

韓國 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 研究

金 泰 一*

目 次

- 第Ⅰ章 序 論
 - 第1節 研究의 目的
 - 第2節 研究의 範圍와 方法
- 第Ⅱ章 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 理論的 背景
 - 第1節 公務員의 政治的 中立의 意義
 - 1. 公務員의 政治的 中立의 概念
 - 2. 公務員의 政治的 中立의 理論的 根據와 必要性
 - 第2節 公務員의 政治的 自由의 意義
 - 1. 公務員의 政治的 自由의 概念
 - 2. 公務員의 政治的 自由의 理論的 根據와 必要性
- 第Ⅲ章 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 各國의 制度와 運營實態
 - 第1節 美國의 制度와 運營實態
 - 1. Pendleton Act와 運營實態
 - 2. Hatch Act와 運營實態
 - 3. 聯邦選舉運動法과 運營實態
 - 第2節 英國의 制度와 運營實態
 - 第3節 獨逸의 制度와 運營實態
 - 第4節 西歐各國의 制度와 運營實態
- 第Ⅳ章 韓國 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 法的 制度
 - 第1節 憲法上의 制度
 - 第2節 國家公務員法上의 制度
 - 第3節 公職選舉및選舉不正防止法上의 制度
 - 第4節 政黨法과 國會法 및 教育公務員法上의 制度
- 第Ⅴ章 韓國 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 運營實態와 問題點
 - 第1節 自由民主主義 經驗의 不足
 - 第2節 公務員의 基本的 人權制限
 - 第3節 最高政治指導者의 政治的 野望

* 濟州大學教 行政大學院 行政學科 一般行政專攻

第4節 權威主義的 行政文化

第5節 政治·行政의 機能的 密着

第6節 經濟發展 目標達成에의 置重

第7節 非現實的인 法的 制度

第8節 職業公務員制의 未定着

第9節 人事行政의 政治性

第10節 公務員의 選舉運動 介入

第VI章 韓國 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 調和的 保障方案

第1節 調和的 保障의 必要性

1. 公務員의 基本的 人權保障
2. 世界化·情報化 社會의 到來
3. 民主化·地方化의 定着
4. 政黨政治의 質的水準 向上
5. 行政優位的 政治·行政一元論
6. 公務員의 代表性 確保

第2節 調和的 保障方案의 制度化

1. 下位職 公務員등의 政黨 또는 政治團體 結成·加入 許容 및 政治活動 保障
2. 公務員등의 地方議會議員 立候補 許容
3. 政策決定職 公務員의 政治的 中立
4. 選舉事務 從事者와 公安職 公務員등의 政治的 中立

第3節 調和的 保障을 위한 人事行政의 制度化

1. 獨立的인 合議制中央人事委員會의 制度化
2. 職業公務員制의 定着
3. 公務員團體의 認定

第4節 調和的 保障을 위한 價值觀·行態의 民主化

1. 政治指導者의 民主的 政治倫理觀 確立
2. 公務員의 民主的 行政倫理觀 確立
3. 國民의 民主的 政治意識 昂揚
4. 言論人과 知識人의 民主的 公正性 確立

第5節 調和的 保障을 위한 政治·行政環境의 正常化

1. 平和的 政權交替의 實現
2. 價值體系의 分化
3. 政黨聯合選舉監視機構의 設置

第VII章 結 論

參 考 文 獻

第 I 章 序 論

第 1 節 研究의 目的

오늘날은 한마디로 世界化, 情報化, 民主化, 地方化 時代라고 特徵지을 수 있으며, 行政을 둘러싸고 있는 政治·經濟·社會·文化·技術·理念 또는 價値觀·意思傳達體制 (Communication System) 등 모든 環境이 마치 소용돌이의 場과 같이 急變하고 있다.

英國의 産業革命 이후 市民階級の 誕生으로 싹을 키운 自由民主主義는 絶對王朝體制를 崩壞시키면서 今世紀말에 이르러서는 소비에트共和國 및 東구라과 共產主義 國家의 몰락을 가져왔다. 그리하여 이제 自由民主主義는 이데올로기의 對決을 극복하고 情報超 高速道路로 상징되는 情報化 社會의 도래를 계기로 그 꽃을 활짝 피우려 하고 있다. 그리고 그 이면에서는 UR協定書가 타결되고 WTO體制가 出帆함에 따라 國家間의 國境이 무너지면서 世界化의 물결이 밀어닥쳐 國家間 無限競爭이 시작되고 있다.

이와 같이 行政環境이 급격히 변화함에 따라 行政의 內容은 더욱 量的으로 확대되고 質的으로 專門化, 科學化, 技術化되어 가고 있을 뿐만 아니라 世界化, 情報化, 民主化, 地方化에 대한 時代的 要求는 좀더 신속하고 정확하며 또한 適實性 있는 政策決定을 行政府에 요청하고 있다. 따라서 오늘날 行政은 그 機能이나 役割이 政治的 영역의 價値選擇과 政策決定에 깊숙히 관여하지 않을 수 없게 되었기 때문에 고도의 政治性을 갖게 된다. 즉 政策決定過程에서 行政과 政治가 공유하는 영역이 확대되어 양자의 관계가 더욱 密接해져 가고 있음은 물론, 특히 중요한 價値判斷이나 政策決定이 政治力의 부족 또는 결함으로 政治權에서 行政府의 裁量事項으로 그 役割主體가 변화함에 따라 급속히 行政이 政治化되고 政治·行政이 統合化되어 가고 있다는 말이다. 그리하여 이제 公務員의 脫政治化와 政治的 中立은 사실상 실현하기 어려운 課題로 變質되어 가고 있다.

公務員의 政治的 中立이란 君主國이나 一黨支配國家에서 論議의 대상이 되는 것이 아니라 近代民主主義 國家가 성립된 이 후 複數政黨이 存在하는 自由民主主義體制에서 만 그 存立이 문제가 되는 것이다. 왜냐하면 近代民主主義가 성립함에 따라 行政府와 官僚組織은 새로운 정치세력으로 등장한 市民階級에 대하여 奉仕하는 手段的인 公僕으

로서의 性格을 갖게 되었기 때문이다. 그리하여 民主政治는 政黨政治이며 政權交替를 前提로 하기 때문에 近代民主國家 초기에는 政權이 交替되어 새로이 政權을 장악한 政黨은 官職을 그들이 選舉에서 勝利하여 얻은 戰利品처럼 任意로 처분하는 官職交替制 혹은 公職更迭制를 가져왔다. 그러나 여기에서 비롯된 獵官主義(Spoils System)는 人事行政의 情實化로 行政의 非能率·無秩序·腐敗·豫算浪費는 물론 官僚의 政黨私兵化를 초래하여 결국 普遍的인 國家의 利益이 유린당하는 結果를 自招하고 말았다. 그래서 이러한 壟斷주의의 弊害를 克服하고 改革하기 위한 노력이 결실을 맺어 實績主義(Merit System)가 確立을 보게 되었으며, 이 實績主義 人事行政制度가 제기한 가장 본질적인 문제의 하나가 바로 公務員의 政治的 中立이다.

實績主義를 채택한 現代民主主義 國家는 당면한 行政理念인 合法性·能率性·民主性·效果性·安定性·繼續性を 달성하기 위하여 公務員의 政治的 中立의 確保가 絶실히 必要하게 되었고 美國을 비롯하여 先進 各國이 이를 制度化 하여 保障하기에 이르렀다. 즉 行政이 어느 一黨에 종속되지 않고 行政의 本質적 機能과 役割을 發揮할 수 있도록 公務員 任用을 能力·資格·試驗에 의하고 政權交替에 관계없이 身分을 保障함은 물론 公務員의 政治的 中立을 制度化하여 公務員의 政治活動을 規制하게 되었던 것이다.

그러나 最近에 와서 公務員을 포함한 모든 國民에 대한 보편적 民主主義의 實現의 문제와 더불어 行政의 政治化로 政治·行政의 機能的 調和와 統合현상이 나타나면서 英國·美國을 비롯한 西歐 各國에서는 「公務員의 政治的 中立으로 부터의 解放」이라는 課題가 새롭게 제기되고 있다. 그래서 이들 國家에서는 公務員의 政治的 中立을 일부 完化하여 公務員의 政治活動을 國民의 基本的 人權으로 認識하기 시작하였다. 물론 이러한 현상은 政治나 行政이 어느정도 각자의 自律性和 獨自性を 確保하고 國民의 의한 民主統制 또한 활발한 政治 先進國에서 나타나는 現象이다. 따라서 우리나라와 같이 自由民主主義의 경험이 짧고 民主化 過程에 있으며 政治·行政이 각자의 自律性を 만족할 만큼 確保하지 못한 나라에서 公務員에게 政治活動을 保障할 경우에는 政治的 中立의 本質적인 部分을 毀損하지 않은 범위내에서 서로 調和를 이루도록 制度的 장치를 마련하여 施行하도록 하여야 할 것이다.

우리나라는 公務員의 政治活動에 대하여 다른 나라보다 엄격하게 法的 規制를 하고 있다. 그러나 現實的으로는 自由黨政權이 영구집권을 위한 도구로 各種選舉나 投票過程

에 公務員을 組織的으로 動員하면서 行政의 政治 隸屬化가 광범위하게 나타나게 되어 4·19革命으로 國民的 저항을 불러 일으킨 바 있고, 5·16 이후는 權威的 軍事政權이 經濟發展을 위한 도구로 公務員을 動員하면서 國家發展이라는 目標아래 行政의 政治化를 가속화시켜 公務員의 政治的 中立은 法的 制度和 다르게 많이 變質 되었다.

그런데 이 과정에서 1980년의 光州民主化運動과 1987년의 6월民主抗爭으로 거센 國民的 抵抗에 부딪히게 되었고, 이윽고 軍事政權이 무너지면서 國民自由意思에 의한 民主政權이 탄생하게 되었다. 그리하여 이러한 國民的 民主化 요청을 기반으로 하여 성립된 政府는 國政 전반에 걸친 改革을 광범위하게 推進함으로써 이제 政治와 行政도 法的·制度的인 면에서나 現實的인 면에서 民主的 自律性和 獨自性を 어느정도 確保하여 나아가고 있다고 볼 수 있다.

특히 우리나라는 北韓과의 統一에 대한 자신감을 바탕으로 自由民主主義의 基盤이며 民主主義의 꽃인 地方自治를 活着 시키기 위하여 1995년 6월 27일 統合地方選舉를 실시함으로써 전면적인 풀뿌리民主主義의 時代를 열어나가는 한편, 그 동안 축적된 經濟力을 바탕으로 새롭게 재편되고 있는 범세계적 經濟體制인 UR과 WTO體制에 적극적으로 대응하기 시작했다. 또한 政府는 地球村 情報戰爭에 대처하기 위하여 과거 權威的 政權의 유지를 목적으로 공개하지 않고 통제하기만 하던 情報를 공개하기 시작함은 물론 超高速情報通信網의 건설계획을 마련하여 추진 함으로써 急變하는 行政環境에 적응하려고 노력을 기울이고 있다.

이제 우리나라는 民主化도 어느정도 달성하였고 地方化의 時代도 열었으므로 위와 같은 世界化·情報化로 상징되는 凡世界的 大激變期를 슬기롭게 극복함으로써 行政을 둘러싼 環境의 變化에 능동적으로 對應하여 나아가기 위해서는 世界的인 政治·行政發展 추세에 뒤떨어지지 않게 公務員의 政治活動의 問題를 政治的 中立의 問題와 같이 긍정적으로 研究하여야 한다. 왜냐하면 오늘날과 같이 急變하고 있는 이 世界史的 無限競爭의 行政環境 속에서 國家發展을 지속하여 나아가기 위해서는 우리나라의 유일한 資源인 人的 資源, 그 중에서도 公務員의 政治的 中立 義務에 묶여 잠자고 있는 公務員의 우수한 資質과 經綸을 政治分野에 動員하여 活用하여야 할 必要가 있기 때문이다. 또한 오늘날의 行政體制는 Max Weber 時代와 같이 行政을 둘러싸고 있는 環境의 영향을 고려하지 않은 自給自足的인 傳統的 閉鎖體制(Closed System)가 아니라 未來學者

Alvin Toffler가 豫測한 바와 같이 行政과 이를 둘러싸고 있는 모든 環境은 서로 密接한 關係속에서 相互 影響을 주고 받는 有機體的 開放體制(Open System)이기 때문이다.

따라서 本 研究은 우리나라도 이제 오늘날과 같은 이 世界史的 激動의 場에서 지속적인 國家發展을 이루어 國民의 삶의 質을 좀더 향상시키는 물론 國民의 基本的 人權인 政治活動의 自由를 公務員에게도 어느정도 保障하여야 할 必要性이 提起됨에 따라 이에 대한 對案으로서 公務員의 政治的 中立과 政治活動을 調和롭게 保障하는 方案을 마련하고자 함이 그 目的이다.

第 2 節 研究의 範圍와 方法

本 研究은 우리나라 公務員의 政治的 中立과 政治活動을 調和롭게 保障하는 方案을 研究함이 目的이다.

따라서 第Ⅱ章에서는 公務員의 政治的 中立과 政治活動의 自由에 관한 理論的 背景을 살펴보고, 第Ⅲ章에서는 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 各國의 制度와 그 運營實態를 알아본다. 이어서 第Ⅳ章과 第Ⅴ章에서는 우리나라 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 法的 制度를 살펴본 후에 그 保障實態와 관련하여 問題點을 제기한다. 끝으로 第Ⅵ章에서 우리나라 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 調和的 保障方案을 考察하고, 第Ⅶ章에서 結論을 맺으려 한다.

또한 研究方法에 있어서는 規範的·論理的 研究方法을 택하여 지금까지 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관하여 발표한 國內·외의 각종 文獻, 論文, 法條文, 雜紙, 新聞記事, 기타 直·間接으로 本 研究과 關係되는 諸資料를 중심으로 比較·分析·研究하였다.

第Ⅱ章 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 理論的 背景

第1節 公務員의 政治的 中立의 意義

1. 公務員의 政治的 中立의 概念

公務員의 政治的 中立이란 獵官主義(Spoils System)의 폐해를 극복하려는 時代的 要請에 의하여 대두된 實績主義 人事行政의 基本특성으로서 公務員은 特定 黨派의 이익에 편중하거나 政治的 압력에 굴복함이 없이 불편부당한 中立的 立場에서 行政業務를 수행 하여야 하며, 또한 公務員에 대한 人事管理는 政治的 간섭이 배제되어야 한다는 것이다.

즉 公務員은 그 職務遂行過程에서 行動規範으로 非政治性과 非黨派性을 지켜 政治的 으로 中立을 유지하여야 함은 물론 公務員의 人事管理는 能力·實績·資格에 의하여야 하며 政治的 背景이나 情實에 따라 이루어져서는 안된다는 것을 의미한다. 이러한 政治的 中立은 國家나 政府活動의 政治的 中立을 지키기 위해서 그 侵犯者에 맞서 싸우는 것을 內容으로 하는 責任을 수반하는 義務라 이해된다"

마르크스(F. M. Marx)는 이러한 政治的 中立에 관한 義務를 一種의 鬪爭的 信條(Militant Creed)²⁾로 보았다. 民主主義 國家의 公務員은 그 使用主人 全體로서의 國民에 對해 公益을 실현함으로써 봉사해야지 결코 特定 政治集團이나 個人의 特殊 利益을 爲하여 利用되어서는 안되기 때문이다.

그리고 公務員의 政治的 中立은 複數政黨이 존재하는 自由民主主義 國家의 公務員制度에 일반적으로 적용되는 原則이며, 과거의 家產國家, 封建國家, 絕對君主國家나 일부 新生國의 一黨支配國家, 全體主義國家에서는 문제가 되지 않는다. 왜냐하면 과거 絕對君主國家 시대까지의 公務員이란 國家 그 자체를 상징하는 君主의 家產 또는 巨僕에 불과하며, 一黨支配國家와 全體主義國家의 公務員은 支配政黨의 黨員 또는 政治權力의

1) 田中守, 「行政의 中立性理論」(東京: 勁草書房, 1978), pp. 70~71.

2) F. M. Marx, The Administrative State (Chicago : University of Chicago Press, 1970), pp. 162~166.

道具로서 動員되었으므로 政治的 中立의 문제는 처음부터 提起되지 않을 뿐만 아니라 그것이 문제가 된다 할지라도 皮相的인 것에 지나지 않기 때문이다.

여기에서 公務員의 政治的 中立의 범위와 관련하여 公務員의 概念과 分類를 살펴볼 필요가 있다. 본래 公務員이라는 용어는 오랜 옛날부터 사용되어온 制度的인 產物이어서 극히 多義的이며 사용폭도 광범위하기 때문에 그 概念도 보는 시각에 따라 차이가 있다.

그러나 일반적으로 公務員이란, 國家가 機關의 組織으로써 活動함에 있어서는 그 機關의 地位에 充당되는 人的 要素가 필요하게 되는데 이러한 國家機關을 구성하는 자로서 公務를 담당하는 人的 要素를 總稱하는 개념이다³⁾.

그리고 公務員은 각종의 基準에 의하여 分類할 수 있으며 그 주요한 분류로는 國家公務員과 地方公務員, 經歷職公務員과 特殊經歷職公務員, 專門職公務員과 非專門職公務員, 職位分類制公務員과 階級制公務員, 政務官과 行政官, 正公務員과 準公務員 등이 있는데 이러한 公職分類의 諸形態는 相互排他的이 아니라 相互補完的인 適用이 필요하다. 우리나라 國家公務員法에 의하면 公務員의 종류를 公務員이 수행하는 職務內容의 專門性, 任用資格, 實績主義의 適用, 報酬, 身分保障, 政治性, 繼續性 등의 기준에 의하여 經歷職公務員과 特殊經歷職公務員으로 大別하고 있다. 그리고 經歷職公務員은 一般職, 特定職, 技能職으로 特殊經歷職公務員은 政務職, 別定職, 專門職으로 細分하고 있다.

우리나라의 이러한 公務員의 分類에서 政務職과 特定職의 一部 公務員을 제외한 모든 公務員이 政治的 中立 義務를 적용받고 있으나, 公務員의 政治的 中立은 다분히 狀況理論에 따라 등장한 價値規範이므로 그것은 狀況의 變動에 따라서 變化될 수 있는 相對的 規範이라고 하겠다.

2. 公務員의 政治的 中立의 理論的 根據와 必要性

公務員의 政治的 中立의 理論的 根據로서 흔히 提示된 것으로는 全體의 奉仕者說, 公共福祉說, 擔當하는 職務의 內在的 性質說, 政治的 中立性維持說, 行政의 繼續性과 安定性確保說, 特別權力關係說, 公務에 대한 信賴性保障說 및 公務員의 權益保護說 등 여러가지가 있으나 그 代表的인 것을 몇가지 檢討하면 다음과 같다⁴⁾.

3) 尹世昌, 「行政法(上)」(서울:博英社, 1981), pp. 461~462.

4) 徐元宇, 「公務員의 政治活動 制限」, 「司法行政」, 제171호, 1975, pp. 8~11.

(1) 全體의 奉仕者說

가장 重要한 것으로서 國民主權主義에 根據한 民主國家 行政의 基本原理인 國民全體에 대한 奉仕者로서의 公務員의 役割에 基礎하여 公務員은 國民全體에 대한 奉仕者로서 公共의 利益을 위하여 勤務해야 되기 때문에 公務員의 忠誠의 次元은 어느 一個人이나 執權黨에 있는 것이 아니요, 主權의 源泉이며 窮極的 所有者인 國民에 있으므로 公務員의 政治的 中立은 保障되어야 한다는 것이다. 만일 公務員이 政黨이나 기타 政治團體에 적극 參與하였을때 그 忠誠의 次元은 變質되기 쉽고, 어느 特定 政黨이나 個人의 利益을 도모하게 되므로써 公平性を 저버리고 公益을 害하는 結果를 招來하게 되기 때문이다. 이러한 意味에서 全體의 奉仕者라는 觀念이 政治活動制限의 根據가 될 수 있음은 否認할 수 없다.

(2) 公共福祉說

이 見解는 全體의 奉仕者說과 表裏의 主張되는 것으로서 그 論據를 公益을 追求해야 하는 公務員의 本質的인 使命에서 구하게 된다. 民主國家의 公務員은 國民全體의 奉仕者로서 公益 즉 國民全體의 普遍利益을 擁護하고 增進시킬 수 있도록 맡은 바 任務를 遂行하여야 하는 特殊한 身分을 가진다는 것이며, 國民의 自由와 權利도 國家安全 保障, 秩序維持, 公共福利를 위하여 必要한 경우 法律로 制限할 수 있다는 憲法條項을 그 根據로 한다.

(3) 內在的 性質說

公務員이 제공하는 職務의 性質은 公共性이 강한 것이며 따라서 그 職務를 停止하거나 廢止하는 것은 國民生活 全體의 利益을 해치며 國民生活에 重大한 장애를 가져올 우려가 있기 때문에 그것을 피하기 위하여 公務員의 政治活動에 대한 制約은 불가피하다는 것이다. 高度의 有機性과 段階性을 必要로 하는 長·短期的 企劃 밑에서 發展과 安定을 追求하는 現代國家에서는 行政의 연속성이 그 어느때 보다도 必要하며 또 政府業務가 複雜해지고 그 規模가 擴大될수록 行政의 專門化와 能率化에 대한 要請이 커지는 것이다.

(4) 政治的 中立性維持說

公務員이 國家全體에 대한 奉仕者로서의 責任을 다하기 위해서는 政治的 中立이 確保되어야 함과 同時에 行政 그 自體는 政治와 分離되어야 하기 때문에 公務員이 政治活

動을 하는 것은 이러한 行政의 本質에 반한다고 하는 것이다. 그리고 公務員 가운데는 政策決定에 密接한 관련이 있는 職務를 擔當하는 者도 적지않다. 따라서 行政은 政治와 의 關聯下에서 운영되는 것이라 할 수 있다. 여기서 政治와의 關聯下에서라 함은 일단 政治的 決定 내지 政策決定이 이루어지면 行政은 그 決定에 따라 實施·運營되어야 함을 의미한다.

(5) 公務員의 權益保護說

公務員의 政治活動의 制限은 公務員의 利益·身分을 政治的 壓力 特히 政黨의 影響 - 獵官制 - 로부터 保護하기 위하여 必要하다는 것이다. 公務員의 政治活動을 상당히 廣範하게 금하고 있는 미국의 해치(Hatch)법의 경우, 주지하는 바와 같이 미국의 격심한 獵官制로부터의 公務員人事行政의 保護라는 데 그 特別한 立法目的이 있었고 또한 우리나라 國家公務員法도 公務員의 身分保障을 規定하고 있다. (제68조 이하)

(6) 特別權力關係說

公務員의 勤務關係를 特別權力關係의 代表的인 것으로 보고 公務員關係는 本人의 同意에 基하여 成立하는 特別한 權力服從關係이기 때문에 거기에서의 國家나 行政主體는 必要한 限度안에서 法律에 根據함이 없이도 包括的인 支配權은 行使할 수 있으며, 그러한 支配權을 바탕으로 한 命令·處分에 대해서는 公務員도 訴訟으로 다툴 수 없다고 한다. 同意說도 이에 準해 생각할 수 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 公務員의 政治的 中立은 政治·行政二元論이라는 理論的 根據를 토대로 하여 政治는 國家目的을 決定하고 이를 政策化하는 分野이며, 行政은 決定된 政策을 執行하는 分野로 파악하여 行政業務를 수행하는 公務員의 非政治化를 規定하였다. 그러나 오늘날 行政 環境의 變化에 따라 行政 優位的 政治·行政一元論이 대두되면서 現代行政國家에서는 行政의 政策決定 또는 價值決定 機能을 중시함으로써 公務員의 政治的 中立 義務를 일부 완화하여 政治活動을 부분적으로 保障하는 경향이 많아지고 있다.

第 2 節 公務員의 政治的 自由의 意義

1. 公務員의 政治的 自由의 概念

그러므로 國民의 상당한 부분을 차지하고 있으며 또한 政治的 資質이나 能力이 우수한 公務員을 政治로 부터 隔離시킴은 모든 國民에 대한 基本的人權의 保障이라는 기본원리에 위배되므로 이들에게도 參政權으로 대변되는 政治活動의 自由를 保障하여야 한다는 것이다.

(2) 行政環境 變化에 對應

오늘날 政治·行政의 環境은 하루가 다르게 급격히 變化하고 있어 한 마디로 소용돌이의 場이라고 하겠다. 이미 政治·行政이 엄격히 구별되던 技術的 行政學의 時代가 가고 行政의 政治化로 상징되는 行政優位的 政治·行政一元論이 대두하여 價值的·規範的 政策決定을 行政이 담당하여 온지 오래이다.

이제 UR協定書가 타결되고 WTO體制가 出帆하면서 그린라운드, 블루라운드까지 우리의 國境을 넘어오고 있다. 또한 情報超高速道路로 상징되는 情報化 社會가 도래하면서 世界 各國의 各種 情報을 안방이나 事務室에서 또는 工場에서 필요할 때 즉시 얻을 수 있는 世上이 찾아왔다. 이룸하여 世界化, 情報化 社會가 다가온 것이다. 그리하여 世界 各國은 國家間 경쟁에서 國家를 發展시키고 國民의 삶의 質을 좀더 向上시키기 위하여 가능한 國家資源을 모두 動員하고 있다.

따라서 우리나라도 이 國家間的 無限競爭을 헤쳐나갈 競爭力을 갖춘 動員possible 國家資源은 모두 動員하여야 한다. 다행히 우리나라는 우수한 人力資源이 있으며 그 중에서도 우리는 教育水準이 높고 國家發展에 대한 知識과 經綸을 겸비한 公務員이 있다. 그러므로 이제 急變하는 國際環境의 變化에 능동적으로 對應하여 나아가기 위해서는 우리나라 經濟發展의 奇蹟을 主導하여 온 公務員에게 政治活動의 自由를 保障하여 國家의 중요한 政策決定過程에 參與시킴으로써 그들의 숨겨진 우수한 政治的 資質이나 能力 또는 創發性을 國家의 지속적인 發展을 위해 다시 動員하여야 한다.

(3) 보편적 民主主義의 實現

民主國家는 國民의 서로 다른 의견이 政黨을 매개로 조정되고 統一되어 운영된다. 그러므로 모든 國民은 天賦的으로 政治的 活動의 自由를 가지고 있으며 政黨의 活動에 참여할 수 있다. 따라서 國民의 구성원인 公務員을 政治로 부터 배제함은 民主主義의 基本理念에 反하므로 보편적인 民主主義의 實現을 위해서는 公務員에게도 政治活動을 保障하여야 한다.

公務員의 政治活動의 自由란 公務員도 民主市民의 一員으로서 國民의 基本的人權인 政治活動의 自由를 누릴 權利를 가지고 있다는 것이다. 이러한 입장을 견지하고 있는 슈탈 (O. Glenn Stahl)은 「現代國家는 政黨政治이고 國內의 여러 相異한 의견과 利害는 政黨을 통해서 조정되고 統一되는 것이므로 國民은 누구나 民主國家의 不可缺少한 요소인 政黨의 건전한 發展과 活動을 위해서 寄與해야 하는 것이다. 특히 公務員은 그 수에 있어서 國民의 상당한 부분을 차지할 뿐만 아니라 그들의 公的 問題에 대한 實際的인 知識과 經驗, 判斷力 등은 輿論形成과 政黨活動에 必要한 것임에도 그들을 政黨活動이나 政治로부터 격리시킴은 不當하다」고 하였다.

더구나 公務員의 政治的 中立은 政治·行政의 峻別이라는 政治·行政二元論 시대에 獵官主義 폐해를 극복하려는 時代的 要請에 의하여 탄생하였으나, 이제 行政을 둘러싸고 있는 環境이 급격히 變化하고 있으므로 公務員의 政治活動의 自由를 政治的 中立과 함께 조화롭게 適用하여야 한다.

즉 오늘날 行政의 內容이 量的으로 더욱 확대되고 質的으로 專門化, 科學化, 技術化가 심화되어 감에 따라 行政優位의 政治·行政一元論이 대두하면서 現代行政國家는 行政이 價値決定이나 政策決定 機能까지 깊숙히 關여하게 되므로써 行政의 政治化 또는 政治·行政의 統合化가 급속히 이루어지고 있음은 물론, 國民의 政治意識 성숙으로 民主統制가 강화되어 政治·行政의 自律性이 어느정도 確保되어 가고 있으며 獵官主義를 극복하여 實績主義도 確立하여 가고 있으므로 이제 公務員에게도 國民의 基本的人權인 政治活動의 自由를 政治的 中立을 크게 해치지 않은 범위내에서 부분적으로 保障하여야 한다는 것이다.

2. 公務員의 政治的 自由의 理論的 根據와 必要性

公務員의 政治的 自由의 理論的 根據는 民主政治의 성숙에 따라 美國·英國을 비롯한 西歐 各國에서 「公務員의 政治的 中立으로 부터의 解放」이라는 課題가 부각하면서 제기 되었는데 公務員의 政治活動의 自由가 必要한 대표적인 理由를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 公務員의 基本的人權 保障

公務員의 政治的 自由를 선언적으로 대표하는 理論的 根據로서 公務員도 國民의 基本的人權인 參政權을 당연히 향유하여야 한다는 것이다. 왜냐하면 公務員은 教育수준이 높고 國家政策에 대한 우수한 知識과 經驗을 가지고 있는 國民의 一員이기 때문이다.

위에서 살펴본 바와 같이 公務員의 政治的 中立이나 政治活動의 自由는 相對的 規範이므로 時代的 狀況이나 각 國家의 民主發展의 정도에 따라 그 適用에 융통성을 부여하여야 한다. 이미 政治的 先進國들은 公務員에게 政治的 自由를 폭넓게 保障하고 있으며, 우리나라도 政務職 公務員 외에 特定職의 일부 公務員에게 부분적으로 政治活動의 自由를 保障하고 있으나, 政治·行政環境의 變化 추세에 맞추어 앞으로 더욱 확대 適用하여야 할 것이다.

第Ⅲ章 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 關한 各國의 制度와 運營實態

公務員의 政治的 中立 또는 政治活動을 保障함에 있어서는 各國의 歷史的 事情이나 政治發展의 정도에 따라 다르다. 즉 美國과 같이 獵官主義의 弊害를 심각하게 경험한 國家는 公務員의 政治活動보다는 政治的 中立의 確保에 비중을 두는 반면에 西歐유럽과 같이 獵官主義로 인한 폐해를 경험한 歷史가 없는 나라에서는 公務員의 政治活動에 비교적 관대하다. 여기서 各國 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 關한 制度와 運營實態를 살펴보는 것은 그 運營상의 長·短點을 규명하고 比較·研究함으로써 우리나라 公務員에게 政治的 中立과 政治活動을 調和롭게 保障하거나 適用하는 方案을 마련하는데 試金石으로 삼기 위함이다.

第 1 節 美國의 制度와 運營實態

1. 펜들튼法(Pendleton Act)과 運營實態

美國의 公務員制度는 1883년 美國 近代 公務員制度의 大憲章인 펜들튼法(Pendleton Act)이 제정되면서 獵官主義(Spoils System)에서 實績主義로 改革된다. 이 法은 獵官主義의 폐해를 극복하기 위하여 制定되었는데 그 制定의 直接的 原因을 살펴보면 다음과 같다. 즉 1881년 9월 獵官主義의 新봉자인 가필드(James Garfield) 大統領이 獵官運動에 실패하여 불만을 품고 있던 귀토(Charles J. Guiteau)에 의하여 暗殺되고, 1882년

下院議員 選舉에서는 民主黨이 勝利하여 링컨이래 20여년을 집권하여 오던 共和黨은 1884년에 있을 大統領選舉에서 勝利할 자신이 없게 된다. 이에 從來 公務員制度 改革에 反對하여 왔던 共和黨이 갑자기 태도를 바꾸어 共和黨系 公務員들이 選舉에서 勝利한 民主黨의 獵官의 更迭政策에 의하여 교체되지 않고 기존 勢力을 그대로 유지할 수 있도록 하기 위하여 公務員制度 改革에 적극 協力함으로써 이 법이 制定되게 된 것이다.

이 법은 上院의 公務員制度 改革委員會의 委員長이었던 오하이오州 出身의 펜들톤 (Pendleton) 上院議員의 이름을 따서 보통 펜들톤法이라고 부르는데 英國의 公務員制度를 연구한 이튼(Dormn B. Eaton)이 起草한 것이다.

1883年 1月 16日 制定된 펜들톤法의 主要内容은 다음과 같다⁵⁾.

(1) 人事行政은 大統領에 의하여 任命된 獨立的이고 超黨의인 人事委員會가 實施한다.

(2) 採用은 公開競爭試驗에 의한다. 試驗內容은 實在的인 것이어야 한다.

(3) 採用過程의 一部分으로 일정한 條件附 任用期間을 설정한다.

(4) 除隊軍人에게는 그들에게 이미 賦與되고 있던 特惠를 계속 보장한다.

(5) 公務員은 政治資金을 提供해서는 안되고 또한 政治活動에 參與해서도 안된다. 人事委員會는 人事行政 改善을 위한 調査를 實施할 수 있는 權限을 가지며 여기에 대한 年次報告書를 大統領을 거쳐 議會에 提出한다.

(6) 同法은 워싱턴에 있는 各 部處와 50名 以上の 職員을 가진 워싱턴 以外에 所在하는 稅關과 郵遞局에도 適用된다. 그러나 實績主義의 適用을 받는 職位의 範圍를 擴大시키느냐 縮小시키느냐 하는 것은 大統領의 權限에 속한다.

이와같이 펜들톤法은 美國에서 최초로 獨立的이고 超黨派的인 人事委員會(Civil Service Commision)를 설치하고 政策決定의 職位에 있는 公務員을 除外한 모든 公務員의 任用을 公開試驗制에 의하여 실시하며 公務員의 政治活動禁止 등을 規定하였다. 이 법은 결국 그때까지 全盛期를 이루었던 獵官制에 종지부를 찍고 能率的인 公務員制度를 樹立한 획기적인 法律로써 評價되고 있다⁶⁾.

5) O. G. Stahl, Public Personnel Administration (New York : Harper and Row, Publishers, 1976). pp.23~24.

6) 慎斗範, "公務員의 政治的 中立", 「選舉管理」, 제4권 제2호, 1971, p.45.

2. 해치法(Hatch Act)과 運營實態

제1차 世界大戰 이후 行政權의 擴大와 強化가 수반되었고 루즈벨트(Frank Delano Roosevelt)大統領이 세계 대공황의 극복방안으로 뉴딜(New Deal)政策을 실시하여 緊急機關을 濫設하면서 非分類職 公務員의 比率이 증가되었다. 그 결과 聯邦公務員의 약40%에 달하는 85만명이 거의 제한없이 政治活動에 從事하게 되었고, 펜들튼法으로는 公務員의 政治的 中立을 確保할 수 없게 되었다.

이러한 狀況에서 公務員의 政治活動을 禁止시키기 위하여 1939년의 제1차 해치法(Hatch Act)과 1940년의 제2차 해치法이 제정되었다.

제1차 해치法에 의하여 分類職公務員 뿐만 아니라 高位 政策決定職을 除外한 非分類職公務員도 政治活動의 制限을 받게 되었고, 제2차 해치法에 의해서는 聯邦公務員 뿐만 아니라 聯邦基金으로 부터 報酬를 받는 州 및 地方自治團體 公務員(약26만명)까지 政治活動의 制限 範圍가 擴張되었다.

이 해치法(Hatch Act)의 公式名稱은「有害한 政治活動을 沮止하는데 관한 法」이며 그 주요내용은 다음과 같다.

(1) 공무원이 公職의 選舉에 있어 候補者의 指名 또는 선거에 干涉하거나 影響을 줄 목적으로 職權을 이용하는 것을 禁止(제2조)

(2) 政治行爲를 하는것, 또는 選舉에 있어서 어떤 候補者나 政黨을 支持 혹은 이를 反對하는데 대한 代價, 情實, 報酬로서의 任用, 官職, 業務, 俸給 그리고 기타의 利益을 約束하는 行爲 禁止(제3조)

(3) 政治行爲와 선거에 있어서의 支持 또는 反對 等の 理由로서 任用, 報酬, 기타의 利益을 박탈하는 것의 禁止(제4조)

(4) 政治的 目的을 위해서 特定の 受益者에게 賦課金, 會費, 또는 寄附를 요구하거나 이를 受領하는 것을 禁止(제5조)

(5) 個人的 選舉權 행사에 干涉하거나 이를 제한 또는 이를 制限할 目的으로 特定の 豫算, 貸付金, 交付金を 利用하거나 그것에 관한 職權을 利用하는 것을 禁止(제7조). 以上の 5個條 規定에 違反할 때는 1,000 以下の 罰金이나 1年以下の 拘禁에 處하거나 또는 이를 併科할 수 있게 했다.

(6) 聯邦公務員이 選舉에 干涉하거나 選舉結果에 影響을 줄 목적으로 職務上의 權限

또는 影響力을 利用하는 것 및 政治的 管理業務나 選舉運動을 적극적으로 하는 것을 禁止. 但 自己의 意思에 따라 投票하고 모든 政治問題와 候補者에 대해 自己의 意見을 表明할 權利는 保有한다. 違反者는 즉시 罷免되나 聯邦 人事委員會에 대해서 救濟를 請願할 수 있다. (제9조)

(7) 聯邦公務員이 美國憲法이 定한 政府形態의 파괴를 主唱하는 政黨 또는 團體의 構成員이 되는 것을 금지하며, 이를 違反하는 者는 즉시 罷免(제39조A). 本條는 이것과 同趣旨를 規定한 1955年の 法律 제330호에 의하여 廢止되었다.

(8) 地方公務員이 公職의 選舉 또는 指名에 干涉하거나 그 結果에 影響을 줄 目的으로 職權이나 影響力을 利用하는 것은 물론, 다른 公務員에 대해 政治的 目的을 위해서 黨, 委員會, 團體, 機關 또는 個人에게 寄附등을 하는 것을 強制하거나 命令 또는 助言하는 것을 禁止. 그리고 제9조에 定하는 것과 같은 內容을 地方公務員에게도 적용한다. (제12조)

(9) 特定の 選舉에 관해서 候補者 選舉 또는 政治團體에 대해 總計 5,000 \$를 초과하는 寄附를 行하거나 이를 위한 物品, 廣告, 記事를 購入하는 것을 禁止(제13조)

(10) 地方團體 및 公認의 宗教, 慈善, 文化團體에 의해서 유지되는 教育 및 研究機關의 職員에 대한 特例(제21조)⁷⁾. 以上과 같은 美國 公務員의 政治활동 금지에 관한 主要內容을 要約해 보면, 첫째 公務員 身分으로서의 立候補 禁止, 둘째 選舉運動의 禁止, 셋째 特定黨의 資金誘致 禁止, 넷째 特定黨에서의 職位保有 禁止로 大別할 수 있다⁸⁾.

이와 같이 여러가지 制限이 加해지고 있어서 公務員들에게는 다만 그에 抵觸되지 않는 範圍내에서의 個人的인 言論의 自由와 投票의 自由가 保障되어 있을 뿐이라고 할 수 있다. 그러나 다음과 같은 것은 許容되고 있다.

(1) 一定地域의 非政黨의이고 地方的인 職位에 立候補하는 것과 政治적 性質을 띤 陳情書에 단순히 署名하는 일.

(2) 政黨의 政治資金이나 選舉資金을 自發的으로 寄附하는 일. 그러나 實際에 있어서

7) 金洪基, "公務員의 政治的 中立성과 勞動基本權에 관한 研究", 「國民大論文集」, 제4집, 國民大學校, 1972. pp.223~224.

8) O.G. Stahl, op. cit., pp.298~300.

자발적인지 強制된 것인지를 구별하기는 극히 곤란하다고 한다.

(3) 단순히 政治的 클럽 등의 政治的 組織에 加入하는 일.

(4) 憲法改正案의 發議에 참가하거나 國民投票에 回附된 案件에 대해서 贊否의 表示를 하는 일.

(5) 選舉委員會의 事務를 擔當 하는 일. 그러나 特定 立候補者를 위한 參觀人은 될 수 없다.

(6) 個人 또는 團體로서 議會 또 議會議員에게 陳情하거나 情報를 제공하는 일.

이 외에도 政治活動과 直接的인 關係는 없지만 公務員組合의 形성이 許容되고 있는데 公務員組合에 대해서도 個人으로서의 公務員에 대한 政治活動 制限이 그대로 適用되어 政治活動을 하는 것은 禁止되고 있다⁹⁾.

결국 美國에서는 一般 公務員에게 投票權, 政治에 對한 私的意見表示, 黨加入, 私人으로서의 政治會合參與(이는 州에 따라 禁止시키는 곳도 있음)등의 최소한의 權利를 認定할 뿐, 西歐의 어느나라 보다도 強力한 政治活動 禁止規定을 두고 있다. 따라서 1960年代 이후 禁止로 부터의 解放을 위한 挑戰도 어느나라보다 더 強하게 나타나고 있음이 事實이다¹⁰⁾.

3. 聯邦選舉運動法과 運營實態

이상에서 살펴 본 펜들톤法이나 해치法은 公務員의 政治的 中立을 保障하고 官職에 대한 政黨의 支配의 制限에 성공하여 近代의 公務員制度 確立에는 성공하였으나, 公務員의 個人的 尊嚴과 市民的 基本權을 制限하여 民主主義 原則에 反하는 決果를 초래하였다.

따라서 最近 公職內外 環境의 變化에 고무되어 政治活動禁止에 대한 緩和論이 대두함은 물론 「公務員의 政治的 中立으로부터의 解放」이 요구되고 있다.

이러한 해치法에 대한 挑戰이 계속되어 1974년 聯邦公務員法(Federal Election Campaign Act Amendment of 1974)이 改定되었고, 州와 地方公務員의 政治活動이 許容되어 「公務員의 政治的 中立으로부터의 解放」이 進一步하게 되었으며, 그 주요한 내

9) 申宗淳, 「行政學概論」(서울: 博英社, 1982), p. 242.

10) 卞贊壽, 「韓國公務員의 政治的 中立性 保障에 관한 研究」, 碩士學位論文, 東國大學校 行政大學院, 1984, pp. 24~25.

용은 다음과 같다.

- (1) 政治問題 및 立候補者에 대한 自由로운 見解 表示
- (2) 強制를 수반하지 않은 特定的 資金의 誘引 및 贈與
- (3) 黨活動에의 積極적인 參與
- (4) 特定 政黨의 候補를 위한 選舉活動

이상에서 살펴본 바와 같이 美國에서의 公務員의 政治的 中立은 行政組織에 대한 政黨의 侵入과 利用을 배제하여 公務員을 執權黨으로 부터 보호하기 위함이지 결코 公務員의 基本權을 制限하자는데 目的이 있는 것이 아니다.

그래서 國民으로서의 公務員의 基本的 人權의 保障을 위하여「政治的 中立으로부터의 解放」을 주장하는 목소리가 높아 가고 있다. 그 理由로서는 이미 行政 외부로부터의 獵官的 침입을 극복하여 實績主義가 확고한 基盤을 굳혔으며 政黨과 公務員도 自律性, 獨自性을 確保하여 현저히 自生能力이 向上되었기 때문이다. 또한 行政環境이 급격히 變化하면서 行政의 需要가 量과 質면에서 모두 擴大되고 強化됨에 따라 行政의 機能과 內容이 고도로 專門化, 技術化, 科學化되었기 때문에 獵官主義에 의하여 任用된 公務員은 그 職務를 감당할 수 없게 되었기 때문이다.

그리하여 公務員의 政治的 中立을 가장 엄격하게 制度化한 美國에서는 最近 보편적인 民主主義를 실현하고 國民의 一員으로서의 公務員의 基本的 人權 侵害를 最小化하기 위하여 「公務員의 政黨 加入과 特定 政黨의 選舉活動에의 積極적인 參與를 許容」하는 등으로 公務員의 政治的 自由를 부분적으로 保障하기에 이르렀다. 이러한 움직임은 앞으로 계속될 것이며 결국 公務員의 政治的 中立과 政治活動의 自由를 調和的으로 保障하는 방향으로 發展할 것이 확실시 된다고 하겠다.

第 2 節 英國의 制度와 運營實態

英國은 美國처럼 극단적인 獵官主義를 경험하지 않았으며 사소한 情實主義가 있었다고 하나 公職의 大量 更迭은 없었다. 따라서 英國은 公務員의 政治的 中立을 確保하기 위하여 美國처럼 엄격하고 細密한 法規를 두고 있지 않으며 가능한 한 最大로 公務員에게도 政治活動의 自由를 保障하고 있다. 또한 法規에 의한 禁止事項의 監督에 있어서

도 극히 寬大하며 傳統이나 慣習과 公務員의 個別的인 判斷에 따른 自制를 중시한다.

이러한 영국은 1688년 名譽革命에 의하여 일찍이 議會民主主義가 확립되어 議會의 君主에 대한 優位性을 確保하였다. 그래서 國王의 官僚인 印紙稅收入官, 租稅徵收官 등은 議員이 될 수 없도록 規定하고, 上級郵政官吏와 關稅, 消費稅, 印紙稅 關係 官吏들로부터 選舉活動과 選舉權을 剝奪하면서 公務員의 政治的 中立에 관심을 갖기 시작하였다.

이 英國의 名譽革命은 地主貴族과 新興市民階級の 妥協위에 성립하였으며, 革命 초기에 議會에서는 地主階級이 實權을 장악하여 恩惠的·政治的 情實人事를 관행처럼 계속하고 있었다. 그러나 18世紀 중엽에서 19世紀 초엽에 걸친 産業革命을 계기로 하여 1832년에 選舉法이 改正됨에 따라 市民階級이 議會의 實權者가 되었고, 이어서 市民階級の 발언권이 強化되면서 社會的 地位, 信仰, 政黨, 性別에 의한 종래의 情實主義 公務員制度의 改革에 적극적인 態度를 보이기 시작하였다.

英國 公務員制度의 改革은 1848년에 財務長官 글래스톤(Gladston)의 후원으로 「트래빌리안(Sir Charles E. Trevelyan) 노스코트(Sir Stafford Northcote)報告書」가 발표된지 20여년만인 1855년에 樞密院令(Order in Council)으로 實現을 보게 되었고, 이 승에 의하여 英國의 公務員制度는 철저히 實績主義로 전환되었다. 이후英國의 公務員制度는 「플턴報告書」의 建議에 따라 1968년에 人事省(Civil Service Department)이 설립되고, 1970년에 人事大學(Civil Service College)이 문을 열어 實績主義의 確立에 획기적인 전기를 마련하였다.

英國에 있어서의 公務員의 政治的 活動에 대한 法的 規約은 1884년의 大藏省布告(Treasury Declaration)에서 現職官吏는 議員候補者가 될 수 없도록 하면서 시작되었으며, 이는 實績主義 公務員制度를 確立하는데는 寄與하였으나 公務員의 政治的 自由를 制限한다는 점에서 批判이 對象이 되게 되었다.

이러한 批判은 1948년 公務員의 政治活動委員會(일명, Masterman Committee)의 報告書 提出을 필두로 具體化되기 시작하였다. 이 委員會는 報告書에서 公務員을 두개의 集團, 즉 産業界 및 勞務職公務員 등의 第1集團과 그 밖의 모든 公務員을 포함하는 第2集團으로 나누고, 第1集團에 대하여는 完全한 政治活動을 保障하고, 第2集團에 대하여는 全國單位의 政治活動을 禁止시킬 것을 건의하였다. 同 委員會의 건의 중에서 채택

된 것은 第1集團에 대한 案이었다¹¹⁾.

그 후에 휘틀리 協議會(The Whitley Joint Council)의 研究를 基礎로 1953年 8月 14日字로 制定 發表된 財務省規則에 의하면, 公務員을 위의 第1, 第2集團 사이에 中間集團을 설치한 세 개의 集團으로 分類하여 政治活動의 範圍를 서로 다르게 規定하고 있다. 第1集團(最末端職, 産業界 포함)에 대하여는 政治活動을 完全히 保障하였고, 中間集團(書記 및 補助書記階級)에 대하여는 國會議員出馬가 禁止되나 그밖의 다른 정치활동은 機關長의 허락하에 許容된다. 第2集團(行政클라스, 執行클라스 및 이에 준하는 公務員)에 대하여는 政黨 加入權 및 選舉에 있어서의 投票權은 許容되나 그밖의 政治活動을 禁止하였다¹²⁾.

이에 의하면 公務員의 政治活動은 약 100萬의 公務員中에서 약 62%가 完全 自由가 되고, 약 22%가 승인받으면 議員候補者가 되는 것 以外 모든 政治活動에 參加하게 되고, 나머지 16%가 國家의 政治活動에 參加함을 禁止받게 되는 셈이 된다. 이것이 現在 英國에 있어서의 公務員의 政治活動에 관한 法制이다¹³⁾.

위에서 살펴본 바와 같이 英國의 公務員은 職業公務員으로서의 政治的 中立性을 크게 侵害하지 않은 한 國民의 基本的 人權인 政治的 自由를 광범하게 누리고 있다고 할 수 있다.

이러한 현상은 英國의 影響을 직접 받았던 캐나다 등 여러나라에서도 共通적으로 나타나고 있다¹⁴⁾.

第3節 獨逸의 制度와 運營實態

立憲君主國家 시대에 있어서 獨逸 君主는 超黨의 存在이며 國家權力의 實質的 擔當者인 公務員은 君主에게만 忠誠義務가 있었다. 그러나 南部 獨逸의 여러 國家나 프로이센에서 公務員은 君主政府의 批判者 또는 反對者였다. 그래서 프로이센에서는 1848년 이

11) 朴璉鎭, 「人事行政新論」(서울:法文社, 1985), p. 615.

12) Daniele Loschak, La Fonction Publique eu Grande-Bretagn (Press Universitaires de France, 1972), p. 50.

13) 金洪基, 前揭論文, p. 237.

14) 朴璉鎭, 「人事行政新論」(서울:新泉社, 1982), p. 616.

후 公務員에게 制服을 입혀 政治的 活動을 自製케 하였고 프로이센 公務員은 君主的, 保守的 立場에서 政治的 中立性을 이룩하게 되었다.

이후 프랑스(France) 革命의 結果 民主主義 理論이 獨逸의 公務員에게도 影響을 미쳐 公務員은 君主의 奉仕者가 아니라 國民의 代表機關에서 制定된 法律의 執行者로 보게 되었다.

1791年과 1793年의 프랑스法은 公務員을 主權의 代辯者인 國會에 대하여 下位的 機能을 갖게 規定하였는 바 이는 絶對君主國家에 있어서 公務員의 強力했던 地位에 比하면 큰 變質임을 알 수 있다¹⁵⁾.

그러나 바이마르(Weimar) 共和國時代에는 職業公務員에게 「中立的 權力」이기를 要求하는 현상이 나타나기도 하는데 「中立的 權力」은 憲法의 統制를 받지않은 힘들에 아주 약하기 때문에 危險性을 내포하고 있다 하겠다.

그리하여 獨逸에서는 政黨政治에 對抗할 수 있는 知識을 가진 職業公務員이 政黨의 利益보다 國家의 福利에 奉仕하게 된 것이다. 한마디로 獨逸官僚制는 法治國家의 理念하에 발전되었으므로 프로이센 官僚制의 原型이 유지되어 왔으며 公務員의 國家에 대한 忠誠心은 대단하다. 그래서 獨逸은 公務員의 政治的 中立에 관하여 특별한 規定을 별로 두고 있지 않다.

그리고 獨逸은 공무원제도를 改革하는 과정에 있어서 日本과 마찬가지로 美·英·佛 등 戰勝國의 被占領狀態에 있었음에도 불구하고 美國의 影響을 공무원제도에 많이 反映시켰던 日本과는 달리 그들의 勸告를 거의 받아들이지 않고 종래의 制度를 廣範하게 계승하였다¹⁶⁾.

오늘날 獨逸 公務員制度의 根幹을 이루고 있는 것은 1953년 7월 14일에 公布되어 同年 9월 10일부터 施行된 「獨逸聯邦公務員法」(Bundesbeam tengesetz : BBG)과 1957년 7월 1일에 制定되어 同年 9월 1일부터 効力を 발생한 「公務員 基本法」이다. 특히 BBG는 그 基調를 本 基本法에 명시된 여러가지 官吏에 관한 規定에 두고 있다¹⁷⁾.

15) 許慶, "西獨公務員의 政治的 活動權", 「法律行政論集」, 제12집, 高麗大學校, 法政大學, 1974, pp. 200~202.

16) Richard Hiscocks, Democracy in Western Germany (London : Oxford University Press, 1957), p. 205.

17) 朴璉鎭(1985), 前掲書, p. 236.

1953년 7월에 制定된 獨逸의 聯邦公務員法은 公務員의 政治的 中立을 確保하기 위한 規程을 別로 두지 않고 있다. 특히 聯邦下院議員이나 州下院議員에 出馬하고자 하는 公務員은 辭職하여야 한다는 規程을 包含했으나 노조와 聯邦上院의 反對에 直面하여 削除되고 下院議員에 當選된 公務員은 辭任해야 한다는 規程만이 남게 되었다. 따라서 獨逸 公務員法은 下院議員에 出馬하여 運動을 하다가 落選된 경우에는 그대로 公務員에 머물러 있을 수 있다. 뿐만 아니라 그 후의 法律에 의하여 公務員이 下院議員에 當選된 경우에는 辭任을 하되 年金을 받을 수 있으며 下院議員을 그만 두었을 때에는 公務員으로 復職이 되게 되어 있다¹⁸⁾.

이러한 規程은 프랑스 基本法 제33조 제5항의 政治的 良心과 活動의 自由는 바이마르(Weimar)憲法 제130조 제2항에서 처럼 職業公務員의 傳來된 原則으로 保障되어야 한다고 본다. 그러나 이 法은 公務員의 機能을 유지하기 위해서는 必要한 경우에 除外할 수 있다는 점도 아울러 內包하고 있다는 것이다¹⁹⁾.

특히 公務員이 聯邦議會 議員職에 出馬하고자 하면 基本法 제48조 제1항에 따라서 休暇를 請求할 수 있으며, 聯邦公務員이 州議會 議員職에 立候補할 수 있게 된 것은 1965년에 비로소 可能하게 되었고, 各種의 選舉에 出馬한 公務員은 다른 候補者들과 同等한 權限을 가지며, 公務員이 議員에 當選이 되면 基本法 제137조에 根據한 法律에 따라 官職과 議員職의 不一致原則의 適用을 받아서 公務員職을 休職하여야 한다. 따라서 獨逸公務員으로 머물러 있을 수가 있다. 그리고 聯邦下院議員으로 當選된 경우에는 辭任을 하되 年金을 받을 수 있으며 聯邦下院議員職을 그만 두었을 때는 다시 公務員으로 復職할 수 있게 되어 있다²⁰⁾.

또한 獨逸基本法 제21조는 政黨設立의 自由를 規定하고 있으며 제5조에는 國民의 政黨政治的 活動의 自由를 保障하고 있어서 이 規定에 의하여 公務員의 政治的 自由는 일반 國民과 같이 原則적으로 광범위하게 허용되고 있다. 그러나 이 規定을 적용함에 있어서는 公務員은 國民全體에 대한 奉仕者이지 一政黨의 奉仕者가 아니라는 것과 自由

18) 申斗範, “公務員의 政治的 中立과 倫理”, 「考試界」, 1977. 5, p. 47.

19) 許慶, 前掲論文, pp. 203~204.

20) 俞焄, 「行政學原論」(서울: 法文社, 1975), p. 472.

民主的 基本秩序를 준수하여야 한다는 것 등 公務員의 政治活動에 있어서의 節制와 抑制에 관한 別도 規定을 두고 있어 公務員의 政治的 自由를 政治的 中立과 調和롭게 保障하려는 意志를 엿볼 수 있다.

위와같이 公務員이 광범하게 議會에 參與할 수 있도록 許容하는 原因 또는 理由를 檢討하면 다음과 같다.

첫째, 歴史的으로 보면 立法府의 獨立過程에 있어서 行政府는 이를 계속 支配하려는 意圖에서 有能한 行政官僚의 대폭적인 立法府에의 參與를 장려하여 行政府의 同僚를 많이 確保하자는 것이다.

둘째, 行政公務員의 유능한 능력을 立法面에 있어서도 利用하고자 하는 것이며, 특히 人口가 적은 弱小國에서는 이러한데 主要理由를 찾고 있으며 人材가 적는데 이의 兩側에서의 兼用의 禁止는 너무나 사치이며 人材의 濫用이라고 하는 것이다.

셋째, 公務員職과 兼職이 허용되거나 復職이 용이한 경우는 선거구민으로 부터의 지나친 特殊利益의 壓力을 받지 않고 落選을 각오하고서라도 보다 公益에 따라 議員活動을 할 수 있다고 하는 것이다²¹⁾.

이상에서 살펴 본 바와 같이 獨逸의 公務員은 國民으로서의 政治的 基本權인 政治的 自由를 광범위하게 누리고 있으면서 또한 中立的인 職業公務員制를 잘 發展시키고 있다. 이는 獨逸 公務員들의 自覺과 節制의 美德, 그리고 오랜 政治·社會的 傳統이 있었기에 가능하다 하겠다.

第 4 節 西歐各國의 制度와 運營實態

西歐各國은 獨逸과 마찬가지로 公務員의 政治的 自由를 광범위하게 許容하고 있다. 그 原因이나 理由는 나라마다 歴史的, 政治·社會的 差異가 조금씩 다르겠지만 獨逸과 거의 비슷하다. 특히 이들 國家는 公務員들의 광범위한 政治活動과 議會進出로 인하여 결점보다 장점을 많이 나타내고 있다는 것이 特徵이다.

이들 國家는 公務員이 교육수준이 높고 엘리트 意識이 강하여 「個人으로서의 政治活

21) Richard Hiscocks, op. cit., p.206.

動의 自由」와 「公務員으로서의 公務遂行의 公正性」을 엄격하게 구별하는 傳統을 가지고 있다. 그래서 公務員에 대한 社會的 評價와 國民의 信任度가 비교적 높은 것이 公務員의 政治的 自由를 確立하는 중요한 要因의 하나로 作用하였다고 생각된다.

그런데 이들 國家중에서 프랑스는 1880년대에 시작된 急進的인 公務員의 勞動組合活動이 강한 壓力을 가하여 公務員의 政治的 自由를 獲得하게 되었다는 特徵이 있다.

결국 프랑스는 公務員의 政治的 中立을 確保하기 위하여 그들의 政治活動을 엄격하게 制限하는 具體的인 規程을 갖고 있지 않으므로써 公務員에게 세계에서 가장 寬大하게 政治的 自由를 保障하고 있는 나라가 되었다. 다만 프랑스 國家慘事院이 判例로서 「公務員의 國家와 國民에 대한 忠誠의 義務」와 「公務員의 政治的, 宗教的 엄正 中立의 義務」를 判示한 바가 있을 뿐이다.

이러한 프랑스에서는 公務員의 投票權, 政黨加入, 政治活動이 許容되고 있으며, 다만 一般職 公務員은 議員을 兼職할 수 없도록 하였으나 기타 公務員은 身分을 保有하고 出馬하여 當選된 경우 國會派遣勤務를 發令받게 된다. 一般職 公務員의 경우 議員當選시 辭任하되 落選하는 경우 다시 復職할 수 있는 機會를 부여하고 있다. 그러나 知事 및 管轄권을 갖는 公務員이 管轄지역 내에서 國會議員에 出馬할 수 없도록 禁止하고 있으며, 出馬할 경우 管轄지역 내에서 公職을 그만둔 뒤 만 3년이 지난 후에는 出馬가 가능하도록 規定하고 있다²²⁾.

기타 西歐各國의 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 制度와 運營實態를 類型에 따라 分類하여 보면, 캐나다와 호주는 英國의 영향을 직접 받았던 나라로서 이 또한 그 영향을 받고 있으며, 스위스와 벨기에는 獨逸과 비슷한 類型에 속한다 하겠다. 그리고 덴마크와 핀란드 및 스웨덴은 프랑스와 비슷한 類型에 속하는 나라라고 할 수 있으며, 日本은 제2차 大戰 후 敗戰國으로서 美國의 公務員制度를 고스란히 그대로 받아들여 시행하였기 때문에 오늘날 美國보다 더욱 엄격하게 制度的으로 公務員의 政治活動이 制限되고 있는 나라라고 하겠다.

이상에서 살펴 본 바와같이 美國은 公務員의 政治的 中立을 制度的으로 엄격하게 規定하고 있었으나 最近에는 政治的 中立에 비중을 두면서 동시에 國民으로서의 公務員의

22) 李相潤, 「人事行政論」(서울:大旺社, 1994), p. 382.

政治活動을 부분적으로 調和롭게 保障하려는 추세에 있으며, 英國에서는 職業公務員으로서의 政治的 中立性を 크게 다치지 않은 한 광범위하게 政治活動을 保障하고 있다. 그리고 獨逸과 프랑스 등 기타 西歐各國은 대체적으로 公務員의 政治的 中立의 확보보다는 政治活動의 自由 保障에 비중이 두어지고 있으며 일반적으로 公務員에게도 일반 國民과 같이 광범위하게 政治活動이 許容되고 있다.

第IV章 韓國 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 法的 制度

우리나라는 公務員의 政治的 中立을 制度的으로 가장 엄격하게 確立하고 있는 나라이다. 그러므로 동시에 모든 國民에게 보편적으로 適用되어야 하는 政治活動의 自由라는 基本的人權을 公務員에게만 지나치게 制限하고 있다는 批判을 면치 못하게 되어 있다.

우리나라 公務員의 政治的 中立을 確保하기 위한 法規로는 憲法, 國家公務員法, 公職選舉 및 選舉不正防止法, 公務員服務規定, 公職選舉管理規則이 있으며, 일부 公務員의 政治活動을 부분적으로 保障하기 위한 法으로는 政黨法, 國會法 및 教育公務員法 등이 있는데 그 內容을 法規別로 살펴보기로 하겠다.

第 1 節 憲法上的 制度

우리나라는 公務員의 政治的 中立을 憲法에서 강력히 規定하고 있다. 그 理由로서 가장 중요한 것은 政黨의 行政府에 대한 人事行政上的 浸透와 行政府의 選舉不正을 豫防하기 위함이라고 할 수 있다.

1948년에 制定된 우리나라 憲法 제27조 제2항은 「公務員은 主權을 가진 國民의 受任者이며 언제든지 國民에 대하여 責任을 진다. 國民은 不正行爲를 한 公務員의 罷免을 請願할 權利가 있다」고 하여 主權在民의 原則만을 規定하고 公務員의 政治的 中立에 관해서는 적극적인 規定을 두지 않았다. 그리하여 自由黨 政權이 영구집권을 위한 도구로 獵官人事를 구실로 公務員을 선거에 動員하면서 3.15 不正選舉와 4.19革命으로 이어지자 1960년 6월의 제3차 改憲때에 제27조 제2항에서 「公務員의 政治的 中立과 身分은

법률이 定하는 바에 의하여 保障된다」고 規定하게 되었다. 그후 5.16을 거쳐 1962년 12월의 제5차 改憲에서는 公務員의 政治的 中立에 관한 規定을 제6조로 옮겨, 제1항에 「公務員은 國民全體에 대한 奉仕者이며, 國民에 대하여 責任을 진다」고 하고 제2항에서 「公務員의 身分과 政治的 中立性은 法律이 定하는 바에 의하여 保障된다」라고 規定하여 公務員의 憲法上의 地位와 職業公務員制 및 政治的 中立을 定하였으며, 이 規定이 1980년 10월 27일 公布된 現行 憲法에 그대로 規定되어 있다.

國民主權國家에 있어서 國民은 主權의 主體이므로 公務員은 어느 特定人이나 特定한 政派, 階級, 宗教, 地域 등 部分利益을 대표해서는 아니되고 主權의 主體인 國民전체의 利益을 위하여 奉仕하지 않으면 안된다. 前近代 國家에 있어서 公務員은 封建領主나 君主의 充實한 私僕으로서 그들의 利益을 위해서만 존재하였다. 近代立憲國家는 그와 같은 公務員의 私僕性의 否定위에서 建設된 것이므로 公務員의 本質도 國民전체의 公僕으로서의 性格을 띠지 않을 수 없게 되었다²³⁾.

따라서 公務員이 國家의 主權을 가지고 있는 國民全體에 대하여 民主的, 能率的으로 奉仕하고 責任을 지게 하기 위해서는 그 수단적 方法으로서 身分保障을 통한 職業公務員制의 確立과 政治的 中立의 確保가 必要하다는 것이다.

이러한 憲法精神이나 理念은 國家公務員法과 公職選舉및選舉不正防止法 등 各種 法規에 의하여 구체적으로 規定되어 있다.

第 2 節 國家公務員法上的 制度

憲法이 制定된 다음해인 1949년에 制定되어 공포된 公務員法은 充員上의 非政治, 業務遂行上의 公政性, 政治活動의 制限 등을 포괄적이며 抽象的으로 規定하였다.

특히 公務員의 政治活動 制限에 대하여는 「公務員은 政治活動에 참여하지 못하며 公務 以外의 일을 위한 集團의 行動을 하여서는 안된다」라고 規定하였으나, 이는 外國의 立法例를 모방한데 불과하고 실제로는 實効性이 적었다. 따라서 國家公務員法의 이 規定은 현실과는 매우 떨어진 形式主義에 不過했다²⁴⁾.

23) 權寧星, 「憲法學原論」(서울: 法文社, 1981), p. 192.

24) 鄭世煜·崔昌浩, 「行政學」(서울: 法文社, 1986), p. 701.

그래서 1950年代의 自由黨 政權의 영구집권 야욕은 公務員의 政治的 中立性을 有名無實하게 만들었으며, 결국 獵官主義 또는 情實主義에 의한 人事行政의 문란과 公務員의 與黨化로 인한 대대적인 選舉不正을 초래하여 4.19革命으로 이어지게 된 것이다.

4.19革命以後, 自由黨 時節의 獵官人事의 弊害, 公務員의 與黨에 대한 편파적 支援 및 不正選舉의 誘導 등의 일련의 現象을 再現시키지 말아야 한다는 國民的 輿望은 결국 公務員의 政治的 中立을 憲法規定化 하도록 만들었으며, 1963년에 制定된 國家公務員法 제65조에서는 그 內容을 구체적으로 밝히게 되었다. 또한 이러한 이유로 大統領選舉法과 國會議員選舉法에도 공무원의 政治活動行爲를 加重處罰 하도록 規定하게 된다.

그후 15차에 걸친 國家公務員法 改正에도 불구하고 현재까지도 公務員의 政治的 中立에 關한 規定은 크게 變化되지 않고 남아 있으며, 現在의 規定을 中心으로 제65조 「政治活動의 금지」에 관한 內容을 살펴보면 다음과 같다.

- (1) 公務員은 政黨 기타 政治團體의 結成에 關여하거나 이에 加入할 수 없다.
- (2) 公務員은 選舉에 있어서 特定政黨 또는 特定人의 支持나 反對를 하기 위하여 다음 行爲를 하여서는 아니된다.
 - 1) 投票를 하거나 하지 아니하도록 勸誘運動을 하는 것
 - 2) 署名運動을 企圖·主宰하거나 勸誘하는 것
 - 3) 文書 또는 圖書를 公共施設등에 揭示하거나 揭示하게 하는 것
 - 4) 寄附金을 모집 또는 모집하게 하거나 公共資金을 이용 또는 이용하게 하는 것
 - 5) 他人으로 하여금 政黨 기타 政治團體에 加入하게 하거나 또는 加入하지 아니하도록 勸誘運動을 하는 것
- (3) 公務員은 다른 公務員에게 제1항과 제2항에 違背되는 行爲를 하도록 要求하거나 또는 政治的 行爲의 報償 또는 報復으로서 利益 또는 不利益을 約束하여서는 아니된다.
- (4) 제3항외의 政治的 行爲의 금지에 관한 限界는 國會規則·大法院規則·憲法裁判所規則·中央選舉管理委員會規則 또는 大統領令으로 정한다.

이와 같이 國家公務員法은 公務員의 身分이 獵官制度(Spoils System)에서와 같이 수시로 交替되는 政治努力에 의하여 左右되는 弊端을 防止하고 公務員의 選舉不正을 豫防하여 民主主義를 實現하기 위하여 그 公職의 永久性과 專門性에 비추어 公務員의 身分保障과 實績主義를 규정하고, 이의 實現에 가장 基本이 되는 政治的 中立性을 嚴格히

規定하고 있다.

그리고 國家公務員法 제65조의 政治的 行爲에 대하여는 大統領令인 公務員服務規定 제27조에 구체적으로 명시하고 있으며, 그 內容은 다음과 같다.

(1) 法 제65조의 規定에 있어서의 政治的 行爲는 다음 각호의 1에 해당하는 政治的 目的을 가진 것을 말한다.

- 1) 政黨의 組織·組織의 擴張 기타 그 目的達成을 위한 것
- 2) 特定政黨이나 政治團體를 支持 또는 反對하는 것
- 3) 法律에 의한 公職選舉에 있어서 特定の 候補者를 當選하게 하거나 落選하게 하기 위한 것

(2) 제1항에 規定된 政治的 行爲의 限界는 前項의 規定에 의한 政治的 目的을 가지고 다음 각호의 1에 해당하는 行爲를 함을 말한다.

- 1) 示威運動을 企劃·組織·指揮하거나 이에 參加 또는 援助하는 것
- 2) 政黨 기타 政治團體의 기관지인 新聞 및 刊行物을 발행·편집·배부하거나 이와 같은 行爲를 援助하거나 妨害하는 것
- 3) 特定政黨 또는 政治團體를 支持 또는 反對하거나 公職選舉에 있어서 특정후보자를 支持 또는 反對하는 의견을 集會 기타 다수인이 모인 장소에서 發表하거나 文書·圖書·新聞 기타의 간행물에 掲載하는 것

(3) 政黨 기타 政治團體의 표지로 사용되는 기·완장·복식등을 製作 또는 배부하거나 이를 着用·着用勸誘 또는 着用을 妨害하는 行爲等 기타 名目 如何를 不問하고 金錢 또는 物質로 特定政黨 또는 政治團體를 支持 또는 反對하는 것

그런데 國家公務員法 제3조 適用範圍의 但書에서 「다만 大統領令으로 定하는 公務員에 대하여는 제65조와 제66조(集團行爲의 禁止)의 規定을 適用하지 아니한다」라고 規定하였으며, 이에 관한 「國家公務員法제3조但書의公務員의範圍에관한 規定」 제2조에서 政治的 中立의 制限을 받지 않는 公務員을 다음과 같이 정하여 놓아 政務員 公務員에게는 政治活動의 自由를 保障하였다.

- (1) 大統領
- (2) 國務總理
- (3) 國務委員

- (4) 國會議員
 - (5) 處의 長
 - (6) 各 院·府·處의 次官
 - (7) 삭제(91. 12. 26)
 - (8) 政務次官
 - (9) 제1호 내지 제3호·제5호 및 제6호에 規定된 公務員의 秘書室長 및 秘書官과 前職大統領의 秘書官
 - (10) 國會議長·國會議副議長 및 國會議員의 秘書室長·輔佐官·秘書官 및 秘書와 交涉團體의 政策研究委員
- 이와 같이 우리나라 國家公務員法은 일부 公務員을 제외한 대부분의 公務員에게 특히 政黨과 選舉에 관하여 철저히 政治活動을 制限하고 있다.

第 3 節 公職選舉및選舉不正防止法 및 公職選舉管理規則上的 制度

公職選舉의 選舉不正을 원천적으로 防止하여야 한다는 國民輿望에 따라 종전의 大統領選舉法·國會議員選舉法·地方議會議員選舉法 및 地方自治團體의 長의 選舉法을 모두 폐지하고 이 모든 選舉에 종합적으로 적용하기 위한 일명 統合選舉法이 1994년 3월 16일 제정 공포되었는데 이 法이 公職選舉및選舉不正防止法이다.

이 法은 위의 모든 選舉가 國民의 자유로운 의사와 民主的인 節次에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 選舉와 관련된 부정을 방지함으로써 民主政治의 발전에 기여하도록 하기 위하여 制定되었다.

그 內容을 살펴보면 아래와 같이 公務員의 中立義務(제9조), 公務員 등의 立候補(제53조), 選舉活動을 할 수 없는 者(제60조), 地位를 이용한 選舉運動禁止(제85조) 등이 處罰規定과 함께 公務員의 政治的 中立의 確保를 위한 制度的 장치들을 구체적으로 마련하고 있다.

1. 公務員의 中立義務등(제9조) (1) 公務員 기타 政治的 中立을 지켜야 하는 者(機關·團體를 포함한다)는 選舉에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 選舉結果에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.

(2) 檢事(軍檢察官을 포함한다) 또는 警察公務員(檢察搜查官 및 軍司法警察官吏를 포함한다)은 이 法의 規定에 違反한 行위가 있다고 認定되는 때에는 신속·공정하게 團束·搜查를 하여야 한다.

2. 公務員등의 立候補(제53조)

(1) 다음 各號의 1에 해당하는 者로서 候補者가 되고자 하는 者는 選舉日전 90일(全國區國會議員選舉와 比例代表市·道義員選舉 및 補闕選舉등에 있어서는 候補者登錄申請전)까지 그 職을 그만 두어야 한다. 다만, 大統領選舉와 國會議員選舉에 있어서 國會議員이 그 職을 가지고 立候補하는 경우와 地方議會議員 및 地方自治團體의 長의 選舉에 있어서 당해 地方議會議員 및 地方自治團體의 長이 그 職을 가지고 立候補하는 경우에는 그러하지 아니하다. (改正 1995·4·1)

1) 國家公務員法 제2조(公務員의 구분)에 規定된 國家公務員과 地方公務員法 제2조(公務員의 區分)에 規定된 地方公務員. 다만, 政黨法 제6조(發起人 및 黨員의 資格) 제1호 但書의 規定에 의하여 政黨의 黨員이 될 수 있는 公務員(政務職公務員을 제외한다)은 그러하지 아니하다.

2) 各級選舉管理委員會委員 또는 教育委員會의 教育委員

3) 다른 法令의 規定에 의하여 公務員의 身分을 가진 者

4) 政府投資機關管理基本法 제2조(適用範圍)에 規定된 政府投資機關(韓國銀行을 포함한다)의 常勤 任員(改正 1995·12·30)

<1995·6·12 憲法裁判所에서 “政府投資機關管理基本法施行令(제정 1984·3·20 大統領令 제11395호) 제13조 제1항에서 정하는 執行幹部”가 아닌 職員이 地方議會議員選舉에 立候補하는 경우를 포함시킨 것은 憲法에 違反된다는 違憲決定이 있어서 1995·12·30 “常勤 任·職員”이 “常勤 任員”으로 改正됨>

5) 農業協同組合·水產業協同組合·畜產業協同組合·農地改良組合·林業協同組合·葉煙草生産協同組合 또는 人蔘協同組合(이들 組合의 中央會와 聯合會를 포함한다)의 常勤 任·職員과 이들 組合의 中央會長이나 聯合會長

6) 地方公企業法 제2조(適用範圍)에 規定된 地方公社와 地方公團의 常勤 任·職員

7) 政黨法 제6조 제2호의 規定에 의하여 政黨의 黨員이 될 수 없는 私立學校敎員

8) 大統領令으로 정하는 言論人

(2) 제1항의 적용에 있어서는 그 所屬機關의 長 또는 所屬委員會에 辭職願이 접수된 때에 그 職을 그만 둔 것으로 본다.

3. 選舉運動을 할 수 없는 者(제60조)

(1) 다음 各號의 1에 해당하는 者는 選舉運動을 할 수 없다. 다만, 國會議員選舉에 있어서 제4호 내지 제9호에 해당하는 자가 候補者의 配偶者인 경우에는 그러하지 아니하다.

1) 大韓民國 國民이 아닌 者

2) 未成年者

3) 제18조(選舉權이 없는 者) 제1항의 規定에 의하여 選舉權이 없는 者

4) 國家公務員法 제2조(公務員의 구분)에 規定된 國家公務員과 地方公務員法 제2조(公務員의 구분)에 規定된 地方公務員. 다만, 政黨法 제6조(發起人 및 黨員의 資格) 제1호 但書의 規定에 의하여 政黨의 黨員이 될 수 있는 公務員(國會議員과 地方議會議員외의 政務職公務員을 제외한다)은 그러하지 아니하다.

5) 제53조(公務員등의 立候補) 제1항 제2호 내지 제8호에 해당하는 者

6) 鄉土豫備軍 小隊長級이상의 幹部

7) 統·里·班의 長

8) 特別法에 의하여 設立된 國民運動團體로서 國家 또는 地方自治團體의 출연 또는 보조를 받는 團體(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 常勤 任·職員과 이들 團體의 中央會長

9) 醫療保險法에 의하여 設立된 地域醫療保險組合의 常任 代表理事·職員 또는 醫療保險聯合會의 常任 任·職員

(2) 鄉土豫備軍 小隊長級이상의 幹部 또는 統·里·班의 長이 選舉事務長, 選舉連絡所長, 選舉事務員, 會計責任者, 演說員, 對談·討論者 또는 投票參觀人이나 不在者投票參觀人이 되고자 하는 때에는 選舉日전 90일(補闕選舉등에 있어서는 그 選舉의 실시사유가 확정된 때부터 5일 이내)까지 그 職을 그만 두어야 하며, 選舉日후 6일 이내에는 종전의 職에 復職될 수 없다. 이 경우 그만 둔 것으로 보는 時期에 관하여는 제53조(公務員등의 立候補) 제2항의 規定을 準用한다.

4. 地位를 이용한 選舉運動禁止(제85조)

(1) 公務員은 그 地位를 이용하여 選舉運動을 할 수 없다. 이 경우 公務員이 그 所屬職員이나 제53조(公務員등의 立候補) 제1항 제4호 내지 제6호에 規定된 機關등의 任·職員 또는 公職者倫理法 제17조(退職公職者의 有關私企業體에의 就業制限)의 規定에 의한 有關私企業體의 任·職員을 대상으로 한 選舉運動은 그 地位를 이용하여 하는 選舉運動으로 본다.

(2) 누구든지 教育的·宗教的 또는 職業的인 機關·團體등의 組織내에서의 職務상 行위를 이용하여 그 構成員에 대하여 選舉運動을 하거나 하게 하거나, 계열화나 下都給 등 거래상 특수한 지위를 이용하여 企業組織·企業體 또는 그 構成員에 대하여 選舉運動을 하거나 하게 할 수 없다.

(3) 누구든지 教育的인 특수관계에 있는 選舉權이 없는 者에 대하여 教育상의 行위를 이용하여 選舉運動을 할 수 없다.

5. 公務員등의 選舉에 影響을 미치는 行爲禁止(제86조)

(1) 公務員(國會議員과 그 輔佐官·秘書官·秘書 및 地方議會議員을 제외한다), 제53조(公務員등의 立候補) 제1항 제4호 및 제6호에 規定된 機關등의 常勤 任·職員, 統·里·班의 長과 鄉土豫備軍 小隊長級이상의 幹部, 特別法에 의하여 設立된 國民運動團體로서 國家나 地方自治團體의 출연 또는 보조를 받는 團體(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 常勤 任·職員과 이들 團體의 中央會長 또는 醫療保險法에 의하여 設立된 地域醫療保險組合의 常任 代表理事·職員과 醫療保險聯合會의 常任 任·職員은 다음 各號의 1에 해당하는 行위를 하여서는 아니된다.

1) 所屬職員 또는 選舉區民에게 教育 기타 명목여하를 불문하고 특정 政黨이나 候補者의 業績을 弘報하는 行위

2) 選舉期間중 所屬職員 또는 選舉區民에게 명목여하를 불문하고 法令이 정하는 外의 金品 기타 이익을 주거나 이를 약속하는 行위. 다만, 冠婚喪祭 기타 儀禮的이거나 職務상의 行위로서 中央選舉管理委員會規則이 정하는 行위를 제외한다.

3) 選舉運動의 企劃에 참여하거나 그 企劃의 실시에 關여하는 行위

4) 政黨 또는 候補者에 대한 選舉權者의 支持度を 調査하거나 이를 발표하는 行위

5) 選舉期間중 國家 또는 地方自治團體의 豫算으로 시행하는 사업중 즉시 工事를 進行하지 아니할 사업의 起工式을 거행하는 行위

6) 選舉期間중 正常的 業務외의 出張을 하는 행위

7) 選舉期間중 休暇期間에 그 業務와 관련된 機關이나 施設을 訪問하는 행위

(2) 地方自治團體의 長은 제1항 各號의 1에 해당하는 행위외에 다음 各號의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 이 경우 다음 各號의 選舉日전 또는 選舉期間開始日전 一定基日부터 금지되는 시기는 補闕選舉등에 있어서는 그 選舉의 실시사유가 확정된 때를 말한다.

1) 選舉日전 60일 부터 選舉日까지 選舉에 영향을 미치게 하기 위하여 地方自治團體의 長의 職名 또는 姓名을 밝히거나 그가 하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 所屬 職員 또는 選舉區民에게 명목여하를 불문하고 法令이 정하는 외의 金品 기타 이익을 주거나 이를 約束하는 행위

2) 選舉日전 60일 부터 選舉日까지 所屬政黨의 政綱·政策과 主義·主張을 選舉區民을 대상으로 弘報·宣傳하는 행위. 다만, 당해 地方自治團體의 長의 選舉에 候補者가 되는 경우 選舉運動期間중에는 그러하지 아니하다.

3) 選舉日전 60일 부터 選舉日까지 中央黨 단위의 創黨大會·合黨大會·改編大會 및 候補者選出大會를 제외하고는 政黨이 개최하는 時局講演會, 政見·政策發表會, 黨員研修·團合大會등 일체의 政治行事に 참석하거나 選舉對策機構, 選舉事務所, 選舉連絡所를 방문하는 행위. 다만, 당해 地方自治團體의 長選舉에 候補者가 되는 경우에는 그러하지 아니하다.

4) 選舉期間開始日전 30일(당해 地方自治團體의 長選舉에 候補者가 되는 경우에는 60일)부터 選舉日까지 특별한 사유없이 選舉區民을 대상으로 教養講座(地方自治團體의 職業輔導教育은 제외한다), 事業說明會, 公聽會, 職能團體모임, 體育大會, 敬老行事, 民願相談 또는 기타 각종 행사를 개최·後援하는 행위

5) 選舉期間開始日전 30일(당해 地方自治團體의 長選舉에 候補者가 되는 경우에는 60일)부터 選舉日까지 統·里長會議에 참석하는 행위

위와같이 公職選舉및 選舉不正防止法은 公務員의 政治的 中立을 엄격히 규정하고 있으며, 이어서 中央選舉管理委員에서는 이의 管理에 必要한 세부사항을 公職選舉管理規則으로 規定하고 있는데 그 內容을 살펴보면 다음과 같다.

6. 公務員등의 選舉에 影響을 미치는 行爲禁止의 例外(제47조)

(1) 法 제86조(公務員등의 選舉에 影響을 미치는 行爲禁止) 제1항 제2호 단서의 規定에 의하여 다음 각호의 1에 해당하는 行爲는 公務員등의 選舉에 影響을 미치게 하기 위하여 行하는 金品 기타 利益을 주거나 이를 約束하는 行爲로 보지 아니한다.

1) 法 제112조(寄附行爲의 定義 및 제한기간등) 제2항 제1호(冠婚喪祭의 儀式에서 2만원의 안에서 祝儀金品 또는 賻儀金品을 제공하는 行爲) 및 제4호(獎學財團 또는 獎學基金이 選舉日 2年 이전부터 정기적으로 지급하여 온 獎學金을 지급하는 行爲. 다만, 寄附行爲 制限期間중에 獎學金의 金額과 대상·지급방법을 확대 변경하거나 候補者나 그 所屬政黨의 名義를 推定할 수 있는 방법으로 하는 行爲를 제외함)의 行爲

2) 제50조(寄附行爲로 보지 아니하는 行爲등) 제3항 제2호 사목내지 러목(사목: 候補者 또는 그 家族과 관계 있는 會社등이 정기적인 創立記念日·社員體育大會나 社屋竣工式의 參席者에게 회사등의 경비로 통상적인 범위 안에서 有功者를 表彰하거나 식사다과 또는 기념품을 提供하는 行爲, 아목: 행정구역 단위의 정기적인 綜合住民體育大會나 전래적인 固有祝祭, 자신이 속한 同門體育大會에 그 지역에서 일반적으로 행하여지고 있는 金額의 범위안에서 政黨 또는 候補者의 名義를 명시하지 않고 贊助 또는 施賞하는 行爲, 자목: 圖書館 建立등 공공적 사업에 그 지역에서 일반적으로 행하여지고 있는 범위안에서 經費의 一部를 贊助하는 行爲, 차목: 機關·團體·施設의 代表者가 소속 상근 직원에게 年末·설·秋夕 또는 創立記念日에 自體事業計劃과 豫算에 따라 의례적인 선물을 當該機關의 名義로 提供하는 行爲, 카목: 選舉期間이 아닌 때에 자신이 거주하는 이웃이나 緣故가 있는 老人會館을 방문하여 인사로서 다과등을 제공하는 行爲, 타목: 親睦團體의 構成員으로서 종전의 범위 안에서 會費를 納付하는 行爲, 파목: 候補者의 冠婚喪祭나 回甲등에 참석한 賀客이나 弔客등에게 통상적인 범위 안에서 飲食物을 提供하는 行爲, 하목: 國家有功者의 慰靈祭, 政府가 주관하는 기념일의 記念式, 公共機關·施設의 開所·移轉式, 合同結婚式, 산하기관·단체의 竣工式 기타 이에 준하는 행사에 儀禮의인 화환이나 紀念品을 제공하는 行爲, 거목: 선거일전 2년 이전부터 定期的으로 각급학교의 卒業式에서 모범학생에게 賞狀과 副賞을 授與하여 온 자가 종전의 범위 내에서 施賞하는 行爲, 너목: 公益을 목적으로 설립된 財團 또는 基金이 선거일전 2년이전부터 그 설립목적에 따라 定期的으로 지급하여 온 金品을 기부행위 제한범

위 안에서支給하는 행위, 더목:定期的으로 출연하여 온 金品을 선거구안의 機關·團體 또는 施設에 종전의 범위안에서 출연하는 행위, 러목:평소 자신이 다니던 宗教團體에 통상의 예에 따라 獻金하는 行爲)·제3호 내지 제5호(제3호:통상적인 救護的·慈善的 行爲. 다만, 候補者의 職名이나 姓名 또는 그 所屬政黨을 表示하여 선거구민에게 提供하는 行爲를 除外함, 제4호:國家 또는 地方自治團體가 自體事業計劃과 豫算에 의하여 행하는 救護行爲·慈善行爲·福祉增進行爲 또는 불우이웃돕기행위로서 候補者의 職名이나 姓名을 표시하지 않은 행위, 物品購買·工事·役務의 제공 등에 대한 債務履行行爲, 國會議員 및 地方議會議員이 상설사무소에서 無料民願相談行爲 또는 人權擁護的 차원의 無料辯論行爲, 國會·地方議會·地方自治團體의 청사등을 방문하는 한정된 내빈에게 당해 機關·團體를 弘報하기 위한 1천원 미만의 紀念品提供行爲, 제5호:기타 동항 각호의 1에 준하는 行爲로서 中央委員會가 定하는 行爲)의 行爲

3) 關係法令·條例·規則 또는 그 위임에 따라 정한 定款등의 規定에 근거하여 所屬 職員에 대한 報酬支給 또는 그 職務遂行에 소요되는 實費를 辨償하는 행위 또는 우수 직원을 褒賞(候補者인 地方自治團體의 長은 제외한다)하는 行爲

4) 法 제86조에 規定된 자가 소속한 機關 또는 團體가 自體計劃과 豫算으로 행하는 그 機關·團體의 본연의 직무수행에 따른 金品 기타 利益의 提供行爲. 다만, 候補者 또는 그 所屬政黨을 위하여 提供하는 경우를 제외하며, 候補者나 그 所屬政黨의 名義를 밝혀 또는 그 名의를 推定할 수 있는 方法으로 提供하는 것은 그 候補者 또는 所屬政黨을 위하여 提供한 것으로 본다.

5) 기타 위 각호의 1에 준하는 行爲로서 中央委員會가 정하는 行爲

위와 같이 公職選舉및選舉不正防止法과 公職選舉管理規則은 公務員의 政治的 中立을 確保하기 위하여 세부적인 사항까지 구체적으로 嚴格하게 規定하고 있다.

第 4 節 政黨法과 國會法 및 教育公務員法上的 制度

우리나라는 公務員의 政治活動을 엄격히 제한하고 있으나, 1980년도에 政黨法이 개정되면서 一部 公務員에게는 政治活動이 허용되기 시작하였는데 그 內容을 살펴보면 다음과 같다.

1. 發起人 및 黨員의 資格(제6조)

(1) 國會議員選舉權이 있는 者는 公務員 기타 그 身分을 이유로 政黨加入 기타 政治活動을 금지하는 다른 法令의 規定에도 불구하고 누구든지 政黨의 發起人 및 黨員이 될 수 있다. 그러나 다음 各號의 1에 해당하는 者는 그러하지 아니하다(1993년 12월 27일 全文改正)

1) 國家公務員法 제2조 및 地方公務員法 제2조에 規定된 公務員. 다만, 大統領, 國務總理, 國務委員, 國會議員, 地方議會議員, 選舉에 의하여 就任하는 地方自治團體의 長, 國會議員의 輔佐官·秘書官·秘書 및 國會 交涉團體의 政策研究委員과 教育法 제75조 제1항 제2호에 規定된 教員중 總長·副總長·學長·副學長·教授·副教授·助教授·專任講師인 教育公務員을 제외한다.

2) 總長·副總長·學長·副學長·教授·副教授·助教授·專任講師를 제외한 私立學校의 教員

3) 기타 法令의 規定에 의하여 公務員의 身分을 가진 者

위와 같이 우리나라도 最近 大學에 在職하고 있는 教育公務員(私立大學 教員 포함)중 總長·副總長·學長·副學長·教授·副教授·助教授 및 專任講師는 政黨의 發起人과 政黨員이 될 수 있도록 하여 政治活動의 自由를 일부 許容하기 시작하였다. 그리고 政黨 結成과 政黨加入이 허용된 이들 教育公務員들은 國會法 제29조 제3항과 教育公務員法 제44조 제2항에 의하여 國會議員으로 當選되면 任期중 그 職이 休職되도록 되어 있어 그 身分이 保障된다고 볼 수 있다.

이는 職業公務員制를 적용받는 經歷職 公務員에게 政治活動의 自由를 일부 保障하기 시작하는 것을 意味하므로 앞으로 우리나라 公務員의 政治的 中立으로부터의 解放과 관련하여 注目할만 하다고 하겠다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 公務員의 政治的 中立을 確保하기 위하여 法이나 規定으로 다른 어느 나라보다도 엄격하게 公務員의 政治活動을 制限하고 있다.

最近 들어서 일부 公務員의 政治活動이 부분적으로 許容되고 있다고는 하나 아직도 대부분의 公務員들은 立候補자가 될 수 없을 뿐만 아니라 政黨이나 政治團體의 結成 또는 加入은 물론 特定黨이나 特定人에 대한 政治的 支持 또는 反對를 위한 意思表示가 禁止되고 있는 실정이다. 이러한 法的 制度를 통하여 우리는 公務員의 政治的 中立

의 確保를 위한 國家의 意志를 엿볼 수 있는 반면에 國民의 일원으로서의 公務員의 基本的 人權 保障은 아직도 우리의 관심을 끌지 못하고 있음을 確認할 수 있다.

그렇다고 公務員의 政治的 中立이 法的 制度와 같이 現實的으로 잘 지켜지고 있느냐 하면 반드시 그런 것도 아니다. 즉 다음 章에서 구체적으로 살펴 보겠지만 政治權의 不法不當한 壓力이나 干涉으로 혹은 公務員 個人的 私的 利益의 추구로 인하여 과거 우리나라 公務員의 政治的 中立은 한갓 法的 裝飾에 불과할 따름이었다고 하겠다. 그리하여 公務員의 政治的 中立이라는 規範은 實在 適用過程에서 심각한 괴리와 갈등을 초래하였을 뿐만 아니라 결국 公務員의 執權與黨化 현상을 야기하는 變數로 作用하였다고 할 수 있다.

따라서 우리나라 公務員의 政治的 中立에 관한 엄격한 法的 制度는 公務員의 政治的 中立을 確保하지도 못하고 國民의 일원인 公務員의 基本的 人權을 保障하는데도 실패하고 말았다고 하겠다.

第V章 韓國 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 實態와 問題點

第1節 自由民主主義 經驗의 不足

우리나라는 公務員의 政治的 中立性 確保를 위한 法的 制度를 가장 엄격하게 갖추고 있는 나라라고 할 수 있다. 그러나 또한 우리나라 같이 現實的으로 公務員의 政治的 中立性 確保가 問題點으로 대두되고 있는 나라도 없다.

그 理由는 여러가지가 있겠으나 가장 큰 原因은 權威主義的인 傳統文化가 보편화되어 있는 이 땅에 8·15光復으로 생소한 서구식 自由民主主義制度가 갑자기 도입되었기 때문이다. 그래서 우리나라의 政治·行政文化와 國民의 民主的 소양이 先進化되어 西歐式 民主主義 制度를 活着시키기까지는 많은 시련과 經驗이 필요하였기 때문이라고 하겠다.

따라서 우리나라는 美國의 自由民主主義制度를 도입하면서 다른나라 보다 좀더 광범위하고 엄격하게 規定한 公務員의 政治的 中立이라는 制度를 채택하게 되었으나, 위와 같이 自由民主主義 經驗이 부족하여 制度和 實際사이에는 괴리가 發生할 수 밖에 없었다고 하겠다.

第2節 公務員의 基本的 人權制限

우리는 政治的 中立이 確保되어 있지 않은 프랑스나 獨逸의 公務員制度가 公正性을 害할 우려가 있다는 點을 보았으며, 英·美에 있어서 公務員의 政治的 中立이 國民의 信賴를 받는 公正하고도 能率的인 공무원제도의 確立에 얼마나 큰 貢獻을 하였는지 考察하였다. 이와 동시에 英·美에 있어서 公務員의 政治的 中立을 강조한 나머지 基本權에 속하는 공무원의 政治的 自由를 制限하는 것이 오늘날과 같이 公務員이 全體人口에서 차지하는 比率이 높은 때에는 合當한 措置이나 하는 點에 대하여 많은 反省과 批判이 가해지고 있다²⁵⁾.

25) 吳錫泓, 「人事行政論」(서울: 博英社, 1980), p. 549.

특히 우리나라는 다른나라에 비하여 公務員의 政治活動의 自由를 지나치게 엄격하게 制限하고 있다. 이는 政治的 中立의 確保를 위한 불가피한 선택이라 하더라도 國民의 基本的人權을 國民의 一원인 어느 特殊階層에게서만 적용을 배제하였다는 批判을 면할 수 없다 하겠다. 그렇다고 우리나라의 實態로 보아 公務員의 政治的 中立이 잘 지켜지는 것도 아니고, 결국은 公務員集團의 與黨化를 초래하여 더욱 심각한 政治問題를 야기하고 있을 뿐이다.

第 3 節 最高政治指導者의 政治的 野望

우리나라에서 公務員의 政治的 中立이 잘 지켜지지 않은 가장 큰 원인은 政治人, 특히 最高政治指導者의 政治的 野望에 있었다 하겠다.

그리고 우리의 政府構造가 大統領制이며 우리의 行政文化가 權威的이기 때문에 政治最高指導者가 選舉時에 公務員集團을 政治적으로 이용하려고 하는 경우 우리나라 公務員은 그 權威에 無批判적으로 自己를 服從시켜 나가는 것이 지금까지의 일반적인 行態였다.

따라서 制度的으로는 엄격하게 公務員의 政治的 中立을 規定하고 있음에도 불구하고 現實적으로는 選舉過程을 통하여 公務員의 政治活動이 공공연하게 이루어져 왔으며, 또한 이러한 公務員의 政治活動은 政治人이나 政務官들의 庇護아래 은밀하게 助長되거나 또는 묵인되고 있는 實情이다.

第 4 節 權威主義的 行政文化

우리나라는 수천년간 家父長的인 儒敎文化와 單極的 權力(Unipolar Power)支配體制의 文化遺産을 이어 내려왔기 때문에 民主的·民本的 思考에 익숙하지 못하다 하겠다. 따라서 우리나라의 行政文化는 상당히 權威主義的이고 中央執權의이어서 公務員이 上官으로부터 不當한 명령이나 지시를 받아도 거부하지 못하는 경우가 많다. 더구나 이러한 權威主義的 行政文化는 行政府의 最高位職을 점하고 있는 長·次官 등 政務職 公務員들이 각종 選舉時마다 예하 職業公務員들을 政治적으로 이용하려고 할 경우 公務員의 政治的 中立을 確保하는데 상당히 否定的 變數로 작용하고 있다고 하겠다.

그리하여 與黨候補者들은 當選된 후의 승진·보직의 배려를 미끼로 高位職公務員을 選舉에 끌어들이고, 이러한 行政文化를 배경으로 高位職公務員들은 下位職公務員들까지 政治的으로 動員하게 됨으로써 公務員의 政治的 中立은 確保하기 어려운 실정이다.

또한 이러한 權威主義의이고 家父長的인 文化遺産으로 인하여 國民의 民主意識이 미약할 뿐만 아니라 民主統制 手段이 잘 발달되어 있지 못하였기 때문에 더욱 公務員의 政治的 中立의 確保가 곤란하게 되어 왔다고 하겠다.

第 5 節 政治·行政의 機能的 密着

우리나라의 政黨이나 利益團體 등 各種 政治團體는 國民의 利益을 增進시키기 위한 共通의 主義 또는 政策에 의하여 統合되어 國民의 政治的 意思形成에 이바지하는 永續的인 政治集團이 아니라 오로지 政權을 掌握하기 위하여 또는 選舉에 當選되기 위하여 特定人이나 派閥의 利益에 따라 수시로 離合集散하는 朋黨의 성격이 능후하다. 그리하여 法制定機能을 담당해야 할 立法府 역시 그 機能을 제대로 수행하지 못하게 되다 보니 法執行機能만 담당해야 할 行政府가 法制定機能까지 수행함은 물론, 심지어는 國民利益의 結集과 表現機能까지도 수행하여야 하는 상황에 이르게 되었다.

더구나 5·16 이후 유일하게 近代化된 公務員集團이 막대한 豫算을 가지고 國家發展을 주도하면서 政治와 行政은 國家資源을 동원하고 배분하는 政策決定過程에서 未分化狀態와 같이 機能的으로 密着關係가 형성되어 왔다.

그리하여 選舉時에는 오로지 當選에만 목적이 있는 政治人들은 強力한 權力과 豫算을 장악하고 있는 公務員들을 득표의 수단으로 동원하였고, 그 반대급부로 公務員의 승진·보직시에는 政治人의 獵官的 인사청탁이 관행처럼 굳어져 왔다. 이러한 政治·行政의 密着關係는 國民의 政治意識 水準이 낮고 組織的인 民主統制 수단이 취약하였기 때문에 더욱 深化되었던 것이다.

이렇게 政治·行政이 密着된 상황속에서 公務員의 政治的 中立은 한갓 法的 장식에 불과하였고 公務員의 政治活動은 執權與黨의 비호속에 묵인되었다.

第 6 節 經濟發展 目標達成에의 置重

우리나라는 5·16 이후 祖國의 近代化를 위해 經濟發展에 모든 國力을 집중하는 不均衡發展政策을 追求하게 되었다. 이 과정에서 合理的으로 잘 조직되고 유일하게 近代化된 公務員集團이 國家發展의 目標을 설정하고 政策을 決定하는 過程을 주도하게 되면서 政治에 깊이 간여하게 되었다. 政治를 주도하여서는 안될 行政이 政黨의 未發達로 政黨의 역할을 代行하게 된 것이다.

그리하여 國家發展의 目標가 經濟發展에 맞추어지면서 民主政治는 희생되었고, 行政의 理念도 經濟發展을 위한 能率性·效果性·生産性에 치중하게 되면서 民主性은 등한시 되었다.

따라서 民主政治는 發展할 수 없었으며 公務員의 政治的 中立은 조속한 經濟發展이라는 祖國近代化의 目標에 의하여 國民의 관심 밖으로 밀려나게 되었다.

第 7 節 非現實的인 法的 制度

오늘날은 行政優位的 政治·行政一元論의 時代이다. 따라서 行政이 政治의 領域인 價値判斷과 政策決定까지 하는 경우가 많아지면서 行政과 政治는 상호 밀접한 관계를 유지하며 공동으로 國民의 需要를 충족시켜 나아가고 있다.

그런데 우리나라는 이러한 行政環境의 變化를 도외시하고 公務員의 政治活動을 지나치게 엄격하게 禁止하는 法的 制度를 마련하여 놓고 있어 너무 非現實的이라는 批判을 면하지 못하고 있다고 하겠다. 한 예로서 1995년 6월 12일 憲法裁判所가 公職選舉 및 選舉不正防止法이 제53조 제1항 제4호에서 政府投資機關(韓國銀行 포함)의 常勤任·職員중 집행간부가 아닌 職員에 대하여 地方議會議員選舉 立候補를 禁止한 것은 憲法에 위배된다고 違憲決定을 내리기에 이르렀으며, 이러한 違憲決定이 있고 난 후인 1995년 12월 30일 同法이 改正된 바가 있다.

따라서 우리나라 公務員의 政治的 中立이 만족할 만큼 지켜지지 않은 理由는 變化하는 行政環境을 고려하지 않은 非現實的인 法的 制度가 하나의 變數로 作用하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

第 8 節 職業公務員制의 未定着

職業公務員制(Career Civil Service System)란 젊고 유능한 젊은이들이 公職을 명예롭고 생애의 보람있는 일로 생각하면서 일생을 公職에 기꺼이 바쳐 奉仕할 수 있도록 人事體制를 組織·運營하는 公務員制度이다. 이는 民主國家에 있어서 政權交替로 인하여 行政의 空白狀態가 초래되는 것을 막아 行政의 安全性·繼續性을 확보함은 물론 行政機能의 量的 확대와 質的 變化에 따라 行政業務의 專門化·技術化에 効率的으로 대처할 뿐만 아니라 公務員의 政治的 中立의 확보를 위한 制度的 裝置로서도 그 意義가 크다고 하겠다.

그러나 우리나라는 制度上으로는 職業公務員制를 채택하고 있으나 政治人들이 人事行政 參與가 關行되어 있고 이에 대항할만한 公務員團體등이 認定되지 못하여 그 뿌리를 깊이 내리지 못하고 있다.

따라서 政治人들은 選舉時마다 職業公務員制의 未定着으로 인한 情實任用의 여지를 빌미로 能率적이고 일사불란하게 잘 짜여진 行政組織을 選舉에 動員하려는 유혹을 뿌리치지 못하고 있으며, 이러한 상황 아래서 公務員의 政治的 中立은 계속 위협을 받고 있는 것이다.

第 9 節 人事行政의 政治性

民主政治가 政黨政治에 그 근거를 두고 있는 이상 어느정도의 情實任用在 公務員任用에 작용하는 것은 불가피하다고 하겠다. 그러나 公務員이 政治的으로 任用됨에 따라 政治의 부패와 公務員의 執權與黨 私兵化는 물론 行政의 能率性이나 專門性이 沮害되는 등 獵官主義的 폐해가 나타나게 되었다. 그래서 우리나라의 경우는 長·次官 등 일부 政務職을 제외하고는 行政의 能率性和 公務員의 政治的 中立을 確保하기 위하여 職業公務員制와 實績主義를 적용하여 公務員을 任用토록 하고 있다.

그럼에도 불구하고 現實的으로는 5·16 이후 前職軍人들을 高級公務員으로 대폭 特別採用한다거나 民政移讓 이후에 한때 民主共和黨 黨員들을 公務員으로 公開競爭採用試驗을 거치지 않고 採用하였으며, 최근까지도 邑·面·洞長을 別定職化하여 政治的으로 任用하는 등으로 人事行政이 情實化 되어 왔다. 이 점과 관련하여 요즈음 邑·面·洞長의 一般職化는 公務員의 政治的 中立의 確保를 위하여 바람직한 조치라고 하겠으나, 해당

職級에의 승진임용 방법을 一般昇進試驗制度에서 審査制度로 변경 운영하는 것은 人事行政에 實績이 아닌 政治性이 介入할 수 있는 여지를 마련하여 주므로 公務員의 政治的 中立을 위태롭게 하는 變數로 작용할 우려가 많다고 할 것이다.

아무튼 人事行政이 政治性を 띠게 되면서 政治人의 行政에 대한 干涉이 容易하게 되었을 뿐만 아니라 심지어 選舉時에는 公務員의 與黨化를 초래하게 되어 결국 公務員의 政治的 中立은 法規上의 制度에 불과하고 公務員의 政治活動이 사실상 묵인되게 되었다고 하겠다.

第 10 節 公務員의 選舉運動 介入

公務員의 政治的 中立은 選舉過程에서 가장 잘 지켜져야 할 公務員의 義務이다. 그러나 우리나라는 制度的으로는 公務員의 選舉運動을 가장 엄격하게 금지하고 있으나 現實的으로는 選舉運動過程에서 公務員의 政治的 中立이 잘 지켜지지 않고 있어 계속 問題點으로 남아 있다.

그 理由로는 經濟發展에의 치중, 政治·行政의 機能的 未分化和 지나친 密着, 職業公務員制의 未定着, 人事行政의 政治性, 權威主義的 行政文化, 非現實的인 法的 制度, 民主發展 수준의 微弱 및 政治指導者의 政治的 야망 등 公務員의 政治的 中立을 위협하는 모든 問題點들이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다. 특히 政治最高指導者의 政治的 야망이 公務員의 選舉運動을 묵인하거나 또는 묵시적으로 독려함으로써 公務員의 政治的 中立은 한갓 法的 장식에 불과하게 되었다고 할 수 있다.

그리하여 政治人 특히 政治最高指導者는 막강한 權力과 金力を 가지고 일사분란하게 명령체계에 따라 움직이는 公務員을 選舉에 動員하여 손쉽게 當選되거나 再執權하려고 하여 왔으며, 公務員들은 人事措置에 대한 恐怖와 더불어 적절한 抵抗裝置의 결여 때문에 어쩔 수 없이 政治人이나 政務官의 不法不當한 指示에 따라 親與系 政治人에게는 特惠를 마련하고 反對黨에는 執權對應能力을 減少시키는 등으로 選舉運動에 介入하여 왔다고 하겠다.

第Ⅵ章 韓國 公務員의 政治的 中立과 政治活動에 관한 調和的 保障方案

第1節 調和的 保障의 必要性

1. 公務員의 基本的 人權保障

우리나라는 公務員의 政治的 中立을 確保하기 위하여 지나치게 엄격한 政治活動禁止 條項을 두고 있다. 그래서 國民의 일원으로서 당연히 누려야 할 公務員의 基本的 人權을 지나치게 制限하고 있다는 問題點을 야기시키고 있다.

그리고 國民中の 많은 比率을 차지하고 있는 多數의 學識·判斷力 있는 公務員들이 政治活動을 制限받으므로써 오히려 그 나라의 政治發展에 寄與할 機會를 剝奪당하며 그들의 理解關係가 輕視되고 士氣가 低下되며, 나아가서는 準市民化 하는 現狀을 볼 수 있다. 그러므로 어떤 사람들은 民主主義 政治原理를 받아 들이는 社會에서 어느 特定集團의 政治的 自由만을 특별히 制限하는 것은 不當하다는 理由를 들어 政治的 中立性의 保障을 위한 公務員의 政治的 自由 制限을 反對 한다²⁶⁾.

또한 어떤 사람은 公務員의 政治的 中立性을 계속하여 強調하게 되면 公務員들이 '理念的 無關心'(Ideological Indifference)을 나타내게 되고 政府官僚制가 社會的, 政治的으로 表明되는 國民의 要請에 敏感하지 못한 閉鎖集團化할 우려가 있다고 主張하기도 한다²⁷⁾.

이러한 主張에 대하여 公務員의 政治活動을 制限하고 있는 國家에서는 公務員은 國家 또는 國民全體의 使用人으로서 國家와 特別한 關係에 있기 때문에 필요한 範圍內에서 憲法上 一般國民에게 許容된 自由나 權利를 制限할지라도 憲法에 違反되지 않는다는 主張으로 反對하고 있다²⁸⁾.

26) M. R. Godine, The labor Problem in the Public Service : A Study in Political Pluralism (New York : Harvard University Press, 1951), pp. 186~187.

27) Davids · Levitan, "The Neutrality of the Public Service", Public Administration Review, vol. 2, 1942, p. 318.

28) 申宗淳, 前掲書, p. 247.

그러므로 公務員의 政治的 中立과 政治活動의 自由는 적절히 調和되고 절충되어야 한다는 것이 오늘날의 通說이다.

즉, 公務員의 政治的 中立은 필요하고 어느 정도 民主的으로 公務員의 政治的 自由를 制限하는 것이 不可避 하지만 그러한 制限은 各國의 事情에 따라 最小限에 그쳐야 한다는 見解가 支配的이다²⁹⁾.

따라서 우리나라도 이제 民主化를 이루었고, 國民의 政治意識, 公務員의 公職論理觀 및 政治人의 政治論理觀이 어느정도 향상되었으므로 公務員의 政治的 中立을 크게 다치지 않은 범위내에서 公務員의 政治活動의 自由를 부분적으로 保障하여야 할 必要性이 있다고 하겠다.

2. 世界化·情報化 社會의 到來

오늘날 世界化, 情報化의 시대를 맞이하여 行政을 둘러싸고 있는 政治·經濟·社會·文化·技術·理念 또는 價値觀 및 意思傳達體制(Communication System) 등 모든 環境이 마치 소용돌이의 場과 같이 急變하고 있다.

소련의 崩壞와 東구라과 共產主義 國家의 沒落으로 이데올로기의 대립이 없어지고 冷戰體制가 해체됨에 따라 美國의 지배력이 強化되고 있으며, 그리고 그 이면에서는 UR협정서의 타결, WTO체제의 出帆, 그린라운드·블루라운드의 壓力으로 대표되는 世界化의 물결이 우리나라는 물론 世界 모든나라의 國境을 허물고 있다. 그리하여 地球村이 하나의 거대한 市場으로 변하고 있으며, 世界 各國은 이 無限競爭의 새 秩序를 無防備 상태로 맞이하지 않기 위하여 國家의 모든 資源을 動員하고 있다.

또한 美國의 情報超高速道路로 상징되는 情報化 社會의 도래는 權力의 이동을 수반하여 종래의 武力이나 金力에 의한 權力의 시대를 지나 이제 새로운 權力의 원천인 知識 또는 情報의 시대에 접어들고 있다. 그리하여 이 情報化 社會는 知識과 情報의 공개와 이의 자유로운 流通이 이루어지면서 多品種小量生産, 差別化, 細分化, 分散化, 民主化를 촉진하고 있으며, 또한 權力 또는 힘의 源泉을 世代間, 階層間, 地域間, 國家間은 물론 組織 上下間 까지도 모든 차별을 허물고 수직으로 또는 수평으로 移動시키고 있다.

29) 金雲泰, 「行政學原論」(서울:博英社, 1981), p.395.

요컨대 이러한 世界史的 大激變期를 슬기롭게 극복하여 世界를 상대로 하는 無限競爭에서 國家發展을 지속시키고 國民의 삶의 질을 한층 더 향상시키기 위해서는 우리나라의 資源중에서 動員가능한 모든 資源을 動員하여야 하겠다. 특히 國家의 資源중에서 知識과 情報를 다룸에 있어서 다른 어느 부문보다도 뒤떨어지지 않은 公務員의 動員이야말로 이 世界化·情報化의 물결을 헤쳐나가는 첩경이라고 할 수 있다. 즉 公務員에게 政黨加入등의 政治活動을 부분적으로 保障함으로써 우리나라의 팔목할 만한 經濟發展을 主導하였던 그 우수한 資質과 經驗을 政黨政治의 發展에 動員·活用하여 國家의 政策決定이나 價値決定의 質을 향상시키고 이어서 政治·經濟·社會·文化 등 社會 各분야의 發展에 과급시켜 이 世界化의 大激變期를 슬기롭게 대처하여 나가도록 하여야 한다.

그리고 世界化란 어떤 個人이나 集團 또는 國家가 그들이 속한 領域을 초월해서 思考하고 行動하는 것이라고 할 때에 우리나라도 이제 다른나라와 같이 公務員의 政治的 中立을 크게 해치지 않은 範圍內에서 政治活動의 自由를 어느정도 保障하여야 한다고 볼 수 있다.

또한 情報化 社會란 知識과 情報가 權力의 源泉이 되는 사회로서 이제 權力이 더 이상 政治人의 專有物이 될 수 없는 社會를 뜻한다. 뿐만 아니라 앞으로 컴퓨터를 利用하여 安방에서 電子遊說, 電子投票, 電子開票 등 電子選舉가 일반화되고 電子政治시대가 도래하면 公務員의 政治的 中立은 시대의 變化에 걸맞지 않은 法的 장식에 불과할 따름이므로 이러한 環境의 變化에 적절히 適應하기 위해서도 지나치게 公務員의 政治的 中立을 強制하는 것은 바람직 하지 않다고 할 수 있다.

요컨대 이 世界史的 소용돌이의 長에서 國家發展을 지속시키고 國民의 삶의 質을 좀 더 향상시키기 위해서는 公務員의 政治的 中立을 크게 해치지 않은 範圍內에서 下位職 公務員의 政黨結成·加入 등의 政治活動을 부분적으로 保障하여 公務員의 우수한 資質과 能力을 動員하고 活用할 必要가 있다고 하겠다. 왜냐하면 지나친 公務員의 政治的 中立의 강요는 우수하고 質 좋은 國家資源의 浪費일 뿐만 아니라 國家發展의 걸림돌로 作用하는 變數가 될 우려가 있기 때문이다.

3. 民主化·地方化의 定着

公務員의 政治的 中立은 權威主義的인 傳統文化가 보편화되어 있는 이 땅에 8·15光復으로 自由民主主義制度和 함께 도입되었으며, 지난 50여년간 美國의 制度보다 좀더

광범위하고 엄격하게 公務員의 政治活動을 規制하여 왔다.

그러나 現實的으로는 自由黨政權이 영구집권을 위한 도구로 各種選舉나 投票過程에 公務員을 組織的으로 動員하면서 行政의 政治 隸屬化가 광범위하게 나타나게 되었고, 이윽고 4·19革命으로 조직적인 國民的 저항을 불러 일으킨 바 있다. 그리고 5·16 이후는 權威主義的인 軍事政權이 經濟發展을 위한 도구로 公務員을 動員하면서 國家發展이라는 目標아래 行政의 政治化를 가속화시키게 되면서 公務員의 政治的 中立은 法的 制度와 다르게 많이 變質 되었다.

그런데 이러한 일련의 과정에서 1980년의 光州民主化運動과 1987년의 6월民主抗爭으로 거센 國民的 抵抗에 부딪히게 되었고, 결국 30여년간 장기집권을 하여 오던 軍事政權이 무너지면서 國民自由意思에 의한 民主政權이 수립되었던 것이다.

그리고 이러한 國民的 民主化 요청을 기반으로 하여 성립된 政府는 國政 전반에 걸친 改革을 광범위하게 推進하고 있으며 또한 北韓과의 統一에 대한 자신감을 바탕으로 自由民主主義의 꽃인 地方自治를 活着시키기 위하여 1995년 6월 27일 統合地方選舉를 실시함으로써 전면적인 풀뿌리民主主義의 時代를 열어나가고 있다.

따라서 이제 우리나라는 民主主義도 어느정도 定着되었고 또한 國民의 民主意識도 많이 성숙하였으므로 國民의 일원인 公務員의 基本的 人權 保障에 대해서도 관심을 가져야 할 때이다. 왜냐하면 公務員의 政治的 中立이 크게 훼손되지 않은 범위내에서 公務員의 政黨結成·加入이나 地方議會議員 立候補 등에 대한 政治活動의 부분적 保障은 우리나라의 民主主義를 한 단계 더 성숙시키는 觸媒로 작용할 것이기 때문이다.

4. 政黨政治의 質的 水準向上

民主政治는 輿論政治이며, 輿論政治는 政黨政治이다. 그리고 政黨政治(複數政黨)는 代議政治이며, 代議政治(議會政治)는 民主政治인 것이다.

오늘날 民主國家의 政治는 政黨政治이므로 國內의 여러 相異한 意見과 利害는 政黨을 통해서 調整되고 統一되어야 하며, 國民은 누구나 政黨을 結成하거나 加入할 수 있어야 한다.

그러나 우리나라는 公務員에게 民主政治의 具現이라는 꼭 같은 理由로 政治的 中立을 지나치게 강요하고 있다. 그리하여 그 數에 있어서 國民의 相當한 部分을 차지하고 있음은 물론 教育수준이 높고 知的能力이 우수한 公務員들의 識見과 利害는 政黨이나 議

會에 반영할 수 있는 통로가 막혀 있는 것이다. 특히 公務員의 公共問題에 대한 實際의인 知識과 經驗 및 判斷力 등은 輿論形成과 政黨의 政策決定에 대단히 必要한 것임에도 불구하고 그들을 政黨이나 政治로부터 격리시킴은 國家發展에 活用되어야 할 國家資源인 그들의 政治的 能力과 活力을 死藏시키는 것이나 다름이 없다. 그래서 결국 民主政治와 政黨政治의 質的 水準을 저하시키게 되어 國家發展을 더디게 하는 要因으로 작용하고 있는 것이다.

그러므로 政黨政治의 質的 水準向上을 통한 民主國家의 發展을 위해서는 公務員에게도 政治的 中立을 크게 다치지 않은 범위내에서 政黨 結成과 加入의 自由를 保障할 必要가 있다.

5. 行政優位的 政治·行政一元論

오늘날은 行政國家라는 표현이 象徵하는 것과 같이 行政優位的 政治·行政一元論의 時代이다. 더구나 現代行政國家는 國民의 需要가 量的으로 擴大되고 있음은 물론 質的으로도 고도로 專門化·技術化·多樣化·複雜化되어 가고 있으나, 法制定機能을 담당해야 할 立法府가 그 機能을 제대로 수행하지 못함에 따라 行政府의 準立法權·準司法權이 증대되고 自由裁量權이 계속 強化되어 가고 있다.

따라서 行政府 公務員은 法執行機能 뿐만 아니라 行政府 提案立法 이라든가 또는 準立法權 등을 통하여 議會의 機能에 속하는 法制定機能까지 수행함으로써 價値決定이나 政策決定 과정에 깊숙히 관여 하고 있으며, 심지어는 利益結集이나 그의 表現機能까지도 수행해야 하는 경우가 발생하고 있다. 그래서 政治·行政의 機能的 共有領域이 擴大되고 그 속에서 公務員이 主導的 役割을 담당하고 있다고 할 때, 이 방대하고 강력한 行政權에 대한 責任·統制의 問題가 제기되지 않을 수 없다고 하겠다.

그러므로 이에 대한 대비책으로 行政府 自體의 牽制와 均衡 또는 監視를 통하여 自律적으로 行政責任을 確保할 수 있는 統制의 한 방법으로 公務員의 政黨活動이나 政治活動을 政治的 中立을 크게 해치지 않은 범위내에서 部分的으로 保障하여야 할 必要性이 증가하고 있다고 할 수 있다. 그런데도 불구하고 오히려 公務員의 政治的 中立을 強化하고 있음은 論理的으로나 現實的으로나 심각한 모순에 빠지는 結果를 招來할 따름이라고 하겠다.

물론 우리나라가 이러한 行政環境의 變化에 적절히 對應하거나 適應하려 하지 않고

公務員의 政治活動을 더욱 엄격하게 禁止하는 것은 우리나라의 政治發展 수준으로 보아서 公務員의 政治的 中立이 公益實現에 寄與하는 측면이 없지 않기 때문이다. 그러나 그 必要性을 어느정도 認定한다 하더라도 實現可能性도 없이 너무 지나치게 中立性만을 강조하는 것은 政治·行政의 發展을 위해서도 바람직하지 않다고 하겠다.

따라서 우리나라 政治發展의 수준을 고려하면서 變化하는 行政環境에 적극적으로 對應하고 適應하여 나아가기 위해서는 公務員의 政治的 中立과 함께 公務員의 政治活動의 自由를 調和的으로 保障하여야 할 必要性이 있다고 할 것이다.

6. 公務員의 代表性 確保

公務員의 政治的 中立性을 維持하기 위해서는 充員上의 非政治性和 實績主義가 強調된다. 그러나 公務員의 採用에 있어서 實績主義에 따라 公開競爭試驗에 의존하는 경우 대부분의 公務員이 中産層에서 充員되게 된다. 그래서 이렇게 採用된 公務員이 政策樹立과 관련하여 特殊階層의 利益이나 價値觀에 치우치게 되면 國民全體의 代表性이 確保되지 못할 뿐만 아니라 國民의 公益을 公平하게 수행하지 못하는 結果를 야기하게 된다.

그래서 킹슬리(J. D. Kingsley)는 代表的 官僚制論(Representative Bureaucracy)에서 「責任있는 官僚制는 관료의 成分이 代表性을 가져야 하며 階級性을 띠면 公務員의 公平性이란 存在할 수 없다」고 하면서 「國民의 社會經濟的 성격이 公務員 充員上 고르게 반영되어야 한다」고 지적하였다.

따라서 官僚制는 職業, 社會階級, 地域, 學閥 등에 있어서 代表性을 가져야 한다. 그러므로 代表性을 確保하기 위한 하나의 方案으로 政治的 按配를 위하여 公務員에게 政黨結成·加入 등 최소한의 政治活動을 保障하여야 할 必要性이 제기된다고 하겠다.

여기서 우리는 公務員의 代表性에 대한 논의의 實益을 위하여 우선 우리나라 政治的 代表性에 대하여 살펴보고자 한다. 우리나라 政治는 國民의 상당한 비중을 차지하고 있는 우수한 人的 資源인 公務員에게 國會나 地方議會의 議員 또는 각종 地方自治團體 長으로 立候補하거나 兼職하지 못하도록 함은 물론, 政黨加入 등 일체의 政治活動을 禁止하고 있어서 代表性의 問題를 드러내고 있다고 할 수 있다. 그리하여 公務員의 政治的 中立은 公務員의 野黨과의 연계단절 효과로 執權黨의 支配的 統制를 確保하는 수단으로 작용될 뿐만 아니라 職業的 政治人이나 有産階級에게만 政治權力을 掌握할 수

있게 하는 變數로 이용됨으로써 自由民主主義의 大前提인 機會均等의 원칙을 위배하여 결국 政治의 代表性 缺如를 야기하고 있다고 할 것이다.

또한 公務員의 政治活動 禁止는 政治를 지망하는 有能한 人材들의 公職기피현상을 招來하게 되고, 이는 公職 充員過程에서 우수한 公務員을 確保하는데 실패하게 하는 要因으로 작용함으로써 公職의 下向 平準化를 가져와 결국 또 다른 의미에서의 公務員의 代表性 缺如를 결과하게 된다고 할 수 있다.

그리하여 公務員의 政治的 中立은 公務員集團을 政治的, 理念的 無關心속에 埋沒시켜 國民의 要求에 敏感하지 못한 閉鎖集團으로 轉落하도록 하는 要因으로 작용할 가능성이 濃厚하다고 하겠다. 그 결과 配分의 問題를 중요시하는 現代民主國家의 새로운 行政理念인 社會的 衡平性의 實現을 요원하게 함으로써 政府官僚制의 國民代表的 機能을 喪失케 함은 물론 결국 國家發展과 國民의 삶의 질의 向上을 沮害할 우려가 있다고 하겠다.

따라서 公務員의 代表性을 確保하기 위한 方案을 마련함에 있어서는 政治人의 代表性 問題를 동시에 고려하면서 接近해야 할 必要性이 있다고 하겠다. 요컨대 이러한 점에서도 公務員의 政黨結成·加入이나 地方議會議員 立候補의 허용은 그 必要性이 인정된다고 하겠다.

第 2 節 調和的 保障方案의 制度化

世界化·情報化·民主化·地方化 물결이 넘실대는 現代行政國家에 있어서는 公務員의 政治的 中立이라는 行政論理와 政治活動의 自由라는 國民基本權이 서로 모순되고 背馳되는 관계라고 19世紀의으로 斷定하기 보다는 相互 調和的이고 順機能的인 關係라는 斷案을 필요로 하고 있다고 하겠다.

이제 우리나라는 民主化를 어느정도 달성하였고 地方化의 時代도 열었으므로 世界化·情報化로 상징되는 凡世界의 大激變期를 슬기롭게 극복하고 行政을 둘러싼 環境의 變化에 능동적으로 對應하여 나아가기 위해서는 다른나라의 政治·行政의 發展추세에 뒤떨어지지 않게 公務員의 政治活動의 自由와 政治的 中立을 서로 調和롭게 保障하도록 하여야 한다.

그래서 公務員의 우수한 資質이나 能力 또는 經綸을 政治團體와 政黨政治를 매개로

國家의 중요한 政策決定이나 價値決定 過程에 참여시킴으로써 國家發展에 動員하도록 하여야 한다. 왜냐하면 世界化·情報化 社會로 상징되는 오늘날의 無限競爭의 小용돌이 場에서 無防備狀態로 落伍되지 않고 지속적인 國家發展을 이루어 國民의 삶의 質을 좀 더 높이기 위해서는 國家의 競爭力 있는 資源을 모두 動員하여야 하기 때문이다.

그리하여 公務員의 우수한 創發的 두뇌를 國家發展과 政治發展에 動員함으로써 이 世界的인 大激動의 無限 경쟁의 場에서 지속적인 國家發展에 奉仕하게 함은 물론, 公務員에게도 國民의 一員으로서 당연히 누려야 할 基本的人權인 參政權을 점진적으로 확대 保障하도록 하여야 하겠다.

그러면 公務員의 政治的 中立과 政治活動의 自由를 調和롭게 保障하는 方案을 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

1. 下位職 公務員등의 政黨 또는 政治團體 結成·加入 許容 및 政治活動 保障

오늘날 行政을 둘러싸고 있는 環境은 하루가 다르게 急變하고 있다. 이제 우리나라는 世界化·情報化·民主化로 상징되는 이 世界史的 제2의 産業革命을 맞이하여 國民의 삶의 質을 좀 더 향상시키기 위해서는 國家의 動員 가능한 資源을 모두 動員하여야 한다. 그런데 우리나라는 모든 면에서 그 규모가 작아 世界的 경쟁에서 경쟁력을 갖춘 資源이 별로 없다. 다만 우수한 人的 資源이 있을 뿐이다. 특히 우리나라 經濟發展의 奇蹟을 주도한 公務員의 우수한 資質과 能力, 그리고 그동안 쌓아 올린 이들의 經綸이 그 어느 때보다도 國家發展을 위하여 必要해지고 있다.

즉 公務員을 政治的 中立으로 부터 이끌어내어 이들에게 政治活動을 부분적으로 保障하여야 한다. 그래서 公務員을 國家의 중요한 政策決定이나 價値決定에 動員하여 이 小용돌이의 場에서 國家의 지속적인 發展을 이루어 내어야 하겠다.

또한 우리나라 公務員은 國民의 상당한 比率을 차지하고 있다. 그런데 우리나라는 이들에게 國民으로서 당연히 누려야 할 基本的人權인 參政權을 지나치게 제한하고 있다. 그러므로 이제 公務員의 구성 比率에 있어 그 대부분을 차지하고 있는 下位職 公務員들에게는 政治活動을 어느정도 保障하여야 한다.

즉 下位職 公務員들에게 政黨 또는 政治團體의 結成·加入을 허용하고 公益을 해치지 않은 범위내에서 政治活動의 自由를 부분적으로 확대 保障하여야 한다.

여기에서 下位職 公務員등이라 함은 國家公務員과 地方公務員중 6급이하 公務員과 機

能職 公務員 등 기타 이에 준하는 公務員을 말하며, 또한 政府投資機關管理基本法 第2條에 규정된 政府投資機關(韓國銀行 포함)의 상근 職員(1995년 6월 12일 憲法裁判所에서 이들 職員에 대한 地方議會議員選舉 立候補禁止는 憲法에 違反된다고 이미 違憲決定 되었으며, 1995년 12월 30일 同法이 改正됨으로써 이들 職員의 政治活動이 일부 保障되고 있음), 農業協同組合·水産業協同組合·畜産業協同組合·農地改良組合·林業協同組合·연연초生産協同組合 또는 人蔘協同組合의 상근 職員, 地方公企業法 第2條에 規定된 地方公社와 地方公團의 상근 職員, 私立學校 敎員, 特別法에 의하여 설립된 國民運動團體로서 國家 또는 地方自治團體의 출연 또는 보조를 받는 團體(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟)의 상근 職員, 醫療保險法에 의하여 설립된 地域醫療保險組合의 상임 職員 또는 醫療保險聯合會의 상임 職員을 포함한다.

이러한 경우에 公務員등은 國民으로서의 政治活動과 公務員으로서의 公益實現의 公正性을 엄격히 구별하는 民主的 公職論理가 必要하다고 하겠다. 또한 公務員등이 그 地位를 媒介로 하여 政治活動을 할 경우에 대비하여 制度的 規制 장치를 더욱 엄격하게 마련하여 두어야 하겠다.

또한 公務員등의 政治活動 許容으로 발생할 수 있는 公務員集團내의 派閥로 인한 葛藤과 對立을 自律的으로 統合하고, 政黨이나 政治團體 등 외부로 부터의 政治的 壓力를 自體的으로 防禦할 수 있도록 하기 위해서는 엄격히 政治的 中立을 유지하며 일체의 集團的 政治活動을 할 수 없는 公務員團體를 認定하도록 하여야 하겠다.

2. 公務員등의 地方議會議員 立候補 許容

우리나라는 地方化 時代를 맞이하여 地方自治가 실시되고 地域開發의 問題가 國家的인 課題로 부상하고 있으나, 地方議會議員의 資質 부족으로 이에 효과적으로 대처하지 못하고 있다는 輿論이 높다. 따라서 世界化, 情報化 社會로 대변되는 이 世界史的 激動의 場에서 地域開發을 통하여 住民의 福祉를 증진시키기 위해서는 公務員의 우수한 資質과 能力 또는 經綸을 動員하여야 한다.

즉 公務員등(여기에서 公務員등이라 함은 위 제1항에서 概念 定義한 下位職 公務員등은 물론 이들의 上級 監督者나 상근 任員 또는 상임 任員을 포함한다)에게 地方議會議員으로 立候補할 수 있는 資格을 허용하여야 한다.

모든 公務員등에게 그 資格을 허용하는 것을 原則으로 하되 民主政治의 發展 수준을

고려하여 下位職 公務員등부터 점차적으로 확대 適用하도록 하여야 하겠다.

물론 公務員등이 地方議會議員으로 當選되는 경우에는 任期中 그 職은 休職되도록 하고 任期가 끝나면 復職을 保障하여야 한다.

또한 公務員등은 그 地位을 이용하여 立候補하거나 選舉活動을 하는 일이 없도록 民主主義에 대한 自覺과 節制의 美德을 발휘하여야 하겠으며, 「國民으로서의 政治活動의 自由와 「公務員으로서의 公務遂行의 公正性」을 엄격히 구별하는 傳統을 確立하여야 하겠다.

그리고 公務員등이 그 地位를 媒介로 하여 地方議會議員 立候補者가 되려고 하거나 當選을 위한 政治活動을 하는 경우에는 엄격한 法的 制度를 마련하여 規制하여야 하겠다.

3. 政策決定職 公務員의 政治的 中立

高位職 公務員은 政治人이기도 한 政務職 公務員의 직접적인 指示·監督을 받아야 하기 때문에 어느 정도 政治的 中立이 必要하다고 하겠다. 왜냐하면 이들에게 政治活動의 自由를 완전히 保障하였을 경우에는 이것이 公務員組織 全體가 政務職 公務員의 영향에 따라서 執權與黨化 하는 變數로 작용할 가능성을 排除할 수 없다고 볼 수 있기 때문이다. 그렇게 되면 下位職 公務員등에게 政治活動의 自由를 保障하는 논의 자체가 實益을 잃게 된다고 하겠다.

그러나 우리나라의 民主政治가 어느정도 성숙 단계에 들어서면 이들에게도 西歐와 같이 地方議會議員 또는 國會議員 立候補 資格을 부여하여야 할 것이다.

4. 選舉事務 從事者와 公安職 公務員등의 政治的 中立

中央選舉管理委員會 소속 公務員등 選舉事務 從事者와 判檢事·警察·軍人 등 公安職 公務員은 그 職務의 성격상 현행 制度와 같이 엄격한 政治的 中立을 계속 유지하여야 하겠다.

역설적으로 대부분의 公務員에게 政治活動의 自由를 保障하였을 경우에는 選舉管理業務 從事者 라든가 判檢事·警察 등 公安職 公務員들의 選舉監視職務의 중요성이 더욱 증대할 것이기 때문에 이들의 政治的 中立의 必要性은 더욱 各別해지게 된다고 하겠다.

第3節 調和的 保障을 위한 人事行政의 制度化

1. 獨立的인 合議制 中央人事委員會의 制度化

現代 行政國家는 行政機能이 量的으로 확대되어 감은 물론 質的으로도 高度로 專門化, 技術化 되어감에 따라 實績主義에 의한 人事行政을 原則적으로 채택하고 있다. 實績主義는 원래 獵官主義의 폐해를 극복하기 위하여 美國에서 체계적으로 制度化 되기 시작하였으며, 이는 모든 國民에게 公職취임의 機會를 均등하게 부여한 가운데 個人의 能力·資格·實績에 따라 公務員을 任用하는 制度로서 公務員의 身分保障과 政治的 中立을 그 特徵으로 한다.

그런데 오늘날 實績主義는 公務員의 政治的 中立의 論理的 기초일 뿐만 아니라 公務員의 政治活動을 保障하는 制度로서도 큰 意義를 가지고 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 現代的 의미의 公務員의 政治活動 保障은 과거와 같이 獵官主義의 必要性에 따라 保障되는 것이 아니라 公務員 개인의 基本的 人權의 保障임과 아울러 政黨의 質的 수준의 향상을 基반으로 한 國家發展에의 기여를 目的으로 한다고 할 것이므로 公務員의 身分保障을 하나의 特徵으로 하고 있는 實績主義의 適用 必要性을 오히려 증대시킨다고 할 수 있기 때문이다.

요컨대 이러한 實績主義를 公正하고 불편부당하게 適用하고, 아울러 公務員의 政治的 中立과 政治活動을 調和롭게 保障하기 위해서는 獨立的 中央人事機關의 制度化가 필수적이라고 할 것이다. 그러나 우리나라의 中央人事機關인 總務處長官은 獨立性이 缺如된 單獨制이어서 人事行政의 公正性, 불편부당성을 確保하지 못하고 있을 뿐만 아니라 執權黨의 影響을 지나치게 받고 있어서 實績主義의 確立에는 부적합하다고 볼 수 있다.

이와 관련하여 요즈음 別定職 邑·面·洞長의 一般職化는 實績主義와 公務員의 政治的 中立의 確保를 위하여 바람직한 조치라고 하겠으나, 해당 職級에의 승진임용 방법을 一般昇進試驗에서 審査制度로 변경하여 운영하는 것은 人事行政에 實績이 아닌 情實이나 政治性이 介入할 수 있는 결함을 제공하는 조치로서 實績主義 確立에 중요한 問題點으로 대두되고 있다. 한마디로 審査制度는 公務員의 質的 수준을 저하시켜 實績主義 確立에 역행함은 물론, 公務員의 政治的 中立을 위태롭게 하는 變數로 作用할 우려가 많다고 할 것이므로 試驗制로 환원하든가 아니면 이러한 問題點을 보완하는 制度的 장치를 마련하여 시행하도록 하여야 할 것이다.

그러므로 우리나라 實績主義 人事行政의 조속한 定着을 위해서는 獨立規制委員會와

같은 機能을 수행하는 中央人事委員會의 制度化가 시급하다고 하겠다.

이 委員會는 國會·法院·政府로 부터 獨立된 合議制機關으로 組織되어야 할 것이며, 그 委員의 任命은 國會의 동의를 얻도록 하고 그 任期를 보장하여야 한다. 그리고 이 委員會는 準立法權·準司法權·監督權·獨自豫算編成權의 制度化를 통하여 그 獨立성이 침해받지 못하도록 하여야 할 것이다.

2. 職業公務員제의 定着

스탈(O. G. Stahl)은 「職業公務員이란 政府에서 근무하는 것을 보람있는 生涯(Worth While)라고 생각하는 公務員을 의미하며, 이르기 위해서는 公職이 유능하고 인품있는 젊은 男女에게 개방되고 매력적인 것으로 되어야 하며, 또한 昇進의 機會가 열려져 있어 名譽스러운 높은 地位에 올라갈 수 있게 되어야 한다」고 하였다.

職業公務員제의 確立을 위해서는 實績主義의 確立要件인 機會均等, 公開競爭任用, 政治的 中立, 身分保障이 이루어 지고, 이외에도 公務員에 대한 높은 社會的 評價, 有能하고 진취적인 젊은 男女의 採用, 實績에 의한 昇進·轉職과 教育을 통한 能力發展, 適正한 報酬와 적절한 年金制度의 確立, 적절한 動機賦與와 사기양양, 合理的인 停年制度和 懲戒制度, 長期的인 職級別 人力需給計劃의 樹立과 같은 要件이 마련되어 있어야 한다. 따라서 職業公務員制度和 實績主義는 同一한 것이 아니며 또한 상호 背馳되는 것도 아니라는 데 注意할 필요가 있다.

따라서 職業公務員제는 그 要件으로 볼 때 政黨을 통한 議會政治에 기반을 두고 있는 現代民主國家에 있어서 政權交替로 인한 國政의 空白狀態를 막음으로써 行政의 安定性, 繼續性을 確保하고 能率性, 專門性을 維持·向上시키는 물론, 人事權者의 恣意나 政治權 등 外部의 不法不當한 壓力과 影響력을 排除함으로써 公務員의 政治的 中立性·公正性을 保障하고 公務員의 心理的 安定感과 士氣昂揚을 배경으로 自律的이며 創發的인 職務遂行을 促進시키기 위한 制度라고 하겠다.

그러나 우리나라 人事行政은 中央人事機關의 獨立性 결여로 인하여 人事權者나 政治權 등 外部의 壓力이나 影響력을 排除하는데 限界點을 드러내고 있기 때문에 職業公務員제가 公務員 人事制度로서 깊이 뿌리를 내리지 못하고 있다고 할 수 있다.

따라서 公務員의 政治的 中立의 確保를 위해서는 프랑스 등 유럽 諸國들과 마찬가지로 職業公務員제가 확고하게 定着되어야 하겠으며, 이를 위해서도 조속히 獨立的인 合

議制 中央人事委員會의 制度化가 이루어져야 하겠다. 그리하여 傳統的 의미의 公務員의 政治的 中立과 現代的 의미의 公務員의 政治活動이 調和롭게 保障되도록 하여야 하겠다.

3. 公務員團體의 認定

公務員團體란 좁은 의미에서 公務員의 勞動組合을 지칭하는 것으로서 團結權, 團體交涉權 및 團體行動權을 행사함으로써 公務員의 勤務條件을 維持·改善하고 福祉增進과 士氣提高 나아가서 行政發展에 기여함을 目的으로 公務員들이 組織하는 團體 또는 聯合體를 말한다.

公務員團體는 自身들의 利益과 身分保障 強化를 위하여 무책임한 行動을 자행함으로써 主權者의 公僕이라는 趣旨에 反함은 물론 國家發展에 逆行한다는 비판이 있는 반면에, 다음과 같은 이점이 있다³⁰⁾.

첫째, 集團으로서의 그들의 利益을 표시하고 이러한 뜻을 管理層이나 立法府에 전달함으로써 그들의 勤務條件의 향상은 물론 管理層이나 立法府가 그들의 입장을 파악하는 것을 용이하게 한다. 이러한 현상은 政治社會에 있어서의 壓力團體의 역할과 유사하다.

둘째, 士氣의 心理的 要因으로서 參與意識, 인간의 價値認定, 歸屬感 등의 충족을 통해 그들의 一體感을 높이며 士氣의 昂揚을 기할 수 있다.

셋째, 管理層과의 協商을 통해서 相互理解의 증진, 管理層의 횡포통제 등을 통한 對內行政의 民主化에 공헌한다.

넷째, 實績主義의 강화 및 下意上達을 통한 行政의 質的 수준의 改善·向上과 腐敗防止에 공헌한다.

특히 公務員團體는 自律的 統制를 통하여 公職論理와 職業專門化를 確立함으로써 實績主義와 職業公務員制의 定着을 위한 중요한 기반으로 작용함은 물론 公務員의 政治的 中立과 政治活動의 自由를 調和롭게 保障하는 실질적인 變數로 作用한다고 하겠다.

그런데 우리나라 憲法은 公務員團體의 認定 여부를 法律에 위임하였고, 國家公務員法 第66條는「公務員은 勞動運動 기타 公務 이외의 일을 위한 集團的 行爲를 하여서는 아니된다. 다만, 事實上 勞動에 종사하는 公務員은 예외로 한다」고 規定하고 있다. 이에

30) 朴東緒, 「韓國行政論」(서울: 法文社, 1989), pp. 532~533.

근거하여 결성된 우리나라의 公務員 勞動組合으로는 鐵道勞動組合, 遞信勞動組合, 中央 醫療院勞動組合, 交通部海上勞動組合 등이 있다. 그러나 이러한 조합은 8·15光復 이전의 獨立運動, 光復 이후의 左右翼政治鬭爭·與野政爭 過程에서 이미 성립되어 있던 것을 사후에 合理化한 것에 지나지 않으며, 加入 범위도 사실상 勞務에 종사하는 機能職 公務員등에 한정되어 있다. 또한 勞動3權 중에서 團結權과 團體交涉權은 인정되고 있으나 團體行動權은 인정되지 않고 있다.

따라서 우리나라의 一般職 國家公務員이나 地方公務員 등 대부분의 公務員은 勞動基本權을 다른나라 公務員에 비하여 지나치게 制限받고 있다고 할 수 있다.

그러므로 이제 우리나라도 職業公務員의 대부분을 차지하고 있는 下位職 公務員등에게는 團結權과 團體交涉權을 認定하도록 하여야 한다. 그리고 또한 이러한 公務員團體로 하여금 集團의 政治活動을 할 수 없도록 禁止함으로써 下位職 公務員등에 대한 政治活動 保障으로 인하여 발생할지도 모르는 公務員 集團내의 派閥로 인한 葛藤과 對立을 자체적으로 統合할 수 있도록 하여야 함은 물론, 政黨이나 政治團體 등 외부 세력의 不法不當한 政治的 壓力을 자체적으로 防禦할 수 있는 能力을 向上시킬 수 있도록 구체적으로 制度化하여야 하겠다. 그리하여 그 基盤위에서 公務員의 政治的 中立이나 政治活動이 調和를 이루면서 확고히 保障될 수 있도록 하여야 하겠다.

第 4 節 調和的 保障을 위한 價値觀의 民主化

1. 政治指導者의 民主的 政治論理觀 確立

우리나라는 光復 이후 수많은 民主化過程을 겪었으나 아직도 政治發展의 수준이 그렇게 높다고 할 수 없다. 政黨이나 政治人들은 아직도 獵官主義의 人事行政에 依存하려는 경향이 남아 있으며, 각종 選舉時마다 職業公務員의 人事權을 장악하고 있는 政務官은 승진·보직 등을 미끼로 公務員을 政治的으로 이용하려 하여 왔다. 또한 公務員은 이에 對抗할 만한 適當한 裝置가 마련되어 있지 않아서 또는 政務職등 上官과의 特別權力關係라든가 權威主義的 行政文化에 매몰되어 政治的 中立을 지키기 어려웠다.

公務員의 政治的 中立이 現實的으로 이렇게 지켜지기 어렵다면 차라리 대다수 下位職 公務員등에게 政黨의 結成·加入 許容 등 부분적으로 政治活動을 保障하여 公務員 集團內에서 與野間 상호 監視體制가 작동될 수 있도록 制度化함으로써 政治的으로 中立을

지켜야 하는 公務員의 政治的 中立을 실질적으로 確保하는 方案이 오히려 더욱 現實的이고 合理的이라고 하겠다.

그러기 위해서는 우리나라와 같이 大統領制 國家이면서 行政文化가 權威的인 나라에서는 最高政治指導者가 기어이 이 땅 위에 民主主義의 꽃을 활짝 피우고야 말겠다는 確固한 信念과 意志가 있어야 하겠다.

어떻든 우리나라 政治指導者들은 民主主義에 대한 確固하고 刷新的이며 成熟된 倫理意識을 가지고 獵官主義的 人事行政에 의존하여 公務員을 動員하지 않고도 그 政治的 機能을 충분히 발휘할 수 있도록 政黨이나 社會團體들의 自生的 能力을 길러 政治 環境이나 慣習을 先進化시킬 責任이 있다고 하겠다.

2. 公務員의 民主的 公職論理觀 確立

行政을 수행하는데 있어서 준수해야 할 價値基準인 公職倫理는 公務員이 自己의 專門의 能力에 의하여 職務를 能率的으로 수행하여야 하며, 동시에 權力이 被治者의 同意에 유래되는 民主社會에 있어서 公平性을 기하면서 公務員이 國民에게 奉仕해야 한다는 意味에서 能率性和 民主性을 함께 內包하는 概念이다³¹⁾.

그러므로 公務員은 個人的 立場을 떠나서 公益에 奉仕한다는 使命과 自覺을 갖고 政治的 中立을 確立하여야 한다.

그러나 우리나라 公務員은 光復 이후 50여년 동안 國家發展의 中추세력으로서 신속한 經濟發展의 目標達成을 위하여 能率性·效果性·經濟性만을 강조하여 왔기 때문에 民主性이나 社會的 衡平性和 같은 民主國家의 本質적인 行政理念은 등한시 하여 왔다. 더구나 血緣·地緣·學緣·派閥 등 第1次 集團的 관계가 중요시되는 우리나라 行政文化속에서 政治와 行政은 더욱 밀착하게 되었고, 따라서 公務員의 政治的 中立은 經濟發展이라는 구호속에 빛을 잃고 말았다.

그러나 이제 우리나라도 그동안 이룩한 經濟發展의 기반위에 民主主義를 토착화 시켜야 할 때가 되었다. 그러기 위해서는 우선 國民의 公僕인 公務員이 民主性和 社會的 衡平性의 구현을 위한 公職論理를 確立하여야 한다.

31) 金圭定, 「新稿行政學原論」(서울: 法文社, 1993), p. 625.

요컨대 公務員의 政治的 中立은 法的 制度나 장치가 아무리 엄격하더라도 公務員이 民主性에 充實한 公職論理를 자각하고 실천하지 않으면 確保될 수 없는 것이다. 또한 이러한 公職論理가 確立되었을 때 비로소 대다수 下位職 公務員등에 대한 政治活動의 保障이 설득력을 얻을 것이다.

3. 國民의 民主的 政治意識 昂揚

公務員의 政治的 中立이 選舉過程에서 實質적으로 確保되기 위해서는 國民의 民主的 政治意識이 요청되지 않을 수 없다. 즉 國民은 公務員을 政治적으로 利用하지 않아야 하겠으며 또한 政治的 背景으로 公務員이 되려고 하거나 不當한 公務執行을 強要하려고 하지 않아야 한다.

또한 우리나라의 경우 執權者는 政權을 계속 장악하기 위하여 公務員들에게 違法, 不當한 選舉運動을 교묘한 방법으로 계속 강요하여 왔다. 앞으로도 民主政治가 성숙되고 國民의 政治意識 수준이 向上되어 公務員의 선거운동이 實效를 거두지 못하게 될 때까지는 公務員에 대한 執權者의 選舉運動의 強要와 유혹은 끊이지 않을 것이다.

따라서 國民은 公明選舉監視機構 등 壓力團體를 구성하거나 言論·輿論 등 기타 民主統制方式으로 政黨과 政府의 選舉運動을 監視하고 統制함은 물론 스스로 主權을 지키기 위한 民主的 政治意識을 昂揚하여야 한다.

이렇게 國民의 政治意識이 깨어 있을 때 公務員의 政治的 中立은 確保될 수 있는 것이며, 그 기반위에 國民의 상당한 비율을 차지하고 있는 대다수 下位職 公務員등이 政治活動의 自由를 保障받을 수 있는 것이다.

4. 言論人과 知識人의 民主的 公正性 確立

民主主義의 최후의 堡壘가 國民이라고 한다면 言論人은 民主主義의 監視者요 知識人은 民主主義의 先導者라고 할 수 있다. 우리나라의 政治史를 뒤돌아 보면 言論人과 知識人은 비판을 통하여 또는 敎育을 통하여 우리의 民主主義 發展에 지울 수 없는 발자취를 남겼다. 반면에 言論의 偏頗報道와 일부 知識人의 現實 逃避現狀이 民主主義 發展에 적지 않은 沮害要因으로 작용한 것 또한 사실이다. 이러한 풍토속에서는 公務員의 政治的 中立이 確保되기 곤란하며 民主政治가 發展하기 어렵다.

따라서 우리나라의 民主主義를 이 땅속에 깊이 뿌리내리게 하기 위해서는 言論人과 知識人의 公正한 監視者요 批判者요 先導者로서의 역할을 다하여야 한다. 그러한 기반

위에서 公務員의 政治的 中立과 政治活動은 調和롭게 保障될 수 있다고 하겠다.

第 5 節 調和的 保障을 위한 政治·行政環境의 正常化

1. 平和的 政權交替의 實現

務員의 政治的 中立이 確立되고 大多數인 下位職 公務員들에게 최소한의 범위내에서 政治活動이 保障되기 위해서는 平和的 政權交替가 가능해야 한다.

우리나라의 政治史를 돌아보면 일단 權力을 장악한 者는 權力을 내놓으려고 하지 않는다. 그리고 결국 執權者는 잘 組織된 官僚組織을 장악하여 再執權의 手段으로 이용함으로써 公務員의 政治的 中立은 지켜지기 어려웠다. 이것은 國民의 政治意識 수준이 낮고 公務員 人事의 獵官制의 運營行態에 큰 원인이 있다고 할 수도 있으나, 그보다는 權力을 장악한 者의 政治的 野慾에 더 큰 원인이 있다고 하겠다.

우리나라 現行 憲法에서는 大統領의 임기를 5年 단임으로 規定하고 있어 選舉가 公正하게 치루어지는 경우 平和的 政權交替가 가능한 制度的 장치가 마련되어 있다고 할 수 있다. 그리고 이제 國民의 政治意識이 성숙되는 등 政治環境이 많이 變化되었으므로 公務員의 政治的 中立과 더불어 政治活動을 調和롭게 保障하여 國民의 일원인 公務員에게도 基本的 人權을 누릴 수 있도록 하여야 할 때가 되었다고 할 수 있다.

2. 價値體系의 分化

民主的 政治過程이 정상적으로 작동되기 위해서는 政治體制의 각 下位體制의 균형성장이 이루어져야 함은 물론 政治를 둘러싸고 있는 經濟·社會·文化體制 등의 環境 또한 고르게 발전되어야 한다.

우리나라는 사회의 여러 價値體系가 分化되어 가고 있다고는 하나, 아직도 政治權力에 모든 價値가 集中되어 있다고 할 수 있다. 일단 權力을 장악하면 未分化된 社會機能을 통하여 經濟·社會·文化·行政 및 기타 社會的 分業體系의 대부분의 價値에 影響력을 미칠 수 있기 때문이다.

이러한 權力價値에 集中된 여러 價値體系를 빨리 分化시켜야 한다. 그래서 權力·經濟力·名譽 등 각 價値體系가 獨立된 영역을 가지고 균형발전을 이룩하고 權力價値가 가지고 있는 魅力이 상대적으로 弱화되어야 한다. 그러면 政治文化는 자연스럽게 自律

성을 지켜가게 될 것이고, 그때 비로소 公務員의 政治的 中立과 함께 政治活動의 自由가 調和롭게 保障될 수 있다고 하겠다.

3. 政黨聯合選舉監視機構의 設置

우리나라의 選舉史는 3·15不正選舉로 自由黨 政權이 4·19革命에 의하여 무너지고, 5·16으로 軍事政權이 들어선 이후 1979年の 10·26사태와 1980年の 光州民主化運動에 이어 1987年の 6月民主抗爭으로 大統領 直選制를 쟁취하면서 그동안 많은 變革을 겪어 왔다.

最近 最高政治指導者의 公明選舉 實踐意志가 결실을 보아 公職選舉 및 選舉不正防止法이 1994년 3월 16일 제정 공포 되면서 選舉風土가 많이 改善되어 가고 있어 이 법이 우리나라 民主政治와 選舉文化의 수준을 한 단계 더 發展시킬 수 있는 파수꾼의 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다고 하겠다.

그러나 우리나라 國民은 마무리 法的 制度가 잘 구비되어 있다고 하더라도 選舉에 관한 한 政治人과 公務員에 대한 不信의 골이 깊어 근본적으로 選舉의 公正性 確保를 위한 制度的 장치가 必要하다고 할 수 있다.

따라서 모든 國民이 신뢰할 수 있고 또한 이 法의 公正한 시행을 뒷받침해 줄 수 있는 政黨聯合選舉監視機構를 다음과 같이 設置하여 政治人과 公務員의 選舉不正을 근절시키도록 하여야 하겠다.

첫째, 별도 立法을 통하여 獨立的인 合議制機構로 設置하며, 立候補者를 낸 모든 政黨이 聯合하여 구성한다.

둘째, 그 機能은 이 法의 選舉不正의 監視에 그쳐야 하며, 公務員의 選舉不正 監視를 위한 特別委員會를 設置하여 운영하도록 한다.

셋째, 機能의 限定성을 고려하여 選舉期間 전후에 한하여 Adhocracy와 같은 有機體的 組織의 형태로 設置한다.

넷째, 豫算의 獨立성을 인정하고 準司法的 執行機能을 保障한다.

다섯째, 運營方法은 옴브즈만(Ombudsman)制度를 적극적으로 活用하도록 한다.

위와 같이 公務員의 選舉不正을 監視하는 機構가 설치되어 효율적으로 作動하는 政治環境이 조성되었을 때 公務員의 政治的 中立과 政治活動이 실질적으로 상호 調和롭게 保障될 수 있다고 하겠다.

第Ⅶ章 結 論

世界化·情報化·民主化·地方化 물결이 넘실대는 現代行政國家에 있어서는 公務員의 政治的 中立이라는 行政論理와 政治活動의 自由라는 國民基本權이 서로 모순되고 背馳되는 관계라고 19世紀적으로 斷定하기 보다는 相互 調和的이고 順機能的인 관계라는 決斷을 필요로 하고 있다고 하겠다.

그래서 公務員에게 政治的 中立과 더불어 政治活動을 調和롭게 保障하는 方案을 마련하여 公務員의 우수한 資質이나 能力 또는 經綸을 政治團體와 政黨政治를 매개로 國家의 중요한 政策決定이나 價値決定 過程에 참여시킴으로써 이들이 國家發展에 奉仕할 수 있도록 하여야 한다. 왜냐하면 世界化·情報化 社會로 상징되는 오늘날의 無限競爭의 消費돌이 場에서 無防備狀態로 落伍되지 않고 지속적인 國家發展을 이루어 나아가기 위해서는 國家의 競爭力 있는 資源을 모두 動員하여야 하기 때문이다. 특히 우리나라 公務員은 6·25의 잿더미속에서 오늘날과 같은 經濟發展의 奇蹟을 創造하는데 주도적인 역할을 담당할 만큼 그 資質이나 能力이 卓越하다는 評價에 대하여 反論을 제기하는 學者는 그렇게 많지 않다. 그러므로 오늘날과 같은 世界史的 大激變期에 이들의 우수한 資質이나 能力 또는 經綸을 公務員의 政治的 中立이라는 울타리에 가두어 놓고 死藏시키는 것은 競爭力있는 國家資源의 浪費와 다름이 없다고 하겠다.

그리하여 이러한 公務員의 政治活動 保障은 아직도 朋黨的 性格이 농후한 우리나라 政黨의 政治發展에 견인차 역할을 수행함으로써 議會政治와 民主政治의 수준을 한 단계 더 發展시키는 變數로 作用하는 계기가 될 수 있다고 할 것이다.

물론 우리나라는 自由民主主義 經驗이 日淺하고 民主化를 진행하고 있는 과정중에 있어서 國民에 의한 民主統制가 그렇게 활발한 상황이 아니므로 公務員의 政治活動의 保障은 政治的 中立의 본질을 크게 해치지 않은 범위내에서 政治發展이나 民主發展 수준을 고려하면서 점진적이고 조화적으로 適用하여 나가야 하겠다.

이러한 점에서 우리나라는 公務員의 政治活動에 대하여 다른나라보다 아주 엄격하게 法的 規制를 하고 있다. 그런데 現實으로는 自由黨政權이 영구집권을 위한 도구로 各種 選舉나 投票過程에 公務員을 組織적으로 動員하면서 行政의 政治 隸屬化가 광범위하게 나타나 4·19革命으로 國民的 저항을 불러 일으킨 바 있으며, 이어서 5·16 이후

는 權威的 軍事政權이 經濟發展을 위한 도구로 公務員을 動員하면서 國家發展이라는 目標아래 行政의 政治化를 가속화 시킴으로써 公務員의 政治的 中立을 法的 制度와 다르게 많이 變質시켜 놓게 되었다.

그러나 1979年의 10·26사태 이후 1980年의 光州民主化運動과 1987年의 6월民主抗爭으로 거센 國民的 抵抗에 부딪히게 되었고, 이윽고 軍事政權이 무너지면서 國民自由意思에 의한 民主政權이 수립되게 되었다. 그리하여 우리나라는 소련이 崩壞되고 東유럽 共產主義 國家가 몰락하자 北韓과의 統一에 대한 자신감을 바탕으로 自由民主主義의 기반이며 民主主義의 꽃인 地方自治를 活着시키기 위하여 1995年 6月 27日 統合地方選舉를 실시함으로써 전면적인 풀뿌리 民主主義의 時代를 열어 나가는 한편, 열화와 같은 國民的 民主化 요청을 기반으로 하여 政治·行政 등 國政 전반에 걸친 改革을 광범위하게 推進하고 있다. 이러한 改革에 따라서 이제 政治와 行政도 法的·制度的인 면에서나 現實的인 면에서 自律性和 獨子性を 어느정도 確保하여 나아가고 있다고 하겠다.

따라서 이제 우리나라는 民主化도 어느정도 달성하였고 地方化의 時代도 열었으므로 世界化·情報化로 상징되는 無限競爭의 凡世界的 大激變期를 슬기롭게 극복하여 行政을 둘러싼 環境의 變化에 능동적으로 對應해 나아가기 위해서는 다른나라의 政治·行政의 發展추세에 뒤떨어지지 않게 公務員의 政治的 中立과 政治活動을 서로 調和롭게 保障하도록 하여야 한다.

그리하여 公務員의 우수한 創發的 두뇌를 國家發展과 政治發展에 動員함으로써 이 世界的인 大激動의 場에서 國民의 삶의 質을 좀더 向上시킴은 물론 公務員에게도 國民의 一員으로서 당연히 누려야 할 基本的 人權인 政治活動의 자유를 누릴 수 있도록 하여야 할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 本 研究는 公務員의 政治的 中立과 政治活動을 調和롭게 保障하는 方案과 그 必要性에 중점을 두어 理論的으로 考察하였다. 그러나 우리나라는 本 研究主題와 관련하여 現實的인 경험이 없을 뿐만 아니라, 先行研究들이 「公務員의 政治的 中立에 관한 研究」가 대부분이어서 公務員에게 政治活動을 부분적으로 保障하였을 경우에 발생할 問題點에 대하여는 比較·考察하지 못하였다. 이 점에 있어서 本 研究는 限界를 가지고 있다고 하겠다.

그러므로 本 研究는 開放體制的 觀點에서 凡世界的으로 急變하는 行政環境에 능동적

으로 對應하여 國民의 삶의 質을 좀더 向上시킴은 물론, 國民의 一員인 公務員에게도 基本的 人權인 參政權을 어느정도 누리게 하기 위해서는 公務員의 政治的 中立과 아울러 政治活動의 自由를 調和的으로 保障하여야 한다는 話頭에 불과하다고 하겠다.

參 考 文 獻

I. 國內文獻

1. 書籍

- 姜吉奉, 行政學原論, 서울:育書堂, 1993.
- 權寧星, 憲法學原論, 서울:法文社, 1981.
- 權寧星, 憲法學原論, 서울:法文社, 1988.
- 金圭定, 新稿行政學原論, 서울:法文社, 1993.
- 金南辰, 行政法(I·II), 서울:法文社, 1991.
- 金雲泰, 行政學原論, 서울:博英社, 1981.
- 朴東緒, 韓國行政論, 서울:法文社, 1989.
- 朴璉鎬, 人事行政新論, 서울:新泉社, 1982.
- 朴璉鎬, 人事行政新論, 서울:法文社, 1985.
- 박태건, 情報超高速道路, 서울:도서출판길벗, 1995.
- 白完基, 行政學, 서울:博英社, 1991.
- 申宗淳, 行政學概論, 서울:博英社, 1982.
- 吳錫泓, 人事行政論, 서울:博英社, 1980.
- 劉鐘海 外, 行政學事典, 서울:考試院, 1989.
- 俞 焄, 行政學原論, 서울:法文社, 1975.
- 尹世昌, 行政法(上), 서울:博英社, 1981.
- 李相潤, 人事行政論, 서울:大旺社, 1994.
- 張志浩, 新人事行政論, 서울:博英社, 1988.
- 鄭世煜·崔昌浩, 行政學, 서울:法文社, 1986.
- 鄭世煜·崔昌浩, 行政學, 서울:法文社, 1990.

2. 論文

- 金洪基, “公務員의 政治的 中立성과 勞動基本權에 관한 研究”, 國民大學校 論文集, 제4집, 1972.

- 卞贊壽, “韓國公務員의 政治的 中立性 保障에 관한 研究”, 碩士學位論文, 東國大學校 行政大學院, 1984.
- 徐元宇, “公務員의 政治活動 制限”, 司法行政, 제171호, 1975.
- 辛教昇, “韓國 公務員의 政治的 中立에 관한 研究”, 碩士學位論文, 檀國大學校 行政大學院, 1991.
- 愼斗範, “公務員의 政治的 中立”, 選舉管理, 제4권 제2호, 1971.
- 愼斗範, “公務員의 政治的 中立과 倫理”, 考試界, 1977.
- 李鉉潤, “韓國 公務員의 政治的 中立에 관한 研究”, 碩士學位論文, 東國大學校 行政大學院, 1991.
- 張哲奎, “우리나라 公務員의 政治的 中立에 관한 研究”, 碩士學位論文, 慶南大學校 大學院, 1985.
- 丁文彩, “韓國 公務員의 政治的 中立에 관한 研究”, 碩士學位論文, 全南大學校 教育大學院, 1994.
- 許慶, “西獨公務員의 政治的 活動權”, 法律行政論集, 제12집, 高麗大學校 法學大學, 1974.

II. 外國文獻

- Alvin Toffler 著·李揆行 譯, 權力移動, 서울:韓國經濟新聞社, 1994.
- Alvin Toffler 著·李揆行 譯, 미래쇼크, 서울:韓國經濟新聞社, 1994.
- Alvin Toffler 著·李揆行 譯, 제3물결, 서울:韓國經濟新聞社, 1994
- Daniele Loschak, La Fonction Publique eu Grande-Bretagn, Press Universitaires de France, 1972.
- Dauids·Levitan, “The Neurality of the Public Service”, Public Administration Review, vol. 2, 1942.
- F.M. Marx, The Administrative State, Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- M.R. Godine, The labor Problem in the public Service: A Study in Political

Pluralism, New York : Harvard University Press, 1951.

O.G. Stahl, Public Personnel Administration, New York : Harper and Row,
Publishers, 1976.

Richard Hiscocks, Democracy in Western Germany, London : Oxford
University Press, 1957.

田中守, 行政の 中立性理論, 東京 : 勁草書房, 1978.