 후 발생한 현상으로부터 시사점

(1) 공직사회의 사기저하

공무원에 대한 부실한 대우와 직업안정성을 상실하면서 행정기관이 가장 적합한 인재를 찾기가 어려워졌다는 조용한 위기(quiet crisis)라고 불리는 현상이 발생하였다는 연구들이 존재한다. 가장 재능 있고 유망한 사람들이 공직을 선택하면 행정영역이 아니라 정치영역의 공직을 더 선호한다는 것이다. 공직에 새롭게 진입하는 사람들은 공직에 오래 봉사할 이유가 거의 없으며 공직과 사기업체를 번갈라 가면서 이직하면서 경험을 쌓는 이기적 목적에서 공직에 있지 공직에 전념할 생각이 없다는 것이 문제로 제시되었다. 이렇게 된 원인중 하나로 전통적인 공직보호가 없어졌다는 것이 거론되고 있다. 직업안정성이 없으면 공무원은 임용권자나 국가가 날 보호하지 않는데 내가 왜 충성을 다해야지라는 생각을 할 것이라는 것이다. 공직보호가 없으면 특히 사기업에 비해서 적은 임금을 받는 공직에 대해서는 공직매력도가 줄어든다. 공무원의 입장에서 보면, 공직은 자신의 국가를 위해서 일하는

도전적인 과제를 수행하고, 이상을 실현하는 일원이 되며, 정책결정과정에서 참여하여 변화를 이끌어 내기 때문에 사기업체보다 월급이 적은 것은 정당화될 수도 있었다. 그런데 최근의 미국의 인사개혁조치들은 관료조직을 부조리하고 무능하며 문제를 해결하는 것이 아니라 오히려 미국의 문제라는 인상을 심었고 공직의 이점과 보호 장치를 제거하였다. 관료제에 대한 만연한 부정적 이미지는 공직에 봉사하고 헌신하려는 공직사회의 사기를 특히 저하시킨다.

(2) 관리자층의 비대화현상

정치적·정책적 책임을 강화하려는 시도들의 효과에 대해서는 많은 의문이 제기된다. 미국에서도 대통령은 관료조직에 대해서 더 많은 통제권을 행사하기 위해서 보다 정치적으로 신뢰할 수 있고 책임감 있는 관리자와 감독자를 임명하고자 한다. 이런 현상으로 인해 공공기관의 관리자직이 점차 더 비대해지는 경향이 나타나고 있다. 비대화현상은 선거를 치루면서 정치적으로 임명약속의 증가, 낙하산인사의 확산, 전직 고위공무원의 공공기관장임명 등을 통해서 일어난다. 미국의 연방정부에서는 계속해서 새로운 단계의 관리직이 신설되었다. 공공조직에서 관리자층이 많아진 것이 실제로 정부를 더 효율적으로 변화시켰는지 의문이 제기될 뿐만 아니라 정치적·정책적 책임과 순응도를 높였는지 의문이 제기된다. 실제로 관리자층이 많아진 것은 정부기관 내에서 정보전달이 늘려지는 등 효율성에서 문제를 일으키는 것으로 조사되고 있다. 즉 정부 내에서 한 단계를 거칠 때마다 지연이 발생되고 문제를 해결할 수 있는 적절한 조치들은 혼란스럽게 뒤섞여 버리기도 한다. 또한 문제가 잘 해결된다고 해도 누구도 공을 인정받거나 보상을 받지 못한다. 신공공관리는 실제 업무수행에 들어가야 할 행정자원을 낭비시키고 서류업무를 증가시키고 자신의 지위를 정당화시킬 수 있는 규제만을 증가시킨다는 비난이 제기되기도 한다.

5. 공직의 본질과 공직사회의 개혁에 관한 최근 논의로부터 시사점

(1) 공공기관과 공적 기능의 재조명

최근 공공행정학의 논문들은 공공기관과 공공기관의 근로자들은 중요한 공적기능을 수행하기 때문에 공익과 불가피하게 연결되어 있다는 점이 가장 중요한 특징이라는 점을 상기시킨다. 공무원은 정책결정과 집행에 대한 공권력을 행사하거나 감독하고 있으며 공무원들은 국가기관의 전문성과 전문지식의 원천이고 공무원들은 국가의 3기관의 화합과 협력을 이루는 매개자가 되기도 하고 삼권이 균형을 이루도록 도와주는 등 중요한 역할을 수행한다. 또한 공직은 일반시민이 공무원이 되어 정부기능에 참여할 기회가 제공됨으로 정부의 책임성을 높이는 기능도 수행한다. 이에 반하여 정치적 혹은 관리자적 관심은 근시안적 단기목표만을 추구할 수도 있다. 공익적 차원에서는 광범위한 증거수집이 필요하고 다양한 시각에서의 예상효과를 검토하고, 정책결정자에게 제공되는 정보나 자료는 대중의 압력에 대한 정치적으로 즉흥적으로 반응한 것이 아니라 전문가들이 자료를 바탕으로 숙고한 것이어야 한다. 관리자입장의 유연성을 요구하는 것은 단순히 공직고용관계의 한차원에만 집중하고 있는데, 공직이 복잡하고 다이나믹한 요소들로도 구성되어 있다는 것을 이해해야 한다고 주장이 나오고 있다.

(2) 정파·후원자 및 부패문제

우리가 이상적 사회에 살고 있지 않기에, 일정한 경우 상사가 과도한 정파적 요청을 실현하려고 하려 한다면, 이때 담당공무원들은 공직보호를 받지 않으면 외압과 부당한 상사의 압력에 굴복해서 국가전

체의 이익이 아니라 특정 정파의 이익을 위해서 일하게 된다. 공무원이 공직을 효율적으로 수행하게 하기 위해서는 경력공무원은 직무수행도와 관계없는 부적절한 보복, 행동이나 사상의 강제에 대한 두려움 없이 공무를 수행할 수 있게 해야 한다. 미국에서는 위에서 언급한 염려와 실제 정파적 국정운영과 부패가 19세기와 20세기 초 공직개혁과 공무원근무관계의 개혁의 근본이유가 되었다. 신공공관리론자는 현재 관료제국가에서는 부적절한 당파적 국정운영이 더 이상 가능하지 않다고 보기 때문에 공직보호제도를 창설했던 역사적 교훈을 저평가하고 있다. 또한 신공공관리론자는 정파적 국가운영을 예전처럼 절대악으로 보지 않거나, 관리자의 유연성상실로 비효율성이 발생하는 것이 더 나쁜 것으로 보고 있다. 그런데 공직사회를 사경제근무모델로 대체하면, 공직사회가 완전히 정치권의 손아귀에 노일 수도 있다. 만약 정치적 결탁, 부패, 정실주의 과도한 정치적 영향이 행정기관에 미칠 가능성이 아직 존재한다면, 사기업체의 근무모델을 도입하기에는 시기상조이거나 본질적으로 한계가 있다. 미국에서도 연줄문제(cronyism)가 아직 완전히 사라지지 않았다.

(3) 공직보호 강화와 효율성강화

임용권자나 관리자가 보다 많은 통제권한을 가지게 되면, 효율성이 더 증가할 것인가에 대한 통계학적 실제적 의문이 제기된다. 이때 효율성의 증가란 능력부족과 태만문제를 해결할 수 있는지 여부이다. 많은 학자들은 공직보호를 철폐한다고 해도 반드시 생산성이 증가되지 않는다고 본다. 일부 연구에서는 공직보호가 공직의 안정성과 충성심을 유발하여, 오히려 생산성을 향상시킨다는 반대적 연구결과도 존재한다. 또한 효율성이란 용어를 공직사회의 개혁의 필요성을 위한 수단으로 좁게 해석하여 사용하는 것이 옳은지에 대한 의문이 제기된다. 신공공관리적 개혁은 임용권자나 관리자가 성과가 낮은 공무원을 쉽게

해고할 수 있도록 할 것이지만, 행정기관 내에서 효율성(efficiency)이란 과연 무엇이며 무엇이 공공분야의 효율성을 이루는 중요한 요소인지 모호하다. 효율성과 관련된 개혁주장중 미국 내에서 힘을 얻어가는 주장중에는 흥미롭게도 효율성을 증가시키기 위해서 원래 공무원에게 부여한 공직보호를 다시 주어서 독립성을 강화하여 공무원의 업무효과성을 증진시켜야 한다는 주장이 있다.

제 4 장 프랑스

제 1 절 프랑스 국가공무원법 개요

프랑스에는 2013년 말 기준으로 560만여명의 공무원이 있으며 인구 1천명 당 84명의 공무원이 근무하고 있는 셈이다. 프랑스 전체 고용의 21%를 차지할 만큼 프랑스에서는 공무원이 사회 전체에 차지하는 비중이 크다고 할 수 있다. 전체 공무원의 약 20%가 전일제 고용이 아닌 시간제 고용(temps partiel)이라는 점도 특징적이다.

프랑스 공무원법제는 최근에도 크고 작은 변화를 꾸준히 겪고 있다. 아래에서 국가공무원법이라고 읊기는 국가직 공무원의 지위에 관한 법률도 끊임없이 개정되었다. 이러한 공무원 제도 개혁은 2007년부터 2012년까지 사르코지 정부 하에서 추진되었던 ‘범공공정책개혁’(RGPP)¹⁾ 프로그램의 일환으로 전개된 것이다. 범공공정책개혁의 핵심적인 가치 내지 논리는 공공지출 축소를 통한 공공부채 감축이었다. 재정적 목표 아래 추진된 공무원제도 개혁 정책은 정권을 달리하고 있는 현재 (프랑수아 올랑드 대통령)에도 ‘공공활동현대화’(MAP)²⁾라는 국정기조 아래 이어지고 있다.

1. 프랑스 공무원 법제도의 연혁

공무원제도는 프랑스 사회에서 특별한 의미를 갖고 있다. 프랑스의 근대적 사회를 연 프랑스 대혁명의 중요한 배경이 바로 엽관제와 공직세습 문제였기 때문이다. 프랑스 인권선언문이 직접 제6조에서 모든 시민은 공직에 평등하게 취업할 수 있다고 선언하고 있는 것이 이러한 배경을 잘 나타내고 있다.

1) Révision générale de politiques publiques.

2) Modernisation de l'action publique.

(1) 근대 공무원제도의 형성

프랑스 공무원제도의 뿌리는 혁명 이전인 구체제에서부터 찾을 수 있다. 군제정 아래 왕이나 군주를 보좌하는 관료들이 있었는데 직위를 세습하는 관료(officiers)와 그렇지 않고 권력자가 지명하여 특정 권한을 맡는 관료(commissaires)가 있었다. 특정 업무에 전문성을 갖추고 있는 인력을 권력자가 임용하고 신분상의 안정을 일정하게 보장하는 동시에 권력자의 요구나 필요에 복종할 의무가 상대적으로 강한 형태의 직업군은 지방에서 먼저 나타났는데 중앙 정부에서는 1679년에 이러한 제도를 채용하기 시작하였다. 초기 이러한 형태의 직업은 아주 특정된 기술직에 한정된 것이었다. 이들에게는 특정 지역에 거주할 의무, 언제든지 군주의 부름에 응해야 할 의무 등 신분상의 안정에 상응하는 의무가 부과되었다.

프랑스 대혁명은 다른 영역에서와 마찬가지로 공적 직업군 제도에 대해서도 큰 변화를 가져왔는데, 특히 빈부격차와 사회적 불평등을 고착시키는 중요한 요인으로 지목된 것이 세습 관료제였기 때문에 이 제도가 폐지되는 것은 물론이었고 프랑스 인권선언 제6조를 통해 명시적으로 평등한 공무담임권의 보장이 천명되기에 이른다. 이어서 19세기를 거치면서 프랑스 공무원 제도가 직급으로 세분화되는 등 차츰 정착되는데 공무원 제도 전체를 아우르는 법령이 생기는 것은 1941년에 이르러서이다.

(2) 공무원제도의 체계적 법제화

1941년 공무원 지위에 관한 일반법³⁾은 독일 점령군과 결탁한 식민지 정부(régime de Vichy)에 의해 제정된 것이었는데 프랑스의 해방과 함께 무효로 폐지되었다. 이후 프랑스 제헌의회는 공무원 지위 일반에

3) Statut général des fonctionnaires.

관한 1946년 10월 19일 법률을 제정하였다. 1946년 법률에서 이미 중요한 공무원 제도의 원칙들이 규정되었는데 예를 들어, 공무원의 직급(grade)에 대한 구분, 인사 운영 의결에 공무원의 대표가 참여하는 제도와 공무원이 노동조합을 선택하여 가입할 수 있는 권리가 이미 법률에서 제도화되어 오늘날까지 이어지고 있다.

1946년 법률은 의회 입법권을 크게 축소시킨 1958년 헌법이 발효되면서 1959년 법률명령(ordonnance)에 의해 대체된다. 1958년 헌법에서는 의회가 법률로 규율할 사항을 한정하였는데 여기에 해당되지 않는 사항은 모두 행정입법 즉 명령의 관할 사항에 속하게 되었다. 이에 따라 공무원 지위에 관한 사항도 행정부가 정하는 행정입법으로 규율하여야 하였기에 법률명령의 형식으로 1946년 법률을 대체한 것이다. 1959년 법률명령은 지엽적인 몇 가지 수정을 제외하면 1946년 법률에서 규정한 제도를 그대로 유지한 것이었다.

이후 프랑수와 미테랑 대통령이 집권한 80년대 초, 공무원 지위에 관한 규정을 전면 개정하였는데 당시 담당 장관의 이름을 따서 이를 ‘르 뽀흐’(Le Pors) 법⁴⁾이라고 부른다.

2. 공무원제도의 일반 원칙

프랑스 공무원제도는 법령 체계상 국가공무원, 지방자치단체에 소속된 지방공무원과 의료서비스에 종사하는 의료공무원으로 나누어진다. 이들 세 부류의 공무원들에게 공통적으로 적용되는 원칙이 프랑스 공무원제도의 일반 원칙으로 인정되고 있다. 첫째, 공무원은 그 지위가 법률과 명령에 의해 직접 규율된다. 즉, 당사자 간의 사적자치가 존중되는 민간영역의 인사 및 고용 계약 관계와 달리 공무원의 고용은 고용주와 공무원 간에 체결된 계약으로 규율되지 않는 것이 원칙이다.

4) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

제 2 절 프랑스 국가공무원법 체계

1. 프랑스 국가공무원법 법령 체계

프랑스에서는 공무원법을 이루는 법령을 일컬어 흔히 공무원 ‘일반 지위’(statut général) 규정이라고 부른다. 즉 내용상으로 공무원의 ‘일반 지위 규정’이 곧 프랑스 공무원법 전체를 아우르는 실정법 체계라고 할 수 있다. 이 일반 지위 규정은 르 뵘흐 법률과 세 개의 다른 법률로 이루어져 있다. 세 개의 법률은 각각 국가공무원, 지방공무원과 국공립 의료공무원(fonction publique hospitalière)의 지위에 관한 법률이다.

르 뵘흐 법률과 각 공무원 분류에 따른 세 법률이 차례로 공무원 ‘일반 지위 규정’의 제1장부터 제4장에 해당한다. 각 법률 제1조에서 본 법률은 공무원 일반 지위 규정의 제 몇 장에 해당한다고 명시하고 있다. 따라서 우리나라의 법률로서 국가공무원법에 해당하는 프랑스의 실정법은 르 뵘흐 법률과 국가공무원의 지위에 관한 1984년 법률⁵⁾이다. 본 연구보고서에서는 프랑스 공무원 제도의 기본법이라고 할 수 있는 르 뵘흐 법률을 ‘공무원기본법’이라고 칭하고, 국가공무원의 지위에 관한 1984년 법률은 ‘국가공무원법’이라고 칭한다.

(1) 공무원기본법

1) 공무원기본법의 체계

르 뵘흐 법률이라고 불리는 일반 지위 규정 제1장의 정식 법률명 (Loi [...] portant droits et obligations des fonctionnaires)에 나타나는 바와 같이 이 법률은 모든 공무원의 권리와 의무에 관한 사항을 규정한

5) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (1).

법률이다. 이 법률은 국가직을 포함하여 모든 공무원들에게 공통적으로 적용되는 권리와 의무의 기본적인 사항을 규정하고 있기 때문에 본 연구보고서에서는 프랑스 공무원기본법이라고 칭한다. 본 법률은 다음과 같이 네 개의 장(chapitre)로 구성되어 있다. 제1조는 제1장에 포함되지 않고 본 법률이 공무원 일반 지위 규정의 제1장을 이룬다는 것을 규정하고 있다.

공무원기본법의 체계			
제1장	일반규정 (Dispositions générales)	제2조부터 제5조	7개 조문
제2장	권리보장 (Garanties)	제6조부터 제11조의2	18개 조문
제3장	승진제도 (Des carrières)	제12조부터 제24조	19개 조문
제4장	의무 (Obligations)	제25조부터 제30조	6개 조문

각 장마다 조문 번호보다 조문의 개수가 더 많은 것은 본 법률이 1983년 제정된 이래 수차례 개정을 거쳐 제5조의 2(bis), 제5조의 3(ter)과 같은 형식으로 조문들이 추가되었기 때문이다.

2) 공무원기본법상 행정입법 위임 사항

르 뵘흐 법률에서는 제5조의 2, 제5조의 5, 제18조, 제22조의 2, 제25조 제1항(I) 제3호(3°)과 제4항(IV)에서 각각 법률 조문에서 규정한 사항의 구체적인 조건을 총리령으로 정하도록 행정입법에 위임하고 있다.

공무원기본법상 행정입법 위임사항	
제5조의2	유럽연합 회원국 국민의 프랑스 공무원직 접근 조건
제5조의5	유럽연합 회원국으로부터 공무원을 파견받는 경우, 그 조건과 기간

공무원기본법상 행정입법 위임사항	
제18조	공무원 인사기록을 전자적 방식으로 관리할 경우, 그 조건(이 조건은 총리령으로 정하되 프랑스 정보화자유위원회(CNIL)의 심의를 거쳐야 함)
제22조의2	공무원 채용 주체 공법인(르 뵘호 법률 제2조에서 열거한 국가, 지방자치단체, 국공립병원 및 공공기관)가 스스로 고용한 공무원의 복리후생을 위해 기금에 가입하기 위한 방법
제25조 제1항	공무원과 비임용직공무원(agents non titulaires de droit public)의 겸직 조건
제25조 제4항	공무원 등의 사적영리활동의 한계와 조건

(2) 국가공무원법

1) 국가공무원법의 체계

본 연구보고서에서 프랑스 국가공무원법이라고 소개하는 법률 즉, 공무원 일반 지위 규정의 제2장에 해당하는 국가공무원의 지위에 관한 법률은 아래와 같이 10개의 장(chapitre), 118개의 조문으로 이루어져 있다.

프랑스 국가공무원법의 체계		
제1장	일반 규정 (Dispositions générales)	제2조부터 제10조
제2장	자문 기구 (Organismes consultatifs)	제12조부터 제17조
제3장	국가공무원 임용 조건 (Accès à la fonction publique)	제19조부터 제28조
제4장	승진제도 (Structure des carrières)	제29조부터 제31조

프랑스 국가공무원법의 체계		
제5장	포지션 (Positions)	제32조부터 제54조
제6장	평가, 평정, 승진, 변동 (Evaluation, notation, avancement, mutation)	제55조부터 제63조의2
제7장	보수 (Rémunération)	제64조부터 제65조
제8장	징계 (Discipline)	제66조와 제67조
제9장	퇴직 (Cessation définitive de fonctions)	제68조부터 제71조
제10장	경과규정 및 부칙 (Dispositions transitoires et finales)	제73조부터 제93조

위와 같은 체계로 이루어진 프랑스 국가공무원법 가운데 장(Chapitre) 이하 목차를 세분화하여 가장 자세한 규정을 두고 있는 것이 제5장 공무원의 포지션에 관한 사항이다. 제5장의 체계는 아래와 같다.

국가공무원법 제5장 공무원의 포지션 분류				
제1섹션	업무 (Activité)	제1 부섹션	일반규정	제32조부터 제40-2조
		제2 부섹션	직군 내 파견 (Mise à disposition)	제41조부터 제44조
		제3 부섹션	직업 재교육 (Réorientation professionnelle)	제44조의2부터 제44조의6
제2섹션		직군 외 파견 (Détachement)	제45조부터 제48조	
제3섹션		특수 파견 (연금 대상에서 제외되어 공공기관이나 국제기구에서 근무하는 형태, Position hors cadres)	제49조와 제50조	
제4섹션		직무정지 (Disponibilité)	제51조와 제52조	

국가공무원법 제5장 공무원의 포지션 분류		
제5섹션	국복무완료와 예비군 포지션 (des activités dans une réserve)	제53조
제6섹션	육아휴직 (Congé parental)	제54조

2) 국가공무원법상 행정입법 위임 사항

위에서 공무원기본법이 행정입법에 위임하고 있는 사항은 모두 정리하여 소개하였다. 그러나 국가공무원법은 공무원기본법에 비해 총리령에 위임하고 있는 사항이 대단히 많다. 한편, 국가공무원법에서는 명령에 어떤 사항에 대한 규율을 위임할 때, 주로 프랑스 국사원(Conseil d'Etat, 콩세이데따)의 자문을 거친 총리령(Décret, 데크레)으로 법률의 내용을 구체화하도록 위임하고 있다. 아래에서는 프랑스 국가공무원법 제1장부터 제3장까지의 내용 중에서 행정입법에 규율 권한을 위임하고 있는 규정을 예로 들어 관할 구분 현황을 살펴본다.

① 공무원기본법 적용 범위

국가공무원 제3조에서는 국가 또는 국가에 속한 공공기관(사무자치 공법인⁶⁾)에 배속되어 상시적으로 근무하는 보직일지라도 공무원기본법 제3조의 적용을 받지 않는 경우를 규정하고 있다. 공무원기본법 제3조는 법률로 정하는 예외를 제외하고는 국가, 지방자치단체 및 행정적 성격의 공공기관에 배속된 보직은 공무원기본법의 적용을 받는다는 것이다.

국가공무원 제3조는 공무원기본법 제3조의 적용을 받지 않는 경우를 제1호부터 제6호까지 열거하여 규정하고 있다. 즉 공무원기본법에

6) Etablissements publics de l'Etat.

서 정한 공무원의 권리와 의무에 관한 사항에 따른 규율을 받지 않는 경우를 제한적으로 열거하고 있는 것이다. 제1호부터 제6호까지는 기본적으로 행정입법에 위임없이 법률에서 모두 정하고 있는데, 제2호와 제3호에서 구체적인 규율을 국사원 총리령에 위임하고 있다.

제2호에서는 특정 공공기관의 보직에 대해 그 임무의 특수성을 이유로 국가공무원법이 배제되는 경우를 국사원 총리령으로 정하도록 규정하고 있다. 제3호에서는 법인격을 가진 공공기관이 아니더라도 국가의 특성화된 행정조직 또는 기관이 국가공무원법의 적용을 받지 않는 경우를 국사원 총리령으로 정하도록 위임하고 있다.

국가공무원법 제3조	
법률 규정 사항	총리령 위임 사항
<ul style="list-style-type: none"> ○ 제2호 - 특정 공공기관의 특정 보직 또는 보직의 종류는 그 임무의 특수성을 이유로 공무원기본법의 적용이 배제될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가공무원법 적용이 배제되는 특정 공공기관의 특정 보직 또는 보직의 종류를 열거한 리스트 ※ 공무원 최고 위원회(conseil supérieur de la fonction publique)의 자문을 거쳐 국사원 데크레로 정함
<ul style="list-style-type: none"> ○ 제3호 - 법률에 의해 임무의 자유로운 집행을 보장하는 특별 지위가 부여된 국가의 특성화된 특정 행정기구(institutions administratives spécialisées de l'Etat)의 특정 보직 또는 보직의 종류에 대해 공무원기본법 적용이 배제될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 업무의 자유로운 집행을 위해 법률에서 특별 지위를 부여한 특정 행정기구의 특정 보직 또는 보직의 종류를 열거한 리스트

② 계약직 공무원의 근무조건 등

국가공무원법 제4조부터 제7조는 일시적인 필요에 따라 한정된 기간동안 공적 직무에 채용할 수 있는 계약직 공무원 채용에 관한 사항

을 규율하고 있다. 프랑스 국가공무원법은 아래에 보는 바와 같이 2012년에 마지막으로 개정되었는데, 계약직 채용 조건과 처우 개선에 관한 사항이 2012년 개정 당시 가장 중요한 개정 사항들 가운데 하나였다. 이 가운데 제6조는 본 조문에 이어 제6조의2부터 제6조의7까지 7개의 조문으로 구성되어 있으며, 제4조부터 9개의 조문에서 계약직 공무원을 활용할 수 있는 조건이나 처우에 관한 사항이 상당히 자세히 규정되어 있다.

이 가운데 제6조의6에서 특정 기간에 특정 업무의 량이 증가하는 경우에 이를 기존 공무원이 처리할 수 없을 때 계약직 공무원을 채용할 수 있다고 규정하고 있다. 이 조문에 근거하여 특정 기간 증가하는 업무 처리를 위해 채용된 계약직의 최장 계약 기간과 재계약 조건을 같은 법 제7조에 규정된 국사원 총리령에 위임하고 있다.

제7조는 국가공무원법 제4조부터 제7조가 규정한 계약직에 관한 사항들에 대해 국사원 총리령이 이들 사항을 적용하기에 필요한 구체적인 사항을 정할 수 있도록 위임하는 규정이다. 이에 따라 제4조, 제6조, 제6조의4, 제6조의5 및 제6조의6에서 정한 조건에 따라 채용된 국가 비임용직 직원에게 적용할 일반적인 사항을 공무원 최고 위원회 자문을 거쳐 국사원 총리령으로 정한다. 국사원 총리령을 제정할 때 특히 고려하여야 할 사항으로 국가공무원법 제7조는 비임용직 보직 조건의 특수성, 비임용직이 임용직 공무원과 비교하여 사회보장에 있어서 받는 특수성을 적시하고 있다.

국가공무원법 제7조	
법률 규정 사항	총리령 위임 사항
<ul style="list-style-type: none"> ○ 제4조 - 공무원기본법 제3조에 불구하고 계약직을 채용할 수 있는 예외 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제7조 - 법률의 규정을 적용하기 위해 필요한 일반적인 사항을 국사원 총리령으로 정함

국가공무원법 제7조	
법률 규정 사항	총리령 위임 사항
1. 특정 직능에 대해 이를 맡을 수 있는 공무원 직군이 존재하지 않는 경우 2. 직무의 성격과 부서의 필요성에 따라 인정되는 경우, 카테고리 A (고위직)에 해당하는 보직에 대해, 기타 카테고리에 대해서는 외국에서 국가를 대표하는 경우	※ 총리령은 공무원 최고 위원회의 심사를 거침
○ 제6조 - 상시적인 필요에 상응하고 풀타임 직 대비 70%를 넘지않는 시간동안 근무하는 직능은 계약직으로 채용함 - 단, 이 계약은 무기계약으로 체결할 수 있음	○ 제7조 - 법률의 규정을 적용하기 위해 필요한 일반적인 사항을 국사원 총리령으로 정함 ※ 총리령은 공무원 최고 위원회의 심사를 거침
○ 제6조의4 - 공무원기본법 제3조에 해당하여 공무원법의 규율을 받는 공무원을 대체하는 인력이 필요한 경우, 이 필요가 예측가능하고 지속적인 경우에는 다른 공무원을 동원하는 것이 원칙임 - 단, 공무원이나 파트타임 계약직 직원을 일시적으로 대체하거나, 열거된 휴가 및 휴직으로 이들 공무원이 계약직원이 근무할 수 없을 때 계약직 직원을 채용할 수 있음 ※ 열거된 휴가 및 휴직 유형 - 이 경우 계약은 유기로 하며, 재계약은 대체된 공무원 또는 계약직 직원이 공석인 동안 명시적인 결정으로만 가능함	○ 제7조 - 법률의 규정을 적용하기 위해 필요한 일반적인 사항을 국사원 총리령으로 정함 ※ 총리령은 공무원 최고 위원회의 심사를 거침

국가공무원법 제7조	
법률 규정 사항	총리령 위임 사항
<ul style="list-style-type: none"> ○ 제6조의5 - 부서 업무의 연속성을 위해, 공무원 채용을 기다리는 동안 일시적으로 공석이 된 보직을 운영하기 위해 계약직 직원을 채용할 수 있음 - 이 경우 계약은 유기로 하며, 기간이 1년을 초과할 수 없음 - 채용예정 공무원의 채용이 지연될 경우에 한하여 계약기간은 최장 2년까지 연장할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제7조 - 법률의 규정을 적용하기 위해 필요한 일반적인 사항을 국사원 총리령으로 정함 ※ 총리령은 공무원 최고 위원회의 심사를 거침
<ul style="list-style-type: none"> ○ 제6조의6 - 특정 시기에 일시적으로 증가하는 업무량에 대응하기 위해, 기존 공무원으로 그 업무를 처리할 수 없을 때, 계약직 직원을 채용할 수 있음 - 이 경우 계약 최장 기간과 재계약 조건은 제7조에 규정한 국사원 총리령으로 정함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제7조 - 법률의 규정을 적용하기 위해 필요한 일반적인 사항을 국사원 총리령으로 정함 ※ 총리령은 공무원 최고 위원회의 심사를 거침

③ 특별 지위

국가공무원법 제8조는 공무원 직군들 가운데 국가공무원의 규정 내용을 적용할 때 직군의 특성을 고려하여 법률의 적용 방식을 특별히 규정해야 할 필요가 있는 직군을 예정하고 있다. 공무원기본법과 국가공무원법이 프랑스 공무원의 일반 지위 규정이라는 점은 서두에서 설명한 바와 같다. 이 일반 지위 즉 일반 공무원 법률에서 정하는 바와 다른 규율을 받는 직군은 특별한 규율 내용을 국사원 총리령의 형식으로 정한 ‘특별지위’(statut particulier)의 적용을 받는다. 국가공무원법

제8조는 이에 대해, 공무원 직군에 대하여 특별지위를 담은 국사원 총리령이 국가공무원법의 적용 방식을 구체적으로 정한다고 규정하고 있다. 다만, 국가공무원법과 다른 규율을 받는 모든 직군 하나하나에 대해 총리령을 별도로 제정하여 특별지위를 만드는 것이 아니라 특별지위를 갖는 여러 직군에 공통적인 사항은 하나의 총리령으로 묶어서 제정할 수 있도록 하고 있다.

국가공무원법 제8조	
법률 규정 사항	총리령 위임 사항
<ul style="list-style-type: none"> - 국사원 총리령으로 각 직군에 대해 특별지위를 제정하여 국가공무원법의 적용 방식을 정함 - 여러 특별지위에 공통되는 사항은 하나의 총리령에 규정할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 법률의 규율 사항을 각 직군에 적용하는 방식을 직군 특성에 맞게 국사원 총리령(특별지위)으로 정함

한편, 국가공무원법 제10조에서는 프랑스 고위관료 양성 기관인 ‘국립행정학교’(ENA)⁷⁾ 관련 공무원에 대한 특례를 규정하고 있다. 이에 따라 국립행정학교를 졸업하고 임명된 공무원, 이 학교 교수나 소속 연구원 등에 대해서는 국가공무원 최고 위원회의 심의를 거쳐 위 제8조에서 규정한 특별 지위 규정을 정하여 별도로 규율한다. 제10조에서는 특히 이들 국립행정학교 관련 공무원의 특수한 임무의 성격을 고려하고 보직 이동을 보장하는 등 직무의 특수성을 고려하도록 법률에서 명시하고 있다. 또한 같은 조에서는 여러 부처에 걸쳐 근무하는 직군을 규율하는 특별지위와 여러 부처 국실에 공통적으로 적용되는 특별지위 규정이 국가공무원 최고 위원회 자문을 거쳐 제정되면 공무원기본법의 특정 규정에 대해 예외를 포함할 수 있다는 것을 별도로 명시하고 있다. 제10조는 우리 법체계의 단서와 같은 형식으로 본 조문

7) Ecole nationale d'administration.

의 적용 조건과 방식을 국사원 총리령으로 결정한다고 규정하고 있다.

국가공무원법 제10조	
법률 규정 사항	총리령 위임 사항
- 국립행정학교 소속 교수 및 연구자와 본 학교 출신 공무원에 대해서는 제8조에서 규정한 특별지위를 제정하여 별도로 규율함	- 본 조문의 적용 조건과 방식은 국사원 총리령으로 정함

④ 자문 기구

ㄱ. 국가공무원 최고 위원회

프랑스 국가공무원법은 적용범위 등 일반규정으로 이루어진 제1장을 제외하고 첫 번째 장으로 공무원제도와 관련한 정책이나 의사결정을 위한 자문조직(Organismes consultatifs)에 관해 규정하고 있다. 제12조부터 제17조까지 6개의 조문으로 국가공무원 최고 위원회와 공무원 조직 내부의 정부와 공무원 대표들 간의 교섭을 위한 협의체 조직 구성에 관한 사항도 규정하고 있다.

이 가운데 제12조는 공무원기본법 제9조에서 정한 바와 같이 국가직 공무원의 참여가 보장되는 자문기구를 열거하고 있다. 공무원기본법 제9조는 공무원에게 보장되는 권리에 관한 사항을 규정한 제2장의 한 내용으로서 공무원은 자신들의 대표를 통하여 지위에 관한 규범 제정과 공무원 경력에 관한 개별적 결정을 위한 심리에 참여한다고 규정하고 있다. 즉 공무원기본법에서 모든 공무원에 대하여 공무원제도 전반과 자신들의 인사와 관련된 개별 결정에 참여하는 것을 보장하고 있는 것이다.

국가공무원법 제12조는 국가공무원이 국가공무원 제도와 국가공무원의 인사·경력(carrière)에 관한 개별 결정에 대해 자신들의 대표를 통하여 참여할 수 있는 조직으로 국가공무원 최고 위원회(CSFPE)⁸⁾, 행정참여위원회(CAP)⁹⁾, 기관별 참여위원회(comités techniques), 근로조건위원회(CHSCT)¹⁰⁾를 규정하고 있다. 같은 조 제2문에서는 각 위원회에 남녀가 평등하게 참여할 수 있도록 위원 구성에 성비를 고려할 것을 규정하고 있는데 그 구체적인 방식을 국사원 총리령으로 정하도록 위임하고 있다.

국가공무원법 제12조	
법률 규정 사항	총리령 위임 사항
<ul style="list-style-type: none"> - 국가공무원 제도 관련 일반 규범과 개별 공무원에 대한 인사·경력 관련 개별 결정에 공무원이 대표를 통하여 참여할 수 있는 조직체를 열거 - 각 조직(위원회) 구성에 남녀 평등을 지향할 것 	<ul style="list-style-type: none"> - 남녀 평등을 고려하여 각 조직(위원회)을 구성하기 위한 구체적인 대표 선정 방식

제12조에서 공무원의 참여를 보장하기 위한 자문조직 가운데 첫 번째로 규정한 국가공무원 최고 위원회(CSFPE) 구성에 관한 자세한 사항을 같은 법률 제13조에서 규정하고 있다. 본 조문에서는 위원회의 권한, 역할 및 구성 방식을 규정하고 있다. 위원회는 국가공무원의 징계, 승진과 직무능력 부족에 따른 해고를 내용으로 하는 심판(recours)에 대해 고등 심리 조직(organe supérieur de recours)으로 기능한다. 뿐만 아니라 국가공무원 제도에 관한 일반적 질서(ordre général)에 관한 문

8) Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat.

9) Commissions administratives paritaires.

10) Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

제에 대해 심의 요청을 받아 심의할 수 있다.

위원회는 공무원제도 관련 장관이 주재하고, 정부대표들과 공무원노조들의 대표들로 구성되지만 일반적인 의사결정을 위한 표결에는 공무원노조 대표들만 참여한다. 단, 위원회가 심판에 대해 심리를 진행할 때는 정부 대표와 공무원노조 대표가 동수로 참여하여 의사결정을 위한 표결에 참여한다. 위원회에 참여하는 공무원노조 대표를 선출하는 방식에 대해 법률에서 비교적 상세하고 규정하고 있다. 각 기관별 참여위원회 구성을 위한 최근의 투표에서 각 노동조합이 득표한 수를 합산하여 그 비율에 따라 노동조합별로 의석을 배분하는 방식이다.

이에 대해 국가공무원법 제15조의 적용을 받지 않는 경우와 방식에 대해서 국사원 총리령으로 정하도록 제13조에서 위임하고 있다. 같은 법 제15조는 아래에서 설명하는 바와 같이 각 기관별 참여위원회의 구성과 권한에 관한 규정이다. 즉 제13조에서 국가공무원 최고 위원회의 구성을 위해 기관별 참여위원회 구성을 위해 치러진 투표 결과를 반영하도록 규정하고 있는데 이 규정이 그대로 적용되지 않는 조직에 대해서는 총리령으로 최고 위원회 구성에 반영하도록 규정하고 있는 것이다.

ㄴ. 기관별 참여위원회

국가공무원법 제15조는 각 기관별 참여위원회의 구성에 대해 규정하고 있다. 공무원기본법 제9조에 따라 공무원은 누구나 공무원제도에 관한 일반적 규범이나 개별적 결정에 대표를 통하여 참여할 수 있다. 이렇게 보장된 참여권을 기관별로 보장하기 위한 조직이 제15조에서 정하고 있는 기관별 참여위원회이다. 본 조는 네 개의 항으로 이루어져 있는데 제1항(I)에서 참여위원회 설치 의무를 규정하고, 제2항(II)에서 위원회의 권한을, 제3항(III)에서 위원회 구성 방식을 규정하고 있다. 제4항(IV)에서는 본 조문의 적용 조건을 국사원 총리령으로 정하도록 위임하고 있다.

제1항에 따라 국가의 모든 행정청과 상공업적 성격을 갖지 않는 모든 국가 소속 공공기관에는 하나 또는 복수의 기관별 참여위원회를 설치하여야 한다. 위원회는 제2항에 따라 각 조직의 구성과 기능에 관한 문제를 다루며, 각 조직의 인력 규모(effectifs), 보직 및 권한에 관한 사항과 특별규정 제개정에 관한 사항을 다룬다. 이와 같이 제2항은 위원회의 관할 내지 권한을 정하면서 이에 열거한 사항뿐 아니라 국사원 총리령으로 예정한 사항(questions)에 대해서도 위원회에서 심사한다고 규정하여 기관별 참여위원회의 권한 일반에 대해 총리령으로 정할 수 있도록 위임하고 있다.

특히, 법률에서는 인력운영 예산에 관한 주요한 결정에 관련된 사항은 참여위원회에 그 정보를 제공하여야 한다는 점을 명시하고 있다.

한편, 제3항에서는 위원회 구성 방식에 대하여 각 위원회에는 해당 기관의 대표들(représentants de l'administration)과 직원 대표들이 참여한다고 규정하고, 의사결정을 위한 표결에는 직원 대표들만 참여한다고 규정하고 있다. 직원 대표는 투표에 의해 선출하는데 이 선출방식에 대해서는 공무원기본법 제9조의2에서 정하고 있다. 기본법 제9조의2에서 정하는 공무원의 대표선출 방식은 2010년 공무원제도 개혁 당시 개정된 것이다.

2010년 법률 개정 이전에는 공무원 직능 대표를 선출할 때 다수 조합원을 보유하고 있는 노동조합에게 대표성을 인정하였다. 그러나 본 법률의 개정 내용에 따라 설립 후 2년이 지나고 공화국의 가치를 존중하는 독립된 노동조합이라면 공무원 직능대표 선출에 후보를 낼 수 있도록 개정한 것이다. 어떤 후보에 대해 동의하는 노동조합들이 보유한 조합원의 수가 전체 유권조합원 대비 50%를 넘으면 다수의 동의를 받은 것으로 본다는 원칙도 2010년 기본법 개정의 결과로 수립하였다. 제3항 후반부에는 기본법에서 정한 대표선출 방식이 적용되지 않는 두 가지 예외를 규정하고 있다.

위와 같이 국가공무원법 제15조는 제1항부터 제3항까지 공무원 참여위원회 설치의무, 권한 및 구성방식을 차례로 규정하고 제4항에서 위 내용들의 적용 조건을 국사원 총리령에 위임하고 있다.

국가공무원법 제15조, 제16조	
법률 규정 사항	총리령 위임 사항
<ul style="list-style-type: none"> ○ 제1항 - 각 행정청 및 기관에 공무원의 의사결정 참여를 보장하기 위한 참여위원회와 근로조건위원회를 설치하여야 함 ○ 제2항 - 기관별 참여위원회 관할 사항 예시적 열거 ○ 제3항 - 위원회 참여 위원 구성 방식(원칙적 공무원기본법 제9조의2 적용, 2가지 예외 규정) 	<ul style="list-style-type: none"> - 제1항부터 제3항까지 규정 사항의 적용조건을 국사원 총리령으로 정함 - 기관별 참여위원회의 관할 사항에 대해 구체적인 사항을 국사원 총리령으로 정함 ※ 별도로 제17조에서 자문기구 전체(제13조부터 제16조)의 권한, 구성, 조직 및 기능에 관해 국사원 총리령이 정하도록 위임함

㉔. 근로조건위원회

국가공무원법 제16조에서는 공무원의 참여를 보장하기 위한 조직을 열거한 제13조에서 기관별 참여위원회 다음으로 규정한 근로조건위원회(CHSCT)¹¹⁾의 설치의무, 권한 및 구성방식에 대해 제16조와 유사한 형식으로 규정하고 제4항에서 제1항부터 제3항까지의 규율 사항의 적용 방식을 국사원 총리령에 위임하고 있다.

11) Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

⑤ 국가공무원 채용 방식

ㄱ. 경쟁전형을 통한 선발

프랑스 국가공무원법의 제19조부터 제28조까지로 이루어진 제3장은 공무원으로 임용되기 위한 조건과 절차¹²⁾를 규정하고 있다.

제19조는 공무원 선발의 경쟁원칙(*voie de concours*)을 규정하고 있다. 즉 공무원은 제19조에서 제한적으로 열거한 방법들 중 하나의 절차를 거쳐 선발될 수 있다. 제19조에서 제1호부터 제3호까지 열거하여 규정한 선발 방식에 따라 각 방식으로 선발된 공무원을 제1유형 공무원, 제2유형 공무원 및 제3유형 공무원으로 칭하기도 한다.

제1유형은 일정한 학력을 가진 자들을 대상으로 시험을 통해 선발하는 방식이다. 제1유형 전형에 대해 법률 제19조 제1호는 학위가 응시조건으로 제시되는 경우, 비록 그 학위가 없는 자도 해당 학위에 상응하는 자격을 갖추게 하는 전문적 경력을 갖추고 있다면 해당 전형에 응시할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 대해, 어떤 학위에 상응하는 전문적 경력의 수준에 대해서는 국사원 총리령에서 구체적으로 정하도록 위임하고 있다.

제2유형은 기존에 이미 공무원인 자를 대상으로 하는 전형을 말한다. 국가소속 직원, 군 또는 사법기관, 지방자치단체에서 현직으로 있거나 파견 또는 휴직의 상태에 있는 공무원이 지원할 수 있는 유형의 전형을 말한다. 법률 제19조 제2호에서는 제2유형의 전형을 규정하면서 국가직 공무원 이외의 공무원 등에 대해서는 제2유형 전형의 대상이 될 수 있는 조건을 특별지위 규정에서 정하는 조건에 따르도록 규정하고 있다.

제3유형은 특별지위를 통해 특정 직군에서 특별한 전문적 경력을 가진 인력을 채용하기 위한 절차를 말한다. 이 제3유형에 대해 법률

12) Accès à la fonction publique.

제19조는 상당히 자세한 규정을 두고 있다. 이에 따라 특정 직군의 특별지위에서 규정하는 바에 따라 해당 직군에 공무원을 채용하기 위해서는 임기가 정해진 하나 또는 여러 전문직 활동에 종사한 경력이 있거나 지방자치단체 의회에 의원으로 선출되어 근무한 경험이 있거나 또는 사단법인(association)에서 책임자로서 근무한 경험이 있는 자를 대상으로 기존의 제1유형과 제2유형과 다른 특별한 절차를 마련하여 인력을 채용할 수 있다. 위와 같은 전문적 경력이 인정되어 제3유형으로 채용되기 위해서 필요한 전문적 활동이란 공무원이나 법관, 군인 또는 공적 기관의 직원으로 근무한 것을 제외한다. 제3유형 채용 방식에 대해 필요한 전문적 활동의 성격과 활동 기간 요건 및 일반 전형 대비 제3유형 채용 비율은 각 특별지위에서 정한다.

국가공무원법 제19조	
법률 규정 사항	총리령 위임 사항
<ul style="list-style-type: none"> - 국가공무원 채용 방식 유형 구분 <ul style="list-style-type: none"> ○ 제1호 - 국가공무원 일반전형(제1유형) - 응시자격 요건으로 학위가 요구되는 경우, 전문 경력으로 학위를 대체할 수 있음을 규정 ○ 제2호 - 기존 공무원 응시 가능 전형 ○ 제3호 - 특수 경력 전문직 채용 전형 	<ul style="list-style-type: none"> - 제1유형 학위 대체 전문 경력 산정에 관해 필요 경력 기간 등 구체적 사항을 국사원 총리령으로 정함 - 제2유형 및 제3유형 전형 응시자격에 대해 각 직군별 특별지위 규정으로 정함

한편, 국가공무원법 제20조에서는 공무원 선발 시험 결과에 따라 응시자를 임명하는 절차에 대해 제7문에 걸쳐 상세히 규정하고 있다. 이에 따라 각 임용시험(concours)에서는 응시자의 시험 성적 및 적격성 정도를 순서로 심사위원단이 리스트를 작성한다. 이 리스트 순서

에 따라 임용자를 결정하게 되는데, 리스트 상에서 앞선 응시자라도 임명 결격사유로 인해 임용되지 않는 경우, 리스트 하위에 있는 예비 합격자가 임용되는 방식을 규정하고 있다. 이때 예비 합격자를 합격시킬 수 있는 정도를 전체 채용예정 공무원 수에 비례하여 일정한 비율을 초과할 수 없다는 점을 법률에서 규정하고 있다.

즉, 채용 예정 공무원 보직을 해당 전형에서 다 채용하지 못하더라도 임용시험 성적이나 적격성이 지나치게 낮은 응시자를 임용하지 않도록 절차를 규정한 것으로 해석할 수 있다. 이때, 채용 예정 공무원 보직 수 대비 예비합격자를 임용할 수 있는 비율을 총리령으로 정하도록 규정하고 있다. 특이한 점은 이 총리령은 국가공무원법에서 행정입법 권한을 위임받는 다른 총리령들이 대부분 국사원에서 심의하는 총리령인 것과 달리 단순 총리령이라는 점이다.

국가공무원법 제20조 제3문	
법률 규정 사항	총리령 위임 사항
- 각 전형별 예비합격자를 임용하는 규모는 전체 채용 예정 수의 일정 비율을 초과할 수 없음	- 전체 채용 예정 수 대비 예비합격자 임용 가능 비율을 총리령으로 정함 ※ 국사원 총리령이 아닌 단순 총리령으로 정함

ㄴ. 특별 채용

국가공무원법 제24와 제25조에서는 위에서 설명한 일반적인 경쟁 방식의 전형을 통한 선발 절차를 거치지 않고 공무원으로 재직할 수 있는 방식을 규정하고 있다.

제24조에 따르면 특정 직군은 해당 직군을 규율하는 특별지위 규정에서 정하는 방식에 따라 고위직인 A카테고리에 해당하는 공무원이나

이에 상응하는 직급으로 여러 국가가 참여하는 국제조직에서 근무하는 공무원을 일반 전형을 거치지 않고 직접 채용할 수 있다. 일반 전형이란 위에서 설명한 국가공무원법 제3장에서 규정한 선발 방식을 말한다. 이렇게 고위직 공무원을 선발을 거치지 않고 직접 채용 방식을 활용할 수 있는 직군을 정하는 것은 국사원 총리령에 위임되어 있다.

제25조에서는 각 행정기관(administration)이나 부서(service)에 대해 정부가 직접 임명 여부를 결정하는 특별 고위 보직(emplois supérieurs)을 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 이 고위 보직에 비공무원(non-fonctionnaires) 임용 방식으로 보직자를 결정할 때는 임용(titularisation) 절차없이 채용할 수 있으며, 이 고위 보직에 대한 임명 결정은 취소(révocable)할 수 있다. 이러한 비임용 고위 보직을 특정하는 것은 전적으로 국사원 총리령에 권한이 위임되어 있다.

국가공무원법 제24조 및 제25조	
법률 규정 사항	총리령 위임 사항
<ul style="list-style-type: none"> ○ 제24조 - 경쟁 전형을 거치지 않고 고위직 공무원을 채용할 수 있음 ○ 제25조 - 임명 절차를 거치지 않고 정부가 임용 결정을 하는 특별 고위 보직을 설치할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 비경쟁 고위직 채용을 할 수 있는 직군의 특정을 국사원 총리령으로 정함 - 특별 고위 보직 특정을 국사원 총리령으로 정함 ※ 국사원 총리령이 아닌 단순 총리령으로 정함

2. 국가공무원법상 의회입법과 행정입법의 관할 구분

(1) 프랑스 의회입법과 행정입법의 관할 구분 일반

프랑스에서는 법률의 관할권과 행정입법의 관할권을 헌법에서 비교적 구체적으로 구분하고 있다. 즉, 프랑스 헌법 제5장은 ‘의회와 정부

간의 관계'에 대해 규정하고 있는데 특히 제5장의 제34조와 제37조에서 각각 법률로 규율해야 할 사항과 행정입법 즉, 명령으로 규율해야 할 사항을 정하고 있다.

헌법 제34조에서는 법률로 규정하여야 할 사항을 제한적으로 열거하여 정하고 있다는 것이 프랑스 헌법의 중요한 특징이다. 열거된 사항은 '시민권(droits civiques)과 공적 자유를 누리기 위해 시민들에게 인정되는 기본적인 보장, 언론의 자유·다원주의·독립, 국방을 위한 인적·물적 부담 의무', '국적, 인적 지위 및 권리능력, 부부 간 재산 공유, 상속, 증여', '범죄의 유형과 그에 따른 형벌, 형사절차, 사면, 새로운 사법권의 창설과 법관의 지위', '과세표준, 세율 및 일체의 조세 징수 방식, 화폐 발행 제도' 등 시민들의 기본적인 권리·의무와 직결되는 사항들이다.

한편 헌법 제37조에서는 행정입법권을 활용하여 집행권력이 명령으로 정할 수 있는 사항을 규정하고 있다. 특징적인 것은 명령에 대해 의회 입법권과 달리 그 관할사항을 제한적으로 열거하여 정한 것이 아니라, 위 헌법 제34조에서 법률 사항으로 정한 사항 이외에는 법률이 위임하지 않아도 명령을 제정할 수 있도록 정하고 있다. 이른바 '독립 명령의 일반적 관할권'(règlement autonome)을 규정하고 있는 것이다.

【프랑스 현행 헌법 제37조】

법률의 영역이 아닌 다른 분야들은 명령적 성격을 갖는다.

이러한 분야에 개입한(이미 제정된) 입법적 형식의 법령(textes)은 국사원(Conseil d'Etat)의 자문을 거친 데크레(대통령령 또는 총리령)로 수정될 수 있다. 본 헌법이 시행되고 난 후에 제정되는 위와 같은 법령은 헌법 재판소에서 명령제정권의 관할을 선언하는 경우에만 위 문장과 같이 데크레로 수정될 수 있다.

프랑스 현행 헌법의 근간을 정립한 1958년 헌법이 제정되기 전에는 프랑스에서도 행정입법은 법률이 제정되면 이를 적용하기 위해 필요한 범위 내에서 구체적인 집행을 위해 제정되는 법률 종속적 규범에 불과했다. 그러나, 행정권력의 권한 범위를 크게 확대한 1958년 이른바 드골 헌법으로 시작된 제5공화국 헌법 하에서는 행정입법이 오히려 일반적 규범으로 자리잡게 되었다.

이에 따라, 일반적 명령제정권은 국무총리에게 있고(헌법 제21조) 예외적으로 대통령도 행사할 수 있다. 대통령은 국무회의의 의결을 거쳐 대통령령(décret, 데크레)을 제정할 수 있고(헌법 제13조) 국무총리는 부처 장관에게 개별적으로 명령제정권을 위임할 수 있다.

(2) 프랑스 공무원법상 의회입법권과 행정입법권

1) 공무원제도의 기본적 보장에 대한 법률관할

위와 같이 프랑스 헌법에서 행정입법을 일반적 규범으로 인정한 것은 법률과 행정입법 간의 규범력의 우열의 문제와는 별개의 문제이다. 즉, 행정입법은 관할에 있어서 일반적인 규범으로 인정될 뿐이고 그 효력에 있어서는 법률을 위반할 수 없다.

특히, 프랑스 헌법 제34조에서는 법률의 관할 사항을 열거하면서 공무원제도에 관해서 특별히 ‘국가의 군(militaire)과 일반(civil) 공무원에게 인정되는 기본적 보장(garanties fondamentales)’에 관해서는 법률이 관할권을 갖는다고 규정하고 있다. 이 ‘기본적 보장’이 구체적으로 무엇을 뜻하는지에 관해서는 프랑스 공법학계에서 오랜 논의가 축적되어 있고 이에 대한 판례도 나와 있다.

2) 공무원제도 기본적 보장의 내용

1984년 프랑스 행정대법원인 국사원(콩세이데따, Conseil d'Etat)에서 내린 판결에서는 업무를 수행하고 보수를 받을 공무원의 권리를 기본적

권리라고 보았다.¹³⁾ 같은 해 헌법재판소는 퇴직 공무원에게 인정되는 연금을 받을 권리¹⁴⁾를 기본적인 보장의 하나로 인정하였다. 또한, 2009년 국사원은 직급에 맞는 보직을 맡을 권리와 본래의 임무에 상응하지 않는 보직에 발령을 받을 때에 본인의 동의를 구해야한다는 것을 기본적인 보장의 내용으로 인정하였다.¹⁵⁾

헌법재판소가 1991년에 내린 결정에서는 특정 사안에 대해 법률로 규정할 내용과 행정입법으로 규율할 수 있는 내용을 구분하고 있다. 이 결정에서 헌법재판소는 공무원 선발 방식의 확정, 특히 시험(*concours*)를 통한 선발을 확정하는 것과 이 선발에 응시할 수 있는 조건의 성격 자체¹⁶⁾를 규정하는 것은 법률의 규율사항이라고 판단하였다. 그러나 헌법재판소는 동시에 선발시험의 면접관 등 판단권자를 선정하는 구체적 방법이나 응시자격조건을 구성하는 개별요소들을 규정하는 것은 법률의 배타적인 관할 사항에 속하지 않는다고 판단하였다.¹⁷⁾

한편, 국사원은 2012년 판례에서 어떤 공무원의 보직이 폐지되는 경우에 대해, 헌법 제34조는 자신의 보직이 없어지는 공무원 가운데 재발령을 받을 권리가 인정되는 경우를 규정하는 권한을 법률 입법자에게 부여하고 있을 뿐이고, 해당 공무원에게 새로운 직에 발령(*reclassement*) 받을 권리가 본 조문에서 도출되지는 않는다고 판시하였다.¹⁸⁾

13) CE, Ass., 11 juillet 1984, *Union des groupements de cadres supérieurs de la fonction publique*, Rec., p. 258; AJDA, 1984, p. 627, conclusions Daniel Labetoulle).

14) CC, 16 janvier 1986, *loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*, RDSS, 1986, p. 347, note Xavier Prétot.

15) CE, Ass., 28 décembre 2009, *SYNTEF-CFDT et autre*, Rec., p. 504, RFDA, 2010, p. 605, concl. Yves Struillou, AJDA, 2010, p. 568, note Emmanuelle Marc.

16) la nature des conditions.

17) CC, 12 mars 1991, *nature juridique de certaines dispositions des articles 1er et 2 de la loi du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs*, AJDA, 1991, p. 474, note Xavier Prétot.

18) CE, 7 mai 2012, *Syndicat CFDT des personnels de l'administration centrale du ministère de la justice et de la légion d'honneur*.

3) 비임용직에 대한 보장 논의

위에서 설명한 공무원제도에 관한 의회의 입법권은 비임용공무직에게는 적용되지 않는다. 즉, 헌법 제34조에서 정하고 있는 의회 입법권의 관할사항인 ‘공무원에게 적용되는 기본적인 보장’을 누릴 수 있는 것은 좁은 의미의 공무원뿐이고 비임용공무직에게는 적용되지 않는다.¹⁹⁾ 바꾸어 말하면, 공무원으로 임용받지 않고 공무에 종사하는 인력에게 인정될 보장은 법률로 정해야 하는 것이 아니라 행정입법만으로도 정할 수 있다는 것이다.

이에 대해 프랑스 국사원은 1990년 판례에서 헌법 제34조의 입법권을 통한 기본적 보장이 비임용공무직에게는 적용되지 않는다고 명확히 판시하였다.²⁰⁾ 그러면서 국사원은 비임용공무직의 지위는 국무총리가 명령으로 결정할 수 있다고 판단하였다. 물론, 본 판례에서도 국사원은 총리가 제정하는 명령이 법률과 일반원칙을 존중하여야 한다는 것을 단서로 달았기 때문에 명령이 상위 규범인 법률에 위반되는 내용을 규정할 수는 없다. 따라서, 비임용공무직의 지위에 관해 행정입법의 배타적인 관할권을 인정하는 것은 아니고 법률과 일반원칙으로 정해진 사항을 존중하는 범위 내에서 행정입법이 제정되어야 하는 것이다. 즉 법률로도 관련된 사항이 제정될 수 있다는 것이다.

(3) 직군별 특별지위

프랑스 공무원제도를 규율하는 법령체계에서 특징적인 것은 각 직군별로 특별지위(*statut particulier*)를 제정하여 운영한다는 점이다. 위에서 설명한 바와 같이 공무원기본법과 국가직, 지방직 및 의료직 공무

19) Fabrice Melleray, *Droit de la fonction publique*, Economica, 2013, p. 154, n° 116.

20) CE, 30 mars 1990, *Fédération générale des fonctionnaires Force Ouvrière et autres*, *Rec. Tab.*, p. 554; *DA*, 1990, n° 264.

원법을 모두 하나의 공무원 일반지위 규정을 이루고 있다. 그런데 이 일반지위에서 규정한 사항이 모든 공무원 직군(corps)에 그대로 적용되는 것이 아니고 각 직군별 특성을 고려하여 적용의 방식과 조건을 다소간에 수정할 수 있다. 이렇게 직군별로 일반지위 즉 법률 내용의 적용을 수정할 수 있는 것이 직군별 특별지위 규정이다.

국가공무원법 제8조에 따라 각 직군별 특별지위에서 국가공무원법 규율 사항의 적용 방식을 결정한다. 같은 조에 따라 이 특별지위의 규범형식은 국사원 심사를 거친 총리령으로 제정할 수 있다. 다시 말해, 프랑스 국가공무원법은 기본적인 규율 사항을 법률에서 정하고 있지만 이 법률 규정 사항의 ‘적용 방식’(modalité d’application)을 직군별로 총리령을 제정하여 다소간에 다르게 정할 수 있도록 하고 있는 것이다. 법률의 관할과 행정입법의 관할 간의 구분이라는 관점에서 보면, 각 직군별로 법률 규정의 적용 방식을 행정입법인 총리령으로 다르게 정할 수 있다는 점에서 행정입법을 활용하여 공무원 조직을 운영하고 있는 비중이 크다고 할 수 있다.

중요한 점은 각 직군별 특별지위 규정은 직군별로 공무원의 의사결정 참여를 보장해 주기 위해 조직되어 있는 참여위원회에서 심의한다는 점이다. 공무원기본법 제9조는 국가직뿐 아니라 모든 공무원에 대해 공무원은 자신이 규율받는 지위 규정(règles)의 제정(élaboration)에 대표를 통해 참여할 권리가 있음을 규정하고 있다. 국가공무원법 제12조 이하에서는 국가공무원 최고 위원회와 각 기관별 참여위원회를 비롯한 여러 협의체를 통하여 공무원이 지위 규정 제개정에 참여할 수 있도록 절차를 마련하고 있다. 특히 국가공무원 제15조에서 규정하고 있는 기관별 참여위원회는 위원회가 다루는 안건으로 특별지위 규정 제개정안²¹⁾을 명시하고 있다. 다시 말해, 프랑스 국가공무원법 법령체계에서는 총리령의 형식을 가진 특별지위로 각 직군에 적용될

21) Projets de statuts particuliers.

법률 규정 사항을 정하고 있어서 행정입법의 역할이 대단히 크지만, 이 행정입법은 수범자인 공무원이 대표를 통해 직접 참여하여 결정되는 구조를 형성하고 있다는 것이다.

제 3 절 프랑스 국가공무원법 최근 개정 현황

1. 2007년 공무원제도 현대화 법률

2007년에는 ‘공무원제도 현대화에 관한 2007년 2월 2일 법률 제 2007-148호’²²⁾가 제정되어 ‘공무원제도 현대화’라는 이름으로 공무원 경력 관리와 직업 활동의 자유에 관련된 내용을 중심으로 하는 국가공무원법 개정이 이루어졌다.

(1) 임용 및 승진시험 방식의 변화

2007년 법률 개정으로 인해, 공무원 선발과 승진을 위한 평가에 직업적 전문성이나 전문경력을 고려할 수 있는 여지를 넓히게 되었다. 2007년 개정법률 제8조에 따라 국가공무원법 제19조와 제26조 및 제58조가 개정되었다.

1) 개정 전 공무원 경시 방식 규정

기존 국가공무원법 제19조는 국가공무원법상 공무원선발²³⁾을 규정한 제3장의 첫 번째 규정이다. 국가공무원법의 제1장이 일반규칙을 규정하고 있고 제2장이 국가공무원제도 관련 자문기구를 규율하고 있기 때문에 2007년에 개정된 제19조가 국가공무원법의 내용으로는 가장 첫 번째 규정이라고 할 수 있다.

22) (Loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique)이다.

23) Accès à la fonction publique.

본 규정은 2007년 개정 이전에는 2001년 1월 3일 법률에 의해 개정되었던 것인데, 국가공무원 경시(concour) 방식의 유형을 규정하고 있다. 공무원 경시란 공무원이 되고 싶은 사람이 응시하는 임용시험과 이미 공무원인 사람이 응시하는 승진시험을 포함하는 것이다. 즉 제 19조는 공무원이 되거나 더 높은 공무원이 되기 위한 방법을 제한적으로 규정하고 있는 것이다. 제19조는 이런 경시의 방식을 응시 대상을 기준으로 세 가지로 나눈 다음 경시의 내용을 기준으로 다시 두 가지로 나누고 있다.

경시 대상으로는 각각에 대해 제1호(1°), 제2호(2°)와 제3호(3°)로 구분하였는데 각각 ‘학위소지자 또는 특정 학력자 선발’, ‘현직 공무원 등에 대한 선발’, ‘특별 지위(statut particulier) 직군에 대한 전문경력자 선발’을 규정하고 있다. 제2호에서 현직 공무원 등을 규정하고 있기 때문에 제1호에서 말하는 학위소지자 또는 특정 학력 이상자는 공무원 조직 외부의 응시자를 뜻한다. 즉, 제1호와 제2호는 각각 공무원조직 외부를 대상으로 하는 경시와 공무원조직 내부를 대상으로 하는 경시를 뜻한다. 제3호는 2001년 본 조문의 개정으로 통해 창설된 것인데 흔히 ‘제3경시’(troisième concours)라고 부른다.

경시 내용을 기준으로 두 가지 방식으로 선발전형을 구성할 수 있도록 제19조 제7문(alinéa)에서 규정하고 있었다. 시험(épreuves)에 의한 선발이 원칙이고, 일정한 조건 하에서 특정한 자격(titres)이나 전문적 성과물과 같은 업적(travaux)을 기준으로 선발하는 방식이 가능하도록 규정하고 있었다. 후자의 방식으로 선발하는 경우에도 필요한 경우 시험을 보충적으로 실시할 수 있다. 예외적으로 시험 이외의 방법으로 경시를 진행하기 위한 일정한 조건이란 경시로 충원하고자 하는 보직의 수행을 위해 특정한 경력이 필요하거나 사전적인 특정한 교육이 필요한 경우를 말한다.

2) 시험 방식의 다양화

2007년 공무원제도 현대화 법률에 의해 개정된 부분은 경시의 내용을 기준으로 경시 방식으로 두 가지로 규정한 제19조의 제7문이다. 개정 전 제7문은 시험에 의한 경시와 자격과 업적 - 시험을 보충적으로 실시할 수 있는 - 에 의한 경시를 규정하였으나 개정 후 제7문에서는 후자의 방식을 면접관(jury)이 면접(sélection au vu)을 통해 선발한다는 내용을 신설하였다. 또한 후자의 방식으로 공무원 또는 공무원을 지명하는 자를 평가하는 것이 기존에는 제19조 제1호부터 제3호까지 규정한 경시에만 적용되던 것을 국가공무원법 제26조와 제58조에서 규정하고 있는 직업시험(examens professionnels)에도 적용되도록 규정하고 있다. 제26조에서 규정한 시험이란 제19조에서 규정한 경시를 통한 기존 공무원 채용 이외에 다른 방식으로 공무원 조직 내부의 인력을 선발하기 위한 방식의 하나로서 시험을 규정한 것이다. 제58조에서 규정하고 있는 것은 공무원 조직 내부의 정기적 진급시험(promotion interne)을 말한다.

3) 전문성 강화

2007년 개정에서는 제19조 제7문에 이어 하나의 문단을 더 추가하여 전문 경력(expérience professionnelle)을 경시 시험에 반영할 수 있도록 제도를 개선하였다. 경시 및 직업시험이 시험(épreuves)을 기초로 치러지는 경우, 즉 제19조 제7문에서 정한 두 가지 방식 중 원칙적인 방식에 의할 경우에 시험 과목들 중에 하나로 응시자가 자신의 전문 경력을 프레젠테이션(présentation)하도록 하는 과목을 둘 수 있도록 한 것이다. 또한 제19조 제7문 방식들 중 예외적인 방식 즉 시험 이외의 자격이나 업적을 기초로 진행되는 경시나 직업시험에서 시험을 보충적으로 추가하는 경우에도 그 시험 과목으로 전문 경력 프레젠테이션을 채택할 수 있도록 규정하고 있다.

위와 같은 내용을 국가공무원법 개정 내용으로 담고 있는 2007년 법률 제8조에서는 제2항과 제3항에서 각각 국가공무원법 제26조와 제58에도 ‘전문 경력’을 직업시험에 고려할 수 있도록 해당 조문을 개정하도록 하였다. 즉 개정 전에는 국가공무원법 제26조에서 기존 공무원 등을 채용하기 위한 방식으로 직업시험(examen professionnel) 방식(제1호)과 ‘적합성 리스트’의 방식(제2호)을 규정하고 있었다. 적합성 리스트(liste d’aptitude) 방식이란 응시자가 지원하는 직군 내지 보직에 상응하는 적합성을 리스트로 제출하는 것이다. 이를 검토하는 절차로서 개정 전에는 이 리스트를 노사대표가 참여하는 인사위원회에서 검토하여 그 의견을 제시하도록 하는 절차만 규정되어 있었으나 2007년 개정으로 이 리스트를 검토할 때 응시자가 갖고 있는 ‘전문직업적 가치’(valeur professionnelle)와 축적된 직업적 경험, 즉 ‘전문 경력’(acquis de l’expérience professionnelle)을 의무적으로 심사할 것을 명문화한 것이다.

한편, 국가공무원법 제58조에서 규율하고 있는 정기 승진시험의 경우에는 2007년 전에도 이미 전문직업적 가치를 승진결정에 고려하도록 규정하고 있었다. 이에 더하여 2007년 개정에서는 전문 경력도 전문직업적 가치와 함께 심사하도록 명문으로 규정하였다.

(2) 파견 활용 가능성 확대

공무원 제도를 현대화하고자 한 2007년 법률 개정 가운데 국가공무원법의 두 번째 큰 변화는 ‘파견’(mise à disposition) 제도를 더 효과적으로 활용하고자 제도를 고친 것이다. 파견의 정의와 범위를 더 명확히 하여 법령의 미비점을 개선하였을 뿐 아니라 파견 조건을 완화하여 국가공무원, 지방공무원, 의료공무원 간의 파견을 가능하게 한 것이 2007년 법률 개정 결과 생겨난 중요한 제도의 변화이다.

1) 개정 전 파견 관련 규정

프랑스 국가공무원법상 파견 제도는 공무원의 직무 수행 유형의 하나로 제41조부터 제44조의 2까지 포함되는 하나의 부섹션(sous-section)으로 구성되어 있었다. 제41조에서는 파견의 정의와 조건을 포함한 파견제도 일반에 관한 사항을 정하였다. 제42조와 제44조에서는 국가공무원을 파견 보낼 수 있는 범위를 규정하고 있었는데, 전자는 공적기관 일반에 대해 후자는 민간영역에 공무원을 파견할 수 있는 범위와 조건을 규정하고 있었다. 제43조에서는 파견제도 활용 현황을 감독할 수 있는 연간보고 절차를 규정하고 있었다.

2007년 개정에서 크게 달라진 점은 ‘공익적 기관’의 범위를 상세하게 규정하고 공무원 파견의 조건을 신설한 것과 ‘지방자치단체 및 그 소속 공공기관’ 및 국공립병원과 같은 ‘의료공공기관’에 대해서도 국가공무원을 파견할 수 있도록 제도를 바꾼 것이다.

2) 파견 가능 공공기관 특징

개정 전에는 공무원을 파견할 수 있는 대상 기관에 대해 제41조에서 원칙적으로 국가 중앙 행정청과 국가에 소속된 ‘공공기관’으로 정하고 제42조에서 ‘공익적 기관’과 여러 국가의 정부가 참여하는 ‘정부간 국제 조직’에도 파견할 수 있는 것으로 규정하고 있었다. 이때 공공기관이란 사무자치공법인(établissement public)을 말하는 것으로 법인화되어 특정 업무를 일정한 업무상의 독립성을 갖고 처리하는 공공기관을 뜻하는 것이다. 프랑스의 사무자치공법인은 국가 또는 특정 지방자치단체를 감독관청으로 하여 그에 속하는 것이 원칙인데, 제41조에서는 국가에 소속된 공공기관을 대상 범위로 정하고 있었다.

한편, ‘공익적 기관’(organismes d'intérêt général)이란 프랑스 행정조직법상 사무자치공법인에 비해 그 개념이 특정되지 않아서 해석의 여

지를 많이 갖고 있었다. 즉 2007년 국가공무원법 개정 전에는 공무원 파견이 가능한 대상 기관의 범위를 일반적인 용어로 넓게 규정하고 있어서 논란의 여지가 상대적으로 많았다.

2007년 개정에서는 공익적 기관에 대해서 “국가나 지방자치단체 또는 그 소속 행정적 사무자치공법인의 정책을 수행하는데 기여하는 조직”(organismes contribuant à la mise en oeuvre d’une politique de l’Etat)으로 범위를 한정하였고, 파견된 공무원의 업무가 반드시 이들 조직에게 맡겨진 “공공서비스 임무 수행”(l’exercice des seules missions de service public)일 것을 조건으로 규정하였다. 특징적인 것은 사무자치공법인의 정책을 추진하기 위한 공공서비스 임무를 부여받은 조직 모두에 대해 공무원 파견이 가능한 것이 아니라 ‘행정적’ 사무자치공법인의 정책 추진을 위한 조직으로 범위를 한정한 것이다.

또한, 국제기구에 대한 파견에 대해 종전에는 ‘정부간 국제조직’(organisations internationales intergouvernementales)만을 규정하고 있었으나, 본 개정으로 국제기구뿐만 아니라 특정 외국에 직접 파견을 보내는 것도 가능하도록 규정을 신설하였다. 다만, 해외파견은 해당 공무원이 본래 소속된 기관과 업무상 계속적으로 교류하는 경우²⁴⁾에만 가능하도록 조건을 규정하였다.

3) 지방자치단체 및 공공의료기관에 대한 파견 근거 마련

2007년 개정을 통해 마련된 또 다른 큰 변화는 국가공무원을 지방자치단체와 공공의료기관에 파견할 수 있도록 제도를 신설한 것이다. 개정된 국가공무원법 제42조 제1항은 국가공무원 파견이 가능한 기관을 열거하면서 제1호에서 국가 행정청과 국가 소속 사무자치공법인,

24) “Elle n’est cependant possible, dans ce cas, que si le fonctionnaire conserve, par ses missions, un lien fonctionnel avec l’administration d’origine.”, 2007년 개정 국가공무원법 제42조 제1항 제5호 후문.

제2호에서 지방자치단체와 그 소속 사무자치공법인, 제3호에서 의료 공무원법 제2조에서 규정한 공공의료기관²⁵⁾을 각각 규정하였다.

4) 파견 비용 보전

한편, 2007년 개정에서는 제42조에 제2항(II)을 신설하여 공무원을 파견할 때 파견 공무원의 인건비 부담에 대한 사항을 규정하였다. 프랑스 공무원법상 파견이란 본래 소속 조직에 소속을 유지하고 그 조직으로부터 본래의 보직에 상응하는 보수를 받으면서 소속 조직이 아닌 곳에서 근무하는 형태를 말한다. 따라서 국가공무원을 파견한 국가 행정조직은 여전히 파견한 공무원에게 보수를 지급하게 되는데 파견을 받은 조직에서 이 인건비를 부담하여야 한다는 원칙을 규정한 것이다. 다만, 본 조문에서는 예외적으로 인건비 보전의 의무를 면제할 수 있는 경우를 두 가지로 열거하였는데 첫째는 국가행정조직에서 여전히 국가행정조직으로 파견을 가는 경우와 국가 소속 행정적 사무자치공법인으로 파견을 가는 경우이고 둘째는 국제조직이나 외국에 파견을 가는 경우이다.

2. 2009년 인사이동과 경력관리제도 개선

2009년에는 공무원제도 내에서 인사이동 가능성(mobilité)을 높이고 경력관리제도를 개선하는 내용을 중심으로 하는 국가공무원법 개정이 이루어졌다. 2009년 국가공무원법 개정 내용을 담고 있는 법률의 명칭을 직역하면 ‘공무원제도 내의 이동성과 경력관리에 관한 2009년 8월 3일 법률 제2009-972호’이다.²⁶⁾ 인사이동 가능성은 공무원의 자발적 보직 변경 가능성을 높여서 각 공무원의 직무상 이동권(droit à la mobilité)을

25) Des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi no 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

26) LOI n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

더 넓게 보장한다는 의미를 담고 있다. 본 법률 개정을 통해 기존에 공무원의 인사상 이동권을 제약하던 요소들을 제거하였다. 한편, 한 사람이 여러 개의 파트타임 근로를 할 수 있는 조건을 2009년 법률 개정으로 국가 및 지방자치단체 공무원들에게 확대되었다. 또한 해당 부서에 조직 개편이 있을 때 공무원들에게 제공하는 직업 재교육 제도도 확충하였다.

(1) 직군 간 직접편입 제도 신설

2009년 법률 제2조에 따라 기존 국가공무원법상 ‘평정(notation), 승진(avancement), 전역(mutation), 재분류(reclassement)’에 관한 사항을 규율하는 제6장에 한 조문이 추가되었다. 기존에 제6장은 제55조부터 제63조로 구성되어 있었으나 제63조에 이어 제63조의 2가 추가되었다. 추가된 조문의 내용은 공무원의 직군 간 이동을 가능하게 하는 것이다. 즉 신설된 조문에 따라 공무원은 기존의 직군에서 갖고 있던 동일한 카테고리를 유지하고 기존 직급에 상응하는 직급을 유지하면서 다른 직군으로 이동할 수 있게 되었다. 다만 이때 직급의 상당성은 채용의 조건과 부여받게 되는 임무의 성격을 고려하여 결정된다. 이와 같은 직군 간 직접편입의 발령은 공무원이 옮겨가는 기관에서 내되 기존 기관과 해당 공무원의 사전 동의를 받아야 한다.

(2) 직군 외 파견 제도 구체화

‘직군 외 파견’(détachement)이란 공무원이 신청하여 일시적으로 자신이 본래 소속된 직군에서 이탈하는 것을 말한다. 소속된 직군에서 이탈하지만 이 직군 내에 적용되는 승진과 퇴직에 관한 권리는 그대로 유지한다. 이 제도를 통해 공무원은 일시적으로 직군을 변경하거나 자신의 임무를 바꿀 수도 있다.²⁷⁾ 2009년 국가공무원법 개정에서는

27) Frédéric Colin, Droit de la fonction publique, Gualino, 3e éd., 2014, p. 137.

직군 외 파견 기간 종료 시점에 인사관계 처리에 관한 사항을 법률에 좀 더 구체적으로 규정하여 해당 공무원이 본 제도를 자신에게 유리하게 활용할 수 있는 여지를 넓히게 되었다.

개정된 국가공무원법 조문은 본 제도의 정의를 포함하여 기본적인 사항을 상세히 규정한 제45조의 마지막 두 개의 문장(alinéa)인데, 개정 전 해당 문장에서는 복귀를 보장하는 내용과 파견받아 근무하던 곳에 편입될 수 있다는 사항만을 규정하고 있었다. 즉, 직군 외 파견 기간이 종료되면 해당 공무원은 의무적으로 파견 전에 소속되어 있던 직군으로 복귀하여야 했다. 다만 각 직군별 지위규정에서 예정한 조건에 충족하는 경우, 파견을 나갔던 직군에 소속을 편입시킬 수 있을 뿐이었다.

그런데 개정을 통해 파견 기간이 끝날 때 원 소속으로 복귀하거나 파견 소속에 편입할 때 직급이나 대우에 있어서 해당 공무원이 불리한 처우를 받지 않도록 규정을 구체화하였다. 즉, 파견 기간이 끝나면 파견을 나가서 맡았던 보직과 직군에 편입되지 않는 한 본래의 소속으로 복귀한다고 규정하였다. 또한 복귀하는 경우에 파견받아 근무하던 곳에서 달성한 직급(grade)이나 진급 단계를 복귀 인사 발령에 고려하여야 한다는 점을 명시하였고, 파견시 받은 직급이나 대우가 해당 공무원에게 유리한 경우에 한하여 반영한다는 점도 명확히 규정하였다. 파견 기관에 편입되는 경우에도 조문을 동일하게 구성하여 파견 당시 달성한 본인에게 유리한 직급이나 대우를 고려하여 편입하여야 한다고 법률에서 명시하였다.

한편, 직군 외 파견 기간이 종료할 때 재파견하는 조건이나 절차에 관해서 기존에는 규정이 없었던 것을 2009년 개정을 통해 재파견의 경우에도 위와 같이 직급이나 처우를 해당 공무원에게 유리하게 고려하여 결정하여야 한다고 명시하였다.

3. 2010년 공무원제도 개혁

2010년에는 공무원제도 내의 ‘사회적 협의’(dialogue social) 제도를 개정하는 내용을 중심으로 공무원법이 개정되었다. 이 개정 법률의 정식 명칭은 ‘공무원제도의 사회적 협의 제도 개혁과 공무원제도에 관한 다양한 규정을 담은 2010년 7월 5일 법률 제2010-751호’²⁸⁾이다. 국가공무원법에 관해서는 크게 최고 자문 기구인 ‘국가공무원 최고 위원회’(개정 법률 제6조)와 사회적 협의체 구성 및 권한에 관한 사항(개정 법률 제5조 및 제8조)이 개정되었다.

2010년 개정 전 국가공무원에서는 제12조부터 제17조로 구성된 제2장에서 여러 자문기구(organismes consultatifs)에 관한 사항을 규정하고 있었다. 2010년 개정법률은 제1장에서 사회적 협의 제도에 관한 개혁을 규정하고 제2장에서 기타 개정 사항을 담고 있었는데 제1장 제2절에서 제6조부터 제11조까지를 할애하여 기존 국가공무원 제12조부터 제17조까지를 모두 개정하였다. 즉 국가공무원법상 사회적 협의체를 포함한 조직들을 전반적으로 개정한 것이다.

(1) 국가공무원 최고 위원회 개혁

국가공무원 제13조는 ‘국가공무원 최고 위원회’(CSFPE)²⁹⁾ 제도를 규정하고 있다. 개정 전 위원회는 국무총리가 주재하는 국가공무원 제도에 관한 최고 자문 기구였으며, 그 권한은 국가공무원 제도 전반에 대해 일반적인 질서에 관한 일체의 사항을 심의하는 것과 특히 공무원 징계나 승진과 해고에 관한 쟁의에 대해 고등 심의기구(organe supérieur)의 역할을 하는 것이다. 개정 전 이 위원회의 구성은 행정청 대

28) Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique (1).

29) Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État.

표와 국가공무원 노동조합들의 대표가 동수로 참여하는 방식이었다.

개정 법률 제7조에 따른 개정으로 위원회의 권한에는 큰 변화가 없었고 그 구성방식이 크게 바뀌었다. 우선 개정에 따라 위원회를 국무총리가 주재하는 것이 아니라 공무원제도 담당 장관이 주재하는 것으로 바뀌었다. 위원회 구성은 행정청 대표와 국가공무원 노동조합들의 대표가 참여하는 것은 동일하지만 동수로 참여한다는 문구는 법률에서 삭제되고 노동조합들 간의 의석 수 배분에 관해 법률에서 좀 더 자세하게 규정하였다. 즉 위원회 구성 직전에 열린 각 기관별 참여위원회 구성을 위한 투표에서 각각의 노동조합이 득표한 수를 더한 것에 비례하여 노동조합별로 위원 의석을 배분하는 것이다. 또한 개정 전에는 위원회 구성을 정부와 공무원 대표 동수로 구성하여 의사결정에 양측이 참여하였으나, 개정 후에는 공무원 대표들만이 위원회 투표에 참여하는 것으로 변경되었다.

(2) 사회적 협의체 개혁

프랑스법에서 사회적 협의 제도란 정부 대표, 사용자 대표와 노동자 대표 간 일체의 의사소통을 위한 협의체를 구성하여 운영하는 것을 말한다. 사회적 협의는 노동법상 단체협약(coventions collectives) 체결을 위해 주로 운영되고 있는데, 프랑스에서는 공무원제도 내에도 국가와 공무원대표들 간의 근무조건을 협상할 수 있도록 이 제도가 활용되고 있다.

2010년 개정 당시 국가공무원법 제14조에서는 국가공무원 제도 내의 각 직군(corps)별로 정부 대표와 공무원대표가 동수로 참여하는 행정위원회(commissions administratives paritaires)를 두도록 규정하고 있었다. 이에 따라 이 위원회에 참여하는 공무원대표 위원은 2차에 걸친 투표로 선출되었다. 2차 투표 절차에 대해 개정 전 국가공무원법은 제14조의 제3문부터 제9문까지를 할애하여 자세하게 규정하고 있

었다. 2010년 개정 법률 제8조에서는 이를 개정하여 공무원 대표 위원 선출 방식을 공무원의 권리와 의무에 관한 1983년 7월 13일 법률 제83-634조에서 정하는 바에 따르도록 하고 기존 법률에서 자세히 규정하고 있던 절차는 모두 삭제하였다. 공무원의 권리와 의무에 관한 1983년 법률에서는 제9조의 2에서 공무원 대표 위원 선출 방식을 일괄적으로 정하여 국가공무원뿐 아니라 지방공무원과 의료공무원에게도 적용되도록 하였다.

2010년 법률 개정 이전에는 공무원 직능 대표를 선출할 때 다수 조합원을 보유하고 있는 노동조합에게 대표성을 인정하였다. 그러나 본 법률의 개정 내용에 따라 설립 후 2년이 지나고 공화국의 가치를 존중하는 독립된 노동조합이라면 공무원 직능대표 선출에 후보를 낼 수 있도록 개정한 것이다. 한편, 의사결정 방식에 대해서도 어떤 후보에 대해 동의하는 노동조합들이 보유한 조합원의 수가 전체 유권조합원 대비 50%를 넘으면 다수의 동의를 받은 것으로 본다는 원칙도 수립하였다.

4. 2012년 공무원제도 개혁

프랑스 국가공무원법은 2012년에도 한 차례 개정되었다. 2012년 개정 법률의 정식 명칭은 ‘계약직의 임명직 접근과 고용 조건 개선 및 차별철폐 등 공무원제도에 관한 여러 규정을 담은 2012년 3월 12일 법률 제2012-347호’³⁰⁾이다. 이 명칭에서 나타나는 바와 같이 본 법률에 따른 개정은 임명직과 계약직 간의 차별을 줄이고 계약직이 임명직으로 전환되는 것을 포함하여 계약직의 고용 조건을 개선하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 2012년 개정 법률은 세 개의 절(titre)로 이

30) Loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

루어져 있는데 각각 공무원의 ‘신분상 불안정성 철폐에 관한 조항들’³¹⁾, ‘계약직 채용 조건’³²⁾ 및 ‘공무원제도 내의 차별철폐와 기타 조항들’을 내용으로 하고 있다.

(1) 계약직의 임명직 전환

2012년 개정으로 기존의 계약직을 임명직으로 전환하기 위한 한시적 제도가 도입되었다. 즉, 개정 법률 제1장 제1절에 따라 기존에 지속적인 공무에 종사하기 위해 계약직으로 채용되었던 인력에게, 공무원직 종사 연한에 따라, 임용직 공무원과 같은 공무원 직군으로 편입될 수 있는 한시적인 제도를 두는 것이다. 단, 이 제도는 이 법률이 발효되고 4년 동안 운영하기 규정하고 있었다. 계약직 공무원 본인이 이를 원하지 않거나 신분 조건상 공무원 지위를 받을 수 없는 경우에는 무기계약직으로 전환시켜주는 조치도 포함되어 있다.

(2) 계약직 채용 조건

2012년 개정법률 제2절 제1장에서는 국가 단위 행정에 계약직을 채용할 수 있는 조건을 일부 개정하였다. 즉, 공무원 직군 내의 상시직 직무를 한시적으로 담당하도록 하기 위해 단기계약직을 채용할 수 있다는 원칙은 그대로 유지하였다. 다만 특수한 기능이 필요하여 공무원에게 맡길 수 없는 일에 대해서, 풀타임 상시직의 형태로 고용하기에 앞서 시험적으로 고용하거나 시간제 상시직의 형태로 고용하기 위해서 곧바로 무기계약직을 채용할 수 있도록 제도를 개정하였다.

계약직 고용 기간 제한에 대해서, 계약 기간이 완성되면 무기계약직으로 계약을 전환할 수 있도록 하는 기간제 계약직의 최장 고용 기간은 6년으로 유지하였으나(개정법률 제37조, 국가공무원법 제6조), 개정

31) Dispositions relatives à la lutte contre la précarité dans la fonction publique.

32) Encadrement des cas de recours aux agents contractuels.

법률에서는 동일한 공적 조직 내에서 동일한 지휘체계 아래에 있는 여러 보직에서 쌓은 경력을 합산할 수 있도록 하였다. 또한 계약이 중지된 경우에, 중지 기간이 3개월 미만인 경우에는 새로운 기간제 계약을 체결할 수 있는 사유에서 제외시켰다. 결과적으로 기간제 계약직에서 무기 계약직으로 전환하기 위해 충족해야 하는 조건이 완화된 것이다.

(3) 남녀 고용평등 강화

2012년 개정법률은 제3절을 통해 남녀고용평등에 관한 내용도 강화하였다. 2012년 법률 개정으로 여성 고용비율 목표를 2018년 기준 40%로 법률에서 규정하였다. 이 목표의 적용을 받는 보직과 할당 목표를 충족시키지 못한 경우에 부과될 제재는 총리령(데크레)에 위임되었다.

제 4 절 프랑스 법제의 시사점

1. 국가공무원법 최근 개정 동향

프랑스 국가공무원법은 최근까지도 법률 단위의 개정이 이루어지는 것에서 볼 수 있듯이 꾸준히 변화를 겪고 있다. 공무원 제도 개혁의 방향성은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 우선, 공무원 제도가 갖고 있는 안정성이나 경직성을 탈피하여 업무의 효율성과 효과성을 제고하기 위한 다양한 제도를 도입하였다. 전문적 경력을 보유한 인력을 채용하기 위한 2007년의 법률 개정이 대표적인 예라고 할 수 있다. 2009년 개정을 통해 파견 제도의 활용 가능성을 확대한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

이러한 조직 운영의 효율성·효과성을 강화하기 위한 조치들이 일정한 제도적 자극을 동원하여 공무원 조직의 변화를 꾀한 것이었던

반면, 일련의 개혁적인 조치에 상응하는 공무원 권익 보장을 위한 조치들이 제도화되었다. 2010년에 있었던 사회적 협의 제도 개혁에서는 공무원의 의사결정에 대한 참여 권한을 확대하기 위한 개정이 이루어졌다. 특히, 공무원 노조들 간의 대표를 선출하는 방식을 법률로 더욱 상세하게 규정하였고, 공무원 최고 위원회나 기관별 참여위원회에서 의사 결정 권한을 공무원대표에게 배타적으로 부여한 것은 공무원 제도 운영에 대해 공무원의 의사 반영 가능성을 높인 것으로 해석될 수 있다. 2012년 개정의 주된 내용을 이루고 있는 계약직 직원들에 대한 처우개선 조치들도 기존의 개혁적인 조치들에 대응되는 공무원 조직의 안정화를 위한 것으로 이해할 수 있다.

2. 행정입법의 활용

국가공무원 법제도에 관해서, 프랑스의 법령체계에서 찾을 수 있는 특징은 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 공무원 제도는 법전의 형식으로 법령이 정비되어 있지 않다는 점이다. 프랑스 법체계는 기본적으로 중요한 영역들마다 일정한 논리적 목차를 갖고 법률과 명령을 추가 및 개정해 나가는 법전 형식을 취하고 있다. 그런데 공무원 제도에 관해서는 공무원기본법으로 번역한 법률과 국가직, 지방직 및 의료직 공무원에 관한 별도의 법률이 제정되어 있음에도 불구하고 하나의 법전으로 이들 규정을 통합하는 작업이 이루어지지 않고 있다. 법전으로 통합하는 것이 어려운 이유는 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 공무원 제도가 역사적으로 오랜 전통을 갖고 있고 이해 당사자들인 정부와 공무원들 간의 사회적 협의가 쉽지 않은 제도 자체의 특징 때문이다. 둘째, 위 특별지위 규정 제도에서 보는 바와 같이 공무원제도에 관한 법률을 구체화하는 행정입법은 각 조문의 규율 사항별뿐 아니라 직군별로 수많은 총리령이 제정되어 있기 때문에 이를 통합적으로 체계화하기 어렵다는 점 때문이다.

둘째, 국가공무원법이 개정되어 오는 최근의 과정을 보면 법률이 갖고 있는 규범력을 활용하는 특징을 볼 수 있다. 법률의 규정 사항과 명령의 규정 사항을 구분한 것에서 볼 수 있듯이 프랑스 국가공무원법은 개정을 거치면서 공무원의 권익에 영향을 미치는 사항들을 법률에서 더욱 자세히 규정하여 사회적 합의 내용을 법률에 담고 있다. 행정입법과 달리 법률은 제정 절차상의 특징과 규범 형식의 특징으로 인해 명령에 비해 법제도를 안정적으로 유지하기에 적합한 성격을 갖고 있다.

행정입법은 비록 프랑스 제5공화국 헌법에서 독립적 관할권한을 부여받았지만 정부로 대표되는 집행권력의 정책적 의지를 우선적으로 반영한다는 점으로 인해 사회적 합의를 담을 여지는 그만큼 줄어든다. 프랑스에서는 공무원제도에 관한 법률과 행정입법 양자 모두의 역할이 헌법적으로 강화되어 있다고 볼 수 있다. 헌법 제34조에서 공무원의 권익에 관한 기본적 보장은 법률의 관할 사항으로 명시함으로써 행정입법의 독립관할권이 작용할 여지를 헌법 차원에서 제한하고 있다. 동시에 다양한 특별지위 규정과 국가공무원법에서 위임하고 있는 수많은 위임사항을 총리령으로 규정함으로써 행정입법 역시 적극적으로 활용되고 있다.

셋째, 이렇게 적극적으로 활용되고 있는 행정입법의 제정 과정을 프랑스의 독특한 두 가지 제도가 뒷받침하고 있다. 첫째는 국사원의 역할이다. 위 행정입법 위임 현황에서 나타나는 바와 같이 국가공무원법에서 행정입법에 위임하는 사항들은 거의 대부분 국사원의 심사를 거치는 총리령에 위임되고 있다. 총리령으로 제정되는 형식은 국사원의 심사를 거치는 국사원 총리령과 그렇지 않은 일반 총리령으로 나뉘어 진다. 국사원 총리령에 위임되고 있다는 것은 공무원제도의 중요성을 반영한 것으로 해석된다. 프랑스 국사원은 행정에 관한 최고급 관료로 양성된 인력을 갖추고 행정대법원의 역할을 하는 동시에

정부에 대한 자문 기구의 역할도 하고 있다. 프랑스의 법률안은 대부분 정부입법안인데 입안 과정에서 법률안의 실질적 심사를 국사원에서 담당하고 있다는 점에서 국사원 심사의 중요성을 알 수 있다.

한편, 규범 제정에 대한 공무원의 참여 제도이다. 위에서 사회적 협의체 내지 사회적 협의 제도로 번역한 제도는 프랑스 노동법 상 대단히 중요한 제도이다. 노동자 고용관계 정리나 해고 등 노동법 관련 중요한 사회적 문제가 제기될 때마다 사회적 협의 제도를 통한 해결책을 찾는 것이 프랑스 사회의 전통적인 문화로 자리잡고 있다. 이처럼 노동자로서의 공무원이 누리는 의사결정에 대한 참여권을 보장함으로써 공무원 제도 내에서도 의사결정의 민주적 정당성을 확보하고 있는데, 이러한 특징이 공무원제도에 관련된 행정입법 제정 과정에서 나타나고 있다.

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

제 1 절 독일 연방공무원법의 체계와 구조

1. 독일 연방공무원법의 구조

독일 연방공무원법(BBG)¹⁾은 1953년에 처음으로 제정²⁾된 이후 2009년 2월 5일에 전면개정되어 동년 2월 12일부터 발효되었고 현행 법률은 최근 2015년 3월 6일 부분개정되어 동년 3월 14일부터 적용되고 있는 연방법률³⁾이다. 본 법률은 연방공무원의 의무와 권리에 관한 규정으로 이루어져 있으며 연방공무원의 임명, 직렬(Laufbahn), 전근, 파견, 공무원관계의 종료뿐만 아니라 신분상의 불이익에 대한 불복절차와 소송상의 권리보호 규정도 포함되어 있다. 주정부 및 지방자치단체의 공무원들에게는 각 주별로 연방공무원기본법(BRRG)⁴⁾에 따라 2010년 11월 9일에 전면개정된 지방공무원법(예를 들어 바덴-뷔르템베르크주 지방공무원법은 Landesbeamtengesetz (LBG) Baden-Württemberg)⁵⁾의 적용을 받는다. 주정부, 게마인데 및 지방자치단체 소속의 영조물 등에 소속된 지방공무원의 신분관계에 대해서는 연방공무원법이 아니라 공무원신분법(BeamtStG)⁶⁾이 적용된다.

공무원의 인사를 담당하는 연방기관은 연방내무부⁷⁾로서 공무원 인사관계 법령을 담당하고 있으나 인사행정에 관한 집행기능은 중앙집권적으로 운영하고 있지 않다. 집행에 있어서는 연방정부의 ‘부처원칙

1) Bundesbeamtengesetz.

2) Ursprüngliche Fassung vom: 14. Juli 1953 (BGBl. I S. 551).

3) BGBl. I S. 250.

4) Beamtenrechtsrahmengesetz.

5) GBl. 2010, S. 793.

6) Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern.

7) Bundesministerium des Innern.

(Ressortprinzip)⁸⁾에 따라 연방공무원의 채용에 대해서는 전적으로 각 해당 부처에서 독립적으로 운용되고 있다. 이러한 부처 자율채용제로 인해 연방내무부는 법령의 정비와 제도의 이행 감시, 특히 ‘직렬’ 제도가 제대로 운용되고 있는 지에 대한 감독권한을 행사할 뿐이다. 구체적으로 6개의 과(Referat)로 구성된 연방내무부 인사국⁹⁾에서 연방공무원법을 비롯한 모든 관련 법령에 관한 제정과 개정사항을 처리하고 있다. 이 부처원칙은 연방정부 뿐만 아니라 지방정부와 지방자치단체에서도 마찬가지로이며 사법부의 경우에도 우리의 대법원과 법원행정처에서 법관인사를 중앙집권적으로 행하는 것과는 달리 독일은 연방과 지방 및 각급 법원 별로 개별적으로 법관채용이 이루어지는 지방분권형 시스템을 운용하고 있다.

연방공무원의 인사에 관한 사항을 담당하는 다른 독립기관은 연방공무원법 제8장에 규정되어 있는 연방인사위원회¹⁰⁾이다. 시행령인 공무원직렬에 관한 규정(Bundeslaufbahnverordnung - BLV)¹¹⁾ 등의 구체적 행정 입법에서 공무원 채용과 심의에 대한 연방인사위원회의 권한을 규정하고 있다. 그 권한과 기능으로 공무원 채용공고의 심의, 채용시 ‘직렬(Laufbahn)’ 학력원칙의 예외 사항 심의, 시보기간의 예외 사항 심의, 승진요건 심의, 특별채용¹²⁾의 예외적 허용여부 심의 및 결정 등을 들 수 있다.

8) 독일 기본법 제65조에서 명시적으로 규정된 부처원칙이란 연방수상의 국정운영 기본노선과 내각 결정의 범위 내에서 각 부처의 자율권과 독립권을 보장하기 위해 각 장관들이 독자적 책임 하에 운영된다는 원칙이다.

9) Abteilung D, Öffentlicher Dienst.

10) Bundespersonalausschuss.

11) Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten.

12) 일부 인사에 대해서는 독일 연방부처 장관이 공개채용 과정을 거치지 않고 직접 특별채용할 수 있다. 독일 연방공무원법 제5조 제2항에 규정되어 있는 특별채용의 대상자는 고위직 공무원인 차관급 및 관리관급이며 그 외의 경우에는 연방인사위원회에서 예외를 허용해야 가능하다.

연방인사위원회는 우리나라의 과거 중앙인사위원회와 달리 상시적으로 운영되는 행정기관이 아니라 필요시에 가동되는 위원회이며, 위원장직을 수행하는 연방회계검사원장의 경우도 평상시에는 연방회계검사원장의 업무를 수행하다가 필요할 경우 연방인사위원회를 소집하여 직무를 수행한다. 필요시 가동되기 위해서는 연방정부가 그 임무수행을 연방인사위원회에 위임하는 절차가 필요하며 이 경우 수행업무의 결과를 연방정부에 보고할 의무를 부담한다. 연방의 경우와 동일하게 각 주에서는 주인사위원회(Landespersonalausschuss)를 운영하고 있다.

독일 연방인사위원회의 구성원은 연방공무원법 제120조에 따라 다음과 같이 구성되어 있다.

< 독일 연방인사위원회의 구성 >

정위원(8인) ordentliche Mitglieder	상임정위원(2인)	-연방회계검사원장(위원장) -연방내무부 인사국장
	비상임정위원(6인)	-연방내무부와 연방국방부를 제외한 다른 2개 부처의 인사국장 각 1인 -연방공무원 4인
대리위원(8인) stellvertretende Mitglieder	-연방회계검사원 소속 공무원 1인 -연방내무부 소속 공무원 1인 -기타 2개 부처 소속 공무원 인사국장 각 1인 -연방공무원 4인	

※ 당연직이 아닌 비상임정위원 및 대리위원은 연방내무부장관의 추천으로 연방대통령이 임명하며 임기는 4년이다.

(1) 연방공무원법의 편장체계와 내용

독일 연방공무원법은 모두 150개(111a조, 92a조 및 84a조를 포함)의 조문으로 이루어져 있으며 제1장(Abschnitt 1)에서 제13장까지 구분되어 규정하고 있다. 세부적으로 제5장에는 제1~3절로, 제6장에는 제1~4절로 하위범주를 구분하고 있으며 나머지 11개의 장에서는 직접 조문을 규정하고 있다.

< 연방공무원법 내용(BBG Inhaltsübersicht) >

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften 일반규정	§ 1 Geltungsbereich (효력범위) § 2 Dienstherrnfähigkeit (행정주체 적격) § 3 Begriffsbestimmungen (개념정의)
Abschnitt 2 Beamtenverhältnis 공무원관계	§ 4 Beamtenverhältnis (공무원관계) § 5 Zulässigkeit des Beamtenverhältnisses (공무원임용 허가) § 6 Arten des Beamtenverhältnisses (공무원관계의 종류) § 7 Voraussetzungen des Beamtenverhältnisses (공무원 임용자격) § 8 Stellenausschreibung (채용공고) § 9 Auswahlkriterien (선발기준) § 10 Ernennung (임명) § 11 Voraussetzungen der Ernennung auf Lebenszeit (정년직 공무원) § 12 Zuständigkeit und Wirksamwerden der Ernennung (임명의 관할과 효력발생) § 13 Nichtigkeit der Ernennung (임명 무효) § 14 Rücknahme der Ernennung (임명 취소) § 15 Rechtsfolgen nichtiger oder zurückgenommener Ernennungen (무효 또는 취소된 임명의 효과)

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
Abschnitt 3 Laufbahnen 직렬	§ 16 Laufbahn (직렬 / 계급군) § 17 Zulassung zu den Laufbahnen (직렬 허가) § 18 Anerkennung der Laufbahnbefähigung aufgrund der Richtlinie 2005/36/EG und aufgrund in Drittstaaten erworbener Berufsqualifikationen (EU 또는 제3국의 직렬능력 인정) § 19 Andere Bewerberinnen und andere Bewerber (그 외의 지원자) § 20 Einstellung (채용) § 21 Dienstliche Beurteilung (직무 능력 판단) § 22 Beförderungen (승진) § 23 Beförderungssperre zwischen zwei Mandaten (승진제한) § 24 Führungsämter auf Probe (고위직공무원 시보) § 25 Benachteiligungsverbote (불이익금지) § 26 Rechtsverordnung über Laufbahnen (직렬에 대한 시행령)
Abschnitt 4 Abordnung, Versetzung und Zuweisung 파견, 전직, 민간파견	§ 27 Abordnung (파견) § 28 Versetzung (전직) § 29 Zuweisung (민간파견)
Abschnitt 5 Beendigung des Beamtenverhältnisses 공무원관계의 종료	Unterabschnitt 1 Entlassung (면직) § 30 Beendigungsgründe (면직사유) § 31 Entlassung kraft Gesetzes (당연면직) § 32 Entlassung aus zwingenden Gründen (강제적 면직사유) § 33 Entlassung auf Verlangen (의원면직) § 34 Entlassung von Beamtinnen auf Probe und Beamten auf Probe (수습시보 공무원의 면직) § 35 Entlassung von Beamtinnen und Beamten in Führungsämtern auf Probe (수습시보 고위직 공무원의 면직)

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
	<p>§ 36 Entlassung von politischen Beamtinnen auf Probe und politischen Beamten auf Probe (수습시보 정무직 공무원의 면직)</p> <p>§ 37 Entlassung von Beamtinnen auf Widerruf und Beamten auf Widerruf (조건부 공무원의 면직)</p> <p>§ 38 Verfahren der Entlassung (면직 절차)</p> <p>§ 39 Folgen der Entlassung (면직 효과)</p> <p>§ 40 Ausscheiden bei Wahlen oder Übernahme politischer Ämter (정무직의 인수 또는 선출로 인한 면직)</p> <p>§ 41 Verlust der Beamtenrechte (공무원 자격상실)</p> <p>§ 42 Wirkung eines Wiederaufnahmeverfahrens (재심절차의 효력)</p> <p>§ 43 Gnadenrecht (사면권)</p>
	<p>Unterabschnitt 2</p> <p>Dienstunfähigkeit (직무 무능력)</p> <p>§ 44 Dienstunfähigkeit (직무 무능력)</p> <p>§ 45 Begrenzte Dienstfähigkeit (제한적 직무능력)</p> <p>§ 46 Wiederherstellung der Dienstfähigkeit (직무능력의 회복)</p> <p>§ 47 Verfahren bei Dienstunfähigkeit (직무 무능력의 절차)</p> <p>§ 48 Ärztliche Untersuchung (의사의 감정)</p> <p>§ 49 Ruhestand beim Beamtenverhältnis auf Probe wegen Dienstunfähigkeit (직무 무능력으로 인한 시보 공무원관계에서의 퇴직)</p>
	<p>Unterabschnitt 3</p> <p>Ruhestand (정년)</p> <p>§ 50 Wartezeit (대기기간)</p> <p>§ 51 Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze (정년 도달로 인한 퇴직)</p> <p>§ 52 Ruhestand auf Antrag (의원 퇴직)</p>

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
	<p>§ 53 Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand (퇴직의 연기)</p> <p>§ 54 Einstweiliger Ruhestand (일시 퇴직)</p> <p>§ 55 Einstweiliger Ruhestand bei organisatorischen Veränderungen (조직 변경시 일시 퇴직)</p> <p>§ 56 Beginn des einstweiligen Ruhestands (일시 퇴직의 시기)</p> <p>§ 57 Erneute Berufung (신규 채용)</p> <p>§ 58 Ende des einstweiligen Ruhestands (일시적 퇴직의 종료)</p> <p>§ 59 Zuständigkeit bei Versetzung in den Ruhestand (퇴직으로 전직시 관할권)</p>
<p>Abschnitt 6 Rechtliche Stellung im Beamtenverhältnis 공무원관계의 법적 지위</p>	<p>Unterabschnitt 1 Allgemeine Pflichten und Rechte (일반적 권리의무)</p> <p>§ 60 Grundpflichten (기본 의무)</p> <p>§ 61 Wahrnehmung der Aufgaben, Verhalten (임무 수행과 행동)</p> <p>§ 62 Folgepflicht (복종 의무)</p> <p>§ 63 Verantwortung für die Rechtmäßigkeit (적법성에의 책임)</p> <p>§ 64 Eidespflicht, Eidesformel (선서 의무, 선서 형식)</p> <p>§ 65 Befreiung von Amtshandlungen (공무기피)</p> <p>§ 66 Verbot der Führung der Dienstgeschäfte (고위직 공무처리 금지)</p> <p>§ 67 Verschwiegenheitspflicht (비밀유지의무)</p> <p>§ 68 Versagung der Aussagegenehmigung (증인출석허가)</p> <p>§ 69 Gutachtenerstattung (추천서작성허가)</p> <p>§ 70 Auskünfte an die Medien (언론 보도)</p> <p>§ 71 Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen (금품수수금지)</p> <p>§ 72 Wahl der Wohnung (주거 선택)</p> <p>§ 73 Aufenthaltspflicht (인근 거주 의무)</p>

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
	§ 74 Dienstkleidung (제복) § 75 Pflicht zum Schadensersatz (손해배상 의무) § 76 Übergang eines Schadensersatzanspruchs gegen Dritte (제3자에 대한 손해배상청구권의 이전) § 77 Nichterfüllung von Pflichten (직무위반) § 78 Fürsorgepflicht des Dienstherrn (기관장의 배려의무) § 79 Mutterschutz, Elternzeit und Jugendarbeitsschutz (모성보호, 육아휴직 및 청소년근로보호) § 80 Beihilfe in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen (질병, 간병 및 출산시 국가보조) § 81 Reisekosten (출장 경비) § 82 Umzugskosten (이주 경비) § 83 Trennungsgeld (주말부부 경비) § 84 Jubiläumszuwendung (정근 수당) § 84a Rückforderung zu viel gezahlter Geldleistungen (과다지불된 금전급부의 환급요구) § 85 Dienstzeugnis (재직 증명) § 86 Amtsbezeichnungen (공직 표시)
	<p>Unterabschnitt 2</p> <p>Arbeitszeit (근로 시간)</p> § 87 Arbeitszeit (근로 시간) § 88 Mehrarbeit (연장 근로) § 89 Erholungsurlaub (연가) § 90 Urlaub aus anderen Anlässen, Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (기타 휴가) § 91 Teilzeit (부분 근로) § 92 Familienbedingte Teilzeit und Beurlaubung (가사조건부 부분 근로 및 휴가) § 92a Familienpflegezeit (가족간병휴직) § 93 Altersteilzeit (퇴직전 부분 근로) § 94 Hinweispflicht (고지의무) § 95 Beurlaubung ohne Besoldung (무급 휴직) § 96 Fernbleiben vom Dienst (미출근)

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
	<p>Unterabschnitt 3 Nebentätigkeit (겸임) § 97 Begriffsbestimmungen (개념정의) § 98 Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst (공직 겸무) § 99 Genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten (인가를 요하는 겸임직) § 100 Nicht genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten (인가를 요하지 않는 겸임직) § 101 Ausübung von Nebentätigkeiten (겸직의 행사) § 102 Regressanspruch für die Haftung aus angeordneter Nebentätigkeit (강제겸임의 책임에 대한 구상권) § 103 Erlöschen der mit dem Hauptamt verbundenen Nebentätigkeit (본임에 결부된 겸임의 소멸) § 104 Erlass ausführender Rechtsverordnungen (집행명령의 발령) § 105 Anzeigepflicht nach Beendigung des Beamtenverhältnisses (공무원관계 종료에 따른 신고의무)</p> <p>Unterabschnitt 4 Personalaktenrecht (인사기록에 관한 권리) § 106 Personalakte (인사기록) § 107 Zugang zur Personalakte (인사기록 접근) § 108 Beihilfeakte (요양급여기록) § 109 Anhörungspflicht (청문의무) § 110 Einsichtsrecht (본인기록 열람권) § 111 Vorlage von Personalakten und Auskünfte an Dritte (인사기록의 제3자에의 제출과 통지) § 111a Erhebung und Verwendung von Personalaktendaten im Auftrag (위임에 의한 개인인사정보의 전산처리) § 112 Entfernung von Unterlagen (기록의 제거) § 113 Aufbewahrungsfrist (보존기간) § 114 Automatisierte Verarbeitung von Personalaktendaten (개인인사정보의 자동처리)</p>

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
	§ 115 Übermittlungen in Strafverfahren (형사절차에의 기록 이관)
Abschnitt 7 Beamtenvertretung 공무원단체대표	§ 116 Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Berufsverbänden (노조와 직업단체의 회원) § 117 Personalvertretung (공무원단체대표) § 118 Beteiligung der Spitzenorganisationen (연합단체의 참여)
Abschnitt 8 Bundespersonalausschuss 연방인사위원회	§ 119 Aufgaben (임무) § 120 Mitglieder (위원) § 121 Rechtsstellung der Mitglieder (위원의 법적지위) § 122 Geschäftsordnung (정관) § 123 Sitzungen und Beschlüsse (회의와 결정) § 124 Beweiserhebung, Auskünfte und Amtshilfe (입증, 통지와 행정응원)
Abschnitt 9 Beschwerdeweg und Rechtsschutz 불복절차 및 권리보호	§ 125 Dienstweg bei Anträgen und Beschwerden (신청과 이의제기의 불복방법) § 126 Verwaltungsrechtsweg (행정소송의 불복방법) § 127 Vertretung des Dienstherrn (기관장의 대리) § 128 Zustellung von Verfügungen und Entscheidungen (처분과 결정의 발령)
Abschnitt 10 Besondere Rechtsverhältnisse 특별한 법률관계	§ 129 Beamtinnen und Beamte oberster Bundesorgane (최고연방기관 공무원) § 130 Wissenschaftliches und leitendes Personal der Hochschulen des Bundes (연방 대학교의 학문적 지도자) § 131 Einstellungsvoraussetzungen für Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer sowie wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und wissenschaftliche Mitarbeiter (대학교수와 공동연구자의 임용요건) § 132 Dienstrechtliche Stellung des hauptberuflichen wissenschaftlichen und leitenden Personals der

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
	Hochschulen (대학교의 전임직 학문적 지도자의 공무원법상의 지위) § 133 Ehrenbeamtinnen und Ehrenbeamte (명예직 공무원)
Abschnitt 11 Umbildung von Körperschaften 기관통합	§ 134 Umbildung einer Körperschaft (기관 통합) § 135 Rechtsfolgen der Umbildung (통합의 법효과) § 136 Rechtsstellung der Beamtinnen und Beamten (공무원의 법적 지위) § 137 Rechtsstellung der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger (복지수혜자의 법적 지위)
Abschnitt 12 Spannungs- und Verteidigungsfall, Verwendungen im Ausland 전시 및 비상상황, 국외근무	§ 138 Anwendungsbereich (적용범위) § 139 Dienstleistung im Verteidigungsfall (전시상황에서의 공직수행) § 140 Aufschub der Entlassung und des Ruhestands (퇴직의 연기) § 141 Erneute Berufung von Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten (퇴직공무원의 재임용) § 142 Verpflichtung zur Gemeinschaftsunterkunft und Mehrarbeit (공동숙소와 연장근로의 의무) § 143 Verwendungen im Ausland (외국에서의 적용)
Abschnitt 13 Übergangs- und Schlussvorschriften 경과규정과 일몰규정	§ 144 Entscheidungsrecht oberster Bundesbehörden (최고 연방기관의 결정권) § 145 Rechtsverordnungen, Durchführungsvorschriften (시행령, 시행규칙) § 146 Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften (공법상의 종교단체) § 147 Übergangsregelungen (경과규정)

그 외에 특별법으로서 역할을 하고 있는 독일 공무원 관계법령으로 지방공무원의 법적 지위와 기본사항 및 채용 관련 사항을 규율하고

있는 공무원신분법(BeamtStG), 법관인 공무원에 대한 독일법원법(DRiG), 군인인 공무원에 대한 군인법(SG), 연방경찰공무원에 적용되는 연방경찰공무원법(BPolBG), 연방공무원의 징계에 관한 전반적인 규정을 두고 있는 연방징계법(BDO), 연방공무원의 보수에 관한 사항을 규율하고 있는 공무원보수법(BBesG) 및 그 하위 법령들이 적용되고 있다.

(2) 독일 연방공무원의 분류

독일 행정기관 근무자는 이원적 공직구조(Zweispürigkeit des öffentlichen Dienstes)에 따라 고권적 권한이 부여된 공무원(Beamte)과 사법상의 근무계약에 의한 비공무원인 사무원(Angestellte)으로 구성되어 있다. 공무원의 고권적 권한과 공무원관계는 독일 기본법 제33조 제4항을 근거로 성립되어 있으나, 사무원은 근무계약에 의하여 그 관계가 성립된다. 헌법과 법률에 의해 그 관계와 보수 및 법적 지위를 보장 받는 공무원과는 달리 사무원은 근무계약과 임금협약 등에 의해 그 관계가 정해진다.

1) 공무원의 종류 및 분류

독일의 공공기관에 종사하는 자를 모두 공무원에 포함시키는 광의의 공무원을 분류한다면

- ① 공무원법을 원칙적으로 적용하는 일반직 공무원, 법관 및 군인,
- ② 근로계약의 내용에 따라 적용되는 사무원,
- ③ 단순 업무와 단기 근로만을 제공하는 노무자(Arbeiter)

로 구분할 수 있다.

따라서 우리의 경우에 계약직 공무원(현재는 임기제 공무원)과 기능직 공무원이 모두 공무원법의 공무원의 분류에 포함되어 있으나 독일에서는 협의의 공무원에서 제외되고 있다.

연방공무원법 제6조와 공무원신분법 제4조 및 제5조에 근거하여 공무원은 직업공무원과 명예공무원(Ehrenbeamte)으로 구분된다. 직업공무원을 다시 세분하는 기준으로 근로기간의 연속성에 따른 분류와 자격요건 및 취임관직의 범위(직렬(Laufbahn))에 따른 분류가 가능하다. 전자에 따른 분류로 정년직 공무원(Beamte auf Lebenszeit), 견습(見習)직 공무원(Beamte auf Probe), 조건부 공무원(Beamte auf Widerruf) 및 임기제 공무원(Beamte auf Zeit)으로 구분될 수 있으며, 후자에 따른 분류로 고위직(höherer Dienst), 상급직(genhobener Dienst), 중위직(mittlerer Dienst) 및 단순업무직(einfacher Dienst)으로 구분될 수 있다.

2) 엄격한 직렬(Laufbahn) 제도

직렬 또는 계급군으로 번역가능한 라우프반은 연방공무원법 제3장 제16조 내지 제26조에서 규정하고 있는 바와 같이 학력 및 수습을 자격요건으로 전문영역을 담당하는 공직의 집합을 말한다.

고위직은 사무관 이상을 말하며 대학졸업과 특별훈련의 시보과정을 요구한다. 상급직은 서기와 서기보 등을 말하며 고등학교 졸업과 특별훈련 또는 전문대학졸업을 요구한다. 중위직은 사무원과 사무보조원 등을 말하며 더 하위의 학력으로 충분하다. 단순업무직은 사무조수 등을 말하며 특별한 자격증을 요구하지 않는 최하급직이다.

독일 공무원 제도는 철저한 직렬 제도를 유지하고 있다는 점이 특징이다. 각 직렬에서 요구하는 조건을 충족하는 자만 그 직렬의 채용고시에 지원할 수 있다. 응시자에게 요건 중 학력이 가장 기본적이며 중요한 명시요건이나, 공무원의 근무 효율성을 위해 가미된 성과제도로 인해 학력 요건의 예외를 인정하는 경향이 나타나고 있다.

독일 공무원제도의 바탕에는 공무원 채용시부터 학력에 따른 공무원 계급이 정해지는 엄격한 직렬주의 뿐만 아니라 직렬 내에서의 승진도 근무 연한에 따른 연공서열제가 자리 잡고 있었다. 이러한 경직

성과 관료성을 완화하고 효율성을 가미하기 위해 근무 평가를 통한 승진 제한과 직렬을 넘어선 승진도 가능하게 하는 인사제도 개선을 2005년에 단행하였으나 여전히 예외적인 현상에 불과하며 원칙적인 개혁이라고 볼 수는 없다. 지금까지도 학력 제한은 여전히 효력을 발휘하는 직렬 제한으로 작용하고 있다.

(3) 연방공무원 인사체계와 법제

1) 전 직

관례상 행정행위에 해당하지 않는 전직(Versetzung)은 다른 관서로의 이동을 말하며 동일관서 내에서 보직의 이동을 의미하는 전보(Umsetzung)와는 구분된다. 절차적으로 전보와 관련하여 당해 공무원을 사전 청문의 필요성이 있으며, 흠결된 전보는 위법하다는 해석도 있다. 전직에는 의원 전직과 직권 전직으로 구분되며 직권 전직에는 통상 본인의 동의를 필요로 한다. 그러나 연방공무원법 제28조는 본인의 동의를 필요로 하지 않는 직권 전직으로 행정기관의 폐지, 통합 등이 원인인 경우를 규정하고 있다. 직권 전직의 경우 공무원의 법적 지위는 그대로 승계됨이 원칙이다.

2) 겸 임

연방공무원법 제6장 제3절인 제97조 내지 제105조에서 공무원의 본임과 더불어 가능한 겸임(Nebentätigkeit)에 대해 규정하고 있다. 동법 제99조에서 인가를 요하는 겸임 업무를 규정하고 있으며, 동법 제100조에서는 인가를 요하지 않는 겸임 업무를 규정하고 있다. 동법 제102조에서 명령받은 겸임 업무로 인한 책임 발생시 구상권(Regressanspruch)을 기관장인 사용자에게 청구할 수 있도록 규정하고 있다.

3) 파 견

연방공무원법 제27조에서 규정하고 있는 파견(Abordnung)은 지금까지의 근무지와는 다른 기관에서 유사한 업무를 수행하기 위해 일시적으로 이전하는 것으로서 여전히 그 소속은 본래의 기관에 속하는 것을 말한다. 공무상의 이유로 다른 종류의 업무에 파견될 가능성도 존재하는데 이는 수인가능한 범위 내에서 가능하다. 당사자의 동의를 요하는 파견과 그렇지 않은 파견으로 구분되는데 다른 업무에 파견되는 경우에는 2년이 넘는 파견일 경우 또는 다른 기관장에 파견되는 경우에 동의를 요한다. 그러나 다른 직렬에서도 동일한 보수가 지급되고 5년이 넘지 않는 경우에는 다른 기관장에게 파견되는 경우라 할지라도 동의를 요하지 않는다.

(4) 공무원신분법(Beamtenstatusgesetz)의 편장체계와 내용

연방공무원법에 대응하여 지방공무원에 대해 적용되는 공무원신분법(BeamtStG)은 모두 63개의 조문으로 이루어져 있으며 제1장에서 제 11장까지 구분되어 하위범주 없이 직접 규정하고 있다.

< 연방 공무원신분법 내용(BeamtStG Inhaltsübersicht) >

장(Abschnitt)	조문 표제
Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften 일반규정	§ 1 Geltungsbereich (효력범위) § 2 Dienstherrnfähigkeit (행정주체 적격)
Abschnitt 2 Beamtenverhältnis 공무원관계	§ 3 Beamtenverhältnis (공무원관계) § 4 Arten des Beamtenverhältnisses (공무원관계의 종류) § 5 Ehrenbeamtinnen und Ehrenbeamte (명예직 공무원)

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

장(Abschnitt)	조문 표제
	§ 6 Beamtenverhältnis auf Zeit (임기제 공무원) § 7 Voraussetzungen des Beamtenverhältnisses § 8 Ernennung (임명) § 9 Kriterien der Ernennung (임명기준) § 10 Voraussetzung der Ernennung auf Lebenszeit (정년직 공무원 임용요건) § 11 Nichtigkeit der Ernennung (임명무효) § 12 Rücknahme der Ernennung (임명취소)
Abschnitt 3 Länderübergreifender Wechsel und Wechsel in die Bundesverwaltung 주정부간 전직과 연방행정부로의 전직	§ 13 Grundsatz (원칙) § 14 Abordnung (과견) § 15 Versetzung (전직) § 16 Umbildung einer Körperschaft (기관 통폐합) § 17 Rechtsfolgen der Umbildung (통폐합 결과) § 18 Rechtsstellung der Beamtinnen und Beamten § 19 Rechtsstellung der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger
Abschnitt 4 Zuweisung einer Tätigkeit bei anderen Einrichtungen 다른 시설에의 민간과견	§ 20 Zuweisung (민간과견)
Abschnitt 5 Beendigung des Beamtenverhältnisses 공무원관계의 종료	§ 21 Beendigungsgründe (면직사유) § 22 Entlassung kraft Gesetzes (당연면직) § 23 Entlassung durch Verwaltungsakt (직권면직) § 24 Verlust der Beamtenrechte (자격상실) § 25 Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze § 26 Dienstunfähigkeit (직무무능력) § 27 Begrenzte Dienstfähigkeit (제한된 직무능력) § 28 Ruhestand bei Beamtenverhältnis auf Probe § 29 Wiederherstellung der Dienstfähigkeit § 30 Einstweiliger Ruhestand (임시 휴직) § 31 Einstweiliger Ruhestand bei Umbildung und Auflösung von Behörden § 32 Wartezeit

장(Abschnitt)	조문 표제
Abschnitt 6 Rechtliche Stellung im Beamtenverhältnis 공무원관계의 법적 지위	§ 33 Grundpflichten (기본의무) § 34 Wahrnehmung der Aufgaben, Verhalten § 35 Weisungsgebundenheit (명령복종) § 36 Verantwortung für die Rechtmäßigkeit (적법성 의무) § 37 Verschwiegenheitspflicht (비밀유지의무) § 38 Diensteid (직무선서) § 39 Verbot der Führung der Dienstgeschäfte (고위직 공무원처리의 금지) § 40 Nebentätigkeit (겸임) § 41 Tätigkeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses (공무원관계의 종료 후의 행위) § 42 Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen (금품수수 금지) § 43 Teilzeitbeschäftigung (시간제 근무) § 44 Erholungsurlaub (연차휴가) § 45 Fürsorge (복지) § 46 Mutterschutz und Elternzeit (모성보호와 육아휴직) § 47 Nichterfüllung von Pflichten (의무위반) § 48 Pflicht zum Schadensersatz (손해배상의무) § 49 Übermittlungen bei Strafverfahren (형사절차로의 이송) § 50 Personalakte (인사기록카드) § 51 Personalvertretung § 52 Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Berufsverbänden (공무원노조 회원) § 53 Beteiligung der Spitzenorganisationen
Abschnitt 7 Rechtsweg 불복절차	§ 54 Verwaltungsrechtsweg (행정소송)
Abschnitt 8 Spannungs- und Verteidigungsfall 전시 및 비상상황	§ 55 Anwendungsbereich (적용범위) § 56 Dienstleistung im Verteidigungsfall (전시상황에서 근무) § 57 Aufschub der Entlassung und des Ruhestands (정년 퇴직의 연기)

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

장(Abschnitt)	조문 표제
	§ 58 Erneute Berufung von Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten (퇴직 공무원의 재임용) § 59 Verpflichtung zur Gemeinschaftsunterkunft und Mehrarbeit (공동숙소 및 연장근로 의무)
Abschnitt 9 Sonderregelungen für Verwendungen im Ausland 국외 경비에 대한 특별규정	§ 60 Verwendungen im Ausland (외국에서의 적용)
Abschnitt 10 Sonderregelungen für wissenschaftliches Hochschulpersonal 대학교원에 대한 특별규정	§ 61 Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer 대학교원
Abschnitt 11 Schlussvorschriften 일몰규정	§ 62 Folgeänderungen (효력 변경) § 63 Inkrafttreten, Außerkrafttreten (효력 발생, 폐지)

2. 독일 공무원 보수에 관한 법제

(1) 연방공무원보수법의 편장체계와 내용

독일 연방공무원보수법(BBesG)¹³⁾은 모두 105개(추가조항 20개와 삭제조항 12개를 포함)의 조문으로 이루어져 있으며 제1장에서 제9장까지(제7장은 삭제) 구분되어 규정하고 있다. 세부적으로 제2장에는 제1~4절로 하위범주를 구분하고 있으며 나머지 8개의 장(삭제된 제7장을 포함)에서는 직접 조문을 규정하고 있다. 추가적으로 부속서(Anlage)인 9개의 별표(제7장은 삭제)를 첨부하고 있다.

13) Bundesbesoldungsgesetz.

< 연방공무원보수법 내용(BBesG Inhaltsübersicht) >

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
<p>Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften 일반규정</p>	<p>§ 1 Anwendungsbereich (적용범위) § 2 Regelung durch Gesetz (법률유보) § 3 Anspruch auf Besoldung (보수청구권) § 3a Besoldungskürzung (보수 삭감) § 4 Weitergewährung der Besoldung bei Versetzung in den einstweiligen Ruhestand § 5 Besoldung bei mehreren Hauptämtern (복수공직자의 보수) § 6 Besoldung bei Teilzeitbeschäftigung (시간제 공무원의 보수) § 7 Besoldung bei Familienpflegezeit, Verordnungsermächtigung (가사휴직시 보수, 시행령위임) § 7a Zuschlag bei Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand (정년 연기 수당) § 8 Kürzung der Besoldung bei Gewährung einer Versorgung durch eine zwischenstaatliche oder überstaatliche Einrichtung § 9 Verlust der Besoldung bei schuldhaftem Fernbleiben vom Dienst (과책사유 있는 미출근의 경우 보수 상실) § 9a Anrechnung anderer Einkünfte auf die Besoldung (기타 소득의 보수에의 계산) § 10 Anrechnung von Sachbezügen auf die Besoldung (대물급여의 보수에의 계상) § 11 Abtretung von Bezügen, Verpfändung, Aufrechnungs- und Zurückbehaltungsrecht § 12 Rückforderung von Bezügen (지급된 보수의 환수청구) § 13 Ausgleichszulage für den Wegfall von Stelvenzulagen</p>

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
	§ 14 Anpassung der Besoldung § 14a Versorgungsrücklage (기여금) § 15 Dienstlicher Wohnsitz (공무상 거주지) § 16 Amt, Dienstgrad (공직, 직위) § 17 Aufwandsentschädigungen (경비보상) § 17a Zahlungsweise (지불방법) § 17b Lebenspartnerschaft (동반자 관련규정)
Abschnitt 2 Grundgehalt, Leistungsbezüge an Hochschulen 기본급과 대학교의 수당	Unterabschnitt 1 Allgemeine Grundsätze (일반원칙) § 18 Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung (임무에 적정한 보수 원칙) § 19 Bestimmung des Grundgehaltes nach dem Amt (직위에 따른 기본급 결정 원칙) § 19a Besoldung bei Verleihung eines anderen Amtes § 19b Besoldung bei Wechsel in den Dienst des Bundes
	Unterabschnitt 2 Beamte und Soldaten (공무원과 군인) § 20 Bundesbesoldungsordnungen A und B (A그룹과 B그룹 보수체계) § 21 (weggefallen) 삭제 § 22 (weggefallen) § 23 Eingangämter für Beamte § 24 Eingangamt für Beamte in besonderen Laufbahnen § 25 (weggefallen) § 26 Obergrenzen für Beförderungsämter § 27 Bemessung des Grundgehaltes § 28 Berücksichtigungsfähige Zeiten § 29 Öffentlich-rechtliche Dienstherren § 30 Nicht zu berücksichtigende Dienstzeiten § 31 (weggefallen)

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
	<p>Unterabschnitt 3 Professoren sowie hauptberufliche Leiter von Hochschulen und Mitglieder von Leitungsgremien an Hochschulen (교수와 대학교의 기관장 및 위원회 소속 구성원) § 32 Bundesbesoldungsordnung W (W그룹 보수체계) § 32a Bemessung des Grundgehaltes § 32b Berücksichtigungsfähige Zeiten § 33 Leistungsbezüge § 34 (weggefallen) § 35 Forschungs- und Lehrzulage § 36 (weggefallen)</p> <p>Unterabschnitt 4 Richter und Staatsanwälte (판사와 검사) § 37 Bundesbesoldungsordnung R (R그룹 보수체계) § 38 Bemessung des Grundgehaltes</p>
Abschnitt 3 Familienzuschlag 가족수당	§ 39 Grundlage des Familienzuschlages § 40 Stufen des Familienzuschlages § 41 Änderung des Familienzuschlages
Abschnitt 4 Zulagen, Prämien, Zuschläge, Vergütungen 추가수당, 보너스, 특별수당, 성과수당	§ 42 Amtszulagen und Stellenzulagen § 42a Prämien und Zulagen für besondere Leistungen § 43 Personalgewinnungszuschlag § 43a Prämien für Angehörige der Spezialkräfte der Bundeswehr § 43b Verpflichtungsprämie für Soldaten auf Zeit § 44 Personalbindungszuschlag für Soldaten § 45 Zulage für die Wahrnehmung befristeter Funktionen (기한제 직무수행에 대한 수당) § 46 Zulage für die Wahrnehmung eines höherwertigen Amtes (상위직 수행에 대한 수당) § 47 Zulagen für besondere Erschwernisse (특별히 어려운 업무에 대한 수당)

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
	§ 48 Mehrarbeitsvergütung (연장근무수당) § 49 Vergütung für Beamte im Vollstreckungsdienst (집행업무수당) § 50 (weggefallen) § 50a Vergütung für Soldaten mit besonderer zeitlicher Belastung § 50b Vergütung für Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft von Sanitätsoffizieren in Bundeswehrkrankenhäusern § 51 Andere Zulagen und Vergütungen
Abschnitt 5 Auslandsbesoldung 재외근무보수	§ 52 Auslandsdienstbezüge (재외근무보수) § 53 Auslandszuschlag (재외근무수당) § 54 Mietzuschuss § 55 Kaufkraftausgleich § 56 Auslandsverwendungszuschlag § 57 Auslandsverpflichtungsprämie § 58 (weggefallen)
Abschnitt 6 Anwärterbezüge 시보보수	§ 59 Anwärterbezüge (시보보수) § 60 Anwärterbezüge nach Ablegung der Laufbahnprüfung (직렬시험 종료후 시보보수) § 61 Anwärtergrundbetrag (시보기분급) § 62 (weggefallen) § 63 Anwärtersonderzuschläge (시보특별수당) § 64 (weggefallen) § 65 Anrechnung anderer Einkünfte (기타 소득 계산) § 66 Kürzung der Anwärterbezüge (시보보수의 축소)
Abschnitt 7 (weggefallen) 삭제	§ 67 (weggefallen) § 68 (weggefallen)
Abschnitt 8 Dienstkleidung, Heilfürsorge, Unterkunft 피복, 무상의료, 주거	§ 69 Dienstkleidung, Heilfürsorge, Unterkunft für Soldaten (군인에 대한 피복, 무상의료, 주거) § 70 Dienstkleidung, Heilfürsorge, Unterkunft für Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei (경찰에 대한 피복, 무상의료, 주거)

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
<p>Abschnitt 9 Übergangs- und Schlussvorschriften 경과규정과 일몰규정</p>	<p>§ 71 Rechtsverordnungen, Allgemeine Verwaltungsvorschriften (시행령과 일반 행정규칙)</p> <p>§ 72 Übergangsregelung für die nachträgliche Anerkennung von Kinderbetreuungs- und Pflegezeiten (육아휴직의 사후인정에 대한 경과규정)</p> <p>§ 72a Besoldung bei begrenzter Dienstfähigkeit</p> <p>§ 73 Übergangsregelung bei Gewährung einer Versorgung durch eine zwischenstaatliche oder überstaatliche Einrichtung</p> <p>§ 74 Übergangsregelung zum Familienzuschlag</p> <p>§ 74a Übergangsregelung aus Anlass der Übertragung ehebezogener Regelungen im öffentlichen Dienstrecht auf Lebenspartnerschaften</p> <p>§ 75 Übergangszahlung</p> <p>§ 76 Konkurrenzregelung beim Grundgehalt für den vom Besoldungsüberleitungsgesetz erfassten Personenkreis</p> <p>§ 77 Übergangsvorschrift aus Anlass des Professorenbesoldungsreformgesetzes</p> <p>§ 77a Übergangsregelung aus Anlass des Professorenbesoldungsneuregelungsgesetzes</p> <p>§ 78 Übergangsregelung für Beamte bei den Postnachfolgeunternehmen</p> <p>§ 79 Vergütung für Beamte im Einsatzdienst der Bundeswehrfeuerwehren</p> <p>§ 80 Übergangsregelung für beihilfeberechtigte Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei</p> <p>§ 80a Übergangsregelung für Verpflichtungsprämien für Soldaten auf Zeit aus Anlass des Bundeswehrreform-Begleitgesetzes</p> <p>§ 81 Übergangsregelungen bei Zulagenänderungen aus Anlass des Versorgungsreformgesetzes 1998</p>

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

장(Abschnitt)	절(Unterabschnitt) 및 조문 표제
	§ 82 Übergangsregelung für ehemalige Soldaten § 83 Übergangsregelung für Ausgleichszulagen § 83a Übergangsregelung für die Besoldung bei Verleihung eines anderen Amtes oder bei Wechsel in den Dienst des Bundes § 84 Anpassung von Bezügen nach fortgeltendem Recht § 85 Anwendungsbereich in den Ländern
	Anlage I Bundesbesoldungsordnungen A und B 보수그룹 A와 B Anlage II Bundesbesoldungsordnung W 보수그룹 W Anlage III Bundesbesoldungsordnung R 보수그룹 R Anlage IV Grundgehalt 기본급 Anlage V Familienzuschlag 가족수당 Anlage VI Auslandszuschlag 국외수당 Anlage VII (weggefallen) 삭제 Anlage VIII Anwärtergrundbetrag 시보기본급 Anlage IX Amtszulagen, Stellenzulagen, Zulagen 직무추가수당, 추가수당

(2) 공무원 보수에 관한 일반적 기준

1) 보수체계

연방의 일반직 공무원·판사·군인(직업군인 및 의무군인)의 보수에 관한 법으로 ‘연방공무원보수법(BBesG)’이 있다. 이 법은 명예직 공무원과 종교단체를 제외하고 연방소속 공무원과 연방소속 판사 및 군인에 대해 적용된다. 지방공무원과 주정부 소속 판사 등에 대해서는 각 주별로 제정된 지방공무원보수법(Landesbesoldungsgesetz)이 적용되며 그 내용은 연방공무원보수법과 유사하다.

보수(Besoldung)에는 기본급(Grundgehalt)과 수당(Zuschlag, Zulagen, Prämien, Vergütung 등)으로 이루어져 있다. 수당에는 대표적으로 가족수당(Familienzuschlag)과 특수업무수당(Zulagen), 성과상여금(Prämien) 또는 성과수당(Vergütung) 등이 공무원의 개인적 여건과 근무조건에 따라 각각 다르게 지급된다. 국외 근무자에 대한 특별수당으로서 재외근무수당(Auslandszuschlag)이 있다.

2) 기본급(Grundgehalt)

기본급은 실제 기능 수행의 정도가 아니라 형식적으로 할당된 직무등급에 따라 결정된다. 이러한 직무 등급은 연방공무원보수법 별표상의 연방보수표에서 의해 결정된다. 동법 법령부속표(Anlage)인 연방보수표 제1호는 보수그룹 A와 B, 제2호는 보수그룹 W, 제3호는 보수그룹 R, 제4호는 기본급, 제5호는 가족수당, 제6호는 국외수당, 제7호는 삭제, 제8호는 시보기본급, 제9호는 직무추가수당, 추가수당을 규정하고 있다.

보수그룹을 구분하여 규정한 연방보수표에는 A와 B(일반공무원과 군인), R(판사와 검사), W(대학교 교수와 교직원) 4개의 보수그룹으로 구분되어 있다. 경력과 연차가 높아질수록 기본급이 많아지는 공무원은 A1~A16 및 W1~W4에 해당하는 공무원이다. 그러나 대학교의 법학교수의 경우 다른 학과의 교수와는 달리 50대 중견 판사의 보수에 준하여 초임부터 정년까지 동일액을 지급받는다. 보수그룹 B는 고정급을 주로 받으며 기관장급과 군장성이 포함되며, 보수그룹 R에는 고정형과 점증형이 혼합되어 있다. 직렬과 공무의 특성에 따라 연공주의를 원칙으로 예외를 적절히 혼합시켜 놓은 것이 독일 공무원 보수체계의 특징이라 할 것이다.

3) 수당(Zuschlag)

가족의 구성 상황(기혼자 및 자녀를 둔 가족부양의무자)에 따라 지급되는 가족수당은 우리의 경우와 마찬가지로 부양으로 발생하는 실질적 부담을 경감하기 위해 지급하는 수당이다. 가족수당은 기본급과 함께 기본보수로 취급된다. 자녀수당(Kindergeld)은 연방자녀수당법(BKGG)에 의해 공무원뿐만 아니라 일반 국민들도 수령하기에 별도의 공무원 보수법상의 수당이라고 할 수는 없다.

수당은 기능수당, 직위수당, 추가수당 및 재외근무수당 4 종류로 구분된다. 기능수당은 기본급의 한 요소로서 연방보수표에서 정하고 있다. 일반적인 직위수당은 연방과 주정부간 보수의 차이를 보충하기 위한 수당의 성격을 갖는다. 그 외에 업무의 특성에 따른 직위수당으로 경찰수당과 소방수당 및 내각수당 등이 있다. 추가급여 또는 초과근무수당은 근무시간을 초과하거나 어려운 업무를 수행하는 경우에 지급하는 수당으로서 시간당 임금과 비례하여 지급된다. 그 외에 업무상 외국에서 근무하는 자에게 재외근무수당이 지급되며 각 해당 국가의 물가수준을 고려하여 탄력적으로 지급된다.

4) 기 타

그 외에 복리후생비로서 연말 특별급여인 크리스마스 상여금과 휴가 보너스가 있으며 매년 새로운 평가를 바탕으로 지급되며 지급된 수당이 계속적으로 지속되지 않는 성격의 성과급으로서 성과상여금(Prämien)과 성과수당(Zulagen) 및 특별상여금이 있다. 통상적으로 상여금과 성과급은 기본급여를 초과할 수 없다. 또한 ‘특별수당에 관한 시행령(Sonderzuschlagsverordnung)’에 따르면 공무원이 부족한 경우 등 특별한 업무를 처리해야 하는 경우에 특별한 업무를 수행하는 공무원에게 예산 규정 범위 내에서 지급되는 특별상여금을 규정하고 있다.

3. 독일 공무원법제에서 법률사항과 하위법령사항의 구분

(1) 독일의 의회입법과 행정입법 관할 구분 개관

우리의 공법적 체계는 독일의 공법체계를 계수하였기 때문에 우리의 의회입법과 행정입법에 대한 관할 구분 및 규범체계는 독일의 체계와 거의 유사하다. 독일의 경우 헌법에 해당하는 기본법(Grundgesetz)과 의회법률(Gesetz 또는 Ordnung) 및 시행령(Rechtsverordnung)과 행정규칙(Verwaltungsvorschrift)로 이루어져 있다. 또한 지방의회의 조례(Satzung)가 자치법규로서 인정되고 있다. 우리와 차이가 나는 부분은 연방제 국가로서 연방법률과 주법률이 존재하고 서로의 입법관할권에 대한 구분이 존재한다는 점이며, 시행령을 중앙행정부 뿐만 아니라 지방자치단체도 제정할 수 있다는 점이다. 우리의 경우 지방자치단체는 조례만 제정할 수 있을 뿐이지만 독일에서는 법률에서 시행령을 각 지역에 맞게 지방자치단체가 제정할 수 있도록 위임을 주고 있는 경우에 그 시행령의 입법권한은 지방자치단체가 된다. 그러나 우리의 경우에도 조례의 법적 효력과 규범체계상 위치가 결국 시행령과 유사하기 때문에 법적 효과에 따른 양 국가간의 차이는 없다고 할 수 있다. 오로지 포괄위임이 가능한지의 여부에서 시행령으로의 위임은 포괄위임이 불가능한데 비해 조례로의 위임은 포괄위임이 가능하다. 이는 위임의 주는 사무의 구분에 따른 차이에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

(2) 독일의 연방공무원법 관련 법령 관할 구분 현황

연방공무원법상의 직접적인 위임규정에 의해 대표적으로 다음 10개의 시행령이 제정되어 있다.

- 복무시간에 관한 규정(Arbeitszeitverordnung)
- 고령자시간근로제에 관한 규정(Beamtenaltersteilzeitverordnung)
- 공무상요양급여에 관한 규정(Bundesbeihilfeverordnung)
- 공무원직렬에 관한 규정(Bundeslaufbahnverordnung)
- 공무원겸임에 관한 규정(Bundesneben tätigkeitsverordnung)
- 장기근속수당에 관한 규정(Dienstjubiläumsverordnung)
- 공무원휴가규정(Erholungsurlaubsverordnung)
- 공무원 출산과 육아에 관한 규정(Mutterschutz- und Elternzeitverordnung)
- 특별한 유급휴직에 관한 규정(Sonderurlaubsverordnung)
- 공무원별거수당에 관한 규정(Trennungsgeldverordnung)

현재까지 일반적인 시행령이 마련되어 있지 않은 것은 연방여행 경비법(BRKG)¹⁴⁾이며 동법 제16조의 위임에 의해 발령된 행정규칙(BRKGVwV)¹⁵⁾¹⁶⁾을 통해 구체적으로 규율되고 있다. 그러나 부분적으로 동법 제14조 제3항의 위임에 따라 시행령으로 국외출장경비에 관한 규정(ARV)¹⁷⁾이 마련되어 있다.

연방공무원법률에 시행령(Rechtsverordnung)에의 위임규정을 마련한 것은 다음의 표에서 볼 수 있듯이 모두 23개의 조문이며 각각의 위임규정에 따라 위에서 본 시행령들이 제정되어 있다.

법률조문	조문 내용
§ 8 Stellenausschreibung 채용공고	(1) Zu besetzende Stellen sind auszuschreiben. Bei der Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern muss die Ausschreibung öffentlich sein. Ausnahmen von den Sätzen 1 und

14) Bundesreisekostengesetz.

15) Vom 1. Juni 2005. Geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 12. November 2013 (GMBL. Nr. 63, S. 1258).

16) Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesreisekostengesetz.

17) Auslandsreisekostenverordnung.

법률조문	조문 내용
	<p>2 kann die Bundesregierung durch <u>Rechtsverordnung</u> regeln. 제 1 항 임용 예정 직위는 서면 공고가 되어야 한다. 지원자를 임명하는 데에 있어서 서면 공고는 공개적이어야 한다. 연방정부는 <u>시행령</u>에 의해 제1문과 제2문에 대한 예외를 규정할 수 있다.</p>
<p>§ 11 Voraussetzungen der Ernennung auf Lebenszeit 정년직임용요건</p>	<p>(1) Zur Beamtin auf Lebenszeit oder zum Beamten auf Lebenszeit darf nur ernannt werden, wer 정년직 공무원으로 임용될 수 있는 자는</p> <p>1. die in § 7 bezeichneten Voraussetzungen erfüllt und 제7조의 요건을 충족하였을 뿐만 아니라</p> <p>2. sich in einer Probezeit in vollem Umfang bewährt hat. 시보 기간에 전범위에서 적합함을 보여준 자만 가능하다. Für die Feststellung der Bewährung gilt ein strenger Maßstab. 적합성을 확정하는데 엄격한 기준이 적용된다.</p> <p>Die Probezeit dauert mindestens drei Jahre. 시보 기간은 최소 3년이다.</p> <p>Die Anrechnung einer gleichwertigen Tätigkeit kann bis zu einer Mindestprobezeit von einem Jahr vorgesehen werden. Die Bundesregierung regelt durch <u>Rechtsverordnung</u> die Einzelheiten, insbesondere die Kriterien und das Verfahren der Bewährungsfeststellung, die Anrechnung von Zeiten sowie Ausnahmen von der Probezeit einschließlich der Mindestprobezeit.</p> <p>동일한 근무를 최소 시보 기간 1년으로 계상할 수 있다. 연방정부는 <u>시행령</u>에 의해 개별적인 사항, 특히 적합성 확정의 절차와 기준, 기간의 계상 및 최소 시보 기간을 포함한 시보 기간의 예외를 규정할 수 있다.</p>

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

법률조문	조문 내용
<p>§ 17 Zulassung zu den Laufbahnen 직렬허가</p>	<p>(7) Die Bundesregierung kann durch <u>Rechtsverordnung</u> Ausnahmen von den Absätzen 2 bis 5 zulassen. 연방정부는 시행령에 의해 제2항 내지 제5항의 예외를 허용할 수 있다.</p>
<p>§ 18 Anerkennung der Laufbahnbefähigung aufgrund der Richtlinie 2005/36/EG und aufgrund in Drittstaaten erworbener Berufsqualifikationen 제3국 취득 직업능력 인정</p>	<p>(4) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, durch <u>Rechtsverordnung</u> die Voraussetzungen und das Verfahren der Anerkennung sowie die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Höhe der Gebühren nach Absatz 3 zu bestimmen. 연방 내무부는 제3항에 따른 수수료와 수수료의무부과 행위 및 인정절차와 인정요건을 시행령으로 규정할 수 있다.</p>
<p>§ 20 Einstellung 임명</p>	<p>Die Einstellung in ein höheres Amt als das Eingangsamt der Laufbahn ist zulässig bei entsprechenden beruflichen Erfahrungen oder sonstigen Qualifikationen, die zusätzlich zu den Abschlüssen und beruflichen Erfahrungen, die für die Anerkennung der Laufbahnbefähigung erforderlich sind, erworben wurden. 상위직렬에 임명하는 것은 직렬능력의 인정에 필요한 경험과 능력이 있다고 판단되는 경우에 가능하다. Das Nähere regelt die Bundesregierung durch <u>Rechtsverordnung</u>. 자세한 사항은 연방정부가 시행령으로 정한다.</p>
<p>§ 21 Dienstliche Beurteilung 직무능력판단</p>	<p>Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten sind regelmäßig zu beurteilen. Ausnahmen von der Beurteilungspflicht kann die Bundesregierung durch <u>Rechtsverordnung</u> regeln.</p>

법률조문	조문 내용
	공무원 적성, 직무능력과 전문성은 정기적으로 평가되어야 한다. 평가의무의 예외는 연방정부가 시행령으로 정한다.
§ 22 Beförderungen 승진	<p>(5) Vor dem Wechsel in ein Amt einer höheren Laufbahngruppe ist eine entsprechende Qualifikation durch eine Prüfung nachzuweisen. 상위 직렬로 승진하는 경우에 평가를 통해 그 자질이 증명되어야 한다. Die Voraussetzungen und das Verfahren regelt die Bundesregierung durch <u>Rechtsverordnung</u>. 요건과 절차는 연방정부가 시행령으로 정한다.</p> <p>(6) Der Bundespersonalausschuss kann Ausnahmen von den Absätzen 2 bis 4 zulassen, wenn sie die Bundesregierung nicht durch <u>Rechtsverordnung</u> regelt. 제2항 내지 제4항에 대한 예외는 연방정부가 시행령으로 규정하지 않은 경우에 연방인사위원회가 허용할 수 있다.</p>
§ 24 Führungsämter auf Probe 고위직 시보	<p>(3) Der Bundespersonalausschuss kann Ausnahmen von Absatz 2 Satz 1 zulassen, wenn sie die Bundesregierung nicht durch <u>Rechtsverordnung</u> regelt. Besteht nur ein Beamtenverhältnis auf Probe nach Absatz 1, beträgt die regelmäßige Probezeit drei Jahre und die Mindestprobezeit zwei Jahre. Die für die Beamtinnen auf Probe und Beamten auf Probe geltenden Vorschriften des Bundesdisziplingesetzes bleiben unberührt.</p>
§ 26 Rechtsverordnung über Laufbahnen 직렬에 대한 시행령	<p>(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch <u>Rechtsverordnung</u> nach Maßgabe der §§ 16 bis 25</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. allgemeine Vorschriften über die Laufbahnen und Vorbereitungsdienste der Beamtinnen und Beamten und 2. besondere Vorschriften für die einzelnen Laufbahnen und Vorbereitungsdienste

법률조문	조문 내용
	<p>zu erlassen.</p> <p>(2) Die Bundesregierung kann die Befugnis nach Absatz 1 Nr. 2 durch <u>Rechtsverordnung</u> obersten Dienstbehörden übertragen.</p>
<p>§ 79 Mutterschutz, Elternzeit und Jugendarbeitsschutz 모성보호, 육아휴직 및 청소년근로보호</p>	<p>(1) Die Bundesregierung regelt durch <u>Rechtsverordnung</u> die der Eigenart des öffentlichen Dienstes entsprechende Anwendung der Vorschriften</p> <p>1. des Mutterschutzgesetzes auf Beamtinnen,</p> <p>2. des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes über die Elternzeit auf Beamtinnen und Beamte.</p> <p>Das Bundesministerium des Innern kann in Fällen des Artikels 91 Abs. 2 und des Artikels 115f Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes den Anspruch auf Elternzeit für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte in der Bundespolizei aus zwingenden Gründen der inneren Sicherheit aufheben oder beschränken.</p> <p>(2) Das Jugendarbeitsschutzgesetz gilt für jugendliche Beamtinnen und jugendliche Beamte entsprechend. Die Bundesregierung kann durch <u>Rechtsverordnung</u> Ausnahmen von den Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes für jugendliche Polizeivollzugsbeamtinnen und jugendliche Polizeivollzugsbeamte bestimmen, soweit diese aufgrund der Eigenart des Polizeivollzugsdienstes oder aus Gründen der inneren Sicherheit erforderlich sind.</p>
<p>§ 80 Beihilfe in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen 질병, 간병 및 출산시 국가보조지급</p>	<p>(4) Das Bundesministerium des Innern regelt im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium der Verteidigung und dem Bundesministerium für Gesundheit durch <u>Rechtsverordnung</u> die Einzelheiten der Beihilfegewährung, insbe-</p>

법률조문	조문 내용
	sondere der Höchstbeträge, des völligen oder teilweisen Ausschlusses von Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln in Anlehnung an das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch und der Berücksichtigung von Kindern.
<p>§ 81 Reisekosten 출장경비</p>	<p>(2) Die Einzelheiten zu Art und Umfang der Reisekostenvergütung sowie die Grundsätze des Abrechnungsverfahrens regelt die Bundesregierung durch <u>Rechtsverordnung</u>. Bei der Bemessung der Reisekostenvergütung können Höchstgrenzen oder Pauschalen für eine Erstattung festgesetzt und abweichende Regelungen für besondere Fälle getroffen werden.</p> <p>(3) Für Reisen nach Absatz 1 im oder in das Ausland sowie vom Ausland in das Inland (Auslandsdienstreisen) kann das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Verteidigung und dem Bundesministerium der Finanzen durch <u>Rechtsverordnung</u> abweichende Vorschriften erlassen. Dazu gehören die Anordnung und Genehmigung von Dienstreisen sowie der Umfang der Reisekostenvergütung einschließlich zusätzlich zu erstattender notwendiger Kosten, die der Erreichung des Zwecks von Auslandsdienstreisen dienen und die die besonderen Verhältnisse im Ausland berücksichtigen.</p>
<p>§ 82 Umzugskosten 이주경비</p>	<p>(2) Die Einzelheiten zu Art und Umfang der Umzugskostenvergütung sowie die Grundsätze des Abrechnungsverfahrens regelt die Bundesregierung durch <u>Rechtsverordnung</u>. Bei der Bemessung der Umzugskostenvergütung können Höchstgrenzen oder Pauschalen für eine Erstattung festgesetzt und abweichende Regelungen für besondere Fälle getroffen werden.</p>

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

법률조문	조문 내용
	<p>(3) Für Umzüge nach Absatz 1 im oder in das Ausland sowie aus dem Ausland in das Inland (Auslandsumzüge) kann das Auswärtige Amt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Verteidigung und dem Bundesministerium der Finanzen durch <u>Rechtsverordnung</u> abweichende Vorschriften zur Umzugskostenvergütung erlassen, soweit die besonderen Bedürfnisse des Auslandsdienstes und die besonderen Verhältnisse im Ausland es erfordern.</p>
<p>§ 83 Trennungsgeld 가족분리경비</p>	<p>(3) Die Einzelheiten zu Art und Umfang des Trennungsgeldes und der Gewährung von Reisebeihilfen für Familienheimfahrten sowie die Grundsätze des Abrechnungsverfahrens regelt die Bundesregierung durch <u>Rechtsverordnung</u>. Bei der Bemessung des Trennungsgeldes und der Reisebeihilfen für Familienheimfahrten können Höchstgrenzen und Pauschalen für eine Erstattung festgesetzt und abweichende Regelungen für besondere Fälle getroffen werden.</p> <p>(4) Für Maßnahmen nach Absatz 1 im oder in das Ausland sowie vom Ausland in das Inland kann das Auswärtige Amt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Verteidigung und dem Bundesministerium der Finanzen durch <u>Rechtsverordnung</u> abweichende Vorschriften zu Trennungsgeld und Reisebeihilfen für Familienheimfahrten erlassen, soweit die besonderen Bedürfnisse des Auslandsdienstes und die besonderen Verhältnisse im Ausland es erfordern.</p>
<p>§ 84 Jubiläumszuwendung 장기근속기념수당</p>	<p>Beamtinnen und Beamten wird bei Dienstjubiläen eine Zuwendung gewährt. Das Nähere regelt die Bundesregierung durch <u>Rechtsverordnung</u>.</p>

법률조문	조문 내용
<p>§ 87 Arbeitszeit 근무시간</p>	<p>(3) Das Nähere zur Regelung der Arbeitszeit, insbesondere zur Dauer, zu Möglichkeiten ihrer flexiblen Ausgestaltung und zur Kontrolle ihrer Einhaltung, regelt die Bundesregierung durch <u>Rechtsverordnung</u>. Eine Kontrolle der Einhaltung der Arbeitszeit mittels automatisierter Datenverarbeitungssysteme ist zulässig, soweit diese Systeme eine Mitwirkung der Beamtinnen und Beamten erfordern. 3Die erhobenen Daten dürfen nur für Zwecke der Arbeitszeitkontrolle, der Wahrung arbeitsschutzrechtlicher Bestimmungen und des gezielten Personaleinsatzes verwendet werden, soweit dies zur Aufgabenwahrnehmung der jeweils zuständigen Stelle erforderlich ist. 4In der <u>Rechtsverordnung</u> sind Löschfristen für die erhobenen Daten vorzusehen.</p>
<p>§ 89 Erholungsurlaub 연차휴가</p>	<p>Beamtinnen und Beamten steht jährlich ein Erholungsurlaub unter Fortgewährung der Besoldung zu. Die Bewilligung, die Dauer und die Abgeltung des Erholungsurlaubs regelt die Bundesregierung durch <u>Rechtsverordnung</u>. 3Die Dauer des zusätzlichen Urlaubs für in das Ausland entsandte Beamtinnen und Beamte des Auswärtigen Dienstes regelt das Gesetz über den Auswärtigen Dienst.</p>
<p>§ 90 Urlaub aus anderen Anlässen, Mandatsträgerinnen und Mandatsträger</p>	<p>(1) Die Bundesregierung regelt durch <u>Rechtsverordnung</u> die Bewilligung von Urlaub aus anderen Anlässen und bestimmt, inwieweit die Besoldung während eines solchen Urlaubs fortbesteht.</p>
<p>§ 93 Altersteilzeit 퇴직전 시간제 근로</p>	<p>(5) Das Bundesministerium des Innern regelt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch <u>Rechtsverordnung</u> die Einzelheiten der Altersteilzeitbewilligung, insbesondere die Festlegung der Restrukturierungs- und Stellenabbaubereiche nach</p>

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

법률조문	조문 내용
	Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 und die Verteilung der Quote nach Absatz 4.
<p>§ 104 Erlass ausführender Rechtsverordnungen 집행명령의 발령</p>	<p>Die zur Ausführung der §§ 97 bis 103 notwendigen weiteren Vorschriften zu Nebentätigkeiten von Beamtinnen und Beamten erlässt die Bundesregierung durch <u>Rechtsverordnung</u>. In ihr kann bestimmt werden,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. welche Tätigkeiten als öffentlicher Dienst im Sinne dieser Vorschriften anzusehen sind oder ihm gleichstehen, 2. ob und inwieweit eine im öffentlichen Dienst ausgeübte oder auf Verlangen, Vorschlag oder Veranlassung der oder des Dienstvorgesetzten ausgeübte Nebentätigkeit vergütet wird oder eine Vergütung abzuführen ist, 3. unter welchen Voraussetzungen die Beamtin oder der Beamte zur Ausübung von Nebentätigkeiten Einrichtungen, Personal oder Material des Dienstherrn in Anspruch nehmen darf und in welcher Höhe hierfür ein Entgelt an den Dienstherrn zu entrichten ist; das Entgelt kann pauschaliert in einem Prozentsatz des aus der Nebentätigkeit erzielten Bruttoeinkommens festgelegt werden und bei unentgeltlich ausgeübter Nebentätigkeit entfallen, 4. dass die Beamtin oder der Beamte verpflichtet werden kann, nach Ablauf eines jeden Kalenderjahres der oder dem Dienstvorgesetzten die ihr oder ihm zugeflossenen Entgelte und geldwerten Vorteile aus Nebentätigkeiten anzugeben.
<p>§ 108 Beihilfeakte 국가보조 지급행위</p>	<p>(2) Personenbezogene Daten dürfen für Beihilfezwecke erhoben und verwendet werden, soweit die Daten für diese Zwecke erforderlich sind; Näheres regelt die <u>Rechtsverordnung</u> nach § 80 Absatz 4. Für andere Zwecke dürfen personenbezogene Daten aus der Beihilfeakte nur verwendet werden, wenn</p>

법률조문	조문 내용
	<p>1. sie erforderlich sind</p> <p>a) für die Einleitung oder Durchführung eines im Zusammenhang mit einem Beihilfeantrag stehenden behördlichen oder gerichtlichen Verfahrens,</p> <p>b) zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl, einer sonst unmittelbar drohenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einer anderen Person oder</p> <p>2. die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat.</p>
<p>§ 119 Aufgaben 임무</p>	<p>(1) Der Bundespersonalausschuss dient der einheitlichen Handhabung beamtenrechtlicher Ausnahmvorschriften. Weitere als die in diesem Gesetz vorgesehenen Aufgaben können ihm durch <u>Rechtsverordnung</u> der Bundesregierung übertragen werden.</p>
<p>§ 145 <u>Rechtsverordnungen,</u> <u>Durchführungsvorschriften</u> 시행령, 시행규칙</p>	<p>(1) <u>Rechtsverordnungen</u> nach diesem Gesetz bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates.</p> <p>(2) Die zur Durchführung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen <u>Rechtsverordnungen</u> erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften erlässt das Bundesministerium des Innern, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.</p>

하위법령에의 위임사항에 대한 대표적 예는 채용공고와 관련하여 다음과 같다. 다른 위임규정도 아래와 유사하여 여러 다른 위임법률과 시행령을 추가적으로 설명하지는 않는다.

연방공무원법 제8조 채용공고

§ 8 Stellenausschreibung

(1) Zu besetzende Stellen sind auszuschreiben. Bei der Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern muss die Ausschreibung öffentlich sein. Ausnahmen von den Säzen 1 und 2 kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung regeln.

제 1 항 임용 예정 직위는 서면 공고가 되어야 한다. 지원자를 임명하는 데에 있어서 서면 공고는 공개적이어야 한다. 연방정부는 시행령에 의해 제1문과 제2문에 대한 예외를 규정할 수 있다.

연방공무원법의 제8조에 해당하는 시행령은 ‘연방공무원 직렬에 관한 시행령(Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten, 줄여서 Bundeslaufbahnverordnung(BLV)) 제4조이며 아래와 같다.

시행령 제4조 채용공고의무

§ 4 Stellenausschreibungspflicht

(1) Zu besetzende Stellen sind außer in den Fällen des Absatzes 2 auszuschreiben. Der Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern muss eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen. § 6 des Bundesgleichstellungsgesetzes ist zu berücksichtigen.

임용직은 제2항의 경우를 제외하고 공고하여야 한다. 지원자의 채용은 공고가 공시가 선행되어야 한다. 연방평등채용법 제6조는 고려되어야 한다.

(2) Die Pflicht zur Stellenausschreibung nach Absatz 1 gilt nicht

제1항에 따른 채용공고의무가 적용되지 않는 경우란

1. für Stellen der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter in den Bundesministerien und im Bundestag, sonstigen politischen Beamtinnen und Beamten, Leitungen der anderen obersten Bundesbehörden und Leiterinnen und Leiter der den Bundesministerien unmittelbar nachgeordneten Behörden sowie der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts,

연방정부 및 연방의회의 별정직 비서관, 국장과 정무직 공무원 및 최고연방행정기관의 기관장과 연방각부의 직속기관의 장 및 연방영조물과 재산의 장에 대한 직

2. für Stellen der persönlichen Referentinnen und Referenten der Leiterinnen und Leiter der obersten Bundesbehörden sowie der beamteten und Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre,
3. für Stellen, die mit Beamtinnen und Beamten unmittelbar nach Abschluss ihres Vorbereitungsdienstes oder eines Aufstiegsverfahrens besetzt werden,
4. für Stellen, die durch Versetzung nach vorangegangener Abordnung, nach Übertritt oder Übernahme von Beamtinnen und Beamten besetzt werden,
5. für Stellen, die zur Vermeidung der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit oder zur erneuten Berufung in das Beamtenverhältnis nach Wiederherstellung der Dienstfähigkeit besetzt werden,
6. für Stellen des einfachen Dienstes, für die Bewerberinnen und Bewerber von der Bundesagentur für Arbeit vermittelt werden können.

연방노동청에 의해 관리되는 단순노무직

(3) Von einer Stellenausschreibung kann abgesehen werden

채용공고가 제외될 수 있는 경우로

1. allgemein oder in Einzelfällen, wenn Gründe der Personalplanung oder des Personaleinsatzes entgegenstehen und es sich nicht um Einstellungen handelt,
인사계획상 이유로 채용공고를 내는 것이 배치되는 일반적인 또는 개별적인 경우
2. in besonderen Einzelfällen auch bei einer Einstellung aus den in Nummer 1 genannten Gründen.

이와 같이 독일의 공무원법상 모법에 예외를 규정할 수 있다고만 표현하고 있으며 예외에 대한 구체적인 기준을 모법에 명시하지는 않고 있다. 모법의 전체 취지를 충분히 해석할 수 있으며 인사에 관한 사항에 대해 시행령에서 자세한 규정과 예외사항을 명시하고 있다는 것으로 충분하여 위헌의 문제가 없다는 독일 연방공무원법의 특징을 파악할 수 있다.

제 2 절 최근 독일 공무원 법제의 변화와 경향

1. 최근 주요 개정 내용

Änderndes Gesetz bzw. ändernde Verordnung	Datum 날 짜	Fundstelle 출 처	geänderte Paragraphen 개정된 조문
Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG) 공직관련법규 제정법	5.2.2009	BGBI I 2009, 160 (462)	Inkrafttreten der Änderung am 12.2.2009
Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2010/2011 (BBVAnpG 2010/2011) 연방공무원보수법 개정법	19.11.2010	BGBI I 2010, 1552	53 Abs 4 bis 6 (Einfügung), 93 Abs 3 bis 5 (Einfügung), 93 Abs 3 und 4 (Ummumerierung) Inkrafttreten der Änderung am 1.1.2011
Gesetz zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes (BFDGEG) 연방의무복무법 도입법	28.4.2011	BGBI I 2011, 687	54 Abs 1 Nr 6 (Aufhebung) Inkrafttreten der Änderung am 3.5.2011
Gesetz zur Übertragung ehebezogener Regelungen im öffentlichen Dienstrecht auf Lebenspartnerschaften (LPartöDRegG) 삶의 동반자에 대한 관련 공무원법 규정 적용법	14.11.2011	BGBI I 2011, 2219	80 Abs 1 S 3 Inkrafttreten der Änderung am 1.1.2009
Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im	6.12.2011	BGBI I 2011, 2515	Inhaltsübersicht (18), 18 (Überschr),

제 2 절 최근 독일 공무원 법제의 변화와 경향

Änderndes Gesetz bzw. ändernde Verordnung	Datum 날 짜	Fundstelle 출 처	geänderte Paragraphen 개정된 조문
Ausland erworbener Berufsqualifikationen (BQVerbG) 국외 취득 공직능력 인정과 확정의 개선에 관한 법률			18 Abs 1 Nr 1, 18 Abs 1 Nr 2, 18 Abs 1 Nr 3 (Einfügung), 18 Abs 5 (Einfügung) Inkrafttreten der Änderung am 1.4.2012
Gesetz zur Unterstützung der Fachkräftegewinnung im Bund und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (FKrGew/DienstRÄndG) 연방전문인력확보 법률과 공직 관련법 개정법	15.3.2012	BGBI I 2012, 462 (1489)	13 Abs 2 Nr 1, 14 Abs 2 S 2, 17 Abs 2 bis 5 jeweils EingS, 22 Abs 4 Nr 2, 27 Abs 6 (Aufhebung), 27 Abs 7 (Umnummerierung), 92 Abs 1, 95 Abs 4 S 1, 108 Abs 3 (Einfügung), 113 Abs 2 S 3, 113 Abs 2 S 4 (Einfügung), 147 Abs 2 S 2 (Einfügung) Inkrafttreten der Änderung am 22.3.2012
Bundeswehrreform-Begleitgesetz (BwRefBeglG) 연방군인법개혁법	21.7.2012	BGBI I 2012, 1583	54 Abs 1 Nr 7, 54 Abs 1 Nr 8, 54 Abs 1 Nr 9 bis 11 (Einfügung) Inkrafttreten der Änderung am 26.7.2012
Gesetz zur Familienpflegezeit und zum flexibleren	3.7.2013	BGBI I 2013, 1978	Inhaltsübersicht (53), Inhaltsübersicht

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

Änderndes Gesetz bzw. ändernde Verordnung	Datum 날 짜	Fundstelle 출 처	geänderte Paragraphen 개정된 조문
Eintritt in den Ruhestand für Beamtinnen und Beamte des Bundes (FPfZBeamtRuStG) 연방공무원의 유연한 퇴직과 가족간병휴직을 위한 법률			(92a) (Einfügung), 53 (Überschr), 53 Abs 1, 53 Abs 2, 77 Abs 2 Nr 4, 92 Abs 1 S 1 Nr 1 Buchst b, 92 Abs 5 S 1, 92a (Einfügung), 93 Abs 2 S 1 Nr 1, 93 Abs 2 S 2, 132 Abs 5, 132 Abs 7 S 2 Inkrafttreten der Änderung am 11.7.2013
Gesetz zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes (BGebRStrRefG) 연방수수료법 개정법률	7.8.2013	BGBl I 2013, 3154	18 Abs 3 (Aufhebung) Inkrafttreten der Änderung am 14.8.2016 18 Abs 3 Inkrafttreten der Änderung am 15.8.2013 18 Abs 3, 18 Abs 4 und 5 (Umnumerierung) Inkrafttreten der Änderung am 14.8.2016
Gesetz über die Gewährung eines Altersgelds	28.8.2013	BGBl I 2013, 3386	77 Abs 2 S 2 (Einfügung), 105 Abs 1 S 3 (Einfügung) Inkrafttreten der

제 2 절 최근 독일 공무원 법제의 변화와 경향

Änderndes Gesetz bzw. ändernde Verordnung	Datum 날 짜	Fundstelle 출 처	geänderte Paragraphen 개정된 조문
für freiwillig aus dem Bundesdienst ausscheidende Beamte, Richter und Soldaten (AltGGewG) 의원면직 공무원에 대한 명예퇴직금의 보장을 위한 법률			Änderung am 4.9.2013
Gesetz zur Änderung des Bundesbeamtengesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (BBG2009/DienstRÄndG) 연방공무원법과 공직 관련규정 개정법	6.3.2015	BGBl I 2015, 250	(84a) (Einfügung), Inhaltsübersicht (111a) (Einfügung), 2, 7 Abs 1 Nr 1, 17 Abs 5 Nr 2 Buchst b (Einfügung), 17 Abs 5 Nr 2 Buchst b (Ummumerierung), 18 Abs 1 Nr 1, 20 S 1, 23, 24 Abs 1 S 5, 26 Abs 1 Nr 2, 31 Abs 1 S 1 Nr 2 S 2 (Aufhebung), 31 Abs 1 S 2 (Einfügung), 31 Abs 2 S 1, 31 Abs 2 S 2 (Aufhebung), 32 Abs 2, 39 S 4 (Einfügung), 40 Abs 1 S 1, 40 Abs 3 S 1, 44 Abs 4 S 2, 3, 47 Abs 2 S 2,

제 5 장 독일 국가(연방)공무원법의 체계와 구조

Änderndes Gesetz bzw. ändernde Verordnung	Datum 날 짜	Fundstelle 출 처	geänderte Paragraphen 개정된 조문
			47 Abs 2 S 3 (Einfügung), 53 Abs 1a Nr 2, 53 Abs 2 S 1, 84a (Einfügung), 89 S 2, 90 S 2, 107 Abs 1 S 2 (Einfügung), 107 Abs 1 S 2 (Umnumerierung), 108 Abs 1 S 5, 6 (Aufhebung), 108 Abs 2 (Umnumerierung), 108 Abs 2, 3 (Einfügung), 108 Abs 3 (Umnumerierung), 108 Abs 4 S 1, 108 Abs 5 S 3, 111 Abs 2 (Einfügung), 111 Abs 2 (Umnumerierung), 111a (Einfügung), 113 Abs 1 S 2 Nr 1, 113 Abs 1 S 2 Nr 2, 3, 113 Abs 3 S 1, 136 Abs 1 S 2, 145 Abs 2 Inkrafttreten der Änderung am 14.3.2015

최근 여러 번의 개정이 있었지만 모두 유럽연합지침에 적응하기 위한 개정이었을 뿐 체계의 변화가 근본적인 개혁의 일환으로 진행된 개정은 없었다.

2. 최근 주요 개정의 배경

최근 공무원법의 개정의 배경에는 앞에서 간단히 언급한 바와 같이 유럽재판소와 연방행정법원에서의 유럽연합지침에의 적합성여부에 대한 판결에 따라 개정하는 것에 그치고 있다. 그 외에는 공무원연금과 공무원 고용시장의 유연성을 위해 공무원의 조기퇴직유도 등에 따른 명예퇴직금(Altersgeld)의 신설 및 전문인력 강화를 위한 세부규정의 신설 등으로 연방공무원법을 개정하는 것에 그치고 있으며 공무원의 임용과 승진 및 퇴직과 인사제도에 대한 근본적인 개혁은 없었다고 할 수 있다.

제 3 절 독일 법제의 시사점

1. 연방공무원법 최근 개정 동향

독일 연방공무원법은 2009년 이후 최근까지 구체적인 규정을 추가하는 방향으로 법률의 개정이 이루어지고 있기는 하다. 그러나 자세히 고찰해보면 모두 공무원 연금의 재정악화와 유럽연합 지침의 변화로 인한 것이 대부분이다. 물론 부분적으로 전문 인력 확보와 유연한 고용제도를 도입하려는 시도를 하고 있다. 그 와중에도 직업공무원제도의 안정성을 보장하여 법치행정을 실현하려는 독일 기본법의 정신을 유지하려는 노력을 엿볼 수 있다. 유럽연합의 변화와 함께 계속적으로 촉발이 되고 있는 경제상황의 변화에도 불구하고 안정적인 국가 재정을 바탕으로 독일 공무원 제도의 근본 틀은 아직은 개혁을 할 필요가 없다는 입장에서 있음을 알 수 있다.

이미 2000년 초반에 일반 근로자의 연금(Rente)에 대한 재정이 악화되어 세대간의 갈등을 불러일으키며 일반 근로자의 연금개혁이 시도되었으나 공무원연금(Pension)에 대해서는 명예퇴직금 제도와 퇴직전 시간제 근로(Altersteilzeit) 등을 통해 연착륙을 시도하려는 노력을 법률개정에서 읽어낼 수 있다. 공무원노조가 발달되어 있을 뿐만 아니라 법치행정의 안정화를 항상 우선적으로 생각하는 독일의 공법 체계에서 공무원의 인사제도를 근본적으로 변화시켜야 할 필요성이 느껴지지 않기 때문이다. 따라서 우리의 경우에 공무원제도의 효율성과 실효성을 높이기 위해 독일 공무원법의 개정과 변화에 주목하기 보다는 근본적으로 독일 공무원법상 인사제도의 기본 구조에 주목하는 것이 우리 공무원법상의 직업공무원제도와 법치행정의 안정화에 기여할 수 있을 것이다.

2. 위임입법의 폭넓은 활용

독일 연방공무원법상 시행령에의 위임입법에 관한 일반적인 특징을 도출하자면 연방정부에게 폭넓은 위임입법의 권한을 부여하였고 이에 대해 위헌심사가 완화되어 있다는 것으로 요약할 수 있다.

연방공무원법에 대한 시행령은 기능별로 별도로 제정되어 10개 이상의 시행령이 제정되어 있으며 각각의 위임법률의 기능에 따라 해당 시행령의 규정을 살펴보아야 한다. 연방공무원법률에 시행령(Rechtsverordnung)에의 위임규정을 마련한 것은 현재 23개의 조문이며 각각의 위임규정에 따라 기능별로 별도의 시행령들이 제정되어 있다.

일반적인 특징의 하나로 법률에서는 대부분 원칙적 규정들이 구체적으로 입법되어 있으며 예외를 허용할 것인지의 여부를 연방정부의 시행령에 위임하고 있다. 이 경우 예외의 구체적 기준을 법률에서 그 취지를 명시하거나 대강이라도 알 수 있도록 규정하고 있지는 않다.

또한 예외의 구체적인 예시도 규정하고 있지 않은 경우도 많다. 따라서 공무원법과 관련된 연방정부의 구체적 규율의 전문성을 의회는 폭넓게 인정하고 있으며 시행령에서 자세하고 구체적으로 규정함으로써 위헌의 소지를 벗어나고 있다. 위임입법과 관련하여 법률상 원칙을 명확히 규정하고 있는 한 시행령에서 예외를 어디까지 허용할 것인지는 법률해석을 통해 도출할 수 있다는 입법기술의 장점은 우리의 법제에도 적용할 가치가 있다고 판단된다.

제 6 장 일 본

제 1 절 일본 국가공무원법의 개요

1. 일본 국가공무원제도의 연혁

봉건시대의 공무원은 군주 또는 영주의 가신으로 신분적인 예속관계이며, 공무원제도는 특별히 없었다. 그 후 시대의 변천과 함께 공무원은 조직화된 행정을 담당하는 전문직으로 변용해 가고, 이에 따라 공무원의 양성, 임용, 복무규율부터 신분보장에 이르기까지 제도적으로 고안되었다. 또한, 민주정치가 확립됨에 따라 근대적인 공무원제도가 정비되었다.¹⁾ 근대적 공무원제도의 최대의 요점은 공무원의 중립 확보이다. 이는 엽관제를 배제하고 실력주의 또는 성적주의를 추구하는 것이다. 인사행정에 대하여 본인의 능력에 기초하여 공정하게 이루어져야 하는 것이 원칙이며, 시험에 의한 임용이나 신분의 보장이 그 주요한 내용이 된다.²⁾

일본에서는 1886년 ‘제국대학령’이 실시된 후에 1887년 ‘관리임용령’이 실시되었다. 공무원제도에 앞서 인재공급계획이 필요했기 때문이다. 그 후 1889년 대일본제국헌법이 제정되었고, 제2차 세계대전 후 전쟁 전의 천황의 관리(官吏)는 1946년 일본 헌법의 제정에 따라 국민 전체의 봉사자로서 공무원으로 바뀌게 되었다.³⁾

일본의 공무원제도를 규정한 국가공무원법은 제2차 세계대전 후 미국의 간접 통치기인 1947년에 성립되어 1980년대 말 까지 40여년 간 근본적인 개정에 관한 논의가 없이 이어져 왔다. 그러나 일부 공무원

1) 佐藤達夫 『国家公務員制度[第8次改訂版]』(学陽書房、2009年) 5頁。

2) 佐藤・前掲書注(1) 5頁。

3) 村松枝夫編 『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』(学陽書房、2008年) 19頁。

들의 부정부패, 낙하산 인사 등으로 비판이 이어지자 1990년대 중반에 이르러 일본의 공무원제도 개혁에 대한 본격적인 논의가 종합적인 관점에서 시작되었다.⁴⁾ 그리고 2000년 12월 공무원제도개혁대강이 각 의결정 되면서 공무원제도 개혁이 추진되었다. 이에 2007년과 2014년에 국가공무원법이 일부개정되었다.

2. 일본 국가공무원법의 기본원칙

국가공무원법은 공무의 민주적 운영을 보장하고, 직원이 그 직무를 수행함에 있어 최대의 능력을 발휘할 수 있도록 민주적인 방법을 통해 이루어져야 한다는 것을 목적으로 하고 있다. 국가공무원법은 이 목적을 확보하기 위해 다음의 세 가지 통칙을 정하고 있다.⁵⁾

(1) 평등대우의 원칙

일본 헌법 제14조는 “모든 국민은 법률 앞에 평등하며 인종, 신조, 성별, 사회적 신분 또는 문벌에 의하여 정치적, 경제적 또는 사회적 관계에서 차별을 받지 않는다.”고 규정하고 있다. 국가공무원법 제27조의 규정은 헌법 제14조가 정한 대원칙을 공무원관계에 있어서도 그대로 적용되는 것을 명문으로 규정한 것이다. 다시 말해서 국가공무원법 제27조는 “모든 국민은 이 법률의 적용에 대해서 평등하게 취급되며, 인종, 신조, 성별, 사회적 신분, 문벌 또는 제38조 제5호에 규정하는 경우를 제외하고 정치적 의견 혹은 정치적 소속관계에 의해 차별받지 않는다.”고 규정하고 있다.

4) 자세한 것은 김판석·서한순, 일본 국가공무원제도의 변혁 흐름: 하토야마 정권의 개혁 사례를 중심으로, 한국인사행정학회보 제9권 제1호, 2010, 4쪽 이하; 무토 히로미·신용철, 일본의 공무원제도 개혁과정과 정관관계 분석, 지역발전연구 제17권 제3호, 83쪽 이하 참조.

5) 佐藤·前掲書注(1) 2頁以下。

(2) 인사관리의 원칙

직원의 채용후의 임용, 급여, 그 밖의 인사관리는 직원의 채용연차 및 합격한 채용시험의 종류에 얽매이지 않고, 인사평가에 기초하여 적절하게 실시되지 않으면 안 된다(국공법 제27조의 2)고 규정하고 있다.

(3) 정세적응의 원칙

공무원의 급여, 근무시간, 그 밖의 근무조건은 법률로 정하고 있다. 이 근무조건은 사회적, 경제적인 정세의 변화에 대응하여 개정해야 하기 때문에 인사원은 이 변경에 관하여 권고하는 것을 게을리 해서는 안 된다고 정하고 있다(국공법 제28조 제1항). 또한 인사원은 매년 적어도 1회, 봉급표가 적당한지에 대해 국회 및 내각에 보고할 의무를 지고, 급여를 결정하는 여러 조건의 변화에 의해 봉급표에 정할 액수를 100분의 5이상 증감할 필요가 인정될 때에는 권고하지 않으면 안 된다(동조 제2항)고 규정하고 있다.

제 2 절 일본 국가공무원법의 체계

1. 일본 국가공무원법의 기본구조

일본의 국가공무원법제는 헌법, 국가공무원법 등으로 이루어져 있다. 우선 일본 헌법은 공무원법제에 관해서 다음의 규정을 두고 있다. 일본 헌법 제15조6)는 직접적으로 언급하는 규정으로 공무원의 전체의

-
- 6) 제15조 공무원의 선정 및 파면권, 전체의 봉사자로서의 특성, 보통선거와 비밀투표의 보장
 - 1. 공무원을 선정하고 또 이를 파면함은 국민의 고유의 권리이다.
 - 2. 모든 공무원은 전체의 봉사자이며 일부의 봉사자는 아니다.
 - 3. 공무원 선거에서 성년자에 의한 보통선거를 보장한다.
 - 4. 모든 선거에서 투표의 비밀은 침해되어서는 안 된다. 선거인은 그 선거에 관하여

봉사자 및 보통선거의 보장을 정하고 있다.⁷⁾ 또한, 명시적인 규정은 아니지만, 공무원은 헌법 제27조⁸⁾의 근로자에 포함되고(판례·통설)⁹⁾, 기본적인 인권을 향유할 수 있다. 아울러, 공무원법제의 기준은 헌법 제 73조 제4호¹⁰⁾에서 법률의 형식으로 정하는 것으로 하고 있다.¹¹⁾

다음으로 국가공무원법은 아래와 같이 4개의 장, 113개의 조문으로 이루어져 있다.

제 1 장 총칙(제1조·제2조)
제 2 장 중앙인사행정기관(제3조-제26조)
제 3 장 직원에 적용된 기준
제 1 절 통칙(제27조-제32조)
제 2 절 채용시험 및 임면(제33조·제33조의 2)
제 1 관 통칙(제34조-제41조)
제 2 관 채용시험(제42조-제49조)
제 3 관 채용후보자 명부(제50조-제53조)
제 4 관 임용(제54조-제60조)
제 5 관 휴직, 복직, 퇴직 및 면직(제61조)

공적으로나 사적으로나 책임을 지지 않는다.

7) 芦部信喜 『憲法[第6版]』(岩波書店、2015年) 108頁。

8) 제27조 근로의 권리 의무, 근로조건의 기준, 아동휴사의 금지

1. 모든 국민은 근로의 권리와 의무가 있다.

2. 임금, 취업 시간, 휴식 기타의 근로 조건에 관한 기준은 법률로써 정한다.

3. 아동을 휴사시켜서는 안 된다.

9) 芦部·前掲書注(7) 278頁以下参照。最判昭和41・10・26刑集20卷8号901頁、最判昭和44・4・2刑集23卷5号305頁。

10) 제73조 내각의 직권

내각은 다른 일반 행정사무 이외에 아래의 사무를 행한다.

1. 법률을 성실히 집행하고 국무를 총괄하는 일.

2. 외교관계를 처리하는 일.

3. 조약을 체결하는 일. 단 사전에 경우에 따라서는 사후에 국회의 승인을 거쳐야 한다.

4. 법률이 정하는 기준에 따라 관리에 관한 사무를 맡아서 처리하는 일.

5. 예산을 작성하여 국회에 제출하는 일.

6. 헌법과 법률의 규정을 실시하기 위하여 정령(政令)을 제정하는 일.

7. 대사, 특사, 감형, 형의 집행의 면제 및 복권을 결정하는 일.

11) 塩野宏 『行政法Ⅲ[第4版]』(有斐閣、2012年) 272頁。

제 6 관 간부직원의 임용 등에 관련된 특례(제61조의 2-제61조의 8)
제 7 관 간부후보 육성 과정(제61조의 9-제61조의 11)
제 3 절 급여(제62조)
제 1 관 통칙(제63조-제67조)
제 2 관 급여의 지불(제68조-제70조)
제 4 절 인사평가(제70조의 2-제70조의 4)
제 5 절 능률 (제71조-제73조의 2)
제 6 절 분한 ¹²⁾ , 징계 및 보장(제74조)
제 1 관 분한
1. 강직, 휴직, 면직 등(제75조-제81조)
2. 정년(제81조의 2-제81조의 6)
제 2 관 징계(제82조-제85조)
제 3 관 보장
1. 근무조건에 관한 행정조치의 요구(제86조-제88조)
2. 직원의 의사에 반한 불이익처분에 관한 심사(제89조-제92조의 2)
3. 공무 상병(傷病)에 대한 보상(제93조-제95조)
제 7 절 복무(제96조-제106조)
제 8 절 퇴직관리
제 1 관 이직 후의 취직에 관한 규제(제106조의 2-제106조의 4)
제 2 관 재취직 등 감시위원회(제106조의 5-제106조의 22)
제 9 절 퇴직연금제도(제107조 · 제108조)
제10절 직원단체(제108조의 2-제108조의 7)
제 4 장 벌칙(제109조-제113조)
부 칙

(1) 공무원의 정의

1) 공무원의 개념

공무원이란 국가 또는 지방공공단체와 신분상의 관계를 가지고, 그 공무에 종사하는 자이다. 국가에 소속하는 공무원은 국가공무원이고,

12) 일본 국가공무원제도에서 분한(分限)이란 신분보장을 전제로 한 신분관계의 변동(휴직, 면직 등)을 의미하는 것이다.

지방공공단체에 소속된 공무원은 지방공무원이다.¹³⁾ 국회나 지방의회의 의원은 법적으로 공무원이지만, 일반적으로 공무원은 의원 이외의 일반적인 직원을 지칭하는 경우가 많다. 즉, 공무원제도라고 할 때 공무원에 의원들은 포함되지 않는다.¹⁴⁾

2) 일반직과 특별직

공무원은 일반직과 특별직으로 분류된다(국공법 제2조 제1항). 특별직 공무원은 법률에 구체적으로 열거되어 있다(국공법 제2조 제3항). 여기에서의 직책은 내각부설치법(제61조-제63조 등), 국가행정조직법(제18조 제3항, 제20조, 제21조 등)의 직책의 개념과 실질적으로 동일한 의미이다. 국가공무원법에서 일반적으로 속하는 모든 직책을 관직이라고 말하며, 관직에 종사하는 자를 직원이라 지칭한다(국공법 제2조 4항).¹⁵⁾

(2) 중앙인사행정기관

<일본의 정부조직도>



출처: 일본 인사원 홈페이지¹⁶⁾

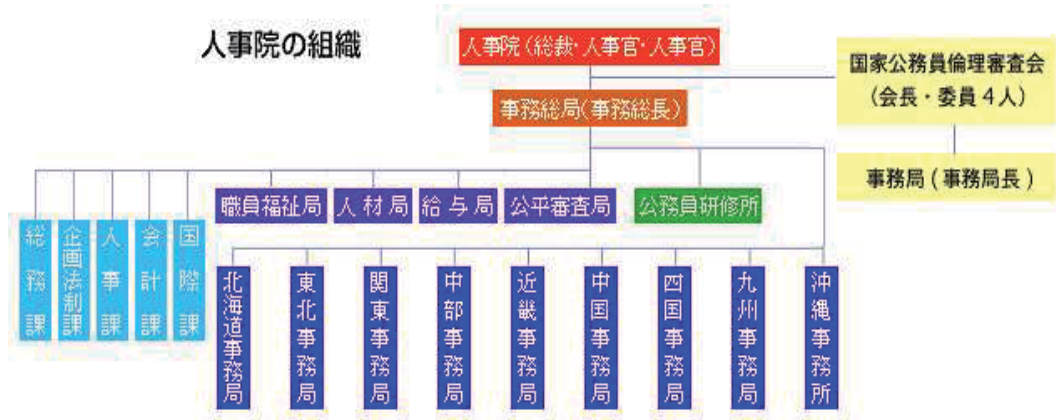
13) 佐藤・前掲書注(1) 2頁。

14) 佐藤・前掲書注(1) 2頁。이하에서는 특별한 경우를 제외하고는 공무원이란 개념은 의원 등을 포함하지 않는 일반적인 직원을 지칭하는 것으로 사용한다.

15) 宇賀克也 『行政法概説Ⅲ[第3版]』(有斐閣、2012年) 337頁。

16) <http://www.jinji.go.jp/syukai/index.htm#sosiki>(최종방문일, 2015. 10. 26.)

< 일본의 인사원 조직도 >



출처: 일본 인사원 홈페이지¹⁷⁾

직원에 대한 인사관리는 직원이 소속되어있는 각 부처의 장이 임명권자로서 또는 복무를 감독하는 자로서 국가공무원법 및 그 밖의 인사에 관한 법령의 규정에 따라서 수행한다. 그러나 인사관리의 기준을 제정하거나 임명권자가 행사하는 인사관리를 조정하기 위하여 중앙인사행정기관이 필요하다. 국가공무원법에서는 인사원과 내각총리대신을 중앙인사행정기관으로 정하고 있다(국공법 제2장).¹⁸⁾

이 같은 두 개의 중앙인사행정기관에 사무의 성질이나 전문성에 따라 분리된 인사행정기능을 부여하도록 하는 것은 인사행정이 기술화·전문화되고 있는 상황에서 필요한 조치이다. 하지만, 두 기관 간의 관계는 상호유기적인 결합으로 운영되는 것이 필요하다.¹⁹⁾

1) 인사원의 성격

행정의 계속성과 안정성을 확보하기 위해서는 행정에 종사하는 직원의 인사가 특정 정당과 정파와 같은 정치세력의 영향을 받아서는

17) <http://www.jinji.go.jp/syoukai/index.htm#sosiki>(최종방문일, 2015. 10. 26.)
 18) 佐藤・前掲書注(1) 13頁。
 19) 佐藤・前掲書注(1) 13頁以下。

안 되는 중립성이 요청되었다. 또한 최근의 행정의 복잡화와 전문화에 따라 과학적 조사연구를 기초로 하는 인사관리가 필요하여 인사행정에 대한 고도의 전문성이 특별히 요구되었다. 게다가 공무원은 노동권이 제한되어 있기 때문에 그 보상으로 사용자로서 정부가 독립된 기관에 의해서 그 이익을 대신 확보해 줘야 할 필요가 있다. 인사원은 이러한 요청을 바탕으로 설치된 기관으로서 정부로부터 독립된 권한을 행사할 수 있는 행정위원회의 형태를 띄고 있다.²⁰⁾

2) 인사원 조직

인사원은 내각 하에 있으면서 인사관 3인으로 구성되는 합의제 행정기관이다. 인사관 중 1인은 총재가 된다(국공법 제3조 제1항, 제4조). 인사관의 임기는 4년이며, 재임은 가능하나 계속해서 12년을 초과할 수는 없다. 또한, 인사관은 국가공무원법에서 정하는 특정한 경우를 제외하고는 그에 반해서 파면할 수 없고, 강력한 신분보장이 되어 있다.²¹⁾

정례 인사원회의는 매주 적어도 1회를 소집되며, 국가공무원법 제12조 제6항에서 인사원회의의 의결을 요하는 사항을 열거하고 있다.²²⁾ 인사원에는 사무총국이 설치되어 있고, 이 조직은 인사원규칙으로 정해져 있다. 즉, 인사원은 자체적으로 그 내부기관을 관리하며, 국가행정조직법 및 행정기관직원의 정원에 관한 법률은 적용되지 않는다(동법 제4조 제4항).²³⁾ 사무총국의 장은 사무총장이며, 총재의 직무집행의 보조자로서 모든 활동을 총지휘 감독한다. 즉, 사무총장은 인사원회의에 간사로서 출석하여 의사록을 작성하게 되어 있다.²⁴⁾

20) 佐藤・前掲書注(1) 14頁以下。

21) 佐藤・前掲書注(1) 15頁以下。

22) 佐藤・前掲書注(1) 16頁。

23) 森園幸男=吉田耕三=尾西雅博編『逐条国家公務員法』(学陽書房、2015年) 141頁以下参照。

24) 佐藤・前掲書注(1) 16頁。

3) 인사원의 권한

인사원은 국가공무원법, 일반직 직원의 급여에 관한 법률, 그 밖의 법률이 정하는 것에 따라 (1) 근무조건 개선 및 인사행정의 개선에 관한 권고, (2) 법령의 제정과 폐기에 관한 의견 제출, (3) 채용시험, 임면, 급여, 연수, 분한, 징계, 고충처리 및 직원에 관한 인사행정의 공정성 확보 및 직원의 이익보호 등에 관한 사무, (4) 직무에 관련된 윤리유지 등에 관한 사무 등을 관장하고 있다.²⁵⁾ 인사원은 인사원규칙이 정하는 바에 따라 권한의 일부를 다른 기관을 통해 행사할 수 있다(국공법 제21조).

4) 내각총리대신

국가공무원법에 의해 중앙인사행정기관으로서의 내각총리대신의 구체적인 권한은 (1) 인사기록 및 인사통계에 관한 사무, (2) 근무평정의 실시, (3) 표준직무수행능력에 관한 사무, (4) 채용 등 기본방침에 관한 사무 (5) 인사평가에 있어 필요한 사항에 대해서 인사원의 의견을 듣고 정령(政令)에 정하는 사무, (6) 레크레이션의 시행 및 조정에 관한 사무와 그 밖에 직원능률의 발휘·증진에 관한 조사연구, (7) 복리후생 등에 대한 적절한 계획수립과 실시에 관한 사무, (8) 복무에 관한 사무(인사원 소관사무는 제외한다.), (9) 퇴직관리에 관한 사무, (10) 각 행정기관에서 시행하는 인사관리의 조정에 관한 사무, (11) 정년에 관한 사무에 관한 조정 등이 있다. 그 밖에 총무성설치법 등에 의해서 특별직 국가공무원의 급여제도에 관한 사무, 국가공무원 등의 퇴직수당에 관한 사무 등을 담당하고 있다.²⁶⁾

25) 人事院 『公務員白書(平成27年版)』(日経印刷、2015年) 目-10頁。

26) 佐藤・前掲書注(1) 19頁。

2. 공무원의 근무관계²⁷⁾

(1) 임 용

임용은 특정인을 특정 관직에 배치하는 행위를 말한다. 국가공무원법은 임용의 방법으로 채용, 승임, 강임, 전임의 네 가지 형태를 정하고 있다(국공법 제35조). 국가공무원의 임용에는 국가공무원법의 기본원칙인 ‘평등대우원칙’과 ‘성적주의 원칙’이 적용된다. 국가공무원법 제27조는 임용에 있어서는 평등대우원칙을 따르지 않으면 안 된다고 규정하고 있다. 국가공무원법은 임용의 근본기준으로서 성적주의를 들어 “모든 직원의 임용은 이 법률이 정하는 바에 의해서 대상자의 수험성적, 인사평가 또는 그 밖의 능력의 실증에 기초하여 이루어진다.”(국공법 제33조 제1항)라고 정하고, 능력본위에 의해 철저히 이루어져야 함을 밝히고 있다.

(2) 근무관계의 성립

1) 채용

채용이란 것은 현재 관직에 있지 않은 자를 새롭게 관직에 임명하는 것(임시적 임용은 제외한다.)이고, 소위 임용 중에서 가장 중요한 의미를 가지는 것이다. 관직은 국가공무원법상 일반직국가공무원을 말하는 것이다. 채용은 지방공무원에서 임명하거나 특별직 국가공무원으로부터 임명하는 경우이다.²⁸⁾ 그러나 일반직 국가공무원의 각 성칭 간 이동은 채용이 아니다.²⁹⁾ 직원의 채용은 원칙적으로 경쟁시험에 의해 이루어

27) 最判昭和49・7・19民集28卷5号897頁。일본의 최고재판소는 국가공무원의 근무관계를 “기본적으로 공법적 규율에 따른 공법상의 관계이다.”라고 판시하고 있다.

28) 佐藤・前掲書注(1) 25頁。

29) 佐藤・前掲書注(1) 25頁以下。채용의 법적성질에 대해서 크게 두 가지 견해가 있다. 공법상 계약설은 직원의 채용은 기본적 성격에 있어서 노동계약과 같지만, 공무원으로서의 신분에 있기 때문에 공법상의 계약이라는 견해이다. 그리고 상대방의 동

지고, 예외적으로 전형에 의해 이루어진다(국공법제36조).

2) 조건부 임용

채용 또는 승임은 모두 조건부로서 그 직원이 그 관직에서 6개월 이상 근무하고 난 후, 그 동안의 직무를 좋은 성적으로 수행했을 때에 정식 직원이 된다(국공법 제59조 제1항). 조건부임용기간은 임용 중에서 채용과 승임만에 대한 제도이며, 조건부 채용기간과 조건부 승임기간으로 구분된다.³⁰⁾ 이것은 채택의 최종단계로서 경쟁시험 또는 전형 후에 판명된 부적격자를 배제할 수 있는 권한을 임명권자에게 부여한 것이다. 조건부 임용기간 중에는 국가공무원법이 정하는 신분보장의 규정이 적용되지 않거나 불이익처분에 대한 심사청구권도 인정되지 않는다(동법 제81조 제1항).³¹⁾

3) 임시적 임용

임시적 임용은 채용, 승임, 전임 등의 방법에 의해 정규임용을 하기 어려운 경우에 결원보충방법의 특례로서 엄격한 조건 하에서 인정되어지는 것이다.³²⁾ 국가공무원법은 인사원규칙에 따라 긴급한 경우 임시의 관직에 관한 경우, 또는 채용후보자명부가 없는 경우에는 인사원의 승인을 얻어 6개월을 넘지 않는 임기로 임시적 임용을 할 수 있다.³³⁾ 즉, (1) 상근관직에서 결원으로 두어서는 안 되는 긴급한 필요가 있는 경우(예를 들면, 사고, 재해 등으로 인해 결원이 발생한 관직에 정규 채용방식으로 직원을 임명하는 것 등 부득이한 객관적인 사정이 있는 경우) (2) 임시관직에 관한 경우(그 관직이 1년을 채우지 않은

의를 요하는 행정행위설은 직원의 임용은 임용되는 자의 동의를 전제로 하는 행정행위의 일종이라는 견해로 현재 통설이라고 할 수 있다.

30) 佐藤・前掲書注(1) 31頁。

31) 佐藤・前掲書注(1) 31頁。

32) 佐藤・前掲書注(1) 31頁。

33) 宇賀・前掲書注(15) 354頁。

경우 기간 내에 폐지될 것이라고 예상되는 임시적인 경우), (3) 임용 후보명부가 없는 경우 또는 지망자가 5인이 안 되는 경우에 한해 6개월을 넘지 않는 임기 내에서 인사원의 승인을 얻어 이루어진다. 즉, 임용의 갱신은 6개월을 넘지 않는 경우로 1회에 한하여 인정된다(국공법 제60조). 위의 임시적임용에 의해 임명된 자도 직원으로서의 지위는 변하지 않기 때문에 국가공무원법 및 인사원규칙이 적용되는 것이 원칙이다. 그러나, 직위에 관한 규정 및 직위의 보장에 관한 규정과 행정불복심사법의 규정은 적용되지 않는다(동법 제81조).

4) 임기부 임용

국가공무원법은 임기에 관한 일반적 규정을 두고 있지 않다. 이것은 신분보장의 관점에서 직원이 직무에 전념하는 것이 가능하도록 임기가 없는 임용을 원칙으로 하고 있기 때문이다. 그러나 임기부 임용을 필요로 하는 사유가 존재하고 신분보장에 반하지 않는 경우에는 임기를 부여하는 것은 가능하다고 하고 있다.³⁴⁾

5) 결격사유

모든 국민은 국가공무원법의 적용에 대해서 평등하게 대우받아야만 하고, 공무는 모든 국민에 대해서 평등한 조건으로 공개되어야 한다. 하지만, 일정한 조건에 해당하는 자에 대해서는 직원으로서의 자격을 인정하지 않는 것이 합리적인 경우가 있을 수 있다.³⁵⁾ 국가공무원법은 그 결격사유로서, (1) 성년피후견인 또는 피보좌인, (2) 금고이상의 형을 받거나 그 집행이 끝날 때까지 또는 집행을 받은 일이 없어질 때까지의 자 (3) 징계면직처분을 받고, 해당처분일로부터 2년을 경과하지 않은 자 (4) 인사원의 인사관 또는 사무총장직에서 제109조에서 제112조까지에서 규정하는 죄를 범하고 형에 처해진 자 (5) 일본 헌법

34) 最判昭和38・4・2民集17卷3号435頁。

35) 佐藤・前掲書注(1) 22頁。

시행일 이후로부터 일본 헌법 또는 그 아래에 성립된 정부를 폭력으로 파괴하는 것을 주장한 정당 혹은 단체를 결성하거나 이것에 가입했던 자를 들고, 그 중 어느 것에라도 해당하는 자는 인사원규칙이 정하는 경우를 제외하고는 관직에 취직할 수 있는 능력을 가지지 못한다고 규정하고 있다. 이 결격조건에 해당하는 자는 임용할 수 없을 뿐만 아니라, 당연히 실직하게 된다(국공법 제76조).³⁶⁾

6) 시험

시험에는 국가공무원법상 광의와 협의의 시험이 있다. 광의의 시험은 직무수행능력을 실증하는 수단을 말하며, 이것은 경쟁시험 및 전형으로 구별된다. 협의의 시험은 경쟁시험만을 말한다. 경쟁시험은 불특정 다수 중에서 경쟁에 의해 상대적으로 우수한 인재를 선발하는 방법이며, 전형³⁷⁾은 특정개인에게 특정관직에 대한 적격성을 가지고 있는지 판정하는 방법이다. 어느 방법이나 직원의 직무수행능력을 실증하는 것이다.³⁸⁾

채용은 경쟁시험(채용시험)에 의하여 이루어진다. 다만, 인사원이 인정하는 경우에는 전형의 방법을 인정한다(국공법 제36조).

① 채용시험

채용시험의 기획 계획 및 실시는 공정하게 이루어져야 한다(인사원규칙 8-18(채용시험) 제1조 제2항).³⁹⁾

ㄱ. 채용시험의 방법

경쟁시험은 수험자가 가진 직무수행능력을 상대적으로 판단하는 것을 목적으로 하는 것이다. 이것은 직무수행능력을 객관적으로 증명하는

36) 佐藤・前掲書注(1) 22頁。

37) 일본에서는 선고(選考)라는 용어를 사용한다.

38) 佐藤・前掲書注(1) 31頁以下。

39) 森園＝吉田＝尾西編・前掲書注(23) 382頁以下参照。

것이기 때문에 그 판정의 공정성에 대해서는 신뢰도가 높은 것이다. 국가공무원법이 경쟁시험을 원칙으로 하고 있는 이유가 여기에 있다.⁴⁰⁾ 경쟁시험의 방법은 (1) 필기시험, (2) 실지시험, (3) 구술시험, (4) 신체검사 등을 생각해 볼 수 있지만, 채용시험은 시험의 종류 및 구분마다 소정의 필기시험, 인물시험 등을 시행하는 것으로 되어 있다(인사원규칙8-18(채용시험)).

ㄴ. 채용시험의 종류와 시험종목

채용시험은 시험대상 관직의 종류 및 직무의 책임에 대해 그 종류 및 구분이 되고 있다. 인사원규칙에는 채용시험의 종류가 열거되어 있다(인사원규칙 8-18(채용시험) 제3조). 이것들 중 어떤 것은 행정, 법률, 기계, 축산 등의 구분과 지역별 구분으로 나누어지는 것도 가능하다(동규칙 제4조, 제5조). 각 채용시험(구분시험을 포함한다.)의 대상이 되는 관직 및 시험종목도 인사원규칙으로 자세하게 정해져 있다(동규칙 제3조, 제4조, 제6조, 별표).

ㄷ. 수험자격

인사원은 인사원규칙에 의해 수험자에게 필요한 자격으로서 관직에 임하고, 그 직무의 수행에 결격사유가 되는 것이 없는 최소한도의 객관적이고 확실적인 요건을 정할 수 있다(국공법 제44조). 이에 따라 채용시험의 수험자격으로서 연령 등의 요건이 정해져 있다(인사원규칙 8-18(채용시험) 제8조, 제9조). 채용시험은 이 수험자격을 가진 모든 국민에 대해서 평등한 조건으로 공개되지 않으면 안 된다(동법 제46조).⁴¹⁾

40) 佐藤・前掲書注(1) 32頁。

41) 森園＝吉田＝尾西編・前掲書注(23) 383頁以下参照。

ㄴ. 채용시험의 실시

채용시험의 시험기관은 원칙적으로 인사원으로 되어 있고, 특히 인사원이 정하는 채용시험에 대해서는 인사원이 정하는 국가기관이라고 되어 있다(국공법 제48조, 인사원규칙 8-18(채용시험) 제11조).

ㄹ. 채용시험의 시행

각종 채용시험은 매년 1회 이상 실시된다. 이 경우 시험기관은 사전에 그 내용을 관보에 고지하지 않으면 안 되며, 신문, 방송, 인터넷 등을 통해 수험자격을 가지는 모든 사람에게 대해서 필요한 사항을 주지시키도록 노력해야 한다(국공법 제47조, 인사원규칙 8-18(채용시험) 제17조, 제20조).⁴²⁾

ㄷ. 채용시험의 결과

시험기관은 채용시험(구분시험을 포함한다.)의 시험 종목마다 채용시험의 대상이 되는 관직의 직무수행에 필요한 능력이 있는지의 여부를 판단하는 기준을 정한다. 이 기준에 해당하는 수험생들에 대해 시험종목의 결과를 총합하여 얻은 성적순으로 나열하고, 최종합격자를 결정한다. 또한, 합격자에 대해서는 그 이름을 게시하고, 본인에게 통지하도록 되어 있다. 그리고 최종합격자는 임용후보자 명부에 기입된다(인사원규칙 8-12(직원의 임면) 제10조).

② 전형

전형은 법률에 따른 경쟁시험에 의한 것을 원칙으로 하고, 전형에 의한 것은 예외로 되어 있다(국공법 제36조 단서). 전형은 임용되려는 자가 해당관직에 대해서 직무수행능력을 가지고 있는지를 일정기준에

42) 森園 = 吉田 = 尾西編・前掲書注(23) 396頁以下参照。

의하여 판단하는 것이다.⁴³⁾ 그 판단은 필요에 따라 필기시험, 실지시험, 경력평정, 그 밖의 다른 방법이 있다(인사원규칙 8-12(직원의 임면) 제 21조). 본 성청의 과장급이상의 관직(특정관직)에 대해서는 임용의 공정성 확보의 관점에서 인사원과의 협의가 필요하다(동규칙 제7조, 제 18조) 전형에 있어서 인터넷 등에 의해 고지가 된다(동규칙 8-12(직원의 임면) 제22조).

7) 임용후보자 명부

임용후보자명부는 채용시험에서 합격자의 성명과 득점을 기재한 명부를 말한다(국공법 제51조). 이 명부에 기재된 자를 임용후보라고 한다. 이 명부는 시험대상관직의 구분에 따라 작성된다. 명부에서 임용은 임용권자가 해당 임용후보자명부에 기재된 자 중에서 면접을 실시하고, 그 결과를 고려하여 이루어지는 것으로 되어 있다(동법 제56조).⁴⁴⁾

8) 임용의 특례

국가공무원법 부칙 제13조는 일반직에 속하는 직원에 관해서 국가공무원법 제1조의 정신에 반하지 않는 한 그 직무와 책임의 특수성에 기초하여 별도로 법률이나 인사원규칙(인사원 소관사항 이외의 사항에 대해서는 정령)을 가지고, 특례를 규정할 수 있게 되어 있다.

(3) 근무관계의 이동

공무원 근무관계의 이동의 주요한 것에는 크게 승임, 전임 및 강임이 있다(국공법 제35조). 그 밖에 근무관계의 이동을 넓게 파악하면 병임, 파견, 휴직, 휴업도 포함된다.

43) 佐藤・前掲書注(1) 34頁以下。

44) 森園＝吉田＝尾西編・前掲書注(23) 402頁以下参照。

1) 승 임

승임은 직원을 현재의 관직보다 상위의 관직으로 임명하는 것을 말한다. 국가공무원법 제58조 제1항에서 직원의 승임은 “인사평가에 근거하여 임명하고자 하는 관직에 속한 직제상의 표준적인 관직에 관련된 표준직무수행능력⁴⁵⁾ 및 임명하고자 하는 관직에 대해서 적성을 가진 자 중에서 실시한다.”고 규정하고 있다.

2) 전임 · 배치전환

전임은 직원을 임명권자가 현재 관직이외의 관직에 임명하는 것 중에 승임, 강임, 배치전환의 어디에도 해당되지 않는 것을 말한다. 그리고 배치전환은 직원을 임명권자가 직제상 동일한 다른 관직으로 임명하는 것을 말한다.⁴⁶⁾

3) 강 임

강임은 임명권자가 현재의 관직보다 직제상 하위의 관직으로 임명하는 것을 말한다. 강임은 결원보충방법의 하나이지만, 직원으로서는 불이익을 받는 것이 많기 때문에 본인의 동의가 있는 경우를 제외하고는 제약이 있다.⁴⁷⁾ 즉, 신분보장의 관점에서 직원의 의사에 반해서 강임하는 것이 가능한 경우는 (1) 인사평가 또는 근무실적이 좋지 않은 경우 (2) 심신의 장애로 인해 직무수행에 지장이 있거나 견딜 수 없는 경우 (3) 그 밖의 그 관직에서 필요한 적격성이 결여된 경우 (4) 관제(官制) 혹은 정원의 개폐 또는 예산의 감소에 의해 폐직(廢職) 또

45) 宇賀・前掲書注(15) 345頁。표준직무수행능력은 직제상의 단계에서 표준적인 관직의 직무를 수행하는 데 요구되는 능력을 말한다. 2007년에 개정된 일본 국가공무원법에서는 능력주의, 실적주의를 근거로 인사평가를 하고, 인사평가를 기초로 하여 인사이동을 하는 방침을 채택했다.

46) 佐藤・前掲書注(1) 27頁。

47) 佐藤・前掲書注(1) 28頁。

는 과원(過員)이 발생했을 경우에 한하고 있다(국공법 제78조).⁴⁸⁾

4) 병 임

병임은 현재 관직에 임용되어 있는 직원을 그 관직을 유지한 채 다른 관직에 임용하는 것을 말한다(인사원규칙 8-12(직원의 임면) 제4조 제6호). 따라서 그것이 인정되는 것은 (1) 법령의 규정에 의해 병임이 인정되어 있는 경우 (2) 현재 임용되어 있는 관직과 근무시간이 겹치지 않는 다른 관직에 병임 하는 경우 (3) 병임의 기간이 3개월을 초과하지 않는 경우 (4) 이외에 병임에 의해 해당직원의 직무수행에 심각한 장애가 없다고 인정되는 경우 등에 한정된다(국공법 제101조 제1항, 인사원규칙 8-12(직원의 임면) 제2조 제1항). 병임은 동일한 임명권자를 근거로 어느 한 관직만이 아니라, 임명권자가 다른 관직에 대해서도 이루어 질 수 있지만, 이 경우에는 병임을 하려고 하는 임명권자는 현재 임명되어 있는 임명권자의 동의를 필요로 한다(인사원규칙 8-12(직원의 임면) 제6조 제3항).⁴⁹⁾

5) 파 견

파견은 일반적으로 공무원의 신분을 유지시킨 채 다른 단체 등의 직무에 종사시키는 것을 의미한다. 그러나, 해당 직무에 종사할 때 공무원을 퇴직할 것을 요청하고, 그 종사기간이 만료한 경우에 행정주체가 공무원으로 다시 채용할 의무를 지는 경우(퇴직파견)도 있다.⁵⁰⁾

6) 휴 직

면직이 직원으로서 신분을 잃는 처분임에 반해 휴직은 직원으로서의 신분을 유지시킨 채 일시적으로 직무집행으로부터 배제하고, 직무

48) 森園 = 吉田 = 尾西編・前掲書注(23) 650頁以下参照。

49) 佐藤・前掲書注(1) 30頁。

50) 宇賀・前掲書注(15) 360頁。

에 종사시키지 않는 처분이다. 휴직의 사유는 심신장애로 인해 장기 휴양을 요하는 경우, 형사사건에 관하여 기소된 경우(국가공무원법 제 79조) 및 이를 기준으로 한 인사원규칙에 의해 정해져 있다.

7) 휴 업

일정한 개인적인 목적을 위해 임명권자의 승인을 얻어 공무원의 신분을 유지한 채 직무에 종사하지 않는 것을 인정하는 휴업에 대해서는 국가공무원의 육아휴업 등에 관한 법률, 지방공무원의 육아휴업 등에 관한 법률이 1991년에 제정되었다. 또한, 국가공무원의 자기개발 등 휴업에 관한 법률이 2007년에 제정되었다.

(4) 근무관계의 소멸

1) 이 직

공무원의 근무관계의 소멸을 총칭하는 용어로 국가공무원법, 인사원규칙은 이직이라는 용어를 사용하고 있다. 국가공무원의 이직에 관한 규정은 국가공무원법과 인사원규칙에서 정하고 있다(국공법 제77조, 인사원규칙 8-2(직원의 임면) 제4조 제7호).

2) 실 직

직원이 결격사유에 해당하는 경우에는 당연히 직원의 신분을 잃는 것이 원칙이고, 이것을 실직이라 한다(국공법 제76조, 인사원규칙8-2(직원의 임면) 제4조 8호).

3) 면 직

면직은 직원의 의사에 반해 직원의 신분을 행정처분으로 박탈하여 퇴직시키는 것을 말한다. 면직은 행정상 해당 직원을 관직에 취임시키는 것이 적절하지 않기 때문에 이루어진다. 본인에 대한 비난, 제재

의 성격을 가지지 않는 분한면직(국공법 제78조)과 본인의 비행에 대한 제재의 성격을 가지는 징계면직(국공법 제82조)이 있다.⁵¹⁾

4) 당연퇴직

실직의 경우 및 징계면직의 경우를 제외하고, 직원이 이직하는 것을 퇴직이라고 한다(인사원규칙 8-12(직원의 임면) 제4조 제9호). 퇴직 중에는 일정한 사유로 인해 당연하게 그 효과가 발생하는 것이 있다. 예를 들면, 일반직 직원이 정년에 달하는 경우(국공법 제81조의 2), 임시적 임용의 기간이 만료된 경우(인사원규칙 8-12(직원의 임면) 제52조 제1항 제1호) 등이 있다.

5) 사 직

사직(辭職)은 직원이 그 의사에 의해 퇴직하는 것이고, 직원의 사직원(辭職願)을 근거로 사직을 승인하는 임명권자의 발령이 있었던 경우에 직원은 국가공무원관계로부터 이탈한다(인사원규칙 8-12(직원의 임면) 제51조). 실직이외에 직원이 당연히 이직하는 경우로서 정년으로 인한 퇴직 외에 (1) 임시적 임용기간이 만료한 경우, (2) 법령에 의해 임기가 정해져 있는 경우에 그 임기가 만료된 경우 및 (3) 임기를 정하여 채용된 경우에 그 임기가 만료된 경우가 있다(인사원규칙 8-12(직원의 임면) 제52조).

3. 공무원의 권리

(1) 신분보장

1) 분 한

국가공무원법 제74조 제1항은 모든 직원의 분한에 대해서는 공정하지 않으면 안 된다고 규정하고 있다. 동조 제2항에 그 근본기준의 실시에 대해 필요한 사항은 이 법률에 정한 것을 제외하고는 인사원규칙

51) 宇賀・前掲書注(15) 368頁。

에서 정한다고 규정하고 있다.⁵²⁾ 분한처분으로는 강임, 면직 및 휴직 등을 들 수 있다.

2) 징 계

① 징계의 의의 및 징계권자

직원의 복무의무위반에 대해서 공무원관계의 질서유지를 위해 과해지는 제재가 징계처분이다. 따라서, 형벌 및 지위처분과는 차이가 있다. 국가공무원법 제74조는 징계의 근본기준으로서 공정해야 할 것을 규정하고 있다.⁵³⁾ 징계처분은 국가가 직원의 책임을 묻는 것이지만, 처분절차상의 책임자는 징계권자이다.⁵⁴⁾ 징계권은 임명권자에 속하도록 되어 있다. 그리고, 인사원도 국가공무원법에 규정된 조사를 하고, 소속 외의 직원을 징계절차에 첨부할 수 있도록 되어 있다(국공법 제74조, 제84조).

② 징계의 사유

국가공무원법 제82조에서는 징계사유로서 이 법률 또는 이 법률을 근거로 한 명령에 위반한 경우, 직무상 의무에 위반하고, 또는 직무를 태만히 한 경우, 국민전체의 봉사자로서 어울리지 않는 비행을 한 경우를 규정하고 있다.⁵⁵⁾

③ 징계처분의 종류

징계처분에는 면직⁵⁶⁾, 정직⁵⁷⁾, 감급⁵⁸⁾ 및 계고⁵⁹⁾의 네 종류가 있다.

52) 佐藤・前掲書注(1) 137頁。

53) 佐藤・前掲書注(1) 148頁以下。

54) 佐藤・前掲書注(1) 149頁。

55) 森園 = 吉田 = 尾西編・前掲書注(23) 711頁以下参照。

56) 의무위반에 대한 제재로서 직원으로서의 신분을 빼앗는 것을 말한다.

57) 의무위반에 대한 제재로서 직원으로서의 신분을 보유시킨 채 직무에 종사시키지 않는 것을 말한다.

58) 의무위반에 대한 제재로서 1년 이하의 기간, 봉급 월액의 1/5이하에 상당하는 액수를 급여에서 감하는 처분을 말한다.

59) 직원의 의무위반에 대해서 그 책임을 확인하고, 장래를 경고하는 처분이다.

징계처분은 이 네 종류에 한한다.

④ 징계처분의 절차

징계권자는 직원에게 징계사유에 해당하는 비위행위가 있고, 공무원 관계의 질서유지를 위해 필요하다고 인정될 때는 스스로의 판단으로 징계처분을 할 수 있다.⁶⁰⁾ 징계는 직원으로서 현저한 불이익을 주는 처분이기 때문에 문서를 교부하여 시행하지 않으면 안 되며, 그 처분서가 도착한 때에 효력을 발생하게 된다.⁶¹⁾ 징계처분에 따른 사건이 형사재판소에서 심리 중일 경우에도 동일사건에 대해서 징계절차를 진행할 수 있다. 그러나 행정부와 사법부와의 판단에는 차이가 있을 수 있고 동일사실에 대해서 국가기관이 판단하는 것이므로 처분사실의 확인은 신중히 해야 하며, 인사원의 승인을 받아야 한다.⁶²⁾

3) 휴업

국가공무원의 육아휴직에 관한 법률⁶³⁾ 제3조 제2항에서는 “직원은 육아, 수학 등의 목적을 위해서 공무원으로서 신분을 유지한 채, 일정 기간 전면적 또는 부분적으로 휴업할 권리가 있고, 그 신청권을 가진다.”고 규정하고 있다.

4) 연수

연수는 직원이 현재의 관직 또는 채용할 것이 예상되는 관직의 직무와 책임수행에 밀접한 관계가 있는 지식, 기술 등을 익히도록 함으로써 직원의 소질향상을 도모하고, 근무능률을 발휘 및 증진시키는 것을 목적으로 한다.⁶⁴⁾ 인사평가를 활용하는 것 등으로 직원에 대한

60) 佐藤・前掲書注(1) 151頁。

61) 佐藤・前掲書注(1) 151頁。

62) 佐藤・前掲書注(1) 151頁。

63) 国家公務員の育児休業等に関する法律(平成3年法律109号)

64) 佐藤・前掲書注(1) 94頁以下。

연수의 필요성을 파악하고, 그 결과를 기초로 연수계획을 세우고, 실시에 힘쓸 책무가 있고(국공법 제73조 제1항, 인사원규칙 10-3(직원의 연수) 제4조), 인사원은 종합적 계획과 관계 각 청에 대한 조정 및 감시를 한다(동법 제73조 제2항).

5) 재산적 권리

공무원의 재산적 권리 중 국가공무원법에 규정하는 것은 급여(국공법 제62조 이하), 공무재해보상(동법 제93조 이하), 퇴직연금(동법 제107조 이하)을 받을 권리이다. 국가공무원의 재산적 권리의 기본원칙에 대해서는 국가공무원법에 규정되어 있고, 구체적인 사항에 대해서는 별도의 법률에 정하는 것(동법 제63조, 제93조 제2항, 제107조 제4항)으로 하고 있다.⁶⁵⁾

6) 노동기본권

일본 헌법 제28조에서는 “근로자의 단결할 권리 및 단체교섭, 그 밖의 단체행동을 할 권리를 보장한다.”고 규정하고 있다.⁶⁶⁾ 공무원도 헌법에서 말하는 근로자인 동시에 국민 전체의 봉사자(헌법 제15조)로서 공공이익을 위해 그 직무에 전념해야 할 의무를 지고 있어 노동권에 대해 일반 근로자와는 다르게 보장 받고 있다. 즉, 국영기업의 직원에게는 노동조합법 등 노동 3법이 적용되어 단결권 및 단체교섭권은 보장되고 있지만, 쟁의행위는 금지되고 있다. 또한, 국영기업의 직원을 제외한 비현업 일반직 공무원에 대해서는 노동관계제법의 적용이 없다. 또한 노동관계에 대해서는 국가공무원법에서 직원단체 제도를 두어 단결권과 협약체결권을 포함하지 않는 교섭권을 보장하고 있다. 그러나, 경찰관 등에 대해서는 제외되고 있다.⁶⁷⁾

65) 宇賀・前掲書注(15) 384頁。

66) 芦部・前掲書注(7) 277頁。最判昭和48・4・25刑集27卷4号547頁。공무원도 근로자로서 헌법상 노동기본권을 향유한다。

67) 佐藤・前掲書注(1) 175頁以下。

① 직원단체

직원단체는 직원이 그 근무조건의 유지개선을 꾀할 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합체를 말한다(국공법 제108조의2 제1항). 따라서, 단순히 직원의 친목단체는 직원단체가 아니다.⁶⁸⁾ 직원은 직원단체를 결성하고 이에 가입하거나 가입하지 않을 수 있다(동법 제108조의2 제3항).⁶⁹⁾

경찰직원 및 해상보안청 또는 교도소에서 근무하는 직원은 직원의 근무조건의 유지개선을 꾀하는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 당국과 교섭하는 단체를 결성하고 가입해서는 안 되는 것으로 하고 있다(동법 제108조의2 제5항).

② 직원단체의 등록

등록은 법이 정하는 요건을 만족하고 있는 자주적이고 민주적인 직원단체로 인사원에 의해 인증하는 것이다. 일정한 요건을 갖춘 직원단체는 인사원에 등록을 신청할 수 있다. 인사원에 등록된 직원단체에는 약간의 편의가 부여된다.⁷⁰⁾

③ 직원단체 등록의 효과

등록된 직원단체로부터 직원의 급여, 근무시간 그 밖의 근무조건에 있어 적법한 활동에 관한 사항에 관하여 적법한 교섭의 신청이 있는 경우에 당국은 그 신청에 응해야 할 지위를 가지는 것으로 되어 있다(국공법 제108조의5 제1항). 여기서 신청에 응해야 할 지위는 합리적인 이유가 없는 한 교섭을 거부할 수 없다는 의미이다.⁷¹⁾

68) 佐藤・前掲書注(1) 177頁。

69) 森園=吉田=尾西編・前掲書注(23) 1090頁以下参照。

70) 佐藤・前掲書注(1) 179頁。

71) 佐藤・前掲書注(1) 182頁。

④ 직원단체 등록의 효과정지 및 취소

등록된 직원단체가 직원단체가 아니게 될 때, 등록조건에 적합하지 않은 사실이 있을 때, 또는 규약 또는 신청서의 기재사항에 변경이 있는 경우에 인사원에 그 뜻을 제출하지 않았을 때, 인사원은 인사원 규칙이 정하는 것에 의해 60일을 초과하지 않는 범위 내에서 해당 직원단체의 등록효과를 정지시키거나 등록을 취소할 수 있다(국공법 제 108조의3 제6항).

⑤ 쟁의행위의 금지

공무원은 쟁의권을 가지지 않는다(국공법 제98조 제2항). 특정독립 행정법인의 직원에 대해서는 국가공무원법의 쟁의행위 등 금지에 관한 규정(동법 제98조 제2항, 제3항)은 적용이 제외되어 있지만, 특정독립 행정법인의 노동관계에 관한 법률에서 쟁의권을 부정하고 있다. 지방공영기업 또는 특정지방독립행정법인에 근무하는 일반직 직원도 쟁의권을 부정하고 있다.⁷²⁾

7) 자유권적 기본권

국가공무원법 제102조 제1항에서는 직원의 정치적 행위에 대해서 엄중하게 규제하고, “직원은 정당 또는 정치적 목적을 위해서 기부금 그 밖의 이익을 구하거나 수령하고 또는 어떠한 방법을 사용하든지 이러한 행위에 관여하거나 혹은 선거권 행사를 제외하고, 인사원규칙에서 정한 정치적 행위를 해서는 안 된다.”고 정하고 있다. 또한, 공선에 의한 공직후보자가 되는 것을 금지(동조 제2항)하고 정치적 단체의 직원이 되는 것을 금지(동조 제3항)하고 있다. 공무원은 국민전체의 봉사자이지 일부의 봉사자는 아니기 때문이다. 이와 관련하여 헌법

72) 宇賀・前掲書注(15) 404頁。

제15조는 직원이 언제나 정치적으로 중립적인 입장을 견지해야 한다고 규정하고 있다. 이것은 직원의 정치적 행위를 규제하는 기본적인 원칙이다.⁷³⁾

국가공무원법 제102조와 관련하여 규제내용은 인사원규칙으로 위임을 하고 있다. 이 위임을 근거로 인사원규칙 14-7(정치적 행위)은 적용범위, 정치적 목적의 정의, 정치적 행위의 정의로 나누어지고, 정치적 목적과 일정한 형태로 결합한 정치적 행위는 금지하고 있다.⁷⁴⁾

8) 공무원의 권리에 관한 구제절차

국가공무원법은 직원이 현저한 불이익 처분을 받은 경우에 대해 인사원에 불복신청을 하고, 그 처분의 취소 등의 구제(불이익처분에 관한 불복신청)를 구하는 길을 마련하고 있다. 또한 근무조건에 관하여 직원이 그 시정이나 개선을 위한 행정상의 조치(근무조건에 관한 행정조치요구)를 요구하는 길도 열어 놓고 있다.⁷⁵⁾

즉, 직원이 그 의사에 반해 분한처분, 그 밖의 현저한 불이익 처분 또는 징계처분을 받은 경우에는 인사원에 대해 불복신청(심사청구 또는 이의신청)을 하고, 그 구제를 구하는 것이 가능하다(국공법 제90조).⁷⁶⁾ 또한, 직원의 의사에게 반한 분한처분, 징계, 그 밖의 불이익 처분에 대해서 객관적인 기준을 정하고, 그 남용을 방지함과 동시에 인사원의 사후심사에 의한 위법, 부당한 처분에 대한 시정의 길을 마련함으로써 직원의 신분보장에 대해 만전을 기하고 있다.⁷⁷⁾

73) 佐藤・前掲書注(1) 110頁。

74) 佐藤・前掲書注(1) 111頁。

75) 佐藤・前掲書注(1) 152頁。

76) 森園=吉田=尾西編・前掲書注(23) 775頁以下参照。

77) 佐藤・前掲書注(1) 153頁。

4. 공무원의 의무

(1) 복무의 근본기준

국가공무원의 기본적인 성격은 헌법 제15조에 규정한 대로 전체의 봉사자로서의 그 직책을 다하도록 되어 있다. 국가공무원법은 이 취지를 들어 복무에 관한 근본기준으로서 모든 직원은 국민전체의 봉사자로서 공공이익을 위해 근무하고, 또한 직무수행에 있어서는 전력을 다해 전념하지 않으면 안 된다(국공법 제96조)고 규정하고 있다. 예를 들면, 복무규정의 규율위반에 대해서는 징계처분의 제도가 있다. 그리고 특정규율 위반에 대해서는 사회공공의 질서유지와 법익을 침해하는 것으로서 형사벌의 규정이 있다.⁷⁸⁾

(2) 복무의 선언의무

직원은 복무의 선서를 하지 않으면 안 된다(국공법 제97조). 국가공무원법 제97조에 따라 직원의 복무의 선언에 관한 정령(政令)이 제정되었다. 특별직 직원에 대해서도 선언의무가 규정되어 있는 경우가 있다.⁷⁹⁾

(3) 법령 및 상사의 명령에 복종할 의무

직원은 그 직무를 수행함에 있어 법령 및 상사의 직무상 명령에 충실히 복종해야 한다(국공법 제98조 제1항). 직원이 직무수행에 있어서 법령에 따르지 않으면 안 되는 것은 당연한 것이며, 헌법은 공무원이 헌법을 존중하고, 옹호할 의무를 지는 것을 명시하고 있다(헌법 제99조).

78) 佐藤·前掲書注(1) 99頁以下.

79) 宇賀·前掲書注(15) 428頁. 인사관에 대해서 국공법 제6조 제1항, 인사원규칙 2-0 (인사관의 선서)에 규정되어 있다.

상사에 의한 직무명령은 구두에 의한 것도 가능하고, 법률의 근거는 필요 없다. 직무와 관계가 있는 것이라 함은 직무의 수행과 직접관계가 있는 경우(출장명령, 초과근무명령 등) 뿐만 아니라, 간접적으로 관계가 있는 것(제복착용명령 등)도 포함한다.⁸⁰⁾

국정은 방대한 행정조직을 통해서 이루어지고 있는 것이기 때문에 각 직원의 직무는 행정기능이 원활하고 능률적으로 발휘될 수 있도록 수행되어야 한다. 이 때문에 계층적 구조로 형성되어 있는 일반 행정조직에 있어서는 지휘명령계통을 명확히 하고, 명령복종관계를 근거로 일체화된 행정기능을 발휘할 수 있도록 이를 규정하고 있는 것이다.⁸¹⁾

(4) 신용실추행위의 금지

직원은 그 관직의 신용을 손상시키거나 관직전체에 대한 불명예가 되는 행위를 해서는 안 된다(국공법 제99조). 현행 공무원제도는 공과사의 구별을 원칙으로 하고 있지만, 직원은 전체의 봉사자로서 공무집행을 하는 자인 이상 그 행동은 공과사를 불문하고 국민의 신뢰에 영향을 미친다. 따라서, 사생활에 있어서도 절제가 요청되는 것은 당연하다. 징계처분사유로서 국민전체의 봉사자로서 어울리지 않는 행위(동법 제82조)에는 이 의무위반이 포함되어 있다.⁸²⁾

(5) 공무원 윤리원칙

국가공무원윤리법⁸³⁾은 1999년에 제정되었고, 6장, 46개의 조문으로 구성되어 있다. 대상이 되는 공무원은 일반직 국가공무원이고, 특별직 공무원과 입법부문 및 사법부문의 근무자는 대상이 되지 않는다.⁸⁴⁾

80) 宇賀・前掲書注(15) 429頁。

81) 佐藤・前掲書注(1) 101頁。

82) 佐藤・前掲書注(1) 105頁。

83) 国家公務員倫理法(平成11年8月13日法律第129号)

84) 原田三朗『公務員倫理講義—信頼される行政のために—』(ぎょうせい、2007年) 53頁。

국가공무원윤리법은 직원이 준수해야 할 윤리원칙, 증여의 보고 등의 각종 보고제도, 인사원에 국가공무원심사회의 설치, 각 행정기관에 윤리감독관의 설치 등을 규정하고 있다. 그리고 이해관계자와의 접촉에 관한 구체적인 행위규범은 국가공무원윤리규정(정령)에서 정하고 있다.

(6) 비밀유지의무

국가공무원법 제100조 제1항에서는 “직원은 직무상 알고 있는 비밀에 대해서 재직기간뿐만 아니라 퇴직 후에도 누설해서는 안 된다.”고 규정하고 있다.

비밀수호의무의 위반은 단순히 공무원 질서를 어지럽히는 것뿐만 아니라 국가적 법익을 침해하는 것이 되기 때문에 형사벌의 대상으로 되어 있다(국공법 제110조).

(7) 직무전념의무

직원은 법률 또는 명령이 정한 경우를 제외하고는 그 근무시간 및 직무상 주의력을 직책수행을 위해 사용하며, 정부책임의 직무에만 종사해야만 한다.(국공법 제101조 제1항). 직원은 직원으로서는 법률, 명령, 규칙 또는 지령에 의해 직무를 담당하는 이외의 의무를 지지 않는다(동법 제105조). 다만, 지진, 재해, 수해, 그 밖의 중대한 재해가 있을 때 해당 관청이 직원이 맡은 업무이외의 업무에 종사시키는 것은 가능하다(동법 제101조 제2항).

(8) 겸직 등의 규제

직원은 스스로 영리기업을 경영하거나 영리기업을 경영하는 회사나 그 밖의 단체의 임원, 고문 혹은 평의원을 겸할 수 없다. 그러나, 인사원의 승인을 얻은 경우에는 이 제한에 해당하지 않는다(국공법 제103조

제1항, 제3항). 그리고, 직원은 보수를 받고, 영리기업 이외의 사업단체의 임원, 고문, 혹은 평의원직을 겸하거나 그 밖의 어떠한 사업에 종사하거나 혹은 사무를 보더라도 내각총리대신 및 그 직원의 소할청(所轄廳)의 장의 허가를 필요로 한다(동법 제104조).⁸⁵⁾

(9) 퇴직관리

2007년의 국가공무원법 개정에 의해 새로운 재취업규제의 체계가 도입되었다. 즉, 각 부성(府省)직원 등이 직원 또는 직원이었던 자에 대해서 영리기업 및 비영리기업에 대해 재취업 알선을 하는 것을 금지하고 있다(국공법 제106조의 2 제1항). 또한 내각부에 설치된 관민인재교류센터(동법 제18조의 7 제1항)가 내각총리대신의 위임을 받아 직원이 이직할 때 이직 후 재취직의 원조를 일원화하고 있다(동법 제18조의 5 제1항, 18조의 6). 또한, 관민인재교류센터는 관민의 인재교류의 원활한 실시를 위해서 지원도 한다(동법 제18조의 5 제2항, 제18조의 6).⁸⁶⁾

공무원도 직업선택의 자유를 가지고 있다. 하지만, 이것을 무제한 방치하면 권한과 예산을 배경으로 재취업의 알선이 행해지고, 재취업자의 채용 수를 고려하여 보조금을 교부하거나 관제담합으로 재취직자 채용기업에 낙찰시키는 것으로 인해 공무의 공정성·중립성이 저해되는 위험이 있다. 국가공무원법에서 일반직공무원의 재취직규제를 정하고 있는 것은 공무의 공정성·중립성을 확보하고자 하는 국가공무원법의 목적을 달성하기 위한 수단 중 하나라고 할 수 있다.⁸⁷⁾

한편, 국가공무원법은 퇴직연금제도에 관한 규정을 두고 있다. 즉, “직원이 상당기간 충실하게 근무하고 퇴직한 경우, 공무에 근거한 부상

85) 森園＝吉田＝尾西編・前掲書注(23) 928頁以下参照。

86) 宇賀・前掲書注(15) 453頁以下。

87) 宇賀・前掲書注(15) 453頁。

혹은 질병으로 인한 퇴직의 경우 또는 공무 중에 사망한 경우에 있어 그 사람 또는 그 유족에게 지급하는 연금에 관한 제도가 수립 및 실시되어야만 한다.”라고 한다. 또한 이 연금제도는 퇴직 또는 사망 시의 조건을 고려하여 본인의 퇴직 또는 사망 당시 직접 부양하는 자가 그 후에 적당한 생활의 유지를 꾀할 목적으로 하는 것이며, 건전한 보험수리를 기초로 하는 것으로 하고 있다(동법 제107조).

이러한 퇴직연금제도가 설치된 목적은 국민 전체의 봉사자로서 국민에게 신뢰받고, 중립·공정한 행정집행을 해야 하는 국가공무원의 퇴직 후의 생활보장을 함으로써 직원이 안심하고 공무에 정진할 수 있는 의욕을 갖게 함과 동시에 공무의 능률적 운영을 실현하는 것에 있다.⁸⁸⁾

5. 일본 국가공무원법 관련 행정입법의 체계

(1) 일본의 공무원법상 의회입법권과 행정입법권

일본 헌법 제73조 제6호는 내각의 직무로서 헌법 및 법률의 위임에 기초한 정령(政令)의 제정이 가능하다고 전제하고 있다. 일본 헌법에서는 법률의 소관사항을 명령에 위임하는 것은 가능하다. 하지만, 위임입법이 인정되더라도 국회가 국가의 유일한 입법기관이라고 하는 헌법 제41조의 규정에 저촉되는 위임은 위헌이 된다. 위임위법과 관련된 일본의 판례에서는 “조세법률주의 원칙에서 법률이 명령에 위임하는 경우에는 법률 자체에서 위임의 목적, 내용, 정도 등이 명확하게 되어 있는 것이 필요하고, . . . 법률에서 개괄적으로 명령에 위임하는 것은 허용되지 않는다.”고 판시하고 있다.⁸⁹⁾ 이 점에서 일본에서도 백지위임은 허용되지 않는다.⁹⁰⁾

88) 佐藤・前掲書注(1) 202頁。

89) 大阪高判昭和43・6・28行集19卷6号1130頁。

90) 宇賀克也 『行政法概説 I [第5版]』(有斐閣、2013年) 271頁。자세한 것은 유진식, 행정

이와 관련하여 국가공무원법 제102조 제1항은 “직원은 정당 또는 정치적 목적을 위해서 기부금 그 밖의 이익을 구하거나 수령하고 또는 어떠한 방법을 사용하든지 이러한 행위에 관여하거나 혹은 선거권 행사를 제외하고, 인사원규칙에서 정한 정치적 행위를 해서는 안 된다.”고 규정하여 금지되는 정치적 행위를 광범위하게 인사원규칙에 위임하고 있다.⁹¹⁾ 이에 대해 합헌성의 논쟁이 있지만, 일본의 최고재판소는 합헌판결을 내렸다.⁹²⁾ 따라서, 공무원의 정치적 활동의 금지에 대해서는 당파적 대립에서 중립적인 위원회로서 독립성이 부여된 인사원의 판단에 위임하는 것이 바람직하다.⁹³⁾

(2) 인사원규칙의 체계⁹⁴⁾

인사원규칙은 법률, 정령(政令)·성령(省令), 그 밖의 일본법령과 비교할 경우 그 입법기술상 특수한 점이 있다. 규칙번호를 매기는 방법으로 일반법령의 경우 법령종류마다 한 해의 일련번호가 주어진다.⁹⁵⁾ 하지만, 인사원규칙의 경우에는 그 인사원규칙이 대상으로 하는 인사제도의 종류마다 미리 정해진 장르별 계열번호 다음에 ‘-’또는 일련번호를 붙인 규칙번호를 부여한다.⁹⁶⁾

인사원규칙의 장르별 계열번호는 총칙부터 배우자 동행휴업까지 다음과 같이 정해져 있다.

입법의 통제와 의견제출절차 -일본의 개정행정절차법을 소재로 하여-, 한국공법학회 제34집 제2호, 2005. 12, 347쪽 이하 참조.

91) 일본의 지방공무원법 제36조에서는 제한되는 정치적 행위를 보다 구체적으로 정하고 있다.

92) 最判昭和49・11・6行集28卷9号393頁。

93) 宇賀・前掲書注(90) 272頁。

94) 森園=吉田=尾西編・前掲書注(23) 217頁以下。

95) 예를 들면, 소화 22년에 제120번째 법률로 제정된 것이라면 법령번호는 소화 22년 법률 제120호이다(昭和22年法律第120号)。

96) 森園=吉田=尾西編・前掲書注(23) 217頁。

인사원규칙의 계열번호

- 인사원규칙 1-0 계열 총칙
- 인사원규칙 2-0 계열 인사원
- 인사원규칙 3-0 계열 사무총장
- 인사원규칙 8-0 계열 임면
- 인사원규칙 9-0 계열 급여
- 인사원규칙 10-0 계열 연수 및 능력
- 인사원규칙 11-0 계열 분한
- 인사원규칙 12-0 계열 징계
- 인사원규칙 13-0 계열 공평심사
- 인사원규칙 14-0 계열 복무
- 인사원규칙 15-0 계열 근무시간, 휴일 및 휴가
- 인사원규칙 16-0 계열 재해보상
- 인사원규칙 17-0 계열 직원단체 등
- 인사원규칙 18-0 계열 국제기관 등 파견
- 인사원규칙 19-0 계열 육아휴업
- 인사원규칙 20-0 계열 임기부연구원
- 인사원규칙 21-0 계열 민관인사교류
- 인사원규칙 22-0 계열 윤리
- 인사원규칙 23-0 계열 임기부직원
- 인사원규칙 24-0 계열 법과대학원 파견
- 인사원규칙 25-0 계열 자기개발 등 휴업
- 인사원규칙 26-0 계열 배우자 동행휴업

인사원규칙 8-12 (직원의 임면)은 임면이라는 장르의 인사제도에 대해 제정된 제 12번째의 인사원규칙이고, 인사원규칙 9-40(기말수당 및 근면수당)은 급여라는 장르의 인사제도에 대해 제정된 제40번째의 인사원규칙이라는 것을 말한다. 이 일련번호는 각각의 장르의 인사제도 중 상당히 완결성이 있는 제도에 대해 정하는 규칙에 부여되는 것이다.⁹⁷⁾ 주요한 인사원규칙을 들면, 다음과 같다.

인사원규칙 1-0 (규칙의 법적근거)

인사원규칙 1-1 (규칙의 분류)

97) 森園 = 吉田 = 尾西編・前掲書注(23) 218頁以下。

제 6 장 일 본

- 인사원규칙 1-2 (용어의 정의)
- 인사원규칙 1-3 (법규정의 적용)
- 인사원규칙 1-4 (현행의 법률, 명령 및 규칙의 폐지)
- 인사원규칙 1-5 (특별직)
- 인사원규칙 1-7 (정부, 정부기관 또는 행정집행법인과 외국인 간의 근무계약)
- 인사원규칙 1-9 (오키나와의 복귀에 수반하는 국가공무원법 등의 적용의 특별조치 등)
- 인사원규칙 1-12 (일본 국유철도 퇴직희망직원 및 일본 국유철도 청산사업단직원을 채용하는 경우의 임용, 급여 등의 특례 등)
- 인사원규칙 1-24 (공무의 활성화를 위한 민간의 인재를 채용하는 경우의 특례)
- 인사원규칙 1-34 (인사관리문서의 보존기관)
- 인사원규칙 1-38 (인사원 관계법령에 기초한 행정절차 등에 있어서 정보통신의 기술의 이용)
- 인사원규칙 1-39 (구조개혁특별구역에 있어 인사원규칙의 특례에 관한 조치)
- 인사원규칙 1-45 (인사·급여 관계사무 정보시스템을 사용하는 경우의 인사관계 절차의 특례)
- 인사원규칙 1-57 (복흥청(復興廳)설치법의 시행에 수반하는 관계인사원규칙의 적용의 특례 등에 관한 인사원규칙)
- 인사원규칙 2-0 (인사관의 선서)
- 인사원규칙 2-1 (인사원회의 및 그 절차)
- 인사원규칙 2-3 (인사원사무총국 등의 조직)
- 인사원규칙 2-4 (인사원의 직원에 대한 권한의 위임)
- 인사원규칙 2-8 (인사원의 고문 및 참여)
- 인사원규칙 2-9 (인사원의 법률고문)
- 인사원규칙 2-10 (국가공무원윤리심사회사사무국의 조직)
- 인사원규칙 2-11 (교류심사회)
- 인사원규칙 2-12 (인사원의 직원에 대한 행정문서의 개시에 관련된 권한 또는 사무의 위임)
- 인사원규칙 2-13 (인사원의 직원에 대한 개인정보의 취급에 관련된 권한 또는 사무의 위임)
- 인사원규칙 2-14 (인사원의 직원의 정원)
- 인사원규칙 3-0 (사무총장의 권한)
- 인사원규칙 8-12 (직원의 임면)

- 인사원규칙 8-18 (채용시험)
- 인사원규칙 9-1 (비상근직원의 급여)
- 인사원규칙 9-2 (봉급표의 적용범위)
- 인사원규칙 9-5 (급여부)
- 인사원규칙 9-6 (봉급의 조정액)
- 인사원규칙 9-7 (봉급 등의 지급)
- 인사원규칙 9-8 (초임급, 승진, 승진 등의 기준)
- 인사원규칙 9-13 (휴직자의 급여)
- 인사원규칙 9-15 (숙일직수당)
- 인사원규칙 9-17 (봉급의 특별조정액)
- 인사원규칙 9-24 (통근수당)
- 인사원규칙 9-30 (특수근무수당)
- 인사원규칙 9-34 (초임급조정수당)
- 인사원규칙 9-40 (기말수당 및 근면수당)
- 인사원규칙 9-43 (휴일급)
- 인사원규칙 9-49 (지역수당)
- 인사원규칙 9-54 (주거수당)
- 인사원규칙 9-55 (특지(特地)근무수당 등)
- 인사원규칙 9-80 (부양수당)
- 인사원규칙 9-82 (봉급의 반감)
- 인사원규칙 9-89 (단신부임수당)
- 인사원규칙 9-93 (관리직원 특별근무수당)
- 인사원규칙 9-97 (초과근무수당)
- 인사원규칙 9-99 (급여법 별표 등의 규정의 적용을 받는 직원)
- 인사원규칙 9-102 (연구원조정수당)
- 인사원규칙 9-107 (재임용 단시간 근무직원의 봉급월액 등의 단수계산)
- 인사원규칙 9-121 (광역이동수당)
- 인사원규칙 9-122 (전문스텝직 조정수당)
- 인사원규칙 9-123 (본부성(本府省)업무조정수당)
- 인사원규칙 9-129 (동일본대지진에 대처하기 위한 인사원규칙9-30(특수근무수당)의 특례)
- 인사원규칙 10-3 (직원의 연수)

- 인사원규칙 10-4 (직원의 보건 및 안전유지)
- 인사원규칙 10-5 (직원의 방사선장애의 방지)
- 인사원규칙 10-7 (여자직원 및 연소(年少)직원의 건강, 안전 및 복지)
- 인사원규칙 10-8 (선원인 직원에 관련된 보건 및 안전유지의 특례)
- 인사원규칙 10-10 (성희롱 방지 등)
- 인사원규칙 10-11 (육아 또는 개호(介護)를 하는 유연근무 직원의 근무, 심야근무 및 초과근무의 제한)
- 인사원규칙 10-12 (직원의 유학비용의 상환)
- 인사원규칙 10-13 (동일본대지진으로 발생한 방사성물질에 의해 오염된 토양 등의 제거 등을 위한 업무 등에 관련된 직원의 방사선장애의 방지)
- 인사원규칙 10-14 (인사원이 실시하는 연수 등)
- 인사원규칙 11-4 (직원의 신분보장)
- 인사원규칙 11-8 (직원의 정년)
- 인사원규칙 11-9 (정년퇴직자 등의 재임용)
- 인사원규칙 11-10 (직원의 강급)
- 인사원규칙 12-0 (직원의 징계)
- 인사원규칙 13-1 (불이익에 대한 불복신청)
- 인사원규칙 13-2 (근무조건에 관한 행정조치의 요구)
- 인사원규칙 13-3 (재해보상의 실시에 관한 심사의 신청 등)
- 인사원규칙 13-4 (급여의 결정에 관한 심사의 신청)
- 인사원규칙 13-5 (직원의 고충상담)
- 인사원규칙 14-5 (공선(公選)에 의한 공직)
- 인사원규칙 14-7 (정치적 행위)
- 인사원규칙 14-8 (영리기업의 임원 등의 겸임)
- 인사원규칙 14-17 (연구직원의 기술이전사업자의 임원 등의 겸임)
- 인사원규칙 14-18 (연구직원의 연구성과활용기업의 임원 겸임)
- 인사원규칙 14-19 (연구직원의 주식회사의 감사의 겸임)
- 인사원규칙 14-21 (주식소유로 영리기업의 경영에 참여할 수 있는 지위가 있는 직원의 보고 등)
- 인사원규칙 15-14 (직원의 근무시간, 휴일 및 휴가)
- 인사원규칙 15-15 (비상근직원의 근무시간 및 휴가)
- 인사원규칙 16-0 (직원의 재해보상)

- 인사원규칙 16-2 (재외공관에 근무하는 직원, 선원인 직원 등과 관련된 재해보상의 특례)
- 인사원규칙 16-3 (재해를 입은 직원의 복지사업)
- 인사원규칙 16-4 (보상 및 복지사업의 실시)
- 인사원규칙 17-0 (관리직원 등의 범위)
- 인사원규칙 17-1 (직원단체의 등록)
- 인사원규칙 17-2 (직원단체를 위한 직원의 행위)
- 인사원규칙 17-3 (직원단체 등의 규약의 인증)
- 인사원규칙 17-4 (규칙의 제정개폐에 관한 직원단체의 요청)
- 인사원규칙 18-0 (직원의 국제기관 등의 파견)
- 인사원규칙 19-0 (직원의 육아휴업 등)
- 인사원규칙 20-0 (임기부연구원의 채용, 급여 및 근무시간의 특례)
- 인사원규칙 21-0 (정부와 민간기업 간의 인사교류)
- 인사원규칙 22-0 (윤리법의 적용을 받지 않는 비상근직원)
- 인사원규칙 22-1 (윤리법 또는 동법에 기초한 명령에 위반한 경우의 징계처분의 기준)
- 인사원규칙 22-2 (윤리법 또는 동법에 기초한 명령에 관련된 조사 및 징계절차)
- 인사원규칙 22-3 (윤리법 제4장의 규정의 적용을 받는 행정집행법인의 직원의 관직)
- 인사원규칙 23-0 (임기부직원의 채용 및 급여의 특례)
- 인사원규칙 24-0 (검찰관, 그 밖에 직원의 법과대학원의 파견)
- 인사원규칙 25-0 (직원의 자기개발 등의 휴업)
- 인사원규칙 26-0 (직원의 배우자 동행휴업)

제 3 절 일본 국가공무원법의 최근 동향

1. 행정개혁대강 이후의 동향

2000년 12월 1일 ‘행정개혁대강’⁹⁸⁾이 각의결정이 되어, 국가공무원제도·지방공무원제도의 근본적인 개혁의 방침이 정해지고, 신공무원제도

98) 『行政改革大綱』(平成12年12月1日)

조사회의 답신이 표명한 점진적 개혁의 방침을 수정하게 되었다. 그 후 2001년 1월 내각관방행정개혁추진사무국공무원제도 등 개혁추진실이 설치되었다. 그리고 이 추진실이 중심이 돼 개혁안 작성작업을 실행하여 같은 해 6월에 ‘공무원제도개혁의 기본설계’⁹⁹⁾가 공표되었고, 같은 해 12월 25일에 ‘공무원제도개혁대강’¹⁰⁰⁾이 각의결정이 되었다.¹⁰¹⁾

그러나, 공무원제도개혁대강에서 표명한 영리기업으로의 재취업규제의 승인기관을 인사원에서 각 부성(府省)의 대신으로 변경하는 부분에 대해서 비판이 있었다. 또한 각의결정에 이르는 절차가 불투명하다는 비판도 많았다. 이 때문에 2004년 6월 여당발의로 정리된 ‘향후 공무원제도개혁의 대응’¹⁰²⁾에 있어서는 각 부성(府省)의 대신이 아니라, 내각의 승인제를 취하도록 발의되었다. 그리고 같은 해 12월 24일에 ‘향후 행정개혁의 방침’¹⁰³⁾이 각의결정이 되고, 능력·실적주의의 평가의 시행이나 적절한 퇴직관리 등에 중점적으로 검토하기로 했다.¹⁰⁴⁾ 더욱이 2005년 12월 ‘행정개혁의 중요방침’¹⁰⁵⁾의 각의결정, 2006년 6월 2일에 제정된 ‘간소하고 효율적인 정부를 실현하기 위한 행정개혁의 추진에 관한 법률’¹⁰⁶⁾에 있어서도 능력·실적주의의 인사관리의 도모, 퇴직관리의 적정화 등을 중심으로 공무원제도개혁의 구체화를 도모하였다. 이에 따라 2007년 4월 24일에 ‘공무원제도개혁’¹⁰⁷⁾이 각의결정이 되고, 같은 해 국회에서 국가공무원법 개정안을 제출하기에 이르렀다.¹⁰⁸⁾

99) 「公務員制度改革の基本設計」(平成13年6月29日)

100) 「公務員制度改革大綱」(平成13年12月25日)

101) 宇賀・前掲書注(15) 334頁。

102) 「今後の公務員制度改革の取組について」(平成16年6月9日)

103) 「今後の行政改革の方針」(平成16年12月24日)

104) 宇賀・前掲書注(15) 334頁。

105) 「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日)

106) 「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成18年6月2日法律第47号)

107) 「公務員制度改革について」(平成19年4月24日)

108) 宇賀・前掲書注(15) 334頁。

2. 2007년 국가공무원법의 개정과 이후의 동향

2007년 7월 6일 인사평가제도의 도입 등으로 인해 능력 및 실적에 기초한 인사관리의 도모와 새로운 퇴직관리의 도입을 양측으로 하는 국가공무원법의 개정이 실현됐다. 더욱이 공무원의 노동기본권의 방식, 그 밖의 공무원에 관련된 제도에 관한 전문사항을 조사하기 위해 2006년 7월 27일부터 심의된 행정개혁추진부전문조사회에 의해 2007년 10월 19일 ‘공무원의 노동기본권의 방식(보고)’¹⁰⁹⁾이 정리되었다. 그리고 같은 해 개정된 국가공무원법에 의해 퇴직관리를 축으로 한 민관교류센터에 대해서는 내각관방장관의 아래에 둔 ‘민관인재교류센터의 제도설계에 관한 간담회’에서 2007년 7월 18일 이후 상세하게 검토가 이루어져 같은 해 12월 14일에 보고되었다.¹¹⁰⁾

아울러, 2007년 7월 24일 이후, 공무원제도개혁을 진행하기 위해 국가공무원의 채용, 민관교류, 정년, 인사관리에 관한 책임체제 등에 대해 검토된 ‘공무원제도의 종합적인 개혁에 관한 간담회’¹¹¹⁾의 보고서가 2008년 2월 5일에 내각총리대신에 제출되었다. 정부는 이를 바탕으로 같은 해 통상국회에서 국가공무원의 인사관리제도 전반의 종합적인 개혁을 추진하기 위한 기본방침을 담은 국가공무원제도개혁기본법안을 4월 4일에 제출하고, 동 국회에서 수정하여 같은 해 6월 6일에 가결했다. 정부는 같은 해 7월 11일 국가공무원제도개혁추진본부를 설치하고 같은 해 9월 5일부터 고문회의에서 심의를 개시하여 같은 해 11월 4일 보고가 이루어졌다. 또한 같은 해 10월 22일까지 노사관계 제도검토위원회에서 검토를 개시하였다. 같은 해 12월 31일에는 관민

109) 「公務員の労働基本権のあり方について(報告)」(平成19年10月19日)

110) 宇賀・前掲書注(15) 335頁。

111) 「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書(平成20年2月5日)

인재교류센터가 설치되었고, 다음 해인 2월 3일에는 국가공무원제도 개혁의 공정표가 국가공무원제도개혁추진본부에서 결정되었다.¹¹²⁾ 그리고 국가공무원제도개혁기본법의 내용을 구체화하기 위해 ‘국가공무원법 등의 일부를 개정하는 법률안’이 같은 해 3월 31일 통상국회에 제출되었지만, 같은 해 7월 21일 중의원해산에 따라 폐안이 됐다. 또한 같은 해 4월 1일에는 2007년 국가공무원법의 개정으로 도입된 인사평가가 시행됐고, 같은 해 4월 13일 각 부성(府省)의 재취업의 알선을 다음 해 2010년부터 금지하는 정령(政令)이 제정되었다.¹¹³⁾

또한 2007년 통상국회에는 능력·실적주의의 도입과 퇴직관리를 내용으로 한 지방공무원법개정안도 제출돼 심사하고 있었지만, 2009년 7월 21일 중의원해산에 따라 폐안으로 됐다. 그러나 2012년 5월 11일 총무성이 공포한 ‘지방공무원제도개혁’¹¹⁴⁾은 능력 및 실적에 기초한 인사관리, 퇴직관리의 적정화에 대해 폐안이 된 상기의 법안과 동일한 조치를 강구하는 것으로 하고 있다.¹¹⁵⁾

2007년 국가공무원법 등 일부개정에 관한 법률¹¹⁶⁾ 개요¹¹⁷⁾

21세기에 어울리는 행정시스템을 구축하는 공무원상(公務員像)을 실현하기 위해 공무원제도개혁에 대해 전체를 재검토를 진행하면서 실현가능한 개혁부터 신속히 실현하고, 공무원제도 개혁을 전진시키는 것이 중요하다. 이를 위해 능력·실적주의의 인사관리의 도모, 재취업에 관한 규제의 도입을 내용으로 하고 있다.¹¹⁸⁾

112) 宇賀・前掲書注(15) 335頁。

113) 宇賀・前掲書注(15) 335頁以下。

114) 「地方公務員制度改革について」(平成24年5月11日)

115) 宇賀・前掲書注(15) 336頁。

116) 国家公務員法等の一部を改正する法律(平成19年7月6日法律第108号)

117) 村松枝夫編『最新 公務員制度改革』(学陽書房、2012年) 275頁以下。

118) 村松編・前掲書注(117) 275頁。

1. 능력·실적주의

(1) 인사관리의 원칙

직원의 임용, 급여, 그 밖의 인사관리에 대해서 직원의 채용시험의 종류나 연차에 얽매이지 않고, 인사평가에 기초하여 적절하게 실시하는 기본적인 원칙을 분명히 밝힌다.

(2) 능력본위의 임용제도의 확립

1) 승임, 전임 등

직원의 승임 및 전임은 직원의 인사평가, 그 밖의 능력의 실증에 의한 것으로 한다. 또한 직제상의 표준적인 관직과 그 관직에 필요한 표준직무수행능력을 명확히 하여 표준직무수행능력 및 적성을 승임 또는 전임의 판단기준으로 한다.

2) 채용승임 등 기본방침

직원의 채용, 승임, 강임 및 전임에 관한 제도의 적절하고 효과적인 운용을 확보하기 위해 기본적인 방침을 책정한다.

(3) 새로운 인사평가제도의 구축

- 1) 현행의 근무성적의 평정에 대신하여 새로운 인사평가제도를 구축한다.
- 2) 직원의 인사평가를 임용, 급여, 분한 그 밖의 인사관리의 기초로 하기 위해 직원이 그 직무를 수행할 때 발휘한 능력 및 업적을 파악하여 근무성적을 평가한다고 정의하고, 공정하게 실시되어야 한다고 정하고 있다.
- 3) 직원의 직무에 대해서 그 소관청의 장은 정기적으로 인사평가를 실시한다.

(4) 분한제도

분한사유 중에 하나인 ‘근무실적이 좋지 않은 경우’를 ‘인사평가 또는 근무의 상황에 비추어 근무실적이 좋지 않은 경우’라고 개정하여 명확히 한다.

2. 재취직에 관한 규제의 개정 등

(1) 재취직의 알선 규제 및 민관인재교류센터의 설치

각 부성(府省) 등 직원이 직원 또는 직원이었던 자에 대해서 영리기업 및 비영리법인(이하, ‘영리기업 등’ 이라고 한다.)에 대해 재취업 알선을 하는 것을 금지하고, 내각부에 설치한 관민인재교류센터(이하, ‘센터’라고 한다.)에 일원화한다.

(2) 현직직원의 구직활동규제

현직직원이 자신의 직무와 이해관계가 있는 일정의 영리기업 등에 대해 구직활동을 하는 것을 규제한다.

(3) 퇴직직원의 로비규제

이직 후에 영리기업 등의 지위에 취임하는 퇴직직원이 이직 후 2년간 일정의 정부기관의 현직직원에 해당영리기업 등 그 자법인이 관계하는 계약 또는 처분이 있었던 이직 전 5년간(과장 이상에 대해서는 그 직에 취임하고 있는 동안)에 담당한 직무(국장급 이상에 대해서는 재직하고 있던 부성(府省)의 소관)에 속하는 것 등에 관해서 로비를 하는 것을 규제한다.

이직 후에 영리기업 등의 지위에 취임하는 퇴직직원이 일정의 정부기관의 현직 직원에게 재직 중에 자신이 결정한 계약 또는 처분이 있었던 해당영리기업 등이 관계하는 업무에 관해서 로비를 하는 것을 기한을 정하지 않고 규제한다.

(4) 로비를 받은 현직직원의 규제

퇴직직원에게 상기의 (3)에 규정하는 로비를 받은 현직직원에 대해 재취직 등 감찰관에게 신고하는 것을 의무화한다.

(5) 상기의 (1)-(4)에 있어 위반행위에 대해서는 징계, 과료를 부과하고 부정행위에 대해서는 형벌을 과한다.

(6) 재취직정보의 내각으로 일원관리

관리직직원이었던 자가 영리기업 등의 지위에 취임한 경우에는 이직 후 2년 간 내각총리대신에 일정한 사항을 신고하지 않으면 안 된다.

(7) 사전승인제도의 잠정적 존속과 폐지

이직 후 2년 간 내각에 의한 사전승인제도를 잠정적으로 마련하고, 일원화시점에서 사전승인제도는 폐지한다.

(8) 감시체제의 정비

재취직 등 감시위원회를 내각부에 설치하고, 재취업에 관한 규제의 적용제외의 승인 임명권자에게 권고하는 것 등을 실시한다.

재취직 등 감시위원회는 재취직 등 감찰관을 두고, 각 부성(府省) 등에 재취직에 관한 규제위반의 조사 등을 실시한다.

국가공무원제도개혁기본법¹¹⁹⁾ 개요¹²⁰⁾

1. 목 적

국민전체의 봉사자인 국가공무원에 대해 개개인의 직원이 그 능력을 높이면서 국민의 입장에 서서 책임을 도모하고, 자긍심을 가지고 직무를 수행하기 위해서 국가공무원제도개혁에 대해 그 기본이념 및 기본방침, 그 외의 기본이 되는 사항을 정함과 동시에 국가공무원제도개혁추진본부를 설치하여 종합적인 추진을 하는 것을 목적으로 한다.

2. 국가공무원제도의 기본이념 등

(1) 기본이념

국가공무원제도개혁은 다음에 열거한 사항을 기본으로 한다.

- 1) 의원내각제 하에서 국가공무원이 그 역할을 적절하게 완수하는 것
- 2) 다양한 능력 및 경험을 가진 인재를 등용 및 육성하는 것
- 3) 민관의 인재교류를 추진함과 동시에 민관의 인재의 유동성을 높이는 것
- 4) 국제사회에서 국익을 완수할 수 있는 높은 능력을 가진 인재를 확보 및 육성하는 것
- 5) 국민전체의 봉사자로서 직업윤리를 확립함과 동시에 능력 및 실적에 기초한 적절한 평가를 시행할 것
- 6) 능력 및 실적에 따라 처우를 철저히 함과 동시에 일과 생활의 조화를 도모하는 것이 가능한 환경을 정비하고 남녀공동참여사회의 형성에 이바지 할 것
- 7) 정부전체에 이르는 국가공무원의 인사관리에 맞게 설명책임을 지는 체제를 확립할 것

(2) 개혁의 실시 및 목표시기 등

- 1) 정부는 3에서 정한 기본방침에 기초하여 국가공무원제도개혁을 하고 이를 위해 필요한 조치에 대해 이 법률의 시행 후 5년 이내를 목표로 강구한다. 이 경우 필요한 법제상의 조치에 대해 이 법률의 시행 후 3년 이내를 목표로 강구한다.

119) 国家公務員制度改革基本法(平成20年6月13日法律第68号)

120) 村松編・前掲書注(117) 281頁以下。

3. 국가공무원제도개혁의 기본방침

(1) 의원내각제 하에서 국가공무원의 역할 등

- 1) 정부는 의원내각제 하에서 정치주도를 강화하고 국가공무원이 내각, 내각총리 대신 및 각 대신을 보좌하는 역할을 적절하게 수행하기 위한 조치를 강구한다.
- 2) 정부는 종적 행정의 폐해를 배제하기 위해 내각의 인사관리기능을 강화하고 다양한 인재의 등용 및 탄력적인 인사관리를 하기 위해 조치를 강구한다.
- 3) 정부는 정관(政官)관계의 투명화를 포함하여 정책의 입안, 결정 및 실시의 각 단계에서 국가공무원으로서 책임의 소재를 보다 명확하게 하고, 국민의 정확한 이해와 비판 하에서 공정하고 민주적인 행정의 추진에 이바지하기 위한 조치를 강구한다.
- 4) 정부는 직원의 육성 및 활용을 부성(府省)에서 횡단적으로 함과 동시에 간부직원¹²¹⁾ 및 관리직원¹²²⁾(이하, ‘간부직원 등’이라고 한다.)에 대해 적절한 인사관리를 철저하게 하기 위해 일정사무를 내각관방에서 일원화하기 위한 조치를 강구한다.

(2) 다양한 인재의 등용 등

- 1) 정부는 채용에 대해 다양하고 우수한 인재를 등용하기 위해 다음의 조치를 강구한다.
 - ① 현행의 채용시험의 종류 및 내용을 근본적으로 재검토하고 다음과 같이 시행한다.
 - a 종합직시험정책의 기획입안에 관련하여 높은 능력이 있는지를 중시하는 시험
 - b 일반직시험의 정확한 사무처리능력이 있는지를 중시하는 시험
 - c 전문직시험에서 특정 행정 분야의 전문적인 지식이 있는지를 중시하는 시험
 - ② 1)의 조치에 맞추어 다음의 채용시험을 실시한다.
 - a 대학원졸업자시험에서 대학원과정을 수료한 자 등을 대상으로 한 채용시험
 - b 중도채용시험에서 계장 이상의 직책으로 채용을 목표로 한 채용시험
- 2) 정부는 직원의 직무능력의 향상을 도모하기 위해 연수 등의 능력개발의 성과를 인사평가에 반영시키는 것과 동시에 자발적인 능력개발을 지원하기 위한 조치를 강구한다.
- 3) 정부는 관리직원이 직책을 맡는데 적절한 능력 및 경험을 가진 직원을 종합적이고 계획적으로 육성하기 위한 체계(간부후보육성과정)를 정비한다. 그리고, 간부후보육성과정의 대상자(이하, ‘과정대상자’라고 한다.)인 자 또는 과정대상자였던 자에 의해 관리직원의 임용이 보증되지 않고, 직원의 채용 후의 임용은 인사평가에 기초하여 적절하게 시행되어야 한다.

121) 간부직원은 사무차관, 국장, 부장, 그 밖에 간부직원을 말한다.

122) 관리직원은 과장, 실장, 기획관, 그 밖에 관리직원을 말한다.

- a 과정대상자의 선정은 채용 후 일정기간의 근무경험을 거쳐 직원 중에서 본인의 희망 및 인사평가에 기초하여 수시로 실시한다.
 - b 과정대상자에 대해서는 인사평가에 기초하여 계속해서 과정대상자인지를 정기적으로 판정한다.
 - c 과정대상자에 대해서 관리직원에 요구되는 능력의 육성을 목적으로 한 연수를 실시한다.
 - d 과정대상자에 대해 국가의 복수의 행정기관 등에 다양한 근무기회를 부여한다.
- 4) 정부는 간부직원 등에 관하여 그 직책을 맡는데 적절한 능력을 가진 인재를 확보하기 위해 다음의 조치를 강구한다.
- a 간부직원 등의 역할 및 직업윤리를 명확하게 하고, 이것을 인사제도의 기준으로 한다.
 - b 공모를 통해 간부직원 등의 직책에 대해 목표를 정한다.
- 5) 정부는 고도의 전문성이 요구되는 직을 맡는 인재를 국가의 행정기관의 내외에서 등용하고 그 능력을 충분히 발휘시키기 위해 겸업 및 급여의 방식을 재검토하고 필요한 조치를 강구한다.

(3) 민관의 인재교류의 추진 등

정부는 민관의 인재교류를 추진함과 동시에 민관의 인재의 유동성을 높이기 위해 현행의 제도를 근본적으로 재검토하고 다음과 같은 조치를 강구한다.

- 1) 민관교류법이 규정하는 인사교류에 대해 절차의 간소화 및 대상의 확대 등을 실시한다.
- 2) 과정대상자에 민간기업, 그 밖에 법인의 근무기회를 부여하도록 노력하고, 이를 위한 조치를 강구한다.
- 3) 급여, 퇴직수당, 연금, 그 밖의 처우를 재검토하고 필요한 조치를 강구한다.

(4) 국제 경쟁력이 높은 인재의 확보와 육성

정부는 국제사회에서 국익을 완수할 수 있는 높은 능력을 가진 인재를 확보 및 육성하기 위해 다음의 조치를 강구한다.

- 1) 국제적인 대응에 중점을 둔 채용을 하기 위해 조치를 강구한다.
- 2) 과정대상자에게 국제기관의 근무 등의 기회를 부여하도록 노력하고, 이를 위한 조치를 강구한다.

(5) 직원윤리의 확립 및 신상필벌의 도모

정부는 직원의 윤리 확립 및 신상필벌의 도모를 위해 다음의 조치를 강구한다.

- 1) 인사평가에 대해 다음에 정한 사항에 의한다.
 - a 국민의 입장에 서서 직무를 수행하는 태도, 그 밖에 직업윤리를 인사평가의 기준으로 정한다.
 - b 업적평가에 관련한 목표의 설정은 소속하는 조직의 목표에 입각하여 실시한다.
 - c 평가효과의 개시, 그 밖에 직원의 직무에 대한 주체적인 대처를 촉진하기 위한 조치를 강구한다.
- 2) 비밀유지의무 위반 등에 대한 징계처분의 적정하고 엄격한 실시를 도모하기 위한 조치를 강구한다.
- 3) 국가배상법에 기초한 구상권의 적정하고 엄격한 행사를 도모하기 위한 조치를 강구한다.

(6) 능력 및 실적에 따른 처우의 도모 등

정부는 직원이 의욕과 자부심을 갖고 근무하는 것을 가능하기 위해 다음의 조치를 강구한다.

- 1) 각 부국에 업무의 간소화를 위한 계획을 책정함과 동시에 직원의 초과근무의 상황을 관리자의 인사평가에 반영시키기 위한 조치를 강구한다.
- 2) 우수한 인재 확보를 도모하기 위한 초임급의 인상, 직원의 능력 및 실적에 따른 처우의 철저를 목적으로 한 급여 및 퇴직수당의 재검토, 그 밖의 조치를 강구한다.
- 3) 고용과 연금의 접속의 중요성에 유의하여 다음의 조치를 강구한다.
 - a 정년까지 근무할 수 있는 환경을 정비함과 동시에 재임용제도의 활용의 확대를 도모한다.
 - b 정년을 단계적으로 65세로 끌어올리는 조치에 대해 검토한다.
 - c a의 환경의 정비 및 b의 정년연장을 검토할 때 고령자인 직원의 급여의 억제를 가능하게 하는 제도, 그 밖에 이에 대응한 급여제도의 방식 및 임원정년제도 및 직종별정년제도의 도입에 대해 검토한다.

(7) 내각인사국의 설치

정부는 다음에 규정하는 바에 따라 내각관방에 사무를 추가함과 동시에 당해사무를 하기 위해서 내각관방에 내각인사국을 두고, 이를 위한 필요한 법제상의 조치에 대해 이 법률의 시행 후 1년 이내를 목표로 강구한다.

- 1) 내각관방장관은 정부전체에 이르는 국가공무원의 인사관리에 대해 국민에 대한 설명책임을 지는 것과 동시에 (14)에 열거한 사무 및 이에 관련된 사무를 소관한다.

2) 총무성, 인사원, 그 밖에 국가의 행정기관이 국가공무원의 인사행정에 관하여 담당하는 기능에 대해 내각관방이 새롭게 담당하는 기능을 실효적으로 발휘하는 관점에서 필요한 범위를 내각관방에 이관한다.

(8) 노동기본권

- 1) 정부는 협약체결권을 부여한 직원의 범위를 확대함에 따라 편익 및 비용을 포함한 전체상을 국민에 제시하고, 그 이해를 바탕으로 국민에 열린 자율적 노사관계제도를 조처하는 것으로 한다.
- 2) 정부는 지방공무원의 노동기본권의 방식에 대해 1)의 조처와의 정합성을 고려하여 검토한다.

4. 국가공무원제도개혁추진본부의 설치 등

(1) 본부의 설치

국가공무원제도개혁을 종합적이고 집중적으로 추진하기 위해 내각에 국가공무원제도개혁추진본부(이하, '본부'라고 한다.)를 둔다.

(2) 소관사무

본부는 다음의 사항을 담당한다.

- 1) 국가공무원제도개혁의 추진에 관한 기획, 입안 및 종합조정에 관한 것
- 2) 국가공무원제도개혁에 관한 시책의 실시의 추진에 관한 것
- 3) 1)과 2) 외에 3(8)2)의 지방공무원의 노동기본권의 검토에 관한 사무

(3) 조직 및 사무국

- 1) 본부는 모든 국무대신으로 조직하고 본부의 장은 내각총리대신으로 한다.
- 2) 본부에 사무국을 두고 사무국장은 관계가 있는 그 밖의 직에 있는 자로 인사관리제도에 관한 식견이 있는 자에게 맡긴다.

(4) 설치기한

본부는 설치일 부터 기산하여 5년을 경과하는 날까지 두는 것으로 한다.

3. 2010년 국가공무원법 개정안

2009년 정권이 자민당·공명당의 연립정권에서 민주당중심의 연립정권으로 교체됨에 따라 공무원제도 개혁의 방식에 일부 변화가 있었다.

하토야마 유키오 내각총리대신은 2009년 9월 29일 각 부성(府省)의 재취업의 알선을 금지하고, 민관인재교류센터의 알선도 원칙적으로 금지하는 취지의 발언을 했다. 하토야마 내각 하에서는 2010년 2월 19일 국가공무원법개정안이 각의결정이 돼, 국회에 제출되었다.¹²³⁾ 이 법안의 골자는 내각의 인사관리기능의 강화를 도모하기 위해 내각인사국을 설치하고, 간부직원인사의 일원관리에 관한 규정 등을 창설하는 것, 국가공무원의 퇴직관리의 적정화를 꾀하기 위해 민관인재교류센터 및 재취직 등 감시위원회를 폐지하고, 재취업 등 규제위반행위의 감시 등을 하는 새로운 조직으로 민간인재등용·재취직적정화센터를 설치하는 것이었다. 이 법안은 같은 해 5월 13일 중의원에서 가결되었지만, 같은 해 6월 6일에 심의가 만료돼 폐안이 됐다. 그 후 6월 22일에 간 나오토 내각에서 ‘퇴직관리기본방침’¹²⁴⁾이 각의결정이 되었다.¹²⁵⁾

4. 2011년 국가공무원제도 개혁 관련 4법안과 2014년 국가공무원법 개정

국가공무원제도개혁기본법 제12조는 “정부는 협약체결권을 부여하는 직원의 범위의 확대에 따라 편익 및 비용을 포함한 전체상을 국민에 제시하고, 그 이해를 바탕으로 국민에 열린 자율적 노사관계제도를 조처하는 것으로 한다.”라고 규정하고 있다. 노사관계제도검토회의 보고인 ‘자율적 노사관계제도의 조처’¹²⁶⁾가 2009년 12월 15일에 보고되고, 다음 해 11월 26일부터 검토된 ‘국가공무원의 노동기본권(쟁의권)에 관한 간담회’의 보고는 같은 해 12월에 공표되었다. 이에 따라 ‘자율적 노사관계제도에 관한 개혁소안’¹²⁷⁾이 12월 24일에 공표됐고, 12월 24일부터 다음 달 14일까지 의견제출절차가 있었다. 그리고 2011년

123) 宇賀・前掲書注(15) 337頁。

124) 「退職管理基本方針」(平成21年6月22日)

125) 宇賀・前掲書注(15) 337頁。

126) 「自律的労使関係制度の措置に向けて」(平成21年12月15日)

127) 「自律的労使関係制度に関する改革素案」(平成21年12月24日)

4월 5일에 국가공무원제도개혁추진본부가 ‘국가공무원제도개혁기본법 등에 기초한 개혁의 전체상’¹²⁸⁾을 결정하였다. 또한, 같은 해 6월 3일에 국가공무원제도개혁관련 4법안(국가공무원법 등의 일부를 개정하는 법률안, 국가공무원의 노동관계에 관한 법률안, 공무원청설치법안, 국가공무원법 등의 일부를 개정하는 법률 등의 시행에 따른 관계법률의 정비 등에 관한 법률안)이 국회에 제출되었지만, 중의원의 해산에 따라 심의가 만료돼 폐안이 됐다.¹²⁹⁾ 국가공무원제도개혁관련 4법안은 2012 년에도 계속해서 심의되었으나 중의원 해산에 따라 다시 폐안이 됐다. 그리고 제2차 아베 내각 하에서 2013년에 내각인사국을 설치하는 국가공무원제도 개혁 관련 법안이 제출됐고, 다음해에 통과돼 2014년 5월말에 내각인사국이 신설되었다.¹³⁰⁾

2014년 국가공무원법 등 일부개정에 관한 법률¹³¹⁾의 개요

간부직원 등에 대해 적절한 인사관리를 철저히 하기 위해 내각에 있어 간부직원 인사의 일원관리를 실시한다. 또한 간부직원인사의 일원관리에 관한 사무를 담당 하고, 정부의 인재전략을 추진해 나가기 위한 인사관리에 대해 기획입안, 방침결 정, 운용을 일원적으로 담당하는 내각인사국을 설치한다.

아울러, 의원내각제 하에서 정치주도를 강화하고 국가공무원이 내각, 내각총리대신 및 각 대신을 보좌하는 역할을 적절하게 달성하기 위해 국가공무원제도개혁기본법이 규 정하는 국가전력스텝, 정부스텝에 관한 조치로써 내각총리대신보좌관의 소관사무를 변경함과 동시에 각 부성(府省)에 특별히 필요한 경우에 대신보좌관을 둘 수 있다.

1. 간부직원인사의 내각일원관리

(1) 적격성심사 및 간부후보자명부

1) 내각총리대신(내각관방장관에 권한위임)은 간부직원¹³²⁾, 각 임명권자가 추천한 자 및 공무에 응모한 자에 대해 간부직에 속하는 관직에 관련된 표준직무수 행능력의 유무를 판정하기 위한 심사(적격성심사)를 실시한다.

128) 「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の『全体像』について」(平成23年4月5日)

129) 宇賀・前掲書注(15) 337頁。

130) 出雲明子 『公務員制度改革と政治主導—戦後日本の政治任用制』(東海大学出版部、2014年) 336頁以下、塙正也 『自民党と公務員制度改革』(白水社、2013年) 1頁以下参照。

131) 国家公務員法等の一部を改正する法律(平成26年4月18日法律第22号)

132) 사무차관, 외국장관(外局長官), 국장, 부장 또는 이에 준하는 관직으로 정령(政令)에

- 2) 내각총리대신(내각관방장관에 권한위임)은 적격성심사에 합격한 자에 대해 간부후보자명부를 작성한다.

(2) 임면협의 등

- 1) 임명권자는 간부후보자명부에 기재되어 있는 자 중에서 간부직원을 임용한다.
- 2) 내각총리대신 또는 내각관방장관은 내각의 중요정책을 실현하기 위해 내각전체의 시점에서 적절한 인재를 등용할 필요가 있다고 판단되는 때에는 임명권자에 대해 간부직원의 임면에 대해 협의를 요구할 수 있다.
- 3) 임명권자는 간부직원의 임면을 할 경우에는 미리 내각총리대신 및 내각관방장관에 협의한다.

2. 내각인사국

- (1) 내각관방에 내각인사국을 설치한다.
- (2) 내각인사국은 간부직원인사의 내각일원관리에 관한 사무, 국가공무원제도개혁추진본부에 관한 사무를 담당한다.
- (3) 내각인사국은 내각총리대신이 내각관방부장관 또는 관련 있는 부대신, 그 외의 직에 있는 자 중에서 지명하는 자를 맡긴다.

3. 내각총리대신 보좌관·대신 보좌관

- (1) 국가공무원제도개혁기본법에서 정한 국가전력스텝 및 정무스텝을 둔다.
- (2) 내각총리대신보좌관은 내각총리대신의 지시를 받아 내각의 중요정책 중 특정한 업무에 관련된 내각총리대신의 기획입안에 관해 내각총리대신을 보좌한다. 내각총리대신보좌관은 5인 이내로 임명할 수 있다.
- (3) 각 부성(府省)에 특별히 필요한 경우에는 대신보좌관을 둘 수 있다. 대신보좌관은 내각부는 6인 이내, 복흥청(復興廳) 및 각 성(省)은 1인 이내로 임명할 수 있다.

제 4 절 일본 국가공무원법의 시사점

1. 기본법 제정을 통한 인사행정의 근본적 재검토

일본의 공무원제도 개혁의 추진 배경은 일부 간부공무원들의 부정 부패, 낙하산인사(아마쿠다리), 승진관리의 경직화 및 과도한 연공직정하는 자(간부직)를 말한다.

처우 등으로 관료에 대한 비판이 끊임없이 이어졌기 때문이다. 이를 계기로 1990년대 중반에 공무원제도 개혁에 관한 검토가 이루어지기 시작했다.

이후, 공무원제도 개혁은 2006년 9월에 들어선 아베 내각에서 법안화를 위한 노력으로 가시화되었고, 2007년 9월 후쿠다 내각에서 국가공무원제도개혁기본법의 성립에 이르게 된다. 2008년 6월 제정된 국가공무원제도개혁기본법에서는 의원내각제 하에서 일본 국가공무원의 역할과 기능을 새롭게 정의하고, 그 개혁방안을 제시하였다. 하지만, 기본법은 개혁의 기본방향을 정하는 것이고, 공무원제도의 구체적인 제도 설계는 국가공무원법 개정법안에서 정하도록 위임하였다.¹³³⁾ 2012년 12월 재집권한 아베 내각의 공무원제도 개혁방향도 국가공무원제도개혁기본법을 계승하고 있다.

국가공무원제도개혁기본법은 제도개혁의 기본이념, 기본방침을 정하는 동시에 개혁추진을 위한 국가전략스텝·정무스텝을 설치하는 것(제5조 1항), 내각의 인사관리강화의 관점에서 간부직원·관리직원을 구분하고, 간부직원의 인사에 따라 내각일원화를 도모하는 것(제5조 제2항), 정관관계 투명화의 조치를 할 것(제5조 제3항), 간부후보육성 과정을 정비할 것(제6조 제3항), 인사원, 총무성의 인사관리 기능의 일부이관을 포함하여 내각인사국을 내각관방에 설치하는 것(제11조) 등을 규정한 점에서 공무원법제에 새로운 요소를 도입한 것이다.¹³⁴⁾

또한 2007년 국가공무원법 개정안에서는 능력·실적주의에 의한 인사관리에 있어 직원의 임용, 급여, 그 밖의 인사관리에 대해서 직원의 채용시험의 종류나 연차에 얽매이지 않고, 인사평가에 기초하여 적절하게 실시하는 기본적인 원칙을 분명히 하고 있다.

이와 같이, 일본의 국가공무원법제는 국가공무원제도개혁기본법을 제정하고, 능력·실적주의 인사관리를 기본적인 원칙으로 하여 공무원

133) 김판석·서한순, 앞의 논문, 9쪽.

134) 西尾隆「国家公務員制度改革基本法」, ジュリ1363号(2008年) 44頁以下.

제도 개혁을 근본적으로 재검토하고 있다는 점에서 주목할 만하다.

2. 행정입법에 있어 인사원규칙의 활용

일본의 국가공무원법제는 상세한 규정을 인사원규칙에 위임하고 있다.

일본 국가공무원법제는 헌법, 국가공무원법 등으로 구성되어 있으며, 국가공무원법과 별도로 급여에 관해서는 일반직 직원의 급여에 관한 법률, 근무시간 등에 관해서는 일반직 직원의 근무시간, 휴가 등에 관한 법률, 퇴직수당에 관해서는 국가공무원퇴직수당법, 퇴직연금에 관해서는 국가공무원 등 공제조합법, 공무재해에 관해서는 국가공무원재해보상법 등이 법률로 제정되어 있다. 그 밖에 국가와 민간기업간의 인사교류에 관한 법률, 국가공무원윤리법 등의 법률이 있다. 또한 특례적 규정을 정한 법률에는 교육공무원특례법, 외국인교원법, 특정독립행정법인 등의 노동관계에 관한 법률이 있다.

이와 같이, 일본의 국가공무원법이 국가공무원의 권리와 의무에 대해 광범위하게 법률로 정하는 입법정책을 채택했기 때문에 법률의 위임에 기초한 인사원규칙의 대상도 광범위하다.¹³⁵⁾ 인사원규칙에는 채용시험의 실시(제42조), 수험자격요건(제44조), 임시적 임용(제60조), 직원의 휴직, 복직, 퇴직 및 면직(제61조), 능력의 근본기준(제71조 제2항), 분한, 징계 및 보장(제74조 제2항), 복무의 근본기준(제96조 제2항), 정치적 행위의 제한(제102조 제1항), 근무조건(제106조), 직원단체의 등록(제108조의 3) 등이 위임되어 있다.

그러나, 여기서 주의할 점은 일본의 인사원은 정부로부터 독립된 권한을 행사할 수 있는 행정위원회의 형태를 지니고 있다는 점이다. 행정의 계속성과 안정성을 확보하기 위해서는 인사행정이 특정한 정치세력의 영향을 받지 않는 중립성이 요구된다는 점, 행정의 복잡화와

135) 宇賀・前掲書注(15) 328頁以下。

전문화에 따라 인사행정에 대한 고도의 전문성이 요청된다는 점 등이 그 이유이다.

또한 인사원규칙에 대한 국가공무원법의 위임의 방식에는 포괄적인 규정이 적지 않다. 국가공무원법의 인사원규칙에 대한 위임의 방식은 지나치게 광범위하고 개괄적인 규정이라는 점에서 헌법에 위반하는지에 대해 논쟁이 되고 있다.¹³⁶⁾

그러므로 우리나라의 경우 국가공무원법의 핵심원칙·필수내용 등을 규정하여 법률을 간소화하고, 위임이 가능한 사항을 대통령령 등 행정입법에서 정하도록 위임하는 방안은 신중히 검토할 필요가 있다.

136) 森園 = 吉田 = 尾西編・前掲書注(23) 213頁以下。

제 7 장 결 론

우리나라도 근대 국가제도를 먼저 형성하여 운영한 경험이 있는 외국의 국가공무원법제도를 살펴본 결과, 외국 국가공무원법의 최근 개정 동향과 법형식 활용의 사례를 우리나라에 그대로 적용하기 어렵다는 점을 발견할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 공무원제도 개혁의 큰 흐름에서는 개혁 내용의 공통점이 나타나고 있으며, 이 공통점을 바탕으로 법률과 행정입법의 관할 구분에 관한 시사점을 도출할 수 있었다.

제 1 절 주요국의 국가공무원법 동향

1. 영 국

영국은 2010년 국가공무원제도의 기본법이라 할 수 있는 ‘2010 헌법개혁과 거버넌스 법률’¹⁾을 제정하였다. 그 핵심적 내용은 공무원리에 관한 국왕의 권한을 제거하고 공무원리에 관한 규율 권한을 법률관할 사항으로 규정한 것이다. 단, 이 법률은 국가공무원제도의 기본적인 사항만을 규율하고 있을 뿐, 많은 부분은 법률이 아닌 총리(Prime Minister) 등 행정기관의 위임입법에 의해 규율되고 있다. 총리의 공무원관리권은 실제 공무원제도를 운용하고 있는 각 부처에 대폭 이관되어, 각 부처의 자율권을 크게 보장하고 있다.

공무원조직 운영의 내용적 개혁은 ‘시민서비스 개혁’ 정책을 통해 추진되고 있다. 행정 개혁의 일환으로 추진하는 시민서비스 개혁(civil service reform)을 통해 공무원 조직 개혁을 추진하고 있는 것이다. 시민서비스 개혁은 디지털에 기반한 작고 효율적인 정부를 구축하고 공무원의 정책개발능력을 향상시키며 정책집행도를 제고하고 집행의 책임

1) Constitutional Reform and Governance Act 2010.

소재를 명확화하고자 하는 세부 목표를 설정하고 있다. 또한 공무원 개인과 부처 전체의 능력을 신장하며, 현대적인 공무원 근무조건을 개발하는 등 공직사회의 문화를 쇄신한다는 내용이다.

2. 미 국

미국에서는 1978년 인사개혁법²⁾이 제정되면서 신공공관리학과의 이론이 적용되었으나 최근 공공행정학과의 관점에서 이에 대한 비판이 이루어지고 있다. 신공공관리이론이란 전통적인 공무원직보호장치가 제거되어야 근무실적이 부실한 공무원을 해임하고 다른 공무원들이 보다 효율적으로 근무할 수 있는 동기를 부여할 수 있다는 주장을 포함하고 있다. 이에 대해 공공행정학과는 공무수행과 기업의 이윤추구라는 근본적 차이점을 간과하고 있다고 비판한다.

국가공무원법에 해당하는 미국법령은 연방법전 5편에서 규율하는 행정조직과 공무원에 관한 사항들이다. 이는 우리의 정부조직법과 공무원관계법에 해당하며, 제III장에서 공무원관계법을 직접 규정하고 있다. 법률 단위에서는 2000년 이후 개정 사항이 없었다.

미국의 공무원관계법에서는 방대한 규율 사항을 행정입법 관할 사항으로 규정하고 있다. 즉, 기술적·전문적·법률집행적 사항이나 의회가 특별히 행정기관에 위임한 사항은 행정입법으로 규율하도록 하고 있다.

3. 프랑스

프랑스의 국가공무원법령 체계상 우리나라 국가공무원법에 해당하는 법령은 헌법의 직접 규율 사항(제34조), 공무원기본법, 국가공무원법의 체계로 이루어져 있다. 프랑스에서도 국가공무원을 규율하는 데

2) Civil Service Reform Act.

행정입법(décret, 총리령)의 역할이 크게 작용하고 있다. 프랑스 헌법은 법률의 위임없이 제정되는 총리령(독립명령)을 인정하고 있으나, 공무원제도에 관한 기본적인 보장은 법률이 직접 정하도록 별도로 규정하고 있다.

국가공무원에 관해서는 국가공무원법에서 공무원기본법의 규율사항을 구체화함과 동시에 상당 부분의 규율 권한을 행정입법(국사원 총리령)에 위임하고 있다. 특히, 각 직군별로 국가공무원법 규율 사항의 적용 방식을 결정하는 ‘특별지위 규정’(statut particulier)이 총리령으로 제정되고 있다.

프랑스 국가공무원법은 2007년, 2008년, 2010년, 2012년 개정 등 꾸준히 개정되고 있다. 개정의 방향성은 정부 전체의 정책 방향에 따라 달라지고 있으나, 큰 흐름은 공무원조직 운영의 효율성을 추구하는 동시에 공무의 안정적 수행을 위한 공무원제도 규범성 확보를 추구하는 것으로 파악된다.

재정적 목적에 따라 인건비 절감 정책이 공무원제도 개혁에 영향을 미치거나 공무원 조직에 전문인력을 채용할 수 있는 절차를 추가하는 등 조직 운영의 효율성 추구하고 있다. 동시에, 계약직의 처우 개선, 공무원의 참여 절차 확대 등 조직의 안정성과 공무원의 권익에 관한 법률 규정을 더욱 상세히 하는 개정도 꾸준히 이루어지고 있다.

4. 독 일

독일의 연방공무원법은 1953년에 처음으로 제정된 이후 2009년에 전면개정되어 현재까지 적용되고 있는 연방법률이다. 모두 150개의 조문으로 구성된 본 법률은 연방공무원의 임명, 직렬(Laufbahn), 전근, 파견, 공무원관계의 종료뿐만 아니라 신분상의 불이익에 대한 불복절차와 소송상의 권리보호 규정도 포함되어 있다. 공무원의 인사를 담당하는 연방기관은 연방내무부로서 공무원 인사관계 법령을 담당하고

있으나 인사행정에 관한 집행기능은 중앙집권적으로 운영하고 있지 않다. 연방공무원의 인사에 관한 사항을 담당하는 다른 독립기관은 연방공무원법 제8장에 규정되어 있는 연방인사위원회이다.

독일 행정기관 근무자는 이원적 공직구조에 따라 고권적 권한이 부여된 공무원과 사법상의 근무계약에 의한 비공무원인 사무원으로 구성되어 있다. 연방공무원법 제6조와 공무원신분법 제4조 및 제5조에 근거하여 공무원은 직업공무원과 명예공무원으로 구분된다. 직업공무원을 다시 세분하는 기준으로 근로기간의 연속성에 따른 분류와 자격요건 및 취임관직의 범위에 따른 분류가 가능하다.

직렬 또는 계급군으로 번역가능한 라우프반은 연방공무원법 제3장 제16조 내지 제26조에서 규정하고 있는 바와 같이 학력 및 수습을 자격요건으로 전문영역을 담당하는 공직의 집합을 말한다.

독일 연방공무원법상 시행령에의 위임입법에 관한 일반적인 특징을 도출하자면 연방정부에게 폭넓은 위임입법의 권한을 부여하였고 이에 대해 위헌심사가 완화되어 있다는 것으로 요약할 수 있다.

5. 일 본

일본에는 공무원 제도에 관한 헌법규정(제15조) 및 국가공무원법 등 법령체계가 우리나라와 유사하다. 헌법에서 공무원 선정 등에 관한 국민의 권리와 공무원의 의의 등 중요 사항을 직접 규정하고 있고, 국가공무원법(4개의 장, 113개의 조문)에서 국가공무원 제도 관련 기본적인 사항을 규정하고 구체적인 사항은 인사원규칙으로 위임하고 있다.

내각 산하에 인사원이 국가공무원제도 운영에 관한 중앙행정기관으로서 기능하며, 공무원인사의 독립성을 구현하고 있다. 인사원은 행정의 계속성과 안정성을 위해 인사의 중립성, 독립성을 확보하는 역할을 하고 있는데, 구체적으로 공무원 근무 조건, 선발 절차 등 공무원제도 전반에 대한 일반적인 사항을 인사원 규칙으로 제정하고 있다.

2000년 12월 ‘행정개혁대강’에 따른 국가공무원제도 개혁이 추진되었고, 2007년에 국가공무원법이 개정되면서 공무원제도의 효율성을 추구하고 있다. 2000년, 2007년 개혁에서는 전반적으로 능력·실적주의 확대를 포함한 공무원 제도 개혁이 추진되었다. 2008년에는 국가공무원제도개혁기본법이 가결되었으나, 공무원제도의 기본이념, 기본방침 등 선언적 또는 정책적 규정들로 이루어져 있다. 2008년 국가공무원제도개혁기본법에 나타난 기본방침 가운데, 정년연장, 노동기본권 등 공무원 권익 향상을 위한 정책적 방침이 포함되어 있다.

2014년 내각 인사국 설치를 주된 내용으로 하는 국가공무원제도 개혁 관련 법이 제정되었다. 그 내용에는 간부직원 등에 대한 인사관리를 철저히 하기 위해 내각에 간부직원인사의 일원관리를 실시하는 것과 의원내각제 하에서 공무원조직 운영의 효율성을 제고하기 위해 내각총리대신보좌관의 소관사무를 변경하고 각 부서에 대신보좌관을 설치할 수 있는 근거 규정이 포함되어 있다.

제 2 절 시사점

1. 공무원제도의 국가별 다양성

제도에 관한 비교법 조사연구에서 연구의 의의를 확보하기 위해서는 각 나라 법제도의 차이를 명확히 인식하는 것이 필수적이다. 국가공무원법제도를 비교 연구한 본 연구에서도 국가공무원법제도의 변화동향과 규범의 관할 구분 현황의 차이를 이해하기 위해서는 연구된 나라들마다 특성이 있고 이 특성들이 국가별 다양성을 형성하고 있다는 점을 이해할 필요가 있다. 국가공무원법과 관련한 나라별 다양성은 공무원 제도가 형성되어온 역사적 배경이 다르다는 점과 국가공무원법제를 규율하는 규범의 법형식이 다르다는 점과 공무원 법제도를 뒷받침하는 법제도가 서로 다르다는 점으로 설명할 수 있다.

(1) 공무원 제도의 역사적 의의

본 연구에서 국가공무원법을 살펴본 주요국들은 우리나라보다 근대적 국가제도를 먼저 세운 나라들이라는 공통점을 갖고 있지만, 근대 국가의 핵심적 제도라고 할 수 있는 공무원제도가 각 나라에서 갖는 의의는 나라마다 다르다는 것을 확인하였다. 명예혁명을 거쳐 민주적 대의제를 확립한 영국에서는 왕권과의 관계에서 공무원 제도의 독립성을 구현하는 것이 최근 법제도적 논의의 중요한 내용을 이루고 있다. 이와는 반대로 프랑스의 경우 공무원제도 내에서 공무원의 의사결정 참여 가능성에 대한 논의가 최근까지도 중요한 제도 개혁의 내용이 되고 있다. 이처럼 근대국가 제도라는 큰 공통점에도 불구하고 공무원제도가 각 나라마다 갖는 의의가 다른 이유는 각 사회가 근대국가 사회를 형성하는 과정에서 겪은 역사의 차이로 설명할 수 있다.

이러한 차이에도 불구하고 각 나라마다 공무원제도를 둘러싼 법제도 정비 과정과 논의에서 공통적으로 발견되는 점은 공무원제도가 갖는 정치적 중요성이다. 미국의 경우, 정당의 이익에 따라 공행정 집행을 맡은 인력들이 교체되어 공공행정의 안정성이 저해되는 것이 현대적 공무원제도의 발전 과정을 뒷받침하는 역사적 경험이 되었다. 프랑스의 경우, 공직의 매관매직과 세습을 통해 공직에 대한 접근권이 평등하게 보장되지 못했던 것이 대혁명을 촉발시킨 사회적 불평등의 중요한 한 축이었다. 영국에서 20세기 말부터 현재까지 이어져 오고 있는 다양한 정부개혁 정책의 내용으로 공공서비스의 질적 개선과 공적제도 운영의 효율성이라는 목표 아래 공무원제도 개혁이 꾸준히 이루어지고 있는 것을 통해서 공무원제도가 갖는 중요성을 발견할 수 있다.

(2) 공무원법 법제도 형식

역사적 경험의 차이에 못지않게 각 나라별로 국가공무원법을 형성하고 있는 법체계에 사용되는 법제도의 형식도 다양하다. 법제도의

형식은 법령의 형식적 차이와 공무원제도 관련 제도의 다양성으로 구분할 수 있다. 영국과 미국은 대표적인 흔히 불문법 국가로 분류되고 독일, 프랑스와 일본은 성문법 국가로 분류되는데 영국의 경우 공무원법제도에서도 단순히 법률과 명령이라는 구분형식에 맞추어 쉽게 구분하기 어려운 다양한 규범형식이 공무원제도 규율에 사용되고 있다는 것을 확인하였다.

성문법 국가로 분류되어 상대적으로 유사한 규범형식을 공유하고 있는 나라들 간에도 법률과 행정입법이 갖는 의미는 각각 다소간에 차이가 있음을 살펴보았다. 예컨대 일본에서는 인사원규칙이 국가공무원법의 중요한 규범형식임에 반해 프랑스에서는 각 직군별로 제정되는 총리령이 중요한 역할을 하고 있다. 양자 모두 국민의 대표들이 합의하여 제정하는 의회입법권의 범주 밖에 있기 때문에 행정입법으로 분류되는 것이 타당하지만 일본의 인사원규칙과 프랑스의 국사원 총리령은 규범으로서의 성격이 사뭇 다르다.

(3) 공무원 제도를 뒷받침하는 제반 제도

동일하게 행정입법으로 분류된다는 점에서 유사한 형식의 규범으로 분류되더라도 실질에 있어서는 그 의미가 크게 다를 수밖에 없는 이유는 각 규범과 밀접하게 관련되어 있는 제도의 성격과 기능이 현저히 다르다는 점으로 설명할 수 있다. 예컨대 영국에서는 전통적으로 추밀원(Privy Council) 명령이 공무원제도를 규율하는 주된 규범이었다. 프랑스에서는 분량에 있어서는 국가공무원제도에서 절대적으로 큰 비중으로 차지하고 있는 총리령은 실질적으로 국사원의 심사를 거친다. 일본에서는 대부분의 구체적인 규율 사항을 인사원에서 합의제로 결정한다. 그런데, 영국의 추밀원은 국왕의 특권행사를 위한 자문 위원회고 프랑스 국사원은 행정의 전문성과 권위를 대표하는 기관인 반면 일본의 인사원은 행정부의 효율성을 위해 집행권의 통제하에 있으

면서도 다른 행정부 기관과 달리 행정부로 부터의 일정한 독립성을 구현하기 위한 조직이다. 프랑스에서 총리령으로 제정되고 있는 수많은 특별지위 규정들이 공무원들의 참여를 바탕으로 제개정되고 있다는 점도 제도적 차이에서 빼놓을 수 없는 중요한 점이다.

2. 국가공무원제도 규율 규범형식

우리나라뿐 아니라 본 연구의 대상이 된 주요국에서 공무원제도에 관한 사항을 헌법에서 직접 규정하는 있는 사례를 볼 수 있었다. 이는 공무원제도는 근대 입헌국가를 형성하는 핵심적인 제도들 중의 하나임을 나타내는 것이다. 이처럼 중요한 공무원제도에서 추구해야 하는 가치로 20세기 후반부터 이른바 신공공관리이론 및 정책에 따라 공공부문의 효율성이 강조되어 왔으나 본 연구를 통해서도 오히려 이러한 흐름에 대한 반성이 제도화되고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이는 공무가 갖는 공익적 특성에서 나오는 규범적 특성이 공무원제도에서 간과될 수 없는 핵심적 가치라는 점으로 설명할 수 있다. 효율성과 규범성이라는 일응 대립적인 가치들 간의 긴장 내지 조화의 문제는 제도를 규율하는 법형식을 결정하는 문제와 직결되어 있다.

(1) 공무의 효율성과 규범성

본 연구에서 조사된 주요국의 국가공무원법 개정 동향을 종합하면 국가공무원제도의 효율성을 추구하는 노력과 이를 보완하기 위한 노력이 동시에 진행되고 있다는 점을 발견할 수 있다. 효율성을 추구하기 위한 제도 개선 노력이 있다는 것은 공무원 제도가 비효율성의 문제를 안고 있다는 것으로 환언할 수 있다. 비효율성이 공무원제도의 일반적인 현실이라는 것은 그 자체로 오롯이 개혁해야할 문제점이라고 인식하기보다는 비효율성을 나타낼 수밖에 없는 더 나아가 비효율적인 제도로 운영되어야 하는 규범적인 이유가 있다고 풀이할 수 있다.

즉, 공익을 목적으로 하는 국가의 공공행정은 효율적임과 동시에 평등하게 제공되어야 한다. 평등성이 담보되지 못하면 공행정의 효과성 자체가 침해될 수 있다. 행정업무가 행정 서비스의 이용자이자 공권력의 수범자인 국민에게 평등하게 제공되기 위해서는 공행정은 정치적으로 독립적이어야 하고, 정치권력의 변화에도 불구하고 안정적으로 이루어져야 한다. 이러한 평등성과 평등성을 뒷받침하기 위한 제도의 안정성 등 효율성 이외에 공무원제도가 갖추어야 하는 필수적인 구성요소를 효율성과 대비하여 규범성이라고 칭할 수 있겠다.

각 주요국의 제도 개혁 노력의 과정에서 확인되는 것은 효율성을 추구하기 위해 제도에 변화를 주는 동시에 공무원제도의 규범성을 유지하기 위한 제도 보완을 꾸준히 시행하고 있다는 점이다. 미국의 신공공관리 이론에 대한 최근의 반성적 또는 비판적 논의가 공무원 제도의 효율성과 규범성의 조화를 위한 대표적인 예가 되겠다.

(2) 법률의 안정성과 행정명령의 효율성

공무원제도의 효율성은 규범성과 조화되어야 한다는 명제는 공무원 제도를 형성하는데 동원되고 있는 규범의 형식, 즉 헌법, 법률과 그 외 행정입법이 갖고 있는 규범적 의의를 각각 어떻게 활용할 것인가라는 문제와 연결된다. 본 연구의 큰 문제의식 중의 하나는 우리나라 국가공무원법에서 직접 규율하고 있는 법률관할 사항에 대해 대통령령에서 규율하도록 입법권한을 행정권에 위임할 수 있는 범위에 관한 것이다. 오늘날 근대 입헌국가 체제에서는 헌법을 최상위규범으로 하여 규범의 단계적 효력을 일반적으로 인정하고 있는 것이 다소간의 제도적 차이는 있지만 근대국가들에서 공통적으로 발견되는 법제도적 특징이다. 이는 상위규범일수록 규범의 본질이라고 할 수 있는 사회적 합의를 더 많이 담고 있기 때문으로 설명할 수 있다.

반면 행정입법은 사회적 합의로 이루어진 정책의 구체적인 집행을 효율적으로 추구하기에 적합하다. 또는 법률이 대표하는 사회적 의사를 표현하는 집단의 범위까지 해당 규범이 규율할 필요가 없을 때, 지방자치단체나 공공기관이 자체적인 규범을 제정하여 이를 행정입법으로 분류하기도 하는데, 이는 지역적 또는 기능적 특성을 더 잘 반영하기 위해 행정입법이 활용되는 예이다. 국가공무원제도는 국가 전체에 해당하는 제도이기 때문에 행정입법의 특성 가운데 후자는 적용될 여지가 없다. 전자의 특징이 국가공무원제도의 효율성을 추구하기 위해 강조되어야 할 근거인 반면, 공무원제도의 규범성을 확보하기 위해서는 법률의 기능을 적절히 이용하는 것이 타당하다.

참 고 문 헌

< 영 국 >

2010 to 2015 government policy: civil service reform, *available at* [https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-civil-service-reform](https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-civil-service-reform/2010-to-2015-government-policy-civil-service-reform).

Civil Service Code for civil servants serving Scottish Government, *available at* <http://www.gov.scot/Resource/Doc/923/0110016.pdf>.

Civil Service Code for civil servants serving UK Government Departments, *available at* <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>.

Civil Service Code for civil servants serving Welsh Government, *available at* <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2015/08/111110civilservicecodewagenglish.pdf>.

Civil Service: Competency Framework 2012-2017, *available at* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/436073/cscf_fulla4potrait_2013-2017_v2d.pdf.

Civil Service Management Code, *available at* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418696/CSMC-_April_2015.pdf.

Civil Service Nationality Rules, *available at* <https://www.gov.uk/government/publications/nationality-rules>.

참 고 문 헌

Civil Service Reform Plan: One Year On Report, *available at* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211506/CSR_OYO_LOW_RES_PDF.pdf.

Civil Service Reform Plan: Progress Report, *available at* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360637/Civil_Service_Reform_Plan_-_Progress_Report__web_.pdf.

Civil Service: training and development, *available at* <https://www.gov.uk/guidance/training-and-development-opportunities-in-the-the-civil-service>.

Coalition Agreement for Stability and Reform, *available at* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78978/coalition-agreement-may-2010_0.pdf.

Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures, *available at* <http://www.acas.org.uk/media/pdf/f/m/Acas-Code-of-Practice-1-on-disciplinary-and-grievance-procedures.pdf>.

Constitutional Reform and Governance Act 2010 (c. 25), *available at* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents>.

Diplomatic Service Regulations, *available at* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/402871/DSRs.pdf.

Gary Slapper and David Kelly, *The English Legal System: 16th edition 2015-2016*, Routledge, Oxon, 2015.

Guide on Discipline and Grievances at Work, *available at* <http://www.acas.org.uk/media/pdf/e/m/Discipline-and-grievances-Acas-guide3.pdf>.

Josh Harris, *Civil service legislation: International comparisons and the case for more clarity*, Institute for Government, Sept. 13, 2013, <http://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/6650/civil-service-legislation-international-comparisons-and-the-case-for-more-clarity/> (last visited: Aug. 6, 2015).

Lord Fulton, *The Civil Service, Vol. 1, Report of the Committee 1966-1968 (the Fulton Report)*, Cmnd. 3638, HMSO, London, 1968.

Lord Tomlin, *Royal Commission on the Civil Service 1929-1931, Report and Minutes of Evidence (the Tomlin Report)*, Cmd. 3909, HMSO, London, 1931.

Managing Poor Performance Policy Procedures for the Senior Civil Service, *available at* <https://www.gov.uk/government/publications/senior-civil-service-performance-management>.

Meeting the Challenge of Change: A capabilities plan for the Civil Service, *available at* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/307250/Civil_Service_Capabilities_Plan_2013.pdf.

Orders, Privy Council Office, <http://privycouncil.independent.gov.uk/privy-council/orders/> (last visited: Oct. 5, 2015).

Performance Management Arrangements for the Senior Civil Service, *available at* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/446672/PM_Arrangements_SCS_May15_v.22_fv_.pdf.

참 고 문 헌

Recruitment Principles 2015 (April), *available at* <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2015/05/RECRUITMENT-PRINCIPLES-FINAL.pdf>.

Stafford H. Northcote and C. E. Trevelyan, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service (the Northcote-Trevelyan Report)*, HMSO, London, 1854.

Talent Action Plan: Removing the barriers to success, *available at* <https://www.gov.uk/government/publications/talent-action-plan-removing-the-barriers-to-success>.

The Capabilities Plan: 2014 Annual Refresh, *available at* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/332915/The_Capabilities_Plan_2014_Annual_Refresh_v0e.pdf.

The Civil Service Code: A Guide to Bringing a Complaint to the Civil Service Commission, *available at* <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/08/Guide-to-bringing-a-complaint-to-the-Commissioners-Civil-Service-Code-March-2012.pdf>.

The Civil Service Reform Plan, *available at* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf.

The Coalition: our programme for government, *available at* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf.

The Governance of Britain: Green Paper, Cm 7170, HMSO, London, 2007, *available at* <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>.

The Recruitment Principles: A Guide to Bringing a Complaint to the Civil Service Commission, *available at* <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/12/Guide-to-Recruitment-Principles-Complaints2.pdf>.

The United Kingdom Constitution: A Written or Unwritten Constitution?, In Brief, <http://www.inbrief.co.uk/legal-system/british-constitution.htm> (last visited: Sept. 23, 2015).

< 미 국 >

Charlie Savage, Report Examines Civil Rights During Bush Years, N.Y. TIMES (Dec. 3, 2009).

Chris Edwards, Privatization, Cato Institute: Downsizing the Fed Gov't (Feb. 2009).

Christian M. Halliburton, The Constitutional and Statutory Framework Organizing the Office of the United States Attorney, 31 Seattle U. L. Rev. 213 (2008).

Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51 (2013).

David C. Weiss, Nothing Improper? Examining Constitutional Limits, Congressional Action, Partisan Motivation, and Pretextual Justification in the U.S. Attorney Removals, 107 Mich. L. Rev. 317 (2008).

Donald P. Moynihan, The Normative Model in Decline? Public Service Motivation in the Age of Governance, in Motivation in Public

참 고 문 헌

- Service Management: The Call of Public Service 247 (James L. Perry & Annie Hondeghem eds., 2008).
- Doug Morgan, The Public Interest, Handbook of Administrative Ethics (1994).
- Ian Maitland, Rights in the Workplace: A Nozickian Argument, 8 J. BUS. ETHICS 951 (1989).
- James S. Bowman & Jonathan P. West, Lord Acton and Employment Doctrines: Absolute Power and the Spread of At-Will Employment, 74 J. BUS. ETHICS 119, 120 (2007)
- James S. Bowman & Jonathan P. West, Removing Employee Protections: A 'See No Evil' Approach to Civil Service Reform, in L. W. Huberts, Jeroen Maesschalck, and Carole L. Jurkiewicz, eds., Ethics and Integrity of Governance 181, 183 (Edward Elgar 2008).
- J. Edward Kellough & Lloyd G. Nigro, Dramatic Reform in the Public Service: At-Will Employment and the Creation of a New Public Workforce, 16 J. Pub. Admin. Res. & Theory 447 (2006).
- James Eisenstein, The U.S. Attorney Firings of 2006: Main Justice's Centralization Efforts in Historical Context, 31 Seattle U. L. Rev. 219 (2008).
- Jan-Erik Lane, New Public Management: An Introduction (2000).
- Jean C. Love, Retaliatory Discharge for Filing a Workers' Compensation Claim: The Development of a Modern Tort Action, 37 HASTINGS L. REV. 551 (1986).
- Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland (1973).

- Jerrell D. Cogburn, Personnel Deregulation: Exploring Differences in the American States, 11 J. Pub. Admin. Res. & Theory 223 (2000).
- Johan P. Olsen, Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations, 37 PS: Pol. Sci. & Pol. 69, 70 (2004).
- John A. Rohr, To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State 121 (1986).
- John J. McCall, A Defense of Just Cause Dismissal Rules, 13 BUS. ETHICS Q., no. 2, Apr. (2003).
- John Yoo, Unitary, Executive, or Both?, 76 U. CHI. L. REV. 1935. (2009).
- Jonathan Fineman, Cronyism, Corruption, and Political Intrigue: A New Approach for Old Problems in Public Sector Employment Law, 8 Charleston L. Rev. 51.(2013).
- Jonathan Fineman, The Inevitable Demise of the Implied Employment Contract, 29 BERKELEY J. EMP. & LAB. L. 345, 360 (2008).
- Kathleen D. Hall, Science, Globalization, and Educational Governance: The Political Rationalities of the New Managerialism, 12 Ind. J. Global Legal Stud. 159 (2005).
- Laurence J. O'Toole, Jr. & Kenneth J. Meier, Plus ça Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance, 13 J. PUB. ADMIN. RES. & THEORY 43. (2003).
- Lawrence Lessig & Cass R. Sunstein, The President and the Administration, 94 Colum. L. Rev. 1, 117-18 (1994).

참 고 문 헌

Louis Lawrence Boyle, Reforming Civil Service Reform: Should the Federal Government Continue to Regulate State and Local Government Employees?, 7 J.L. & Pol. 243 (1991).

Michael Lipsky, Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services (1980).

Nancy Buonanno Grennan, A Legal Roadmap to Privatizing Government Services in Washington State, 72 WASH. L. REV. 153, 156 (1997).

Natasha Singer, Contraception Pill Strictures Are Eased by a Judge, N.Y. Times (Mar. 24, 2009).

Patricia Wallace Ingraham, Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide, 66 Pub. Admin. Rev. 486 (2006).

Paul C. Light, A Government Ill Executed: The Decline of the Federal Service and How to Reverse It (2008).

Peter L. Strauss, Administrative Justice in the United States, 2nd edition.

President Barack Obama, Commencement Address at the University of Michigan in Ann Arbor, Michigan (May 1, 2010).

Quigley, Carroll (1966). Tragedy and Hope: A History of the World in Our Time. San Pedro, CA: Macmillan Co. p. 71. ISBN 094500110X.

Richard A. Epstein, In Defense of Contract at Will, 51 U. Chi. L. Rev. 947 (1984).

Richard C. Kearney & Steven W. Hays, Reinventing Government, the New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective, REV. OF PUB. PERS. ADMIN., Fall (1998).

- Richard Green et al., On the Ethics of At-Will Employment in the Public Sector, 8 Pub. Sector 305. (2006).
- Sally C. Gertz, At-Will Employment: Origins, Applications, Exceptions and Expansions in the Public Service, Int'l J. of Pub. Admin. (2006).
- Sarah T. Zaffina, Note, For Whom the Bell Tolls: The New Human Resources Management System at the Department of Homeland Security Sounds the Death Knell for a Uniform Civil Service, 14 Fed. Cir. B.J. 705, 732 n.167 (2005).
- Scott A. Moss, Where There's At-Will, There Are Many Ways: Redressing the Increasing Incoherence of Employment at Will, 67 U. Pitt. L. Rev. 295 (2005).
- Steven Breker-Cooper, The Appointments Clause and the Removal Power: Theory and Séance, 60 Tenn. L. Rev. 841,. (1993).
- Terry M. Moe, The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage, in The Presidency and the Policial System 425 (Michael Nelson, ed., 7th ed. 2003).
- Tishisa L. Braziel, Contracting Out Contracting, 38 Pub. Cont. L.J. 857 (2009).
- William M. Howard, J.D., Annotation, Common-Law Retaliatory Discharge of Employee for Disclosing Unlawful Acts or Other Misconduct of Employer or Fellow Employees, 105 A.L.R.5th 351 (2003).
- William M. Howard, J.D., Annotation, Common-Law Retaliatory Discharge of Employee for Refusing to Perform or Participate in Unlawful or Wrongful Acts, 104 A.L.R. 5th 1 (2002).

Woodrow Wilson Sch. Task Force, The Changing Nature of Government Service, Woodrow Wilson Sch. of Pub. & Int'l Affairs 7 (Apr. 13, 2009).

< 프랑스 >

Fabrice Melleray, Droit de la fonction publique, Economica, 2013.

Frédéric Colin, Droit de la fonction publique, Gualino, 3e éd., 2014.

< 일 본 >

김판석·서한순, 일본 국가공무원제도의 변혁 흐름: 하토야마 정권의 개혁 사례를 중심으로, 한국인사행정학회보 제9권 제1호, 2010.

무토 히로미·신용철, 일본의 공무원제도 개혁과정과 정관관계 분석, 지역발전연구 제17권 제3호.

유진식, 행정입법의 통제와 의견제출절차 -일본의 개정행정절차법을 소재로 하여-, 한국공법학회 제34집 제2호, 2005. 12.

塩野宏 『行政法Ⅲ[第4版]』(有斐閣、2012年).

宇賀克也 『行政法概説Ⅲ[第3版]』(有斐閣、2012年).

村松枝夫編 『最新 公務員制度改革』(学陽書房、2012年).

宇賀克也 『行政法概説 I [第5版]』(有斐閣、2013年).

出雲明子 『公務員制度改革と政治主導—戦後日本の政治任用制』(東海大学出版部、2014年).

芦部信喜 『憲法[第6版]』(岩波書店、2015年).

人事院 『公務員白書(平成27年版)』(日経印刷、2015年).

森園幸男 = 吉田耕三 = 尾西雅博編 『逐条国家公務員法』(学陽書房、2015年).

<http://www.jinji.go.jp/syoukai/index.htm#sosiki>(최종방문일, 2015. 10. 26).

【 부 록 】

< 미국공무원법의 체계와 주요조문 >

편	장	조 문	기 타
subpart A 일반조항 (General Provisions)	Chapter 21 – 21조 정의 (Definitions)	§ 2101. 공직: 제복착용군대(Civil Service; Armed Forces)	
		§ 2101a. 고위행정직(The Senior Executive Service)	
		§ 2102. 경쟁직 (The Competitive Service)	
		§ 2103. 경쟁제외직 (The Excepted Service)	
		§ 2104. 공직자(Officer)	
		§ 2105. 근로자(Employee)	
		§ 2106. 의회의 구성원(Member of Congress)	
		§ 2107. 의회의 근로자(Congressional Employee)	
		§ 2108. 퇴직군인 등(Veteran; Disabled Veteran; Preference Eligible)	
		§ 2108a. 퇴직군인의 처우등(Treatment of Certain Individuals as Veterans, Disabled Veterans, and Preference Eligibles)	

【 부 록 】

편	장	조 문	기 타
		§ 2109. 항공관제통제관(Air Traffic Controller; Secretary)	
Subpart B - 임용과 유지 (Employment and Retention)	Chapter 31 - 임용권 (Authority for Employment)	Subchapter I - 임용권한(Employment Authorities)	
		Subchapter II - 고위공직자단(The Senior Executive Service)	
		Subchapter III - 연방FBI와 마약수사국의 고위공직자단(The Federal Bureau of Investigation and Drug Enforcement Administration Senior Executive Service)	
		Subchapter IV - 법률과 행정명령에 의해 창설된 임시기구(Temporary Organizations Established by Law or Executive Order)	
		Subchapter I - 시험, 증명서, 임명(Examination, Certification, and Appointment)	
	Chapter 33 - 시험, 선발, 배치 (Examination, Selection, and Placement)	Subchapter II - 공직선서(Oath of Office)	
		Subchapter III - 상세, 공석, 임명(Details, Vacancies, and Appointments)	
		Subchapter IV - 전임전출(Transfers)	
		Subchapter V - 승진(Promotion)	

편	장	조문	기타
		Subchapter VI - 주정부 파견 등(Assignments to and from States) Subchapter VII - 항공교통통제관(Air Traffic Controllers) Subchapter VIII - 고위직공무원단의 임명, 재배치, 진출 등(Appointment, Reassignment, Transfer, and Development in the Senior Executive Service)	
	Chapter 34 - 시간제공직 (Part - Time Career Employment Opportunities)	§ 3401. 정의(Definitions) § 3402. 시간제공무원제도의 설립(Establishment of Part-Time Career Employment Programs) § 3403. 제한사항 (Limitations) § 3404. 인적시간한계((Personnel Ceilings) § 3405. 적용예외(Nonapplicability) § 3406. 규칙제정(Regulations) [§ 3407. Repealed. Pub.L. 104 - 66, Title III, § 3001(a)(1), Dec. 21, 1995, 109 Stat. 733]	

【 부 록 】

편	장	조 문	기 타
		§ 3408. 공무원단체대표(Employee Organization Representation) Subchapter I - 유지우선(Retention Preference) Subchapter II - 자발적인철회금지급분리(Voluntary Separation Incentive Payments) Subchapter III - 국가안보를 위한 중지 혹은 퇴직후 복직 또는 복원(Reinstatement or Restoration After Suspension or Removal for National Security) Subchapter IV - 국제조직복무후 복직(Reemployment After Service with an International Organization) Subchapter V - 해임, 복직 그리고 고위공직단의 임용보장 (Removal, Reinstatement, and Guaranteed Placement in the Senior Executive Service) Subchapter VI - 한정된 외무부직 수행 후 재임용 (Reemployment Following Limited Appointment in the Foreign Service) Subchapter VII - FBI에서 은퇴한 전문직원의 유지(Retention of Retired Specialized Employees at the Federal Bureau of Investigation)	
	Chapter 35 - 유지우선, 자발적인철회분리금지급, 및 재임용 (Retention Preference, Voluntary Separation Incentive Payments, Restoration, and Reemployment)		

편	장	조문	기타
		§ 3701. 정의(Definitions) § 3702. 일반규정(General Provisions) § 3703. 공무원의 사기업체파견(Assignment of Employees to Private Sector Organizations) § 3704. 사기업직원의 파견근무(Assignment of Employees from Private Sector Organizations) § 3705. DC의 최고기술공무원직지원(Application to Office of the Chief Technology Officer of the District of Columbia) § 3706. 보고 의무(Reporting Requirement) § 3707. 규칙제정(Regulations)	
Subpart C - 공무원의 직무수행 (Employee Performance)	Chapter 37 - 정보기술교환프로그램 (Information Technology Exchange Program) Chapter 41 - 훈련 (Training)	§ 4101. 정의(Definitions) § 4102. 적용예외(Exceptions; Presidential Authority) § 4103. 훈련프로그램의 설치(Establishment of Training Programs)	

【 부 록 】

편	장	조 문	기 타
		§ 4104. 정부시설이용(Government Facilities; Use of)	
		§ 4105. 비정부시설이용(Non-Government Facilities; Use of) 1994년 폐지[§ 4106. Repealed. Pub.L. 103 - 226, § 2(a)(4), Mar. 30, 1994, 108 Stat. 112]	
		§ 4107. Academic Degree Training	
		§ 4108. 공무원의 훈련후 직무동의(Employee Agreements; Service After Training)	
		§ 4109. 훈련비용(Expenses of Training)	
		§ 4110. 훈련참석비용(Expenses of Attendance at Meetings)	
		§ 4111. 기부금, 수여금, 기타 지급(Acceptance of Contributions, Awards, and Other Payments)	
		§ 4112. 기금으로 비용의 충당(Absorption of Costs Within Funds Available)	
		[§ 4113. Repealed. Pub.L. 104 - 66, Title II, § 2181(c)(1), Dec. 21, 1995, 109 Stat. 732]	
		[§ 4114. Repealed. Pub.L. 103 - 226, § 2(a)(8), Mar. 30, 1994, 108 Stat. 112]	

편	장	조문	기타
		§ 4115. 훈련정보의 수집(Collection of Training Information)	
		§ 4116. 훈련프로그램보좌(Training Program Assistance)	
		§ 4117. 행정관리(Administration)	
		§ 4118. 규칙제정(Regulations)	
		§ 4119. 수도건축국과 식물원 직원의 교육(Training for Employees Under the Office of the Architect of the Capitol and the Botanic Garden)	
		§ 4120. 수도경찰의 훈련(Training for Employees of the Capitol Police)	
		§ 4121. 특별훈련프로그램(Specific Training Programs)	
		Subchapter I – 일반규정(General Provisions)	
		Subchapter II – 고위공직자단에 대한 수행평가(Performance Appraisal in the Senior Executive)	
		Subchapter I – 우수실적에 대한 보상(Awards for Superior Accomplishments)	
		Subchapter II – 비용절감에 대한 보상(Awards for Cost Savings Disclosures)	

【 부 록 】

편	장	조 문	기 타
		Subchapter III - 법집행공무원의 외국어구사능력에 대한 보상(Award to Law Enforcement Officers for Foreign Language Capabilities)	
Subpart D - 봉급 및 기타지급 (Pay and Allowances)	Chapter 47 - 인사연구조사프로그램 및 시범사업 (Personnel Research Programs and Demonstration Projects) Chapter 48 - 행정기관의 인사시범사업 (Agency Personnel Demonstration Project) Chapter 51 - 분류 (Classification)	§ 4701. 정의(Definitions)	
		§ 4702. 조사프로그램(Research Programs)	
		§ 4703. 시범사업(Demonstration Projects)	
		§ 4704. 기금의 배분(Allocation of Funds)	
		§ 4705. 규칙제정(Regulations)	
		§ 4801. 제47편의 적용제외(Nonapplicability of Chapter 47)	
		§ 4802. 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission)	
		§ 5101. 목적(Purpose)	
		§ 5102. 정의(Definitions)	
		§ 5103. 적용가능성결정(Determination of Applicability)	
§ 5104. 직급의 기초(Basis for Grading Positions)			

편	장	조 문	기 타
		§ 5105. 직분류의 기준(Standards for Classification of Positions)	
		§ 5106. 직분류의 기초(Basis for Classifying) Positions	
		§ 5107. 직분류(Classification of Positions)	
		§ 5108. GS-15등급이상직의 분류(Classification of Positions Above GS - 15)	
		§ 5109. 법률상 직분류(Positions Classified by Statute)	
		§ 5110. 직분류의 검토(Review of Classification of Positions)	
		§ 5111. 직분류 권한의 폐지와 복원(Revocation and Restoration of Authority to Classify Positions)	
		§ 5112. 인사관리처의 일반권한(General Authority of the Office of Personnel Management)	
		§ 5113. 분류기록(Classification Records)	
		폐지][§ 5114. Repealed. Pub.L. 99 - 386, Title I, § 110(a), Aug. 22, 1986, 100 Stat. 822]	

【 부 록 】

편	장	조 문	기 타
		§ 5115. 규칙제정(Regulations)	
		Subchapter I - 봉급비교시스템(Pay Comparability System)	
		Subchapter II - 행정계획지급등급(Executive Schedule Pay Rates)	
		Subchapter III - 일반계획지급등급(General Schedule Pay Rates)	
		Subchapter IV - 우수지급시스템(Prevailing Rate System)	
		Subchapter V - 견습생(Student - Employees)	
		Subchapter VI - Grade and Pay Retention	
		Subchapter VII - 기타규정(Miscellaneous Provisions)	
		Subchapter VIII - 고위공직자에 대한 지급(Pay for the Senior Executive Service)	
		Subchapter IX - 특별직에 대한 지급(Special Occupational Pay Systems)	
		§ 5401. 목적(Purpose)	
		§ 5402. 정의(Definitions)	
	Chapter 54 - 인적자원수행기금 (Human Capital Performance Fund)	§ 5403. 인적자원수행기금(Human Capital Performance Fund)	

편	장	조문	기타	
		§ 5404. 인적자원수행지급(Human Capital Performance Payments)		
		§ 5405. 규칙제정(Regulations)		
		§ 5406. 행정기관의 계획(Agency Plan)		
		§ 5407. 지급의 성질(Nature of Payment)		
		§ 5408. 책정액(Appropriations)		
		Subchapter I – 일반규정(General Provisions)		
		Subchapter II – 원천징수납부(Withholding Pay)		
		Subchapter III – 가불, 분할지급, 지불할당(Advancement, Allotment, and Assignment of Pay)		
	Subchapter IV – 이중근무와 이중지급(Dual Pay and Dual Employment)	Chapter 55 – 지급관리 (Pay Administration)		
	Subchapter V – 특별수당(Premium Pay)			
	Subchapter VI – 휴가근무수당등(Payment for Accumulated and Accrued Leave)			
Subchapter VII – 실종자에 대한 지급(Payments to Missing Employees)				

【 부 록 】

편	장	조 문	기 타
		Subchapter VIII - 정산서(Settlement of Accounts)	
		Subchapter IX - 퇴직금 및 체불임금(Severance Pay and Back Pay)	
	Chapter 57 -출장, 전출입, 최저생활지원 (Travel, Transportation, and Subsistence)	Subchapter I - 출장 최저생활지출; 마일리지(Travel and Subsistence Expenses; Mileage Allowances)	
		Subchapter II - 전출입 및 전출된 공무원의 출장 교통지출 (Travel and Transportation Expenses; New Appointees, Student Trainees, and Transferred Employees)	
		Subchapter III - 기타 다른 공직자와 가족 및 영향받는 자 (Transportation of Remains, Dependents, and Effects)	
		Subchapter IV - 기타규정(Miscellaneous Provisions)	
		Subchapter I - 근무복(Uniforms)	
		Subchapter II - 숙소(Quarters)	
		Subchapter III - 해외근무와 수당(Overseas Differentials and Allowances)	
		Subchapter IV - 기타수당(Miscellaneous Allowances)	

편	장	조문	기타	
Subpart E - 근무와 휴가 (Attendance and Leave)	Chapter 61 - 근무시간 (Hours of Work)	Subchapter I - 일반규정(General Provisions)		
		Subchapter II - 유연하고 압축적 근무스케줄(Flexible and Compressed Work Schedules)		
		Subchapter I - 연가 및 병가(Annual and Sick Leave)		
	Chapter 63 - 휴가(Leave)	Subchapter II - 기타 유급휴가(Other Paid Leave)		
		Subchapter III - 자발적 전출휴가(Voluntary Transfers of Leave)		
		Subchapter IV - 자발적휴가저축프로그램(Voluntary Leave Bank Program)		
		Subchapter V - 가족 및 질병휴가(Family and Medical Leave)		
	Chapter 65 - 원격근무 (Telework)	Subchapter VI - 긴급 및 위기사 휴가변경(Leave Transfer in Disasters and Emergencies)	§ 6501. 정의(Definitions)	
			§ 6502. 행정청의 원격근무요건(Executive Agencies Telework Requirement)	
			§ 6503. 훈련과 감독(Training and Monitoring)	

【 부 록 】

편	장	조 문	기 타
		§ 6504. 정책과 지원(Policy and Support) § 6505. 원격근무관리자(Telework Managing Officer) § 6506. 보고(Reports)	
Subpart F -근무관리 및 근무관계 (Labor - Management and Employee Relations)	Chapter 71 - 공무원과 관리자의 관계 (Labor - Management Relations)	Subchapter I - 일반규정(General Provisions) Subchapter II - 행정기관 및 노동단체의 권리와 의무(Rights and Duties of Agencies and Labor Organizations) Subchapter III - 이의신청, 불복, 심사(Grievances, Appeals, and Review)	
	Chapter 72 - 차별금지: 의회에 대한 청원권 (Antidiscrimination; Right to Petition Congress)	Subchapter IV - 관리집행 및 기타규정(Administrative and Other Provisions)	
		Subchapter I - 근무에서 차별금지(Antidiscrimination in Employment)	
	Chapter 73 - 적합성, 보안 및 행실	Subchapter II - 공무원의 청원권(Employees' Right to Petition Congress) Subchapter I - 행동수칙(Regulation of Conduct)	

편	장	조문	기타
		Subchapter II - 임용제한(Employment Limitations)	
		Subchapter III - 정치적 활동(Political Activities)	
		Subchapter IV - 외국의 선물과 장식(Foreign Gifts and Decorations)	
		Subchapter V - 비행(Misconduct)	
	(Suitability, Security, and Conduct)	Subchapter VI - 약물남용, 알콜중독 등(Drug Abuse, Alcohol Abuse, and Alcoholism)	
		Subchapter VII - 유죄판결을 받은 범김행관의 필수적 해임(Mandatory Removal from Employment of Convicted Law Enforcement Officers)	
Subpart G - 보험과 연금 (Insurance and Annuities)	Chapter 81 - 근무중부상에 대한 보상 (Compensation for Work Injuries)	Subchapter I - 일반조항(Generally), Subchapter II - Employees of Nonappropriated Fund Instrumentalities, Subchapter III - Law Enforcement Officers Not Employed by the United StatesSubchapter	§8101 ~ §8193
	Chapter 83 - 퇴직 (Retirement)	Subchapter I - 일반조항(General Provisions), Subchapter II - 연금 및 퇴직급여의 몰수(Forfeiture of Annuities and Retired Pay), Subchapter III - 공직퇴직(Civil Service Retirement)	§ 8301 ~ § 8351

【 부 록 】

편	장	조 문	기 타
	Chapter 84 - 연방공무원의 퇴직시스템 (Federal Employees' Retirement System)	Subchapter I - 일반규정(General Provisions), II - 기본연금(Basic Annuity), III - 연금저축계획(Thrift Savings Plan), IV - 상속인의 연금(Survivor Annuities), V - 장애혜택(Disability Benefits), VI - 일반규정 및 관리규정(General and Administrative Provisions), VII - 연방퇴직연금투자관리시스템(Federal Retirement Thrift Investment Management System)	§ 8401 ∞ § 8480
	Chapter 85 - 실직수당 (Unemployment Compensation)	Subchapter I - 근로자 일반(Employees Generally), Subchapter II - 퇴직공무원(Ex - Servicemen)	§ 8501 ∞ § 8525
	Chapter 87 - 생명보험 (Life Insurance)	§ 8701 ∞ § 8716 규칙제정(Regulations)	
	Chapter 89 - 건강보험 (Health Insurance)	§ 8901 ∞ § 8914	

편	장	조문	기타
	Chapter 89A - 치과보험 (Enhanced Dental Benefits)	§ 8951. 정의(Definitions) ∞ § 8962. 행정적 기능(Administrative Functions)	
	Chapter 89B - 안과보험 (Enhanced Vision Benefits)	§ 8981. 정의(definitions) ∞ § 8992. 행정적 기능(Administrative Functions)	
	Chapter 90 - 장기요양보험 (Long - Term Care Insurance)	§ 9001 정의(Definitions) ∞ § 9009 비용계산기준(Cost Accounting Standards)	
Subpart H - 범죄기록정보에 대한 접근 (Access to Criminal History Record Information)	Chapter 91 - 국가안보와 기타이유로 인한 범죄기록정보접근 (Access to Criminal History Records for National Security and Other Purposes)	§ 9101. 국가안보와 기타이유로 인한 범죄기록정보접근 (Access to Criminal History Records for National Security and Other Purposes)	
Subpart I - 기타(Miscellaneous)	Chapter 95 - 국제청의 인사유연성 (Personnel Flexibilities Relating to the Internal Revenue Service)	§ 9501. 국제청의 인사유연성(Internal Revenue Service Personnel Flexibilities) ∞ § 9510. 일반인력채용(General Workforce Staffing)	

【 부 록 】

편	장	조 문	기 타
	Chapter 96 - 국토관리의 인사유연성 (Personnel Flexibilities Relating to Land Management Agencies)	§ 9601. 정의(Definitions), § 9602. 경쟁임용과 제한임용(Competitive Service; Time-Limited Appointments)	
	Chapter 97 - 국토안보부 (Department of Homeland Security)	§ 9701. 인사관리시스템의 설치(Establishment of Human Resources Management System)	
	Chapter 98 - 연방항공우주국 (National Aeronautics and Space Administration)	§ 9801 정의(Definitions) ∞ § 9815 보고의무(Reporting Requirement)	
	Chapter 99 - 국방부의 인사권 (Department of Defense Personnel Authorities)	§ 9901 정의(Definitions) ∞ § 9904 특별수당 해외근무 혜택(Special Pay and Benefits for Certain Employees Outside the United States)	
	Chapter 101 - 연방위기관리청의 인사관리 (Federal Emergency Management Agency Personnel)	§ 10101. 정의(Definitions) ∞ § 10106 직원채용률에 대한 분기보고 (Quarterly report on vacancy rate in employee positions)	

편	장	조문	기타
	Chapter 102 - 미국경호처경호근무인사 (United States Secret Service Uniformed Division Personnel)	§ 10201. 정의(Definitions) ∞ § 10210. 보고의무(Reporting Requirement)	

【 부 록 】

< 미국 공무원원관련 행정입법(CFR) 5 CFR Ch. I의 체계 >

장	편	절	조문
Chapter I - 인사관리처 (Office of Personnel Management)		Part 1 - 범위와 정의 (Coverage and Definitions(Rule I))	§ 1.1 Positions and Employees Affected by the Rules in this Subchapter
			§ 1.2 Extent of the Competitive Service
			§ 1.3 Definitions
			§ 1.4 Extent of the Excepted Service
	Subchapter A - 공직규정 (Civil Service Rules)	Part 2 - 경쟁시스템을 통한 임용 (Appointment Through the Competitive System (Rule II))	§ 2.1 Competitive Examinations and Eligible Registers
			§ 2.2 Appointments
			§ 2.3 Apportionment
			§ 2.4 Probationary Period
		Part 3 - 비경쟁적 지위의 승계 (Noncompetitive Acquisition of Status (Rule III))	§ 3.1 Classes of Persons Who May Noncompetitively Acquire Status
			§ 3.2 Appointments Without Competitive Examination in Rare Cases
§ 3.3 Conversion of Appointments			

장	편	절	조문
		Part 4 – 금지된 행위 (Prohibited Practices (Rule IV))	§ 4.1 Prohibition Against Political Activity § 4.2 Prohibition Against Racial, Political or Religious Discrimination. § 4.3 Prohibition Against Securing Withdrawal from Competition
		Part 5 – 규칙, 조사, 행정강제 (Regulations, Investigation, and Enforcement (Rule V))	§ 5.1 Civil Service Regulations § 5.2 Investigation and Evaluations § 5.3 Enforcement § 5.4 Information and Testimony
		Part 6 – 경쟁시스템의 예외 (Exceptions from the Competitive Service (Rule VI))	§ 6.1 Authority to Except Positions from the Competitive Service § 6.2 Schedules of Excepted Positions. § 6.3 Method of Filling Excepted Positions and Status of Incumbents. § 6.4 Removal of Incumbents of Excepted Positions § 6.5 Assignment of Excepted Employees § 6.6 Revocation of Exceptions

【 부 록 】

장	편	절	조 문
			§ 6.7 Movement of Persons Between the Civil Service System and Other Merit Systems
			§ 6.8 Specified Exceptions
			§ 7.1 Discretion in Filling Vacancies
			§ 7.2 Reemployment Rights
			§ 7.3 Citizenship
			§ 7.4 [Redesignated]
			§ 8.1 Additional Authority of OPM
			§ 8.2 Appointment of United States Citizens
			§ 8.3 Appointment of Persons Not Citizens of the United States
			§ 8.4 Positions Excluded from the Application of this Part.
			§ 9.1 Definition
			§ 9.2 Reporting Workforce Information
		Part 7 – 일반규정 (General Provisions (Rule VII))	
		Part 8 – 해외근무직 임명 (Appointments to Overseas Positions (Rule VIII))	
		Part 9 – 인력정보 (Workforce Information (Rule IX))	

장	편	절	조문
		Part 10 – 행정기관책임시스템 (Agency Accountability Systems)	§ 10.1 Definitions § 10.2 Accountability Systems § 10.3 OPM Authority to Review Personnel Management Programs and Practices
		Part 110 – 신 OPM규정의 게시 (Posting Notices of New OPM Regulations)	§ 110.101 What Are OPM's Notice and Posting System Responsibilities? § 110.102 What Are Agency Responsibilities?
	Subchapter B – 공무원규정 (Civil Service Regulations)	Part 151 – 주와 지방공무원등의 정치적 활동 (Political Activity of State or Local Officers or Employees)	§ 151.101 Definitions § 151.111 Permissible Activities § 151.121 Use of Official Authority; Coercion; Candidacy; Prohibitions § 151.122 Candidacy; Exceptions
		Part 175 – OPM의 기밀문서에 대한 의무적 심사 (OPM Mandatory Review of Classified Documents)	§ 175.101 Policy § 175.102 Requests for the Declassification of Documents

【 부 록 】

장	편	절	조 문
		Part 177 - 국가불법행위법상 행정소송 (Administrative Claims Under the Federal Tort Claims Act)	§ 177.101 Scope of Regulations § 177.102 Administrative Claim; when Presented; Appropriate OPM Office. § 177.103 Administrative Claim; Who May File. § 177.104 Investigations § 177.105 Administrative Claim; Evidence and Information to be Submitted § 177.106 Authority to Adjust, Determine, Compromise, and Settle § 177.107 Limitations on Authority § 177.108 Referral to Department of Justice § 177.109 Final Denial of Claim § 177.110 Action on Approved Claim. Subpart A – Administrative Claims – Compensation and Leave, Deceased Employees' Accounts and Proceeds of Canceled Checks for Veterans' Benefits Payable to Deceased Beneficiaries
		Part 178 – 소송합의의 절차 (Procedures for Settling Claims)	

장	편	절	조문
			Subpart B – Settlement of Accounts for Deceased Civilian Officers and Employees
		Part 179 – 분쟁지급기준 (Claims Collection Standards)	Subpart A – General Provisions and Administration
			Subpart B – Salary OffsetSubpart B – Salary Offset
			Subpart C – Administrative Offset
			Subpart D – Administrative Wage Garnishment
			§ 180.101 Scope and Purpose
			§ 180.102 Claimants
			§ 180.103 Time Limitations
		Part 180 – 공무원의 동산재산주장 (Employees' Personal Property Claims)	§ 180.104 Allowable Claims
			§ 180.105 Claims Not Allowed.
			§ 180.106 Claims Involving Carriers and Insurers.
			§ 180.107 Claims Procedure
			§ 180.108 Settlement of Claims
		Part 185 – 프로그래밍사기의 민사구제 (Program Fraud Civil Remedies)	§ 185.101 Purpose ∞ § 185.147 Limitations

【 부 록 】

장	편	절	조 문
		Part 210 – 기본개념 및 정의 (Basic Concepts and Definitions (General))	Subpart A – Applicability of Regulations; Definitions
		Part 211 – 퇴역군인우선 (Veteran Preference)	§ 211.101 Purpose § 211.102 Definitions § 211.103 Administration of Preference
		Part 212 – 경쟁직과 경쟁지위 (Competitive Service and Competitive Status)	Subpart A – Competitive Service Subpart B – [Reserved] Subpart C – Competitive Status Subpart D – Effect of Competitive Status on Position
		Part 213 – 경쟁제외직 (Excepted Service)	Subpart A – General Provisions Subpart B – [Reserved] Subpart C – Excepted Schedules Subpart A – [Reserved]
		Part 214 – 고위 공무원단 (Senior Executive Service)	Subpart B – General Provisions Subpart C – Exclusions Subpart D – Types of Positions

장	편	절	조문
		Part 230 – 인사관리의 정부조직 (Organization of the Government for Personnel Management)	Subpart A – [Reserved] Subpart B – [Reserved] Subpart C – [Reserved] Subpart D – Agency Authority to Take Personnel Actions in a National Emergency
		Part 250 – 행정기관의 인사관리 (Personnel Management in Agencies)	Subpart A – Authority for Personnel Actions in Agencies Subpart B – Strategic Human Capital Management Subpart C – Employee Surveys
		Part 251 – 행정기관과 연방공무원단체 및 기타단체와의 관계 (Agency Relationships with Organizations Representing Federal Employees and Other Organizations)	Subpart A – General Provisions Subpart B – Relationships with Organizations Representing Federal Employees and Other Organizations Subpart C – Dues Withholding
		Part 293 – 인사기록 (Personnel Records)	Subpart A – Basic Policies on Maintenance of Personnel Records

【 부 록 】

장	편	절	조 문
			Subpart B – Personnel Records Subject to the Privacy Act
			Subpart C – Official Personnel Folder
			Subpart D – Employee Performance File System Records
			Subpart E – Employee Medical File System Records
			Subpart A – Procedures for Disclosure of Records Under the Freedom of Information Act
			Subpart B – the Public Information Function
			Subpart C – Office Operations
			Subpart D – Cross References
			Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Requests for Testimony and Production of Documents
			Subpart C – Schedule of Fees
			Subpart D – Penalties
		Part 294 – 정식정보의 이용 (Availability of Official Information)	
		Part 295 – 정식기록과 법적 절차상의 정식 기록의 생산에 대한 OPM 공무원의 증언(Testimony by OPM Employees Relating to Official Information and Production of Official Records in Legal Proceedings)	

장	편	절	조문
		Part 297 -인사기록에 대한 사생활보호절차 (Privacy Procedures for Personnel Records)	Subpart A – General Provisions Subpart B – Request for Access Subpart C – Amendment of Records Subpart D – Disclosure of Records Subpart E – Exempt Records
		Part 300 – 고용일반 (Employment (General))	Subpart A – Employment Practices Subpart B – Examinations and Related Subjects Subpart C – Details of Employees Subpart D – Use of Commercial Recruiting Firms and Nonprofit Employment Services Subpart E – Use of Private Sector Temporaries Subpart F – Time - in - Grade Restrictions Subpart G – Statutory Bar to Appointment of Persons Who Fail to Register Under Selective Service Law Subpart H – [Reserved]

【 부 록 】

장	편	절	조 문
		Part 301 – 해외 근무 (Overseas Employment)	Subpart A – [Reserved] Subpart B – Overseas Limited Appointment Subpart C – Overseas Employees Eligible for Noncompetitive Appointment upon Return to the United States
		Part 302 – 제한된 공직에 근무 (Employment in the Excepted Service)	Subpart A – General Provisions Subpart B – Eligibility Standards Subpart C – Accepting, Rating, and Arranging Applications Subpart D – Selection and Appointment; Reappointment; and Qualifications for Promotion
		Part 304 – 전문가 및 자문임명 (Expert and Consultant Appointments)	Subpart E – Appeals § 304.101 Coverage ∞ § 304.108 Compliance
		Part 305 – [Reserved]	

장	편	절	조문
		Part 307 – 퇴역군인채용입명 (Veterans Recruitment Appointments)	§ 307.101 Purpose ∞ § 307.105 Appeal Rights
		Part 308 – 자원봉사 (Volunteer Service)	§ 308.101 Definitions ∞ § 308.103 Authority
		Part 310 – 친인적채용 (Employment of Relatives)	§ 310.101 Legal Restrictions on Public Officials in the Employment of Relatives
			§ 310.102 Exceptions to the Legal Restrictions on the Employment of Relatives
			Subpart A – [Reserved]
			Subpart B – the Career - Conditional Employment System
		Part 315 – 경력직 및 경력조건부채용 (Career and Career - Conditional Employment)	Subpart C – Career or Career - Conditional Employment from Registers
			Subpart D – Career or Career - Conditional Employment by Reinstatement
			Subpart E – Career or Career - Conditional Employment by Transfer

【 부 록 】

장	편	권	조 문
			Subpart F—Career or Career - Conditional Appointment Under Special Authorities Subpart G—Conversion to Career or Career - Conditional Employment from Other Types of Employment Subpart H—Probation on Initial Appointment to a Competitive Position Subpart I—Probation on Initial Appointment to a Supervisory or Managerial Position Subpart A—[Reserved] Subpart B—[Reserved] Subpart C—Term Employment Subpart D—Temporary Limited Employment Subpart E—[Reserved] Subpart F—Appointment Without Competitive Examination in Rare Cases Subpart G—Retention of Incumbents of Positions Brought into the Competitive Service
		Part 316—일시 및 조건 채용 (Temporary and Term Employment)	

장	편	절	조문
			Subpart H – [Reserved]
			Subpart A – [Reserved]
			Subpart B – General Provisions
			Subpart C – Conversion to the Senior Executive Service
			Subpart D – Qualifications Standards
			Subpart E – Career Appointments
			Subpart F – Noncareer and Limited Appointments
			Subpart G – SES Career Appointment by Reinstatement
			Subpart H – Retention of SES Provisions
			Subpart I – Reassignments, Transfers, and Details
			Subpart J – Corrective Action
			Subpart A – General
			Subpart B – Position Allocations and Establishment
			Subpart C – Qualifications Requirements
			Subpart D – Recruitment and Examination
		Part 317 – 고위공직단의 채용 (Employment in the Senior Executive Service)	
		Part 319 – 고위 및 과학전문직의 채용 (Employment in Senior - Level and Scientific and Professional Positions)	

【 부 록 】

장	편	절	조 문
		<p>Part 330 - 채용모집, 선발, 배정 (Recruitment, Selection, and Placement (General))</p>	<p>Subpart A – Filling Vacancies in the Competitive Service</p> <p>Subpart B – Reemployment Priority List (Rpl)</p> <p>Subpart C – [Reserved]</p> <p>Subpart D – Positions Restricted to Preference Eligibles</p> <p>Subpart E – Restrictions to Protect Competitive Principles</p> <p>Subpart F – Agency Career Transition Assistance Plan (CTAP) for Local Surplus and Displaced Employees</p> <p>Subpart G – Interagency Career Transition Assistance Plan (Ictap) for Displaced Employees</p> <p>Subpart H – [Reserved]</p> <p>Subpart I – [Reserved]</p> <p>Subpart J – Prohibited Practices</p> <p>Subpart K – [Reserved]</p>

장	편	절	조문
			Subpart L – [Reserved]
		Part 332 - 경쟁시험을 통한 모집 및 채용 (Recruitment and Selection Through Competitive Examination)	Subpart A – General Provisions
			Subpart B – [Reserved]
			Subpart C – Period of Competition and Eligibility
			Subpart D – Consideration for Appointment
		Part 333 – [Reserved]	
			§ 334.101 Purpose
			§ 334.102 Definitions
			§ 334.103 Requirements for Approval of Instrumentalities or Authorities of State and Local Governments and “Other Organizations.”
		Part 334 - 정부내인사법에 따른 임시할당 (Temporary Assignments Under the Intergovernmental Personnel Act (Ipa))	§ 334.104 Length of Assignment
			§ 334.105 Obligated Service Requirement
			§ 334.106 Requirement for Written Agreement
			§ 334.107 Termination of Agreement
			§ 334.108 Reports Required

【 부 록 】

장	편	절	조 문
		Part 335 – 승진과 내부배정 (Promotion and Internal Placement)	Subpart A – General Provisions
		Part 337 – 시험시스템 (Examining System)	Subpart A – General Provisions Subpart B – Direct - Hire Authority Subpart C – Alternative Rating and Selection Procedures
		Part 338 – 자격요건일반 (Qualification Requirements (General))	Subpart A – Citizenship Requirements Subpart B – [Reserved] Subpart C – Consideration for Appointment Subparts D, E – [Reserved] Subpart F – Age Requirements
		Part 339 – 건강검진통과결정 (Medical Qualification Determinations)	Subpart A – General Subpart B – Physical and Medical Qualifications Subpart C – Medical Examinations

장	편	절	조문
		Part 340 -정규직이외의 직의 임용 (Other than Full - Time Career Employment (Part - Time, Seasonal, on - Call, and Intermittent))	Subpart A - Principal Statutory Requirements - Part - Time Employment Subpart B - Regulatory Requirements - Part - Time Employment Subpart C - [Reserved] Subpart D - Seasonal and Intermittent Employment
		Part 351 - 인력감축 (Reduction in Force)	Subpart A - [Reserved] Subpart B - General Provisions Subpart C - Transfer of Function Subpart D - Scope of Competition Subpart E - Retention Standing Subpart F - Release from Competitive Level Subpart G - Assignment Rights (Bump and Retreat) Subpart H - Notice to Employee Subpart I - Appeals and Corrective Action Subpart J - [Reserved]

【 부 록 】

장	편	절	조 문
		<p>Part 352 - 재임용신청권 (Reemployment Rights)</p>	<p>Subpart A - [Reserved]</p> <p>Subpart B - Reemployment Rights Based on Movement Between Executive Agencies During Emergencies</p> <p>Subpart C - Detail and Transfer of Federal Employees to International Organizations</p> <p>Subpart D - Employment of Presidential Appointees and Elected Officers by the International Atomic Energy Agency</p> <p>Subpart E - Reinstatement Rights After Service Under Section 233(d) and 625(b) of the Foreign Assistance Act of 1961</p> <p>Subpart F - [Reserved]</p> <p>Subpart G - Reemployment Rights of Former Bureau of Indian Affairs and Indian Health Service Employees After Service Under the Indian Self - Determination Act in Tribal Organizations</p>

장	편	절	조문
			Subpart H – Reemployment Rights Under the Taiwan Relations Act
			Subpart I – Reemployment Rights After Service with the Panama Canal Commission
		Part 362 – 구직프로그램 (Pathways Programs)	Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Internship Program
			Subpart C – Recent Graduates Program
			Subpart D – Presidential Management Fellows Program
		Part 370 – IT기술훈련프로그램 (Information Technology Exchange Program)	§ 370.101 Purpose.
			§ 370.102 Definitions.
			§ 370.103 Eligibility.
			§ 370.104 Length of Details.
			§ 370.105 Written Agreements.
			§ 370.106 Terms and Conditions.
			§ 370.107 Details to Small Business Concerns.

【 부 록 】

장	편	절	조 문
			§ 370.108 Reporting Requirements.
			§ 370.109 Agency Plans.
			Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Planning and Evaluating Training
			Subpart C – Establishing and Implementing Training Programs
			Subpart D – Paying for Training Expenses
	Part 410 – 훈련(Training)		Subpart E – Accepting Contributions, Awards, and Payments from Non - Government Organizations
			Subpart F – Reporting
			Subpart G – [Redesignated as Subpart F by 74 FR 65388]
			Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Succession Planning
	Part 412 – 감독, 관리, 관리개발 (Supervisory, Management, and Executive Development)		Subpart C – Senior Executive Service Candidate Development Programs

장	편	절	조문
			Subpart D – Executive Development
		Part 430 – 성과관리 (Performance Management)	Subpart A – Performance Management
			Subpart B – Performance Appraisal for General Schedule, Prevailing Rate, and Certain Other Employees
			Subpart C – Managing Senior Executive Performance
			Subpart D – Performance Appraisal Certification for Pay Purposes
			Subpart E – [Reserved]
		Part 431 – [Reserved]	
		Part 432 – 성과기반 인원감축 (Performance Based Reduction in Grade and Removal Actions)	§ 432.101 Statutory Authority
			§ 432.102 Coverage.
			§ 432.103 Definitions.
			§ 432.104 Addressing Unacceptable Performance.
			§ 432.105 Proposing and Taking Action Based on Unacceptable Performance.

【 부 록 】

장	편	절	조 문
			§ 432.106 Appeal and Grievance Rights.
			§ 432.107 Agency Records.
			§§ 432.108, 432.109 [Redesignated]
			Subpart A – Agency Awards
		Part 451 – 보상(Awards)	Subpart B – Presidential Awards
			Subpart C – Presidential Rank Awards
		Part 470	Subpart A – General Provisions
		– 인사관리연구프로그램과 시범사업 (Personnel Management Research Programs and Demonstrations Projects)	Subpart B – Regulatory Requirements Pertaining to Research Programs
			Subpart C – Regulatory Requirements Pertaining to Demonstration Projects
			Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Coverage of the General Schedule
			Subparts C to E – [Reserved]
			Subpart F – Classification Appeals
			Subpart G – Effective Dates of Position Classification Actions or Decisions

장	편	절	조문
		Part 530 – 봉급표와 시스템일반 (Pay Rates and Systems (General))	Subpart A – [Reserved] Subpart B – Aggregate Limitation on Pay Subpart C – Special Rate Schedules for Recruitment and Retention
		Part 531 – 일반계획에 의한 지불 (Pay Under the General Schedule)	Subpart A – [Reserved] Subpart B – Determining Rate of Basic Pay Subpart C – [Reserved] Subpart D – Within - Grade Increases Subpart E – Quality Step Increases Subpart F – Locality - Based Comparability Payments Subpart G – [Reserved]
		Part 532 – 우수급료시스템 (Prevailing Rate Systems)	Subpart A – General Provisions Subpart B – Prevailing Rate Determinations Subpart C – Determining Rates for Principal Types of Positions Subpart D – Pay Administration

【 부 록 】

장	편	권	조 문
		<p>Part 534 – 다른시스템하의지급 (Pay Under Other Systems)</p>	<p>Subpart E – Premium Pay and Differentials</p> <p>Subpart F – Job Grading System</p> <p>Subpart G – Job Grading Reviews and Appeals</p> <p>Subpart H – Payment of Unrestricted Rates for Recruitment or Retention Purposes</p> <p>Subpart A – [Reserved]</p> <p>Subpart B – Student – Employees in Government Hospitals</p> <p>Subpart C – Basic Pay for Employees of Temporary Organizations</p> <p>Subpart D – Pay and Performance Awards Under the Senior Executive Service</p> <p>Subpart E – Pay for Senior – Level and Scientific or Professional Positions</p> <p>Subpart F – Pay for Administrative Appeals Judge Positions</p>

장	편	절	조문
			§ 535.101 Purpose.
			§ 535.102 Definitions.
			§ 535.103 Authority.
		Part 535 – 지급권한의 주요직 (Critical Position Pay Authority)	§ 535.104 Requests for and Granting Critical Position Pay Authority.
			§ 535.105 Setting and Adjusting Rates of Basic Pay.
			§ 535.106 Treatment as Rate of Basic Pay.
			§ 535.107 Annual Reporting Requirements.
			Subpart A – General Provisions
		Part 536 – 등급과 지급보류 (Grade and Pay Retention)	Subpart B – Grade Retention
			Subpart C – Pay Retention
			Subpart D – Appeals and Miscellaneous Provisions
			§ 537.101 Purpose.
		Part 537 – 학자금에 대한 지원 (Repayment of Student Loans)	§ 537.102 Definitions.
			§ 537.103 Agency Student Loan Repayment Plans.
			§ 537.104 Employee Eligibility

【 부 록 】

장	편	권	조 문
			<p>§ 537.105 Criteria for Payment</p> <p>§ 537.106 Conditions and Procedures for Providing Student Loan Repayment Benefits.</p> <p>§ 537.107 Service Agreements.</p> <p>§ 537.108 Loss of Eligibility for Student Loan Repayment Benefits.</p> <p>§ 537.109 Employee Reimbursements to the Government.</p> <p>§ 537.110 Records and Reports.</p>
		Part 540 – [Reserved]	Subpart A – Premium Pay
		Part 550 – 인사관리국 (Office of Personnel Management)	Subpart B – Advances in Pay
			Subpart C – Allotments from Federal Employees
			Subpart D – Payments During Evacuation
			Subpart E – Pay from More than One Position
			Subpart F – Computation of Pay for Biweekly Pay Periods

장	편	권	조문
			Subpart G – Severance Pay
			Subpart H – Back Pay
			Subpart I – Pay for Duty Involving Physical Hardship or Hazard
			Subpart J – Adjustment of Work Schedules for Religious Observances
			Subpart K – Collection by Offset from Indebted Government Employees
			Subpart L – Lump - Sum Payment for Accumulated and Accrued Annual Leave
			Subpart M – Firefighter Pay
			Subpart N – Compensatory Time off for Travel
			Subpart O – Flag Recognition Benefit for Fallen Federal Civilian Employees
			Subpart P – Overtime Pay for Border Patrol Agents.

【 부 록 】

장	편	절	조 문
		<p>Part 551 - 정당노동기준법사의 지급행정 (Pay Administration Under the Fair Labor Standards Act)</p> <p>Part 553 - 긴급채용필요에 의한 퇴직공직자의 재임용 (Reemployment of Civilian Retirees to Meet Exceptional Employment Needs)</p> <p>Part 572 - 신규임용 및 면접인의 출장 및 교통비 (Travel and Transportation Expenses; New Appointees and Interviews)</p>	<p>Subpart A - General Provisions</p> <p>Subpart B - Exemptions and Exclusions</p> <p>Subpart C - Minimum Wage Provisions</p> <p>Subpart D - Hours of Work</p> <p>Subpart E - Overtime Pay Provisions</p> <p>Subpart F - Child Labor</p> <p>Subpart G - FLSA Claims and Compliance</p> <p>Subpart A - General Provisions</p> <p>Subpart B - Special Provisions for Reemployment Without Penalty to Meet Exceptional Recruiting or Retention Needs</p> <p>§ 572.101 Agency Authority</p> <p>§ 572.102 Agency Discretion</p> <p>§ 572.103 Recordkeeping.</p>

장	편	절	조문
		Part 575 – 모집, 재배치, 혜택의 보류 (Recruitment, Relocation, and Retention Incentives; Supervisory Differentials; and Extended Assignment Incentives)	Subpart A – Recruitment Incentives Subpart B – Relocation Incentives Subpart C – Retention Incentives Subpart D – Supervisory Differentials Subpart E – Extended Assignment Incentives
		Part 576 – 자발적 혜택지급의 분리 (Voluntary Separation Incentive Payments)	Subpart A – Voluntary Separation Incentive Payments Subpart B – Waiver of Repayment of Voluntary Separation Incentive Payments
		Part 581 – 아동지원 및 또는 위자료에 대한 압류명령의 처리 (Processing Garnishment Orders for Child Support and/or Alimony)	Subpart A – Purpose and Definitions Subpart B – Service of Process Subpart C – Compliance with Process Subpart D – Consumer Credit Protection Act Restrictions Subpart E – Implementation by Governmental Entities

【 부 록 】

장	편	절	조 문
		Part 582 -연방공무원급여의 민사적 압류 (Commercial Garnishment of Federal Employees' Pay)	Subpart A - Purpose, Definitions, and Exclusions Subpart B - Service of Legal Process Subpart C - Compliance with Legal Process Subpart D - Consumer Credit Protection Act Restrictions Subpart E - Implementation by Agencies Subpart A - Uniform Allowances Subpart B - Cost - of - Living Allowance and Post Differential - Nonforeign Areas Subpart C - Allowance Based on Duty at Remote Worksites Subpart D - Separate Maintenance Allowance for Duty at Johnston Island
		Part 591 - 수당 및 차등 (Allowances and Differentials)	§ 595.101 Purpose. § 595.102 Who is Covered by this Program? § 595.103 What Requirements Must Agencies Establish for Determining Which Physician Positions Are Covered?

장	편	권	조문
			<p>§ 595.104 What Criteria Are Used to Identify a Recruitment and Retention Problem?</p> <p>§ 595.105 What Criteria Must be Used to Determine the Amount of a Physicians' Comparability Allowance?</p> <p>§ 595.106 What Termination and Refund Provisions Are Required?</p> <p>§ 595.107 What Are the Requirements for Implementing a Physicians' Comparability Allowance Program?</p> <p>§ 595.108 [Reserved]</p> <p>Subpart A – Weekly and Daily Scheduling of Work</p> <p>Subpart B – Holidays</p> <p>Subpart C – Administrative Dismissals of Daily, Hourly, and Piecework Employees</p> <p>Subpart D – Flexible and Compressed Work Schedules</p>
		Part 610 – 근무시간(Hours of Duty)	

【 부 록 】

장	편	절	조 문
			Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Definitions and General Provisions for Annual and Sick Leave
			Subpart C – Annual Leave
			Subpart D – Sick Leave
			Subpart E – Recredit of Leave
			Subpart F – Home Leave
			Subpart G – Shore Leave
			Subpart H – Funeral Leave
			Subpart I – Voluntary Leave Transfer Program
			Subpart J – Voluntary Leave Bank Program
			Subpart K – Emergency Leave Transfer Program
			Subpart L – Family and Medical Leave
			Subpart M – Reservist Leave Bank Program
		Part 630 – 결근 및 휴가 (Absence and Leave)	

장	편	절	조문
		Part 715 - 비징계성 분리, 좌진, 일시해고 (Nondisciplinary Separations, Demotions, and Furloughs)	Subpart A - [Reserved]
		Part 720 - 근무강화프로그램 (Affirmative Employment Programs)	Subpart B - Voluntary Separations
			Subpart A - Principal Statutory Requirements
			Subpart B - Federal Equal Opportunity Recruitment Program
			Subpart C - Disabled Veterans Affirmative Action Program
			Subparts D to I - [Reserved]
			Subpart J - Equal Opportunity Without Regard to Politics or Marital Status
		Part 723 - 인사관리국의 활동이나 프로그램에 장애기반 차별금지 (Enforcement of Nondiscrimination on the Basis of Handicap in Programs or Activities Conducted by the Office of Personnel Management)	§ 723.101 Purpose.
			§ 723.102 Application.
			§ 723.103 Definitions.
			§§ 723.104 to 723.109 [Reserved]
			§ 723.110 Self-Evaluation.

【 부 록 】

장	편	권	조 문
			§ 723.111 Notice.
			§§ 723.112 to 723.129 [Reserved]
			§ 723.130 General Prohibitions Against Discrimination.
			§§ 723.131 to 723.139 [Reserved]
			§ 723.140 Employment.
			§§ 723.141 to 723.148 [Reserved]
			§ 723.149 Program Accessibility: Discrimination Prohibited.
			§ 723.150 Program Accessibility: Existing Facilities.
			§ 723.151 Program Accessibility: New Construction and Alterations.
			§§ 723.152 to 723.159 [Reserved]
			§ 723.160 Communications.
			§§ 723.161 to 723.169 [Reserved]
			§ 723.170 Compliance Procedures.
			§§ 723.171 to 723.999 [Reserved]

장	편	절	조문
		Part 724 - 차별 및 보복금지법의 적용 (Implementation of Title II of the Notification and Federal Employee Antidiscrimination and Retaliation Act of 2002)	Subpart A – Reimbursement of Judgement Fund Subpart B – Notification of Rights and Protections and Training Subpart C – Annual Report Subpart D – Best Practices § 730.101 Purpose § 730.102 Definitions § 730.103 Coverage. § 730.104 Notification. § 730.105 Savings Provision. Subpart A – Scope Subpart B – Suitability Determinations and Actions Subpart C – OPM Suitability Action Procedures Subpart D – Agency Suitability Action Procedures Subpart E – Appeal to the Merit Systems Protection Board
		Part 730 – 퇴직후 금지사항의 통지 (Notification of Post - Employment Restrictions)	
		Part 731 – 적정성(Suitability)	

【 부 록 】

장	편	절	조 문
			Subpart F – Savings Provision
			Subpart A – Scope
		Part 732 – 국가안보관련직 (National Security Positions)	Subpart B – Designation and Investigative Requirements
			Subpart C – Due Process and Reporting
			Subpart D – Security and Related Determinations
			§ 733.101 Definitions.
			§ 733.102 Exclusion of Employees in the Criminal Division and National Security Division of the United States Department of Justice.
		Part 733 – 특별지역에 거주하는 연방공무원의 정치활동 (Political Activity – Federal Employees Residing in Designated Localities)	§ 733.103 Permitted Political Activities – Employees Who Reside in Designated Localities.
			§ 733.104 Prohibited Political Activities – Employees Who Reside in Designated Localities.
			§ 733.105 Permitted Political Activities – Employees Who Reside in Designated Localities and Are Employed in Certain Agencies and Positions.

장	편	권	조문
		Part 734 - 연방공무원의 정치적 활동 (Political Activities of Federal Employees)	§ 733.106 Prohibited Political Activities – Employees Who Reside Designated Localities and Are Employed in Certain Agencies and Positions. § 733.107 Designated Localities. Subpart A – General Provisions Subpart B – Permitted Activities Subpart C – Prohibited Activities Subpart D – Employees in Certain Agencies and Positions Subpart E – Special Provisions for Certain Presidential Appointees and Employees Paid from the Appropriation for the Executive Office of the President Subpart F – Employees Who Work on an Irregular or Occasional Basis Subpart G – Related Statutes and Executive Orders

【 부 록 】

장	편	절	조 문
		Part 735 – 직원의 책임과 행동 (Employee Responsibilities and Conduct)	Subpart A – General Provisions Subpart B – Standards of Conduct
		Part 736 – 인사조사 (Personnel Investigations)	Subpart A – Scope Subpart B – Investigative Requirements
		Part 737 – [Reserved]	
		Part 738 – [Reserved]	
			Subpart A – [Reserved]
			Subpart B – Regulatory Requirements for Suspension for 14 Days or Less
		Part 752 – 불이익조치 (Adverse Actions)	Subpart C – [Reserved] Subpart D – Regulatory Requirements for Removal, Suspension for More than 14 Days, Reduction in Grade or Pay, or Furlough for 30 Days or Less

장	편	절	조문
			Subpart E – [Reserved]
			Subpart F – Regulatory Requirements for Taking Adverse Action Under the Senior Executive Service
		Part 792 -연방공무원의 보건·활상·상담 프로그램 (Federal Employees' Health, Counseling, and Work/Life Programs)	Subpart A – Alcoholism and Drug Abuse Programs and Services for Federal Civilian Employees
			Subpart B – Agency Use of Appropriated Funds for Child Care Costs for Lower Income Employees
			Subpart A – Administration and General Provisions
			Subpart B – Coverage
			Subpart C – Credit for Service
		Part 831 – 퇴직(Retirement)	Subpart D – Voluntary Contributions
			Subpart E – Eligibility for Retirement
			Subpart F – Survivor Annuities
			Subpart G – Computation of Annuities

【 부 록 】

장	편	권	조 문
			Subpart H – Nuclear Materials Couriers
			Subpart I – Law Enforcement Officers and Firefighters
			Subpart J – CSRs Offset
			Subpart K – Prohibition on Payments of Annuities
			Subpart L – Disability Retirement
			Subpart M – Collection of Debts
			Subpart N – Standards for Waiver of Overpayments
			Subpart O – Allotments from Civil Service Annuities
			Subpart P – Customs and Border Protection Officers
			Subpart Q – Phased Retirement
			Subpart R – Agency Requests to OPM for Recovery of a Debt from the Civil Service Retirement and Disability Fund
			Subpart S – State Income Tax Withholding
			Subpart T – Payment of Lump Sums
			Subpart U – Deposits for Military Service

장	편	절	조문
			Subpart V – Alternative Forms of Annuities
		Part 835 – 채무상환 (Debt Collection)	Subparts a to E – [Reserved]
			Subpart F – Collection of Debts by Federal Tax Refund Offset
			Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Annuitant and Employee Status
			Subpart C – Coverage and Contributions
			Subpart D – Reemployment of Disability Annuitants
		Part 837 – 연금수령자의 재취업 (Reemployment of Annuitants)	Subpart E – Retirement Benefits on Separation
			Subpart F – Death Benefits
			Subpart G – CSRs Offset
			Subpart H – Alternative Entitlements and Canceled Retirements
		Part 838 – 퇴직연금에 영향이 있는 법원의 명령	Subpart A – Court Orders Generally
			Subpart B – Procedures for Processing Court Orders Affecting Employee Annuities

【 부 록 】

장	편	권	조 문
		권 (Court Orders Affecting Retirement Benefits)	Subpart C – Requirements for Court Orders Affecting Employee Annuities
			Subpart D – Procedures for Processing Court Orders Affecting Refunds of Employee Contributions
			Subpart E – Requirements for Court Orders Affecting Refunds of Employee Contributions
			Subpart F – Terminology Used in Court Orders Affecting Employee Annuities or Refunds of Employee Contributions
			Subpart G – Procedures for Processing Court Orders Awarding Former Spouse Survivor Annuities
			Subpart H – Requirements for Court Orders Awarding Former Spouse Survivor Annuities
			Subpart I – Terminology Used in Court Orders Awarding Former Spouse Survivor Annuities

장	편	절	조문
			Subpart J – Court Orders Affecting Civil Service Retirement Benefits
			Subpart K – Court Orders Under the Child Abuse Accountability Act
		Part 839 - 오지급연금수정법에 의한 연금수정과 오류정정 (Correction of Retirement Coverage Errors Under the Federal Erroneous Retirement Coverage Corrections Act)	Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Eligibility
			Subpart C – Employer Responsibility to Notify Employees
			Subpart D – Retirement Coverage Elections for Errors that Were Not Previously Corrected
			Subpart E – Retirement Coverage Elections for Errors that Were Previously Corrected
			Subpart F – Making an Election
			Subpart G – Errors that Don't Permit an Election
			Subpart H – Adjusting Retirement Deductions and Contributions

【 부 록 】

장	편	권	조 문
			Subpart I – Social Security Taxes
			Subpart J – Lost Earnings for Certain Make - up Contributions to the Tsp
			Subpart K – Effect of Election
			Subpart L – Discretionary Actions by OPM
			Subpart M – Appeal Rights
			Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Applications for Benefits
			Subpart C – Claims Processing
			Subpart D – Government Costs
			Subpart E – Employee Deductions and Government Contributions
			Subpart F – Computation of Interest
			Subpart G – Cost-of-Living Adjustments
			Subpart H – Waiver of Benefits
		Part 841 - 연방공무원퇴직시스템일반 (Federal Employees Retirement System – General Administration)	

장	편	절	조문
			Subpart I – [Reserved]
			Subpart J – State Income Tax Withholding
			Subpart A – Coverage
			Subpart B – Eligibility
			Subpart C – Credit for Service
			Subpart D – Computations
			Subpart E – Annuity Supplement
			Subpart F – Survivor Elections
			Subpart G – Alternative Forms of Annuities
			Subpart H – Law Enforcement Officers, Firefighters, and Air Traffic Controllers
			Subpart I – Nuclear Materials Couriers
			Subpart J – Customs and Border Protection Officers
			Subpart A – General Provisions
			Subpart B – One-Time Payments
			Subpart C – Current and Former Spouse Benefits
		Part 842 - 연방공무원의 퇴직시스템 기본연금 (Federal Employees Retirement System – Basic Annuity)	
		Part 843 - 연방공무원의 퇴직시스템 사망지급 및 환불	

【 부 록 】

장	편	절	조 문
		(Federal Employees Retirement System – Death Benefits and Employee Refunds)	Subpart D – Child Annuities
		Part 844 – 연방공무원의 퇴직시스템 장에 퇴직	Subpart E – Insurable Interest Annuities
		(Federal Employees' Retirement System – Disability Retirement)	Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Applications for Disability Retirement
			Subpart C – Computation of Disability Annuity
			Subpart D – Termination and Reinstatement of Disability Annuity
		Part 845 – 연방공무원의 퇴직시스템 채무상환	Subpart A – General Provisions
		(Federal Employees Retirement System – Debt Collection)	Subpart B – Applications for Disability Retirement
			Subpart C – Computation of Disability Annuity
			Subpart D – Termination and Reinstatement of Disability Annuity
		Part 846 – 연방공무원의 퇴직시스템 범위의 결정(Federal Employees Retirement System – Elections of Coverage)	Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Elections

장	편	절	조문
			Subpart C – Effect of an Election to Become Subject to Fers
			Subpart D – Refunds of CSRs Contributions
			Subpart E – Cancellation of Designations of Beneficiary
			Subpart G – 1998 Open Enrollment Elections
			Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Elections to Continue Retirement Coverage After a Qualifying Move
			Subpart C – Procedures for Elections Under the Retroactive Provisions
			Subpart D – Elections of Coverage Under the Retroactive Provisions
			Subpart E – Transfers of Contributions Under the Retroactive Provisions
			Subpart F – Additional Employee Costs Under the Retroactive Provisions
		Part 847 - 비배정정부기관의 전현직 직원의 퇴직금범위 결정 (Elections of Retirement Coverage by Current and Former Employees of Nonappropriated Fund Instrumentalities)	

【 부 록 】

장	편	권	조 문
			Subpart G – Computation of Benefits Under the Retroactive Provisions
			Subpart H – Electing to Credit Nafi Service for CSRs and Fers Retirement Eligibility
			Subpart I – Computing the Retirement Annuity for Employees Who Elect to Use Nafi Service to Qualify for an Immediate CSRs or Fers Retirement
			Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Entering Phased Retirement
			Subpart C – Returning to Regular Employment Status
			Subpart D – Entering Full Retirement Status
			Subpart E – Computation of Phased Retirement Annuity at Phased Retirement and Composite Retirement Annuity at Full Retirement
		Part 848 – 단계적 퇴직 (Phased Retirement)	

장	편	절	조문
			Subpart F – Opportunity of a Phased Retiree to Pay Deposit or Redeposit for Civilian or Military Service
			Subpart G – Death Benefits
			Subpart H – Reemployment After Separation from Phased Retirement Status
			Subpart I – Mentoring
			Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Applications for Benefits; Elections
			Subpart C – Records
			Subpart D – Submission of Law Enforcement, Firefighter, and Nuclear Materials Courier Retirement Coverage Notices
			Subpart A – Administration and General Provisions
			Subpart B – Types and Amount of Insurance
			Subpart C – Eligibility
		Part 850 – 전자적 퇴직 절차 (Electronic Retirement Processing)	
		Part 870 – 연방공무원의 단체생명보호 (Federal Employees' Group Life Insurance Program)	

【 부 록 】

장	편	권	조 문
			Subpart D – Cost of Insurance
			Subpart E – Coverage
			Subpart F – Termination and Conversion
			Subpart G – Annuitants and Compensationers
			Subpart H – Order of Precedence and Designation of Beneficiary
			Subpart I – Assignments of Life Insurance
			Subpart J – Benefits for United States Hostages in Iraq and Kuwait and United States Hostages Captured in Lebanon
			Subpart K – Living Benefits
			Subpart L – [Reserved]
			Part 871 – [Reserved] ∞ Part 874 – [Reserved]
			Subpart A – Administration and General Provisions
			Subpart B – Eligibility
			Subpart C – Cost
			Part 875 – 연방장기요양보험프로그램 (Federal Long Term Care Insurance Program)

장	편	절	조문
			Subpart D – Coverage
		Part 880 - 무단결근기간의 퇴직과 보험혜택 (Retirement and Insurance Benefits During Periods of Unexplained Absence)	Subpart A – General
			Subpart B – Procedures
			Subpart C – Continuation of Benefits
			Subpart A – Administration and General Provisions
			Subpart B – Health Benefits Plans
			Subpart C – Enrollment
		Part 890 - 연방공무원건강보호프로그램 (Federal Employees Health Benefits Program)	Subpart D – Temporary Extension of Coverage and Conversion
			Subpart E – Contributions and Withholdings
			Subpart F – Transfers from Retired Federal Employees Health Benefits Program
			Subpart G – [Reserved]
			Subpart H – Benefits for Former Spouses

【 부 록 】

장	편	권	조 문
			Subpart I – Limit on Inpatient Hospital Charges, Physician Charges, and Fehb Benefit Payments Subpart J – Administrative Sanctions Imposed Against Health Care Providers Subpart K – Temporary Continuation of Coverage Subpart L – Benefits for United States Hostages in Iraq and Kuwait and United States Hostages Captured in Lebanon Subpart M – Department of Defense Federal Employees Health Benefits Program Demonstration Project Subpart A – Administration and General Provisions Subpart B – Election and Change of Election Subpart C – Suspension and Termination Subpart D – Contributions and Withholdings
		Part 891 – 퇴직 연방공무원의 건강보험혜택 (Retired Federal Employees Health Benefits)	

장	편	절	조문
		Part 892 - 연방유연프로그램상의 혜택: 건강보험료의 세전납부 혜택 (Federal Flexible Benefits Plan: Pre - Tax Payment of Health Benefits Premiums)	Subpart E - Standards for Uniform Plan and Carrier Subpart A - Administration and General Provisions Subpart B - Eligibility and Participation Subpart C - Contributions and Withholdings Subpart D - Reemployed Annuitants and Survivor Annuitants Subpart A - Administration and General Provisions Subpart B - Coverage and Types of Enrollment Subpart C - Eligibility Subpart D - Cost of Coverage Subpart E - Enrollment and Changing Enrollment Subpart F - Termination or Cancellation of Coverage Subpart G - Annuitants and Compensationers Subpart H - Benefits in Underserved Areas
		Part 894 - 연방공무원의 치과 및 안과보험 (Federal Employees Dental and Vision Insurance Program)	

【 부 록 】

장	편	절	조 문
		Part 900 - 정부내인사법프로그램 (Intergovernmental Personnel Act Programs)	Subparts a to C - [Reserved] Subpart D - Nondiscrimination in Federally Assisted Programs in the Office of Personnel Management - Effectuation of Title VI of the Civil Rights Act of 1964 Subpart E - [Reserved] Subpart F - Standards for a Merit System of Personnel Administration Subpart G - Nondiscrimination on the Basis of Handicap in Federally Assisted Programs of the Office of Personnel Management
		Part 911 - 주정부와 지방자치단체의 구상을 요구하는 절차 (Procedures for States and Localities to Request Indemnification)	§ 911.101 Scope and Purpose. § 911.102 General Definitions. § 911.103 Eligibility for Indemnification. § 911.104 Procedures for Requesting an Indemnification Agreement. § 911.105 Terms of Indemnification.

장	편	절	조문
			Subpart A – General
			Subpart B – Covered Transactions
			Subpart C – Responsibilities of Participants Regarding Transactions
			Subpart D – Responsibilities of OPM Officials Regarding Transactions
			Subpart E – Excluded Parties List System
			Subpart F – General Principles Relating to Suspension and Debarment Actions
			Subpart G – Suspension
			Subpart H – Debarment
			Subpart I – Definitions
			Subpart J – [Reserved]
		Part 919 – 정부전반의 중지와 정지 (Governmentwide Debarment and Suspension (Nonprocurement))	
		Part 930 – 특별직과 시험등에 대한 프로그램 (Programs for Specific Positions and Examinations (Miscellaneous))	Subpart A – Motor Vehicle Operators
			Subpart B – Administrative Law Judge Program

【 부 록 】

장	편	절	조 문
			Subpart C – Information Security Responsibilities for Employees Who Manage or Use Federal Information Systems
		Part 950 –연방공무원과 군인등의 지원신청과 민간자원단체에 기부 (Solicitation of Federal Civilian and Uniformed Service Personnel for Contributions to Private Voluntary Organizations)	Subpart A – General Provisions
			Subpart B – Eligibility Provisions
			Subpart C – Federations
			Subpart D – Campaign Materials
			Subpart E – Undesignated Funds
			Subpart F – Miscellaneous Provisions
			Subpart G – Dod Overseas Campaign
			Subpart H – CFC Timetable
			Subpart I – Payroll Withholding
			§ 960.101 Definitions.
			§ 960.102 Authority and Status.
			§ 960.103 Location.
			§ 960.104 Membership.

< 미국 공무원관련 행정입법(CFR) 5 CFR Ch. I의 체계 >

장	편	권	조문
			§ 960.105 Officers and Organization.
			§ 960.106 OPM Leadership.
			§ 960.107 Authorized Activities.
			§ 960.108 Additional Rules and Directives.
		Part 970 – [Redesignated]	