

## 사회통합과 정부신뢰를 위한 행정법의 과제\*

- 프랑스 마크롱 대통령의 행정개혁을 중심으로 -

문광진\*\*

### 【목 차】

I. 들어가며	III. 실수할 권리의 도입
II. 사회통합과 정부신뢰를 위한 마크롱 대통령의 행정개혁	1. ‘실수할 권리’의 의의
1. 사회통합과 정부신뢰	2. ‘실수할 권리’의 성립요건
2. 프랑스에서의 논의	3. 면책의 범위
3. 마크롱 대통령의 행정개혁 공약	4. 관련 정보의 제공
4. 「신뢰사회국가법」의 제정	5. ‘실수할 권리’의 확장
	6. ‘실수할 권리’의 도입 효과
	IV. 기타 행정개혁 사항
	1. 공행정활동의 방침에 관한 국가전략
	2. 기타 행정의 신뢰 회복을 위한 조치
	3. 국립행정학교 폐지 및 연금개혁
	V. 나오며

### 【국 문 요 약】

오늘날 다양한 양상을 보이고 있는 사회갈등의 해결방법으로 사회통합이라는 개념이 거론되고 있다. 많은 국민은 사회통합을 위한 주도적 역할을 정부가 해주리라 기대하고 있지만, 정부에 대한 불신 또한 매우 높아서 행정개혁을 통한 정부신뢰의 회복이 필요한 상황이다.

프랑스에서는 2017년 마크롱 대통령이 대선 후보 시절부터 신뢰사회를 구축하기 위해서 행정개혁을 공약으로 내세웠고, 2018년에는 「신뢰

\* 본 논문은 2021년 9월 10-11일 개최된 ‘2021 한국공법학자대회 「통합과 분권: 전환시대 공법학의 과제」’에서 “사회통합을 위한 행정법의 과제 -프랑스의 「신뢰사회국가법」 제정의 시사점-”라는 제목으로 발표된 원고를 수정·보완한 것임.

\*\* 정보통신정책연구원 부연구위원, 공법학박사.

사회국가법」을 제정되기에 이르렀다. 마크롱 대통령이 추진한 행정개혁의 주요 취지는 행정의 역할이 더 이상 국민에 대해 제재의 부과가 아니라 국민에 대한 조연과 지원이라는 점을 강조하는 것이다. 그리하여 본 법률에서 ‘실수할 권리’라는 개념을 ‘오류가 있는 경우의 정정할 권리’라고 하는 구체적 권리를 통하여 인정하였고, ‘공행정활동의 방침에 관한 국가전략’을 마련하였으며, 기타 행정의 투명성 제고 및 행정절차 간소화를 위한 조치를 도입하였다. 마크롱 대통령은 이러한 행정개혁을 바탕으로 2022년 재선에 성공하였고, 이후 프랑스의 미래를 위해 국민적 반대를 무릅쓰고 연금개혁을 단행하기도 하였다.

대한민국의 경우에도, 2021년 「행정기본법」의 제정과 2022년 새 정부의 ‘디지털플랫폼정부’ 구현 추진 등 행정개혁이 여러 방면으로 추진되고 있다. 오늘날의 행정은 과거와 같이 정부 일방의 권위주의에 기대는 것이 아니라 민·관의 협력을 통한 사회문제의 해결에 그 목표가 있는 만큼 상호 소통을 바탕으로 신뢰를 구축하는 것이 중요하다. 이에 최근 프랑스에서 나타나는 행정개혁과 관련된 작은 변화에 주목할 필요가 있다.

## I. 들어가며

과학기술이 발전하고 경제규모가 확대되면서 인간의 전체적인 삶의 질은 나아지고 있지만, 우리 사회에서 나타나고 있는 갈등과 대립은 더욱 극심해지고 있다. 오늘날과 같이 복잡한 이해관계를 가진 다양한 구성원으로 이루어지는 사회에서 갈등과 대립이 외부로 표출되는 것은 필연적이라 할 수 있고, 또한 사회갈등이 언제나 부작용으로만 작동하는 것은 아니며 관리를 어떻게 하느냐에 따라 사회발전으로 이어질 수도 있다.<sup>1)</sup> 그러나 현대 대한민국 사회에서 나타나는 갈등에는 순기능보다는 역기능이 더 많아 보인다는 것을 부정하기 어려워 보인다. 사회갈등의 심화는 민주주의의 위기를 초래하고, 미래사회를 대비한 제도개혁에도 어려움을 주고 있다. 뿐만 아니라 사회갈등은 경제발전에도 부정적인 영향을 미치고 있

1) 이달휴, “사회통합에서 본 사회보장법”, 「공법학연구」 제11권 제2호, 한국비교공법학회, 2010, 172-173쪽.

다.<sup>2)</sup> 구체적인 사례로서, 최근에는 빅데이터, 인공지능, 클라우드컴퓨팅 등 정보통신기술의 발달에 의한 디지털 전환(digital transformation)에 힘입어 온라인 플랫폼에서의 경제활동이 급격하게 늘어나면서 기존 산업과 플랫폼 산업 간의 갈등이 심하게 전개되고 있다.<sup>3)</sup> 신기술의 등장으로 인한 기존 산업 사업자 및 종사자와 신산업 사업자 및 종사자 간의 갈등은 기술의 지속적인 발전을 저해하고 결국에는 잠재적인 경제성장에 대한 악영향을 미치게 된다.

이와 같이 우리 사회에서 극심하게 전개되고 있는 사회갈등을 해소하기 위하여 등장한 개념이 바로 ‘사회통합(social cohesion)’이다. 넓은 의미에서 ‘통합’은 ‘체계통합’과 ‘사회통합’으로 구분되고, 전자는 “시장에서의 화폐유통의 조절, 행정결정, 구조통합 등의 방식”으로 추진될 수 있지만, 후자는 “심각한 사회균열 또는 갈등을 전제로 하는 개념”으로서 근본적으로 갈등을 겪는 집단 간의 소통증진, 신뢰공유, 권리보장 등을 통한 상호동의의 방식으로 추진될 수 있다고 본다.<sup>4)</sup> 즉, 사회통합을 이룩하기 위해서는 단순한 제도개선의 수준을 넘어서 대립하는 각 집단과 집단 사이에서 소통을 중심으로 하는 신뢰관계를 구축해야 한다. 궁극적으로는 우리 사회를 신뢰 기반의 사회로 전환하는 것이 중요한 과제가 된 것이다. 결국 정치·경제·산업·교육·문화 등 사회 모든 분야에서 신뢰가 회복되어야 하는데, 다수의 국민이 사회갈등의 해결과 사회통합의 실현에 있어 정부의 주도적 역할을 기대하고 있다. 정부가 사회의 다양한 갈등을 주도적으로 조정하기 위해서는 무엇보다도 정부 스스로가 국민으로부터 신뢰받아야 한다. 정부신뢰를 제고하는 데는 여러 가지 방안이 있을 수 있지만, 정부와 국민의 관계를 규율하는 행정법의 역할도 매우 중요할 것이다. 행정법의 모국이라고 할 수 있는 프랑스에서는 2017년에 취임하여 2022년부터 두 번째 임기를 수행하고 있는 엠마누엘 마크롱

2) 박준·정동계, 「사회갈등지수와 갈등비용 추정」, 한국행정연구원, 2018, 133쪽.

3) 그 대표적인 사례로서 2018년 출시되면서 택시업계와 플랫폼 간 갈등을 불러온 승차공유 플랫폼 ‘타다’ 사태를 들 수 있다(정준화, “4차 산업혁명 시대, 일상의 디지털 전환이 초래한 사회갈등의 현황과 대응 방안”, 「NARS 입법·정책」 제104호, 국회입법조사처, 2022, 24쪽 이하 참조).

4) 한상진, “21세기 한국사회의 변동전망과 사회통합의 방향”, 「저스티스」 통권 제134-2호, 한국법학원, 2013, 43-44쪽.

(Emmanuel Macron) 대통령이 2017년 대통령 선거운동 기간에 신뢰사회를 구축하기 위한 행정개혁을 공약으로 제시하였고, 2018년에는 이를 구체화하는 「신뢰사회를 구축하는 국가를 위한 2018년 8월 10일 제 2018-727호 법률(이하 신뢰사회국가법)」<sup>5)</sup>이 제정되기도 하였다.

이에 본 글에서는 우선, 사회통합과 정부신뢰를 위해 프랑스 마크롱 대통령이 추진하고자 한 행정개혁의 주요 내용을 확인하고(II), 이어서 프랑스 행정개혁의 핵심 요소에 해당하는 이른바 ‘실수할 권리’에 관하여 검토해보고(III), 기타 행정개혁 사항을 살펴봄으로써(IV), 최근 프랑스에서 나타나는 행정법의 변화가 사회통합 및 정부신뢰와 관련하여 우리나라의 행정법에 시사하는 바를 도출하고자 한다(V).

## II. 사회통합과 정부신뢰를 위한 마크롱 대통령의 행정개혁

### 1. 사회통합과 정부신뢰

과거 대한민국 사회에서 문제시되었던 갈등이 주로 이념갈등과 지역갈등으로 이루어졌다고 한다면, 21세기 들어서는 이러한 양상의 갈등이 미처 봉합되지 못한 상태에서 세대갈등, 계층갈등, 성별갈등 등이 추가적으로 극심하게 전개되고 있다.<sup>6)</sup> 여기에 신·구 산업 간 갈등까지 더해져 정치·사회·경제·문화 전 영역에서 사회통합이 필요한 상황이다. 우리 국민은 오늘날의 극심한 사회갈등을 해소하고 사회통합을 추진하는 데 있어 중심적 역할을 담당하여야 할 첫 번째 집단으로서 정부를 뽑고 있다. 한국 행정연구원이 2020년에 실시한 ‘사회통합실태조사’에 따르면, 우리 국민은 사회갈등을 해소하고 사회통합을 위해 중심적 역할을 할 집단으로 32.2%가 정부를 선택했고, 이어서 국회(28.2%), 언론(11.7%), 교육계(10.2%), 기업(6.1%), 시민단체(3.6%), 노동조합단체(3.1%), 법조계(3.0%), 종교단체(1.9%)를 선택하고 있다.<sup>7)</sup> 그런데 우리 국민이 사회통

5) LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance(Loi E SSOC), JORF n°0184 du 11 août 2018.

6) 박찬욱, “사회통합의 방향: 한국정치의 과제”, 「저스티스」 통권 제134-2호, 한국법학원, 2013, 63-72쪽.

함에 대하여 정부에 많은 기대를 걸고는 있지만, 한편으로는 정부를 매우 불신하고 있다는 사실도 알 수 있다. 같은 조사에서 우리 국민의 중앙부처에 대한 신뢰 정도는 4점 만점에 2.4점으로 1.9점인 국회에 대한 신뢰 정도보다는 높은 수준이지만, 가족(3.6점), 지인(2.9점), 의료기관(2.8), 교육기관(2.7), 이웃(2.7), 금융기관(2.6), 지방자치단체(2.6) 등과 비교하면 낮은 수준으로 나타났다.<sup>8)</sup> 이러한 조사 결과는 과연 정부가 사회통합을 위해 주도적 역할을 할만한 자격이 있는지에 대한 의문이 생기게도 한다.

결국에는 사회통합이라는 목표를 앞에 두고, 신뢰사회를 구축하기에 앞서 정부를 비롯한 공공부문 전반이 국민으로부터 보다 더 많은 신뢰를 쌓아야 할 필요가 있는 것이다. 이를 위해서는 정치개혁을 통한 정치권과 정치세력의 신뢰 회복도 물론 중요하게 다루어져야 하지만, 행정서비스의 질적 향상을 통한 행정의 신뢰 회복 역시 중요한 과제로 논의되어야 할 것이다. 국민에 대한 정부의 신뢰 확보의 출발은 과거 권위주의적 행정풍토에서 벗어나서 정부와 국민이 상호 신뢰를 기반으로 대등한 지위를 구성하는 것에서 시작될 것이다. 오늘날 행정법학의 관심이 정부주도의 일방적 행정에서 벗어나 점차 협치 행정으로 옮겨가고 있는 것도 행정시스템의 변화를 통한 사회통합이 필요하다는 맥락과 맞닿아있다고 할 것이다. 행정법학의 범위를 벗어나더라도, 최근 들어 민관의 협력을 강조하는 네트워크 거버넌스, 협력적 거버넌스, 포용적 거버넌스 등 거버넌스 열풍을 넘어서 이른바 거버넌스 신드롬이 나타나는 것도 정책결정에 있어서 다양한 이해관계자 간의 신뢰구축이 중요하기 때문이다.<sup>9)</sup>

## 2. 프랑스에서의 논의

유럽 사회의 경우, 우리나라에서도 표출되고 있는 이념갈등, 지역갈등, 세대갈등, 계층갈등, 성별갈등을 넘어서 종교갈등, 인종갈등까지도 심각하게 나타나고 있고, 이러한 갈등을 해소하고자 사회통합에 대한 요구가

7) 한국행정연구원, 「2020년 사회통합실태조사」, 2021, 72쪽.

8) 한국행정연구원, 위의 보고서, 59-60쪽.

9) 이명석, 「거버넌스 신드롬」, 성균관대학교 출판부, 2017, 112쪽.

매우 뜨겁다.<sup>10)</sup> 사실 사회통합(cohésion sociale)은 프랑스와 벨기에에서 처음으로 사용되기 시작한 개념이었는데, 모든 사람의 복지를 보장하고 불균형과 양극화를 회피하는 사회의 능력으로 이해되고 있다.<sup>11)</sup> 전 유럽에서 겪고 있는 공동의 사회갈등을 해결하고자 유럽평의회(Council of Europe)는 모든 형태의 불평등과 차별에 대해 맞서 싸우기 위한 회원국 공동의 책임을 강조하고 있으며, 또한 인간의 권리와 존엄성, 다원주의, 자율성, 개인적·가정적·직접적 계발과 시민참여 등과 관련된 형평을 강조하고 있다.<sup>12)</sup>

프랑스에서는 1980년대 이전까지는 이주민을 비롯한 사회적 소수자를 하나의 사회적 틀 속에서 포용하기 위한 정책인 ‘사회동화(intégration sociale)’ 정책을 유지하였으나, 이후 다양한 집단이 공존하기 위한 ‘사회통합’ 정책으로 전환하였다.<sup>13)</sup> 사회통합은 사회의 다양성을 존중하는 방향에서 인간의 존엄과 가치의 실현하고 공공복리를 추구하는 것이므로,<sup>14)</sup> 결국 사회통합의 주도적 추진은 행정의 몫에 속하는 것이다. 성공적인 사회통합을 위해서는 행정을 작동하게 하는 기관에 대한 사회 구성원의 신뢰가 우선되어야 하며, 이러한 행정기관에 대한 신뢰는 기관의 정당성뿐만 아니라 기관이 제공하는 서비스의 질적 측면과도 큰 연관을 가지게 되는 것이다.<sup>15)</sup>

한편, 2018년 8월 10일 제정된 「신뢰사회국가법」의 입법 과정에서 헌법상 자문기관인 ‘경제·사회·환경위원회’<sup>16)</sup>가 2017년 정부의 요청을

10) 유럽평의회(Council of Europe)는 2015년까지 ‘사회통합, 인간의 존엄, 평등을 위한 유럽위원회(European Committee for Social Cohesion, Human Dignity and Equality, CDDECS)’를 운영하기도 하였다.

11) Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 「Nouvelle stratégie et Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la cohésion sociale」, Conseil de l'Europe, 7 juillet 2010, p. 2.

12) Ibid.

13) 전훈, “공생과 상생을 위한 사회통합의 법적 과제”, 「외법논집」 제36권 제3호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2012, 139쪽.

14) 이달휴, “사회통합의 개념에 있어서 다양성의 의미”, 「사회법연구」 제37호, 한국사회법학회, 2019, 11쪽.

15) Caroline Guibet Lafaye/Annick Kieffer, “Interprétations de la cohésion sociale et perceptions du rôle des institutions de l'État social”, 「L'Année sociologique」 Vol. 62, Presses Universitaires de France, 2012, p. 205.

받아 본 법률의 제정안 초안에 대하여 의견서(avis)를 제출하였는데, 당해 의견서는 공행정활동이라는 것이 입법자로부터 도출된 공익이라는 관점에 적합하도록 조절하는 기능을 수행하는 것으로서 궁극적으로는 사회통합을 목표로 한다고 설명하였다.<sup>17)</sup> 그러나 프랑스의 경우에도 우리나라와 마찬가지로 사회통합을 주도적으로 추진하여야 하는 정부에 대한 신뢰가 높지 않다. 비슷한 시기인 2017년 12월 ‘파리정치대학 정치연구소(Sciences Po Paris CEVIPOF)’의 의뢰로 여론조사업체 ‘Opinion Way’가 실시한 여론조사에서 정부는 30%의 신뢰도를 보여 의회(29%)에 대해서만 근소하게 앞설 뿐, 대통령(33%)<sup>18)</sup>이나 각 단계별 지방의회인 헤지옹의회(conseil régional, 41%), 데빠르트명의회(conseil départemental, 43%), 꼬뮌의회(conseil municipal, 53%)보다 낮은 신뢰도를 나타냈고,<sup>19)</sup> 병원(76%), 중소기업(76%), 국군(75%), 경찰(73%), 학교(65%), 시민단체(63%), 사회보장기관(61%)에 비하면 그 신뢰도가 절반 이하에 불과하였다.<sup>20)</sup> 이러한 정부에 대한 낮은 신뢰도는 「신뢰사회국가법」의 제정을 통하여 행정에 대한 국민의 신뢰를 구축할 필요성으로 작용하기에는 충분하였다.

### 3. 마크롱 대통령의 행정개혁 공약

엠마누엘 마크롱은 2017년 5월 7일 프랑스 대통령 선거에서 최종 당선되어 같은 해 5월 14일 제5공화국의 여덟 번째 대통령으로 취임하였

16) 경제·사회·환경위원회(Conseil économique, social et environnemental)는 프랑스 제5공화국 헌법 제69조 이하의 규정에 따라 설립되는데, 주로 법률안이나 법규명령안 등에 대하여 의견을 제출하고, 경제, 사회 및 환경과 관련된 문제에 대하여 정부나 의회에 자문을 담당한다.

17) Nicole Verdier Naves, 「Avant-projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance」, Conseil économique, social et environnemental, 27 novembre 2017, p. 7.

18) 프랑스의 경우 헌법상 대통령이 정부에 소속되어 있지 않으며, 또한 현 대통령인 마크롱이 2017년 5월 14일 대통령직에 취임하였으나 본 설문조사가 같은 해 말에 있었기 때문에 대통령의 신뢰도가 정부의 신뢰도보다 더 높았던 것으로 해석할 수 있다.

19) Opinionway, 「En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui? -Le baromètre de la confiance politique-」, ESOMAR, janvier 2018, p. 20.

20) Ibid., p. 26.

고, 2022년 4월 24일 재선에 성공하여 현재에는 두 번째 임기를 수행하고 있다. 마크롱은 대통령에 출마하기 전에는 사회당 정부에서 2014년 8월부터 2016년 8월까지 경제·산업·디지털부장관(Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique)직을 역임하였으나, 사회당을 탈당하고 중도 또는 자유주의 정당인 '전진(En Marche!)'<sup>21)</sup>을 창당하였다.<sup>22)</sup> 프랑스에서는 수많은 정당이 난립하고 있지만, 주요 공식선거의 1차 투표(premier tour de l'élection)에서 과반 득표자가 나오지 않는 경우 결선 투표(second tour de l'élection)를 실시하고 있어, 특히 대통령 선거의 경우에는 중도우파인 공화당(Les Républicains)과 중도좌파인 사회당(Parti Socialiste)이 정권교체를 이루며 사실상 양당제와 유사한 모습을 보여주고 있었다. 그러나 마크롱은 거대 양당이 아닌 소수 신당의 후보로서 39세의 나이에 대통령으로 당선이 되면서 전 세계의 주목을 받게 되었다.

마크롱 대통령은 2017년 대통령 선거운동 과정에서 '신뢰의 위기', '신뢰의 회복', '신뢰사회' 등을 화두로 던지면서 '행정개혁'을 선거 공약으로 전면내세웠다. 보다 구체적으로 당시 마크롱 대통령 후보는 "프랑스인의 삶을 더욱 편리하게 되돌려 드립니다"라는 문구와 함께 '행정과 국민 간 관계의 현대화 및 개선'으로 대표되는 '행정개혁'을 주요 슬로건 중 하나로 정하였다.<sup>23)</sup> 행정개혁의 목표 또는 취지를 "공행정활동의 핵심은 더 이상 제재를 가하는 것에 있는 것이 아니라, 조언하고 지원하는 것에 있다"라고 밝혔으며, 이를 위해서 '모두를 위한 실수할 권리(droit à l'erreur pour tous)'라는 개념을 도입하겠다는 공약을 내세웠다.<sup>24)</sup> '실수할 권리' 또는 '실수권'을 모든 국민에게 인정하겠다는 의미는 국민

21) 2017년 4월 창당된 '전진'은 2017년 마크롱의 대통령 선거 당선 직후인 2017년 5월 8일 '전진하는 공화국(La République en marche)'으로 정당 명칭이 변경되었고, 마크롱 대통령의 재선 선거를 준비하는 과정에서 2022년 4월 5일 '르네상스(Renaissance)'로 그 명칭이 다시 변경되었다.

22) Élysée, "Mandat en cours : Emmanuel Macron", 2 janvier 2023, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron>.

23) Emmanuel Macron, 「Retrouver notre esprit de conquête pour bâtir une France nouvelle : Programme En Marche !」, Élection présidentielle 23 avril et 7 mai 2017, pp. 24-25.

24) Ibid.



이 행정절차를 이행함에 있어서 실수를 범하는 경우에도 이에 악의가 없으면 제재를 하는 것이 아니라 그 오류의 정정을 청구할 수 있게 하겠다고 약속하는 것이었다. 이는 국민에 대한 행정기관의 권위주의를 타파하고 행정의 국민과 동등한 관계를 유지하거나 오히려 국민에게 조력할 수 있는 기반을 마련하고자 하는 정치적 의지로 볼 수 있다. 본래 프랑스에서 행정법은 질서유지를 위한 경찰행정, 즉 공권력적 작용에 대해서 주된 관심을 기울였지만, 20세기 들어서는, 특히 레옹 뒤기(Léon Duguit)를 중심으로 국가의 역할이 공동체적 수요를 충족시키는 데 있는 것으로 이해하면서 ‘공공서비스(service public)’라고 하는 개념이 행정법의 주된 이데올로기로 등장하였다.<sup>25)</sup> 이후 프랑스 행정법은 국가가 국민에 대하여 공공서비스를 제공하여야 하는 의무에 대하여 규율하는 공공서비스법으로서 자리 잡게 되었다. 그러나 공공서비스 작용 역시 그 목적이 국민의 경제적·사회적 불평등 해소에 있는 것이지, 공공서비스의 제공을 둘러싼 행정과 국민 간의 관계가 신뢰를 중심으로 형성된다고 보기는 어렵다. 이러한 부분에서 마크롱의 행정개혁에 관한 대선 공약은 행정과 국민 간의 관계를 개선하겠다는 측면에서 의미가 있다고 하겠다.

한편, 마크롱의 행정개혁에 대한 공약은 실수할 권리의 도입으로 그치는 것이 아니라 각종 행정절차를 간소화하고, 행정의 투명성을 제고하는 등 행정서비스의 만족도를 개선하겠다고도 하였다.<sup>26)</sup> 실제로 프랑스의 행정은 복잡한 절차, 과도한 민원서류의 요구, 느린 속도와 부정확한 처리, 강압적 태도 등으로 악명이 높았다.<sup>27)</sup> 국민에게 불편을 주고, 또한 정부를 비롯한 공공부문에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 불합리적이고 비효율적인 행정에 대한 개혁이 최우선적인 정치적 아젠다로 등장한 것이다.

#### 4. 「신뢰사회국가법」의 제정

사실 프랑스는 2015년에 이미 「공중과 행정의 관계 법전(Code des relation entre le public et l'administration)」을 마련하여 행정객체인

25) Jacques Petit/Pierre-Laurent Frier, 「Droit administratif」 16<sup>e</sup> édition, LGDJ, 2022, p. 256.

26) Emmanuel Macron, op. cit., p. 25.

27) 연합뉴스, “마크롱, 악명 높은 ‘프랑스 행정절차 간소화’ 직접 챙겨”, 2017년 11월 29일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20171129007100081>.

국민의 방어권을 보장하는 등 행정의 절차적 정의를 강화한 바 있다.<sup>28)</sup> 프랑스에서는 특정 분야에서 적용되는 법령을 주제별로 분류하여 통합하는 법전화(codification)하는 것을 흔하게 찾아볼 수 있는데, 「공중과 행정의 관계 법전」은 「행정재판법전(Code de la justice administratif)」에 의해 규율되지 않는 비소송적 행정절차를 규율하는 법률과 법규명령의 집합체이다.<sup>29)</sup> 본 법전은 국민과 행정 간 관계 개선을 위해 기존에 법령이나 관례로 인정되던 행정행위, 정보공개 및 활용, 행정분쟁 처리 등에 관련된 절차를 체계화했으나, 여기에 그치지 않고 프랑스 입법당국은 2018년 「신뢰사회국가법」을 제정하여 행정의 질적 향상을 도모하여 국민과 행정 사이의 신뢰를 증진하고자 하였다.

무엇보다도 「신뢰사회국가법」의 제정은 2017년 대통령 선거에서 승리하여 대통령에 취임한 마크롱 대통령의 공약 이행 과정이었다. 마크롱은 대통령으로 취임한 이후, 정부의 수장인 에두아르 필립(Édouard Philippe) 총리를 중심으로 「신뢰사회국가법」의 제정을 본격적으로 추진하였고, ‘국사원(Conseil d’Etat)’, ‘국립규범평가위원회(Comité national d’évaluation des normes)’, ‘경제·사회·환경위원회’ 등의 기관으로부터 자문이나 의견을 청취하여 제랄드 다흐마냥(Gérald Darmanin) 공공작용·회계부장관(Ministre de l’Action et des Comptes publics)<sup>30)</sup>이 법률 제정안을 작성하였다. 「신뢰사회국가법」 제정안은 2017년 11월 27일 국무회의를 통과하였으며, 정부는 “본 법률 제정안은 우리 사회의 전환을 추진하는, 모든 우리 국민을 위한 발전을 촉진하는, 신뢰사회를 구축하는 국가를 건설하는 초석입니다. 본 법률 제정안을 행정과 일상적인 관계 속에 있는 행정의 이용자에게 바칩니다.”라고 하면서 이를 하원의회에 제출하였다.<sup>31)</sup> 본 제정안은 하원의회와 상원의회를 오가며 일부 수정을 거쳐 2018년 7월 31일 최종 통과되었고, 2018년 8월 10일 공포되었다.

28) 「공중과 행정의 관계 법전」의 주요 내용에 관하여는 권채리, “프랑스 행정절차법의 제정과 그 특징 -행정과정의 민주화와 투명성의 지향-”, 「행정법학」 제18호, 한국행정법학회, 2020, 109-144면 참조.

29) 이에 국내에서는 「공중과 행정의 관계 법전」을 흔히 ‘행정절차법전’이라고도 일컫는다.

30) 우리나라의 기획재정부장관에 해당한다.

31) Assemblée nationale, Etat au service d’une société de confiance (ESSOC), le 28 novembre 2017, [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/etat\\_service\\_societe\\_confiance](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/etat_service_societe_confiance).

「신뢰사회국가법」은 총 4장<sup>32)</sup> 72개조로 구성이 되어있고, ‘공행정활동의 방침에 관한 국가전략(Stratégie nationale d’orientation de l’action publique)’이 별첨되어 있다. 우선, 제0장(방침 및 계획 규정)은 제1조 단 1개의 조로만 구성되어 있는데, 이 제1조가 바로 “본 법률에 별첨되어 있는 공행정활동의 방침에 관한 국가전략을 승인한다”라고 규정되어 있는 ‘공행정활동의 방침에 관한 국가전략’의 근거 조항이다. 이어서 「신뢰사회국가법」 본문의 주요 내용은 크게 두 가지 큰 틀에서 살펴볼 수 있는데, 전자는 행정에 대한 신뢰를 확보하기 위한 ‘실수할 권리(droit à l’erreur)’를 도입하는 것이고, 후자는 행정의 투명성을 제고하거나 행정절차를 간소화하는 등 행정의 신뢰 회복과 관계된 다양한 조치들이다.

### III. ‘실수할 권리’의 도입

#### 1. ‘실수할 권리’의 의의

‘실수할 권리’ 혹은 ‘실수권’은 마크롱 대통령이 대통령 후보 시절 선거 운동에서 행정개혁과 관련하여 내세운 공약의 핵심적 내용이다. 국민으로부터 행정에 대한 신뢰를 확보하기 위해서는 행정이 국민에게 제재를 가하는 것에 중점을 두는 것이 아니라 조언과 지원을 하는 것이 필요하다는 취지에서 국민이 행정에 대하여 실수를 하더라도 이를 용인하겠다는 것이다. 이 같은 대통령의 대국민적 약속을 이행하기 위하여 「신뢰사회국가법」 제2조는 「공중과 행정의 관계 법전」 제2권 제2편 제2장에 ‘오류가 있는 경우의 정정할 권리(Droit à régularisation en cas d’erreur)’라고 명명된 ‘제3절(Chapitre III)’ 제L.123-1조 및 제L.123-2조를 신설하였다.

「공중과 행정의 관계 법전」 제L.123-1조 제1항은 “처음으로 자신의 상황에 대하여 적용되는 법규를 잘못 인식하였거나 자신의 상황에 관한 정보를 통지하는 데 있어서 실수를 범한 자가 이를 스스로 정정하거나

32) 제0장(Titre préliminaire)과 제1장, 제2장, 제3장으로 구성되어 있다.

행정기관이 기한을 정하여 고지하는 바에 따라 정정을 하게 되면 행정기관으로부터 받게 되는 금전적 제재 또는 제공받을 수 있는 일체의 급부가 박탈되는 제재를 받지 않는다”라고 규정한다. 여기에서 주의할 부분은 대통령 공약사항이 법률상 권리의 형태로 입법되는 과정에서 권리의 객체가 ‘erreur’라고 하는 ‘실수’ 또는 ‘오류’가 아니라 ‘régularisation’이라고 하는 ‘정정’ 또는 ‘정규화’로 변경되었다는 점이다. 즉, 대통령 선거 운동 시기부터 언급되었던 ‘실수할 권리’이라는 용어 대신에 ‘오류가 있는 경우의 정정할 권리’라는 용어를 사용하고 있다. 사실 권리는 자신의 의사나 이익을 위하여 작위나 부작위를 요구할 수 있는 힘 따위를 의미하며, 해당 권리를 보유한 자만이 상대방이나 제3자에 대하여 작위나 부작위를 요구할 수 있다는 점에서 언제나 주관적인 성격을 가진다. 권리의 개념에 관한 오랜 논쟁 속에서 ‘의사설’과 ‘이익설’이 대립하여 왔는데, 전자는 권리를 “권리주체의 의사를 보호하기 위해 존재”하는 것으로 보는 관점이고, 후자는 권리를 “권리주체의 이익을 보호하기 위해 존재”하는 것으로 보는 입장이다.<sup>33)</sup> ‘실수할 권리’는 권리주체의 귀책사유로 인한 오류가 있어도 일정한 경우에는 불이익 처분을 받지 않는다는 의미를 가지기 때문에 ‘이익설’의 입장에서 이해하는 것이 타당할 것이다. 더욱 자세히 살펴보면, 해당 권리를 보유한 국민이 상대방이나 제3자의 방해를 받지 않고 자유롭게 실수를 하거나 오류를 범할 수 있는 이익에 해당한다고 이해하기 보다는 이러한 실수나 오류가 있더라도 일정한 요건에 따라 정정 또는 정규화를 청구할 수 있는 이익에 해당한다고 이해하는 것이 더욱 자연스럽다.

다시 말하자면, ‘실수할 권리’라는 명칭은 일종의 정치적 수사에 가까운 것으로서, 이러한 권리가 국민에게 행정에 대하여 실수할 수 있는 자격이나 이익을 부여하는 것은 아니다.<sup>34)</sup> 해당 법률 규정은 국민이 행정에 대하여 실수를 하거나 오류를 범하였을 때 면책을 시켜주는 것이 아니라, 그

33) 최봉철, “권리의 개념에 관한 연구 -의사설과 이익설의 비교-”, 『법철학연구』, 제6권 제1호, 한국법철학회, 2003. 55-56쪽.

34) Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, “Documents opposables : ce que change la Loi Essoc pour un État au service d'une société de confiance”, le 21 décembre 2018,

<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid137236/documents-opposables-ce-que-change-la-loi-essoc-pour-un-etat-au-service-d-une-societe-de-confiance.html>.

러한 국민이 스스로 자신의 실수를 정정하거나 행정기관의 요구에 따라 이를 정정하는 경우에만 면책을 인정하도록 하고 있다. 그래서 법정 권리로서는 ‘오류가 있는 경우의 정정할 권리’라는 명칭이 부여된 것이다. 과거에는 국민이 행정에 대하여 실수를 범한 경우에 바로 그에 대한 제재로서 의무가 부과되거나 혹은 권리가 제한될 수 있었지만, 행정개혁 조치가 새로운 법률 규정을 도입함으로써 행정개혁으로 당사자가 이를 바로 잡는 경우에는 그러한 불이익에서 자유로워질 수 있다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

## 2. ‘실수할 권리’의 성립요건

‘실수할 권리’, 즉 ‘오류가 있는 경우의 정정할 권리’가 성립하여 행위자에게 면책이 인정되기 위해서는 행위자 자신의 상황에 적용되는 법규를 잘못 인식하거나 자신의 상황에 관한 정보를 통지하는 데 실수 또는 오류를 범한 자가 첫째, 자기 스스로 그러한 실수 또는 오류를 정정하거나 행정기관의 요청이 있는 때에는 정한 기한 내에 이를 정정하여야 하고, 둘째, 이러한 잘못된 인식이나 오류가 처음에 해당하여야 하며, 셋째, 선의에 해당한 경우여야 한다.

따라서 우선, 앞서 언급한 바와 같이 실수나 오류 그 자체에 대하여 바로 면책되는 것이 아니라 스스로 자신의 실수 또는 오류를 정정하거나 행정기관의 요구에 따라 이를 정정하는 경우에만 면책이 된다. 즉, 실수를 하거나 오류를 범하는 그 행위 자체로 면책이 되는 것은 아니다.

그리고 둘째로, 행정의 상대방인 국민이 과거와 동일한 실수 또는 오류를 범한 경우, 해당 실수 또는 오류에 대해서는 더 이상 면책이 되지 않는다. 예를 들어, 매년 5월에 실시하는 소득신고에서 최초로 오기나 오산이 있었고 이에 대한 정정을 통하여 면책되었던 경우를 가정하였을 때, 다음 해에 실시하는 소득신고에서 동일한 실수를 반복한다면 더 이상 면책이 되지 않을 것이다.

끝으로 이러한 실수나 오류는 선의(bonne foi)에 해당하여야만 면책의 대상이 되는 것이다. 선의란 악의(mauvaise foi)이거나 기망(fraude)에 의한 것이 아닌 경우를 말하는데, 실제로 「공중과 행정의 관계 법전」

제L.123-1조 제2항이 동조 제1항에 이어서 “그럼에도 불구하고 당사자의 실수가 악의이거나 기망에 의한 경우에는 정정을 고지하지 않고 제재를 가할 수 있다”라고 규정한다. 여기서 동법전 제L.123-2조 제1항은 “본 장에서 의미하는 악의에 대하여, 자신의 상황에 적용되는 법령을 고의로 등한시하는 모든 사람에게 악의가 있다고 할 것이다”라고 규정한다. 본 규정과 같이 악의를 정의하는 것은 악의의 개념을 다소 엄격하게 이해하는 것이어서 실제에 있어서는 실수의 정정을 통하여 제재가 면책되는 것이 쉽지 않아 보인다. 실제 조세나 제재와 관련된 행정판례의 태도가 이와 유사한 경향을 보이기는 한다.<sup>35)</sup> 그러나 동조 제2항이 “이의신청이 있는 경우, 악의와 기망의 입증은 행정기관에게 부과된다”고 규정하고 있어, 그 입증책임의 부담이 정정을 청구하는 자가 아닌 행정청에게 있다는 점에서 그 엄격함의 범위가 일부 완화된다고 볼 수는 있을 것이다.

### 3. 면책의 범위

‘오류가 있는 경우의 정정할 권리’가 인정되는 경우에 있어 면책의 범위는 행정으로부터 받게 되는 금전적 제재와 제공받을 수 있는 급부가 박탈되는 제재이다. 이러한 제재는 주로 행정의 실효성을 확보하고자 행정질서벌로서 부과되는 과태료나 사회보장적 성격을 가지는 보조금이나 지원금의 지급 거부를 의미하며, 거의 모든 행정영역에서 적용될 수 있을 것이나 주로 조세나 사회보장 영역에서 문제가 된다. 다만, 이러한 제재는 행정적 제재를 의미하는 것이어서, 형벌이 부과되는 형사적 제재와 관련하여서는 ‘오류가 있는 경우의 정정할 권리’가 인정될 수가 없고 이러한 제재가 면책되지도 않는다.<sup>36)</sup>

실수나 오류를 정정하더라도 면책이 되지 않는 예외적 사유에 대해서 「공중과 행정의 관계 법전」 제123-1조 제3항이 열거하고 있다. 첫째는 유럽연합법의 시행에 필요한 제재를 부과하는 경우이고, 둘째는 공중보건, 인명과 재산의 안전 또는 환경을 직접적으로 보호하기 위한 규정

35) C. E., 7 décembre 1994, Req. n° 12214; C. E., 24 mars 2006, Req. n° 257330.

36) Direction de l'information légale et administrative(Premier ministre), “Qu'est-ce que le droit à l'erreur face à l'administration?”, le 21 juin 2021, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34677>.

의 위반에 대해 제재를 부과하는 경우이고, 셋째는 계약에 명시된 제재를 부과하는 경우이며, 넷째는 사업자에 대하여 감독권을 행사하는 규제 당국이 제재를 부과하는 경우이다.

#### 4. 관련 정보의 제공

프랑스 정부는 2018년 「신뢰사회국가법」의 제정 이후, “OUPS.gouv.fr - Vous avez droit à l'erreur(웁스, 당신은 실수할 권리가 있습니다)”라고 명명된 인터넷 사이트를 개설하였다.<sup>37)</sup> 본 사이트에 명칭인 ‘웁스(oups)’는 ‘아이고’, ‘이런’, ‘에구머니’와 같이 실수를 하였을 때 내는 소리의 의성어이다. ‘공공전환 및 공무원부(Ministère de la transformation et de la fonction publique)’는 이 사이트를 개설하고 운영함으로써 더욱 친절하고 조언을 제공하는 행정의 새로운 자세를 구현하고자 행정서비스의 상대방인 국민에게 첫째, 일상생활에서 있어서 범할 수 있는 주요 실수나 오류를 유형화하고, 이러한 실수나 오류를 범하지 않고 자신의 의무를 더 잘 이해할 수 있도록 행정기관의 실질적 조언을 제공하고, 실수가 발생하였을 때 어떠한 방식으로 대처하여야 하는지에 관한 다양한 정보를 제공하고 있다.<sup>38)</sup>

본 사이트는 이용자가 개인인지 사업자인지를 구별하고, 개인과 사업자 각각의 주요 일상생활과 경제적 활동 등에서의 상황을 유형화하여 열거하고 있다. 구체적으로 개인의 일상생활에 대해서는 상급학교에 진학하는 경우, 이사하는 경우, 실직을 하는 경우, 직업 활동을 시작 또는 재개하는 경우, 동거나 혼인 등을 하는 경우, 출산이나 입양을 한 경우, 소득신고나 조세납부를 하는 경우, 동거나 혼인 등을 종료하는 경우, 재정적인 지원을 받는 경우, 치료를 받는 경우, 퇴직을 하는 경우, 가족의 장례를 치루는 경우, 장애인인 경우, 봉급생활자거나 영농봉급생활자인 경우, 프랑스 영토를 3개월 이상 떠나 있는 경우, 외국에서 거주하다 프랑스에 귀국하는 경우, 프랑스에 새로 정착하는 경우, 주거에 대한 도움을

37) <https://www.oups.gouv.fr>.

38) Ministère de la transformation et de la fonction publiques, À propos, OUPS.gouv.fr : Vous avez droit à l'erreur, <https://www.oups.gouv.fr/propos>.

받는 경우, 보육지원센터의 도움을 받는 경우, 곧 성인이 되는 경우, 스위스와 국경을 넘어서 직업 활동을 하는 경우, 퇴역군인인 경우 등으로 유형화되어 있다. 또한 사업자의 경제적 활동에 대해서는 사회보장 분담금을 납부하는 경우, 관세 관련 의무를 부담하는 경우, 농지를 개발하는 경우, 고용을 하는 경우, 피고용자의 근로계약을 해지하는 경우, 조세 관련 의무를 부담하는 경우, 피고용자에게 건강문제가 있는 경우, 예술인 또는 상인인 경우, 농업분야 사회보장과 관계되는 경우, 공연예술 분야의 자영업자인 경우, 사업활동의 유지 또는 발전에 도움이 필요한 경우, 자영업자인 경우, 비영리단체가 고용지원을 받는 경우, 간소화 절차를 통하여 사회보장 분담금을 신고하고 납부하는 경우, 건강보험협정을 맺은 의료인이나 의료보조인이 사회보장 분담금을 관리하는 경우 등으로 유형화되어 있다.

이 중에서 개인이 소득신고나 조세납부를 하는 경우를 예로 들면, 텔레비전 수신료 납부와 관계되는 ‘텔레비전 수상기 없음’을 선택하지 않은 경우, 양육비를 정확하게 신고하지 않은 경우, 미성년자녀의 보육비에 오류가 있는 경우, 이혼을 하고 양육의 책임이 있는 자녀를 정확하게 신고하지 않은 경우, 자녀가 교육받고 있다는 것을 신고하지 않은 경우, 소득 신고에 있어 한부모라는 것을 신고하지 않은 경우, 부동산소득을 정확하게 신고하지 않은 경우 등 다양한 사례의 실수 또는 오류와 관련하여 각 해당 실수 또는 오류를 방지할 수 있는 방법, 실수 또는 오류가 있는 경우 자신이 받을 수 있는 불이익, 실수 또는 오류가 있는 경우 이를 정정하는 방법 등 다양한 정보를 제공하고 있다.

이러한 부분은 「신뢰사회국가법」이 제정됨으로써 도입된 국민의 ‘실수할 권리’를 실질적으로 보장하기 위한 조치이며, 또한 행정에 관한 정확한 정보를 제공하기 위하여 정부가 노력하고 있는 것으로 볼 수 있다. 단순히 국민과 행정 간의 신뢰 증진에 관계되는 법률상의 권리를 창설한 것만으로는 행정신뢰 또는 정부신뢰가 향상되었다고 보기는 당연히 힘들 것이다. 그러나 ‘실수할 권리’를 구체적으로 보장하기 위한 법률을 시행하는 과정에서 정부가 국민이 해당 권리를 보장받을 수 있는 방안을 투명하고 상세하게 설명 및 공개하고, 오히려 해당 권리가 인정될 수 없는 경우도 많기 때문에 그러한 상황에서 국민이 혼란함을 겪지 않도록 사전



에 대처하는 방법을 제시하고 있다는 점에서 행정과 정부에 대한 국민의 신뢰를 증진하는 데 효과적인 조치라고 할 수 있겠다.

### 5. ‘실수할 권리’의 확장

「신뢰사회국가법」은 ‘실수할 권리’의 도입과 관련하여 「공중과 행정의 관계 법전」에 제L.123-1조 및 제L.123-2조를 신설하는 데 그치지 않고 그 범위를 확장하였다. 「사회보장법전(Code de la sécurité sociale)」이나 「일반조세법전(Code général des impôts)」의 개별 규정에 ‘실수할 권리’와 관계되는 내용을 추가하기도 하였다. 즉, 「신뢰사회국가법」이 제정된 2018년 ‘실수할 권리’가 일반행정작용법상의 규정으로만 입법이 된 것이 아니라, 동시에 사회보장과 조세 분야라고 하는 개별행정작용법상의 규정으로도 입법이 된 것이다.

특히, 동법률 제4조는 기존의 「공중과 행정의 관계 법전」 제L.114-5조에 이어서 제L.114-5-1조를 신설하였다. 제L.114-5조는 우리나라의 「행정절차법」 제17조 제5항의 규정과 유사하게 행정기관에 신청을 한 자가 제출한 구비서류에서 일부 미비한 서류가 있거나 누락된 정보가 있을 경우 행정기관이 이러한 상황과 보완에 필요한 시한을 신청인에게 알려주도록 하고 있다. 이러한 기존의 규정에 뒤이어서 제L.114-5-1조를 신설하여 제1항에서 “자격이나 권리를 부여받기 위해 제출한 서류 중 하나의 서류가 미비된 경우, 행정기관은 이를 이유로 미비된 서류가 보완될 때까지 구비서류에 대한 심사를 중지할 수 없다”고 규정한다. 즉, 신청서류 중에서 단 하나의 서류가 미비된 경우에는 행정기관이 일단 해당 구비서류에 대한 심사를 진행하여야 하는 것이다. 이는 행정의 상대방인 국민이 행정에 대하여 경미한 실수를 하더라도 이에 대한 불이익을 주지 않겠다는 「신뢰사회국가법」의 취지와 깊은 관계가 있다.<sup>39)</sup>

그러나 이어서 동조 제2항이 “신청한 권리에 대한 부여 여부를 결정하는 시기까지도 미비한 서류가 보완되지 않는 경우에는 해당 서류가 행정

39) Eric Landot, 「Société de confiance, droit à l’erreur... Décryptage de la loi ESSOC n° 2018-727 du 10 août 2018」, Cabinet Landot & associés, 2018, p. 27.

기관에 의하여 접수가 된 이후에야 부여된 결정이 효력을 발생시킨다”라고 규정하고, 제3항이 “본 조의 규정은 행정기관이 해당 신청을 유효하게 심사하는 데 필수적인 서류가 미비된 경우에는 적용되지 않는다”라고 규정하고 있다. 즉, 행정기관이 서류가 미비한 상태로 행정행위의 발급에 관한 심사를 진행하였다더라도 법령에서 규정하고 있는 서류가 완전하게 보완되지 않는 경우에는 해당 행정행위를 발할 수 없다는 것이다. 또한 원칙적으로 행정행위의 신청에 있어 구비서류 중 단 하나의 서류가 미비한 경우에도 행정청 내부에서 심사가 진행될 수 있다고 하더라도, 그러한 미비 서류가 해당 행정행위를 발하는 데 있어서 필수적으로 제출해야 하는 서류에 해당하면 구비서류에 대한 심사가 진행되지 않게 된다. 그런데 여기서 ‘필수적인(indispensable)’의 의미가 명확하지 못하여 어떠한 서류가 미비한 경우 구비서류에 대한 심사가 진행될 수 있는지가 모호하다는 비판이 있다.<sup>40)</sup> 예를 들어, 건물을 신축하기 위해 건축허가(permis de construire)를 발급받고자 하는 신청인이 행정청에 대하여 건축부지의 도면이나 건축설계도를 제출하지 않은 경우라면, 이는 분명 필수적인 서류의 미비에 해당하여 당해 행정청은 건축허가 심사를 진행할 수는 없을 것이다. 그러나 건축허가신청서에 기재하는 일부 정보가 미비한 경우 심사가 정상적으로 진행되고 추후에 보완될 수 있을 것이다. 이 부분에 대한 명확한 기준은 추후 행정판례가 축적되면 보다 구체화될 수 있을 것으로 예상된다.

## 6. ‘실수할 권리’의 도입 효과

‘실수할 권리’, 즉 ‘오류가 있는 경우의 정정할 권리’가 법률상 국민의 권리로 도입된 이후, 국민이 행정기관에 대하여 실수 또는 오류를 범하였으나 이를 정정 또는 정규화된 사례가 크게 늘었다. 국세행정과 관련하여 오류의 정정 대상이 된 세무 서류가 「신뢰사회국가법」이 제정된 2018년까지는 2017년 3,851건, 2018년 3,859건으로 매년 3,800건 정도였으나, 2019년에는 36,206건, 2020년에는 31,268건으로 크게 늘었다.<sup>41)</sup>

40) Ibid., p. 28.

41) Swan Faïve, 「Quand la politique d’austerite conduit a degrader volontairement le controle

이와 관련하여 「신뢰사회국가법」이 제정되기 이전의 세무행정이 제대로 된 감독권을 행사하지 못하고 있었다는 비판이 제기되기도 하였다.<sup>42)</sup> 또한 이렇게 정정 대상 서류가 늘어나더라도 ‘오류가 있는 경우의 정정할 권리’가 인정되기 위해서는 실수나 오류를 범한 당사자가 선의에 의한 경우이어야 하고, 그러한 실수나 오류가 악의나 기만에 해당한다는 것은 행정청에게 입증책임이 있기 때문에 이에 대한 가산금 등의 제재를 부과하는 것이 어려울 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 오히려 이러한 권리의 신설을 통하여, 오류의 정정이 비록 신청에 의한 것이라고 하더라도, 결국에는 행정의 적법성이 확보되고, 실질적인 세수가 증가할 수 있게 되며, 무엇보다도 국민과 행정 간의 관계에 있어 행정이 국민과 소통을 통해 상호 신뢰를 개선할 수 있다면, 이러한 결과 자체만으로도 의미가 있다고 할 것이다.

#### IV. 기타 행정개혁 사항

##### 1. 공행정활동의 방침에 관한 국가전략

앞서 살펴본 바와 같이, 「신뢰사회국가법」 제1조는 “본 법률에 별첨되어 있는 공행정활동의 방침에 관한 국가전략을 승인한다”라고 규정하면서, 본 법률 별첨문서인 ‘공행정활동의 방침에 관한 국가전략’을 일종의 법률상 행정계획으로 승인하였다.

‘공행정활동의 방침에 관한 국가전략’은 2022년까지의 신뢰사회를 위한 공행정활동의 기본 방향과 목표를 정하고 있다. 이러한 기본 방향과 목표에 대해서는 다음과 같이 두 가지 측면에서 접근하고 있다. 첫째는 공행정활동의 조연과 서비스적 측면을 강조하는 것이다. 즉, 행정과 국민 사이의 신뢰관계를 구축하고자 행정이 조연하고 서비스를 제공하는 역할을 하는 것이 중요하다는 것이다. 둘째는 공행정활동의 현대화, 단순화,

---

fiscal et l'efficacité de la lutte contre la fraude», Institut Rousseau, 25 avril 2022, pp. 16-17.

42) Jean-Victor Semeraro, “Loi Essoc : quand la hausse des régularisations masque les carences du contrôle fiscal”, Capital, 8 mars 2021,

<https://www.capital.fr/votre-argent/loi-essoc-quand-la-hausse-des-regularisations-masque-les-carences-du-contrôle-fiscal-1396280>.

분권화, 효율화의 측면을 강조하는 것이다. 즉, 행정의 현대화, 단순화, 분권화, 효율화를 통하여 공행정활동의 집행방식을 개혁하여 국민으로부터 신뢰받는 행정으로 나아가겠다는 것이다.

그런데 여기서 행정의 분권화의 경우, 사실 정부가 제출한 「신뢰사회 국가법」 제정안에는 포함되어 있지 않았던 내용이고, 하원의회의 첫 번째 법안검토 및 의결 단계에서 추가된 부분이다.<sup>43)</sup> 실제로 행정개혁에 관한 대통령의 공약 사항을 법제화하는 과정에서 행정의 분권(décentralisation)과 관련하여서는 다소 강조가 되지 않았던 측면이 있었다. 사실 프랑스에서는 1982년과 1983년 프랑수아 미테랑(François Mitterrand) 정권 하에서 대대적인 지방분권이 추진되어 오늘날 지방자치제도의 초석이 다져졌고, 2003년 3월 28일에는 개헌을 통하여 제5공화국 헌법 제1조에 “프랑스 공화국 조직은 분권화된다”라는 표현이 추가되기도 하였다. 2013년에는 프랑수아 올랑드(François Holland) 정권 하에서 지방자치단체의 통합, 대도시권역에 있어서 특별자치단체의 설립 및 운영의 강화 등을 위한 개혁을 단행하기도 하였다. 마크롱 대통령은 올랑드의 사회당(parti socialiste) 정권 하에서 경제·산업·디지털부장관을 지내기도 하였으나, 사회당을 탈당하고 신당을 창당하여 대통령 선거에 입후보하였기 때문에 사회당의 전통적인 주력 정책인 분권에 대해서는 주목하지 않았다. 다만, 의회 차원에서 행정의 현대화, 단순화, 효율화라고 하는 정부의 행정개혁에 대한 추진과제에 분권화가 추가함으로써 프랑스의 지방분권 정책에 대한 연속성을 가져간다는 점에서 의의가 있다.

‘공행정활동의 방침에 관한 국가전략’은 구체적으로 첫째, 공행정활동의 조연과 서비스적 측면과 관련하여서, 우선 행정이 국민에게 봉사하고, 국민의 활동에 대하여 충실하게 조연하고 지원하며, 공공정책을 시행하기 위하여 부여된 행정의 권한을 국민을 위해서 사용하겠다고 선언하고 있다. 또한 공공정책 추진에 있어서 이해관계자의 참여권 보장을 강화하고, 의무가 부과된 국민에 대해 의무를 준수하는 것으로 추정하고, 행정이 국민에 대한 법령 적용과 관련하여 지원을 강화하고, 데이터에 대한 접근을 용이하게 하고, 분쟁의 처리에 있어서 중재 등 대체적 분쟁 해결

43) Assemblée nationale, op. cit., [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/etat\\_service\\_societe\\_confiance](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/etat_service_societe_confiance).

방식을 개발하며, 행정이 조세징수에 있어서 납세자의 재정적 능력을 고려해야하도록 하는 등을 주문하고 있다.

둘째, 공행정활동의 현대화, 단순화, 분권화, 효율화의 측면과 관련하여서는, 우선 행정조직의 활동수단과 역량이 국민의 조언과 서비스적 요청을 만족시키는데 대한 평가를 하도록 하고 있다. 이 경우 특히, 효율성에 대한 평가를 강조하고 있다. 또한 행정이 국토정비의 필요성을 고려하고, 지역의 다양성과 특수성을 고려하고, 공무원으로 하여금 행정업무의 변화에 적응할 수 있도록 교육을 정기적으로 받게 하고, 민원처리 속도를 향상시키고, 행정기관의 개방시간을 이용자의 편의에 맞추도록 하는 등을 주문하고 있다.

‘공행정활동의 방침에 관한 국가전략’의 경우, 정부가 현 마크롱 대통령의 임기가 종료되는 2022년까지 행정개혁을 완수하겠다는 의지를 선언한 것이고, 이를 의회가 승인하였다는 데 큰 의의가 있다. 또한 국가전략의 마지막 문장이 “국가, 지방자치단체와 그 연합체, 기타 공법인, 공공서비스 업무를 수행하는 사법상 법인은 본 국가전략의 실행에 협력한다”로 마치고 있다. 즉, 국가와 지방자치단체를 비롯한 공법인만이 아닌 공행정작용을 담당하는 사인까지도 행정개혁의 대상에 포함시키고 있다. 이는 모든 영역에서의 공행정활동이 보다 더 나은 서비스를 제공함으로써 국민으로부터 신뢰를 얻겠다는 선언으로 해석할 수 있다. 물론 본 국가전략이 의회의 승인을 받았지만, 그 성격상 직접 법적 구속력을 가지지는 규범에 해당한다고 보기는 어렵다.<sup>44)</sup> 그러나 장기적으로는 이러한 국가전략이 포함하는 행정개혁의 방향이 행정법의 원칙을 변화시켜 행정관례에 영향을 줄 수 있다는 데 역시 의의가 있다.<sup>45)</sup>

## 2. 기타 행정의 신뢰 회복을 위한 조치

「신뢰사회국가법」은 행정에 대한 국민의 신뢰를 확보하고자 앞서 살펴본 ‘실수할 권리’를 ‘오류가 있는 경우의 정정할 권리’라고 하는 법률상 권리로서 구체화하고 ‘공행정활동의 방침에 관한 국가전략’을 마련한 것 외에

44) Eric Landot, op. cit., p. 20.

45) Ibid., p. 22.

도 행정의 투명성을 제고하거나 행정절차를 간소화하는 등의 다양한 입법적 조치를 도입하였다. 이 역시 행정개혁을 통하여 국민으로부터 행정에 대한 신뢰를 회복하는 것이 목표였다. 대표적으로 「공중과 행정의 관계 법전」에 제L.124-1조 및 제L.124-2조를 신설하여 행정기관에 대한 국민의 감사청구권과 감사결과에 대한 항변권을 부여하였다. 또한 기존의 장관급 훈령에만 적용되던 공개 의무를 확대하는 등 행정정보에 대한 접근성을 제고하였다. 한편, 과거에는 행정기관과 전화통화를 하는 경우 발신에 대하여 기본요금 이외에 추가요금이 부과되었는데, 이를 2021년 1월 1일부터 금지하였다.<sup>46)</sup>

이어서 국민과 행정기관 사이에서 분쟁이 발생한 경우, ‘적법성 평가 신청(demande en appréciation de régularité 또는 rescrit juridictionnel)’이라고 하는 국가가 재판의 전 단계에서 관계되는 행정행위에 대하여 사전적인 평가를 하여 양 당사자의 분쟁을 화해로 이끌어 내기 위한 절차도 마련하였다. 특히, 이러한 ‘적법성 평가 신청’은 도시계획 분야에서 유용하게 활용될 수 있다.<sup>47)</sup> 뿐만 아니라 다양한 행정규제에 대하여 일정한 기간 동안 특정한 지역 내에서 이를 완화하는 다양한 실험법률 규정을 도입하기도 하였다. 이런 실험법률 규정은 주로 복잡한 행정절차의 간소화와 크게 관련이 되는데, 예컨대 노흐(Nord), 이블린(Yvelines), 오브(Aube), 발두아즈(Val d’Oise)와 같은 몇몇 데빠르트명에서 국가신분증, 여권, 운전면허증 등을 발급받는 데 있어서 거주증명서 제출의무를 한시적으로 폐기하였다. 이러한 시도는 그동안 민원인의 실수나 오류가 복잡한 행정절차와 과도한 서류요구로 인하여 발생하였다는 것에 대한 반성이기도 하다.<sup>48)</sup>

46) 다만, 이러한 조치는 국가 소속의 행정기관에만 적용되며, 지방자치단체나 기타 공법인과는 관련이 없다.

47) Vincent Guinot, “Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance(ESSOC)”, in 「Droit de l’Aménagement, de l’Urbanisme, de l’Habitat」, Le Moniteur, 2019, p. 52.

48) Ministère de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, “Droit à l’erreur : loi pour un État au service d’une société de confiance (ESSOC)”, <https://www.economie.gouv.fr/droit-erreur#>.

### 3. 국립행정학교 폐지 및 연금개혁

2021년에는 마크롱 대통령이 「신뢰사회국가법」과는 별개로 그동안 프랑스의 고위직 행정공무원을 배출해온 특수고등교육기관(Grands Écoles)인 ‘국립행정학교(École nationale de l’administration, ENA)’를 폐교 조치하기도 하였다. 국립행정학교는 1945년 제4공화국 임시정부 하에서 「특정 직급의 공무원의 교육, 채용, 지위 및 공무원국과 상설행정위원회 설치에 관한 1945년 10월 9일 제45-2283호 오르도넌스(ordonnance)」<sup>49)</sup>를 통해 설치되었다. 국립행정학교는 그 설립취지와 같이 프랑스 고위직 행정공무원을 양성 및 배출해왔지만, 프랑스 공직사회가 지나치게 엘리트주의(élitisme)에 의해 지배되어 왔다는 비판 역시 지속되어 왔다. 마크롱 대통령은 프랑스 행정의 권위주의가 자신이 졸업하기도 한 국립행정학교 출신 고위직 행정공무원 중심의 엘리트주의에서 기인한다는 판단에서 「고위직 공무원 개혁에 관한 2021년 6월 2일 제2021-702호 오르도넌스」<sup>50)</sup>을 통하여 국립행정학교를 ‘국립공공서비스연구원(Institut national du service public)’으로 대체하였다.

「신뢰사회국가법」의 시행과 국립행정학교의 폐교 등의 행정개혁을 통하여 마크롱 대통령은 신뢰사회, 신뢰행정, 정부신뢰 등을 정책적·입법적 과제로 전면내세웠고, 실제 ‘실수할 권리’의 도입 등 입법 및 시행을 통하여 일정한 성과를 거두기도 하였다. 이러한 행정개혁을 바탕으로 2022년 재선에 성공하였고, 2023년부터는 프랑스의 미래를 위해, 특히 국가재정과 사회보장재정의 건전성 확보와 국가경제의 지속가능성이라는 차원에서 국민적 반대를 무릅쓰고 연금개혁(réforme des retraites)을 단행하기도 하였다. 2022년 재선 선거운동 당시에는 공약을 통해서 정년연장을 65세까지 점진적으로 늘리겠다고도 하였는데,<sup>51)</sup> 연금개혁을 추진하는 과정에서

49) Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l’administration civile, JORF du 10 octobre 1945.

50) Ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l’encadrement supérieur de la fonction publique de l’Etat, JORF n°0127 du 3 juin 2021.

51) Emmanuel Macron, 「Emmanuel Macron avec vous」, Élection présidentielle 10 et 24 avril

실제 62세인 정년을 64로 연장하는 것이 가장 큰 반대에 부딪히기도 하였다. 연금개혁과 관련하여 그 개혁의 실질적 내용에 대한 반대도 강하였지만, 그와 달리 절차적 문제에 대한 비판도 많이 제기되었다. 특히, 의회표결을 생략하기 위해 제5공화국 헌법 제49조 제3항을 활용하여 법률을 개정한 점에서 또 다른 사회갈등이 크게 야기되었는데,<sup>52)</sup> 이와 관련하여서는 사회통합과 정부신뢰를 위해 행정개혁을 시행하여 일정 성과를 거두었다고 하여도, 그로 인하여 정부가 다시금 갈등을 불러일으키는 것이 정당한 것인가에 대하여 다시금 생각해볼 여지를 준다.

## V. 나오며

4차 산업혁명으로 인한 디지털 전환시대가 도래하였고, 지구 온난화가 초래하는 기후변화 위기로 인하여 에너지 전환시대도 동시에 등장하게 되었다. 이러한 변화를 겪는 전환시대에서 국가적·세계적 법제 패러다임의 변화는 자명한 결과이다. 더욱이 극심한 갈등과 대립이 표출되고 있는 대한민국 사회에서는 이에 대한 공법학적 대비가 필요한 것은 다시금 강조하여도 지나치지 않다. 우선은 사회갈등 해결을 위한 포용적 거버넌스를 구축하는 것이 필요하고, 이를 위해서는 행정과 국민 사이의 신뢰를 확보하는 것이 선행되어야 한다. 과거와 같은 정부주도의 공행정활동 일변도에서 벗어나 국민이 행정결정에 참여할 수 있고, 또한 서로가 협력할 수 있는 환경에서 공익을 추구해 나가야 할 것이다.

우리나라의 행정법은 1987년 6월 민주 항쟁의 결실로서 현행 헌법이 민주화의 기틀을 마련한 후, 1996년 「행정절차법」과 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 제정되는 등 행정의 공정성·투명성·신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보장하는 방향으로 진화해왔다. 특히, 정보의 공개는 국민이 주권자로서 국정 전반의 정보를 취득하고, 행정 의사결정에 효과적으로 대처하고, 행정의 비밀주의 견제와 행정권의 남용 방지, 정치 및 행

2022, p. 13.

52) 오창룡, “2023년 프랑스 연금개혁과 헌법 제49조제3항 -의회표결 생략에 따른 사회적 갈등 심화-”, 「외국 입법·정책 분석」 제35호, 국회입법조사처, 2023 참조.



정의 공공성 확보 등 민주주의 확보와 큰 관련이 있다.<sup>53)</sup> 또한 2021년에는 「행정기본법」이 제정되어 행정의 민주성·적법성 확보, 적정성·효율성 향상을 통한 국민의 권익 보호라는 과제를 수행하고자 한다. 「행정기본법」의 경우 학계에서 행정의 행위규범을 정립하고 국민의 권리구제를 확대한다는 점에서 긍정적인 평가받고 있지만,<sup>54)</sup> 세부적으로는 다양한 문제가 지적되고 있기도 한다. 향후 진행될 「행정기본법」의 개선은 다양한 사회갈등을 해소하기 위한 사회통합을 주도하는 공공부문이 국민으로부터 신뢰받을 수 있도록 하는 데 그 방향을 두어야 한다. 또한 2022년 5월 새롭게 출범한 윤석열 정부는 ‘디지털플랫폼정부’를 구현하기 위한 정책을 추진하고 있다. 특히, 디지털플랫폼정부는 정부가 일방적으로 서비스를 제공하는 공급자가 아니라 민·관 협력을 통하여 국민과 기업이 혁신의 동반자가 된다는 정부 혁신의 모델이라고 할 수 있다.<sup>55)</sup> 민·관 협력이 원활하게 이루어질 수 있기 위해서는 무엇보다도 민간과 행정 상호간의 신뢰가 구축되는 것이 중요한 과제일 것이다.

과거 프랑스 행정법은 행정민주주의는 행정객체의 참여에 의해서 달성되는 것이 아니라 행정에 대한 적법성 통제를 보장함으로써 달성된다고 보아 왔다.<sup>56)</sup> 또한 행정주체와 행정객체 사이의 법률관계에 대해서도 행정주체가 행정객체에 대하여 우월한 지위에서 일방적 결정을 할 수 있는 예선적 특권(*privilège du préalable*)이 부여된 것으로 여겨졌다. 행정법관계 내에서 행정객체인 국민의 의사를 고려하겠다는거나 그들의 권리를 보호하겠다는 배려 없이 행정법이 성장해왔다. 그러나 2015년 「공중과 행정의 관계 법전」이 마련됨으로써 행정의 상대방인 국민의 방어권을 보장하기 위한 각종 제도가 등장하였다. 이에 그치지 않고 행정개혁을 공약으로 내세운 대통령 후보가 대통령으로 취임하면서 2018년에는 「신뢰사회국가법」이 제정되었다. 본 법률은 오늘날 행정의 역할이 더 이상 국민을 제재하고 불이익을 주는 것이 아니라, 국민과 소통을 통하

53) 배병호, 「일반행정법강의」, 동방문화사, 2018, 375쪽.

54) 이진수, 「「행정기본법」 제정의 의미와 평가」, 「법제연구」 제59호, 한국법제연구원, 2020, 1쪽.

55) 디지털플랫폼정부 실현계획, 「디지털플랫폼정부 실현계획」, 2023.4.14.

56) Jean Rivero, “À propos des métamorphoses de l’administration d’aujourd’hui : démocratie et administration”, in 「Mélanges offerts à René Savatier」, Dalloz, 1965, p. 825.

여 국민에게 조언을 하고 지원을 하는 것이라는 사실을 확인하고 있다. 행정의 상대방인 국민이 행정에 대하여 작은 실수를 범하였다고 하더라도 이를 정정하게 하여 행정서비스를 원활하게 받을 수 있게 하는 것이 행정의 본연의 역할일 것이다. 행정행위가 비록 권한 있는 행정기관의 ‘일방적 결정(décision unilatérale)’에 해당하더라도, 이는 국민의 권리와 의무에 영향을 미치게 되는 행정행위의 효과와 결과가 일방적인 것뿐이다.<sup>57)</sup> 법적효과가 발생하는 그 이전 단계에서는 행정주체와 행정객체가 서로 대등한 지위에서 신뢰를 기반으로 소통을 통하여 행정행위가 형성되어야 하는 것이다. 사회통합의 과정에서 행정법학은 행정주체가 행정객체인 국민에게 보다 나은 서비스를 제공하고 협력을 이끌어낼 수 있도록 법이론과 입법의 방향을 제시하는 역할을 하여야 한다. 이와 관련하여 최근 프랑스의 행정개혁에 대한 작은 변화를 주목할 필요가 있다.

(논문투고일: 2023.6.7., 심사개시일: 2023.6.12., 게재확정일: 2023.6.26.)



### ▶ 문광진

사회통합, 정부신뢰, 행정개혁, 행정법, 실수할 권리

57) Nicolas Chiffлот/Maxime Tourbe, 「Droit administratif」 18<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2022. p. 633.

## 【참 고 문 헌】

### I. 단행본

- 이명석, 「거버넌스 신드롬」, 성균관대학교 출판부, 2017.
- 배병호, 「일반행정법강의」, 동방문화사, 2018.
- Nicolas Chiffлот/Maxime Tourbe, 「Droit administratif」 18<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2022.
- Eric Landot, 「Société de confiance, droit à l'erreur... Décryptage de la loi ESSOC n° 2018-727 du 10 août 2018」, Cabinet Landot & associés, 2018.
- Jacques Petit/Pierre-Laurent Frier, 「Droit administratif」 16<sup>e</sup> édition, LGDJ, 2022.

### II. 논문

- 권채리, “프랑스 행정절차법의 제정과 그 특징 -행정과정의 민주화와 투명성의 지향-”, 「행정법학」 제18호, 한국행정법학회, 2020.
- 박찬욱, “사회통합의 방향: 한국정치의 과제”, 「저스티스」 통권 제134-2호, 한국법학원, 2013.
- 이달휴, “사회통합에서 본 사회보장법”, 「공법학연구」 제11권 제2호, 한국비교공법학회, 2010.
- 이달휴, “사회통합의 개념에 있어서 다양성의 의미”, 「사회법연구」 제37호, 한국사회법학회, 2019.
- 이진수, “「행정기본법」 제정의 의미와 평가”, 「법제연구」 제59호, 한국법제연구원, 2020.
- 전훈, “공생과 상생을 위한 사회통합의 법적 과제”, 「외법논집」 제36권 제3호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2012.
- 최봉철, “권리의 개념에 관한 연구 -의사설과 이익설의 비교-”, 「법철학연구」, 제6권 제1호, 한국법철학회, 2003.
- 한상진, “21세기 한국사회의 변동전망과 사회통합의 방향”, 「저스티

스」 통권 제134-2호, 한국법학원, 2013.

Caroline Guibet Lafaye/Annick Kieffer, “Interprétations de la cohésion sociale et perceptions du rôle des institutions de l’État social”, 「L’Année sociologique」 Vol. 62, Presses Universitaires de France, 2012.

Vincent Guinot, “Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance(ESSOC)”, in 「Droit de l’Aménagement, de l’Urbanisme, de l’Habitat」, Le Moniteur, 2019.

Jean Rivero, “À propos des métamorphoses de l’administration d’aujourd’hui : démocratie et administration”, in 「Mélanges offerts à René Savatier」, Dalloz, 1965

### Ⅲ. 기타 자료

대통령직속 디지털플랫폼정부위원회, 「디지털플랫폼정부 실현계획」, 2023.4.14.

박준·정동재, 「사회갈등지수와 갈등비용 추정」, 한국행정연구원, 2018.  
오창룡, “2023년 프랑스 연금개혁과 헌법 제49조제3항 -의회표결 생략에 따른 사회적 갈등 심화-”, 「외국 입법·정책 분석」 제35호, 국회입법조사처, 2023.

정준화, “4차 산업혁명 시대, 일상의 디지털 전환이 초래한 사회갈등의 현황과 대응 방안”, 「NARS 입법·정책」 제104호, 국회입법조사처, 2022.

한국행정연구원, 「2020년 사회통합실태조사」, 2021.

Comité des Ministres du Conseil de l’Europe, 「Nouvelle stratégie et Plan d’action du Conseil de l’Europe pour la cohésion sociale」, Conseil de l’Europe, 7 juillet 2010.

Swan Faïve, 「Quand la politique d’austerite conduit a degrader volontairement le controle fiscal et l’efficacite de la lutte contre la fraude」, Institut Rousseau , 25 avril 2022

Emmanuel Macron, 「Retrouver notre esprit de conquête pour bâtir une France nouvelle : Programme En Marche !」, Élection présidentielle 23 avril et 7 mai 2017.

Emmanuel Macron, 「Emmanuel Macron avec vous」, Élection présidentielle 10 et 24 avril 2022.

Nicole Verdier Naves, 「Avant-projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance」, Conseil économique, social et environnemental, 27 novembre 2017.

Opinionway, 「En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui? -Le baromètre de la confiance politique-」, ESOMAR, janvier 2018.

#### IV. 인터넷 자료

연합뉴스, “마크롱, 악명 높은 ‘프랑스 행정절차 간소화’ 직접 챙겨”, 2017년 11월 29일,  
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171129007100081>).

Assemblée nationale, Etat au service d'une société de confiance (ESSOC), le 28 novembre 2017,  
([https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/etat\\_service\\_societe\\_confiance](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/etat_service_societe_confiance).)

Direction de l'information légale et administrative(Premier ministre), “Qu'est-ce que le droit à l'erreur face à l'administration ?”, le 21 juin 2021,  
(<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34677>).

Élysée, “Mandat en cours : Emmanuel Macron”, 2 janvier 2023,  
(<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron>.)

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, “Droit à l'erreur : loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC)”,  
(<https://www.economie.gouv.fr/droit-erreur#>).

Ministère de la transformation et de la fonction publiques, À propos, OUPS.gouv.fr : Vous avez droit à l'erreur, (<https://www.oups.gouv.fr/propos>).

Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, "Documents opposables : ce que change la Loi Essoc pour un État au service d'une société de confiance", le 21 décembre 2018, (<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid137236/documents-opposables-ce-que-change-la-loi-essoc-pour-un-etat-au-service-d-une-societe-de-confiance.html>).

Jean-Victor Semeraro, "Loi Essoc : quand la hausse des régularisations masque les carences du contrôle fiscal", Capital, 8 mars 2021, (<https://www.capital.fr/votre-argent/loi-essoc-quand-la-hausse-des-regularisations-masque-les-carences-du-controle-fiscal-1396280>.)

Abstract

## Challenges of Administrative Law for Social Cohesion and Trust in Government

– A Focus on President Macron’s Administrative Reform in France –

Kwangjin MOON\*\*

The concept of social cohesion is currently being discussed as a means to address societal conflicts. While many citizens expect the government to play a central role in promoting social cohesion, there is also a pervasive sense of distrust towards the government, highlighting the need for the restoration of trust in government through administrative reform.

In France, President Macron, even during his candidacy for the presidency in 2017, presented administrative reform as a pledge to establish a society founded on trust, and in 2018, the “Trust Society State Act” was passed. The main objective of President Macron’s administrative reform initiative was to emphasize that the role of administration should no longer be focused on imposing sanctions upon the citizens but rather on providing guidance and support. Consequently, this act recognizes the specific right to rectify inaccuracies, denoted as the “right to rectify in case of error”, thereby affirming the concept of the “right to error”. Furthermore, measures were undertaken, such as formulating the “National Strategy on Public Administrative Activities”, enhancing transparency in administrative affairs, and streamlining administrative procedures. President Macron won re-election in 2022 based on these administrative reforms, and later carried out pension

---

\*\* Associate Research Fellow, KISDI / PhD in Public Law.

reform, despite public opposition, for the future of France.

In South Korea, too, administrative reforms are being advanced in various ways, including the enactment of the “General Act on Public Administration” in 2021, and the implementation of a “Digital Platform Government” being promoted by the new government from 2022. Departing from the traditional unilateral and authoritarian approach, the present administration strives to address social issues through collaborative efforts between the government and its citizens. Establishing trust through effective communication serves as a vital foundation for resolving social problems. In this regard, it is essential to pay attention to the recent incremental changes in administrative reform taking place in France.



---

**Kwangjin MOON**

Social Cohesion, Trust in Government, Administrative Reform, Administrative Law, Right to Error