

판례를 통해 본 공무원의 정치적 중립의 문제점*

Some Problems of Civil Servants' Political Neutrality in the Judicial Precedents

한 인 근(Han, In Keun)**

ABSTRACT

The current trends of neo-liberalism in modern society made the competition among nations more severe, so there have been many changes in governmental roles, and governmental reforms in accordance with new public management, which extended its political influences into the administration. So, the need for the extension of political activities of public servants was gradually increased. This article studied on the civil servants' political neutrality in the perspectives of positive merit systems and environmental changes of today.

The method of studying article was the case study. This article analyzed some problems in the personnel systems of political neutrality in Korea through comparing two different judicial precedents on the same case. And this article discussed some findings in the analysis of precedents and recommended some ideas for the improvement of the public personnel systems on the political neutrality in Korea.

Key Words: 공무원(civil servant), 정치적 중립(political neutrality), 정치활동(political activity), 해차법(Hatch Act.)

I. 서론

1. 연구목적

한국 사회에서 공무원의 정치적 중립성에 대한 논란이 중요한 문제로 대두된 것은 1989년 전국교직원노동조합(이하 '전교조'로 표기)의 설립 이후부터로 볼 수 있으며, 특히 1995년에 지방자치제가 실시되면서 자치단체장의 선거와 관련된 지방공무원들의 출서기와 선거개입 등의 정치활동은 공무원의 정치적 중립성을 중요한 사회적 문제로 부

* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 동아대학교 행정학과 교수

각시켰다. 그 이후 공무원의 정치적 중립과 관련된 많은 사법적 판단이 있었고, 결과적으로 많은 공무원들이 정치적 중립의무 위반으로 처벌을 받았다.

공무원의 정치적 중립에 대한 사법부의 판단 중에서 2010년 동일 사건에 대해 서로 상충되는 법원 판결이 있었다. 둘 다 지방법원의 판결이라 최종적인 사법부의 견해는 아니지만, 동일한 사건에 대해 서로 상반된 판결이 나왔다는 점에서 매우 흥미로운 판결이었다. 공무원의 정치적 중립은 헌법과 법률에서 규정하고 있으며 그 위반 사항에 대하여는 처벌이 따르는 중요한 공무원제도 중의 하나이다. 그런데 동일한 사건에 대해 각각 유죄와 무죄의 선고가 이루어졌다는 것은 아이러니한 일이 아닐 수 없다.

본 논문은 사법기관의 판결에서 동일한 사건에 대해 각기 다른 판결이 나오게 된 이유가 무엇인지, 그리고 그 속에 내포된 정치적 중립의 문제점은 무엇인지를 살펴보고자 하였다. 물론 최종적인 사법부의 판단은 대법원의 판결에 의해 이루어지겠지만, 본 논문의 초점은 사법부의 판결이 아니라, 그러한 상충된 법원의 판단을 야기시킨 요인이 무엇인가에 초점을 두었으며, 두 사법기관에서 동일 사건에 대해 서로 상충된 판결이 나오게 된 것은 정부가 정치적 중립성을 제도화하는 데 어떤 잘못이 있기 때문임을 전제로 그 문제가 무엇인지, 그리고 그러한 문제점은 어떻게 해결할 수 있는지를 고찰해 보고자 하였다.

2. 선행연구의 분석

미국의 경우 행정학분야에서의 공무원의 정치적 중립성에 초점을 맞춘 연구는 많지 않다. 1960년대의 자유화의 흐름에 편승하여 1960-70년대에는 해치법의 적실성에 대한 논의가 많았고(Rosenbloom, 1971; Martin, 1974; Hays and Carter, 1980), 1980년대 이후에는 주로 정부개혁에 따른 실적주의와의 관계에서 공무원의 정치성이 연구되었다(Bowman and West, 2009b: 22; Hays & Sowa, 2006). 정치적 중립성에 관한 논의도 주로 해치법을 중심으로 이루어졌으며, 그 내용은 해치법을 옹호하는 주장(Webster and Kasle, 1998; Kline & Tobias, 1992)과 해치법의 정치활동금지를 비판하는 주장(Clay, 1987; Boyle, 1991; Roback, 1992)으로 구분될 수 있었다. 해치법을 옹호하는 주장은 그 근거를 주로 정치적 영향으로부터의 공무원의 보호에서 찾았으며, 해치법을 비판하는 입장은 그 근거를 헌법에서 보장하는 개인의 기본권보호에서 찾았다. 공무원의 정치활동에 대한 경험적 연구로는 주 및 지방정부 공무원의 정치활동금지 완화 효과에 대한 Boyle(1991)¹⁾의 연구, 그리고 1993년의 Hatch Act Reform Amendment(이하 개정 해치법으로 표기)을 전후하여 해치법에 대한 공무원의 불만을 비교분석한 Gely and Chandler(2000)의 연구, 정치활동금지가 공무원의 행태에 미치는 영향에 대한 Pearson & Castle(1991)²⁾의 연구, 주정부의 해치법에 대한 공무원의 인식조사(Bowman and

1) Boyle(1991)은 정치활동금지를 완화한 주정부의 개혁이 어떤 부정적인 결과를 가져오지는 않았다고 하였다.

West, 2009b)등이 있다. 그밖에 역사적 관점에서 해치법을 연구한 논문(Bloch, 2005)이 있고, 해치법을 윤리적인 관점에서 연구한 논문(Bowman and West, 2009a) 등이 있다.

한국에서의 공무원의 정치적 중립에 대한 연구는 법학자들이 법률적인 측면에서 연구한 논문들이 약간 있으며, 행정학자들에 의해 연구된 논문은 드문 편이었다. 먼저 법학자들의 연구는 주로 헌법이 보장하는 기본권과의 관계에서 정치적 중립을 연구하고 있으며(이종수, 2001; 이한태, 2010; 최희경, 2010; 안주열, 2009), 논리적 근거로는 주로 직업공무원제와 특별권력관계의 입장에서 기본권 보장과 정치적 중립성과의 관계를 연구하였다. 그리고 최근에는 특별권력관계이론을 재해석하고 그에 따라 공무원의 정치적 중립의무를 새로운 시각에서 연구하는 입장이 있다(이계수, 2005; 2009). 그밖에 임재홍(2006)은 미국과 일본의 정치적 중립에 대한 제도를 비교연구 하였다.

이에 반해 행정학 분야에서의 공무원의 정치적 중립에 대한 연구는 의외로 적은 편이었으며 선거 등으로 정치적 중립성이 사회적 이유가 되던 때에 간헐적으로 연구가 이루어졌었다. 연구 내용으로는 주로 정치적 중립의 필요성에 대한 연구(김해동, 1988; 김남진, 1992; 유종해, 1992; 박응격, 1996; 김익식, 2010; 정세욱, 2010)와 정치적 중립성을 비판하는 연구(안병만, 1981; 오석홍, 1992; 1997; 2007)가 많았으며, 그밖에 외국제도와와의 비교연구(박응격, 1992)와 공무원의 인식조사(정재명, 최승제, 2010)에 관한 연구 등이 약간 있었다, 그밖에 행정대학원에서의 석사학위논문으로 연구되어진 것들이 많이 있는데, 석사학위논문은 대부분 외국제도와와의 비교 속에서 정치적 중립의 역사, 의미, 필요성 및 장단점, 그리고 기본권과의 관계에서 발생하는 문제점 등에 대한 고찰을 담고 있었다. 따라서 본 논문에서와 같이 법원의 판결을 비교연구하여 행정학적인 관점에서 접근한 선행연구는 찾기 어려웠다.

3. 연구의 범위 및 방법

본 논문은 사례연구(case study)의 방식으로 진행하였다. 연구의 대상으로는 대전지방법원³⁾과 부산지방법원⁴⁾에서 이루어진 판결을 선정하여, 사건의 개요, 판결의 내용을 고찰 한 후, 각각의 판결논리를 비교검토하고, 그 속에서 서로 상충되는 판결논리를 분석하였다. 그러므로 본 논문의 연구범위는 두 판결내용을 중심으로 그 속에 담긴 정치적 중립의 문제점을 분석하고 그 개선방안을 모색하는데 국한되어진다.

판례의 내용은 법적 제도적 접근법에 따라 연구하였다. 따라서 국가공무원법을 중심으로 공무원의 정치적 중립에 대한 법제도의 문제점을 분석하고자 하였으며, 기본적으로는 실적주의와 정치적 중립성의 관계에 초점을 두고 논의를 진행하였다. 그 이유는

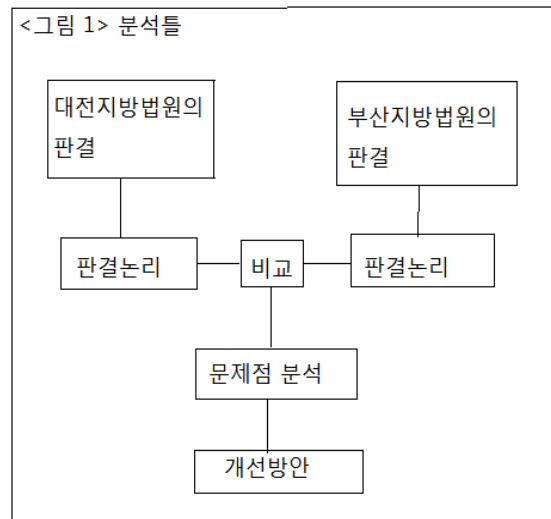
2) Pearson & Castle(1991)는 엄격한 정치활동의 금지는 공무원의 이직을 증가시키고, 사기저하 및 직무불만족을 야기한다고 하였다.

3) 대전지방법원 2010. 2. 25. 선고, 2009고단2786, 4126, 2009고정2259 판결.

4) 부산지방법원 2010. 5. 3. 선고, 2009고단4546, 2009고단6729(병합), 2009고정8213(병합).

오늘날 실적주의는 큰 변화를 겪고 있으며, 한국의 공직사회에서도 1997년의 IMF구제 금융 이후 신자유주의적 정부개혁이 추진되었고, 이에 따라 신공공관리론에 입각한 경쟁원리와 기업적 경영방식 그리고 성과중심의 관리방식이 도입되면서 과거 공무원의 보호에 치중하였던 소극적 실적주의가 큰 도전에 직면해 있기 때문이다. 따라서 이러한 환경적 변화 속에서 바람직한 법제도의 발전방향을 모색하고자 하였다.

따라서 본 논문은 질적연구에 해당하며, 주로 문헌연구를 중심으로 진행하였다. 연구자료로는 정치적 중립에 관한 저서, 논문, 신문기사, 정부간행물 등과 법률, 법원의 판례를 중심으로 하였고, 사실(fact)에 근거한 논리적 판단에 따라 연구하였다. 본 논문의 분석틀은 <그림 1>과 같다.



II. 정치적 중립의 의의 및 제도적 현황

1. 정치적 중립의 의의

공무원의 정치적 중립은 공무원이 정치에 무관심할 것을 요구하는 것이 아니라 부당하게 정파적 특수이익과 결탁하여 공평성을 상실하거나 정쟁에 개입하지 않는 비당파성을 의미한다(강성철외, 2008: 550). 그러나 당파적 중립성에 대한 판단이 모호한 경우가 많고, 공무원은 특정 정파가 아닌 국민전체의 이익을 추구해야 한다고 할 때 그 판단의 근거가 되는 공익개념 또한 절대적 기준이 없는 모호한 개념이므로 현실 속에서 공무원의 정치적 중립은 매우 판단이 어려운 개념으로 부각되고 있다.

사실 ‘정치적 중립’이라는 개념 자체에도 모순이 내포되어 있다. 왜냐하면 현대사회의 모든 인간의 행위는 정치적이고, 따라서 정치와 단절된 인간의 행동은 생각하기 어

렵기 때문이다. 따라서 ‘정치적 중립’이라는 단어 보다는 공무원의 ‘정치활동의 허용범위’라는 개념으로 대체하는 것이 더 적절한 표현일 수 있다.⁵⁾ 이는 의무중심의 특별권력관계에 따라 공무원에 대해 포괄적인 정치적 중립을 요구하는 자세에서 벗어나 공무원이 시민으로서 갖는 기본권을 인정하되 공직의 특수성에 비추어 공법상의 특정목적을 위해 한정된 범위에서 공무원의 정치활동을 제약하는 것을 의미한다.

오늘날 공무원의 정치적 중립성과 관련하여 나타나는 여러 문제들은 ‘정치적 중립’이라는 개념 자체에서 발생하는 문제라고도 할 수 있다. 왜냐하면 공무원의 ‘정치적 중립’이라는 개념 자체가 일종의 명제⁶⁾로 전환되어 판단의 기준으로 작용하기 때문이다. 즉 공무원의 정치적 중립이라는 개념이 단순한 개념의 차원을 넘어 인사제도의 규범으로 변화하고, 나아가 인사제도의 절대적 원칙으로 작용함으로써 공무원의 직무수행과 관련이 없는 개인적 정치활동까지 제약하게 된 것이다.⁷⁾ 이는 일종의 제도의 경로의존성을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

미국의 경우 1883년의 펜들턴법(Pendleton Act)⁸⁾과 1939년 및 1940년의 해치법(Hatch Act)⁹⁾의 제정을 거치면서 정치적 중립에 관한 법령은 점차 인사제도의 중요한 원칙으로 자리 잡아 정치적 중립에 따른 새로운 공직문화가 창출되어 오랜 기간 지속되었다. 그리고 독일의 경우에도 과거 공무원의 의무를 강조하던 시대에 형성되었던 특별권력관계이론이 시대의 변화에도 불구하고 오랜 기간 그 영향력을 유지하였던 것도 제도의 경로의존성을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

- 5) 공무원에 대한 포괄적인 정치적 중립의무의 강요보다는 정치활동의 허용범위에 대한 모색이 바람직하다는 인식은 중앙인사기관의 담당공무원도 함께 하고 있다. 즉 행정안전부 공무원단체과의 A과장도 공무원·교원의 정치참여 규제와 관련한 토론회석상에서 “국민이면 누구나 갖고 있는 기본권인 정치참여를 어디까지 허용하며 어디까지 제한하느냐가 문제”라고 하여 공무원의 정치적 중립은 기본적으로 정치활동의 허용범위의 문제임을 인식하고 있다(더테일리, 2010).
- 6) 명제(proposition)는 어떤 문제에 대한 하나의 논리적 판단내용과 주장을 언어 또는 기호로 표기한 것이다. 사회과학에서는 넓은 의미의 법칙, 또는 일반론과 같은 의미로 사용된다(강신타, 1984: 56-57).
- 7) 2010년 2월 25일 공무원의 정치적 중립에 대한 토론회 ‘수면위로 떠오른 공무원의 정치적 기본권’에서 김인재 인하대 법학전문대학원 교수는 “헌법이 규정한 공무원의 정치적 중립성에 오해가 있는 것 같다.... 국가공무원법을 비롯한 우리 사회의 인식은 이 중립성을 지나치게 확대해 불가치적 개념으로 오용하고 있다... 공무원의 중립성을 근거로 포괄적으로 공무원의 정치활동을 제한해서는 안된다”고 설명하였다(프레시안, 2010).
- 8) 선거에 따른 공직교체는 미국의 건국시대부터 시행되었는데, 선거를 둘러싼 치열한 전투의 결과로 공무원의 경력이 무너지고 심지어는 삶의 터전까지 파괴되었다. 이에 따라 정당의 전리품으로 공직을 사용하는 것을 금지하기 위한 정책적 노력은 초대 와싱턴행정부 이래 지속되었으며, 19세기 중엽에는 엽관주의가 국가적 논쟁의 핵심이 되었다. 이후 Garfield대통령의 암살에 영향을 받아 1883년 Pendleton법이 제정되면서 미국의 실적주의가 확립되었다(Sloch, 2005: 227-30).
- 9) 해치법의 옹호자들이 주장하는 해치법의 제정이유 중 중요한 것은 다음과 같다. 첫째, 행정이 정당정치로 도구로 전락하는 것과 이에 따른 부패를 방지하는 것, 둘째, 국민을 보호하기 위해 전문가로서의 공무원을 확보하는 것, 셋째, 행정부의 국가통치에 대한 존중과 비정당성을 보존하는 것, 넷째, 공무원이 정치활동을 강요당하지 않을 권리를 보장해주는 것(Sloch, 2005: 271-274).

그러나 공무원제도는 그 성격이 상대적인 것이기 때문에 불변의 법칙으로 작용할 수는 없으며, 사회적 환경이 바뀌고 국민들의 가치관이 바뀌면 그에 따른 새로운 변화가 이루어지는 것이 바람직하다. 미국의 경우에도 시대적 환경의 변화에 따라 정치적 중립의 문제점이 부각되면서 1960년 이후 해치법의 위헌성 여부문제가 부각되기 시작하였고,¹⁰⁾ 1960년대 이후 부분적인 재검토가 시작되어 1980년대에는 해치법을 사실상 위헌적이라고 말하는 판례가 출현하기 시작하였다. 이에 따라 미국은 1993년에 해치법을 전면 개정하여 새로운 개정해치법(Hatch Act Reform Amendment)을 만들어 공무원의 정치적 중립 의무 보다는 정치적 기본권을 보장하는 형태로 변경하였다.¹¹⁾

독일의 경우에도 1972년 연방헌법재판소의 판결을 통해 특별권력관계이론은 사망선고를 받게 되었고, 공무원의 정치적 중립의 문제를 공무와 사적인 활동으로 이분하여 고찰하는 방식으로 바뀌면서 오늘날에는 공무원의 정치적 권리의 측면에서 논의하는 것으로 바뀌고 있다(이계수, 2005: 318).

특히 오늘날 행정을 둘러싼 환경이 과거 산업사회에서 후기산업사회, 나아가서는 정보사회로 발전하고 있으며, 신자유주의에 따른 세계화의 추세는 국가 간의 치열한 경쟁 속에서 국가의 존립마저 위협을 받는 상황으로 전개되고 있다. 그리고 이에 따른 문제점을 해소하기 위해 다시 정부가 자유주의에서 벗어나 그 역할을 강화해야 한다는 주장마저 대두되고 있다.¹²⁾ 따라서 공무원의 정치적 보호가 공무원제도의 중요한 규범으로 작용하였던 과거의 상황과는 다른 새로운 사회적 상황이 국가에 영향을 미치고 있으며, 이러한 상황은 정부와 공무원의 역할에 대한 변화를 요구하고 있다. 그러므로 현 시대의 사회적 상황 속에서 공무원의 정치적 중립이라는 개념 또한 새로운 시각에서 재조명해야 할 필요성을 갖게 되었다고 할 수 있다.

10) 미국의 경우 1960년대 이후 해치법이 의회와 법원의 중요한 논쟁거리였으며, 1970년대말 행정학계에서는 해치법이 이미 효력을 상실했으며, 곧 폐지될 것이라 믿는 경향이 강했다. 그리고 이러한 생각을 가능하게 했던 것 중에서 가장 중요한 것은 공무원 노동조합과 차별철폐주의였다. 즉 공무원노동조합의 단체협상과 차별철폐주의에 따른 공직사회내의 소수집단에 대한 헌법적 권리의 보장 등을 통해 해치법의 실효성에 대한 의문이 강하게 제기되었다(Hays and Carter, 1980: 340-41).

11) 1993년의 개정해치법의 주된 내용은 직무상(on-the-job)의 정치활동 금지를 강화하고, 직무외(off-duty)의 활동에 대한 금지조항을 완화시켰다는 점이다. 따라서 이법은 직무상의 정치활동을 금지하였으므로 해치법을 강화시킨 측면이 있으며, 과거 해치법과 공무원관계법의 모순된 측면들을 명확하게 하였고, 정치적 강요를 금지함으로써 행정부의 비정당성을 보장하였다는 측면도 있다(Bowman and West, 2009a: 54). 그러나 무엇보다 공무원의 정치적 권리를 원칙적으로 보장하였다는 점에 그 의의가 있다. 즉 공무원이기 이전에 정치적 권리의 주체로서 시민이라는 것을 전제로 충분한 정치적 권리를 누려야 한다는 것을 원칙으로 하고, 예외적으로 공무원이라는 지위로 인하여 정치적 권리가 제한된다는 것을 선언하고 있다(임재홍, 2004: 264).

12) 이는 2008년 세계 금융위기사태이후에 이루어진 신자유주의에 대한 비판과 케인즈주의의 부활에 관련된 논의에서 잘 드러나고 있다(아시아투데이, 2008; 한국일보, 2008).

2. 제도적 현황

정치적 중립에 관한 한국의 현행 법제도를 살펴보면 공무원에 대한 정치활동의 허용 범위는 매우 좁고, 제한적이다. 실제로 공무원들은 포괄적으로 정치적 기본권의 제한을 받고 있으며(이중수, 2001: 175), 세계에서 가위 제일 엄하게 정치활동을 개별법이나 공무원의 행동지침으로 정해놓고 있다(이정배, 2007: 209).

우리나라는 ‘헌법’ 제7조 제1항에서 ‘공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다’고 규정하고, 제2항에서 ‘공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다’고 규정하여 공무원의 정치적 중립성을 천명하고 있다. 이에 따라 공무원관계의 기본법인 ‘국가공무원법’은 제65조에서 공무원의 정당가입을 금지하고 있으며, 선거에서 특정정당 및 특정인을 위한 정치운동을 금지하고 있다. 그리고 ‘지방공무원법’ 제57조에서도 동일한 규정을 두어 지방공무원의 정치운동을 금지하고 있다. 그밖에 ‘공무원의 노동조합설립 및 운영등에 관한 법률’, ‘교원의 노동조합설립 및 운영등에 관한 법률’, ‘교육기본법’, ‘경찰법’, ‘검찰청법’, ‘국회법’, ‘법관윤리강령’, ‘군인복규규율’ 등 각각의 하위법규에서 공무원의 정치적 중립을 규정하고 있다. 또한 ‘공직선거법’을 통해 선거와 관련된 부정을 방지하고 있으며, 동법 제9조에 공무원의 중립의무를 규정하여 선거에 대한 부당한 영향력의 행사를 금지하고 있다.

이와 함께 ‘국가공무원법’ 제66조에서는 공무원의 집단활동에 대한 금지 규정을 두고 있다. 다만, 노동조합과 관련된 정당한 활동에 대하여는 국가공무원법 제66조 제1항의 규정을 적용하지 아니하지만, 노동조합과 그 조합원의 정치활동은 금지하고 있다.¹³⁾ 그 밖에 ‘국가공무원 복무규정’에서는 공무원의 국가정책에 대한 반대 금지규정(제3조 2항)과 정치적 행위 금지규정(27조)을 다시 두고 있다.

III. 사례분석

1. 사건의 개요와 판결내용

1) 사건의 개요

본 논문의 연구대상인 부산지방법원과 대전지방법원의 판결문을 중심으로 그 속에서 기술하는 사건의 개요를 소개하면 다음과 같다.¹⁴⁾ 2009년 6월 17일 국가공무원인 부산

13) 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률, 제3조 제1항. 동법 제4조.

14) 이하 사례분석에서의 판결내용과 판결논리 속에 겹따옴표(“ ”)로 표시된 부분은 각 법원의 판결문의 내용을 직접인용한 것임.

광역시 소재 초등학교 교사 피고인 서A, 남A1, 강A2는 노동조합장으로 교사시국선언에 동참하는 부산지역 교사 875명의 명단을 전국교원노동조합 본부에 제출하였으며, 마찬가지로 대전시 소재 초등학교 교사이며 전교조의 대전지부장인 피고인1은 피고인2, 3과 함께 전교조 대전지부 소속 조합원 155명의 명단을 취합하여 전교조본부에 송부하였다. 이에 전국교원노동조합 위원장은 전국 16,171명의 교사명의로 2009년 6월 18일에 서울 덕수궁 대한문 앞에서 기자회견 형식으로 ‘교사 시국선언 6월 민주항쟁의 소중한 가치가 더 이상 짓밟혀서는 안 됩니다’라는 제목의 시국선언문을 발표하였다.

이러한 집단행위에 대해 교육과학기술부가 간부 88명을 검찰에 고발하고 시·도 교육청에 중징계 등의 조치를 취하도록 요청하자, 이에 전교조 간부 20여명이 2009년 6월 29일 서울 청운동사무소 앞 인도에서 기자회견을 빙자한 옥외집회를 개최하였다.

이후 피고인들은 2차 교사시국선언문에 동참한다는 서명을 받기로 결의하고 교사들의 서명운동을 독려하여 그 명단을 본부에 보고하였고, 전국교원노동조합 위원장은 2009년 7월 19일 서울 중구 태평로의 서울광장에서 28,634명의 교사명의로 된 ‘민주주의 수호 교사 선언’이라는 제목의 시국선언문을 발표하였다.

2) 판결내용

이 사건에 대해 시국선언 참여 교사들의 근무지를 관할하는 각 지방법원에서 이에 대한 재판이 이루어졌는데,¹⁵⁾ 본 논문에서는 대전지방법원과 부산지방법원에서의 판결내용을 중심으로 두 재판의 판결문을 비교하였다. 먼저, 대전지방법원에서는 2010년 2월 25일의 판결을 통해 “피고인들의 정치적 표현행위에 대하여 형사처벌할 것을 구하는 검사의 기소행위야 말로 오히려 위헌적인 것으로 추정된다”고 하여 대전지역 전교조 소속 교사인 피고인에 대해 시국선언에 대한 무죄를 선고하였다.¹⁶⁾ 그러나 부산지방법원에서는 2010년 5월 3일 동일사건에서의 전교조 부산지부 소속 교사들에 대해 “정치적 표현의 자유는 법에서 규정하는 교원의 정치적 중립성으로 인하여 제한될 수 있고, 교사의 시국선언은 교원이 집단적으로 특정 정치세력에 대한 비판과 반대의 의사표시를 담고 있는 정치적 의사를 표현한 것으로 교원의 정치적 중립성을 침해하였다. 따라서 교원의 정치적 중립을 침해하는 집단행위는 공익에 반하는 집단행위이며, 공익에 반하는 목적을 위하여 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위

15) 동일 사건에 대한 부산지방법원과 대전지방법원 이외의 타법원의 판결을 보면 전주지법이 2010년 1월에 무죄를 선고하였고, 인천지법이 2010년 3월에 유죄판결을 내리는 등의 다른 법원에서도 상반된 판결이 내려지고 있다(연합뉴스, 2010).

16) 다만, 대전지방법원은 교원노조가 옥외에서 진행하였던 기자회견에 대하여는 그 행위의 내용은 교원의 정치적 중립성을 위반하는 것은 아니며, 단지 ‘집회 및 시위에 관한 법률’이 정하는 집회이기 때문에 동 법률 제 6조에 따른 사전신고를 요구하고, 실내에서의 기자회견이 제한없이 허용되고 있는 이상 옥외의 기자회견에 대하여 이처럼 다소간의 법적 제한을 가한다고 하여 언론의 자유에 대한 본질적 내용을 침해한다고 볼 수 없다는 이유로 벌금형을 선고하였다.

이므로 유죄”로 판결하였다.

2. 판결논리의 비교

1) 표현의 자유와의 관계

(1) 대전지방법원의 판결

대전지방법원은 표현의 자유는 헌법이 보장하는 국민의 기본권으로 공무원의 경우에도 기본적 권리로 인정되어야 한다는 입장이다. 따라서 대전지방법원에서는 교사들의 시국선언에 대하여 표현의 자유를 제한하는 공권력의 행사는 위헌적인 것으로 추정하고 있으며(합헌성 추정의 배제), 국가의 존립 · 안전과 자유민주적 기본질서에 명백하고도 현존하는 구체적인 위협을 발생시키는 경우에 한하여 제한이 가능하다고 판시하고 있다(명확성의 원칙). 그러므로 피고인들의 정치적 표현행위에 대하여 형사처벌할 것을 구하는 검사의 기소행위야말로 오히려 위헌적인 것으로 추정된다고 보는 것이 옳고, 검사는 위와 같은 기소행위의 합헌성을 스스로 입증해야 할 것으로 판결하고 있다.

(2) 부산지방법원의 판결

부산지방법원은 교원의 시국선언에 대한 판결에서 법원은 “정치적 표현의 자유도 절대적인 것은 아니기 때문에 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한될 수 있고, ...교원의 정치적 중립성으로 인하여 정치적 표현의 자유가 제한될 수 있다”고 하여 정치적 중립성이 표현의 자유를 제약하는 요건임을 분명히 하고 있다.

이에 따라 부산지방법원에서는 “교원도 국가공무원법의 적용을 받는바....국가공무원법 제65조에 규정된 행위... 이외에는 정치적 표현의 자유가 인정되는 것으로 보인다”라고 하면서도, “교원의 활동은 근무시간 내외를 불문하고... 교원의 정치활동은 교육수혜자인 학생들의 입장에서는 수업권의 침해로 받아들여질 수 있다는 점을 고려하면,¹⁷⁾ 교원은....집단적으로 의견을 표현하는 행위는 제한되어야 한다고 봄이 상당하다”고 하여 교사들의 시국선언은 “현재 정권을 담당하여 정부를 운영하고 있는 특정 정치세력에 대한 비판과 반대의 의사표시라고 봄이 상당하다. 그렇다면 이 사건 시국선언은 교원이 집단적으로 특정 정치세력에 대한 비판과 반대의 의사표시를 담고 있는 정치적 의사를 표현한 것으로서 교원의 정치적 중립성을 침해하였다”고 판결하였다.

17) 헌법재판소 2004. 3. 25. 2001헌마710 전원재판부의 판결내용임. 헌법재판소는 근무시간 내외를 불문하고 교원의 정치활동은 학생의 수업권을 침해로 받아들여질 수 있다고 하였다.

2) 직무와의 관련성

(1) 대전지방법원

대전지방법원의 판결에 의하면, 학교장의 시국선언 불참명령은 직무상 명령이 아닌 개인의 견해에 불과하고, 따라서 시국선언 및 서명행위가 교사의 직무와 무관하게 이루어진 이상 학교장의 시국선언 불참명령에 불응한 점이 국가공무원법 제57조가 규정하는 복종의 의무에 해당되지 않는다고 판단하였다. 따라서 시국선언행위가 직무전념의무를 해태하였다거나 공익에 반한다고 할 수 없다고 판결하여 교사의 집단행동을 직무상의 행위에 국한하여 판단하고 있다.

(2) 부산지방법원

부산지방법원에서는 교원은 국가공무원법 및 교육기본법에 의하여 제한된 정치활동 이외에도 근무시간 내외를 불문하고 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하거나 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 집단적으로 의견을 표현하는 행위는 제한되어야 한다고 판단하고 있다. 따라서 부산지방법원은 행위에 대한 직무관련성을 부인하고 근무시간외의 집단행위에 대하여도 정치적 중립을 요구하고 있다.

3) 법조항의 성격 : 열거적 규정이나 예시적 규정이나의 문제

국가공무원법 제65조 제2항에서 규정하는 5개의 항목은 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 행위의 예시에 해당하는 것인지, 아니면 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하는 정치적 행위를 구체적으로 열거함으로써 이러한 행위 이외의 정치적 행위는 허용하는 취지인지가 명확하지 않다. 이에 따라 두 지방법원에서도 상충된 판결을 내리고 있다.

(1) 대전지방법원

대전지방법원은 “국가공무원법이 정하고 있는 정치적 중립의무의 내용은 주로 특정한 정당을 지지, 또는 반대하는 행위 및 선거에 영향을 미치려는 행위에 관한 것이다. 기타의 법률이 공무원 또는 교원에게 정치적 중립을 요구하거나 정치활동을 금하고는 있으나, 그 정치적 중립 또는 정치활동의 내용이 어떤 것인지에 관하여 구체적으로 정하고 있지 아니함을 고려할 때, 위와 같은 국가공무원법의 규정은 공무원 또는 교원에게 요구되는 정치적 중립 또는 금지되는 정치활동의 내용을 구체화하는데 기준선이 된다고 생각한다. 또한 표현의 자유가 고도의 정신적 기본권으로서 그에 대한 제한에 합

헌성의 추정이 배제되는 점을 감안하면, 적어도 표현행위에 있어서 위와 같은 제한은 열거적 규정에 가까운 것으로 보아야 할 것이며, 법에서 금지하는 것으로 정하지 아니한 행위, 그 중에서도 표현의 자유에 속하는 행위는 가급적 모두 허용된다고 보는 것이 옳다고 생각한다. 따라서 공무원도 국민의 일원인 이상 직무의 온전성을 해하지 아니하는 범위 내에서 정부의 정책기조에 대한 의견을 밝힐 기본권을 당연히 누린다고 보는 것이 옳다”고 판결하였다.

(2) 부산지방법원

교사의 시국선언에 대하여 부산지방법원은 “.... 근무시간 내외를 불문하고 정치적 · 파당적 또는 개인적 편견을 전파하거나 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위한 행위도 제한되어야 한다”라고 하여 국가공무원법 제65조 제2항의 규정 이외의 행위에 대하여도 제한이 가능하다고 보며 국가공무원법 제65조 제2항의 규정을 예시적인 사항으로 판단하고 있다.

4) 집단행위와 공익개념

국가공무원법 제66조 제1항에서는 ‘공무원은 노동운동이나 그밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 하여서는 아니된다’ 규정하고 있다. 이때 ‘공무외의 일을 위한 집단행위’와 관련하여 헌법재판소는 ‘공익에 반하는 행위로 축소해석’¹⁸⁾하고 있으며, 대법원은 ‘공익에 반하는 목적을 위하여 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위’¹⁹⁾로 축소 해석하고 있다. 즉 ‘공무 외의 일’에 대한 판단근거를 공익개념에서 찾고 있는데, 이에 대해 두 지방법원은 상충되는 판결을 내리고 있다.

(1) 대전지방법원

대전지방법원은 시국선언문의 발표와 집회의 참여가 ‘공무 외의 일을 위한 집단행위’를 하였다는 공소사실에 대하여, 위 행위가 공익에 반한다거나 직무전념의 의무의 위배 또는 직무기강의 저해에 해당되지 않는다는 이유로 무죄를 선고하였다.

(2) 부산지방법원

교사의 미신고 옥외집회에 대하여 부산지방법원은 “시국선언문의 내용은 그 시국선언의 목적과 경위, 동기, 구체적 표현내용 등에 비추어 판단하여야 한다”라고 하면서,

18) 헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2003헌바51, 2005헌가5(병합) 전원재판부 결정.

19) 대법원 1992. 2. 14. 선고 90도 2310판결.

시국선언의 내용이 “현재 정권을 담당하여 정부를 운영하고 있는 특정 정치세력에 대한 비판과 반대의 의사표시”를 하고 있기 때문에 교원의 정치적 중립성을 침해하고 있으며, “교원의 정치적 중립을 침해하는 집단행위는 공익에 반하는 목적을 위한 집단행위라고 봄이 상당하다 할 것이고, 공익에 반하는 목적의 행위를 한 이상 직무전념의무를 해태하게 하는 등의 영향을 가져오는 행위”라고 하여 위법판결을 내리고 있다.

<표-2> 교사들의 시국선언에 대한 판결논리의 비교

항목	대전지방법원	부산지방법원
시국선언과 표현의 자유와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> * 표현의 자유를 제한하는 공권력의 행사는 위헌이며, 국가의 존립, 안전과 자유민주적 기본질서에 명백하고도 현존하는 구체적인 위험을 발생시키는 경우에 한하여 제한이 가능하다. 	<ul style="list-style-type: none"> * 정치적 표현의 자유는 교원의 정치적 중립성으로 인하여 제한될 수 있다.
직무와의 관련성	<ul style="list-style-type: none"> * 서명은 직무명령 위반 아니다 * 시국선언은 수업권 침해가 아니며, 공익에 반하지 않는 행위이므로 직무전념의무를 해태하였다고 볼 수 없다. 	<ul style="list-style-type: none"> * 교원활동은 학생의 수업권의 관점에서 접근하여 근무시간 내외를 불문하고(직무이외의 행위) 교사의 행위를 제한할 수 있다. * 시국선언은 학생 수업권에 영향을 미치므로 공익에 반하고 따라서 정치적 중립 위반으로 위법이다.
국가공무원법 65조 제2항의 성격	<ul style="list-style-type: none"> * 국가공무원법 제65조 제2항은 열거적 성격의 조항이다. 	<ul style="list-style-type: none"> * 국가공무원법 제65조 제2항은 예시적 성격의 조항이다.
공무외의 집단행위에서의 공익 관련성 판단	<ul style="list-style-type: none"> * 시국선언문의 발표와 집회의 참여는 공익에 반하는 행위가 아니다. 	<ul style="list-style-type: none"> * 현정권을 담당하는 정부에 대한 비판은 정치적 중립의 위반으로 공익에 반하는 집단행위이며 따라서 위법이다.

IV. 정치적 중립의 발전방향 모색과 쟁점별 개선방안의 논의

본 논문의 사례분석에서 나타난 동일 사건에 대한 판결논리의 상충은 공무원의 정치적 중립에 대한 법관의 기본적 시각의 차이에서 나타난 문제이기도 하지만, 한편으로는 공무원제도의 기본법인 국가공무원법의 모호한 규정 때문에 발생한 문제이기도 하다. 이는 궁극적으로 공무원의 정치적 중립에 대한 정부의 명확한 입장과 태도를 요구하는 문제이다. 그러므로 사례연구에서 나타난 문제점에 대한 논의는 공무원의 정치적 중립에 대한 정부의 발전방향에 대한 논의로 직결된다. 따라서 이곳에서는 행정학적인 관점에서 공무원의 정치적 중립의 발전방향을 먼저 논의한 후 이를 토대로 사례연구에서 밝혀진 쟁점들에 대한 개선방안을 모색하고자 한다.

1. 한국 공무원의 정치적 중립에 대한 발전 방향의 모색

법률적으로는 공무원의 정치적 중립을 헌법이 보장하는 직업공무원제도의 측면에서 고찰하고 있다. 직업공무원제도는 정권교체에도 불구하고 행정의 일관성과 계속성을 유지하기 위하여, 헌법과 법률에 의하여 공무원의 신분과 정치적 중립성 등을 보장하는 제도이다(류지태, 1996: 561). 그러나 직업공무원제도를 중심으로 정치적 중립을 이해하면 자칫 엽관주의 방지에만 주력하게 되고, 결과적으로 정당에 대한 불간섭과 불가담 등과 같은 소극적 의미의 중립으로 이해하여, 공무원의 정치활동을 획일적으로 금지하고 나아가 공무원의 헌법상의 기본권마저도 무시할 위험이 존재하게 된다.²⁰⁾ 따라서 오늘날에는 공무원의 정치활동을 직업공무원제도와의 관계에서 보다는 실적주의와의 관계에 초점을 맞출 필요가 있다. 왜냐하면 실적주의가 현대 인사행정의 가장 기본적인 원리이기 때문이다. 반대로 직업공무원제도가 강조하는 공무원의 신분보장은 오늘날에는 공무원을 자원으로 활용하여 효율을 극대화하고자 하는 인적자원관리론이 부각되면서, 공무원에 대한 신분보장의 조항을 완화시켜야 한다는 주장마저 제기되고 있기 때문이다.²¹⁾ 따라서 본 논문에서는 공무원의 정치적 중립의 발전방향을 실적주의와의 관계에서 논의하고자 한다.

실적주의는 절대적 내용을 가지는 불변의 개념이 아니라 정치와의 투쟁적 관계 속에서 시대에 따라 그 내용과 범위가 변화하고 발전하여온 상대적인 개념이다. 과거에는

20) 소극적 의미의 중립은 정당국가에 있어서의 집권정당의 영향으로부터의 자주적 의미의 중립, 정당에 대한 불간섭과 불가담 등과 같은 의미의 중립으로, 공무원에 대한 정당활동의 금지와 같은 것이 이러한 의미의 소극적 중립이라고 할 수 있다(홍성방, 2007: 708).

21) 미국의 Florida주에서는 중간관리직 공무원의 정년보장을 폐지하였으며, 그밖의 많은 주에서는 경력직 공무원에 대한 공직재분류, 재조형화, 인력감축 등을 통해 관리자의 특권을 확대하고, 일반 공무원들(employees)의 권리를 제한하였다(Bowman and West, 2009b: 20). 한국에서도 2007년 이후 대구시, 서울시 등을 비롯한 지방자치단체에서 공무원의 퇴출시스템을 도입하는 사례가 증가하였다(조선일보, 2007. 3. 17).

공무원의 정치적 중립과 실적주의는 서로 갈등적인 관계에 놓여있었으며, 이때에는 공무원의 보호에 중점을 두었다. 이러한 의미의 실적주의를 소극적 실적주의라고 한다.

그러나 행정을 둘러싼 사회환경의 변화에 따라 정치-행정 이원론의 성격은 차츰 변화를 겪게 되었고, 오늘날에는 현실 속에서 정치와 행정을 명확히 구분할 수 있다고 믿는 학자는 거의 없게 되었다(오석홍, 1997: 3). 그리고 인사행정에서도 정부의 목적달성을 위한 신축적인 인사관리를 추구하게 되면서 엽관주의적 요소를 도입하여 공직사회 내에서 정치적 요소와 행정적 요소가 서로 조화될 수 있는 방향으로 나아가야 한다는 적극적 실적주의가 더 강한 지지를 받게 되었다. 따라서 정치적 중립에 대한 이해도 과거와는 달라져야 한다. 오석홍(1997: 3)은 정치적 중립 개념의 재해석과 관련해 “지금은 정치화의 시대이다..... 정치에 내주어야 할 행정영역이 늘어나고 있다... 이러한 여건변화에도 불구하고 행정을 정치적으로 불모화시키는 전통적 중립개념을 고수하면 문제가 있다”고 주장하였다. 더욱 오늘날의 신자유주의적 정부관리방식인 신공공관리론은 관리자의 재량권을 강화하는 전략적 인사관리를 주장하고 있는데, 이와 같이 인사행정에서의 관리자의 재량권강화는 결국 인사행정에서의 정치적 판단의 허용범위를 확대시키게 되고, 이것은 나아가 공무원의 정치활동의 허용범위를 확대시키는 결과를 가져온다.²²⁾

따라서 실적주의와 정치적 중립의 관계는 과거와는 다른 상황적 변화로 인해 그 본질이 변화하였기 때문에 이에 대한 논리도 과거의 논리가 그대로 적용되어서는 안될 것이다. 그리고 공무원들의 정치활동 행태도 과거와 같은 정당의 지배 보다는 개인의 정치적 신념과 이해관계에 따른 개인적 정치활동으로 변화하고 있다. 그러므로 공무원의 정치적 중립에 대한 접근도 과거의 정치활동금지라는 자세에서 벗어나 이제는 정치활동의 허용범위의 문제로 접근하는 것이 바람직하다.²³⁾

물론 한국정부에서 공무원의 정치활동에 대한 허용 시기와 그 정도는 한국의 공직사회내의 소극적 실적주의가 어느 정도 확립되었는가에 대한 판단과 정치적 중립에 대한 공무원의 인식²⁴⁾, 그리고 국민들의 태도에 달려있다고 하겠다. 왜냐하면 미국의 경우에

22) Bowman and West(2009a: 52)는 관료제를 보호자형 모형(guardian model)과 정치가형 모형(politico model)으로 구분하였는데, 전자는 실적주의를 바탕으로 정치적으로 중립을 추구하는 모형이며, 후자는 엽관주의를 바탕으로 정치적 영향을 받는 정당정치적 관료제를 의미하였다. 이때 후자는 "기업적 관리방식에 근거하며, 한편으로는 관리자의 재량권과 신축성을 강조하고, 다른 한편으로는 성과중심과 대응성을 강조한다.... 그리고 오늘날의 신공공관리론과 공무원제도개혁운동은 공무원 사회에... 정치적 임명직의 수를 증대시키며.... 민영화를 통해 많은 정부기관을 공동화시킨다"고 하여 신공공관리론이 공직사회에서 정치적 성격을 강화시키고 있음은 지적하였다.

23) Clay(1987)는 오늘날에는 실적주의의 법규들이 대부분의 공무원들을 정치적 영향력으로부터 보호해주고 있기 때문에 공무원에 대한 정치활동금지는 불필요하다고 하였다. 이것은 해치법이 제정되었던 시기와 비교해 시대적 환경이 많이 달라졌기 때문이다. 이는 1939년에는 연방정부공무원의 68%가 정치적으로 임명된 공무원이었다는 사실에서도 잘 나타나고 있다고 하였다. 또한 Roback(1992)도 현대의 실적주의 원칙이 공무원을 정당정치의 악용으로부터 보호막이 되어주고, 엽관주의적 행태가 공직사회에서 중요한 기능을 하지 못하도록 하는 법원의 판결이 확립되어 있기 때문에 해치법의 개정이 필요하다고 주장하였다.

24) 정재명, 최승제(2010: 494)의 조사에 의하면 공무원의 정치참여 제한 규정의 필요성에 대해 전체 응답자의 절반이 조금 넘는 51.4%가 필요성을 인식하고 있었으며, 반면 41.9%가 불필요

도 과거 1930년대의 대공황시대에 국가목적달성을 위한 신축적인 인사관리의 필요성이 제기되었고, 이를 위해 적극적 실적주의를 도입하려는 노력이 계속 있었으나, 그것이 실현된 것은 거의 50년이 지난 1978년의 공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act of 1978)에서 였으며, 보호중심 소극적 실적주의의 핵심요소인 1939년의 해치법도 1993년에 이르러 개정되었다.²⁵⁾ 이러한 사실은 적극적 실적주의에 대한 신중한 판단과 접근이 요구되는 이유이기도 하다.

그러나 한국도 정부수립이후 60년 이상의 오랜 기간 동안 실적주의를 둘러싼 법적 제도적 장치들이 확립되었고, 그리고 오늘날 정부를 둘러싼 환경의 변화를 고려하면 한국정부도 장기적으로는 공무원의 기본권을 보장하고, 정치활동의 허용범위를 서서히 확대시켜나가야 할 것으로 생각된다.

2. 쟁점별 개선방안의 논의

본 논문의 사례연구에서 나타난 문제점들에 대한 개선방안을 위에서 논의한 장기적인 발전방향과 적극적 실적주의의 관점에서 제시하면 다음과 같다.

1) 표현의 자유에 대한 해석의 문제

공무원의 정치적 중립과 관련하여 가장 중요한 문제로 대두되는 것 중의 하나가 국민의 기본권인 표현의 자유에 대한 제약이다. 표현의 자유는 사상, 학문, 종교, 예술 등 모든 정신활동의 자유를 의미하며, ‘언론·출판의 자유’와 ‘집회·결사의 자유’를 포함한다(헌법 21조). 이런 표현의 자유에 의하여 보장되는 내용 중 특히 정치적 의견 내지 정치적 사상을 외부로 표현하는 정치적 표현의 자유는 민주정치를 뒷받침하는 중요한 토대로 다른 기본권에 비해 우월적 지위를 가진다(최희경, 2010: 260). 그러나 이러한 정치적 표현의 자유는 무제한의 자유일 수는 없다. 특히 선거에서의 정치적 표현의 자유는 후보자간의 과열경쟁을 막고, 선거운동에서의 기회의 불균등을 방지하기 위해서는 이에 대한 제한이 필요하다. 그러나 이때에도 표현의 자유에 대한 본질적 내용을 침해

하다는 부정적인 인식을 나타내었다. 이러한 조사결과는 한국공무원의 경우 국민 전체에 대한 중립적 봉사자로서의 지위를 지켜야 한다는 생각이 강함을 나타내고 있다.

- 25) 미국은 1960년대 이후 해치법의 적실성에 대해 의회, 사법부, 학계 등에서 많은 논의가 있었고, 1970년대 말에 행정학자들은 해치법이 곧 폐지될 것으로 보았으나, Hays and Carter(1980)에 의하면 그러한 주장은 하나의 신화에 불과하였고, 정치적 중립에 대한 사법부의 입장은 매우 견고하였다. 결과적으로 해치법의 개정은 1993년에 이르러 이루어졌다. 그러나 미국은 1960년대 이후 정치적 중립에 대한 많은 비판이 제기되면서 1974년의 연방선거운동법(Federal Campaign Act of 1974)에서 주정부 및 지방정부 공무원의 정치활동 금지에 대한 완화가 이루어졌다(Nigro & Nigro, 1986: 383). 그리고 이법의 통과 후 1974년에서 1983년 사이에 13개 주에서 주 및 지방정부 공무원의 정치활동금지에 대한 완화가 이루어졌다(Boyle, 1991).

할 수는 없으며, 과잉금지의 원칙은 준수되어야 한다(최희경, 2010: 261)

이와 같이 표현의 자유는 민주주의 국가에서 민주정치의 발전을 위해 필요한 기본권이기 때문에 그 대상이 비록 국가와 특별권력관계에 있는 공무원이라 하더라도 표현의 자유에 대한 제한은 보다 신중한 접근이 요구된다고 할 수 있다. 따라서 공무원에 대하여 선거에 영향을 미치는 행위를 제한하는 경우에도 ‘그 지위를 이용하는 경우’에는 그 제한이 타당하지만, 그렇지 않은 경우까지 제한하는 것은 타당하지 않다고 할 수 있다(최희경, 2010: 288).

미국의 경우에도 헌법에서 보장하는 개인의 기본권 특히 언론, 집회, 청원의 자유를 위축시킬 수 있다는 점을 들어 해치법을 비판하고 있다(Snead, 2001: 261). 즉 공무원에 대한 엄격한 정치활동의 금지는 chilling effect를 통해 공무원들의 정치적 무관심을 불러일으킬 위험이 있다는 점이다.²⁶⁾ 그러므로 한국의 경우에도 헌법에서 규정하는 공무원의 정치적 중립성을 공무원의 헌법상의 기본권마저 제약하는 것으로 해석해서는 안 될 것이다. 따라서 공무원이 국민의 한사람으로서 갖는 최소한의 기본권을 인정하는 범위내에서의 정치적 중립을 모색하는 것이 바람직한 입법태도라고 할 수 있을 것이다.

특히 오늘날 다원주의 사회에서는 국민의 의사가 단체의 힘을 빌어 표현되는 경우가 많다. 미국은 1960년대의 자유화의 흐름 속에서 단체에 대한 자유화도 함께 이루어졌고, Kennedy 대통령이 공무원의 노조활동을 인정하는 행정명령을 발한 것도 이러한 흐름 속에서 이루어진 조치였다(Rosenbloom, 1971). 따라서 공무원의 집단적 의사표시를 제한하는 것은 마찬가지로 공무원이 국민으로서 갖는 표현의 자유를 제약하는 결과는 빚는다.²⁷⁾

그러므로 공무원들도 기본적으로 개인적, 집단적 정치의견의 표현은 가능하다고 할 것이며, 가능하면 공무원의 정치적 중립을 유지하면서도, 한 사람의 국민으로서의 기본권은 보호해주는 입법이 필요하다고 할 수 있다(이한태, 2010: 70-71). 만약 부산지방법원의 판결에서와 같이 현정부 정책에 대한 비판을 정치적 중립의 위반으로 판단할 경우에는 공무원의 정책결정에 대한 참여기능을 완전히 배제시키는 결과를 초래하게 되며, 결과적으로 공무원을 사고력이 없는 기계로 전락시키고 정책현안에 대한 무관심만을 증대시키게 될 것이다.

따라서 ‘국가공무원법’ 제65조 제2항과 ‘국가공무원 복무규정’ 제27조 제1항의2 규정

26) 그러나 chilling effect에 대하여는 논쟁의 여지가 있을 수 있다. 왜냐하면 Snead(2001)의 연구에서 공무원의 정치활동에 대한 제약이 엄격한 주와 정치활동에 대해 관대한 주를 비교한 결과 공무원들의 정치활동에서 큰 차이를 보이지 않았으며, Bowman and west(2009b: 24)의 공무원에 대한 인식조사에서도 chilling effect에 대한 부정적 응답이 68%로 긍정적 응답 20%에 비해 높게 나타나고 있기 때문이다.

27) 미국의 경우 1968년 Washington, D. C.에 있는 약 1400명의 연방공무원들이 대통령에게 베트남전쟁의 종식을 건의하는 청원서에 서명하였으며, 1970년에는 미국무성(the State Department)과 국제개발청(the Agency for International Development) 공무원 250명이 미국의 캄보디아 침공에 대한 정책의 재검토를 국무성장관인 Rogers에게 보내는 서한에 서명하였다(Rosenbloom, 1971: 422).

은 헌법의 공무원의 중립성 취지에서 벗어나지 않는 범위에서 구체적인 조건을 설정하여 과잉금지의 원칙에서 벗어나지 않도록 그 내용을 구체적으로 규정할 필요가 있다.

특히 ‘국가공무원 복무규정’은 제3조 제2항에서 “공무원은 집단, 연명으로 또는 단체의 명의를 사용하여 국가의 정책을 반대하거나 국가정책의 수립, 집행을 방해해서는 아니된다”고하여 국가공무원법 보다 더 광범위하고 모호한 성격을 규정하고 있다. 이 규정에는 두가지 문제가 내포되어 있는데, 첫째는 이미 국가공무원법에서 집단행동금지를 규정하고 있고, 대법원과 헌법재판소에서 ‘공익’목적을 위한 행위와 ‘직무전념의무해태’에 영향을 미치는 행위로 축소해석하고 있는 법정신에 비추어볼 때, ‘공무원 복무규정’의 동조항은 법의 집행과정에서 이를 자의적으로 해석하여 헌법에서 보장하는 표현의 자유의 본질적인 부분을 침해할 위험성이 높다는 점이다. 둘째, 국가정책에 반대하는 내용이 정치적 중립에 위배하는가의 문제이다. 이는 국가공무원법 제65조 제2항의 정치행위금지행위와 관련하여 판단하여야 할 문제이다. 따라서 비판 내용이 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 반대하기 위한 행위인가 아닌가의 견지에서 판단되어야 할 문제이며, 단지 국가정책에 대한 비판만으로 공무원의 표현의 자유를 제한할 수는 없다. 즉 ‘정책에 대한 의견표명’과 ‘정치적인 공격’을 혼동하는 것은 곤란하다(문무기, 2010: 410). 과거 2009년 정부기관인 인권위원회에서도 ‘국가공무원 복무규정’이 헌법이 보장하는 표현의 자유를 침해하고 있다는 의견을 표명한 사실에 비추어 볼 때(한겨레, 2009), 동규정을 폐지하거나 그 내용을 더 구체화하여 헌법의 취지에 위배되지 않도록 해야 할 것이다.²⁸⁾

2) 직무와의 관련성 : 신분상의 제약인가 직무상의 제약인가?

본 사례의 중요 쟁점 중의 하나는 교사의 서명과 시국선언행위가 국가공무원법상의 집단행위 금지위반 외에도 공무원의 성실의무, 복종의무를 위반하였다는 점이다. 성실의무는 그 존재근거를 국가와 공무원 사이의 특별권력관계이론에서 찾고 있다. 과거 특별권력관계는 공무원이라는 특수한 신분에서 발생하는 국가에 대한 공무원의 의무를 중심으로 발전하였으며, 공공목적을 위해 공무원의 기본권을 제한할 수 있었다. 그러나 오늘날에는 특별권력관계도 과거와 같이 종속적인 신분관계에서 이루어지는 일방적인 의무의 부과가 아니라 행정목적달성을 위해 필요한 경우에 한해 기본권의 제약이 이루어지는 것으로 보며, 이때에도 기본권을 제한하려면 법률의 근거가 필요하고, 그에 대한 사법심사가 원칙적으로 인정된다(류지태, 1996: 566). 그러므로 본 사건에서와 같이 공무원이기 이전에 한 시민으로서 시국성명에 서명하고 발표한 행위를 성실의무 위반으로 제재하려면, 성실의무 자체를 공무원의 신분상의 의무로 해석하면서 또 공무원에게 무제한의 충성을 요구할 수 있을 때에야 가능한 일이다(이계수, 2009: 131).

28) 대법원은 대통령령으로 공무원의 정치적 집단행동을 금지한 정부 방침과는 달리 대법원이 법원공무원의 집단행동은 규제할 수 없다는 입장을 밝혔다(국민일보, 2010).

성실의무는 국가공무원법에서 공무원에게 부과하는 가장 기본적이고 중요한 의무이지만, 이 의무를 일반적 의무·신분상의 의무(김철용, 2007: 209)로 보아야 할지 아니면 직무상의 의무(박윤훈, 2004: 261; 김동희, 2002: 149)로 보아야 할지에 대해서는 견해가 일치하지 않는다. 공무원의 정치적 중립을 직무상의 의무로 보는 견해는 공무원도 시민의 한사람으로 헌법에서 보장하는 개인의 기본권이 최대한 인정되어야 한다는 점을 주장한다. 이에 반해 공무원의 정치적 중립을 신분상의 견해로 판단하는 견해는 공무원에게 부과되는 의무는 직무의 내외를 불문하고 공무원의 신분을 보유하는 한 당연히 지게 되는 의무로 보고 있다. 부산지방법원의 판결에서는 신분에 따른 의무의 근거로 헌법재판소의 판결 즉 교원의 정치활동은 근무시간 내외를 불문하고 학생들의 수업권을 침해할 수 있다는 점(헌법재판소 2004.3.25 2001헌마710)을 들고 있다.

그러나 만약 신분상의 의미로 파악할 경우에는 국가공무원법을 비롯한 다른 여러 법률에서 규정하는 공무원의 정치행위금지 조항이 공무원으로 하여금 정치와 관련된 모든 행위를 하지 못하도록 포괄적으로 금지하는 내용으로 이해될 위험성이 있게 된다. 이는 공무원들을 정치적 영역에서 식물인간으로 만드는 결과를 초래하며, 공무원의 기본권 침해는 물론, 국가의 주요 정책결정과정에서 공무원의 참여를 제한하여 민주주의 발전을 가로막는 중대한 결과를 초래한다. 따라서 공무원의 행위영역을 공적인 직무수행 영역과 시민으로서 자유로운 활동영역으로 나누어 일반시민으로서의 활동 영역에 대하여는 자유로운 활동을 보장하는 것이 헌법에서 보장하는 개인의 기본권 보장에도 부합된다고 할 수 있다.²⁹⁾

미국의 경우 1993년의 개정해치법에서 기본적으로 공무원의 정치활동을 허용하되, 직무관련 또는 직무상의 권한을 이용한 정치적 행위는 금지하고 있다.³⁰⁾ 그리고 독일의 경우 공무원의 정치적 활동의 자유는 그것이 직무와 관련되는 정도에 따라 달라진다. 예컨대 직무중의 정치활동은 공무원법상의 의무들을 통해 제한하는데 비해, 직무외의 정치적 활동에 대해서는 상대적으로 폭넓은 자유를 인정한다(이계수, 2005: 327).

그리고 공무원의 의무와 관련된 이러한 논의는 단순히 공무원의 성실의무에만 국한된 문제가 아니라 공무원의 정치적 행위의 위법성의 판단 문제와도 직결되어진다. 그리고 이와 같은 판단의 문제가 야기되는 이유는 국가공무원법의 규정이 모호하기 때문이다. 결국 이러한 표현의 모호성은 공무원이 갖는 신분상의 특수성과 국민 전체를 위해

29) 이와 관련해 헌법재판소는 2008년 과거 공직선거법에서 공무원의 경우 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위"를 일체 금지하는 규정에 대해 위헌결정을 내렸으며, 이에 따라 2010년 1월 25일 개정된 공직선거법은 '지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위'로 그 제한의 범위를 축소하였다(최희경, 2010: 264).

30) 1993년의 개정해치법은 군인, 국가안보에 관련된 업무를 담당하는 공무원 등의 일부공무원(further restricted employees)을 제외하고는 근무시간 이외(off duty)에는 정당정치의 관리(political management)나 선거운동(political campaigns)에서 적극적인 활동을 할 수 있도록 허용하고 있다. 그러나 직무상(on duty) 또는 공식적인 권한을 이용하여(using official authority) 행하는 정치활동은 금지하고 있다(Bloch, 2005: 234-35, 240).

봉사해야 하는 공직의 특수성을 감안한다 하더라도, 집행과정에서 재량권의 남용으로 이어지고 필요 이상으로 공무원의 권익을 제한하게 될 위험이 있게 되므로 국가공무원법에서 직무와의 관련성을 명확하게 밝혀줄 필요가 있다.

3) 열거적 규정이나 예시적 규정이나의 문제

교사의 시국선언행위가 국가공무원법 제65조 제2항의 규정에 위배되는지의 여부에 대한 판단문제는 이 규정을 열거적 성격으로 볼 것인지, 아니면 예시적인 것으로 볼 것인지에 관한 문제이다. 먼저 동법 동조항의 성격을 예시적인 것으로 판단하게 되면 이와 같은 성격의 다른 모든 행위까지 금지하는 의미이기 때문에 결국 추상적인 개념범주로 인간의 행위를 제약하게 되어 공무원의 정치활동을 지나치게 광범위하게 규제하는 결과를 가져오게 된다. 이와 같이 추상적이고 포괄적인 범주로 인간의 행위를 제약하는 것은 잘못된 입법태도이며, 오늘날 공무원에 대한 기본권의 폭을 넓히고 공무원의 노조활동의 허용범위를 넓게 하는 세계적 추세에 비추어 바람직하지 못한 입법태도라고 할 수 있겠다.

행정법학자들은 공무원법이 규정하는 공무원의 의무는 대체로 열거적·제한적인 것으로 보고 있다(김철용, 2007: 207). 대체로 열거적·제한적인 것으로 보는 까닭은 직무명령에 대한 복종 의무의 대상범위가 법률에 의해 확정되지 않는 현실을 고려해야 하기 때문이다(이계수, 2005: 321). 같은 논리로 정치활동의 범위를 규정하고 있는 국가공무원법 제 65조 제2항도 마찬가지로 열거적 규정으로 보는 것이 타당하다. 만약 이 규정을 예시적 규정으로 보아 동규정 이외의 다른 공무원의 정치적 활동까지 위법으로 판단할 경우 자의적 해석과 판단에 따른 공권력의 남용 위험성은 매우 높아질 수 있기 때문이다.

그러므로 미국의 1993년 개정해치법에서와 같이 공무원의 정치적 활동은 기본적으로 보장하면서, 공무원의 정치활동이 제약되는 경우를 구체적으로 열거하는 방법으로 개정하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

다만 우리의 정당정치의 역사와 운영의 현실로 보아 공무원의 정치활동에 대한 제약이 필요하다는 주장도 제기되고 있으므로(박윤훈, 2004: 261) 이와 관련해 공무원이 담당하는 직무의 성격과 지위에 따라 정치활동의 허용범위를 달리하는 방법도 하나의 해결방안이 될 수 있을 것이다(김철용, 2007: 210; 이계수, 2005: 323). 마찬가지로 공무원복무규정 또한 이러한 추세에 맞추어 함께 개정되어야 할 것이다.

4) 공무원외의 집단행위에 대한 해석 : 공익개념의 문제

본 사례연구에서 공익개념을 둘러싸고 상충된 판결이 나오게 된 이유는 국가공무원법 제66조의 모호성 때문이다. 즉 국가공무원법 제66조의 ‘공무원외의 일을 위한 집단행

위'의 금지규정, 즉 불가능한 사항에 대한 금지 때문에 이에 대한 해석의 문제가 제기되었고, 결국 '공무외의 집단행위'는 집단행위 자체에 대한 판단이 아닌 집단행위 내용에 대한 판단으로 귀결되었기 때문이다. 즉 대법원과 헌법재판소에서 공무외의 집단행위 중에서 '공익에 반하는' 또는 '공익에 반하는 목적을 위하여 직무전념의무를 해태하는 영향을 초래하는' 집단행위로 축소해석을 하고 있기 때문이다.

본 논문의 부산지방법원의 판결에서는 공익에 위배되는 행위를 직무전념의무를 해태한 행위로 판단하고 결과적으로 교사들의 시국선언을 위법한 것으로 판단하였다. 그리고 공익에 대한 위반 이유로 정치적 중립에 대한 위반을 들고 있다. 이러한 판단논리에는 두가지 문제점이 존재하는데, 첫째, 직무전념의무 위반의 판단근거를 공익에서 찾고 있다는 점과 둘째, 정치적 중립성 위반이 공익을 저해한다는 것으로 둘 다 논리의 비약이 존재한다. 만약 이와같이 기본권을 제약하기 위한 수단으로 포괄적 규정을 사용할 경우에는 과잉금지위반에 해당하며 위헌적 성격을 갖는다고 할 수 있다. 그리고 이러한 문제는 공무원의 집단행동을 금지하는 동규정의 포괄성과 모호성으로 인해 야기된 문제이다. 그러므로 이 문제는 궁극적으로는 특별권력관계에서의 공무원에 대한 특별한 의무부과라는 입장에서 접근하여 공공목적달성에 위배되는 집단행동을 구체적으로 열거하는 방식의 입법태도가 바람직하다고 하겠다.

따라서 국가공무원법 제66조는 공무원의 집단행위 중에서 '공무외의 일'은 제외하는 것이 바람직하며, 공무상의 집단행위 중에서 직무전념의무를 해태하는 영향을 초래하는 행위로 그 내용을 명확하게 한정할 필요가 있다. 왜냐하면 동법 제66조 제1항의 노동운동금지에는 '공무원의 노동조합설립 및 운영등에 관한 법률'에서 단체행동권을 금지하고 있으므로 불필요하며, 공무외의 일을 위한 집단행위 금지 규정도 단지 '공익에 반하는 목적을 위하여 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위'만이 이에 해당하기 때문이다.

V. 결론

본 논문은 정치적 중립과 관련된 동일 사건에서 법원의 판결이 다르게 나오게 된 이유가 무엇인지, 그리고 그 속에 내포된 정치적 중립의 문제점은 무엇인지를 살펴보고자 하였다. 연구방법으로는 사례연구에 입각하여 진행하였으며, 상충된 판결논리를 비교하여 공무원의 정치적 중립성에 대한 정부의 법제 속에 담긴 문제를 분석하였다. 그리고 분석결과 발견된 문제점들은 정치적 중립의 장기적인 발전방향에서 논의하고 그에 따라 바람직한 대안들을 제시하고자 하였다.

본 논문은 기본적으로 적극적 실적주의에 대한 시대적 요구와 오늘날 행정을 둘러싸고 있는 환경 변화와의 관계에서 정치적 중립성의 발전방향을 판단하였다. 즉 신자유주의와 그에 따른 신공공관리론의 영향 그리고 적극적 의미의 실적주의에 대한 요구는

행정에서의 정치적 영향력의 확대를 요구하고 있다는 판단에서 공무원의 정치적 활동의 허용범위를 장기적으로 점차 확대시켜나가야 한다는 점을 주장하였다.

그리고 이러한 주장의 배경에는 법적인 측면에서의 공무원의 헌법상 기본권강화의 필요성, 국제노동기구에서의 공무원의 정치적 권리 인정, 그리고 오늘날 세계 여러 나라들에서 나타나는 공무원의 정치활동에 대한 자유의 확대 경향도 함께 고려되었다.

먼저 법적인 측면에서 살펴보면, 공무원의 정치활동에 대한 현재 한국정부의 태도는 매우 부정적이고 소극적이다. 공무원의 정치활동을 거의 인정하지 않는 수준이라고 할 수 있다. 한국 사회는 과거 1990년대 이후의 민주화 과정과 김대중 정부와 노무현 정부를 거치면서 근로자의 권리보호, 나아가 공무원의 노동조합 설립 인정 등 헌법이 보장하는 국민의 기본권 향상을 위해서는 많은 진전이 이루어졌으나, 그러나 공무원관계에 있어서는 과거 권위주의 시대의 특별권력관계에 따른 의무중심의 공무원관계가 아직 그대로 존속하고 있어 헌법이 추구하는 기본정신을 반영하지 못하고 있고, 이는 공무원의 기본권을 침해하는 요인으로 작용하고 있으며, 헌법과 행정법령 사이의 갈등을 야기시키고 있다. 따라서 공무원관계에 관한 행정법령들도 이제는 헌법의 취지를 살릴 수 있도록 개정되어야 할 것이다.

그리고 오늘날 인사관리의 측면에서 주장되는 적극적 실적주의에 대한 요구와 신공공관리론에 입각한 전략적 인사관리는 공직사회내에서의 정치성 강화를 주장하고 있다. 따라서 20세기의 시대적 급변에 대처하기 위해서라도 공무원의 정치성을 인정하고 강화시키는 방향으로의 개혁이 요구된다고 할 수 있다. 그리고 이러한 방향으로의 개혁은 공무원의 기본권 강화는 물론 공직사회내의 정치적 대표성의 증대와 내부감시기능의 확대 그리고 정책결정에의 공무원의 참여확대를 위해서도 바람직한 발전방향이라고 할 수 있다.

따라서 본 논문은 이러한 전향적 입장에서 한국 공무원의 정치활동과 관련된 법제도의 발전방향을 제시하였으며, 그 구체적 내용을 다음과 같다. 첫째, 국가공무원법에서 규정하는 공무원의 정치활동에 대한 기본적인 시각을 바꿀 필요가 있다. 즉 공무원이 국민의 일원으로 누리는 헌법상의 정치적 기본권 특히 표현의 자유를 인정하여야 한다. 둘째, 기본적으로 공무원의 정치활동을 허용하되, 공공목적을 위해 필요한 최소한의 정치활동을 금지하는 방식으로 변화하여야 한다. 셋째, 정치활동에 대한 금지는 열거적 표현으로, 구체적으로 규정하여야 한다. 넷째, 공무원의 정치활동은 과거 국가와 공무원이 종속적 관계에서 공무원에게 일방적 의무로 부과되는 정치적 중립의 강조가 아니라 공무원의 권리라는 시각에서 접근하여야 하며, 따라서 정치적 중립은 신분상의 의무가 아니라 직무상의 의무임을 명확히 해야 한다. 다섯째, 현재 포괄적인 표현으로 되어 있는 공무원복무규정은 공무원의 기본권 침해가 되지 않는 범위내에서 구체적인 내용으로 개정하는 것이 바람직하다.

결론적으로 동일한 사건에 대해 상충된 법원이 판결이 나오게 된 가장 중요한 이유는 공무원관계의 기본법이 되어야 할 국가공무원법에서 공무원의 정치적 중립제도를

구체적이고 명확하게 규정을 하지 않고 포괄적이고 모호하게 규정하고 있기 때문이다. 따라서 국가공무원법이 정치적 중립성에 대한 다른 관련 법규들의 기본법이 될 수 있도록 그 규정을 명확히 하여 다른 법률들과의 모순이 발생하지 않도록 하여야 할 것이다.

<참고문헌>

1. 저서 및 논문

- 강성철외, (2008), 「새 인사행정론」, 서울: 대영문화사.
- 강신택, (1984), 「사회과학연구의 논리」, 서울: 박영사.
- 김남진, (1992), “공무원의 신분적 특성과 정치적 중립,” 「지방행정」, Vol. 41, No. 469, 31-37.
- 김동희, (2002), 「행정법II」, 서울: 박영사.
- 김익식, (2010), “지방공무원의 선거중립 확보를 위한 제도 및 공직문화 개선방안,” 「한국지방자치학회토론회: 공명선거국민토론회」, 한국지방자치학회, 81-95.
- 김철용, (2007), 「행정법II」, 서울: 박영사.
- 김해동, (1988), “공무원의 정치적 중립,” 「행정논총I」, 제26호, 제2호, 69-90.
- 류지태, (1996), 「행정법신론I」, 서울: 신영사.
- 문무기, (2010), “교사의 시국선언과 정치적 중립의무,” 「노동법학I」, 제35호, 406-410.
- 박윤훈, (2004), 「최신행정법강의(하)」, 서울: 박영사.
- 박응격, (1992), “각국의 공무원 정치중립제도,” 「지방행정」, Vol. 41, No. 469, 38-47.
- , (1996), “공무원과 지방자치단체장의 정치적 중립,” 「지방행정」, Vol. 45, No. 509, 15-30.
- 박천오, (2005), “정부관료제 연구의 두 관점: 특성과 과제,” 「행정논총」, 43(1): 1-32.
- 안병만, (1981), “공무원의 정치적 중립: 재평가,” 한국행정학보, 15(2), 7-22.
- 안주열, (2009), “공무원의 정치적 중립성에 관한 헌법적 고찰,” 「한국자치행정학보」, 23(2), 407-26.
- 오석홍, (1992), “공무원 정치중립, 왜 필요한가?” 「지방행정」, Vol. 41, No. 469, 13-20.
- , (1997), “한국 인사행정학의 현안과 과제,” 한국행정학회 인사행정연구회 창립기념 학술토론회 발제문, (1997. 6. 14), 1-4.
- , (2007), “공무원의 정치적 중립: 문제의 재발견,” 「Kapa@포럼」, 6-9.
- 유종해, (1992), “공무원 정치적 중립을 위한 제언,” Vol. 41, No. 469, 21-37.

- 이계수, (2005), “공무원의 정치운동금지의무에 대한 비판적 고찰,” 「민주법학」, 제29호, 311-336.
- _____, (2009), “공무원의 복종의무의 내용 및 한계,” 「민주법학」, 제40호, 126-171.
- 이정배, (2007), “지방공무원의 정치적 중립의무에 관한 연구,” 「지방자치법연구」, 제5권, 199-242.
- 이종수, (2001), “공무원의 정치적 활동의 허용범위와 그 한계,” 「연세법학연구」, 제8권, 제1호, 165-189.
- 이한태, (2010), “공무원의 정치적 표현의 자유와 제한,” 「인문사회과학연구」, 호남대학교 인문사회과학연구소, 제26권, 45-77.
- 임재홍, (2006), “공무원의 정치적, 중립의무 비판,” 「민주법학」, 제32호, 241-268.
- 정세욱, (2010), “지방선거와 공무원의 정치적 중립,” 「지방행정」, Vol. 59, No. 679, 16-19.
- 정재명, 최승제, (2010), “공무원의 정치참여에 관한 연구: 공무원들의 인식을 중심으로,” 한국행정논집, 22(2), 479-508.
- 최희경, (2010), “정치적 표현에 관한 헌법적 고찰 -선거운동의 자유를 중심으로-,” 「법학논집」, 이화여자대학교, 제15권 제1호, 259-291.
- 홍성방, (2007), 「헌법학」, 현암사.
- Bloch, S. J., (2005), "The Judgement of History: Faction, Political Machines, And the Hatch Act," U. Pa. Journal of Labor and Employment Law, 7(2), 225-277.
- Bowman, J. S. and J. P. West, (2009a), "To 'Re-Hatch' Public Employees or Not? An Ethical Analysis of the Relaxation of Restrictions on Political Activities in Civil Service," Public Administration Review, 69(1), 52-63.
- _____, (2009b), "State Government 'Little Hatch Acts' in an Era of Civil Service Reform: the State of Nation ," Review of Public Personnel Administration, 29(1), 20-40.
- Boyle, L. L. (1991), "Reforming Civil Service Reform: Should the Federal Government Continue to Regulate State and Local Government Employee?" Journal of Law and Politics, 7(2), 243-88.
- Clay, W. (1987). Speech from the floor of the United States House of Representatives on November 17, 1987. during consideration of H.R.3400, the Federal Employees' Political Activities Act of 1987, Congressional Digest, 67, pp. 10, 12. reprinted from Snead, (2001), 261.
- Gely, R. and T. D. Chandler, (2000), "Restricting Public Employees' Political Activities: Good Government or Partisan Politics?" Houston Law Review, 37(3), 775-822.
- Hays, S. W. and L. F. Carter, (1980), "The Myth of Hatch Act Reform," Southern Review of Public Administration, 4(3), 340-55.
- Hays, S. W. and J. E. Sowa, (2006), "A Broader Look at the 'Accountability' Movement: Some Grim Realities in State Civil Service Systems," Review of Public Personnel Administration, 26(2), 102-117.

- Kline, R. & R. Tobias., (1992). "The Hatch Act: Broaden Employee Rights?" The Bureaucrats, 20(4), 3-7.
- Martin, P., (1974). "The Hatch Act: The Current Movement for Reform," Public Personnel Management, 3 (May/June), 180-84.
- Nigro, F. A. & L. G. Nigro, (1986), The New Public Personnel Administration, 2nd ed., Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc.
- Pearson, W. M. & D. S. Castle, (1991), "Liberalizing Restrictions on Political Activities of State Employees: Perceptions of High-Level State Executives," American Review of Public Administration, 21(2), 91-104.
- Roback, T. H., (1992), "Patronage, Merit, and the Bill of Rights: Evolution and Current Trends in Public Employment," Public Administration Quarterly, 16(3), 327-43.
- Rosenbloom, D., (1971), "Some Political Implications of the Drift Toward a Liberation of Federal Employees," Public Administration Review, 31 (July/august), 420-26.
- Snead, J. D. (2001), "An Inquiry Into the Chilling Effects of Stringent Little Hatch Act Prohibitions," Review of Personnel Administration, 21(4), 259-283.
- Webster, J. B. & Kasle, J. W. (1988), The Hatch Act: Should It Be Repealed or Reformed?" Government Union Review, 9(1), 25-53.

2. 기타

- 대법원 1992. 2. 14. 선고 90도 2310판결.
- 헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2003헌바51, 2005헌가5(병합) 전원재판부 결정.
- 헌법재판소 1989. 12. 18. 89헌마32 결정.
- 헌법재판소 2004. 3. 25. 2001헌마710 전원재판부.
- 더데일리, (2010), "공무원, 교원 정치적 제한...지나친 일," 2010.2.25.
- 아시아투데이, (2008), "월드 인사이드: 미 금융위기 레이건-대처리즘의 종언," 2008. 10. 1.
- 연합뉴스, (2010), "공무원 정치적 중립에 엇갈린 판결 잇달아," 2010. 3. 4.
- 조선일보, (2007), "'철밥통 켄다': 무능 공무원 퇴출바람," 2007. 3. 17.
- 한겨레, (2009), "'공무원 정부정책 반대금지' 복무규정 개정안/인권위 '표현의 자유 침해...과잉금지 위배,'" 2009.11.18.
- 국민일보, (2010), "정부, 공무원 정치적 집단행동 금지하는데...대법원은 '규제 대상 아니다'," 2010. 1. 4.
- 한국일보, (2008), "2008 학술계 결산," 2008. 12. 23.
- 프레시안, (2010), "공무원 '정치적 중립성', 어떻게 봐야 하나," 2010. 2. 25.

투고일자 : 2011.08.10

게재일자 : 2011.09.21