

# 소청심사위원회의 양정 행태에 관한 경험적 연구: 경상북도 소청심사위원회를 중심으로

최병호\*

김도현\*\*

오정일\*\*\*

## 〈目 次〉

I. 서론	IV. 연구 분석 틀
II. 소청심사제도에 관한 이론적 논의	V. 연구 결과
III. 기존연구 검토	VI. 결론

## 〈요 약〉

본 연구에서는 소청심사위원회의 양정 행태를 실증적으로 분석하고 동 제도의 개선 방안과 정책적 함의를 제시하였다. 본 연구의 시간적 범위는 2008~2016년의 9년, 연구 대상은 경상북도 소청심사위원회가 관할하는 지방공무원이다. 본 연구에 활용한 방법론은 문헌 조사와 통계적 분석이다. 학술지에 게재된 논문과 박사학위 논문 등을 검토해서 소청심사위원회의 양정에 영향을 미칠 것으로 예상되는 요인을 파악하고, 경상북도 소청심사위원회에 접수된 303건의 사건에 대한 기술적 통계를 작성하였으며 회귀분석을 수행하였다. 통계적 분석에 사용된 자료는 소청심사 신청서와 소청심사 결정서이다. 주된 연구 결과는 다음과 같다. 소청인의 직급이 높으면 징계수준은 하락하는 것으로 나타났다. 일종의 “상후하박”에 해당한다. 비위의 수가 증가할 때 징계수준은 상승하였으며 비위가 언론에 보도되면 징계수준이 상승하였다. 비슷한 맥락에서 비위가 고비난성 행위이면 징계수준은 상승하였다. 기관 밖의 환경적 요인이 양정에 영향을 미친다고 할 수 있다. 이 밖에, 징계 또는 형사처분의 전력이 있으면 그렇지 않은 경우에 비해 징계수준이 높았다. 징계부가금이 많을수록 징계수준이 높아졌다. 징계와 징계부가금이 보완 관계에 있음이 확인되었다. 끝으로, 성실의무 위반과 품위유지의무 위반에 대한 추정 결과는 상이하였다. 상이한 결과를 품위유지의무 위반을 중심으로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 직급이 양정 요인으로 고려되지 않았다. 둘째, 소청인이 행정적이거나 도청에 근무할 경우 징계수준이 상대적으로 낮았다. 이러한 결과는 양정 기관의 온정주의적 행태를 입증하는 것이다.

【주제어: 징계, 소청, 소청심사위원회, 순위 프로빗 모형】

\* 제1저자, 경상북도 농업기술원 과장(hodori0905@naver.com)

\*\* 제2저자, 경북대학교 행정학부 박사과정(stats0913@knu.ac.kr)

\*\*\* 제3저자 겸 교신저자, 경북대학교 행정학부 부교수(jo31@knu.ac.kr)

논문접수일(2017.7.25), 수정일(2017.9.7), 게재확정일(2017.9.30)

## I. 서론

여타 사회나 조직과 마찬가지로 공직 사회에도 징계제도가 필요하다. 징계제도는 공무원의 의무 위반에 대한 인사 절차이다. 다만, 징계의 남용을 막기 위해서는 징계 사유의 명확성, 징계 절차와 징계 양정<sup>1)</sup>의 정당성이 확보되어야 한다. 그러지 않을 경우 징계 불복, 공무원의 사기 저하, 공무원과 행정기관의 갈등이 나타나고 막대한 사회적 비용이 발생한다. 또한, 공무원은 일반 국민으로서의 지위와 주권자인 국민의 대표자·수임자로서의 지위를 동시에 지니고 있다. 공무원이 국민 전체의 가치나 이익을 우선하는 것이 원칙이지만 이를 지나치게 강조하면 공무원 개인의 인권이나 권익이 침해될 소지가 있다.

소청심사제도는 공무원이 징계 처분이나 강임·휴직·직위 해제·면직 처분과 같이 그의 의사에 반하는 불이익 처분이나 부작위에 대하여 이익을 제기하는 경우 이를 심사하여 구제하는 절차이다(강성철 외, 2009).<sup>2)</sup> 이는 특별행정심판으로서 행정소송을 제기하기에 앞서 반드시 거쳐야 하는 절차이다(한영수, 2004). 소청심사제도의 일차적인 목적은 부당한 인사처분을 시정하여 공무원의 권익을 보호하는 것이지만 징계권자의 자기규제와 자율통제를 촉진하는 효과도 기대할 수 있다. 소청심사에 의한 재심의 가능성이 징계권자를 간접적으로 통제하기 때문이다(한영수, 2004). 또한, 소청심사는 부당한 인사상의 처분을 취소 또는 변경시킴으로써 공무원의 신분을 강하게 보장하며(김중양, 1996), 잘못된 결정이 수정되므로 법원의 재판 부담이 경감된다(유민봉 외 2014).

소청심사의 결과는 세 가지 중 하나이다. 첫째, 심사청구가 지방공무원법 또는 다른 법률에 적합하지 아니하다고 판단될 경우 본안 심사가 거부되는 결정이 각하이다. 둘째, 본안 심사 결과, 심사청구가 이유 없다고 인정되어 처분을 유지하는 결정이 기각이다. 셋째, 심사청구가 이유 있다고 인정될 때 이를 인용이라고 한다. 인용은 다시 세 종류로 구분된다. 먼저, 취소·변경이 있다. 다음으로, 처분의 효력 유무 또는 존재 여부에 대한 확인을 구하는 청구가 이유 있다고 인정되면 이는 무효 또는 부존재 확인에 해당한다. 끝으로, 처분청의 위법, 부당한 거부 처분이나 부작위에 대하여 의무이행을 구하는 심사

1) 징계수준을 결정하는 것을 양정이라 한다.

2) 소청심사의 대상에 대하여는 지방공무원법 제9조에 ‘징계처분, 그 밖에 그 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위’라고 규정되어 있으며 소청심사 대상인 ‘징계처분’에는 파면·해임·강등·정직·감봉·견책의 6종이 있고 ‘그 밖에 그 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위’에는 강임·휴직·면직처분 등이 포함되나 구체적으로 어떠한 것들이 포함되는지는 행위의 성질, 효과 등에 따라 결정된다(대법원 1984. 2. 14. 선고 82누370 판결).

청구가 이유 있다고 인정되면 이는 의무이행이다.

우리나라 소청심사기관의 시초는 1961년 9월 “구 국가공무원법” 개정 시 설치된 항고심사위원회이다. 이후, 국가공무원법(법률 제1325호)과 지방공무원법(법률 제1427호)에 의해 소청심사위원회가 운영된 지 반세기가 지났다. 그럼에도 불구하고, 소청심사제도에 관한 연구는 질적·양적 측면에서 미흡한 것이 현실이다. 이에 본 연구에서는 소청심사위원회의 양정 행태를 실증적으로 분석하고 동 제도의 개선 방안과 정책적 함의를 제시한다. 구체적으로 본 연구에서는 첫째, 소청심사위원회의 양정 행태를 분석하기 위한 개념적 모형을 제시하고, 둘째, 개념적 모형을 바탕으로 추정 모형을 수립한 후, 실제 자료를 사용해서 통계적 분석을 수행한다. 셋째, 추정 결과를 중심으로 징계수준을 높이는 요인과 낮추는 요인, 징계수준과 무관한 요인 등을 파악한다.

본 연구의 시간적 범위는 2008~2016년의 9년이다. 이 기간은 이명박 정부와 박근혜 정부에 해당한다. 연구의 대상은 경상북도 소청심사위원회<sup>3)</sup>가 관할하는 지방공무원이다. 지방공무원의 경우 1963년부터 1994년까지는 5급 이상 공무원에 대해 중앙기관 소청심사위원회가 심사를 하였으나 1995년 1월부터 시·도 소청심사위원회가 심사를 하도록 관할 기관이 변경되었다. 본 연구는 징계처분을 대상으로 하였으며 불리한 처분과 부작용은 제외하였다. 불리한 처분과 부작용은 계량화가 불가능하기 때문이다. 본 연구에 활용한 방법론은 문헌 조사와 통계적 분석이다. 학술지에 게재된 논문과 박사학위 논문 등을 검토해서 소청심사위원회의 양정에 영향을 미칠 것으로 예상되는 요인을 파악하고, 경상북도 소청심사위원회에 접수된 303건의 사건에 대한 기술적 통계를 작성하였으며 회귀분석을 수행하였다.

이 논문은 다음과 같이 구성되었다. 2장에서는 소청심사제도를 개관하였고 3장에서는 기존연구를 검토하였다. 연구에 사용된 모형과 방법론에 대해서는 4장에서 논의하였으며 연구 결과는 5장에 제시하였다. 6장은 연구 결과의 요약과 정책적 함의이다.

## II. 소청심사제도에 관한 이론적 논의

소청심사위원회의 결정은 행정법상의 기속력, 불가쟁력, 불가변력을 지닌다. 각각에

3) 관할 시·군은 24개로서 포항시, 경주시, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 경산시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 울진군, 그리고 경북도청이다.

대해 설명하면 다음과 같다.

기속력이란 행정행위가 법률적 요건을 갖추므로써 일정한 법률효과를 발생하여 당사자와 관계인을 구속하는 효력으로서, 소청심사위원회가 한 번 내린 결정은 스스로 취소·변경할 수 없다. 즉, 소청심사위원회의 결정은 처분청을 기속한다(국가공무원법 제15조, 지방공무원법 제20조, 행정심판법 제49조). 따라서 위원회의 결정이 이행되지 않을 경우 행정상 책임이 따른다. 예를 들어, 소청심사위원회로부터 징계처분의 무효 또는 취소의 결정을 받은 경우 처분청은 다시 징계의결을 요구하여야 한다. 불가쟁력은 행정행위의 상대방이나 기타 관계인이 행정행위의 효력을 더 이상 다툴 수 없게 하는 구속력을 의미한다. 만약, 소청심사위원회의 결정에 불복한다면 소청인은 결정서를 받은 날로부터 90일 이내에 처분청을 피고로 하여 행정소송을 제기할 수 있으며 이 기간이 지난 후에는 결정의 효력에 대하여 다툴 수 없다(국가공무원법 제16조, 지방공무원법 제20조의2). 끝으로, 처분청이나 감독청이 직권으로 행정행위를 취소·변경·철회할 수 없는 것이 불가변력이다. 소청심사위원회의 결정은 판결의 성격을 가지기 때문이다. 심판청구에 대한 재결이 있으면 그 재결 및 같은 처분 또는 부작위에 대하여 다시 행정심판을 청구할 수 없다(행정심판법 제51조 준용).

지방공무원법은 공정한 소청심사를 위하여 독립성과 합의성이 보장되는 위원회 형식의 소청심사 기관을 설치할 것을 규정하고 있고 소청심사에 관한 업무는 어떠한 감독이나 지지도 받지 않으며 위원은 금고 이상의 형벌 또는 장기의 심신 쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 때를 제외하고 그의 의사에 반하여 면직되지 않는 등 강한 신분 보장을 받는다(인사혁신처, 2014). 현재 우리나라에는 17개 시도별로 소청심사위원회가 설치되어 있다. <표 1>에 의하면 위원 수는 14~20명이며 위원들의 직업은 판사·검사·변호사, 대학교수, 고위공무원이다. 경상북도의 경우 2017년 1월 현재 법조인 10명, 교수 7명, 고위공무원 3명으로 위원회가 구성되며 간사(법무담당관)와 서기(소청담당 사무관)가 위원회의 사무를 처리한다.

소청심사의 절차는 청구, 심사 및 결정의 단계로 나뉘고 구제를 원하는 공무원이 심사를 청구하면서 시작된다. 징계처분이나 본인의 의사에 반하는 불이익 처분이 내려진 경우 처분사유 설명서가 교부된다. 해당 공무원은 설명서를 교부받은 날로부터 30일 이내에 소청심사를 청구해야 한다. 심사청구를 접수한 소청심사위원회는 처분청에 이 사실을 통보하고 변명 자료를 요구한다. 위원회는 필요시 사실 조사를 실시하며 전문가의 도움을 구할 수 있다. 심사 과정에서 소청당사자에게 진술 기회가 부여되고 필요시 구두 심문이 이루어진다. 위원회는 소청심사 결정서를 소청당사자에게 송부하며 위원회의 결

정4)은 기속력을 가져 처분청에 결정이행의 의무가 부과된다. 위원회의 결정에 대해 소청인이 불복하는 경우 행정소송을 제기할 수 있다(한영수, 2004).

〈표 1〉 우리나라 소청심사위원회 현황: 2017년

(단위: 명)

지역	위원			
	합계	판사·검사·변호사	대학교수	국장급 이상 공무원
서울	18	12	1	5
부산	17	10	5	2
대구	16	8	5	3
인천	16	7	6	3
광주	16	7	4	5
대전	18	10	5	3
울산	19	9	5	5
세종	20	17	3	0
경기도	18	12	3	3
강원도	17	12	3	2
충청북도	18	10	5	3
충청남도	18	8	7	3
전라북도	20	9	8	3
전라남도	20	12	5	3
경상북도	20	10	7	3
경상남도	16	10	3	3
제주특별자치도	14	6	4	4

출처. 경상북도 혁신법무담당관

아래의 〈표 2〉, 〈표 3〉, 〈표 4〉는 경상북도 24개 시·군 소속 공무원의 비위 및 징계, 경상북도 소청심사위원회의 심사 결과를 요약한 것이다. 경상북도의 경우 비위 건 수는 감소하는 추세에 있다. 2011년 307건에서 2015년 207건으로 비위가 크게 줄었다. 비위 유형별로는 음주 운전이 압도적으로 많고 직무 태만과 품위 손상의 비율도 높다. 또한, 〈표 3〉에 의하면 비위에 대한 징계의 과반수는 견책이며 정직 이하의 징계가 대부분을 차지한다. 다만, 최근 들어 강등 이상의 중징계가 증가하였다. 징계를 받은 공무원 모두

4) 소청심사위원회 회의는 7명의 위원으로 운영되므로 5명 이상이 참석하면 회의가 성립한다. 소청심사위원회의 결정은 재적 위원 2/3 이상의 출석과 출석 위원 과반수의 합의에 따른다. 소청인에게 가장 불리한 의견에서 시작하여 순차적으로 유리한 의견을 더하는 방식으로 회의를 진행한다(국가공무원법 14조, 지방공무원법 19조).

가 소청심사위원회에 심사를 청구하지는 않는데 경상북도 소청심사위원회의 업무량은 연간 50건 내외이다. 이 중에서 위원회가 인용한 비율은 최대 65%이다. 특히, 2016년에는 인용 비율이 50% 밑으로 떨어졌다.

〈표 2〉 경상북도 공무원 비위 현황

(단위: 건)

연도	합계	복무 규정 위반	직무 태만	품위 손상	감독 불충분	금품 수수	공금 횡·유용	음주 운전	성 폭력	폭행	기타
2011년	307	11	32	7	-	40	9	166	2	3	37
2012년	218	12	12	5	2	9	1	127	-	6	44
2013년	268	2	23	15	7	17	4	154	1	2	43
2014년	283	18	5	12	1	45	2	133	3	3	61
2015년	207	13	11	16	4	6	2	99	2	5	49
2016년(8월)	128	2	22	20	2	7	-	60	2	2	11

출처. 인사혁신처

〈표 3〉 경상북도 징계 현황

(단위: 건)

연도	합계	징계 처분					
		파면	해임	강등	정직	감봉	견책
2011년	307		2	3	73	50	179
2012년	218		2	1	32	53	130
2013년	268	1	3	3	34	48	179
2014년	283	3	2	1	57	73	148
2015년	207	1	4	1	21	42	138
2016년(8월)	128	2	3	5	11	26	81

출처. 인사혁신처

〈표 4〉 경상북도 소청심사위원회 심사 결과

(단위: 건)

연도	합계	심사 결과				인용 비율
		취하	기각	일부 인용	인용	
2012년	43	2	20	16	5	51.2%
2013년	42	2	15	25		63.4%
2014년	56	2	26	25	3	51.8%
2015년	50	3	20	21	6	57.4%
2016년	49	2	25	19	3	46.8%

출처. 인사혁신처

### Ⅲ. 기존연구 검토

공무원의 권익 보호와 신분 보장의 차원에서 소청심사제도에 대한 관심이 커지면서 연구의 필요성도 증대되었다. 여기에서는 이 주제와 관련해서 2000년도 이후 학술지에 게재된 논문과 박사학위 논문을 검토하였다. 기존연구는 비교법적 연구, 해석적 연구, 그리고 경험적 연구로 구분하여 살펴보았다.<sup>5)</sup> <표 5>는 기존연구의 주된 내용을 요약한 것이다.

먼저, 소청심사제도에 관한 비교법적 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 전현철(2016)은 미국의 준사법적 재판기관인 계약소청심사위원회에 대한 고찰을 통해 우리나라 계약분쟁조정위원회의 개선안을 제시하였으며, 미국의 준사법적 행정기관인 실적제 보호위원회를 우리나라 소청심사제도와 비교하면서 소청심사위원회의 단일화를 강조하였다(전현철, 2014). 또한, 김영삼은 두 편의 논문을 통해 일본, 중국, 싱가포르와 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드의 소청심사제도를 소개하였다.

다음으로, 해석적 연구를 살펴보면 이동찬(2012)은 소청심사결정에 있어서 중앙과 지방, 지방 간 형평성 문제를 분석하였고, 한봉기(2011)는 중앙과 지방에 공통적으로 적용되는 소청심사법의 제정을 제안하였다. 이 밖에, 김영삼 외(2010)는 현행 소청심사제도의 문제점으로 징계처분의 적정성 결여와 소청심사 결정의 관대함을 들면서 징계양정 기준의 과소 적용을 방지하는 제도를 제안하였다.

경험적 연구는 비교법적, 해석적 연구에 비해 그 수가 많으나 분석 대상과 비위 유형이 제한적이다. 한봉기(2012)를 제외한 모든 연구가 경찰공무원과 교원을 대상으로 한 것이며 품위유지업무 위반과 금품 수수만을 다루었다. 김정규(2015)와 김상운 외(2013)는 경찰공무원의 소청심사 결정 사례를 분석해서 경찰전담 소청심사위원회의 설치, 과도한 징계처분의 개선 등을 주장하였다. 그 외의 모든 경험적 연구는 교원 소청심사에 관한 것이다.

이상철(2014)은 대학교원 재임용 거부처분에 관한 소청 결정을, 엄상현(2014)은 유·초·중등 사립학교 교원 소청심사의 인용 비율을 분석하였고, 엄상현(2014)은 유·초·중등 사립학교 교원 소청심사의 인용 비율을 국·공립학교 교원과 비교하였다. 엄상현(2013)은 법사회학적 체제 모형을 바탕으로 교원 소청심사에 영향을 미치는 내·외적 환경의 변화를 확인하였고, 김용하(2013)는 교원의 국가공무원법 위반 사건을 대상으로 소

5) 국가별 제도를 비교한 논문은 비교법적 연구, 실증 분석을 한 논문은 경험적 연구, 그 외 논문은 해석적 연구로 분류하였다.

청심사 청구의 실태를 파악하였다. 끝으로, 이상철(2011)은 교원의 품위유지의무 위반을, 김달효(2010)는 교원의 금품 수수를 중심으로 소청심사위원회의 심사 결과를 분석하였다.

〈표 5〉 기존연구 요약

구분	저자	연구내용
비교법적 연구	전현철(2016)	미국의 실적제보호위원회와 한국의 소청심사제도 비교
	전현철(2014)	미국의 계약소청심사위원회 고찰
	김영삼(2008)	우리나라, 일본, 중국, 싱가포르의 소청심사제도 비교
	김영삼(2006)	미국, 영국, 호주, 뉴질랜드의 소청심사제도 비교
해석적 연구	이동찬(2012)	중앙·지방소청심사위원회의 상호간 형평성
	한봉기(2011)	중앙·지방소청심사위원회 간 심사 및 결정
	김영삼 외(2010)	징계양정 기준 과소 적용
경험적 연구	김정규(2015)	경찰공무원 징계 및 불합리한 처분에 대한 적정성 향상 방안
	이상철(2014)	교원 재임용 거부처분에 대한 소청
	엄상현(2014)	국·공립학교와 사립학교의 교원 소청심사 비교
	김상운 외(2013)	경찰공무원 징계 불복 사례를 통한 과도한 징계처분 개선 방안
	엄상현(2013)	교원 소청심사제도의 법적 안정성
	김용하(2013)	교원의 국가공무원법 위반 사례 분석
	한봉기(2012)	소청심사 결정요인 실증 분석
	이상철(2011)	교원의 품위유지의무 위반에 관한 징계양정 기준 제안
	김달효(2010)	교원의 금품 수수 관련 소청심사위원회 결정 분석
박호근(2009)	교원의 직위·설립·학교급·징계사유별 소청심사위원회 결정 분석	

이상의 기존연구 중에서 김상운 외(2013), 김정규(2015), 엄상현(2012)에 대해서는 그 내용을 보다 자세하게 살펴볼 필요가 있다. 이 연구들이 소청심사위원회의 양정 행태를 직접적으로 분석하지는 않았으나 징계, 소청, 인용 간의 상관성을 경험적 측면에서 분석하였기 때문이다. 먼저, 김상운 외(2013)는 2008~2012년의 경찰 징계와 소청 결과 자료를 사용해서 소청의 제기 및 결과에 영향을 미치는 요인을 파악하였다. 이에 따르면 소청 제기의 경우 품위 손상, 규정 위반, 금품 수수(비위 유형)와 해임(징계 수준)이 건수가 많았으며 소청 결과에 있어서는 품위 손상, 규정 위반, 직무 태만(비위 유형)과 해임(징계 수준)의 인용율이 높은 것으로 나타났다. 비슷한 맥락에서 김정규(2015)도 2005~2012년 행정부 소청결정 사례집에 수록된 경찰공무원 관련 자료를 중심으로 징계, 소청, 인용의 관계를 분석하였는데 이에 따르면 징계가 많을수록 소청이 많고, 소청이 증가함에 따라



인용도 늘어났다. 특히, 해임에 대한 인용률이 약 52%로서 가장 높았고 정직과 파면의 인용률도 높았다. 끝으로 엄상현(2013)은 교원소청심사위원회 데이터-베이스에 수록된 1991~2011년의 징계 사건을 분석하였다. 여기에서도 주된 관심사는 양정 인자가 아닌 소청심사 제기와 인용이다. 이에 따르면 소청심사 제기율은 초·중등학교가 대학교에 비해 높았으나 인용률은 현저하게 낮았다. 또한, 국·공립학교 교원에 대한 인용률은 18.9%로서 사립학교의 60.5%에 크게 못 미치는 것으로 나타났다.

소청심사에 관한 기존연구의 특징은 세 가지로 요약된다. 이를 기존연구의 한계라고 할 수 있다. 첫째, 대다수 기존연구는 일반적인 공무원이 아닌 경찰공무원과 교원을 대상으로 수행되었다. 둘째, 기존연구는 품위유지의무 위반과 금품 수수에 집중되었다. 공무원법상 징계 대상이 되는 비위 유형이 10가지<sup>6)</sup>임을 감안하면 연구가 편중되었다고 할 수 있다. 셋째, 연구방법론의 측면에서 기존연구는 현황에 대한 기술적(descriptive) 통계와 소청결정 사례집을 통한 사례 분석에 치중하였다. 기존연구에서 발견되는 이러한 문제를 해결하기 위해 본 연구에서는 “일반적인 공무원의 10가지 비위에 대한 소청심사 결과”로부터 변수를 추출한 후, 통계적 방법을 활용해서 징계수준을 결정하는 모형을 추정하였다.<sup>7)8)</sup>

## IV. 연구 분석 틀

소청심사위원회의 양정 행태를 경험적 측면에서 분석한 연구는 전무하다. 이 주제에 관한 유일한 연구라고 할 수 있는 한봉기(2012)는 형법에서의 양형 결정에 관한 일반적 원칙, 징계위원회가 양정을 수행한 사례, 참여 관찰을 통해 얻은 경험 등을 바탕으로 양정을 결정하는 요인을 도출하고 객관적 요인과 주관적 요인으로 구분하였다. 객관적 요

6) 10가지 비위는 성실 의무, 복종 의무, 직장이탈 금지, 친절·공정 의무, 비밀엄수 의무, 청렴 의무, 품위유지 의무, 영리업무 및 겸직금지 의무, 정치운동 금지, 집단행위 금지를 위반하는 것이다.

7) 일부 논문은 지방공무원에 대한 소청심사제도를 국가공무원법을 중심으로 논의하는 오류를 범하였으며 우리나라에 중앙소청심사위원회가 있는 것으로 서술하였는데 이는 중앙행정기관의 소청심사위원회를 잘못 이해한 것이다.

8) 한봉기(2012)와 박호근(2009)이 본 연구와 가장 유사하다. 한봉기(2012)는 일반적인 공무원에 대한 징계수준을 결정하는 개념적 모형을 설정하고 소청결정 사례집을 사용해서 모형의 설명력을 검증하였다. 박호근(2009)도 교원에 대한 징계수준을 직위, 설립(국·공립 또는 사립), 학교급(초·중·고 또는 대학), 징계 사유별로 분석하였다. 다만, 이 두 연구는 통계적 분석을 수행하지 않았다는 한계를 가지고 있다.

인은 다시 비위 자체, 제도적, 감경·가중, 사회적, 기타 요인으로 분류되고 주관적 요인은 인적 요인과 예방 요인으로 구분된다.<sup>9)</sup> 객관적 요인과 주관적 요인을 구성하는 세부 요인<sup>10)</sup>은 <표 6>에 정리하였다.

<표 6> 개념적 모형

구분	요인	세부 요인
객관적 요인	비위 자체 요인	고 비난성 행위, 직무상 비위, 직무 외 비위, 사건의 동기·방법·결과, 비위의 지속성·우발성
	제도적 요인	징계양정 기준, 소청결정 사례, 형사벌 유·무
	감경·가중 요인	상훈 공적, 관련자 탄원서, 원상회복 노력, 징계 전력, 비위 경합
	사회적 요인	언론 보도, 민원 야기
	기타 요인	회피 노력, 형평성
주관적 요인	인적 요인	개전의 정, 처분청의 평가, 소청인 경험
	예방 요인	공직 기강 확립

출처. 한봉기(2012) 편집 인용

한봉기(2012)가 실제 자료를 활용해서 양정을 결정하는 요인을 분석하지 않았으나 이론적 측면에서 양정 인자를 구성하고 범주화하였다는 점에서 학문적 의의가 크다. 다만, 두 가지 측면에서 연구의 한계를 지적할 수 있다. 첫째, 객관적인 지표나 자료 등을 바탕으로 구성할 수 없는 요인을 양정 인자로서 고려하였다. 둘째, 소청인의 인구·사회학적(socio-demographic) 요인을 고려하지 않았다. 이 범주에 속하는 요인은 소청인의 특성을 나타내는데 성별, 연령, 직급, 직무 등이 그 예이다. 현실적으로 이러한 요인이 양정에 영향을 준다면 모형에 포함시켜야 한다. 인구·사회학적 요인이 양정에 영향을 미치는 것이 바람직한가에 대해서는 논의가 필요하다. 이는 연구 결과의 해석 또는 정책적 함의와 관련된 문제이다.

본 연구는 기본적으로 한봉기(2012)가 제시한 모형을 사용하지만 주관적 요인과 객관적 요인 중 일부를 모형에서 제외하고 소청인에 관한 인구·사회학적 요인을 모형에 추가하였다. 본 연구에서는 “소청심사 신청서”와 “소청심사 결정서”<sup>11)</sup>로부터 모형의 추정에

9) 소청인이 개전의 정을 보인다가거나 원 징계를 내린 처분청이 소청인을 긍정적으로 평가한다면 징계수준이 내려갈 것이나 반성의 정도를 측정하거나 소청인을 평가하는 과정에서 주관적 판단이 들어갈 수밖에 없다. 또한, 공직 기강을 확립하는 차원에서 양정을 하는 경우 기강이라는 개념도 주관적이다.

10) 세부 요인은 추정 모형에서 설명변수가 된다.

11) 이 논문에서 사용한 자료는 두 가지이다. 하나는 소청인이 작성한 소청심사 신청서이고 다른 하나는 소청심사위원회가 작성한 소청심사 결정서이다. 본 연구에서는 두 자료로부터 변수를 추출한 후 이

필요한 설명변수와 종속변수를 추출하였다. 이 논문의 주된 목적은 “소청심사위원회가 징계수준을 결정할 때 고려하는 요인은 무엇인가?”에 대한 답을 찾는 것이다.<sup>12)</sup> 이에 따라 모형의 종속변수는 징계수준, 설명변수는 징계수준에 영향을 줄 것으로 예상되는 요인이다. 뒤에서 설명하겠지만 징계수준은 11단계로 정의되므로 종속변수는 연속변수(continuous variable)가 아니라 “순위가 정해진(ordered)” 이산변수(discrete variable)이다. 1은 가장 낮은 수준의 징계를, 11은 가장 높은 수준의 징계를 나타낸다. 설명변수는 크게 세 범주로 구분된다. 첫 번째 범주( $\theta$ )는 소청인에 관한 변수이고 두 번째 범주( $\emptyset$ )는 비위의 특성을 나타내는 변수이며 세 번째 범주( $\lambda$ )는 소청인의 상벌 경력이다.

이상의 논의를 수식으로 나타내면 식 (1)과 같다. 식 (1)에서  $y$ 는 소청인에 대한 최종 징계수준,  $\theta$ ,  $\emptyset$ ,  $\lambda$ 는 각각 소청인에 관한 변수, 비위에 관한 변수, 상벌 경력을,  $\varepsilon$ 은 모형으로 설명되지 않는 징계수준을 나타낸다. 종속변수  $y$ 가 순위가 정해진 이산변수이므로 모형을 두 가지 방법으로 추정할 수 있다. 하나는 단순 최소자승(OLS)이고 다른 하나는 순위 프로빗(ordered probit)이다. 단순 최소자승으로 식 (1)을 추정하면 특정한 변수가 징계수준에 미치는 영향을 쉽게 파악할 수 있다. 다만, 종속변수가 이산적인 모형을 단순 최소자승으로 추정하면 추정치가 비 일관적일 수 있으므로 순위 프로빗도 사용하였다.

$$y = \alpha\theta + \beta\emptyset + \gamma\lambda + \varepsilon \quad (1)$$

식 (1)을 실제 자료를 사용해서 추정하기 위해서는 종속변수와 설명변수를 구체적으로 정의해야 한다. 모형의 추정에 사용한 변수는 <표 7>에 요약하였다.

앞에서 언급한 바와 같이, 설명변수는 세 종류로 범주화된다. 소청인에 관한 변수에는 성별, 나이, 재직 기간, 직급, 업무, 근무 기관 등이 포함된다. 비위 자체에 관한 변수에는 비위 개수, 비위의 특성이 속한다. 비위의 특성을 나타내는 변수로는 ‘비난’, ‘언론 보도’, ‘상습’, ‘고의’, ‘직무’ 등이 있는데<sup>13)</sup> 소청심사 신청서와 소청심사 결정서에 적시된 양정

---

를 코딩(coding)해서 모형의 추정에 사용하였다. 소청심사 신청서에는 소청인의 성별, 연령, 직급, 직무, 징계처분 등이 적시되어 있다. 또한, ‘징계처분 경위’에는 징계 사유가 있으며 ‘소청이유 요지’에는 소청인이 주장하는 경감 사유가 포함되어 있다. ‘답변 요지’는 징계처분을 내린 처분청의 의견이며 ‘참고 사항’은 소청인의 상훈, 징계 및 형사처벌 경력을 정리한 것이다. 소청심사 결정서의 내용은 소청심사 신청서와 중복되는 부분이 많으나 ‘증거 및 판단’을 살펴보면 양정의 이유를 알 수 있다.

12) 본 연구의 목적은 특정한 가설을 설정하고 검증하는 것이 아니라 양정에 영향을 미치는 요인을 전반적으로 파악하는 것이다.

이유를 검토해서 추출하였다. 끝으로 양정에 긍정적·부정적 영향을 미치는 상벌 경력이 있다. 징계, 형사처분, 상훈 경력이 이 범주에 속한다.<sup>14)15)</sup>

〈표 7〉 변수 설명표

변수 이름		변수 정의		
설 명 변 수	소 청 인	재직 기간	( )개월	
		직급	8급 이하=1, 7급=2, 6급=3, 5급=4, 4급 이상=5	
		행정직	행정직=1, 그 외=0	
		도청 근무	도청=1, 그 외=0	
	비 위	비위 개수	( )개	
		비난	비위가 고 비난성 행위에 해당하면 1, 아니면 0	
		언론보도	비위가 언론에 보도되었으면 1, 아니면 0	
		상습	비위가 상습적이면 1, 아니면 0	
		고의	비위에 고의성이 있으면 1, 아니면 0	
	자 체	직무	비위가 직무와 관련되었으면 1, 아니면 0	
		상 벌 경 력	징계 횟수(경험)	( )회
			형사처분 횟수(경험)	( )회
			상훈 횟수(경험)	( )회
	징계부가금		( )만원	
	종속변수	징계수준	징계 없음=0, 불문 경고=1, 견책=2, 감봉 1월=3, 감봉 2월=4, 감봉 3월=5, 정직 1월=6, 정직 2월=7, 정직 3월=8, 강등=9, 해임=10, 파면 및 당면 퇴직=11	

- 13) ‘비난’은 특별히 많은 비난을 받는 비위를 의미하는데 금품 및 향응수수, 공금 횡령 및 유용, 성폭력, 음주운전 등이 해당된다. 공무원 징계령 시행규칙 제4조와 지방공무원 징계규칙 제5조는 성범죄, 음주운전 등에 대해서는 징계를 감경할 수 없도록 규정하고 있다. ‘언론보도’는 언론에 비위 사실이 보도된 경우를, ‘상습’은 비위를 반복적으로 저질렀거나 복수의 사람을 대상으로 한 경우를, ‘고의’는 비위 사실을 인지하고 행동한 경우를 의미한다.
- 14) 이 밖에, 징계부가금이 설명변수로서 고려되었다. 징계부가금은 금품 비리, 특히 형사 처벌이 되지 않는 소액 금품 비리의 경우 징계만으로 적절한 제재가 될 수 없어서 도입한 제도이다(김렬, 2016).
- 15) 한봉기(2012)에 의하면 현행 형법의 양형 기준은 피고의 연령·품행·지능·환경, 피해자와의 관계, 범행의 동기·목적·방법·결과, 범행 후 태도와 정황, 예방 효과, 경제적 사정(이상 일반적 요인), 범행 동기의 참작 사유, 피해자의 처벌 불원, 피해 회복, 자백, 개전의 정(이상 감경 요인), 누범, 경합범(이상 가중 요인) 등으로 구성된다. 또한, 공무원에 대한 징계 시 고려하는 요인으로는 비위의 유형·정도 및 과실의 경·중, 평소 소행, 근무성과와 공적, 개전의 정(이상 일반적 요인), 능동적인 업무 수행, 공적(이상 감경 요인), 비위의 경합, 징계기간 중에 발생한 비위(이상 가중 요인) 등이 있다. 본 논문에서는 이러한 요인을 중심으로 모형을 설정하였다.

종속변수로 사용되는 징계수준에 대해서는 추가적인 설명이 필요하다. 공식적으로 규정된 징계수준은 ‘불문 경고-견책-감봉-정직-강등-해임-파면’인데 일반적으로 불문 경고와 견책을 경징계, 정직 이상을 중징계라고 한다. 감봉과 정직은 1~3개월이 가능하므로 이를 반영해서 종속변수를 ‘징계 없음(0)-불문 경고(1)-견책(2)-감봉 1개월(3)-감봉 2개월(4)-감봉 3개월(5)-정직 1개월(6)-정직 2개월(7)-정직 3개월(8)-강등(9)-해임(10)-파면(11)<sup>16)</sup>’으로 정의하였다.<sup>17)</sup>

## V. 연구 결과

본격적으로 징계결정 요인을 분석하기에 앞서 분석에 사용된 표본에 대한 기술적 통계를 제시하는 것이 필요하다. 여기에서는 먼저, 소청심사위원회가 최종적으로 결정한 징계수준의 분포에 대해 서술한 후, 양정 결정 모형의 설명변수에 대한 기술적 통계를 제시한다.

〈표 8〉은 최근 5년간 경상북도 소청심사위원회가 결정한 징계 수준의 분포를 요약한 것이다. 본 연구에서 이 변수는 종속변수로 사용된다. 〈표 8〉에 의하면 총 303건의 징계 처분 중에서 약 58%가 견책 이하인 것으로 나타났다. 즉, 10건 중 6건은 경징계라고 할 수 있다. 반면, 강등, 해임, 파면과 같은 중징계의 비율은 약 4.3%에 불과하다. 중간 수준의 징계에 있어서는 감봉 1~2개월의 비율이 높았다.

〈표 8〉 종속변수의 분포

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
건수(개)	24	73	79	33	25	17	21	8	10	3	7	3
비율(%)	7.9	24.1	26.1	10.9	8.3	5.6	6.9	2.6	3.3	1.0	2.3	1.0

주. 징계 없음=0, 불문 경고=1, 견책=2, 감봉 1월=3, 감봉 2월=4, 감봉 3월=5, 정직 1월=6, 정직 2월=7, 정직 3월=8, 강등=9, 해임=10, 파면 및 당면 퇴직=11

16) 불문 경고는 징계의 종류에 포함되지 않는다(법제처 11-0747, 2012.2.9.). 다만, 불문 경고는 법률상의 징계처분은 아니나 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다(대법원 2007.7.26. 선고, 2001두 3532 판결). 불문 경고는 사실상 징계이므로 본 연구에서는 가장 낮은 수준의 징계로 간주하였다.

17) 계량 분석을 위해 징계수준을 등 간격으로 구분하였으나 1개월 감봉과 2개월 감봉의 차이와 3개월 정직과 해임의 차이가 동일하다고 보기 어렵다. 이러한 문제로 인해 연구 결과의 해석에 있어서 주의가 필요하다.

〈표 9〉 설명변수에 대한 기술적 통계

(단위: %)

변수	비율									
	심사연도	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년
	3.96	3.96	10.89	12.87	13.20	12.87	13.86	12.87	15.51	
성별	남성					여성				
	97.03					2.97				
직급	8급 이하		7급		6급		5급		4급 이상	
	8.58		26.07		35.97		25.08		4.29	
직무	행정			기술		관리·운영		소방		
	38.61			49.83		3.63		7.92		
근무기관	시			군			도			
	58.75			27.06			14.19			
비위개수	1개			2개			3개			
	85.81			10.89			3.30			
비위유형	성실 의무	복종 의무	직장 이탈	친절 공정	비밀 엄수	청렴 의무	품위 유지	영리 겸직	정치 운동	
	50.17	1.65	3.63	0.99	1.65	17.49	40.59	0.66	0.66	
징계경험	없음					있음				
	68.32					31.86				
형사처분경험	없음					있음				
	80.53					19.47				
	평균		표준편차		최소		최대			
나이	49.2세		7.0세		28세		60세			
비위 갯수	1.2개		0.46개		1개		3개			
징계 횟수	0.5회		1.0회				7회			
형사처분 횟수	0.3회		0.9회				6회			
상훈횟수	2.6회		3.2회				16회			
징계부가금	40.9만원		363.4만원				6,192.6만원			

주. 표본의 크기는 303.

〈표 9〉는 징계 결정에 영향을 미치는 인구·사회학적 변수, 비위 개수 및 유형, 징계부  
가금, 기타 변수의 분포와 평균 등을 요약한 것이다. 〈표 9〉을 살펴보면 소청인의 대다수  
는 남성(97%), 5~7급(87%), 행정 및 기술직(88%)이다. 소청인의 약 86%가 시·군 공무원

이며 평균 나이는 49세, 재직 기간은 약 25년인 것으로 나타났다. 본 연구에 사용된 표본의 경우 소청인의 연령이 높고 재직 기간은 길다고 할 수 있다. 소청인의 86%는 비위가 1개이며 평균적인 징계 수는 1.2개, 최대 비위 수는 3개이다. 또한, 우리의 표본에서는 성실의무 위반, 품위유지의무 위반, 청렴의무 위반이 다수를 차지하였다. 또한, 소청인이 이전에 경험한 징계 횟수는 평균적으로 약 0.5개, 형사처분 횟수는 약 0.3개이다. 반면, 상훈 경력은 2.6개로 나타났다. 징계나 형사처분 전력은 징계수준을 높이는 요인이지만 횟수가 많지 않기 때문에 의미가 있는 양정 요인이 아닐 것으로 예상된다. 이러한 추론은 징계와 형사처분 횟수에 관한 분포에 의해 뒷받침된다. 징계 경험이 없는 소청인이 약 68%, 형사처분의 전력이 없는 자가 80%이다.

소청심사위원회의 양정 행태에 관한 회귀분석 결과는 <표 10>, <표 11>, <표 12>에 정리하였다. <표 10>은 전체 표본을 대상으로 한 추정 결과이고 <표 11>과 <표 12>는 각각 성실의무 위반과 품위유지의무 위반에 대한 분석 결과이다. 전체 표본 외에 개별 비위에 대한 분석을 추가한 이유는 개별 비위에 고유한 양정 요인을 파악하기 위해서이다.

<표 10>의 모형 1에 대한 추정 결과를 단순 최소자승을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 직급이 높으면 징계수준이 하락하는 것으로 나타났다. 심사대상자의 직급이 높을수록 징계수준이 낮아진다고 할 수 있는데 일종의 “상후하박”에 해당한다. 다음으로, 비위의 수가 증가함에 따라 징계수준은 상승하였다. 비위의 수와 징계수준 간에 강한 정(+)의 인과성이 존재함을 알 수 있다. 또한, 비위가 언론에 보도된 경우 징계수준이 상승하였다. 이러한 결과는 소청심사위원회가 언론에 민감하다는 사실을 반증한다. 비슷한 맥락에서 비위가 고 비난성 행위에 해당하면 징계수준은 상승하였다. 소청심사위원회가 최종적인 징계처분을 내리지만 기관 밖의 환경적 요인이 양정에 영향을 미친다고 할 수 있다. 이 밖에, 징계 또는 형사처분의 전력이 있으면 그렇지 않은 경우에 비해 징계수준이 높았다. 비위 전력이 현재의 양정에 영향을 미치는 것에 대해서는 찬반이 있을 수 있다. 끝으로, 징계부가금이 상승하면 징계수준이 높아졌다. 징계와 징계부가금이 보완 관계에 있음을 알 수 있다. 징계부가금은 비위로 얻은 이득을 반환하는 성격이 강하기 때문에 징계부가금을 부가했다고 해서 징계수준을 낮출 이유가 없다. 오히려 단순한 비위가 아니라 경제적 이득이 발생했다는 점에서 징계가 가중되었다.

모형 1을 순위 프로빗으로 추정한 결과는 대체로 단순 최소자승으로 추정된 것과 유사하다. 계수의 부호가 변하거나 통계학적으로 무의미한 변수가 유의미한 변수로 바뀐 경우는 없다. 다만, 순위 프로빗으로 모형을 추정하면 ‘직급’, ‘비위 개수’, ‘징계부가금’ 변수의 통계학적 유의성이 증가하는 것으로 나타났다. 또한, 전반적인 모형의 설명력이

하락한다는 사실도 발견되었다.

〈표 10〉의 모형 2는 11단계의 징계수준을 4단계로 줄여서 단순 최소자승과 순위 프로빗으로 추정한 결과이다. 모형 2와 같이 몇 개의 징계를 묶어서 징계 단계를 줄인 이유는 가벼운 징계, 중간 수준의 징계, 무거운 징계를 결정하는 요인을 파악하기 위해서이다. 본 연구에서는 “징계 없음”을 0, 불문 경고와 견책은 가벼운 징계이므로 1, 감봉과 정직은 중간 수준의 징계로서 각각 2와 3, 무거운 징계에 해당하는 강등, 해임, 파면은 4로 정의하였다.<sup>18)</sup>

〈표 10〉 소청심사위원회의 양정요인 추정 결과: 전체 표본

	모형 1		모형 2	
	단순 최소자승	순위 프로빗	단순 최소자승	순위 프로빗
재직 기간	0.001 (0.002)	0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	0.000 (0.001)
직급	-0.421** (0.186)	-0.256*** (0.098)	-0.142** (0.070)	-0.227** (0.107)
행정직	-0.248 (0.247)	-0.136 (0.130)	-0.154 (0.094)	-0.247* (0.142)
도청 근무	-0.408 (0.368)	-0.152 (0.192)	-0.099 (0.140)	-0.102 (0.208)
비위 개수	0.625** (0.267)	0.392*** (0.139)	0.248** (0.101)	0.401*** (0.148)
비난	1.186*** (0.331)	0.575*** (0.174)	0.457*** (0.126)	0.711*** (0.190)
언론 보도	2.045*** (0.666)	0.966*** (0.351)	0.746*** (0.253)	1.100*** (0.383)
상습	0.346 (0.318)	0.237 (0.166)	0.109 (0.121)	0.139 (0.179)
고의	0.953*** (0.330)	0.622*** (0.176)	0.358*** (0.125)	0.683*** (0.199)
직무	-0.109 (0.325)	-0.166 (0.170)	-0.128 (0.123)	-0.276 (0.188)
징계 횟수	0.302** (0.145)	0.182** (0.076)	0.092* (0.055)	0.156* (0.083)
형사처분 횟수	0.873*** (0.151)	0.344*** (0.080)	0.319*** (0.057)	0.423*** (0.090)
상훈 횟수	0.003	0.023	0.011	0.026

18) 강등은 직급이 내려가는 징계이고 해임과 파면은 조직에서 추출되는 것이므로 이들을 무거운 징계로 분류하였다.



	(0.039)	(0.021)	(0.015)	(0.022)
징계부가금	1.158** (0.466)	0.686*** (0.243)	0.628*** (0.177)	0.812*** (0.257)
상수항	1.423*** (0.495)		1.002*** (0.188)	
표본 크기	303	303	303	303
F값	14.36		15.05	
조정된 R <sup>2</sup>	0.383		0.394	
LR $\chi^2$		161.18		161.29
pseudo R <sup>2</sup>		0.128		0.206

주. 모형 1의 종속변수는 0~11. 모형 2의 종속변수는 징계 없음=0, 불문 경고, 견책=1, 감봉=2, 정직=3, 강등, 해임, 파견=4. 괄호 안의 숫자는 표준오차. \*: 10% 유의수준에서 유의함 \*\*: 5% 유의수준에서 유의함 \*\*\*: 1% 유의수준에서 유의함.

〈표 10〉의 모형 2와 모형 1을 단순 최소자승으로 추정한 결과를 중심으로 비교하면 다음과 같다. 먼저, 모형 2의 설명력이 모형1보다 약간 높았다. 다음으로, 추정된 계수의 부호나 통계학적 유의성은 거의 동일한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 본 논문에서 사용한 모형의 적절성을 어느 정도 입증하는 것이다. 종속변수인 징계 수준을 어떻게 정의하느냐에 따라 결과가 크게 바뀌지 않았기 때문이다. 또한, 모형 1과 비교해서 모형 2의 계수 값은 약 1/3으로 감소하였는데 이는 종속변수의 최댓값이 11에서 4로 축소되었기 때문이다. 다만, ‘징계 횟수’의 추정치는 0.302에서 0.092로 크게 감소한 반면, ‘징계부가금’은 1.158에서 0.628로 적게 감소하였다. 경징계와 중징계를 결정하는 데 있어서 징계 횟수의 영향은 거의 없고 징계부가금의 부과 여부가 중요한 요인으로 작용한다는 것을 알 수 있다.

〈표 11〉 소청심사위원회의 양정요인 추정 결과: 성실의무 위반

	모형 1		모형 2	
	단순 최소자승	순위 프로빗	단순 최소자승	순위 프로빗
재직 기간	0.002 (0.002)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
직급	-0.464** (0.235)	-0.305** (0.138)	-0.166* (0.094)	-0.291* (0.153)
행정직	-0.114 (0.321)	-0.131 (0.187)	-0.097 (0.129)	-0.201 (0.206)
도청 근무	0.635 (0.738)	0.416 (0.426)	0.123 (0.296)	0.203 (0.467)

비위 개수	0.902*** (0.294)	0.514*** (0.171)	0.369*** (0.118)	0.545*** (0.181)
비난	1.364*** (0.499)	0.577** (0.289)	0.457* (0.200)	0.634** (0.311)
언론 보도	0.677 (0.857)	0.455 (0.498)	0.234 (0.343)	0.477 (0.536)
상습	-0.239 (0.453)	0.021 (0.262)	-0.108 (0.182)	-0.159 (0.284)
고의	1.343*** (0.429)	0.889*** (0.256)	0.469*** (0.172)	0.882*** (0.292)
징계 횟수	0.188 (0.188)	0.087 (0.111)	0.012 (0.075)	-0.006 (0.123)
형사처분 횟수	-0.270 (0.639)	-0.418 (0.370)	-0.050 (0.256)	-0.237 (0.387)
상훈 횟수	-0.068 (0.048)	0.007 (0.028)	-0.008 (0.019)	0.009 (0.032)
징계부가금	0.520 (0.755)	0.395 (0.429)	0.232 (0.303)	0.300 (0.448)
상수향	1.099* (0.589)		0.789*** (0.236)	
표본 크기	152	152	152	152
F값	6.31		4.98	
조정된 R <sup>2</sup>	0.314		0.255	
LR $\chi^2$		71.78		54.90
pseudo R <sup>2</sup>		0.133		0.163

〈표 10〉은 모든 유형의 비위를 통합해서 모형을 추정한 결과인 반면, 〈표 11〉은 성실의무 위반에 해당하는 비위를 대상으로 징계수준의 결정요인을 분석한 결과이다. 성실의무 위반의 경우, 재직 기간, 직무(행정직/비행정직), 도청 근무 여부 등은 징계수준에 영향을 주지 않았다. 징계나 형사처분, 상훈 횟수도 징계수준과 무관하였다. 반면, 직급이 높을수록 징계수준이 낮았다. 유사한 비위에 대해 비슷한 징계가 이루어져야 한다는 점에서 이러한 소청심사위원회의 결정은 논란이 될 수 있다. 또한, 비위의 수가 증가하면 징계수준이 상승하였다. 이 밖에, 비위가 고 비난성 행위에 해당하거나 고의성이 있으면 징계수준이 크게 상승하였다. 이는 성실의무 위반이라는 비위의 특성이 반영된 결과이다. 언론 보도는 징계수준과 무관하였는데 성실의무 위반에 해당하는 비위가 언론에 보도되는 경우가 드물기 때문인 것으로 해석된다. 징계부과금과 징계의 인과성이 없는 이유도 동일하다.

〈표 12〉 소청심사위원회의 양정요인 추정 결과: 품위유지의무 위반

	모형 1		모형 2	
	단순 최소자승	순위 프로빗	단순 최소자승	순위 프로빗
재직 기간	-0.000 (0.003)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.002 (0.002)
직급	-0.463 (0.302)	-0.246 (0.159)	-0.087 (0.115)	-0.116 (0.173)
행정직	-0.666* (0.383)	-0.281 (0.202)	-0.306** (0.146)	-0.486** (0.221)
도청 근무	-1.404*** (0.510)	-0.854*** (0.274)	-0.475** (0.194)	-0.786*** (0.300)
비위 개수	0.284 (0.372)	0.234 (0.195)	0.113 (0.142)	0.210 (0.211)
징계 횟수	0.183 (0.191)	0.147 (0.100)	0.098 (0.073)	0.197* (0.113)
형사처분 횟수	0.983*** (0.187)	0.464*** (0.104)	0.323*** (0.071)	0.501*** (0.119)
상훈 횟수	0.061 (0.066)	0.027 (0.034)	0.026 (0.025)	0.042 (0.037)
비난	1.784*** (0.559)	0.845*** (0.299)	0.617*** (0.213)	0.946*** (0.327)
언론 보도	0.310*** (0.920)	1.608*** (0.491)	1.093*** (0.350)	1.615*** (0.540)
상습	0.183 (0.474)	0.189 (0.248)	0.099 (0.180)	0.111 (0.269)
고의	1.322** (0.603)	0.822** (0.323)	0.525** (0.229)	0.935*** (0.359)
상수항	2.263*** (0.754)		1.227*** (0.287)	
표본 크기	123	123	123	123
F값	9.45		7.92	
조정된 R <sup>2</sup>	0.454		0.405	
LR $\chi^2$		82.53		73.91
pseudo R <sup>2</sup>		0.154		0.227

〈표 12〉는 품위유지의무 위반에 대한 추정 결과를 요약한 것이다. 추정 결과는 성실의무 위반과 유사하지만 몇 가지 상이한 결과가 발견되었다. 상이한 내용을 중심으로 추정 결과를 서술하면 다음과 같다. 첫째, 소청인이 행정직이거나 도청에 근무할 경우 징계수준이 낮아지는 현상이 나타났다. 예를 들어, 도청 근무자가 품위유지 의무를 위반할 경

우 시청 또는 군청 근무자에 비해 징계수준이 1.4단계 낮았다. 소청심사위원회 소속 공무원이 행정직이고 동 기관이 도청에 소재한다는 사실을 감안하면 이러한 결과는 양정 기관의 온정주의적 행태를 간접적으로 보여준다. 둘째, 비위 개수는 징계수준과 무관하였으나 형사처분 횟수는 징계수준을 상승시켰다. 셋째, 비위가 언론에 보도되면 징계가 가중되었다. 이 역시 성실의무 위반에 대한 추정 결과와 상반된다.

〈표 13〉 추정 결과 요약

	전 체	성실의무 위반	품위유지의무 위반
재직 기간	×	×	×
직급	-	-	×
행정직	×	×	-
도청 근무	×	×	-
비위 개수	+	+	×
비난	+	+	+
언론 보도	+	×	+
상습	×	×	×
고의	+	+	+
직무	×		
징계 횟수	+	×	×
형사처분 횟수	+	×	+
상훈 횟수	×	×	×
징계부가금	+	×	

주. 빈칸은 설명변수로서 포함되지 않았음을, ×는 징계수준과 무관함을, -는 징계수준을 낮춤을, +는 징계수준을 높임을 의미함.

끝으로 〈표 13〉은 앞의 추정 결과를 요약한 것이다. 이 표에서 +는 특정 변수가 징계 수준을 높임을, -는 낮춤을 의미한다. ×는 이 변수가 징계수준에 영향을 주지 않는다는 뜻이다. 대체로 전체 표본과 성실의무 위반에 대한 추정 결과가 유사하고 성실의무 위반과 품위유지의무 위반의 결과는 상이하였다. 예를 들면, 성실의무 위반의 경우 직급이 높을수록 징계수준이 낮았으나 품위유지의무 위반의 경우에는 직급이 양정 요인으로 고려되지 않았다. 대체로 품위유지 의무 위반은 성, 금품 수수, 음주 운전과 관련된 고 비난성 비위에 해당하는데 이러한 비위가 빈발함에 따라 소청심사위원회가 공직 기강을 확립하는 차원에서 엄격하게 양정을 한 때문인 것으로 해석된다.<sup>19)</sup> 또한, 품위유지의무

19) 공무원법에 의하면 품위유지의무 위반에는 성 폭력, 성 희롱, 성 폭행, 성 매매, 음주 운전 등이 포함

위반 행위가 성실의무 위반 행위에 비해 구체적이어서 관련 규정의 해석이나 양정이 상대적으로 용이한 때문일 수도 있다.

## Ⅵ. 결 론

과거와 달리 최근에는 공무원이 징계처분을 수인하지 않고 불복하는 경향이 강함에도 불구하고 소청심사제도에 관한 연구는 많지 않았다. 이에 본 연구에서는 소청심사제도에 대한 이론적 논의를 검토하고 징계 양정에 영향을 미치는 요인을 분석하였으며 이로부터 정책적 함의를 찾고자 하였다.

구체적으로 첫째, 양정 기준의 개념적인 틀을 제시하였다. 그 동안 소청심사위원회는 공무원의 비위를 용인하고 면죄부를 준다는 일부의 비판을 받아왔다. 본 연구에서 분석한 양정 요인을 바탕으로 향후 양정 기준을 수립한다면 징계 양정의 투명성이 제고될 것이다.<sup>20)</sup> 둘째, 소청심사제도에 대한 평가를 수행하였다. 소청심사제도가 도입된 후, 동 제도에 대한 실질적인 평가가 이루어지지 않았고 경험적 연구도 부족하였다. 본 연구에서는 소청심사위원회의 실제 심사 내용을 분석하였기 때문에 동 제도의 실효성을 평가하였다고 할 수 있다. 예를 들면, 본 연구를 통해 경상북도 도청에 근무하는 공무원에 대한 징계 수준이 상대적으로 낮다는 사실이 확인되었다. 이렇게 되면 도청에 근무하지 않는 공무원이 불리한 입장에 처하게 된다. 현재 지방공무원법 제14조에 따라 시·도지사가 소청심사위원을 임명하고 소청심사위원회는 시청과 도청에 소재하며 시·도의 국장급 공무원을 내부위원으로 위촉한다. 이로 인해 도청에 근무자에 대한 온정주의적 양정이 이루어졌다고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 소청심사위원회의 실질적인 독립성이 보장되어야 한다. 소청심사위원회를 시·도에서 분리하고 별도 예산으로 운영할 필요가 있다.

본 연구의 한계로 분석 대상이 경상북도 공무원으로 한정되었다는 것을 지적할 수 있다. 공무원의 비위, 소청심사위원의 양정 행태에 있어서 경상북도의 특수성이 존재한다면 본 연구의 결과를 전국적인 형상으로 일반화시킬 수 없다. 이 문제를 해결하기 위해서는 17개 시·도의 소청심사 자료를 수집해서 양정 결정 모형을 추정해야 한다.

---

되는 반면, 성실의무 위반에는 직권 남용, 소극 행정, 부패 행위, 부정 청탁, 횡령, 배임 등이 속한다.

20) 비위 유형별로 양정 기준을 마련하고 구체적인 감경 요인을 적시해서 법제화하면 소청심사 결과의 예측 가능성과 형평성이 높아진다. 재판과 관련해서는 범죄 유형별로 양형 기준이 수립되었다.

몇 가지 연구 과제를 제시하면서 논문을 마무리하고자 한다. 먼저, 행정기관의 징계처분, 소청심사위원회의 심사 결정, 그리고 행정법원의 판결을 비교·분석하는 연구가 필요하다. 공무원이 비위를 저지르면 징계처분을 받고, 불복할 경우 소청심사위원회의 심사 결정을 받으며, 다시 불복하면 행정소송을 제기한다. 소청심사는 사법적 보충 기능이고 행정소송은 행정적 사법 작용이지만 행정청의 위법한 처분으로 인한 권리·이익의 침해를 규제한다는 공통점을 가지고 있다. 공무원에 대한 징계와 구제는 하나의 통일적인 제도로서 내적 정합성을 가지고 일관성을 유지하면서 작동해야 한다. 본 연구는 구제, 그 중에서도 소청심사에 초점을 맞추었으나 보다 포괄적인 연구가 이루어져야 할 것이다.<sup>21)</sup>

다음으로, 본 연구에서 설정한 양형 결정 모형에는 소청심사 위원에 대한 변수가 고려되지 않았다. 예를 들어, 소청심사 위원의 성별, 직업 등이 징계 수준의 결정에 영향을 미칠 수 있다. 본 연구에 사용된 자료에는 이러한 변수가 누락되어 있으나 향후 더 자세한 자료를 확보한다면 소청심사 위원의 인구·사회학적 특성과 징계 수준의 관계를 파악할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강성철·김판석·이종수·최근열·하태권. (2009). 「새 인사행정론」. 서울: 대영문화사
- 김달효. (2010). “교원의 금품수수와 관련한 교원소청심사위원회의 결정 분석”. 「법교육연구」. 5(1): 27-45.
- 김렬. (2016). 「(제2판) 인사행정론」. 서울: 박영사.
- 김상운·최홍철. (2013). “경찰공무원의 징계결과에 따른 소청제기에 관한 연구”. 「한국콘텐츠학회논문지」. 13(11): 885-893.
- 김영삼. (2006). “소청심사제도에 관한 비교법적 고찰: 미국, 영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로”. 「토지공법연구」. 30(0): 275-305.
- 김영삼. (2008). “소청심사제도에 관한 비교법적 고찰: 한국, 일본, 중국 및 싱가포르를 중심으로”. 「토지공법연구」. 39(0): 235-255.
- 김영삼·경제용. (2010). “소청심사제도의 제문제”. 「토지공법연구」. 51(0): 393-418.

21) 일선 행정기관의 징계처분이 소청심사위원회를 거치면서 얼마나 경감되는지, 경감 폭을 결정하는 요인이 무엇인지에 대해 분석을 하였으나 모형의 설명력이 크게 떨어지는 것으로 나타나서 본 논문에는 포함시키지 않았다. 이에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.

- 김용하. (2013). “국가공무원법 위반과 관련한 교원소청심사위원회의 결정 분석”. 『법교육연구』, 8(2): 51-85.
- 김정규. (2015). “경찰공무원의 '징계 및 의사에 반하는 불리한 처분'에 대한 적정성 연구: 소청심사 결정사례 분석을 중심으로”. 『한국콘텐츠학회논문지』, 15(2): 223-232.
- 박천오·권경득·권용수·조경호·조성한·최성주. (2016). 『인사행정론』. 경기: 법문사.
- 박호근. (2009). “교원소청심사위원회의 결정 경향에 관한 연구”. 『교육법학연구』, 21(2): 145-174.
- 엄상현. (2013). “법사회학적 접근을 통한 교원소청심사 사건수 및 인용을 경향 분석”. 『한국콘텐츠학회논문지』, 13(1): 199-209.
- 엄상현. (2014). “유·초·중등 사립학교 교원 소청사건의 인용 결정 이유 분석”. 『교육법학연구』, 26(1): 25-46.
- 오석홍. (2009). 『인사행정론』. 서울: 박영사.
- 유민봉·박성민. (2014). 『한국인사행정론』. 서울: 박영사.
- 유민봉·임도빈. (2016). 『(제4판) 인사행정론: 정부경쟁력의 관점에서』. 서울: 박영사.
- 은준환. (2005). 『중국 공무원 소청제도』. 중앙인사위원회.
- 이동찬. (2012). “소청심사제도에 관한 연구: 형평성을 중심으로”. 『토지공법연구』, 57(0): 235-251.
- 이상철. (2011). “교원 품위유지의무 위반 관련 교원소청심사위원회 결정 분석”. 『교육법학연구』, 23(2): 133-163.
- 이상철. (2014). “대학교원 재임용 관련 교원소청심사위원회 결정 내용 분석”. 『교육법학연구』, 26(1): 73-93.
- 이수영. (2002). “일본 공평심사제도에 관한 연구: 중앙인사행정기관의 고찰 및 한국에서의 함의”. 중앙대학교 대학원 석사학위 논문.
- 인사혁신처. (2014). 『소청 및 고충심사 업무편람』. 인사혁신처 소청심사위원회.
- 인사혁신처. (2016). 『2016년도 징계업무 편람』. 서울: 휴먼컬처아리랑.
- 전현철. (2015). “미국 계약소청심사위원회에 관한 고찰”. 『법학논집』, 19(3): 63-91.
- 전현철. (2016). “소청심사제도의 개선방안: 미국 실적제보호위원회와의 비교를 중심으로”. 『행정법연구』, 44(0): 129-157.
- 한봉기. (2011). “중앙지방소청심사기관의 운영 및 심사결정에 관한 비교연구”. 『한국비교정부학보』, 15(2): 177-200.
- 한봉기. (2012). “한국 소청심사의 결정요인에 관한 연구: 소청심사위원회의 결정을 중심으로”. 강원대학교 대학원 박사학위논문.
- 한영수. (2004). 『인사행정론』. 서울: 형설출판사.
- 행정자치부 소청심사위원회. (2003). 『소청심사 실태분석 1984-2003』. 중앙인사위원회.
- 행정자치부 소청심사위원회. (2004). 『선진국 소청심사제도 정책연수보고서』. 중앙인사위원회.

## ABSTRACT

### An Empirical Study on Appeal-Review Committee Decisions: The Case of North Gyeongsang

Byung-ho Choi, Do-hyun Kim & Jeungil Oh

The main purpose of this paper is to figure out the decision pattern of appeal-review committees (ARC) that impose final disciplinary action on civil servants. Another contribution is to find meaningful policy implications and propose better alternatives than current appeal-review committees. Micro-level data was gathered from appeal application/review documents of the North ARC for the period 2008-2016. The sample size is 303. The estimated OLS and ordered probit model results are summarized below. First, the punishment level is lowered when the appellant is a highly-ranked civil servant, which may be called "generous to the high, strict to the low." Second, the environmental factors surrounding the administrative agency have significant effects on the appeal-review committee decisions. The punishment level increases when wrongdoing is being pressed or publicly criticized. Third, an appellant with prior punishment receives stricter disciplinary action than a first offender does. Fourth, the greater the fine imposed, the more severe the punishment realized. Fines are complementary to disciplinary action.

【Keywords: Disciplinary Action, Appeal, Appeal-Review Committee, Ordered Probit Model】