

# 경찰공무원의 '징계 및 의사에 반하는 불리한 처분'에 대한 적정성 연구: 소청심사 결정사례 분석을 중심으로

## The Equity about Disciplinary and Disadvantageous Disposition of Police Officers Focused on Appeal System Cases Analysis

김정규  
호남대학교 경찰학과

Jung-Gyu Kim(khjkjk@naver.com)

### 요약

본 연구의 목적은 경찰공무원의 징계 및 의사에 반하는 불리한 처분에 대한 적정성 향상방안을 모색하는 것에 있다. 연구는 경찰공무원의 징계 등 처분에 대한 형평성 수준을 선행연구와 관련 문헌을 통해 검토하였고, 경찰청 정보공개청구를 통해 징계처분의 현황을 파악하는 방법으로 수행했다. 소청심사위원회의 소청사례집에 경찰관련 사건을 전수조사하여 징계의 유형, 원인에 대해서도 분석했다. 연구결과 세 가지 측면에서 발전방안을 제시하였다. 첫째, 경찰공무원의 징계양정을 여타 공무원과의 형평성을 고려하여 조정할 필요가 있다. 둘째, 경찰공무원의 징계 등에 대한 데이터를 종합한 매뉴얼을 작성하고 징계의결 단계에서 제도적으로 활용해야 한다. 셋째, 경찰공무원의 원활한 소청심사 진행을 위해 경찰을 전담하는 소청심사위원회의 신설이 요청된다.

■ 중심어 : | 경찰공무원 | 징계처분 | 의사에 반하는 불리한 처분 | 소청심사위원회 |

### Abstract

This research aims to suggest ways to improve the effectiveness of disciplinary suspensions of police officers. Research is based on reviews of prior research and related documents, in addition to analysis of the current status of disciplinary action through public information provided by the National Police Agency. The researcher examined cases in appeal commission example book and analyzed the types and reasons for such cases. This study offers three proposals for improving the disciplinary system. First, the discipline guidelines of police officers should be examined in relation to those of other government employees. Second, a comprehensive manual for data from the disciplinary process should be created and used institutionally. Lastly, police officers should establish an appeals commission that already exists within various civil service operations.

■ keyword : | Police Officers | Disciplinary Punishment | Appeal System | Appeals Commission |

## 1. 서론

상벌시스템은 사기를 증진하거나 내부규율을 통제하

는 조직관리 도구이다. 상벌시스템의 본래 목표달성을 위해서는 제도적으로 고려할 요소들이 있다. 그러한 요소들의 핵심은 적정성과 밀접한 관련이 있다고 할 수

\* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A5A2A01017734).

\* 본 논문은 한국콘텐츠학회 2013 춘계 종합학술대회 우수논문입니다.

접수일자 : 2014년 12월 24일

심사완료일 : 2015년 02월 03일

수정일자 : 2015년 01월 26일

교신저자 : 김정규, e-mail : khjkjk@naver.com

있다. 타당성이 미흡한 신상이나 상대적으로 과잉·과소한 처벌은 조직구성원의 근무의욕을 저하시키고 조직 전체의 건강성을 훼손하는 요인이 될 수 있기 때문이다. 특히 ‘불리한 처분’은 직업공무원 제도가 전제하는 인사적 안정성에 배치된다는 점에서 각별한 주의가 요청된다.

그런데 경찰공무원의 징계처분 등에 대해서 조직내외적으로 문제점들이 제기되고 있다. 특히 징계처분의 과중성에 대해서는 회의적인 평가가 많다. 주요한 근거로 경찰공무원의 징계처분 건수가 여타 공무원과 비교하여 현저하게 높다는 점을 들 수 있다.

전체 공직자의 17퍼센트에 해당하는 경찰공무원이 전체 공직자 징계처분건수의 44.8퍼센트를 차지하고 있다[1]. 의사에 반하는 불리한 처분 역시 징계와 공통된 침익적 성격의 인사제재(이하 징계와 의사에 반하는 불리한 처분을 ‘징계 등’이라 한다)이다. 의사에 반하는 불리한 처분은 징계와 연계되는 경우가 많다. 경찰공무원이 타 공무원보다 징계비율이 높다는 것은 의사에 반하는 불리한 처분도 많다는 것을 암시한다.

공무원은 신분보장의 수단으로 ‘징계 등’에 대해 소청심사의 기회를 제공받는다. 소청심사위원회의 결정현황은 경찰공무원 ‘징계 등’의 적정성을 평가하는데 준거기준이 될 수 있다. 적정성의 기본적 범주는 의무위반과 그에 대한 징계벌 사이에 균형성을 의미한다.

최근 5년간 징계처분을 받은 경찰공무원 중 53퍼센트가 소청심사위원회에 소청을 제기했고 이 중 약 46퍼센트가 원처분에서 감경·취소·무효로 변경됐다. 과면과 해임의 중징계를 받는 경우에도 약 37퍼센트가 소청심사위원회를 거쳐 복직되었다. 이러한 경찰의 소청비율과 감경율은 다른 공직에 비해 월등히 높은 수치이다. “여타 공무원의 경우 최근 6년간 소청인용율이 약 21퍼센트”[2]에 불과한 것과 비교된다.

본 연구의 목적은 경찰공무원에 대한 징계처분의 적정성 여부를 소청심사 인용율 등을 근거로 검토하고 그에 따른 개선방안을 제안하는 것에 있다.

연구순서는 경찰징계 및 불리한 처분과 소청심사를 이론적으로 검토하고 관련 선행연구를 논의한 뒤 경찰징계에 대한 소청심사현황을 분석한 것을 토대로 대안

을 논의하고 결론을 맺는 것으로 구성하였다.

## II. 일반적 논의

### 1. ‘징계 등’의 개념과 성질

징계란 공무원으로서 부담하는 의무를 위반한 경우 공무원관계의 질서유지를 위해 법적 제재를 가하는 것을 의미한다. ‘징계 등’의 목적은 조직원의 비위를 예방하고 발생된 악행의 정도에 따라 당사자의 신분을 배제하거나 행위를 교정하는 것에 있다. “의무위반에 대하여 가해지는 처벌이 징계벌이고 처벌을 받게 되는 지위를 징계책임이라 한다[3].” 징계처분은 다른 인사활동의 효과를 저하시키지 않도록 주의해서 이루어져야 한다. 징계의 필요와 공무원으로서의 신분보장 원칙은 서로 상충되므로 양자의 문제를 조절하기 위해서는 엄격한 기준을 법제화해야하고 이를 통해 징계남용을 방지해야 한다[4].

경찰공무원은 업무수행 과정에서 고도의 신체적, 정신적 노력이 필요할 뿐만 아니라 순간적이고 사소한 실수라 할지라도 엄청난 파장을 일으켜 신분상의 불이익을 받는 경우가 있다[5]. 근거가 모호하거나 일관성과 형평성이 의문시 되는 징계 조치는 당사자들의 불평불만을 초래할 뿐만 아니라 조직구성원 전체에 갈등과 분열을 조장하고 근무의욕을 저하시킬 우려가 있다. 조직에서 배제시키는 처분은 “공무원의 신분보장과 중립적 행정의 근간을 저해하고 공무원의 인간적 존엄성을 해칠 수 있으므로 한층 신중해야 한다[6].”

경찰공무원의 징계처분은 재량행위에 해당한다. 이를 결정재량과 선택재량으로 구분하면, 공무원의 징계처분에 있어서 징계사유가 있는 한 반드시 징계를 해야 한다는 점에서 결정재량은 부인되고, 어느 징계를 선택할 것인지에 대한 선택재량만 인정된다[7]. 재량행위의 사법통제는 재량권이 일정한 법적 한계 내에서 행사할 의무가 있음에도 불구하고 이러한 법적 한계를 벗어났는가 여부 즉 재량권의 범위를 이탈·남용하였는가에 관한 것이다[8]. 경찰공무원의 ‘징계 등’에 대한 소청심사 제기 등은 재량행위에 대한 사법심사의 요청이라 할 수

있다. 징계별과 형벌은 병과할 수 있고 일사부재리에 저촉되지 않는다[9].

## 2. 선행연구의 분석

징계제도의 적정성은 의무위반행위와 '징계 등' 사이에 균형을 의미한다. 그러나 균형은 주관성의 개입이 가능한 영역이다. '징계 등' 처분의 정도를 양립적으로 이해할 수 있다는 것이다.

그런데 경찰의 '징계 등'을 강화할수록 경찰공무원의 의무위반이 감소하게 될 것이라는 증거는 미약하다. 형벌의 강화와 범죄의 감소 사이에 상관성이 부재하다는 형사정책적 태도와 유사한 맥락으로 이해할 수 있다.

선행연구들은 경찰공무원 '징계 등'이 타공직과 비교하여 과중하게 시행되고 있다는 점을 지적하고 있다.

권장훈 등은 경찰공무원이 여타 공무원에 비해 상대적으로 과중한 징계처분을 받고 있어 징계제도를 불신하는 경향이 있다는 점을 강조하였다[10]. 징계제도에 대한 불신은 소청과 소송증가의 주요한 원인이 된다.

실제로 문중흠은 경찰공무원의 소청심사 청구율이 타 공직에 비해 월등히 높을 뿐만 아니라 서울행정법원에서만 연간 소송건수가 100건을 초과하고 있는데, 높은 소송건수의 원인은 경찰공무원들이 징계처분에 대해 수긍하지 못하고 특히 징계처분의 조사과정, 징계처분의 양형, 징계원인·범위의 적용을 부정적으로 인식하고 있기 때문인 것으로 분석하였다[11]. 소청과 소송의 증가는 국가 행정력과 사법적 자원을 소모시킨다는 측면에서 개선이 요구되는 현상이라 할 수 있다.

김영삼은 경찰공무원 소청심사의 구제율이 일반직 공무원에 비하여 월등히 높게 나타난 것은 소청심사위원회에서 공무원 기관 간 '징계 등'의 형평성을 확보하려는 심사경향이 반영되었기 때문인 것으로 분석했다[12].

임재갑은 경찰공무원은 공·사생활에서 지나친 감독과 제재를 받고 있어 조직에 대한 불신과 무력감이 조성되어 있으며 아울러 징계처분에 대한 부정적 인식이 존재하는데 이를 개선하기 위해 징계위원회의 외부인사 참여와 상설기구화, 징계협의자에 대한 변호인 선임권 보장을 제안하였다[13].

한봉기는 경찰조직은 비위자체에 비해 징계가 과다한데 경찰도 국민의 일원이라는 점에서 기본권이 보장되어야 한다는 점을 강조했다[14].

경찰공무원의 징계 형평성을 조직내부의 문제로 인식한 연구접근도 있다. 황길중은 계급이 낮을수록 징계처분이 과중하다는 것을 지적하면서 개선방안으로 징계양정 기준의 확립·징계공정성 보장·청문감사관의 독립성 확보·징계처분에 대한 외부발표의 필요성을 제안했다[15]. 김상운은 경찰공무원의 징계절차의 문제점으로는 징계대상자의 방어권 보장 미흡, 징계사유의 불명확성 및 징계양정 기준의 비합리성을 지적하였다[16].

판례에서는 경찰공무원 '징계 등'에 대한 징계권자의 권리남용여부를 평등·비례원칙 등을 종합적으로 판단하는 입장을 취하고 있다. 경찰공무원에 대한 징계처분이 일반공무원에 비하여 과중한 경우라면 위법한 재량행위에 해당하게 된다고 할 수 있다.

## 3. '징계 등'의 내용과 절차

징계는 사유가 발생되면 반드시 문책해야 하는 지속 영역의 처분이다. 징계사유는 명령위반·직무상 의무위반·직무태만·체면손상 행위를 한 경우(국가공무원법 제78조, 법률 제12844호, 2014.11.19.)이다.

징계위원회가 설치된 경찰기관의 장은 위원장을 제외한 위원 수의 2분의 1 이상을 민간위원으로 위촉해야 한다. 위원의 임기는 2년이고 1회 연임이 가능하다(경찰공무원징계령 제6조, 대통령령 제25751호, 2014.11.19.).

징계위원회는 준사법적인 기능을 수행하므로 쟁송절차를 준용하고 의결된 결과는 기속력을 갖는다. 징계위원회에서는 징계심의 대상자의 평소 행실·근무성적·공적·반성정도·징계의결을 요구한 자의 의견을 고려한다. 징계대상자에게 출석기회를 부여하고 관계인의 출석신문도 할 수 있다(경찰공무원징계령 제13조).

징계위원회는 의결이 완료되면 징계의결 요구자에게 의결서를 통지하고 경징계 의결을 통지받았을 때에는 통지받은 날부터 15일 이내에 징계를 집행하여야 한다. 중징계 의결인 경우 지체 없이 징계처분 대상자의 임용권자에게 징계처분을 제청해야 한다(경찰공무원징계령 제17조·18조).

경찰공무원의 징계는 비위의 경중에 따라 파면·해임·강등·정직·감봉·견책으로 분류된다. 이 중 중징계는 파면부터 정직까지이고 경징계는 감봉과 견책이 해당된다(경찰공무원징계령 제2조). 징계부가금은 징계처분에 추가되는 부가금액이다. 공무원의 징계사유가 급품 및 향응수수, 공금의 횡령·유용인 경우 해당 징계 외에 급품 및 향응 수수액, 공금의 횡령액·유용액의 5배 이내의 금액을 부과하게 된다(국가공무원법 제78조의2).

징계의결 등을 요구한 기관의 장은 징계위원회의 의결이 가깝다고 인정하면 그 처분을 하기 전에 직근 상급기관에 설치된 징계위원회에 심사나 재심사를 청구할 수 있다. 이 경우 소속 공무원을 대리인으로 지정할 수 있다[17].

공무원에 대한 대표적인 불리한 처분으로 강임·휴직·직위해제·면직 등이 있고 경찰공무원의 경우 경과와 관련된 변경 및 취소·전보·호봉정정 등이 있다. 부작위도 소청심사의 대상이 된다. 부작위는 행정청이 당사자의 신청에 대하여 상당한 기간 내에 일정한 처분을 해야 함에도 하지 않는 것(행정심판법 제2조 제1항)을 의미한다. 처분을 하지 않았다는 것은 행정청이 신청에 대해 어떠한 처분도 하지 않은 상태를 의미한다[18]. 불리한 처분은 단순한 사실상의 불이익이 아니라 법적으로 보호되어야 하는 신분상 불이익이어야 할 것이므로 훈계·권고·내부결정 등은 소청심사의 대상에서 제외된다[19].

#### 4. 소청심사의 일반적 현황

경찰공무원에게 소청제도는 ‘징계 등’에 대항하는 법률적 수단으로 신분보장을 구체적으로 실현하는 방안이다. 소청심사는 징계위원회와 같은 쟁송절차를 따르고 있다.

경찰공무원의 소청심사는 인사혁신처에서 소관한다. 소청 사건의 결정은 재적 위원 3분의 2 이상의 출석과 출석 위원 과반수의 합의에 따르되, 의견이 나뉠 경우에는 출석 위원 과반수에 이를 때까지 소청인에게 가장 불리한 의견에 차례로 유리한 의견을 더하여 그 중 가장 유리한 의견을 합의된 의견으로 본다. 소청심사위원회가 ‘징계 등’을 받은 자의 청구에 따라 소청을 심사할

경우에는 원징계처분보다 무거운 ‘징계 등’을 부과하는 결정을 하지 못한다. 소청심사위원회의 결정은 그 이유를 구체적으로 밝힌 결정서로 해야 한다. 소청심사위원회의 결정은 처분 행정청을 기속하는 효력이 있다.

경찰공무원은 행정부 소청심사위원회의 심사건수의 절대다수를 점하고 있다. 2006년부터 2010년까지 소청심사위원회는 평균 644건의 심사를 처리했다. 이 중 경찰공무원의 비율이 약 76.2퍼센트를 차지한다. 경찰공무원 다음으로는 교정공무원 6.3퍼센트, 세무공무원 2.5퍼센트 순이었다. 다만 전투경찰대의 경사, 경장, 순경은 당해 전투경찰대가 소속된 기관에 설치된 경찰공무원징계위원회가 소청기관이 되므로 이에 대한 건수는 불포함된 수치이다.

징계처분을 받은 경찰공무원 중 최근 5년간 자료를 분석하면 약 55퍼센트가 소청심사위원회에 소청을 제기하고 있다.

### III. 경찰공무원 ‘징계 등’ 과 소청심사 현황

#### 1. 경찰공무원 징계처분 및 소청심사위원회 심사 결과

경찰공무원의 2008년부터 2012년까지의 징계처분 현황은 [표 1]과 같다.

표 1. 경찰공무원의 징계현황(2005-2012)[20]

연도	총계	파면	해임	강등	정직	감봉	견책
2005	942	28	157		163	153	441
2006	684	34	92		158	112	288
2007	580	41	82		120	96	241
2008	801	67	127	-	165	168	274
2009	1,169	150	174	-	209	239	397
2010	1,154	104	101	7	171	246	525
2011	1,256	87	116	28	196	310	519
2012	1,157	73	102	43	170	256	513
평균	967	73	118	26	169	197	399

2005년부터 2012년까지 경찰공무원의 연평균 징계처분 건수는 967건이며 최다 징계처분은 2011년 1,256건이었다. 2011년 ‘징계 등’ 처분이 급격하게 증가된 것은 “비리행위 유착 근절을 위한 인적쇄신, 전의경 구타사

고 감독자에 대한 엄중 문책, 수사경과해제"[21] 등이 주된 원인이었다. 인적쇄인, 엄중문책은 지휘관의 지휘 지침이라 할 수 있다. 그런데 지휘지침이 '징계 등'에 직접적인 영향을 미치는 것은 법치주의에 위배되는 행정이라 할 수 있다. 침익적인 처분일수록 법률유보의 원칙이 준수되어야 하는 것이다.

[표 1]을 분석하면 징계처분의 교정효과는 불분명하다고 할 수 있다. 2009년 이후 징계처분이 증가일로였다. 교정효과가 있었다면 특정기간 징계증가는 의무위반을 감소시켰을 것이지만 [표 1]에서는 증가추세를 보이고 있다.

[표 2]는 2005년부터 2012년까지 8년 동안 경찰공무원의 징계사유를 분석한 것이다. 징계사유는 규율위반(42.2%), 직무태만(25.1%), 품위손상(21.5%), 금품수수(9.7%), 부당처리(1.4%)순으로 나타났다. 그런데 이러한 구분은 경계가 모호하다. 상황에 따라 규율위반, 직무태만, 품위손상의 명확한 구별이 불가능할 수 있다. 동일한 유형의 의무위반이라도 급지·징계권자 등에 따라 사유의 구분에 차이가 발생될 여지가 있다.

표 2. 경찰공무원의 징계사유 (05-12년)[22]

연 도	징계 사유					계
	금품 수수 (%)	부당 처리 (%)	직무 태만 (%)	품위 손상 (%)	규율 위반 (%)	
2005	96 (10.2)	20 (2.1)	211 (22.4)	169 (17.9)	446 (47.3)	942
2006	78 (11.4)	19 (2.8)	162 (23.7)	143 (21)	282 (41.2)	684
2007	58 (10)	15 (2.6)	156 (26.9)	132 (22.8)	219 (37.8)	580
2008	72 (9)	8 (1)	251 (31.3)	140 (17.5)	330 (41.2)	801
2009	178 (15.2)	12 (1)	236 (20.2)	282 (24.1)	461 (39.4)	1,169
2010	94 (8.1)	5 (0.4)	319 (27.6)	256 (22.2)	480 (41.6)	1,154
2011	100 (8)	5 (0.4)	365 (29)	320 (25.5)	467 (37.1)	1,257
2012	70 (6)	7 (0.6)	236 (20.2)	247 (21.2)	606 (52)	1,166
평균 (%)	93.25 (9.7)	11.4 (1.4)	242 (25.1)	211.1 (21.5)	411.38 (42.2)	969

[표 3]은 경찰공무원의 징계처분에 따른 소청심사 현황이다.

표 3. 경찰공무원 소청심사 결과(08-12년)[23]

연 도	징계 인원	소청 인원	인용	계류	소청 비율 (%)	인용율 (%)
2008	801	473	216	0	59	45.7
2009	1,169	626	286	0	53.4	45.7
2010	1,154	612	263	0	53	53
2011	1,256	796	402	0	63.4	63.4
2012	1,157	522	183	156	45.1	.
평균	1,107	606	.	.	54.8	52

[표 3]과 같이 2008년부터 2012년까지 소청제기 비율은 평균 54.8퍼센트로 나타났다. 경찰공무원의 '징계 등'에 대한 인식을 반영한 수치라 할 수 있다. 징계처분을 받은 자의 과반수 이상이 승복하지 못하는 것은 제도보완의 필요성이 분명하다는 것으로 이해된다.

또한 '징계 등' 처분이 증가할수록 소청심사제기율이 향상되는 경향성이 실증적으로 나타났다. 징계건수가 최다수였던 2011년의 경우 소청비율이 63.4퍼센트로 평균보다 약 10퍼센트 높았고, 인용율은 평균 11퍼센트 이상이 상회했다.

통계적으로 징계인원과 소청인원의 상관성을 파악하기 위해 스피어만(spearman)의 순위상관분석을 통계프로그램(SPSS 19.0)을 이용하여 실시했다. 스피어만 순위상관분석은 표본수가 적은 두 변수 사이의 상관관계를 추정하기 위한 비모수적인 분석방법이다. 비모수 상관분석에서는 한 변수가 증가할 때 다른 변수도 증가하는 경향에 관한 상관성을 파악할 수 있다[24].

분석결과 징계인원이 증가하면 소청인원이 유의미하게 증가( $p < .01$ )했고, 징계인원이 증가할수록 인용건수도 증가( $p < .01$ )했다. 소청인원이 증가와 인용건수 사이에도 통계적으로 유의미한 상관성이 존재했다( $p < .01$ ). 결국 소청인원이 증가할수록 인용율도 높아지는 경향성이 존재한다는 것이다.

경찰공무원 징계처분의 과중성을 방증하기 위해 여타 공무원들의 소청심사 인용율과 비교해 보자. [표 4]는 행정안전부 소청심사위원회의 소청심사결과 현황이다.

표 4. 행정부 소청심사위원회의 심사 결과(08-12년)[25]

연도	접수 건수	소청처리 건수	인용	인용율 (%)
2008	672	648	257	38.2
2009	949	752	312	41.5
2010	878	952	367	38.6
2011	1,166	946	344	36.4
2012	940	1,017	388	38.2
평균	921	863	333.6	38.6

[표 4]는 행정부 소청심사위원회의 전체 접수건수와 소청처리건수를 제시하고 있다. 2008년부터 2012년까지 5년간 행정안전부 소청심사위원회 심사 평균 인용율은 38.6퍼센트로 나타났다. 앞서 제시한 경찰공무원 소청심사사건 인용율 보다 14퍼센트가 낮은 수치이다.

이처럼 경찰공무원의 소청심사 인용율이 높은 것은 징계의 절차와 내용에 위법성이 상대적으로 많다는 것을 증명한다. 참고적으로 행정부 공무원 집단별 소청심사위원회의 심사현황을 검토할 필요가 있다.

[표 5]는 행정안전부 소청심사위원회에서 심사한 공무원별 사건현황이다. 경찰공무원의 비율이 평균적으로 78퍼센트로 나타났다.

단일공직으로는 교정공무원 4.4퍼센트, 세무공무원 2.4퍼센트로 나타났다. 정원 규모의 차이를 고려한다고 해도 경찰공무원의 소청제기 비율이 매우 높다는 것을 알 수 있다.

표 5. 공무원별 소청심사위원회 심사건수[26]

구분	계	경찰 공무원	교정 공무원	세무 공무원	기타 공무원
2008	648	500	55	5	88
2009	752	585	50	16	101
2010	952	733	39	28	152
2011	946	946	756	29	30
2012	1,017	791	17	26	183
평균	863 (100)	673 (78.0)	38 (4.4)	21 (2.4)	131 (15.2)

[표 6]은 2005년부터 2012년까지 행정부 소청결정사례집에 수록된 경찰공무원 관련 소청심사사례를 전수 조사하여 정리한 것이다.

표 6. 경찰공무원 소청결정사례집 인용율(2005-2012)[27]

종류	건수	인용 건수	인용율
파면	54	18	33.3
해임	79	41	51.9
강등 (2010-201)	9	3	33.3
정직	63	30	47.6
감봉	94	29	30.8
견책	106	44	41.5
징계부가금	4	2	50
합계 / 평균	409	167	40.8

소청심사위원회가 연간 발행하는 소청결정사례집을 8년간 분석한 결과 경찰공무원 관련 사례는 409건으로 집계되었다. '징계 등'과 인용된 사례를 기준으로 분석하면 해임처분에 대한 인용율이 51.9퍼센트로 가장 높았고 다음으로 정직, 파면·강등, 감봉 순으로 나타났다. 평균적인 인용율은 40.8퍼센트였다.

소청심사위원회 소청결정사례집에 수록된 경찰공무원의 '의사에 반하는 불리한 처분'은 전체 34건이었다. 불리한 처분은 공무원 종류별로 구체적 사안이 상이할 수 있다. 경찰공무원의 불리한 처분의 구체적 사안을 해당기간 소청사례집에서 전체 조사한 결과는 [표 7]과 같다.

표 7. 소청결정사례집에 수록된 경찰공무원 관련 '의사에 반하는 불리한 처분' 사례[28]

연도	건수	내용
05	3	의원면직, 전보처분, 승진임용누락(소청형식)
06	5	의원면직, 직권면직, 임용제외, 징계시효도과, 소청대상 부적격 (소청형식오건)
07	1	전보취소
08	5	경과변경 처분취소, 기각계고, 처분취소, 의원면직, 직위해제
09	5	수사경과변경, 직위해제, 직권면직, 정규임용거부, 전보
10	4	중징계의결 요구중의 사유로 직위해제, 직권면직(정규임용 거부), 의원면직, 특채임용취소
11	4	음주주취 소란 순경시보 직권면직, 처분사유에 대한 통보 없이 전보, 징계 처분을 이유로 수사경과 해제, 채용시험 부정합격으로 인한 임용취소
12	7	의원면직, 수사능력 부족 등 이유로 수사경과해제, 성실한 수사업무 기대 곤란 등 이유로 수사경과해제, 유사경력 호봉합산 거부, 사격 부정행위로 승진임용취소 관련, 직위화합 저해사유로 타 경찰서 전보, 감찰 담당자 직무태만

경찰공무원에게 부과된 의사에 반하는 불리한 처분의 주요내용은 경과변경·의원면직·전보·임용취소 등이

있었다. 이에 대한 합리적 소청심사를 위해 심사위원의 사실관계에 대한 법규적 판단역량 뿐만 아니라 경찰조직업무와 문화에 대한 이해가 필요할 것이다.

#### IV. 경찰공무원 '징계 등'의 적정성 향상방안

##### 1. 형평성을 고려한 징계양정의 개정

선행연구들과 소청심사 인용율 등은 경찰공무원 '징계 등'의 과중성을 분명히 한다. 구체적인 과중성의 수준을 파악하기 위해 경찰공무원과 타 공무원간의 징계양정을 비교해 보는 것은 유용한 방법이 될 수 있다. 직업공무원제도의 이념에 근간하여 공무원은 법령의 형식으로 징계양정의 가이드라인을 규정하고 있다. 징계처분의 불균형 발생방지와 합리성을 확보하기 위한 조치라 할 수 있다.

음주운전에 대한 징계양정에서 경찰공무원은 단순 음주운전으로 1회 적발된 경우 중징계에 해당하는 징직을, 음주운전으로 2회 적발된 경우는 해임 및 강등을 양정하고 있다(경찰공무원징계양정등에 관한 규칙 별표3, 경찰청예규 제723호, 2013. 6. 21). 이러한 처벌 한계는 여타 공무원 조직의 단순음주운전에 대한 징계양정과 비교하면 엄중한 수준이다.

구체적으로 여타 공무원의 경우 공무원징계령시행규칙(별표1, 총리령 제1106호, 2014. 11. 19)은 최초 음주운전을 한 경우 경징계에 속하는 견책에서 감봉까지, 2회 음주운전은 정직부터 강등까지 양정하고 있다. 또한 공무원비위사건처리규정(별표3, 대통령훈령 제333호, 2014.7.29)에서도 최초 음주운전을 한 경우는 경징계를 요구하고 2회 이상 음주운전을 한 경우는 중징계 의결을 요구하도록 정하고 있다.

소방공무원은 최초 음주운전을 한 경우 견책에서 감봉까지, 2회 음주운전을 한 경우 정직부터 강등까지 처분하도록 한다(소방공무원징계양정등에관한규칙 별표 1의2, 소방방재청훈령제348호, 2013. 12. 30).

법원공무원은 최초 음주운전에서 혈중알콜농도가 0.1이상인 경우 견책, 0.05이상 0.1미만인 경우는 불이익 처분, 2회 음주운전은 감봉부터 견책까지를 징계처분

범위로 정하고 있다. 법원공무원이 음주운전의 원인으로 징직되는 것은 3회 이상 음주운전을 비위의 도가 중하고 고의가 있는 경우이다(법원공무원징계양정등에 관한 예규 별표 1, 대법원행정예규 제804호, 2009. 4. 1).

특허청공무원은 최초 음주운전을 한 경우 견책에서 감봉, 2회 음주운전 경우는 정직부터 강등을 양정하고 있다(특허청공무원의 징계 등의 양정기준에 관한 규정 별표 1, 특허청 훈령 제736호, 2012. 10. 29). 또한 지방공무원의 경우는 음주운전으로 운전면허 정지처분을 1회 받은 경우에 단순음주운전이면 경고, 공무원 신분을 속인 경우 경징계, 음주운전으로 면허정지처분을 2회 받거나 정지처분과 취소처분을 각 1회씩 받은 경우는 경징계로 처분하도록(완도군 지방공무원징계양정에 관한 규칙 별표5, 완도군 규칙 제106호)정하고 있다.

이상과 같이 음주운전 비위행위만을 기준으로 해도 경찰의 징계처분은 여타공무원에 비해 형평성이 위배된 불리한 상황임을 알 수 있다. 물론 경찰은 음주운전을 단속하는 업무를 수행하므로 타공무원보다 차별적인 문책을 적용하려는 의도가 반영되었다고 할 수 있겠지만 형평성은 헌법적 원칙에 해당하는 것으로 예외적인 적용은 바람직하지 않다.

형평성 위반의 문제는 '징계 등' 처분에 대한 불복의 주된 원인이 된다. 징계불복은 경찰조직 전체의 사기를 저하시키고 행정역량의 무의미한 소모를 초래하게 된다. 경찰조직의 효율적 관리를 위해 '징계 등' 처분에 대한 운용관점을 엄격성에서 형평성으로 전환하는 노력이 요청된다. 이를 위해 우선적으로 징계양정규정의 형평성 조정을 여타 공직의 징계양정 한계를 반영하여 개정하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

##### 2. 선택재량 범위의 축소방안

경찰기관의 장이 소속 경찰공무원의 비위행위에 대하여 징계처분 하는 것은 기속적 사항이다. 다만 어떤 '징계 등' 처분을 부과할 것인가에 대한 문제는 선택재량에 해당한다. '징계 등'의 처분은 기속과 선택이 결속된 것이지만 '징계 등' 처분의 다양성을 고려하면 선택의 비중이 기속을 능가한다고 할 수 있다. 이러한 징계처분의 선택재량이 경찰공무원에게 불리한 상황적 여

건이 될 수 있다는 점은 징계제도의 보완적 측면에서 고려할 요소가 된다.

경찰 조직문화의 특성상 지휘관의 지휘지침 등 훈령 형식에 의한 정책추진이 활성화되어 있다. 지휘관의 징계성향은 대표적인 지휘지침의 요소라 할 수 있다. 징계권자의 성향이 '징계 등'에 반영된다는 것은 기관급별 지휘관의 주관에 따라 동일한 수준의 비위에 대해서도 차등된 징계가 선택될 가능성이 상존한다는 것을 의미한다.

이를테면, 전술한 바와 같이 2011년 경찰공무원의 징계건수가 1,256건으로 2007년에 비해 두 배 이상 증가했다. 특정 기간 징계처분이 폭증한 것은 당시 경찰청장의 징계성향이 반영된 결과이다. 동일한 여건이라 해도 지휘관에 따라 '징계 등'의 성립여부 또는 유형이 달라질 수 있다는 것은 조직원의 제도에 대한 순응도를 저하시킬 수 있는 요인이 된다.

경찰공무원의 직업적 특성으로 비상근무 상황이 다양하다는 점도 '징계 등'을 개선함에 있어 포함시킬 요인이 된다. 비상근무 또는 사회적 근신기간의 시점에서 비위행위는 평상시 보다 엄중한 징계가 처분되는 원인으로 작용한다. 그런데 특정기간에 발생한 의무위반이라는 단순한 이유로 평상시 보다 과잉징계를 처분하는 것은 형평성 측면에서 피징계자의 승복율을 저하시키는 사유가 될 수 있다. 징계처분의 선택에 영향을 미치는 경찰조직문화의 특수한 요인들은 행정상 평등원칙을 직간접적으로 위배하고 있는 경우가 적지 않다.

따라서 경찰조직문화에 기인하는 재량일탈을 방지하기 위한 대안으로 '징계 등' 매뉴얼이 구축될 필요가 있다. 현재 '징계 등' 자료는 민감한 개인정보라는 이유로 소극적으로 관리되고 있다.

'징계 등 매뉴얼' 구축을 위해서는 경찰공무원의 '징계 등' 자료가 세밀하게 분석되어야 한다. 징계위원회는 징계혐의자의 소행, 근무성적, 공적, 징계혐의자의 비위 유형, 비위정도, 개선의 정, 징계요구의 내용, 기타 정상을 참작하여 징계를 의결한다. 매뉴얼에는 이러한 징계위원회가 심의한 자료와 소청제기·소송판결의 인용과 패소의 내용을 자세하고 체계적으로 포함시켜야 할 것이다.

이러한 '징계 등 매뉴얼'은 징계위원회의 선택재량 한계를 보완하는 표준자료가 되어 재량범위를 합리적으로 축소시켜 소모적인 소청심사와 행정소송을 감소시키는 유용한 도구가 될 수 있을 것이다.

### 3. 경찰 전담 소청심사위원회의 구성

소청심사기관은 행정·입법·사법부와 헌법재판소와 중앙선거관리위원회가 별도로 운영하고 있다. 행정부 소속 공무원의 소청심사기관은 국가공무원과 지방공무원에 따라 양분된다. 국가공무원은 인사혁신처의 소청심사위원회와 특정직 소청심사위원회가 구성되어 있다.

경찰공무원은 특정직이지만 인사혁신처 소청심사위원회가 관할한다. 특정직 공무원 중 별도의 소청심사위원회가 구성되어 있는 조직은 교육공무원과 군인·군무원이다. 구체적으로 교원소청심사위원회와 국방부 중앙군인사소청심사위원회, 군무원 인사소청심사위원회가 있다. 교원과 군인이 소청심사위원회를 별도로 설치하고 있는 것은 해당 공무원의 정원규모와 업무의 특성에 기인한다고 할 수 있다. 교육공무원은 2014년 9월 기준 약 34만 7천명[29]이고, 군인은 부사관 이상 간부급이 19만명 수준이다. 군무원의 편제정원은 약 2만 2천명이다[30].

교원과 군인을 대상으로 하는 소청심사위원회가 설치된 것을 기준으로 경찰 역시 정원규모와 직무특성상 별도의 소청심사위원회를 구성하는 방안이 검토될 필요가 있다.

[표 5]에서 제시한 바와 같이 최근 5년간 행정부 소청심사위원회의 심사사건 중 경찰공무원의 비율은 80퍼센트에 근접해 있다. 건수로는 연평균 673건으로 연간 매일 2건 이상의 경찰공무원 소청심사를 실시하고 있는 상황이다.

경찰공무원의 정원은 2017년까지 기존보다 약 20퍼센트의 증가를 예정하고 있다. 정원증가는 소청심사위원회의 운영적 측면에서도 대응이 요구되는 환경변화라 할 수 있다. 소청심사 제기건수가 정원증가로 인해 현재보다 증가한다면 완전성이 보장된 심사를 담보하기 곤란해질 가능성이 높아진다. 이를 대비하기 위해서라도 경찰 전담 소청심사위원회의 구성이 요망되는 것



이다.

참고적으로 군인사소청심사위원회는 계급에 따라 위원회를 구분하고 있다. 장교 및 준사관의 소청은 국방부 중앙군인사소청심사위원회를, 부사관 소청을 심사하기 위하여 각 군 본부에 군인사소청심사위원회를 (군인사법 제51조, 법률 제12747호, 2014.6.11.) 둔다. 위원의 구성에서도 위원회 급에 따라 영관급 이상과 부사관급으로 구분하여 참여하도록 하고 있다.

경찰도 전담 소청심사위원회를 운영한다면 간부 및 비간부로 구분편성하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 위원의 구성 역시 고위직뿐만 아니라 비간부급을 포함하는 것이 실무적인 견해가 심사에 반영될 수 있다는 측면에서 바람직할 것이다.

## V. 결론

경찰공무원의 '징계 등' 처분에 대한 사회적 평가가 일관적인 것은 아니다. 과잉징계라는 평가뿐만 아니라 온정적이라는 지적도 있다. 학술적 범주 외에 시민사회와 언론기관 등의 태도는 경찰징계가 미약하다는 비판이 적지 않다. 경찰공무원에 대한 징계벌이 강력할수록 청렴도 향상 또는 대민서비스가 개선될 것이라는 가정이 전제된 평가라 할 수 있다.

그런데 실제 경찰공무원의 '징계 등' 처분은 여타 공무원에 비해 엄중하게 시행되고 있다. 그에 따른 결과 경찰공무원은 상대적으로 높은 비율로 소청심사와 행정소송 등에 참여하고 있다. 이러한 경향은 경찰공무원의 적극적인 권리구제의 행태일 수도 있지만 불필요한 경찰행정의 낭비라는 점에 대하여 우려하지 않을 수 없다.

본 연구에서는 경찰공무원의 '징계 등' 처분에 대한 현황과 그에 따른 소청심사위원회의 심사내용을 검토함으로써 경찰공무원의 적정성 향상을 위해 세 가지 방안을 제시하였다.

먼저, 경찰공무원 징계양정의 개정을 제안하였다. 경찰도 국가공무원의 일종으로 타 공직에 비해 과도한 징계양정을 규정하는 것은 피징계자의 불복을 자극하는 요인이 된다. 현재 경찰공무원징계양정을 여타 공무원

과의 형평성을 기준으로 조정해야 할 것이다.

다음으로 선택재량 범위의 축소를 위한 '징계 등' 처분에 관한 자료를 데이터화한 '징계 등 매뉴얼'의 제작을 통해 징계위원회 심사단계에서 활용하는 방안을 제안했다.

끝으로 경찰 전담 소청심사위원회의 신설이 요청된다. 현재 소청심사위원회 심사사건의 절대다수가 경찰 관련 사건이다. 현재 경찰정원의 변화되는 추세에서 심의사건은 더욱 증가할 것으로 예측된다. 이는 경찰 전담 소청심사위원회의 구성을 추진해야 하는 주요한 원인이 된다.

과잉징계는 과소징계보다 조직에 유해한 요인이 될 수 있다. 전술한 바와 같이 경찰의 징계처분은 개선의 필요가 명확한 상황이다. 차제에 경찰은 '징계 등' 전반에 대한 내용과 절차에 대한 실질적인 개선방안을 적극적으로 시행해야 할 것이다.

## 참고 문헌

- [1] 권장훈, 성도경, “경찰공무원 징계제도 개선방안에 관한 연구”, 한국균형발전연구, 제2권, 제1호, pp.115-140, 2011.
- [2] 김영삼, 경제용, “소청심사제도의 제문제”, 토지공법연구, 제51권, pp.393-418, 2010.
- [3] 홍정선, 기본경찰행정법, 박영사, 2013.
- [4] 이황우, 경찰행정학, 법문사, 2007.
- [5] 박영대, “경찰징계제도와 몇가지 쟁점”, 경찰학연구, 제2권, pp.125-151, 2002.
- [6] 박천오, “우리나라의 공무원 징계와 퇴출: 실태와 대안”, 한국행정학회보, 제41권, 제3호, pp.221-241, 2007.
- [7] 김남진, 김연태, 행정법Ⅱ, 박영사, 2005.
- [8] 최선용, 경찰공무원 징계재량에 대한 사법심사의 판단 기준, 한국경찰연구, 제6권, 제3호, pp.229-254, 2007.
- [9] 홍정선, 경찰행정법, 박영사, 2010.
- [10] 권장훈, 성도경, “경찰공무원 징계제도 개선방안

에 관한 연구”, 한국균형발전연구, 제2권, 제1호, pp.115-140, 2011.

[11] 문중흠, 경찰공무원에 대한 징계처분과 권리구제에 관한 연구, 고려대학교 법무대학원, 석사학위논문, 2012.

[12] 김영삼, “지방공무원의 소청실태에 관한 비교분석”, 교수논총, 제3권, 제1호, pp.503-543, 2004.

[13] 임재갑, 경찰징계제도의 운영실태와 개선방안에 관한 연구, 계명대학교 대학원, 석사학위논문, 2004.

[14] 한봉기, 한국 소청심사의 결정요인에 관한 연구: 소청심사위원회의 결정을 중심으로, 강원대학교, 박사학위논문, 2012.

[15] 황길중, 경찰공무원 부패방지를 위한 징계제도 개선에 관한 연구, 고려대학교 정책대학원, 석사학위논문, 2009.

[16] 김상운, “자기계발향상과정 교육만족도가 징계의 조절효과에 의해 업무능력향상에 미치는 영향”, 한국공안행정학회보, 제50호, pp.11-34, 2013.

[17] 김상운, 최홍철, “경찰공무원의 징계결과에 따른 소청제기에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제11호, pp.885-893, 2013.

[18] 소청심사위원회, 소청 및 고충심사 업무편람, pp.42-3, 2010.

[19] 문중흠, 경찰공무원에 대한 징계처분과 권리구제에 관한 연구, 고려대학교 법무대학원, 석사학위 청구논문, 2012.

[20] 경찰청 정보공개청구자료.

[21] 행정안전부 소청심사위원회, 소청결정사례집 제 48집, p.552, 2012.

[22] 경찰청 정보공개청구자료

[23] 경찰청 정보공개청구자료

[24] 배정민, 닥터배의 술술보건의학통계, 한나래출판사, 2012.

[25] 행정안전부 소청심사위원회, 소청결정사례집 제 47집, 삼영, 2011; 행정안전부 소청심사위원회, 소청결정사례집 제48집, 삼영, 2012.

[26] 행정안전부 소청심사위원회, 소청결정사례집 제

48·47집, 2012~2011.

[27] 행정안전부 소청심사위원회, 소청결정사례집 제 42집~49집, 2005년~2013년.

[28] 행정안전부 소청심사위원회, 소청결정사례집 제 42집~49집, 2005년~2013년.

[29] <http://org.mogaha.go.kr/org/external/dept/deptReportIntro.jsp>, 2014.11.1

[30] 한국국방연구원 국방운영연구센터, 군무원의 효율적 활용을 위한 정원 개선방향, 2009.

### 저 자 소 개

김 정 규(Jung-Gyu Kim)

중신회원



- 2006년 2월 : 원광대학교 경찰행정학과(경찰학박사)
- 현재 : 호남대학교 경찰학과 교수

<관심분야> : 경찰인사·조직관리, 경찰제도 개선