

지방공무원 징계현황 및 소청심사의 운영실태와 개선방안

- 광역자치단체를 중심으로 -

A Study on Disciplinary Status of Local Public Officials, the status of the management and the Improvement of the Appeals System - focused on metropolitan government

노영숙(Noh, Yeong Suk)* · 이민규(Lee, Min Kyu)**

ABSTRACT

This study suggests the improvement by analyzing the Status of disciplinary action of the local public officials and the operation status of the appeal examination system centering on the regional autonomous organizations in Korea. During the four years, 1,676 of the local government officials of the municipalities were disciplined. An average of 41.9% was cited for appeal by the local public officials who were disciplined for four years. Based on these disciplinary measures and the appeal review data, we suggest the following improvements by drawing problems and implications.

First, the local appeal commission should operate as an independent agency. Second, the judges of the appeal commission need to improve their professionalism and take a responsible attitude. Third, it is necessary to enact laws for the appeals system. Fourth, external members of the appeal commission should be openly recruited. Fifth, the list of judges of local appeals and the results of appeals should be opened.

Key words: Status of disciplinary action, appeal system, the judges of the appeal commission, equity, fairness

* 제1저자, 충북대학교 행정학과 박사과정

** 교신저자, 충북대학교 행정학과 부교수

I. 서론

본 연구는 한국의 17개 시·도¹⁾를 중심으로 2013-2016년간 지방공무원의 징계현황 및 소청심사제도의 운영실태를 분석하고 소청심사제도의 개선방안을 제시하고자 한다. 공무원의 징계란 공무원의 의무위반에 대한 제재를 의미한다. 즉, 징계는 법률, 행정명령, 행정규칙 등의 위반 공무원에 대한 행정상 처벌을 뜻한다. 징계는 공무원이 맡은 바 직무를 좀 더 성실하게 수행하고 행동규범을 준수하기 위한 통제 활동으로 의무위반 공무원에 대한 행정상 제재를 통해 공무원들의 잘못된 행태를 교정하려는 데 주목적이 있지만 예방의 목적도 지닌다.

이러한 징계제도의 가장 큰 문제점은 온정주의적 처벌관행으로 공무원 부패행위가 되풀이 되고 있다는 점이다. 즉 징계기준에 제시된 징계양정보다 낮은 수위의 처벌, 봐주기식 의원면직, 형사 미고발 등의 사례가 빈발할 뿐만 아니라 소청심사제도를 통해서도 상당 부분 징계 감경처분이 되고 있어 솜방망이 처벌이라는 비판이 오래전부터 제기되고 있다.

소청심사제도는 징계처분이나 강임·휴직, 면직처분 등 그의 의사에 반하는 불이익 처분을 받았을 경우 그에 불복하여 이의를 제기하는 경우 이를 심사하여 구제하는 절차이다. 소청심사제도는 행정소송을 제기하기에 앞서 반드시 거쳐야 하는 전심절차로서 공무원의 신분을 보장하는 하나의 제도적 장치이다(강성철 외, 2014: 558). 17개 시·도의 소청심사를 담당하는 지방소청심사위원회는 관할 광역자치단체 내에 설치되어 있으며, 징계처분사항에 불복하여 소청심사를 청구하는 경우, 기초자치단체의 공무원은 상급기관인 광역자치단체 내에 설치되어 있는 소청심사위원회에 청구하여 심사받게 된다.

소청심사제도는 사법보완적 기능을 통하여 직접적으로는 공무원의 신분보장과 직업공무원제도를 확립하고, 간접적으로는 행정의 자기통제효과 및 자기감독의 효과를 도모하고자 하는 데 있다(강성철 외, 2014: 559). 이는 무엇보다 공무원에 대한 임용권자의 부당한 인사상의 처분을 취소 또는 변경하여 줌으로써 공무원의 권익을 보다 강하게 보장하려는 데 있다(김영삼, 2008: 237).

본 연구는 2013-2016년간 17개 광역자치단체에서 이루어진 공무원의 징계현황을 분석하고, 징계처분에 대해 불복하여 관할 지방소청심사위원회에 심사 청구하여 결정된 사항을 분석대상으로 내용으로 한다.

본 연구의 자료는 17개 시·도에서 실시한 징계 및 소청심사 운영현황을 4차례에 걸쳐 정보공개를 청구하여 확보하였다. 이 자료를 기초로 하여 징계현황, 소청심사결과 인용률 등을 분석하여 소청심사제도의 문제점 및 시사점을 도출하고 개선방안을 제시하고자 한다.

1) 서울특별시, 부산·대구·인천·광주·대전·울산광역시, 세종특별자치시, 경기도, 강원도, 충청남·북도, 전라남·북도, 경상남·북도, 제주특별자치도 등 17개의 광역자치단체를 말함.

현행 지방직공무원의 소청심사제도는 17개 시·도별로 운영하기 때문에 동일한 부패행위 및 의무위반이더라도 자치단체 간 소청심사결과가 다르게 나올 수 있어 지방자치단체 간 형평성 문제가 계속 제기되고 있다.

따라서 지방자치단체에서 운영하고 있는 소청심사제도의 운영상황을 파악하여 어떠한 문제점이 있는지를 파악하여 형평성 문제를 해소할 필요가 있다고 본다.

Ⅱ. 소청심사제도 및 운영에 관한 이론적 논의

1. 선행연구 검토

본 연구는 한국의 광역자치단체가 운영하고 있는 지방소청심사위원회의 운영실태를 파악하여 제도 및 운영상 개선사항을 제시하는 것이다. 지방소청심사위원회는 지방공무원이 징계처분이나 강임·휴직·직위해제·면직 등 인사상 불이익 처분을 받아 이의를 제기하여 구제받는 지방자치단체의 기관이다. 국가직공무원의 경우에는 인사혁신처 산하에 소청심사위원회가 행정기관으로 설치되어 있어 이 곳에서 전담하고 있다.²⁾

소청심사제도에 대한 연구는 현재까지 연구실적이 저조하며, 그나마도 법·제도적인 측면에서 연구되고 운영실태에 대해서는 연구가 매우 부진하다. 더군다나 지방소청심사에 대한 연구는 더 빈약함을 알 수 있다.

국가직 공무원의 소청심사에 대한 연구는 소청심사위의 변경 재결에 대한 법적 성격과 불복이 있어 취소소송을 할 경우 소송대상이 소청심사위가 아니라 원 처분청이라는 연구(박규하, 1999), 한국과 주요국가의 중앙소청심사제도에 관한 비교법적 고찰에 중점을 둔 연구(김영삼, 2006·2008) 등이 있으나, 이는 법학적 차원에서 연구한 것이고, 행정학적 차원에서 접근한 연구는 몇 편에 불과한 실정다.

순수 행정학적 관점에서 접근한 것은 김영삼(2001) 연구가 최초이며 소청심사제도와 행정소송과의 관계, 소청심사의 처리절차, 소청심사위원회의 결정방법 등 주로 소청심사제도를 소개하였으며, 한봉기(2011)가 중앙행정기관과 지방자치단체가 따로 운영하는 소청심사위원회의 제도 및 운영현황을 비교하고, 징계 감경률·유사비위의 양정기준·인용률 등을 비교분석하여 제도 개선방안을 제안하였다. 제안한 개선방안은 첫째, 중앙행정기관과 시·도의 소청위 간 소청대상 공무원의 관할범위를 조정해야 한다는 것이다. 심판의 공정성과 형평성을 위해 광역단체 내9에서 심사결정하는 것보다 일정 직급 이상의 경우에는 중앙 단

2) 국회, 법원, 헌법재판소 및 선거관리위원회 소속 공무원의 소청에 관한 사항을 심사·결정하게 하기 위하여 국회사무처, 법원행정처, 헌법재판소사무처 및 중앙선거관리위원회사무처에 각각 해당 소청심사위원회를 둔다(국가공무원법 제9조 제2항).

위의 소청위에서 관장할 것을 주장하고 있다. 둘째, 소청심사법을 제정해야 한다는 것이다. 소청심사에 관한 근거는 국가공무원법 및 지방공무원법에 규정되어 있지만 개별법이 아닌 관계로 매우 미약하다는 것이다.

김영삼 외(2010)의 연구에 의하면, 소청심사결과 징계양정기준을 과소적용한 경우에는 재심요구를 인정할 필요가 있으며, 부패행위에 대해서 형사고발이 제대로 이행되고 있는지를 점검하는 제도 마련이 필요하고, 징계감경을 제한하는 방안, 소청심사위원 명단 및 소청심사결과 공개를 추진해야 한다는 것이다. 이동찬(2012)의 연구에 의하면, 소청심사결과 인용율과 징계 감경율이 중앙·지방 또는 지방 간 심각한 불평등한 결정이 나와 소청심사제도의 공정성과 신뢰성 확보에 장애가 되고 있어 일관성을 가져야 한다는 것이다. 자치단체 간 형평성 유지를 위해 소청결정의 공개와 소청결정사례집 발간 등으로 정보를 공유하고 자치단체가 동일하게 적용할 수 있는 소청심사법을 제정해야 한다는 것이다.

김용훈(2012)도 징계양정기준을 확립해서 동일사건에 대한 동일처리 원칙, 광역단체 공무원의 소청심사업무를 중앙소청심사위원회의 관할로 변경, 소청심사위원회의 규모 확대를 제기하였다. 전현철(2016)은 우리나라의 소청심사제도와 미국의 실적제보호위원회(MSPB, Merit System Protection Board)를 비교하면서 소청심사위원회의 독립성과 전문성을 제고해야 한다는 것이다. 최병호(2017)의 연구에서는 2008-2016년간 경북 소청심사위원회에 접수된 303건의 사건에 대해 통계분석을 실시한 결과, 소청인의 직급이 높으면 징계수준은 하락하고, 비위가 언론에 보도되면 징계수준이 상승하고, 소청인이 행정직이거나 도청에 근무할 경우 징계수준이 상대적으로 낮아 나왔다는 것이다. 운영실태를 분석하고 소청심사에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 연구한 시발점이 아닌가 싶다.

소청심사제도가 1963년 시작하였지만 관련 연구가 미미하고 최근 들어 그나마 운영상황이 공개되어 앞으로는 활발한 연구가 기대된다.

2. 소청심사 해외사례

일본의 공평심사제도는 공무원이 안정적인 상태에서 직무를 수행할 수 있도록 신분보장과 권익을 보호하고 공평한 인사행정을 도모하며 공무의 능률성을 확보하기 위하여 우리나라의 소청심사제도와 같은 기능을 담당하고 있다(행정안전부, 2013). 공평심사제도는 인사원³⁾에서 담당하며, i) 국가공무원은 의사에 반하는 강임·면직 등 불이익 처분을 받는 경우, ii) 근무조건에 관한 행정상의 조치를 당하는 경우, iii) 공무재해인정 등에 불복하는 경우 등에 대하여 인사원에 심사신청 및 행정조치를 요구할 수 있다. 인사원은 이러한 심사신청과 행정조치의 요구가 있는 경우 필요한 조사 및 심사를 실시하고 그에 기초하여 판정하

3) 일본의 인사원은 1948년 설립된 독립·합의제 인사기관이며, 내각의 관할 하에 있으면서도 실질적으로는 내각과 각 성(省)에서 독립되어 있다. 3명의 인사관으로 구성되며, 1명은 총재로 임명됨.

는 등의 공평심사업무를 수행하고 있다(행정안전부, 2013). 공무원의 소청에 대한 판정의 종류에는 승인판정, 수정판정, 취소판정 등이 있다. 먼저 승인판정은 처분을 받아야 할 이유가 있고 처분이 타당하다고 인정되는 경우에 해당되고, 수정판정은 처분을 받아야 할 이유가 있지만 처분이 타당하지 않다고 인정되는 경우에 해당되며, 취소판정은 처분을 받아야 할 이유가 없는 경우에 내리는 판정이다(소청심사위원회, 2015). 우리나라의 소청심사결과와 유사하지만 보다 세밀한 판정을 하고 있어 현행 소청심사제도의 절차적인 문제에 대해 검토가 필요하다고 본다.

중국의 신소(申訴)는 공무원뿐만 아니라 전체 국민이 신청할 수 있는 제도이고, 공무원의 인사쟁의 관련 사항은 인사쟁의 중재제도가 별도로 운영되고 있다. 소청은 원칙적으로 공무원이 직접 제출해야 하지만 해당 공무원이 사망하거나 행위능력을 상실했을 경우에는 가족이 제출할 수 있도록 운영하고 있다(소청심사위원회, 2015). 소청심사기관인 공정위원회의 구성은 정부 인사부문 중에서 신소 사항과 관련 있는 직무를 수행하는 기관의 책임자들로 하고 있다. 그러나 필요한 경우 정부 내 다른 부문에서 종사하는 관계자도 참가할 수 있도록 하고 있다. 공정위원회의 위원은 3~5인으로 구성하되 위원 수는 반드시 홀수로 하며, 위원장은 정부인사 중 신소 사항과 관련 있는 직무를 수행하는 기관의 책임자로 하도록 하고 있다(행정안전부, 2013). 수리기관은 공정위원회의 심리보고서에 의거하여 다음과 같이 결정한다. 첫째, 원처분의 결정이 정확할 경우에는 원 처분 결정을 유지한다. 둘째, 원 처분 결정이 기반하고 있는 사실이 부존재할 경우에는 원 처분 결정을 취소하거나 원 처분 기관에 취소·철회하도록 건의한다. 셋째, 원 처분 결정이 기반하고 있는 사실이 불명확하거나 근거가 부족하거나 규정된 절차를 위반한 경우에는 원 처분 기관으로 하여금 다시 심리하도록 건의한다. 넷째, 원 처분 결정시 법률·법규·정책이 부당하게 적용되었거나 명시적으로 부당한 처리인 경우에는 직접 원 처분 결정을 변경하거나 원 처분기관으로 하여금 변경하도록 건의한다. 그 외에 신소 수리 기관은 결정 후 국가공무원 신소처리결정서를 작성하여야 한다(행정안전부, 2013).

싱가포르에서는 공공서비스위원회가 인사심의위원회의 결정에 불복하는 공무원들의 소청을 최종적으로 심사하는 기능을 수행한다. 이와 같은 기능은 내부의 인사결정에 대한 외부의 재평가 및 견제와 균형을 목적으로 하며, 모든 공무원에 대하여 공평하고 일관성 있는 인사운영을 확인시켜 준다. 인사위원회의 결정에 불복하는 자는 소속부처나 공공서비스위원회에 소청을 제기할 수 있다. 새로운 증거가 제시될 경우, 위원회는 해당 사례에 대하여 재심사하여야 하며 위원회의 결정은 최종적인 결정이 된다(소청심사위원회, 2015).

싱가포르 공공서비스위원회는 1951년 1월 1일 독립기관으로서 설치되었다. 싱가포르 헌법은 공무원의 범위와 공공서비스위원회의 구성원, 신분보장, 기능 등에 대하여 정의하고 있으며, 그 외의 구체적인 사항은 공공서비스위원회법에서 규정하고 있다. 공공서비스위원회는 위원장과 5~14명의 위원으로 구성되며, 이들은 주로 경제인을 비롯한 다양한 분야의

전문가들로서 대통령이 수상의 추천을 받아 임명장을 교부함으로써 임명된다. 재직 기간 중 다른 공직의 겸임은 금지되고, 위원은 기관의 독립성과 중립성의 유지를 위하여 일정한 자(정치인, 국회의원, 공무원, 노동조합의 일원)들은 위원으로 임명될 수 없도록 자격을 제한하고 있다(행정자치부, 2003: 49-50).

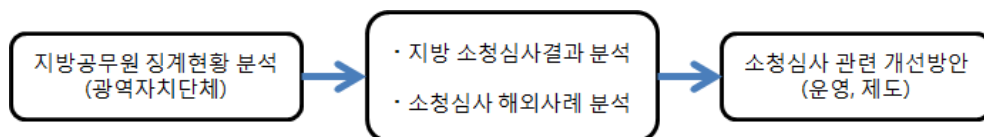
이상 해외사례에서 일본의 공무원은 공무재해인정에 불복하는 경우 인사원에 조사 및 심사 요청할 수 있는 점, 싱가포르의 공공서비스위원회의 위원은 대통령이 임명하며 임기가 5년이라는 점 등은 우리나라의 소청심사위원회 운영에서도 검토해 볼 만한 사항이라고 본다.

3. 분석의 틀

위의 이론적 논의를 바탕으로 본 연구에서는 <그림 1>과 같은 연구모형을 가지고 접근하고자 한다. 현재 광역자치단체에서 실시하고 있는 징계처분 및 소청심사제도의 운영실태를 분석하여 문제점과 시사점을 도출하고, 개선방안을 모색하고자 한다. 우선 소청심사의 원인이 되는 징계처분 현황, 즉 징계사유별 유형 및 구체적인 이유를 징계종류(파면, 해임, 강등, 정직, 감봉, 견책) 별로 상세히 파악하고 소청심사결과 인용률과 기각률을 분석한다.

징계 및 소청 관련 자료는 2013~2016년간 광역자치단체별로 실시한 징계위원회 심사결과 자료, 지방소청심사위원회에서 결정한 소청심사결과 자료 등을 정보공개 청구⁴⁾하여 다양한 관점에서 분석하고 17개 시·도별 징계 차이에 대한 의미와 시사점을 찾고자 하였다. 소청심사결과를 지방공무원이 징계를 받고 관할 지방소청심사위원회에 소청한 징계 종류별로 인용 및 기각 여부를 분석하였다. 인용은 소청심사결과 징계수위가 한 단계 감경한 것을 말하며, 기각은 소청심사결과 원래의 처분을 유지하는 것을 말한다.

〈그림 1〉 연구모형



본 연구는 정보공개청구제도를 활용하여 지방자치단체 소속 공무원의 징계처분 현황을 확보하여 <표 1>과 같이 징계 종류 및 사유별로 분석하여 광역단체별 비교하고, <표 2>와 같이 징계처분자의 소청심사결과를 분석하여 문제점 및 시사점을 도출하여 현행 소청심사제도의 발전방안을 제시하는 것이다.

4) 1차 정보공개청구는 공무원 징계 및 소청 관련 자료(2017.1.31), 2차 청구는 소청심사위원회 구성원 조사(2017.4.17), 3차 청구는 징계사유(2017.5.15), 4차 청구는 미공개 기관에 대해 이의신청(2017.5.29)

Ⅲ. 징계처분 및 소청심사 실태 분석

1. 징계처분 현황 분석

한국에서 지방공무원의 징계에 관한 법률 근거는 「지방공무원법」 제8장에 규정하고 있으며, 동법 제70조의 규정에 따라 징계의 종류에는 파면, 해임, 강등, 정직, 감봉, 전책의 여섯 종류가 있다. 국가공무원의 경우에는 「국가공무원법」 제79조에 징계종류를 규정하고 있다.

2013년부터 2016년까지 4년 동안 17개 시·도에서 발생한 공무원의 징계는 <표 1>과 같이 파면된 공무원이 총 37명으로 충남 16명, 인천 4명, 울산·경남 각 3명, 서울·부산·광주·강원 각 2명, 전남·경북·제주 각 1명이며, 대구·대전·세종·경기·충북·전북은 파면된 공무원이 없다. 특히 충남이 전체 파면 인원의 43.2%에 이를 정도로 많은 것은 공무원의 부정부패에 대하여 매우 엄격하게 적용한 것으로 볼 수 있다. 해임은 총 58명으로 충남 13명, 강원 10명, 인천 7명, 서울·대구 각 5명, 광주·전북 각 4명, 경기 3명, 제주 2명, 충북·세종·전남·경남 각 1명 순으로 조사되었으며, 해임도 충남이 22.4%의 높은 수치를 보였다. 강등은 총 32명으로 서울 11명, 충남 5명, 대구 4명, 경기·전북·전남 각 2명, 인천·광주·대전·울산·세종·강원 각 1명 순으로 조사되었다. 정직은 총 247명으로 충남 57명, 서울 32명, 대구 27명, 경기 25명, 경북 23명, 강원 18명, 경남 13명, 부산·전남·제주 각 9명, 대전 7명, 울산·충북·전북 각 4명, 광주 3명, 인천 2명, 세종 1명 순으로 나타났다.

경징계에 해당되는 감봉은 총 558명으로 서울 83명, 충남 73명, 대구·경기 각 48명, 강원 41명, 제주 39명, 대전 34명, 전북 30명, 전남 28명, 경남 27명, 인천 23명, 부산 22명, 경북 19명, 광주 16명, 울산 14명, 충북 12명 순으로 조사되었다. 마지막으로 징계 중 가장 수위가 낮은 전책은 총 744명으로 서울 115명, 충남 92명, 강원 77명, 대구 51명, 대전 50명, 인천 45명, 부산 37명, 경기 36명, 전남·경북 각 35명, 광주 34명, 제주 33명, 경남 32명, 울산 31명, 충북 24명, 전북 14명, 세종 3명 순으로 파악되었다.

정원을 기준으로 4년간 징계처분 누적비율을 보면 충남(19.91%), 강원(11.19%), 서울(8.38%), 제주(7.93%), 대구(7.86%), 전남(6.28%), 경남(5.55%), 경북(5.53%), 광주(4.65%), 전북(4.42%), 울산(4.28%), 인천(4.22%), 대전(4.06%), 경기(3.85%), 충북(3.82%), 부산(3.03%) 순으로 조사되었다.

〈표 1〉 광역자치단체별 징계처분 현황(2013~2016년도)

기관	년도	파면	해임	강등	정직	감봉	견책	계	정원 ⁵⁾	징계율 (%)
서울	2013	1(금품 및 향응 수수)	3(공금횡령 1, 금품 및 향응 수수2)	-	6	11	12	33		
	2014	-	1(품위손상)	2	11	18	41	73		
	2015	1(금품 및 향응 수수)	1(품위손상)	3	8	32	39	84		
	2016	-	-	6	7	22	23	58		
	소계	2	5	11	32	83	115	248	2,958	8.38
부산	2013	1(금품 및 향응 수수)	-	-	2	4	11	18		
	2014	-	-	-	4	2	9	15		
	2015	-	-	-	-	5	7	12		
	2016	1(공금횡령)	-	-	3	11	10	25		
	소계	2	-	-	9	22	37	70	2,309	3.03
대구	2013	-	1(품위손상)	-	2	13	10	26		
	2014	-	-	2	16	16	15	49		
	2015	-	1(직무유기및태만)	-	4	11	17	33		
	2016	-	3(복무규율위반1, 품위손상 2)	2	5	8	9	27		
	소계	-	5	4	27	48	51	135	1,717	7.86
인천	2013	-	1(복무규율위반)	-	1	7	9	18		
	2014	-	1(금품 및 향응 수수)	-	-	5	11	17		
	2015	3(공문서관련비위 1, 금품수뢰 2)	2(금품수뢰)	-	1	1	16	23		
	2016	1(비밀누설)	3(복무규율위반 1, 품위손상 2)	1	-	10	9	24		
	소계	4	7	1	2	23	45	82	1,944	4.22
광주	2013	-	-	-	-	1	12	13		
	2014	1(공금횡령)	4(기타:공직선거법위반)	1	1	7	10	24		
	2015	-	-	-	1	5	7	13		
	2016	1(기타:사기 등)	-	-	1	3	5	10		
	소계	2	4	1	3	16	34	60	1,289	4.65
대전	2013	-	-	-	5	1	12	18		
	2014	-	-	1	2	1	10	14		
	2015	-	-	-	-	3	10	13		
	2016	-	-	-	-	3	2	5		
	소계	-	-	1	7	8	34	50	1,233	4.06
울산	2013	2(금품 및 향응 수수)	1(품위손상)	-	2	2	5	12		
	2014	-	-	1	-	5	16	22		
	2015	-	-	-	1	4	5	10		
	2016	-	-	-	-	3	2	5		
	소계	3	1	1	3	14	28	49	1,144	4.28
세종	2013	-	-	-	-	-	-	-		
	2014	-	-	-	1	-	-	1		
	2015	-	-	-	-	1	1	2		
	2016	-	1(품위손상)	1	-	-	2	4		
	소계	-	1	1	1	1	3	7	783	0.89
경기	2013	-	2(품위손상 1, 공금횡령 1)	-	9	17	17	45		
	2014	-	1(공금횡령)	-	1	16	9	27		
	2015	-	-	-	4	11	5	20		
	2016	-	-	2	11	4	5	22		
	소계	-	3	2	25	48	36	114	2,958	3.85

강원	2013	-	3(공금횡령 1, 음주운전 2)	-	8	9	24	44		
	2014	-	1(공금횡령)	1	3	9	19	33		
	2015	1(공금횡령및유용)	2(공금횡령및유용 1, 사전뇌물요구 1)	-	4	10	24	41		
	2016	1(품위유지의무위반)	4(성실·품위유지의무 위반 1, 음주운전 2, 무면허운전 1)	-	3	13	10	31		
	소계	2	10	1	18	41	77	149	1,332	11.19
충북	2013	-	-	-	-	5	6	11		
	2014	-	-	-	1	1	6	8		
	2015	-	-	-	1	-	8	9		
	2016	-	1(품위손상)	-	2	6	4	13		
	소계	-	1	-	4	12	24	41	1,073	3.82
충남	2013	5(금품 및 향응 수수)	2(품위손상 1, 공금횡령 1)	-	6	26	24	63		
	2014	5(복무규율위반 1, 금품 및 향응 수수 4)	-	1	12	23	24	66		
	2015	-	2(복무규율위반 1, 품위손상 1)	1	20	13	21	57		
	2016	6(공금유용 1, 공금횡령 1, 수뢰 3, 기타 1)	9(품위손상 6, 수뢰 3)	3	19	11	23	72		
	소계	16	13	5	57	73	92	256	1,286	19.91
전북	2013	-	3(품위손상)	-	-	1	5	8		
	2014	-	1(품위손상)	2	2	5	1	11		
	2015	-	-	-	2	11	4	17		
	2016	-	-	-	-	14	4	18		
	소계	-	4	2	4	30	14	54	1,222	4.42
전남	2013	-	-	-	2	3	8	13		
	2014	-	-	1	3	9	16	29		
	2015	-	-	1	1	9	5	16		
	2016	1(복무규율위반)	1(품위손상)	-	3	7	6	18		
	소계	1	1	2	9	28	35	76	1,210	6.28
경북	2013	-	-	-	1	1	7	9		
	2014	1(금품 및 향응 수수)	-	-	18	11	7	37		
	2015	-	-	-	2	2	17	21		
	2016	-	-	-	2	5	4	11		
	소계	1	-	-	23	19	35	78	1,410	5.53
경남	2013	-	-	-	2	2	9	13		
	2014	-	1(복무규율위반)	-	4	10	8	23		
	2015	2(공금횡령)	-	-	3	11	10	26		
	2016	1(공금횡령)	-	-	4	4	5	14		
	소계	3	1	-	13	27	32	76	1,370	5.55
제주	2013	-	-	-	-	10	7	17		
	2014	1(공금유용)	-	-	4	9	12	26		
	2015	-	1(복무규율위반)	-	3	13	9	26		
	2016	-	1(품위손상)	-	2	7	5	15		
	소계	1	2	-	9	39	33	84	1,059	7.93

자료 : 17개 시·도 정보공개청구 답변자료(2017.1.31.~5.29)

5) 정원은 본청(시청, 도청) 중심으로 하고, 2016.12.31 기준 인원임

공무원의 신분이 상실되는 파면과 해임의 징계사유를 보면 금품 및 향응수수 30명⁶⁾, 품위손상 24명⁷⁾, 공금횡령 및 유용12명⁸⁾, 복무규율위반 8명⁹⁾, 공문서관련 비위 1명¹⁰⁾, 비밀누설 1명¹¹⁾, 직무유기 및 태만 1명¹²⁾, 기타 5명¹³⁾ 등으로 파악되었다. 금품 및 향응 수수로 인해 파면된 공무원은 1,200만원~52,000만원, 해임된 공무원은 100만원~6,500만원을 수수한 것으로 조사되어 징계수위가 수수한 금액만을 기준으로 결정되는 것이 아니라 수수의 행태도 상당한 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 품위손상으로 인해 파면된 경우는 부하직원을 성희롱한 것이 유일하였으며, 음주운전 4명, 성추행 4명 등으로 해임된 공무원도 20여 명이나 되었다. 공금횡령 및 유용으로 인해 파면 및 해임된 공무원은 소득세 원천징수액 횡령, 업무상 배임, 업무추진비로 골프비용 집행, 보수 및 수당 횡령, 일상경비 등 횡령, 세외수입 등을 횡령 및 유용한 것으로 조사되고 있어 국가에 납부할 세금 및 정부예산이 일부 공무원의 일탈로 인해 사고 있음을 보여주고 있어 행정시스템의 재정비가 시급하다 할 것이다.

- 6) 2013~2016년간 **금품수수 및 향응 수수**로 인해 **파면**된 공무원은 서울시 2명(1명은 30,359,000원 수수, 1명은 8,000,000원 수수), 부산시 1명(16,061,368원 수수), 인천시 2명(1명은 20,000,000원 수수, 1명은 16,750,000원 수수), 울산시 2명(1명은 52,000,000원 수수, 1명은 12,000,000원 수수), 충청남도 12명(10,000,000원~80,000,000원 수수), 경북도 1명(520,000,000원 수수)이며, **해임**된 공무원은 서울시 5명(1명은 24,157,000원 공금횡령, 1명은 7,340,000원 수수, 1명은 9,500,000원 수수), 인천 3명(1명은 1,000,000원 수수, 1명은 65,000,000원 수수, 1명은 25,350,000원 수수), 충청남도 3명(2,000,000원~4,600,000원)
- 7) **품위손상**으로 인해 **파면**된 공무원은 강원 1명(부하직원 성희롱)이며, **해임**된 공무원은 서울시 2명(성희롱), 대구시 3명(2명은 음주운전, 1명은 초과과근무내역 허위등록), 인천시 2명(1명은 강제추행, 1명은 정보통신망법 위반), 울산시 1명(감금 및 강제추행 치상), 세종시 1명(음주운전), 경기 1명(종중 소유 토지 보상금 636,000,000원 횡령), 강원 1명(동료직원과 부적절한 관계), 충북 1명(운전직공무원 음주운전으로 면허취소), 충남 8명(1명은 무단결근·차용금 도박사용·400만원 채무불변제/1명은 상해·협박/1명은 무고/1명은 운전직공무원의 음주운전/1명은 택시기사 상해·음주폭행/1명은 국고보조금 부정집행 및 영리행위/1명은 업무상 위력에 의한 추행), 전북 4명(성희롱 1명, 성추행 2명, 준강간 미수 1명), 전남 1명(운전직공무원 음주운전으로 면허취소)
- 8) **공금횡령 및 공금유용**으로 인해 **파면**된 공무원은 부산시 1명(소득세 원천징수액 등 121,342,240원), 광주 1명(업무상 배임:상품권강 수수료 147,880,000원/업무상 횡령:업무추진비로 골프비용 사용 22,682,000원), 강원 1명(630,432,000원 횡령, 838,921,000원 유용), 충남 1명(세출금 300,000,000원 횡령), 경남 3명(1명은 11,000,000원, 1명은 148,382,000원, 1명은 41,614,000원), 제주 1명(허위보조금사업 명목의 자부담금 부당편취 등)이며, **해임**된 공무원은 서울시 1명(고용보험료 24,157,000원 횡령 및 유용), 경기 2명(1명은 27,045,000원, 1명은 64,271,000원 유용), 강원 3명(1명은 보수 및 수당 등 30,079,000원, 1명은 일상경비 등 22,058,000원, 1명은 세외수입 등 69,236,000원), 충남 1명(국고보조금 450,000,000원 관리위반)
- 9) **복규율위반**으로 인해 **파면**된 공무원은 충남 1명(1명은 무단결근), 전남 1명(무단결근)이며, **해임**된 공무원은 대구 1명(공무집행방해, 업무방해, 도로교통법위반), 인천 2명(1명은 허위 유학휴직, 1명은 근무지 무단이탈), 경남 1명(직장상사에게 욕설 등), 제주 1명(무단결근 등 복무규정 위반)이며, **해임**된 공무원은 충남 1명(무단결근 및 무단지각)
- 10) **공문서관련 비위**로 인해 **파면**된 공무원은 인천시 1명(허위공문서 작성)
- 11) **비밀누설**로 인해 **파면**된 공무원은 인천 1명(사업자 선정 평가 관련 자료 외부 유출)
- 12) **직무유기 및 태만**으로 인해 **해임**된 공무원은 대구 1명(예산집행 부적정)
- 13) **기타 사유**로 인해 **파면**된 공무원은 광주 1명(사기, 사문서 위조, 위조사문서 행사)이며, **해임**된 공무원은 광주 4명(공직선거법 위반)

시사점은 다음과 같다. 첫째, 충남은 공무원의 징계비율이 높고 징계사유면에서 보면 다른 시·도와 비교하여 4년동안 파면 17명, 해임 14명, 강등 5명, 정직 57명 등 매우 엄격하게 관리되고 있음을 볼 수 있다. 국민권익위원회가 매년 실시하는 부패방지 시책평가 결과 2011~2013년은 3등급, 2014~2016년은 2등급으로 점점 청렴도가 상승하고 있음이 이를 증명하고 있다(국민권익위원회 홈페이지 자료실). 둘째, 진보성향이 강한 단체장의 기관이 징계비율이 높다. 충남·강원·서울 등 단체장의 당적이 더불어민주당인 지자체가 상대적으로 징계비율이 높은 것은 공무원의 도덕성과 청렴성을 지향하는 기관임을 부각시키려는 단체장의 노력이 있음을 엿볼 수 있는 것이다. 셋째, 보수성향이 강한 단체장이거나 공무원출신인 단체장의 기관은 상대적으로 징계비율이 낮다. 이는 진보성향에 비해 보수성향은 부패척결에 있어 다소 소극적인 자세임을 보여주는 것이라 볼 수 있는 것이다. 넷째, 시·도간 징계수위에 있어 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 지방자치단체 공무원의 소청심사 근거가 되는 독립된 법률 제정이 반드시 필요하다 할 것이다.

2. 소청심사 현황 분석

2013년부터 2016년까지 4년 동안 17개 시·도의 공무원이 징계처분에 대해 불복하여 소청심사위원회에 청구하여 인용된 비율을 비교해 보면 <표 2>와 같이 세종·충북 각 66.7%, 제주 60.0%, 인천 58.4%, 대구 55.3%, 경북 53.8%, 대전 53.6%, 울산·전북·전남 각 50.0%, 경남 43.0%, 강원 37.9%, 충남 37.4%, 부산 33.3%, 경기 29.5%, 광주 26.7%, 서울 26.5% 순으로 조사되었다.

이 기간 동안 파면된 42명의 공무원 중 41명이 관할 소청심사위원회에 소청심사 청구하여 9명((21.9%)이 해임으로 감경되었고 32명((78.1%)은 기각되었으며, 해임된 66명의 공무원은 28명(42.4%)이 강등으로 감경되었고, 38명(57.6%)은 기각되었다. 강등된 28명의 공무원은 11명(39.3%)이 정직으로 감경되었고 17명(60.7%)은 기각되었으며, 정직된 135명의 공무원은 52명(38.5%)이 감봉으로 감경되었고, 83명(61.5%)은 기각되었다. 감봉된 273명의 공무원은 113명(41.4%)이 견책으로 감경되었고 160명(58.6%)은 기각되었으며, 견책된 394명의 공무원은 186명(47.2%)이 불문경고로 감경되었고, 208명(52.8%)은 기각되었다.

연도별로 인용률을 보면, 2013년 39.53%, 2014년 42.45%, 2015년 44.01%, 2016년 41.22%로 나타나고 있어 최근 4년동안 큰 차이는 보이지 않고 있다.

시사점은 다음과 같다. 첫째, 소청심사청구의 인용률이 너무 높다는 것이다. 소청 건수 대비 41.9%가 인용(감경)되었다는 것은 징계처분이 엄격하게 이루어지지 않았거나 소청심사가 너무 온정적으로 결정되었다고 볼 수 있는 것이다. 둘째, 지방자치단체별로 차이를 보이는 이유는 진보성향의 단체장이거나 연정을 실시하고 있는 경기도가 상대적으로 인용률이 낮은 것을 볼 수 있다. 셋째, 최근 4년동안 소청의 40% 정도가 인용되고 있는 것을 보아 징

계처분을 엄격하게 하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 광역자치단체별 소청심사결과 인용 및 기각 현황

단체	년도	구분	파면 ↓ 해임	해임 ↓ 강등	강등 ↓ 정직	정직 ↓ 감봉	감봉 ↓ 견책	견책 → 불문경고	기타 청구	계	인용률
서울	2013	인용/기각	-/4	-/5	-/3	-/5	5/21	6/13	-/3	11/54	
	2014	인용/기각	-/1	-/1	-/1	1/4	3/6	4/7	-/10	8/30	
	2015	인용/기각	1/1	4/2	2/2	3/11	9/12	7/16	-/7	26/51	
	2016	인용/기각	-/3	2/2	3/4	4/5	8/13	4/12	-/9	21/48	
		소계	1/9	6/10	5/10	8/25	25/52	21/48	-/29	66/183	26.5
부산	2013	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	4/1	-/-	-/-	4/1	
	2014	인용/기각	-/-	-/-	-/1	-/1	-/2	-/-	-/-	-/4	
	2015	인용/기각	-/-	-/-	-/1	-/-	-/-	-/-	-/-	-/1	
	2016	인용/기각	-/-	-/-	-/1	-/-	-/1	-/-	-/-	-/2	
		소계	-/-	-/-	-/3	-/1	4/4	-/-	-/-	4/8	33.3
대구	2013	인용/기각	-/-	-/2	-/-	-/-	2/1	-/1	4/-	6/4	
	2014	인용/기각	-/-	-/-	1/-	2/-	4/3	-/2	4/-	11/5	
	2015	인용/기각	-/-	-/-	-/-	2/-	-/1	-/4	1/-	3/5	
	2016	인용/기각	-/-	-/2	-/-	-/-	-/-	6/1	-/4	6/7	
		소계	-/-	-/4	1/-	4/-	6/5	6/8	9/4	26/21	55.3
인천	2013	인용/기각	-/-	2/1	-/-	1/1	-/2	4/3	2/2	9/9	
	2014	인용/기각	-/-	1/-	-/-	1/-	1/1	4/3	1/1	8/5	
	2015	인용/기각	-/3	-/-	-/-	-/1	3/-	12/5	9/7	24/16	
	2016	인용/기각	-/-	2/2	-/-	3/-	1/1	10/4	2/5	18/12	
		소계	-/3	5/3	-/-	5/2	5/4	30/15	14/15	59/42	58.4
광주	2013	인용/기각	1/7	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	1/7	
	2014	인용/기각	-/1	1/1	-/-	-/-	-/1	-/-	-/-	1/3	
	2015	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/1	-/-	-/1	
	2016	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	1/-	1/-	-/-	2/-	
		소계	1/8	1/1	-/-	-/-	1/1	1/1	-/-	4/11	26.7
대전	2013	인용/기각	-/-	2/-	-/-	-/1	2/4	4/-	-/-	9/5	
	2014	인용/기각	-/-	-/1	-/-	1/-	-/-	2/-	-/-	3/1	
	2015	인용/기각	-/-	-/1	-/-	1/1	2/2	-/2	-/-	3/6	
	2016	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/1	1/-	-/-	1/1	
		소계	-/-	2/2	-/-	2/2	4/7	7/2	-/-	15/13	53.6
울산	2013	인용/기각	-/-	-/1	-/-	-/-	1/-	-/1	2/-	3/2	
	2014	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	1/-	-/1	-/-	1/1	
	2015	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/1	-/-	-/-	-/1	
	2016	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	
		소계	-/-	-/1	-/-	-/-	2/1	-/2	2/-	4/4	50.0
세종	2013	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	
	2014	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	
	2015	인용/기각	-/-	-/-	-/-	1/-	1/-	-/-	-/-	2/-	
	2016	인용/기각	-/-	-/1	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/1	
		소계	-/-	-/1	-/-	1/-	1/-	-/-	-/-	2/1	66.7
경기	2013	인용/기각	-/-	-/2	-/-	1/2	4/4	-/7	-/-	5/15	
	2014	인용/기각	-/-	-/1	-/-	-/-	2/5	2/2	-/-	4/8	
	2015	인용/기각	-/-	1/-	-/-	-/-	1/1	1/1	-/-	3/2	
	2016	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/3	1/2	-/1	-/-	1/6	
		소계	-/-	1/3	-/-	1/5	8/12	3/11	-/-	13/31	29.5

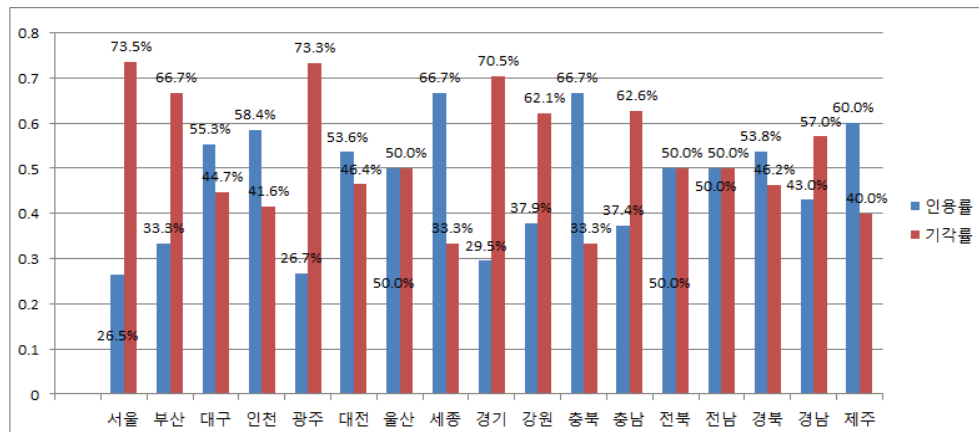
강원	2013	인용/기각	1/-	2/2	-/1	-/1	-/-	4/10	1/-	7/14	
	2014	인용/기각	-/-	2/1	-/-	1/-	1/4	4/1	1/5	8/11	
	2015	인용/기각	-/-	-/1	-/-	-/3	-/1	4/13	1/1	5/19	
	2016	인용/기각	1/1	3/2	-/-	3/4	1/1	6/5	-/2	14/15	
	소계		2/1	7/6	-/1	4/8	2/6	18/29	3/8	36/59	37.9
충북	2013	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/2	1/-	-/-	1/2	
	2014	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	2/-	-/-	2/-	
	2015	인용/기각	-/-	-/-	-/-	1/-	-/-	-/-	-/-	1/-	
	2016	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/1	2/-	-/-	-/-	2/1	
	소계		-/-	-/-	-/-	1/1	2/2	3/-	-/-	6/3	66.7
충남	2013	인용/기각	-/3	-/-	-/-	-/1	2/9	6/4	-	8/17	
	2014	인용/기각	-/1	-/-	-/-	1/4	9/6	7/12	-/-	17/23	
	2015	인용/기각	1/-	-/-	-/-	2/5	2/6	8/7	-/-	13/18	
	2016	인용/기각	1/2	-/2	-/-	-/1	-/1	4/8	-/-	5/14	
	소계		2/6	-/2	-/-	3/11	13/22	25/31	-/-	43/72	37.4
전북	2013	인용/기각	-/-	2/1	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	2/1	
	2014	인용/기각	-/-	-/1	-/1	1/-	-/-	1/-	-/-	2/2	
	2015	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	
	2016	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/1	-/-	-/-	-/1	
	소계		-/-	2/2	-/1	1/-	-/1	1/-	-/-	4/4	50.0
전남	2013	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	1/-	2/-	1/-	4/-	
	2014	인용/기각	-/-	-/-	-/1	1/-	-/2	-/2	-/-	1/5	
	2015	인용/기각	-/-	1/-	-/-	-/1	-/-	-/2	1/1	2/4	
	2016	인용/기각	-/1	-/-	-/-	-/-	-/-	2/-	1/-	3/1	
	소계		-/1	1/-	-/1	1/1	1/2	4/4	3/1	10/10	50.0
경북	2013	인용/기각	1/-	1/-	1/1	3/2	2/3	13/7	1/1	22/14	
	2014	인용/기각	-/-	-/-	1/-	8/11	6/2	11/7	2/7	28/27	
	2015	인용/기각	-/1	-/1	1/-	4/6	11/6	8/4	3/2	27/20	
	2016	인용	1/-	2/-	-/-	5/1	6/6	7/16	2/2	23/25	
	소계		2/1	3/1	3/1	20/20	25/17	39/34	8/12	100/86	53.8
경남	2013	인용/기각	1/-	-/-	-/-	-/-	3/5	4/3	-/-	8/8	
	2014	인용/기각	-/-	-/1	-/-	1/3	3/6	6/4	-/-	10/14	
	2015	인용/기각	-/3	-/1	2/-	-/1	5/4	6/6	-/-	13/15	
	2016	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/3	1/9	11/8	-/-	12/20	
	소계		1/3	-/2	2/-	1/7	12/24	27/21	-/-	43/57	43.0
제주	2013	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	
	2014	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/2	-/-	-/2	
	2015	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	2/-	1/-	-/-	3/-	
	2016	인용/기각	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	
	소계		-/-	-/-	-/-	-/-	2/-	1/2	-/-	3/2	60.0
합계			9/32	28/38	11/17	52/83	113/160	186/208	39/69	438/607	41.9

자료 : 17개 시·도 정보공개청구 답변자료(2017.1.31.~5.29)

2006년부터 2010년까지 5년간 16개 시·도에서 이루어진 지방공무원에 대한 소청심사에 서는 인용률이 53.3%이었으나(이동찬, 2012: 241), 본 연구에 의하면 2013년부터 2016년까지 4년간 17개 시·도의 소청심사위원회에 1,045건의 소청 건이 접수되어 438건(41.9%)이 인용되었으며, 607건(58.1%)이 기각되었다. 시·도별로는 아래 <그림 2>와 같이 기각률이 특히 높은 자치단체는 서울(73.5%), 광주(73.5%), 경기(70.5%), 부산(66.7%), 충남(62.6%), 강원(62.1%) 등으로 나타났다. 부산을 제외하면 단체장이 모두 진보성향이거나 진보진영과

연정을 실시하고 있는 경기지역으로 파악되었다.

〈그림 2〉 17개 시·도 소청심사결과 인용률 및 기각률



국민권익위원회(2005)의 자료에 따르면, 2005~2009년간 16개 시·도 소청심사 인용률은 연평균 66.0% 나타나 본 연구의 평균치(41.9%) 보다는 현저히 높았음을 알 수 있다(강성철 외, 2014: 561). 강성철 외(2014)의 연구에 의하면, 소청심사제도 운영의 문제점은 소청심사 위원 구성의 불공정성을 지적하고 있다. 소청심사위원으로 소속기관의 국장급 공무원을 다수 포함하다보니 원징계 처분 보다 낮은 수위의 온정주의적 결정이 계속적으로 발생하고 있다는 것이다.

〈표 3〉은 17개 시·도별로 구성되어 있는 지방소청심사위원회인데, 위원은 16~20인으로 이루어져 있으며¹⁴⁾, 위원장은 「지방공무원법」 제15조제1항의 규정에 따라 위원회의 공정한 운영을 위해 법조인과 교수 중에서 호선하도록 규정하고 있다¹⁵⁾. 이러한 점은 과거보다 많이 공정한 모습을 보여주고 있음을 알 수 있다. 17개 시·도의 지방소청심사위원회는 총 307명이고, 그 중에서 법조인 170명(55.4%), 교수 74명(24.1%), 내부공무원 55명(17.9%), 외부공무원 3명(1.0%), 퇴직공무원 3명(1.0%), 시민단체 2명(0.7%) 등으로 구성되어 있다. 법조인과 교수의 비율이 특히 높은 것은 「지방공무원법」 제14조제1항의 규정에 법관·검사 또는 변호사로 재직하는 사람과 대학에서 법률학을 담당하는 부교수 이상으로 재직하는 사람이 전체 위원의 2분의 1 이상이어야 한다는 규정을 충족하기 위한 것이라고 본다. 공무원 또는 공무원 출신이 61명(19.9%)이나 있다는 것은 여전히 폐쇄적이고 온정적으로 운영되고

14) 「지방공무원법」 제14조 제1항의 규정에 따라 심사위원회는 16명 이상 20명 이하의 위원으로 구성하도록 하고 있음.

15) 인사혁신처 소청심사위원회의 경우 비상임위원의 수가 상임위원의 2분의 1 이상이어야 하고(국가공무원법 제9조제3항), 비상임위원은 법관·검사·변호사 또는 대학에서 행정학·정치학·법률학을 담당한 부교수 이상의 경력이 있는 자로 제한됨(국가공무원법 제10조제1항).

있다고 볼 수 있는 것이다. 외부 위원 위촉의 경우에도 공개모집이 아니라 다양한 채널을 통해 추천을 받아 단체장이 최종 결정하고 있는 구조이다 보니 소청심사 결정에 직·간접적인 영향을 미칠 수 있다고 보는 것이다. 공개경쟁방식으로 위원을 선정하지 않아 소청심사위원회의 독립성 및 전문성의 확보와는 거리가 멀다고 볼 수 있다.

소청심사위원들의 책임감을 강화시키고 온정주의적 결정을 억제하기 위해 위원명단을 공개하고 심사결과를 공개하는 방향으로 제도가 개선되어야 할 것이다.

〈표 3〉 17개 시·도 소청심사위원회 구성

기관	인원	위원장	위 원					
			공무원		퇴직 공무원	법조인	교수	시민단체
			내부	외부				
서울	18	외부인(변호사)	5	-	-	12	1	-
부산	16	외부인(변호사)	2	3	-	6	5	-
대구	16	외부인(변호사)	3	-	-	7	5	-
인천	20	외부인(변호사)	1	-	-	16	3	-
광주	16	외부인(변호사)	5	-	-	7	4	-
대전	18	외부인(교수)	3	-	-	11	4	-
울산	19	외부인	5	-	-	9	4	-
세종	20	외부인	-	-	-	17	3	-
경기	20	외부인(변호사)	5	-	-	11	3	1
강원	17	외부인	4	-	3	3	6	1
충북	18	외부인(변호사)	3	-	-	10	5	-
충남	18	외부인(호선)	3	-	-	12	3	-
전북	20	외부인(교수)	3	-	-	9	7	-
전남	20	외부인(교수)	3	-	-	12	5	-
경북	20	외부인	3	-	-	10	7	-
경남	16	외부인(법조인)	3	-	-	9	3	-
제주	19	외부인(법조인)	4	-	-	9	6	-
계	307		55	3	3	170	74	2

자료 : 17개 시·도 정보공개청구 답변자료(2017.4.18.~4.27)

IV. 문제점 및 개선사항

1. 지방소청심사위원회의 독립 기관화

우리나라의 각 광역자치단체 지방소청심사위원회는 별도 독립기관으로 구성되는 것이 아니라 비상설 위원회로 소청심사 시 위원회를 소집·구성하여 운영하고 있다. 위원은 기관의 장이 임명하거나 위촉하고 있지만, 싱가포르의 공공서비스 위원은 대통령이 임명하고 임기가 5년이라는 점은 우리나라에서 검토해 볼 만한 사항이다. 따라서 ‘제 식구 감싸기’라는 문

제점을 극복하기 위해 지방소청심사위원회는 광역자치단체에서 독립된 별도의 기관으로 설치·운영되어야 하고, 위원은 기관의 장이 임명하거나 위촉하지 않고 공정한 경쟁절차를 통해 구성하여야 행정기관의 영향력으로부터 벗어날 수 있을 것이다.

2. 지방소청심사위원의 전문성 제고와 책임자세 필요

현행 지방소청심사위원의 대부분을 비상임위원으로 운영함으로써 전문성과 책임성이 부족하다고 볼 수 있다. <표 3>에서 보듯 광역자치단체의 소청심사위원 16~20인 중 내부 공무원은 1~5명으로 구성되어 있고, 나머지 위원은 외부위원, 다시 말해 비상임위원으로 이루어져 있다. 비상임위원은 위원회 회의가 개최될 때에만 참석하거나 심사업무에 관여하고 있어 사실상 거의 의례적인 회의에 참여하는 수준에 그치고 있는 실정이다. 이들은 법조인, 교수, 시민단체 임원 등으로 본연의 업무가 있기 때문에 소청심사위원으로서의 지위와 역할은 매우 제한적일 수 밖에 없는 것이다. 소청심사기능은 양면성을 가진다는 점에서 매우 중요한 기능이다. 국민입장에서 보면 국민의 대리인인 공무원의 위법·불법행위에 대해 재심을 받는 것이고, 공무원 입장에서 보면 인사상 부당한 처분에 대해 공무원의 권익을 보호하고 원래의 신분을 회복하려고 하는 것이다.

따라서 소청심사위원은 고도의 전문성을 가져야 하며, 국민과 공무원 어느 쪽에도 치우치지 않는 오직 국가를 생각하는 책임 있는 자세가 필요한 것이다.

3. 지방소청심사법률 제정 필요

지방공무원임에도 17개 시·도의 지방소청심사위원회의 심사결과가 제각기 달라 형평성 문제가 제기되고 있다¹⁶⁾. 우선 소청심사결과 인용률을 보면 세종(66.7%), 충북(66.7%), 제주(60.0%), 인천(58.4%) 등은 높은 반면, 서울(26.5%), 광주(26.7%), 경기(29.5%), 부산(33.3%), 충남(37.4%) 등은 비교적 낮은 수준이다. 동일한 금액의 횡령사건에 대한 소청심사결과가 다르게 결정나는 것은 공무원에게 위화감을 조성하며 공정하지 못하다는 비판을 받을 수 있다.¹⁷⁾ 동일한 소청심사 및 운영기준에 의거 운영하는 것이 행정의 일관성과 형평성을 확보할 수 있다는 것은 당연하다.

현행 지방공무원의 소청에 관한 법적 근거는 「지방공무원법」 제13조~제21조, 대통령령

16) 경기도에서 2013년 64,271천원 공금횡령, 강원도에서 2015년 69,236천원 공금횡령 및 유용하여 각각 해임되었으나, 서울시에서는 2013년 30,359천원을 금품 및 향응 수수, 2015년 8,000천원 금품 및 향응 수수하여 파면되었음

17) ○○도 ○○시 8급 공무원이 보조금 100만원을 횡령하여 정직1월 처분을 받고 소청위에서 감봉1월로 감경되었으나, ○○도 ○○군 7급 공무원은 정직처분을 받고 소청위에서 기각 결정을 받았음(국민권익위원회, 공무원징계·소청심사 실효성 제고-제도개선 권고안, 2017).

인 「소청절차규정」, 「지방공무원 징계 및 소청규정」 등이 있으나, 지방소청심사 결정 업무를 동일하게 적용할 수 있는 개별법인 소청심사법 및 하위법령을 마련하여 자치단체 간 형평성 문제를 해소할 수 있는 근거와 기준을 마련하여야 한다.

4. 소청심사위원회 외부위원 공개모집

지방소청심사위원회는 「지방공무원법」 제14조 제1항에 따라 16명 이상 20명 이하로 구성하도록 규정하고 있고, 외부 위촉위원은 법조인(법관, 검사, 변호사) 및 대학에서 법률학을 담당하는 부교수 이상으로 재직하는 사람으로 위촉하도록 규정하고 있으며, 전체 위원 2분의 1 이상 위촉하도록 하고 있다.

현행 「지방공무원법」 규정으로 운영한 결과 모집방법에 있어 문제점이 노정되고 있다. 외부위촉위원에 대해 단순히 신분과 인원에 대해서만 규정하다 보니 단체장의 영향력이 미친다고 지적하고 있다. 따라서 외부위촉위원은 공개모집하여 선발·위촉해야 공정성을 확보할 수 있을 것이다. 관련 법령을 마련하든지 개정하기 전에 단체장의 리더십으로 얼마든지 운영방법을 개선할 수 있다고 본다.

5. 지방소청심사위원 명단 및 소청심사결과 공개

지방소청심사위원회는 지방공무원이 인사상 불이익 처분을 받아 그에 불복해 이의를 제기하는 소청에 대해 심사하는 기능을 맡고 있는 기관이다. 소청심사결과에 따라 공무원의 상실된 신분이 회복되거나 징계처분이 감경될 수 있기 때문에 무엇보다 투명하고 객관적이어야 심사결과를 신뢰하고 수용할 수 있을 것이다. 자치단체에서 처분한 징계수준이 소청심사결과 변동되는 것은 두 가지 측면에서 의미를 갖는다. 첫째, 소청심사결과 감경되었다는 것은 최초의 징계처분이 너무 지나친 처분이었다는 의미도 될 수 있고, 둘째, 최초의 처분은 적정했음에도 불구하고 소청심사결과 제 식구 감싸기라고 비난을 받을 수도 있는 것이다.

따라서 소청심사에 참여한 위원의 실명 및 소청심사결과를 반드시 홈페이지에 공개하도록 해야 할 것이다. 이러한 제도적 장치가 있어야 소청심사위원회의 실효성을 높일 것이다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 광역자치단체를 중심으로 지방공무원의 징계현황 및 지방소청심사위원회의 운영실태를 분석하여 문제점을 도출하고 제도의 개선사항을 제시하였다.

징계는 공무원이 맡은 바 직무를 좀 더 성실하게 수행하고 행동규범을 준수하게 하기 위한 통제 활동으로 공직의무 위반자에 대한 제재를 통해 공무원들의 잘못된 행태를 교정하려는 데 주목적이 있지만, 예방의 목적도 아울러 지닌다(강성철 외, 2014: 552).

본 연구를 통해 2013~2016년간 징계 처분된 광역자치단체 공무원은 파면 38명, 해임 59명, 강등 32명, 정직 247명, 감봉 558명, 견책 744명 등 총 1,678명으로 조사되었다. 이 중 공무원 신분이 상실된 인원은 97명이다. 동 기간 중 징계처분에 불복하여 소청심사 청구한 실적을 보면 파면자 41명(9명 인용), 해임자 66명(28명 인용), 강등자 28명(11명 인용), 정직자 135명(52명 인용), 감봉자 273명(113명 인용), 견책자 394명(186명 인용), 기타 108명(39명 인용) 등 총 1,045명(438명 인용)으로 41.9%가 인용되었다. 이는 2005~2009년간 조사(16개 시·도 인용률 66.0%)와 비교하면 24.1% 감소한 것이다(강성철 외, 2014: 561).

본 연구의 기초자료는 17개 시·도를 대상으로 4차례에 걸쳐 정보공개 청구하여 취득한 자료로 기존연구에서는 제시하지 못한 생생한 실증자료를 분석하여 의미 있는 통계를 산출할 수 있었다.

연구결과 문제점 및 개선사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 광역자치단체가 운영하고 있는 지방소청심사위원회의 독립성을 강화시켜야 한다. 전현철(2016)의 연구에서 미국의 실적제보호위원회(MSPB)가 독립성과 전문성을 확보하고 있는 것처럼 우리나라 지방소청심사위원회도 독립된 기관으로 조직되어야 하고, 위원은 공정한 경쟁절차를 통해 구성하여야 독립성이 강화될 것이다. 둘째, 지방소청심사위원의 전문성 및 책임성을 강화시켜야 한다. 소청심사위원은 회의 개의 시에만 관여하고 있는데, 상임위원 및 전문가를 확대·운영해야 한다. 셋째, 지방소청심사위원회 간 심사결과에 있어 형평성을 제고해야 한다. 동일한 사건 및 유사한 일탈 행태에 대해 광역자치단체 간 징계수위가 다름을 비교할 수 있다. 이러한 불공정성은 공직사회의 위화감을 조성하고 정부를 불신하는 분위기로 이어질 수 있기 때문에 이동찬(2012)의 연구와 같이 유사한 사건에 대해서는 동일한 징계가 결정되도록 광역자치단체 간 함께 적용할 수 있는 법령을 마련하든지 관련 정보를 공유하여 한다. 넷째, 지방소청심사위원 중 외부위원은 공개적으로 모집해야 한다. 외부위촉위원은 현행 단체장이 임명 또는 위촉하는 운영방식 보다는 공개모집해야 공정성을 확보할 수 있을 것이다. 다섯째, 지방소청심사위원 및 소청심사결과를 공개하여야 한다. 소청심사위원을 공개함으로써 위원은 공정성과 책임성을 제고할 수 있을 것이며, 소청심사결과를 공개함으로써 투명성과 객관성을 높일 수 있을 것이다.

끝으로 본 연구를 진행하면서 청구한 자료가 제때 제공되지 않아 다소 애로사항은 있었지만, 이것 또한 우리 정부가 투명한 정부, 윤리적 정부로 발전해 가는 과정이라고 본다. 국민들이 지속적으로 정부를 감시하고 정부가 수행하는 일에 관심을 가져야 민주적 정부로 나아간다고 확신한다. 어렵게 확보하여 분석한 자료이니 만큼 각 지방자치단체의 장 및 인사담당자는 인사정책의 수립 및 집행에 적극 활용하여 주시기 바란다.

참고문헌

- 강성철·김판석·이종수·진재구·최근열. (2014). 『인사행정론』. 서울: 대영문화사.
- 김영삼. (2001). 소청심사제도에 관한 고찰. 『인천법학논총』. 4: 1-32.
- _____. (2006). 소청심사제도에 관한 비교법적 고찰 - 미국, 영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로: 소청심사제도에 관한 비교법적 고찰. 『토지공법연구』. 30: 275-305.
- _____. (2008). 소청심사제도에 관한 비교법적 고찰. 『토지공법연구』. 39: 235-255.
- 김영삼·경제웅. (2010). 소청심사제도의 제문제. 『토지공법연구』. 51: 393-418.
- 김용훈. (2012). 소청심사제도 발전방안, 『한국행정학회』. 554-570.
- 국민권익위원회. “공통자료”. <http://www.acrc.go.kr/acrc/index.do>(검색일: 2017년 5월 23일).
- 박규하. (1999). 소청심사위원회의 재결과 행정소송. 『외법논집』. 6: 1-15.
- 법제처. 국가공무원법 및 지방공무원법. <http://www.law.go.kr/main.html>(검색일: 2017년 5월 26일).
- 소청심사위원회. (2015). 장기국외훈련 자체연구과제: 중국 공무원 소청제도.
- 이동찬. (2012). 소청심사제도에 관한 연구: 형평성을 중심으로. 『토지공법연구』. 57: 235-251.
- 한봉기. (2011). 중앙·지방소청심사기관의 운영 및 심사결정에 관한 비교연구. 『한국비교정부학보』. 15(2): 177-200.
- _____. (2011). 『한국 소청심사의 결정요인에 관한 연구: 소청심사위원회의 결정을 중심으로』, 박사학위논문, 강원대학교 대학원.
- _____. (2013). 『소청심사제도의 이론과 실제』. 서울: 박영사.
- 전현철. (2015). 미국 계약소청심사위원회에 관한 고찰. 『법학논집』. 19(3): 64-91.
- _____. (2016). 소청심사제도의 개선방안: 미국 실적제보호위원회와의 비교를 중심으로. 『행정법연구』. 129-157.
- 최병호. (2017). 소청심사위원회의 양정 행태에 관한 경험적 연구. 『행정논총』. 55(3): 93-116.
- 행정안전부. (2013). 선진국 소청심사제도 정책연수 보고서.
- 행정정보공개청구 답변자료. 2017.1.31. 공무원 징계 및 소청심사 자료.
- _____. 2017.4.17. 소청심사위원 구성원 자료.
- _____. 2017.5.15. 파면 및 해임의 징계사유 자료.
- _____. 2017.5.29. 미공개 2개기관에 이의신청 자료.

투고일자: 2017. 11. 03

수정일자: 2017. 12. 27

게재일자: 2017. 12. 31

<국문초록>

지방공무원 징계현황 및 소청심사의 운영실태와 개선방안

- 광역자치단체를 중심으로 -

노영숙 · 이민규

본 연구는 광역자치단체를 중심으로 한 지방공무원의 징계현황과 소청심사제도 운영현황을 분석하여 소청심사제도의 개선사항을 제안한 것이다. 2013-2016년간 17개 시·도 소속 1,676명의 공무원이 징계처분을 받았다. 4년간 징계처분 받은 지방공무원의 소청심사결과 평균 41.9 %가 인용되었다.

이러한 징계처분현황 및 소청심사 결과자료를 토대로 문제점과 시사점을 도출하여 다음과 같은 개선사항을 제안하고자 한다.

첫째, 지방소청심사위원회는 독립적인 기관으로 운영되어야 한다. 둘째, 지방소청심사위원회의 위원은 전문성과 책임감을 강화해야 한다. 셋째, 소청심사제도에 관한 독립된 법률을 제정할 필요가 있다. 넷째, 소청심사위원회의 외부 위원들은 공개채용 하여야 한다. 다섯째, 지방소청심사위원회의 위원 및 소청심사결과는 공개되어야 한다.

주제어: 징계현황, 소청심사제도, 소청심사위원회의 위원, 형평성, 공정성