

日本の 制度와 經驗에 비추어 본 우리나라 地方公務員 制度의 方向**

趙 錫 俊*

.....〈목 차〉.....	
I. 研究의 目的과 方法	3. 職階制
II. 日本自治制의 沿革과 우리나라의 自治	4. 福祉
III. 委任事務, 固有事務와 中央·地方間의 業務遂行體系	5. 職員團體
IV. 日本의 地方公務員制度	V. 日本의 戰後 地方公務員制度의 運營
1. 人事機關	VI. 結論: 우리나라 地方公務員制度에의 示唆
2. 任用	

〈요 약〉

日本の 地方 公務員制度는 第2大戰以後에 民主化를 위한 길을 걸었다. 구체적으로는 團體의 長을 直選하고, 中央에서 派遣되던 國家公務員들을 없앴다.

그러나 실제 운영에 있어서는 特探形式을 통하여 國家公務員을 地方公務員로 하는 方法을 쓰고 있다. 이方法으로 自治省의 高級公務員들의 經歷過程 가운데 地方근무를 하는 것이 慣例化되어 있는것 같이 보인다. 地方自治團體에서 採用한 公務員이 中央政府로 올라가는 일은 희귀하다.

以上은 自治省 公務員에게만 해당 되는 것이 아니라, 建設省, 農林省, 勞働省, 大藏省의 경우에도 이런 方法을 쓰고 있다.

물론 구체적 형식은 自治團體가 먼저 요청하는 형식을 취해서 特探하는 것으로 하고 있다.

이렇게 보면 中央政府가 地方自治團體를 人事面에서 統制하고 있는 것은 이적도 戰前의 類型을 기본적으로는 유지 하고 있다고 생각한다.

이런 日本의 經驗에 비추어 우리나라에서 內務部에 의한 地方自治團體에 대한 人事관여가 本質的으로 달라지리라는 기대는 할수 없다고 생각한다. 日本에서는 美國 占領軍司令部에 의한 強制, 戰後에 계속되어온 民主政治등이 우리나라와는 다른 요인들로 작용하였는데도 地方自治團體에 대한 人事統制가 이렇게 되어 있다면 우리나라의 경우에는 더욱 힘들 것으로 생각된다. 그러나 地方自治團體에서의 全員 地方公務員化는 추진 되어야 한다고 생각한다.

* 서울大 行政大學院 教授

** 이 研究는 1987年度 文敎部 學術研究助成費의 支援에 의해서 수행되었음.

I. 研究의 目的과 方法

國家가 地方自治團體를 掌握하는 方法으로 人事에 의한 方法은 다른 여러 方法들과 함께 매우 중요한 手段이라는 것은 自他가 公認하는 바이다.

우리나라는 옛날 王朝行政下에서와 日帝植民下에서 그리고 解放後 오늘날까지 매우 中央集權的인 體制를 유지해 왔고, 따라서 中央에 의한 地方에 대한 統制가 매우 심했었고, 그 主要手段으로서 人事가 使用되어 왔다는 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 심지어 5.16 軍事革命以後에는 그동안 실시되어 오던 地方自治의 核心인 地方議會를 解散하고 代身 中央政府에 의한 階層的 統制에 의하여 支配하여 오다가 約 27年만인 1988年 後期에 와서 비로서 地方議會를 復活하는 本格的인 地方自治法을 公布하게 되었다.

현재 모든 政治與件이나 또 第6共和國의 公約에 비추어서 1989年 中에는 地方議會들을 구성하는 일이 實現되리라 期待하게 된다.

그렇게 되면 中央과 地方自治團體와의 關係에서 어떤 變化가 일어날 것인가? 우선 地方議會가 구성되면 그것이 地方豫算을 議決하고, 決算하고, 地方行政을 監査하고, 또 條例를 제정하는 權限을 갖게 됨으로, 즉 過去에 國務總理, 內務部長官이나 道知事가 行使하던 權限의 一部가 縮少됨으로 말미암아 상당한 程度로 地方自治團體의 發言權이 強化되리라는 생각이 든다.

그리고 事實上에 있어서도 地方議會나 議員 또는 정당이 地方自治團體의 行政에 參與하는 정도가 많아지리라는 생각을 할 수 있다.

그러나 地方議會의 權限이라는 것이 별로 대단한 것이 아니라고 보고, 그러기 때문에 地方自治의 提高를 위해서 劃期的인 되지 않으리라고 볼 수도 있다. 그 理由의 첫째는 條例事項이라는 것이 中央政府가 法律로 지정해 주는 것에 한정되어 있기 때문이라는 것이다.

다음으로 地方議會는 소위 固有事務와 團體委任事務에 한하여 간섭할 수 있기 때문에, 條例의 경우나 마찬가지로 豫算에 있어서도 이 分野의 예산에 대해서만 審議할 수 있고, 決算承認을 할 수 있다고 主張할 수 있다. 셋째의 理由는 中央政府가 地方政府에 주는 地方財政調整交付金制度는 계속하여 지속될 것이기 때문에 財政自立度가 弱한 自治體들은 여기에 크게 의존하지 않을 수 없을 것이다. 넷째로는 中央官署들이 주는 補助金財源도 그 金額이 큰 경우에는 地治體로 하여금 中央에 의존케 하는 것이 틀림없다. 다음으로 우리나라의 中

中央과 地方間의 規律方式의 特色으로 中央政府의 各部가 自己의 所管業務에 관하여 地方長官을 指揮監督할 수 있다는 政府組織法의 규정방식 때문에 地方自治團體는 委任事務에 대해서는 中央政府에 복종하지 않을 수 없게 되어 있다.

마지막으로 中央政府가 地方政府의 人事에 관여하는 것을 통해서 統制하고 있다. 國家公務員을 自治體에 配置하고, 自治體의 公務員의 人事에 관하여 中央政府가 制度面, 運營面에서 간섭하고 支配해 왔던 것이 오늘날까지의 現實이었다.

이와 같이 볼때 中央政府는 실혹 地方議會를 復活시킨다 하더라도 아직도 막중한 權限을 행사할 수 있게 되어 있다. 따라서 地方自治의 實效를 거둔다는 것은 어리울런지 모른다. 다만 地方自治團體의 長을 選出한다면 이것은 크게 도움이 될 것이다. 그리고 이런 경우에 財政自立度가 매우 높은 特別市와 直轄市等은 상당한 정도로 自治權을 행사할 수 있을 것이다.

새로운 自治法의 通過의 前後를 통하여 中央政府의 監督權, 財政統制權等에 대해서는 별로 여론화되지 않았으며, 다만 地方公務員의 人事制度에 대해서만 改革의 목소리가 있었다고 한다.

만일 정말로 地方人事에 관하여 中央政府의 權限을 制限할 수단 있다면 이는 地方議會의 復活에 못지 않은 劃期的인 조치로 간주될 것이다. 이 論文이 地方公務員制度의 研究를 主題로 選擇하게 된 것은 이와 같은 생각에서 비롯된 것이다. 즉, 地方議會의 復活과 함께 地方公務員制度는 地方自治의 擴充의 方向으로 바뀌었으면 하는 動機에서 出發하였다.

그런데 우리나라의 現行의 地方制度 특히 그의 行政制度는 日帝下의 것에 根據를 두고 있을 뿐만 아니라 우리나라의 다른 行政分野보다도 가장 많이 日帝式의 것을 遺産으로 갖고 있는 分野라고 할 수 있다. 즉 우리의 地方自治나 地方行政制度는 日帝가 우리나라를 植民地化하는 過程과 그 以後에 우리에게 준 것이 거의 그대로 오늘날까지 이어지고 있다.

따라서 地方公務員制度分野에서도 다른 分野에서 하는 것과 같이 日本의 制度를 參考할 必要가 있다. 그런데 그 日本의 自治制度라는 것은 1945年 2次大戦 終結後에 매우 많은 變化를 하였다. 占領軍의 영향으로 英美式의 自治를 본 받을라고 해왔다. 그래서 自治團體의 長을 選出하기도 하고 地方公務員制度도 대폭적으로 自治伸張의 방향으로 바꾸어 놓았다.

그런데 우리나라는 日本을 1945年以前의 制度를 오늘날까지 使用해 왔다고 할 수 있다. 그래서 당연히 우리의 오늘을 日本의 오늘과 比較해 보고 그 결과

우리의 自治伸張에 도움을 얻고자 하는 것은 가장 自然스러운 所望이라 할 수 있을 것이다.

이를 위하여 日本書籍들을 參考하면서 우리의 것과 비교해 보고자 한다. 論議의 順序는 日本의 自治制의 沿革을 보고 團體自治概念下에서의 委任事務, 固有事務의 理論을 살펴본 뒤에 우리의 自治制와 연결시켜서 재음미하고자 한다. 그리고 韓日兩國의 關係에 나타난 地方公務員制度를 比較하고, 日本에서 그런 地方公務員制度가 어떻게 實際로 운영되고 있는가를 검토하고, 韓國의 경우에 이를 다시 投射해 보는 方式을 擇하고자 한다.

II. 日本自治制의 沿革과 우리나라의 自治

日本의 明治憲法에는 地方自治에 관한 言及이 없었다. 日本은 自治를 導入할 때, 法律과 規制의 水準에 위임하면서 明治 11년에 처음으로 소위 三新法이라 일컫는 郡區町村編制法, 府縣會規則, 地方稅規則等を 公布했다. 이것은 日本이 近代國家로 進入하면서 地方自治를 제도화하는 最初의 것이었다.¹⁾

같은 이보다 앞서서 明治 4년에 廢藩置縣에 의하여 과거의 封建制 制度下의 地方制度를 廢止하는 조치를 하였었다. 즉, 中央의 幕府와 地方의 藩의 體制를 부기하여 統一된 集權國家로서의 體制를 形成하였었다.

內務省은 明治 6년에 創設되었으며 이를 정점으로 하여 內務卿(大臣)→府知事 縣令→郡長→戶長의 上下階層制上的 指揮監督의 行政處理體系를 確定했었다.

이와 같이 中央集權的인 體制를 갖춘뒤에 地方議會를 新設했으며 그것을 둔이하는 封建制下의 土着勢力을 吸收하기 위한 조치였다고 할 수 있다.

雖然 이렇게 만들어진 地方議會들은 府知事나 縣令에 대항하고 마찰을 일으키는 일들이 왕왕히 있었다. 特히 日本에서 일어난 自由民權運動의 影響을 받아서 地方議會가 中央政府에 대하여 直接 건의하고, 그 과정에서 여러개의 府縣議會가 連合行動을 하는 일도 있었다.

그래서 明治 15년에는 中央政府가 이에 對應하여 府知事, 縣令의 執行權과 內務卿(大臣)의 府縣令停止權을 新設하고, 中央政府의 건의, 他自治體와의 連絡이나 通行의 禁止조치를 취하였다.

이러한 움직임은 府縣에서뿐만 아니라 町適水準에서도 明治 15, 16年 以後에 생긴다. 즉 增稅나 壓政에 대한 反撥로 住民들이 스스로 町村會에 集結하고

선출된 戶長(우리나라의 道邑面長에 해당)도 이러한 住民들의 성향에 비위를 맞추게 되어 있었다.

이에 대하여 中央政府는 區町村會의 權限을 「公共에 관한 事件」으로부터 「區町村費를 支出하는 事件」으로 縮少하고, 上級團體의 執行部の 長인 府知事와 縣令에서 더 廣範한 監督權을 행사할 수 있게 하였다.

이상의 과정을 우리나라의 自治制의 近代史와 비교해 보면 다음과 같은 점에서 큰 차이가 난 것을 알 수 있다. 우리나라에는 地方의 土着勢力으로서 中央政府에 저항할만한 요소가 존재하지 않았으며, 朝鮮朝末까지 中央集權的인 體制下에서 統治되어 왔다. 그렇기 때문에 日本에서는 地方分權을 否定하고 中央集權化하려는 과정에서 생겨난 것이 近代國家以後에 도입된 地方自治인데 대하여 우리나라에서는 植民時代以前까지의 中央集權體制가 植民地以後에는 또 다른 中央集權體制에 의하여 代置되는 형식이었다. 兩者는 本質的으로 같았다. 日帝는 그만큼 우리나라를 밑에 까지 統治하기에 쉬웠다고 볼 수도 있다.

明治時代의 地方自治의 法體系는 다음과 같은 二原的 體系위에 構築되어 있었다. 첫째가 府縣制, 町村制, 市制등의 地方團體法이고 둘째는 이들 團體에 근무할 公務員體制를 규정한 地方官官制였었다. 즉 이 官制에 의하여 府縣, 郡等の 機關의 設置, 組織, 身分, 定員, 權限等을 定했다.

그리고 더욱 중요한 것은 이 地方官制는 中央政府의 官制와 一體인 것으로 보고 陛下 함께 天황의 官制大權, 官吏任免權에 속한 것으로 보았다.²⁾ 그래서 知事, 郡長等이 日本官吏로 간주되었다. 뿐만 아니라 郡道府縣의 主要職員은 전부 官吏 즉 國家職員이었다. 地方自治團體의 職員으로는 府縣吏員, 市吏員, 町村吏員等이 있었고 이들에 대해서는 內務省令이 정하는 각종 服務規律에 의하여 管理되었었다.³⁾

日本의 自治制의 역사는 크게 두 期로 나누어진다. 즉 明治以後 第2次大戰 終戰까지와 그 以後가 그것이다. 이것은 앞에 말한 明治時代의 自治制의 導入이 그 후에 本質에 있어서 天皇을 위한 中央集權體制를 위한 것이었다는 점에서 큰 變化가 없었다는 것을 의미한다.

그러다가 美國占領軍下에서 他律的으로 强要된 地方自治制가 전혀 새로운 立

1) 吉木鉦作, "日本の地方自治," 辻清明 編, 2-行政學講座で行政の 歴史, 東京大學 出版會, 1981, pp. 265-6.

2) 上掲書, p. 275.

3) 山本神一郎, 木村良樹共著, 自治行政講座5-地方公務員行政, 第一法規, 東京 昭和 6, p. 5

場에서 도입되게 되는 것이다.

즉 종래 歐羅巴大陸式的 團體自治概念에 입각했던 自治制가 갑자기 英美的의 住民自治의 概念으로 바뀌게 되고 地方制度는 따라서 天皇大權의 行政을 執行하는 國家行政體系의 일부가 아니라, 地域住民이 一定한 公共事務를 住民의 自治에 의하여 自主的으로 처리하는 體系로 전환되었던 것이다.

知事は 천황의 官吏가 아니라 公選에 의한 公吏(地方公務員)로 바뀌었다. 國家의 行政區域의 長이라기 보다 地方自治團體의 長이 된 것이다. 同時에 이것을 國家와 地方을 꿰뚫는 階層的인 行政組織體系를 獨立한 主體로 간주하게 되었는 것을 의미한다. 또 府縣과 市町村사이에도 다른 階級을 할 수 없는 各自 對等한 獨立自治體가 되었다.

明治地方體制下에서와 같이 中央官僚가 지시하는 行政을 執行하고, 그에 대하여 중앙관료의 監督을 받는 行政處理團體는 아니게 되었다.

물론 地方自治體가 獨立한 主體라 할지라도 그가 國家의 統治組織의 一部分인 것은 否認할 수 없지만, 中央의 統治나 干여를 極度로 제한하고, 中央관료의 行政統制를 禁止했다는 점에서 과거와 달랐던 것이다.

그래서 地方自治의 組織과 운영을 國會가 제정하는 法律에 의해서 정하는 法治主義를 擇하고, 그것의 해석이나 判斷은 裁判所가 행하게 하였다. 즉 行政統制를 減少시키고 대신 立法統制와 司法統制 쪽에 의존하게 되었다.⁴⁾

內務大臣의 地方議會解散權을 위시한 中央政府에 의한 地方自治體에 대한 一般의 監督權은 철폐되었다. 과거에 明治以後 內務省이 地方行政을 統轄할 수 있었던 것은 주로 知事以下の 地方官의 人事權을 장악했었기 때문이었다. 새로운 體制로의 결정적 계기를 마련한 知事公選制는 療養置縣이후 地方行政의 劃期的 變化를 의미하는 것이었다.

이제 우리나라의 現實을 日本의 이런 역사와 비교하여 볼때 다음과 같은 觀察을 할 수 있다. 우리나라도 政府樹立이후에 地方自治法을 制定하였었고, 한때 地方議會를 구성했고, 심지어 自治團體의 長을 선출한적도 있었다. 그러다가 5.16軍事革命政權이 들어와서 地方議會를 해산시킨 뒤에 27년이 지난 지금까지도 議會를 復活시키지 못하고 있다. 그러나 地方自治法은 계속해서 유지되어 있었다. 그러니까 軍事政府以後 우리는 議會가 없는 地方自治를 해온 것이나.

이와같은 現實을 감안하면 日本이 大戰終了後에 他意半에 의해서나마 擇했

4) 日本憲法 第92條.

던 地方自治法을 우리도 政府樹立以後에 制定함으로써 法律次元으로 格上시키고, 그 內容도 일부 日本의 것과 類似한 制度를 擇했었지만, 本質적으로는 形式上의 取捨選擇이었지, 精神의 採擇은 아니었다. 따라서 우리의 自治制度는 本質적으로 中央政府의 視角에서 본 地方의 中央에 의한 統制가 全제된 가운데 一部 權限을 地方에 양보하는 조치였다고 할 수 있다. 따라서 日本은 住民自治의 方向으로 視角을 돌릴적에 우리는 전혀 그런 생각이 없었고 계속해서 團體自治에 고집하고 유지해 왔다고 할 수 있다. 그래서 우리는 內務部에 의한 統制가 強力할 수 밖에 없었던 길을 걸어 왔고, 日本은 戰後에 內務部의 힘을 弱화시키는 方向으로 상당기간 걸어 왔었다고 할 수 있다.

Ⅲ. 委任事務, 固有事務와 中央·地方간의 業務遂行體系

앞서 본바와 같이 團體自治에서 住民自治에로 바뀌고, 地方自治 團體의 長을 公選하고, 地方自治團體는 그 團體의 公務員들로만 充員하도록 하였던 日本도 業務遂行體系만은 바꾸지 못했다.

즉 固有事務와 委任事務를 區分하고 委任事務 特히 機關委任事務에 대해서는 國家의 監督을 받게 하는 體系도 明治政府의 것을 그대로 답습하게 되었다. 즉 이 部分에 대한 심각한 長期間의 研究檢討가 充分히 행해지지 않은 狀態에서 現制度로 進入했다고 할 수 있다. 이것은 日本이 새로 만든 戰後의 地方自治의 效果를 半減시켰다고 생각한다.

우리 나라의 경우에도 「中央官署의 長(長官)은 所管業務에 관하여 地方長官을 指揮監督할 수 있다」는 規定은 바로 이런 委任事務의 概念에 立脚해 있다.

固有事務와 委任事務로 나눌때에 委任事務에 관하여 地方自治團體가 法的으로나 事實上으로나 이를 拒絶할 수 있도록 되어 있는 것이 現實이다. 따라서 이 경우 委任은 곧 命令이라는 等式이 成立한다고 할 수 있다.

아들든 日本政府는 地方制度調査令에 대한 諮問事項으로서 1947년의 地方自治法에 前에 벌써 「府縣知事等の 身分變更에 따른 地方에서의 國政事務의 處理를 어떻게 할 것인가?」를 제시했었다. 왜냐하면 公選된 知事は 벌써 國家의 官吏는 아닌데 그에 대하여 機關委任이라는 名目으로 國家事務를 義務적으로 執行시킬 수 있는가라는 것이 法的으로도 큰 의문이었기 때문이었다.

이에 대하여 地方制度調査令은 ① 國政事務는 原則으로서 이것을 府縣에 委讓할 것, 事務의 性質上 이것이 困難한 경우에는 府縣 또는 府縣知事에게 委任

한다. ② 府縣知事の 身分을 公吏로 한 경우에도 現在 府縣知事が 처리하고 있는 國政事務는 原則으로서 府縣知事로 하여금 처리케 한다. ③ 府縣에 委屬한 國政事務에 대한 國家의 統制는 各法令속에 規定한다. ④ 府縣相互間의 調整내지 統制는 各種의 法令에 의해서 행한다. ⑤ 特別地方官廳은 이것을 적극 府縣에 통합한다⁵⁾고 하였다.

地方制度調査가 이와 같이 答申한 理由에는 다음과 같은 것이 들어 있다.⁶⁾ 즉 「國家의 事務를 地方公共團體의 長에게 委任하여 處理執行케 하는 경우에는 그 事務의 執行에 관한 그 長은 國家機關의 地位에 있는 것이며, 따라서 그 事務의 處理執行에 있어서는 監督廳이 이를 指揮監督하는 것이 당연하며, 그 事務는 自治團體의 事務가 되는 것이 아니기 때문에, 결코 自治團體의 人格을 輕視하거나 유린하는 것이 아니다. 萬一 이런 指揮監督을 할 수 없게 한다면 나라 全體를 통해 統一的으로 處理되어야 하는 國政事務의 요청에 배치되는 것이며, 그 結果, 國家는 個別的으로 行政官廳을 설치하지 않으면 안된다. 이렇게 된다면 地方行政民主化의 요청에 부응하는 것도 아니며, 오히려 自治團體의 行政의 內容을 貧弱하게 만드는 結果를 發生하고 나아가 經費, 勞力의 面에 있어서도 또한 극도로 不合理한 制度밖에 될 수 없을 것이다.」라고 하였다.

아름든 이런 答申은 그 內容中 ③과 ④에서 보는데로 가능한한 各種 個別法令의 근거에 의하여 指揮할 것을 권하면서도 그 本質에 있어서는 옛날의 業務遂行體系를 그대로 承認하고 踏襲하는 것이었다.

그래서 主務大臣→知事→市町村長이라는 上下關係에 기초한 指揮命令體系에 따라서 機關委任事務(즉 國家事務)가 행해지기 때문에 地方議會는 이에 대하여 관여할 수 없게 되었다. 즉, 議會의 議決權, 書類檢閱權, 監査請求權, 調査權, 의 對象으로 할 수 없고, 監査委員이라 할지라도 機關委任事務에 대해서는 當然히 監査權을 갖지 못하고 있다. 監査委員은 主務大臣, 知事, 市町村長이 監査要求를 할 때에 한하여 그 事項에 대한 監査를 할 수 있다.

그런데 機關委任事務라 할지라도 그 經費는 地方公共團體가 支出한다. 그리고 이것은 團體委任事務의 處理에 요하는 經費와 함께 一括해서 支出豫算에 편성 計上되기 때문에 그 限度안에서는 地方議會의 議決의 對象이 된다.

뿐만 아니라 機關委任事務라 할지라도 地方自治團體의 住民의 利害관계에 관계된 것이 많고 따라서 住民의 意思를 반영해서 처리되는 것이 바람직하다.

5) 地方制度研究編 現代行政全集 1, 政府, きょうせい, 東京, 昭和 58, p.275.

6) 上掲書, p.276.

이와 같은 이유때문에 地方議會는 國家의 機關으로서의 知事나 市町村長에 대하여 說明을 요구하고, 이에 대하여 意見을 진술할 수 있는 權能을 認定받고 있다.⁷⁾

다음으로 自治團體의 公選된 長이 上級官廳의 指揮監督에 복종하지 않는 경우에 어떻게 되는가? 地方自治法 14條 1項은 主務大臣은 國家의 機關으로서의 都道府縣知事の 權限에 속한 國家의 事務의 管理 또는 執行이 法令의 規定 또는 主務大臣의 處分에 違反하는 것이 있다고 인정하면, 또는 國家의 事務의 管理 또는 執行을 태만히 하고 있다고 인정하면, 文書에 의하여 當該都道府縣知事에 대하여 그 뜻을 지적하고 期限을 정하여 行해야 할 事項을 命할 수 있다고 하고 있다.⁸⁾

이와 같은 職務執行命令에 服從하지 않으면 어떻게 하는가? 이 경우에는 職務執行命令訴訟을 裁判所に 제기할 수 있게 되어 있다. 그 節次는 다음과 같다.

都道府縣知事が 命令에 따르지 않을 때에는 主務大臣은 所屬裁判所に 대하여 當該事項을 行할 것을 命하는 趣旨의 裁判을 請求한다. 그리고 곧 文書에 의하여 그 뜻을 都道府縣知事에게 通告함과 同時に 高等裁判所に 대하여 그 通告한 日時, 場所, 方法을 通告한다.

裁判所는 請求後 15日以内に 當事者를 호출하여 審理를 하고, 主務大臣의 請求에 理由가 있다고 인정할 때에는 都道府縣知事에 대하여 期限을 정하여 當該事項을 行하라고 命하는 뜻의 裁判을 한다. 都道府縣知事が 執行을 命하는 裁判에 따라서 期限까지 當該事項을 行하지 않을 때에는 主務大臣은 裁判所に 대하여 그 事實의 確認의 裁判을 請求한다. 이 경우 裁判所는 10日以内に 當事者를 호출하여 심리한다.

이러한 確認의 裁判이 있으면 主務大臣은 都道府縣知事를 대신하여 當該事項을 執行한다.

뿐만 아니라 內閣總理大臣은 이러한 確認의 裁判이 있었을 때는 都道府縣知事를 罷免할 수 있다.

그러나 都道府縣知事は 裁判所に 執行을 命한 裁判에 따라서 當該事項을 執行했을 때에는 裁判所に 대하여 그 뜻을 證明하고 內閣總理大臣의 罷免權을 消滅시키는 裁判을 請求할 수 있다.

7) 日本自治法 第99條.

8) 利藤一明, 日本の行財政構進, 東京大學出版部, 1981, p. 263.

또 이런 執行命令의 裁判이나 不作爲의 事實確認의 裁判에 대해서는 最高裁判所に 上訴할 수가 있다. 그러나 上訴는 執行停止의 效力은 없다.

罷免된 都道府縣知事は 그로부터 2年間 地方公共團體의 公職에 취임할 수 없다 또 罷免에 대한 不服의 訴는 그 罷免의 通知를 받은 날로부터 30日以內에 제기되어야 하며, 罷免이 不當하다는 裁判이 確定된 날로부터 地方公共團體의 公職에 獻任할 수 있는 資格을 回復한다. 그러나 罷免은 취소될 수 없기 때문에 復職은 되지 않는다.

以上과 같은 職務執行命令訴訟制度를 使用하기 前에 都道府縣知事에게 주어진 權限은 다음과 같다.

국 國家의 府令, 省令 및 機關委任事務에 대한 大臣의 指揮監督權限에 근거하여 各 大臣이 地方公共團體의 長에게 내린 命令, 示達, 其他의 行爲에 대하여 當該自治團體의 長이 이를 地方自治의 本旨에 反하는 것으로 인정할 때에는 그 뜻을 內閣總理大臣에게 提出할 수 있다. 이 경우 그 届出이 理由있다고 인정할 때에는 內閣總理大臣에 대하여 必要한 지시를 하고 其他 適當한 조치를 강구하며 그 届出에 理由가 없다고 인정할 때에는 그 理由를 明示하여 當該地方公共團體의 長에게 通告하게 되어 있다.⁹⁾

이러한 職務執行命令制度나 同訴訟制度는 戰後까지는 없었던 制度이다. 그러나 以上에 의하여 알 수 있는 것은 이 制度는 公選된 自治團體의 長 그리고 그를 補任하는 公務員들의 全員地方公務員化 때로는 地方議會에 영합할 수 밖에 없는 長의 狀況等을 감안하면서 國家行政의 統一을 기하기 위한 特殊한 制度로 採擇된 制度라 할 수 있다.

日本의 地方自治는 戰後에 그 理念에 있어서는 英美쪽으로 가면서 그에 따라서 長을 公選하고, 國家公務員을 철수시켰으나 業務遂行體系面에서는 과거의 固有事務, 委任事務의 理論을 따랐다. 이러한 大陸系的인 業務遂行體系와 英美式의 理念사이의 간격을 메꾸고자 했던 노력들이 進술한 個別法令에의 指揮監督權의 明示와 함께 職務執行命令과 同訴訟制度였다고 할 수 있다.

IV. 日本의 地方公務員制度

地方公共團體에 있어서의 職員은 종래에는 官吏와 吏員으로 구성되어 있었다. 官制는 「東京都制」, 「北海道廳官制」, 「地方官官制」에 의하여 規定되어 있었다.

() 行政組織法 第16條.

그리고 이때의 官吏는 地方事務官과 地方技官의 兩者로 구성되어 있었다.

그리나 市町村의 경우에는 全員 吏員으로 充員되었고 이는 「市制」와 「町村制」에 근거하고 있었다.¹⁰⁾

그런데 새로운 制度下에서는 이것이 바뀌어졌다. 地方自治法은 地方公共團體는 어떤 것이든 그 職員을 全部 吏員으로 한다고 하고, 이들은 그 公共團體의 長이 任免하기로 하였다. 그리고 吏員은 다시 事務吏員, 技術吏員, 教育吏員, 警察吏員의 네가지를 두기로 하였다. 그러나 教育吏員과 警察吏員은 그후의 警察法과 教育委員會法의 제정에 따라서 任免權者가 따로 마련되었다. 그리니까 各道地方公共團體의 長이 任免하는 것은 事務吏員과 技術吏員의 兩者이다.

1. 人事機關

人事委員會는 都道府縣과 指定都市에 두도록 되어 있다. 指定市以外の 市로서 人口 15萬以上인 경우와 特別區는 人事委員會 또는 公平委員會를 두게 되어 있다. 人口15萬未滿인 市와 町村은 公平委員會를 두게 되어 있다.

그리고 公平委員會를 두는 地方公共團體는 다른 公平委員會를 두는 地方公共團體와 共同으로 公平委員會를 둘수도 있고, 또는 다른 地方公共團體의 人事委員會가 委任하여 公平委員會의 事務를 處理할 수도 있다.

人事委員會가 갖고 있는 權限은 다음과 같다.¹¹⁾

① 人事行政에 관하여 調査하고, 人事記錄에 관한 管理를 하고, 人事에 관한 總計報告를 작성하는 일

② 給與, 勤務時間, 其他勤務條件, 厚生福利制度, 其他 職員에 관한 制度에 관하여 研究하고 그 成果를 議會 또는 長 또는 任免權者에게 제출하는 일

③ 人事機關 및 職員에 관한 條例의 制定, 改廢에 관하여 議會와 長에게 意見を 제출하는 일

④ 人事行政의 운영에 관하여 任命權者에게 勸告하는 일

⑤ 職員의 競爭試驗 및 選考(註, 우리의 特探에 해당) 및 이에 관한 事務를 하는 일

⑥ 職階制에 관한 計劃을 主導하고 實施하는 일

⑦ 職員에 대한 給與의 支拂을 監理하는 일

⑧ 職員의 研修와 勤務成績의 評點에 관한 統合의 企劃을 하는 일

10) 反弘二, 地方行政 公務員制度, 東京, 昭和 55, p. 199.

11) 地方公務員法 第 8 條.

(3) 職員의 給與, 勤務時間, 其他 勤務條件에 관한 조치의 要求를 審査하고, 判定하고, 必要한 조치를 하는 일

(4) 職員에 대한 不利益處分에 대한 不服成立에 대한 裁決 또는 決定을 하는 일

(5) 其他 法律 또는 條例에 따라서 그 權限에 속한 사항

以上으로 미루어 人事委員會는 주로 人事關係의 制度樹立權, 人事運營에 관한 勸告權, 公採 및 特採試驗權, 公務員복지에 관한 制定權 및 訴法審査權 등을 갖는다고 할 수 있다.

이에 대하여 公平委員會는 다음과 같은 사항을 처리한다.

(1) 職員의 給與, 勤務時間, 其他 勤務條件에 관한 조치의 要求를 審査하고 判定하고 必要한 조치를 取하는 일

(2) 職員에 대한 不利益處分에 대한 不服成立에 대한 裁決 또는 決定을 하는 일

(3) 其他 法律에 근거하여 그 權限에 속하게 된 일

以上으로 미루어 公平委員會는 人事委員會의 權能中에서 마지막 두가지 즉 職員福祉에 관한 判定權 및 訴請의 審査權만 갖고 있음을 알 수 있다.

人事와 公平委員會는 3人的 委員으로 구성된다. 그는 議會의 同意를 얻어서 自治團體의 長이 4年の 任期로 選任하게 되어 있다. 特히 委員中 2人이 同一政黨에 소속할 수 없게 되어 있다.

그리고 委員은 議員이나 地方公務員을 兼할 수 없다. 또 人事委員은 常勤 또는 非常勤으로 할 수 있으나, 公平委員은 非常勤으로만 하게 되어 있다.

委員長은 委員들 사이에서 互選하게 되어 있다.

人事委員會와 公平委員會는 規則을 제정할 수 있으며, 人事委員會에는 事務局을 두고 局長과 必要한 職員을 둘 수 있게 되어 있다. 公平委員會에는 事務局만 두게 되어 있다.

日本의 人事委員會에 관하여 특히 興味로운 것은 人事委員會나 公平委員會는 他地方公共團體의 機關이나 國家의 機關과의 사이에 人事行政에 관한 技術的, 專門的知識, 其他 資料의 接受를 위하여 協定을 체결할 수 있게 되어 있다.

2. 任 用

任用に 있어서의 基本原則으로서 日本地方公務員法은 成績主義를 擇하여 受驗成績, 勤務成績, 其他 能力의 實證에 의하도록 하고 있다.¹²⁾

12) 地方公務員法 第15條.

任用權者는 各自治團體의 長이다. 그는 採用, 昇任, 降任, 轉任에 關하여 위의 原則에 따를 뿐 아니라 人事委員會에서 여러 任命方法中 어떤 方法을 擇해야 한다는 것을 定한 것이 있으면 이에 따라야 한다. 職員의 採用뿐만 아니라 昇進에서도 原則적으로 競爭試驗에 의하여 다만 人事委員會가 어떤 職을 例外로 하고 그에 關해 承認한 경우에만 選考(特採)할 수 있다.

이때의 競爭試驗과 選考는 人事委員會가 하고 다만 協定에 의하여 他團體나 國家이 委託한 경우에는 受託한 人事委員會에서 한다.

採用試驗資格은 全國적으로 公開되게 되어 있다. 그리고 昇任試驗의 受驗資格은 人事委員會가 지정하는 職에 正式으로 任用되었던 職員에 限定하게 되어 있다.

다음으로 人事委員會가 있는 地方公共團體에서는 試驗뒤에 採用候補者名簿를 유지하도록 되어 있다. 이 경우 5人을 任用權者에게 추천하게 되어 있다. 그리고 採用은 6個月내지 1年의 條件附任用期間을 거치도록 되어 있다.

特記할만한 것은 臨時職의 증가를 防止하기 위하여 이를 6個月間만 任用할 수 있고 一回에 限해서만 更新할 수 있게 하여 놓고 있다. 그리고 이들이 正規職員의 採用에 있어서 조금도 優先權을 갖지 못한다.

任用에 關한 制度로서 마지막으로 特記할만한 것은 人事委員會는 그가 定하는 特記職에 대하여 任用候補者名簿가 없고, 同時에 人事行政의 운영상 必要할 때는 그 職의 競爭試驗 또는 選考에 相當하는 國家 또는 他地方公共團體의 競爭試驗이나 選考에 合格한 者를 그 職의 選考에 合格한 者로 간주할 수 있게 하여 놓고 있다.¹³⁾ 國家公務員을 地方自治團體에서 데려올 길이 여기에 열려 있는 것이다.

3. 職階制

日本의 地方公務員法은 職員의 職을 職務의 種類와 複雜性과 責任의 度에 따라서 分類調整하도록 요구하면서 職階制의 採擇을 宣言하고 있다. 그리하여 同一職階 對한 同一의 資格要件 및 同一의 報酬의 原則도 공인하고 있다.

그러나 이 職階制라는 것은 國家公務員의 경우와 마찬가지로 形式上의 職의 分類에 限定된 것을 의미한다. 바꿔 말하면 職務分析을 기초로 하는 원래의 의미는 階階制는 아니다.

日本은 國家公務員의 경우에도 이런 의미의 本格的인 職階制를 採用하지 못

13) 地方公務員法 第18條 2項

하고 있다. 이 事情은 우리나라와 같다고 할 수 있다.

地方公務員法은 地方에서의 職階制는 國家와 地方公共團體의 그것에 類似하도록 適當한 考慮를 하도록 要求하고 있다.¹⁴⁾ 이것은 즉 地方의 職階制와 中央의 그것과 本質的으로는 유사하다는 것을 말한다.

給料에 관해서는 國家나 他地方公共團體의 그것과 균형이 유지되도록 감안하여야 한다. 그리고 人事委員會가 議會와 長에게 적어도 年一回 當時의 給料表의 適正여부에 대한 報告를 제출하도록 하고 있다.

公務員의 定年은 基本的으로 國家의 그것과 같이하고 있다.

이밖에 公務員의 政治的 中立에 관해서는 當該職員이 속한 地方公共團體以外的 區域에서는 政黨, 政治的 團體, 內閣, 地方公共團體의 長을 支持하거나 反對할 目的으로 特定人이나 事件을 支持하거나 反對하는 運動, 募金을 할수 있다. 그러나 아무도 이런 行위를 하도록 要求할 수는 없다. 그러기 위해서 身分上的 不利益을 줄 수도 있다.

地方公務員은 同盟罷業, 怠業, 기타의 爭議行爲를 할 수 없다.

地方公務員들에게도 勤務成績評定이 있으며, 이것에 대한 計劃은 人事委員會가 만들고 그에 관련하여 長에게 勸告할 수 있다.

4. 福 祉

職員을 위한 共濟制度를 地方自治團體마다 두게 되어 있고, 여기에는 退職年金制度가 內包되어 있어야 한다. 그리고 이때도 國家의 制度와의 사이에 균형이 잡혀야 한다. 기타 公務上 死亡, 負傷, 疾病等에 대한 補償制度도 마련되어 있다. 그리고 그 內容이나 水準도 國家의 것과 균형을 맞추도록 되어 있다.

그외에도 職員은 給與, 勤務時間, 其他 勤務條件에 관하여 人事委員會나 公平委員會에 대하여 地方公共團體의 適當한 조치를 要求할 수 있다. 또 任命權者는 職員에게 懲戒, 기타 職員의 의사에 反하는 不利益處分을 할 때에는 證明書를 교부해야 하며, 職員은 人事委員會나 公平委員會에 대하여 不服의 成立을 할 수가 있다. 그 結果에 不服하는 사람은 다시 訴訟을 제기할 수 있음은 물론이다.

5. 職員團體

警察과 消防을 除外한 職員들은 勤務條件의 유지와 改善을 目的으로 하는 團

14) 地方公務員法 第23條 9項

體와 聯合體를 조직할 수 있다. 그러나 여기에서 管理職이 빠짐은 물론이다. 이 團體는 人事委員會나 公平委員會에 등록되어야 한다. 그리고 이런 團體로부터 交涉의 申入이 있을 때에는 地方公共團體는 이에 응해야 한다. 그 結果를 書面에 적어서 協定을 체결할 수는 있다.

이상과 포함되지 않은 人事記錄上的 事項들은 大部分 國家公務員法の 그것과 같다고 생각하면 된다.

그리고 特記할만한 것은 地方公務員法은 自治省으로 하여금 地方公共團體의 人事行政이 이 法에서 정한 原則에 따라서 運營되도록 協力하고 技術的 助言을 할 수 있게 하였다.¹⁵⁾

이상에서 우리는 日本의 地方公務員制度를 보았는데 우리나라의 그것과 비교하면 다음과 같은 점들을 지적할 수 있다.

첫째로 우리나라의 경우에는 自治團體마다 그 長은 全部 國家公務員이며, 또 그를 도와주는 高位幹部들은 全員 國家公務員(특히 道, 特別市, 直轄市の 경우)들이다. 地方公務員들은 어느 團體에서든 國家公務員들의 밑에 있게 되어 있다.

둘째로 人事委員會는 각 自治團體마다 設置하게 되어 있으나, 이들은 事實上 國家公務員들이고, 또 國務總理는 서울特別市の, 內務部長官은 直轄市 및 道の, 道庁事는 市, 郡의 人事委員會를 監督하게 되어 있다. 要는 우리나라의 人事委員會는 아무런 獨立性이 없는 기관이다.

셋째로 우리나라에서는 公務員團體를 둘 수 없게 되어 있다.

넷째로 地方公務員의 5級以上の 採用, 昇進試驗은 總務處에서 試行한다.

마지막으로 內務部長官은 地方自治團體의 人事行政을 監督하게 되어있고 서울시에 대해서는 國務總理가 監督한다.

따라서 우리의 地方公務員制度는 日本의 戰前의 것에 가까우며, 朝鮮時代부터 내려오는 中央集權的 國家의 全體體制의 일환으로 간주되고 있다고 할 수 있다.

V. 日本의 戰後地方公務員制度의 運營

本論에서는 自治省의 國家公務員들이 어떻게 되었나를 보고, 전환기에 처한 우리나라의 內務部 公務員들에게 유추하여 생각해 보고자 한다.

日本은 地方公務員法을 시행에 옮기면서 다음과 같은 경과조치들을 하였다.

15) 地方公務員法 第59條.

우선 地方自治法을 施行하면서 都道府縣에 근무하고 있는 知事이하 모든 官吏는 當該府縣의 公吏로 身分이 바뀌어지며, 知事, 副知事, 出納長以外的 長을 事務吏員, 技術吏員, 教育吏員, 警察吏員이 하게 되어 있었다. 그 결과 실제로 있어서도 많은 官吏들에 대해서 身分의 變更이 행해졌다.

그러나 一部の 官吏는 감정적으로 그대로 官吏의 身分을 유지하도록 하였다. 즉 地方自治法, 그에 따른 政令, 其他 法律에 의하여 例外를 인정할 수 있게 하였다.¹⁶⁾ 警察官吏는 특히 새로운 規程이 마련될 때까지 官吏의 身分을 유지할 수 있었다. 地方自治法은 第8條에서 警察官吏以外에도 政令에서 定하는 事務에 종사하는 職員은 當分間 이를 官吏로 한다고 하고, 學校와 社會保險出張所의 職員 및 北海道開發事務에 종사하는 직원을 여기에 해당시켰다.¹⁷⁾

다음에는 앞에 言及한바 있는 地方公務員法의 18條2項이 경과 조치는 아니지만 사실상 그런 用途에 사용될 수 있게 해주었다. 즉 人事委員에 任用候補者名簿가 없고 人事運營上 必要하다고 인정할 때는 國家 또는 他地方公共團體에서 이에 상당하는 정도의 競争試驗 또는 選考에 合格한 者를 任用하고자 하는 職의 選考에 合格한 것으로 볼 수 있게 되어 있다.¹⁸⁾

이것은 물론 國家公務員 또는 官吏로 남아 있게 하는 경과조치는 아니고, 地方公務員化하는 恒久的 方法을 말하는 것이다. 그러나 官吏가 特別한 別途의 試驗이 없이 地方公務員團體의 該職級에 就職할 수 있게 했다는 점에서는 경과조치적 성격도 갖고 있는 것이다.

실제로 이런 規程이 어떻게 使用되어 왔는지는 다음과 같은 自治省의 5人の 事務次官들의 經歷을 살펴보면 알 수 있다.¹⁹⁾

여기에 있는 5人は 전부 1970年代 中半까지의 사람들이며, 表示된 數는 昭和 年月을 말하고 어느 경우에나 시작하는 經歷은 地方公務員法施行後에서부터 表示되었다.

A : 33 財政局 財政課長—34.8 大阪府 總務部長—38.10 稅務局長—41.7 財政局長—44.10 事務次官

B : 33.6 福岡縣總務部長—34.11 自治廳長官官房總務課長—37.7 參事官—38.9 選舉局長—41.10 財政局長—行政局長—46.9 事務次官

16) 地方自治法 第6條.

17) 坂弘二, 地方行政と公務員制度, ぎょうせい, 東京, 昭和 55, p.202.

18) 田中基介, 地方公務員制度, ぎょうせい, 東京, 昭和, 53, p.107.

19) 渡邊保田 “公務員のキャリア”, 辻清明編, 行政と組織, 東京大學出版會, 1977, p.98.

- C : 自治廳市町村稅務・選舉・行政總務・府縣稅課長—38.5 北海道總務部長—40.7 選舉局長—43.8 自治大學校校長—44.4 稅務局長—45.10 消防廳長官—47.6 事務次官
- D : 自治廳行政部振興課長—憲法調查令參事官—32.7 千葉縣總務部長—34.7 千葉縣副知事—41.7 大臣官房長—44.10 行政局長—47.7 消防廳長官—48.8 事務次官
- E : 自治廳稅務部市町村稅長—36.6 靜岡縣總務部長—38.3 靜岡縣副知事—40.7 大臣官房參事官—42 行政局公務員部長—44 大臣官房長—45.10 稅務局長—46.11 財政局長—48.8 消防廳長官—48.11 事務次官

以上은 全部 地方自治團體의 要職 그것도 總務部長(우리의 內務局에 해당)을 거친 것을 알수 있다. 이것이 可能했던 것은 위의 地方公務員法 18條 2項 때문인 것으로 보인다. 그러니까 國家의 公務員採用過程을 통해서 自治省에 들어왔다가 昇進過程에서 地方自治團體의 地方公務員으로 身分을 바꾸었다가 다시 國家公務員으로 復歸하는 方法을 擇하고 있는 것으로 보인다. 그리고 自治省안에서 高位職에 昇進하려면 地方自治團體에의 근무경력 이 거의 必須的이 아닌가 생각한다.

岡部達男은 이것을 가리켜 「天下リ 人事」 즉 우리말로 「낙하산식人事」라고 부른다. 그리고 그 實態를 1979年現在로 볼때 道와 府縣에서 보면 14명의 副知事, 25명의 總務部長과 次官, 23명의 財政課長이 있었으며 다른 職까지 합하면 中央에서 온 사람은 全部 702名에 이르고 있다고 한다. 이 가운데 自治省에서 보낸 사람만 188名으로 가장 많다.²⁰⁾

그런데 이러한 낙하산식의 人事는 自治省에서만 하는 것이 아니라 建設省이 127名을 보내고 있고, 農林, 勞動, 大藏省에서도 보내고 있다. 이들도 自治省의 경우나 마찬가지로 自治團體가 먼저 요청하는 형식을 취하여 地方團體의 公務員으로 發令을 받는 형식을 擇하고 있는 것으로 보인다.

VI. 結論 : 우리나라 地方公務員制度에의 示唆

以上에서 우리는 日本에서 地方自治實施 後에 中央의 公務員을 어떻게 地方에 보내고 있는가를 보았다. 아직도 實質的으로는 옛날과 같은 것으로 보인다. 地方自治團體에서 먼저 採用한 公務員이 中央政府로 올라가는 事例는 별로 없

20) 岡部達男, “人事異動”, 自治體の人事・機構, 自治體研究社, 東京, 1982, p.187.

는 것으로 보인다.

中央政府가 地方自治團體를 統制하는 面에서는 戰後에 比하여 별로 나아진 것이 없는 것같이 보인다. 人事以外에 中央政府가 갖고 있는 財政權, 補助金, 委任事務에 의한 業務遂行體系等을 생각하면 中央政府는 막강한 영향력을 행사할 수 있는 것이다.

自治省만 하더라도 그것이 地方自治團體들을 中央에서 代辯하고 政府內의 壓力機關으로 機能하는 한, 地方自治團體는 自治省의 公務員이 自己에게 配屬되는 것을 要求하지 않을 수 없게 되어 있는 것이다.

그러던 日本의 地方自治團體는 戰後의 그것과 별로 차이가 없는가 하면 그런 것은 아니다. 長을 直選할 수 있다는 것은 매우 큰 變化라고 생각한다.

우리나라의 경우에도 실령 地方自治團體의 長을 民選에 의하는 때가 온다 하더라도 內務部의 公務員들이 갈 곳이 없어지는 일은 없을 것같이 생각된다. 따라서 日本의 경우처럼, 地方公務員의 人事의 獨立도 大幅的으로 인정해 주어도 支관이 없을 것 같다. 日本의 制度를 보면서 오히려 더 한가지 느끼는 것은 日本은 建設省, 農林省, 勞動省, 大藏省의 公務員들이 地方自治團體에 위와 같은 形式으로 派遣되는데, 우리의 경우에는 內務部一色이라는 점이 크게 다른 것이다. 內務部가 中央政府內에서의 他部の 協助를 충분히 받게 받으려면 이점도 日本의 것에서 배워야 할 것이다.

職務命令執行權과 同訴訟權 그리고 이상과 같은 國家公務員의 地方에의 派遣이 뒷받침만 된다면, 좀 더 과감하게 地方自治團體에서의 全地方公務員化가 推進되는 것이 바람직하다고 생각한다.