



프랑스에서의 공무원윤리

정보신청기관 : 국민권익위원회 부패방지부 신고심사단

I. 들어가며

윤리강령(Code de déontologie) 및 행동강령(Code de bonne conduite)은 일정 직종의 종사자가 해당 업무를 수행함에 있어서 필요한 권리 및 의무를 규정한다. 프랑스에서 다른 법률과 무관하게 독립적으로 법적 효력을 갖는 윤리강령에는 지방경찰직 윤리강령(Code de déontologie des agents de police municipale), 건축가 윤리강령(Code de déontologie des architectes), 회계감사위원직 윤리강령(Code de déontologie de la profession de commissaire aux comptes) 및 국가경찰 윤리강령(Code de déontologie de la police nationale) 등이 있다. 이 외에는 공중위생법전상의 의료관련 윤리강령이 있다.

그러나 일반 공무원에 대해서는 독자적인 윤리강령이 없다. 그 대신, 1983년 공무원의 권리와 의무에 관한 법률(Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires)¹⁾ 제4장에 모든 공무원에 적용되는 일반적인 의무규정이 있다(II). 특히 2007년에 제정된 공직현대화에 관한 법률(Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique)²⁾은 총3개 조문(제17-19조)으로 이루어진 제3장(Règles de déontologie)에 윤리규정을 마련하였다(III).

II. 공무원의 일반적 의무

직별에 상관없이 모든 공무원에게 적용되는



1) JORF du 14 juillet 1983 page 2174.

2) JORF n°31 du 6 février 2007 page 2160.

가장 기본적인 의무는 봉사의무이다(1). 이외에 공무원으로서의 직업상 비밀준수 및 신중의무가 있다(2).

1. 상실의무

공무원은 모든 직업활동을 자신에게 부여된 업무에 할애해야 한다. 따라서 이러한 상실의무는 공직간 또는 공직과 영리목적의 사적활동간의 겸직을 금지한다.³⁾ 특히, 사적활동의 겸직에서 발생하는 이익은 공무원의 해당 업무에 대한 헌신의무를 훼손할 수 있다.

그러나, 공무원의 겸직금지 원칙은 아래와 같은 유형의 활동에는 적용되지 않는다:

- 공무원의 과학 · 예술 · 문학작품의 창조활동⁴⁾
- 업무수행과 관련된 자문활동⁵⁾
- 사법상 계약에 의한 비정규직 공공기관 직원의 영리목적에 위한 사적활동⁶⁾

한편, 공무원의 예외적인 겸직 허용이 공직에 고유한 충성의무를 위태롭게 할 위험이 있다. 따

라서 이를 사전에 방지하기 위하여, 공무원이 취득한 이익이 공무원의 독립성을 해칠 우려가 있을 시, 공무원은 자신이 소속된 행정기관의 통제하에 있는 기업에서 직접 또는 타인명의로 이득을 취득할 수 없다.⁷⁾

2. 비밀준수 의무

공무원은 비밀준수 의무를 진다. 따라서 공무원이 업무 수행 중 인지한 사실 · 정보 · 문서에 대하여 신중을 기하여야 한다. 특히 행정문서에 대한 접근의 자유와 관련하여, 공무원은 소속기관의 명확한 결정이 있는 경우에 한하여 이러한 의무에서 면제될 수 있다.⁸⁾ 그리고 모든 공무원은 직급의 서열에 상관없이 자신의 고유업무에 책임을 진다. 공무원은, 문제의 지시가 명백히 위법하거나 공익을 중대하게 해칠 위험이 있는 경우가 아니라면, 상급자의 지시에 복종하여야 한다.⁹⁾

공무원이 업무상 범한 과실은 형법의 적용과는 별도로 징계처분의 대상이 된다.¹⁰⁾ 그러나 중



3) Article 25 § 1 de la loi portant droits et obligations des fonctionnaires. 겸직금지원칙은 1936년 연금 및 보수의 이중 수령과 겸직에관한법률명령(Décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions)에 그 기원을 두고 있다.

4) Ibid. article 25 § III.

5) Ibid.

6) Ibid. article 25 § IV.

7) Ibid. article 25 § I 3°.

8) Ibid. article 26.

9) Ibid. article 28.

10) Ibid. article 29.

대한 과실의 경우, 징계위원회는 지체 없이 해당 공무원의 업무를 중지할 수 있다.¹¹⁾ 징계위원회는 4개월 이내에 업무중지에 관련된 사태를 처리하여야 하며 이 기간 내에 어떠한 결정도 없을 경우, 문제의 공무원은 자동적으로 업무에 복귀한다.¹²⁾

Ⅲ. 공무원 윤리규정

2007년에 제정된 공직현대화법의 주요 골자는 윤리위원회의 설립(제18조)과 공무원의 부당이익 취득에 관한 형사처벌의 강화(제17조)에 있다. 공직현대화법 제18조는 부패방지법¹³⁾ 제87조를(1), 제17조는 형법 제432-13조를(2) 각각 수정한 것이다.

1. 윤리위원회(Commission de déontologie)

2007년 공직현대화법의 제정으로, 국가공무원과 지방공무원 그리고 의료직공무원에 개별적으로

로 설치되어 있던 기존의 세 개의 위원회가 단일 윤리위원회로 통합되었다. 총리에 전속된 동 윤리위원회는, 공공기관의 직원이 직무 종료 후 3년 이내에 영리목적의 사적활동을 개시할 경우, 동 직원이 수행한 이전의 공적업무와 향후 사적활동의 양립성 여부에 관한 평가를 주요 임무로 한다.¹⁴⁾ 양립성 평가는 관련 공공기관의 직원 및 행정기관이 윤리위원회에 회부함으로써 개시된다.

또한, 영리목적을 위한 사적활동이 예외적으로 허용되는 공무원 및 겸직이 가능한 비정규직 직원이¹⁵⁾ 기업을 설립 또는 인계할 경우에도¹⁶⁾ 해당 공무원 및 직원은 윤리위원회의 심의 대상에 해당한다. 아울러, 공공기관 직원의 자격으로 채용되었으나 일시적으로 사적활동을 허용받는 회사 및 단체의 장도 마찬가지다. 그러나 윤리위원회가 모든 문제를 의무적으로 심의하는 것은 아니다. 윤리위원회의 심의는 해당직원이 부당이익취득이라는 불법행위의 위험에 노출된 경우에만 강제적이다. 그 이외에는 윤리위원회 제소는 선택적이다.



11) 업무가 중지된 경우라 하더라도 급여, 주택수당 및 가족수당의 수령에는 전혀 영향을 미치지 아니한다.

12) Article 30 de la loi portant droits et obligations des fonctionnaires.

13) JORF n°25 du 30 janvier 1993 page 1588.

정식 법률명은 “부패방지과 경제활동 및 공공절차의 투명성에 관한 법률(Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prevention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques)”이다.

14) Ibid. article 87 § 1.

15) 공무원 및 비정규직 직원이 기업을 설립 또는 인계한 후 최대 1년 이내에 자신이 속한 기관에 신고하여야 하며, 경우에 따라서 1년간 연장이 가능하다.

16) 경쟁분야에서 사법규정에 따라 활동하는 모든 공기업도 민간기업과 동일시된다.

공직현대화법 제18조, 즉 부패방지법 제87조에 구체적으로 언급된 윤리위원회의 평가대상이 되는 공공기관의 직원은 다음과 같다.

- 직무의 최종종료, 휴직, 파견근무, 비상근직 또는 일시적 면직 상태에 있는 공무원
- 국가, 지방자치단체 및 공공기관에 의해 고용된 비정규직 직원
- 장관비서실 직원
- 지방당국 비서실 직원
- 공중위생법전에 규정된 특정 기관의 공법상 또는 사법상 계약직 직원¹⁷⁾
- 독립행정기관의 공법상 또는 사법상 계약직 직원¹⁸⁾

강제적 제소시 윤리위원회가 내린 양립불능의견은 해당 행정기관을 구속하며, 동 행정기관은 1회에 한하여 위원회에 재심을 청구할 수 있다. 한편, 선택적 제소의 경우 윤리위원회의 의견은 권고적 성격을 갖으며, 유보적 양립 의견을 내릴 수도 있다.

부당이득 취득에 해당하는 직원이 윤리규정을

알지 못하였다 하더라도 징계처분의 대상이 된다. 만일 은퇴공무원에 대하여 윤리위원회가 부당이득 취득 결정을 내릴 경우, 문제의 은퇴공무원은 연금 압류조치를 받을 수 있으며, 경우에 따라서는 징계위원회의 의견 후 연금에 대한 모든 권리를 상실할 수도 있다.

2. 형사처벌

공무원 및 공공기관의 직원 신분으로서 자신의 실질적인 업무 범주 내에서 다음과 같은 행위를 한 자는 2년의 징역과 30,000유로의 벌금에 처한다¹⁹⁾

- 사기업을 감시 및 통제하는 행위
- 사기업과 직접 계약을 체결하거나 계약체결에 조언을 하는 행위
- 사기업의 운영에 관한 결정을 주무관청에 직접 제안하거나 권고하는 행위
- 공직 종료 후 3년 이내에 직접참여, 자문 또는 자본의 형태로 사기업에 참여하는 행위²⁰⁾



17) 공중위생법전(Code de la santé publique)에 규정된 특정기관은 아래와 같다.

- i) 의료사고 손해배상국(Office national d'indemnisation des accidents médicaux, 제 L. 1142-22조)
- ii) 프랑스혈액원(Etablissement français du sang, 제 L. 1222-1조)
- iii) 프랑스 식품위생안전청(Agence française de sécurité sanitaire des aliments, 제 L. 1323-1조)
- iv) 프랑스 환경노동위생안전청(Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail, 제 L. 1336-1조)
- v) 위생감시원(Institut de veille sanitaire, 제 L. 1413-2조)
- vi) 생의학청(Agence de la biomédecine, 제 L. 1418-1조)
- vii) 프랑스 의약품위생안전청(Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, 제 L. 5311-1조)

18) 단, 상기 ii)와 vi)에 해당하는 직원의 경우에는 동 직원이 동일 기관에 의해 1년 이상 지속적으로 고용된 경우에만 윤리위원회의 평가대상이 된다.

19) Article 432-13 § 1 du code pénal.

20) 법 개정 이전에는 5년이였다.

동 처벌 규정은 공공시설, 공기업 그리고 국가 또는 지방자치단체가 직간접적으로 자본의 50% 이상을 소유한 혼합경제회사(Société d'économie mixte)의 직원에도 적용된다.

IV. 맺으며

2007년 공직현대화법 제정 전, 국가공무원 · 지방공무원 · 의료직공무원에 고유한 세 개의 위원회가 내린 결정은 2003년과 2004년을 제외하면 매년 1,000건을 상회한다.²¹⁾ 이러한 업무량에도 불구하고 윤리위원회는 프랑스 국민에게 그다지 알려지지 않는 것이다. 그러나, 2009년 2월 24일 사르코지 대통령이 엘리제 궁의 경제담당비서인 François Perol를 새롭게 합병된 은행(Caisse d'épargne-Banque populaire)의 최고경영자로 임명하면서 윤리위원회가 언론에서 자주 언급되었다.²²⁾

앞에서 본 바와 같이, 현재 프랑스에서는 직별의 구분 없이 모든 공무원에게 적용되는 법적 효력을 갖는 단일 행동강령 및 윤리강령은 없다. 하지만 1986년 프랑스 내무부가 제정한 국가경찰 윤리강령이 사실상 프랑스 공무원에 대한 윤리강령의 표본이 되고 있다.²³⁾

정 영 진

(프랑스 주재 외국법제조사원)



21)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
결정 수	1,227	1,293	1,029	942	914	1,078	1,266
변화 폭	+37.5%	+5.9%	-20.4%	-8.1%	-2.9%	+17.9%	+17.5%

(출처: 12^{ème} Rapport d'activité de la Commission de déontologie)

22) http://www.lemonde.fr/economie/article/2009/02/24/perol-pour-aubry-nous-ne-sommes-plus-en-republique_1159606_3234.html, 2009년 3월 9일.

23) 따라서, 프랑스 국가경찰 윤리강령의 해석본을 첨부한다.

24) Décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale.

국가경찰 윤리강령(Code de déontologie de la police nationale)²⁴⁾

제1조

국가경찰은, 전 영토에서, 프랑스 공화국의 자유보장과 체제의 보호, 평화와 공공질서의 유지 그리고 사람과 재산의 보호에 기여한다.

제2조

국가경찰은 프랑스 인권선언(Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen), 헌법, 국제협약과 법률에 따라 임무를 완수한다.

제3조

국가경찰은 법률과 규칙이 정하는 조건을 충족시킨 모든 프랑스 시민에게 개방된다.

제4조

국가경찰은 위계질서에 따라 조직된다. 국가경찰은 사법경찰 임무에 관한 형사소송법전의 규정에 따라 내무부 장관의 감독하에 놓인다.

제5조

동 윤리강령은 국가경찰 공무원과 국가경찰 임무에 적법하게 참여하는 자에게 적용된다.

제6조

동 강령에 규정된 의무를 위반한 자는 필요한 경우 형법상의 형벌과는 별도로 징계처분을 받을 수 있다.

제7조

국가경찰 공무원은 국가기관에 충성한다. 국가경찰 공무원은 청렴공정하며, 어떠한 상황에서도 품격을 잃지 않는다.

공공서비스에 해당하는 경찰공무원은 상대방에게 모범적으로 행동한다. 경찰공무원은 국적, 인종, 사회적 요건, 정치적·종교적·철학적 신념에 상관없이 상대방을 존중한다.

제8조

국가경찰 공무원은 당직근무가 아닌 때에도 위협에 처한 모든 사람을 조력하거나 공공질서를 위태롭게 하는 모든 행위를 예방 및 억제하고 인명과 재산 피해로부터 개인과 단체를 보호하기 위해 자발적으로 조치를 취한다.

제9조

법률에서 허가되는 경찰공무원의 물리력, 특히 총기 사용은 달성하고자 하는 목적에 필요한

범위 내에서의 엄격한 사용이어야 한다.

제10조

모든 체포된 자는 경찰의 책임과 보호하에 있으며, 경찰 공무원 및 제3자로부터 어떠한 폭력과 비인도적인 또는 품위가 손상되는 대우를 받아서는 안 된다.

동 조가 금지하는 행위를 목격한 경찰공무원이 문제의 행위를 억제하지 않거나 권한 있는 기관에 통보를 소홀히 할 경우 징계책임을 진다.

경찰 공무원의 보호하에 있는 자의 건강상태가 특별한 치료를 필요로 하는 경우, 해당 경찰공무원은 의료진의 도움을 요청하여야 하며, 경우에 따라서 보호받는 자의 생명과 건강을 보호하기 위해 필요한 조치를 취하여야 한다.

제11조

경찰공무원은 직업상의 비밀준수 의무가 정하는 범주 내에서 자유롭게 자신의 의사를 표현할 수 있다.

제12조

내무부장관은 국가경찰 공무원이 업무 수행 중 위협, 폭력행위, 모욕 및 명예훼손의 피해를 당하는 경우 이들을 보호한다.

제13조

상급자는 지휘 업무를 수행한다. 즉, 상급자는 결정을 내리고 적용하며, 원활한 이행에 필요한 설명을 부가하여야 한다.

제14조

상급자는 자신이 내린 명령과 그 집행 그리고 결과에 책임을 진다. 상급자가 하급자 1인을 적소적기에 배치할 경우, 상급자의 책임은 완전하며 하급자가 상급자로부터 받은 명령과 자신의 업무 범주 내에서 정기적으로 행한 모든 행위에 적용된다.

경찰공무원은 상급자가 자신에게 내린 명령을 성실히 수행하여야 하며, 명령의 이행 또는 불이행의 결과에 책임을 진다.

제15조

상급자는 계통적 절차를 거쳐 자신의 명령을 전달한다. 위급상황으로 동 절차를 따를 수 없을 시에는 중간 지휘층에 지체없이 전달하여야 한다.

제16조

징용 이외에 어떠한 명령도 일반적인 규율의 적용이 아니라면, 해당 업무의 상급자와 위계



질서 선상에 있지 않는 경찰공무원에게 하달될 수 없다.

제17조

하급자는 상급자의 지시가 명백히 위법하거나 공익을 심각하게 훼손하는 경우 이외에는 상급자의 지시에 따라야 한다. 하급자가 위법하거나 공익을 훼손하는 지시를 받았다고 판단할 시에는, 문제의 지시를 내린 상급자에게 지시의 위법성을 명확하게 지적하고 반대의사를 표시하여야 한다.

그럼에도 불구하고 문제의 지시가 철회되지 않을 경우, 하급자는 계속해서 이의를 제기하며 가능한 한 최고 상급자에게 의뢰한다. 하급자의 이의는 법적으로 인정되어야 한다.

상기 요건을 충족시키지 못하는 지시의 모든 이행 거부는 당사자의 책임을 수반한다.

제18조

모든 경찰공무원은 자신이 받은 임무의 이행을 상급자에게 통고하여야 하며, 필요한 경우 이행이 불가능한 사유를 알려야 한다.

제19조

국가경찰직원과 이들을 지휘하는 행정상급자가 사법경찰 업무를 수행할 때에는 동 업무를 지시한 상급기관의 통제뿐만 아니라, 국가경찰직원과 행정상급자는 서열에 의한 감독과 일반적인 행정감시에 따른다. 단 국가경찰직원은 일반적인 국가경찰 감시의 대상이 된다.