



프랑스 공무원의 준수 의무와 제재 규정

정보신청기관 : 국민권익위원회 부패방지부 신고심사단

I. 처음 말

프랑스는 1983년 7월 13일자 공무원의 권리 및 의무에 관한 법 n.83-634(Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires), 일명 포르스(Pors)법에서 공무원의 권리 및 준수 의무와 제재 조건을 규정하고 있다.

프랑스 공무원은 일반 공무원, 중앙 정부에서 근무하는 국가 공무원, 지방 자치 단체에서 근무하는 지방 자치 정부 공무원 및 공공 병원에서 근무하는 공무원으로 크게 분류된다. 검사 및 군인의 경우 공무원의 특별 지위를 규정한 법의 지배를 받는다.

프랑스 공무원이 되기 위한 조건으로는 프랑

스 국적 소유, 프랑스 법률의 적용 대상, 공무 수행에 적합한 사법 기록의 소유, 공공 서비스법에서 규정한 조건의 충족 및 장애자를 위한 공공서비스 수행에 지장을 주지 않는 신체 조건을 갖추고 있어야 한다. 또한 유럽연합 가맹국의 국민으로서 상기 조건을 충족한 개인도 프랑스 공무원으로서 공무를 수행할 수 있다. 단 주권 행사를 위한 공무 행위나 국가나 지방 자치 단체의 독점적인 공권력의 행사에 관련된 공무 수행을 하는 공무원으로는 채용될 수 없다.¹⁾

II. 공무원의 준수 의무

상기 법은 제IV장에서 공무원이 준수해야 할 의무를 규정한다.



1) 1983년 7월 13일자 공무원의 권리 및 의무에 관한 법 n.83-634(Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires), 제1조 - 제5조.

공직에 종사하는 모든 공직자에게는 공직 수행 시 또는 공직 임무 수행 외의 개인적 행동을 이행할 경우 공통적으로 준수해야 할 의무가 부과된다. 이 의무는 공공 서비스 이익과 국민 이익의 충족을 보장하는 역할을 한다. 이런 의무는 크게 공직에 전념해야 할 의무와 공무 수행 시 준수해야 할 의무의 두 가지로 나눌 수 있다.

1. 공직 전념 의무

이 의무는 공직 겸임 금지 의무와 복종 의무의 두 가지로 분류된다.

(1) 공직 겸임 금지 의무

모든 공무원은 공무원에게 부과된 공공 임무를 수행하기 위해 부여된 단일 공직 활동에 전념해야 한다.²⁾ 이를 위해 공무원의 겸임, 특히 공공 활동과 민간 부문의 활동의 겸임은 금지된다. 즉, 모든 공무원은 내용 및 성격을 막론하고 상업적 및 개인적 이익을 추구하는 민간 활동을 공무원의 자격으로 이행할 수 없다. 공직을 수행 중인 공무원이 자신 또는 제3자를 통해 정부 조직이 통제, 감독하는 기업 내에서 공무원의 독립성의 저해를 가져올 수 있는 이익을 추구하는 활동을 이행할 수 없다. 또한 비영리 단체에 참여, 공무원의 입장으로 자문, 전문가 의견 등을 제공하거나 공무원이 관련된 소송절차를 국내 또는

외국 법원에 요청하는 행위를 할 수 없다. 이런 규정은 공공 서비스 활동을 수행하는 공무원의 독립성을 보존하려는 것을 목적으로 한다. 반면 특별 규정에 준거해 건축가나 병원 종사자는 겸임이 허용된다.

반면 공무원은 주식 취득 및 배당금 수령, 개인 및 가족의 자산 관리, 비영리 공공 및 민간 단체에서 자원 봉사 제공, 저작권 보호의 대상이 되는 창작 활동, 교육 기관에서의 기술 및 과학 교육의 제공 행위 등은 자유롭게 행사할 수 있다.

한편 공무 겸임 금지 의무와는 예외적으로 공무원은 공무 수행과 일치하고 공무 수행에 지장을 주지 않는 경우에 공공 및 민간 기구에서 영리 및 비영리 활동을 부차적으로 수행할 수 있다. 이런 부차적인 활동은 정상적인 공무 수행에 침해를 야기하지 않아야 하며, 공무원의 공공 서비스 제공 업무와는 독립적이며 중립적이어야 한다. 이에 해당되는 활동으로는 공공 기구의 공무에 반하지 않는 경우, 민간 기업 및 민간 단체에 자문이나 전문가 의견을 제공, 교육 및 직업 교육, 농업 활동, 즉각적인 위험과 구호활동에 필요한 긴급성을 요하는 행위, 특정인의 소규모 주택 수리 행위 지원, 배우자에 대한 가정 방문 지원행위, 기업의 동업자 임무 수행, 비영리적인 일반적인 공익 제공 행위, 국제 기구와의 협력을 위한 공무 및 외국의 국익을 위한 한시적인 공무



2) 제25조.

등이다. 상기 활동의 겸임을 위해서 해당 공무원
은 행정 기관이 발급한 허가를 획득해야 한다.
공무원이 공직 수행을 위해 민간 기업에서 한시
적으로 공무를 수행하는 예외적인 경우는 참사
원의 법령에 의해 인정된다. 또한 공무원의 겸임
을 인정하는 법령의 경우 겸임의 횟수를 구체적
으로 규정하여 공직의 겸임으로 야기될 수 있는
공무의 혼란과 국민에게 가해지는 권익의 침해
를 예방한다.

계약직 공무원으로서 한시적인 기간 동안 공
무를 수행하는 경우, 수행하는 공무와 일치하고
소속된 행정 기구의 독립성과 중립성을 저해하
지 않는 내용일 경우에만 영리적인 민간 활동을
공무원의 자격으로 행사할 수 있다. 이 경우 해
당 계약직 공무원은 서면으로 소속된 행정 기구
에 통보해야 한다. 해당 행정 기구는 언제라도
해당 계약직 공무원의 겸임에 반대할 수 있다.
한편 계약직 공무원이 중앙 정부, 지방 자치 단
체 및 병원에 겸임을 할 경우 정규직 공무원이
수행하는 공무 시간의 15%에 해당하는 시간 내
에서 겸임이 허용된다.

(2) 복종 의무

모든 공무원은 직급에 관계없이 소속된 공공
기구의 직급 상사의 구두 및 문서로 된 지시에
복종해야 한다.³⁾ 공무상 위치한 상급 조직 및 상
위 공무원은 소속 공무원의 공무 행위와 공무원
의 개인적인 사법적 상황을 감독한다. 소속 공무

원의 공무 행위에 대해서 조직의 상사는 명령권,
공무 행위 변경권을 갖고 있으며 소속 공무원의
공무의 양과 공무원의 배속 및 징벌에 관한 권한
을 갖는다. 소속 조직의 상사는 이 권한에 준거
해 해당 공무원의 승진 고과에 필요한 연례 평가
를 시행한다. 소속 공무원은 법에서 규정한 공무
원의 권리, 노조권 또는 파업권의 침해를 받지
않는 한, 상사의 명령이나 조직의 결정에 대한
구제 절차를 이행할 수 없다.

하지만 공무에 관해 지시된 명령이 명백하게
위법이고 공익에 심한 침해를 야기하는 내용일
경우 이 명령을 거부할 수 있다. 공무 수행 중인
공무원의 생명이나 건강을 위협하는 즉각적인
위험이 존재할 경우 해당 공무원은 공무에서 이
탈할 수 있는 권리를 가진다. 또한 법이 보장한
공무원의 권익(공무원의 파업권 및 노조권 등)
이 침해당할 경우 해당 공무원의 직급 상사의 지
시 및 명령을 거부할 수 있다.

2. 공무 수행 시 준수 의무

(1) 중립 의무와 국민에게 정보 제공 의무

참사원의 판례는 모든 공무원은 공무 수행 중
에 공익 서비스 업무에 종사하는 모든 공무원에
게 적용되는 중립적인 태도를 준수해야 한다고
명시한다. 즉, 국민에게 공공 서비스를 제공하는
공무원은 공무원 개인의 정치적, 종교적 및 사상



3) 제28조.

적 의견을 내포하지 않는 독립적인 태도를 유지해야 한다. 이 의무는 공공 서비스를 제공받는 국민의 평등 원칙과 정교 분리 원칙에 근거한다.

공무원은 또한 직급에 관계없이 국민의 정보 공개 요구에 부응할 의무가 있다.⁴⁾ 공무 수행상의 비밀이 침해될 경우 이 의무는 면제된다. 이 정보 공개의무는 행정 자료 접근에 관한 1978년 7월 17일자 법률(loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs)에서 규정한 공무원의 정보 공개 의무에 준거한다. 정보 공개의 대상이 되는 공무상의 정보나 행정 자료는 프랑스 국민 및 외국인에게 개방되어야 하며, 이미 공개된 정보가 아닌 중앙 정부, 지방 자치 단체 및 국영 단체의 정보 및 자료가 포함된다. 문서, 보고서, 회의록, 진술서 및 내부 지침 등이 해당된다. 한편 공무상의 정보 및 비밀의 공개는 개인의 권익 및 사생활 보호를 위해 정보 및 비밀 공개 청구 관련자에게만 한정된다.

(2) 공무상의 비밀 유지 의무

국민에 대해 공무원의 정보 공개 의무가 있는 반면, 해당 공무원은 특정인의 권익 보호를 위해 공무상의 비밀 유지 의무를 준수해야 한다. 공무상의 비밀 유지 의무는 공무원뿐만 아니라 해당 공무원이 소속된 공공 기구의 다른 공무원을 보호하려는 것을 목적으로 한다. 따라서 이 비밀

엄수 의무는 모든 공무원에게 직급에 상관없이 적용된다.⁵⁾

비밀 준수 의무의 대상이 되는 내용으로는 공무의 내용이 공개될 경우 당사자의 권익을 침해할 수 있는 개인적인 정보(의료 기록, 정치적 성향, 개인 신상 정보, 특정인의 가족 관계 등)이거나 공무 자체의 비밀로서 비밀 취득을 허가받은 몇몇 공무원에게만 공개된 공무 내용이다. 특히 상기 열거된 정보의 비밀 엄수 의무는 의사, 사회 복지 공무원, 인사 담당 공무원에게 적용된다.

또한 공무원은 공무 수행 중에 획득한 사실, 정보 또는 자료에 대해 비밀을 엄수할 의무를 준수해야 한다. 이 의무는 공무에 관련된 정보의 공개를 방지하여 공무 수행을 하는 공공 기구를 보호하기 위한 것을 목적으로 한다. 해당 공무원은 소속 공공 기구 외의 다른 공무원이나 공무와 관계없는 제3자에 대해 공무상 비밀 준수 의무를 준거로 공무에 관한 정보 공개 청구를 거부할 수 있다. 특히 국방의 비밀을 엄수해야 하는 군인, 수사상의 비밀을 엄수해야 하는 검사 등을 예로 들 수 있다. 반면, 법률이 규정한 행정 자료 공개 자유에 관한 예외 조건의 범주를 벗어난 경우, 공무원은 소속 공공 기구의 명백한 결정이 없는 한 공무상 비밀 엄수 의무를 준거로 해 공무상의 정보 공개 요구를 거부할 수 없다.

공무원의 비밀 엄수 의무는 해당 공무원이 비



4) 제27조.

5) 제26조.

밀 공개 허가를 받은 경우에만 면제가 가능하다. 그 외의 특정한 경우에는, 비밀 업무 의무의 해제 허가를 획득해야 한다. 개인의 권익 보호(학대를 받은 경우), 국민 건강 보호(감독을 필요로 하는 질병의 발표), 공공 질서의 유지(범죄 행의 발표), 사법 절차의 원활한 진행(증언 등) 등이 해당된다. 이런 예외적인 경우를 제외하고 공무원상의 비밀을 공개했을 경우 1년의 징역형과 15,000 유로의 벌금형에 해당된다.

한편 모든 공무원은 공공 서비스를 제공받는 국민 및 다른 공무원에 관해 서면 또는 구술에 의한 개인적인 의견 표시의 경우 의견 표시의 방법과 내용에 대해 신중을 기할 의무가 있다.⁶⁾ 따라서 모든 공무원은 수행 중인 직위와 조직 내의 위치에 상응하는 내용의 언행을 신중하게 시행해야 할 의무가 있다. 이 의무는 특히 직급이 높은 공직자의 경우 정부 정책에 직접적인 영향을 끼칠 수 있다는 점에서 더욱 준수 및 주의를 요한다. 반면 공무원 노조 지도자일 경우 이 의무로부터 더 많은 자유를 누리지만 노조에 부여된 권한과 의무의 범위를 넘을 수는 없다. 이 의무는 공무 수행 중이나 공무 수행이 끝난 경우에도 적용된다. 예를 들어 시청 공무원이 시장에 대한 반대 의견을 공개적으로 언론에 발표할 경우 이 의무 위반에 해당한다. 이 의무 준수의 목적은 공공 서비스의 제공을 받는 국민의 권익을 보호하고자 한다.



6) 제6조.

7) loi 83-634 du 13 juillet 1983 제29-30조, loi 84-16 du 11 janvier 1984 66-67, décret n° 84-961 du 25 octobre 1984.

Ⅲ. 의무 위반 시 제재 규정⁷⁾

1. 제재의 대상이 되는 의무 위반

공무원이 임무 수행을 위해 공권력을 행사하는 와중에 발생하는 모든 의무 위반 행위는 공무원의 의무와 권리를 규정한 상기 법의 적용을 받는다. 만약 상기 법의 규정에 해당되지 않을 경우에는 형법의 적용을 받는다.

의무 위반으로 제재를 받는 위반 행위는 법에서 규정된 의무의 불이행이나 형법상 저촉되는 실수를 구성하는 행위이다. 일반적으로 공무원의 행위가 공공 서비스의 원활한 제공에 장애를 불러 일으키거나 공공 서비스에 위협을 가하는 경우 제재를 야기하는 실수이다. 이런 실수는 순수한 직업상의 실수이거나 또한 직업상의 활동 범위 외에서 발생하는 실수로서 공무 수행과 일치하지 않는 행위거나 공무의 존엄성을 침해하는 행위이다.

반면에 제재를 야기하지 않는 공무상 행위의 실수로는 직업상 불충분한 임무 수행, 비난받을 수 있는 행위이지만 해당 공무원이 질병 상태로 인해 행위 시행 시 책임을 지지 않는 행위, 사면 대상이 되는 행위를 들 수 있다.

공무원의 의무 위반에 관한 제재 규정은 형법과는 별개의 법이다. 따라서 공무원 제재 관련 법과 형법은 개별적으로 적용된다. 동일인이 행

한 의무 위반 행위가 동시에 형법 및 공무원 제재 규정의 적용을 받을 수 있다. 공무원에 대한 징벌 권한을 가진 기관은 위반 행위의 실질적 확인을 위한 절차를 제외하고는 형법상 처벌 규정에 준거하지 않는다.

2. 처벌 절차

의무 위반으로 제재 대상이 되는 공무원에게는 우선 위반 행위에 관한 모든 자료를 열람할 권리와 해당 공무원이 선정하는 한 명 또는 다수의 변호인과 더불어 제재 절차에 참여할 수 있다는 것을 통보해야 한다. 위반 여부에 관한 조사는 해당 정부 기구나 징벌 위원회에서 주도할 수 있으며, 해당 공무원은 서면이나 구술로 된 참고 의견을 제출하고 증인을 신청하고 징벌 절차에 참석할 수 있는 권리를 가진다. 경고나 비난을 제외한 다른 징벌은 징벌 위원회의 심의 기관의 심의를 거쳐서 발표된다. 해당 공무원의 위반 행위와 위반 행위 시의 상황을 설명하는 징벌 권한을 가진 기구는 관련 보고서를 이 심의 기관에 제출한다. 서류의 검토 후 심의 기관은 징벌 권한을 가진 기구에 징벌의 동기가 되는 의견을 송부한다. 이 의견은 징벌 권한을 가진 기구에 구속력을 갖지는 않지만 징벌 권한을 가진 기구가 해당 공무원에 대한 징벌을 결정할 때 의견에 포함된 징벌의 범위를 넘을 수 없다.

3. 징벌위원회

징벌위원회는 징벌 대상이 되는 공무원과 동

급 직급을 가진 대표와 상급 공무원 대표들과 동수의 해당 정부 기구 대표들로 구성된다. 징벌 심의 기간 중에 구성 위원들을 바꿀 수 없으면 위원들은 모든 심의 절차에 참석할 후에야 징벌 투표를 시행할 수 있다. 행정 기구는 참석한 위원들의 개인 정보를 해당 공무원에게 통지하지 않으며, 해당 공무원 또한 이 정보를 요구할 권리를 갖지 않는다. 한편 해당 공무원보다 하급직이거나 해당 공무원에게 적의를 품은 대표를 위원회에 참석시킬 수 없다.

4. 징벌

징벌은 소급되며, 한 위반 행위에 대해 복수의 징벌을 가할 수 없으며, 징벌의 동기를 밝히고 위반 행위에 적합한 징벌이어야 한다. 징벌은 4개의 그룹으로 나뉜다.

1그룹은 경고 및 비난, 2그룹은 승진 대상에서 제외, 강등, 최장 15일 간 한시적인 임무 배제, 부서 이전, 3그룹은 강등, 3개월에서 2년 간의 임무 배제, 4그룹은 자동 퇴직 및 면직으로 구성된다.

비난은 공무원의 고과 기록에 기재되며 재범 행위가 없을 경우 3년 후 말소된다. 승진 대상에서의 제외는 2그룹과 3그룹에 포함된 징벌 외에 보충적인 징벌로 추가될 수 있다. 급여의 박탈이 포함된 한시적인 임무 배제는 일부 또는 전부의 내용이 유예될 수 있지만 3그룹의 징벌일 경우에는 적용되지 않는다. 2그룹과 3그룹에 포함된 징벌의 유예일 경우 5년이 지난 후에는 말소되

며, 이 기간 동안 해당 공무원이 다른 징벌을 받지 않으면 징벌 유예를 받은 징벌은 시행된 것으로 간주된다.

5. 구 제

과도한 징벌의 남용으로 피해를 받았다고 간주한 해당 공무원은 징벌 결정을 내린 기구에 징벌의 사면을 신청할 수 있다. 해당 기구는 실정법에 준거해 징벌의 유지, 완화 및 취소를 결정할 수 있다. 해당 공무원의 상사도 징벌의 유지, 완화 및 취소를 결정할 수 있다.

또한 해당 공무원은 1984년 10월 25일 국가 공무원의 징계 절차에 관한 법령(décret n° 84-961 du 25 octobre 1984) 제10조에 준거해 구제 위원회에 징벌 구제를 신청할 수 있다. 징벌 결정 기구는 해당 공무원에게 징벌 결정을 통고할 시 해당 공무원에게 구제 절차에 관한 정보를 통보해야 한다. 하지만 구제 절차로 징벌의 집행이 연기되지는 않으며 징벌은 즉시 집행력을 갖는다. 구제위원회는 구제 신청을 받은 후 구제를 받을 이유가 없다거나 또는 해당 징벌의 취소나 변경을 요구하는 권고안을 발표한다. 징벌 기구가 이 권고안을 받아들일 경우 새로운 징벌 결정이 소급되어 적용된다.

사면 신청이나 구제 위원회에 대한 구제 신청이 받아들여지지 않았을 경우 해당 공무원은 행정 법원에 징벌의 적법성에 관한 판결을 신청할 수 있다. 행정 법원의 판사는 구제 신청에 대해, 위반 행위를 공무원이 임무수행권 보유 여부, 징

벌 절차 규정의 준수, 실질적 증거의 사실 확인, 징벌 기구의 위법 행위나 권력 남용 여부, 위반 행위 평가 시 명백한 실수의 여부 및 행위 능력의 결여나 질병에 의한 잘못된 판단이었던지의 여부를 검토하여 결정한다.

6. 징벌의 유예

징벌의 유예 결정을 받은 해당 공무원은 직급에 관련된 대우, 주택 지원금, 가족 연금 및 사회보장 연금의 혜택을 유지한다. 4개월 동안 형법상 소추를 제외한 어떠한 징벌도 결정되지 않을 경우 해당 공무원은 복권된다. 징벌의 유예는 한시적으로 확정된 징벌을 전제로 하지 않지만 중대한 위반 행위나 형법상의 불법행위에는 적용되지 않는다. 유예 기간 동안 해당 공무원은 공무를 수행하는 것으로 인정되며 직급에 해당되는 권리와 의무를 준수해야 한다. 징벌 유예는 소급되지 않으며 통보 즉시 집행된다.

징벌 유예는 유예 결정의 취소, 징벌 절차에 따른 결정, 유예 결정으로부터 4개월이 지난 후 해당 공무원의 복권에 의해 효력이 소멸된다. 하지만 유예 결정의 취소나 복권이 되더라도 징벌 절차는 지속된다.

강 흥 진

(프랑스 주재 외국법제조사위원)