

프랑스 공공부문 개혁과 노사관계

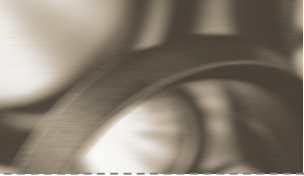
Ruc Louban (프랑스 CNRS 연구소장, 파리정치대학(Sciences Po-Paris) 교수)

프랑스 공공부문 노사관계는 여타 유럽국가와 비교할 때 다소 특이한 데가 있다. 최근의 문제를 논하기 전에 프랑스 공공부문의 몇 가지 특징에 관해 살펴볼 필요가 있다.

■ 개혁의 기본적 특징과 경향

프랑스 공공부문 노사관계는 양적 및 질적 문제점을 가지고 있다.

첫 번째 문제는 프랑스 공공부문이 양적으로 중요하다는 사실과 관련이 있다. 즉, 500만 명 이상의 근로자가 공공부문 종사자로서, 이것은 전체 노동력의 약 22%가 국가기관, 지방자치단체, 공공보건 서비스, 공기업 등 공공부문에 고용되어 있음을 의미한다. 특히, 유럽 대부분의 국가들이 공공비용의 절감과 공공근로자의 수 삭감을 위하여 진지한 노력을 기울인 데 반해 프랑스는 오히려 최근 20년간 전체 공공근로자의 수를 늘려 왔다. 2002년 현재 정부기관(중앙정부, 지방정부 및 공공보건서비스 국한) 종사자 수는 약 492만 5,000명으로, 1985년의 482만 7,000명에 비해 오히려 늘어났다. 공공부문의 고용안정을 위한 국가 차원의 정치적 결정이 1990년대에 처음으로 내려지기는 했지만 2002년 라파랭 보수 정권이 집권하기 전까지는 실질적 인력감축은 이루어지지 않았다. 새 정부의 인력감축도 2005년에 겨우 7,000개의 일자리를 줄이기로 계획되어 있어(중앙정부 단위의 종사자 수 약 250만 명에 비해) 매우 미미한 정도이며, 그러한 감축도 퇴직자 일자리 폐지에 따른 것으로서 별로 효과적인 조치는 되지 못한다. 이러한 자료를 보면 프랑스의 상황이 단기간에 획기적 인력감축을 결정한 영



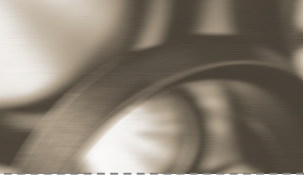
국이나 독일, 심지어 스웨덴의 경우와는 비교할 수 없을 정도임을 분명히 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 각종 자료에 의하면 분야별로 중요한 변화가 있음을 발견할 수 있다. 예를 들어 최근 몇 년 사이 교육부뿐만 아니라 (직업 군인화에 따른) 국방부, 법무 및 경찰관련 인력 채용에 우선권이 주어진 반면, 외교부 공무원 수가 감소하고 재무부 공무원 수는 변함이 없었다. 또 다른 변화 현상은 분권화로 인해, 시단위 및 지역단위 지방정부에 더 많은 의사결정권이 주어진 것이다. 1989년과 2000년 사이 지방공무원 수가 34% 증가하여 현재 지방공무원은 약 170만명에 이르고 있다.

두 번째 문제는 이처럼 엄청난 공공부문 인력 비중이 항상 정치적 논쟁과 갈등의 원인으로 작용해 왔다는 점이다. 프랑스의 상황은 두 개의 대립되는 논쟁으로 특징지어진다. 그 하나는, 좌파에서 우파에 이르기까지 각 정권이 공공지출을 축소하려 하고 있다는 점이다. 중앙정부 공무원에 대한 임금 부담(봉급과 연금)만도 정부 예산의 40%를 차지하고 있는 만큼 재정 논쟁은 중요할 수밖에 없다. 그것은 유로화 도입에 의한 유럽 재정통합 기준에 의해 공공재정 적자 및 부채가 통제되기 때문에 더욱 그러하다. 이 논쟁은 라파랭 정부가 광범위하게 사용해 왔으나 별로 성공을 거두지는 못했다. 또 다른 하나는, 프랑스의 경우 공공부문 취업은 19세기 이래 사회적 신분 상승의 주요 수단으로 여겨져 왔다는 점이다. 공공부문 취업은 ‘공무’라는 프랑스 전통 속에 뿌리박혀 있는데, ‘공무’는 철학적 고려(국가와 기타 공공기관은 국민의 복지를 보호하고 그들의 경제적 조건을 개선해야 한다)와, 민간부문보다 공공부문이 근로자에게 더 많은 권익을 제공해야 한다는 사회적 관례가 복합적으로 작용하고 있는 개념이다. 공무원은 여전히 공개경쟁시험과 행정학교라는 복잡한 제도를 통해 채용되는데, 선발 기준의 핵심은 공정성과 직무수행능력이다. 공무원은 아직도 특정 법률에 의한 강력한 보호를 받으며, 직무상 비행에 의해서만 면직이 가능하다. 뿐만 아니라, 역사적으로 공공부문은 근로자에 대한 사회적 권익을 맨 최초로 확립한 분야이며, 최근에는 민간 기업들이 훨씬 보수적인데 비해 공공부문은 여성 및 장애인 종사원에 대한 새로운 평등권을 신장시키기도 했으며, 이는 안전성, 평등, 직업 훈련 문제 등에서도 마찬가지라고 할 수 있을 것이다. 요컨대, 공공부문은 근로조건 개선의 선구자로 간주되고 있다. 그 결과 프랑스의 일반 여론은 공공서비스에 대해 긍지를 갖고 있는 것으로 나타나고 있다. 여론 조사에 따르면, 조사 대상자의 약 75%가 자녀가 공무원이 되기를 원하고 있고, 과반수가 20여 년 전 이래 공무원의 수가 많지 않다고 생각하고 있다. 전반적으로 볼 때, 학교를 졸업하는 젊은 이들은 공직을 사회 엘리트 계층에 진입하는 최선의 길로 간주하는 등 공공부문은 여전히 젊은이들에게 매우 매력적인 분야로 간주되고 있다.

공공지출을 축소하려는 정치적 의지와 노동조합 및 시민들의 조직적인 공공부문 일자리 확대 요구 간의 긴장관계는 직접적이든(지방 차원에서) 또는 간접적이든(양질의 공공 서비스를 위한 부당한 압력을 통하여) 매우 특별한 역학관계를 조성하고 있으며, 이로 인해 정부는 자체 개혁 프로젝트에서 다소 신중을 기하거나 점진적인 태도를 보이고 있다.

세 번째 문제는 공공부문 내의 사회적 관계는 일반적으로 불안정하고 대립적이라는 사실과 관련되어 있다. 이 문제는 설명이 좀더 필요하다. 역설적으로, 프랑스 공공부문의 노동조합 가입 비율은 유럽에서 최하이다. 공공부문 근로자 중 12%만이 노조 가입자라고 답하고 있는데, 이것은 독일의 20%, 이탈리아의 28%, 그리고 스웨덴의 75%와 차이가 난다. 그러나 노동조합은 두 가지 이유에서 노사관계 제도 전반에 걸쳐 막강한 영향력을 발휘하고 있다. 그 하나는 법 제도이다. 공무원의 임금과 근로조건에 관한 협상은 중앙집중식으로 되어 있으며, 매년 정부 대표(공무원총국 및 재무부)와 노동조합 대표가 대립하고 있다. 1988년 이래 두 그룹 간에 합의가 이루어진 적이 없으며, 임금인상은 정부측에 의해 일방적으로 결정되었다. 더구나 조합측 대표는 각 부처 내 승진 및 인사 문제 감독을 위해 설치된 전문위원회에도 참석한다. 그들의 영향력은 막대하여 관리자들도 독단적인 평가에만 근거하여 직원을 자유롭게 승진시킬 수 없다. 직원 승진은 일반적으로 근무 성적에 따른 순수한 '성과주의'와, 연공서열 및 승진 후보자간 형평성 유지를 꾀하는 노조와의 협상 결과를 절충하여 이루어진다. 노조가 막강한 영향력을 행사할 수 있는 또 다른 주요 이유는, 노조가 고도로 정치화되어 있을 뿐만 아니라 정부가 노조의 요구사항을 받아들이지 않을 경우 언제든지 파업에 돌입할 수 있기 때문이다. 노조는 정치화로 인해 그들의 구조적 약점을 보완하고 있다. 즉, 노조 가입률은 낮지만 노조는 정부 정책을 거부할 수 있는 실질적인 힘을 갖고 있는 것이다. 이와 같은 현상은 공무원 조직뿐만 아니라 전력공사 '프랑스전력(EDF)'이나 철도공사인 '프랑스국철(SNCF)' 등 공기업의 경우도 마찬가지다. 역사적으로 볼 때 이 회사들은, 지금은 유럽연합의 결정에 의해 독점이 도전을 받고 있지만, 제2차 세계대전 후 국가 전역 출자회사로 설립되었는데, 전쟁 중 대 독일군 유격전에 참여한 데 대한 경의 표시로 노동조합에 강력한 의사결정권을 부여해 왔다. 그러나 60년이 지난 지금 이들은 다음 자료에서 보는 바와 같이 아직도 막강한 영향력을 행사하고 있는 것이다. 즉, 공공부문 파업일수가 2001년에 연 약 1,115,000일이나 되었고, 2000년에는 1,650,000일, 그리고 1995년에는 공공 연금제도 개혁을 시도한 우파 정부에 노조가 전국적으로 반대하고 나섭에 따라 3,760,000일의 파업 일수를 기록했다. 분쟁 대부분은 '프랑스노동총동맹(CGT)'이나 '노동자의 힘(FO)' 등 좌파 노조가 주



도하고 있다. 1990년대에는 ‘연대·단결·민주(SUD)’ 노조와 특수 직업별 극좌파 노조 등 새로운 과격 노조들이 등장하여 임금뿐만 아니라 정부의 모든 경제정책, 그리고 공공 업무에 대한 의사결정 등 정부의 결정에 대해 투쟁을 벌이고 있다. 이들 노조는 신공공관리(NPM)로 추진하는 모든 개혁 조치에 항상 반대해 왔다. ‘프랑스민주노동연맹(CFDT)’ 등 여타 노조들은 경영개선 조치들을 수용할 태세를 훨씬 더 잘 갖추고 있을 뿐 아니라, 더욱 체계적인 계약 조건에 의한 새로운 노사관계 개념을 정립하는 데도 한결 적극적이다. 사태를 어렵게 만드는 것은, 이들 노조가 부처별로 결성되어 있기 때문에 노조의 영향력이 정부 부처마다 상당히 다르고, 따라서 일부 부처 노조가 파업을 결의할 가능성이 높다는 사실이다. 실제로, 교육부문은 전통적으로 좌파적 성향을 갖고 있어 한결 투쟁적이다.

■ 고용의 변화


여러 가지 장애에도 불구하고 지난 10년 간 공공부문의 고용에는 많은 변화가 있었다. 1990년대 초부터 공기업(특히 은행 및 텔레콤 분야)의 민영화, 그리고 지방 차원에서의 공공-민간 간 파트너십의 확대 등으로 인해 공공기관의 역할에 변화가 일어났다. 요컨대, 공공부문 고용은 점차 관리, 규제 및 평가 업무에 집중되고, 사무적인 일이나 육체적인 일은 민간 회사에 넘기게 된 것이다. 이에 따라 공공부문 고용형태에 다음과 같은 변화가 일어나게 되었다. 즉, A급(대졸 이상의 관리자급)은 1980년에 전체 공무원의 27%이던 것이 2005년에는 약 44%를 차지하게 된 반면, C급(사무원)의 비율은 42%에서 29%로 감소하였다.

또 하나의 변화는, 공무원의 법적 지위가 이제는 민간부문 봉급자에 상당히 근접해졌다는 사실이다. 예컨대, 2003년 연금 개혁에 따라 공공근로자에 대한 혜택이 향후에는 일부 폐지됨으로써 공공근로자의 연금 수급권이 축소 변경된 것이다. 민간부문 근로자와 공공부문 근로자를 구별하지 않고 동일한 권리를 부여하는 유럽연합법의 영향 또한 중요하게 작용하고 있다. 따라서 특정 공공법률에 의한 계약에 따라 고용된 공공부문 근로자는 이제 민간부문 근로자와 동일한 권리를 향유하게 된다(종래에는 그렇지 않았음). 이러한 법률적 변화는 전통적으로 프랑스 공법 체계가 사법 체계와 다를 뿐 아니라 관할 법원도 별도로 되어 있고 ‘국가위원회’와 같은 200년 전통의 기관이 관여하기 때문에 프랑스에서는 매우 중요한 의미를 갖는다. 이러한 변화는 공공부문과 민간부문 간에 통합이 이루어지고 있다는 징조이기도 하다. 노동조합들은 공무원이 궁극적으로 민간부문 근로자와 동일한 처

우를 받게 될 것을 우려하여 이러한 변화에 특히 비판적이다.

이러한 통합 현상으로 경영상 문제가 발생한다. 전통적으로 프랑스 공무원 제도는 경력과 직업이동성을 관리하는 특정 그룹에 의해 조직화되고 있다. 최근에는 가장 유능한 중간 관리자를 계약직으로 최고위직에 고속승진 임용하기 위해 각 직위를 개방하려는 시도가 있었다. 이것은 두 가지 이유에서 간단치 않다. 첫 번째 이유는 조직의 구조는 여전히 확고한 반면 인적자원관리(HRM)는 상대적으로 취약하다는 사실이다. 최근 한 여론조사에서 나타났듯이 공공부문 관리자들은 HRM이 자신들에게 별로 도움이 되지 않는 만큼 자기 경력관리는 자기 스스로 해결해야 한다고 생각하고 있다. 즉, 행정 부처 관리직 공무원의 17%만이 HRM이 좋다고 생각하고 있는 반면, 주요 기업체 근무 민간 관리자들은 32%가 좋다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 공공부문 관리자의 과반수는 자신들의 경력이 근무 성적보다는 주로 연공서열과 직위 계승 원칙에 좌우되고 있다고 생각하고 있다. 평균적으로 이들의 직업 자율성은 매우 낮은 것으로 간주되고 있다. 이러한 자율성의 등급을 측정한 통계에 의하면 이들 관리자의 65%가 직업 자율성을 별로 갖고 있지 않은 것으로 나타나고 있다. 직업 자율성은 직원 채용과 관련해 특히 낮은 것으로 나타나고 있다(불과 5%만이 이 분야에서 실질적인 자율성을 갖고 있다고 느끼고 있음). 두 번째 이유는 최고위직(예컨대 국장급)이 갈수록 정치화되고 있다는 점이다. 현재 정치화된 고위 관리자와 정치인이 만나는 정책결정 집단과 경영 집단 사이에는 실질적인 간극이 존재하고 있다. 이러한 현상은 많은 관리자들이 최고위직에 오르는 최선의 길은 여전히 당파적 정치행위에 달려 있거나 장관 특별보좌관으로 임명되는 것이라고 생각하는 만큼 NPM 수단의 발전을 저해해서는 안 된다. 일반적으로, 관리자들은 행정 담당이든 전문직(통상 부하직원이 적거나 없는 전문직)이든 부처내 의사결정 과정에서 자신이 맡은 역할이 미미하다고 느끼고 있다. 이들 중 소수만이 소속 부처에서 결정한 정책을 수행하는 데 참여하고 있다고 생각한다. 이들이 자기 부서 내에서 맡은 역할에 관해 질문을 받았을 때의 반응은 더욱 충격적이다. 이들 대부분의 경우 그저 결정사항을 이행하는 데 그치고 있다고 생각하고 있고, 소수만이 의사결정이나 재무행정과 조직관리 분야에서 많거나 또는 적어도 어느 정도 영향을 미치고 있다고 느끼고 있다.

결과적으로 부처 내에서 성과에 따른 급여제도를 도입하려는 최근의 시도는 비교적 성공을 거두었다. 관리자급 대부분은 실적의 기준이 상대적으로 모호하여 급여 인상의 객관적 근거가 되지 못한다고 생각하고 있다. 그럼에도 불구하고, 관리자들이 상대적으로 정치적 압력에서 한결 자유롭고, 또 부하 직원들에게 분명한 업무 우선순위와 실적 평가 기준을 제시함으로써 부하 직원들의 직업 문화



를 바꾸는 데 근대적 HRM 방법을 동원할 수 있는 부문이나 특히, 기술부문을 중심으로 많은 변화가 일어났다.

■ 프랑스 사례의 교훈

프랑스 공공행정은 독일의 경우와 마찬가지로 여전히 법적 성격이 강한 문화의 특징을 갖고 있으며 NPM 개혁에 다소 미온적이다. 프랑스 사례가 암시하는 것은 사회적·정치적 개혁환경을 감안하지 않고 NPM을 독립적인 개혁 도구로 밀고 나가는 것은 불가능하다는 것이다. 근대 HRM은 개혁을 가능케 하는 특정 조건을 필요로 한다. 이것은 개혁이 행정제도 전반을 대상으로 할 경우 더욱 그러하다. 프랑스의 경우, 사회적·정치적 한계는 극히 분명하다. 공무원과 공공행정에 대해 신뢰를 보내고 있는 국민들의 높은 기대치 때문에 개혁 주체들도 공공부문에 대한 과감한 개혁을 못하고 있다. 정부 부처 차원의 단순한 기술적 개혁은 각 특정 직무 분야에 중점을 두고 추진할 수 있을 것이다. 국방부나 건설부 등 일부 부처의 경우에는 개혁 주체가 해당 부처의 직원인데다 정부 대표가 직업공무원의 기대를 충족시켰기 때문에 개혁 프로그램 성안이 성공적으로 이루어졌다. 반면, 교육부의 경우, 교사들이 '고객' 즉 학부모들의 지지를 받고 있기 때문에 역대 각 정권이 교사들의 의사에 반하는 개혁을 추진할 수가 없었다.

또한, 공무원 개인들의 정치적 가치관에 주목하는 것도 중요하다. 프랑스 공무원 사회에는 좌익적인 정치문화가 크게 퍼져 있다. 정치적 성향이 공무원들의 업무조직이나 행정관리의 방식을 결정하지는 않는다. 우파 관리자도 있고, 좌파 관리자도 존재한다. 그러나 공무원들이 정치적으로 어느 편에 서느냐 하는 것이 국가의 역할에 대한 그들의 견해와 특정 공공정책에 대한 지지 방식에 막대한 영향을 미친다는 것은 부정할 수 없다. NPM 방식의 공공 관리는 이념적으로 다소 우파 입장에 서 있다고 보는 것이 타당하다. 그것은 이 관리방식이 개인의 실적과 경쟁 등의 가치를 강조하고, 민영화를 지지할 뿐만 아니라, 공무원 수 및 공공부문 서비스의 양적 감축을 옹호하고 있기 때문이다. 따라서, 1990년대 중반 이래 역대 정부(좌파 정부 포함)가 추진해 온 경영기법과 NPM 해결방식이 제대로 발전하지 못한 주된 장애요인은 공무원들의 정치적·이념적 성향이라고 할 수 있다. **KLI**