

제265회 영등포구의회 임시회

「서울특별시 영등포구의회 의원과 공무원
등의 갑질 행위 근절 및 피해자 보호에 관한
조례안」

검 토 보 고 서

【임헌호 의원 대표발의】



2025. 10. 24.

운 영 위 원 회
전 문 위 원

「서울특별시 영등포구의회 의원과 공무원 등의 갑질 행위 근절 및 피해자 보호에 관한 조례안」

검 토 보 고 서

1. 경 과

의안 제610호로 2025년 10월 2일 임헌호 의원 외 6명으로부터 발의되어 2025년 10월 15일 우리 위원회에 회부됨.

2. 제안이유

지방의회는 구민을 대표하는 민주적 기관으로서 그 구성원인 의원과 의회사무국 공무원의 언행과 행동이 구민 신뢰와 직결됨. 그렇기에 우월적 지위를 이용한 이른바 ‘갑질 행위’가 발생할 경우, 피해자의 인권이 침해될 뿐 아니라 의회의 공정성과 청렴성이 크게 훼손됨.

이에 본 조례안은 의회 차원에서 갑질 행위를 근절하고 피해자와 신고자를 보호하기 위한 제도적 기반을 마련하고자 함. 이를 통해 의회 내 건강하고 정의로운 의정활동 환경을 조성하고, 구민의 신뢰를 제고하는 투명하고 공정한 의회상을 확립하고자 함.

3. 주요내용

가. 갑질 행위 피해 신고·지원센터의 설치 및 운영(안 제9조)

나. 신고자 및 피해자 보호(안 제11조)

4. 참고사항

가. 관계법령: 「지방공무원법」

나. 예산조치: 해당 없음

다. 입법예고(2025. 10. 2.~2025. 10. 15.) 결과: 의견 없음

5. 검토의견

□ 제정 배경 및 취지

- 2018년 7월 정부는 우리 사회의 갑질 문화를 “생활적폐”로 규정하고 이를 근절하기 위한 정부 차원에서 선도적으로 대응하고자 「공공분야 갑질 근절 종합대책」을 수립하고, 2019년 2월 종합대책의 후속조치로 「공공분야 갑질 근절을 위한 가이드라인」을 마련하여 각 기관이 조직문화 개선과 예방체계를 구축하도록 권고함.
- 그러나 여전히 전국적으로 지방의원의 직무상 권한 남용이나 부당한 지시 등 공무원을 대상으로 한 ‘갑질 행위’ 사례가 빈번히 발생하고 있으며, 2022년 「지방자치법」 전면 개정으로 지방의회 인사권이 독립됨에 따라 지방의원이 의회사무국 직원에게

미치는 영향력이 강화되면서, 지방의원 갑질 행위를 예방하고 건강한 조직문화를 확립할 필요성이 커지고 있음.

지방의원 갑질 행위 관련 기사
○○군의원 '갑질' 논란...공무원 노조 공개사과와 사퇴 촉구
△△시공무원노동조합, 천안시의원 갑질사태 관련 성명서 발표
◇◇ 일부 지방의원, 청탁·갑질·막말 '물의'
"스마트경로당이 뭐길래"...▲▲시의원 '갑질 논란'
지방의회 청렴도 68점...15%는 "지방 의원 부패 · 갑질 경험"
●●시의원 잇단 논란...공무원 갑질·특혜 요구에 사적 의전까지 도마 위
■ ■ 공무원 2명 중 1명, 지방 의원에게 '갑질' 경험

○ 또한 지방의원뿐만 아니라 일반직 공무원 간의 직무상 지위를 이용한 갑질 행위 역시 지속적으로 발생하고 있어, 지방의원과 공무원 모두를 포함한 포괄적 예방·보호 체계 마련이 필요한 실정임.

공무원 간 갑질 행위 관련 기사
연차 막더니 본인은 조기퇴근...'갑질 상사' 해임 정당
여직원에게 '탕비실장' 지칭...▼▼ 남구 간부 공무원 갑질 논란
"화장실 갈 때도 보고해"...◎◎시 5급 공무원 '갑질' 논란
'업무과중·갑질' 얼마나 심했으면... ◆◆도청 내부불만 봇물
갑질 공무원 솜방망이 처벌한 □□시

○ 이에 본 조례안은 지방의원 및 공무원 등의 직무상 권한 남용 행위를 방지하고, 피해자 보호 및 재발 방지를 위한 체계를 구축함으로써 인권이 존중되는 건강한 조직문화를 조성하고자 발의된 안전임.

- 한편, 기존 「서울특별시 영등포구의회 직장 내 괴롭힘 금지 및 피해자 보호·지원에 관한 조례」는 의회사무국 직원 간 관계에서 발생하는 1)괴롭힘을 예방하는 데 초점을 두고 있는 반면, 본 조례안은 ‘의원’을 명시적으로 갑질 행위자에 포함함으로써 지방의회의 권한구조에서 발생할 수 있는 갑질 행위까지 규율범위를 확대한 데에 의의가 있다고 판단됨.

□ 주요 내용으로

- **안 제1조(목적)**는 의원과 의회사무국 소속 공무원 등이 직무상 권한을 남용하여 발생하는 갑질 행위를 근절하고, 신고자 및 피해자를 보호하기 위한 제도적 근거를 마련하여 공정하고 청렴한 의정환경을 조성하고자 함.
- **안 제2조(정의)**는 ‘공무원 등’, ‘갑질 행위’, ‘피해자’, ‘신고자’의 개념을 구체적으로 규정하여, 조례의 적용대상과 범위를 명확히 함.
 - ‘갑질 행위’의 정의는 「공공분야 갑질 근절을 위한 가이드라인」과 「공무원행동강령」 등에 근거하여 적절히 규정한 것으로 사료됨.
- **안 제3조(다른 조례와의 관계)**는 갑질 행위와 관련하여 다른 조례에 특별한 규정이 없는 경우 본 조례를 우선 적용하도록 하여, 행정 집행의 일관성과 법적 명확성을 확보하고자 함.
- **안 제4조(의장의 책무 및 대책 수립)**는 의장이 갑질 행위 예방 및 피해자 보호를 위한 정책을 마련하고, 매년 갑질 행위 근절

1) 직원 간 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 직원에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위

대책을 수립·시행하도록 하여 체계적으로 정책을 추진하도록 함.

- **안 제5조(실태조사 실시)**는 설문조사 및 사례분석 등을 통해 갑질 행위의 실태를 파악하도록 하여, 근절 대책 수립의 기초 자료로 활용하고 정책의 실효성을 높이고, 갑질 행위에 대한 경각심 또한 제고할 수 있을 것으로 사료됨.
- **안 제6조(직장교육 의무화)**는 의원 및 공무원 등을 대상으로 연 1회 이상 갑질 행위 예방교육을 실시하도록 규정하여, 구성원들의 인식 개선과 예방 중심의 조직문화를 정착시키고자 함.
- **안 제7조(갑질 행위 피해 신고의 접수 등)**는 누구든지 의장에게 피해를 신고할 수 있도록 하고 신고 절차를 구체적으로 규정함으로써, 피해 발생 시 피해자가 신고 방법과 절차를 명확히 인지하고 신속하게 대응할 수 있도록 하여 피해구제의 실효성을 높이고자 함.
- **안 제8조(중복 접수의 처리)**는 동일 사건이 다른 기관에서 조사 중임을 알게 된 경우 조사를 중지하고 신고자에게 통지하도록 하여, 행정 중복을 방지하고 효율적인 사건을 처리하고자 함.
- **안 제9조(갑질 행위 피해 신고·지원센터의 설치 등)**는 의회 내에 신고·지원센터를 설치할 수 있도록 규정하여 갑질 행위 관련 업무를 전담함으로써 피해 사안을 전문적이고 체계적으로 관리하고자 함.
- **안 제10조(징계 및 인사상 불이익처분 등)**는 갑질 행위자 또는 갑질 행위를 은폐하거나 피해자 보호를 소홀히 한 관리자에 대한 징계 요구 근거를 명시하여, 행위에 대한 책임을 명시함으로써 조직 내 경각심을 제고하고 유사 행위의 재발을 예방하고자 함.

- 안 제11조(신고자 비밀보장)는 신고자의 신분을 보호하고, 이를 위반한 경우 징계 등 필요한 조치를 하도록 하여, 신고자 보호 제도의 실효성을 강화하고 2차 피해를 방지하고자 함.
- 안 제12조(신고자 및 피해자 보호)는 피해자·신고자가 불이익을 받지 않도록 보장하고, 필요시 전보·휴가 등 보호조치를 시행할 수 있도록 하여 피해 회복과 심리적 안정을 지원하고자 함.
- 안 제13조(협조자의 보호)는 신고 외에도 조사에 협조한 자에게도 동일한 보호를 적용하여, 협조자들의 참여를 유도하고 공정한 조사환경을 조성하고자 함.
- 안 제14조(보복행위 신고)는 신고자에 대한 보복행위가 발생한 경우 즉시 신고하고 조치할 수 있도록 하여, 신고자 보호를 강화함.
- 안 제15조(허위신고)는 고의적으로 허위신고를 한 경우 본 조례안에 따른 보호대상에서 제외하고 징계할 수 있도록 하여, 제도의 남용을 방지하고 신고제도의 신뢰성을 유지하고자 함.
- 안 제16조(협력체계 구축)는 갑질 행위 근절을 위해 외부 기관·단체와의 협력체계를 구축하도록 하여, 제도의 전문성과 실효성을 높이고, 조직 내외부의 통합적 대응체계를 마련하고자 함.
- 안 제17조(포상)는 갑질 행위 근절에 기여한 개인·단체를 포상할 수 있도록 하여, 건강한 조직문화를 확산하고 모범사례를 장려하고자 함.

□ 검토 결과

- 본 조례안은 「지방공무원법」, 「공무원 행동강령」, 「지방

- 의회의원 행동강령」 및 「공공분야 갑질 근절을 위한 가이드라인」 등에 따라 의회 내에서 발생할 수 있는 갑질 행위에 대해 예방·신고·징계·피해자 보호 등 전 과정을 구체적으로 규정하여, 건전한 조직문화를 조성하기 위한 제도적 기반을 마련한 것으로,
- 특히, ▲갑질행위 근절대책 수립 ▲직장교육 의무화 ▲정기적 실태조사 실시 등을 규정함으로써 사후적 피해자 보호뿐만 아니라 사전적 예방 기능을 강화하여 조직 구성원의 경각심을 높이고 건전한 근무환경 조성에 기여하고자 하였으며,
 - 이를 통해 의회 구성원의 인권을 보장하고, 갑질 행위로 인한 심리적·신체적 피해를 예방함으로써 건전한 근무환경을 조성하고, 나아가 공직사회에 대한 국민 신뢰 회복과 투명한 의회문화 정착에 기여할 것으로 사료됨.

참고 자료

1

지방공무원법

제69조(징계사유)

① 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 징계의결을 요구하여야 하고, 징계의결의 결과에 따라 징계처분을 하여야 한다.

1. 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 지방자치단체의 조례 또는 규칙을 위반하였을 때
2. 직무상의 의무(다른 법령에서 공무원의 신분으로 인하여 부과된 의무를 포함한다)를 위반하거나 직무를 태만히 하였을 때
3. 공무원의 품위를 손상하는 행위를 하였을 때

② 공무원(특수경력직공무원 및 국가공무원을 포함한다)이었던 사람이 다시 공무원으로 임용된 경우에 재임용 전에 적용된 법령에 따른 징계사유는 그 사유가 발생한 날부터 이 법에 따른 징계사유가 발생한 것으로 본다. 다만, 같은 사유로 이미 징계처분을 받은 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2021.6.8>

③ 삭제 <2021.6.8>

④ 삭제 <2021.6.8>

⑤ 제1항의 징계의결을 요구하는 경우 제75조의2제3항에 따른 징계 등의 면제 사유가 있는지를 사전에 검토하여야 한다.

제72조(징계 등 절차)

① 징계처분등은 인사위원회의 의결을 거쳐 임용권자가 한다. 다만, 5급 이상 공무원 또는 이와 관련된 하위직공무원의 징계처분등과 소속 기관(시·도와 구·시·군, 구·시·군)을 달리하는 동일사건에 관련된 사람의 징계처분등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사 소속 인사위원회 또는 시·도의회 의장 소속 인사위원회의 의결로 한다.

2

지방공무원 징계 및 소청 규정

제8조(징계등의 양정)

① 징계등 양정(양정)에 관한 기준은 교육부령 또는 행정안전부령으로 정한다.

② 위원회가 징계등 사건을 의결할 때에는 징계등 혐의자의 혐의 당시 직급, 징계등

요구의 내용, 비위행위가 공직 내외에 미치는 영향, 평소의 행실, 공적(공적), 누우치는 정도 및 그 밖의 사정을 고려해야 한다. <개정 2020.7.28>

3 지방공무원 징계 규칙

제5조(징계의 감경)

① 인사위원회는 징계의결이 요구된 사람에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공적이 있는 경우에는 별표 6의 징계의 감경기준에 따라 징계를 감경할 수 있다. 다만, 그 공무원이 징계처분이나 이 규칙에 따른 경고를 받은 사실이 있는 경우에는 그 징계처분이나 경고 전의 공적은 감경 대상 공적에서 제외한다.

1. 「상훈법」에 따른 훈장 또는 포장을 받은 공적
2. 「정부 표창 규정」에 따라 국무총리 이상의 표창(공적에 대한 표창만 해당한다. 이하 이 호에서 같다)을 받은 공적. 다만, 비위행위 당시 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공무원은 중앙행정기관의 장인 청장(차관급 상당 기관장을 포함한다)·특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·교육감 및 시·도의회 의장 이상의 표창을 받은 공적

가. 6급 이하 공무원(일반임기제공무원의 경우에는 개방형 직위에 임용되는 공무원으로 한정한다)

나. 지방전문경력관 나군 및 다군

다. 연구사 및 지도사

라. 6급 이하 공무원의 보수에 상당하는 보수를 받는 별정직공무원

마. 6급 이하 일반임기제공무원(개방형 직위에 임용되는 공무원은 제외한다)

바. 시간선택제임기제공무원 중 가급 외의 공무원

사. 한시임기제공무원 중 5호 외의 공무원

3. 「모범공무원규정」에 따라 모범공무원으로 선발된 공적

4. 「청백봉사상 운영규정」에 따른 청백봉사상

② 제1항에도 불구하고 징계사유가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 징계를 감경할 수 없다.

1. 「지방공무원법」 제69조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 비위

1의2. 「지방공무원법」 제69조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 비위를 신

고하지 않거나 고발하지 않은 행위

2. 「도로교통법」 제44조에 따른 음주운전(같은 조 제2항을 위반하여 음주측정에 응하지 않은 경우를 포함한다)
3. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄
4. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조에 따른 성매매
5. 「양성평등기본법」 제3조제2호에 따른 성희롱
6. 「공직자윤리법」 제8조의2제1항제4호 또는 제22조에 따라 등록의무자에 대하여 재산등록 또는 주식의 매각·신탁과 관련한 의무 위반
7. 「공직선거법」 위반으로 벌금형 이상의 형을 선고받은 비위
- 7의2. 「지방공무원 적극행정 운영규정」 제2조제3호에 따른 소극행정(이하 이 조에서 "소극행정"이라 한다)
8. 부작위 또는 직무태만(소극행정은 제외한다)
9. 「공무원 행동강령」 제13조의3에 따른 부당한 행위
10. 성 관련 비위나 「공무원 행동강령」 제13조의3에 따른 부당한 행위에 대응하지 않거나 은폐한 행위
11. 공무원 채용과 관련하여 청탁이나 강요 등 부당한 행위를 하거나 채용 업무와 관련하여 비위행위를 한 경우
12. 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제5조에 따른 부정청탁
13. 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제6조에 따른 부정청탁에 따른 직무수행
14. 직무상 비밀 또는 미공개정보를 이용한 부당행위
15. 「지방공무원 징계 및 소청 규정」 제10조제4항제2호에 해당하는 행위

4

지방의회의원 행동강령

제10조의2(사적 노무 요구 금지)

의원은 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 직무관련자로부터 사적 노무를 제공받거나 요구 또는 약속해서는 안 된다. 다만, 다른 법령 또는 사회상규에 따라 허용되는 경우에는 그렇지 않다.

제10조의3(직무권한 등을 행사한 부당 행위의 금지)

의원은 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부당한 행위를 해서는 안 된다. <개정 2022.6.2>

1. 공직자에게 직무와 관련이 없거나 직무의 범위를 벗어나 부당한 지시·요구를 하는 행위
2. 소속 지방의회의 물품·용역·공사 등 계약과 관련하여 직무관련자에게 그 지방의회의 의무 또는 부담의 이행을 부당하게 전가(전가)하거나 지연하는 행위
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체에 소속 지방의회의 업무를 부당하게 전가하거나 그 업무에 관한 비용·인력을 부담하도록 부당하게 전가하는 행위

가. 해당 지방자치단체의 집행기관

나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 공공기관 중 해당 지방자치단체가 관계 법령에 따라 업무를 관장하는 공공기관

다. 「공직자윤리법」 제3조의2제1항에 따른 공직유관단체 중 해당 지방자치단체가 관계 법령에 따라 업무를 관장하는 공직유관단체

4. 그 밖에 직무관련자, 제3호 각 목의 기관 또는 단체의 권리·권한을 부당하게 제한하거나 의무가 없는 일을 부당하게 요구하는 행위

5 공무원 행동강령

제13조의3(직무권한 등을 행사한 부당 행위의 금지)

공무원은 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부당한 행위를 해서는 안 된다.

1. 인가·허가 등을 담당하는 공무원이 그 신청인에게 불이익을 주거나 제3자에게 이익 또는 불이익을 주기 위하여 부당하게 그 신청의 접수를 지연하거나 거부하는 행위
2. 직무관련공무원에게 직무와 관련이 없거나 직무의 범위를 벗어나 부당한 지시·요구를 하는 행위
3. 공무원 자신이 소속된 기관이 체결하는 물품·용역·공사 등 계약에 관하여 직무관련자에게 자신이 소속된 기관의 의무 또는 부담의 이행을 부당하게 전가(전가)하

거나 자신이 소속된 기관이 집행해야 할 업무를 부당하게 지연하는 행위

4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체에 공무원 자신이 소속된 기관의 업무를 부당하게 전가하거나 그 업무에 관한 비용·인력을 부담하도록 부당하게 전가하는 행위

가. 공무원 자신이 소속된 기관의 소속기관

나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 공공기관 중 공무원 자신이 소속된 기관이 관계 법령에 따라 업무를 관장하는 공공기관

다. 「공직자윤리법」 제3조의2제1항에 따른 공직유관단체 중 공무원 자신이 소속된 기관이 관계 법령에 따라 업무를 관장하는 공직유관단체

5. 그 밖에 직무관련자, 직무관련공무원, 제4호 각 목의 기관 또는 단체의 권리·권한을 부당하게 제한하거나 의무가 없는 일을 부당하게 요구하는 행위

제14조의2(감독기관의 부당한 요구 금지)

① 감독·감사·조사·평가를 하는 기관(이하 이 조에서 "감독기관"이라 한다)에 소속된 공무원은 자신이 소속된 기관의 출장·행사·연수 등과 관련하여 감독·감사·조사·평가를 받는 기관(이하 이 조에서 "피감기관"이라 한다)에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부당한 요구를 해서는 안 된다.

1. 법령에 근거가 없거나 예산의 목적·용도에 부합하지 않는 금품등의 제공 요구

2. 감독기관 소속 공무원에 대하여 정상적인 관행을 벗어난 예우·의전의 요구

② 제1항에 따른 부당한 요구를 받은 피감기관 소속 공직자는 그 이행을 거부해야 하며, 거부했음에도 불구하고 감독기관 소속 공무원으로부터 같은 요구를 다시 받을 때에는 그 사실을 피감기관의 행동강령책임관(피감기관이 「공직자윤리법」 제3조의2제1항에 따른 공직유관단체인 경우에는 행동강령에 관한 업무를 담당하는 직원을 말한다. 이하 이 조에서 같다)에게 알려야 한다. 이 경우 행동강령책임관은 그 요구가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지체 없이 피감기관의 장에게 보고해야 한다.

③ 제2항 후단에 따른 보고를 받은 피감기관의 장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사실을 해당 감독기관의 장에게 알려야 하며, 그 사실을 통지받은 감독기관의 장은 해당 요구를 한 소속 공무원에 대하여 징계 등 필요한 조치를 해야 한다.