

공무원의 정치활동 보장 관련 자료

인권운동사랑방 인권정보자료실

< 목 차 >

1. 관련 글

- 1.1. 공무원의 정치적 중립과 정치활동 보장, 어떻게 볼 것인가?/ 이계수(건국대 법과대학)
- 1.2. 공무원법상 공무원의 정치활동의 금지에 관한 위헌성 검토/ 김명연(법학박사/ 민주주의 법학연구회 대외협력위원회)
- 1.3. 공무원정치자유보장 쟁취를 위한 4.15총선 투쟁 어떻게 진행할 것인가?/ 서형택(전국공무원노동조합 정책기획실장)
 - + 전국대의원 대회 특별결의문
 - + 조합원 동지께 드리는 글
 - + 기자회견문
 - + 여론조사서
- 1.4. 공무원 노조의 민주노동당 지지선언과 관련하여 1
- 1.5. 공무원 노조의 민주노동당 지지선언과 관련하여 2

2. 기자회견문 및 성명서

- 2.1. 부패정치 청산의 주역으로, 민중의 희망으로 - 진보정치의 희망 민주노동당을 지지하면서 -/ 전국공무원노동조합
 - + 공무원의 정치적 자유 보장 및 민주노동당 지지와 관련하여
- 2.2. 정치적 의사표현 가로막은 낡은 제도와 관행 바뀌어야 할 때/ 참여연대
- 2.3. 전국공무원노동조합의 정치적 자유회복 요구를 환영한다!/ 공직사회개혁.대학사회개혁과 공무원.교수노동기본권 쟁취를 위한 공동대책위원회
- 2.4. 전국공무원노동조합의 정치적 자유보장 요구를 지지한다!/ 전국빈민연합
- 2.5. 시대착오적 잣대로 노동조합 탄압하는 '참여정부'는 각성하라! - 전교조 위원장의 사법처리 강행에 대해 -/ 전국교직원노동조합
- 2.6. 철도, 지하철, 항공 등 11개 운수노조 대표들 "공무원 정치의사 표현 보장해야"/전국철도노동조합
 - + 정부는 전공노와 전교조에 대한 사법처리와 중징계 방침을 즉시 철회하라/ 대구 지하철노조위원장 이원준 의
- 2.7. 시대착오적 공안탄압을 즉각 중단하라/ 전국민주노동조합총연맹
- 2.8. 경찰의 위원장 연행에 대한 전교조의 성명서 - '참여정부의 머슴' 고건 총리는 주인의 염원을 배신하려는가?/ 전국교직원노동조합
- 2.9. 공무원노조.전교조에 대한 시대착오적 탄압 중단하라/ 민주노동당
- 2.10. 당연한 권리, 당당한 투쟁 "공무원 정치활동 반드시 회복할 것"
- 2.11. 붓물터진 공무원 정치적 의사표명, 사법처리로 막을 수 있나? - 시대착오적인 현행법 뜯어고칠 계기로 삼아야/ 최현주 기자
- 2.12. 정부는 공무원의 정치적 중립과는 무관한 정치적 의사표현의 자유를 보장하라/ 문화연대 외
- 2.13. 공무원노조.전교조에 대한 시대착오적 탄압 중단하라/ 민주노동당 중앙선거대책위
- 2.14. 전교조, 전공노에 대한 탄압을 중단하고 공무원의 정치활동을 보장하라/ 전국평화와인권연대
- 2.15. 검찰의 공무원노조 간부에 대한 구속영장청구는 과잉대응이다!/ 민주사회를위한변호사모임
- 2.16. 민주세력이라는 참여정부 부끄럽다/ 탄핵무효.진보정치실현 전북민중연대
- 2.17. 공무원 정치적 자유, 구속과 수배로 막을 수 없다/ 민주노동당

공무원의 정치적 중립과 정치활동 보장, 어떻게 볼 것인가

이계수
건국대 법과대학

I. 법의 터전으로서 민주주의의

공무원노동조합, 전국교직원노동조합의 민주노동당 지지를 둘러싸고 “법치가 무너지면 정글로 간다”(헤럴드경제), “나라전체가 법 무시…민주주의의 위기”(남덕우 전 총리, 조선일보), “전교조는 치외법권 기구인가”(중앙일보)는 비판을 연일 보수언론이 쏟아내고 있다. 또한 현재의 민주노동당 지지를 아예 선거개입으로 단정하여 “공무원노조 선거개입 안 된다”(한국일보)는 사실을 내놓고 있다.

그러나 필자가 보기에 지금의 상황은 법치가 무너져 정글로 가는 상황도 아니고, 나라 전체가 법을 무시해서 민주주의가 위기에 빠진 상황도 아니다. 공무원노조, 전교조가 민주노동당 지지를 통해 선거개입에 나서고 있는 상황은 더더구나 아니다. 지금의 상황은 공무원노조 측에서 정확하게 보고 있듯이 “공무원의 정치활동을 공론화해야 할 때”이다(공무원노조 위원장의 인터뷰 중에서).

그러기에 이번 공무원노조의 정치참여 선언은 “50여 년 간 독재정권의 하수인으로 전락해 있던 하위직 공무원들이 인간적 존엄성과 헌법적 기본권을 회복하고자 하는 오랜 염원의 표출이자, 하위직 공무원들도 이 땅의 민주화 완결에 일조해야 한다는 시대적 요청에 따른”(김영길 위원장이 고건 대통령 권한대행에게 보낸 편지 중에서) 것으로 우리 사회는 이를 격려하고 지지해야 한다.

그런데 참으로 안타깝게도 그간 공무원의 정치적 활동은 그 어느 국가기관에 의해서도 지지받지 못했다. 위헌적인 법률을 시정하는, ‘국민의 기본권 수호의 최후 보루’라고 평가받는 헌법재판소는 지난 3월 25일 “초·중·고교 교사의 정당 가입이나 선거운동을 금지한 정당법과 선거법 조항은 위헌”이라며 제기한 헌법소원 사건에서 합헌 결정을 내렸다. 그것도 한 사람의 반대의견도 없는 9명 전원일치의 합헌 결정이었다. 어찌 이처럼 중요한 사건에 대한 심판에서 반대의 목소리를 들을 수 없었던가?

대한민국 법치주의의 ‘공허함’, 민주주의에 대한 위기는 그들이 말하듯이 ‘법을 무시하는 데서’ 발단되는 것이 아니다. 기존의 현실을 지극최선으로 고정시키는 율법주의의 법 준수 혹은 법 준수강요가 법치주의를 공허하게 만들고, 민주주의를 작동불능 상태로 몰아넣는다. 민주주의의 위기는 헌법재판소처럼 법치의 상위 원리인 민주주의의 원리를 법치로 재단하는 우매한 결정을 내리는 바로 그러한 국가기관들에 의해 초래되고 있다. 그들은 낱아빠진 하나의 법조문, 하나의 법률을 고수함으로써 법치주의 전체의 정당성이 의심받는 상황을 만들어냈다.

그러기에 이번 공무원 노조의 정치적 의사표시는 옹색하고 관료화된 법치의 논리를 극복하여 민주주의적 법치국가로 나아가는데 아주 중요한 한 걸음이 아닐 수 없다. 민주주의라는 정치가 바로 법의 터전이며, 민주주의는 모든 시민의 자율적인 정치 참여와 정치적 의사소통의 조건이 확보되지 않고서는 지속될 수 없다.1) 공무원 또한 ‘제복은 입은 시민’, ‘공무를 수행하는 시민’으로서 자율적인 정치 참여에 나서는데 하등 장애가 없는 곳, 그런 곳에서 민주주의는 참된 힘을 발휘하며, 법치의 기반이 된다. 그

점에서 이번 공무원 노조의 민주노동당 지지선언은 한국 민주주의 발전에서 중요한 한 획을 긋고 있다.

II. 공무원노조는 법을 무시하면서 선거에 개입하고 있는 것인가?

1. 2004년 3월 23일 전국공무원노조 중앙대의원대회는 다음과 같은 특별결의문을 발표했다.

전국공무원 노동조합은 업무상 정치적 중립을 철저히 준수할 것이다. 그러나 공무원이라는 이유만으로 정치사상과 신념의 자유까지 부정을 당하는 정치적 중립에는 동의할 수 없다.

90만 공무원 노동자의 희망 전국공무원노동조합은 민중과 나라를 구한다는 신념으로 이 나라의 진보정당, 서민과 노동자를 대표하는 진보정당, 부정부패 없는 깨끗한 정당, 민중의 이해와 요구를 바탕으로 의회정치를 실현하고자 하는 정당인 민주노동당 지지를 통해 한국사회 민주화의 서막을 선언하는 시대적 소명을 다하고자 한다.

민주노동당을 지지하는 특별결의문 발표와 기자회견에 대해 정부는 공직선거및선거부정방지법(이하 선거법)상의 공무원의 중립의무(제9조)와 선거운동금지 조항(제60조), 국가공무원법과 지방공무원법상의 정치운동금지(국공법 제65조, 지공법 제57조)와 집단행위금지(국공법 제66조, 지공법 제58조)에 위반된다고 보고 관련자들을 징계 및 사법처리의 대상으로 삼겠다는 입장이다.

2. 우선 검토해 보아야 할 것은 공무원의 중립의무 혹은 정치운동금지와 관련하여 각각 규정하고 있는 선거법과 국가공무원법의 당해 조항간의 관계이다. 국가공무원법 제65조 “정치운동금지” 조항은 박정희 군사정권이 국가공무원법을 새로 제정하면서(1963.4.17 법률 제1325호) 현재와 같은 내용으로 규정되었다. 반면 공직선거및선거부정방지법은 “깨끗하고 든 안드는 선거를 구현하기 위하여 선거에 있어서 부정 및 부패의 소지를 근원적으로 제거하고, 국민의 자유롭고 민주적인 의사표현과 선거의 공정성을 보장하기 위해”(입법이유 중에서) 이전의 별개의 선거법 체계로 되어 있던 대통령선거법·국회의원선거법·지방의회의원선거법·지방자치단체의장선거법을 하나의 단일법으로 통합한 것이다. 이 법은 1994. 3. 16 법률 제4739호로 제정되었다. 따라서 선거법 제9와 제60조는 현행 국가공무원법 제65조와 비교할 때 신법임에 틀림없다. 일반적으로 신법은 구법에 우선하므로 선거법이 국가공무원법 제65조에 우선하여 적용된다고 볼 수 있다. 그러나 문제는 후자가 구법이라도 특별구법은 일반신법에 우선하여 적용되므로, 양자의 관계가 특별법과 일반법의 관계에 있는지를 살펴보아야 한다. 국가공무원법 제65조는 선거에서의 특정정당지지는 물론 공무원의 일반적인 정치활동 모두에 대해 규율하고 있는 반면, 선거법은 제9조, 제60조는 공무원의 정치적 중립의무를 선거에 특별히 한정하여 규정하고 있는 취지이므로 선거법 제9조 및 제60조는 국가공무원법과의 관계에서 특별법의 지위에 있다고 볼 수 있다. 통합선거법이 1993년 제정된 이래 동 법은 여러 차례의 개정을 통해서 국민의 정치참여를 확대해오고 있다는 점도 이러한 해석을 뒷받침한다. 즉, 선거법은 그간 노동조합의 정치활동과 시민단체의 정치활동을 허용하는 방식으로 국민들의 정치참여를 확대해오고 있는데, 이 부분은 이전 시기와 다른 ‘새로운’ ‘선거’ 정치문화를 정착시키려는 입법자의 결단으로 이해해야 한다.

국가공무원, 지방공무원법의 해당조항과의 관계에서 선거법 조항이 특별법의 지위에 있다고 해석하지 않는다면 오랜 세월 정치적 참여가 봉쇄되어온 우리 국민들에게 그나마 확대된 정치적 의사표현의 길을 제공하고자 제정된 선거법의 규정과 취지가 30년 전 군사독재정권 시기의 법률규정에 의해 무력화되는 결과를 빚게 될 것이다.²⁾

1) 정택욱, 『정치와 법치』, 책세상, 2002

3. 그러면 이제 선거법 제9조와 제60조에 대해 살펴본다.

제9조 (공무원의 중립의무 등) ① 공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(기관·단체를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 생략

제60조 (선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제4호 내지 제9호에 해당하는 자가 후보자의 배우자인 경우에는 그러하지 아니하다.

1~3호 생략

4. 국가공무원법 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 지방공무원법 제2조(공무원의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 정당법 제6조(발기인 및 당원의 자격)제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(국회의원과 지방의회의원외의 정무직공무원을 제외한다)은 그러하지 아니하다.

우선 선거법 제9조에서 말하는 “선거에 대한 부당한 영향력의 행사”란 이전 시기 익히 있어왔던 공무원조직을 동원한 부정, 관권선거를, “기타 선거결과에 영향을 미치는 행위”란 투표부정과 같은 구체적인 선거결과조작행위는 물론이고, 선거민의 표심에 결정적인 영향력을 줄 수 있는 실질적 관련성 있는 정책의 집행 등을 지칭하는 것으로 보아야 한다.

그렇다면 이번 공무원노조의 민주노동당지지 특별결의는 제9조의 요건에 해당하는가? 만약 공무원노조의 이번 결의로 인해 국민들의 투표권 행사에 일정한 편향이나 장애가 발생하였다면 요건에 해당한다고 할 수 있다. 즉, 그러한 특별결의의 발표가 결과적으로 선거에 대한 부당한 영향력 행사가 되고, 지지선언이 선거결과에 영향을 미친 것으로 판단된다면, 그것은 선거법 제9조 위반이 된다. 그러나 현재의 시점에서 선거결과에 대한 영향을 판단하기도 어렵거니와, 자칫 이러한 해석은 우리 국민에 대한 모독이 될 수 있다. 공무원노조의 일반적인 정치적 견해에 따라 주권행사의 방향을 달리할 정도로 국민들의 수준을 낮추어 보지 않고서야 그러한 결론이 이끌어낼 수 없기 때문이다. 이 대목에서는 한국의 민주주의가 아직도 그 정도로 일천하다고 보는지 묻지 않을 수 없다.

다음, 선거법 제60조에서 말하는 선거운동에는 선거운동 기간 중의 명시적인 선거운동은 물론 묵시적인 선거운동도 포함된다고 보아야 하지만, 국민들을 대상으로 한 추상적인 수준에서의 일반적인 견해표명까지 그러한 선거운동에 포함시키는 것은 우리가 있다고 본다. “민주노동당 지지를 통해 한국사회 민주화의 서막을 선언하는 시대적 소명을 다하고자 한다.”는 정도의 지지선언은 드러내놓고 민주노동당을 지원하겠다는지, 은연중에 민주노동당이 유리하게끔 선거운동을 하겠다는 의사의 표현이 아니라 민주노동당이 공무원노조가 지향하는 한국사회에 가장 적합한 정당이라는 추상적인 수준에서의 일반적인 견해표명으로 보아야 한다.

따라서 이 번의 지지선언은 선거법에 반하지 않는다고 보아야 한다. 이렇게 해석하는 것이 민주주의 정치에서 표현의 자유가 가지는 중요성에도 부합하는 해석이라고 할 수 있다. 결론적으로 선거법 제9조는 어디까지나 공무원의 직무집행과 관련하여 또는 공무원의 직위를 이용하여 구체적인 선거과정에서 명시적, 묵시적으로 개입해서는 안 된다는 포괄적 의무를 규정한 것이지 공무원 혹은 공무원노조가 시민

2) “공무원노조는 오직 공무원이라는 이유만으로 일률적으로 정치사상과 신념의 자유까지 부정하고 있는 현행 하위법률은 군사독재시대가 남겨놓은 쓰레기이므로 저항을 통하여서라도 반드시 고쳐져야 한다고 믿고 있습니다.” 공무원노조위원장의 발언 중에서.

사회의 일원으로서 행하는 정치적 의사표현에 있어서까지 중립을 요구하는 것이라고 볼 수는 없다.

4. 또한 헌법 제7조는 공무원의 정치적 중립성을 언급하고 있지만 이 역시 공무원의 정치적 침묵을 강제(강요)하는 규정이라고 보기는 어렵다. 중립의무를 잘못 해석하면 결과적으로 공무원의 정치적 의사표현의 자유를 제한할 수도 있으므로 '중립의무'의 해석에서는 헌법합치적인 접근이 필요하다.

우선 선거가 자유롭고 공정하게 치러지려면 선거관리업무를 맡은 공무원만 아니라 국민에 대해 공권력을 행사하고 집행하는 모든 공무원 및 관련단체의 선거와 관련한 중립의무는 매우 중요하다는 취지에 대해서는 동의할 수 있다.

그러나 거기에서 더 나아가 공무원은 선거와 관련하여 아무런 발언도 할 수 없다거나, 오로지 침묵해야 한다는 의미로 중립의무를 이해하는 데는 동의할 수 없다. 원래 중립성(Neutrality)원리, 국가와 공무원의 중립의무라는 개념은 서양의 종교전쟁 이후 등장한 것이다. 종교전쟁으로 국가가 분열되고 끝없는 상호부정과 배척, 살육의 참상을 겪고 난 뒤에야 사람들이 주목한 '국가권력과 공무원의 중립성 원리'란 다른 아님 곧 관용의 원리이다. 또한 국가의 중립성 원리는 다원주의적 가치를 거부하는 '실체적-윤리적' 국가관, 사상의 자유시장을 거부하는 '후견적 국가관'에 대한 방어원리인 것인지, 소극적으로 아무 것도 하지 말아야 한다는 의미는 아니다. 오히려 국가의 중립성이란 타자규정성에 해방된 구체적 이익들이 공적인 의사형성과정에서 토론되고 그 결과들이 표결에 붙여질 때 담보되는 것이다. 마찬가지로 공무원의 중립적 태도라는 것도 일방적으로 강요된 국가방침예의 복종을 통해서 담보되는 것이 아니라, 공무원 스스로가 관용과 토론의 자세를 통해 민주주의적 가치를 스스로 담지할 수 있을 때 확보될 수 있는 것이다. 정작 공무원 스스로는 민주주의와 인권의 가치에 대해 경험하지도 실천하지도 못하면서, 그들을 민주공화국의 공무원으로 일하라고 하는 것은 논리적 모순이다.

이 번에 발표한 지지선언 정도도 공무원노조 혹은 공무원들의 할 수 없다고 해석한다면 그것은 헌법이 보장하는 표현의 자유(제21조)를 침해하는 것이 될 뿐 아니라 공무원의 정치적 중립의무(제7조 제2항)의 본질을 왜곡하는 것이 된다. 공무원도 국민의 한 사람으로서 자신의 정치적 의사를 일반 추상적 수준에서 표명하고, 그것을 공개적 여론을 통해 검증받을 수 있는 것이고, 그런 것이 이루어질 때 그들은 진정 관용과 중립의 정신을 직무현장에서도 실천할 수 있다. 이것이 일방성에 반대되는 중립성의 참된 의미일 것이다.

5. 이제 남은 문제는 국가공무원법 제66조의 집단행위금지조항이다.

제66조 (집단행위의 금지) ① 공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다.<개정 1963.12.16, 1964.5.26, 1973.2.5>

이번의 지지선언이 노동운동이 아님은 명백하다. 그러면 "기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위"에 해당하는가? 대법원판결은 이와 관련하여 공무 이외의 일을 위한 집단행위란 "공무가 아닌 어떤 일을 위하여 공무원들이 하는 모든 집단적 행위를 의미하는 것은 아니고 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 보장하고 있는 헌법 제21조 제1항, 헌법상의 원리, 국가공무원법의 취지, 국가 공무원법상의 성실의무 및 직무전념의무 등을 종합적으로 고려하여 '공익에 반하는 목적을 위하여 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위'라고 축소 해석하여야 할 것이다."라고 판시하고 있다.³⁾

이러한 판결의 해석을 이번 특별결의문 발표에도 그대로 적용할 수 있다. 특별결의문과 그 이후의 기

3) 대법 1992. 2. 14. 선고 90도2310.

자회견 등을 통해 전국공무원노조는 직무와 관련해서는 철저히 중립을 지킬 것이며, 이번 지지선언에도 불구하고 직무수행방식에서는 이전과 전혀 다를 바가 없을 것이라는 사실을 누차 강조했다. 직무전념의무를 해태할 어떠한 의도도 없음을 명백히 했고, 대다수 국민들은 실제로 그렇게 할 것이라고 믿고 있다. 오히려 공무원들이 저렇게까지 하니, 이번에는 정말 관권선거는 없겠구나 하는 신뢰마저 보내고 있다. 그 점에서 이번 지지표명은 공무원의 의무 중 가장 기본이 되는 의무인 성실의무(Treuepflicht)에 충실한 행위라고도 볼 수 있다. 공무원들이 더 이상 집권당과 정부의 충복(忠僕)이 아니라 자신들의 정치적 신념을 독립적으로 표출할 수 있을 정도로 독립된 지위에 서겠다는 의지를 펼쳐 보이는 것 자체가 이미 어느 당파에 종속된 존재에서 탈피하여 국민 전체의 이익을 도모하는 존재가 되겠다는 선언이 되기 때문이다. 성실의무는 바로 그러한 자세로서 공무에 임할 것을 요구하고 있다.

공무원도 언론, 출판의 자유를 당연히 누린다. 다만 그것이 직무수행에 지장을 주지 않도록 제한될 수 있을 뿐이다. 자기 동료와의 대화에서 자유롭게 정치적 견해를 표명할 수 있으며, 근무 외의 시간에는 일반 시민과 똑같이 언론, 출판의 자유를 누려야 한다. 이번의 지지표명을 공무원들에 대한 민주노동당 지지 선동으로 해석할 수도 없거니와, 공무원들에게 민주노동당 지지운동을 하라고 지령한 것으로 볼 수도 없다. 그것은 공무원노조의 대표들이 자신의 동료들에게 펼쳐 보인 자유로운 정치적 견해표명에 불과하다. 대통령만 "...와 대화" 할 수 있는 것은 아니다. 누구든지 자신들의 동료, 그리고 국민들과 대화할 수 있다. 공무원노조는 매스미디어 시대에 가장 적합하고 효과적인 대화방식으로 중앙대의원 대회 특별결의문을 발표한 것으로 보아야 한다.

6. 그러나 이상의 해석, 특히 국가공무원법 제65조와 선거법 제9조, 제60조와의 관계에 대해 정부는 동의하지 않으면서 이 번 사안을 국가공무원법 제65조에 의거 처리하겠다는 입장을 견지해 나갈 것이다. 만약 이 번 사안이 국공법 제65조 제2항에 의해 판단해야 할 사안이라고 한다면 공무원노조의 이번 선언은 위법한 것인가? 제65조 제2항에 대한 제한적 해석의 가능성은 여전히 남아 있지만 현재로서는 위법이라고 판단하지 않을 수 없다. 그래서 이제 이 조항의 등장배경, 앞으로의 운명에 대해서만 한 마디 덧붙이겠다.

우선 공무원들은 예전부터 법률에 근거하지 않고도 권리를 제한당하고 의무를 부담해왔다. 이를 학설과 판례는 특별권력관계로 정당화해왔다. 특별권력관계론에 대해서는 비판도 많아 오늘날 이론과 실무 양면에서 배척되고 있는 실상이다. 예컨대 국회는 종래 특별권력관계로 인정되어온 영역에 대해 법적 규율을 가함으로써 법률에 의한 기본권 제한이라는 헌법상의 요청을 형식적으로는 만족시키고 있다. 국가공무원법 중 "복무"에 관한 부분이 바로 그런 것에 해당한다. 그러나 기본권의 제한이 형식적으로는 법률에 의해 이루어진다고 하더라도, 그 실질적인 내용은 과거 법률 없이 관행에 따라 해오던 때의 그것과 다를 바가 없다. 국가공무원법이 "공무원의 권리"라 하지 않고, "복무"라고만 하여 공무원을 권리주체가 아닌 복무관리대상으로 보는 시각은 이를 반증한다. 따라서 공무원의 권리, 의무관계에 관한 한 여전히 낡은 특별권력관계적 논리 - 즉 공무원은 무제한으로 국가에 복종해야 하며, 기본권의 주체가 될 수 없다는 논리를 유지하는 국가공무원법을 전면 개정해야 한다. 입법자가 그러한 개정작업에 나서지 않으면 공무원들 스스로가 이 악법을 폐기하는 운동에 나서야 한다. 국회가 법을 만드는 시대임에도 불구하고, 어떤 것을 법으로 인정하고자 하는 의사(의지) 혹은 법으로 인정하지 않으려는 의사(의지)와 그러한 의지의 지속적인 표출(실천)을 통해 민중적 관습법을 성립시킬 수 있는 가능성은 오늘날에도 여전히 남아있음을 상기시키고 싶다.

III. 공무원의 정치적 자유, 어떻게 보장해야 하는가?

현행 국가공무원법 제65조 제1항은 공무원은 정당이나 기타 정치단체의 결성에 관여하거나 가입할 수 없다고 못 박고 있다. 여기서 말하는 공무원에는 정무직공무원과 같은 특수경력직공무원은 제외되므로(동법 제3조), 이 조항은 이른바 직업공무원들인 경력직공무원에게만 적용된다. 이와 관련하여 학계의 의견은 공무원에게 정치적 중립성을 요구하는 것은 직무집행에 있어서 국민전체가 아니라 특정집단의 이해관계를 대변하는 것을 방지하기 위한 취지이므로 이러한 목적을 넘어서서 정당이나 정치단체 결성에 관여하거나 가입하는 것 자체를 못하게 공무원의 정치적 기본권을 제한하는 것은 비례성의 원칙(과잉금지 원칙)에 비추어 문제가 있다는 견해⁴⁾와 그러한 점은 인정할 수 있으나 우리의 정당정치의 역사와 운영의 현실로 보아 공무원의 정당가입 자체가 바로 공무원의 직무집행에서의 중립성에 영향을 미칠 우려가 있으므로, 공무원의 정치활동은 현재로서는 검토하기 어렵다는 입장⁵⁾으로 갈라지고 있다. 후자인 이른바 '시기상조론'도 공무원의 정치적 자유권 그 자체의 인정 필요성에 대해서는 동의하고 있다고 볼 수 있다.⁶⁾

앞에서는 공무원노조의 이번 특별결의를 현행법의 틀에서 해석하느라, 보다 큰 틀에서의 논의는 전개하지 못했다. 그러나 이 번 특별결의를 일회성의 사건으로 제한하지 않고, 보다 장기적으로 공무원의 정치적 자유보장이라는 쟁점으로 연결시키려면 지금부터라도 이 부분에 대한 입법론적 검토가 필요하다고 본다.

이른바 '시기상조론'은 공무원에게 정치적 자유를 인정하는 것이 아직은 이르다는 입장이고 이른바 공무원노조법을 입안하는 정부 측 입장도 그러한 것 같다.

법의 내용은 어떤 사안을 바라보는 그 사회의 구성원의 인식상태에 따라 달라지는 것임에는 틀림없다. 예를 들어 똑같이 군사독재정권을 경험한 스페인(프랑코 독재)과 독일(나치스 독재)은 독재체제 붕괴 후 군인의 정치적 자유 부분에서 완전히 다른 방식의 법 체계를 만들었다. 군사독재체제로 인한 역사적 체험에서는 유사했던 두 나라가 그에 대처하는 방식은 달랐던 셈이다. 스페인은 군인의 정치개입을 차단하기 위해 근무 중, 근무 외를 구분 않고 군인의 모든 정치적 활동을 금지한다. 그리로 그러한 금지는 표현의 자유 등에 대한 광범위한 제한으로 이어지고 있다. 그러나 독일의 입법태도는 이와 전혀 달랐다. 독일의 입법자들은 군인 스스로가 그들이 방어해야만 하는 민주주의와 인권의 가치에 대해 경협해야한다는 전제 하에 정치적 중립의 최소한만 규정하고, 정치적 활동이 군대의 효율성에 저해되지 않는 한 군인에게도 정치적 자유를 허용하며, 나아가 정치적 활동을 지원하기까지 한다. 스페인과 독일의 중간 정도로 군인의 정치적 자유를 보장하는 나라들도 있는데, 유럽에서는 벨기에, 이태리, 영국 등이 그에 속한다. 이들 나라에서는 제복을 입고 정당에 참여하는 것은 불허하나, 그 밖의 방식으로 그들의 의견을 공개적으로 개진하는 것은 허용하고 있다. 영국의 군인들은 계획된 군사작전에 반대하는 평화집회에 참석할 수도 있다.⁷⁾

공무원의 정치적 자유와 관련하여 어떠한 태도를 취할 것인가는 주권자인 국민의 판단에 따라 달라질 것이다. 입법자는 국민의 의사를 존중해야 하고, 우리 국민들이 이 문제를 대하는 시각이 무엇인지를 정확히 탐지해내야 한다. 최근의 여론조사를 보면 의견은 대체로 찬반 50% 정도이며, 조사에 따라서는 정치적 자유 인정을 지지하는 의견이 많은 것으로 나타난다. 국민들 스스로가 국가와 사회의 변화에 발맞추어 공무원법을 새롭게 고쳐야 할 필요성에 점차 동의하고 있음을 알 수 있다. 사정이 이러하다면 17대 국회는 공무원의 정치적 자유를 인정함에 있어 행정 관료들의 판단에 의존할 것이 아니라 스스로 입법자로서 주도권을 쥐고 입법작업을 해야 한다. 이 경우, 공무원의 정치적 자유를 제한 할 때에는 명

4) 류지태, 『행정법신론』, 신영사, 2003, 615쪽.

5) 박윤훈, 『최신행정법강의(하)』, 박영사, 2002, 260쪽.

6) 그 점에서 공무원의 정치적 자유권을 법리적 차원에서부터 부정하는 헌법재판소의 태도와는 사뭇 다르다.

7) Georg Nolte(Ed.) *European Military Law Systems*, De Gruyter Recht, Berlin, 2003, 77-83쪽.

확한 요건과 기준이 있어야 한다는 명확성의 원칙, 기본권을 제한하더라도 가장 덜 침해적인 방식으로 해야 한다는 최소침해의 원칙(비례성의 원칙), 공무원의 정치적 자유의 본질적인 내용은 제한할 수 없다는 원칙 등을 준수해야 한다.

IV. 민주공화국: 정치는 모두의 것, 공무원에게도 정치적 의사표현의 자유를!

이번 사안을 보면서 나는 우리사회에는 아직도 민주공화국에 대한 이해가 부족하다는 느낌을 받았다. 공화국은 정치가 군주의 것, 특정집단의 것에서 시민들의 품으로 돌아온 순간에 탄생했다. 공화국은 정치와 비정치를 구분하고, 특정 집단에게만 정치적인 것(das Politische)을 허용하고 또 다른 특정 집단에게는 철저한 비정치를 강요한 '정치독점'을 거부한다.

우리 민주공화국의 토대를 마련하기 위해 노력하고 희생한 다수의 국민들을 소외 억압해온 그들만의 정치는 끝나야 한다. 공화국(republic)은 말 그대로 모두의 것(res publica)이기 때문이다.⁸⁾ 최근 정치와 법치의 관계에 대해 간결하지만 깊이 있는 성찰을 보여준 영남대학교 정태욱 교수의 글을 인용하며 발제를 마친다.

한 사회의 여러 갈등과 반목의 상위에 공동경비구역으로서의 공적 영역을 구축하지 못한다면 법은 결코 일반 의지가 될 수 없으며, 편벽되고 배타적인 특수 의지의 도구로 전락할 것이다. 진정한 법치주의를 희망하거나 입헌민주주의 덕목들에 헌신하라. 법의 일의 우선순위를 사상과 양심의 자유를 지켜내어 국가의 공공성과 국민들의 정치적 각성을 복돋는 데 들지어다.⁹⁾

8) 정태욱, 앞의 책, 137쪽.

9) 정태욱, 앞의 책, 147쪽.

공무원법상 공무원의 정치활동의 금지에 관한 위헌성 검토

김명연

(법학박사/민주주의법학연구회 대외협력위원회)

공무원노동조합과 전국교직원노동조합의 '공무원 정치활동 회복선언'의 의의와 이러한 선언행위가 현행 공무원법과 공직선거및부정선거방지법상 허용될 수 있는지에 대해서는 충분한 검토가 있는 것으로 생각된다. 따라서 공무원법상 공무원의 정치활동의 금지(국가공무원법 제65조/지방공무원법 제57조) 및 공직선거및부정선거방지법상 공무원의 선거운동의 금지(동법 86조)에 관한 규정의 위헌성에 대해 간단한 검토를 하는 것으로 한다.

I. 공무원의 정치활동의 권리에 관한 ILO규약

1. 규정의 내용.

먼저 공무원의 정치활동에 관해 국제기준은 어떻게 규율되고 있지를 간단히 살펴보고 이를 통해 현행 한국 공무원법의 평가에 대한 일정한 시사점을 얻는다. ILO는 공무원의 정치활동에 대해서도 노동자로서의 공무원의 시민적 권리와 정치적 권리를 취급하고 있다. ILO 규약 가운데 공무원의 시민적, 정치적 활동의 권리를 규정하고 있는 것은 1978년 채택된 "공무에 있어 단결권의 보호 및 고용조건의 결정을 위한 절차에 관한 제151호 규약"이다. 이 규약 제9조는 공무원이 시민적 정치적 권리를 향유하며 이러한 정치적 권리는 결사의 자유의 정상적인 행사에 필수 불가결한 요소로 규정하고 있다. 중요한 것은 공무원의 결사의 자유는 민간노동자와 동일하게 보장된다고 하고 공무원의 시민적 정치적 권리 역시 공무원의 직무의 중립성과 모순되지 않는 형태로 보장된다고 규정하고 있는 점이다. 즉 이 조문은 "공무원은 그 지위 및 직무의 성질에 따른 의무에 위반하지 되지 않는 범위 안에서 다른 노동자와 동일하게 결사의 자유의 정상적인 행사에 불가결한 시민적 정치적 권리를 갖는다"고 규정하고 있다. ILO의 규약은 정책을 결정하는 지위에 있는 공무원, 통상적인 고위직 공무원 및 직무가 고도의 기밀적 성질을 가진 공무원을 그 적용대상에서 제외하고 있다.

2. ILO 규약의 시사점

공무원의 시민적 정치적 권리의 보장에 관한 ILO의 규약에서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

- (1) 공무원의 정치적 활동에 대한 권리는 국제적으로 승인된 기본적 인권이다.
- (2) 공무원의 정치적 활동에 대한 권리는 노동조합운동과 관련되어 이해되고 있다. 즉 공무원 역시 노동자인 것이다.
- (3) 공무원은 공무원이라는 지위에 있다는 이유만으로 정치적 활동에 대한 권리가 제한·금지되어서는 아니 된다. ILO규약 역시 공무원의 지위에 따른 의무에 위반하지 않는 범위 안에서 정치적 권리가 보장된다고 규정하고 있지만 이것이 의미하는 것은 공무원의 지위에 따른 직무수행상의 의무에 저촉되어서는 아니 된다는 것을 의미한다.
- (4) ILO 규약 역시 직무의 중립성과 관련하여 민간노동자와 다른 점은 긍정하고 있지만 공무원의 직무의 중립성 역시 공무원으로서의 지위와 직무의 성질에서 발생하는 의무로서의 중립성이다. 이것은 국민이 공무원의 직무를 신뢰할 수 있어야 한다는 일반적 추상적 의미에서의 중립성과는 다른 것이다.

3. 소결

이상에서 보는 것과 같이 공무원의 정치활동에 대한 권리는 국제적으로 승인되고 있는 기본적 권리이며 또한 오늘날 사회경제적 기능이 확대되고 있는 노동조합의 권리의 일환이다. 따라서 이는 원칙적으로 민간노동자와 동일하게 보장되어야 하는 것이다. 다만 공무원이 갖는 지위와 직무로부터 발생하는 의무의 측면에서 정치적 중립성도 요구된다. 따라서 그 제한을 위해서는 그에 상응하는 이유가 있어야 하는 것이며 단순히 전체 국민에 대한 봉사자의 지위, 직무의 공공성 또는 행정의 중립성, 국민의 중립성신뢰라는 일반적 추상적 기준에서 공무원의 정치적 활동을 광범위하게 제한하거나 금지하는 것은 허용될 수 없는 것으로 생각된다.

II. 국가공무원법상 공무원의 정치운동 금지의 합헌성

국가공무원법상 일률적이고 광범위한 정치활동의 금지, 형사적 방법에 의한 제재, 대통령령 등으로의 포괄적 위임 등과 관련하여 위협의 가능성이 매우 높은 것으로 평가된다. 공무원의 정치행위의 금지의 위헌성을 금지의 근거·이유(입법의 목적), 금지의 범위·정도, 위반에 대한 제재의 정도 등과 관련해 검토한다.

1. 제한의 근거

① 제한의 근거로서 주로 행정실무상 주장되어 온 공무원관계=특별권력관계론은 전근대적인 신분제적 공무원관에 입각하여 공무원관계에 대한 법치주의의 적용을 배제하는 것이기 때문에 현행 헌법하에서는 허용될 여지가 없다는 점은 이미 이계수교수님이 지적하고 있는 바와 같다.

② 오늘날 공무원의 정치활동의 금지에 대한 헌법상 주된 논거 가운데 하나가 “전체 국민에 대한 봉사자로서의 공무원”이다(헌법 제7조제1항). 그러나 헌법 제7조제1항의 “전체 국민에 대한 봉사자로서의 공무원”은 국민으로부터 신탁된 공무를 담당하는 모든 자에게 요청되는 공무원의 일반적인 용태를 의미하는 것이며 따라서 국회의원, 장관, 지방자치단체의 장 등과 같은 정치적

공무원의 경우에는 자기의 정치적 신념에 따라 적극적인 정치활동을 함으로써 전체 국민에 대한 봉사자로서 역할을 하는 것이기 때문에 전체 국민에 대한 봉사자로서의 공무원의 지위와 정치활동의 금지와 직결되는 것은 아니다

③ 학설에 의해 일치하는 논거가 “행정의 정치적 중립성의 확보”이다. 즉 행정의 정치적 중립성과 계속성을 확보하기 위해 결정된 국가 또는 지방자치단체의 정치적 의사를 직무를 통하여 공정하고 충실하게 집행할 것이 요청되기 때문에 공무원의 경우 다른 일반 국민과는 달리 정치적 활동이 금지될 필요가 있다는 것이다. 그러나 이러한 의미에서의 행정의 정치적 중립성의 확보는 1차적으로 법령 및 직무명령에 따른 직무수행에 의해 실현될 수 있다.

2. 제한의 범위·정도

제한의 근거로서 어느 견해에 의하든 공무원의 정치활동의 자유가 국민 일반과는 다른 취급을 받는 일반적 근거를 제시하는 것에 지나지 않고 제한의 범위·정도의 구체적인 논거는 되지 못한다. 여기서 제약되는 정치적 자유는 헌법상 가장 중요시되는 정치적 자유 내지 표현의 자유 그 자체이기 때문에 구체적인 제한은 필요최소한도의 범위·한도에서만 헌법상 허용될 수 있을 것이다. 합헌적인 제한의 범위를 검토함에 있어 지위·직무·권한의 성질과 내용·근무시간 외·직무와 시설의 이용의 유무 및 폐해의 정도 등이 고려되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 합헌적으로 금지할 수 있는 일반직공무원의 정치적 행위는 ①주체의 측면에서 보면 정책의 결정 또는 법률안의 기안 등에 참여하거나 행정재량권을 가지고 정책 또는 법률의 시행을 담당하는 직무권한을 갖는 공무원에 한정되어야 하며 ② 행위의 상황의 측면에서 보면 공무원이 그 직위를 이용하거나 또는 그 직무집행행위와 관련하여 행하는 정치적 행위에 한정되어야 할 것이다.

3. 위임입법의 한계

공무원법이 민주주의국가에서 가장 핵심적으로 중요한 시민으로서의 공무원의 정치적 활동에 대한 기본권을 제한을 대통령령이나 국회규칙과 같이 하위법령에 유보하고 있는 것은 특별권력이론에 의한 것으로 이해된다. 그러나 오늘날 특별권력관계론은 광범위하게 부정되고 있으며 행정 내부 영역에 있어서도 국민의 기본권과 관련된 경우 법률유보의 원칙이 타당하게 적용되어야 한다. 이러한 관점에 의할 경우 침해유보나 본질사항유보 등 어떠한 법률유보이론에 의하더라도 이에 관한 사항을 하위법령으로 위임할 수 있는 사항은 아니며 의회가 법률로서 규정할 사항이다.

4. 형벌적 제재의 문제점

공무원의 정치적 행위의 제한은 헌법상 보장된 공무원의 시민으로서의 표현의 자유를 내부질서의 유지의 관점에서 제한하는 것으로 공무원법상의 직무전념의무 및 법령준수의무의 위반에 해당하며 이의 위반행위가 반사회적·반국가적 행위는 아니므로 형사적 제재를 하는 것은 법리에 맞지 않으며 그 위반에 대한 제재는 징계처분으로 한정되어야 것이다. 그리고 이 징계처분은 일반적으로는 징계사유의 유무, 필요성, 정도(종류) 등을 구체적으로 검토하여야 한다.

III. 결론

오늘날 다원화된 민주주의사회에서 공무원으로 하여금 자신의 입장을 공동체의 정치적 의사형성과정에 참여할 수 있는 가능성이 완전 배제하는 것은 자유민주주의의 기본질서에 반하는 것이다. 원칙적으로 공무원에게 법이 정한 테두리 안에서의 합법적인 정치활동을 허용하여 누구에게나 정치참여의 가능성을 개방하고 의사형성과정이 공개적이고 자유롭게 이루어지게 한다면 오히려 이러한 방법이 선거의 공정을 확보하는 지름길이라고 할 수 있을 것이다.

공무원의 정치활동의 금지는 외견상의 행정의 중립성과 안정성의 확보 등에 있지만 그 실질에 있어서는 특권적이고 폐쇄적인 관료기구의 유지에 있는 것이며 이는 그 동안 특별권력관계에 의해 뒷받침되었다. 따라서 폐쇄적인 관료기구의 개혁을 위해서는 일반공무원의 정치적 자유와 노동기본권의 확보에 의한 관료기구의 내부구조의 민주화를 추진할 필요가 있다고 본다.

공무원의 정치활동 제한에 관한 법률적 검토

이민종
(민주사회를위한변호사모임)

1. 글을 시작하며

발제자는 공무원의 정치적 중립과 정치활동 보장에 관하여 민주주의 원칙에 근거하여 검토하고 핵심적인 법률조항이라고 할 수 있는 헌법 제7조, 국가공무원법 제65조 및 66조, 공직선거및 선거부정방지법 제9조 및 제60조에 관하여 정확하고도 깊이 있는 분석을 제기하였는데, 이에 적극 동의하며 발제내용을 보완하는 의미에서 몇 가지 법률적인 검토를 하려고 합니다

2. 공무원의 정치활동을 제한하는 법률 규정의 위헌성

현행법 상 공무원은 (1) 특정정당이나 후보에 대한 지지의사표명을 단독 혹은 집단적으로 다수인이 모인 자리에서 공개적으로 발표할 수 없으며, (국가공무원법 제65조 제4항, 제66조, 공무원복무규정 제27조 제1항, 제2항 제3호) (2) 지지하는 정당 또는 후보자에게 정치자금을 기부할 수 없으며, (같은 법 제65조 제4항, 공무원복무규정 제27조 제1항, 제2항 제4호) (3) 정당에도 당원으로 가입할 수 없을 뿐만 아니라(같은 법 제65조 제1항, 정당법 제6조 제1호) (4) 공직선거및 선거부정방지법이 정하는 바에 의하여 선거운동도 할 수 없습니다.(국가공무원법 제65조 제2항, 제3항, 공직선거및선거부정방지법 제60조 제1항 제4호)

게다가 교원노동조합의 경우 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 제3조에 따라 일체의 정치활동이 금지되며, 제14조 제3항에 따라 노동조합의 선거운동을 허용하고 있는 공직선거및선거부정방지법 제87조 단서 규정의 적용이 배제되어 다른 노동조합과 달리 선거운동도 할 수 없는 형편입니다.

그러나 위 조항들은 헌법 제8조 정당가입과 정당활동의 자유, 제10조 행복추구권, 제11조 평등권, 제21조 제1항 언론·출판·집회·결사의 자유, 선거운동의 자유, 제116조 선거운동의 기회균등을 침해하는 위헌적인 조항입니다. 이를 나누어 살펴보면 다음과 같습니다.

(1) 지지의사표시 표명 금지에 대하여

현행 헌법이 공무원의 정치적 중립을 천명하고 있기는 하나, 공무원의 정치적 중립은 직무의

중립을 의미하는 것으로 이것이 공무원의 일체의 정치적 표현의 자유를 금지할 수 있는 것은 아닙니다. 공무원이라고 하더라도 필요한 최소한도로 제한하여야 함에도 불구하고, 공무원의 경우에는 직위·직급·직렬과 무관하게 초보적이고 일상적인 정치적 행위를 금지하고 있습니다. 특히, 지지정당을 다수인이 모인 자리에서 공개적으로 표현하는 행위 자체만으로는 정치적 중립성을 훼손하지 않음에도 불구하고, 이것까지 금지하는 것은 공무원의 표현의 자유의 본질적 내용을 훼손하는 것입니다.

(2) 정치자금 기부금지에 대하여

또한, 소액정치자금기부가 오히려 장려되고 있는 현실에서 액수와 방법을 정하지 않고 일체의 정치자금기부를 금지한 것 또한 표현의 자유, 행복추구권에서 도출되는 일상적인 행동자유권, 정당가입 및 활동의 자유의 본질적 내용을 침해한다고 할 수 있습니다. 공무원의 경우 정치자금기부의 제한의 필요성이 있다면, 일반 국민과 달리 상한액을 보다 낮추는 방법을 사용하지 않고, 일체의 정치자금 기부를 금지한 기본권의 본질적 내용을 침해하는 것입니다.

(3) 정당가입 금지에 대하여

고위 당직을 맡는 것은 금지의 필요성이 있다고 할지라도 일반 당원으로서 정당의 일상활동에 소극적으로 참여하는 것까지 금지하는 것은 일반국민과 공무원을 근거 없이 차별할 뿐만 아니라 기본권의 필요최소한의 원칙에 반하는 것으로 결사의 자유, 정당의 가입 및 활동의 자유의 본질적 내용을 침해하는 것이라고 할 수 있습니다.

(4) 선거운동제한에 대하여

선거운동 또한 공무원이 할 경우 특히 폐해가 드러나는 것을 정하여 금지하지 않고 일체의 선거운동을 금지하는 것은 일반국민과 공무원을 근거없이 차별하여 평등권을 침해할 뿐만 아니라 선거운동의 자유, 언론의 자유, 선거운동의 기회균등의 본질적 내용을 침해하는 것입니다.

3. 외국의 입법례

한편, 우리나라의 공무원 정치활동제한은 외국의 입법례와 비교해 보면 우리의 경제적·사회적 수준에 비해 매우 후진적이며, 보수정치권이나 기득권세력이 그렇게 신봉하는 세계화나 글로벌 스탠더드에 적합하지도 않음을 알 수 있습니다.

즉, 외국의 입법례를 보아도 현행법이 공무원에게 일체의 정치적 활동을 금지한 것은 부당하다고 할 수 있습니다. 각국은 상황에 따라 제한의 필요성이 없는 활동에 대해서는 이를 허용하고 있는 것이 경향입니다.

가. 미국

미국의 경우에는 지방공무원이나 주공무원에 대해서는 공무원의 정치적 권리에 대한 특별한 제한이 없고, 연방공무원에 대해서는 1939년 제정된 헷치법(Hatch Act)에 의해 허용되는 행위는 ① 투표권 행사를 위해 등록을 하고 투표하는 행위 ② 유권자의 투표권행사를 위한 등록을 돕는 행위 ③ 후보 및 정치적 주제에 대하여 의견을 표시하는 행위 ④ 정당을 대변하지 않는 후보의 선거운동에 참여하는 행위 ⑤ 정치조직에 돈을 기부하거나, 정치기금모금행사에 참여하는 행위 ⑥ 정치적 표찰, 단추, 스티커를 착용하거나 부착하는 행위 ⑦ 정치조직이나 정당에 가입하는 행위 ⑧ 후보추천서에 서명하는 행위 ⑨ 국민투표, 헌법개정 등의 사안에 대하여 찬성, 반대운동을 하는 행위이고, 금지되는 행위는 ① 공직선거의 정당추천 후보가 되는 행위 ② 선거에서 정당추천 후보를 찬성하거나 반대하기 위한 선거운동을 하는 행위 ③ 정당추천후보의 당선을 위하여 연설을 하거나 기타 선거운동에 참여하는 행위 ④ 정치자금을 모집하거나 정치기금모금을 위한 티켓을 판매하는 행위 ⑤ 정당추천 후보를 위하여 선거운동을 위한 유인물을 배부하는 행위 ⑥ 정치 집회를 조직하거나 개최하는 행위 ⑦ 정치조직 또는 정당의 당적을 맡는 행위 ⑧ 후보자추천서를 배부하는 행위 ⑨ 한 정당만을 위해 후보자 등록업무를 도와주는 행위입니다.(5 USC 7322, 7323, 7324, 7326, 7327)

나. 영국

영국은 정치활동을 전국적 수준과 지방적 수준으로 나누고, 공무원을 세가지 단계로 나누어 달리 규제하고 있다. 전국 정치활동은 ① 하원이나 유럽의회에서의 정당정치에 전반적 혹은 부분적으로 영향을 미치는 당적을 맡는 행위 ② 전국적인 정치 사안에 대해서 공개적으로 발언하는 행위 ③ 전국적 정치사안에 대해서 언론에 보내는 자료, 책, 논문 또는 전단에서 견해를 표명하는 행위 ④ 하원이나 유럽의회 선거 후보로써 공개적으로 선언되는 행위 ⑤ 하원이나 유럽의회 후보나 정당을 위하여 선거운동을 하는 것을 의미하며, 지방 정치활동은 ① 지방관직에 입후보하거나 선출되는 행위 ② 지방에서 정당정치에 전반적 혹은 부분적으로 영향을 미치는 당적을 맡는 행위 ③ 공개적으로 지방정치현안에 대해서 발언하는 행위 ④ 지방 정치사안에 대해서 언론에 보내는 자료, 책, 논문 또는 전단에서 견해를 표명하는 행위 ⑤ 지방 선거 후보나 지역 정당조직을 위하여 선거운동을 하는 것을 의미한다.(Article 4.4.1, Chapter 4.4, Civil Service Management Code)

영국은 공무원을 세가지 등급으로 나누어 달리 취급하고 있다. “정치허용범주”(politically free category)에 속하는 공무원은 산업 또는 비사무직 직종에 속하는 공무원으로써 전국정치활동 및 지방정치활동 전부를 할 수 있다.(Article 4.4.2) “정치금지범주”(politically restricted category)에 속하는 공무원은 직급상 고급공무원과 그보다 한단계 낮은 공무원 등을 의미하며, 전국정치활동은 금지되며, 지방정치활동은 자신이 속한 부서의 허가를 얻어야 한다.(Article 4.4.9) 정치허용범주와 정치금지범주를 제외한 계층(중간계층)은 전국정치활동과 지방정치활동을 함에 있어 자신이 속한 부서의 허가를 얻어야 한다.(Article 4.4.10.) 그러나, 모든 공무원에 대해서 단순한 정당가입은 금지하고 있지 않으며, 노동조합에 의하여 조직되는 정치행위에 참여하는 경우에는 허가를 얻을 필요가 없다.(Article 4.4.16)

다. 독일

독일은 공무원의 정치활동에 대한 특별한 제한을 두고 있지 않다. 정당가입도 허용되며, 정치적 의사표시 또한 금지되어 있지 않다. 공직을 보유한 채 선거출마도 할 수 있으며, 다만 연방하원의원의 경우는 당선 시 사직하여야 한다. 낙선한 경우라도 다시 복직할 수 있다. (연방공무원법 제89조 제3항)

라. 프랑스

프랑스 국가공무원은 공무원으로 하여금 그 신분을 가지고 입후보할 수 있고, 스스로 입후보할 수 있으며, 입후보기간에 유급휴가를 받을 수 있다. 의원으로 당선되더라도 국회의원 신분을 그대로 보유할 수 있다. 공무원의 정당가입이나 정치적 의사표현 또한 금지되어 있지 않다.

마. 일본

일본의 국가공무원법은 한국과 유사하여, 정당가입, 정치자금 기부 금지 등 포괄적으로 공무원의 정치활동을 금지하고 있다. 즉, ① 정치적 목적을 위한 직명, 직권 또는 기타 공사의 영향력을 이용하는 것 ② 정치적 목적을 위하여 기부금 기타의 이익을 제공하거나 또는 제공하지 못하도록 하는 것 ③ 정치적 목적으로 부과금, 기부금, 회비, 기타 금품을 수령하는 것 ④ 정당 또는 정치단체의 결성을 기획하고 이에 참여하거나 정치적 고문 또는 이하 동등한 역할을 하는 구성원이 되는 것 ⑤ 특정의 정당, 정치적 단체의 구성원이 되도록 또는 되지 말도록 조직적, 계획적으로 근무·운동을 하는 것 ⑥ 정당, 정치단체의 기관지인 신문, 간행물을 발간 편집 배포하거나 이들 행위를 보조하는 것 ⑦ 정치적 목적을 위하여 서명운동을 기획하고 주도하거나 지도하여 이에 적극적으로 관여하는 것 ⑧ 정치적 목적을 가지고 다수인의 행진 기타 시위운동을 기획하고 조직하여 지도하는 행위를 하며 동조하는 것 ⑨ 집회기타 다수인과 접할 수 있는 장소에서 확성기 기타 수단을 이용하여 공공연히 정치적 목적을 갖는 의견을 진술하는 것 ⑩ 정치적 목적을 갖고 서명 또는 무서명의 문서 또는 도서를 국가의 청사, 시설자재 또는 자금을 이용하거나 이용시키는 것 ⑪ 정치적 목적을 갖는 서명 또는 문서, 도서, 음반 또는 형상을 발행, 회람, 제시, 배포하고 또는 자수인에 대하여 낭독하거나 청취시키며 또는 그와 같은 목적으로 저작, 편집하는 것 ⑫ 정치적 목적을 갖는 연기를 하거나 주최하든가 같은 행위를 동조하는 것 ⑬ 정치적 목적을 가지고 정치상의 의무, 주장을 하거나 정당, 정치단체를 표시하고 기, 복장 기타 이와 유사한 것을 제작하거나 배포하는 것을 의미한다. 그러나, 집회 기타 다수인과 접할 수 있는 장소에서 확성기 기타 수단을 이용하여 공공연히 정치적 목적을 갖는 의견을 진술하는 행위만 금지하고 있을 뿐, 공개적인 정치적 의사표시를 금지하고 있지 않으며, 정당가입도 금지하고 있지 않습니다.(일본 국가공무원법 제102조)

4. 교원의 정치활동 제한에 관한 최근 헌법재판소의 결정에 관하여

가. 헌법재판소 전원재판부(주심: 宋寅準재판관)는 2004년 3월 25일(목) 재판관 전원일치의 의

건으로, 초·중등학교의 교육공무원의 정당가입 및 선거운동을 금지하고 있는 정당법 제6조 단서 제1호 및 공직선거및선거부정방지법(이하 “공선법”이라 한다) 제60조 제1항 제4호가 정치적 자유권 및 평등권 등 기본권을 침해하는 위헌의 법률조항이라고 볼 수 없다는 이유로 헌법소원을 기각하는 결정을 선고하였습니다(2001헌마710호).

아직 결정문 전체를 볼 수 없어 자세한 검토는 어렵지만, 일단 헌법재판소의 발표내용을 토대로 헌법재판소의 이번 결정에 대한 간략한 평가를 하고자 합니다.

나. 헌법재판소는 ‘헌법 제7조 제1항은 공무원은 국민전체의 이익을 위해 봉사해야 하는 입장에 있으며 일부의 국민이나 특정 정파 혹은 정당의 이익을 위해 봉사하는 입장이 아님을 분명히 밝히고 있는 한편, 제7조 제2항은 정권교체로 인한 행정의 일관성과 계속성이 상실되지 않도록 하고 공무원의 정치적 신조에 따라서 행정이 좌우되지 않도록 공무원의 정치적 중립성을 규정하고 있고, 또한 헌법 제31조 제4항은 공무원에 대한 정치적 중립성의 요청을 교육분야에서 종사하는 교육공무원에게까지 제도적으로 보장하고 있다. 교육의 정치적 중립성은 교육이 국가권력이나 정치적 세력으로부터 부당한 간섭을 받지 아니할 뿐만 아니라 그 본연의 기능을 벗어나 정치영역에 개입하지 않아야 한다는 것을 말한다. 교육은 그 본질상 이상적이고 비권력적인 것임에 반하여 정치는 현실적이고 권력적인 것이기 때문에 교육과 정치는 일정한 거리를 유지하는 것이 바람직하기 때문’이라고 전제한 뒤,

이 사건 법률조항이 청구인들과 같은 초·중등학교 교원의 정당가입 및 선거운동의 자유를 금지함으로써 정치적 기본권을 제한하는 측면이 있는 것은 사실이라고 인정하면서도, ①감수성과 모방성 그리고 수용성이 왕성한 초·중등학교 학생들에게 교원이 미치는 영향은 매우 크고, ② 교원의 활동은 근무시간 내외를 불문하고 학생들의 인격 및 기본생활습관 형성 등에 중요한 영향을 끼치는 잠재적 교육과정의 일부본인 점을 고려하고, ③ 교원의 정치활동은 교육수혜자인 학생의 입장에서는 수업권의 침해로 받아들여질 수 있다는 점에서 ④ 현 시점에서는 국민의 교육기본권을 더욱 보장함으로써 얻을 수 있는 공익을 우선시해야 할 것이라는 점 등을 종합적으로 감안할 때, 초·중등학교 교육공무원의 정당가입 및 선거운동의 자유를 제한하는 것은 헌법적으로 정당화될 수 있으며,

현행 교육법령은 초·중등학교의 교사와 대학의 교원 양자의 직무를 달리 규정하고 있으며, 초·중등학교의 교육과 대학의 교육은 그 중점이 다르고 그에 따라 대학교원의 자격기준도 이와 같은 기능을 수행할 수 있는 능력을 갖추는 것이 요구되는 것이므로 초·중등학교 교원에 대해서는 정당가입과 선거운동의 자유를 금지하면서 대학교원에게는 이를 허용한다 하더라도, 이는 양자간 직무의 본질이나 내용 그리고 근무태양이 다른 점을 고려할 때 합리적인 차별이라고 할 것이므로 헌법상의 평등권을 침해한 것이라고 할 수 없다고 판단하고 있습니다.

다. 헌법상 공무원의 정치적 중립 및 교육의 정치적 중립은 해당 공무원 및 교원의 중립의무라는 의미도 있으나, 근본적으로는 권력에의 연속을 거부하는 공무원 및 교원의 권리라는 의미가 더욱 중요함에도 헌법재판소는 이러한 측면을 무시하여 그 의미를 축소하고 있으며, 실령 헌법재

판소처럼 판단한다고 하더라도 교원의 정치활동 금지에 대한 논거로서 헌법재판소가 제시하고 있는 ①~④항을 보면 헌법재판소가 교원의 정치활동 금지를 합리화하려고 얼마나 고군분투하고 있는지를 알 수 있습니다. 특히 교원의 정치활동을 '수업권의 침해'로 받아들이고 있는 부분은 도저히 납득할 수 없는 정도입니다(교원의 정치활동은 수업시간에 하는 것?).

게다가 대학교수와 초·중등학교 교사의 직무와 능력 및 근무태양이 정치활동을 차별적으로 허용할 정도로 다른 것인지 묻지 않을 수 없습니다.

헌법재판소는 위와 같은 논거를 들면서도 '현 시점에서'이라는 단서를 붙여 판단을 하고 있는데, 이는 헌법재판소의 판단이 현 시점에 국한된 것이며 이후에 변화될 가능성이 있음을 암시하는 것이라는 점에서 헌법재판소가 '시기상조론'에 기대고 있음을 알 수 있으며, 이후의 변화가 기대되는 측면이 있는 것은 사실입니다. 그러나 헌법재판소의 인식은 교원노동조합에 대한 헌법재판소의 결정 당시와 비교하여 거의 진전된 것이 없으며, 교원노동조합의 합법화 과정에서 보았듯이 헌법재판소가 '기존의 현실을 지극최선으로 고정시키는 율법주의'(발제자의 표현)를 벗어 던지고 과감하게 헌법적 가치를 구현해 나갈 의지가 없음을 다시 한 번 확인시킨 것이라는 점에서 안타까울 뿐입니다.

5. 글을 마치며

현재 공무원은 국가공무원, 지방공무원을 합하여 88만명에 달합니다. 거의 100만명에 달하는 공무원을 직위나 직급에 관계없이 일체의 정치적 권리를 부인하는 현행법은 위헌이므로 마땅히 개정되어야 할 것입니다.

따라서 정부는 위헌적이고 그 역사적 수명을 다한 악법을 적용하여 사회적 낭비를 초래하지 말고, 이번 사태를 공무원의 정치활동에 대한 제도개선의 계기로 삼아야 할 것입니다.

계속 악법도 법이라고 고집한다면 더 많은 소크라테스가 죽어갈 뿐입니다.

공무원정치자유보장 쟁취를 위한 4.15총선 투쟁 어떻게 진행할 것인가?

발제자: 서형택(전국공무원노동조합 정책기획실장)

1. 논의를 위한 전제로서 정치사상의 자유에 대한 소고

2004년 3월 23일 전국공무원노동조합 대의원 대회에서 민주노동당지지 특별결의문 채택 선언과 관련하여 과거 공무원은 정치적 중립을 지켜야 한다는 전통적 사고에 의해 우려를 보내오는 것이 사실이다.

이 선언으로 인하여 우리사회에 공무원의 정치적 중립을 규정한 헌법 규정에 대한 시대적 상황의 변화를 공론화하고자 함이며, 국민의 한사람으로서의 헌법에서 보장된 정치적 기본권이 하위법령에서 사실상 부인되어 오거나 극도로 제약된 것에 관한 논의를 사회에 전면화하여 사회 각 구성원간의 성숙된 토론을 통해 올바른 방향성을 찾아내는 기회가 되길 원한다.

전제되어야 할 것은 공무원노조의 이번 선언이 단순히 특정정당을 지지하는 정치적 행위에 관하여 위법 여부를 판가름하는 법치주의적 사고에서 벗어나 그동안 공무원에게 가해져 왔던 기본권의 제약에 관해 관심을 갖고 이를 시대 상황에 견주어 한계를 개선해 진정한 이땅의 민주세력으로 자리매김하기 위함이다.

또한 공무원노조가 꾸준히 요구해 온 노동3권 쟁취 투쟁에 있어서 우호역량을 강화하고, 궁극적으로는 일반 국민에게 공무원노조가 과거의 잘못을 통렬히 반성하고 그에 기초하여 이제 진보개혁 세력에 합류 사회변혁을 통해 진정한 국민의 희망으로 거듭난다는 공무원노조의 지향과 정체성을 분명히 밝히는 중요한 계기였음을 전제로 한다.

따라서 공무원노조가 정치적 자유를 선언하면서 우리나라 정치사상의 현실을 검토하지 않을 수 없었다. 우리 헌법에는 주지하다시피 사상의 자유라는 규정은 없고 그 비슷한 양심의 자유라고 하는 것이 있는데 이는 헌법학상 보통 내심의 자유로 이해되고 있다. 따라서 내심이 외부로 표현된 경우에는 표현의 자유로 문제가 전개된다.

이번 정치적 자유 선언도 내부결정은 위법이 아니며 외부로 표출되는 행위는 위법하다는 선관위의 판단에 대해 의문을 제기하지 않을 수 없다. 우리 현행 헌법상의 사상의 자유는 헌법 차원에서 내심의 자유로 인정하는 것이 통설이며 이것이 현재까지는 타당하다고 하여도 국내법과 동일한 효력을 갖는 것으로 인정되고 있는 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제18조'에 의하는 한 표명의 자유까지도 당연히 포함되어야 할 것이다. 양심의 자유 그 자체를 보장한다는 것은 법적으로 제한할 수 없는 것을 보장한다고 하는 지극히 무의미한 법치주의적 규정이다.

한편 여기서 주목할 것은 분단이후 6.25를 거치고 군사정권이 악 순환되면서 독재 권력에 의해 국민은 정치적 무사상을 강요받아 왔다는 사실이다. 공무원도 예외는 아니어서 공무원은 정치적 중립을 이유로 반공주의 이외에는 어떤 정치적 의사도 갖지 못하도록 법으로 강제되어 정치적 무관심과 무사상을 강요당하고 언론도 국민도 반공이외에는 어떤 정치적 사상을 갖는다는 생각을 하지 않았었다.

어떤 단체도 독자적인 정치적 의사를 갖는 것이 법적으로 또는 관행적으로 거부당했다. 이런 상황에선 정치적 중립이란 체제 유지의 정치에 굴복하거나 정치를 배제함에 의해서만 가능한 일이 되고, 정치적 중립이란 정치적 무사상을 의미하게 된다.

따라서 공무원이 정치적 중립을 지나치게 고수하다 보면 정치적 가치, 공공이익, 소수 보호 문제에 전혀 무감각하게 될 가능성이 많다. 오늘날과 같이 국가정책이 정치적 엘리트보다는 행정 관료에 의해 유도되는 빈도가 높아지는 상황에서 관료는 어느 누구의 수동적인 도구에 머물러 있을 수 없다는 것이다. 그러기 위해서는 공무원은 정치적으로 중립될 것이 아니고 오히려 우리가 하는 일에 정치적 소신을 가지고 변동하는 사회가치 및 사회목표에 대응해 가야한다.

결론적으로 이번 공무원노조에서 정치적 자유의 선언은 업무에 있어서는 철저히 정치적 중립을 지킬 것이며, 다만 공무원도 국민의 한 사람으로서 선거에 있어서 투표하는 것 이외에는 권리가 부정되어 온 정치적 자유에 대해 상황의 변화를 인식하고 활발한 논의를 통해 정치적 자유가 보장되어야 한다는 당위를 담고 있는 것이다.

2. 왜 공무원노조가 정치적 자유 보장 선언을 했는가?

가. 과거 반성에 기초하여

공무원의 정치적 중립과 관련하여 중요한 문제의 하나가 선거과정에서 중립을 지키는 문제이다. 지난 날 우리나라 공무원들이 선거에 대한 관여행위는 몇 가지로 요약될 수 있다.

행정집행과정에서 특정정당 즉 집권당이나 여당 및 친여 정치인에게 특혜를 주는 일이고 반대로 타당의 정책이나 주장을 무실하게 하는 조치를 강구 집권 대응능력을 감소시키는 일이나, 공무원이 직접 선거와 투표행위에 대해 관여하는 일, 각종 선심성 사업을 선거를 위해 앞당겨 실시하거나 유세장에 대중을 동원하는 일, 부정투표와 개표에 공무원이 불법을 주도하거나 묵인하는 일 등으로 민주주의 발전과 정치 발전을 저해하는 행위가 저질러졌었다.

그 사례를 살펴보면

1) 부정선거 사례 소개¹⁾

대표적인 사례로 1960년 3월 15일 정부통령 선거에서 이루어진 무더기표 투입 부정투표 사건이다. 선거법을 어기면서 집권당인 자유당이 무조건 승리하기 위해 무더기표를 야당의 참관인을 참석시키지 않고 선거 개시 시간 전에 부정을 저지르고 선거개시 중에는 3인조씩 공개투표를 진행하고 공무원에게는 집단투표를 지시하는 등의 위법행위가 판을 친 부정선거였다.

또한 선거전이 본격화 되자 자유당의 야당방해 사건이 연달아 일어났는데 내부부의 부정선거계획과 부정투표 지령이 야당에 의해 폭로되었다. 공무원이 선거에 개입된 부정선거의 결과는 자유당 정권의 붕괴를 가져왔다. 3.15 부정선거는 민주정치의 요소를 아예 무시한 채 민주적 절차를 위장하여 정권을 유지하려던 공무원선거 개입이 노골적으로 이루어진 사건이다.

그 이후로도 부정선거의 시비가 끊이질 않다가 1992년 충남 연기군수가 관건 선거에 대해 직접적인 증거를 제시하는 즉, 한준수 군수는 국회의원선

1) 동아일보, 1960년 3월 17일자

거에 도지사가 산하 각급 공무원에게 관건 선거를 위한 행정지시를 내렸다는 양심선언을 통해 다시 한번 관건 선거의 구태가 아직도 상존하고 있다는 사실을 확인시켜 주었다.

2) 선거중립 훼손사례 연구

지금까지 우리나라는 민주화의 역사가 짧아서 권력을 잡은 권력자들은 자신의 권력을 더욱 강화시키려고 국민들을 위한 정책의 입안과 집행에만 정진해야 할 관료조직을 집권연장의 도구로 이용하였다.

그 구체적인 연구조사 사례를 소개하면, 집권당이 선거에서 당파적 이익을 위해 관료조직을 이용한 실태를 공무원을 대상으로 묻는 질문에 아주 많았다 15.82%, 비교적 많았다 41.19%로 나타났으며, 선거와 관련한 당파적 목적의 예산집행 사례를 묻는 질문에 아주 많았다 4.78%, 많았다 26.87%, 있었다 30.15%로 집권당이나 권력자들의 지시를 따르고 있고 이것이 비능률적인 행정문화를 만들게 하는 요인으로 작용했다.²⁾

또 다른 연구 결과를 살펴보면, 공무원 스스로 정치개입을 했느냐 질문에 스스로 정치에 개입했다 15.5%, 그런 편이다 37.5%로 개입해 온 것이 조사를 통해 확인할 수 있었고, 공무원이 집권당과 밀착해서 국가경제가 발전했는가라는 질문에 기여했다 11.8%, 약간 기여했다 26.3%, 아니다 54% 부정적이었으며, 미래 한국공무원들의 자주적 독립성 확보에 대한 전망을 묻는 질문에 확보할 수 있다 7.7%, 대체로 가능하다 37.5%, 아니다 51.9%로 향후에도 정치적 중립에는 부정적인 인식을 엿 볼 수 있다.³⁾

나. 우리나라 정치현실

우리나라 정치체계가 지니는 문제의 뿌리는 해방공간과 한국전쟁을 겪으면서 형성된 반공이데올로기에 입각한 분단체계와 이에 따른 시민사회의 탈정치화에서 찾아야 한다. 특징적인 것은 정치사회에 대한 국가의 개입 형태로 나타났다. 권위주의적 국가권력은 배제와 순치라는 방법을 통해 정치체계가 갖고 있는 자율성을 무시하고 초헌법적으로 굴림해 왔다.

또 하나의 특징은 정당없는 정당정치라는 이해하기 힘든 헌법상의 정당국

2) 정일섭, 한국공무원의 정치적 중립에 관한 연구, 1991, p141.

3) 김종원, 한국공무원의 정치적 중립에 대한 국민들의 의식조사, 1987, pp47-73.

가론의 실체이다. 정당법 제2조에서 정당을 '국민의 이익을 위해 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직'이란 정의에서 현실을 돌아보면 정당사에서 거의 찾아보기 힘들다. 정권이 바뀌면 정당이 바뀌고, 정당에 가입함과 동시에 공직선거에 공천되거나 심지어 당 대표가 되는 현실은 정당법의 정의를 무색케 한다.

이와 같은 비정상적인 정당들의 운영을 위한 천문학적인 고비용의 정치는 금권 부패정치를 불러 올 수밖에 없는 구조적 문제였다. 1997년 우리나라 정당들의 총수입은 2,117억원이었다. 같은 해 독일의 정당의 총수입은 4,792억원이었다. 인구가 2배 이상이며 국민소득의 수준 차이를 감안할 때 우리 정치가 얼마나 많은 돈을 필요로 한가 여실히 보여주고 있다. 수입구조에서도 독일의 경우 당비가 48%인 반면 우리나라는 14%에도 미치지 못하고 있다. 이것은 당연히 자본과의 결탁없이 정당 운영이 사실상 어렵다는 것을 암시해 주고 있다.⁴⁾

정당법과 공직선거법등 정치관계법은 국민의 정치활동을 장려하지 않고 규제중심으로 이루어진 뿌리는 권위주의적 지배체제가 시민사회의 정치화를 억제하려는 데 있음을 알 수 있고 그 이유는 첫째 부패한 정치현실과 탈정치화 이데올로기의 교묘한 결합이 여전히 재생산되고 있으며, 둘째 권위주의 시대의 여야의 대립구조가 이제는 담합구조로 변화하고 있다는 것이고, 세 번째는 권의주의 체제하에서의 정치에 대한 관권의 개입과 이에 대응하던 관성이 상황의 변화에 적응하지 못하고 있다는 점이다. 공명선거의 논리가 대표적인 예일 것이다.

이러한 상황 속에서도 최근 주목할 만한 현상이 나타나고 있다. 진보정당의 제도권 진입이 가시화되고 있으며, 시민단체들의 낙천낙선운동이 활발히 이루어지면서 과거 탈정치화 된 정치문화가 서서히 바뀌고 있는 점은 정치체계의 신진대사의 활성화라는 관점에서 환영할 만하다.

다. 문제해결을 위한 논의의 출발점

오늘날 민주국가에서 국민이 정치적 의사결정에 참여하는 것은 모든 개인과 단체에게 보장된 기본권적 자유이다. 헌법은 표현의 자유, 결사의 자

4) 송석운, 정치체계의 신진대사와 정치관계법, 2000, p7.

유, 정당의 자유등 정치적 자유를 국민의 기본권으로서 규정함으로써 국민의 정치적 의사형성의 자유를 보장하고 이로써 국민 누구나가 개인으로서 또는 집단으로서 국가 공동체의 정치생활에 참여하여 공동체의 의사형성과정에 자신의 견해와 가치관을 반영시킬 수 있는 가능성을 보장하고 있다.

특히 표현의 자유는 공동체내에서의 자신의 인격을 발현하려는 개인의 기본적인 욕구를 충족시킬 뿐만 아니라 개인에게 국가공동체의 정치생활에 형성적으로 참여하는 가능성을 개방함으로써 자유민주주의 기본질서를 구성하는 요소이기도 하다.

개인의 개별의사가 단체를 통하여 사전에 내부적으로 조정되고 하나로 집결되면서 뭉쳐진 힘으로 표현될 수 있으므로, 노동조합과 단체의 설립과 운영을 보장하는 기본권인 결사의 자유 및 노동자의 단결권은 의사표현의 자유와 의사형성의 자유를 집단적으로 행사할 수 있는 자유를 보장하고 있다고 할 수 있다.

현대 대중사회에서는 개인은 단체와 그의 조직력을 통해서만 사실상 헌법이 보장하는 정치적 자유를 효율적으로 행사할 수 있고 단체에의 소속을 통해서 개인으로서의 사회적 정치적 의미와 비중을 높이는 활동기반을 갖추게 된다.

이러한 정치현실에서 국민의 의사결정 형성과정은 자유롭고 개방적이어야 하며, 과거처럼 국가만이 공익이나 일반적 이익의 실현에 기여한다는 전제는 헌법 정신에 비추어 보아도 타당치 않다. 공익은 그 자체로서 국가에 의해서 인식될 수 있거나 독자적 일방적으로 확정 될 수 있는 고정불변의 실체가 아니라 사회의 다양한 이익의 경쟁 속에서 합의와 타협을 통하여 비로소 추출되는 가변적인 것이다.

이런 맥락에서 공무원노조의 정치적 자유 보장 요구 또한 논의되어야 한다. 선거업무의 공정성 확보를 위해 정치적 중립이라는 틀 속에서 일방적인 정치적 자유를 제한하기 보다는 누구나 자신의 정치적 의사를 표출할 수 있는 길을 열어 놓은 가운데 균등한 조건하에서 서로 다른 이해와 요구를 가지고 자유로운 경쟁을 통해 선거의 공정성을 확보해 가는 것이 보다 성숙된 민주 시민으로 공무원이 사회적 역할을 다하는 것이라는 긍정적인 상황인식

의 변화가 필요함을 전제로 한다.

덧붙여서 공무원노조에서 밝힌 바와 같이 우리는 정치적 중립의 개념을 직업상의 공정성의 윤리로 인식하고, 업무에 있어서는 철저한 중립을 견지해 내 갈 것이나, 정치적 자유에 대한 과도한 규제는 저항을 통해 바뀌나간다는 결단을 내리고 있으며, 이것이 역사발전에 기여할 것이라는 전망도 함께 갖고 있다는 점을 분명히 하고자 한다.

라. 정치자유 보장 여론조사 결과 소개

1) 공무원노조 전화여론 조사 결과

4.15 총선에 대비하여 공무원노조에서 2004. 3. 20 - 3. 21에 걸쳐 조합원 500명(본부별 30명), 시민 500명(시도별 50명)을 대상으로 전화 여론조사를 실시하였다. 조사결과는 spss pc+ 10.7에 의해 빈도분석과 교차 분석을 실시하였다. 조사결과를 소개하면 다음과 같다.

첫 번째로 조합원에 대한 조사결과이다. 총선참가 여부를 묻는 질문에 참가한다 97.1%, 정당명부투표는 한나라당 0.5% 열린우리당 12.7% 민주노동당 76.5% 미정 9.8%, 지역구 지지후보 정당은 한나라당 2.9% 새천년민주당 1% 열린우리당 25% 민주노동당 35.8% 미정 34%, 공무원의 정치자유 보장에는 허용 85.9% 불허 2.9% 시기상조 10.8%로 조사되었다.

두 번째로 일반시민에 대한 조사결과이다. 총선참가 여부를 묻는 질문에 참가한다 85.7%, 정당명부투표는 한나라당 9.2% 새천년민주당 3.4% 열린우리당 46.2% 민주노동당 11.8% 미정 27.7%, 지역구 지지후보 정당은 한나라당 12.6% 새천년민주당 6.7% 열린우리당 41.2% 민주노동당 6.78% 미정 31.9%, 공무원의 정치자유 보장에는 허용 44.5% 불허 12.6% 시기상조 30.3% 무응답 12.6%로 조사되었다.

2) 언론기관의 여론조사 결과(% , 공무원의 정치적 자유보장)

	다음-KBS	네이버	야후	한겨레	경향신문	중앙일보	국민일보
찬성	52.2	47.46	35	51	46	17	43.6
반대	47.8	52.54	58	42	54	87	56.1

3. 공무원 정치적 중립의 담론을 넘어서

가. 현대 공무원 정치적 중립의 한계와 정치적 자유 보장

공무원의 정치적 중립이란 민주정치에서 공무원제도에 일반적으로 적용되는 것이 원칙이며, 이것은 민주주권의 문제와 관련해서 공무원의 사용자는 전체로서의 국민이며 공무원이 봉사하는 것은 이러한 전체로서의 국민에 대한 것이지 역사적인 선협에서 보아왔듯이 결코 집권세력이나 어떤 특수한 집단이나 개인이 아니라는 데 기인하였다.

그런 기초 하에 공무원의 정치적 중립의 필요성이 요구되었고 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.⁵⁾

첫째, 공무원은 당파성을 떠나 공평무사한 공익을 증진시켜야 한다.

둘째, 행정의 안정성·계속성을 유지하기 위해서 중립성의 확보가 필요하다.

셋째, 행정의 공정성 확보를 위하여 중립성이 필요하다.

넷째, 공직부패의 방지를 위하여 중립성이 요구된다.

다섯째, 행정에 대한 정치권력의 개입을 배제함으로써 행정의 능률화·합리화를 기할 수 있다.

여섯째, 정치적 중립성은 정치체제의 민주적 기본질서의 확립을 위해서 매우 필요하다.

일곱째, 공무원집단이 특정정치 세력에 의하여 좌우되고 이에 동조하는 경우 국민의 신뢰를 얻기 힘들다는 주장이 그것이다.

현대 민주주의 국가에서는 어느 나라를 막론하고 공무원의 정치적 중립성을 강조하고 또한 정치적 행위도 제한하고 있지만, 공무원도 한 사람의 시민적 기본권의 주체로서 당연히 정치행위를 할 수 있어야 한다는 요구가 제기되고 있으며, 정치적 중립은 자연히 공무원의 정치적 활동과 권리를 제한하는 결과를 초래하게 되므로 최근에 와서는 이에 대한 여러 가지 비판과 새로운 시각이 나타나고 있다.

그 주장을 뒷받침하는 논거는 다음과 같다.⁶⁾

5) 김규정, 행정학, 1991, p636.

6) 백운권, 지방자치시대 공무원의 정치적 중립성 제고방안, 1998, p14.

첫째, 공무원의 정치활동 제한은 공무원이 가지고 있는 국민으로서의 기본권 침해를 의미한다.

둘째, 공무원 수가 날로 증가되어 가는데 공무원 집단을 국민의 의사형성 과정에서 배제한다는 것은 무리이며 그들에 대한 정치활동 제한이 질적 수준을 저하시킬 우려가 있다.

셋째, 민주정치는 정당정치를 기본으로 한다고 볼 때 일차적인 과제는 정당의 질적 수준을 향상시키는 일인데 공무원이 차지하는 정치적 비중으로 보아 그들의 정치활동을 제한한다는 것은 정당정치의 기본적인 여건 조성을 저해한다.

넷째, 공무원이 정치활동의 제한을 받아야만 행정상의 능률이 보장된다는 견해는 정치적 무관심으로 인해 오히려 행정능률을 저하시킬 수 있다.

다섯째, 공무원의 정치적 중립이 과연 공익을 보장하는 방법이나 하는 것에 대한 문제제기로 정치행정 일원론의 현대 행정에서 설득력이 떨어진다는 주장이 있다.

나. 최근 우리나라 공무원 정치의식 조사 사례 7)

- 1) 공무원이 정치 개입하는가?
그렇다 17.0% 보통이다 20.7% 그렇지않다 48.4%
- 2) 정치권의 영향이 미치는가?
그렇다 33.0% 보통이다 29.3% 그렇지않다 27.7%
- 3) 선거에서만 중립이 아닌 평소 업무에서 공평한 행정여부는?
그렇다 45.2% 보통이다 47.9% 그렇지않다 5.9%
- 4) 기본권 차원의 정치적 중립의무 완화 여부는?
매우필요 8.0% 필요하다 42.5% 보통이다 24.5%
필요없다 18.1%
- 5) 노동3권 허용여부는?
매우필요 34.0% 필요하다 41.0% 보통이다 18.6%
필요없다 4.8%

7) 백운권, 지방자치시대 공무원의 정치적 중립성 제고방안, 1998, pp51-60.

다. 외국의 정치적 자유 보장 도표정리8)

구분 나라	미국	영국	프랑스	독일	일본
공무원의 정치활동	엄격한 제한	다소 제한	자유로운 경향	관대한 경향	미국의 경우와 같이 혹은 그 이상으로 엄격히 제한
법적 규정	세밀하게 규정	전통과 관습, 공무원의 자체 판단에 의존	구체적으로 규정하고 있지 않음	규정만 존재	세밀하게 규정
공무원의 정치활동 내용	·후보자에 의한 정 견표시 가능 ·특정정당 자금유치 공여 ·정당후보 선거운동 ·정당활동참여(연방 선거운동법, 1974)	·최말단직(제1군) ·완전정치활동가능 ·서기관(중간집단) ·국회의원 출마가능 ·기관장 출마허가제 ·행정크라스(제3군) 정당가입인정, 선거권	·국회의원출마 ·의원출마시 ·유급휴가 ·당락에도 공무원 신분유지	정당가입, 정치활동가능 ·상원공무원겸직 ·의원당선시 공무원 연금지급	선거권만 인정 그 외에는 인사원 규칙에 의해 정치활동금지
정치중립과 관련법률	·1883년 펜들턴법 ·1939년 제1차 햇 치법(규제) ·1940년 제2차 햇 치법(규제확대) ·1974년 연방선거 운동법(완화)	·1707년 왕위계승법(정치활 동제한) ·1948년 마스트맨 위원회 보고서(2집단 구분) ·1953년 재무성 규칙(3집단으로 구분)	·통일공무원법 ·최근 겸직금지 규정완화	·1953년 연방공무원법 ·1957년 공무원기본법	1899년 교관임명령 1903년 성관제 개정 1946년 국가공무원법 인사원 규칙(규제)
발전방향	규제, 탄력적완화(쟁 의권만 인정)	규제, 완화, 자체에 의존(노동3권 모두 인정)	완전한 시민권으로서 정치활동	규제완화	탄력적 운용, 완화(일반직은 단결권 인정)

8) 고영희, 한국공무원의 정치적 중립에 관한 연구, 1999, p37.

4. 공무원 정치활동의 정당성

공무원에 대한 정치적 기본권의 보장에 있어서 고려되어야 할 것은 그것이 행정의 정치적 중립성과 계속성을 유지할 필요성을 근거로 공무원의 정치적 행위를 제한한다고 하더라도 일정한 한계가 존재함을 전제하여야 한다.

즉, 이를 제한하는 법률도 헌법 제37조 제2항의 한계를 준수하여야 하므로 과잉금지원칙에 반하지 않아야 하고, 정당결성 및 가입의 자유, 표현의 자유 등의 본질적 내용을 침해해서는 안 된다.

공무원도 시민으로서의 지위를 갖는 것이므로 원칙적으로는 정당결성 및 가입의 자유나 정치적 표현의 자유가 보장되어야 하며, 당해 공무원의 정치활동이 구체적으로 행정의 정치적 중립성 및 계속성을 침해할 우려가 있을 경우에 한하여 그 제한을 인정하여야 할 것이다.

따라서 공무원의 이러한 정치적 기본권과 공무수행의 정치적 중립성 확보라는 공익적 이해관계는 기본권을 우선하여 비교 형량하여 적절하게 조화를 이룰 필요가 있다.

5. 정치적 자유 보장 쟁취를 위한 향후 추진방향

- 가. 정치적 자유 규제 악법 철폐를 위한 범국민 운동 추진
- 나. 공무원의 정치적 자유 보장요구를 사회 의제화 하는 사업추진
- 다. 법률지원단 구성 개정청원운동 및 당사자 헌법소원 제기

6. 관련자료

- 가. 전국대의원 대회 특별결의문
- 나. 조합원 동지께 드리는 글
- 다. 기자회견문
- 라. 여론조사서

(가. 전국대의원 대회 특별결의문)

부패정치청산의 주역으로, 민중의 희망으로
- 진보정치의 희망 '민주노동당'을 지지하면서

우리는 2001. 3. 24. 그 칠흙같은 어둠 속에서 당당히 전공련 깃발을 민족의 희망을 담아 115개의 촛불로 밝혀냈다.

이어서 2002. 3. 23. 공권력의 무차별적이고 폭력적인 침탈에도 굴하지 않고 전국공무원노동조합을 90만 공무원노동자의 이름으로 온 천하에 알려내었다.

더 나아가 2002. 11. 4. 정부의 기만적인 특별법 입법 기도에 맞서 야만적이고 폭압적인 탄압에도 굴하지 않고 단결된 힘으로 파업투쟁을 전개하였다.

반세기 굴종의 역사에 종지부를 찍고 민주사회의 당당한 주인으로 자랑스런 이 땅의 공무원노동자로서 새 시대를 장대히 열어제친 것이다.

그러나 정치권의 현실을 보라.

차떼기, 책떼기로 천문학적 정치자금을 불법으로 강탈한 수구보수 세력은 의회 쿠데타인 대통령 탄핵 의결을 통해 민중들의 피와 땀, 목숨으로 쟁취한 민주주의를 정면으로 짓밟는 폭거를 자행했다.

우리는 이러한 암담하고 처참한 현실에 더 이상 기성 정치권에는 희망이 없음을 확인했다.

이에 전국의 공무원노동자들은 '누구든지 성별·종교·사회적 신분에 의하여 정치·경제·사회·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별 받지 아니한다.'는 헌법적 권리를 쟁취하고, 역사와 민중이 우리에게 부여한 책무를 다하고자 한다.

전국공무원노동조합은 업무상 정치적 중립은 철저히 준수할 것이나 공무원이라는 이유만으로 정치사상과 신념의 자유까지 부정을 당하는 “정치적 중립”에는 동의할 수 없으며, 온 몸으로 저항 할 것이다.

이를 계기로 진보정치의 거대한 흐름에 동참할 것이며, 독재정권의 정치적 도구로 내몰렸던 과거에 대한 통렬한 자기반성으로 이 나라 민중들과 함께 희망을 열어나갈 것이다.

따라서 90만 공무원노동자의 희망 전국공무원노동조합은 민중과 나라를 구한다는 일념으로 이 나라 유일의 진보정당, 서민과 노동자를 대표하는 정당, 부정 부패없는 깨끗한 정당, 민중의 이해와 요구를 바탕으로 의회정치를 실현하고자 하는 정당인 민주노동당 지지를 통해 한국사회 민주화의 서막을 선언하는 시대적 소명을 다하고자 한다.

2004. 3. 23.

전국공무원노동조합

(나. 조합원 동지께 드리는 글)

조합원 동지께 드리는 글

존경하는 조합원 동지 여러분!

탄핵정국으로 온 나라가 어수선한 정국 속에서도 묵묵히 자신의 맡은 바 책임을 다하는 13만 조합원 동지 여러분의 땀과 열정이 나라를 바로 세우는 커다란 힘으로 국민들의 마음속에 자리하고 있다는 자부심을 가집니다.

충청도 일대의 폭설로 인해 재해복구에 13만 공무원노동자가 하나 되어 현장에서 국민들의 고통을 덜어주기 위해 힘든 노동을 보람으로 여기고, 희망을 잃은 국민에게는 삶의 불씨를 다시 밝혀주는 사랑과 봉사에 앞장서는 솔선수범하는 노동자로 단결의 기운을 한껏 펼친 동지들에게 지면을 통해 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

조합원 동지 여러분! 그리고 가족 여러분!

보름 정도가 지나면 4.15 국회의원 선거가 실시됩니다. 이번 선거는 과거 어느 선거보다도 국가와 국민에게 있어 중요한 선거입니다.

동지들도 잘 아시는 바와 같이 차떼기, 책떼기 등으로 부패한 정치권력의 실상을 보고 분개하셨을 것입니다. 하지만 과거에는 어떠했을까 상상해 보셨습니까? 얼마나 많은 부정부패가 저질러졌으며, 그 피해는 과연 누가 감당했을까요?

그렇다면 우리 공무원들은 이 담론에서 자유로울 수 있습니까?

조합원 동지 여러분!

공무원노조에서 정치적 자유를 선언하고 민주노동당을 지지 선언한 문제로 인하여 심려를 끼쳐드렸다면 우선 이해를 구합니다. 이 문제는 지난 대선에서 최초로 제기되어 2기 지도부 선거시 양 후보 모두 토론 과정에서 공약사항으로 확인한 사항으로 선거투쟁을 통해 지지 획득 과정을 거쳐서 선언하게 된 것이었으나 시기의 촉박성으로 좀더 충실하게 현장의 요구를 수렴하

지 못한 점을 안타깝게 생각합니다. 더불어 “정치적 중립을 몇몇 지도부의 독선으로 훼손하고 있지 않은가?”라는 비판에 대해 지면을 통해 저의 생각을 공유하고자 합니다.

앞서 언급한 바와 같이 우리는 과거의 자화상을 잊어서는 안됩니다. 부끄러운 과거라고 외면해서도 안 될 것입니다. 그런 역사적 책임감에 기인하여 이제是我们 힘으로 정치사회를 바꿔나갑시다. 조합원 여러분의 대동단결된 힘으로 정치적 멍에를 벗어 버립시다.

존경하는 조합원 동지 여러분!

전국공무원노동조합은 대의제 의사결정구조를 채택하고 있습니다. 최고 의사결정기구인 전국대의원대회를 통해 우리는 정당명부제 투표시 민주노동당을 지지할 것을 결의했습니다. 또한 지역구 후보는 민주노동당 후보를 중심으로 한 개혁진보 성향의 인물에게 지지를 선언했습니다.

이 결정이 후 조합원 동지여러분의 개개인의 정치적 자유까지 구속하는 결정으로 오해되는 부분이 있지 않을까 염려되어 말씀드립니다. 전국공무원노동조합 대의원 대회의 결정은 우리 노동조합의 정체성에 대한 확인이자 선포입니다. 즉, 우리 노동조합이 서민, 노동자, 민중의 이해와 요구를 우선시하는 정치적 지향을 결정한 것으로, 전국공무원노동조합 위원장으로서 조합원 동지들의 동참을 호소하는 것입니다.

조합원 동지여러분!

정치적 선언이 정치적 중립을 지켜야 하는 공무원의 직업윤리에 위배된다는 조합원들의 지적이 있습니다. 선거등 직무에 있어서 엄정한 정치적 중립을 지킨다는 것은 우리 모두가 너무 잘 알고 있는 사실입니다. 하지만 민주노동당을 지지했다고 해서 선거업무에 중립을 훼손하는 동지들이 있겠습니까? 모두 기우일 것입니다.

이렇듯 업무의 정치적 중립과 정치사상, 신념의 자유는 구분되어야 합니다.

조합원 동지 여러분!

4.15 총선에서 진보정당의 의회 진출을 통해 우리의 염원인 노동기본권 회복 투쟁에 유리한 지형을 만들어 갑시다. 조합원 동지 가족까지 확대하여 조직적으로 선거에 참여합시다. 정당명부 비례투표제에 반드시 민주노동당을 지지합시다. 개혁진보 성향의 인물을 지지하여 의회에 진출시켜 나라를 바꿔나갑시다.

서민과 노동자 민중이 주인되는 세상을 열어가는 역사적 진보행진에 조합원 동지여러분 모두 동참합시다. 감사합니다.

2004년 3월 30일

전국공무원노동조합 위원장 김 영 길 드림

(다. 기자회견문)

부패정치 청산의 주역으로, 민중의 희망으로

-진보정치의 희망 민주노동당을 지지하면서-

우리는 지난 50여년 동안 독재권력에 맞서 진정한 국민의 권리를 위해 저항하지 못하고, 정권의 하수인으로, 권력의 심부름꾼으로, 엄정한 중립이 요구되는 선거에서는 중립을 지켜내지 못한 부끄러운 과거를 지니고 있음을 솔직하게 고백한다.

전국공무원노동조합의 이러한 성찰은 이제 더 이상 잘못된 과오를 저지르지 않고, 나라와 민족 그리고 역사 앞에 당당한 공무원 노동자로서 거듭나고자 하는 우국충정의 발현임을 밝힌다.

과거정권은 이 나라 국민이면 당연히 보장되는 기본적인 권리를 공무원이라는 이유만으로 강제적으로 빼앗아, 군사독재권력의 기반을 강화하는데 사용하여 왔다는 사실은 모든 국민들이 주지하고 있는 사실이다.

우리의 선언은 권력의 힘에 굴복하여 빼앗겼던 천부의 권리를 되찾고자 함이며, 부정부패로 얼룩진 정치권력에 대한 국민 한사람으로써 저항이며, 과거의 잘못된 오명을 벗어던지고 바로 서고자 하는 공무원 노동자의 당당한 외침이다.

전국의 공무원 노동자들은 “누구든지, 성별·종교·사회적 신분에 의하여 정치·사회·문화적 생활의 모든 영역에서 차별 받지 아니한다.”는 헌법 정신에 의하여 시대와 민중이 우리에게 부여한 책무를 다하고자 한다.

우리는 정부의 어떠한 탄압에도 당당하게 맞서 나갈 것이며, 과거 공무원노조의 탄생을 막아내려 자행했던 정부의 무지막지한 탄압이 오히려 더욱 강건한 노동조합의 탄생에 기여 하였다는 사실을 정부는 되새겨야 할 것이다.

전국공무원노동조합은 업무상 정치적 중립은 철저히 준수할 것이나, 공무원이라는 이유만으로 정치사상과 신념의 자유까지 부정하는 “정치적 중립”에는 동의

할 수 없으며, 온 몸으로 저항 할 것이다.

전국공무원노동조합은 이 땅의 썩어빠진 정치권력으로부터 나라와 민중을 구한다는 일념으로 이 나라 유일의 진보정당, 서민과 노동자를 대표하는 정당, 부정 부패 없는 깨끗한 정당, 노동자, 농민 그리고 민중의 이해와 요구를 바탕으로 의회정치를 실현하고자 하는 정당인 민주노동당의 지지를 통해 한국사회 민주화의 완성을 도모하며, 국가와 민족을 구하라는 시대의 소명을 다하고자 한다.

전국공무원노동조합의 공무원 정치활동 회복 선언은 단지 선언으로 끝나는 것이 아니라 조합원들과 함께하는 현장 실천 투쟁을 통하여 반드시 우리들의 선언을 현실로 이루어 낼 것이며, 오욕과 굴종으로 얼룩진 공무원 역사의 물줄기를 바로 세우는 대장정의 길에 13만 조합원 모두가 함께 복무하여 나갈 것이다.

2004. 3. 30

전국공무원노동조합

(라. 여론조사서)

4.15총선관련 정치의식 설문조사

1. 조사목적 : 공무원의 정치의식을 조사하여 정책방향 수립에 참고
2. 조사기간 : 2004년 3월 20일 ~ 21일
3. 조사방법 : 전화를 통한 무작위 샘플조사
4. 조사대상 : 전국공무원노동조합 전국대의원 500명, 일반 시민 500명

기초 항목

1. 성별은?

- ① 남 ② 여

2. 나이는?

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상

3. 거주지는?

- ① 수도권 ② 호남권(제주) ③ 영남권 ④ 중부권(강원포함?)

정책 항목

1. 4월 15일에 실시되는 총선거에 참여할 것인가?

- ① 예 ② 아니오

2. 4월 15일 총선에서 정당명부투표제를 도입하였는데, 어느 정당에 투표하겠는가?

- ① 한나라당 ② 새천년민주당 ③ 열린우리당 ④ 자유민주연합 ⑤ 민주노동당

3) 현재 지역구에 투표하고자 하는 후보의 소속 정당은?

- ① 한나라당 ② 새천년민주당 ③ 열린우리당 ④ 자유민주연합 ⑤ 민주노동당

4) 공무원의 정치적 자유를 보장하는 것에 대한 생각은?

- ① 허용해야 한다 ② 허용하지 말아야 한다 ③ 허용해야 하지만 시기상조다