

公務員의 政治的 中立**

金 海 東*

.....〈目 次〉.....	
I. 序	中立
II. 公職者의 政治的 中立과 忠誠 (Loyalty)	V. 實績과 스포일(政黨政治와 政治的 中立의 限界)
III. 韓國에서의 公務員의 政治的 中立	VI. 縱的 集團主義의 行政文化
IV. 外國에서의 公務員의 政治的	VII. 結 語

〈要 約〉

公務員의 政治的 中立은, 公務員은 모든 市民에 대한 奉使者라는 立場에서 公務遂行을 客觀的이고 公正하게 하여야 한다는 뜻으로 이해되고 있다. 하지만, 公務員도 기계가 아닌 이상 어떠한 政治的 識見이나 信念, 價値觀을 지니고 있게 마련이고 公務를 遂行함에 있어서도 완전히 그러한 것으로부터 초연해질 수는 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 각국은 정도의 차이는 있으나 저마다 公務員의 政治的 中立을 요구하고 있으며, 특히 政治發展이 미약한 後進國에서 더욱 요구되고 있다.

이러한 觀點에서, 本稿는 韓國에서의 公務員의 政治的 中立과 美國, 英國, 프랑스, 獨逸에서의 公務員의 政治的 中立을 살펴 보았다. 또한, 오늘날과 같이 政黨政治下에서 公務員의 政治的 中立이 과연 가능한 것이며, 政治的 中立이 반드시 바람직한 것인가 하는 點에 證점을 두었다. 이와 더불어, 우리나라에서의 縱的 集團主義의 行政文化特性으로 인한 실질적인 스포일의 단연을 검토해 보았다.

결으므로, 이를 위한 解決方案으로 縱的 分權, 身分保障, 人事行政의 客觀化, 公務員團體의 結成이 필요함을 제시하였다.

I. 序

公務員도 政治的 識見과 信條를 가지고 있으며 이것은 지극히 正常的이고 自然스러운 것이다. 흔히 公務員의 政治的 中立을 強調하는 이들은 이 中立性을 강조하는 나머지 公務員의 公務를 遂行하는 過程에 있어서의 그 行態가 機械的

* 서울大 行政大學院 教授

** 이 研究는 1987년도 文敎部 學術助成研究費 支援에 의해 수행되었음.

일 것을 期待한다. Max Weber가 官僚制의 理想型의 한 特性으로 提示한 非人間性(impersonality)이란 官僚制를 理解하는 Model의 한 側面을 提示한 것이며 결코 當爲論的인 主張을 한 것은 아니었다. 이러한 當爲論的인 主張은 일반적 으로는, 公務를 遂行할 때에는 人情이나 利益關係를 떠나서 客觀的이고 公正한 立場에서 遂行하여야 한다는 뜻으로 使用되고 있다.

◦ 때, 問題가 되는 것은 政治的 識見과 信條, 그리고 어떠한 人間觀의 信奉者의 公務員이 과연 그러한 信念이나 信條를 떠나서 公務를 遂行할 수 있는가 하는 것이다. 結論부터 말하면 人間이 機械화된 로봇이 아닌 이상 결코 그렇게 될 수는 없다는 것이다. 卽, 人間은 自己의 行爲와 그 行爲의 結果에 따라서 程度의 差異는 있으나 恒常 快感과 不快感 또는 滿足感이나 不滿足感을 느끼면서 行動한다. 그러한 것을 느끼지 못하는 行爲란 大部分의 경우 日常的인 反復的인 業務들이다. 이러한 程度의 業務는 여기서 말하는 政治的 中立論이 介入될 여지가 없는 사소한 것들이 大部分이라고 생각된다.

그럼에도 불구하고 公務員의 政治的 中立論은 現代官僚制의 展開過程 속에서 大部分의 現代國家에서 그 程度의 差異는 있으나 이것을 요구하고 있다. 이러한 要請은 獨官制의 弊害에 많은 시달림을 받은 美國이 구라파 여러 나라보다도 더욱 강했던 것 같다. 그러나 美國에서도 最近에 이러한 公務員의 政治的 中立의 無用論을 提示하는 學者들이 있다. 이것은 職業公務員制가 거의 定着되어서 公務員의 政治的 自由를 制限할 必要性이 별로 없다는 事實 때문에 많은 영향을 관았을 것으로 생각된다. 그러나 우리나라를 비롯한 많은 後進國에서는 大部分 이것을 強하게 요청하고 있어 이것을 法規範化 시켜 놓고 있다. 그럼에도 불구하고 後進國에서는 대부분 公務員의 政治的 中立性을 위한 法條文들은 死文化되고 있거나 政敵을 탄압하는 수단이거나 구실로 이용되고 있다.

말하자면 그것을 強制할 具體的이고 客觀的인 手段, 그리고 細分된 規定化는 不可能하다는 判斷을 할 수 있을 程度로 어렵다.

그럼에도 불구하고 이것을 크게 要請하고 있는 많은 國家들이 있다. 이러한 國家들의 大部分은 獨裁體制를 取하고 있는 國家들이다. 특히 獨裁體制를 비난할 力적조차 없는 社會에서는 公務員의 政治的 中立論의 擡頭自體가 불가능하다. 이러한 要請이 가장 큰 社會는 아마 形式的으로는 複數政黨體制를 取하고 同時에 形式的으로 自由民主體制를 取하고 있는 社會에서 그러한 自由民主主義의 執行過程에서 어떠한 部分이 留保되거나 形式化되어서 실제적으로는 一黨獨裁統治가 차행되고 있는 社會인 것 같다. 本稿에서는 公務員의 政治的 中立이

가장 크게 要請되는 우리나라가 당면하고 있는 핵심적인 몇 가지 問題點을 檢討하여 보기로 한다.

II. 公職者의 政治的 中立과 忠誠(Loyalty)

中立性이라는 概念은 忠誠(Loyalty)의 概念과 不可分의 關係에 있는 것 같다.

모든 것을 國王이 所有하고 모든 것이 國王에 歸屬되었던 時節에는 “公務員(Public Servant)”이라는 概念이 不在하였고 오직 臣下(Retainer 또는 Private Servant)만 있었다. 그들은 오직 國王과 王家의 維持와 繁榮에 專念 또는 忠實하면 그의 所任을 다하는 것이다. 이렇게 王과 王家의 安寧과 繁榮과 그 維持에 獻身하는 것을 귀감으로하고 善으로 하는 價値觀 또는 社會規範이 形成되었고 이러한 價値觀은 아직도 現代社會에 특히 後進國 社會生活에 뿌리 깊이 남아 있다. 이러한 價値觀은 國王을 통한 支配權威를 維持하고 國家社會의 秩序를 維持하는 重要한 手段的 機能이었음은 두말할 나위가 없다.

그러나 이러한 絶對王의 支配體制가 封建領主들과의 투쟁이나 貴族들과의 투쟁에서 國王의 支配體制가 弱화되거나 붕괴되고 다시 現代市民社會의 등장과 더불어 公務員(Public Servant)이라는 概念이 오랜 진통 끝에 출현하기에 이르렀다. 아마 王家의 家事規模가 커지고 維持하여야 할 兵力의 規模가 커짐에 따라, 그리고 貨幣經濟가 발전하고 이에 수반되는 이러한 것들의 관리업무가 커지고 專門性의 요청에 따라 近代의 官僚制가 성립되고 다시 이와 병행하여 現代市民社會의 民主主義概念이 싹트기 시작하면서 前述한 여러 가지 業務들이 王이나 貴族 또는 封主나 土豪의 個人業務(Private Affaires)가 아니라 모든 國民의 業務 即 公共의 業務(Public Affaires)로 인식되게 된 것은 극히 最近의 일이었다고 말할 수 있다. 그러나 아직도 많은 국가에서 그러한 業務들이 실질적으로는 公共의 業務가 아닌 支配者(그 名稱이 어떠한 形式을 취하고 있든 간에) 個人 또는 支配集團의 업무인 경우가 허다하며 이러한 國家의 일반 국민들은 거의 한결같이 “民主化鬭爭”을 전개하고 있는 실정이다. 이러한 國家들의 特徵의 하나는 질서와 안정을 강조하고 있다는 점이다. 물론 어떤 사회이든 질서와 안정이 社會생활을 하는데 있어서 모든 것의 기초가 된다는 것은 틀림없으나 이들 국가에서의 질서나 안정은 대부분 지배자나 지배집단의 안녕의 유지를 위한 질서와 안정이라는 점에서 근본적인 차이가 있다.

이와 같이 忠誠이라는 개념은 원래 中世封建社會에 있어서 臣下의 君主에 대

한 忠誠義務를 의미하였다. 이 때에 초점은 아마 君主에 배신하거나 반역하지 않는다는 점을 중요시하였는지도 모른다. Jean Bodin의 國家論 第六卷에서 主權의 具體的 內容으로서 忠誠服從要求權을 제시한 것은 상정적인 것이라고 할 수 있다. 아마 이것은 中世 修道院의 階層的 社會構造에서 忠誠을 國王에 집중시키고자 하는 데에서 온 것으로 본다.

그러나 前述한 바와 같이 市民社會에 있어서의 忠誠의 問題는 重層化되어서 國家에 대한 忠誠과 政府에 대한 忠誠은 分化되기에 이른다. 특히, 英國에서는 政黨政治와 議會政治가 발전되어 감에 따라서 國家와 政府가 區別되게 되고 政府에 반대하는 政黨도 國家에 대해 不忠(disloyal)하다고 말할 수 없고 소위 “陛下의 反對黨”으로 인정한다는 것이다. 말하자면 市民國家의 하나의 중요한 기본원칙인 國家와 政府의 區別이 확립된 것이다.

이것은 다시 政府와 政權담당 集團과의 區別, 그리고 國家와 社會(특히, 多元國家論的 立場에서)의 區別이 이루어지고 따라서 忠誠의 대상도 분화되기에 이른다.

公職者의 政治的 中立論을 이러한 입장에서 보면 복수政黨體制를 전제로 하는 개념이라고 할 수 있다. 즉, 公職者는 정부조직기능의 담당자로서의 역할을 충실하게 수행하면 되는 것이고, 이때 이러한 役割遂行過程에서 공정성을 잊어서는 안된다는 것이다. 물론 이때 公正性(Fairness)이란 그 업무의 수행이 집권당 이외의 모든 정당이나 집단에게도 불리하게 영향을 주어서는 안된다는 것이다. 따라서 公務員은 그가 가지고 있는 영향력을 집권당에게 유리하게만 행사하지 말아야 한다는 것이다.

그러한 까닭에 公務員의 忠誠의 대상은 모든 국민에게 똑같이 배분되어 있어야 하고 이와 같이 모든 국민의 이익을 실현하는 수단으로서의 政府(執權集團이 아닌)組織에 그 忠誠의 대상이 놓여져 있어야 한다. 다시 말하면 公務員의 忠誠의 대상이 公正하게 모든 국민에게 놓여져 있을 때, 우리는 이것을 公務員이 中立的이라고 말할 수 있다는 것이다. 말하자면 忠誠의 대상이 王이나 특정 정치집단이나 정치인에게 있는 것이 아니고, 모든 국민에게 놓여져 있는 상태를 公務員이 政治的으로 中立的이라고 말할 수 있는 것이다.

Ⅲ. 韓國에서의 公務員의 政治的 中立

한국은 1948년 건국할 당시에는 공무원의 정치적 중립에 관한 규정을 두지

않고 다만 同年에 제정된 헌법 제27조에 “공무원은 주권을 가진 국민의 受任者이며 언제든지 국민에 대하여 책임을 진다. 국민은 불법행위를 한 공무원의 파면을 청원할 권리가 있다.”고 규정하였다. 그리고 1949년에 제정된 공무원법도 “공무원은 정치운동에 참여하지 못하며 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동을 하여서는 안 된다.”라고 규정할 뿐이었다. 이와같이 공무원의 정치적 중립을 직접적으로 규정하지 않은 것은 당시에는 한국이 근대적 의미의 3권분립체제를 처음으로 채택·시행하였으며, 미국에서와 같은 엄관주의 그리고 이의 폐단을 경험하지 못하였기 때문인 것으로 볼 수 있겠다.

그리다가 자유당정권 아래에서의 3·15부정선거라는 결정적 계기를 통해 최초로 공무원의 정치적 중립에 관해 명문으로 규정하게 된 것이다. 즉, 1960년 제3차 개헌의 제27조 2항에서 “공무원의 정치적 중립성과 신분은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”라고 하였다. 1962년 제5차 개헌의 제6조, 1969년 12월에 제정된 국가공무원법에서도 그 내용을 규정하였으며, 6차에 걸친 공무원법 개정에도 불구하고 오늘날까지 공무원의 정치적 중립에 관해서 꾸준히 규정되어져 왔다.

그리하여, 현재 국가공무원법 제65조를 보면 공무원의 정치활동에 대한 제한에 관하여 상세한 규정을 두고 있다. ① 정당 기타 정치단체의 결성 혹은 가입의 금지 ② 特別政黨 혹은 특정인의 지지나 반대를 위한 다음과 같은 행위불금지라고 있다. 1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 勸誘運動을 하는 것, 2. 시명운동을 기도·主宰하거나 권유하는 것, 3. 문서 또는 도서를 공공시설등에 揭示하거나 게시하게 하는 것, 4. 기부금을 모집 또는 모집하게 하거나 공공자금을 이용 또는 이용하게 하는 것, 5. 他人으로 하여금 정당 기타 정치단체에 가입하게 하거나 또는 가입하지 아니하도록 권유운동을 하는 것. 또한 공무원은 현 공무원에게도 위의 행위를 요구해서도 안 되며, 정치적 행위의 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 약속하는 행위도 금지하고 있다.

위의 법 규정을 통해서 보는 한국의 공무원은 유권자로서의 선거·투표행위만이 그가 누릴 수 있는 정치적 기본권이며 이 이외의 어떠한 일체의 정치활동은 허용되지 않는 것으로 볼 수 있는 것이다.

그러나, 불행하게도 법적으로는 임정한 정치적 중립을 지켜야 할 의무가 있는 공무원들이 중요한 정치적 大변혁기때마다 집권세력의 정치적 시녀로서의 성향을 나타냄으로써, 법·제도와는 다른 방향으로 상황이 전개되어온 것이다.

전혀한 바와 같이 공무원의 정치적 중립이 반드시 필요한가에 대한 논의가

있었던 것과 마찬가지로 한국에서 공무원의 정치적 중립 그 자체가 바람직한가에 대한 논의가 있을 수도 있겠다. 그런데 우리가 한국의 정치적 非민주화 내지는 후진성에 대한 원인규명을 함에 있어서 관료집단의 집권정치세력에 대한 시니로서의 역기능적 현상에 초점을 맞추는 빈번한 논의가 있는 것을 볼 때에 공무원의 정치적 중립은 일단 바람직한 것으로서 생각되어진다. 특히 공정성을 절디 필요로 하는 선거 때마다 집권세력의 장기화를 위해 관료집단이라는 막대한 인력과 조직력을 동원한 불법·부정선거가 이루어져 국민들로부터 많은 비판을 받아왔던 것이다. 공정선거가 진정한 민주주의를 위한 핵심적 요소 즉, 진정한 민의의 파악을 위한 필수적 요건이라는 측면에서 볼 때에 공무원의 정치적 중립은 한국의 민주주의의 토착화를 위해서 지켜져야 할 것으로 여겨진다.

따라서, 한국에서의 공무원의 정치적 중립의 현실적 의의는 공무원이 집권세력의 정치적 압력으로부터 벗어나 정치부와 사회부의 불균형적 갈등관계를 해지·조정할 수 있는 중개자로서의 기능을 제대로 발휘하게 하자는 데에 있다고 볼 수 있다.

한국의 정치·행정의 관계를 놓고 볼 때에, 공무원의 정치적 중립이 지켜지지 않고 정치로부터 행정에 대한 간섭의 상태가 계속되는 것은 법·제도의 결합 고치는 공무원의 공공봉사자로서의 자질 부족 때문이라고 보는 것은 잘못된 것이다.

한국의 정치·행정의 구조는 기능적으로 분화되지 못하고 집단적 인맥관계의 사슬(chain)로서 이루어져 있으며, 이러한 인맥관계의 사슬의 최상층부에는 정치권력을 장악하고 있는 특정집단이 군림한다. 따라서 공무원의 신분보장, 승진·집단적 인맥관계의 맥락에 의해서 좌우되어지는 것이다. 공무원에게 있어서 중요한 관심의 하나인 인사행정이 실적주의에 의한 직무적 요소에 의하기 보다는 정치적인 人的 要素에 의하여 운영되고 있으며, 이러한 운영의 권한은 인사사슬의 최상층부(정치권력의 소유층)에게 집중되어 있는 것이다. 구체적으로 예를 들면, 하급공무원은 상급공무원(국·과장)의 눈치를 살펴야 하며, 상급공무원은 장관의 의도에 맞게 행동해야 되며, 장관은 임명권한을 가지는 대통령의 정치적 의도에 맞도록 움직여야 되는 것이다.

또한, 다른 행정기관의 경우는 말할 것도 없고, 전문성이 조직·인사행정의 기구으로서 가장 크게 작용해야 될 공기업의 경우에도 정치적·인적요인에 의한 것이 지배적임을 볼 수 있다. 1987년 安龍植 교수가 26개 정부투자기관의 임용진에 대한 경력조사를 해 본 결과 軍·관료출신이 제일 많은 것으로 나타

났다. 그 내용을 보면 이사장 中에는 군인출신이 9명, 전직관료가 7명으로 제일 많고 사장의 경우 군인이 10명, 관료출신이 9명으로 역시 제일 많으며 감사의 경우에도 군출신이 12명, 관료출신이 9명으로 압도적이다. 26개 기관의 임원진 백 67명중 내부에서 단계를 밟아 승진한 경우는 감사 1명, 이사 2명 등 3명(전체의 1.8%)에 불과해 정부투자기관의 낙하산식 외부영입인사가 지나친 것으로 지적되었다.¹⁾

아래의 도표를 보면 이러한 상황이 더욱 더 잘 드러난다.

〈표 1〉 28개 정부투자기관 이사진 출신 (단위:명/괄호안은 직급별 %)

대표적 경력	직급	이 사 장	사 장	감 사	이 사	계
해당공기업 (내부승진)		—	—	1 (4)	2 (2)	3 (2)
공무원		7(28)	9(35)	9(35)	22(24)	47(28)
군인		9(36)	10(39)	12(46)	4 (4)	35(21)
정부출연기관		—	—	1 (4)	11(12)	12 (7)
타기업		—	1 (4)	—	—	1(0.6)
정당 및 국회		1 (4)	—	1 (4)	—	2 (1)
교수		1 (4)	—	—	36(40)	37(22)
기타		7(28)	6(22)	2 (7)	15(18)	30(18)
계		25	26	26	90	167

출처) 東亞日報, 1987년 12월 4일

그는 이러한 점이 공기업체의 경영능률을 저하시키는 한 요인이라고 지적하고 정부투자기관의 사회·경제적 중요성에 비추어 전문화를 제고시키는 방향으로 합리적 인사가 이루어져야 한다고 결론지었다.

그리고, 정치적 大변혁기 때마다 집권세력의 행정부에 대한 대폭적 인사이동, 갑작스런 조직개편 등을 통하여 행정이 집권세력에게 의지하지 않을 수 없도록 구조화되기까지 하여 행정체제의 자율적·독자적 운영을 어렵게 하였던 것이다. 1980년 國保衛에 의해 단행된 대규모의 공직자 숙정이 그 대표적인 예라 하겠다. 건국 후 최대규모인 공무원 숙정작업은 1980년 7월 9일 현직장관 1명과 차관 6명, 청장 5명, 道知事 3명이 포함된 국장급(2급 이상) 공무원의 1차 정화에 이어 7월 15일의 서기관급(3급)이하 공무원에 대한 2차 정화작업을 통해 전국의 4급 공무원 5,044명이 숙정되었다. 2차에 걸친 숙정대상은 전국 공무원 564,0E3명의 약 0.89%에 해당하는 5,044명이었고 직급별로는 2급이상 고급공

1) 東亞日報, 1987년 12월 4일.

두원이 234명, 3급이하가 4,810명이었다.²⁾ 이들 중에서도 2급이상의 공무원들은 우선 공직에서 물러나게 하는 한편 재직시의 有關私企業體에의 登用을 금하고 그 중 직권을 이용 축재한 자중 그 비위가 현저한 자는 조사 후 처리한다는 내용의 조치를 취했다.³⁾

당시의 상황을 도표를 통해서 보면 다음과 같다.

〈표 2〉 部處別 肅正者數

處 部	計	2級이상	3 甲	3 乙	4級이하	備 考
青瓦臺	2	2	—	—	—	
監查院	18	10	8	—	—	事務總長 포함
總理室	6	2	3	1	—	
行政委	1	—	1	—	—	
經企院	15	5	4	6	—	
調達廳	14	4	3	3	4	廳長 포함
外務部	4	3	—	1	—	
內務部	1,620	30	84	547	959	山林廳 포함, 知事 3명, 山林廳長 포함
治安本部	1,227	3	79	100	1,045	警務官=2級, 總警=3甲, 警正=3乙, 警監=4級
消防警察	127	—	—	9	118	消防領=3乙, 消防警=4級
財務部	24	16	4	4	—	
專賣廳	8	2	4	2	—	
國稅廳	391	6	22	21	342	
關稅廳	152	3	10	17	122	
去務部	23	—	23	—	—	전원 3級 이하
兪察廳	120	18	3	7	92	2級 이상엔 檢事 13명 포함
國防部	6	—	3	3	—	
兵務廳	3	2	1	—	—	
文教部	132	11	10	18	93	次官 포함, 教育監 3명 포함
農水部	101	7	13	15	66	次官 포함
農振廳	56	2	7	8	39	
水產廳	55	2	6	27	20	
商工部	11	5	5	—	1	長官 포함
工振廳	14	2	4	3	5	廳長 포함
寺許廳	9	2	4	1	2	
勸資部	12	4	3	2	3	次官 포함
建設部	37	8	12	7	10	次官 포함
未社部	24	4	5	5	10	
勞動廳	35	4	3	6	22	廳長 포함

2) 인함연감. 1981, p.92.

3) 한국연감. 1981, p.803.

環 境 廳	3	1	1	1	—	次長포함
交 通 部	35	9	7	3	16	次官포함
鐵 道 廳	106	11	14	13	68	次長포함
港 灣 廳	60	4	4	8	44	
遞 信 部	16	4	2	5	5	
文 公 部	11	5	3	3	—	
總 務 處	11	5	2	4	—	
科 技 處	13	2	4	7	—	
統 一 院	6	—	—	—	—	
1無任所	1	—	1	6	—	
接 誼 處	7	2	3	—	—	
國 事 處	11	11	—	2	—	事務次長 포함
法 院	61	11	10	3	37	2級이상에 判事 6명 포함
市 廳	456	12	25	70	349	
計	5,044	234	—	4,810	—	

출처) 연합연감, 1981, p.93.

또한 前述한 여러 行爲들은 주로 公職者개인의 경우를 규정한 것이나 사실상 어떠한 조직체나 기관자체가 政治的 中心性을 이미 상실한 경우도 허다하다.

1981년 7월의 月刊朝鮮이라는 雜誌에 법원관사를 역임한 바 있는 젊은 法學 教授는 정치권력의 시녀로 타락하여 버린 司法部를 질타하는 글을 실었다. 그는 근 4의 어느 법률신문이 실시한 조사를 인용하고 있는데, 법관 324명 중 3명만이 법관이 국민들로부터 신뢰받고 있다고 답하고 있다. 또한 그는 1980년도에 서울 第一번호사회가 실시한 조사를 인용하고 있는데 이에 의하면 응답법관 171명 중 115명이 재판의 독립이 불완전하다고 대답하였고 완전히 재판의 독립성이 보장되었다고 답한 법관은 단 1명에 불과하였다는 것이다. 말하자면 行政 府公務員이 아닌 司法部에까지 정치적 영향력이 크게 작용하였으며 이러한 사실들은 대부분의 국민들이 이미 알고 있는 바의 것들이었다. 第6共和國에 접어들어 第5共和國에서는 상상할 수도 없는 소위 大法院長 任命同意 否決事件 이후 司法部가 독립성을 회복하였는지는 아직도 미지수이다. 그러나 적어도 이 事件을 전후하여 司法部의 정치적 중립과 독립성을 크게 논의할 수 있게 된 것 자체는 큰 진전이라고 할 수 있다. 물론 第6共和國 이전에도 제도적으로는 司法部도 정치적 영향에서 독립하도록 되었다는 점을 지적하여 둔다.

결론적으로, 이와같은 정치·행정의 관계가 한국관료들의 전통적인 권위주의적 행태와 결합하여 공무원의 정치적 중립을 제도적으로 뿐만 아니라 현실적으로 토착화 하는데에 있어서 장애요인으로 나타나고 있다고 볼 수 있겠다.

IV. 外國에서의 公務員의 政治的 中立

1. 美 國

美國에서 19C 후반에 일어난 공무원제도 개선운동은 公共行政의 重要性에 대한 관심이 점차 커지면서 이루어졌다.

1877년 “New York 公務員制度 改革委員會(New York Civil Service Reform Association)”를 출발점으로 한 美國 人事行政에 있어서의 獵官主義 改革運動은 1841년 G.W. Curtis를 중심으로 ‘全國 公務員制度 改革聯盟’이 조직되어 전국적으로 확산되었으며 1883년에 Pendleton法이 제정되기에 이르렀다.⁴⁾ 현재의 美聯邦公務員法의 기초를 형성한 이 법은 주로 公開競爭試驗制度, 公務員의 身分保障, 公務員의 政治的 中立에 관하여 규정하고 있는데, 聯邦人事委員會는 Pendleton法의 規定에 따라 分類職 公務員의 政治的 活動의 制限에 관한 原則을 발전시켜 왔던 것이다. 특히, 公務員의 政黨資金供與禁止에 관한 규정은 크게 實效를 거두었다. 그러나 불행히도 同法의 政治活動禁止에 관한 規定의 해석은 그때 그때의 大統領의 態度如何에 달려 있었으며, 強制力은 업하지 못했고 이리하여 非分類職公務員은 비교적 자유롭게 政治的 活動을 할 수가 있었다.⁵⁾ 따라서 公務員의 政治的 中立은 완벽하게 확보될 수 없었다.

그러던 차에, 1939년 公職에 대한 政黨의 支配를 제한하는데 결정적 역할을 한 Hatch法이 國회를 통과하였다. 이 법으로 1907년에 공포된 公務員 人事規則 I (Civil Service Rule I)은 法文化된 것이다. 國회가 Hatch法을 통과시킨 직접적인 이유는 그 당시 뉴딜(New Deal) 政策에 의해 신설된 많은 긴급기관에서 종사하던 非分類職 公務員들이 公金を 政治적 목적에 流用한다는 비난이 높았던 것과 또 루즈벨트(F.D. Roosevelt) 大統領이 자기를 반대하는 民主黨 議員들을 1938년의 중간 선거에서 제거하려고 하였던 데에 대한 民主黨 議員들의 반발에 있었다.⁶⁾ 1907년 이후에 聯邦政府 人事委員會는 이 Rule I을 집행하고 Hatch法 통과시까지 약 3,000件을 다루었다. 당시 中央人事委員會는 事件을 수사한 후에 해당 機關長에게 어떠한 처벌을 할 것인가를 建議할 수는 있었으나 그 執行을 強要할 權限은 없었다. Rule I이 分類職 公務員에게만 적용되는데 반

4) 尹謹植 外 共著, 現代政治와 官僚制, 大旺社, 1976, p. 435.

5) 俞焄, 行政學原論, 法文社, 1984, p. 484.

6) 宋永達, “공무원의 기본권에 관한 연구(美國의 해위 법을 중심으로)”, 韓國行政學會報, 1972, pp. 141-142.

하여, Hatch法은 극소수의 公務員(高位政策決定職 公務員)을 제외한 모든 分類職 公務員 뿐만 아니라 非分類職 公務員에게까지 해당된다는 점으로 보아 과거의 Per dleton 法보다 더욱 엄격성을 띠게 되었다고 할 수 있다.⁷⁾ 그리고 1940년의 제 2차 Hatch法은 聯邦公務員 뿐만 아니라 聯邦基金으로부터 報酬를 받는 州 및 市公務員에게까지 그 적용범위를 확대하였다.

그리고, 美國의 여러 州와 地方政府에서도 Hatch法을 모델로 하여 이와 유사한 法律을 가지게 되었으며 聯邦政府 人事委員會가 公務員의 政治的 中立에 관해서 규정할 때에 가족도 포함한다는 규칙을 강조하여 Hatch法에 의해서 政治活動의 제한을 당하는 사람의 수는 全 選舉權 市民의 커다란 비중을 차지하게 되었다.⁸⁾

결국 Hatch法은 公務員의 政治的 中立을 확립하여 美國의 獵官主義 人事運營을 개혁하는데 성공하였으나, 다른 한편으로는 수 많은 公務員의 기본권을 제한하는 결과를 초래하여 論難의 여지를 남기게 되었다. 더군다나 현재의 Hatch法은 지나치게 광범위하고, 모호하고, 불확실하기 때문에 基本權을 제약하는 法으로서 용납될 수가 없다고 주장하는 사람이 많았다.⁹⁾

그리고, 公務員의 基本權인 政治活動의 自由를 확대하려는 움직임 즉, ‘公務員 政治活動에 관한 委員會’를 1966년에 聯邦政府에서 설치한 것이나, 聯邦 最高法院이 基本權은 광범위하고 모호한 立法으로서 제한될 수가 없다고 주장한 것과 같은 움직임들이 계속 있었으나 아직 實效를 거두지 못하고 있는 실정이다.

2. 英 國

경직적이고 세밀한 규정을 두는 美國과는 달리 英國에서의 公務員의 政治活動에 대한 태도는 歷史的 狀況의 전개와 함께 유연성을 지녀 왔다고 할 수 있다. 그리고 英國은 美國과 같은 극심한 獵官主義를 경험한 사실이 없었다는 데에서 兩國의 오늘날 公務員의 政治的 中立에 대한 태도의 차이를 발견할 수 있을 것이다.

名譽革命 이후 議會와 王權과의 政治鬭爭過程의 전개 속에서 英國의 公務員의 政治的 中立은 이루어지게 되었다. 즉, 議會는 일련의 法律의 조치를 취하

7) 上 冊書, p. 143.

8) 上 冊書, p. 141.

9) 上 冊書, p. 148.

○ 國王이 자의적으로 公務員을 임용할 수 없도록 견제하였으며 이러한 議會의 노력은 일보전진하여 官職을 소지하는 者를 모든 政治活動으로부터 제거하는 움직임으로까지 진전하였다.¹⁰⁾

이러한 일련의 조치는 國王의 議會에 대한 힘이 약화되었을 뿐만 아니라 議會에 의석을 보유하면서 동시에 大臣 以外の 官職을 占하는 소위 行政府의 政治的 部門과, 議會에서 제기된 그런 의미에 있어서 政治的으로 中立的인 항구적 行政職員과의 사이를 區別하는 단서로 되었던 것이다.¹¹⁾

公務員의 政治的 中立을 확보하려는 이와 같은 조치가 國民의 信賴를 받는 定着하고도 능률적인 公務員制度의 확립에 이바지한 바 크다고 하겠으나, 이것은 동시에 公務員이 政治的 自由를 제한한다는 점에서 비판의 대상이 되게 된 것이다. 특히, 公務員의 數的 增加와 함께 이와 같은 다수의 公務員의 政治的 自由를 제한하고 그들을 市民 이하의 存在로 만든다는 것이 과연 賢明한 措置이나 하는 문제가 제기된게 된 것이다.

이리하여 公務員들 특히 下級公務員들은 下院議員에 출마할 수 있는 權利를 요구하였던 것이다. 이 문제를 검토하기 위하여 第1次 맥도널드(Mac Donald)內閣에 의하여 1925년에 委員會가 구성되었는데, 同委員會는 公務員의 被選舉權은 인정할 수 없으며, 出馬하고자 하는 者는 辭職하여야 한다는 결론에 도달하게 되었다.¹²⁾

1927년 7월 Gladstone 영국수상의 주도 아래 情實主義에 대한 改革을 위한 委員會의 노력은 樞密院令이 公布됨으로써 현실화되기 시작하였는데 이는 英國近代 公務員制度의 출발점이라고 할 수 있는 획기적인 계기였다. 同令의 내용을 보면 i) 公開競爭試驗에 의한 採用, ii) 書記職(clerical positions)을 상급과 하급으로 구분하고 상급공무원은 최고학부를 졸업한 자로서 채용하여 최고기위까지의 승진을 허용한다. iii) 財務部의 인사행정에 대한 통제권을 확대한다. iv) 國王에 의한 採用의 경우 및 人事委員會의 證明書를 가진 특수한 자격을 가진 者가 財務部와 당해 部處長의 추천에 의해 임명되는 경우 公開競爭試驗을 적용하지 않는다. 이 이후에도 英國의 人事行政에 있어서 實績主義를 토대로 하는 公務員制度는 계속 강화되고 정비되어 왔다.¹³⁾

위와 같은 노력은 英國에 있어서의 公務員制度를 확립하는 기반을 제공하였

10) 尹謹植外 共著, 前掲書, p.433.

11) 國會圖書館 立法調査局, 各國의 公務員制度(立法參考資料 第154號), 1972, p.80.

12) 俞焘, 前掲書, p.483.

13) 張志浩, 新人事行政論, 博英社, 1982, p.44.

으나 이것은 동시에 公務員의 政治的 自由를 구속한다는 점에서 비판의 대상이 되기도 하였다. 이리하여 1948년 애틀리內閣은 Masterman 委員會를 구성하였는데, 이 委員會는 公務員集團을 2개의 그룹으로 나누어 第1그룹(産業系·勞務使 公務員)에게는 모든 政治的 活動을 허용하고, 第2그룹(그외의 全公務員)에게는 地方自治團體의 政治活動은 소속 장관의 同意를 얻어 참여할 수 있으나 그외의 政治活動은 허용되지 않는 것으로 결론을 내리게 되었다. 그런데 第2그룹에 대한 사항이 비판을 받아 다시 애틀리內閣은 휘틀리(Whitely) 協議會의 한 委員會로 하여금 4년 동안 조사·연구하게 하여 이것이 채택된 內閣에 의해 수락되었다.

그 내용을 보면, 第1그룹은 政治活動이 자유로이 허용된 公務員으로서 이들은 주로 現業公務員 및 非現業公務員 중 하급의 單純勞務職이며 이는 全公務員(約 100萬名)의 約 62%에 해당한다. 第2그룹은 政治活動이 어느 정도 제약되고 있는 公務員으로서 이들은 立候補를 제외한 기타의 政治活動은 허가를 얻을 수 있게 되어 있다. 이들은 대체로 書記職, 打字員 등으로서 약 22%의 공무원이 이에 해당한다고 한다. 第3그룹은 政治活動이 投票權의 행사 외에 거의 전적으로 금지되고 있는 것으로서 이들은 行政계급, 執行계급, 專門技術職으로서 약 16%가 된다고 한다.¹⁴⁾

英國의 이와 같은 방식은 보다 현실성과 유연성을 구비한 것이라 볼 수 있으며 公務員의 政治的 中立과 政治的 基本權이라는 두 가지 要素를 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 해결점을 모색한 결과라고 할 수 있을 것이다.

이 외에 英國에 있어 특이한 점은 公務員의 政治的 中立을 腐敗와 관련시키고 있다는 것이다. 腐敗의 개념의 형성은 초기에는 주로 산업자본의 자유롭고 공정한 경제활동 또는 경쟁을 정부로 하여금 보장하도록 하는데에 그 초점이 맞추어졌으나 그 후 議會制의 발전과 더불어 19C 후반에는 선거에 있어서의 公正性 확보의 요청으로 확대되었다. 말하자면 공정한 선거를 방해하는 현상을 부패기념의 범주 속에 넣자는 것이다. 그리하여, 1872년의 投票法을 거쳐서 1883년에 腐敗 및 違法行爲防止法(Corrupt and Illegal Practices Prevention Act)이 제정되기에 이르렀다. 말하자면 公務員의 政治的 中立을 규정한 立法이다. 이 法은 결국 판료들의 정치적 중립에서의 이탈을 腐敗행위로 인정한 것이었다.

14) 朴東緒, 比較公務員制度論, 博英社, 1963, p.324.

3. 프랑스

프랑스의 경우는 公務員의 政治的 中立에 관하여 英美와는 다른 입장을 취하고 있다.

프랑스의 一般公務員法은 公務員의 政治的 中立에 관해서 구체적으로 규정하고 있지 않다. 다시 말해서, 公務員은 ‘國民全體의 奉仕者’란 규정이 없으며 다만 각 직종 규정에 약간 포함되어 있을 뿐이다.¹⁵⁾ 그렇다고 해서 프랑스의 公務員은 국민 전체의 봉사자가 아니라고 여겨지는 것은 아니다. 기본적 의무로서의 中立 또는 公平無事의 義務는 당연히 요구되어진다. 1948년 國務院(Le Conseil d'Etat) 판례는 “모든 公務員은 그 身分如何에 불구하고 국가와 국민에 대하여 忠誠의 義務를 가진다”고 하였고 또한 “公務員의 政治的·宗教的 義務로서의 의무는 公務를 수행하는 모든 직원에게 요구된다”고 판시하였던 것이다.¹⁶⁾

이러한 기본적인 원칙하에서, 法官과 軍人과 같이 法令에 의하여 일정한 制限이 가해져 있는 경우를 제외하고는 一般公務員은 자신의 근무를 적정하게 집행하는 한 政治活動의 制限을 별로 받지 않는다. 그러므로 政見의 發表는 물론 심지어는 立候補者에게 그 선거운동 기간중 俸給의 전액지급을 받는 휴가를 받을 수 있으며 자기 자신의 선거운동이 아니라 他人의 선거운동을 하려는 경우에도 휴가를 받을 수 있다. 그리고 當選이 되어도 公務員職을 그대로 보존할 수는 있으나 國會의 경우는 派遣勤務(En Service Détaché)로 신분의 전환을 보며 단 經歷의 換算은 그대로 혜택을 받게 되어 있으며 議員을 그만 둔 경우 復職이 용이함은 물론이다.¹⁷⁾

그러나 議員이 行政府에 임명을 받게 되면 議員職을 사임해야 한다고 하는 것이 1950년 이래 규정되었으며 심지어 議員은 國營企業體는 물론 國家로 부터 貸付나 補助金을 받는 기업체나 국가와 工事契約을 맺은 기업체의 간부를 겸할 수 없도록 했으나¹⁸⁾, 실제 잘 준수되고 있지 않으며 심지어는 의원의 봉급이 행거직의 봉급보다 적은 경우는 그 차액까지 지급하고 있다.

이상과 같이 公務員에게 議員보다도 兼職에 있어서 유리한 혜택을 주고 있는 것은 非民主時代의 유물이며 現代民主國家에서의 公務員의 政治的 中立性的 維持

15) 金雲泰, 行政學原論, 博英社, p. 631.

16) 上揭書, p. 631.

17) 朴東緒, 前揭書, pp. 336-337.

18) 兪焄, 前揭書, p. 487.

를 수히 곤란하게 만들 것으로 생각한다.¹⁹⁾

4. 獨 逸

프랑스와 마찬가지로 獨逸에서도 公務員의 政治的 活動은 폭 넓게 허용되고 있다.

1950년에 제정된 西獨의 聯邦公務員法은 公務員의 政治的 中立을 확보하기 위한 規定을 별로 두지 않고 있다. 同法의 草案은 公務員의 政治的 活動을 제한하는 規定을 두었으며, 특히 聯邦下院議員이나 州下院議員에 출마하고자 하는 公務員은 辭職하여야 한다는 規定을 포함했으나, 勞組와 聯邦上院의 반대에 부딪혀 삭제되고 聯邦下院議員에 當選된 公務員은 辭任해야 한다는 規定만이 남게 된 것이다. 따라서 西獨公務員은 下院議員에 출마하여 運動을 하다가 落選된 경우에는 그대로 公務員으로 머물러 있을 수가 있다. 뿐만 아니라, 그후의 法律이 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할 수 있게 되었다.

獨逸에 있어서 이와 같이 公務員의 政治活動의 自由를 許容하는 데에는 상당한 理由가 없는 것은 아니다. 첫째, 限定된 人材를 活用하자는 것이다. 1933년 이전과 1945년 이후에 있어서 獨逸의 유능한 議員 중 公務員出身이 압도적으로 많았다. 이와 같은 사실들은 帝政獨逸의 閣僚의 64.5%가 官僚出身이었으며, 共和時代에는 그 比重이 줄어들었으나 官僚出身이 48.4%를, 히틀러時代에는 48.5%를 차지했다는 사실과 아울러 고찰할 때 흥미있는 일이라 하지 않을 수 없다.²⁰⁾

둘째, 歷史적으로 보면 立法府의 獨立過程에 있어서 行政府는 이를 계속 지배하려는 의도에서 유능한 行政官僚의 대폭적인 立法府에의 참여를 장려하여 行政府의 同僚(Phalanx)를 많이 확보하자는 것이다.

셋째, 公務員에게 兼職이 허용되면 選舉區民으로부터의 지나친 특수이익의 壓力을 받지 않고 落選을 작오하고서라도 보다 公益에 따라 議員活動을 할 수 있다는 것이다.²¹⁾

그러나 이러한 것이 職業公務員의 政治的 中立과 非黨派性에 좋지 못한 弊端

19) 千柄浩, “政治發展과 公務員의 政治的 中立에 관한 研究”, 서울大 석사논문, 1982, 1. 23.

20) 齋藤, 前掲書, pp. 486-487.

21) 木東緒, 前掲書, pp. 331-332.

을 초래할 것으로 생각된다.²²⁾

V. 實績과 스포일(政黨政治와 政治的 中立의 限界)

원래 스포일시스템(Spoils System)이란 말은 公職의 任免을 黨派의 情實에 의하여 하는 政治적 관습을 말하는 것이었다. 그러나 이러한 賣官賣職이나 情實 任職의 慣習은 絶對王朝時代에는 王朝의 行政上의 필요에 의하여 흔히 있었을 뿐만 아니라 王에 대한 公로라든가 충성의 대가나 수단으로서 또는 王의 近臣들에게 베풀어 주는 은총으로서 흔히 있었던 관습이었다. 이것이 政黨政治가 시작되면서 종래의 國王의 신하이었던 官리를 議會에 대한 봉사자로 轉化하는 民主적 목적과 더불어 政黨側에서도 그러한 獵官慣習이 대량으로 盛行되었다. 그러나 政黨政治가 왕성하여 짐에 따라서 獵官制에 내재하였던 당초의 清新한 民主적 의미가 쇠퇴하여지고 선거운동이 자금의 제공, 선거에 대한 공로에 대한 代償으로서 獵官制가 남용되고 이것이 不正腐敗의 溫床으로 타락하기에 이르렀다. 이러한 사실때문에 獵官主義는 오늘날 政治的 弊害를 연상하는 용어로 化하여 버렸고, 당연히 배척되어야 하는 것으로 되어버렸다.

이러한 獵官制는 英國이나 美國에서 現저하였고, 특히 美國에서 이러한 Spoils System이란 用語가 탄생할 정도였다. 그것은 美國이 엄격한 三權分立의 統治體制를 채택하고 있고 中央政府와 州政府가 분리되어 있어서 이것을 政治적으로 통괄조정하는 기능을 政黨이 담당하고 나고서부터 政黨이 어떤 의미에서 과다하게 팽창하게 되었다. 따라서 이러한 강력한 政黨의 존재는 처음부터 公職에 대한 黨派의 지배를 격화시키는 요인을 안은 채 출발한 것 같다. 初代 워싱턴 대통령도 1795년에 그의 書簡에서 이에 대한 우려를 표명한 흔적이 있다. 聯邦主義者와 分權主義者, 그리고 그 후의 共和·民主의 對立은 이러한 獵官制의 격화를 초래하였다. 예를 들면 第2代 大統領 아담스의 집권 말기에 自派 黨員을 대량 임명하였고 이것이 第3代 大統領 제퍼슨의 취임에 따라 큰 보복 인사조치를 불러 일으켰으며 그의 1期 취임기간 중(1801~1804) 그가 임명할 수 있는 공직 33개 중 164개의 임명을 단행하였다. 이때, 주의할 것은 그의 이러한 조치에 대한 合理化의 辨이다. 즉, 그는 “선거에서 승리한 政黨이 정권을 장악한 이상 이 政黨을 지지한 민중의 의사에 가장 충실한 행정을 하기 위해서는 그 政黨의 信託者로 하여금 공직을 충당하게 하는 것이 무엇보다도 適當한 조치이다.”라고

22) 千柄浩, 前揭論文, p.21.

확신하였다는 것이다. 이러한 생각에 입각하여 잭슨大統領은 그가 임명할 수 있는 군직자 612명중 253명을, 그리고 링컨大統領은 1,639명중 1,457명을 경질하여 美國 歷史上 최대의 경질을 단행하였고 많은 사람들이 이러한 경질이 美國의 南北戰爭에서의 링컨의 승리의 重要原因이었다고 지적할 정도였다.

이와 같이 獵官制의 慣行이 민주정치의 확립과 官僚制의 폐단을 타파한다는 중요한 歷史的 변명은 그 후의 정당정치의 발전과 더불어 金權政治와 選舉不正 등 여러가지의 폐단을 가져오게 되었고 이러한 폐단때문에 獵官制의 배경과 공무원의 정치적 중립을 요구하기에 이르렀다. 이것은 英國에서는 1870년의 유명한 William Edward Gladstone의 資格任用制에로의 개혁, 그리고 美國의 유명한 183년의 T.A. Jackson의 Pendleton Act가 그것이다. 그리하여 New Deal事業이 시작되기 직전에 美國에서는 연방공무원의 80%가 獵官制의 폐단을 면하였다고 한다.

그러나 여기서 주의할 것은 New Deal과 第2次大戰 중에는 이러한 Spoils System이 약간 부활하였다는 사실이다. 물론 그후 이것은 점차로 다시 감소되었으나 1950년대에는 공무원의 약 1할 정도, 주정책결정기능을 수행하는 직책에 獵官制를 시행하였으며 아직도 많은 논란을 거듭하고 있다는 점이다.

우리의 경우에도 別定職 中에 소위 政務官이라는 것이 있다. 國務總理나 國務委員들 그리고 大使나 監查院長 등이 이에 속한다. 말하자면 制度的으로는 政治的 任命의 경우가 비교적 제한되어 있고 뚜렷한 것 같으나 그 범위는 극히 광범하고 애매하다. 次官이나 道知事, 市長은 물론 당연히 이 카테고리에 속하는 것으로 되어 있으며 國營企業體, 重要公共團體의 長도 사실상 이 카테고리에 속하고, 그 이하의 地方自治團體의 長도 선거에 영향을 받고 있다는 인상이다. 그밖의 주요 직책은 말할 것도 없고 심지어 큰 私企業의 任職員들까지도 그 영향을 받는 것 같은 인상이다. 사실상 實績制의 벽은 公職社會의 모든 분야에서 허물어지고 있는 실정이나, 實績과 스포일의 限界를 객관적으로 線을 긋는다는 것이 오늘날에 있어서는 극히 어려운 문제에 속한다. 여기에 전문성의 수준을 판단하는 기준도 현재로서는 극히 어렵고 사실상 상급자의 자유재량에 의하여 그 판단이 이루어진다. 또한 각종 인사책임자가 그러한 역할을 효과적으로 수행하는데 크게 도움이 되지 않는다.

이와 같이 多黨 政治體制를 채택하고 있는 이상 어느 정도의 스포일은 인정하지 않을 수 없으나 그 한계를 긋는다는 것은 애매하고 더우기 이것을 객관화한다는 것은 지극히 어려운 문제이다. 그리하여 公共統制가 약한 대부분의 후

진각의 경우에는 그 기준이 집권당에 의하여 판단결정되고, 그렇게 되기 때문에 人事는 행정업무를 잘하기 위한 것이 아니라 執權自體를 보다 더 견고히 하기 위한 방향으로 이루어지고 있다.

VI. 縱的 集團主義的 行政文化

근래에 과학기술의 발전때문에 행정에서도 전문지식과 기술의 수요가 크게 증가하고, 이러한 전문지식과 기술이 없이는 살아 남기가 곤란한 분야가 크게 증가하고 있다는 것은 사실이며, 이러한 사실때문에 스포일의 범위가 어느 정도 축소되고 있다는 것도 사실이다. 이러한 현상은 그러나 私企業體의 경우가 더욱 심하다. 政府를 비롯한 公共分野에서는 적어도 組織自體의 生存에는 그러한 문제가 없고 또한 組織이 個人의 소유가 아니기 때문에 그러한 생존에 대한 절박감도 사기업체보다는 훨씬 약하다고 할 수 있을 것 같다. 그러나 어떠한 경우든 그 조직의 운영에 관한 문제는 특별한 경우를 제외하고는 대체로 전문적 지식이나 기술의 필요성은 그리 절박하지가 않을 것으로 생각되고 있는 것 같다. 그리하여 대부분 일정한 교양적·상식적 수준에 도달하면 누구나 組織運營의 業務를 감당할 수 있는 것으로 생각하고 있으며 특별한 경우에는 자가용자동차의 운전수를 고용하는 것처럼 몇 명의 기술자를 고용하면 문제가 해결되는 것으로 생각하고 있는 것 같은 인상이다. 그러나 근자에는 專門經營人 또는 專門企業人이라는 말이 나돌고 소유주와 기업인을 분리하는 현상을 사기업에서 엿볼 수 있다. 이러한 현상은 정부분야에서도 싹트고 있는 것 같다. 예를 들면, 經濟分野의 官僚들은 대체로 經濟分野에 박식한 사람을 시키는 관례가 어느 정도 형성된 것 같다. 이러한 현상은 아주 주목할 만한 사실로서 옛날에는 長官은 정치가로 인식하고 전문가일 필요가 없다는 것이 일반적인 생각이었으나, 서서히 이에 대한 변화가 일어나는 것 같다.

물론 그 중에서, 즉 전문가들 중에서 누구를 임명하느냐 하는 것은 아직도 정치적인 고려가 크게 작용하며 그 중에서도 특히 執權集團에 충실하고 특히 배신하지 않는다는 것을 가장 중요시함은 말할 나위조차 없는 것 같다. 이때 정치적 배려라는 집권정당의 主義主張을 신봉하는 것이, 특히 뚜렷한 主義主張이 없는 政黨들로 운영되는 나라에서, 또는 대체로 후진국에서는 執權集團의 支拂者나 支配層個人에 대한 충성, 특히 배신하지 않는다는 확신으로 변질되어 운영되고 있는 경향을 띠는 것 같다.

그러나 이러한 사실을 강화하는데 이바지한 현상은 家族主義의 集團主義이다. 말하자면, 家族主義의 集團主義를 바탕으로 하는 勢道政治의 영향이라고 할 수 있다. 이러한 勢力家들은 그 자체가 學緣이나 地緣, 또는 期別모임 등을 중심으로 상·상조한다는 미명하에 굳게 단결하여 하나의 集團 또는 勢力을 이룬다. 그리고 이러한 크고 작은 세력들은 마치 고구마처럼 하나의 줄기에 매달려 영양을 供給받고 生存하여 가고 있다. 따라서 그 기간이 되는 줄기가 쓰러지면 여기에 매달려 살던 크고 작은 고구마들은 죽어버리거나 무력하여진다. 말하자면 서로 도와 가면서 공생하는 현상이 쇠퇴하여 버린다는 것이며 이것이 集團主義 現象의 핵심을 이룬다.

그런데 이러한 세력들은 다시 最高權力者에게 여러가지 방식으로 주렁주렁 매달려서 서로 충성 경쟁을 해 가면서 세력을 확장해 간다.

이러한 충성의 경쟁은 자연히 과잉충성으로 발전하여 가지 않을 수 없다. 이러한 시력의 규모가 커지면 그러한 경쟁은 上司의 認定感を 쟁취하는 치열한 경쟁으로 변한다. 그리하여 上司의 취향이나 의향을 포함한 여러가지 욕구를 민감하게 감지하여 이것을 충족시키는 행태에로 발전한다. 이러한 경쟁의 대부분은 표면상 능력의 경쟁인 것 같으나 실제로는 그러한 능력은 극히 무력한 것에 불과하다. 여기에 우리나라의 上部의 발탁人事가 作用한다.

특히 이와 같은 발탁人事는 政治的 中立性을 무의미하게 하는 가장 큰 요인의 하나라고 할 수 있다. 各級 上司들은 進級이나 要職의 배정에 있어서 上述한 여러 가지 사실들을 고려하며 그 중에서도 능력보다는 충성심과 자기를 개인적으로도 배신하지 않는다는 확신을 토대로 하고 있다. 이러한 경향은 조직이나 정국의 高位層에 올라 갈수록 심하다. 예를 들면, 제도적으로 객관화되어 있는 공무원들의 退職制度 같은 우리나라에서 무의미한 경우가 허다하다. 정부 각 부처는 대부분 각종 協會, 組合, 財團 같은 여러가지 명칭의 단체나 조직들을 만들어 놓고 있으며, 심지어 國營企業體들도 이러한 스포일의 대상으로 포함되어 있는 것이 대부분이다. 그리하여 이러한 충성심에 넘쳐 흐르는 高位官僚들은 그러한 기관들의 長으로 임명되고 그러한 충성심이 더욱 더 견고한 것으로 인식되면 連任·三任式으로 계속 임명된다.

VII. 結 論

우리는 앞절에서 공무원의 정치적 중립이 한국적 상황에서 잘 확립되지 못하

는 원인을 알아보았다. 그러면, 공무원의 정치적 중립을 확보하기 위해 어떠한 방안들이 취해져야 할 것인가? 이에 대해 여러 측면에서의 제안들이 제시될 수 있을 것이다. 예를 들면, 집권자 또는 공무원의 가치관의 변혁, 민주정치적 토착화, 평화적 정권 교체를 위한 노력 그리고 제도적 장치의 개선 등 여러 가지가 있을 수 있다. 여기서는 주로 제도적 장치의 개선을 통한 정치적 중립의 확보 방안에 대해 언급하기로 한다. 왜냐 하면, 공무원의 정치적 중립을 확보하기 위해서는 이를 성취하기 위한 주관적 노력도 중요하지만, 그것보다는 이러한 노력이 실효성 있게 성취될 수 있도록 제도적·객관적 환경을 우선 확보해 두는 것이 현실적으로 타당하다고 보기 때문이다.

(1) 縱的 分權

우리 나라의 행정 조직체 내에서 업무가 종적인 계층 구조를 통해 처리되는 방식은 공무원의 정치적 중립을 확립하기 어려운 우리의 실정을 반영하고 있으며 따라서, 종적인 업무 처리에 대한 개선 방안을 강구함으로써 공무원의 정치적 중립을 기하는데 一助할 수 있을 것이다.

決裁 制度는 우리 나라의 정부 기관을 비롯한 대부분의 조직에 정착되어서 업무가 처리되는 양식에 실질적으로 크게 영향을 주고 있다. 특히 이것은 관료 사회의 통제 기능의 구체적인 표출이라고 할 수 있을 것 같다. 즉, 모든 행정 행위가 적어도 형식적으로는 이러한 결재 제도를 거쳐서 이루어진다. 그런데 현실적으로는 우리 나라의 중요 정책이나 사업은 下向式이어서 윗 사람이 하급자에게 어떠한 식으로 연구하라는 지시나 지침을 내리서 결정을 하는 경우가 많다. 이와 같은 경우에, 各級 하급자는 그 조건을 공식화하여 문서화하는 書記的 機能을 수행하는데 불과하다. 이러한 결재 제도는 수행 업무에 대한 ‘중적인 분권’을 통한 책임 한계가 불분명할 뿐만 아니라, 상·하급자의 책임 회피 수단으로 이용될 수가 있는 것이다.

공무원의 정치적 중립과 관련시켜 볼때, 우리 나라의 결재 제도는 일반 공무원들이 그들의 책임 영역 下에서 ‘공익’에 입각한 재량적·자주적 업무 수행을 하는데 지장을 줌과 동시에, 상급자의 의도에만 업무 처리 기준을 두는 결과를 초래하게 되어 결국에는 집권정치세력의 정치적 의도만을 행정체제 내로 반영하게 되는 구실을 하는 것이다.

이러한 문제점 때문에 한국의 관료 조직들은 권한 이양 작업, 위임 전결 규정, 결재 단계의 축소 등을 시도하고 있으나, 한국의 상부 지향적 조직 풍토와 책임 회피적 근무 형태 때문에 그 효과는 그리 큰 것 같지 않다. 결재 제도 개

선에 관한 다음과 같은 제안을 해 볼 수 있겠다.

첫째, 업무를 일상 업무와 非 일상 업무로 분류하여, 이렇게 분류된 업무를 난이도, 중요성, 종류 등에 따라 재분류한다.

둘째, 이러한 분류에 따라 그 업무의 최종적 결정을 하는 者(담당관)의 직급과 자격 요건을 결정한다.

셋째, 일상 업무는 담당관의 책임 아래 최종적인 결정을 하며 非담당관에 대해서는 담당관이 직접 안건을 작성하여 他 관련부서 담당관들과 회의를 통하여 그 아이디어와 내용을 설명하고 그 회의의 의결로 최종 확정하도록 한다.

(2) 신분보장

공무원의 신분보장은 정치적 중립을 확립하는 데 필수적이다. 한국은 과거 정치적 大변혁기(4·19의거, 5·16혁명, 1975년 庶政刷新, 1980년의 공직자숙성) 때마다 공무원들이 대거 교체되는 역사적 경험을 가지고 있다. 그리하여, 공무원들은 그들의 공무원으로서의 위치를 고수하기 위해 집권정치세력에 의지하지 않을 수 없었으며 집권정치세력은 이러한 공무원들의 위기감과 관련된 관료집단의 비목적 여당화를 통해 장기집권의 수단으로 이용해 온 것이 사실이다.

미국의 Hatch법이 공무원의 정치행위나 선거운동을 금지했을 뿐만 아니라 정당이 공무원에 대하여 정치적 활동을 강요하고 그 대가 또는 보복을 시도하는 것을 금지하며 공무원을 정치적 위협으로부터 보호하려 한 것은 행정의 중립성을 확보하는 데 요건이 되는 신분보장이라는 문제에 하나의 해결책을 제시했다는 점에서 높이 평가하여야 한다.²³⁾

따라서, 법적으로 규정되어 있는 공무원에 대한 신분보장이 우선적으로 현실화 될 수 있도록 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

(3) 인사행정의 객관화

공무원의 정치적 중립은 그 역사적 생성과정에서 볼 때에 공무원에 대한 정치적 인사에 항거해야 한다는 문제의식으로부터 시작하였다. 이러한 문제의식은 그 개안으로서 실적주의 인사제도를 도입했으며 이에 따라 인사행정의 객관화를 요구하게 되었다. 업관주의·정실주의에 있어서와 같이 공무원을 정치적 편익에 의해 임명하게 되면 공무원의 정치적 중립은 그 실효를 거두는 것이 불가능하게 되므로 이를 위하여 공무원의 충원문제에 있어서 실적주의에 의한 객관성을 확보할 필요성이 생기게 되는 것이다.

현재 한국의 인사행정제도·기관을 통해서 인사행정의 객관성의 정도를 측정

23) 尹 謹植外 共著, 前揭書, p. 436.

해 볼 때에 그 정도가 낮은 것으로 여겨진다. 중앙인사행정기관으로서의 총무처는 정치권으로부터의 독립성과 여러 의견이 투입·반영되어 공정을 기할 수 있는 합의성이 결여되어 있으므로 정치적 중립을 지향할 수 있는 실적주의 인사제도 또는 인사행정의 객관화를 확립하기 어려운 실정이다.

따라서, 인사행정의 객관화를 기반으로 하는 공무원의 정치적 중립을 위해서는 중앙인사기관 및 각 부처 인사기관의 독립성·합의성·전문성의 확보 및 권한의 재조정을 점진적으로 기하는 것이 좋을 것이다.

(4) 공무원단체의 결성

우리와 같이 공무원의 신분보장이 불확실하며 이에 따라 공무원의 정치적 중립의 보장 또한 그러할 경우 이에 대처하는 방안의 하나로서 공무원단체의 결성을 고려해 볼 수 있겠다.

공무원의 정치적 중립과 관련하여 공무원단체는 행정이 집권세력에 의해 정치적으로 부당하게 간섭·구속당하는 역기능을 방지할 수 있으며 불합리하고 불합법적인 업관·정실인사를 배격하고 실적주의에 의한 행정을 자체적으로 확립할 수 있도록 한다.

한국에서는 사실상 노무에 종사하는 일부 공무원들을 제외하고는 일반적 공무원이나 지방직 공무원은 원칙적으로 단체행동권은 물론 단체교섭권이나 단결권도 허용되지 않는 실정이다.

공무원들의 단체활동을 허용하지 못 하는 우리의 특수한 상황을 물론 충분히 이해할 수 있지만, 이의 순기능적 측면 또한 존재하고 있으므로 무조건 배척할 것이 아니라 가능하면 단체결성이나 단체교섭권 정도는 허용하는 등 단계적·점진적 조치를 취하는 것이 좋지 않을까 한다.