



# 공공분야 갑질의 원인 진단 및 종합대책에 관한 연구

A Study of the Causes and Comprehensive Measures to  
Tackle "Gapjil" within the Public Sector



윤해성 · 이정주 · 윤종설 · 주용환 · 이선중





## 공공분야 갑질의 원인진단 및 종합대책에 관한 연구

### ◎ 연구진

참여연구기관	연구책임자	연구진
한국형사정책연구원	윤해성 연구위원	이정주 박사(서울시립대학교 겸임교수) 김태희 연구원
한국행정연구원	윤종설 연구위원	주용환 박사(한국환경건축연구원) 이선중 박사(서울시립대학교 반부패시스템연구소) 조 훈 연구원



---

# 머리말

---

2018년 한국사회에서는 소위 ‘갑질’로 비유되고 있는 현상이 문제화되면서 고질적인 갑질 현상을 근절하기 위한 노력이 정부를 비롯하여 사회 각층에서 일어나고 있다. 이에 대통령의 지시로 인하여 2018년 7월 정부 세종청사에서 국무총리의 주재 하에 공공분야 ‘갑질 근절’ 종합 대책을 논의 및 확정하기에 이르렀다. ‘갑질’이라는 용어가 언제부터 일반화되었는지는 알 수 없으나 한국 사회에서 이슈화 되었던 00유업 사건, 00항공 회항사건과 일가 사건, 00백화점 진상고객 사건 등을 보면 알 수 있듯이 재벌 오너의 직원 하대에서 원청과 하청의 관계, 진상 고객 등 민간 분야의 갑질에서 공직사회 조직 내의 갑질에 이르기까지 이제 ‘갑질’은 뉴스에 자주 등장하는 단골메뉴가 되고 말았다.

한국사회는 2차 세계 대전 후 빠른 경제성장으로 인해 사회 전반에 많은 문제점을 내포하고 있었다. 그 가운데 소위 “갑” “을” 관계로 인식되는 우월적 지위에 있는 상사와 하급자의 관계, 공공부문과 민간부문의 관계에서 비롯되는 부당한 문제점을 들 수 있다. 이러한 “갑” “을” 관계가 ‘갑질’이라는 새로운 용어를 만들어내면서 한국사회에서는 심각한 사회문제로 대두 되었다. 이와 같이 많은 사람들이 잘못된 행위이고 관행인 줄 알면서도 참아온 것이 바로 ‘갑질’ 현상인 것이다. 특히, 하청업자들에 대한 갑질, 신입사원 선발권행사, 상호간의 청탁, 채용 비리와 방해, 부당한 계약 등 겉으로 드러나지 않지만, 고질적이고 은폐된 ‘갑질’ 행위가 아직도 대부분의 조직에서 당연하게 이루어지고 있는 실정이다.

이러한 사회적 상황에서 ‘갑질’에 대한 국민들의 인식을 알아보고, 사례를 검토하여 현실적인 문제점을 진단하고 시사점을 도출해야 할 당위성이 한국 사회에서 늘 존재해 왔다. 더욱이 한국사회가 나아가야 할 방향을 제시하기 위해서라도 고질적인 관행을 타파하고 바람직한 문화를 선도해야 할 의무도 상존하고 있었다. 그렇지만 의아하게도 한국 사회 내의 ‘갑질현상’에 대한 인식 조사와 사례 연구는 커녕 가이드라인이나 법제도에 대한 선행연구 역시 찾아볼 수 없었다. 무엇보다 갑질을 예방하고 가이드라인을 제시하기 위한 연구가 절실함에도 불구하고 실상은 그렇지 않아 일반 국민들로 하여금 혼란과 오해를 야기하고 있었던 것이다.

특히, 중요한 것은 ‘갑질’ 행위가 범죄 내지 부패로 나아갈 수 있는 개연성이 상당히 크고 때로는 범죄 내지 부패인 경우도 존재하고 있었다는 점이다. 한국사회의 그릇된 관행이 범죄와 부패로 나아가기 이전에 ‘갑질’의 판단기준과 가이드라인을 제시하기 위한 노력이 뒷받침되었어야 하는데, 현재까지 그런 연구가 이루어지지 않았다는 점에서 상당히 아쉬웠다. 이에 ‘갑질’ 사례를 분석하고 비교법적 연구와 국내의 법제도를 검토한 다음 가이드라인(안)을 제시하기 위한 실증적 연구가 필요했다.

따라서 본 연구는 국무조정실의 주재 하에 4개월의 연구기간을 걸쳐 한국형사정책연구원과 한국행정연구원이 공동으로 수시연구를 진행하였다. 한국사회에서 흔히 ‘갑질’이라고 불리는 ‘갑을 관계’에 대한 국민들의 인식과 관련해서 한국행정연구원이 조사연구를 진행하였고, 이론 연구를 비롯하여 10여년 동안의 이슈화 된 사례를 분석하고 시사점을 도출하는 법제도연구는 한국형사정책연구원이 수행하였다. 본 연구가 현 시점에서 매우 필요하고 중요한 의미를 가진 만큼, 공공분야 갑질 근절 예방과 대응은 물론 갑질 행위에 대한 경종을 울릴 수 있는데 조금이나마 도움이 될 수 있기를 기대해 보면서 가이드라인(안)도 함께 제시하였다.

2018년 12월

연구진을 대표하여

연구위원 윤해성

---

# 목 차

---

국문요약 ..... 1

| 제1장 | 서 론 ..... 5

제1절 연구의 배경과 목적 ..... 7

제2절 연구 내용과 방법 ..... 9

1. 연구의 범위 ..... 9

2. 접근 방법 ..... 9

| 제2장 | 이론적 논의와 연구모형 ..... 11

제1절 갑질 현황 ..... 13

1. 우리나라의 갑질 실태 ..... 13

2. 언론보도상의 ‘갑질’ 사례 ..... 15

가. 공공부문 ..... 16

나. 문화부문 ..... 17

3. 공공분야의 갑질에 대한 인식 ..... 18

가. 공공분야 갑질의 심각성에 대한 인식 ..... 18

나. 공공분야 갑질이 심각하다고 인식하는 이유 ..... 19

다. 공공분야 갑질이 많이 발생하는 업무 ..... 20

라. 공공분야 갑질이 가장 많이 발생하는 행정 분야 ..... 21

마. 행정/공공기관으로부터의 갑질 피해 경험 여부 ..... 22

바. 갑질 피해 형태 ..... 22

사. 갑질에 대한 대응 방법 ..... 23

아. 갑질에 대응하지 않았다면 그 이유 ..... 24

자. 공공분야 갑질 발생의 가장 큰 원인 ..... 25

제2절 기존 이론 및 선행연구 검토 ..... 26

1. 개념적 모호성 .....	26
2. 접근 방법의 한계 .....	27
제3절 갑질의 개념적 특징 .....	29
1. ‘갑질’ 정의의 의미 .....	29
2. ‘갑질’의 관계의 다중성 .....	30
가. 구조적 관계 .....	31
나. 사회문화적 관계 .....	31
3. ‘갑질’ 원인의 다중성 .....	33
가. 규칙의 위반 .....	33
나. 도덕적 규범의 위배 .....	34
4. ‘갑질’ 피해의 다중성 .....	35
가. 경제적 피해 .....	35
나. 비경제적 피해 .....	36
5. 특성에 따른 ‘갑질’의 개념적 모형(concept model) .....	37
제4절 일본에서의 갑질 개념 .....	38
1. 파와하라(パワハラ)의 개념 .....	38
2. 유형 .....	39
가. 신체적 공격 .....	40
나. 정신적 공격 .....	40
다. 인간관계의 분리 .....	40
라. 과도한 요구 .....	40
마. 과소 요구 .....	41
바. 사생활 침해 .....	41
3. 영향 .....	41
가. 사용자 책임 (불법 행위 책임) .....	41
나. 채무 불이행 책임 (직장 환경 배려 의무) .....	42
다. 작업 환경의 악화 .....	42
라. 직원의 정신 건강에 미치는 영향 .....	42
마. 생산성의 저하와 인재의 유출 .....	43
바. 신뢰 저하 .....	44
제5절 소결 .....	44

<b>  제3장   공공분야에서의 갑질 사례 분석</b> .....	<b>47</b>
제1절 개관 .....	49
제2절 선정 기준 및 분석틀 .....	51
1. 선정기준 .....	51
2. 분석틀 .....	52
제3절 사례별 분석 .....	53
1. 권력형 갑질 .....	53
가. 인사 청탁형 .....	53
나. 뇌물 수수 및 공여 .....	60
다. 리베이트 .....	70
2. 불공정 갑질 .....	73
가. 계약 관계 갑질 .....	73
나. 부당 행위 : 미정산, 대금 인하 등 .....	76
다. 납품 관련 금품 수수, 공금 유용, 횡령 .....	84
3. 권한남용 .....	85
가. 비인격적 행동 : 모욕, 명예훼손 .....	85
나. 사적 용무 지시 : 자택 수리, 사무실 리모델링 .....	88
다. 부당한 업무 지시 .....	89
4. 기타 공공부문이 민간부문을 대상으로 갑질 사례 .....	90
가. 계약, 납품 등 거래 관계 부정 부패 .....	90
나. 직장, 단체 내 직권 이용 부조리 .....	92
제4절 분석 및 시사점 .....	95
1. 사례 분석을 통한 가이드라인 및 주의사항 도출 .....	95
가. 권력형 갑질 .....	95
나. 불공정 갑질 .....	100
다. 권한남용 .....	104
라. 기타 공공부문이 민간부문을 대상으로 갑질한 사례 .....	106
2. 시사점 제시 .....	108
가. 갑질과 부패, 범죄와의 관계 .....	108
나. 복합 내지 중복되는 행위태양 .....	111

- 3. 공무원 행동강령 등의 적용여부 ..... 112
  - 가. 형법 ..... 112
  - 나. 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 ..... 113
  - 다. 임직원 행동강령 ..... 113
  - 라. 청탁금지법과 공무원 행동강령, 공직자 윤리법 및 공무원 법 ..... 115
  - 마. 공정거래법 및 하도급법 ..... 115
- 4. 인식전환을 위한 의무교육실시와 갑질문화 평가시스템 개발·적용 ..... 116
- 제5절 소결 ..... 117

## | 제4장 | 공공분야 갑질의 유형별 원인분석 ..... 119

- 제1절 분석을 위한 조사설계 ..... 121
  - 1. 갑질의 유형·원인·대응방안 설계 ..... 121
  - 2. 조사설계 ..... 123
- 제2절 공공분야 갑질에 대한 일반적 인식 ..... 124
  - 1. 사회에서의 갑질문화 원인 ..... 124
  - 2. 우리사회 갑질의 심각성 ..... 125
  - 3. 사회에서 갑질이 심한 영역 ..... 126
  - 4. 갑질과 범죄·부패의 경계선 ..... 127
  - 5. 갑질의 허용수준 ..... 130
  - 6. 갑질의 판단 근거 ..... 131
  - 7. 갑질문화 청산 노력 필요 영역 ..... 132
  - 8. 갑질 신고 시스템 구비를 위한 선행 요인 ..... 133
- 제3절 갑질 유형 별 특성 및 원인 분석 ..... 135
  - 1. 공공분야 갑질의 유형 별 심각성 ..... 136
    - 가. 상위 유형 별 심각성 수준 ..... 136
    - 나. 하위 유형 별 심각성 수준 ..... 140
  - 2. 공공분야 갑질의 유형 별 원인 ..... 147
    - 가. 공공분야 갑질의 일반적인 원인 ..... 147
    - 나. 권력형 갑질의 원인 ..... 150

다. 불공정 갑질의 원인 ..... 157  
 라. 권한 남용 갑질의 원인 ..... 163  
 3. 공공분야 갑질의 유형 별 대응방안 ..... 168  
 가. 권력형 갑질의 대응방안 ..... 168  
 나. 불공정 갑질의 대응방안 ..... 172  
 다. 권한 남용 갑질의 대응방안 ..... 174  
 제4절 소결 ..... 177

**| 제5장 | 공공분야 갑질의 원인 및 개선방안 ..... 183**

제1절 현행 공공분야 갑질의 특징 ..... 185  
 1. 공공분야 갑질의 유형 및 유형별 특징 ..... 185  
 2. 공공분야 갑질의 유형별 원인 ..... 186  
 제2절 법제도 및 조직 내 운영체계 개선방안 ..... 189  
 1. 갑질의 개념 및 판단 기준 ..... 189  
 2. 갑질에 대한 대응 방안 ..... 190  
 가. 법·제도 측면에서의 대응 방안 ..... 190  
 나. 운영체계 측면에서의 대응방안 ..... 193  
 다. 인식개선을 위한 대응방안 ..... 196  
 라. 교육을 통한 대응방안 ..... 199  
 제3절 공공분야 갑질 개선을 위한 가이드라인 ..... 200  
 공공분야 갑질 근절을 위한 가이드라인(안) 제시 ..... 198  
 불임1 갑질 발생 위험진단 ..... 219  
 불임2 갑질 신고 업무처리에 대한 만족도 평가 ..... 223

**참고문헌 ..... 225**

**Abstract ..... 227**

## 표 차례

---

〈표 2-1〉 일반적인 갑질의 유형 .....	15
〈표 2-2〉 최근 발생한 재벌가 갑질 사건 .....	16
〈표 2-3〉 공공분야 갑질 경험여부 .....	22
〈표 2-4〉 공공분야 갑질 피해 형태 .....	22
〈표 4-1〉 공공분야 갑질의 유형 .....	121
〈표 4-2〉 공공분야 갑질의 일반적인 원인 .....	123
〈표 4-3〉 한국사회 갑질문화의 원인 .....	124
〈표 4-4〉 한국사회 갑질의 심각성 수준 .....	125
〈표 4-5〉 우리사회 갑질이 심한 영역 .....	126
〈표 4-6〉 갑질과 범죄의 경계선 .....	127
〈표 4-7〉 갑질과 범죄의 주된 차이 .....	128
〈표 4-8〉 갑질과 부패의 경계선 .....	129
〈표 4-9〉 갑질의 허용수준 .....	130
〈표 4-10〉 갑질의 판단 근거 .....	131
〈표 4-11〉 갑질 청산 노력이 필요한 영역 .....	132
〈표 4-12〉 공공분야 갑질의 상위 및 세부 유형 및 유형별 특징 .....	135
〈표 4-13〉 권력형 갑질에 대한 심각성 인식 수준 .....	136
〈표 4-14〉 불공정 갑질에 대한 심각성 인식 수준 .....	137
〈표 4-15〉 권한남용 갑질에 대한 심각성 인식 수준 .....	138
〈표 4-16〉 권력형 갑질의 하위 유형 별 심각성 수준 .....	141
〈표 4-17〉 불공정 갑질의 하위 유형 별 심각성 수준 .....	143
〈표 4-18〉 권한남용 갑질의 하위 유형 별 심각성 수준 .....	145
〈표 4-19〉 공공분야 갑질의 일반적 원인 .....	148
〈표 4-20〉 공공분야 권력형 갑질의 원인 1 .....	151
〈표 4-21〉 공공분야 권력형 갑질의 원인 2 .....	153
〈표 4-22〉 공공분야 권력형 갑질을 참는 이유 .....	154
〈표 4-23〉 공공분야 불공정 갑질의 원인 .....	158
〈표 4-24〉 공공분야 불공정 갑질을 참는 이유 .....	160
〈표 4-25〉 공공분야 권한남용 갑질의 원인 .....	163
〈표 4-26〉 공공분야 권한 남용 갑질을 참는 이유 .....	165

〈표 4-27〉 공공분야 권력형 갑질의 대응방안 1 .....	168
〈표 4-28〉 공공분야 권력형 갑질의 대응방안 2 .....	170
〈표 4-29〉 공공분야 불공정 갑질의 대응방안 .....	172
〈표 4-30〉 공공분야 권한 남용 갑질의 대응방안 .....	174
〈표 4-31〉 갑질 원인 및 대응방안 분석 종합 .....	180

## 그림 차례

---

[그림 2-1] 갑질문화의 심각성 실태 .....	14
[그림 2-2] 공공발주 건설공사 불공정 관행 점검 결과 .....	16
[그림 2-3] 한국영화 산업공정성에 대한 인식 .....	17
[그림 2-4] 공공분야 갑질에 대한 민간/공공/전체 인식(%) .....	18
[그림 2-5] 공공분야 갑질의 심각성 사유에 대한 민간/공공/전체 인식(%) .....	19
[그림 2-6] 공공갑질이 많이 발생하는 영역에 대한 민간/공공/전체 인식(%) .....	20
[그림 2-7] 공공갑질이 많이 발생하는 행정분야에 대한 민간/공공/전체 인식(%) .....	21
[그림 2-8] 공공분야 갑질에 대한 전체/공공/민간의 대응 방식(%) .....	23
[그림 2-9] 갑질에 대응하지 않는 이유에 대한 전체/공공/민간의 인식(%) .....	24
[그림 2-10] 공공분야 갑질 발생 원인에 대한 전체/공공/민간의 인식(%) .....	25
[그림 2-11] 갑질의 유형 모형화 .....	37
[그림 3-1] 공공부문과 민간부문의 갑질 유형도 .....	50
[그림 4-1] 갑질 신고시스템을 위한 선행 요인 .....	133
[그림 4-2] 한국사회 공공분야 갑질의 특성 .....	134
[그림 4-3] 상위 유형 별 갑질의 심각성 인식: 종합 .....	140
[그림 4-4] 공공분야 갑질의 하위 유형별 심각성과 해결필요성 .....	147
[그림 4-5] 공공분야 갑질의 일반적 원인 .....	150
[그림 4-6] 권력형 갑질에 대한 갑과을 행위의 원인 비교 .....	156
[그림 4-7] 불공정 갑질에 대한 갑과을 행위의 원인 비교 .....	162
[그림 4-8] 권한 남용 갑질에 대한 갑과을 행위의 원인 비교 .....	167
[그림 4-9] 공공분야 갑질 유형별 대응방안에 대한 필요성 수준 .....	176

# 국문요약

본 연구는 최근 이슈화 되고 있는 일명 '갑질'에 대한 연구로 그 중 공공부문에서의 갑질로 한정하였다. 이는 다시 '공공부문 내 갑질'과 '공공-민간 관계 간 갑질'로 구성한다.

기존의 계약으로 갑과 을로 맺어진 직접 관계에서의 '갑질'은 다양한 사회적 불균형의 문제제기 과정 속에서 적용 범위가 확장되고 있다. 현재 '갑질'은 상대적으로 유리한 위치에 있는 자가 자신의 지위를 이용해 상대방이 자신의 방침에 강제로 따르게 하는 것을 의미하는 용어로 통용된다.

'공공분야 갑질'은 공공의 권력 집행을 대행하는 공공분야 종사자가 그에게 주어진 권한을 필요 이상으로 사용함에서 비롯된다. 본 연구에서는 '공공분야 갑질'의 문제를 정의하고 이를 해결하기 위한 다양한 정책적 방안을 제시하고자 한다. 연구 목적 달성을 위한 구체적인 연구 크게 다음과 같다. 첫째, 갑질에 대한 이론적 논의와 함께 '갑질'의 개념을 살펴보았다. 둘째, 공공분야에서의 갑질 사례를 분석하여 갑질에 대한 이해를 높이고 시사점을 제시하였다. 셋째, 설문문을 통해 '공공분야 갑질'의 발생 원인을 알아보았다. 마지막으로 '공공분야 갑질' 해소를 위한 여러 대안을 제시하였다.

갑질은 공급자와 수요자 간의 구조적 관계인 갑을 관계가 비합리적이며 불공정한 관계로 변질하여 한쪽이 상대적 권한의 우위 입장에 서게 됨을 악용하여 부수적인 혜택을 요구하면서 나타나는 행위가 부정함을 비꼬는 용어이다.

하지만 최근 사회적 용어로서의 갑질은 단순 갑을 관계, 즉 상호 동의에 의한 공식적 권한과 책임의 배분 관계가 아닌 특정 상황에서의 관계에서도 통용되면서 그 의미가 확대되고 있다. 이로써 갑질의 용어적 정의는 가능하지만 갑질 문제의 판별을 위한 개념적 일반화는 불가능하다.

'갑질'의 개념적 모호성이 갖는 가장 큰 한계는 '갑질'로 인한 피해의 정의와 그에 따른 처벌 가능성 판별의 문제이다. 전술한 바와 같이 '갑질'로 인한 옳고 그름과 책임을 따질 때의 한계는 '갑질'이 법으로 통제되고 처벌받으며 보상받아야 하는 대상 인가를 결정하는 데 큰 영향을 미친다. '갑질' 개념의 모호성은 곧 관점에 따라 다양한 정의가 가능해짐을 의미하며, 이는 바로 '갑질이 처벌받아야 하는 범죄인가?' 라는

## 2 공공분야 갑질의 원인진단 및 종합대책에 관한 연구

또 다른 문제로 이어진다. 어떠한 사례에서는 범죄의 영역에 해당하지만, 다른 사례에서는 ‘도덕적 결합’이 될 수도 있기 때문이다.

이러한 이유로 ‘갑질’을 단정적으로 혹은 명확하게 개념을 정의하는 것은 결코 쉽지 않다. 특히 범죄로 분류될 수 있는 ‘갑질’이기에 사회적 파급효과 등을 고려할 때 정의하면서 더욱 신중함을 기하여야 한다. 지금의 시기는 ‘갑질’의 명확한 정의를 위한 과정의 시기이다. 향후 사회적 정의 그리고 명확한 범주화와 개념의 체계화를 위하여 우선 ‘갑질’이 갖는 다양한 특성에 대한 논의가 필요하다.

한편, 일본에서의 ‘파와하라’라는 직장 내 괴롭힘의 개념을 우리나라의 갑질로 비유할 수 있다. 일본에서도 직장내 괴롭힘이 문제되자 일본 후생 노동청에서 파와하라의 원인과 대응 방안 등을 논의하였고 이를 6가지의 유형으로 구분하고 있다. 또한 사용자에 대한 불법행위 책임, 직장 환경 배려 의무에 대한 채무 불이행 책임, 생산성의 저하와 인재의 유출 등 파와하라로 인한 영향에 대하여도 비교적 잘 논의되고 있다.

이런 점을 바탕으로 본 연구에서는 공공분야에서의 갑질을 권력형, 불공정, 권한남용, 기타 등으로 나누어 사례를 분석하여 이에 대한 이해를 높이고, 이를 통한 가이드라인 및 주의사항을 도출하였다. 또한 갑질과 부패, 범죄와의 관계, 복합 내지 중복되는 행위태양 등 시사점을 제시하고, 갑질에 대한 공무원 행동강령, 형법 등 법률의 적용여부를 검토하였다.

그리고 설문문을 통해 갑질의 주요 원인은 우리사회의 직급이나 지위에 의한 서열문화임을 알수 있었다. 이러한 공공분야의 갑질에 대한 인식은 민간이 공공에 비해 더 부정적이고, 실제 경험하거나 갑질행위를 목격하는 등 직·간접적으로 경험한 경우를 심각한 이유로 뽑았다. 갑질을 경험한 적 있다고 응답한 개인들을 대상으로 확인해 본 결과 공공분야 종사자로부터 부당한 인허가 불허나 지연을 경험했다는 응답이 가장 높았다. 또한 갑질에 대한 대응방식은 대부분 참는다고 답변하였고, 대응하지 않는 이유로는 관계 유지와 마땅한 대응 수단이 없어서라는 응답 비율이 높았다.

마지막으로 공공과 민간 분야 간 가장 큰 인식차이로 나타난 것은 공공분야에서 갑질이 발생하는 원인이었다. 그 결과 공공의 경우 윤리의식 부재 등 개인적 특성에서 그 원인을 찾는 반면, 민간분야는 갑질을 유발하는 사회문화, 법제도 갑질에 대한 낮은 처벌 수준 등 사회문화 제도에서 그 원인을 발견 할 수 있었다.

공공분야에서의 갑질 개념과, 그 판단 기준을 마련했다면 다음으로 필요한 것은 갑질에 대한 대응 방안을 마련 하는 것이다. 이를 본 연구에서는 법·제도, 운영체계, 인식개선으로 나누어 살펴보았다.

이러한 갑질에 대해 대응하기 위하여 첫째, 법·제도 측면에서의 대응방안이 마련이 필요하다. 이를 위해 갑질 행위에 대하여 적절한 징계와 처벌이 이루어질 필요성이 있다. 또한 공공분야에서 발생하고 있는 갑질을 개선해 나갈 수 있는 가이드라인을 제시함으로써 공공분야 갑질의 개념 및 이에 대한 판단기준은 물론, 분석을 통해 그 필요성이 확인된 갑질 행위에 대한 조직 차원에서의 대응 방안에 대한 예시까지 포함하고자 하였다. 이와 함께 갑질 발생위험 수준을 조직 구성원 스스로 점검해 볼 수 있는 자가진단 항목을 제시하였다.

둘째, 운영체계 측면에서의 대응 방안으로, 설문조사와 사례 분석을 통해 갑질예방을 위한 조기적발시스템의 운영, 모니터링체계구축, 조직의 갑질문화평가시스템 구축, 갑질 여부를 판단할 수 있는 위원회 구성 등 갑질예방을 위한 전담 기구 마련과 갑질방지담당관을 도입을 제시하였다. 또한 갑질로 피해를 입은 당사자를 지원하기 위한 별도의 지원센터 운영도 고려 해 볼수 있다.

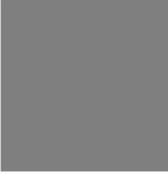
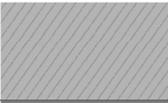
셋째, 사회문화적 요인을 갑질의 원인으로 꼽고 있는 만큼 인식개선을 위한 방안과 교육을 통한 대응 방안을 제시하였다. 이를 통해 공공분야 뿐 아니라 민간 분야까지 보편적이지만 동시에 핵심적 사항들에 대한 정보제공을 통해 장기적으로 우리사회의 문화가 변화하고 상호 존중 하는 문화를 정착 시킬 수 있길 기대해 본다.



제 1 장



서 론





# 서론

## 제1절 연구의 배경과 목적

‘갑질’은 용어와 개념이 일반적으로 사회에서 사용되지만 명확하게 정의되지 않은 일종의 은어(slang)다. 국립국어원의 표준국어사전에도 ‘갑질’은 등록되지 않은 용어다. 단지 사회 구성원들이 폭넓게 그 개념을 공감(empathy)하고 용어를 공유(sharing)하면서 새롭게 만들어가는 현 시대의 사회적 은어다. 하지만 ‘갑질’은 최근 한국 사회 변화를 살펴볼 수 있는 주요한 맥락을 가리키는 공공의 용어다.

경제적 불평등, 기회의 불평등 그리고 권리의 불평등 등 사회의 불균형을 해소하기 위한 사회적 숙의가 활발하게 이뤄지면서 ‘갑질’은 사회 곳곳에서 발견되고 공공의 문제로 발전되고 있다. 기존의 계약으로 갑과 을로 맺어진 직접 관계에서의 ‘갑질’은 다양한 사회적 불균형의 문제제기 과정 속에서 적용 범위가 확장되고 있다. 현재 ‘갑질’은 상대적으로 유리한 위치에 있는 자가 자신의 지위를 이용해 상대방이 자신의 방침에 강제로 따르게 하는 것을 의미하는 용어로 통용된다.

‘갑질’에 대한 사회적 관심 증대와 문제로서의 인식은 바람직한 방향으로의 사회 발전의 계기가 될 수 있지만, 한편으로는 사회혁신의 걸림돌로 작용할 수 있다. 미처 인지하지 못하였거나 외부로 표현하지 못했던 사회 내 다양한 관계 속에서의 불균형, 불평등, 부정의를 공공 문제화 함으로써 사회 발전의 계기가 될 수 있다. 하지만 자칫 객관적이며 실제적 상황이 아닌 주관적이며 관념적인 인식에 따른 확증편향(confirmatio bias)으로 불필요하거나 과도한 문제 삼기로 인한 사회적 비용의 발생을 야기할 수도 있다.

‘갑질’에 대한 객관적 정의와 합리적 문제해결 과정의 부족으로 인한 부정적 영향은

실제적이기보다는 관념적인 관계 인식에서 비롯된다. 다시 말해 개인의 주관적인 감정, 인식, 판단 등에 따른 모호한 정의에서 비롯된 '갑질'의 평가가 사실은 객관적 혹은 일반적인 '갑질'이 아닐 수 있다. '갑질'은 그 대표적 사례가 된다.

'공공분야 갑질'은 공공의 권력 집행을 대행하는 공공분야 종사자가 그에게 주어진 권한을 필요 이상으로 사용함에서 비롯된다. 하지만 공무원의 역할 수행 전 과정은 철저하게 법으로 규정되어 있으며 이를 벗어나는 행위는 범죄가 된다. 공무원의 부정적 시각을 대표하는 '복지부동', '보신주의', '문서주의' 등은 오히려 공무원이 지나치게 규정에 집착하여 수동적인 문제 해결 행태를 비난하는 의미를 갖고 있다. 물론 불공정 거래, 자의적 판단에 의한 편향적 규정의 적용 등과 같은 '갑질'의 행태도 존재하지만, 전통적 관점에서 비롯된 공무원 신분에 대한 오해에서 비롯되는 '갑질'도 혼재되어 있다.

한편으로는 공무원이 오히려 민원인들에 의한 '갑질'을 호소하기도 한다. 공무원이 민원인에게 폭언과 폭행을 당하거나, 지나친 민원으로 인한 정신건강 위험 그리고 그에 따른 자살 등이 빚어지기도 한다. 일부 공무원 커뮤니티에서는 진상 민원인 혹은 갑질 민원인의 민원을 거부할 권한이 주어져야 한다는 의견이 개진되기도 했다.

'공공분야 갑질'에 대한 명확한 개념정의와 판단 기준 등이 필요하다. 현대 행정 환경의 가장 큰 변화의 특징은 시민 참여의 활성화와 다양한 정책수단 발달에 따른 시민과의 직간접 접촉 기회의 증대다. 행정 환경 변화 속에서 공무원의 존재는 과거 국가권력 집행자에서 시민 권력 집행의 대행자로 변모하고 있다. 이러한 변화 속에서 '공공분야 갑질'을 명확하게 정의하지 못한다면 사회 발전과 행정체계 발전을 위한 타당한 문제 정의와 합리적 대응을 기대할 수 없다.

본 연구는 이와 같은 행정 환경 변화와 과정에서 비롯되는 '공공분야 갑질'의 모호성을 해소하고 발전적인 '공무원 - 시민' 관계 형성을 목적으로 한다. 이를 위하여 '공공분야 갑질'의 문제를 정의하고 이를 해결하기 위한 다양한 정책적 방안을 제시하고자 한다. 연구 목적 달성을 위한 구체적인 연구 문제는 다음과 같다. 첫째, '공공분야 갑질'의 개념적 정의는 무엇인가? 둘째, '공공분야 갑질'의 발생 원인은 무엇인가?, 마지막으로 '공공분야 갑질' 해소를 위한 정책적 대안은 무엇인가? 이다.

## 제2절 연구 내용과 방법

### 1. 연구의 범위

이 연구에서 연구 대상으로서의 ‘공공분야 갑질’의 내용적 범위는 공공부문에서의 갑질 문제로 하며, 크게 ‘공공부문 내’ 갑질과 ‘공공-민간 관계 간’ 갑질로 구성한다.

첫째, ‘공공부문 내’ 갑질 문제이다. 공공분야에서의 ‘갑질’ 현상은 다양한 관계에서 비롯된다. 공공부문의 다양한 조직들은 합리적인 독점적 권한 행사를 위하여 계층(hierarchy)을 이룬다. 이 때문에 중앙정부와 지방정부, 행정부처와 소속 및 산하기관, 중앙 혹은 지방정부와 위탁기관 등에서의 소위 갑을 관계가 형성되며, 권한 배분의 크기와 의사결정 영향력 정도에 따라 ‘갑질’ 문제가 발생한다.

둘째, ‘공공-민간 관계 간’ 갑질이다. 일반적인 국민감정에서의 ‘공공분야 갑질’은 특수한 계약관계가 아닌 직·간접 영향 관계에 놓여있는 민원인으로서의 국민과 공공부문으로 대표되는 공무원 혹은 공공부문 종사자의 관계다. 공공분야 갑질 관련 다양한 사례들 역시 대부분 공무원과 민원인, 특정 공공기관과 이용자 관계들이다.

이에 연구의 목적 측면에서 ‘공공분야 갑질’을 ‘공공부문 내’ 갑질과 ‘공공-민간 관계 간’ 갑질의 두 범주로 한정하고 그 특성과 대책을 살펴본다.

### 2. 접근 방법

본 연구에서는 인식론적 접근과 실증론적 접근을 통해 공무원-시민 관계에서의 갑질 현상을 살펴본다. 이는 공공분야 갑질의 경험적 정의가 관념적이며 주관적인 정의 그리고 실제적이며 객관적인 정의가 혼재되어 있다는 문제제기에서 비롯된다.

인식론적 접근은 ‘갑질’의 발생 원인을 문화심리학적 배경에서 탐구하고 그 특징을 규명하고자 함을 의미한다. 즉 공공분야의 갑질에 대한 문제제기가 우리 사회의 심리적 변인에 의한 것이라는 접근이다. 예컨대 한국의 문화적 특수성에 관한 많은 연구들에서 지적하는 갈등해결전략으로서의 ‘지배-양보’ 전략이 사회문화적 배경이 됨에 따라 공무원과 시민 각각이 ‘지배-양보’ 관계로 인식하고, 그로 인하여 ‘갑질’로 관계를 정의할 수 있다. 인식론적 접근으로 공공분야의 갑질이 실제적인 이해관계에 영향

## 10 공공분야 갑질의 원인진단 및 종합대책에 관한 연구

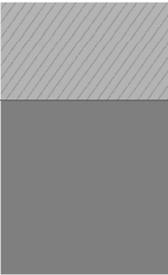
을 미치는 문제이며, 이를 개선하기 위한 정부의 제도적 개입이 필요한 것인지 혹은 사회가 발전해가는 과정에서 과거와 현재의 사회문화적 배경이 충돌하는 하나의 현상으로 자연스러운 것인지 등을 살펴볼 수 있다.

실증론적 접근은 '갑질'의 발생 원인을 부정의하며 불공정한 관계 구조에서 탐색하는 것을 의미한다. 즉 민주성, 합리성, 형평성 등 사회적 공통 가치를 훼손하거나 역행하는 제도적 절차 혹은 체계(system)의 문제를 탐색하고 개선 방안을 제시한다.

제 2 장



## 이론적 논의와 연구모형





# 이론적 논의와 연구모형

## 제1절 갑질 현황

### 1. 우리나라의 갑질 실태

인터넷에서는 갑의 무한 권력을 꼬집어서 일컫는 '슈퍼 갑', '울트라 갑'이라는 말이 유행처럼 퍼지고 있으며, 갑처럼 군림하려 하는 사람을 일러 '갑 마인드'를 가진 사람이라고도 한다.<sup>1)</sup> 또한, '갑질'의 의미는 개인 역량과 조직의 힘을 혼동하며 한마디로 자신의 상대적 우월감에서 비롯된다.<sup>2)</sup> 이와 관련하여 조직의 이익보다는 사사로운 개인의 이익을 도모하는 경우, 을을 자신의 하인이나 노예 부리듯이 대하기 때문에 을이라면 손윗사람에게도 반말과 푸대접을 받아야 하는 경우,<sup>3)</sup> 자신의 과오를 을에게 떠넘겨 배경에 대한 설명 없이 무조건 따르기만을 강제하는 경우, 부탁할 때는 비굴하게 굴기도 하지만 도와줄 때는 끊는 경우 등 다양하게 나타난다.<sup>4)</sup>

앞에서 보았듯이 갑질문화는 특이한 돌발사태가 아닌 구조적 사회문제이며,<sup>5)</sup> 일회성이 아니며, 유사 사건들이 이어지는 것은 우리사회가 경직된 상하간의 문화에 의해 지배되고 있음을 의미하며, 역사적으로 유교적 가치관에 그 뿌리를 두고 있다.<sup>6)</sup> 예절

1) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2070467&cid=55570&categoryId=55570>, 최종검색, 2018년 10월 12일.

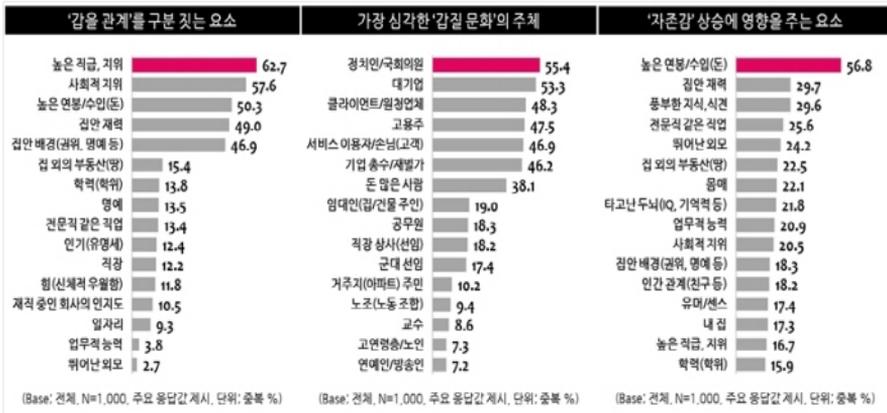
2) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2070467&cid=55570&categoryId=55570>, 최종검색, 2018년 10월 12일.

3) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2070467&cid=55570&categoryId=55570>, 최종검색, 2018년 10월 12일.

4) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2070467&cid=55570&categoryId=55570>, 최종검색, 2018년 10월 12일.

5) 조선배, 고객불량행동이 종사원의 정서적 소진에 미치는 영향, 호텔경영학연구, 25(5), 221-233, 2016.

이 복종과 유사어가 될 정도로 독특한 우리나라 식의 유교예절은 유교적 가치라는 전통적 원인과 함께, 권위주의, 재벌중심의 기업지배구조, 회식과 음주문화에서도 자연스럽게 나타나고 있다. 이러한 서열화 문화는 조선왕조 이후 100여년이 지난 지금까지 우리생활 주변에서 흔히 볼 수 있는 단면들이다. 우리 사회 도처에 있는 갑질 문화의 심각한 실태를 살펴보면 다음과 같다.<sup>7)</sup>



[그림 2-1] 갑질문화의 심각성 실태

자료: 한국사회를 병들게 하는 '갑질 문화' 심각한 수준(산업일보, 2018년 2월 3일 기사, <http://www.kidd.co.kr/news/200074>, 최종검색, 2018년 11월 5일)

이러한 일련의 실태를 보면, 갑을 관계를 구분 짓는 가장 큰 요소는 높은 직급이나 지위, 그리고 사회적 지위, 높은 연봉 순이며, 가장 심각한 갑질 문화의 주체로는 정치인/국회의원, 대기업, 클라이언트/원청업체, 고용주 순으로 나타났다. 따라서 우리사회의 직급이나 지위에 의한 서열문화를 갑질의 주요 원인으로 볼 수 있다. 우리사회에서 그동안 관찰되어 온 갑질사태의 유형은 다음과 같이 구분할 수 있다.

6) 조선배, 불량고객과 마초이즘, 호텔경영학 연구, 25(3), 173-187, 2016.  
 7) 조선배, 불량고객행동이 점점종사원의 부정적 감정반응과 이직의도에 미치는 영향, 조직지원의 역할을 중심으로, 호텔경영학 연구, 26(4), 71-85, 2017.

〈표 2-1〉 일반적인 갑질의 유형

구분	특징
오너형	가장 흔한 종류의 갑질로서, 흔히 기업의 대표자 혹은 경영진 일가의 인물들이 직원들을 마치물건 다루듯 마구 대하거나 폭언, 폭행을 일삼는 유형
밀어내기형	대기업과 중소기업의 관계 또는 사업자와 납품업자 사이에서 주로 상품을 납품하거나(혹은 납품을 받는) 기업이 소규모 사업자들에게 무리한 요구를 하는 유형
열정페이형	취업이 어려운 시대, 일자리 하나가 아쉬운 청년들의 입장을 악용해 기업들이 무급 또는 최저시급에도 미치지 못하는 적은 급여를 주면서 노동력을 착취하는 유형
텃세형	폐쇄적 조직에서 외부인 혹은 신규 진입자를 배척하는 유형
권력형	자신에게 주어진 우월적 지위를 이용하여 상대방에게 부적절한 희생을 강요하는 행위
국가형	자국의 불리함에서 오게 되는 문제점을 힘의 우위를 통해 만회하려는 다양한 형태의 행위

## 2. 언론보도상의 ‘갑질’ 사례

국내에서는 00 그룹 회장의 둘째 아들인 조00 항공 사장의 뺑소니(1997)와 폭언과 폭행(2005), 욕설(2012), 항공회항사건(2014년 12월 5일)으로 물의를 일으킨 00항공 조00 부사장의 갑질사건이 국제적 망신을 시키기도 하였는데, 최근에는 그 동생인 조00 전무가 또다시 광고대행사 직원에게 물컵을 던지고 폭언(2018년 4월 12일)을 한 행태의 갑질로 물의를 일으켜 자매가 00항공이라는 국가 명칭의 회사를 운영하면서 국제적 망신을 시키고 있으므로 명칭을 회수해야 한다는 주장이 대두되고 있다.

그 외에도 수없이 많은 다양한 행태의 갑질이 사회적으로 드러나고 있고, 분야별 대표적인 사례를 살펴보면 다음과 같다.<sup>8)</sup>

8) ① 2007년 00공사의 30대 대리가 설계도가 마음에 들지 않는다는 이유로 수주업체 50대 이상의 얼굴에 서류철을 집어 던져 안경이 깨지면서 그 파편이 눈밑에 박히는 부상을 입어 응급실에 실려가는 폭행 사건, ② 2013년 00의 대리점 상품강매 사건으로 본사 영업직원이 대리점주에게 욕설을 퍼붓는 사건, ③ 라면상무로 불리는 00그룹 임원 기내승무원 폭행사건, ④ 2014년 00 백화점 주차장에서 모녀 고객의 주차 알바생 폭행사건, ⑤ 00사의 수습사원 갑질 파문, ⑥ 00 항공 오너 부사장의 00회항과 승무원 폭행사건, ⑦ 00그룹 회장 조카 모 대표의 야구방망이 폭행사건, ⑧ 00퍼자 회장의 경비원 폭행사건, ⑨ 00사 회장의 항공사 승무원 폭행사건, ⑩ 00식품 회장과 00산업 부회장, 00사 사장과 00자동차 사장, 00회장의 운전자 상습 폭행사건, ⑪ 000의 여직원 결혼 퇴사강요 사건 등은 우리 사회의 뿌리깊은 갑질문화의 단면을 보여주고 있다.

〈표 2-2〉 최근 발생한 재벌가 갑질 사건

가해자	발생시기	사건 내용
최00	2010년 11월	고용승계 요구하는 피합병회사 직원 야구방망이로 구타
조00	2014년 12월	승무원의 서비스 방식을 문제삼아 항공기 불법 회항
이00	2016년 3월	운전기사 상습 폭언·폭행, 불합리한 수행 가이드 이행 요구
정00	2016년 4월	A4용지 100장 가량 수행매뉴얼 제작 후 불만족 시 기사 폭언·폭행
장00	2016년 12월	음주 후 매장에서 난동
김00	2017년 9월	만취 상태에서 종업원 및 변호사 폭행
조00	2018년 3월	광고대행사 직원에게 유리컵 던지고 물 뿌린 의혹

### 가. 공공부문

감사원이 2017년 10월 종합건설업체 125곳과 전문건설업체 150곳을 대상으로 설문조사한 결과 발주자의 업무 공정성에 대해 응답자의 64.6%가 '발주자의 불공정 행위'를 경험했다고 답했다.

<b>발주자 부당 특약 요구 등 불공정 행위</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토부, 정부기관 갑질 사례 접수받고도 미조치</li> <li>• LH 발주 건설공사 등에도 불공정 특약 여전</li> </ul>
<b>총사업비 조정제도 허점</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발주자 귀책 공기 연장 시 보상 규정 전무</li> <li>• 건설업체, 추가 공사비 받고자 소송해야</li> </ul>
<b>하도급 불공정 행위 관리·감독 부실</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공공사 시 업체는 공사 대가 현금으로 지급해야</li> <li>• 실제로는 어음 지급 만연... 발주자 관리 소홀</li> </ul>
<b>노무비 구분관리제 미흡</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노무비로 써야 할 계좌에서 다른 용도 인출 가능</li> <li>• 한국도로공사 건설 공사에서 임금 90억원 체불</li> </ul>

[그림 2-2] 공공발주 건설공사 불공정 관행 점검 결과

자료: 감사원, 공공발주 건설공사 불공정 관행 점검, 2018.

이상과 같이 공공발주 건설공사 불공정 관행을 점검한 결과, 발주자 부당특약 요구 등 불공정 행위를 비롯하여 어음지급 만연으로 인한 하도급 불공정 행위, 입금 체불 등이 문제되고 있는 것을 알 수 있다. 하지만 피해 경험업체 가운데 15.0%만이 '법적·제도적 범위에서 적극적으로 대응한다'고 답했고, 적극적으로 대응하지 않는 이유(복수응답 가능)로는 61.7%가 '계약이행 단계에서 (공공기관과) 원활한 관계를 유지해야 하기 때문'이라고 답했으며, 58.1%는 '향후 불이익이 더 클 것으로 생각되기 때문'이라고 응답했다.

## 나. 문화부문

2012년에 조사한 한국영화 산업공정성 조사에 의하면 영화산업 전반에 걸쳐 공정성에 대한 인식조사에서 공정성 점수는 평균 30점대로 매우 낮게 나타났고, 특히 투자 배급사와 제작사, 배급 및 상영 관련에서 20점대로 공정성에 대한 인식정도가 매우 낮은 것으로 나타났다.



[그림 2-3] 한국영화 산업공정성에 대한 인식

자료: 국회입법조사처, 한국 영화시장의 스크린 독과점 실태와 개선방안, 2012.

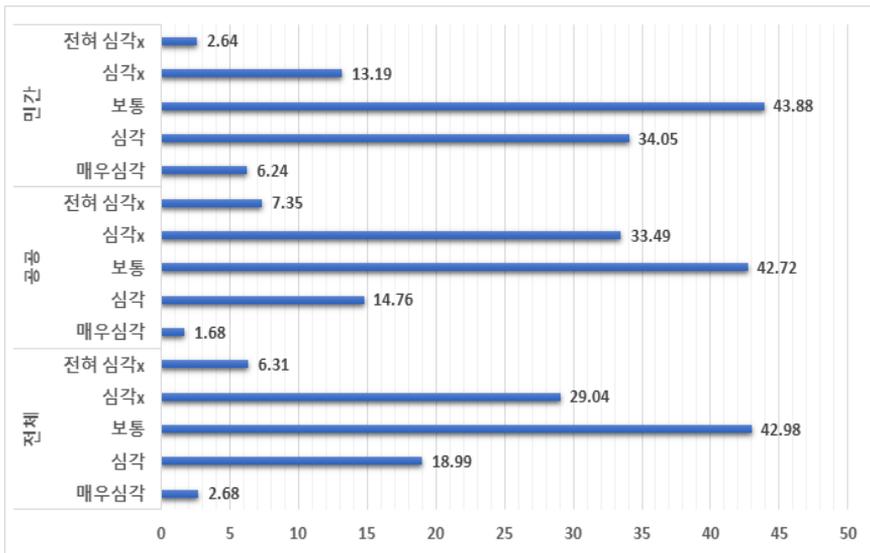
영화의 상영·배급단계에서 발생하는 갑을관계에서 가장 주목할 점은 거대자본을 소유한 대기업과 관련된 부분으로 한국영화 산업에서는 특히 이들 대기업이 멀티플렉스를 앞세워 투자, 배급, 상영의 유통 전 과정을 장악하며 독과점 체제를 구축하고 있어 이로 인해 영화 유통과정에서 여러 가지 불공정 거래문제가 제기되고 있는 것으로 나타났다.<sup>9)</sup>

9) 국회입법조사처, 한국 영화시장의 스크린 독과점 실태와 개선방안, 이슈와 논점, 제578호, 2012.

### 3. 공공분야의 갑질에 대한 인식

앞서 우리사회에서 빈번하게 관찰되는 갑질행위 현황과 그 사례 및 유형에 대해 논의하였다. 이는 공공부문 역시 마찬가지인데, 이러한 문제에 대해 논의하는 많은 정부보고서 등이 보고된 바 있다. 따라서 여기서는 공공부문 갑질 사례를 다시 한번 언급하는 대신, 2017년 실시된 설문조사 결과를 토대로 공공분야 갑질의 심각성 및 원인 등에 대한 공공분야 종사자와 민간인들의 인식을 확인해보고자 한다.

#### 가. 공공분야 갑질의 심각성에 대한 인식

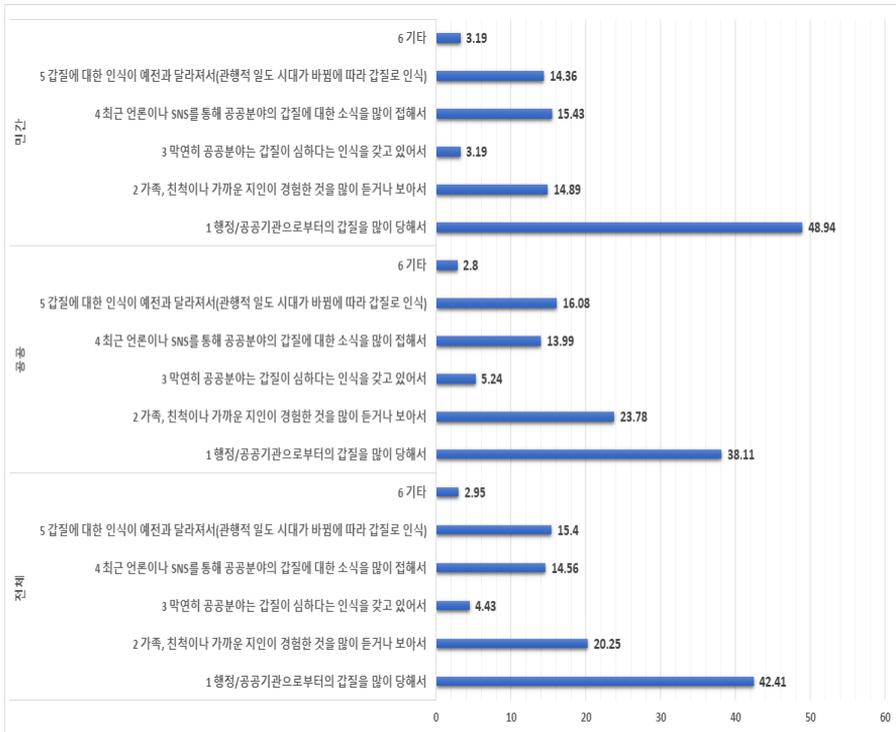


[그림 2-4] 공공분야 갑질에 대한 민간/공공/전체 인식(%)

위의 <그림 2-5>에는 우선 공공분야 갑질의 심각성에 대한 공공분야 종사자와 민간 분야 개인들의 인식 수준이 정리되어 있다. 이를 보면, 공공부문 응답자 중 16.44%가 갑질이 ‘심각하거나 매우 심각’하다고 인식하고 있음을 알 수 있으며, 민간부문 응답자의 경우 40.29%가 공공분야 갑질이 심각하다고 인식함을 알 수 있다. 따라서 공공분야 갑질의 심각성에 대해서는 민간이 더 부정적임을 알 수 있는데, 실제로 교차검증 결과 민간과 공공 두 집단 간 공공분야 갑질의 심각성에 대한 인식 수준에는 통계적으

로 유의미한 차이가 확인되기도 하였다( $\chi^2(4) = 146.6775$ ,  $Pr = 0.000$ ).

### 나. 공공분야 갑질이 심각하다고 인식하는 이유

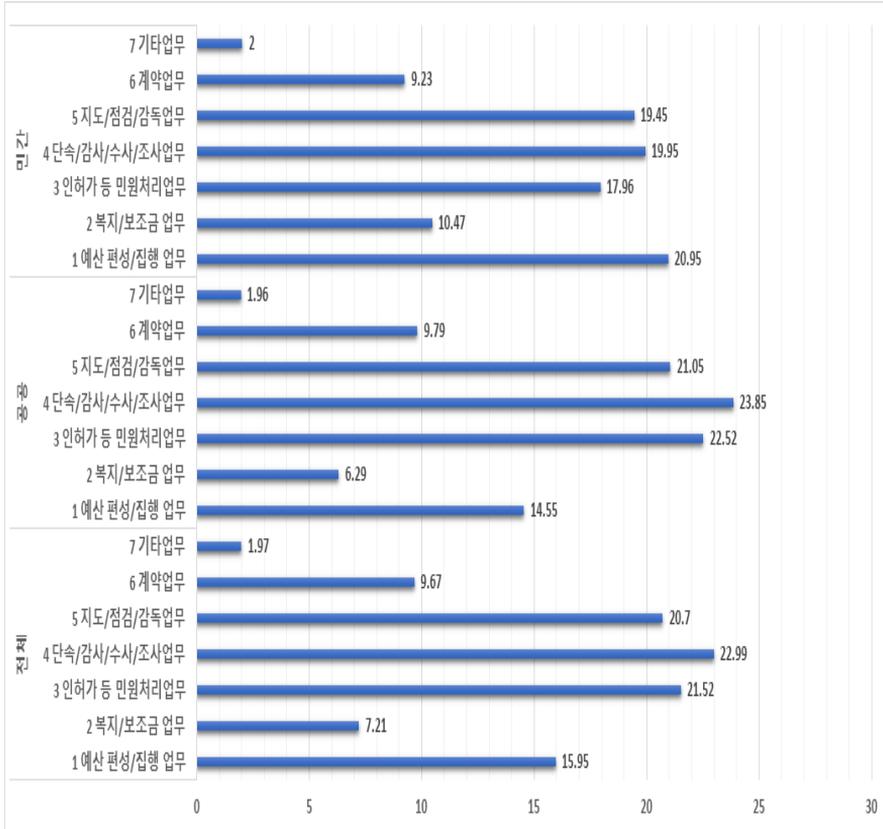


[그림 2-5] 공공분야 갑질의 심각성 사유에 대한 민간/공공/전체 인식(%)

공공분야 갑질이 심각하다고 인식하는 이유를 살펴보면, 갑질을 실제 경험하거나, 갑질행위를 목격하거나 들었기 때문이라는 응답 비율이 높았다. 공공부문의 경우 실제 갑질을 당했다는 응답자의 비율이 38.11%였으며, 이를 경험하거나 들었기 때문이라는 응답의 비율 역시 23.78%로 높았다. 민간 응답자의 경우 공공기관으로부터 갑질을 경험한 적 있다는 적 있다는 응답이 48.94%로 절반에 가까운 수치를 보여주었다.<sup>10)</sup>

10) 교차검증 결과 공공과 민간의 인식에 통계적으로 유의미한 수준의 차이는 없는 것으로 확인됨. 단 공공분야의 경우 실제 경험한 비율만큼 지인이 갑질행위를 당하는 현장을 목격하거나, 전해 들었기에 심각하다고 생각한다는 응답의 비율도 높음

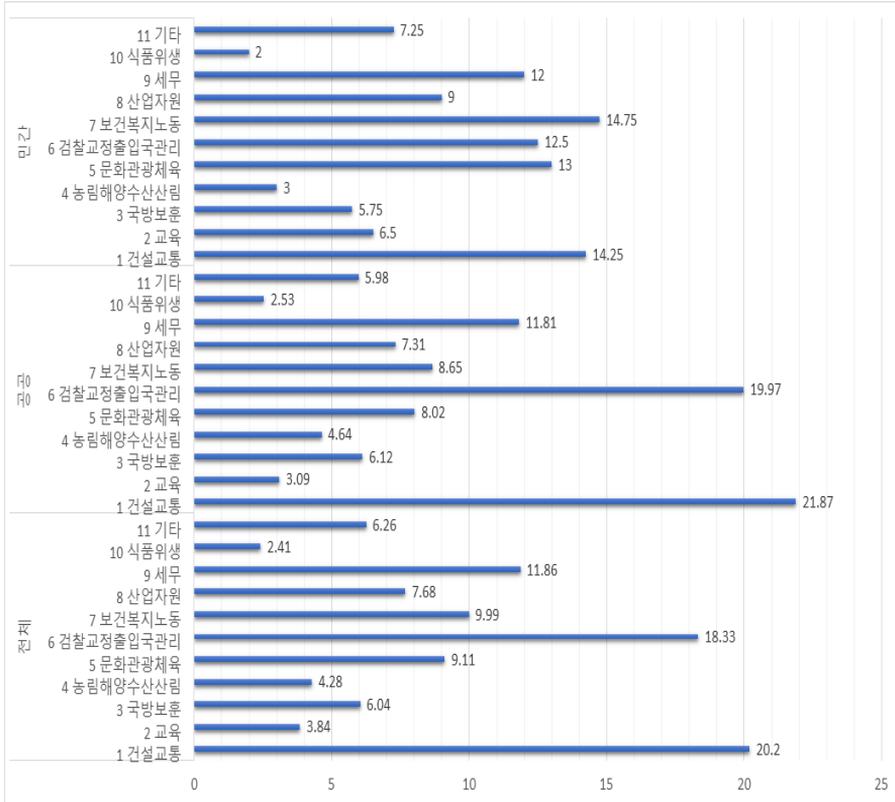
다. 공공분야 갑질이 많이 발생하는 업무



[그림 2-6] 공공갑질이 많이 발생하는 영역에 대한 민간/공공/전체 인식(%)

공공분야에서 갑질이 많이 발생하는 영역에 대한 설문 결과를 살펴보면, 전체적으로 단속·감사·수사·조사업무(22.99%)나 인허가 업무(21.52%), 지도·점검·감독업무(20.7%)에서 갑질이 많이 발생한다고 인식하는 것으로 확인되었다. 공공분야 종사자와 민간인들의 응답결과에 대한 교차검증 결과, 두 집단 사이 갑질이 심하다고 생각하는 ‘영역’에 차이가 있음을 확인할 수 있었는데( $\chi^2(6) = 21.2280, Pr = 0.002$ ), 민간은 예산의 편성과 집행 및 단속·지도 업무에서, 공공은 단속과 인허가, 지도업무 쪽에서 갑질이 심하다고 인식하고 있었다.

## 라. 공공분야 갑질이 가장 많이 발생하는 행정 분야



[그림 2-7] 공공갑질이 많이 발생하는 행정분야에 대한 민간/공공/전체 인식(%)

갑질이 가장 많이 발생한다고 응답한 행정 분야에는 건설·교통 분야(20.2%), 검찰·교정·출입국관리(18.33%), 세무(11.86%)가 확인되었다. 갑질이 심한 행정분야에 대한 민간과 공공의 인식에는 통계적으로 유의미한 수준에서 차이가 있었는데( $\chi^2(10)=52.41$ ,  $Pr=0.000$ ), 공공의 경우에는 건설·교통(21.87%), 검찰·교정·출입국관리(19.97%), 세무(11.81%)순으로 갑질이 심하다고 인식하는 반면 민간은 보건·복지·노동(14.75%), 건설·교통(14.25%), 검찰·교정·출입국관리(12.50%) 순인 것으로 확인되었다.

마. 행정/공공기관으로부터의 갑질 피해 경험 여부

〈표 2-3〉 공공분야 갑질 경험여부

구분		명	비율
전체	있다	677	36.07
	없다	1,200	63.93
공공	있다	504	34.29
	없다	966	65.71
민간	있다	173	42.51
	없다	234	57.49

\* chi2(1) = 9.3410 Pr = 0.002

실제 공공기관으로부터의 갑질 경험과 같은 경우, 민간 응답자는 갑질을 당한 경험이 있다가 전체의 42.51%, 공공은 34.29%로 확인되었으며 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 볼 수 있었다.

바. 갑질 피해 형태

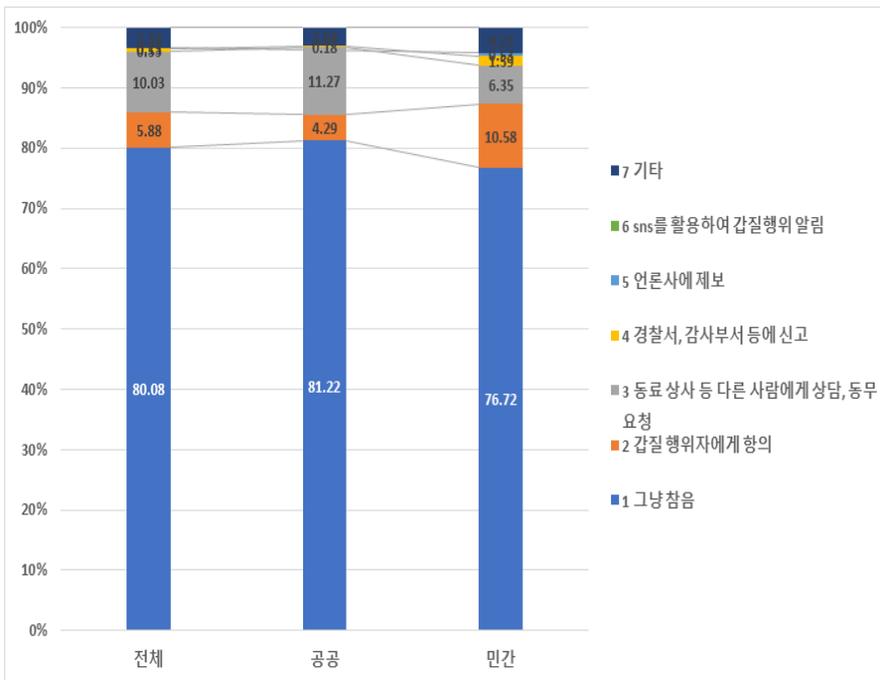
〈표 2-4〉 공공분야 갑질 피해 형태

구분	전체		공공		민간	
	명	비율	명	비율	명	비율
1 공사대금 미지급, 부당 감액	26	3.63	25	4.65	1	0.56
2 불리한 계약조건 강요	110	15.36	87	16.17	23	12.92
3 금품향응 수수, 채용 청탁	9	1.26	3	0.56	6	3.37
4 사적 심부름, 편의 제공 요구	65	9.08	29	5.39	36	20.22
5 부당한 인허가 불허, 지연	320	44.69	291	54.09	29	16.29
6 입찰 참가 자격 부당 제한	69	9.64	65	12.08	4	2.25
7 폭행폭언 등 인격 모독	27	3.77	8	1.49	19	10.67
8 성희롱, 성추행, 성폭행	7	0.98	7	1.3		
9 발주기관 위주 계약 제도 규정	39	5.45	23	4.28	16	8.99
10 상위법령 위반 불공정 특약 규정	5	0.7			5	2.81
11 기타	39	5.45			39	21.91

\* chi2(10) = 274.7814 Pr = 0.000

갑질을 경험한 적 있다고 응답한 개인들을 대상으로 그 피해 형태를 확인해 보았다. 우선 공공분야 종사자로부터 부당한 인허가 불허나 지연을 경험했다는 응답이 전체의 54.09%로 가장 높았으며, 그 다음으로 불리한 계약조건을 강요받은 적 있다는 응답이 16.17%로 높았다. 민간의 경우 기타를 제외하면, 사적 심부름이나 편의 제공을 요구받은 경험이 있다는 응답 비율(20.22%)이 가장 높았으며, 부당한 인허가 지연(16.29%)이나 불리한 계약조건 강요(12.92%)도 많이 경험한 것으로 나타났다.

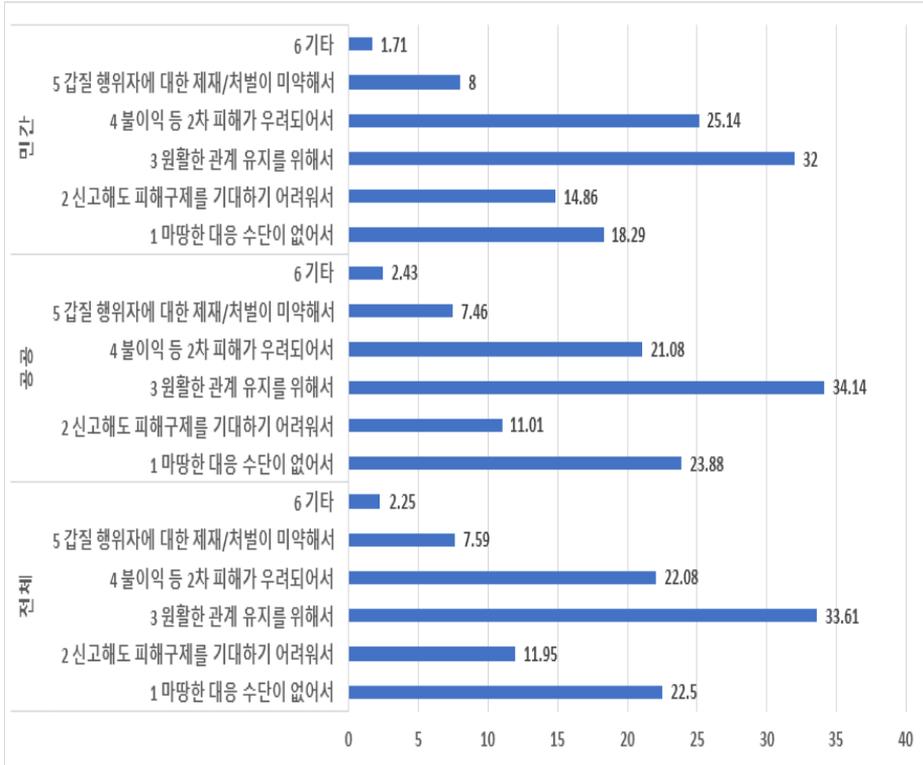
### 사. 갑질에 대한 대응 방법



[그림 2-8] 공공분야 갑질에 대한 전체/공공/민간의 대응 방식(%)

갑질에 대한 대응방식을 확인한 결과, 참는다는 응답의 비율이 전체의 80.08%로 가장 높았다. 하지만 민간의 경우 직접 항의한다는 응답 비율이 약 11% 수준으로 공공 응답자의 비율 4%에 비해 두 배 이상의 수치를 보여주었다. 공공의 경우 직접 항의하기 보다 타인에게 도움을 요청하는 경향(11%)을 보여주었다.<sup>11)</sup>

아. 갑질에 대응하지 않았다면 그 이유



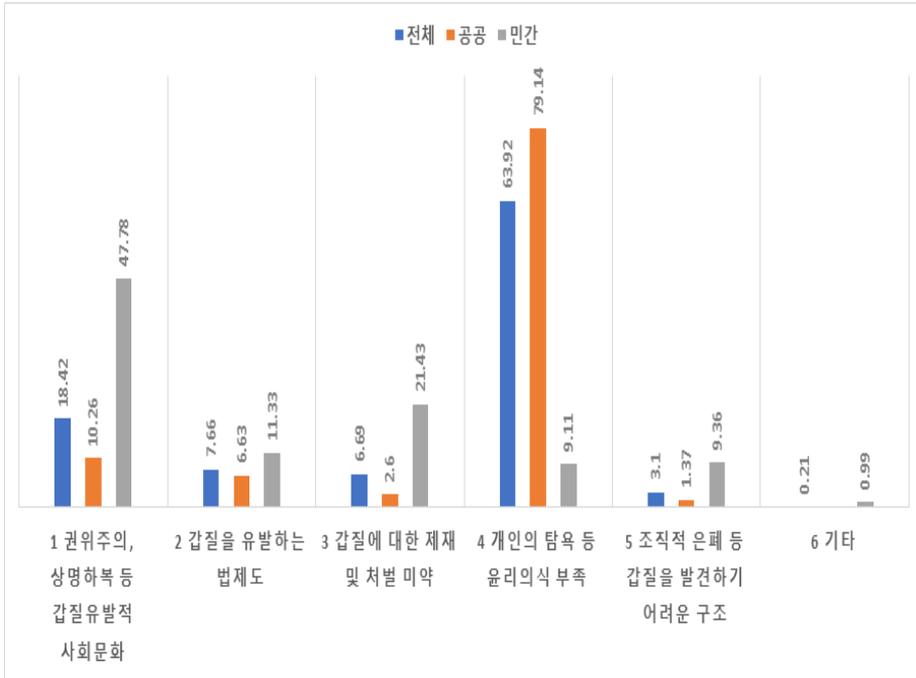
[그림 2-9] 갑질에 대응하지 않는 이유에 대한 전체/공공/민간의 인식(%)

갑질에 대응하지 않는 이유 역시 확인해 본 결과, ‘관계유지’ 때문이라는 응답이 전체의 33.61%로 가장 높았다. 이는 공공부문 종사자와 민간부문 개인 집단 공통이었는데, 다만 공공의 경우 관계유지 만큼 ‘마땅한 대응 수단이 없어서’라는 응답 비율이 23.88%로 높았으며, 민간의 경우에는 대응 시 2차 피해가 우려되기 때문이라는 응답이 25.14% 수준으로 높았다.<sup>12)</sup>

11) 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 수준(chi2(5) = 22.06, Pr = 0.001)

12) 하지만 두 집단의 인식 차이는 통계적으로 유의미한 수준은 아니었음(chi2(5)= 4.98, Pr=0.418)

### 자. 공공분야 갑질 발생의 가장 큰 원인



[그림 2-10] 공공분야 갑질 발생 원인에 대한 전체/공공/민간의 인식(%)

마지막으로 공공분야에서 갑질이 발생하는 원인에 대한 인식을 확인해 보았으며, 그 결과 공공과 민간 분야 간 큰 인식 차이를 확인할 수 있었다. 우선 공공의 경우 ‘윤리의식 부재’ 등 ‘개인적 특성’에서 그 원인을 찾는 응답이 전체의 79%로 매우 큰 반면, 민간은 개인의 윤리의식이 문제라는 인식 수준은 9%로 매우 낮았다. 반면 민간분야는 갑질을 유발하는 사회문화, 법제도, 갑질에 대한 낮은 처벌 수준 등 사회문화, 제도에서 갑질의 원인을 찾고 있었다.<sup>13)</sup>

지금까지 우리사회 갑질의 개념과 이를 이해하기 위해 논의해야 할 사항, 즉 사회적 위치나 관계의 유형 등에 대해 살펴보았으며 그 후 갑질의 현황에 대해서도 살펴보았다.

13) 이러한 차이는 통계적으로도 유의미한 수준( $P_{chi2(5)}=743.99$ ,  $Pr=0.000$ ). 공공과 민간의 갑질 원인에 대한 인식이 왜 이렇게 큰 차이를 보이는지는 향후 더 심층적인 연구가 필요할 것으로 보임

특히 공공분야 갑질의 경우, 이미 많은 보고서 및 기사 등을 통해 관련된 문제가 제기되어 온 바 있으며, 실시된 설문조사 결과를 분석하는 과정을 통해 실제로 그 심각성에 대한 인식 수준이 높다는 사실을 확인하였다.

## 제2절 기존 이론 및 선행연구 검토

### 1. 개념적 모호성

사회적 문제의 원인 혹은 대표적 현상으로서의 '갑질'에 대한 사회적 관심과 파급효과와 크기와 달리 이에 대한 학술적 연구는 여전히 활발하게 이루어지지 못하고 있다. 이는 '갑질'이 갖는 개념적 모호성(ambiguity)에서 기인한다. 여기에서 모호성은 '갑질'이 의미하는 어떠한 현상 혹은 상황을 특정하지 못하기 때문이기보다는 개념적 범위를 한정하기 어렵기 때문이다. 즉 '갑질'의 개념을 적용하는 사회적 현상을 특정(certain)하거나 규정(regulate)하는 것이 불가능하기 때문이다. 이는 '갑질'에 대한 기존 연구들을 통해서 살펴볼 수 있다.

'갑질'을 주제로 한 국내 연구는 2015년 전후로 이루어지고 있다(최항섭, 2016: 258). '항공회항 사건'으로 대표되는 사회경제적 상위계층의 부당한 행태에 대한 사회적 관심과 불만이 증폭되면서 '갑질'에 대한 학문적 연구가 이루어지고 있다. 일반적으로 '갑질'이 고객과 서비스제공자 간 관계에서 빚어지는 경우가 많기에 경영학에서의 연구가 타 분과 학문에 비하여 활발하게 이루어지고 있다. 이 연구들은 주로 고객의 부당한 행태로서의 '갑질'이 서비스제공자 혹은 서비스업 종사자에게 미치는 영향을 실증적으로 분석한다. 고객의 갑질이 서비스업 종사자의 감정소진과 이직욕구 나아가 조직성과에까지 부정적인 효과로 나타나며(변찬복·조경섭, 2012; 이혜미·한진수, 2014; 공혜원·김혜선, 2016; 류형서·류기상, 2017), 전염성을 갖고 있기에 다른 고객들에게까지 확산하는 특성을 갖는다고 분석한다(조선배, 2016).

하지만 경영학을 비롯한 다양한 사회과학연구 분야에서의 '갑질' 연구는 '갑질' 자체의 개념적 특성을 규명하기보다는 일반적인 갑을관계, 특히 고객과 서비스제공자 간 관계에서의 비윤리적 혹은 비상식적 행태 연구에 가깝다. 서비스업 중심의 자영업자

증가와 기존 산업에서의 다양한 서비스 제공이 차지하는 비중이 늘어나면서 감정노동에 초점을 맞춘 연구가 활발하게 진행되었고, 이러한 연구들이 자연스럽게 ‘갑질’ 연구의 한 축을 담당하게 되었다. 이러한 연구들은 대부분 감정노동자 혹은 서비스제공자 및 종사자에 대한 고객의 무례한 행동의 유형 정의(정서이 외, 2015), 고객 무례의 원인 변수 분석(이석동·전태준, 2016), 무례한 고객의 언행과 태도 등으로 인한 부정적 효과 분석(류형서, 2017) 등을 연구의 주제로 삼고 있다. 다시 말해 지금까지의 ‘갑질’ 연구는 최근 사회적 쟁점인 ‘갑질’에 해당하는 특정의 상황에 관한 연구에 그치고 있다.

## 2. 접근 방법의 한계

지금까지의 ‘갑질’ 연구는 손쉽게 인지할 수 있는 상황에 초점을 맞추다 보니 접근 방법도 특정 ‘갑질’ 행위자의 행태 분석에 집중한다. ‘갑질’ 그 자체에 관한 연구보다 ‘갑질’로 정의 가능한 혹은 쉽게 인지할 수 있는 명백한 상하관계가 구조화된 상황, 예컨대 고객과 서비스제공자, 직장 내 상급자와 하급자, 조직과 개인 등 관계에서의 부당한 행태를 연구의 대상으로 한다. 따라서 대부분 사회문화적 관점에서 ‘갑질’의 원인과 대안을 탐색한다. 그리고 사회문화적 접근은 결국 ‘갑질’을 ‘갑질 문화’로 재정의한다. 사회경제적 우위를 점하는 자가 상대적으로 낮은 수준의 상대에게 부당한 언행과 행동을 하거나, ‘을’의 처지에 있는 자가 스스로 지위를 낮추거나 권한을 축소하는 행태가 나타난다고 보는 관점이다.

문화로 재개념화된 ‘갑질’은 다양한 형태의 상하관계를 사회문화적 속성으로 이해하고자 한다. 조선배(2018)는 ‘갑을 문화’의 특징으로 첫째, 위와 아래를 구분 짓고, 둘째, 나보다 조금만 더 아래라고 생각하는 사람에게는 뭐든지 함부로 해도 된다는 무례함, 셋째, 자신은 원하는 것을 밝히지 않으면서 아랫사람의 마음을 읽어서 눈치껏 윗사람의 비위를 맞춰야 한다는 기대가 핵심이라고 설명한다. 류형서·류기상(2018)은 ‘갑을 문화’는 상하관계를 정의하는 직급, 연공서열, 소속 등이 계량화되어 비교 가능해짐으로써 개인의 역량이 반영되지 않는 계층이 된다고 설명한다.

문화적 관점에서의 ‘갑질’은 그 발생원인 역시 사회문화적 특성에서 비롯된다. 이에 그 원인을 설명하고 해결방안을 마련하기 위하여 개인 차원(미시적 접근)과 사회 차원(거시적 접근)에서의 이론들을 활용한다<sup>14)</sup>.

첫째, 개인 차원에서는 갑질 문화가 성취욕구에서 기인한다는 입장에서 공정성이론(equity theory), 동기이론(motivational theory) 등으로 설명한다. '갑질'의 원인을 체면의식, 열등의식, 자기 표현욕구 등에서 탐색한다. 따라서 '갑질'의 해소를 위하여 개인이 공정성과 책임성, 역지사지, 공감능력 등을 함양하고 유지하는 것이 필요하다고 설명한다. 이를 통해 스스로가 무례행동을 절제하고 타인을 배려함으로써 불평 등 상황 해결을 위한 비합리적 행태를 최소화할 수 있기 때문이다.

둘째, 사회 차원에서는 사회이론으로 설명하며, 상대적 박탈감과 보상심리, 경쟁사회에서의 생존 욕구, 노블레스 오블리주(nobility obliges)의 부재, 사회적 신뢰의 상실, 그리고 서비스산업경쟁으로 인한 감정노동의 심화 등이 원인이 되어 '갑질'이 특정 계층 간 관계뿐 아니라 사회 내 모든 계층에 만연하는 문제가 된다고 설명한다. 이러한 문화적 속성으로 인하여 개인은 자신의 자유와 권리를 통제하고, 그렇게 축적된 억압이 다른 곳으로 표출되어 상대적 약자에게 불합리한 행태로 발휘되는 '갑질'이 된다(김종두, 2018: 284).

하지만 '갑질'과 관련한 일련의 사회적 문제 혹은 사건들을 살펴보면 문화적 관점으로만 접근하는 것이 편협된 시각을 제공하는 것이 아닌지에 대한 의문이 생긴다. 갑을관계가 사회문화적 인식에 따른 고객과 서비스제공자의 관계에서도 비일비재하지만, 일반적인 계약관계에서의 불합리한 권한과 책임 배분 등에 의하여 발생하기 때문이다. 다시 말해 '갑질 문화'로 개념정의하고 문화적 관점에서 접근하면 원인과 해결방안이 인식과 관습의 변화로 귀결되는 한계를 갖는다. '갑질'로 지칭되는 행위가 사실의 뒤쪽에는 다양한 원인과 작동양식이 있으므로 '갑질 문화'로 단죄하고 개념정의 내리기 어렵다(박진, 2018: 146).

'갑질'에 대한 문화적 접근에 따른 해결방안들은 지나치게 관념적·규범적이거나 개인 수준에서의 노력이 있어야 한다. 각각의 개인들은 상호동등한 관계를 유지하고 새로운 사회문화로 정착시키기 위하여 다양한 방법과 수단을 활용해야 한다. 하지만 이러한 방법들은 결국 기존의 불합리한 인식을 개선하고 언행을 바로 잡는 것이 된다.

14) 선행연구 대부분 '갑질' 혹은 그에 상응하는 상황 등을 연구함에 있어 이론적 관점에서의 원인과 해결방안을 탐색하기보다는 실증 사례를 분석하거나, 설문조사 등을 통해 원인과 대응 분석에 집중한다. 때문에 특정 이론의 관점과 분석틀을 활용한 '갑질' 연구는 현재까지 활발하게 이루어지고 있지 못하다.

결국 ‘갑’의 위치에 있는 개인이 스스로의 노력으로 ‘갑질’을 멈추어야 한다는 선언적 명제만 남는다.

### 제3절 갑질의 개념적 특징

#### 1. ‘갑질’ 정의의 의미

‘갑질’ 개념의 일반화는 실제 사회에 적용함을 고려할 때 많은 어려움을 갖는다. 이는 ‘갑질’의 개념 자체가 사회구성원 간 상호 동의 혹은 수용 가능한 특성의 개념이 아니기 때문이다. ‘갑질’은 경제 성장 및 정치·사회적 철학과 가치의 발전을 통한 성숙사회(mature society)<sup>15)</sup>로 진화하는 과정에서, 기존의 관행이나 사회적 규칙이 새로운 시각으로 재정의(redefinition)된 개념이다. 그렇기에 ‘갑질’의 개념적 정의의 모호성과 객관적 사실 판단에서의 어려움이 나타난다. 다시 말해 동일한 ‘갑질’ 상황일 지라도 시대와 관계자들의 세대 혹은 경험적 인식 등에 따라 ‘갑질’로의 인정 여부가 달라진다.

통상적으로 ‘갑질’은 갑을 관계에서 불공정하거나 불합리한 상황이 빚어지는 경우를 사회문제화한 개념이다. 갑을 관계는 공급자와 수요자 간 공정하며 합리적인 절차와 내용으로 재화, 서비스 등을 교환하는 구조적 관계이다. 반면 갑질은 공급자와 수요자 간 관계, 즉 갑을 관계가 비합리적이며 불공정한 관계로 변질하여 필요 이상의 편익이 상대방에게 편중되거나, 나에게 손실이 편중되는 상황을 의미한다. 즉, 갑을 관계에 놓인 양측 중 한 측이 상대적 권한의 우위 입장에 서게 됨을 악용하여 부수적인 혜택을 요구하면서 나타나는 행위가 부정함을 비꼬는 용어가 ‘갑질’이다(김종두, 2018: 285).

하지만 최근 사회적 용어로서의 갑질은 단순 갑을 관계, 즉 상호 동의에 의한 공식적 권한과 책임의 배분 관계가 아닌 특정 상황에서의 관계에서도 통용되면서 그 의미가

15) 성숙사회란 영국의 미래학자 D. Gabor.에 의해 소개된 개념으로, 지금까지의 물질만능주의를 배격하고, 오직 양적인 확대만을 추구하는 경제성장이나 그에 의존하는 대량소비사회 대신 높은 수준의 물질문명과 공존하면서도, 정신적인 풍요와 생활의 질적 향상을 최우선으로하는 평화롭고 자유로운 사회를 의미한다.

확대되고 있다. 특히 서비스업의 경우 서비스업 종사원의 갑질 피해 사례 등은 갑질의 범위가 확대됨을 보여준다. 문제고객(problem customer), 불량고객(jay-customer)으로 인한 고객의 무례한 언행, 폭언, 성희롱 그리고 상식을 벗어난 요구 등이 그러한 사례가 된다(정서이·정재균, 2013; 서창석·김효성, 2014). 서비스업 감정노동자의 스트레스 유발 요인인 모욕적인 언행 및 인격모독, 비언어적 행동이나 태도 등을 갑질로 정의하고 있다(조선배, 2015; 정서이·배상욱·전재균, 2015).

따라서 '갑질'의 용어적 정의는 가능하지만 '갑질 문제'의 판별을 위한 개념적 일반화는 불가능하다. 다양한 '갑질' 사례들이 사회적 이슈로 떠오르면서 사회 내에서 '갑질' 개념에 대한 인식의 공유(share)와 공감(empathy)이 점차 이루어지고 있지만, '갑질' 관계자, 즉 가해자 혹은 피해자가 되는 경우 내가 관계된 이 상황이 '갑질'이라는 관계자 간의 공유와 공감은 쉽지 않다.

'갑질'의 개념적 모호성이 갖는 가장 큰 한계는 '갑질'로 인한 피해의 정의와 그에 따른 처벌 가능성 판별의 문제이다. 전술한 바와 같이 '갑질'로 인한 옳고 그름과 책임을 따질 때의 한계는 '갑질'이 법으로 통제되고 처벌받으며 보상받아야 하는 대상인가를 결정하는 데 큰 영향을 미친다. '갑질' 개념의 모호성은 곧 관점에 따라 다양한 정의가 가능해짐을 의미하며, 이는 바로 '갑질이 처벌받아야 하는 범죄인가?' 라는 또 다른 문제로 이어진다. 어떠한 사례에서는 범죄의 영역에 해당하지만, 다른 사례에서는 '도덕적 결함'이 될 수도 있기 때문이다.

이러한 이유로 '갑질'을 단정적으로 혹은 명확하게 개념을 정의하는 것은 결코 쉽지 않다. 특히 범죄로 분류될 수 있는 '갑질'이기에 사회적 파급효과 등을 고려할 때 정의하면서 더욱 신중함을 기하여야 한다. 지금의 시기는 '갑질'의 명확한 정의를 위한 과정의 시기이다. 향후 사회적 정의 그리고 명확한 범주화와 개념의 체계화를 위하여 우선 '갑질'이 갖는 다양한 특성에 대한 논의가 필요하다.

## 2. '갑질'의 관계의 다중성

갑질은 권한과 책임의 상대적 배분에 의한 구조적 측면뿐 아니라 상대와의 관계에 대한 사회문화적 정의에 의한 인식적 측면에서 비롯된다. 사회문제로 인식되는 갑질은 특정한 관계로부터 시작된다. 계약을 통한 수요자와 공급자 관계, 권한의 계층적

배분에 의한 상급자와 하급자 관계, 손님과 서비스제공자 관계 등 다양한 관계 구조에서 발생하며 인지된다. 그 때문에 통상적인 계약관계와 같은 구조적 갑을 관계에서뿐 아니라 사회적 관계에서의 주관적 인식에서도 갑을 관계가 형성된다.

### 가. 구조적 관계

구조적 관계에 의한 갑질의 경우 권한과 책임을 배분하는 상호 동의한 규정의 수정 등을 통해 예방하거나 해소할 수 있다. 공정거래를 위한 법률을 비롯한 다양한 법과 법률 그리고 약관과 규정 등을 통해 권한과 책임의 확대 및 축소를 통한 통제가 가능하다. 이러한 갑질은 근거에 의하여 부여된 권한을 남용하는 행태로 정리된다. 특히 위계적 권한 배분이 이루어지는 관계에서 갑질 행태가 나타난다. 중앙정부와 지방정부, 상급자와 하급자, 수요자와 공급자 등의 관계에서의 갑질이다.

일반적인 갑질 문제의 원인은 권한과 책임 배분에 의한 구조적 관계에서 비롯된다. 사회적 이슈화 되었던 ‘땅콩회항사건’, ‘남양유업의 밀어내기’ 등 일련의 갑질 사건들이 그러하다. 구조적 관계는 규제의 관점에서 권한이 어떻게 작용하는지를 통해 살펴볼 수 있다. 다시 말해 근거에 의하여 부여된 권한이 갑을관계의 상대에게 규제로 작용하여 행태의 자유를 제한하는 경우이다.

‘갑질’의 구조적 접근은 ‘갑’과 ‘을’의 관계를 구축하는 명확한 객관적·사실적 근거에 의한다. 납품계약, 서비스제공자와 서비스 비용 지불자, 노동자와 조직, 상급기관과 하급기관 등 거래적 속성을 갖거나 법과 같은 규정에 따른 권한과 책임이 배분된 관계이다. 이러한 관계에서 ‘갑’과 ‘을’은 상호동등한 존재이지만 권한과 책임의 배분 차이로 인하여 ‘갑’에 의한 ‘갑질’이 빚어질 수 있다. 단 여기에서의 ‘갑질’은 비단 ‘갑’의 사회문화적 속성에서 비롯되는 행태일 수도 있지만 명확한 것은 그러한 관계의 구조를 구축하는 규칙(regulation rule) 그 자체가 원인이 된다.

### 나. 사회문화적 관계

사회문화적 관계에 의한 ‘갑질’은 사회 구성원들이 공유하는 사회적 관계에서의 상대적 우월감, 계층 등에서 비롯된다. 구조적 관계가 정해진 규칙에 따라 권한과

책임이 배분되는 관계라면, 사회문화적 관계는 관계를 구축하는 당사자 간 명문화된 규칙보다 관습(custom), 규범(norm) 등에 의하여 형성된 관계이다. 예컨대 서비스제공자와 고객, 연장자와 연소자 등과 같은 관계이다. '갑질'이 발생 가능한 사회문화적 관계는 상대적 권한에 대한 주관적 인식에서 비롯되기에 구조적 관계와 비교하여 비정형적이며 불연속적이다. 일반적으로 말하는 '갑질 문화'는 대부분 사회문화적 관계에서의 '갑질'을 지칭하는 경우가 많다.

'갑질'의 사회문화적 관계는 '갑질 문화'에 대한 기존 연구에서 살펴볼 수 있다. 연구들은 사회 내의 상대적 지위와 지위 획득 과정에 대한 인식에서 관계 형성을 설명한다. 특히 성공욕구를 거론한다(한민, 2016; 이재호, 2016; 조선배, 2018; 최항섭; 2018). 경제적 성공, 정치적 권위, 사회적 신망 등에 대한 욕구를 사회 구성원 모두 갖고 있다. 성공에 대한 욕구는 다른 한편으로는 나보다 상대적으로 높은 지위와 권한, 많은 경제 사회적 편익을 누리는 사람들에 대한 경외심이 되며, 그들에 대한 불공정한 대우 등을 당연하게 받아들이는 문화로 자리 잡았다. 높은 지위에 오른 사람은 합리적이던 불합리하든 혹은 공정하든 불공정하든 사회에서 용인되는 이유가 있기 때문이라고 인정하며, 충분히 나보다 많은 권한을 누리는 것이 당연하다고 판단한다. 그 때문에 갑질이기에 이전에 권한의 상징이 된다.

권한의 상징으로서의 갑질은 마치 '악의 평범함' 혹은 '기회주의의 평범함'처럼 사회 속으로 스며들었다. 따라서 갑질을 특수한 경우, 내가 아닌 누군가가 겪는 일반적이지 않은 '사건'으로 인식해왔다. 하지만 사회적·경제적 불평등이 지속하면서 일상적으로 받아들였던 '갑질'은 일종의 사회문제로 인식의 변화로 이어졌다. 갑질의 사회적 확산은 상대적 박탈감의 심화에 따른 보상심리이다(최항섭, 2018. 261).

이상의 내용을 정리하면, 갑질은 사회의 문화와도 크게 연관되어 질 수 있다고 볼 수 있다. 특히 한국의 경우, 사회구성원들의 집단적 요구로 계급제 사회에서 현대사회로 변화해 온 서구의 선진국과 달리 체제가 급격하게 변화했으며, 그에 따라 서열을 중시하는 문화가 아직까지 잔재했다고도 볼 수 있다. 이러한 문화적 특성이 갑질과도 연관될 수 있을 것이다.

### 3. '갑질' 원인의 다중성

#### 가. 규칙의 위반

규칙을 근거로 구축되고 운영되는 '갑을 관계'의 구조는 상호 동의 전제의 역할 부여가 이루어진다. 그 때문에 규칙에 따라 부여되는 '갑'의 책임과 권한이 부당하거나 비합리적일 때 규칙에 따르는 것만으로 '갑질'이 된다. 예컨대 용역수행업체에 필요 이상의 보고 횟수를 요구할 수 있는 권한이 부여되거나, '갑'이 '을'의 자유 선택의지를 일정 부분 규제할 수 있는 규칙 등이 부여되어 있다면 '갑'은 규칙을 준수할 뿐이지만 '을'에게 있어서는 '갑질'에 의한 부당한 대우가 된다.

규칙 위반에 따른 '갑질' 원인은 통상 권한 남용의 문제로 분류된다. 규칙에 따라 '갑'에게 상대적으로 높은 권한을 부여하기 때문에 '을'은 규칙 준수 과정에서 '갑질'의 피해자가 된다. '갑질'의 원인이 되는 권한 행위는 크게 남용되는 권한 자체 그리고 권한을 남용하는 행태로 그 원인이 구분된다.

첫째, 남용되는 '권한' 자체의 문제. 계약관계 등의 구조적 관계에서는 관계를 맺는 행위자들 간의 권한과 책임을 동등하게 배분하지 않는다. 그리고 책임과 권한을 배분할 때에는 당시의 사회적 합리성에 따라 기준을 마련한다. 때문에 '갑'에게 과도한 권한을 부여하거나 책임을 최소화하는 등의 규칙이 마련되는 경우 규칙을 준수하는 과정에서 의도하지 않은 '갑질'이 나타난다. 이는 규제 집행 주체로서의 공공부문(행정 부처 및 산하/소속 기관)에 주어진 권한의 정당성과 집행 과정에서의 합리성과 공정성을 담보할 수 있는 보완적 수단 혹은 제도의 타당성 등을 통해 예측하거나 개선·보완할 수 있다.

둘째, 권한 '남용 행태'의 문제. 법적으로 주어진 권한을 공공부문이 행사/집행하는 과정에서 정책대상자에게 불합리하게 적용되어 특정한 피해를 발생시키는 경우로 정의된다. '권한 남용'의 원인에 초점을 맞춘다면 갑질의 주체가 조직수준인지, 개인 수준인지에 따라 달라질 것으로 예상된다. 조직수준이면 조직에 주어진 권한의 범위, 수준, 절차 등으로 살펴볼 수 있을 것이며, 개인 수준이면 조직에 주어진 권한을 행사하는 담당자가 자의적/임의적으로 권한을 행사하는 데서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 즉, 조직수준으로 살펴보면 앞서 '권한 자체'의 문제와 유사한 측면에서의 원인 분석이

가능하다. 하지만 개인 수준으로 살펴보면 ‘공정한’ 제도 혹은 권한을 ‘개인의 일탈’적 오남용으로 살펴볼 수 있다.

#### 나. 도덕적 규범의 위배

규범의 위배는 사회문화적 인식에서 비롯되는 ‘갑을 관계’에서 비롯된다. 이러한 규범의 위배에 의한 ‘갑질’은 통상적으로 사회적 계층 간 빗어지는 모욕적이며 무례한 행태를 비판할 때의 대상이 된다. 즉 사회적으로 상위계층으로 분류되는 직업군, 경제적 수준 등에 속하는 자는 ‘갑’이 되며, 그 보다 낮은 수준으로 인식되는 자는 ‘을’이 되어 사회윤리적으로 납득하기 어려운 상황이 빗어지는 경우 ‘갑질’이 된다. 그렇기에 규범의 위배에 의한 ‘갑질’은 주관적 ‘갑질’에 해당하는 경우가 많다.

하지만 이와 같은 주관적 판단에 의한 ‘갑질’ 인식은 객관적이며 사실적인 ‘갑질’에 해당하는 문제와 결합하여 더욱 큰 사회적 문제로 확대하는 것이 가능하다. ‘갑질’은 상호동의를 전제로 한 권한과 책임이 배분된 계약관계의 관계구조(relational structure)에서 비롯되거나 사회문화적 배경에 따른 인식에서 비롯된다. 그리고 ‘갑질’을 인지하도록 만드는 인식은 주관적인 원인변수임과 동시에 ‘갑을 관계’를 ‘갑질’로 변화시키는 조절변수가 된다. 사회문화적 환경에서의 비대칭적 관계윤리 그리고 성장 및 사회적 과정에서의 비공감적 환경 경험 등에 의한 ‘갑질 문화’의 행태가 계약에 의한 상호동등관계가 ‘갑’과 ‘을’의 거래관계로 변모하는 순간 작용하는 특성에 따라 ‘갑질’에 대한 인식 변화가 발생한다. 계약 조건에 따른 권한과 책임 배분이지만 계약 사항을 수행하는 과정에서 ‘을’은 ‘갑’의 언행이 부당하다고 느끼는 순간 객관적 사실에 근거를 둔 행태일지라도 ‘갑질’로 변질하기도 한다.

대부분의 ‘갑질’은 구조적 관계 혹은 사회문화적 관계가 명확하게 구분되지 않는다. 실제로는 두 관계성이 중복 작용하면서 사회상규(social rule) 측면에서의 ‘갑질’에서 위법(illegality)으로서의 ‘갑질’로 변모하기도 한다.

#### 4. ‘갑질’ 피해의 다중성

##### 가. 경제적 피해

경제적 피해는 ‘갑’의 부당한 요구 혹은 불합리하거나 불평등한 규칙에 따라 ‘을’에게 부여되는 필요 이상의 비용 발생으로 정의된다. 경제적 피해는 직접 비용 발생과 간접 비용 발생으로 구분할 수 있다.

첫째, 직접 비용 발생은 ‘갑’의 요구 혹은 불공정한 규칙에 따른 초과 비용이다. 예컨대 ‘갑’이 자신의 권한을 악용하여 직접 금전적 혜택이나 비용의 대신 지불을 요구하는 경우를 말한다. 특히 계약관계 등과 같은 구조적 갑을관계에서 ‘갑’의 이러한 요구는 자칫 미래에 기대되는 편익에 영향을 미칠 수 있다는 두려움으로 ‘을’이 합리적 의사결정을 하지 못하도록 만든다. 직무관련자에게 유흥접대 및 향응을 받거나 본인 부담비용을 전가하는 등과 같은 일련의 ‘갑질’ 사례들이 이에 해당한다. 이와 같은 직접 비용 발생 피해는 규칙에 따른 강제적 권한 배분과 독점적 권한이 어우러지면서 나타난다.

둘째, 간접 비용 발생은 ‘을’의 기회비용 혹은 편익을 감소시키는 피해이다. 예컨대 ‘갑’은 자신의 권한 중 하나인 인허가, 보조금 대상 선정, 자금 결제 지연 등을 통해 자의든 타의든 ‘을’이 응당 취해야 할 편익을 감소시킬 수 있다. 혹은 ‘갑’이 역할을 충실하게 수행하지 않음으로 ‘을’에게 책임이 전가되어 이를 위한 비용이 발생하는 때도 해당한다.

#### 경제적 피해 발생 사례

##### ■ 직접 비용 발생 사례

- ○○공사의 총판에 대한 수능 비연계 교재 판매 강제
  - EBS는 EBS 교재를 수능 시험과 연계시킨다는 정부 정책으로 획득한 고3 참고서 시장의 독점력을 이용하여, 총판(비전속 대리점)\*에게 ○○○의 수능 비연계 교재(초등·중학·고교 1·2학년 용)를 판매하도록 강제
    - \* 복수의 출판사 교재를 취급하는 비전속 대리점이며, 자신의 판단과 재량에 따라 해당 출판사의 교재를 학교나 학원, 서점 등을 대상으로 영업
  - ○○○는 총판 평가 지표를 설정하면서, 수능 연계 교재에 비하여 잘 팔리지 않는 수능 비연계 교재의 판매 실적에 대하여 수능 연계 교재의 최대 5배에 달하는 점수를 배정하고, 평가 점수가 저조하면 총판계약을 종료(‘퇴출 조치’)하는 등 불이익을 가함

- 거래 상대방인 총판은 수능 연계 교재(매출의 60% 이상) 판매를 위해서는 ○○○와의 거래가 필수적이었기 때문에, 다른 출판사 교재 대신 EBS의 수능 비연계 교재를 구매할 수 밖에 없었음

■ **간접 비용 발생 사례**

- 지연이자 미지급 행위
  - ○○공사 등 2개 지방 공기업은 당초 계약상의 대금 지급 기한보다 늦게 지급하면서 약정된 지연이자를 지급하지 않음.
    - \* 공사 대가 지급은 검사완료일로부터 7일 이내, 검사완료일 이후 거래상대방이 대가를 청구하는 경우에는 청구를 받은 날로부터 7일 이내 이루어져야 하며, 그 지급기일까지 대가를 지급하지 못하는 경우 지연이자를 지급하여야 함(지방계약법시행령 제67조 및 제68조)
- 지연 보상금 미지급 행위
  - ○○공사 등 4개 지방 공기업은 발주자(공기업)의 책임있는 사유로 공사, 용역을 정지시키고도 60일을 초과하는 일수에 대한 지연 보상금을 지급하지 않음.
    - ※ 발주자의 책임있는 사유로 공사 정지기간이 60일을 초과하는 경우, 발주자는 그 초과 일수에 대한 지연 보상금을 거래 상대방에게 지급해야 함.(일반조건 8. 6. 라.)

나. 비경제적 피해

사회적 관계에서 비롯되는 갑질 피해이다. 비경제적 피해는 일반적으로 서비스 종사자들이 겪는 심리적 피해가 해당한다. 예컨대 손님의 막말, 비윤리적이며 비도덕적인 행태 그리고 ‘갑’에 물리적, 비물리적 강제력에 의한 ‘을’의 권한 축소 등이다. 그리고 이러한 비경제적 피해는 사회적 파급효과가 커 사회 내 불신을 증대시켜 결국 사회적 비용으로 이어진다. 언론보도 등을 통하여 접하는 상급자, 상급기관, 상위계층에 의한 ‘갑질’ 등이 이에 해당한다.

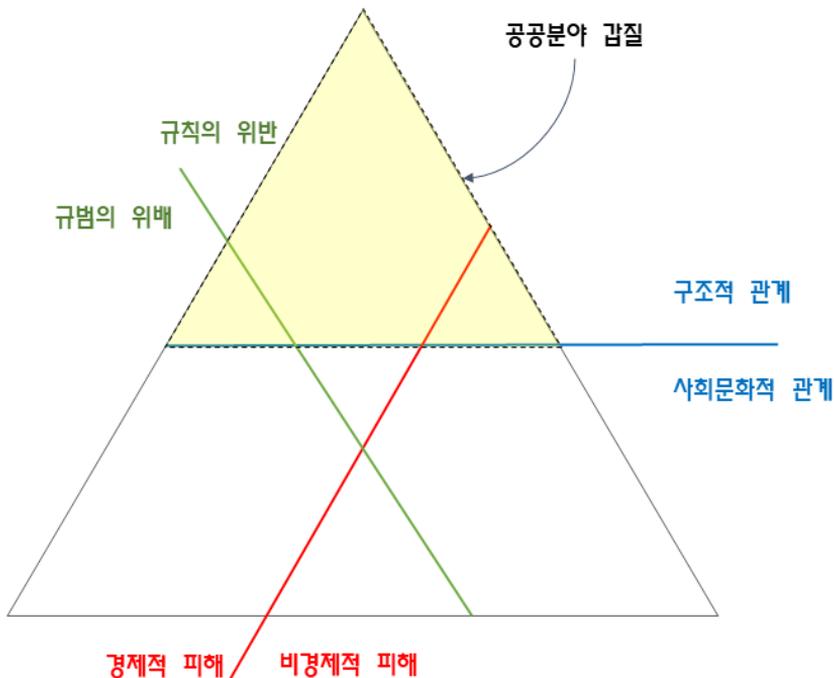
비경제적 피해는 사회심리학적 계층 간 혹은 집단 간 갈등으로 나타난다. 그리고 본인이 직접 겪은 것이 아닐지라도 ‘갑질’ 피해자인 ‘을’이 나와 동등한 계층 혹은 집단이라는 인식이 형성되면 나와 동일시하여 이를 사회문제화 혹은 사회문제의 주요한 원인으로 정의한다. 그렇기 때문에 비경제적 피해는 인식에 의한 ‘갑질’ 피해가 된다.

인식에 의하여 정의되는 비경제적 ‘갑질’ 피해는 자칫 사실로서의 ‘갑질’이 아님에도 ‘갑질’로 인식·정의된다. 객관적인 ‘갑질’, 즉 ‘갑’에 해당하는 자에 의한 ‘을’이라 인식되는 자가 피해를 입지 않았거나, 피해의 인과관계가 없음에도 불구하고 ‘갑질’이

될 수 있다. 예컨대 세입자가 에어컨 설치를 위하여 벽에 배관 구멍을 뚫고자 할 때 이를 거부하는 경우도 ‘갑질’이 될 수 있으며, 선생님이 학생의 부모에게 정당한 요구를 하더라도 ‘갑질’이 될 수 있다. 다시 말해 사회문화적 인식에 의한 계층 간 관계에서의 행위가 ‘을’의 입장에서 인식되면 ‘갑질’이 된다.

## 5. 특성에 따른 ‘갑질’의 개념적 모형(concept model)

‘갑질’의 주요 특징인 i)관계의 다중성, ii)원인의 다중성 그리고 iii)피해의 다중성 등의 조합을 통해 ‘갑질’ 개념의 세분화가 가능하다. ‘갑질’ 개념의 세분화는 지금까지 논의한 ‘갑질’의 모호성과 그에 따른 해석의 어려움을 해소하기 위한 개념적 모형이다. 그리고 이러한 세부 개념 유형화 모형을 통해 이 연구의 대상인 ‘공공분야 갑질’의 주요 특징을 도출 가능하다.



[그림 2-11] 갑질의 유형 모형화

모형 중 이 연구에서 다루고자 하는 ‘공공분야 갑질’에는 구조적 관계에 속하는 세부 유형이 속한다. ‘공공분야 갑질’의 경우 법적 근거에 의한 권한을 행사하는 과정에서 빚어지는 ‘갑질’이기 때문이다. 경우에 따라 사회문화적 관계에 의한 ‘공공분야 갑질’이 발생하기는 하지만 ‘갑질’에 의한 피해나 원인이 ‘피해자’의 주관적 판단에 의한 것인 경우이기에 실제적인 대응책의 마련이 불가능하다.

세부 유형화된 개념을 통해 살펴보면 ‘공공분야 갑질’은 구조적 관계 즉, 근거에 의한 권한과 책임이 배분된 ‘갑을’ 관계에서 빚어지는 부정적 행태가 되며, 그 속성이 근거를 위반하거나 혹은 사회적 윤리나 상식을 벗어나는 경우 그리고 그로 인하여 ‘을’의 대상자가 경제적 혹은 비경제적 피해를 겪은 경우가 된다.

## 제4절 일본에서의 갑질 개념

### 1. 파와하라(パワハラ)의 개념

일본에서는 ‘파와하라(パワハラ)<sup>16)</sup>’라고 하여 영어의 power + harassment를 합쳐서 직장 내에서 지위나 권력을 바탕으로 부당하게 권력을 행사하는 직장내 괴롭힘을 우리나라의 갑질로 비유할 수 있다. 일본에서는 2000년대 초반부터 이 용어가 등장하여 사용되고 있는데, 일본에서도 직장내 괴롭힘이 문제되자 일본 후생 노동청<sup>17)</sup>은 파와하라의 원인과 대응방안 등을 논의하였고, 이후 후생 노동청은 파와하라의 유형을 6가지로 제시하였다.<sup>18)</sup>

16) 파와하라는 パワーハラスメント의 준말로 직장 권력(상사)의 괴롭힘을 뜻한다. 이는 일본에서 성추행을 의미하는 ‘세쿠하라(sexual harassment)’에서 파생한 용어다.

17) 한국의 고용노동부에 해당한다고 볼 수 있다.

18) ① 신체적 공격(폭행, 상해 등), ② 정신적 공격(협박, 모욕, 폭언 등), ③ 인간관계 단절(격리, 따돌림, 무시 등), ④ 업무강요(불필요하거나 수행 불가능한 업무의 강제), ⑤ 업무배제(능력, 경험과 무관한 정도가 낮은 일을 시키거나 업무를 주지 않음), ⑥ 사생활 침해 등이다. 자세한 것은 다음 유형부분에서 다루기로 한다. 또한 일본에서는 파와하라와 유사한 괴롭힘이 존재하는데, 대표적인 것이 ‘모라하라’이다. 모라하라는 파라하라와 개념적 유사성으로 인해 비교되는데 다음과 같은 차이가 있다. 도덕적 괴롭힘(모라하라, モラハラ)은 “정신적인 괴롭힘”으로 번역되는 경우가 많아 ‘왕따’에 가까운 개념으로 볼 수 있다. 모라하라는 말이나 태도, 몸짓 등으로 사람을 불안에 빠지게 하거나 교묘하게 지배하고 인격과 존엄을 손상 등의 정신적인 폭력과 학대의 유형으로 볼 수 있다. 즉, 파와하라처럼 큰 소리로 꾸짖거나 때리는 등 협박 행위가 아

후생노동성 자료에 의하면 2016년을 기준으로 일본에서의 파와하라 관련 노무상담은 연 7만 건을 넘었으며, 6년 연속 증가추세에 있다고 한다. 또한 파와하라가 정신질환으로 나아가 산재로 인정된 사례도 88건에 이른다고 한다.<sup>19)</sup> 이처럼 일본에서의 갑질, 즉 파와하라는 통상 “같은 직장에서의 사람들” 즉, 같은 직장에서의 업무상의 지위와 인관관계 등 직장 내 우위성을 기반으로 하고 있다. 따라서 일반적인 업무의 범위를 넘어 신체적, 정신적 고통이나 괴롭힘을 가하는 행위를 파와하라로 정의하고 있는 것을 알 수 있다.

## 2. 유형

파와하라는 행위 자체뿐만 아니라 산업 활동과 업무와의 관계, 또한 행위가 이루어진 상황이나 행위의 연속성 등 다양한 요인으로 판단된다. 후생 노동성은 파와하라의 주요 활동으로 다음과 같은 6가지 행위를 제시하고 있다.<sup>20)</sup> 이를 살펴보면 다음과 같다.

---

나라 가해자에 적극적인 악의없는 것으로 알려져 있다. 따라서 피해자는 스트레스를 느끼고 있는데, 가해자 쪽은 “지도하는 과정”으로 여기는 경우도 많다.

모라하라는 보이는 피해가 없는 특징을 보여 ‘보이지 않는 폭력’이라고 할 수 있지만, 보이지 않는 폭력이라고 해도 “음습함”과 “연속성”에 의해 피해자가 받는 정신적인 충격은 결코 작지 않다(独立行政法人労働政策研究・研修機構：メンタルヘルス フランス 「モラル・ハラスメント」規制を法制化：日本法規情報 モラルハラスメント対策 相談サポート：職場環境を悪化させる、モラルハラスメントとは).

19) 네이버검색, “파와하라”, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5678624&cid=43667&categoryId=43667>, 최종검색 2018년 10월 12일.

20) 지난 3년간 파와하라를 받은 적이 있다는 직원(2,279 명)이 응답한 실제 파와하라 유형의 조사한 결과를 살펴보면, 정신적 공격 55.8 %, 과도한 요구 28.7 %, 인간관계에서 분리 24.7 %, 사생활 침해 19.7 %, 과소 요구 18.3 %, 신체적인 공격 4.3 % 순으로 나타났고, 피해자의 성별로 나누어 보면, 인간관계에서의 분리는 남성 (21.5 %)에 비해 여성이 높고 (29.0 %), 사생활 침해도 남성의 17.1 %에 비해, 여성 23.2 %를 차지하고 있음을 알 수 있다. 반대로 과도한 요구는 남성이 31.2 %로 높고, 여성은 25.2%로 나타났다(厚生労働省, 厚生労働省委託事業 職場のパワーハラスメントに関する実態調査報告書, 2012). 한편, 후생노동청은 2017년 4월에 「직장의 파와하라에 관한 실태조사(職場のパワーハラスメントに関する実態調査)」결과를 발표하였다. 후생노동성은 2012년도부터 처음으로 ‘직장의 파와하라에 관한 실태 조사’를 실시하고 연간 보고서를 발간해오고 있다. 2012년 3월에 후생노동성의 「직장 왕따 · 괴롭힘 문제에 관한 회의(職場のいじめ・嫌がらせ問題に関する円卓会議)」에서 ‘직장의 파와하라의 예방·해결을 위한 제언(職場のパワーハラスメントの予防・解決に向けた提言)」이 발표된 후, 4년여가 경과한 이후의 파와하라의 발생현황과 기업의 대응 상황 등을 파악하고, 향후 관련 정책에 반영하고자하는 것을 목적으로 실시했다. 이 조사는 전국의 기업과 직원을 대상으로 2016년 7월부터 10월까지 실시된 결과이다. 파와하라의 발생실태는 성희롱이 32.4%로 가장 많았고, 지난 조사가 시작된 시점에서 지난 3년간 1건 이상의 성희롱에 해당하는 상담을 받았다고 응답한 기업은 36.3%, 파와하라를 당한 적이 있다고 응답한 직원은 32.5%로 나타났다. 이는 2012년 조사실태에서 나타난

### 가. 신체적 공격

구체적인 행위로는 폭행이나 상해를 말한다. 신체적인 공격의 예로는, 머리를 당기기, 가슴 인근을 부여잡기, 장시간 정좌를 당하고 머리 맞기, 걷어차는 등의 행위가 포함된다.<sup>21)</sup>

### 나. 정신적 공격

정신적인 공격은 위협 또는 모욕하거나 심한 폭언을 반복적으로 하여 정신적으로 상처를 주는 유형이다. 구체적인 예로는 손님 앞에서 바보, 노망 등의 표현을 사용하고, 다른 직원 앞에서 쓸모없는 등 무능한 직원으로 표현하는 것 등이 파와하라에 해당된다.<sup>22)</sup>

### 다. 인간관계의 분리

인간관계의 분리는 인사를 함에도 받아주지 않고, 보고를 해도 반응해 주지 않는 등 다른 직원과 관계할 수 없도록 '따돌림'하는 행위를 말한다. 사례로는 사원 여행이나 망년회 등에 참가하려고 해도 거절되고, 회람물이 자신에게는 돌아오지 않는 등의 경우와 같이 인간관계의 분리 유형에 해당된다.<sup>23)</sup>

### 라. 과도한 요구

과도한 요구는 업무로 필요하지 않은 것을 두고, 또는 혼자서는 도저히 감당할 수 없는 일을 하도록 강제하는 등 무리한 요구를 강요하는 행위를 말한다. 또한 업무와 전혀 무관한 사적인 것을 강제하는 행위도 포함되는데, 예를 들어 선배 사원이 후배에게 개인 쇼핑을 시킨다던지, 강제로 차로 픽업을 시키는 것을 사례로 들 수 있다.<sup>24)</sup>

---

25.3%의 응답율보다 높아진 수치임을 알 수 있다. (www.mhlw.go.jp, 2018년 10월 25일 검색).

21) <http://www.no-pawahara.mhlw.go.jp/foundation/pawahara-six-types>(최종검색 2018년 10월 23일).

22) <http://www.no-pawahara.mhlw.go.jp/foundation/pawahara-six-types>(최종검색 2018년 10월 23일).

23) <http://www.no-pawahara.mhlw.go.jp/foundation/pawahara-six-types>(최종검색 2018년 10월 23일).

24) <http://www.no-pawahara.mhlw.go.jp/foundation/pawahara-six-types>(최종검색 2018년 10월 23일).

### 마. 과소 요구

과도한 요구와는 반대로 일을 주지 않는다는 것도 파와하라에 해당된다. 즉, 그 직원의 능력과 경험에서 보면 분명히 강도가 낮은 업무와 업무량을 시키는 것도 과소 요구에 포함되는 행위이다.<sup>25)</sup>

### 바. 사생활 침해

사생활 침해는 신앙하는 종교 등 업무와 무관한 것, 사적인 일을 상세히 묻기 등의 행위는 사적인 일에 대한 과도한 간섭으로 간주된다. 다만, 피해를 입은 느낌이 직원에게는 비록 고통을 느꼈을지라도 “업무의 적정한 범위”라고 판단되면 파와하라에 해당되지 않는다.<sup>26)</sup>

## 3. 영향

일본에서는 파와하라가 기업에 미치는 영향을 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>27)</sup>

### 가. 사용자 책임 (불법 행위 책임)

파와하라에 의해 피해를 입은 사람이 다치거나 정신 장애를 앓고 자살한 경우에 책임이 문제되는 것은 가해자(행위자)의 문제로만 귀결되는 것은 아니라고 본다. 그러므로 민법 제715조 규정에 따라 그 직원이 소속된 기업도 사용자 책임(불법 행위 책임)이 발생할 수 있다. 직장에서 파와하라와 관련된 재판을 보면, 가해자의 불법 행위와 기업의 사용자 책임을 인정하여 가해자와 기업 모두에게 손해 배상을 청구한 판결이 있다.<sup>28)</sup>

25) <http://www.no-pawahara.mhlw.go.jp/foundation/pawahara-six-types>(최종검색 2018년 10월 23일).

26) <http://www.no-pawahara.mhlw.go.jp/foundation/pawahara-six-types>(최종검색 2018년 10월 23일).

27) 法務省, 企業における人権研修シリーズ, 企画: 法務省人権擁護局・全国人権擁護委員連合会, 2010; [www.moj.go.jp](http://www.moj.go.jp), 2018년 10월 25일 검색; [www.consultsourcing.jp](http://www.consultsourcing.jp), 2018년 10월 25일 검색; <https://swri.jp/article/170>, 2018년 10월 25일 검색.

28) 法務省, 企業における人権研修シリーズ, 企画: 法務省人権擁護局・全国人権擁護委員連合会, 2010; [www.moj.go.jp](http://www.moj.go.jp), 2018년 10월 25일 검색; [www.consultsourcing.jp](http://www.consultsourcing.jp), 2018년 10월 25일 검색; <https://swri.jp/article/170>, 2018년 10월 25일 검색.

### 나. 채무 불이행 책임 (직장 환경 배려 의무)

노사 간의 노동 계약에 따라 사용자는 근로자가 편안하게 일할 수 있도록 근무 환경을 조성할 의무가 있다. 그러므로 사용자는 직장에서 파와하라에 의해 직장 환경이 악화되는 것을 방지해야 하는 의무가 있다. 만약 직장에서 파와하라 등의 문제점이 발생하여 쾌적한 취업을 방해한 경우에는 사용자가 의무를 이행하지 않은 것으로 보고, 채무 불이행 책임(민법 제415조)에 관계되어 문제시 될 수 있다. 사용자는 파와하라의 예방을 도모하고, 문제가 발생했을 때 방치하지 않고, 묵인하지 않는 것도 중요한 책임으로 볼 수 있다.<sup>29)</sup>

### 다. 작업 환경의 악화

직장 내에서 일어나는 파와하라 문제는 직장 환경을 악화시키는 요인이다. 괴롭힘의 문제는 피해를 입은 직원뿐만 아니라 심한 폭언과 괴롭힘 등을 가까이에서 목격하는 다른 직원에게도 영향을 끼쳐 직장 내 분위기를 나빠지게 하고, 인간관계도 어색하게 만들 수 있다.<sup>30)</sup> 예를 들어, 상사로부터 매일 같이 욕설을 듣고 있는 동료의 모습을 보고, 강한 스트레스를 느끼게 되고, 자신도 언젠가 같은 행위를 당할 수도 있다는 불안감을 안고 업무를 수행하게 된다. 또한 자신이 괴롭힘을 당하는 것을 방지하기 위해 의사에 반하여 괴롭힘에 가담하는 사람도 있다.<sup>31)</sup>

### 라. 직원의 정신 건강에 미치는 영향

파와하라는 장기간 지속되는 경향이 있기 때문에, 피해를 받은 직원은 정신 장애를 일으키고, 휴직이나 퇴직에 몰리기도 하며, 많은 사례에서 확인되듯이, 자살로 생을

29) 法務省, 企業における人権研修シリーズ, 企画: 法務省人権擁護局・全国人権擁護委員連合会, 2010; [www.moj.go.jp](http://www.moj.go.jp), 2018년 10월 25일 검색; [www.consultsourcing.jp](http://www.consultsourcing.jp), 2018년 10월 25일 검색; <https://swri.jp/article/170>, 2018년 10월 25일 검색.

30) 法務省, 企業における人権研修シリーズ, 企画: 法務省人権擁護局・全国人権擁護委員連合会, 2010; [www.moj.go.jp](http://www.moj.go.jp), 2018년 10월 25일 검색; [www.consultsourcing.jp](http://www.consultsourcing.jp), 2018년 10월 25일 검색; <https://swri.jp/article/170>, 2018년 10월 25일 검색.

31) 法務省, 企業における人権研修シリーズ, 企画: 法務省人権擁護局・全国人権擁護委員連合会, 2010; [www.moj.go.jp](http://www.moj.go.jp), 2018년 10월 25일 검색; [www.consultsourcing.jp](http://www.consultsourcing.jp), 2018년 10월 25일 검색; <https://swri.jp/article/170>, 2018년 10월 25일 검색.

않을 수도 있다. 직장 내 괴롭힘과 직원의 정신 건강 부진에 관련이 있고 괴롭힘을 받고 있는 사람은 심리적 스트레스 반응의 위험과 PTSD(외상 후 스트레스 장애)의 발병 위험이 높아진다는 연구결과도 있다.<sup>32)</sup> 또한 파와하라 등의 괴롭힘은 연속성뿐 아니라 점차 확대될 가능성도 있으므로 주의가 필요하다. 끔찍한 행위를 계속하면 가해자 자신도 자신의 행위를 제어할 수 없게 되어, 확대하기 쉽기 때문에 피해자의 피해는 더욱 커질 위험이 있다.<sup>33)</sup> 그런 위험을 시사하는 것으로 유명한 것이 1970년대 미국의 스탠포드 대학에서 열린 ‘스탠포드 감옥 실험’이다. 이 실험은 심리학 실험으로 일반 학생을 교도관 역과 죄수 역으로 나누어 2주간 실시할 예정이었지만 교도관 역의 지나친 잔혹성과 죄수 역의 정신적 충격으로 인하여 6일만에 중지 되었다.<sup>34)</sup>

#### 마. 생산성의 저하와 인재의 유출

직장의 분위기가 나빠지게 되면, 정신 건강과 관련된 질병들이 직장에 만연하게 되며, 이로 인하여 생산성이 저하되고 전직을 희망하는 사람도 증가할 것이다. 또한 피해자의 후속조치와 가해자에 대한 처분 등 회사 측이 괴롭힘의 문제에 어떻게 대처하는가 하는 점에는 많은 직원들이 주목하고 있다. 다시 말해서, 회사가 문제를 은폐하는 등 대응 방법을 잘못하면 피해자뿐만 아니라 다른 직원도 납득하기 어려운 상황으로 이어진다. 그 결과, 일할 의욕의 감소, 생산성 저하, 우수한 인재들의 이직 등 기업에 큰 손실로 이어진다.<sup>35)</sup>

32) 法務省, 企業における人権研修シリーズ, 企画: 法務省人権擁護局・全国人権擁護委員連合会, 2010; www.moj.go.jp, 2018년 10월 25일 검색; www.consultsourcing.jp, 2018년 10월 25일 검색; https://swri.jp/article/170, 2018년 10월 25일 검색.

33) 法務省, 企業における人権研修シリーズ, 企画: 法務省人権擁護局・全国人権擁護委員連合会, 2010; www.moj.go.jp, 2018년 10월 25일 검색; www.consultsourcing.jp, 2018년 10월 25일 검색; https://swri.jp/article/170, 2018년 10월 25일 검색.

34) 法務省, 企業における人権研修シリーズ, 企画: 法務省人権擁護局・全国人権擁護委員連合会, 2010; www.moj.go.jp, 2018년 10월 25일 검색; www.consultsourcing.jp, 2018년 10월 25일 검색; https://swri.jp/article/170, 2018년 10월 25일 검색.

35) 法務省, 企業における人権研修シリーズ, 企画: 法務省人権擁護局・全国人権擁護委員連合会, 2010; www.moj.go.jp, 2018년 10월 25일 검색; www.consultsourcing.jp, 2018년 10월 25일 검색; https://swri.jp/article/170, 2018년 10월 25일 검색.

## 바. 신뢰 저하

최근 파와하라 등의 문제를 다룬 뉴스나 기사가 늘고 있는데, 이에 대한 대응을 신속하게 하는 것에 대하여 사회적으로도 주목도가 높아지고 있다. 따라서 일단 파와하라 등이 문제가 되었을 경우 이를 대처하지 못하는 기업이라면 일본 내에서 그 기업은 신뢰를 잃고 기업 이미지에 심각한 영향을 줄 수 있다.<sup>36)</sup>

## 제5절 소결

한국의 갑질의 정의는 직장 내의 갑질은 물론 원청과 하청 관계와 같이 집단 대 집단의 갑질 문제, 재벌들의 갑질 등, 공공부문에서 민간부문에 이르기까지 매우 넓게 사용되고 있다. 그러므로 엄연히 구분하면 일본의 파와하라와 한국의 갑질은 개념이 서로 유사하지만 일본의 파와하라의 정의는 같은 직장 내에서 근무하는 사람들에게 한정된 개념이라면, 한국의 갑질의 정의는 훨씬 폭넓고 범위가 넓은 포괄적인 개념으로 이해할 수 있다. 이와 같이 지구촌 어디에나 괴롭힘은 존재할 수 있으나, 한국내의 갑질문화의 특징은 포괄적이고 범위가 넓기 때문에 어디에나 존재할 수 있다는 점, 그리고 갑질행태<sup>37)</sup>의 대표적인 원인으로는 사회 구조적인 문제를 들 수 있다는 점이다.

특히 존비(尊卑)로 대변되는 한국사회의 문화 정서적 경향이 '갑질'의 가장 큰 원인으로 보기도 하는데,<sup>38)</sup> 이러한 갑질 현상은 개개인이 그런 문화를 답습하는 것이므로,

36) 法務省, 企業における人権研修シリーズ, 企画: 法務省人権擁護局・全国人権擁護委員連合会, 2010; [www.moj.go.jp](http://www.moj.go.jp), 2018년 10월 25일 검색; [www.consultsourcing.jp](http://www.consultsourcing.jp), 2018년 10월 25일 검색; <https://swri.jp/article/170>, 2018년 10월 25일 검색.

37) 한편, 취업포털 Job Korea가 직장인 391명을 대상으로 2013년 1월 25일부터 30일까지 진행한 온라인 설문 조사에서 을 직장인들은 '정해진 일 이외에 다른 일까지 요구받았다'(47.6%, 복수 응답), '반말'(25.4%), '무시'(25.1%), '비용을 예정보다 늦게 결재한다'(18%), '주중이 아닌 주말 근무나 야근이 불가피하게 일정을 짠다'(17.4%), '욕설'(19%), '선물이나 향유 요구'(14.1%) 등을 대표적인 갑질이라고 답변하였으며, 2013년 5월 7일 국회에서 열린 '재벌·대기업의 불공정·횡포 피해 사례 발표회'에서는 '자식딸인 영업 담당에게 욕설과 협박, 갑취에 시달린 후유증으로 정신병원에서 공황장애라는 진단을 받았다', '명절 때마다 떡값과 지점 회식비 등 각종 명목의 돈을 요구받았다'라는 증언들도 언급되었다(네이버 트렌드 지식사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2070467&cid=55570&categoryId=55570>, 최종검색, 2018년 10월 13일).

38) “‘돈이면 다녀?’갑갑한 대한민국...갑질 공통점 살펴보니...”, 쿠키뉴스, 2016년 4월 5일자 기사, <http://news.kukinews.com/news/article.html?no=359870>, 최종검색, 2018년 11월 3일.

수직적 인식 관계에서 을이었던 개인이 또 다른 관계에서 갑이 됐을 때 같은 행동을 행하는 이유도 여기에서 비롯된다는 것이다.<sup>39)</sup> 가령 사용자가 자신을 비방했다는 이유로 이미 퇴사한 자를 회사로 불러 폭행하거나, 직원들에게 연석을 강요하는 등 근로행위의 영역을 넘어 이루어진 갑질에 대해서는 이를 규율하기 위한 제재수단을 강구할 필요가 있다. 이에 대하여 우리 민법 제661조는 “고용기간의 약정이 있는 경우에도 부득이한 사유 있는 때에는 각 당사자는 계약을 해지할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 그 사유가 당사자 일방의 과실로 인하여 생긴 때에는 상대방에 대하여 손해를 배상하여야 한다”고 규정하고 있는데, 판례에 의하면 “민법 제661조 소정의 ‘부득이한 사유’라 함은 고용계약을 계속하여 존속시켜 그 이행을 강제하는 것이 사회 통념상 불가능한 경우를 말하고, 고용은 계속적 계약으로 당사자 사이의 특별한 신뢰 관계를 전제로 하므로, 고용관계를 계속하여 유지하는 데 필요한 신뢰관계를 파괴하거나 해치는 사실도 부득이한 사유에 포함된다”<sup>40)</sup>고 한다. 그러므로, 사용자에 의한 갑질로 인하여 당사자 간의 특별한 신뢰관계가 파괴된 경우에는 근로자는 근로계약을 해지하고 손해의 배상을 청구할 수 있다. 물론 사용자의 귀책사유로 인하여 근로자의 근로 제공이 불능으로 된 때에는 근로자는 근로의무를 면하고 사용자에 대한 임금채권은 존속한다(민법 제538조). 또한 민법 제661조에 의해서 근로계약을 해지하는 경우에는 사용자의 채무불이행으로 인하여 정신적 피해를 입은 근로자는 위자료의 청구도 가능하다. 다만 채무불이행으로 인한 정신적 손해에 대해서 법원은 채무자(사용자)의 인식가능성이 있는 경우에 한하여 이에 대한 근로자의 입증을 통해서 극히 제한적으로 배상을 인정한다.<sup>41)</sup>

이와 같이 우리 민법은 인격권보호에 관한 일반규정을 두고 있지는 않지만, 민법 제751조에서 “타인의 신체, 자유 또는 명예를 해하거나 기타 정신상 고통을 가한 자는 재산 이외의 손해에 대하여도 배상할 책임이 있다”고 정하고 있으므로, 사용자에

39) “돈이면 다녀?”갑갑한 대한민국...갑질 공통점 살펴보니..., 쿠키뉴스, 2016년 4월 5일자 기사, <http://news.kukinews.com/news/article.html?no=359870>, 최종검색, 2018년 11월 3일.

40) 대법원 2004.2.27. 선고 2003다51675판결.

41) 대법원 1980.10.14. 선고 80다1449판결 ; 대법원 1993.11.9. 선고 93다19115판결 ; 대법원 1994.12.13. 선고 93다59779판결 ; 대법원 1996.6.11. 선고 95다12798판결 ; 대법원 1996.12.10. 선고 96다36289판결 ; 대법원 2004.11.12. 선고 2002다53865판결 ; 대법원 2007.01.11. 선고 2005다67971판결 ; 대법원 2007.12.13. 선고 2007다18959판결

의한 폭행, 모욕 등에 의해서 신체, 자유 또는 명예가 침해된 경우에는 그로 인한 재산적·정신적 피해에 대한 손해의 배상을 청구할 수 있다. 이처럼 우리 민법에도 갑질에 대하여 사용자 불법책임을 일본과 같이 묻고 있다. 또한 근로기준법에서도 갑질과 유사하거나 같은 행태가 법률의 규정에 위반하는 경우에는 관련 법규에서 정한 구제방법을 통하여 침해된 이익의 전보를 피할 수는 있다.<sup>42)</sup>

이처럼 사용자와 근로자 관계에서 뿐만 아니라, 최근 불거진 입주인, 병원, 프랜차이즈업주, 임대인 등의 갑질 논란으로 인하여 공정한 사회를 구현하고 강자의 횡포를 방지하기 위한 제도적 장치가 여러 방면에서 모색되고 있다. 그러나 어떠한 강구책이 마련되더라도 우리사회에서 필연적으로 존재할 수밖에 없는 사회공동체의 구성원이라는 일체감과 인격체에 대한 존중의식의 고양 없이는, 사회적·경제적 강자의 갑질행태를 방지하기 위한 제도적 장치의 마련은 사상누각이 될 공산이 크다.

그러므로 정상적이고 건전한 사회를 위해서 한국 내의 뿌리 깊은 갑질 현상은 근절되어야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다, 갑질행위가 범죄로 이어지거나 나쁜 관행으로 굳어지기 전에 갑질 사례 분석을 통하여 올바른 가이드라인을 제시해야 할 필요가 있다.

42) 근로기준법 제7조(강제 근로의 금지) 사용자는 폭행, 협박, 감금, 그 밖에 정신상 또는 신체상의 자유를 부당하게 구속하는 수단으로써 근로자의 자유의사에 어긋나는 근로를 강요하지 못한다. 동법 제107조(벌칙) 제7조, 제8조, 제9조, 제23조제2항 또는 제40조를 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 한편 근로자가 사용자의 갑질로 인하여 부당해고당한 경우에는 노동위원회에의 구제신청을 통하여, 구제신청이 받아들여지지 않은 경우에는 법원에의 해고무효확인소송을 통하여 구제받을 수 있다. 해고무효가 확인되면 근로자는 계속 근로하였을 경우 받았을 임금상당액을 전액 청구할 수 있다.

## 제 3 장

# 공공분야에서의 갑질 사례 분석



# 공공분야에서의 갑질 사례 분석

## 제1절 개관

최근 언론보도로 인하여 소위 갑질이 문제화되자 정부는 갑질문화 근절을 위한 노력을 기울이고 있다. 일반적으로 '갑질'이라고 하면 우위에 있는 권리관계를 이용하여 약자에게 부당 행위를 하는 것을 말한다. 한국사회의 고질적이고 현재진행형으로 이루어지고 있는 갑질 현상을 근절하기 위해서는 무엇보다 공공과 민간의 갑질 현상을 조사·분석하고 이에 대한 각각의 원인과 대응방안을 강구해야 한다.

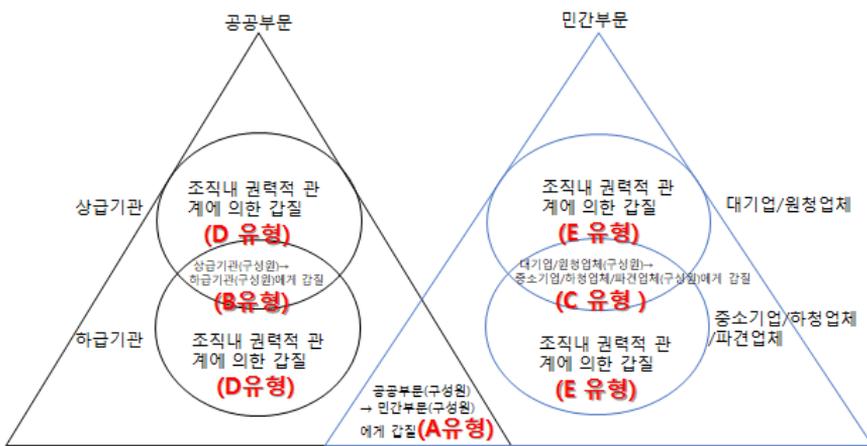
특히 존비(尊卑)로 대변되는 한국사회의 특성과 한국사회의 기저에 갑의 강압적인 역할과 을의 저자세의 오랜 관행을 극복하기 위해서는 무엇보다 심도 있는 연구가 필요하다. 그러기 위해서는 오랜 시간과 노력을 바탕으로 각계 계층의 심층면담과 설문조사가 병행되어야 한다. 그리고 이러한 실질적인 조사연구를 기반으로 법제도적인 검토와 방안을 제시해야 한다. 그러나 3개월의 수시연구라는 짧은 기간의 시간과 예산, 그리고 인력 등의 한계로 인하여 2018년도에는 공공분야에 한정하여 갑질문화의 가이드라인을 제시하기 위한 제도적 방안을 모색하였다.

소위 '갑질'이라고 하면 앞의 서론에서도 언급하였듯이 사회적으로 유리한 위치에 있는 자가 자신의 지위를 이용하여 상대방에게 부당행위를 하는 것으로 일본에서는 '파와하라'라는 개념으로 사용되기도 한다. 일본에서는 폭행, 상해 등 신체적 공격, 협박, 모욕 등 정신적 공격, 격리, 따돌림, 무시 등 인관관계 격리, 불필요한 업무의 강제 등 업무강요, 무관한 일을 시키거나 업무를 배제하는 업무배제, 사생활 침해 등의 유형으로 구분하기도 한다. 물론 직장 내로 한정하고 있다는 점에서 한국의 포괄적인 갑질의 개념과는 차이점이 분명 존재한다. 한국과 일본의 갑질의 개념이

유사한 점은 있으나 상호 일치하는 것은 아니므로 일본처럼 유형을 나누기보다는 한국적 실정에 맞는 갑질의 개념을 통하여 갑질 유형을 모색해 보았다.

이에 연구진이 설문조사와 언론보도, 그리고 국무조정실의 도움을 받아 사례를 분석한 결과, 큰 틀에서는 공공부문과 민간부문으로 구분할 수 있으며, 공공부문을 보면 상급기관과 하급기관과의 관계를 고려해 볼 수 있다. 여기서 상급기관 내에서의 조직내 권력적 관계에 의한 갑질(D유형)과 하급기관내의 조직내 권력적 관계에 의한 갑질(D유형)을 구별할 수 있고, 공통분모로 상급기관(구성원)이 하급기관(구성원)에게 갑질(B유형)하는 경우로 구분할 수 있다. 또한 공공부문(구성원)이 민간부문(구성원)에게 갑질(A유형)하는 경우를 고려해 볼 수 있다.

한편, 민간부문을 보면 대표적인 갑질 사례로서 대기업/원청업체와 중소기업/하청업체/파견업체의 관계를 고려해 볼 수 있다. 여기서 대기업/원청업체 내에서의 조직내 권력적 관계에 의한 갑질(E유형)을 구별할 수 있고, 중소기업/하청업체/파견업체 내의 조직내 권력적 관계에 의한 갑질(E유형)을 구별할 수 있다. 그리고 공통분모로 대기업/원청업체(구성원)이 중소기업/하청업체/파견업체(구성원)에게 갑질(C유형)하는 경우로 구분할 수 있다. 마찬가지로 공공부문(구성원)이 민간부문(구성원)에게 갑질(A유형)하는 경우를 고려해 볼 수 있다. 이를 그림으로 도식화하면 다음과 같다.



[그림 3-1] 공공부문과 민간부문의 갑질 유형도

## 제2절 선정 기준 및 분석틀

### 1. 선정기준

앞에서 보았듯이 설문조사와 언론보도 등을 통하여 사례를 분석한 결과, 큰 틀에서는 공공부문과 민간부문으로 구분하였으며, 본 연구에서는 수시과제의 한계로 인하여 공공부문으로 한정하였다.<sup>43)</sup> 공공부문을 보면 상급기관과 하급기관과의 관계를 고려해 볼 수 있기 때문에 본 장에서는 공공부문에 한정하여 조직 내의 권력적 관계에 의한 갑질을 선정기준으로 하여 다음과 같이 구분하였다. 먼저, 공공부문(구성원)이 민간부분(구성원)에게 갑질하는 A유형과 상급기관(구성원)이 하급기관(구성원)에게 갑질하는 B유형, 그리고 상급기관 내에서의 조직내 권력적 관계에 의한 갑질의 D유형과 하급기관내의 조직내 권력적 관계에 의한 갑질의 D유형에 한하여 갑질 사례를 분석하고 이에 대한 판단기준을 제시하고자 한다.

이를 바탕으로 민간분야를 배제한 공공분야의 갑질의 유형은 크게 다음과 같이 도출해 볼 수 있다. 권력형 갑질과 불공정 갑질, 그리고 권한 남용과 기타 공공부문이 민간부문을 대상으로 한 갑질 사례로 구분하였다. 여기서 ‘권력형 갑질’과 ‘권한남용’과의 구분이 애매할 수 있다는 판단 하에 각각의 유형에 세부유형을 나누어서 제시하였다. 그 결과 다음과 같은 유형을 도출하였다.

첫 번째, 권력형 갑질의 세부 유형으로는 인사청탁형, 뇌물수수 및 공여, 리베이트(접대)로 구분하였고, 두 번째, 불공정 갑질의 세부 유형으로는 계약 관계 갑질, 부당행위(미정산, 대금인하 등)와 납품 관련 금품 수수, 공금유용, 횡령으로 구분하였다. 또한 세 번째, 권한 남용의 갑질의 세부유형으로는 비인격적 행위(모욕, 명예훼손), 사적 용무지시(자택 수리 등), 부당한 업무지시로 구분하였다. 그리고 마지막으로 네 번째, 기타 공공기관이 민간부문을 대상으로 한 갑질의 세부유형으로는 계약, 납품 등 거래 관계 부정부패, 직장과 단체 내의 직권 이용 부조리로 구분하였다.

43) 향후 기회가 된다면 민간부문을 조사 분석한 다음, 종합적인 틀에서 공공부문과 민간부문을 아우르는 연구가 진행되기를 기대해 본다.

## 2. 분석틀

최근 10년 동안 이슈화 된 갑질 사례를 큰 틀에서의 유형으로 나누고 이를 다시 세부 유형으로 구분한 다음 사례를 소개하였다. 사례분석은 각각의 유형에 맞게 사례 제목을 넣고 사례제목의 옆 ( )안에 A유형인지, B유형인지, D유형인지를 넣어서 독자 로 하여금 쉽게 구분할 수 있도록 배려하였다. 그리고 사례 소개시 실명이나 명칭 등을 거론할 경우 인격권이 침해되거나 형법상 명예훼손죄에 저촉될 위험이 있어서 익명화 내지 A 또는 00과 같이 처리하고 사례를 간략하게 소개하였다. 사례는 가능한 사실을 왜곡하지 않는 범위 내에서 제시하였다. 그리고 특히, 문제되거나 중요한 사항 일 경우 밑줄을 치거나 글씨체를 굵게 처리하였다. 사례 분석의 틀은 사례 제목, 사례 내용, 판단기준, 사례 해석, 적용 세부 법률의 형식으로 구성하였다.

이러한 구성과 분석틀은 각각의 갑질행위로 문제화 된 사례의 경우, 사실관계를 적시하고 이에 대한 판단기준을 제시하여 이러한 행위가 각각의 법령에 위반되거나 위반될 소지가 있다는 점을 감안하여 주의환기가 필요하다는 이유에서 관련 법령을 제시하였다.<sup>44)</sup> 그리고 사례 해석을 통하여 판단기준에 있어서 왜 위반이 되는지에 대한 언급을 통하여 이해력을 높이고자 하였다. 마지막으로 구체적으로 적용될 수 있는 적용 세부 법률을 제시하였는데, 이는 본 법률을 위반하거나 또는 상습적 내지 반복적으로 갑질 행위가 이루어질 경우이거나 정도가 심할 경우에는 명백히 범죄가 될 수 있다는 점을 상기시켜주기 위하여 경각심 차원에서 적용 세부 법률을 제시하였다.

이러한 선정기준과 분석틀을 통하여 차례대로 권력형 갑질과 불공정 갑질, 그리고 권한 남용 갑질과 기타 공공기관 내지 공기업이 사기업을 대상으로 갑질한 사례를 분석하였다. 다만 여기서는 성희롱 내지 성추행 등 성과 관련된 갑질은 논의하지 않았다.

44) 청탁금지법 제정 이전의 사례도 청탁금지법이 적용되는 것으로 보고 분석을 실시하였다.

## 제3절 사례별 분석

### 1. 권력형 갑질

#### 가. 인사 청탁형

사례1. A위원회, 공공기관 또는 대기업들에 퇴직 간부 재 취업 조직적 강요	A : 공공→민간
	B : 상급기관→하급기관
<p><b>퇴직 간부 재취업 리스트 작성 및 조직적 강요</b> : A위원회는 2009년부터 '퇴직자 관리방안'이라는 문건을 작성해 실행에 옮겼다. 문건에는 퇴직을 4~5년 앞둔 직원들을 '고참' '고령' 등으로 분류하고, <b>이들이 퇴직 후 재취업할 기업들 리스트를 작성한 뒤 '맞춤형 취업'을 알선해 온 정황이 적혀있다.</b> A위원회는 재취업 대상 민간 기업을 '유관기관'이라고 지칭하며 이들 회사에 압박을 넣어 사실상 <b>취업을 강요한 것으로 조사됐다.</b> A위원회는 심지어 재취업 대상자들의 연봉 협상까지 대신 해주고, 일정 기간이 지나면 이들을 내보낸 뒤 다시 A위원회가 지명하는 퇴직자를 취업시키도록 했다.</p> <p>검찰 조사에서 해당 기업 관계자들은 "뽑지 않아도 될 인력을 울며 겨자 먹기 식으로 채용했다"는 취지로 진술한 것으로 알려졌다. 인사 적체로 인한 A위원회 유휴인력 문제를 기업의 돈으로 해결해 왔던 셈이다. 검찰은 A위원회의 '갑(甲)질'을 이기지 못해, 여러 대기업이 10여명을 채용해 수년간 총 70억원에 육박하는 인건비를 지불한 것으로 파악하고 있다.</p> <p>A위원회의 B 전 부위원장은 일했던 기관·부서 업무와 관련 있는 연합회 회장으로 옮기면서, 취업 심사를 제대로 거치지 않았고, <b>대기업 계열사에 자신의 자녀를 취업시키도록 청탁한 혐의도 있다.</b><sup>45)</sup></p>	

사례 해석
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개인의 일탈행위라기 보다는 기관차원의 조직적 부패행위라는 특징 존재</li> <li>○ 퇴직자 재취업 문제에 가담한 공직자는 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모함으로써 부패방지권익위법 제2조 3. 가에 의거 부패행위에 해당됨</li> <li>○ 또한 자신들의 직위를 직접 이용하여 퇴직예정자로 하여금 부당한 이익을 얻도록 함으로서 공무원 행동강령 제10조(이권 개입 등의 금지)에 저촉됨</li> <li>○ 공무원이 퇴직예정자인 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자(기업인)에게 채용 등 인사업무에 해당하는 행위에 알선·청탁을 해서는 아니 된다는 공무원 행동강령 제11조(알선·청탁 등의 금지) ③항 2호에도 위반됨</li> <li>○ 취업대상자(B 부위원장)가 퇴직일로부터 3년간 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부처 또는 기관의 업무와 밀접한 관련성이 있는 기관에 재취업 할 경우 관할 공직윤리위원회의 승인을 받아야 하는 공직자윤리법 제17조(퇴직공직자의 취업제한)①을 위반한 혐의 존재</li> <li>○ 장·차관급인 B 전 부위원장 등은 해당 대기업에 퇴직자 채용을 강요한 것으로 보아 형법상 업무방해 혐의를 적용받을 수 있음</li> <li>○ 상대방의 의사결정 또는 의사활동에 영향을 미쳐 강제할 수 있는 정도의 협박이라면 형법상 강요</li> </ul>

죄 혐의를 적용받을 수 있음

- 공무원이 일반적 직무권한에 속하는 사항을 위법·부당하게 처리하거나 법률상 의무없는 일을 하도록 강요하는 행위는 형법상 직권남용죄에 해당할 수 있음
- 계열사에 자신의 자녀 채용을 청탁하여 뇌물을 주고 받은 혐의가 있다면 형법상 뇌물수수죄를 적용 받을 수 있음. 형법에서는 뇌물죄를 규정하고 있는데, 공무원 또는 중재인이 직무에 관해 뇌물을 수수·요구·약속할 경우 수뢰죄가 성립되며, 수뢰액이 3,000만원 이상일 때에는 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률에 의하여 가중처벌됨. 또한 공무원 또는 중재인에게 뇌물을 공여할 경우에는 중뢰죄가 성립됨. 재직 중에 청탁을 받고 직무상 부정한 행위를 한 후 퇴직·전직 후에 뇌물을 수수·요구·약속하였다면 사후수뢰죄가 성립될 수 있음

**적용 세부법률**

- 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위)
- 공무원 행동강령 제10조(이권 개입 등의 금지) 공무원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.
- 공무원 행동강령 제11조 (알선·청탁 등의 금지) ③ 공무원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 알선·청탁을 해서는 아니된다. 2. 채용·승진·전보 등 인사업무나 징계업무에 관하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위
- 공직자윤리법 제17조(퇴직공직자의 취업제한) ① 등록의무자(취업대상자)는 퇴직 일로부터 3년간 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부처 또는 기관의 업무와 밀접한 관련성이 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관(취업제한기관)에 취업할 수 없다. 다만 관할 공직자윤리위원회의 승인을 받을 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 자본금과 연간 외형거래액(부가가치세법 제29조에 따른 공급가액을 말한다)이 일정 규모 이상인 영리를 목적으로 하는 사기업체
  - \* 일정규모 이상이라 함은 공직자윤리법 시행령 제33조(취업제한기관의 규모 및 범위) ① 1. 자본금이 10억원 이상이고 연간 외형거래액(부가가치세가 면세되는 경우에는 그 면세되는 수입금액을 포함한다)이 100억 이상인 영리를 목적으로 하는 사기업체에 규정
  - \* 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서의 업무 중 공직자 윤리법 시행령 제17조(퇴직공직자의 취업제한) ② 6호 '법령에 근거해 직접 감독하는 업무'에 해당
- 형법 제314조(업무방해) ① 제313조의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.
- 형법 제324조(강요) 폭행 또는 협박으로 사람의 권리행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.
- 형법 제123조(직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
- 형법 제131조(사후수뢰죄) ② 공무원 또는 중재인이 그 직무상 부정한 행위를 한 후 뇌물을 수수, 요구 또는 약속하거나 제삼자에게 이를 공여하게 하거나 공여를 요구 또는 약속한 때에는 1년 이하의 유기징역에 처한다.
- ③ 공무원 또는 중재인이었던 자가 그 재직 중에 청탁을 받고 직무상 부정한 행위를 한 후 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.

<b>사례2. A은행 기업에 대출 빌미로 낙하산 갑질</b>	A : 공공→민간
<p><b>퇴직자 재취업 대가로 기업에 대출</b> : 'A은행의 민간사업자 대출요건 및 퇴직자 재취업 현황' 자료를 입수해 분석한 결과, A은행은 대출을 해준 사회간접자본(SOC) 기업 4곳에 무더기로 A은행 출신 인사를 대표이사 등 임원으로 내려 보냈다.</p> <p>최근 개통한 00 순환고속도로 시행사에 이모 전 A은행 지역본부장이 대표이사로 선임됐고, ◇◇도 한 발전소를 운영하는 J에는 C모 전 A은행 실장이 상무로 내려갔다. 또 ◇◇도 고속도로 건설·운영 업체인 00 대표이사에 P모 전 A은행 여신심사평가 담당 부행장, ◇◇도의 다른 고속도로 건설·운영 업체인 00 부사장에 K모 전 A은행 우즈베키스탄 행장이 각각 선임됐다.</p> <p>A은행은 이 4곳의 민간사업체에 7년간 총 5조원 안팎의 프로젝트파이낸싱(PF) 금융을 주선했고, 현재 6,200억원을 웃도는 대출잔액을 보유하고 있다. 이들 4개 기업 중 A은행이 지분을 보유하고 있는 곳은 00쪽 순환도로(13%) 1곳에 불과하다. 특히 ◇◇로는 300억원에 달하는 자금을 A은행으로부터 대출받았는데, 당시 대출 심사평가 책임자가 현재의 P 대표였다. 현직 때 대출을 해준 회사에 퇴직 후 재취업한 것이다. 이렇게 <b>무더기 재취업이 가능했던 것은 PF대출 계약 당시 체결한 이면 계약 때문</b>이다.</p> <p>A은행과 기업들 간 PF대출 계약에 따른 부속 협약에는 '회사는 A은행에 재무담당 임원을 추천해 줄 것을 요청해야 하며, 이사회는 A은행이 추천한 자를 임원으로 선임되도록 한다'는 조항이 붙어 있다. <b>사업에 필요한 자금을 빌려주는 조건으로 A은행 출신을 임원으로 앉힐 것을 강제</b>한 것이다.<sup>46)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해당사안은 개인의 일탈행위라기 보다는 기관차원의 조직적 부패행위라는 특징 존재</li> <li>○ 퇴직자 재취업 문제에 가담한 공직자는 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모함으로써 부패방지권익위법 제2조 3. 가에 의거 부패행위에 해당.</li> <li>○ 해당행위(퇴직자 재취업문제)는 임직원이 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 안된다는 임직원 행동강령 제16조(이권 개입 등의 금지)에 위반된 행위임.</li> <li>○ 임직원이 퇴직예정자인 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자(기업인)에게 채용 등 인사업무에 해당되는 행위에 알선·청탁을 해서는 아니 된다는 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) (알선·청탁 등의 금지) ③에도 위반됨</li> <li>○ A은행이 해당 기업들에 퇴직자 채용을 강요한 것으로 보아 형법상 업무방해 혐의를 적용받을 수 있음</li> </ul>

<b>적용 세부법률</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위)</li> <li>○ 임직원 행동강령 제16조(이권 개입 등의 금지) 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) (알선·청탁 등의 금지) ③ 임직원은 자기</li> </ul>

또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 알선·청탁을 해서는 아니된다. 2. 채용·승진·전보 등 인사업무나 징계업무에 관하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위 ...4. 계약 당사자 선정, 계약 체결여부 등에 관하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위

○ 형법 제314조(업무방해) ①제313조의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.

<b>사례3. B개발원, 도넛은 ‘갑질’...인사청탁에 비정규직 떠넘기기</b>	A : 공공→민간
	B : 상급기관→하급기관
<p><b>퇴직임원 고용 요구:</b> B개발원이 자동차보험 대물보상 업무를 위탁 운영하고 있는 용역업체에 퇴직임원의 고용을 요구하고, 연봉 조건까지도 제시한 것으로 드러났다. 실제 B개발원 산하 기관의 소장이었던 A씨는 퇴직 후 해당 용역업체의 고문으로 등재됐고, 이후에도 이 같은 요구는 계속되었다.</p> <p>이 같은 ‘갑질 논란’은 이달 새 업체를 선정하기 위해 공고한 입찰제안서에서도 이어졌는데 B개발원은 최근 자동차보험 대물보상 도급업체를 변경하기 위해 입찰공고를 냈는데, <b>입찰 조건에는 상당 직원 5명을 고용승계하는 내용과 함께, 급여 조건까지도 명시</b>되어 있었다.</p> <p>해당 업체는 B개발원의 퇴직임원까지 떠안으면서 긴 시간동안 공동사업을 진행해왔지만, 채용부담을 떠넘기는 등 무리한 조건이 담긴 갑작스런 공개입찰로 결국 계약을 이어가지 못하고 해지 통보를 받았다. 이로 인해 그간 구축해온 시스템 관련 원천기술을 빼앗기게 된 것은 물론, 해당 업무에 투입됐던 모든 인력들도 한 순간에 거리에 나앉게 됐다.</p> <p>B개발원은 비용절감과 업무 효율성을 고려해 불가피하게 업체를 변경하게 됐다고 주장하지만, <b>인사청탁과 비정규직 떠넘기기</b> 등 ‘갑질 논란’이 있다.<sup>45)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해당사안은 개인의 일탈행위라기 보다는 기관차원의 조직적 부패행위라는 특징 존재</li> <li>○ 업무를 위탁받아 수행하는 민간인 용역업체에 퇴직임원의 임용을 강요한 것은             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권력을 남용하여 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위로 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당되며,</li> <li>- 직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다는 임직원 행동강령 제16조(이권 개입 등의 금지)도 위반되며</li> </ul> </li> </ul>

45) “000, 대기업에 OB채용 조직적 강요”, 00일보, 2018년 7월 27일자 기사, <http://www.hankookilbo.com/News/Read/201807261798794074>, 최종검색, 2018년 9월 27일.

46) “[단독] 0000 대출 회사에도 낙하산 갑질”, 00일보, 2016년 10월 4일자 기사, <http://www.hankookilbo.com/v/2eb0a6931c35456194d76dd7d8864042>, 최종검색, 2018년 9월 27일.

- 임직원이 퇴직예정자인 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자(기업인)에게 채용 등 인사업무에 해당되는 행위에 알선·청탁을 해서는 아니 된다는 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) (알선·청탁 등의 금지) ③ 2에도 위반됨
- 자동차보험 대물보상 도급업체를 변경하기 위한 입찰공고에 비정규직의 고용승계 조건은 영역업체 입장에서 공공기관이 고용을 떠넘기려는 것으로 해석할 수 있지만 공공기관의 입장에서는 조직의 비용절감의 측면으로 볼 수 있기에 권력을 이용한 부패행위라 단정하기 어려움
- B개발원이 민간인 영역업체에 퇴직임원의 고용요구를 하는 등의 행위는 형법상 업무방해에 해당할 수 있음

적용 세부법률
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위</li> <li>○ 임직원 행동강령 제16조(이권 개입 등의 금지) 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) (알선·청탁 등의 금지) ③ 임직원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 알선·청탁을 해서는 아니된다. 2. 채용·승진·전보 등 인사업무나 징계업무에 관하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위</li> <li>○ 형법 제314조(업무방해) ①제313조의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.</li> </ul>

<b>사례4. C공사, 청소 영역업체 현장소장에 퇴직 간부 임명 요구</b>	A : 공공→민간
	B : 상급기관→하급기관
<p><b>영역 업체에 퇴직 직원 재취업 요구</b> : C공사는 K사업본부의 신규 <b>청소용역대행업체에 현장 소장으로 자사 퇴직 직원 박모씨를 채용하라고 요구</b>한 것으로 알려졌다. 또 O기지본부의 신규 청소용역 대행업체에도 역시 <b>퇴직 직원 정모씨를 현장소장으로 채용할 것</b> 중용한 것으로 전해졌다. 이 같은 갑질에 대해 해당 업체들은 몹시 반발하면서도 ‘슈퍼 갑’인 C공사의 심기를 건드릴까 두려워 항의조차 못했다. C공사에 이 같은 사실을 확인하자 이모 총무지원처장은 “퇴직 직원을 현장 대리인으로 뽑아 달라고 업체에 요청한 것이 맞다”면서도 “생계 곤란을 겪는 하급 퇴직 직원을 돕기 위해 일자리를 만들어주려고 한 것이다”라고 시인했다. 이와 관련 확인 결과 이는 ‘거짓’으로 드러났다. 박씨는 부장급 퇴직자이고, 정씨는 과장급 명예퇴직자인 것. 주무부처인 S의 G과장은 “S가 C공사에 대해 지휘·감</p>	

47) [단독] 00000, 도넬은 ‘갑질’...인사청탁에 비정규직 떠넘기기, 0000tv, 2017년 9월 25일 기사, <http://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A201709220116&resource>, 최종 검색, 2018년 9월 27일.

독권을 갖고 있지만, 독립성·자율성을 가진 공기업인 만큼 요급이나 예산 외에 직무에 대해서는 관여하지 않는다”면서도 “그러나 문제가 있는 부분에 대해 합리적인 선에서 조치하는 것이 옳다고 생각한다. 이 문제에 대해 탐문해 볼 계획이다”고 밝혔다.

한편 C공사는 퇴직 직원의 청소용역회사 취업 추진을 백지화했다. 그러나 용역업체에 현장 소장 을 공석으로 둘 것을 용역업체에 요청하고 있는 것으로 파악돼 언젠가 퇴직 직원의 현장 소장 취업 추진을 다시 할 수 있다는 의혹을 낳고 있다.<sup>48)</sup>

사례 해석
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해당사안은 개인의 일탈행위라기 보다는 기관차원의 조직적 부패행위라는 특징 존재</li> <li>○ C공사가 지역본부의 청소 용역 업체들에 자사 퇴직 직원들을 현장 소장(현장 대리인)에 임명할 것을 요구한 행위는             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권력을 남용하여 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위로 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당되며,</li> <li>- 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다는 임직원 행동강령 제16조(이권 개입 등의 금지)도 위반되며</li> <li>- 임직원이 퇴직예정자인 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사 하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자(기업인)에게 채용 등 인사업무에 해당되는 행위에 알선·청탁을 해서는 아니 된다는 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) ③ 2 에도 위반됨</li> </ul> </li> <li>○ C공사 총무지원처가 산하 용역업체에 퇴직자 채용을 강요 및 증용한 것으로 보아 형법상 업무방해 혐의를 적용받을 수 있음</li> </ul>

적용 세부법률
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위</li> <li>○ 임직원 행동강령 제16조(이권 개입 등의 금지) 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) (알선·청탁 등의 금지) ③ 임직원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 알선·청탁을 해서는 아니된다. 2. 채용·승진·전보 등 인사업무나 징계업무에 관하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위</li> <li>○ 형법 제314조(업무방해) ①제313조의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.</li> </ul>

48) “[단독]C공사, 청소 용역업체 현장소장에 퇴직 간부 임명 요구 ‘물의를’, 00스, 2015월 5월 1일 기사, [http://www.newsis.com/ar\\_detail/view.html?ar\\_id=NISX20150430\\_0013634683&cID=10201&pID=10200](http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150430_0013634683&cID=10201&pID=10200), 최종검색, 2018년 9월 27일.

<b>사례5. D청 ‘갑질’… 퇴직자 70% 유관기관 취업</b>	A : 공공→민간
	B : 상급기관→하급기관
<p><b>퇴직 고위공직자 유관기관 재취업</b> : “최근 4년간 D청에서 퇴직한 고위공직자 123명 중 69.9%에 달하는 79명이 업무 관련성이 높은 유관기관에 재취업했다”며 “이 중 48%에 해당하는 59명이 D청과 업무 연관성이 높은 E법인과 유관 사기업으로 재취업했다”고 문제를 제기했다. 또 “재취업자 중 21.9%에 이르는 27명이 H정보원과 H진흥회·H연구원·H협회 등 D청 산하기관으로 자리를 옮겼다”며 “E심판을 맡던 사람이 E등록 등의 업무를 맡는 선수로 일하면 전관예우 등 특혜 의혹이 제기될 수 있다”고 지적했다. 현행 공직자윤리법에 따르면 공무원은 퇴직일로부터 2년간 업무 연관성이 높은 사기업과 법무법인 취업이 제한돼 있다.</p> <p>유관기관은 “D청 6대 산하기관의 최고책임자가 모두 D청 국장 출신으로 이들 연봉은 D청장(1억 6,000만원)보다 많다”며 “또 이들은 정년보다 2~3년 일찍 퇴직하면서 5,000만~1억원의 명예퇴직 수당도 받고 산하기관에서 월급도 받으면서 공무원연금도 매달 50% 이상 수령한다”고 목소리를 높였다. 이어 “재취업하는 데 소요된 시간도 평균 1일로 이 같은 재취업은 D청의 산하기관에 대한 ‘갑질(갑노릇)’이자 명백한 전관예우”라고 날을 세웠다.</p> <p>실제 C연구원장은 지난해 6월3일 D청에서 퇴직한 뒤 다음날인 6월4일 재취업했고 성과급을 포함한 연봉은 1억8,221만원에 달하는 것으로 나타났다. K원장의 경우 지난 2012년 12월17일에 D청 국장 자리에서 물러난 뒤 당일 재취업했고 연봉은 1억8,114만원에 이르는 것으로 조사됐다.<sup>49)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ D청의 산하기관에 대한 재취업의 평균 1일이 소요된 것은 전관예우적 성격이 강하며, 산하기관에 대한 갑질의혹이 존재할 수 있으며 공직자 윤리법 제17조 ① 8. 안전 감독 업무, 인·허가 규제 업무 또는 조달 업무 등 대통령령으로 정하는 업무를 수행하는 00전략원에 재취업 시 공직자 윤리위원회의 승인을 받지 않았을 경우 공직자윤리법 위반이 될 수 있음.</li> <li>○ 공무원이 일반적 직무권한에 속하는 사항을 위법·부당하게 처리하거나 법률상 의무 없는 일을 하도록 하는 행위(퇴직 고위공무원 재취업)는 형법상 직권남용죄에 해당할 수 있음</li> </ul>

<b>적용 세부법률</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공직자윤리법 제17조(퇴직공직자의 취업제한) ① 등록의무자(취업대상자)는 퇴직 일로부터 3년간 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부처 또는 기관의 업무와 밀접한 관련성이 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관(취업제한기관)에 취업할 수 없다. 다만 관할 공직윤리위원회의 승인을 받을 경우에는 그러하지 아니하다.....8. 안전 감독 업무, 인·허가 규제 업무 또는 조달 업무 등 대통령령으로 정하는 업무를 수행하는 공직유관단체</li> <li>○ 공직자윤리법 시행령 제33조(취업제한기관의 규모 및 범위) ③ 법 제17조제1항제8호에서 “안전 감독 업무, 인·허가 규제 업무 또는 조달 업무 등 대통령령으로 정하는 업무”란 다음 각 호의 구분에 따른 업무를 말한다....2. 인·허가 규제 업무: 법령에서 정한 인가·허가·면허·특허·승인 등의 업무(그와 관련한 조사·검사·평가 등의 업무 및 정부 또는 지방자치단체로부터 위탁받아 수행하거나 대행하는 업무를 포함한다)</li> <li>○ 형법 제123조(직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나</li> </ul>

사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

### 나. 뇌물 수수 및 공여

<b>사례1. 건설현장에서 뇌물 수수한 특별 사법 경찰관</b>	A : 공공→민간
<p>피의자 A씨는 신축공사 현장의 산업안전점검, 지도, 단속, 수사업무를 담당하는 ○○지역 특별사법경찰관인 산업안전감독관으로 근무하던 중, '14. 5. 24. 00시 ○○지구 일원에 조성 중인 △△아파트 신축공사 현장에서 타워크레인 전도 사고가 발생하자 '14. 8월경 “건설 회사 과실을 줄여 사건을 잘 처리해주겠다”는 조건으로 건설회사 직원 B씨로부터 2회에 걸쳐 1,400만원 상당의 뇌물을 수수하는 등, '12. 7월경부터 '14. 8월경까지 현장점검 면제 등 편의를 제공해주는 등의 대가로 B씨로부터 총 9회에 걸쳐 2,400만원을 수수한 것으로 밝혀졌다..</p> <p><b>우월적 지위 이용한 갑질</b> : 산업안전감독관의 우월적 지위 뇌물을 제공한 피의자 B씨에 따르면 공사현장의 안전관리를 지도 • 감독하는 산업안전감독관은 안전관리의무를 위반한 사업장에 대해 공사중지 명령을 부과할 수 있고 이로 인해 시공회사는 공사가 중지되면 막대한 금전적 피해를 입기 때문에 공사관계자들에게는 '저승사자'로 불릴 만큼 막강한 권한을 가지고 있었다</p> <p><b>뇌물수수 형태</b> : 피의자 A씨는 공사현장의 산업재해 및 안전사고를 방지하여야 할 산업안전감독관 직책에 있음에도 타워크레인 산재사고조사 관련 청탁 대가로 1,000만원을 달라고 <b>요구하여 수수</b>하고, 피의자 B씨가 아파트 공사현장 점검을 나오지 않게 해달라고 청탁하면 “그게 말로만 해서 되겠냐, 성의를 보여야지”라며 노골적으로 <b>금품을 요구하여 수수</b>하는 한편, <b>여름휴가비, 명절 떡값 등 명목으로 매회 100만원에서 200만원씩을 정기적으로 제공받았다.</b><sup>49)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별사법경찰관인 산업안전감독관 A씨의 행위는 자신에 주어진 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모하였기 때문에 부패행위에 해당함</li> <li>○ 건설회사 직원은 현장점검 면제 등 편의를 제공해 달라고 청탁함으로 청탁금지법 제5조 (부정청탁의 금지) ① 2에 위반되며, 특별사법경찰관은 이를 거절하지 않고 직무를 수행함에 따라 청탁금지법 제6조(부정청탁에 따른 직무수행 금지)에 위반됨.</li> <li>○ 특별사법경찰관 A는 타워크레인 산재사고조사 관련 청탁 대가로 1,000만원을 요구하여 수수하는 등 여름휴가비, 명절 떡값 등 명목으로 매회 100만원에서 200만원씩을 정기적으로 제공받아 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ①에 위반됨, 또한 건설회사 직원 B도 뇌물을 제공함으로써 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ⑤에 위반됨.</li> <li>○ 특별사법경찰관 A와 건설회사 직원 B에 대해서는 기사에서 제시된 뇌물금액이 1회 100만원을</li> </ul>

49) “000 ‘갑질’… 퇴직자 70% 유관기관 취업”, 00경제, 2014년 10월 7일 기사, <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=011&aid=0002581236>, 최종검색, 2018년 9월 28일.

초과하거나 매 회계연도에 300만원을 초과할 가능성 높아 제22조(벌칙) ① 1, 3호에 의거 3년 이하의 징역과 3000만원 이하의 벌금형에 처해질 수 있음

- 형법에서는 뇌물죄를 규정하고 있는데, 공무원 또는 중재인이 직무에 관해 불법한 대가로 뇌물을 수수·요구·약속할 경우 수뢰죄가 성립되며, 본 사례와 같이 정기적 또는 상습적으로 딱깅, 여름 휴가비 명목으로 제공받으면 상습성이 인정되어 가중처벌의 대상이 될 수 있음. 또한 수뢰액이 3,000만원 이상일 때에는 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률에 의하여 가중처벌됨.

적용 세부법률
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위</li> <li>○ 청탁금지법 제5조(부정청탁의 금지) ① 누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자들에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부정청탁을 해서는 아니 된다... 2. 인가 또는 허가의 취소, 조세, 부담금, 과태료, 과징금, 이행강제금, 범칙금, 징계 등 각종 행정처분 또는 형벌부과에 관하여 법령을 위반하여 감경·면제하도록 하는 행위</li> <li>○ 청탁금지법 제6조(부정청탁에 따른 직무수행 금지) 부정청탁을 받은 공직자들은 그에 따라 직무를 수행해서는 아니 된다.</li> <li>○ 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자들은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.</li> <li>○ 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ⑤ 누구든지 공직자 등에게 또는 그 공직자 등의 배우자에게 수수 금지 금품을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 해서는 아니 된다.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제22조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제8조제1항을 위반한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다). 다만, 제9조제1항·제2항 또는 제6항에 따라 신고하거나 그 수수 금지 금품등을 반환 또는 인도하거나 거부의 의사를 표시한 공직자등은 제외한다. 3. 제8조제5항을 위반하여 같은 조 제1항에 따른 수수 금지 금품등을 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다) 또는 그 배우자에게 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 한 자</li> </ul> </li> <li>○ 형법 제129조(수뢰) ①공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.</li> </ul>

사례2. E공사 임직원, 하도급사에 온갖 ‘갑질’	A : 공공→민간
<p><b>현금 및 현물 수수: A씨는 일괄 하도급업체 C사 대표로부터 회식비 등 명목의 현금과 등산화, 노트북 등 총 780만원 상당을 수수했고, C사가 무상으로 지역센터 사무실 리모델링 공사(1천700만원 상당)를 하도록 영향력을 행사했다고 감사원은 밝혔다. 등산화의 경우 A씨가 직원들 야유회에 신도록</b></p>	

50) “건설현장에서 『갑질』로 뇌물수수한 특별사법경찰관”, 00신문, 2016년 10월 28일 기사, <http://www.ansanj.com/18532>, 최종검색, 2018년 9월 28일.

17결례(148만원)를 사달라고 했다. 해당 지역센터는 임대주택 2만여세대의 유지보수 업무를 C사 등이 매년 불법으로 일괄하도록 받고, 이를 다시 재하도록한 사실을 알면서도 묵인했다가 적발됐다.<sup>51)</sup>

**사례 해석**

- 등산화의 경우 E공사 지역센터 공사감독 담당A씨가 직원들 야유회에 신도록 17결례(148만원)를 사달라고 한 행위는 청탁금지법 제8조(금품등의 수수금지) ① 공직자들은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다는 규정에 위반됨. 또한 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) ③ 임직원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자에게 1. 특정 개인·법인·단체에 투자·예치·대여·출연·출자·기부·후원·협찬 등을 하도록 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위에 해당하는 알선·청탁 등을 해서는 아니 된다는 규정에 위반됨
- 감사원이 C사 대표를 뇌물공여 혐의로 검찰에 수사 요청하는 것을 보아 청탁금지법 위반행위에 해당되며, 청탁금지 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리한 것으로 보아 청탁금지법 제24조(양벌규정)에 의해 법인도 처벌될 수 있음
- 타인의 사무를 처리하는 A씨는 임무를 위배하여 직원의 주택을 수리하는 등 E공사에게 재산상 손해를 끼쳤으므로 형법상 업무상 배임죄가 성립할 수 있음. 또한 회식비 명목으로 현금 및 현물 수수는 형법상 뇌물죄에 해당할 수 있음

**적용 세부법률**

- 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자들은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
- 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) ③ 임직원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 알선·청탁 등을 해서는 아니 된다. 1. 특정 개인·법인·단체에 투자·예치·대여·출연·출자·기부·후원·협찬 등을 하도록 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위
- 임직원 행동강령 표준안 제16조(이권 개입 등의 금지) 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.
- 청탁금지법 제24조(양벌규정) 법인 또는 단체의 대표자나 법인·단체 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인·단체 또는 개인의 업무에 관하여 제22조제1항제3호[금품등의 제공자가 공직자등(제11조에 따라 제8조가 준용되는 공무수행사인을 포함한다)인 경우는 제외한다], 제23조제2항, 제23조제3항 또는 제23조제5항제3호[금품등의 제공자가 공직자등(제11조에 따라 제8조가 준용되는 공무수행사인을 포함한다)인 경우는 제외한다]의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인·단체 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금 또는 과태료를 과한다. 다만, 법인·단체 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

- 형법 제355조(배임) ② 타인의 사무를 처리하는 자가 그 임무에 위배하는 행위로써 재산상의 이익을 취득하거나 제삼자로 하여금 이를 취득하게 하여 본인에게 손해를 가한 때에도 전항의 형과 같다.
- 형법 제356조(업무상의 배임) 업무상의 임무에 위배하여 제355조의 죄를 범한 자는 10년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
- 형법 제129조(수뢰) ① 공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.

<b>사례3. 납품업체에 금품 수수한 F공사 직원</b>	A : 공공 → 민간
	B : 상급기관 → 하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p><b>금품 요구</b> : 검찰에 따르면 최씨는 F공사 R&amp;D사업센터에서 항공기의 비행을 돕는 전술항행표지 시설 개발 및 구매 사업 실무를 담당하면서 범행을 저질렀다. 최씨는 <b>사업 수주를 미끼로 특정 업체에게 현금 2억원을 요구</b>했다. 명절 때는 <b>기프트 카드를 내놓으라고 갑질을</b> 했다. 최씨는 이렇게 받아 챙긴 <b>기프트 카드를 고위 간부들에게 나눠주며</b> 인심을 썼다. <b>골프를 치고, 자녀들의 학원비를 내는 등 사적으로 유용</b>하기도 했다. 최씨 등은 <b>금품수수</b>와 <b>향응</b>에도 모자라 <b>납품업체에 발주한 사업과 관련해 해외출장을 가면서 의전은 물론 경비까지 제공</b>하라고 했다. 견디다 못한 이 중소 납품업체 사장은 지난해 10월 자살이라는 극단적인 선택을 하고 말았다.</p> <p><b>비용 대납 요구</b> : 검찰은 기소된 4명과는 <b>다른 직원이 이 납품업체에게 매뉴얼 인쇄비 1000만원 상당도 다른 업체를 위해 대납</b>하게 한 사실도 적발하고 F공사에 비위 사실을 통보했다.<sup>52)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ F공사 R&amp;D사업센터 과장 최 씨가 R&amp;D사업센터에서 항공기의 비행을 돕는 전술항행표지시설 개발 및 구매 사업 실무 담당자라는 직위를 이용하여 사업수주를 미끼로 금품을 요구함과 동시에 해외출장을 가면서 의전은 물론 경비까지 제공하게 한 행위는 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모하는 행위로 부패방지권익위법 제2조 3. 가에 규정된 부패행위에 해당되며, 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 자신의 부당한 이익을 얻어서는 아니 된다는 임직원 행동강령 표준안 제16조(이권 개입 등의 금지)에 위반됨</li> <li>○ F공사 R&amp;D사업센터 과장 최씨가 사업 수주를 미끼로 특정 업체에게 현금 2억원을 요구하며 명절 때는 기프트 카드를 내놓으라고 갑질을 한 행위는 공직자 등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다는 청탁금지법 제8조① 및 임직원 행동강령 표준안 제22조(금품등의 수수 금지) ①에 위반되었을 소지가 큼</li> <li>○ 다른 직원이 중소납품업체에게 매뉴얼 인쇄비 1000만원 상당을 다른 업체를 위해 대납하게 한 행위는 자신의 지위를 남용하여 타인의 이익을 도모한 행위로 부패방지권익위법 제2조 3. 가에서 규</li> </ul>

51) “00 직원, 하청 업체에 ‘공짜 도배·등산화’ 갑질”, 000 NEWS, 2018월 8월 9일, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4021803&ref=A>, 최종검색, 2018년 9월 28일.

정된 부패행위에 해당되며, 임직원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자에게 특정 개인·법인·단체에 재화 및 용역을 정상적인 거래관행에서 벗어나 제공 등을 하도록 하는 행위에 해당되므로 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) ③에 위반됨

- 최씨가 기프트 카드를 고위 간부들에게 나눠주고, 골프를 치고, 자녀들의 학원비를 내는 등 사적으로 유용한 행위는 형법상 업무상 배임죄가 성립될 수 있음
- 공무원인 최씨가 현금을 받고 향응을 받았다면 형법상 뇌물죄가 성립됨

적용 세부법률
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위</li> <li>○ 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제22조(금품등의 수수 금지) ① 임직원은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제16조(이권 개입 등의 금지) 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) ③ 임직원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 알선·청탁 등을 해서는 아니 된다 .....5. 특정 개인·법인·단체에 재화 및 용역을 정상적인 거래관행에서 벗어나 매각·교환·사용·수익·점유·제공 등을 하도록 하는 행위</li> <li>○ 형법 제355조(배임) ② 타인의 사무를 처리하는 자가 그 임무에 위배하는 행위로서 재산상의 이익을 취득하거나 제삼자로 하여금 이를 취득하게 하여 본인에게 손해를 가한 때에도 전항의 형과 같다.</li> <li>○ 형법 제356조(업무상의 배임) 업무상의 임무에 위배하여 제355조의 죄를 범한 자는 10년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</li> <li>○ 형법 제129조(수뢰) ① 공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.</li> </ul>

52) “납품업체에 갑질한 000사 직원 4명 기소”, 00경제, 2014년 4월 16일,  
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2014&no=596378>, 최종검색, 2018년 9월 28일.

<p><b>사례4. G부 산하 공공기관 직원, 뇌물</b></p>	<p>B : 상급기관→하급기관</p>
<p><b>뇌물 및 향응 수수</b> : 정부 창업 지원 사업 혜택 대가로 현금 뇌물에 유충업소 접대까지 받은 G부 산하 공공기관 직원이 면직 처분됐다. 26일 국회 S위원회 소속 자유한국당 J의원실에 따르면 G부 산하 공공기관에서 정책자금을 담당하던 A씨는 창업기업 지원자금 대출 대가로 모 중소기업 대표 B씨에게 총 1280만원 규모의 금품을 받았다. A씨는 <b>직위를 이용해 부당한 이익을 행한 것으로</b> 자체 감사에서 적발됐다. 이는 “직위를 이용해 부당한 이익을 금지하고 직무관련자로부터 금전 또는 향응 수수를 금지하고 있는 임직원 행동강령을 위반한 것”이다.</p> <p>A씨는 2009년 11월부터 2011년 10월까지 총 17차례에 걸쳐 현금을 받은 혐의로 형사재판에 넘겨지기도 했다. 그는 지난해 12월 법원에서 징역 1년·벌금 1280만원·추징금 1280만원을 선고받았다. 아울러 직무 관련자와 금전 거래를 하는 등 다른 부적절한 행위를 한 사실도 함께 적발됐다. 감사실에서 중징계 처분을 요구받던 A씨는 결국 지난 2월 ‘징계 면직’됐다.<sup>53)</sup></p>	

<p><b>사례 해석</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ G부 산하 공공기관에서 정책자금을 담당하던 A씨(3급)가 창업기업 지원자금 대출 대가로 모 중소기업 대표 B씨에게 총 1280만원 규모의 금품을 받은 행위는 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모하는 행위로 부패방지권익위법 제2조 3. 가에 규정된 부패행위에 해당됨</li> <li>○ 2009년 11월부터 2011년 10월까지 총 17차례에 걸쳐 금품과 향응의 규모가 1,280만원으로 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다는 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지)①와 임직원 행동강령 표준안 제22조(금품등의 수수 금지) ① 에 위반되었을 가능성이 높음</li> <li>○ 직무 관련자와 금전 거래를 할 경우 신고하여야 한다는 임직원 행동강령 표준안 제26조(직무관련자 등과의 거래 신고) ①을 위반함</li> <li>○ 형법상 공무원 또는 중재인이 직무에 관해 불법한 대가로 뇌물을 수수·요구·약속할 경우 수뢰죄가 성립되며, 본 사례와 같이 17차례의 상습성이 인정된다면 가중처벌의 대상이 될 수 있음</li> </ul>

<p><b>적용 세부법률</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위</li> <li>○ 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제22조(금품등의 수수 금지) ① 임직원은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제16조(이권 개입 등의 금지) 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.</li> </ul>

- 임직원 행동강령 표준안 제26조(직무관련자 등과의 거래 신고) ① 임직원은 자신, 배우자, 직계존속·비속(생계를 같이 하는 경우만 해당한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 특수관계사업자가 임직원 자신의 직무관련자 또는 직무관련임직원과 직접 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우(무상인 경우를 포함한다)에는 ○○○의 장에게 미리 별지 제19호 서식에 따른 서면으로 신고하여야 한다.
- 1. 금전을 빌리거나 빌려주는 행위 및 유가증권을 거래하는 행위. 다만, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 금융회사등으로부터 통상적인 조건으로 금전을 빌리는 행위 및 유가증권을 거래하는 행위는 제외한다.
- 형법 제129조(수뢰) ①공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.

<b>사례5. H사업본부 공무원 금품 수령 등 ‘갑질 횡포’</b>	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p><b>금품 및 향응 수령</b> : A업체는 동부사업소 직원들에게 작년 9월과 올해 1월 두 차례에 걸쳐 400만원 상당의 상품권을 ‘명절 떡값’ 명목으로 상납한 것으로 전해졌다. 당시 A업체 직원이 상품권을 전달하자 동부사업소 직원은 “왜 사장이 직접 안 오고 (당신이) 왔느냐”고 면박했다는 것이다. 또 지난해 8월 한 간부 공무원 부임 후 가진 회식 자리에 A업체 관계자를 불러 1차 식사 값과 2차 비용을 요구한 것으로 알려졌다. A업체 관계자는 00시 조사에서 “(회식이 열린) 식당에서 속칭 ‘카드깡’으로 현금 143만원을 마련해 1차 식사 값을 지불한 후 나머지 금액을 사업소 직원에게 건넸다”고 말한 것으로 확인됐다. 이밖에 A업체는 지난 3월 동부사업소 측의 요구로 한 고깃집에서 공무원들에게 28만원 상당의 식사를 접대했다고 주장했다. 사업소로부터 관급공사를 낙찰 받은 업체들이 일정 금액을 보상 받은 뒤 다른 업체에 사업을 넘기는 이른바 ‘불법 하도급’이 관례처럼 이뤄지고 있으나 공무원들이 상납 등을 대가로 묵인하고 있다고 했다. A업체 한 관계자는 “상납을 잘하는 업체는 (사업상) 대접을 받고, 하지 않은 업체는 (대접을) 못 받는 게 현실이라 울며 겨자 먹기 식으로 금품 등을 제공했다”며 “사업소는 매번 공사가 마무리될 때마다 ‘뭐 없냐’, ‘밥 없냐’라고 한다. 이런 관행은 00시의 모든 사업소에서 이뤄지고 있을 것”이라고 말했다.<sup>54)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ H사업본부의 임직원들이 관급공사에 참여한 업체로부터 상습적으로 금품을 받는 행위는 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모하는 행위로 부패방지권익위법 제2조 3. 가에 규정된 부패행위에 해당되며, 임직원이 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 금지하는 임직원 행동강령 표준안 제16조(이권 개입 등의 금지)에도 위반됨</li> <li>○ A업체가 동부사업소 직원들에게 작년 9월과 올해 1월 두 차례에 걸쳐 400만원 상당의 상품권을</li> </ul>

53) “[단독] 000 산하 공공기관 직원, 유흥업소 접대에 뇌물까지…‘징계면직’”, 00원, 2018년 6월 26일 기사, <http://news1.kr/articles/?3354523>, 최종검색, 2018년 9월 28일.

‘명절 떡값’ 명목으로 상납했다는 주장과 지난해 8월 한 간부 공무원 부임 후 가진 회식 자리에 A 업체 관계자를 불러 (회식이 열린) 식당에서 속칭 ‘카드깡’으로 현금 143만원을 마련해 1차 식사 값을 지불한 후 나머지 금액을 사업소 직원에게 건넨 행위, 이 밖에 지난 3월 동부사업소 측의 요구로 한 고깃집에서 공무원들에게 28만원 상당의 식사를 접대했다고 주장한 내용을 보면 1인당 금액 수령액에 따라 청탁금지법 제8조①이나 ②항에 위반될 수 있음. 물론 금품을 제공한 A업체 관계자도 처벌대상이 되며, 해당 법인도 양벌 규정에 따라 위반 법률 조항에 의거 벌금 또는 과태료를 받을 수 있음

- 공무원들이 관급공사에 참여한 업체로부터 상습적으로 금품·향응을 받는 행위는 공직자가 직무와 관련하여 형법상 직권남용죄가 성립될 수 있으며, 금품을 수수받았다면 형법상 뇌물죄가 성립됨
- 상대방의 의사결정 또는 의사활동에 영향을 미쳐 강제할 수 있는 정도의 협박이라면 형법상 강요죄 혐의를 적용받을 수 있음

### 적용 세부법률

- 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위)
- 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다. ② 공직자등은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
- 임직원 행동강령 표준안 제22조(금품등의 수수 금지) ① 임직원은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다. ② 임직원은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
- 임직원 행동강령 표준안 제16조(이권 개입 등의 금지) 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.
- 청탁금지법 제24조(양벌규정) 법인 또는 단체의 대표자나 법인·단체 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인·단체 또는 개인의 업무에 관하여 제22조제1항제3호[금품등의 제공자가 공직자등(제11조에 따라 제8조가 준용되는 공무원수행사인을 포함한다)인 경우는 제외한다], 제23조제2항, 제23조제3항 또는 제23조제5항제3호[금품등의 제공자가 공직자등(제11조에 따라 제8조가 준용되는 공무원수행사인을 포함한다)인 경우는 제외한다]의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인·단체 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금 또는 과태료를 과한다. 다만, 법인·단체 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.
- 형법 제123조(직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
- 형법 제129조(수뢰) ① 공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.
- 형법 제324조(강요) 폭행 또는 협박으로 사람의 권리행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.

<b>사례6. 갑질 행위로 금품 챙긴 공공기관 공무원 4명 입건</b>	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p><b>금품 수수 ① :</b> A시의 한 지자체 시설관리공단 전 이사장인 이씨는 2011년 1월부터 약 5년 동안 폐기물처리 업자 박모씨에게 <b>법인카드를 받아 199차레에 걸쳐 2190만원 상당을 사용한 혐의</b>를 받고 있다. 이씨는 <b>매립장 시설 관리 등 업체 편의를 잘 봐 달라는 박씨의 청탁과 함께 카드를 건네받아 사용해 왔다고</b> 경찰은 전했다.</p> <p><b>금품 수수 ② :</b> B시 모 구청 공무원 김모씨 등 2명은 2014년 12월 구청에서 발주한 <b>교통안전 시범 도시사업(사업비 8억5000만원 상당) 공사의 현장 감독관을 맡으면서 공사 수주 업체의 불법 하도급과 노무비 허위 청구 등을 묵인해 주고 수 차례에 걸쳐 260만원 상당의 금품을 받아 챙긴 혐의</b>다. 특히 김씨 등은 <b>“공사비 정산할 때 단가를 올려 주겠으니, 등산화를 수 결제 사와라”, “양주를 사와라”, “식대를 계산하라”</b>고 하는 등 <b>노골적인 갑질 행위를 통해 시공업체로부터 상습적으로 금품 및 향음 등을 제공받아 왔던 것으로 확인</b>됐다고 경찰은 설명했다.</p> <p><b>금품 수수 ③ :</b> C시에 있는 정부기관의 한 간부 김모씨는 지난해 7월 연구용역사업에 공동 컨소시엄으로 참여한 00개발업체 부사장 이모씨에게 <b>“회식·출장비 등 부대비용을 제공하지 않으면 컨소시엄 참여 기업에서 배제시키겠다”</b>고 겁을 줘 <b>현금 500만원을 받아</b> 챙긴 혐의를 받고 있다.<sup>55)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ A시의 한 지자체 시설관리공단 전 이사장인 이씨가 2011년 1월부터 약 5년 동안 매립장 시설 관리 등 업체 편의를 잘 봐 달라는 폐기물 처리업자 박씨의 청탁과 함께 카드를 건네받아 사용한 행위는 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모하는 행위로 부패방지권익위법 제2조 3. 가에 규정된 부패행위에 해당되며, 임직원인 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 금지하는 임직원 행동강령 표준안 제16조(이권 개입 등의 금지)에도 위반됨</li> <li>○ 편의를 잘 봐 달라는 폐기물 처리업자 박씨의 청탁과 함께 카드를 건네받아 사용한 행위는 공직자가 직무와 관련하여 직권남용죄가 성립됨. 또한 수 차례에 걸쳐 260만원 상당의 금품을 받아 챙긴 혐의는 형법상 뇌물죄가 성립됨</li> <li>○ B시 모 구청 공무원 김모씨 등 2명은 2014년 12월 구청에서 발주한 교통안전 시범 도시사업(사업비 8억5000만원 상당) 공사의 현장 감독관을 맡으면서 공사 수주 업체의 불법 하도급과 노무비 허위 청구 등을 묵인해 주고 수 차례에 걸쳐 260만원 상당의 금품을 받아 챙긴 혐의는 부패방지권익위법 제2조 3. 가와 나에 규정된 부패행위에 해당되며, 공무원 행동강령 제10조(이권 개입 등의 금지)에도 위반됨. 금품 등 수수금액이 1인당 금액 수령액에 따라 청탁금지법 제8조①이나 ②항에 위반될 수 있음. 물론 금품을 제공한 공사수주업체도 처벌대상이 되며, 해당 법인도 양벌규정에 따라 위반 법률 조항에 의거 벌금 또는 과태료를 받을 수 있음</li> <li>○ C시에 있는 정부기관의 한 간부 김모씨도 지난해 7월 연구용역사업에 공동 컨소시엄으로 참여한 00개발업체 부사장 이모씨에게 회식·출장비 등 부대비용을 제공하지 않으면 컨소시엄 참여 기업에서 배제시키겠다는 행위는 부패방지권익위법 제2조 3. 가의 부패행위에 해당되며, 공무원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻지 못하도록 하는 공무원 행동강령 제10조(이권 개입 등의 금지)에도 위반됨</li> <li>○ 상대방의 의사결정 또는 의사활동에 영향을 미쳐 강제할 수 있는 정도의 협박이라면 형법상 강요죄 혐의를 적용받을 수 있음</li> </ul>

**적용 세부법률**

- 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위

**◇ A시 시설관리공단 이사장 이씨**

- 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다. ② 공직자등은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
- 임직원 행동강령 표준안 제22조(금품등의 수수 금지) ① 임직원은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다. ② 임직원은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
- 임직원 행동강령 표준안 제16조(이권 개입 등의 금지) 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.

**◇ A시 민간(해당시공업체)**

- 청탁금지법 제5조(부정청탁의 금지) ① 누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자등에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부정청탁을 해서는 아니 된다.···13. 법령을 위반하여 행정지도·단속·감사·조사 대상에서 특정 개인·단체·법인이 선정·배제되도록 하거나 행정지도·단속·감사·조사의 결과를 조작하거나 또는 그 위법사항을 묵인하게 하는 행위
- 청탁금지법 제23조 (과태료의 부과) ② 제5조제1항을 위반하여 제3자를 위하여 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원행위사인을 포함한다)에게 부정청탁을 한 자(제1항제1호에 해당하는 자는 제외한다)에게는 2천만원 이하의 과태료를 부과한다.

**◇ B시 및 C시 공무원(6급 공무원 김모씨 등 2명, 정부기관의 한 간부 김모씨)**

- 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다. ② 공직자등은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
- 청탁금지법 제22조 ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제6조를 위반하여 부정청탁을 받고 그에 따라 직무를 수행한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원행위사인을 포함한다)
- 공무원 행동강령 제14조(금품등의 수수 금지) ① 공무원은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금

54) “⑥ 00사업본부 공무원 ‘갑질 횡포’”, 00일보, 2014년 7월 16일기사,

[http://www.kyongbuk.co.kr/main/news/news\\_content.php?id=660970&news\\_area=010&news\\_divide=&news\\_local=20&effect=](http://www.kyongbuk.co.kr/main/news/news_content.php?id=660970&news_area=010&news_divide=&news_local=20&effect=), 최종검색, 2018년 9월 28일.

55) “갑질 행위로 금품 챙긴 공공기관 공무원 4명 입건”, 00스, 2016년 11월 7일 기사,

[http://www.newsis.com/ar\\_detail/view.html?ar\\_id=NISX20161107\\_0014501029&cID=10201&pID=10200](http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20161107_0014501029&cID=10201&pID=10200), 최종검색, 2018년 9월 28일.

<p>품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공무원 행동강령 제10조(이권 개입 등의 금지) 공무원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.</li> <li>○ 형법 제123조(직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</li> <li>○ 형법 제129조(수뢰) ①공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.</li> <li>○ 형법 제324조(강요) 폭행 또는 협박으로 사람의 권리행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.</li> </ul>
--

다. 리베이트

<p><b>사례1. 공공기관 직원, 유혹업소 접대</b></p>	A : 공공→민간
	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p>공공기관에서 정책자금을 담당하던 A씨는 창업기업 지원자금 <b>대출 대가로 중소기업 대표 B씨에게 2009년 11월부터 2011년 10월까지 총 17차례에 걸쳐 1200만원 상당의 금품 및 유혹주점 접대</b>를 받았다. A씨는 <b>직위를 이용해 부당한 이익</b>을 챙긴 것으로 드러났다. 이는 “직위를 이용한 부당한 이익을 금지하고 직무관련자로부터 금전 또는 향응 수수를 금지하고 있는 임직원 행동강령을 위반한 것”이다.<sup>56)</sup></p>	

<p><b>사례 해석</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공기관에서 정책자금을 담당하던 A씨가 창업기업 지원자금 대출 대가로 모 중소기업 대표 B씨에게 총 1200만원 향응을 받은 행위는 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모하는 행위로 부패방지권익위법 제2조 3. 가에 규정된 부패행위에 해당됨</li> <li>○ 2009년 11월부터 2011년 10월까지 총 17차례에 걸쳐 금품과 향응의 규모가 1,200만원으로 공직자들은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다는 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지)①와 임직원 행동강령 표준안 제22조(금품등의 수수 금지) ① 에 위반되었을 가능성이 높음</li> <li>○ A씨는 공무원에 준하는 지위에 있는 자로 창업기업 지원자금 대출 대가로 모 중소기업 대표 B씨에게 총 1200만원 규모의 향응을 받고, 17차례에 걸쳐 금품 및 뇌물을 수수받았다면 형법상 단순 뇌물죄가 성립됨.</li> </ul>

적용 세부법률
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위</li> <li>○ 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제22조(금품등의 수수 금지) ① 임직원은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제16조(이권 개입 등의 금지) 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) ③ 임직원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 알선·청탁 등을 해서는 아니 된다 ……5. 특정 개인·법인·단체에 재화 및 용역을 정상적인 거래관행에서 벗어나 매각·교환·사용·수익·점유·제공 등을 하도록 하는 행위</li> <li>○ 형법 제129조(수뢰) ① 공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.</li> </ul>

<b>사례2. 납품업체에 갑질한 I공사 직원 4명 기소</b>	A : 공공→민간
	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p><b>금품 및 향응 요구</b> : I공사 R&amp;D센터 C과장은 사업수주를 미끼로 <b>납품업체로부터 현금과 향응 등 총 1억6300만원 상당을 수수(뇌물수수 및 배임수재)하였다</b>. C씨는 2009년 5월부터 2011년 9월까지 00표지시설 <b>납품업체로부터 청탁과 함께 현금 및 해당 업체로부터 17차례에 걸쳐 2100만원 상당의 향응을 제공받았다</b>. C씨는 <b>업체 대표에게 현금과 고급 룸살롱 접대 등을 지속적으로 요구했던 것</b>으로 드러났다.<sup>57)</sup></p>	

사례 해석
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ I공사 R&amp;D사업센터 과장 C씨가 R&amp;D사업센터에서 00표지시설 개발 및 구매 사업 실무 담당자라는 직위를 이용하여 사업수주를 미끼로 금품 및 향응 요구한 행위는 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모하는 행위로 부패방지권익위법 제2조 3. 가에 규정된 부패행위에 해당되며, 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 자신의 부당한</li> </ul>

56) “[단독]공공기관 직원, 유흥업소 접대에 뇌물까지…징계면직”, 00원, 2018월 6월 26일, <http://news1.kr/articles/?33354523>, 최종검색, 2018년 9월 28일.

이익을 얻어서는 아니 된다는 임직원 행동강령 표준안 제16조(이권 개입 등의 금지)에 위반됨

- I공사 R&D사업센터 과장 C씨가 사업 수주를 미끼로 특정 업체에게 고급 룬살롱 접대를 요구하며 한 행위는 공직자 등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다는 청탁금지법 제8조① 및 임직원 행동강령 표준안 제22조(금품등의 수수 금지) ①에 위반되었을 소지가 큼
- C씨가 직위를 이용하여 사업수주를 미끼로 금품 및 향응 요구한 행위는 공직자의 직무와 관련하여 형법상 뇌물죄가 성립됨

**적용 세부법률**

- 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
- 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
- 임직원 행동강령 표준안 제22조(금품등의 수수 금지) ① 임직원은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
- 임직원 행동강령 표준안 제16조(이권 개입 등의 금지) 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.
- 형법 제355조(배임) ② 타인의 사무를 처리하는 자가 그 임무에 위배하는 행위로서 재산상의 이익을 취득하거나 제삼자로 하여금 이를 취득하게 하여 본인에게 손해를 가한 때에도 전항의 형과 같다.
- 형법 제356조(업무상의 배임) 업무상의 임무에 위배하여 제355조의 죄를 범한 자는 10년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
- 형법 제129조(수뢰) ① 공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.

57) “현금에 룬살롱까지...‘갑질’ 00공사 직원 무더기 기소”, 00경제, 2014년 4월 16일 기사, <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxn=2014041611534016073>, 최종검색, 2018년 10월 1일.

## 2. 불공정 갑질

### 가. 계약 관계 갑질

<b>사례1. “K병원, 청소용역 하청업체에 도급단가 후려치기 갑질”</b>	A : 공공→민간 B : 상급기관→하급기관
<p><b>도급단가 후려치기</b> : 의료연대본부 00지역지부는 성명서를 내고 “K병원은 2014년 본원 환경미화 담당 하청업체를 선정하는 과정에서 실제로 병원에서 일하는 하청노동자가 195명이지만 188명에 대한 도급비만 지급하고 나머지 7명의 임금은 하청업체가 책임지도록 도급계약을 맺었다”고 주장했다. 00지역지부는 “이로 인해 2014년 도급비는 1억 8천여만원 인상됐지만 7명에 대한 임금을 하청업체가 부담하게 되면서 오히려 1인당 도급비는 하락하는 결과를 가져왔다”며 K병원은 입찰업체들이 감축된 인원으로 응찰했고 그것이 현재보다 적은 인원으로도 업무를 유지할 수 있다는 반증이라고 주장하고 있다.</p> <p>앞서 지난 2010년 K병원 노조와 시민사회단체들이 ‘청소노동자들에게 따뜻한 밥한끼’를 주자는 캠페인을 대대적으로 진행한 끝에 2011년 당시 K병원장이 하청노동자에게 한 끼 식사 제공과 휴게 공간 마련, 병원 예산으로 병원근무복 세탁 등을 약속했다. 그렇게 만들어진 식사비와 근무복 세탁비가 올해 4월 업체가 변경되면서 <b>K병원은 노동자들 몰래 하청업체에 그 부담을 넘겨버렸다</b>. 실제로 K병원 환경미화 하청업체들은 식대와 세탁비로 연간 1억 7천만원 정도 추가 부담하게 돼 연간 예상 적자액만 3천여만원이 넘는다.<sup>58)</sup></p>	
<b>사례 해석</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ K병원이 2014년 본원 환경미화 담당 하청업체를 선정하는 과정에서 실제로 병원에서 일하는 하청노동자가 195명이지만 188명에 대한 도급비만 지급하고 나머지 7명의 임금은 하청업체가 책임지도록 도급계약을 맺은 행위는 불공정한 거래조건인 강요를 금지하고 있는 임직원 행동강령 표준안 제23조(정당한 계약의 체결 및 이행)②를 위반함</li> <li>○ 해당사례는 조직차원의 경영합리화 문제로서 해당업무 담당 임직원이 어쩔 수 없이 불공정행위를 할 수 밖에 없는 상황을 고려해야 할 필요 존재</li> <li>○ 나머지 7명의 임금은 하청업체가 책임지도록 도급계약을 맺은 행위는 하도급법상 부당한 특약에 해당되며, 이는 이익을 부당하게 침해하는 계약을 설정하는 행위이며, 나아가 부당한 대금을 결정, 강요, 감액하는 행위는 하도급법 위반임. 또한 공정거래법상 불공정한 거래행위의 금지에 위반됨</li> </ul>	
<b>적용 세부법률</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제23조(정당한 계약의 체결 및 이행) ① 임직원은 ○○○에서 시행하는 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다. ② 임직원은 제1항의 입찰, 계약 및 계약이행 과정에서 거래상의 우월적인 지위를</li> </ul>	

이용하여 금지된 금품등을 요구하거나 불공정한 거래 조건의 강요, 경영간섭 등 부당한 요구를 해서는 아니 된다.

- 하도급거래 공정화에 관한 법률 제3조의4(부당한 특약의 금지) ① 원사업자는 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건(이하 "부당한 특약"이라 한다)을 설정하여서는 아니 된다.
  - ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 약정은 부당한 특약으로 본다.
    1. 원사업자가 제3조 제1항의 서면에 기재되지 아니한 사항을 요구함에 따라 발생된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
    2. 원사업자가 부담하여야 할 민원처리, 산업재해 등과 관련된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
    3. 원사업자가 입찰내역에 없는 사항을 요구함에 따라 발생된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
    4. 그 밖에 이 법에서 보호하는 수급사업자의 이익을 제한하거나 원사업자에게 부과된 의무를 수급사업자에게 전가하는 등 대통령령으로 정하는 약정
- 하도급거래 공정화에 관한 법률 제4조(부당한 하도급대금의 결정 금지) ① 원사업자는 수급사업자에게 제2종의 위탁을 하는 경우 부당하게 목적물등과 같거나 유사한 것에 대하여 일반적으로 지급되는 대가보다 낮은 수준으로 하도급대금을 결정(이하 "부당한 하도급대금의 결정"이라 한다)하거나 하도급받도록 강요하여서는 아니 된다.
  - ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 원사업자의 행위는 부당한 하도급대금의 결정으로 본다.
    1. 정당한 사유 없이 일률적인 비율로 단가를 인하하여 하도급대금을 결정하는 행위
    2. 협조요청 등 어떠한 명목으로든 일방적으로 일정 금액을 할당할 후 그 금액을 빼고 하도급대금을 결정하는 행위
    3. 정당한 사유 없이 특정 수급사업자를 차별 취급하여 하도급대금을 결정하는 행위
    4. 수급사업자에게 발주량 등 거래조건에 대하여 착오를 일으키게 하거나 다른 사업자의 견적 또는 거짓 견적을 내보이는 등의 방법으로 수급사업자를 속이고 이를 이용하여 하도급대금을 결정하는 행위
    5. 원사업자가 일방적으로 낮은 단가에 의하여 하도급대금을 결정하는 행위
    6. 수의계약(隨意契約)으로 하도급계약을 체결할 때 정당한 사유 없이 대통령령으로 정하는 바에 따른 직접공사비 항목의 값을 합한 금액보다 낮은 금액으로 하도급대금을 결정하는 행위
    7. 경쟁입찰에 의하여 하도급계약을 체결할 때 정당한 사유 없이 최저가로 입찰한 금액보다 낮은 금액으로 하도급대금을 결정하는 행위
    8. 계속적 거래계약에서 원사업자의 경영적자, 판매가격 인하 등 수급사업자의 책임으로 돌릴 수 없는 사유로 수급사업자에게 불리하게 하도급대금을 결정하는 행위
- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조(불공정거래행위의 금지) ①사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.
  - 4. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위

58) "00병원, 청소용역 하청업체에 도급단가 후려치기 갑질", 000안, 2014년 8월 19일 기사, <http://www.rapportian.com/news/articleView.html?idxno=19027>, 최종검색, 2018년 10월 1일.

<b>사례2. 건설업체 옥죄는 L공사의 '입찰 갑질'</b>	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p><b>예비가격 기초금액 대비 감액</b> : 지역 건설업계에 따르면 L공사는 최근 입찰이 이뤄진 건물 신축공사 등을 발주하면서 <b>예정가격 산출방법을 예비가격기초금액의 96%를 기준으로 ±4%를 적용했다.</b> 이는 최저 92%에서 최대 100% 범위 내에서 산출한 15개의 복수예비가격 중 응찰업체가 선택한 4개의 번호 중 선택빈도가 가장 많은 4개 번호에 해당하는 복수예비가격을 산출 평균한 금액으로 입찰가가 결정되는 시스템이다.</p> <p>반면, 국가계약법 적용을 받는 00부의 경우 100%를 기준으로 ±2%를 적용해 98~102% 범위 내에서 입찰가가 결정되도록 하고 있고, 지방계약법 적용 사례 역시 100%를 기준으로 ±3%를 적용해 97~103% 범위로 확대하고 있다. 특히 00부 산하 4대 공기업들도 100%를 기준으로 ±2%를 적용하고 있지만, ◇◇부 산하 공기업인 L공사는 <b>유독 96% 기준 ±4%를 고집하고 있다. 앞서 ◇◇부 산하 공기업들이 지난 2015년 100% 기준 ±2%로 단일화했다.</b></p> <p>상황이 이런데도 <b>당시 96% 기준 ±2.5%를 적용했던 L공사는 되레 96% 기준 ±4%를 대폭 확대했다.</b> L공사가 예정가격 산출방법에서 타 공기업에 비해 역주행을 선택한 것은 <b>경영합리화를 위한 재원을 건설·건축비용으로 충당</b>하기 위한 조치로 해석될 수 있다. L공사는 건설업계의 이 같은 잇따른 항의에 대해 L공사는 자체 '내규'를 들어 개선조치를 약속하지 않고 있는 것으로 알려졌다.<sup>59)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ L공사가 각종 건설공사를 발주하면서 타 공공기관에 비해 예비가격 기초금액 대비 감액 비율을 지나치게 높게 산정하여 경영합리화를 위한 재원을 마련코자 한 행위는 불공정한 거래조건의 강요를 금지하고 있는 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행)②를 위반함</li> <li>○ 해당사례는 조직차원의 경영합리화 문제로서 해당업무 담당 임직원이 어쩔 수 없이 불공정행위를 할 수 밖에 없는 상황을 고려해야 할 필요 존재</li> <li>○ 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 불공정한 거래조건을 강요했다면 공정거래법 위반이 될 수 있음</li> </ul>

<b>적용 세부법률</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ① 임직원은 ○○○에서 시행하는 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다. ② 임직원은 제1항의 입찰, 계약 및 계약이행 과정에서 거래상의 우월적인 지위를 이용하여 금지된 고품등을 요구하거나 불공정한 거래 조건의 강요, 경영간섭 등 부당한 요구를 해서는 아니 된다.</li> <li>○ 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조(불공정거래행위의 금지) ①사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.</li> </ul> <p>4. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위</p>

나. 부당 행위 : 미정산, 대금 인하 등

<b>사례1. 미화원 용역비 깎는 ‘갑질’로 ‘흑자 경영’ 자신하는 못한 N공사</b>	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p><b>청소 용역 단가 인하</b> : N공사는 00를 제외한 일반차량 2천149대 청소를 7개 청소용역업체(고용 노동자 800명)에게 위탁하면서 한 개 차량당 청소단가를 종전 2만 1천799원에서 1만 6천24원으로 26%나 낮췄다. 이와 관련, N공사는 차량 청소용역 입찰에 대비해 적정원가 산정 연구용역을 실시했는데, 당시 산출된 적정원가는 한 개 차량당 3만 1천149원인 것으로 나타났다. 그러나 N공사는 이같은 용역 결과는 공개하지 않은 채 <b>연구용역 결과보다 48%나 낮은 가격으로 계약을 체결했다</b>. 이 때문에 ‘올며 겨자 먹기’로 낙찰받은 청소 용역업체들은 7월까지 청소 노동자의 인건비를 최저임금인 시간당 4천850원(2013년 기준)만 지급, 노조로부터 <b>“최저임금법 위반”이라는 항의를 받고 있다</b>. 일부 용역업체들은 형사처벌을 피하기 위해 금융권 등에서 대출받아 간신히 최저임금인 시간당 5천 210원(2014년 기준)에 맞추어 지급하고 있는 형편이지만, 업체별로 많게는 월 1억 원 가까이 적자가 발생하고 있다<sup>59)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ N공사는 정부의 공기업 정상화에 부응한다며 청소 용역단가를 연구용역 결과보다 48%나 낮은 가격으로 청소용역업체와 계약을 체결한 행위는 불공정한 거래조건인 강요를 금지하고 있는 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행)②를 위반함</li> <li>○ 해당사례는 조직차원의 경영합리화(공기업 정상화) 문제로서 해당업무 담당 임직원이 어쩔 수 없이 불공정행위를 할 수 밖에 없는 상황을 고려해야 할 필요 존재</li> </ul>

<b>적용 세부법률</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ① 임직원은 ○○○에서 시행하는 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다. ② 임직원은 제1항의 입찰, 계약 및 계약이행 과정에서 거래상의 우월적인 지위를 이용하여 금지된 금품등을 요구하거나 불공정한 거래 조건인 강요, 경영간섭 등 부당한 요구를 행하는 아니 된다.</li> <li>○ 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조(불공정거래행위의 금지) ①사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.</li> </ul> <p>4. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위</p>

59) “건설업체 옥죄는 00의 ‘입찰 갑질’”, 00일보, 2017년 2월 1일 기사, <http://www.inews365.com/news/article.html?no=480959>, 최종검색, 2018년 10월 1일.  
 60) “00 미화원 용역비 깎는 ‘갑질’로 ‘흑자 경영’”, 00일보, 2014년 10월 21일, <http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20141021000131>,

사례2. ‘간접비 주는 대로 받아라’...O공단, 시공사에 ‘갑질’	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p><b>부당한 거래행위</b> : O공단이 2013년부터 2014년 1월까지 총 8차례에 걸쳐 시공사에게 ‘<b>간접비 및 경비 관련 추가요구 등 하등의 이익제기를 하지 않는다</b>’는 <b>요지의 간접비 이익제기 미시행 합의서(확약서)</b>를 요구한 것이 확인됐다. 특히 감사원이 2013년 9월 시공사에게 확약서를 요구하는 것이 부적정하다는 지적을 한 후에도 2건이 추가로 확인됐다. 간접비는 작업현장 관리 인력에 대한 비용(간접노무비), 간접자재비, 임대료, 보험료 등으로 공사의 기간, 규모에 따라 변동되기 때문에 공사가 예상보다 연장되거나 계획이 변경되면 추가 비용이 발생한다. 이를 현장에서 관리하는 인력에 대한 비용(간접노무비), 간접자재비, 임대료, 보험료 등의 비용은 계속적으로 발생하게 된다. C공사가 이번 확약서를 받은 공사 8건 대부분이 민원으로 인해 공사기간이 연장 됐거나 공사 계획이 추가로 반영돼 추가 비용이 불가피한 경우다. 이 중 감사원 발표 이후 확약서를 받은 00 건설 제 1공구 건설공사와 ◇◇ 신설공사는 공사 계획이 변경되거나 공사 승인이 허가를 받지 못해 지연됐다.</p> <p>O공단은 2009년부터 공사기간 연장이 이어짐에 따라 시공사가 요구하는 간접비 비용이 급증하자 확약서를 받아내는 것을 내부 규정으로 정했다. 2009년부터 5년간 공사기간 연장은 총 65건으로 이에 따라 간접비 청구와 관련한 시공사들의 소송도 급증했다. 이외에도 O공단을 상대로 시공사들이 건 소송은 52건이며, 그 소송 청구 금액은 약 601억원에 달한다.<sup>61)</sup></p>	

### 사례 해석

- O공단이 시공사들로부터 ‘공사 기간연장에 따라 늘어나는’ 간접비를 O공단이 주는 대로 받아라’는 확약서를 받은 행위는 계약 및 계약이행과정에서 거래상의 우월적 지위를 이용하여 불공정한 거래조건을 요구한 행위에 해당됨에 따라 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행)②를 위반함
- O공단이 발주처의 지위를 이용해 부당하게 상대방과 거래한 행위(이익제기미시행합의서요구)는 공정거래법 제23조①에 따른 불공정거래행위에 해당한다고 볼 수 있음
- 해당사례는 조직차원의 경영합리화 문제로서 해당업무 담당 임직원이 어쩔 수 없이 불공정행위를 할 수 밖에 없는 상황을 고려해야 할 필요 존재

### 적용 세부법률

- 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ①임직원은 ○○○에서 시행하는 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다. ② 임직원은 제1항의 입찰, 계약 및 계약이행 과정에서 거래상의 우월적인 지위를 이용하여 금지된 품목 등 을 요구하거나 불공정한 거래 조건의 강요, 경영간섭 등 부당한 요구를 해서는 아니 된다.
  - 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조(불공정거래행위의 금지) ①사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.
4. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위

최종검색, 2018년 10월 1일.

61) “간접비 주는대로 받아라”...00공단, 시공사에 ‘갑질’, 00데이, 2014년 10월 21일 기사,

<b>사례3. 부당단가인하 등 ‘갑질’ P공사</b>	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p><b>공사비 인하 및 시공사에 책임 전가</b> : P공사는 2013년 11월 터미널 건설공사를 기술제안 평가 후 낙찰자를 선정하는 ‘실시설계 기술제안’ 입찰 방식으로 발주를 했다. 이어 <b>시공사의 기술제안을 채택하지 않고 공사비 23억원만 깎은 채</b> 2014년 5월 시공사와 계약을 체결했다. 시공사는 제시한 기술제안대로 시공도 못하고 공사비만 깎인 셈이다. 또 P공사는 시공사가 기술제안을 하지 않은 설계부분도 시공사가 제안한 것으로 간주했다. 시공과정에서 설계오류·누락 등의 문제가 발생해도 시공사는 설계변경을 청구할 수 없도록 했다. 이 결과 시공사는 시공사가 기술제안을 하지 않은 부분의 문제까지도 모두 책임지는 부담을 안게 됐다.</p> <p><b>일방적 매장 이전, 가격 인하</b> : P공사는 2014년 2월 터미널 내 에서 영업 중이던 식음료 사업자의 매장을 제대로 된 협의 없이 <b>일방적으로 이전</b>시키기도 했다. 이어 지난해 4월에는 식음료 사업자가 신고·승인가격대로 판매를 하고 있는데도 동일품목의 판매가격이 사업자별로 다르다는 이유로 가격을 일방적으로 통일시켰다. <b>요금을 올렸다는 이유로 터미널에 입점한 W한식당의 식음료 가격을 일방적으로 인하하기도 했다.</b><sup>62)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ P공사가 일방적으로 공사비를 깎거나 시공사에 책임을 떠넘기고 터미널공항 입점 중소기업에 부당한 간섭을 한 혐의는 계약 및 계약이행과정에서 거래상의 우월적 지위를 이용하여 불공정한 거래조건을 요구한 행위에 해당됨에 따라 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행)②를 위반함</li> <li>○ P공사가 터미널 건설과 관련해 부당하게 공사비를 깎고 공사의 설계책임을 시공사에게 떠넘긴 행위 및 터미널 내에 입점한 식음료 사업자의 경영에 부당하게 간섭하거나 일방적으로 매장을 이전해 불이익을 준 행위는 하도급법 제3조의4에 부당한 특약 및 공정거래법 제23조의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위로 볼 수 있음</li> <li>○ 해당사례는 조직차원의 경영합리화 문제로서 해당업무 담당 임직원이 어쩔 수 없이 불공정행위를 할 수 밖에 없는 상황을 고려해야 할 필요 존재</li> </ul>

<b>적용 세부법률</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ① 임직원은 ○○○에서 시행하는 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다. ② 임직원은 제1항의 입찰, 계약 및 계약이행 과정에서 거래상의 우월적인 지위를 이용하여 금지된 금품등을 요구하거나 불공정한 거래 조건의 강요, 경영간섭 등 부당한 요구를 해서는 아니 된다.</li> <li>○ 하도급거래 공정화에 관한 법률 제3조의4(부당한 특약의 금지) ① 원사업자는 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건(이하 “부당한 특약”이라 한다)을 설정하여서는 아니 된다.</li> </ul>

<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2014101614017660439&outlink=1&ref=https%3A%2F%2Fsearch.naver.com>, 최종검색, 2018년 10월 2일.

- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 약정은 부당한 특약으로 본다.
1. 원사업자가 제3조 제1항의 서면에 기재되지 아니한 사항을 요구함에 따라 발생된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
  2. 원사업자가 부담하여야 할 민원처리, 산업재해 등과 관련된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
  3. 원사업자가 입찰내역에 없는 사항을 요구함에 따라 발생된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
  4. 그 밖에 이 법에서 보호하는 수급사업자의 이익을 제한하거나 원사업자에게 부과된 의무를 수급사업자에게 전가하는 등 대통령령으로 정하는 약정
- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조(불공정거래행위의 금지) ①사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.
4. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위

<b>사례4. Q공사 '갑질'... 시공사 기성금 환수이자 최고 19%받아</b>	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p><b>초과기성금 책임 전가</b> : Q공사는 00편의시설 설치·보수공사와 관련해 31개 시공사에게 지급한 <b>초과기성금 22억원을 환수</b>하며 4.5%~19%의 환수이자를 징수해 <b>초과기성금 발생의 책임을 시공사에게 전가</b>했다. 이렇게 거둬들인 환수이자금액은 약 3억원에 달한다. 관련 법령상 기성금 환수에 대한 규정은 없으며, Q공사가 시공사들에게 사전적으로 환수이자에 대해 통보한 적은 없다. 또 정확하게 기성금을 계산해야 할 책임 역시 Q공사에 있다. 하지만 시공사들은 이미 공사한 부분에 대한 준공대금을 받기 위해서라도 Q공사의 부당한 요구를 수용할 수밖에 없었다.<sup>62)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<p>○ Q공사는 00편의시설 설치·보수공사와 관련해 31개 시공사에게 지급한 초과기성금 22억원을 환수하며 4.5%~19%의 환수이자를 징수해 초과기성금 발생의 책임을 시공사에게 전가한 행위는 계약 및 계약이행과정에서 거래상의 우월적 지위를 이용하여 불공정한 거래조건을 요구한 행위에 해당됨에 따라 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행)②를 위반함. 또한 관련 법령상 기성금 환수에 대한 규정은 없으며, Q공사가 시공사들에게 사전적으로 환수이자에 대해 통보한 적은 없음에 따라 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다는 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행)①을 위반함</p>

62) “‘갑질’ 00공사에 과징금 32억”, 00데일리, 2016년 2월 23일 기사, [http://www.edaily.co.kr/news/news\\_detail.asp?newsId=02607606612553472&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y](http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=02607606612553472&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y), 최종검색, 2018년 10월 2일.

- 해당사례는 조직차원의 경영합리화 문제로서 해당업무 담당 임직원이 어쩔 수 없이 불공정행위를 할 수 밖에 없는 상황을 고려해야 할 필요 존재
- 정당한 사유없이 시공사(수급사업자)에게 경제적 이익을 부당하게 요구하는 경우 하도급법 위반

**적용 세부법률**

- 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ① 임직원은 ○○○에서 시행하는 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다. ② 임직원은 제1항의 입찰, 계약 및 계약이행 과정에서 거래상의 우월적인 지위를 이용하여 금지된 금품등을 요구하거나 불공정한 거래 조건의 강요, 경영간섭 등 부당한 요구를 해서는 아니 된다.
- 하도급거래 공정화에 관한 법률 제12조의2 원사업자는 정당한 사유없이 수급사업자에게 경제적 이익을 부당하게 요구하여서는 아니된다.

<b>사례5. 공사비 1년 넘게 안 준 R테크</b>	A : 공공→민간
	B : 상급기관→하급기관

**대금 미지급** : A업체는 R테크로부터 하도급 공사 두 건을 받아 진행, 지난 2015년 말 완료했다. 해당공사는 D건설(주)과 H공사가 각각 발주한 것으로 두 건의 총 공사금액은 약 5억 7240만원이다. 문제는 A업체가 R테크로부터 전체 공사비의 절반가량을 받지 못했다는 것. 미지급 금액은 ◇◇선의 경우, 8790여만 원, □□선은 약 1억 6620만 원 등 총 2억 5410만원이다. 공사가 완료된 지 무려 1년이 넘었음에도 공사비를 받지 못하자 A업체의 속은 까맣게 타들어가고 있다. A업체는 “2015년 말 공사를 완료하면서 R테크는 지난해 초 모든 것을 정산해주겠다고 약속했다”며 “하지만 지급이 계속 미뤄져 그해 3월 K테크로 찾아가 면담을 했다. 그래서 미지급액 중 1억 1370만원을 받았지만, 나머지 금액은 아직 정산받지 못했다.”<sup>64)</sup>

**사례 해석**

- R테크가 통상적으로 공사대금은 전체 공사가 마무리돼야 대금을 지급할 수 있으며, 공사 업체가 하자보충서 제출 등과 같은 법적 절차를 준수해야 대금지급을 할 수 있다고 주장하지만, 하도급 A업체가 장기간 공사비를 받지 못해 직원들 월급을 제대로 지급하지 못하게 한 행위는 계약 및 계약 이행과정에서 거래상의 우월적 지위를 이용하여 불공정한 거래조건을 요구 할 수 없게 하는 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행)②를 위반될 소지가 있음.
- 또한 특별한 사정이 없는 한 60일 이내에 대금지급을 하지 않을 경우 하도급법 제13조(하도급대금 지급 등)에 위반될 소지가 있음.

63) “00공사 ‘갑질’...시공사 기성금 환수이자 최고 19%받아”, 000 news, 2017년 2월 22일 기사, <http://news.bbsi.co.kr/news/articleView.html?idxno=808232>, 최종검색, 2018년 10월 2일.

○ 해당사례는 조직차원의 경영운영지침으로 해당업무 담당 임직원이 어쩔 수 없이 불공정행위를 할 수 밖에 없는 상황을 고려해야 할 필요 존재

**적용 세부법률**

○ 임직원 행동강령 표준안 제23조(정당한 계약의 체결 및 이행) ① 임직원은 ○○○에서 시행하는 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다. ② 임직원은 제1항의 입찰, 계약 및 계약이행 과정에서 거래상의 우월적인 지위를 이용하여 금지된 금품등을 요구하거나 불공정한 거래 조건의 강요, 경영간섭 등 부당한 요구를 해서는 아니 된다.

○ 하도급거래 공정화에 관한 법률 제13조(하도급대금의 지급 등) ① 원사업자가 수급사업자에게 제조등의 위탁을 하는 경우에는 목적물등의 수령일(건설위탁의 경우에는 인수일, 용역위탁의 경우에는 수급사업자가 위탁받은 용역의 수행을 마친 날을, 납품등이 찾아 원사업자와 수급사업자가 월 1회 이상 세계계산서의 발행일을 정한 경우에는 그 정한 날을 말한다. 이하 같다)부터 60일 이내의 가능한 짧은 기한으로 정한 지급기일까지 하도급대금을 지급하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

<b>사례6. S공사 갑질, 재하도급업체 제품 설치 하고도 돈 안 줘</b>	A : 공공→민간
	B : 상급기관→하급기관
<p><b>대금미지급</b> : 소기업인 D사는 2013년5월 S공사로부터 15억8천에 납품 재하도급 계약을 체결하고 납품했지만 아직까지 계약금도 받지 못하고 있는 것으로 밝혀졌다. 2013년 2월 S공사는 Y발전소로부터 발전소 공사를 수주했다. 공사 수행을 위해 별도 입찰에 부처 K기업이 낙찰 받았으며 K기업은 이 가운데 접속함을 D사와 재하도급계약을 체결했다. D사는 물품을 제작해 2개월 만에 S공사에 제품을 납품했다. 하지만 D사는 K기업으로부터 일방적인 계약 취소를 통보 받았다. D사는 어쩔 수 없이 물품을 반출하려 현장에 갔더니 S공사측에서 경찰을 동원해 물품 반출을 막았다. S공사는 D사의 동의도 없이 지상 7m높이에 접속함을 모두 설치했다. 지금까지 이 제품들은 Y발전소에서 전기를 생산하고 있다. Y발전소는 당초 접속함이 규격을 충족하지 못한다는 이유로 H공사에게 접속함을 설치하지 말라고 요구했음에도 불구하고, <b>S공사가 지체상금 부담을 피하기 위해 설치를 강행했다는</b> 것이다. D사는 만약 S공사의 이러한 독단적인 행위가 없었다면 그 당시 충분히 규격에 맞게 보수할 수 있었고, 지상 7m 높이에 설치하지 않고 반품했다면 손해는 최소화할 수 있었다고 주장했다. 이와 관련해 Y발전소 소장은 “규격 미달 사항에 대해서는 그 당시 개선했다면 재승인이 났을 것이고, 문제가 커지지 않았을 것이다”고 말했다.</p> <p>D사는 S공사를 상대로 제품을 돌려주든지 아니면 대금을 결재 하라고 요구했더니 적반하장 격으로 2014년 9월 S공사는 D사를 사기미수로 형사 고소했다. <b>사유는 도면에는 문이 하나인데 납품한 제품은 문이 2개라는 이유다.</b> D사는 제품이 지상7m높이에 설치됨을 감안하고 사다리를 타고 올라가 문을 열면 상체를 움직일 수 있는 공간 확보가 어려울 뿐만 아니라 바람에 의해 문이 재껴지는 문</p>	

64) “공사비 1년 넘게 안 준 00테크…“이런 갑질은 처음””, 굿00, 2017년 1월 23일 기사, <http://www.goodmorningcc.com/news/articleView.html?idxno=55448>, 최종검색 10월 2일.

제 등을 감안해 해당(총 350개 납품)16만원을 더 투입해 문을 두 개로 제작했다고 한다. D사는 제품을 더 좋게 개선하고도 사기미수로 고소당했다.<sup>65)</sup>

**사례 해석**

- S공사로부터 하도급계약을 맺은 K기업이 접속함을 별도로 D사에게 재하도급 하였는데, K기업의 계약취소로 S공사에 납품한 15억8천원의 물건을 되돌려 받거나 물품 대금을 돌려받아야 함에도 S공사가 이러한 조치를 취하지 않고, 오히려 도면상의 문제로 형사조치 한 행위는 계약 및 계약이행과정에서 거래상의 우월적 지위를 이용하여 불공정한 거래조건을 요구 할 수 없게 하는 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행)②를 위반될 소지가 있음.
- 위 사례에서 S공사는 납품받은 물건을 취득, 사용하고 있는 것으로 보아 이는 납품한 물건으로 대금지급의 의무가 있다고 볼 수 있음.
- 해당사례는 조직차원의 경영운영지침으로 해당업무 담당 임직원이 어쩔 수 없이 불공정행위를 할 수 밖에 없는 상황을 고려해야 할 필요 존재

**적용 세부법률**

- 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ① 임직원은 ○○○에서 시행하는 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다. ② 임직원은 제1항의 입찰, 계약 및 계약이행 과정에서 거래상의 우월적인 지위를 이용하여 금지된 기품등을 요구하거나 불공정한 거래 조건의 강요, 경영간섭 등 부당한 요구를 해서는 아니 된다.
- 하도급거래 공정화에 관한 법률 제13조(하도급대금의 지급 등) ① 원사업자가 수급사업자에게 제조등의 위탁을 하는 경우에는 목적물등의 수령일(건설위탁의 경우에는 인수일, 용역위탁의 경우에는 수급사업자가 위탁받은 용역의 수행을 마친 날을, 납품등이 찾아 원사업자와 수급사업자가 월 1회 이상 세계계산서의 발행일을 정한 경우에는 그 정한 날을 말한다. 이하 같다)부터 60일 이내의 가능한 짧은 기한으로 정한 지급기일까지 하도급대금을 지급하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

<p><b>사례7. “정부기관 엔지니어링사에 갑질</b></p>	<p>B : 상급기관→하급기관</p>
<p><b>예산 조달 문제로 일방적 공사비 대폭 삭감</b> ① : 엔지니어링사 A는 계약서대로 공사비에 맞게 설계를 완료하고 기술심의까지 받았다. 그런데 <b>발주청에서 예산조달이 어렵다는 이유로 공사비를 70% 삭감</b>했다. 발주청은 삭감된 공사비에 맞게 설계를 다시 요청했다. <b>결론은 삭감한 공사비 기준으로 엔지니어링 대가를 지급</b>했다. 일은 두 번했는데 대가는 반절도 못 받은 셈이다. A사는 항의했지만, 담당공무원은 “내가 징계받을 판이니 네가 참아라. 안 참으면 다음에 일 없다”고 협박했다.</p>	

65) “00갑질, 재하도급업체 제품 설치하고도 돈 안 줘”, 00뉴스, 2017년 .10월 25일 기사, <http://www.nocutnews.co.kr/news/4866426>, 최종검색일 2018년 10월 2일.

**추가 설계비 미정산 ②** : 00청에서 발주한 공사 실시설계는 5개년 계획에 따라 총 사업비 380억원 규모로 발주됐다. 설계비는 17억원. 그런데 계획이 4차로 변경되면서 총 사업비가 690억원으로 올랐다. 당연히 설계량도 2배로 늘었다. 하지만 **발주청은 측량지반조사비만 인정하고 직접인건비는 주지 않았다.** 결론은 4억원의 대가는 받지도 못하고 공짜로 설계를 해줬다. **상위계획이 변경돼 공사비가 증액됐지만 설계비는 증액되지 않은 사례다.**

**누락 분야 업무 강요 ③** : ○○공사가 발주한 C설계를 발주하며 조사협의, 측량을 누락하고 발주했다. 당연히 설계대가는 본대가의 50%수주이었다. 문제는 **누락분야의 업무를 과업지시서 내용을 근거로 부당하게 요구했다.** ○○공사는 D엔지니어링사에게 다른 설계를 별도로 설계비 없이 요구했다. **과업지시서에 없었지만 공사금액이 크지 않다는 이유로 1+1 서비스를 강요한 것이다.**

**증액된 설계비 미정산 ④** : Y엔지니어링사 관계자는 “60억규모 공사의 설계를 3억원에 계약했는데 발주처사정으로 과업이 중지돼 1년에 끝날 일을 8년을 했다”면서 “이 과정에서 **공사비는 200억원으로 늘어 설계비도 8억이 됐지만, 발주처는 내부지침이라고 묵박지르며 3억원만을 받을 것을 요구했다**”고 했다. “**아무리 악독한 기업이라도 정부만큼 갑질하는 일은 없다**”고 했다. 정부기관의 발주가 매출의 대부분을 차지하고 있어 부당한 행위에도 엔지니어링사는 이렇다할 저항을 하지 못하고 있다. 즉 **공식적으로 불만을 토로하면 향후 해당발주처에서 발주되는 사업을 수주하지 못하기 때문**이다.<sup>66)</sup>

#### 사례 해석

- 정부기관이 발주하는 설계분야의 사업에서 예산 조달 문제로 일반적 공사비 대폭 삭감, 추가 설계비 미정산, 누락 분야 업무 강요, 증액된 설계비 미정산행위, 불만 제기 기업에 보복 행사는 불공정한 거래조건의 강요를 금지하고 있는 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행)②를 위반함
- 설계비 미정산, 과업기간 연장, 추가업무 강요, 규정없이 산정되는 엔지니어링 대가 등의 행위는 하도급법상 부당한 특약의 금지 및 공정거래법상 불공정거래행위에 해당할 수 있음
- 해당사례는 조직차원의 경영합리화 문제로서 해당업무 담당 임직원이 어쩔 수 없이 불공정행위를 할 수 밖에 없는 상황을 고려해야 할 필요 존재

#### 적용 세부법률

- 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ① 임직원은 ○○○에서 시행하는 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다. ② 임직원은 제1항의 입찰, 계약 및 계약이행 과정에서 거래상의 우월적인 지위를 이용하여 금지된 금품등을 요구하거나 불공정한 거래 조건의 강요, 경영간섭 등 부당한 요구를 해서는 아니 된다.
- 하도급거래 공정화에 관한 법률 제3조의4(부당한 특약의 금지) ① 원사업자는 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건(이하 “부당한 특약”이라 한다)을 설정하여서는 아니 된다. ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 약정은 부당한 특약으로 본다.
  1. 원사업자가 제3조 제1항의 서면에 기재되지 아니한 사항을 요구함에 따라 발생된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
  2. 원사업자가 부담하여야 할 민원처리, 산업재해 등과 관련된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정

- 3. 원사업자가 입찰내역에 없는 사항을 요구함에 따라 발생된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
- 4. 그 밖에 이 법에서 보호하는 수급사업자의 이익을 제한하거나 원사업자에게 부과된 의무를 수급사업자에게 전가하는 등 대통령령으로 정하는 약정
- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조(불공정거래행위의 금지) ①사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.
- 4. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위

**다. 납품 관련 금품 수수, 공금 유용, 횡령**

<b>사례1. 납품업체에 갑질한 T공사 직원</b>	A : 공공→민간
<p><b>금품 수수 : 납품담당 T공사 직원 A씨는 납품업체에 발주한 사업과 관련해 출장을 가면서 의전은 물론 경비까지 제공</b>하라고 했다.<sup>67)</sup> 또한 기관 내에서는 발주한 사업과 관련된 근거리 출장 신청 후 조기퇴근 하는 등의 방법으로 약 1300만원을 횡령하였다.<sup>68)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중소기업업체에게 납품업체에 발주한 사업과 관련해 출장을 가면서 의전은 물론 경비까지 요구한 행위는 자신의 지위를 남용하여 자기의 이익을 도모한 행위로 부패방지권익위법 제2조 3. 가에서 규정된 부패행위에 해당됨</li> <li>○ 임직원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자에게 특정 개인·법인·단체에 재화 및 용역을 정상적인 거래관행에서 벗어나 제공 등을 하도록 하는 행위에 해당되므로 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) ③에 위반됨</li> <li>○ A씨가 T기관 내에서 발주사업 관련 허위근거리 출장 신청 후 조기 퇴근 하는 등의 수법으로 T기관으로부터 출장비를 신청하여 수령하는 행위는 형법상 횡령죄에 해당됨</li> </ul>

<b>적용 세부법률</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) ③ 임직원은 자기 또는 타인의 부당한 이익</li> </ul>

66) “불공정거래 최고 막장은 정부, 설계비 등쳐먹기 최고봉”, 00데일리, 2017년 7월 18일 기사, <http://www.engdaily.com/news/articleView.html?idxno=7215>, 최종검색, 2018년 10월 2일.

- 을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 알선·청탁 등을 해서는 아니 된다  
 ……5. 특정 개인·법인·단체에 재화 및 용역을 정상적인 거래관행에서 벗어나 매각·교환·사용·수익·점유·제공 등을 하도록 하는 행위
- 제355조(횡령, 배임) ①타인의 재물을 보관하는 자가 그 재물을 횡령하거나 그 반환을 거부한 때에는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.
  - 제356조(업무상의 횡령과 배임) 업무상의 임무에 위배하여 제355조의 죄를 범한 자는 10년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

### 3. 권한남용

#### 가. 비인격적 행동 : 모욕, 명예훼손

<b>사례1. U공사 간부 입사예정자에 폭언</b>	D : 조직내 권력관계
<p><b>입사예정자에 폭언</b> : A씨는 지난 2016년 3월부터 2018년 2월까지 2년간 용역계약을 통해 U공사 00지역본부 소속으로 근무하다 5월 진행된 U공사 업무지원직 채용전형에 조사원으로 지원해 6월 27일 최종합격 통보를 받았다. 그러나 U공사 00본부의 팀장급인 B씨와 안부 인사를 하는 과정에서 문제가 발생했다. A씨가 공개한 지난 6월 27일 저녁 10시 B씨와 통화한 내용을 보면 ‘<b>너 회사 오지 마라</b>’, ‘<b>너 때문에 애들 죽어 나가는 거 보여줄게</b>’, ‘<b>니가 쓰레기야</b>’, ‘<b>내가 쉬워 보여?</b>’, ‘<b>내일 아침에 나보면 무릎 꿇어 할 수 있어?</b>’, ‘<b>아 용서가 안 돼. 나는 너 안 죽여 니 주변 사람들 내가 피 말리게 해줄게</b>’ 등 폭언과 욕설이 난무했다. 심지어 B 씨는 ‘내가 인사과에서 너 온다는 거 내가 안 막았다’, ‘니가 면접 보면서 열심히 했다고 뽐냈어?’ 등 인사권에도 개입했다고 A씨에게 으름장을 놓기까지 했다.<sup>67)</sup></p>	
<b>사례 해석</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘너 회사 오지 마라’, ‘너 때문에 애들 죽어 나가는 거 보여줄게’, ‘니가 쓰레기야’, ‘내가 쉬워 보여?’, ‘내일 아침에 나보면 무릎 꿇어 할 수 있어?’, ‘아 용서가 안 돼. 나는 너 안 죽여 니 주변 사람들 내가 피 말리게 해줄게’ 등 폭언과 욕설 등 경멸의 의사표현은 형법상 모욕죄가 성립될 수 있음.</li> </ul>	
<b>적용 세부법률</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 형법 제311조(모욕) 공연히 사람을 모욕한 자는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다</li> </ul>	

67) “납품업체에 갑질한 00공사 직원 4명 기소”, 00경제, 2014년 4월 16일 기사, <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2014&no=596378>, 최종검색, 2018년 10월 3일.  
 68) “[국감] 10년간 00공기업 공금 횡령 8000건” 뉴스핌, 2018년 10월 10일 기사, <http://www.newspim.com/news/view/20181010000191>, 최종검색, 2018년 10월 19일.

<b>사례2. H공사 직원 상대로 갑질한 V부 공무원</b>	B : 상급기관→하급기관
<p><b>모욕적 언행</b> : V공사 00본부장 A씨가 정년퇴직을 하면서 제출한 진정서에 따르면 M부 B사무관은 근로감독을 이유로 00본부 직원을 자신이 근무하는 지역으로 불러 수 차례 진술서를 쓰게 했다. B사무관은 작성된 진술서를 집어던지거나 해당 직원에게 고함을 치며 “본부를 떠나는 인사조치가 있을 것”이라고 말하는 등 부적절한 언행을 한 것으로 알려졌다. 해당 직원은 <b>이 사건 이후 수치심에 시달리다 최소 3개월 이상의 치료가 필요한 외상후 스트레스장애와 불면증 진단</b>을 받았다.<sup>70)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 본 사안은 직무의 내외를 불문하고 품위를 손상되는 행위로 볼 수 있음</li> <li>○ 작성된 진술서를 집어던지거나 해당 직원에게 고함을 지르는 행위는 형법상 폭행죄에 해당될 수 있으며, 이로 인하여 외상후 스트레스장애와 불면증 진단이 이루어졌다면 형법상 상해죄가 적용될 수 있음</li> </ul>

<b>적용 세부법률</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공무원법 제63조(품위유지의 의무) 공무원은 직무의 내외를 불문하고 그 품위가 손상되는 행위를 하여서는 아니된다.</li> <li>○ 형법 제257조(상해) ①사람의 신체를 상해한 자는 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</li> <li>○ 형법 제260조(폭행) ①사람의 신체에 대하여 폭행을 가한 자는 2년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.</li> </ul>

<b>사례3. 협력업체 직원에 갑질하는 W진흥원</b>	A : 공공→민간
<p><b>협력업체 직원에 폭언</b> : W진흥원에 상주하며 정보시스템 유지·관리업무를 하던 협력업체 직원 G씨는 W진흥원의 한 직원으로부터 “이 XX야. 정신 좀 차려라”는 욕설을 들었다.</p> <p><b>모욕적 언행</b> : G씨 등이 받는 급여수준을 운운하며 모멸감을 줬다는 주장도 나왔다. 같은 협력업체 직원인 L씨는 “W진흥원 직원이 ‘그 정도 돈을 받고 왜 이렇게밖에 일을 안하냐. 야근은 또 왜 안하냐’고 수시로 닦달했다”고 말했다.</p> <p><b>인사상 불이익 협박</b> : L씨는 “W진흥원 직원이 일하다가 입버릇처럼 ‘이런 식이면 사람 바꿔야 한다.</p>	

69) [단독] “년 쓰레기야” 신임에 폭언한 00간부”, 00시안, 2018년 7월 3일 기사, [http://www.pressian.com/news/article.html?no=202342&utm\\_source=naver&utm\\_medium=search](http://www.pressian.com/news/article.html?no=202342&utm_source=naver&utm_medium=search), 최종검색, 2018년 10월 5일.

70) ““측량도 3500장 뽑아와라”... ‘신의 직장’ 올린 갑질 공무원”, 00일보, 2017년 8월 14일 기사, <http://news.donga.com/3/all/20170814/85811040/1>, 최종검색, 2018년 10월 5일.

이렇게 하면 프로젝트 진행 못한다'며 **사실상 일자리를 볼모 삼아 업무지시**를 했다"고 말했다.<sup>71)</sup>

**사례 해석**

- 협력업체 직원에 대한 인사상 불이익 협박은 계약 및 계약이행 과정에서 거래상의 우월적인 지위를 이용하여 불공정한 거래 조건의 강요, 경영간섭 등 부당한 요구를 해서는 아니 된다는 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ②에 위반
- “이 XX야. 정신 좀 차려라”는 욕설, ‘그 정도 돈을 받고 왜 이렇게밖에 일을 안하냐. 야근은 또 왜 안하냐’ 등 경멸적 의사표현이나 가치 평가는 형법상 모욕죄가 성립될 여지가 있음

**적용 세부법률**

- 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ① 임직원은 ○○○에서 시행하는 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다. ② 임직원은 제1항의 입찰, 계약 및 계약이행 과정에서 거래상의 우월적인 지위를 이용하여 금지된 금품등을 요구하거나 불공정한 거래 조건의 강요, 경영간섭 등 부당한 요구를 해서는 아니 된다.
- 형법 제311조(모욕) 공언히 사람을 모욕한 자는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다

<b>사례4. X공단 이사장, 도 넘은 욕설 · 막말 논란</b> ...	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계

**모욕적 언행** : X관리공단 K이사장은 지속적으로 간부공무원들과의 회의 때와 직원들의 업무 결재 시 일대일 상황에서 심한 욕설을 하며 호되게 야단쳤다고 한다. **정신개조 및 업무 성과를 내기 위한 명목 하에 직원들을 상대로 한 온갖 욕설 등 모욕적이고 비윤리적인 발언**으로 인해 K이사장 취임 이후 최근까지 수십 명의 직원들이 이직했다는 주장도 나오고 있다. 이들 중 일부는 K이사장의 폭언과 성과실적 압박을 견디지 못해 사표를 냈다는 증언도 제기됐다. 거기에 **직원을 기계취급하며 “너 아니면 다른 인력(사람)을 쓰면 된다”는 식의 업무사고**가 직원들의 퇴사와 이직을 부채질하고 있다는 지적도 나오고 있는 실정이다.

익명을 요구한 한 간부 직원은 “K이사장은 결재를 받으러 올라온 간부들과 직원들을 향해 ‘**웃으면서) 내가 지시한 업무사항이 상당히 많죠, 지시한 업무를 따르지 않고 일이 하기 싫으면 그만 두세요**’라며 **모욕적인 발언도 서슴지 않았다**”고 했다. 그러면서 “K이사장은 업무보고서가 본인 생각과 맞지 않고 결재서류 제출이 늦는 경우, 특히 문서 글자 하나가 틀려도 **지적하며 인격을 모독하고, ‘아이 씨x) 못 해 먹겠다. 도저히 답답해서 못 해 먹겠다’** 등 심하게 호통을 치며 욕설과 함께 폭언을 일삼았다”고 밝혔다.<sup>72)</sup>

71) “고용 볼모로 욕설·협박...00진흥원의 갑질”, 00신문, 2018년 4월 15일 기사, [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201804150923001&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201804150923001&code=940100), 최종검색, 2018년 10월 5일

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 너 아니면 다른 인력(사람)을 쓰면 된다”, ‘내가 지시한 업무사항이 상당히 많죠, 지시한 업무를 따르지 않고 일이 하기 싫으면 그만 두세요’라는 등의 가치평가나 경멸의 의사표현은 형법상 모욕죄에 적용될 여지가 있음</li> </ul>
<b>적용 세부법률</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 형법 제311조(모욕) 공연히 사람을 모욕한 자는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다.</li> </ul>

나. 사적 용무 지시 : 자택 수리, 사무실 리모델링

<b>사례1. Y공사 임직원, 하도급사에 온갖 ‘갑질’</b>	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p><b>자택 수리 및 무상 도배 요구</b> : 감사원은 Y공사 지역센터 공사감독 담당 A씨가 2014년 1월~11월 사이에 센터장 등의 부탁을 받고 유관기관 B사가 공사 직원 3명의 주택을 수리토록 한 사실을 적발했다. A씨는 수리비 총 971만원을 보전해주기 위해 허위 공사비 2천만원을 지급토록 해 Y공사에 재산상 손해를 끼쳤다. A씨는 B사 직원이 본인 어머니 자택에 무상으로 80만원 상당 도배를 하게 시키기도 했다.<sup>72)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Y공사 임직원이 하도급업체에 자택 수리 및 무상 도배 요구와 현금 및 현물 수수, 사무실 무상 리모델링 요구를 한 행위는 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기이익을 도모하는 부패행위에 해당됨. 또한 임직원 행동강령 표준안 제21조(사적 노무 요구 금지)와 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다는 임직원 행동강령 표준안 제16조(이권개입 등의 금지)에 위반됨</li> <li>○ 감사원이 B사 대표를 뇌물공여 혐의로 검찰에 수사 요청을 한다면 위 행위는 청탁금지법 위반행위에 해당되며, 청탁금지 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 한 것으로 보아 청탁금지법 제24조(양벌규정)에 의해 법인도 처벌될 수 있음</li> <li>○ 직권을 남용하여 자신 어머니 자택의 도배에 80만원 상당의 노무를 제공 받았으므로 이는 수뢰죄에 해당할 수 있음</li> </ul>

72) [단독] 00공단 이사장, 도 넘은 욕설·막말 ‘논란’… 직원들, “한두 번도 아니고…”, 00신문, 2017년 11월 14일 기사, [http://ilyo.co.kr/?ac=article\\_view&entry\\_id=279591](http://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=279591), 최종검색, 2018년 10월 8일.

적용 세부법률
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제21조(사적 노무 요구 금지) 임직원은 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 직무관련자 또는 직무관련임직원으로부터 사적 노무를 제공받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다. 다만, 다른 규정 또는 사회상규에 따라 허용되는 경우에는 그러하지 아니하다.</li> <li>○ 형법 제129조(수뢰, 사전수뢰) ①공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.</li> </ul>

### 다. 부당한 업무 지시

<b>사례1. Z공사 직원 상대로 갑질한 A부 공무원</b>	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p><b>부당한 업무 지시</b> : B사무관은 근로감독을 이유로 내세워 컴퓨터로도 확인할 수 있는 5년 치 지적 측량 결과도를 A2 용지 3500장에 출력해 제출하게 하는 등 직원들에게 부당한 업무지시를 해온 것으로 알려졌다. 이 지시를 수행하려고 3개 지역 본부 직원들이 사흘 동안 밤새 출력작업을 한 것으로 전해졌다.<sup>74)</sup></p>	

사례 해석
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 5년 치 지적측량 결과도를 A2 용지 3500장에 출력해 제출하게 하는 등 직원들에게 부당한 업무 지시는 의무없는 일을 하도록 한 것이므로 형법상 직권남용죄에 해당될 여지가 있음.</li> </ul>

적용 세부법률
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 형법 제123조(직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</li> </ul>

73) “감사원, 00 임직원 5명 ‘하도급 갑질’ 검찰수사 요청”, 00N, 2018년 8월 8일 기사, <http://www.ebn.co.kr/news/view/951305>, 최종검색, 2018년 10월 8일.

74) ““측량도 3500장 뽑아와라”... ‘신의 직장’ 올린 갑질 공무원”, 00일보, 2017년 8월 14일 기사, <http://news.donga.com/3/all/20170814/85811040/1>, 최종검색, 2018년 10월 8일.

<b>사례2. 협력업체 직원에 업무 외 잡일 시킨 B진흥원</b>	B : 상급기관→하급기관
	D : 조직내 권력관계
<p><b>협력업체 직원에 계약 외 잡무 지시</b> : B진흥원 협력업체 직원 ㄱ씨는 B진흥원에 상주하는 동안 <b>계약상 본래 업무 외 각종 잡무</b>까지 떠맡아 했다. <b>방문객이 오면 일일이 응대를 하고 대기실로 안내</b>했다. B진흥원 직원들에게 <b>배송되는 택배와 우편물을 수거해 일일이 나눠주는 업무</b>도 ㄱ씨 몫이었다. B진흥원 직원들은 ㄱ씨에게 <b>커피 심부름과 청소를 시키기도 했다.</b><sup>75)</sup></p>	

<b>사례 해석</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 협력업체 직원에게 방문객이 오면 일일이 응대를 하고 대기실로 안내하게 하고 B직원들에게 배송되는 택배와 우편물을 수거해 일일이 나눠주는 업무는 계약상 본래 업무가 아님으로 해당행위는 임직원의 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 직무관련자로부터 사적 노무를 제공받거나 요구해서는 아니된다는 임직원 행동강령 표준안 제 21조(사적 노무 요구 금지) 위반에 해당될 수 있음</li> </ul>

<b>적용 세부법률</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제21조(사적 노무 요구 금지) 임직원은 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 직무관련자 또는 직무관련임직원으로부터 사적 노무를 제공받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다. 다만, 다른 규정 또는 사회상규에 따라 허용되는 경우에는 그러하지 아니하다.</li> </ul>

#### 4. 기타 공공부문이 민간부문을 대상으로 갑질 사례

##### 가. 계약, 납품 등 거래 관계 부정 부패

<b>사례1. 공공기관C 시공사에 갑질</b>	A : 공공→민간
<p><b>낮은 추정금액으로 시공사에 공사비 떠넘기기</b> : 공공기관C는 나라장터를 통해 증축 및 리모델링 공사를 발주했다. 이 공사 추정금액은 4억4220만원이며, 지방계약법을 준용해 적격심사 방식으로 집행했다. 개찰결과 A건설사가 예정가격 대비 87.755%인 3억8599만3699원을 적어내 적격심사 1위에 올랐다. 하지만 A건설사가 공공기관C가 제시한 설계도면을 기준으로 산출해 본 공사금액이 9~10억원이 소요되는 것으로 나타났다. <b>인찰공고에 게시된 공사금액인 4억4000만원으로 터무니없는 금액이라며 공사를 수행하면 4~5억원이 넘는 돈을 건설사가 투입해야하는 상황인 것이다.</b></p>	

75) “고용 불모로 육설·협박...00진흥원의 갑질”, 00신문, 2018년 4월 15일 기사, [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201804150923001&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201804150923001&code=940100), 최종검색, 2018년 10월 9일.

**공사비 산출 내역 비공개** : 00건설업계에서는 공공기관C가 내역서를 작성하지 않고 공사비를 책정했다고 주장하고 있다. D건설협회 00지역회는 “행자부 적격심사를 적용한다고 공고는 했지만, 내역서조차 없는 부실 입찰”이라며 “조달청 나라장터 시스템을 이용해 총액입찰의 맹점을 악용한 부당한 공사발주로 지역건설인들의 공분을 사고 있다”고 밝혔다. 이어 “**발주처에 공사금액 산출에 대한 공사내역서를 요청했으나 내역서는 없다고 한다. 설계사무실에서도 내역서를 작성하지 않았다고 하며 서로 책임을 떠넘기는 상황**”이라며 “내역 검토 없이 공사를 발주했다는 것은 이해되지 않으며, 물량누락 또는 인위적으로 단가를 낮춰 사업달성을 하려고 하는 의도로 볼 수 밖에 없다”고 밝혔다.

**지방계약법 관련 규정 미준수** : ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’에 따르면, 적격심사에 따른 입찰의 예정가격 결정때 계약담당자는 기술 또는 설계 담당자 (원가계산운영기관·업체 등 포함) 등이 거래실례가격·원가계산가격 및 견적가격 등에 따라 조사한 가격이나 설계가격에 대해 적정여부를 검토한 기초금액을 작성해야 한다고 규정하고 있다. 공공공사 계약관련 한 전문가는 “지방계약법에는 공사비를 일정한 절차에 따라 산출하도록 되어 있다. **입찰자한테는 지방계약법을 따르라고 해 놓고, 정작 발주처는 지방계약법을 따르지 않는 이중적인 태도**”라고 말했다.

**발주처 해석 우선시하는 문구 명시** : 입찰공고문에는 발주처의 우월적 지위를 이용한 갑질을 노골적으로 드러내는 문구도 있다. 공공기관C는 공고문을 통해 ‘**본 공고문 해석에 있어 분쟁의 소지가 있을 시 발주처의 해석이 우선한다**’고 명시했다.<sup>76)</sup>

**사례 해석**

- 공공기관C는 공사비 책정이 설계사무소를 통해서 산출했으며, 입찰공고 후 개찰까지 아무런 이의제기를 하지 않고 있다가 개찰이후 문제제기를 하고 있는데, 개찰이 이미 진행됐기 때문에 절차에 따라 계약을 진행할 수밖에 없다는 의견을 피력하고 있으나,
- 턱없이 낮은 추정금액으로 시공사에 공사비 떠넘기기, 공사비 산출 내역 비공개, 지방계약법 관련 규정 미준수, 발주처 해석 우선시하는 문구 명시 등은 임직원이 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다는 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ①과 거래상의 우월적인 지위를 이용하여 불공정한 거래 조건의 강요해서는 아니된다는 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ②를 위반했을 소지가 있음

**적용 세부법률**

- 임직원 행동강령 표준안 제23조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ① 임직원은 ○○○에서 시행하는 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령에서 정한 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 한다. ② 임직원은 제1항의 입찰, 계약 및 계약이행 과정에서 거래상의 우월적인 지위를 이용하여 금지된 금품등을 요구하거나 불공정한 거래 조건의 강요, 경영간섭 등 부당한 요구를 해서는 아니 된다.

76) “10억원 소요 공사, 4억에 발주… 00사 ‘갑질 횡포’”, 00경제, 2018년 1월 19일 기사, <http://www.cnews.co.kr/uhtml/read.jsp?idxno=201801181527338910206>, 최종검색, 2018년 10월 9일.

나. 직장, 단체 내 직권 이용 부조리

사례1. F대 갑질 교수	D : 조직내 권력관계
<p><b>상습적 교권 남용 및 성희롱</b> : 한 남학생은 “A교수가 수시로 학생들에게 담배와 도시락을 사오라고 하는 등 무리한 부탁을 한다”며 “만약에 이를 거부할 경우 수업 중에 폭언을 하며 집요하게 괴롭힌다”고 주장했다. 또 다른 여학생은 “A교수가 수업 중에 갑자기 ‘호텔 가봤냐’고 물은 뒤 ‘남자친구한테 한번 데려가 달라고 해라’라고 말한 적이 있다”고 털어냈다.</p> <p><b>유흥주점에서 학생 발표 강요</b> : 졸업생 A씨는 “8년 전 재학시절, 황당한 과제발표를 해야 했다”며 “한 밤 중에 과제발표를 하라며 교수가 부른 곳은 유흥주점”이라 말했다. 당시 유흥주점 안에는 해당 교수를 포함해 학과 강사와 여종업원들이 있었으며, 2명이 10분 동안 과제를 발표했다는 것이다. A씨는 교수가 여종업원들에게도 평가를 하도록 해 모멸감을 느꼈다고 주장했다.<sup>77)</sup></p> <p><b>공모전 수상자에 자녀 끼워넣기</b> : “국제공모전 수상자 명단에 자녀 이름 끼워넣기를 비롯해 폭언, 인격모독, 교권남용, 외모비하, 성희롱, 노동력 착취, 고가의 참고서적 강매, 공모전 상금 배분 강요 등 부당한 대우를 받은 해당전공 학생들에게 인권은 없었다” 이외에도 A교수는 자신의 집에 학생들을 불러다 술을 따르게 한다거나 수업 중 재료를 가지고 성적으로 희화화하는 등의 증언들이 나왔다.</p> <p><b>상습적 협박</b> : 학생은 “A교수가 틈만 나면 마음의 안 드는 학생들에게 ‘졸업할 생각하지 마라’ ‘전공업계 발 못 붙일 것’이라고 말하며 협박해왔다”고 말했다. 그러면서 “A교수가 학생 한 명 한 명을 정말 끝까지 집요하게 괴롭히기 때문에 이번에 선배들이 나설 때도 개인이 아닌 ‘4학년 일동’으로 나선 것”이라고 했다.<sup>78)</sup></p>	

사례 해석
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ A교수가 상습적 교권 남용 및 성희롱, 유흥주점에서 학생 발표 강요, 공모전 수상자에 자녀 끼워넣기, 상습적 협박을 한 행동은 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 이익을 도모한 행위에 해당하므로 부패방지권익위법 제2조 3. 가에 의거 부패행위에 해당됨</li> <li>○ A교수가 수시로 학생들에게 담배와 도시락을 사오라고 하는 등 무리한 부탁을 한 행위는 공무원이 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 직무관련자인 학생에게 사적 노무를 제공받거나 요구해서는 안된다는 공무원 행동강령 제13조의2(사적 노무 요구 금지)를 위반함</li> <li>○ A교수가 국제공모전 수상자 명단에 자녀 이름 끼워넣기 등은 공무원의 자신의 직위를 직접 이용하여 자신 또는 타인의 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다는 공무원 행동강령 제10조(이권개입 등의 금지)에 위반됨</li> <li>○ A교수는 국립대 교수이므로 공무원으로 보는데, 담배와 도시락을 사오라고 하거나 유흥주점에서 발표를 강요하는 행위는 명백히 의무없는 일을 하도록 하거나 권리행사를 방해한 행위이므로 형법상 직권남용죄에 해당됨.</li> <li>○ 학생들에게 ‘졸업할 생각하지 마라’ ‘전공업계 발 못 붙일 것’이라고 말하는 것은 상대방으로 하여금 공포심을 일으키게 할 의사로 해악을 가하는 행위이므로 형법상 협박죄에 해당될 수 있음</li> </ul>

77) “유흥주점에서 과제평가까지” 제주대 ‘갑질’ 교수 폭로 계속”, 000뉴스, 2018년 6월 27일 기사, <http://www.fnnews.com/news/201806270755160364>, 최종검색, 2018년 10월 10일.

적용 세부법률
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패방지권익위법 제2조 3. 가. 부패행위에 해당(공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위)</li> <li>○ 공무원 행동강령 제10조(이권 개입 등의 금지) 공무원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.</li> <li>○ 공무원 행동강령 제13조의2(사적 노무 요구 금지) 공무원은 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 직무관련자 또는 직무관련공무원으로부터 사적 노무를 제공받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.</li> <li>○ 형법 제123조(직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</li> <li>○ 형법 제283조(협박) ① 사람을 협박한 자는 3년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.</li> </ul>

사례2. 우월적 지위 이용한 갑질 야구감독 구속	A : 공공→민간
<p><b>금품 수수 및 횡령 등</b> : 피의자 A씨는 모 중학교 야구부 감독으로 야구부 학생들의 진학에 영향력을 행사하는 감독이라는 우월적 지위를 이용하여 <b>지난 2014년 2월부터 2016년 5월까지 고등학교 감독들에게 인사한다는 명목으로 학부모 총 21명으로부터 1억 6천만원 상당을 받았다.</b> 뿐만 아니라, 학교 관계자 C씨, <b>용품 업체대표 2명과 공모하여 한국야구위원회에서 지원된 야구용품을 현금으로 되돌려 받는 수법으로 3천4백만원을 횡령한 혐의도 있다.</b> 학교관계자는 이 같이 횡령한 돈600만원을 기숙사 부지 매입비용으로 사용했다. 또한, <b>피의자 A씨 수사 중 2016년 대입예정 학부모로부터 대학입시 관련 청탁 명목으로 2천5백만원이 거래된 사실을 확인</b>하고 추가로 모 대학 야구감독 B씨(1천5백만원 수수)를 형사입건 했다. <b>A씨는 학부모들로부터 편취한 금액을 주로 대전, 공주 등을 돌아 다니며 도박 자금으로 탕진하고 일부 유흥비로 사용했다.</b><sup>79)</sup></p>	

사례 해석
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학교 운동부 감독 A씨는 현행 청탁금지법 적용 대상(야구부 학생들의 진학에 영향력을 행사하는 감독이라는 우월적 지위를 이용하여 지난 2014년 2월부터 2016년 5월까지 고등학교 감독들에게 인사한다는 명목으로 학부모 총 21명으로부터 1억 6천만원 상당을 받은 혐의)임.</li> <li>○ 학교 운동부 감독 A씨의 행위는 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지), 임직원 행동강령 제16조(이권 개입 등의 금지), 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) 6에 위반됨.</li> <li>○ 운동부 감독 A씨는 우월적 지위를 이용하여 학부모들에게 금품을 수수한 행위는 형법 상 뇌물수수죄가 적용될 수 있음. 또한 수수한 금품으로 대학입시 관련 청탁을 한 점은 수뢰후부정처사에 해당함.</li> </ul>

78) “수년간 교수가 성희롱·갑질” … 뿔난 제주대 학생들”, 00뉴스, 2018년 6월 15일 기사, <http://www.nocutnews.co.kr/news/4986112>, 최종검색, 2018년 10월 10일.

79) “우월적 지위 이용한 갑질 야구 감독 구속”, 00NEWS, 2016년 11월 23일 기사, <http://www.ebaekje.co.kr/news/articleView.html?idxno=51829>, 최종검색, 2018년 10월 10일.

적용 세부법률
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 청탁금지법 제2조(정의)               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.                   <ul style="list-style-type: none"> <li>라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인</li> </ul> </li> <li>2. “공직자등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공직자 또는 공적 업무 종사자를 말한다.                   <ul style="list-style-type: none"> <li>다. 제1호라목에 따른 각급 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원</li> </ul> </li> </ol> </li> <li>○ 청탁금지법 부칙               <p style="margin-left: 20px;">제1조(시행일) 이 법은 공포(2016.5.29.) 후 6개월이 경과한 날부터 시행[시행 2016.11.30.]한다.</p> </li> <li>○ 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 제16조(이권 개입 등의 금지) 임직원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.</li> <li>○ 임직원 행동강령 표준안 제18조(알선·청탁 등의 금지) (알선·청탁 등의 금지) ③ 임직원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공직자가 아닌 자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 알선·청탁을 해서는 아니된다. 6. 각급 학교의 입학·성적·수행평가 등의 업무에 관하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위</li> <li>○ 형법 제129조(수뢰, 사전수뢰) ①공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.</li> <li>○ 형법 제131조(수뢰후부정처사, 사후수뢰) ①공무원 또는 중재인이 전2조의 죄를 범하여 부정한 행위를 한 때에는 1년 이상의 유기징역에 처한다.</li> </ul>

## 제4절 분석 및 시사점

### 1. 사례 분석을 통한 가이드라인 및 주의사항 도출

#### 가. 권력형 갑질

##### (1) 인사청탁형의 경우

공무원이 민간을 상대로 압박을 하여 취업을 강요하거나, 연봉협상을 대항하거나 자녀를 취업시키도록 청탁한 행위는 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위가 정도를 넘어 취업을 시키거나 알선이나 청탁을 통하여 자녀를 취업시킨 행위는 부패방지권의 위법상 부패행위로 볼 수 있으며, 공무원 행동강령상의 알선·청탁 등의 금지, 공직자 윤리법상 퇴직공직자의 취업제한 위반이 성립될 수 있다. 또한 해당 대기업에 채용을 강요하여 업무를 방해한 경우에는 형법상 업무방해죄가, 상대방의 의사결정 또는 의사활동에 영향을 미쳐 강제할 수 있는 정도의 협박이라면 형법상 강요죄가 성립될 수 있으므로 주의를 요한다.

공공기관이 지위를 이용하여 이면 계약을 통하여 기업들에게 돈을 대출해 주는 조건으로 공공기관이 추천한 자를 임원으로 선임하도록 강제하는 행위는 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위를 통하여 임원을 낙하산 인사로 취업되었다면 부패방지권의 위법상 부패행위로 보아, 임직원 행동강령상의 이권개입 등의 금지위반이며, 형법상 업무방해죄가 성립될 수 있으므로 주의를 요한다.

공공기관이 위탁 운영하고 있는 용역 및 도급업체에 퇴직임원의 연봉 조건까지 제시하여 고용을 요구하는 행위는 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위를 통하여 퇴직임원이 유관기관으로 고용이 되었다면 부패방지권의 위법상 부패행위로 볼 수 있다. 나아가 퇴직예정자가 자신의 직무권한을 행사하거나 사실상 영향력을 행사하여 채용 등 인사업무에 알선·청탁하였다면 임직원 행동강령 알선·청탁 등의 금지 위반이다. 퇴직임원의 고용을 강요하여 업무를 방해한 경우에는 형법상 업무방해 행위로 볼 수 있으며, 공무원이 퇴직임원의 고용요구와 같이 법률상 의무 없는 일을 하도록 하였다면 형법상 직권남용죄에 해당되므로 주의를 요한다.

공공기관이 용역대행업체에 퇴직 직원을 현장소장으로 채용할 것을 종용하는 행위

는 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위를 통하여 퇴직 직원이 고용이 되었다면 부패방지권익위법상 부패행위로 볼 수 있다. 또한 산하 용역업체에 퇴직자 채용을 강요 및 종용하여 업무에 지장을 초래했다면 형법상 업무방해죄가 성립될 수 있으며, 공무원이 퇴직직원의 고용요구와 같이 법률상 의무 없는 일을 하도록 하였다면 형법상 직권남용죄에 해당되므로 주의를 요한다.

퇴직 고위공직자를 전관예우 차원에서 업무관련성이 높은 유관기관 및 사기업에 재취업하도록 하는 행위는 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 전관예우 차원에서의 재취업은 공직자윤리법 퇴직공직자 취업제한 위반이며, 공무원이 퇴직 고위공무원 재취업과 같이 법률상 의무 없는 일을 하도록 하였다면 형법상 직권남용죄에 해당되므로 주의를 요한다.

이상과 같이 인사청탁형의 경우, 공무원 또는 공공기관이 지위를 이용하여, 위탁·운영 및 용역 대행업체에게 갑질을 하거나, 고위공직자의 전관예우 차원에서의 갑질이 대표적이며, 다음과 같은 행위를 갑질로 볼 수 있다.

- ① 공무원 또는 공공기관이 지위를 이용하여 대기업(민간)에 퇴직간부를 재취업을 알선 및 강요하는 행위, 재취업을 위해 연봉협상을 대행하는 행위, 자녀를 취업시키도록 청탁한 행위, 기업들에게 대출을 조건으로 기업임원 선임을 강제하는 행위, 경쟁입찰 없이 임직원이 출자한 회사에 일감을 몰아주는 행위
- ② 공무원 또는 공공기관이 위탁·운영하고 있는 용역 및 도급업체에 퇴직임원의 연봉조건을 제시하거나 고용을 요구하는 행위와 용역 대행업체에 퇴직직원의 채용을 종용하는 행위
- ③ 퇴직 고위공직자를 전관예우 차원에서의 유관기관 및 사기업에 재취업하도록 하는 행위.

## (2) 뇌물 수수 및 공여

공무원 또는 산업안전감독관과 같은 특별사법경찰관이 막강한 권한이나 우월적 지위를 이용하여 청탁대가로 뇌물이나 금품을 요구하거나, 여름휴가비, 명절 떡강 등의 명목으로 정기적으로 요구하거나 제공받는 행위는 갑질행위로 볼 수 있다. 이러

한 행위가 자신의 직무와 관련하여 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자신의 이익을 도모하였다면 부패방지권익위법상의 부패행위로 보아 청탁금지법 위반이며, 뇌물 및 금품을 받았다면 형법상 뇌물수뢰죄가 성립되며, 나아가 여름휴가비, 떡값 등 정기적으로 받았다면 상습성이 인정되어 가중처벌 될 수 있으므로 주의를 요한다.

공공기관이 하도급사에 자택수리와 무상도배를 요구하거나 사무실 리모델링을 시키거나, 회식비 등 명목의 현금과 등산화, 노트북 등을 요구하는 행위는 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위로 인하여 자택수리와 무상도배 및 사무실 리모델링을 하였다면 부패행위에 해당되어 임직원 행동강령 상의 사적노무 요구 금지 위반이며, 회식비 등 명목으로 현금 및 현물을 받았다면 형법상 뇌물죄가 성립될 수 있다.

공공기관이 사업 수주를 미끼로 특정 업체에게 현금과 룸살롱 접대를 요구하거나, 명절 때 기프트 카드를 요구하는 행위, 그리고 납품업체에 발주한 사업과 관련하여 해외 출장시 의전과 경비를 요구하는 행위는 갑질로 볼 수 있다. 이러한 직위를 이용하여 금품 및 향응을 받고, 해외 출장시 의전과 경비를 받았다면 부패방지권익위법상의 부패행위에 해당되어 임직원 행동강령 상의 이권 개입 등의 금지 위반과 청탁금지법 위반이 되며, 임직원이 기프트 카드를 받아 고위 간부에게 나눠주고 골프를 치거나 자녀들의 학원비를 내는 등 사적으로 유용하였다면 형법상 업무상 배임죄가 성립되며, 현금을 받았다면 형법상 뇌물죄가 성립되므로 주의를 요한다.

공공기관 직원이 직위를 이용하여 창업기업 지원자금 대출 대가로 중소기업 대표에게 금품과 향응을 요구하는 행위는 갑질로 볼 수 있다. 이처럼 직위를 이용하여 금품과 향응을 받았다면 공직자가 직무와 관련하여 직위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모하였으므로 부패방지권익위법상의 부패행위로 보아 청탁금지법 금품 등의 수수 금지 위반과 임직원 행동강령 표준안 상의 금품 등의 수수 금지 위반에 해당된다. 또한 직무에 관해 불법한 대가로 뇌물을 받았다면 형법상 단순수뢰죄가 성립되며 수차례에 걸쳐 받았다면 상습성이 인정되어 가중처벌이 되므로 주의를 요한다.

공무원 및 공공기관이 관급공사에 참여한 업체로부터 상습적으로 금품과 향응을 제공 및 요구하거나, 상품권을 명절 떡값 명목으로 요구하거나, 회식자리에 식사 값과 2차 비용 및 현금을 요구하는 행위는 갑질로 볼 수 있다. 이처럼 공공기관이 관급공사에 참여한 업체로부터 상습적으로 금품과 향응을 받았다면 공직자가 직무와 관련하여

자기의 이익을 도모하는 행위로 부패방지권익위법상 부패행위로 보아 임직원 행동강령 표준안 이권개입 등의 금지 위반이며, 상습적으로 금품과 향응을 제공받고, 떡값을 받고, 현금을 받았다면 청탁금지법 위반이며, 공무원은 형법상 직권남용죄와 뇌물죄가 성립될 수 있으므로 주의를 요한다.

공무원이 시설 관리 등 업체로부터 법인카드를 요구하거나, 공사현장 감독관을 맡으면서 공사 수주 업체의 불법 하도급과 노무비 허위 청구 등을 묵인해 주는 대가로 수 차례에 걸쳐 금품을 요구하거나, 등산화를 수 켈레 사와라, 양주를 사와라, 식대를 계산하라 등의 행위가 있었다면 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위로 인하여 법인카드를 받아 사용한 행위, 그리고 현장 감독관이 공사 수주 업체로부터 불법하도급과 노무비 허위 청구 등을 묵인해 주고 수 차례에 걸쳐 금품을 받았다면 공무원이 직무와 관련하여 직위를 이용한 것이므로 부패방지권익위법상의 부패행위로 보아 임직원 행동강령 표준안 상의 이권 개입 등의 금지 위반이며, 청탁금지법 위반에 해당된다. 또한 형법상 직권남용죄와 뇌물죄가 성립될 여지가 있으므로 주의를 요한다.

이상과 같이 뇌물 수수 및 공여의 경우, 공무원이 그 직무와 직위를 이용하여 갑질하는 경우와, 산업안전감독관이나 공사현장 담당자 또는 특별사법경찰관과 같은 우월적 지위를 이용하는 경우, 공공기관이 하도급 업체 및 사업수주 미끼 또는 관급공사에 참여한 업체 및 시설 관리 등 업체에게 갑질하는 경우가 대표적이며, 다음과 같은 행위를 갑질로 볼 수 있다.

- ① 편의 등 청탁 대가로 뇌물이나 금품을 요구하는 행위, 여름휴가비, 명절 떡값 등 명목으로 현금을 요구하는 행위, 명절 때 기프트 카드 및 상품권 등을 요구 하는 행위
- ② 하도급 업체에 자택수리, 무상도배, 사무실 리모델링 요구, 회식비 명목으로 현금 요구, 등산화, 노트북 등 요구, 사업 수주로 현금이나 룸살롱 접대 요구, 발주한 사업과 관련 해외 출장시 의전과 경비 요구, 관급공사 참여한 업체에게 금품이나 향응 요구, 창업기업 지원자금 대출 대가로 금품이나 향응 요구, 시설 관리 업체로부터 법인 카드 등을 요구 하는 행위
- ③ 직위를 이용하여 회식자리에서 식사 값과 2차 비용과 현금 요구, 등산화를 수 켈레 사와라, 양주 사와라, 식대를 계산하라 등의 행위

### (3) 리베이트

공무원 및 공공기관이 정부창업 지원 사업 대가 또는 지원 자금 대출대가로 유흥업소 접대를 요구하였다면 직위를 이용하여 부당한 이익을 요구한 것으로 갑질로 볼 수 있다. 이러한 행위로 인하여 접대를 받았다면 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모한 행위이므로 부패방지권의 위법상의 부패행위에 해당되며, 수 차례에 걸쳐 접대를 받았다면 임직원 행동강령 표준안 이권개입 등의 금지 위반이 되며, 현금이나 금품을 받았다면 청탁금지법상의 금품 등의 수수금지 위반이며, 나아가 공무원의 접대 요구행위는 형법상 직권남용죄가 성립될 수 있고, 현금이나 금품을 받았다면 형법상 뇌물죄도 성립될 수 있으므로 주의를 요한다.

공공기관이 납품업체로부터 사업 수주를 미끼로 향응을 요구하거나 고급 룸살롱 접대를 요구하고, 명절 때는 기프트 카드를 요구하였다면 직위를 이용하여 부당한 이익을 요구한 것으로 갑질로 볼 수 있다. 이러한 행위로 인하여 접대를 받았고 명절 때 기프트 카드를 받았다면 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모한 행위이므로 부패방지권의 위법상의 부패행위에 해당되며, 임직원 행동강령 표준안 이권개입 등의 금지 위반이 되며, 그 직무에 관하여 뇌물을 수수 요구하는 행위는 뇌물죄가 성립될 수 있으므로 주의를 요한다.

이상과 같이 리베이트의 경우, 공무원 및 공공기관이 그 직무와 관련하여 직위를 이용하여 갑질하는 경우가 대부분이다. 즉 우월적 지위를 이용하여 납품업체로부터 사업수주를 미끼로 접대를 요구하거나, 정부창업 지원 사업 대가 또는 지원 자금 대출대가로 접대를 요구하는 경우가 대표적이다. 다음과 같은 행위를 갑질로 볼 수 있다.

- ① 정부 창업 지원 사업 혜택 대가로 유흥업소 접대를 요구하는 행위, 창업기업 지원 자금 대출 대가로 유흥업소 접대 및 향응을 요구하는 행위, 사업수주 미끼로 고급 룸살롱 접대를 요구하는 행위
- ② 명절 때 또는 그 외 다액의 기프트 카드를 요구하는 행위, 수차례에 걸쳐서 유흥주점 접대를 요구하는 행위

## 나. 불공정 갑질

### (1) 계약 관계 갑질

공공기관이 법정 표준임대차 계약서에 없는 규정임에도 불구하고 우월적 지위를 이용하여 계약 기간 이내라도 임대조건 변경을 마음대로 조정하는 행위는 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위는 계약 및 계약 이행 과정에서 불공정한 거래조건의 강요를 금지하고 있는 임직원 행동강령 표준안상의 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이다.

공공기관이 용역 하청업체와 계약시 도급단가를 후려치기 하여 계약을 맺게 하는 행위는 갑질행위로 볼 수 있다. 특히 하청노동자의 임금을 다 지불하지 않고 일부는 하청업자가 책임지도록 하여 도급계약을 맺은 행위는 불공정한 거래조건을 금지하고 있는 임직원 행동강령 표준안상 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이며, 하도급법상 부당한 특약에 해당되고, 공정거래법상 불공정한 거래행위의 금지 위반이 성립된다. 따라서 공공기관 또는 공기업은 하청업체와 계약시 도급단가를 후려치지 않는 범위에서 계약서를 작성해야 한다.

공공기관은 건설공사를 발주하면서 타 공공기관에 비하여 예비가격 기초 금액 대비 갑값 비율을 지나치게 높게 산정하여 입찰하는 행위는 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위는 임직원 행동강령 표준안상의 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이며, 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 불공정한 거래조건을 강요했으므로 공정거래법 위반이 성립된다. 따라서 공공기관은 입찰시 다른 기관과 비슷한 수준에서 진행하도록 자체 내규를 개선하도록 할 필요가 있다.

이상과 같이 계약 관계 갑질의 경우, 계약 이후의 행위가 법정 표준임대차 계약 내용과 반하거나, 용역 하청업체와 계약시 도급단가를 후려치거나, 공사를 발주하면서 부당한 입찰을 하는 경우가 대표적이다. 계약 관계 갑질의 예를 들면 다음과 같다.

- ① 법정 표준임대차 계약서의 내용과 상관없이 임대조건 등을 발주자(정부기관) 편의 대로 변경 내지 조정하는 행위
- ② 공공기관이 용역 하청업체와 도급계약시 도급단가를 낮게 책정(후려치기)하도록 하는 행위, 하청노동자의 임금을 하청업자가 부담하도록 하는 도급계약을 맺도록 하는 행위

- ③ 공공기관이 직위를 이용하여 건설공사를 발주하면서 타 공공기관에 비하여 지나치게 높게 산정하여 입찰하는 행위

## (2) 부당행위

공공기관이 용역 단가를 대폭 줄여 용역업체와 계약을 체결하거나 비용절감을 위해 (청소)횟수를 줄이는 등의 부당한 관행을 통하여 용역비를 깎는 행위는 갑질로 볼 수 있다. 이러한 행위로 인하여 공공기관 등이 낮은 가격으로 용역업체와 계약을 체결하였다면 불공정한 거래조건의 강요를 금지하고 있는 임직원 행동강령 표준안상 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이 될 수 있고 공정거래법 상의 불공정거래행위의 금지에 해당되므로 주의를 요한다.

공공기관이 시공사에게 간접비 및 경비 관련 추가 요구 등 하등의 이의제기를 하지 않는다는 같이 '간접비 이의제기 미시행 합의서'를 요구하는 행위는 대표적인 갑질로 볼 수 있다. 공사기간이 연장되거나 공사계획이 추가로 반영되어 추가비용이 불가피한 상황에서 간접비는 작업현장 관리 인력에 대한 비용, 간접자재비, 임대료, 보험료 등 공사의 기간과 규모에 따라 변동되기 때문에 공사가 예상보다 연장되거나 계획이 변경되면 추가 비용이 발생한다. 그럼에도 불구하고 확약서를 받아서 비용에 대하여 시공사가 이의제기를 하지 못하게 하는 것은 갑질행위이다. 이러한 부당한 관행은 불공정한 거래조건을 요구한 행위이므로 임직원 행동강령 표준안상 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이며, 발주처의 직위를 이용하여 부당하게 상대방과 '간접비 이의제기 미시행 합의서(확약서)'를 요구하는 행위는 불공정거래행위에 해당할 수 있으므로 각별한 주의를 요한다.

공공기관이 시공사의 기술제안을 채택하지 않고 공사비를 부당하게 인하여 시공 과정에서 설계·오류·누락 등의 문제가 발생해도 시공사가 설계변경을 청구할 수 없도록 시공사에게 책임을 전가하는 것은 갑질행위로 볼 수 있으며, 영업 중이던 사업자의 매장을 협의 없이 일방적으로 이전시키는 행위와 신고·승인 가격대로 판매하고 있는데도 가격을 일방적으로 통일시키거나 가격을 인하하는 행위도 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 공사비를 부당하게 깎거나 시공사에 책임을 떠넘기고, 사업자의 경영에 부당하게 간섭하여 일방적으로 매장을 이전하는 행위는 임직원 행동강령 표준

안상의 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이며, 하도급법상의 부당한 특약 및 공정거래법 상의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위 위반이므로 주의를 요한다.

공공기관이 과도하게 지급한 공사 기성금을 환수하면서 높은 환수이자율을 부당하게 적용하여 환수이자를 징수하거나 초과기성금 발생의 책임을 시공사에게 전가하는 행위는 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 부당 환수이자 징수와 관련 법령상 기성금 환수에 대한 규정이 없는데도 초과기성금 발생의 책임을 시공사에게 전가하는 행위는 우월적 지위를 이용하여 불공정한 거래조건을 요구한 행위이므로 임직원 행동강령 표준안상의 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이며, 정당한 사유없이 수급사업자(시공사)에게 경제적 이익을 부당하게 요구한 것이므로 하도급법상 위반이 되므로 주의를 요한다.

공공기관이 하도급 공사를 맡긴 업체에게 장기간 공사비를 지급하지 않거나 일방적으로 공사를 그만두라고 하는 등의 행위는 갑질로 볼 수 있다. 이러한 행위로 인하여 하도급업체가 6개월 이상 장기간의 공사비를 받지 못하여 직원들 월급을 제대로 지급하지 못하는 행위는 거래상의 우월적 지위를 이용하여 공정한 거래조건을 요구할 수 없게 하는 임직원 행동강령 표준안상의 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이며, 60일 이내에 대금지급을 지급하지 않을 경우에는 하도급법상의 하도급 대금 지급 등의 위반될 수 있으므로 주의를 요한다.

공공기관이 납품 재하도급 계약을 체결하고 납품했지만 영세한 재하도급 업체는 계약금을 받지 못하거나 대금을 결재해 주지 않는 행위, 그리고 물품을 제작하여 제품을 납품했지만 일방적인 계약 취소 통보를 하는 것은 갑질로 볼 수 있다. 이러한 계약 및 계약 이행 과정에서의 거래상의 우월적 지위를 이용하여 불공정한 거래조건을 요구하는 행위는 임직원 행동강령 표준안상 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이며, 하도급법상의 하도급 대금의 지급 등 위반이 성립될 수 있으므로 주의를 요한다.

공사를 완료하고 기술심의까지 받았는데도 불구하고 발주청의 예산 조달 문제로 일방적으로 공사비를 대폭 삭감하거나 삭감된 공사비에 맞게 설계를 다시 요청하는 행위와 상위 계획이 변경되어 공사비가 증액되었음에도 설계비를 증액하지 않아 발주청에서 측량지반조사비만 인정하고 직접인건비는 주지 않는 행위도 갑질로 볼 수

있다. 또한 공공기관 및 공기업이 발주하여 누락 분야의 업무를 부당하게 요구하여 설계비 없이 설계를 요구하거나 과업지시서에 없었지만 공사금액이 크지 않다는 이유로 1+1 서비스를 강요한 행위 역시 갑질로 볼 수 있다. 발주처 사정으로 과업이 중지되면서 공사비가 증액되었지만 부당하게 설계비를 증액하지 않거나 미정산하는 행위는 갑질로 볼 수 있다. 이러한 계약 및 계약 이행 과정에서의 거래상의 우월적 지위를 이용하여 불공정한 거래조건을 요구하는 행위는 임직원 행동강령 표준안상 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이며, 하도급법상의 부당한 특약의 금지 및 공정거래법상의 불공정거래행위에 해당되므로 주의를 요한다.

이상과 같이 부당행위 갑질의 경우, 매입을 강요하거나, 용역 수주의 경우 용역단가를 삭감하는 경우, 그리고 경우에 따라서는 계약 및 재계약과 관련이 있으며, 시공사에게 부당한 약속서를 받거나 책임을 전가시키는 경우, 그리고 설계비와 공사비 등의 문제와 관련되었다. 용역이나 시공사 등 갑질의 요구에 부응하지 못할 경우 대부분 해당 발주처에서 발주되는 사업을 수주하지 못할 수도 있기 때문에 갑질의 횡포에 당할 수밖에 없는 구조적 문제를 안고 있다. 부당행위 갑질의 예를 들면 다음과 같다.

- ① 시공사에게 간접비 이의 제기 미시행 합의를 요구하는 행위, 공사기성금을 환수하면서 높은 환수이자율을 적용하여 환수이자를 징수하는 행위, 초과기성금 발생의 책임을 시공사에게 전가하는 행위, 시공사의 기술제안을 채택하지 않고 공사비를 부당하게 인하고 책임을 전가하는 행위
- ② 영업 중이던 매장을 협의 없이 일방적으로 이전시키는 행위, 신고·승인된 가격을 일방적으로 통일시키거나 인하하는 행위, 공사를 완료했음에도 예산 조달 문제로 일방적으로 공사비를 대폭 삭감하거나 삭감된 공사비에 맞게 설계를 재요청하는 행위, 상위계획이 변경되어 공사비가 증액되었어도 설계비를 증액하지 않는 행위, 누락 분야의 업무를 설계비 없이 설계를 요구하는 행위, 과업지시서에 없는데도 1+1 서비스를 강요하는 행위

### (3) 납품 관련 금품 수수, 공금 유용, 횡령

공무원 및 공공기관이 납품업체에게 발주한 사업과 관련하여 해외출장을 가면서 의전과 경비를 제공하려는 행위와 납품업체에게 다른 업체를 위해 비용을 대납하는

행위는 갑질로 볼 수 있다. 이는 직위를 이용하여 해외 출장을 가면서 의전과 경비를 요구하여 받은 행위는 부패방권익위법상 부패행위에 해당하고, 소속기관 내에는 허위 근거리 출장 신청 후 조기퇴근 하는 등의 행위로 출장비를 수령하였다면 형법상 횡령죄가 성립될 수 있으므로 주의를 요한다.

이상과 같이 납품 관련 금품 수수, 공금 유용, 횡령행위 갑질의 경우, 납품업체에 발주한 사업과 관련되는 경우가 대부분이다. 특히 공무원이 직위를 이용하거나 직무와 관련하여 직권을 남용하는 행위는 부패방지권익위법 상의 부패행위에 해당하며, 형법상 직권남용죄에 해당할 수 있다. 납품 관련 갑질의 예를 들면 다음과 같다.

- ① 발주한 사업과 관련하여 해외 출장을 가면서 의전과 경비를 요구하는 행위
- ② 납품업체에게 다른 업체의 비용을 대납하는 행위

#### 다. 권한남용

##### (1) 비인격적 행동: 모욕, 명예훼손

공공기관 임직원이 같은 소속으로 근무했던 상관이 입사예정자에게 ‘너 회사 오지 마라’, ‘너 때문에 애들 죽어 나가는 거 보여줄게’, ‘니가 쓰레기야’, ‘내가 쉬워 보여?’, ‘내일 아침에 나보면 무릎 꿇어 할 수 있어?’, ‘아 용서가 안 돼. 나는 너 안 죽여 니 주변 사람들 내가 피 말리게 해줄게’ 등 폭언과 욕설은 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위는 경멸의 의사표현으로 형법상 모욕죄가 성립할 수 있으므로 주의를 요한다.

공무원이 작성된 진술서를 집어던지거나 해당 직원에게 고함을 치면서 인사조치를 거론하는 등의 부적절한 언행은 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위는 공무원법 품위유지의무 위반이며, 가치판단이나 경멸의 의사표현으로 형법상 모욕죄가 성립할 수 있으며, 진술서를 집어 던지는 행위는 형법상 폭행죄가 성립될 수 있으므로 주의를 요한다. 아울러 이러한 행위로 인하여 외상후 스트레스장애와 불면증 진단을 받았다면 형법상 상해죄가 성립될 수 있으므로 주의를 요한다.

공공기관 임직원이 협력업체 직원에게 “이 XX야. 정신 좀 차려라”는 욕설 등의 부적절한 언행과 ‘그 정도 돈을 받고 왜 이렇게밖에 일을 안하냐. 야근은 또 왜 안하냐

고 수시로 닦달하는 것은 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위는 가치판단이나 경멸의 의사표현으로 형법상 모욕죄가 성립할 수 있으므로 주의를 요한다.

공공기관 이사장이 간부 직원들과의 회의 때와 업무 결재시 일대일 상황에서 심한 욕설과 비윤리적인 발언(가령 “너 아니면 다른 사람을 쓰면 된다” “웃으면서) 내가 지시한 업무사항이 상당히 많죠, 지시한 업무를 따르지 않고 일이 하기 싫으면 그만 두세요”“(아이 씨×) 못 해 먹겠다. 도저히 답답해서 못 해 먹겠다” 등 문서 글자 하나 틀려도 지적하며 인격을 모독하는 것은 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위는 가치판단이나 경멸의 의사표현으로 형법상 모욕죄가 성립할 수 있으므로 주의를 요한다.

## (2) 사적 용무 지시

공공기관 임직원이 부하 직원이나 하도급사 및 협력업체 직원들에게 자택 수리 및 무상도배를 요구하는 사적 행위는 갑질행위로 볼 수 있다. 이러한 행위는 공직자의 직무와 관련하여 자기 이익을 도모하는 부패행위에 해당하며, 임직원 행동강령 표준 안 상의 사적노무 요구 금지위반이 된다. 또한 직권을 남용하여 하도급사에 자택수리와 사무실 리모델링을 시키는 행위로 80만원 상당의 노무를 제공 받은 행위는 뇌물죄가 성립될 수 있으므로 주의를 요한다.

## (3) 부당한 업무 지시

공무원이 근로감독을 이유로 5년치, 10년치, A2 용지 3,500장 을 사흘 동안 밤새 출력해 제출하게 하는 등 하지 않아도 될 일이나 쉽게 할 수 있는 일을 일부로 어렵게 하도록 하는 부당한 업무지시 행위는 갑질로 볼 수 있다. 이러한 행위는 공직자의 직무와 관련하여 의무 없는 일을 하도록 한 행위이므로 형법상 직권 남용죄가 성립될 수 있으므로 주의를 요한다.

공무원 및 공공기관 직원이 협력업체의 직원이나 하위직원에게 본래의 업무 외에 각종 잡무를 시키는 행위(가령, 방문객 안내, 택배와 우편물 수거, 커피 심부름, 청소 등)는 갑질로 볼 수 있다. 이러한 행위는 계약상 본래업무가 아님에도 자신의 직무권한을 행사하거나 지위와 직책 등에서 유래되는 영향력을 행사하는 것으로 임직원 행동강령 표준안 상의 사적노무 요구 금지 위반이며, 형법상 공무원이 협력업체 직원에게

커피 심부름과 청소 등을 시키는 행위는 의무 없는 일을 하도록 한 행위이므로 직권 남용죄가 성립될 수 있으므로 주의를 요한다.

이상과 같이 권한 남용 갑질의 경우, 비인격적 행동(모욕, 명예훼손)과 관련해서는 욕설을 하거나, 인사조치를 거론하는 행위, 그리고 협력업체 직원에게 부적절한 언행이나 수시로 닦달하는 행위를 갑질로 볼 수 있으며, 사적 용무지시로 부하 직원이나 하도급사 및 협력업체에게 의무 없는 일을 하도록 하는 행위는 갑질로 볼 수 있다. 또한 부당한 업무 지시와 관련해서는 하지 않아도 되는 일을 시킨다거나, 협력업체의 직원 및 하위직원에게 각종 잡무를 시키는 행위와 관련 되었다. 하위직급이나 협력업체 및 하도급사의 경우 공무원 및 공공기관이 직무와 직위를 우월적으로 이용하여 권한 남용을 할 수 밖에 없는 구조적 문제를 안고 있다. 권한남용 갑질의 예를 들면 다음과 같다.

- ① “이 XX야 정신좀 차려라”, “그 정도 돈을 받고 왜 이렇게밖에 일을 안하냐”, “너 아니면 다른 사람 쓰면 된다”, “아이 씨 못해먹겠다”, “너 회사 오지마라”, “니가 쓰레기야”, “내가 쉬워 보여”, “피말리게 해줄게”, 폭언과 욕설을 하는 행위, 고함은 지르는 행위 등 가치판단이나 경멸의 의사표현
- ② 진술서를 집어던지거나, 문서 글자 하나 틀려도 지적하며 인격을 모독하는 행위, 인사조치를 거론하는 부적절한 언행이나 비윤리적인 발언을 하는 행위
- ③ 부하직원이나 하도급사 또는 협력업체 직원에게 자택수리 및 무상도배를 요구하는 행위, 하지 않아도 될 일이나 쉽게 할 수 있는 일을 일부로 일을 부당하게 시키는 행위, 본래 업무 외에 각종 잡무(방문객 안내, 택배와 우편물 수거, 커피 심부름, 청소 등)을 시키는 행위

## 라. 기타 공공부문이 민간부문을 대상으로 갑질한 사례

### (1) 계약, 납품 등 거래 관계 부정부패

공공기관이 사기업을 대상으로 터무니없게 낮은 추정금액으로 시공사에 공사비를 떠넘기는 행위와 공사비 산출 내역을 공개하지 않고 부당하게 공사를 발주하는 부실 입찰(가령, 입찰자한테는 지방계약법을 따르라고 하고 발주처는 지방계약법을 따르지

않게 하거나, 입찰공고문에 본 공고문 해석에 있어서 분쟁의 소지가 있을 시 발주처의 해석이 우선하다는 식의 발주처의 우월적 지위를 드러낸 문구) 행위는 갑질로 볼 수 있다. 이러한 행위는 임직원이 입찰, 계약 및 계약 이행 등에 있어 관계법령에서 정한 절차대로 공정하고 투명하게 업무를 수행하는 임직원 행동강령 표준안 상의 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이므로 주의를 요한다.

## (2) 직장, 단체 내 직권 이용 부조리

국립대학의 전공교수가 학생에게 담배와 도시락을 사오라고 하거나 수업 중에 “호텔 가봤냐?” “남자친구한테 한번 데려가 달라고 해라” 등 상습적 교권을 남용 및 성희롱, 그리고 한 밤중에 유흥주점에서 과제 발표를 하라는 식의 부적절한 언행은 갑질로 볼 수 있다. 또한 공모전 수상자에 자녀 이름을 끼워넣거나 고가의 참고서적 강매, 공모전 상금 배분 강요, 자신의 집에 학생들을 불러 술을 따르게 하는 행위, ‘졸업할 생각하지 마라’ ‘디자인계 발 못 붙일 것’이라고 말하며 협박하는 행위도 갑질로 볼 수 있다. 이러한 행위는 공직자가 직무와 관련하여 그 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모한 행위이므로 부패방지권익위법상 부패행위에 해당하며, 담배와 도시락을 시키는 행위는 공무원 행동강령 사적노무 요구금지 위반이며, 수상자 명단에 자녀 이름 끼워넣거나 참고서적 강매 등은 공무원 행동강령상 이권개입 등의 금지 위반이며, 담배와 도시락 심부름을 비롯하여 유흥주점에서 발표를 강요하는 행위는 형법상 의무없는 일을 하도록 하는 행위이므로 직권남용죄에 해당될 수 있으며, “졸업할 생각마라”, “디자인계 발 못 붙일 것”과 같은 상대방으로 하여금 공포심을 일으키게 할 의사는 형법상 협박죄가 성립될 수 있으므로 주의를 요한다.

국립 중학교 야구부 감독이라는 우월적 지위를 이용하여 고등학교 감독들에게 인사 명목으로 학부모로부터 현금이나 금품을 요구하는 행위는 갑질로 볼 수 있다. 이러한 행위는 청탁금지법 상의 금품 등의 수수 금지 위반이며, 수수한 현금을 기숙사 부지 매입비용으로 사용하는 것은 임직원 행동강령상의 이권 개입 금지 위반, 학부모로부터 대학입시 관련 청탁은 임직원 행동강령 표준안 상의 알선·청탁 등의 금지 위반이며, 형법상 학부모로부터 현금이나 금품을 받았다면 뇌물수수죄가 성립될 수 있고, 뇌물을 받고 이후 대학입시 관련 청탁을 하였다면 형법상 수뢰후부정처사죄에 해당되

므로 주의를 요한다.

이상과 같이 기타 공공부문이 민간부문을 대상으로 갑질하는 경우, 계약이나 납품 등 거래 관계상의 부정부패로 인하여 갑질이 대부분 이루어지고 있으며, 직장이나 단체 내의 직권을 이용한 부조리 등이 문제가 되고 있다. 특히 공사비 산출내역이나 부실입찰 등은 발주처의 우월적 지위를 이용한 경우가 대부분이며, 국립대학 또는 국공립 학교에서의 우월적 지위를 이용한 직권남용이 심각한 정도이다. 학생 또는 학부모 입장에서는 갑질의 요구에 부응하지 못할 경우 취업이나 입시 등에 영향을 받기 때문에 갑질의 횡포에 당할 수밖에 없는 구조적 문제를 안고 있다. 갑질의 예를 들면 다음과 같다.

- ① 터무니없는 낮은 추정금액으로 시공사에 공사비를 떠넘기는 행위, 공사비 산출내역을 공개하지 않고 부당하게 공사를 발주하는 부실입찰 행위, 분쟁의 소지가 있을 경우 발주처의 해석이 우선한다는 문구가 포함되어 있는 입찰공고문 공고
- ② 국립대학의 교수가 학생에게 담배와 도시락을 요구하는 행위, 유흥주점에서 과제 발표를 시키는 행위, 고가의 참고서적 강매행위, 공모전 상금 배분 강요 행위, 학생들에게 술을 따르도록 시키는 행위, “졸업할 생각하지 마라”, “디자인계 발도 못 붙일 것”이라는 협박하는 행위
- ③ 인사명목으로 학부모로부터 현금이나 금품을 요구하는 행위, 학부모로부터 대학입시 관련 청탁을 요구하는 행위

## 2. 시사점 제시

### 가. 갑질과 부패, 범죄와의 관계

갑질은 상대적으로 권력의 우위에 있는 갑이 약자인 을에게 부당행위를 통칭하는 개념으로 보통은 우월적 지위를 이용한 데에서 접근한다. 물론 한국적 갑질의 특징은 구조적, 심리적, 발생원인적인 접근에서도 의미가 있지만 무엇보다 상하 계층, 계약관계, 서열주의, 군대문화 등과 같이 상대적 우월감에서 비롯되는 것을 알 수 있다. 이러한 갑질은 상대적으로 부패와는 다른 차이점을 보여준다.

국제협약(UN반부패협약)에서 부패를 범죄로 규정함에 따라 국내에서도 부패를 범죄로 보고 있지만 갑질은 우리나라에서 최근에 형성된 개념으로 유엔 등 국제사회의 기준에 포함되어 있지 않다. 갑질은 법의 테두리 내에서 사회문화 관행상 교묘히 자리잡고 있는 것을 확인해 볼 때, 부패보다 더 포괄적인 개념이라 할 수 있다. 이러한 특징은 사례분석을 통해 범죄로 판단된 경우가 있었기 때문이다.

결국, 갑질이 어느 경우에는 부패로 될 수 있고 어느 경우에는 범죄로 될 수 있는 경우가 있었다. 그렇지만 10년 동안의 주요 사례를 분석해 보니, 갑질이 부패와 범죄의 경계를 넘나들기 때문에 갑질이 때로는 부패행위로, 갑질이 때로는 범죄행위로 나타나는 경우가 있었다. 다시 말해서 갑질이 때로는 불법적 표지를 내재하고 정도와 경우에 따라서 부패와 범죄에 해당할 수 있는 경우가 적잖게 발생한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 고려해야 할 것이 바로 갑질과 도덕 및 예의와의 경계, 즉 갑질의 체계적 위치를 고려해야 할 필요가 있다.

왜냐하면 갑질을 범죄로 본다면 갑질의 행위양태가 포괄적이므로 갑질은 부패 내지 범죄라는 인식이 자리잡을 수 있는 위험이 있다. 반면, 갑질을 부패 내지 범죄로 보지 않는다면 갑질이 부패 내지 범죄에 해당할 경우에 처벌의 문제가 발생할 수 있다. 갑질은 도덕에는 어긋나나 어느 정도의 불법성이나 상습성, 또는 반복성이 수반될 경우에 때로는 부패로 때로는 범죄로 될 수 있는 가능성이 있는 현상으로 구분할 수 있다.

그렇다면 갑질, 부패 그리고 범죄와의 차이점을 검토하면, 부패(corruption)의 실체는 관련학자나 그 부패현상을 보는 접근방법에 따라서 개념에 관한 정의를 다양하게 논의되고 있다. 그 이유는 부패개념의 정의과정에 있어서 관련변수가 많아 한마디로 압축하기가 어렵기 때문이다. 일반적으로 부패는 비리, 부정, 부조리와 혼용되고 있다.

일반적으로 부패란 그 지위나 권력을 이용하여 특수한 이익을 취득하거나 그러한 것을 기대하고 그 기회와 여건을 조성하는 부정직하고 불법적이며 비도덕적인 일탈 행위(deviant behavior)라고 할 수 있다. 그러므로 부패는 불법적인 행위나 범죄보다도 더 포괄적이고 넓은 용어로 사용된다. 또한 부패는 사회적인 공익을 위반하여 개인의 이익을 추구하는 불법적이고 비윤리적인 방법으로 특수한 이익을 취득하는 일탈행위라고 할 수 있다. 그리고 공직자는 국민의 대표자이므로 공무를 수행하고

국민들에게 당연한 서비스를 제공하여야 할 책임이 있다. 따라서 부패란 국민의 기대 가능성(expectation)을 일탈한 모든 불법적이고 비윤리적인 적극적 혹은 소극적 행위의 총체적인 개념이라고 할 수 있다.

한편, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률에 따른 부패 행위의 개념을 살펴보면 동법 제2조(정의) 제4호에 의하면 “부패행위”란 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위”, “공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위”, 앞의 행위에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위로 규정하고 있는 것을 알 수 있다.

이상과 같이 부패와 범죄는 다른 개념으로 보는 것이 타당하다. 왜냐하면 행정학상 부패개념은 범위반행위뿐만 아니라 비윤리적 행위도 포함하기 때문에 광범위한 개념으로 볼 수 있지만, 형법상 범죄개념은 ‘처벌규정’이 있어야 한다는 점에서 부패개념보다는 좁은 개념으로 해석하여야 한다. 그러므로 양자의 상관관계를 분석하면 부패행위 중 형법상 처벌규정이 있을 경우에는 범죄에 해당하므로 형사처벌이 가능하고, 부패행위 중 형법상 처벌규정이 없을 경우에는 공무원법 등 행정법규 등에 의하여 과태료나 징계처분을 고려해야 한다.<sup>80)</sup>

또한 갑질과 부패도 다른 개념으로 보는 것이 타당한데, 부패개념과 갑질 모두 비윤리적 행위도 포함된다는 점에서는 동일하지만, 갑질은 이른바 갑의 우월적 지위에 기반하여 이루어지는 비윤리적 행위라는 점에서 반드시 우월적 지위를 기반하지 않는 부패와는 차이점이 존재하기 때문이다. 따라서 부패와 갑질의 개념은 명확히 구분되는 것은 아니다. 가령, 갑질의 행위가 정도를 넘어 취업을 시키거나, 알선이나 청탁을 통하여 자녀를 취업시킨 행위, 낙하산 인사로 임원으로 선임하거나 퇴직임원이 유관기관으로 고용되는 행위는 부패방지권익위법상 부패행위로 보고 있다. 만약 자신의 이익을 위해 서비스를 제공받았다거나 금품이나 뇌물을 받았다면 이는 갑질이면서 부패행위인 것이다. 결론적으로 갑질의 범위에는 부패나 범죄에 해당될 수 있는 행위가 포함되어 있고, 부패행위나 범죄행위 중에서도 우월한 지위를 이용한 사례의

80) 가령, 파면, 해임, 강등, 정직, 감봉, 견책, 주의·경고, 인사조치 등이 그것이다.

경우에는 갑질로 볼 수 있다. 따라서 갑질에 해당되는지 여부는 우월적 지위를 이용한 행위인지가 중요한 판단요소가 될 수 있다.

한편, 일본에서는 ‘파와하라(パワハラ)’라고 하여 직장 내에서 지위나 권력을 부당하게 행사하는 직장내 괴롭힘에 한정하고 있다. 이 역시 부패라고 보기보다는 같은 직장 내에서의 업무상의 지위와 인과관계를 바탕으로 지켜야 할 도리로 판단하고 있다. 다만 문제가 커졌을 경우에는 기업에게 민법상 불법행위 책임을 묻거나, 기업이 근로자가 편안하게 일할 수 있도록 근무환경을 조성하기도 한다.

#### 나. 복합 내지 중복되는 행위태양

사례분석을 통하여 살펴본 결과, 각각의 사례에서 공통되는 행위유형이 도출되는 경우도 있지만, 대부분 같은 사례에서 복합 내지 중복되는 갑질이 나타나는 경향을 파악해 볼 수 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째, 공공기관 내에서의 갑질인 권력형 갑질과 불공정 갑질, 권한 남용 갑질의 경우 공공부문에서 민간부문을 대상으로 한 갑질 사례와 유사한 행위태양이 존재하는 경우가 존재한다. 가령, 불공정 갑질의 납품 관련 금품수수와 민간부문 대상 납품 등 거래행위시에 유사한 갑질행위가 존재하며, 불공정 갑질의 계약관계 갑질과 민간부문 대상 계약 관계 갑질의 경우도 유사한 행위가 존재하고 있다. 또한 권한 남용에서의 사적 용무 지시와 민간부문 대상의 직장, 단체 내 직원 이용 부조리의 경우 유사한 갑질의 행위 태양이 존재하며, 권력형 갑질의 인사청탁형의 유형이 민간부문 대상의 직장, 단체 내 직원 이용 부조리에서도 나타나는 경우가 있다.

두 번째, 형법상 뇌물 수수 및 공여의 경우 인사청탁형, 리베이트, 계약관계, 납품관련 갑질에서 뇌물수수와 동시에 청탁이나 알선 등에서도 나타나며, 또한 민간부문의 대상 갑질 사례에서도 뇌물과 청탁, 알선 등이 나타나는 경우가 있다. 보통 뇌물수수 및 청탁이나 알선의 경우 다른 갑질 사례에 대부분 중복 내지 복합적으로 나타나는 경우가 대부분이다.

세 번째, 불공정 갑질의 경우 공공기관이 하도급사 내지 협력업체에 대하여 계약관계 갑질, 부당행위 갑질, 납품 관련 갑질이 동시 또는 중복적으로 나타나는 경우가 있다. 각각 사례의 경우 공무원이 직무와 관련하여 직위를 이용하여 갑질을 행사

하는 경향이다. 다시 말해서 우월적 지위를 이용하여 자기의 이익을 도모하고 있다.

네 번째, 권한 남용의 갑질의 경우 사적 용무 지시와 부당한 업무 지시의 경계가 모호하며, 모욕의 경우는 부당한 업무지시와 같이 다른 갑질 유형에서도 존재하는 경우가 다분하다.

### 3. 공무원 행동강령 등의 적용여부

#### 가. 형법

형법상 구성요건에 해당하고 위법하며, 책임성이 인정되는 경우에 비로소 형사제재가 부과된다. 갑질의 경우라도 형법상의 구성요건에 해당하고 위법성과 책임성이 인정된다면 범죄가 될 수 있다. 또한 불법의 정도가 높고 상습적이거나 다른 범죄와 병합된다면 가중처벌도 가능하다. 사례를 분석한 결과 다음의 경우 형법상 범죄가 될 수 있다는 점을 유의해야 한다.

공무원의 지위를 이용하여 낙하산 인사로 취업을 시키거나 해당 대기업에 채용을 강요하여 취업을 시키거나, 퇴직 고위공무원을 재취업하도록 한 행위는 형법상 법률상 의무 없는 일을 하도록 하였으므로 직권남용죄에 해당될 수 있다. 나아가 공무원 및 공공기관 산하 용역업체에 퇴직자 채용을 강요 및 종용하여 업무에 지장을 초래하였다면 형법상 업무방해가 성립될 수 있다. 그리고 공무원이 본업 이외에 자택수리와 무상도배 및 사무실 리모델링을 시키고, 공무원이 협력업체 직원에게 커피 심부름과 청소 등을 시키는 행위, 담배와 도시락 심부름을 시키는 행위는 형법상 의무 없는 일을 하도록 하는 행위이므로 직권남용죄에 해당될 수 있다. 또한 공무원이 직위를 이용하여 해외 출장을 가면서 의전과 경비를 요구하여 받은 행위는 공직자의 직무와 관련하여 형법상 직권남용죄가 성립될 수 있다.

공공기관 또는 공무원이 직무와 관련하여 불법한 대가로 뇌물이나 금품, 또는 회식비 등 명목으로 현금 및 현물을 받았다면 형법상 단순수뢰죄가 성립된다. 그러나 불법한 대가가 아닌 뇌물을 받았다면 청탁금지법과 임직원 행동강령 표준안 상의 금품 등의 수수 금지 위반에 해당하게 된다. 또한 공무원이 기프트 카드를 받아 고위 공직자에게 나눠주고 골프를 치거나 자녀들의 학원비를 내는 등 사적으로 유용하였다

면 형법상 업무상 배임죄가 성립될 여지가 있다. 나아가 수차례에 걸쳐 받았다면 상습성이 인정되어 가중처벌 된다.

공공기관 및 공무원이 납품업체에게 다른 업체를 위해 비용을 대납한 행위는 형법상 횡령죄가 성립하며, 욕설 등 경멸의 의사표현을 했다면 형법상 모욕죄가 성립되며, “졸업할 생각마라”, “디자인계 발 못 붙일 것”과 같이 상대방으로 하여금 공포심을 일으키게 할 의사는 형법상 협박죄가 성립될 수 있다. 아울러 진술서를 집어 던지는 행위는 형법상 폭행죄가 성립될 수 있고, 갑질 행위로 인하여 외상후 스트레스장애와 불면증 진단을 받았다면 형법상 상해죄가 성립될 수 있다.

#### 나. 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률

공공기관이 민간을 상대로 취업을 강요하여 취업을 시키거나 알선이나 청탁을 통하여 자녀를 취업시킨 행위, 낙하산 인사로 취업퇴직임원이 유관기관으로 고용하는 것은 부패방지권익위법상 부패행위가 된다. 또한 직위를 이용하여 금품과 향응을 받았거나 관급공사에 참여한 업체로부터 상습적으로 금품과 향응을 받았다면 공직자가 직무와 관련하여 직위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모하였으므로 부패방지권익위법상의 부패행위로 볼 수 있다.

#### 다. 임직원 행동강령

자택수리와 무상도배 및 사무실 리모델링을 시켰다면 임직원 행동강령 상의 사적노무 요구 금지 위반이며, 직위를 이용하여 금품 및 향응을 받고, 해외 출장시 의전과 경비를 받았다면 공직자가 직무와 관련하여 직위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모하였으므로 임직원 행동강령 표준안 상의 금품 등의 수수 금지 위반 및 이권개입 등의 금지 위반에 해당될 수 있다. 또한 공무원들이 관급공사에 참여한 업체로부터 상습적으로 금품과 향응을 받았다면 공직자가 직무와 관련하여 자기의 이익을 도모하는 행위로 임직원 행동강령 표준안상 이권개입 등의 금지 위반이며, 법인카드를 받아 사용하거나, 현장 감독관이 공사 수주 업체로부터 불법하도급과 노무비 허위 청구 등을 묵인해 주고 수 차례에 걸쳐 금품을 받았다면 이 역시

공무원이 직무와 관련하여 직위를 이용한 것이므로 임직원 행동강령 표준안 상의 이권 개입 등의 금지 위반이다. 아울러 접대를 받거나, 수차례에 걸쳐 접대를 받았다면 임직원 행동강령 표준안 이권개입 등의 금지 위반이며, 명절 때 기프트 카드를 받았다면 이 역시 임직원 행동강령 표준안 이권개입 등의 금지 위반이 된다.

계약과 관련하여 계약 및 계약 이행 과정에서 불공정한 거래조건의 강요를 금지하고 있으므로 이를 위반한 경우 임직원 행동강령 표준안상의 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이며, 임금을 다 지불하지 않고 일부 하청업자가 책임지도록 하여 도급계약을 맺은 행위도 불공정한 거래조건을 강요하고 있으므로 임직원 행동강령 표준안상의 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이 된다. 또한 부당한 밀어내기와 매입 강요행위가 강제적으로 이루어질 경우 임직원 행동강령 표준안상 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이 되며, 공공기관 등이 낮은 가격으로 용역업체와 계약을 체결하였다면 불공정한 거래조건의 강요를 금지하고 있는 임직원 행동강령 표준안상 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이고, 공사비를 부당하게 깎거나 시공사에 책임을 떠넘기고, 사업자의 경영에 부당하게 간섭하여 일방적으로 매장을 이전하는 행위 또한 임직원 행동강령 표준안상의 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반에 해당할 수 있다.

부당 환수이자 징수와 관련하여 법령상 기성금 환수에 대한 규정이 없는데도 초과 기성금 발생의 책임을 시공사에게 전가하는 행위는 우월적 지위를 이용하여 불공정한 거래조건을 요구한 행위이므로 임직원 행동강령 표준안상의 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이 되며, 하도급업체가 6개월 이상 장기간의 공사비를 받지 못해 직원들 월급을 제대로 지급하지 못하는 행위의 경우 역시 거래상의 우월적 지위를 이용하여 공정한 거래조건을 요구할 수 없게 하는 임직원 행동강령 표준안상의 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이다.

나아가 공무원이 계약상 본래업무가 아님에도 자신의 직무권한을 행사하거나 지위와 직책 등에서 유래되는 영향력을 행사하는 것으로 자택 수리 및 무상도배를 요구하는 사적 행위는 임직원 행동강령 표준안 상의 사적노무 요구 금지위반이며, 임직원이 입찰, 계약 및 계약 이행 등에 있어 관계법령에서 정한 절차대로 공정하고 투명하게 업무를 수행하지 않았다면 임직원 행동강령 표준안 상의 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이 된다. 또한 수수한 현금을 기숙사 부지 매입비용으로 사용하는 것은 임직원

행동강령상의 이권 개입 금지 위반이며, 학부모로부터 대학입시와 관련하여 청탁을 하였다면 임직원 행동강령 표준안 상의 알선·청탁 등의 금지 위반이 될 수 있다.

#### 라. 청탁금지법과 공무원 행동강령, 공직자 윤리법 및 공무원 법

공무원이 우월적 지위를 이용하여 청탁 대가로 현금이나 금품을 받거나, 여름휴가비, 명절 떡값 등의 명목으로 정기적으로 제공받는 행위, 그리고 상습적으로 금품과 향응을 제공받거나, 떡값이라는 명목 하에 현금을 받았다면 이는 청탁금지법상의 금품 등의 수수금지 위반이 될 수 있다.

공공기관 및 공기업, 또는 국립대의 공무원 또는 교수가 담배와 도시락을 일반 직원이나 학생에게 시켰다면 이러한 행위는 공무원 행동강령 사적노무 요구금지 위반이 되며, 수상자 명단에 자녀 이름 끼워 넣거나 참고서적 강매 등의 행위도 공무원 행동강령 상의 이권개입 등의 금지 위반일 될 수 있다.

공무원이 직위를 이용하여 퇴직공직자의 재취업이나 전관예우 차원에서의 재취업을 하게 하였다면 공직자 윤리법상의 취업제한 위반이 될 수 있으며, 우월적 지위에 있는 공직자가 작성된 진술서를 집어던지거나 해당 직원에게 고함을 치는 행위는 공무원법 상의 품위유지의무 위반이 될 수 있다.

이처럼 사례분석을 통한 시사점을 도출해 보면, 중앙행정기관(지방자치단체)이 소관 공직유관단체직원에게 관리감독상의 이유로 갑질을 하는 사례가 발생하고 있어 2018년 12월 24일 공무원 행동강령 제13조의3(직무권한 등을 행사한 부당행위의 금지)과 제14조의2(감독기관의 부당한 요구 금지)가 신설되었다.

#### 마. 공정거래법 및 하도급법

하청노동자의 임금을 다 지불하지 않거나, 하청업자가 책임지도록 한 도급계약은 하도급법상 부당한 특약 금지위반과 공정거래법상 불공정한 거래행위의 금지 위반이 성립될 수 있다. 또한 공공기관 및 공기업이 공사비를 부당하게 깎거나 시공사에 책임을 떠넘기고, 사업자의 경영에 부당하게 간섭하여 일방적으로 매장을 이전하게 하는 행위는 하도급법상의 부당한 특약 위반 및 공정거래법 상의 거래상의 지위를

부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위 위반이 될 수 있다.

그리고 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 불공정한 거래조건을 강요했다면 공정거래법 위반이 될 수 있고, 부당한 밀어내기와 매입 강요행위가 강제적으로 이루어지거나, 공공기관 등이 낮은 가격으로 용역업체와 계약을 체결하거나, 발주처의 지위를 이용하여 부당하게 상대방과 '간접비 이의제기 미시행 합의서(확약서)'을 요구하는 행위 역시 공정거래법 상의 불공정거래행위 금지 위반이 될 수 있다.

이외에도 정당한 사유 없이 수급사업자(시공사)에게 경제적 이익을 부당하게 요구하여 이익을 얻었다면 하도급법 위반이며, 60일 이내에 대금지급을 지급하지 않을 경우에도 하도급법상의 하도급 대금 지급 등의 위반이 성립될 수 있다.

#### 4. 인식전환을 위한 의무교육실시와 갑질문화 평가시스템 개발·적용

누구든지 자신에게 주어진 직위가 사람들 간의 관계에서 때로는 갑이나 을이 될 수 있음을 인식하고, 상대방의 입장에서 배려할 수 있는 마음을 가지도록 갑질방지에 대한 교육이 강화될 필요가 있다. 갑질방지에 대한 교육을 따로 하기 어렵다면 현재 조직내에서 의무적으로 시행되고 있는 인권교육이나 청렴교육의 내용에 넣어 시행하는 것도 하나의 대안일 것이다. 특히 청렴교육 시 앞선 갑질 사례에서 공직자 윤리법, 공직자 행동강령상 많이 적용되는 조항을 중심으로 교육을 실시할 경우, 갑질 예방과 더불어 청렴도 향상에 기여할 것으로 판단된다.

또한 갑질이라는 것이 자신에게 주어진 권력을 함부로 오남용하여 발생하기도 하지만, 한국사회 전반적으로 개인보다 조직이라는 가치가 강조되기 때문에 개인이 조직의 이익을 위해 어쩔 수 없이 갑질을 할 수 밖에 없는 구조적인 측면도 있다.

한국사회의 공직사회는 이전과 달리 수직적 구조에서 차츰 수평적인 구조로 나아가고 있다. 그렇지만 갑질사례에서 보듯이 아직도 수직적인 권력관계에 의한 권위주의 문화가 잔존하고 있는 만큼 상대방에 대한 배려와 상호존중이 존중받는 문화로 변화하기 위해 기관들의 갑질문화정도를 측정할 수 있는 척도를 개발하여 주기적으로 평가(공공기관 청렴도 평가에서 내부청렴도에 이를 반영하는 것도 하나의 방안임)하여 공직사회가 국민들로부터 신뢰받을 수 있는 공공조직으로 나아갈 수 있게 유도할 필요가 있을 것이다.

## 제5절 소결

이상과 같이 최근 10년 동안의 언론에 소개되거나 이슈화된 기사를 바탕으로 갑질 사례를 분석하여 그 판단기준과 사례 해석 및 구체적인 법률을 제시하였다. 그러다 보니 앞의 분석틀에서도 설명하였듯이 권력형 갑질과 불공정 갑질, 그리고 권한 남용 갑질과 기타 공공부문이 민간부문 대상의 갑질 사례로 구분하여 분석하였다. 문제는 공공기관의 범위로 압축하여 사례를 분석하다 보니 권력형 갑질과 권한 남용의 갑질이 세부 목차로 구분하였지만 사안에 따라 중복되거나 동일한 사례에서 여러 가지의 형태의 갑질의 행위유형이 복합적으로 나타난다는 것이다.

다시 말해서 권력형, 불공정, 권한남용, 기타 민간부문 대상 갑질 사례에서 대부분 중복되는 사례이거나 중복된 사례에서 다양한 형태의 갑질 행위가 동시 다발적으로 나타나고 있는 것이다. 가령, 권력형 갑질이면서 불공정 갑질이고 인사청탁형이면서 뇌물죄가 수반되거나 납품 관련 하여 리베이트가 수반되는 등 여러 가지 중복되는 갑질 현상이 동시에 복합적으로 나타나고 있다. 결국 사례를 분석하면서 갑질의 행위가 다양한 수법과 동시다발적으로 병행되는 경우가 많았다.

또한 구체적인 법률의 적용시에도 중복되는 경우가 대부분인데, 가령 임직원 행동강령 표준안상 청렴한 계약의 체결 및 이행 위반이면서, 동시에 하도급법상 부당한 특약 위반 및 공정거래법상 불공정한 거래행위의 금지 위반이 함께 병합되는 경우가 그것이다. 또한 경우에 따라서는 부패방지권익위법의 부패행위에 해당하면서 청탁금지법 상의 금품 등의 수수 금지 위반 내지는 임직원 행동강령 표준안 상의 금품 등의 수수 금지 위반과 병합되기도 한다. 또한 형법상 뇌물수수죄와 직권남용죄, 그리고 모욕죄의 경우에는 모든 갑질 사안에 병합되거나 중복 적용될 우려가 있는 경우가 대부분이었다.

이에 이러한 형태로 구분하는 것은 무의미하다는 판단 하에 국무조정실의 협조아래 다양한 사례를 받아서 갑질의 행위 유형을 중복되지 않으면서 단일하고 알기 쉽게 정리하고자 노력하였다. 그 결과, 갑질의 판단기준을 법령위반, 금품수수 등, 인사, 비인격적 대우, 기관 이기주의, 업무 불이익, 기타로 나누어서 구분하였다.

이에 따라 주요 유형을 제시하면, 법령 등 위반 유형으로는 법령 위반, 내부규정

위반으로 나누었고, 사적이익 요구 유형으로는 금품수수 등과 사익 추구로 나누었으며, 채용·인사관련 유형으로는 승진과 채용강요, 채용조건 변경으로 구분하였다. 그리고 비인격적 대우 유형으로는 비인격적 대우와 모욕적 언행으로 나누었으며, 기관이기주의 유형으로는 부담전가 계약, 부당한 특약조항 그리고 특정기업 지원으로 구분하였다. 업무 불이익 유형으로는 부적절한 시간 업무지시와 부당한 업무배제 및 퇴직 강요 등으로 나누었으며, 기타 유형으로는 모임참여 강요와 신고 방해로 나누었다. 이를 바탕으로 이하에서는 공공분야 갑질 예방을 위한 가이드라인을 간략하고 종합적으로 제시하였다.

제 4 장

○ —————

# 공공분야 갑질의 유형별 원인분석



## 공공분야 갑질의 유형별 원인분석

### 제1절 분석을 위한 조사설계

#### 1. 갑질의 유형·원인·대응방안 설계

지금까지 논의를 통해 공공분야에서 발생하는 갑질의 유형을 확인하고, 각 유형의 특징을 살펴보았다. 본 장에서는 각 유형 별 갑질 발생 원인과 대응방안을 탐색하고자 하였으며, 그 방법으로 설문조사를 사용하였다. 우선 아래 <표 4-1>에는 앞서 사례분석을 통해 논의한 공공분야 갑질의 유형이 정리되어 있다.

<표 4-1> 공공분야 갑질의 유형

구분	내용	설명
권력형 갑질	① 인사청탁 (채용 및 승진)	공무원 혹은 공공기관이 민간을 상대로 취업을 강요하거나, 연봉협상을 대행하거나 자녀를 취업시키도록 청탁하는 행위 등
	② 뇌물수수 및 공여	공무원 혹은 공공기관이 청탁의 대가로 뇌물을 요구하거나, 다양한 명목으로 정기적인 금품수수를 요구하는 행위 등
	③ 접대 및 리베이트	공무원 혹은 공공기관이 자금 지원 등의 대가로 접대나 리베이트를 요구하는 행위 등
불공정 갑질	④ 계약관계 갑질	공무원 혹은 공공기관이 공식적인 계약서에 명시되어 있지 않은 내용임에도 불구하고 계약조건의 변경을 마음대로 조정하는 행위 등
	⑤ 부당행위(미정산, 대금 인하 등)	공무원 혹은 공공기관이 계약 관계에서 상대방에게 특정 행위를 부당하게 강요하거나, 정당한 금전적 보상을 지불하지 않는 행위 등
	⑥ 납품 등에 있어 금품 항응 수수	공무원 혹은 공공기관이 납품업체에 발주한 사업과 관련하여 의전과 경비를 요구하거나 비용의 대납을 요구하는 행위 등
권한 남용	⑦ 비인격적 행위: 폭행 및 폭언 등의 모욕	공무원이 다른 공무원이나 민간인에게 폭행이나 폭언 등의 모욕과 명예훼손을 가하는 행위 등

구분	내용	설명
	⑧ 사적 용무 지시(개인적 용무: 사택 수리)	공무원이 다른 공무원이나 민간인에게 공적인 업무와 관련되지 않는 사적인 업무를 부탁하거나 강요하는 행위 등
	⑨ 부당한 업무지시	공무원이 다른 공무원이나 민간인에게 공적인 업무와 관련되어 있으나 필요 이상의 과업을 부탁하거나 강요하는 행위 등

본 연구에서는 공공분야 갑질의 원인을 크게 네 가지로 구분하였다. 우선 첫 번째는 조직 내 직위나 직급의 차이로 인한 갑질 발생이다. 즉 조직의 구조상 더 높은 위치에 있기 때문에 갑이 을에게 부당한 것을 요구하거나, 부당한 대우를 할 수 있다고 본 것이다. 이는 조직 구조상의 우위가 그러한 행위를 당연시할 수 있는 조직문화와도 연계되어 있다.

두 번째는 높은 사회적 지위로 인한 갑질행위의 발현이다. 즉 사회적으로 더 높은 명성을 지니고 있고, 그에 기반하여 부당한 행위를 하거나, 혹은 상대방의 높은 명성이나 지위로 인하여 부당한 행위를 참아야만 하는 상황이 발생할 수 있는 것으로, 이는 사회문화적 요인으로 인한 공공분야 내 갑질발생을 의미한다고 볼 수 있다.

세 번째는 경제적 자본이나 인사권 등에 대한 높은 접근 권한으로 인한 갑질 발생이다. 즉 어떤 상호관계에서, 한 개인이 다른 이보다 경제활동과 관련된 권한이 더 높음으로 인해 부당한 행위를 할 수 있는 것으로, 권한이 낮은 개인은 그러한 부당한 행위에 대응했을 시 경제적 손해를 입을 수 있기에 적극적으로 저항하지 못할 수 있다.

마지막은 제도의 미비이다. 조직문화, 사회문화적 요인, 혹은 경제적 요인 등으로 인하여 갑질이 발생한다고 해도, 이를 적절히 제어할 수 있는 제도(예를 들어 신고시스템, 갑질 주체에 대한 처벌 시스템 등)가 마련되어 있다면, 피해자는 상황에 적극적으로 대처할 수 있다. 하지만 그러한 제도가 마련되어 있지 않을 경우, 이는 갑질이 발생하는 또 다른 요인이 될 수 있을 것이다. 지금까지 논의한 내용이 아래 <표 4-2>에 정리되어 있다.

〈표 4-2〉 공공분야 갑질의 일반적인 원인

원인	내용	설명
갑의 조직 내 높은 직급이나 직위	조직 구조상 우위에 있는 개인이 상호관계 내에서 상대방에게 부당한 갑질 행위	조직 구조상의 우위가 부당한 행위를 당연시할 수 있다는 조직문화와 연관
갑의 높은 사회적 지위(갑의 권위, 명예 등)	사회적으로 더 높은 명성이나 지위를 기반으로 하여, 상호관계 내에서 상대방에게 부당한 갑질 행위	더 높은 지위나 명성이 있으면 부당한 행위를 해도 괜찮다는 사회문화적 요인과 연관
갑의 높은 경제적 재원에 대한 권한(재정이나 물리적 재원에 대한 갑의 분배 권한 등)	경제적 자본이나 인사권 등에 대한 높은 접근권한을 기반으로 하여, 상호관계 내에서 상대방에게 부당한 갑질 행위	더 높은 경제적 권한이 있으면 부당한 행위를 해도 괜찮다는 그릇된 윤리인식과 연관
갑이 권력형 갑질을 행할 수 있도록 하는 제도상의 허점(관련 갑질 행위에 대한 처벌 행위의 미비 등)	갑질행위를 적절히 제어하거나, 피해자를 구제할 수 있는 시스템 미비로 인하여 갑질 행위	미비한 제도를 악용하는 그릇된 윤리인식이나, 제도에 대한 낮은 신뢰도와 연관

갑질에 대한 대응방안의 경우, 본 연구에서는 공무원을 대상으로 한 교육, 조기적발 시스템 마련, 갑질행위에 대한 징계 및 처벌 강화, 권위주의나 관존민비 등으로 대표되는 공직 문화를 변화시킬 수 있는 거시적 접근으로 구분하였으며, 각 갑질 유형 별 어떤 대응방안 마련이 시급한지를 확인하게 된다.

## 2. 조사설계

설문은 공무원과 민간을 대상으로, 2018년 11월 시행되었다. 공무원과 민간이라는 집단 구분을 시행한 이유는 공공분야의 갑질이 공공조직 내에서만 발생할 뿐 아니라, 공공과 계약을 맺고 사업에 참여하는 민간조직이나 민원인 등의 개인을 대상으로도 행해질 수 있기 때문이었다. 이 외에 연령구분, 성별 구분, 근속년수 구분 등 역시 설문문항에 포함하였으며, 이를 통해 다양한 집단구분에 따른 갑질에 대한 인식 차이 역시 확인하게 된다.

## 제2절 공공분야 갑질에 대한 일반적 인식

본 연구에서 도출한 공공분야 내 세부적인 갑질 별 원인이나 대응방안에 대한 조사 결과를 확인하기에 앞서, 우리사회의 갑질문화에 대한 일반적인 인식 수준을 확인해 보았으며 그 결과를 세부 문항별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 사회에서의 갑질문화 원인

먼저 우리사회에서 최근에 들어 갑질이 사회문화적인 문제가 된 원인이 무엇인지에 대한 인식을 확인해 보았으며 그 결과가 아래 <표 4-3>에 정리되어 있다.

<표 4-3> 한국사회 갑질문화의 원인

구분 (단위: %)		서열문화	돈이면 다 되는 문화	경제구조	불평등 문화	기타	$\chi^2$ 값 (p-value)
전체		51.6	24.0	6.1	16.5	1.8	-
조사 대상별	공무원	50.4	25.9	6.0	15.2	2.5	$\chi^2=2.775$ (0.596)
	민간	52.6	22.3	6.2	17.6	1.2	
성별	남성	50.8	24.9	7.1	15.8	1.4	$\chi^2=2.652$ (0.618)
	여성	52.6	22.7	4.8	17.5	2.4	
연령	20~29세	57.9	23.2	7.4	10.5	1.1	$\chi^2=22.676$ (0.031)
	30~39세	56.0	21.6	5.0	14.5	2.9	
	40~49세	46.0	22.2	6.8	23.9	1.1	
	50세 이상	40.8	36.6	8.5	12.7	1.4	
갑질 경험	예	52.7	22.7	5.5	17.7	1.4	$\chi^2=1.252$ (0.870)
	아니오	50.9	24.7	6.5	15.8	2.1	
근속 년수	5년 미만	56.7	20.1	7.2	13.9	2.1	$\chi^2=14.963$ (0.060)
	5-15년 미만	54.6	25.5	4.6	13.8	1.5	
	15년 이상	41.2	25.9	7.6	23.5	1.8	

우리사회에서 갑질 문화의 원인에 대한 조사 결과 '서열문화'의 응답이 51.6%로 가장 높게 나타났고, '돈이면 다 되는 문화'(24.0%), '불평등 문화'(16.5%) 등의 순으로 나타났다. 조사대상을 공무원과 민간으로 구분하거나, 성별이나 연령 등으로 구분한 경우

모두에서 우리나라의 '서열문화'가 갑질이 화두가 된 가장 큰 이유로 꼽히고 있었다.

집단별 평균차이를 검정한 결과 각각 신뢰수준 95%와 90%에서 연령 및 근속년수(공무원의 경우)에 따라 갑질의 원인에 대한 인식에 차이가 있는 것으로 확인되었다. 연령의 경우, 연령대가 높아질수록 '한국의 서열문화가 갑질의 원인이다'라는 인식 수준이 낮아짐을 확인할 수 있으며, 반대로 '금전적 자원이 증시되는 문화가 갑질의 원인이다'라는 인식은 상승하는 경향을 보여주었다. 이러한 경향은 근속년수로 응답자들을 구분한 경우에도 확인할 수 있는데, 근속년수가 증가할수록 서열문화 대신 경제적 자본을 증시하는 우리사회의 분위기가 갑질과 더 큰 관계가 있다는 인식을 보여준 것이다.

## 2. 우리사회 갑질의 심각성

다음으로 우리사회 갑질의 심각성 수준에 대한 조사 결과를 확인해 보았으며, 그 결과가 <표 4-4>에 정리되어 있다.

<표 4-4> 한국사회 갑질의 심각성 수준

구분 (단위: %)	5점척도					종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)	
	전혀 심각하지 않다	심각하지 않다	보통이다	심각하다	매우 심각하다	심각하지 않다	심각하다			
전체	1.0	3.5	22.9	59.0	13.6	4.5	72.6	3.81	-	
조사 대상별	공무원	1.1	1.4	26.7	60.9	10.0	2.5	70.8	3.77	t=-1.087 (0.195)
	민간	0.9	5.3	19.6	57.5	16.8	6.2	74.2	3.84	
성별	남성	1.7	4.5	26.1	54.4	13.3	6.2	67.7	3.73	t=-3.149 (0.000)
	여성	0.0	2.0	18.4	65.6	14.0	2.0	79.6	3.92	
연령	20~29세	0.0	4.2	22.1	58.9	14.7	4.2	73.7	3.84	F=1.535 (0.204)
	30~39세	1.3	2.1	18.3	65.0	13.3	3.3	78.3	3.87	
	40~49세	0.6	5.7	27.3	54.0	12.5	6.3	66.5	3.72	
	50세 이상	1.4	2.9	31.4	47.1	17.1	4.3	64.3	3.76	
갑질 경험	예	0.0	1.8	10.5	66.2	21.5	1.8	87.7	4.07	t=7.236 (0.000)
	아니오	1.6	4.4	29.9	54.9	9.1	6.0	64.1	3.66	
근속 년수	5년 미만	0.0	3.6	21.8	63.7	10.9	3.6	74.6	3.82	F=1.019 (0.362)
	5~15년 미만	1.5	1.5	23.5	58.2	15.3	3.1	73.5	3.84	
	15년 이상	1.2	6.5	25.4	51.5	15.4	7.7	66.9	3.73	

우리 사회에서의 갑질의 심각성에 대한 조사결과 ‘심각하다(심하다 + 매우 심하다)’의 응답이 전체의 72.6%로 ‘심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심하지 않다)’라는 응답 4.5%보다 매우 높은 수준인 것으로 확인되었다.

응답자들을 다양한 기준에 따라 구분한 후 갑질의 심각성 수준에 대한 인식을 비교한 결과, 성별과 갑질 경험 여부에 따라 차이가 있는 것으로 확인되었다. 성별의 경우, 여성이 남성보다 상대적으로 갑질이 더 심각하다고 인식하고 있는 것으로 확인되었으며, 갑질경험의 경우, 갑질을 당한 경험이 있는 개인들의 심각성 인식 수준이 상대적으로 더 높은 경향을 보여주었다.

### 3. 사회에서 갑질이 심한 영역

다음으로, 우리 사회에서 갑질이 가장 심각하다고 생각하는 영역에 대한 설문 결과를 확인해 보았으며, 그 내용이 <표 4-5>에 정리되어 있다.

<표 4-5> 우리사회 갑질이 심한 영역

구분 (단위: %)		공무원이 사기업에게	공무원 내의 조직관계	공무원이 일반 사람에게	기타	$\chi^2$ 값 (p-value)
전체		23.4	43.1	7.0	26.5	-
조사 대상별	공무원	11.8	54.6	3.7	29.9	$\chi^2 = 54.208$ (0.000)
	민간	33.3	33.3	9.7	23.6	
성별	남성	25.1	39.5	9.5	25.9	$\chi^2 = 11.551$ (0.009)
	여성	21.1	48.3	3.3	27.3	
연령	20~29세	23.7	50.5	4.3	21.5	$\chi^2 = 17.400$ (0.043)
	30~39세	21.2	38.1	8.1	32.6	
	40~49세	22.9	48.8	4.7	23.5	
	50세 이상	33.3	33.3	10.1	23.2	
갑질 경험	예	24.0	47.0	6.5	22.6	$\chi^2 = 3.348$ (0.341)
	아니오	23.1	40.9	7.3	28.8	
근속 년수	5년 미만	24.2	43.2	5.8	26.8	$\chi^2 = 1.849$ (0.933)
	5~15년 미만	23.3	39.9	7.3	29.5	
	15년 이상	23.9	43.6	8.0	24.5	

우리사회에서 갑질이 가장 심하다고 생각하는 영역에 대해 조사한 결과 ‘공무원

내의 조직관계'라는 응답이 43.1%로 가장 높았고, '공무원이 사기업에게'(23.4%), '공무원이 일반사람에게'(7.0%)의 순으로 나타났다. 특히 '공무원 내의 조직관계'가 갑질이 가장 심한 영역이라는 응답이 공무원 집단 응답자의 54.6%, 여성 응답자의 48.3%, 20대 응답자의 50.5%로 확인되었다.

각 집단 별 응답 차이에 대한 검증을 실시한 결과, 우선 공무원과 민간 집단 간 응답에 신뢰수준 99%에서 차이가 있는 것으로 확인되었는데, 민간인들의 경우 공무원의 사기업에 대한 갑질이 심각하다는 인식이 전체 응답의 33.3%로 매우 높았던 반면, 공무원들은 해당 경우가 심각하다는 응답은 11.8%로 상대적으로 매우 낮았다는 차이를 보여주고 있었다. 성별의 경우에도 집단 간 차이를 확인할 수 있었는데, 전반적으로 남성들이 공무원이 사기업에게, 공무원이 일반 사람들에게 행하는 갑질이 심각하다는 인식 수준이 더 높음을 알 수 있었다. 연령으로 구분했을 시에도 신뢰수준 95%에서 집단 간 차이를 보여주었는데, 연령이 높아질수록 '공무원 내의 조직관계에서 갑질이 심각하다'라는 인식 수준은 줄어드는 반면, '공무원이 일반 사람들에게 행하는 갑질이 심각하다'라는 인식의 수준은 증가하는 경향을 확인할 수 있었다.

#### 4. 갑질과 범죄·부패의 경계선

다음으로, 응답자들을 대상으로 갑질과 범죄의 경계에 대한 인식을 확인해 보았으며 그 결과가 <표 4-6>에 정리되어 있다.

<표 4-6> 갑질과 범죄의 경계선

구분 (단위: %)		상습 또는 습관	접대	금품수수	사적 지시	기타	$\chi^2$ 값 (p-value)
전체		35.7	7.9	34.6	18.4	3.5	-
조사 대상별	공무원	37.4	6.1	34.2	18.0	4.3	$\chi^2=3.684$ (0.450)
	민간	34.0	9.5	35.0	18.7	2.7	
성별	남성	33.5	8.7	34.7	18.7	4.4	$\chi^2=3.866$ (0.424)
	여성	38.9	6.6	34.5	17.9	2.2	
연령	20~29세	23.6	12.4	40.4	21.3	2.2	$\chi^2=16.354$ (0.176)
	30~39세	35.2	6.1	33.9	19.6	5.2	
	40~49세	38.0	8.0	33.7	17.8	2.5	
	50세 이상	48.5	5.9	26.5	16.2	2.9	

구분 (단위: %)		상습 또는 습관	접대	금품수수	사적 지시	기타	$\chi^2$ 값 (p-value)
전체		35.7	7.9	34.6	18.4	3.5	-
갑질 경험	예	39.7	5.3	35.9	17.7	1.4	$\chi^2=8.583$ (0.072)
	아니오	33.3	9.4	33.9	18.7	4.7	
근속 년수	5년 미만	29.3	7.4	39.9	20.2	3.2	$\chi^2=12.516$ (0.130)
	5-15년 미만	32.8	7.7	35.0	20.8	3.8	
	15년 이상	45.6	8.2	27.2	15.8	3.2	

우리사회에서 갑질과 범죄의 경계에 대해 조사한 결과 '상습 또는 습관'라는 응답이 35.7%로 가장 높았고, '금품수수'(34.6%), '사적 지시'(18.4%) 등의 순으로 나타났다. 즉 상습적으로 행해지는 행위는 범죄에 더 가깝다는 인식을 보여준 것이다. 집단별 평균차이를 검정한 결과 차이를 보여준 것은 갑질 경험 유무(신뢰수준 90%)로 나타나, 전반적으로 어떠한 특성에 따라 갑질과 범죄의 경계선에 대한 인식 수준에 큰 차이가 없음을 확인할 수 있었다.

다음으로 갑질과 범죄의 주된 차이에 대한 인식 역시 확인해 보았으며, 그 결과가 <표 4-7>에 정리되어 있다. 이를 보면, 공무원의 경우 갑질과 범죄의 주된 차이점에 대해 '악의적 의도 또는 반복성'라는 응답이 31.3%로 가장 높았고, '정도를 벗어난 행위'(31.1%), '관행'(20.6%) 등의 순으로 나타났다. 민간의 경우에도 이와 유사하게 악의적 의도나 반복적 행위가 갑질과 범죄의 주된 차이라고 보고 있었고, 그 다음으로 정도를 벗어난 행위, 관행 순으로 나타났다.

<표 4-7> 갑질과 범죄의 주된 차이

구분 (단위: %)		관행	정도를 벗어난 행위	무리한 요구	악의적 의도 또는 반복성	기타	$\chi^2$ 값 (p-value)
전체		20.6	31.1	15.0	31.3	1.9	-
조사 대상별	공무원	17.2	33.7	16.1	30.3	2.7	$\chi^2=5.668$ (0.225)
	민간	23.5	28.9	14.1	32.2	1.3	
성별	남성	18.2	33.7	14.9	30.4	2.7	$\chi^2=6.711$ (0.152)
	여성	24.1	27.4	15.2	32.5	0.8	
연령	20~29세	24.4	34.4	12.2	28.9	0.0	$\chi^2=14.176$ (0.290)
	30~39세	18.5	29.5	18.5	30.4	3.1	
	40~49세	18.0	29.3	13.8	36.5	2.4	

구분 (단위: %)		관행	정도를 벗어난 행위	무리한 요구	악의적 의도 또는 반복성	기타	$\chi^2$ 값 (p-value)
전체		20.6	31.1	15.0	31.3	1.9	-
	50세 이상	29.0	31.9	13.0	26.1	0.0	
갑질 경험	예	22.1	31.3	15.4	30.8	0.5	$\chi^2=3.943$ (0.414)
	아니오	19.8	31.0	14.8	31.6	2.7	
근속 년수	5년 미만	21.3	35.1	13.3	28.7	1.6	$\chi^2=13.458$ (0.097)
	5-15년 미만	15.8	24.9	16.4	40.7	2.3	
	15년 이상	23.2	32.1	16.7	26.2	1.8	

갑질과 부패에 대해서도 그 경계를 확인해 보았으며, 분석 결과가 <표 4-8>에 정리되어 있다.

<표 4-8> 갑질과 부패의 경계선

구분 (단위: %)		뇌물수수	접대	금품수수	사적 지시	기타	$\chi^2$ 값 (p-value)
전체		21.9	12.8	35.4	25.1	4.7	-
조사 대상별	공무원	23.1	11.9	39.2	20.4	5.4	$\chi^2=7.157$ (0.128)
	민간	21.0	13.5	32.3	29.0	4.2	
성별	남성	21.5	11.9	36.1	24.5	6.0	$\chi^2=3.383$ (0.496)
	여성	22.6	14.0	34.5	26.0	3.0	
연령	20~29세	26.7	5.6	37.8	28.9	1.1	$\chi^2=16.449$ (0.172)
	30~39세	20.9	12.9	36.9	24.9	4.4	
	40~49세	20.8	14.3	34.5	25.0	5.4	
	50세 이상	23.5	20.6	25.0	22.1	8.8	
갑질 경험	예	23.3	14.6	32.5	25.7	3.9	$\chi^2=2.375$ (0.667)
	아니오	21.2	11.8	37.1	24.7	5.2	
근속 년수	5년 미만	21.0	9.1	41.4	26.3	2.2	$\chi^2=18.170$ (0.020)
	5-15년 미만	22.6	10.7	35.6	27.1	4.0	
	15년 이상	23.2	19.0	28.6	22.0	7.1	

우선 공무원의 경우 갑질과 부패에 대해 조사한 결과 ‘금품수수’라는 응답이 35.4%로 가장 높았고, ‘사적 지시’(25.1%), ‘뇌물수수’(21.9%) 등의 순으로 나타났다. 민간인 역시 이와 유사했는데, 금품수수가 가장 명확한 경계라고 인식하고 있었으며, 그 다음

으로 사적 지시, 뇌물수수 등의 순으로 확인되었다.

집단으로 구분한 후 인식의 차이를 확인했을 때에는 근속년수에 따라서만 신뢰수준 95%에서 차이가 확인되었다. 이때 근속년수가 증가함에 따라 ‘금품수수’가 갑질과 부패의 경계선이라는 인식은 줄어드는 대신, 뇌물수수와 접대가 중요한 경계선이라는 인식은 증가하는 경향을 보여주었다.

### 5. 갑질의 허용수준

응답자들을 대상으로, 어느 수준까지의 갑질행위를 허용할 수 있다고 보는지에 대한 인식을 확인해 보았으며, 그 결과가 <표 4-9>에 정리되어 있다.

<표 4-9> 갑질의 허용수준

구분 (단위: %)		무조건 허용	어느 정도까지는 허용	범죄에 해당하지 않는 범위에서의 허용	허용하지 않음	$\chi^2$ 값 (p-value)
전체		0.2	19.2	20.7	59.9	-
조사 대상별	공무원	0.0	20.2	19.5	60.3	$\chi^2 = 1.529$ (0.676)
	민간	0.3	18.3	21.7	59.6	
성별	남성	0.3	20.1	21.2	58.5	$\chi^2 = 1.432$ (0.698)
	여성	0.0	18.0	20.0	62.0	
연령	20~29세	0.0	21.3	20.2	58.5	$\chi^2 = 6.687$ (0.670)
	30~39세	0.0	20.7	24.1	55.2	
	40~49세	0.6	18.2	18.2	63.1	
	50세 이상	0.0	15.5	19.7	64.8	
갑질 경험	예	0.0	22.3	20.5	57.3	$\chi^2 = 2.687$ (0.442)
	아니오	0.3	17.4	20.8	61.5	
근속 년수	5년 미만	0.0	18.6	26.3	55.2	$\chi^2 = 9.316$ (0.157)
	5~15년 미만	0.5	23.1	19.0	57.4	
	15년 이상	0.0	15.9	18.8	65.3	

그 결과, 갑질의 허용 수준에 대해 ‘허용하지 않음’이라는 응답이 59.9%로 가장 높았고, ‘범죄에 해당하지 않는 범위에서의 허용’(20.7%), ‘어느 정도까지는 허용’(19.2%) 등의 순으로 나타났다. 개인이 ‘참을 수 있다’라는 기준을 정하거나, ‘범죄’

라는 통용되는 기준을 정한 후 그 선까지는 갑질을 참을 수 있다 라는 인식 수준이 전체의 약 40%로 확인되었다는 부분을 통해, 응답자들이 어느 정도까지는 갑질에 대해 허용해야 한다는 인식을 지녔음을 알 수 있다. 이러한 인식은 집단 별로도 큰 차이를 보이지 않는 것으로 확인되었다.

## 6. 갑질의 판단 근거

과연 행위의 어떤 특성이 그 행위를 ‘갑질’이라고 인식하도록 만드는지 확인하기 위하여 갑질의 판단 근거에 대한 설문을 실시하였으며, 그 결과가 아래 <표 4-10>에 정리되어 있다.

<표 4-10> 갑질의 판단 근거

구분 (단위: %)		갑이 악의적 또는 고의적 으로 을을 괴롭히면 갑 질이다	갑의 행위로 부터 을이 기분 나쁘 면 갑질이다	갑이 을에게 한 행위가 법규위반이 면 갑질이다	갑이 을에게 한 행위가 누가 보아도 심할 정도면 갑질이다	기타	$\chi^2$ 값 (p-value)
전체		41.9	15.9	10.9	29.0	2.3	-
조사 대상별	공무원	40.1	17.4	11.0	29.8	1.8	$\chi^2 = 1.948$ (0.745)
	민간	43.5	14.6	10.9	28.3	2.8	
성별	남성	36.8	15.0	14.4	31.4	2.3	$\chi^2 = 17.041$ (0.002)
	여성	49.0	17.1	6.0	25.5	2.4	
연령	20~29세	48.4	20.0	6.3	24.2	1.1	$\chi^2 = 19.000$ (0.089)
	30~39세	42.5	15.4	10.0	27.9	4.2	
	40~49세	43.8	14.8	13.6	26.1	1.7	
	50세 이상	35.2	9.9	14.1	40.8	0.0	
갑질 경험	예	41.4	16.8	10.5	28.6	2.7	$\chi^2 = 0.543$ (0.969)
	아니오	42.2	15.4	11.2	29.2	2.1	
근속 년수	5년 미만	44.8	17.5	8.8	26.8	2.1	$\chi^2 = 6.305$ (0.613)
	5~15년 미만	43.1	11.8	11.3	30.3	3.6	
	15년 이상	39.4	15.9	12.9	30.0	1.8	

분석 결과를 보면, ‘갑이 악의적 또는 고의적으로 을을 괴롭히면 갑질이다’이라는 응답이 41.9%로 가장 높았고, ‘갑이 을에게 한 행위가 누가보아도 심할 정도면 갑질이

다’(29.0%), ‘갑의 행위로부터 을이 기분 나쁘면 갑질이다’(15.9%) 등의 순으로 나타났다. 즉 행위의 고위성 여부가 갑질의 중요한 판단 근거이며, 그 외에 객관적·주관적 인식이 중요한 근거라는 인식을 보여준 것이다.

집단 별로 구분했을 때, 우선 신뢰수준 95%에서 성별에 따른 차이가 확인되었다. 응답을 살펴보면, 여성의 경우 남성보다 ‘행위의 고의성’을 중요한 갑질 판단의 기준으로 인식하고 있었으며, 남성은 상대적으로 ‘법규 위반 여부’를 중요한 판단 기준으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 연령 구분에 따라서도 신뢰수준 90%에서 집단 간 차이를 확인할 수 있었는데, 연령이 증가할수록 ‘고의성’을 중요한 갑질 판단 기준으로 인식하는 수준은 감소하는 반면, ‘법규위반’을 중요한 기준으로 인식하는 수준은 증가하는 경향을 확인할 수 있다.

### 7. 갑질문화 청산 노력 필요 영역

다음으로 갑질문화 청산을 위해 더 큰 노력이 필요한 영역이 어디인지를 확인해보았으며, 그 결과가 <표 4-11>에 정리되어 있다.

<표 4-11> 갑질 청산 노력이 필요한 영역

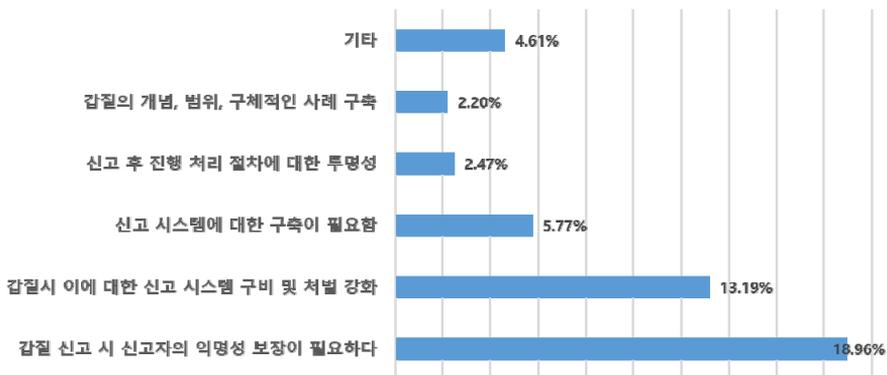
구분 (단위: %)		공공분야	정치분야	기업분야	시민사회 (단체)	기타	$\chi^2$ 값 (p-value)
전체		27.3	47.4	16.1	4.0	5.2	-
조사 대상별	공무원	24.7	48.4	17.9	4.3	4.7	$\chi^2=2.748$ (0.601)
	민간	29.5	46.6	14.6	3.7	5.6	
성별	남성	27.8	49.7	13.1	4.5	4.8	$\chi^2=6.832$ (0.145)
	여성	26.5	44.2	20.5	3.2	5.6	
연령	20~29세	22.1	46.3	23.2	2.1	6.3	$\chi^2=17.932$ (0.118)
	30~39세	27.6	45.6	15.5	4.2	7.1	
	40~49세	33.1	46.3	13.7	4.0	2.9	
	50세 이상	16.9	56.3	16.9	7.0	2.8	
갑질 경험	예	31.4	48.2	10.9	5.5	4.1	$\chi^2=10.660$ (0.031)
	아니오	24.9	47.0	19.2	3.1	5.8	
근속 년수	5년 미만	25.4	43.5	19.7	3.6	7.8	$\chi^2=10.189$ (0.252)
	5~15년 미만	29.7	48.2	14.9	3.1	4.1	
	15년 이상	26.0	53.3	12.4	4.7	3.6	

그 결과, 갑질 청산을 위한 노력이 필요한 영역은 ‘정치분야’이라는 응답이 47.4%로 가장 높았고, ‘공공분야’(27.3%), ‘기업분야’(16.1%) 등의 순으로 나타났다. 이러한 인식 수준에는 응답자들을 다양한 특성에 따라 구분한 후 확인했을 때에도 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 확인되었다.

## 8. 갑질 신고 시스템 구비를 위한 선행 요인

갑질에 대한 일반적인 인식 수준을 확인하기 위한 마지막 문항으로 갑질 신고 시스템 구비를 위해 선행되어야 하는 요인을 확인해 보았으며, 그 결과가 <그림 4-1>에 정리되어 있다.<sup>81)</sup>

그림을 보면, 응답자 중 많은 비율이 신고자의 익명성을 보장할 수 있어야 한다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 또한 신고가 발생 시 처벌이 발생할 수 있어야 하며, 신고할 수 있는 시스템 자체가 무엇보다 중요하다는 인식 역시 높았음을 알 수 있다.



[그림 4-1] 갑질 신고시스템을 위한 선행 요인

81) 응답자 비율이 1% 미만인 항목은 기타로 통합. 이에는 조직문화 개선, 공무원이 사기업에 한 명씩 파견근무, 내부고발자 우대문화 등이 포함됨



[그림 4-2] 한국사회 공공분야 갑질의 특성

위의 <그림 4-2>에는 지금까지 논의한 내용이 정리되어 있다. 설문응답을 분석한 결과, 우선 한국사회에 갑질이 중요한 문제가 된 것은 우리 사회의 서열중시, 경제적 자본 중시 문화에 기인하고 있음을 알 수 있었으며 과반수 이상이 갑질이 심각한 수준에 이르렀다고 인식하고 있다는 사실 역시 확인하였다. 특히 공공분야 내 갑질은 ‘공무원 조직 내’에서 심각함을 확인할 수 있었으며, 이러한 갑질은 그 어떠한 경우에도 허용해서는 안된다는 인식 수준이 가장 높다는 사실 역시 알 수 있었다. 갑질과 일반적 행위의 구분 기준은 행위의 고의성과 악의성 이었다. 갑질 청산을 위한 노력이 절실한 영역으로는 정치권이 뽑혔으며, 그 다음으로 정부기관으로 나타났다.

### 제3절 갑질 유형 별 특성 및 원인 분석

지금까지 공공분야 갑질의 일반적인 특성에 대해 살펴보았다. 다음으로는 <표 4-12>에 정리되어 있는 것처럼 앞서 사례분석을 통해 도출한 공공분야 갑질 유형 별로 해당 유형에 속하는 갑질이 얼마만큼 심각한지, 그리고 그 원인이나 해결책은 무엇이라고 생각하는지에 대한 응답자들의 인식을 확인해 보았다.

<표 4-12> 공공분야 갑질의 상위 및 세부 유형 및 유형별 특징

상위유형	세부유형	설명
권력형 갑질	① 인사청탁(채용 및 승진)	공무원 혹은 공공기관이 민간을 상대로 취업을 강요하거나, 연봉협상을 대행하거나 자녀를 취업시키도록 청탁하는 행위
	② 뇌물수수 및 공여	공무원 혹은 공공기관이 청탁의 대가로 뇌물을 요구하거나, 다양한 명목으로 정기적인 금품수수를 요구하는 행위
	③ 접대 및 리베이트	공무원 혹은 공공기관이 자금 지원 등의 대가로 접대나 리베이트를 요구하는 행위
불공정 갑질	④ 계약관계 갑질	공무원 혹은 공공기관이 공식적인 계약서에 명시되어 있지 않은 내용임에도 불구하고 계약조건의 변경을 마음대로 조정하는 행위
	⑤ 부당행위 (미정산, 대금 인하 등)	공무원 혹은 공공기관이 계약 관계에서 상대방에게 특정 행위를 부당하게 강요하거나, 정당한 금전적 보상을 지불하지 않는 행위
	⑥ 납품 등에 있어 금품향응 수수	공무원 혹은 공공기관이 납품업체에 발주한 사업과 관련하여 의전과 경비를 요구하거나 비용의 대납을 요구하는 행위
권한 남용	⑦ 비인격적 행위: 폭행 및 폭언 등의 모욕	공무원이 다른 공무원이나 민간인에게 폭행이나 폭언 등의 모욕과 명예훼손을 가하는 행위
	⑧ 사적 용무 지시 (개인적 용무: 사택 수리)	공무원이 다른 공무원이나 민간인에게 공적인 업무와 관련되지 않는 사적인 업무를 부탁하거나 강요하는 행위
	⑨ 부당한 업무지시	공무원이 다른 공무원이나 민간인에게 공적인 업무와 관련되어 있으나 필요 이상의 과업을 부탁하거나 강요하는 행위

## 1. 공공분야 갑질의 유형 별 심각성

### 가. 상위 유형 별 심각성 수준

우선 공공분야 갑질 유형 중 3개의 상위 유형 별로 심각성 수준을 확인해 보았으며, 그 결과가 아래 정리되어 있다.

〈표 4-13〉 권력형 갑질에 대한 심각성 인식 수준

구분 (단위: %)		5점척도					종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
		전혀 심각하지 않다	심각하지 않다	보통이다	심각하다	매우 심각하다	심각하지 않다	심각하다		
전체		3.3	14.6	35.7	37.0	9.5	17.9	46.4	3.35	-
조사 대상별	공무원	3.9	15.7	40.0	33.2	7.1	19.6	40.4	3.24	t=-2.587 (0.233)
	민간	2.8	13.6	31.9	40.2	11.5	16.4	51.7	3.44	
성별	남성	5.4	15.3	36.0	34.0	9.3	20.7	43.3	3.27	t=-2.470 (0.058)
	여성	0.4	13.6	35.2	41.2	9.6	14.0	50.8	3.46	
연령	20~29세	1.1	11.7	37.2	39.4	10.6	12.8	50.0	3.47	F=1.581 (0.193)
	30~39세	1.7	13.3	37.8	39.8	7.5	14.9	47.3	3.38	
	40~49세	4.6	14.9	33.7	34.9	12.0	19.4	46.9	3.35	
	50세 이상	5.6	22.5	32.4	29.6	9.9	28.2	39.4	3.15	
갑질 경험	예	1.8	9.6	32.4	43.4	12.8	11.4	56.2	3.56	t=7.236 (0.000)
	아니오	4.2	17.4	37.5	33.3	7.6	21.6	40.9	3.23	
근속 연수	5년 미만	1.0	15.5	36.8	38.3	8.3	16.6	46.6	3.37	F=1.396 (0.249)
	5~15년 미만	2.5	13.2	34.0	42.1	8.1	15.7	50.3	3.40	
	15년 이상	6.0	16.7	35.1	31.5	10.7	22.6	42.3	3.24	

권력형 갑질 유형의 심각성에 대한 조사 결과 ‘심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)’의 응답이 46.4%로 심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심하지 않다)라는 응답 17.9%보다 높게 나타났다. ‘심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)’에 대한 응답이 조사 대상별에서 ‘민간’(51.7%), ‘여성’(50.8%), 연령별에서 ‘20~29세’(50.0%)으로 상대적으로 높은 수준이었다는 사실을 통해 민간기관에서 20~29세의 여성들이 권력형 갑질 유형의 심각성을 높게 인식하고 있음을 유추해 볼 수 있다. 또한 갑질 경험이 ‘있다’에 해당할 경우(56.2%), 근속연수가 ‘5~15년 미만’(50.3%)인 경우 권력형 갑질이 심각하

다고 인식한다는 사실을 통해서도 갑질을 당해본 경험이 있는 5년~15년 미만의 근무자들이 권력형 갑질 유형의 심각성을 크게 인식하고 있다고도 볼 수 있을 것이다.

집단별 평균차이를 검정한 결과, 신뢰수준 95%에서 차이를 보인 것은 갑질 경험에 따른 집단 구분으로 확인되었다. 갑질을 경험한 적 있는 사람들이 전반적으로 공공분야에서 권력형 갑질이 심각하거나, 매우 심각하다는 인식 수준이 경험하지 않은 응답자에 비해 더 높은 수준임을 확인할 수 있다.

〈표 4-14〉 불공정 갑질에 대한 심각성 인식 수준

구분 (단위: %)	5점척도					종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)	
	전혀 심각하지 않다	심각하지 않다	보통이다	심각하다	매우 심각하다	심각하지 않다	심각하다			
전체	4.5	18.6	40.6	29.9	6.5	23.1	36.3	3.15	-	
조사 대상별	공무원	4.6	19.3	41.1	29.3	5.7	23.9	35.0	3.12	t=-0.750 (0.562)
	민간	4.3	18.0	40.2	30.3	7.1	22.3	37.5	3.18	
성별	남성	6.2	19.5	40.8	27.8	5.7	25.8	33.4	3.07	t=-2.525 (0.854)
	여성	2.0	17.2	40.4	32.8	7.6	19.2	40.4	3.27	
연령	20~29세	2.1	12.8	43.6	36.2	5.3	14.9	41.5	3.30	F=3.049 (0.028)
	30~39세	2.9	17.4	43.2	30.3	6.2	20.3	36.5	3.20	
	40~49세	3.4	22.3	38.3	26.3	9.7	25.7	36.0	3.17	
	50세 이상	9.9	23.9	36.6	28.2	1.4	33.8	29.6	2.87	
갑질 경험	예	2.7	11.9	36.5	39.7	9.1	14.6	48.9	3.41	t=5.061 (0.095)
	아니오	5.5	22.4	43.0	24.2	4.9	27.9	29.2	3.01	
근속 연수	5년 미만	1.6	17.1	45.6	29.5	6.2	18.7	35.8	3.22	F=3.195 (0.042)
	5-15년 미만	3.6	18.3	38.1	33.0	7.1	21.8	40.1	3.22	
	15년 이상	7.1	23.2	37.5	26.8	5.4	30.4	32.1	3.00	

불공정 갑질 유형의 심각성에 대한 조사결과 ‘심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)’의 응답이 36.3%로 ‘심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심각하지 않다)’라는 응답 23.1%보다 높게 나타났다. 심각하다는 응답의 비율이나, 심각하다와 심각하지 않다 응답 비율 간 차이가 권력형 갑질과 비교 시 더 작은 수준이라는 사실을 통해, 불공정 갑질에 대한 심각성 인식 수준이 상대적으로 더 낮음을 알 수 있다.

또한 ‘심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)’에 대한 응답이 조사대상별에서 ‘민

간'(37.5%), 여성(40.4%), '20-29세'(41.5%)에서 높게 관측되었다는 사실을 통해 민간 기관에서 20-29세의 여성들이 불공정 갑질 유형의 심각성을 높게 인식하고 있음을 유추해 볼 수 있다. 갑질 경험이 '있다'에 해당하는 응답자와(48.9%), 근속년수가 '5년~15년 미만'인 응답자(40.1%)의 불공정 갑질의 심각성 인식 수준이 높다는 사실을 통해서도 갑질을 경험한 바 있는 5년~15년 미만의 근무자들이 불공정 갑질 유형의 심각성을 크게 인식하고 있다고도 볼 수 있을 것이다.

집단별 평균차이를 검정한 결과, 신뢰수준 95%에서 집단 간 차이가 통계적으로 유의한 것은 연령에 따른 구분 및 근속년수에 따른 구분인 경우로 확인되었다. 우선 연령의 경우, 연령이 증가할수록 불공정 갑질 유형이 심각하다는 인식이 낮아지는 경향을 확인할 수 있었으며, 근속년수도 이와 유사하게 더 오래 근무한 개인일수록 불공정 갑질의 심각성 인식 수준이 낮아지는 경향을 보여주었다. 이는 동일한 현상에 대해, 혹은 동일한 행위에 대해 조직에서의 근무 경험이 짧거나 나이가 더 젊을수록 '갑질'이라고 인식하고 있음을 보여주는 결과로, 과거에는 받아들여지는 행위였다고 할지라도 시간이 흐름에 따라 그것이 불공정한 갑질 행위로 비추어질 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

〈표 4-15〉 권한남용 갑질에 대한 심각성 인식 수준

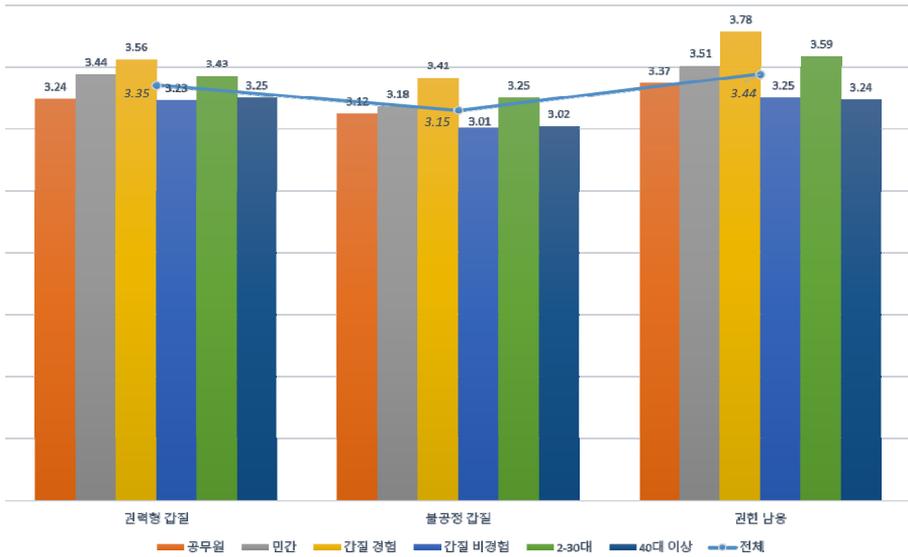
구분 (단위: %)	5점척도					종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)	
	전혀 심각 하지 않다	심각 하지 않다	보통 이다	심각 하다	매우 심각 하다	심각하지 않다	심각하다			
전체	2.5	12.8	33.7	40.1	10.9	15.3	51.1	3.44	-	
조사 대상별	공무원	1.8	12.9	39.6	38.2	7.5	14.6	45.7	3.37	t=-1.855 (0.016)
	민간	3.1	12.7	28.5	41.8	13.9	15.8	55.7	3.51	
성별	남성	3.7	16.1	35.4	35.4	9.3	19.8	44.8	3.31	t=-4.448 (0.011)
	여성	0.8	8.0	31.2	46.8	13.2	8.8	60.0	3.64	
연령	20~29세	1.1	10.6	22.3	51.1	14.9	11.7	66.0	3.68	F=8.397 (0.000)
	30~39세	1.7	10.0	36.9	41.1	10.4	11.6	51.5	3.49	
	40~49세	1.1	14.3	33.1	38.3	13.1	15.4	51.4	3.48	
	50세 이상	7.0	23.9	35.2	31.0	2.8	31.0	33.8	2.99	
갑질 경험	예	1.4	6.8	22.8	50.7	18.3	8.2	68.9	3.78	t=6.873 (0.110)

구분 (단위: %)		5점척도					종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
		전혀 심각 하지 않다	심각 하지 않다	보통 이다	심각 하다	매우 심각 하다	심각하지 않다	심각하다		
	아니오	3.1	16.1	39.8	34.1	6.8	19.3	40.9	3.25	
근속 년수	5년 미만	1.0	11.9	32.1	45.1	9.8	13.0	54.9	3.51	F=5.687 (0.004)
	5-15년 미만	1.5	11.2	32.5	41.6	13.2	12.7	54.8	3.54	
	15년 이상	4.2	18.5	35.1	33.9	8.3	22.6	42.3	3.24	

권한 남용 갑질 유형의 심각성에 대한 조사결과 ‘심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)’의 응답이 51.1%로 ‘심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심각하지 않다)’라는 응답 15.3%보다 높게 나타났다. 갑질이 심각하다고 인식하고 있는 응답자의 비율이나, 심각하지 않다는 응답 비율과의 차이가 앞선 두 유형과 비교했을 때 가장 높은 수준임을 알 수 있다.

‘심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)’에 대한 응답을 조사대상 별로 나누어 살펴보면, ‘민간’(55.7%), 여성(60.0%), ‘20-29세’(66.0%)에서 높게 나타났다는 사실을 통해 민간기관에서 20-29세의 여성들이 권한남용 갑질 유형의 심각성을 높게 인식하고 있음을 유추해 볼 수 있다. 또한 갑질 경험이 ‘있다’일 경우(68.9%), 그리고 근속년수가 ‘5년 미만’(54.9%)에 해당하는 경우 권한 남용 갑질의 심각성을 높게 인식한다는 부분을 통해서도 갑질 경험이 있는 5년미만의 근무자들이 다른 집단에 비해 해당 유형의 갑질이 심각하다고 느끼고 있음을 유추 가능하다.

집단 별로 비교했을 때 신뢰수준 95%에서 통계적으로 유의미한 차이를 보여준 경우는 공무원과 민간 구분, 성별 구분, 연령 구분, 근속년수 구분인 것으로 확인되었다.



[그림 4-3] 상위 유형 별 갑질의 심각성 인식: 종합

지금까지 논의한 내용을 정리해 보면 위의 <그림 4-3>과 같다. 우선 세 유형의 갑질 중 심각성 수준 인식이 가장 높은 것은 권한남용 갑질임을 알 수 있다. 전체 평균 뿐 아니라, 응답자를 공무원과 민간, 갑질 경험 여부, 연령 등으로 구분했을 때에도 권한 남용 갑질에 대한 심각성 수준이 가장 높았다. 반면 불공정 갑질 유형에 대한 심각성 수준은 모든 응답자의 평균에서는 물론 각 하위 집단 별 평균에 역시 가장 낮은 수준인 것으로 확인되었다.

#### 나. 하위 유형 별 심각성 수준

다음으로 공공분야 갑질의 하위 유형별 심각성 수준을 확인해 보았다. 우선 아래 <표 4-16>에는 권력형 갑질의 하위 유형 별 심각성 수준이 정리되어 있다. 이 중 인사 청탁(채용 및 승진)의 심각성에 대한 조사결과 '심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)'의 응답이 44.3%로 '심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심각하지 않다)' 18.8%보다 훨씬 높은 수준으로 나타났다.

반면 뇌물수수의 경우, '심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)'의 응답이 26.9%로,

‘심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심각하지 않다)’라는 응답이 31.8%로 오히려 심각하지 않다는 인식이 더 높은 것으로 확인되었다.

마지막으로 접대 및 리베이트 유형의 심각성에 대한 조사결과 ‘심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)’의 응답이 31.7%로 ‘심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심각하지 않다)’라는 응답 28.1%보다 높게 나타났지만, 그 차이는 크지 않았다.

이상의 결과를 종합해 보면, 권력형 갑질 하위 유형 중 뇌물수수 및 공여나 접대·리베이트 유형의 심각성에 대한 응답자들의 인식 수준은 그리 높지 않은 반면 인사청탁 유형에 해당하는 갑질에 대해서는 심각하다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 실제 5점 척도를 통해 측정된 각 하위 유형별 심각성 수준을 보면, 인사청탁은 3.30으로 확인된 반면, 뇌물수수 및 공여는 2.92로 ‘그렇지 않다’에 가까운 수치를 보여주었으며, 접대·리베이트 역시 3.02로 ‘보통이다’에 근접한 수치를 보여주었다.

〈표 4-16〉 권력형 갑질의 하위 유형 별 심각성 수준

구분 (단위: %)		종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)	
		심각하지 않다	심각하다			
인사청탁	전체	18.8	44.3	3.30	-	
	조사 대상별	공무원	19.3	38.2	3.21	t=-2.182 (0.011)
		민간	18.4	49.5	3.38	
	성별	남성	24.8	37.0	3.13	t=-5.058 (0.098)
		여성	10.4	54.4	3.53	
	연령	20~29세	10.6	53.2	3.54	F=7.915 (0.000)
		30~39세	14.6	46.3	3.38	
		40~49세	21.3	40.8	3.25	
		50세 이상	38.0	32.4	2.86	
	갑질 경험	예	13.2	53.0	3.51	t=4.183 (0.179)
		아니오	22.0	39.3	3.18	
	근속 년수	5년 미만	11.9	49.7	3.46	F=8.425 (0.000)
5~15년 미만		17.3	44.4	3.33		
15년 이상		29.9	37.1	3.05		
뇌물수수 및 공여	전체	31.8	26.9	2.92	-	
	조사 대상별	공무원	35.7	23.2	2.82	t=-2.382 (0.291)
		민간	28.5	30.0	3.01	
	성별	남성	37.7	21.8	2.77	t=-4.521 (0.020)
여성		23.6	34.0	3.12		

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
	연령	20~29세	21.3	34.0	3.12	F=4.615 (0.003)
		30~39세	28.2	28.6	2.98	
		40~49세	35.4	26.3	2.91	
		50세 이상	46.5	18.3	2.58	
	갑질 경험	예	22.8	33.3	3.11	t=3.768 (0.412)
		아니오	37.0	23.2	2.81	
	근속 년수	5년 미만	28.5	31.1	3.01	F=3.232 (0.040)
		5-15년 미만	26.9	28.9	2.99	
		15년 이상	39.9	22.6	2.77	
접대 및 리베이트	전체		28.1	31.7	3.02	-
	조사 대상별	공무원	30.7	28.9	2.93	t=-2.148 (0.956)
		민간	25.8	34.2	3.10	
	성별	남성	33.7	26.3	2.87	t=-4.423 (0.614)
		여성	20.1	39.4	3.23	
	연령	20~29세	20.4	44.1	3.23	F=6.023 (0.000)
		30~39세	24.9	34.0	3.10	
		40~49세	29.7	29.1	3.02	
		50세 이상	43.7	21.1	2.61	
	갑질 경험	예	20.5	43.4	3.26	t=4.580 (0.252)
		아니오	32.4	25.1	2.88	
	근속 년수	5년 미만	25.0	36.5	3.11	F=2.946 (0.053)
		5-15년 미만	26.4	35.5	3.08	
		15년 이상	33.3	25.0	2.88	

다음으로 불공정 갑질의 하위 유형 별로 심각성 수준을 확인해 보았으며, 그 내용이 <표 4-17>에 정리되어 있다. 이를 보면, 계약 관계 갑질 유형의 심각성에 대한 조사결과 '심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)'의 응답이 34.2%로 '심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심각하지 않다)'라는 응답 26.1%보다 높게 나타났지만, 그 차이는 그리 크지 않음을 알 수 있다.

부당행위(미정산, 대금인하 등) 유형의 심각성에 대한 조사결과 '심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)'의 응답이 23.1%로 '심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심각하지 않다)'라는 응답 34.7%보다 낮게 나타났다. 이는 금품향응 수수 유형의 심각성에 대한 조사결과 역시 마찬가지였는데, 해당 유형의 갑질이 '심각하다(심각하다 + 매우 심각

하다'는 응답이 23.6%로 '심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심각하지 않다)'라는 응답 36.3%보다 낮게 나타난 것이다.

이상의 결과를 종합하면, 불공정 갑질의 하위 유형에 대한 응답자들의 심각성 인식 수준은 그리 높지 않다고 볼 수 있다. 실제 각 유형 별 심각성 수준의 평균을 보면, 계약관계 3.08, 부당행위 2.83, 금품향응수수 2.82로 보통이거나 심각하지 않다가 가까움을 알 수 있다.

〈표 4-17〉 불공정 갑질의 하위 유형 별 심각성 수준

구분 (단위: %)		종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)	
		심각하지 않다	심각하다			
계약관계	전체		26.1	34.2	3.08	-
	조사 대상별	공무원	25.8	29.7	2.99	t=-2.130 (0.013)
		민간	26.3	38.1	3.16	
	성별	남성	29.0	31.3	2.99	t=-2.568 (0.736)
		여성	22.0	38.4	3.21	
	연령	20~29세	16.0	46.8	3.35	F=0.546 (0.000)
		30~39세	23.7	34.4	3.14	
		40~49세	28.7	32.2	3.06	
		50세 이상	39.4	25.4	2.68	
	갑질 경험	예	16.0	45.2	3.35	t=5.029 (0.666)
		아니오	31.9	27.9	2.93	
	근속 년수	5년 미만	21.4	38.5	3.20	F=5.189 (0.006)
		5~15년 미만	24.4	37.1	3.14	
15년 이상		34.5	27.4	2.88		
부당행위	전체		34.7	23.1	2.83	-
	조사 대상별	공무원	34.6	23.6	2.81	t=-0.463 (0.364)
		민간	34.8	22.7	2.85	
	성별	남성	38.8	21.5	2.75	t=-2.423 (0.006)
		여성	28.9	25.3	2.94	
	연령	20~29세	24.5	26.6	3.04	F=6.789 0.000
		30~39세	32.5	27.1	2.90	
		40~49세	36.6	22.3	2.83	
		50세 이상	50.7	11.3	2.39	
	갑질 경험	예	25.2	32.6	3.07	t=4.661 (0.505)
		아니오	40.1	17.7	2.69	
	근속	5년 미만	30.2	24.0	2.92	F=2.700

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
	연수	5-15년 미만	34.5	26.9	2.87	0.068
		15년 이상	41.1	18.5	2.69	
금품향응 수수	전체		36.3	23.6	2.82	-
	조사 대상별	공무원	35.8	25.1	2.82	t=0.055 (0.449)
		민간	36.6	22.4	2.82	
	성별	남성	41.9	19.7	2.69	t=-3.984 (0.002)
		여성	28.4	29.2	3.01	
	연령	20~29세	24.5	28.7	3.01	F=3.672 (0.012)
		30~39세	36.5	23.2	2.83	
		40~49세	37.0	25.4	2.86	
		50세 이상	49.3	16.9	2.51	
	갑질 경험	예	27.5	28.9	3.00	t=3.425 (0.047)
		아니오	41.3	20.6	2.72	
	근속 연수	5년 미만	32.1	23.8	2.88	F=1.660 (0.191)
		5-15년 미만	36.5	24.4	2.84	
15년 이상		42.2	20.5	2.70		

마지막으로 권한남용 갑질의 하위 유형별 심각성 수준을 살펴보았으며, 그 내용이 <표 4-18>에 정리되어 있다. 이를 보면, 우선 비인격적 행위 유형의 심각성에 대해 ‘심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)’의 응답이 43.0%로 ‘심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심각하지 않다)’라는 응답 22.6%의 약 2배 가량인 것으로 확인되었다.

사적용무지시의 심각성에 대한 조사결과 ‘심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)’의 응답이 36.2%로 ‘심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심각하지 않다)’라는 응답 28.4%보다 높게 나타났지만, 그 차이는 그리 크지 않았다.

부당한 업무지시 유형의 심각성은 ‘심각하다(심각하다 + 매우 심각하다)’의 응답이 42.5%로 ‘심각하지 않다(전혀 심각하지 않다 + 심각하지 않다)’라는 응답 22.1%보다 높게 나타났으며, 그 차이 역시 2배에 가까운 것으로 확인되었다.

〈표 4-18〉 권한남용 갑질의 하위 유형 별 심각성 수준

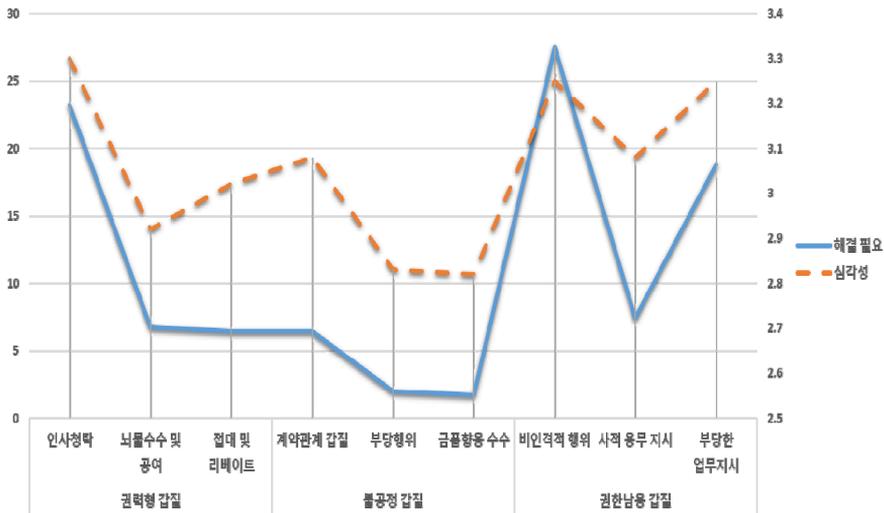
	구분 (단위: %)		종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
비인격적 행위	전체		22.6	43.0	3.25	-
	조사 대상별	공무원	21.4	42.5	3.25	t=0.105 (0.203)
		민간	23.5	43.3	3.24	
	성별	남성	26.1	37.4	3.12	t=-3.716 (0.481)
		여성	17.6	50.8	3.44	
	연령	20~29세	11.7	59.6	3.56	F=8.523 (0.000)
		30~39세	21.6	41.9	3.26	
		40~49세	21.1	42.9	3.29	
		50세 이상	45.1	29.6	2.75	
	갑질 경험	예	11.9	59.8	3.59	t=6.267 (0.952)
		아니오	28.6	33.3	3.05	
	근속 년수	5년 미만	18.1	46.6	3.36	F=4.648 (0.010)
5-15년 미만		19.8	44.2	3.27		
15년 이상		33.9	36.9	3.03		
사적 용무 지시	전체		28.4	36.2	3.08	-
	조사 대상별	공무원	26.8	33.2	3.05	t=-0.687 (0.052)
		민간	29.7	38.7	3.11	
	성별	남성	34.0	31.2	2.93	t=-4.034 (0.700)
		여성	20.4	43.2	3.28	
	연령	20~29세	20.2	45.7	3.29	F=7.255 (0.000)
		30~39세	26.1	38.6	3.15	
		40~49세	28.6	34.9	3.08	
		50세 이상	47.9	23.9	2.58	
	갑질 경험	예	17.4	49.3	3.39	t=5.713 (0.606)
		아니오	34.6	28.6	2.90	
	근속 년수	5년 미만	23.8	40.9	3.21	F=5.378 (0.005)
5-15년 미만		27.9	39.6	3.12		
15년 이상		36.9	28.6	2.86		
부당한 업무지시	전체		22.1	42.5	3.25	-
	조사 대상별	공무원	22.9	37.1	3.16	t=-1.965 (0035)
		민간	21.4	47.1	3.32	
	성별	남성	28.6	37.7	3.11	t=-3.989 (0.129)
여성		12.8	49.2	3.44		

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
연령	20~29세	13.8	57.4	3.53	F=13.572 (0.000)	
	30~39세	17.8	46.5	3.35		
	40~49세	23.4	40.6	3.23		
	50세 이상	45.1	18.3	2.61		
갑질 경험	예	11.4	64.4	3.65	t=7.704 (0.444)	
	아니오	28.1	29.9	3.02		
근속 년수	5년 미만	15.5	47.2	3.38	F=9.380 (0.000)	
	5-15년 미만	20.8	47.7	3.34		
	15년 이상	32.7	32.1	2.96		

이상의 결과를 종합하면, 하위 유형별로는 인사청탁 유형의 갑질이 가장 심각하다고 인식하고 있음을 알 수 있었으며, 그 다음으로 비인격적 행위나 부당한 업무지시 유형의 갑질이 심각하다고 인식함을 알 수 있었다. 반면 계약관계 갑질이나 계약상 부당행위 등 불공정 갑질에 해당하는 유형에 대해서는 그리 심각하지 않다고 인식하고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 앞서 상위유형에서 권한남용 갑질이 가장 심각하다고 인식하고 있는 것은 그 하위 유형에 해당하는 상급자의 하급자에 대한 비인격적인 행위, 사적인 용무 지시, 부당한 업무 지시 등의 행위가 모두 심각하다는 인식에 기반하고 있다고 볼 수 있으며, 불공정 갑질에 대한 심각성 인식 수준이 낮은 것은 계약관계 상 갑질이나 금품향응 수수 등의 하위 유형별 심각성 수준이 낮다는 사실에 기인하고 있음을 유추해 볼 수 있다. 반면 권력형 갑질의 경우 그 심각성 수준이 약 3.2 수준으로 확인된 바 있는데, 이는 뇌물수수나 리베이트 등의 하위 유형 갑질보다, 인사청탁 유형의 갑질이 지닌 심각성에 기인하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

본 연구에서는 심각성과 함께 하위 유형 갑질 중 시급하게 해결해야 할 사항은 무엇인지 역시 확인해 보았는데,<sup>82)</sup> 심각성과 해결필요성 모두를 정리한 것이 아래 <그림 4-4>에 나와 있다.

82) 이때 시급한 해결이 필요한 갑질 유형 단 한 개만을 선택 가능하도록 구성하였다.



[그림 4-4] 공공분야 갑질의 하위 유형별 심각성과 해결필요성

이를 보면, 해결필요성과 심각성의 수준이 서로 유사성을 지니고 있음을 확인할 수 있다. 그 심각성이 상대적으로 높았던 비인격적 행위나 인사청탁 행위의 경우, 해결 필요성 수준 역시 높았던 것인데, 단 부당한 업무지시의 경우 심각성 수준과 비교했을 때 해결필요성 수준은 그리 높지 않다는 사실 역시 확인 가능하다. 응답자들의 유형 별 갑질 심각성 수준이 높지 않았던 불공정 갑질의 하위 유형이나 권력형 갑질 중 뇌물수수, 리베이트의 경우 해결 필요성 수준 역시 그리 높지 않다는 부분을 그림을 통해 확인할 수 있다.

## 2. 공공분야 갑질의 유형 별 원인

### 가. 공공분야 갑질의 일반적인 원인

본 연구에서는 앞서 논의한 것처럼, 공공분야 갑질의 원인을 네 가지 - 조직 내 직급 및 직위, 사회적 지위, 경제적 재원에 대한 접근 권한, 제도의 미비 - 로 구분하였다. 세부적인 갑질 유형 별 원인을 살펴보기 전, 거시적인 이 네 가지 원인 중 무엇이 더 공공분야 갑질과 관련성이 큰지 살펴보기 위해 분석을 실시하였으며 그 내용이

아래 <표 4-19>에 정리되어 있다.

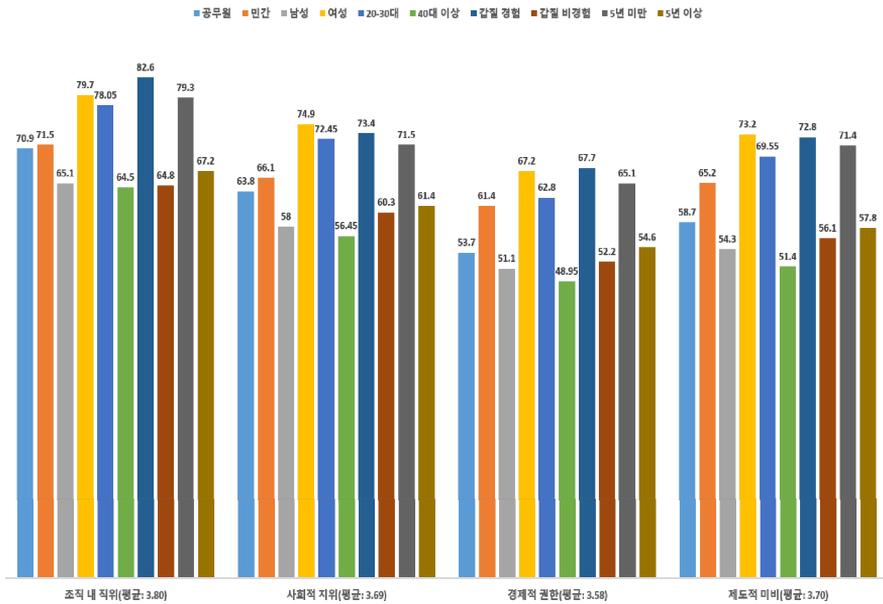
<표 4-19> 공공분야 갑질의 일반적 원인

	구분 (단위: %)		종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
갑의 조직 내 높은 직급이나 직위	전체		9.5	71.2	3.80	-
	조사 대상별	공무원	7.8	70.9	3.74	t=-1.263 (0.040)
		민간	11.0	71.5	3.84	
	성별	남성	12.0	65.1	3.66	t=-4.366 (0.000)
		여성	6.0	79.7	3.98	
	연령	20~29세	10.5	80.0	3.95	F=4.128 (0.007)
		30~39세	6.3	76.1	3.91	
		40~49세	10.7	66.7	3.70	
		50세 이상	14.5	62.3	3.57	
	갑질 경험	예	4.6	82.6	4.05	t=5.237 (0.000)
		아니오	12.3	64.8	3.65	
	근속 년수	5년 미만	9.8	79.3	3.94	F=4.530 (0.011)
5-15년 미만		7.7	71.3	3.80		
15년 이상		11.3	63.1	3.64		
사회적 지위의 차이	전체		10.8	65.1	3.69	-
	조사 대상별	공무원	9.9	63.8	3.64	t=-1.317 (0.256)
		민간	11.6	66.1	3.74	
	성별	남성	13.7	58.0	3.54	t=-4.757 (0.000)
		여성	6.8	74.9	3.90	
	연령	20~29세	9.5	74.7	3.87	F=5.187 (0.002)
		30~39세	7.1	70.2	3.81	
		40~49세	12.4	59.3	3.60	
		50세 이상	18.8	53.6	3.41	
	갑질 경험	예	7.8	73.4	3.90	t=4.110 (0.084)
		아니오	12.5	60.3	3.57	
	근속 년수	5년 미만	8.8	71.5	3.83	F=4.076 (0.017)
5-15년 미만		10.3	65.1	3.69		
15년 이상		13.1	57.7	3.55		
경제적 재원에 대한 접근 권한	전체		12.2	57.8	3.58	-
	조사 대상별	공무원	11.0	53.7	3.50	t=-2.030 (0.124)
		민간	13.2	61.4	3.66	
성별	남성	13.7	51.1	3.47	t=-3.623	

구분 (단위: %)		종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)	
		심각하지 않다	심각하다			
	연령	여성	10.0	67.2	3.74	(0.041)
		20~29세	12.8	61.7	3.65	F=4.813 (0.003)
		30~39세	8.8	63.9	3.71	
		40~49세	13.6	55.9	3.55	
		50세 이상	18.8	42.0	3.23	
	갑질 경험	예	8.8	67.7	3.77	t=3.787 (0.124)
		아니오	14.1	52.2	3.47	
	근속 년수	5년 미만	10.4	65.1	3.71	F=2.979 (0.052)
		5~15년 미만	12.3	57.4	3.59	
		15년 이상	14.3	51.8	3.46	
제도의 미비	전체		11.3	62.2	3.70	-
	조사 대상별	공무원	10.7	58.7	3.62	t=-1.942 (0.471)
		민간	11.9	65.2	3.77	
	성별	남성	14.6	54.3	3.53	t=-5.005 (0.000)
		여성	6.8	73.2	3.93	
	연령	20~29세	12.8	72.3	3.83	F=5.668 (0.001)
		30~39세	8.0	66.8	3.81	
		40~49세	10.7	59.3	3.67	
		50세 이상	18.8	43.5	3.29	
	갑질 경험	예	7.8	72.8	3.93	t=4.278 (0.010)
		아니오	13.3	56.1	3.57	
	근속 년수	5년 미만	11.5	71.4	3.81	F=4.856 (0.008)
		5~15년 미만	8.2	62.6	3.78	
15년 이상		13.1	53.0	3.51		

우선 공공분야 갑질의 다양한 원인에 대한 조사 결과 ‘조직 내 직급이나 직위가 높아지면 마음대로 행동해도 큰 문제가 없다거나, 그러한 행위를 참아야 한다는 인식’에 대해, ‘그렇다(그렇다 + 매우 그렇다)’라는 응답이 71.2%로 ‘아니다(전혀 아니다 + 아니다)’ 응답 9.5% 보다 높게 나타났다. ‘높은 사회적 지위(갑의 권위, 명예 등)가 있다면 마음대로 행동해도 큰 문제가 없다거나, 그러한 행위를 참아야 한다는 인식’에 대해, ‘그렇다(그렇다 + 매우 그렇다)’라는 응답이 65.1%로 ‘아니다(전혀 아니다 + 아니다)’ 응답 10.8% 보다 높게 나타났지만, 그 수준은 조직 내 직위에 관한 것보다는 상대적으로 낮았다.

‘높은 경제적 재원에 대한 권한(재정이나 물리적 재원에 대한 갑의 분배권한 등)이 있다면 마음대로 행동해도 큰 문제가 없다거나, 그러한 행위를 참아야 한다는 인식’의 경우, ‘그렇다(그렇다 + 매우 그렇다)’ 라는 응답이 57.8%로 ‘아니다(전혀 아니다 + 아니다)’ 응답 15.2% 보다 높게 나타났지만, 이는 앞선 두 요인의 값과 비교시에는 10% 가량 낮은 수치였다. 마지막으로 ‘높은 직급, 사회적 지위, 경제적 재원 등의 이유로 갑의 위치에 서는 개인이 자신의 이익을 추구할 때, 이를 적절하게 제어해줄 수 있는 제도가 마련되어 있지 않은 현실’에 대해, ‘그렇다(그렇다 + 매우 그렇다)’ 라는 응답이 62.2%로 경제적 권한으로 인해 갑질이 발생한다는 응답보다는 높았지만, 다른 요인보다는 낮은 수준인 것으로 확인되었다.



[그림 4-5] 공공분야 갑질의 일반적 원인

### 나. 권력형 갑질의 원인

다음으로 권력형 갑질의 원인에 대해 살펴보았다. 본 연구에서는 권력형 갑질은 공무원이 자신이 지닌 권력을 기반으로 하여, 상대방에게 인사상의 혜택을 요구하여

나, 뇌물이나 접대 등을 요구하는 유형의 갑질을 지칭한다고 보았다. 이러한 갑질 행위는 과연 어떠한 요인에 기인하고 있는지를 살펴보고자 한 것인데, 권력형 갑질의 경우 앞서 살펴 본 네 가지 요인 이외에, 조직강조문화 및 개인의 갑질에 대한 대응을 어렵게 하는 문화라는 요인까지 추가하여 그 원인을 살펴보게 된다. 설문조사 결과가 아래 <표 4-20>에 정리되어 있다.

<표 4-20> 공공분야 권력형 갑질의 원인 1

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
갑의 조직 내 높은 직급이나 직위	전체		6.8	74.3	3.84	-
	조사 대상별	공무원	5.7	73.8	3.79	t=-1.375 (0.304)
		민간	7.7	74.6	3.89	
	성별	남성	8.8	67.9	3.73	t=-4.042 (0.000)
		여성	4.0	83.2	4.00	
	연령	20~29세	7.4	76.6	3.88	F=4.044 (0.007)
		30~39세	3.8	78.8	3.95	
		40~49세	8.6	72.0	3.81	
		50세 이상	11.3	60.6	3.56	
	갑질 경험	예	3.7	81.3	4.06	t=4.812 (0.050)
		아니오	8.6	70.2	3.72	
	근속 년수	5년 미만	4.7	77.7	3.95	F=3.992 (0.019)
5~15년 미만		6.6	74.0	3.86		
15년 이상		9.5	69.0	3.70		
사회적 지위의 차이	전체		7.8	69.8	3.77	-
	조사 대상별	공무원	6.5	68.5	3.72	t=-1.404 (0.239)
		민간	9.0	70.9	3.82	
	성별	남성	9.4	63.1	3.66	t=-3.804 (0.000)
		여성	5.6	79.2	3.93	
	연령	20~29세	7.4	75.5	3.83	F=5.245 (0.001)
		30~39세	5.4	75.8	3.92	
		40~49세	9.1	64.6	3.68	
		50세 이상	11.3	56.3	3.52	
	갑질 경험	예	5.5	77.6	3.98	t=4.491 (0.023)
		아니오	9.1	65.3	3.66	
	근속 년수	5년 미만	6.7	75.1	3.88	F=4.875 (0.008)
5~15년 미만		7.1	70.9	3.81		

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
		15년 이상	8.9	61.3	3.61	
경제적 재원에 대한 접근 권한	전체		10.7	60.2	3.63	-
	조사 대상별	공무원	10.5	54.2	3.52	t=-2.822 (0.771)
		민간	10.8	65.3	3.73	
	성별	남성	11.9	56.8	3.55	t=-2.440 (0.082)
		여성	8.9	64.9	3.74	
	연령	20~29세	9.6	61.7	3.69	F=4.276 (0.005)
		30~39세	6.7	66.7	3.77	
		40~49세	14.3	54.3	3.53	
		50세 이상	17.1	51.4	3.39	
	갑질 경험	예	6.0	67.4	3.83	t=4.082 (0.083)
		아니오	13.4	56.0	3.52	
	근속 년수	5년 미만	8.8	66.3	3.75	F=3.594 (0.028)
5-15년 미만		9.2	58.2	3.64		
15년 이상		13.8	55.7	3.49		
제도의 미비	전체		9.0	63.2	3.69	-
	조사 대상별	공무원	7.9	62.2	3.67	t=-0.408 (0.517)
		민간	9.9	64.1	3.70	
	성별	남성	11.6	56.5	3.56	t=-4.158 (0.000)
		여성	5.2	72.7	3.86	
	연령	20~29세	9.6	63.8	3.62	F=1.933 (0.123)
		30~39세	6.7	67.5	3.78	
		40~49세	10.9	58.3	3.63	
		50세 이상	12.7	54.9	3.54	
	갑질 경험	예	4.6	71.6	3.92	t=4.893 (0.037)
		아니오	11.5	58.5	3.55	
	근속 년수	5년 미만	8.3	67.4	3.72	F=1.109 (0.331)
5-15년 미만		8.7	61.2	3.69		
15년 이상		11.3	56.5	3.58		

우선 '갑'의 위치에 서 있는 개인, 혹은 집단이 권력형 갑질에 해당하는 행위를 하는 이유에 대한 조사 결과 '갑의 조직 내 높은 직급이나 직위'에 대해, '그렇다(그렇다 + 매우 그렇다)' 라는 응답이 74.3%로 '아니다(전혀 아니다 + 아니다)' 응답 6.8% 보다 높게 나타났다. '갑의 높은 사회적 지위(갑의 권위, 명예 등)'로 인해 갑질이 발생한다는 질문에 대해 '그렇다' 라는 응답 비율은 69.8%, '갑의 높은 경제적 재원에

대한 권한(재정이나 물리적 재원에 대한 갑의 분배권한 등)에 의해 갑질이 발생한다는 응답은 60.2%, 마지막으로 갑이 권력형 갑질을 행할 수 있도록 하는 제도상의 허점 때문이라는 응답은 63.2%로 확인되었다.

〈표 4-21〉 공공분야 권력형 갑질의 원인 2

구분 (단위: %)		종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)	
		심각하지 않다	심각하다			
개인보다 조직이 강조되는 문화	전체		8.8	67.7	3.76	-
	조사 대상별	공무원	7.6	68.2	3.79	t=0.803 (0.611)
		민간	9.9	67.2	3.73	
	성별	남성	11.1	60.5	3.63	t=-4.334 (0.000)
		여성	5.6	77.8	3.94	
	연령	20~29세	9.6	70.2	3.78	F=2.651 (0.048)
		30~39세	6.7	71.5	3.85	
		40~49세	9.1	65.7	3.73	
		50세 이상	15.5	57.7	3.51	
	갑질 경험	예	5.5	76.5	3.94	t=3.759 (0.003)
아니오		10.7	62.7	3.66		
근속년수	5년 미만	7.3	71.5	3.84	F=1.938 (0.145)	
	5~15년 미만	9.7	67.2	3.72		
	15년 이상	11.3	62.5	3.65		
조직 관행으로 인한 개인적 대항의 곤란	전체		8.6	68.5	3.79	-
	조사 대상별	공무원	8.0	67.9	3.77	t=-0.482 (0.516)
		민간	9.1	69.1	3.80	
	성별	남성	12.1	59.9	3.61	t=-5.748 (0.000)
		여성	3.6	80.6	4.03	
	연령	20~29세	7.4	72.3	3.87	F=2.969 (0.031)
		30~39세	5.9	74.6	3.89	
		40~49세	9.8	62.6	3.68	
		50세 이상	17.1	60.0	3.60	
	갑질 경험	예	4.7	77.2	4.00	t=4.266 (0.002)
아니오		10.8	63.6	3.67		
근속년수	5년 미만	5.7	74.6	3.91	F=3.907 (0.021)	
	5~15년 미만	9.9	68.8	3.73		
	15년 이상	12.0	59.3	3.64		

‘갑’의 위치에 서 있는 개인, 혹은 집단이 권력형 갑질에 해당하는 행위를 하는 이유에 대한 조사 결과 ‘한국사회의 개인보다 조직의 가치가 강조되는 조직문화’에 대해, ‘그렇다(그렇다 + 매우 그렇다)’라는 응답이 67.7%로 확인되었으며, ‘갑질문화가 조직 관행으로 정착되어 개인적 대항이 곤란’하기에 갑질이 발생한다는 응답 비율은 68.5%로 확인되었다.<sup>83)</sup>

본 연구에서는 ‘갑’의 위치에 선 개인이 갑질을 할 수 있도록 만드는 요인은 물론, ‘을’의 위치에 선 개인이 부당한 행위를 참을 수밖에 없는 이유 역시 살펴봄으로써 갑질의 원인을 다양한 관점에서 확인해 보고자 하였다. 아래 <표 4-22>에 인사청탁 등 권력형 갑질이 발생했을 때 이를 참을 수밖에 없는 이유에 대한 설문조사 결과가 정리되어 있다.

<표 4-22> 공공분야 권력형 갑질을 참는 이유

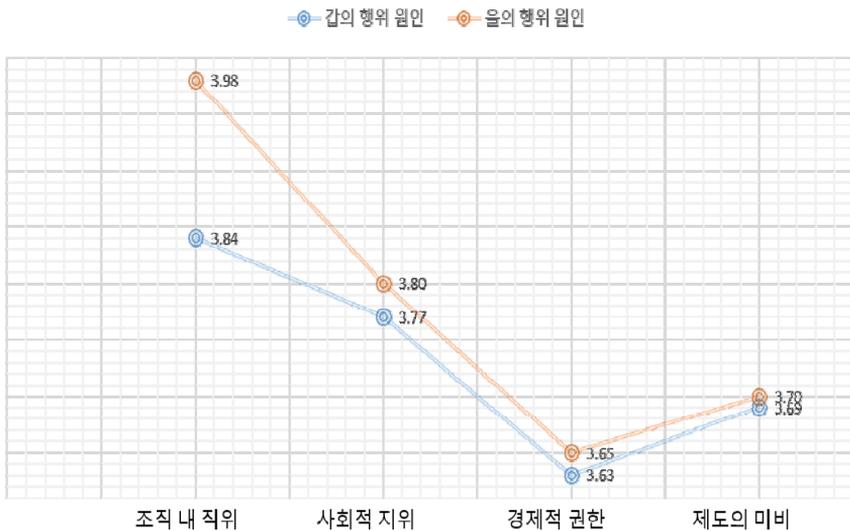
구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
갑의 조직 내 높은 직급이나 직위	전체		6.3	80.9	3.98	-
	조사 대상별	공무원	5.0	80.6	3.92	t=-1.397 (0.167)
		민간	7.4	81.1	4.02	
	성별	남성	8.8	76.1	3.85	t=-4.505 (0.016)
		여성	2.8	87.6	4.15	
	연령	20~29세	5.3	87.2	4.12	F=2.655 (0.048)
		30~39세	5.0	84.2	4.05	
		40~49세	7.4	77.7	3.91	
		50세 이상	8.5	73.2	3.82	
	갑질 경험	예	4.1	84.9	4.14	t=3.636 (0.631)
		아니오	7.6	78.6	3.88	
	근속년수	5년 미만	5.2	84.5	4.09	F=3.737 (0.024)
5-15년 미만		6.6	82.1	3.97		
15년 이상		7.1	75.0	3.85		
사회적 지위의 차이	전체		8.8	70.6	3.80	-
	조사 대상별	공무원	6.8	69.9	3.74	t=-1.359 (0.015)
		민간	10.5	71.2	3.84	

83) 기타 의견으로는 ‘개인의 인격문제’(5명), ‘무의식이나 사적 조직’(2명), ‘엘리트주의’(1명) 등이 있었다.

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
	성별	남성	11.9	65.9	3.66	t=-4.575 (0.000)
		여성	4.4	77.2	3.99	
	연령	20~29세	10.6	71.3	3.85	F=2.480 (0.060)
		30~39세	6.3	75.4	3.90	
		40~49세	10.3	66.9	3.72	
		50세 이상	11.3	66.2	3.62	
	갑질 경험	예	6.8	76.3	3.95	t=3.247 (0.097)
		아니오	9.9	67.4	3.70	
	근속년수	5년 미만	9.3	71.0	3.84	F=1.497 (0.225)
		5~15년 미만	7.7	71.4	3.82	
15년 이상		8.9	68.5	3.69		
경제적 재원에 대한 접근 권한	전체		11.1	61.0	3.65	-
	조사 대상별	공무원	10.8	55.6	3.53	t=-2.928 (0.422)
		민간	11.5	65.6	3.76	
	성별	남성	12.5	58.2	3.58	t=-2.213 (0.056)
		여성	9.2	64.8	3.75	
	연령	20~29세	10.6	62.8	3.73	F=1.648 (0.177)
		30~39세	9.2	65.4	3.74	
		40~49세	13.7	58.3	3.58	
		50세 이상	12.7	56.3	3.52	
	갑질 경험	예	8.7	67.6	3.80	t=2.906 (0.063)
		아니오	12.5	57.2	3.56	
	근속년수	5년 미만	9.8	66.3	3.77	F=1.170 (0.182)
		5~15년 미만	12.2	59.7	3.62	
15년 이상		11.3	60.1	3.60		
제도의 미비	전체		9.7	64.7	3.70	-
	조사 대상별	공무원	10.0	63.1	3.66	t=-0.985 (0.917)
		민간	9.3	66.1	3.73	
	성별	남성	12.3	56.7	3.56	t=-4.509 (0.000)
		여성	6.0	76.0	3.89	
	연령	20~29세	8.5	73.4	3.80	F=2.184 (0.089)
		30~39세	7.5	66.7	3.76	
		40~49세	11.5	60.3	3.61	
		50세 이상	15.5	59.2	3.52	
	갑질 경험	예	7.3	71.6	3.86	t=3.251 (0.065)
아니오		11.0	60.8	3.61		

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
근속년수	5년 미만	7.8	69.9	3.77	F=2.379 (0.094)	
	5-15년 미만	10.3	63.1	3.69		
	15년 이상	11.9	60.1	3.57		

‘갑의 조직 내 직급이나 직위가 높기 때문에 참는다’에 대해, ‘그렇다(그렇다 + 매우 그렇다)’ 라는 응답이 80.9%로 매우 높은 수준으로 확인되었다. 갑의 높은 사회적 지위 때문에 갑질 행위를 참을 수밖에 없다는 응답 비율은 70.6%로 이보다 약 10% 가량 낮았으며, 갑의 경제적 재원에 대한 접근 권한 때문이라는 응답은 이보다 더 낮은 61%, 제도의 미비로 인해 참는다는 응답은 64.7%로 확인되었다.<sup>84)</sup>



[그림 4-6] 권력형 갑질에 대한 갑과 을의 행위 원인 비교

84) 타 의견에는 ‘신고자가 오히려 가중한 피해를 보는 제도적 결함’이 25명 이었는데, 이는 위의 ‘제도의 미비’와도 연관되는 내용으로도 볼 수 있다. 이 외에 ‘조직에 불이익을 주기 때문에 참는다’(2명)라는 의견도 있었는데, 이는 조직에 대한 평가가 개인에게도 영향을 주는 제도 하에서 신고를 했을 때 개인에게는 피해가 없다고 할지라도, 조직에 피해가 갈 수 있는 상황이 발생할 수 있고 그것이 궁극적으로는 개인에게도 영향을 미치기에 갑질 발생 상황에 대한 적극적 대응이 어렵다는 의견으로 볼 수 있을 것이다. 또 ‘참지 못하는 사람을 낮게 평가하는 사회적 관행’(1명)으로 갑질행위에 대응하지 못한다는 인식 역시 확인되었다.

위의 <그림 4-6>에 권력형 갑질 행위의 원인을 갑과 을로 나누어 살펴본 지금까지의 논의 내용이 정리되어 있다. 이를 보면, 갑의 위치에 선 개인이 공무원이나 민간인을 상대로 인사청탁을 요구하거나, 청탁의 대가로 뇌물을 요구하는 등의 행위 원인을 '조직 내 높은 직위'에서 찾을 수 있음을 확인할 수 있다. 즉 갑은 자신의 높은 직위를 기반으로 하여 상대방에게 부당한 행위를 하고, 을은 상대방의 그 높은 직위 때문에 부당한 행위임에도 참을 수밖에 없는 상황이 곧 권력형 갑질 발생의 큰 이유로 볼 수 있는 것이다. 또한 갑이 사회적으로 높은 명성을 지니고 있는 것 역시 중요한 이유로 볼 수 있었다.

반면 경제적 재원에 대한 높은 권한은 다른 요인에 비해 그 중요성이 떨어지는 것으로 확인되었다. 물론 어떤 개인이 조직 내에서 높은 직위에 있다는 것은 그가 상대적으로 금전적 자본이나 인사권 등, 경제활동과 관련된 재원에 대해 더 높은 권한을 지녔음을 의미할 것이다. 하지만 권력형 갑질이 발생하는 것은 꼭 어떤 개인이 높은 경제적 권한을 가졌기 때문만은 아닌 것으로, 위의 그림을 보면 이보다는 조직 내 높은 직위나 사회적 지위 등 조직과 관련된 요인 및 사회문화적 요인이 더 중요하게 작용한다고 볼 수 있다.

제도적 미비 역시 상대적으로 그 중요성은 낮았다. 이 역시 위의 결과와 결부하여 해석하면, 어떤 개인이 제도의 미비를 노려 갑질 행위를 하거나, 혹은 그러한 상황이 발생해도 제도적으로 구제받을 길이 없기에 참는다기 보다는 조직의 구조나 사회문화적 요인으로 인해 행위가 발생한다고 보는 것이 더 적절할 수 있는 것이다.

#### 다. 불공정 갑질의 원인

다음으로 불공정 유형에 해당하는 행위, 즉 계약관계에서 계약서에 명시되지 않은 부당한 조건을 요구하거나, 금품등을 수수하는 갑질 유형의 원인을 확인해 보고자 하였다. 이 중 갑이 전술한 행위를 하는 원인에 대한 설문조사 결과가 <표 4-23>에 정리되어 있다.

〈표 4-23〉 공공분야 불공정 갑질의 원인

구분 (단위: %)		종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)	
		심각하지 않다	심각하다			
갑의 조직 내 높은 직급이나 직위	전체		8.8	68.5	3.73	-
	조사 대상별	공무원	6.0	68.1	3.73	t=0.003 (0.017)
		민간	11.2	68.9	3.73	
	성별	남성	12.2	63.1	3.61	t=-4.119 (0.000)
		여성	4.0	76.2	3.90	
	연령	20~29세	10.5	76.8	3.85	F=5.240 (0.000)
		30~39세	5.4	73.2	3.83	
		40~49세	9.0	63.3	3.65	
		50세 이상	18.3	54.9	3.41	
	갑질 경험	예	5.0	77.3	3.94	t=4.628 (0.001)
		아니오	10.9	63.5	3.60	
	근속 년수	5년 미만	7.8	73.6	3.83	F=5.531 (0.004)
5~15년 미만		8.2	70.4	3.76		
15년 이상		11.8	58.8	3.53		
사회적 지위의 차이	전체		9.9	61.4	3.63	-
	조사 대상별	공무원	8.5	59.9	3.59	t=-1.021 (0.041)
		민간	11.2	62.7	3.67	
	성별	남성	13.9	54.0	3.49	t=-4.924 (0.000)
		여성	4.4	71.8	3.84	
	연령	20~29세	8.4	73.7	3.82	F=6.265 (0.000)
		30~39세	6.3	66.1	3.75	
		40~49세	11.3	54.8	3.53	
		50세 이상	22.5	52.1	3.32	
	갑질 경험	예	7.3	68.2	3.79	t=3.248 (0.006)
		아니오	11.5	57.6	3.54	
	근속 년수	5년 미만	7.8	67.4	3.76	F=5.858 (0.003)
5~15년 미만		8.7	62.8	3.66		
15년 이상		14.1	53.5	3.44		
경제적 재원에 대한 접근 권한	전체		10.3	64.2	3.70	-
	조사 대상별	공무원	9.2	58.5	3.61	t=-2.018 (0.047)
		민간	11.2	69.3	3.77	
	성별	남성	11.9	59.7	3.61	t=-2.882 (0.001)
		여성	7.9	70.6	3.83	
	연령	20~29세	9.5	75.8	3.93	F=7.019 (0.000)
30~39세		6.3	70.3	3.80		

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)	
			심각하지 않다	심각하다			
		40~49세	13.0	57.1	3.58	t=3.091 (0.431)	
		50세 이상	18.3	47.9	3.35		
	갑질 경험	예	6.8	69.5	3.85		
		아니오	12.2	61.2	3.61		
	근속 년수	5년 미만	8.3	74.1	3.85		F=7.199 (0.001)
		5~15년 미만	8.7	65.8	3.72		
15년 이상		14.7	52.9	3.48			
제도의 미비	전체		11.1	61.1	3.62	-	
	조사 대상별	공무원	10.3	58.9	3.60	t=-0.623 (0.619)	
		민간	11.8	63.0	3.64		
	성별	남성	14.5	54.5	3.48	t=-4.507 (0.000)	
		여성	6.3	70.2	3.81		
	연령	20~29세	10.5	71.6	3.79	F=5.353 (0.001)	
		30~39세	7.9	64.4	3.70		
		40~49세	11.3	54.8	3.54		
		50세 이상	23.9	49.3	3.28		
	갑질 경험	예	5.5	68.6	3.84	t=4.466 (0.016)	
		아니오	14.3	56.8	3.50		
	근속 년수	5년 미만	9.3	67.4	3.70	F=4.255 (0.015)	
		5~15년 미만	10.2	61.7	3.66		
		15년 이상	14.1	52.4	3.44		

이를 보면, 우선 불공정 갑질이 ‘갑의 조직 내 높은 직급이나 직위’에 의해 발생한다는 의견은, ‘그렇다(그렇다 + 매우 그렇다)’ 라는 응답이 68.5%로 ‘아니다(전혀 아니다 + 아니다)’ 응답 8.8% 보다 높게 나타났다. ‘갑의 높은 사회적 지위(갑의 권위, 명예 등)’ 때문이라는 응답이 61.4%, ‘갑의 높은 경제적 재원에 대한 권한 (재정이나 물리적 재원에 대한 갑의 분배권한 등)’ 때문이라는 긍정 응답이 64.2%, ‘갑이 불공정 갑질을 행할 수 있도록 하는 제도상의 허점 (관련 갑질 행위에 대한 처벌 행위의 미비 등)’ 때문이라는 질문에 대한 긍정 응답이 61.1%로 확인되었다. 85)

다음으로 을이 불공정 갑질 유형에 해당하는 행위를 경험했을 때 참을 수밖에 없는

85) 기타 의견으로는 처벌수위의 부족과 무엇이 불공정 갑질 행태인지에 대한 인식 부족(1명), 너무 많은 재정이나 물리적 재원이 갑에게 집중(1명) 등이 있었는데, 이는 본 연구가 제시한 4가지 원인 중 경제적 재원에 대한 갑의 접근 권한과 제도의 미비와 연관된 내용으로 볼 수 있다.

이유를 확인해 보았으며, 그 내용이 <표 4-24>에 정리되어 있다.

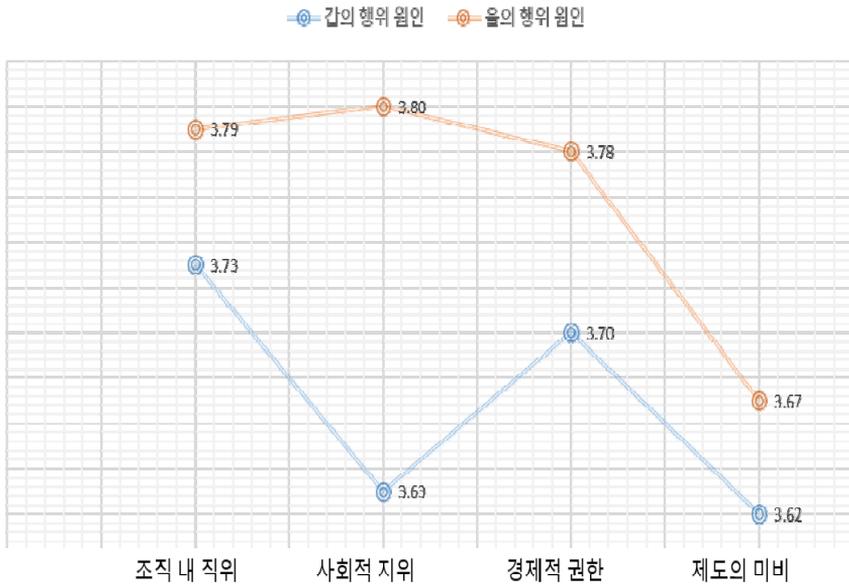
<표 4-24> 공공분야 불공정 갑질을 참는 이유

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
갑의 조직 내 높은 직급이나 직위	전체		7.6	70.4	3.79	-
	조사 대상별	공무원	6.4	68.8	3.75	t=-1.009 (0.605)
		민간	8.7	71.7	3.82	
	성별	남성	9.7	66.2	3.68	t=-3.800 (0.001)
		여성	4.8	76.2	3.94	
	연령	20~29세	9.5	75.8	3.88	F=3.058 (0.028)
		30~39세	4.6	73.6	3.87	
		40~49세	7.9	67.8	3.74	
		50세 이상	14.1	59.2	3.55	
	갑질 경험	예	5.5	74.5	3.93	t=3.029 (0.088)
		아니오	8.9	68.0	3.71	
	근속년수	5년 미만	6.7	74.6	3.89	F=4.138 (0.016)
5-15년 미만		7.1	70.9	3.80		
15년 이상		9.4	63.5	3.63		
사회적 지위의 차이	전체		8.9	64.1	3.68	-
	조사 대상별	공무원	7.1	63.1	3.64	t=-0.961 (0.054)
		민간	10.6	64.9	3.71	
	성별	남성	11.4	58.5	3.57	t=-0.759 (0.000)
		여성	5.6	71.8	3.83	
	연령	20~29세	9.5	73.7	3.85	F=4.248 (0.006)
		30~39세	6.3	67.4	3.76	
		40~49세	10.2	60.5	3.59	
		50세 이상	15.5	53.5	3.44	
	갑질 경험	예	6.8	69.5	3.81	t=2.853 (0.248)
		아니오	10.2	60.9	3.60	
	근속년수	5년 미만	8.8	67.9	3.76	F=2.746 (0.065)
5-15년 미만		8.2	63.8	3.69		
15년 이상		10.6	59.4	3.55		
경제적 재원에 대한 접근 권한	전체		8.4	67.9	3.78	-
	조사 대상별	공무원	10.3	63.8	3.65	t=-3.069 (0.046)
		민간	6.8	71.4	3.89	
성별	남성	9.4	62.5	3.68	t=-3.025	

구분 (단위: %)		종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)		
		심각하지 않다	심각하다				
	연령	여성	7.1	75.4	3.91	(0.001)	
		20~29세	6.3	77.9	4.00	F=6.451 (0.000)	
		30~39세	6.3	74.9	3.89		
		40~49세	9.0	58.2	3.64		
	갑질 경험	50세 이상	14.1	57.7	3.51	t=2.891 (0.040)	
		예	5.9	73.2	3.92		
	근속년수	아니오	9.9	64.8	3.70	F=6.268 (0.002)	
		5년 미만	7.3	76.2	3.91		
		5~15년 미만	7.1	70.4	3.83		
			15년 이상	10.0	58.2	3.58	
	제도의 미비	전체		9.3	63.1	3.67	-
		조사 대상별	공무원	8.5	61.7	3.65	t=-0.516 (0.699)
민간			9.9	64.3	3.69		
성별		남성	12.8	56.5	3.53	t=-4.817 (0.000)	
		여성	4.4	72.2	3.87		
연령		20~29세	8.4	71.6	3.81	F=2.513 (0.058)	
		30~39세	8.4	66.1	3.72		
		40~49세	7.3	57.6	3.62		
		50세 이상	18.3	54.9	3.46		
갑질 경험		예	5.5	70.9	3.85	t=3.808 (0.008)	
		아니오	11.5	58.6	3.57		
근속년수		5년 미만	8.3	69.4	3.75	F=3.215 (0.041)	
	5~15년 미만	9.2	64.3	3.70			
	15년 이상	10.6	54.7	3.52			

이를 보면, ‘갑’의 위치에 서 있는 개인, 혹은 집단이 불공정 갑질에 해당하는 행위를 할 때, ‘을’의 위치에 서 있는 개인(들)이 이를 참는 이유에 대해 ‘갑의 조직 내 직급이나 직위가 높기 때문에 참는다’라는 질문에, ‘그렇다(그렇다 + 매우 그렇다)’라는 응답이 70.4%로 ‘아니다(전혀 아니다 + 아니다)’ 응답 7.6% 보다 높게 나타났다. ‘갑의 높은 사회적 지위 때문에 참는다’라는 질문의 긍정 응답 비율은 64.1%이었으며, ‘갑의 경제적 재원에 대한 접근 권한 때문에 참는다’에 대한 긍정 응답 비율은 67.9%, ‘제도상의 허점 때문에 참는다’라는 물음에 대한 긍정 응답 비율은 63.1%로 확인되었다.<sup>86)</sup>

86) 기타 의견으로는 계약상의 불이익 때문에 참는다(4명), 을의 성과와 관련되어 있어 참는다(2명),



[그림 4-7] 불공정 갑질에 대한 갑과 을의 행위의 원인 비교

위의 <그림 4-7>에 불공정 갑질 행위의 원인을 갑과 을로 나누어 살펴본 지금까지의 논의 내용이 정리되어 있다. 우선 갑과 을의 행위 원인이 상당히 유사한 패턴을 보여주었던 권력형 갑질과 달리, 불공정 갑질 - 계약 관계에서의 부당한 요구나 금품수수 등 - 에서는 갑과 을 행위 원인이 상당한 차이를 보여주고 있다. 우선 갑과 같은 경우, 조직 내에서 직위가 높고, 그에 따라 금전적 자원이나 인사권 등에 대한 접근 권한이 높다는 점에 기반하여 불공정 갑질 유형에 해당하는 행위를 한다고 볼 수 있다. 하지만 '높은 명성' 등 사회문화적 요인이나 제도의 미비는 그러한 행위의 중요한 원인이라고 보기는 어려웠다.

반면 을은 갑이 한 조직에서 높은 직위를 보유하고 있고, 그에 따라 높은 경제적 권한을 갖고 있다는 사실 뿐 아니라, 그 사람이 사회적으로 '명성'을 지니고 있는 경우에도 불공정 갑질 유형의 행위를 경험했을 때 참는다고 볼 수 있다. 이는 조직과 관련된 요인과 경제적 자원과 관련된 요인, 그리고 사회문화적 요인이 결부되어 불공정 갑질이 발생할 수 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있을 것이다.

낙인효과(1명) 등이 있었는데, 이는 경제적 요인으로 인해 불공정 갑질 행위에 대해 참거나, 사회문화적 요인으로 인해 참는다는 것으로 해석 가능하다.

## 라. 권한 남용 갑질의 원인

다음으로 권한 남용 갑질의 원인을 갑과 을이라는 행위자 구분을 통해 자세히 살펴보고자 하였다. 본 연구에서 권한 남용 갑질은 타인에 대해 폭행이나 폭언 등 모욕과 명예훼손적 행위를 가하거나, 사적이고 부당한 업무를 지시하는 경우를 지칭하는데, 이러한 행위의 원인에 대한 설문조사 결과가 <표 4-25>에 정리되어 있다.

<표 4-25> 공공분야 권한남용 갑질의 원인

구분 (단위: %)		종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)	
		심각하지 않다	심각하다			
갑의 조직 내 높은 직급이나 직위	전체		5.3	77.8	3.99	-
	조사 대상별	공무원	5.0	75.2	3.90	t=-2.447 (0.490)
		민간	5.6	80.1	4.07	
	성별	남성	7.7	72.2	3.89	t=-3.758 (0.000)
		여성	2.0	85.7	4.14	
	연령	20~29세	4.2	84.2	4.15	F=5.519 (0.001)
		30~39세	3.3	82.4	4.10	
		40~49세	6.8	72.9	3.86	
		50세 이상	9.9	69.0	3.77	
	갑질 경험	예	3.6	84.1	4.21	t=4.792 (0.339)
		아니오	6.3	74.2	3.87	
근속년수	5년 미만	3.1	82.9	4.12	F=7.183 (0.001)	
	5~15년 미만	6.1	78.6	4.01		
	15년 이상	7.6	70.0	3.79		
사회적 지위의 차이	전체		7.5	70.0	3.82	-
	조사 대상별	공무원	7.1	66.7	3.71	t=-2.702 (0.706)
		민간	7.8	73.0	3.91	
	성별	남성	9.9	63.6	3.70	t=-3.894 (0.000)
		여성	4.0	79.0	3.98	
	연령	20~29세	3.2	81.1	4.03	F=5.787 (0.001)
		30~39세	5.0	73.6	3.92	
		40~49세	10.7	62.7	3.66	
		50세 이상	11.3	64.8	3.65	
	갑질 경험	예	5.9	79.1	4.01	t=3.946 (0.006)
		아니오	8.3	64.8	3.71	
근속년수	5년 미만	3.6	76.2	3.96	F=4.295	

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
		5-15년 미만	9.2	67.3	3.79	(0.014)
		15년 이상	8.8	65.9	3.69	
경제적 재원에 대한 접근 권한	전체		12.7	57.1	3.57	-
	조사 대상별	공무원	13.8	53.2	3.48	t=-2.292 (0.710)
		민간	11.8	60.6	3.66	
	성별	남성	14.2	52.8	3.50	t=-2.231 (0.286)
		여성	10.7	63.1	3.67	
	연령	20~29세	10.5	61.1	3.68	F=1.465 (0.223)
		30~39세	11.7	59.4	3.61	
		40~49세	13.0	54.2	3.54	
		50세 이상	16.9	52.1	3.39	
	갑질 경험	예	11.4	63.2	3.69	t=2.311 (0.849)
		아니오	13.5	53.6	3.50	
	근속년수	5년 미만	10.4	60.1	3.65	F=0.970 (0.380)
5-15년 미만		12.8	56.1	3.55		
15년 이상		13.5	54.7	3.52		
제도의 미비	전체		9.3	63.5	3.68	-
	조사 대상별	공무원	7.8	60.6	3.65	t=-0.965 (0.614)
		민간	10.6	66.0	3.72	
	성별	남성	11.4	58.4	3.58	t=-3.449 (0.004)
		여성	6.3	70.6	3.83	
	연령	20~29세	6.3	69.5	3.77	F=1.968 (0.118)
		30~39세	8.8	66.9	3.74	
		40~49세	9.1	58.0	3.63	
		50세 이상	15.5	56.3	3.49	
	갑질 경험	예	6.8	72.3	3.91	t=4.838 (0.239)
		아니오	10.7	58.5	3.55	
	근속년수	5년 미만	6.7	68.4	3.75	F=1.657 (0.192)
5-15년 미만		11.7	63.3	3.68		
15년 이상		10.7	57.4	3.57		

이를 보면, 우선 '갑'의 위치에 서 있는 개인, 혹은 집단이 권한 남용 갑질에 해당하는 행위를 하는 이유에 대한 조사 결과 '갑의 조직 내 높은 직급이나 직위에 대해, '그렇다(그렇다 + 매우 그렇다)' 라는 응답이 77.8%로 '아니다(전혀 아니다 + 아니다)' 응답 5.3% 보다 높게 나타났다. '갑의 높은 사회적 지위'가 권한 남용 갑질의 원인이라는

질문의 긍정 응답 비율은 70.0%이었으며, '경제적 재원에 대한 높은 접근 권한' 때문이라는 질문의 긍정 비율은 57.1%, 제도의 미비에 대한 긍정 응답 비율은 63.5%로 확인되었다. 즉 앞서 살펴본 권력형 갑질과 마찬가지로, 조직의 지위 요인 및 사회문화적 요인 때문에 권한 남용 갑질이 발생한다는 인식이 강하다는 결과를 보여준 것이다.<sup>87)</sup>

다음으로 권한 남용 갑질이 발생했을 때 을이 이를 참게 되는 이유에 대해 살펴보았으며, 그 결과가 <표 4-26>에 정리되어 있다.

<표 4-26> 공공분야 권한 남용 갑질을 참는 이유

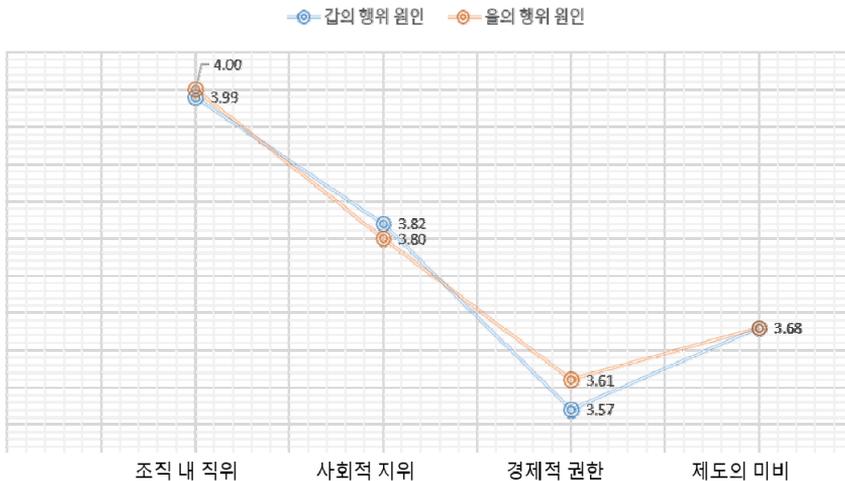
구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
갑의 조직 내 높은 직급이나 직위	전체		6.1	79.6	4.00	-
	조사 대상별	공무원	5.3	79.1	3.94	t=-1.444 (0.144)
		민간	6.8	80.1	4.05	
	성별	남성	9.1	74.1	3.86	t=-4.745 (0.003)
		여성	2.0	87.3	4.19	
	연령	20~29세	6.3	87.4	4.16	F=4.519 (0.004)
		30~39세	4.2	84.1	4.10	
		40~49세	6.2	75.7	3.90	
		50세 이상	11.3	67.6	3.77	
	갑질 경험	예	4.5	84.1	4.17	t=3.733 (0.501)
		아니오	7.0	77.1	3.90	
	근속 년수	5년 미만	4.1	86.5	4.14	F=7.472 (0.001)
5~15년 미만		6.6	79.6	4.01		
15년 이상		7.6	71.8	3.79		
사회적 지위의 차이	전체		8.8	70.7	3.80	-
	조사 대상별	공무원	8.5	69.1	3.72	t=-2.206 (0.423)
		민간	9.0	72.0	3.87	
	성별	남성	11.9	65.1	3.68	t=-3.879 (0.000)
		여성	4.4	78.6	3.96	
	연령	20~29세	5.3	81.1	4.01	F=6.183 (0.000)
		30~39세	6.3	76.6	3.91	
		40~49세	10.2	62.7	3.66	
50세 이상		14.1	60.6	3.55		

87) 기타 의견으로는 '자신이 과거 경험했던 환경이 그러하기에 부하에게도 동일한 행위를 함'(3명), '무의식적으로 권한 남용'(1명)등이 있었는데, 이는 조직의 문화 혹은 사회문화가 권한 남용 유형의 갑질을 행하는 주된 이유라는 인식으로 볼 수 있을 것이다.

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			심각하지 않다	심각하다		
	갑질 경험	예	6.8	75.5	3.92	t=2.529 (0.079)
		아니오	9.9	68.0	3.73	
	근속 년수	5년 미만	5.7	77.2	3.94	F=6.134 (0.002)
		5-15년 미만	9.2	70.9	3.81	
15년 이상		10.0	63.5	3.61		
경제적 재원에 대한 접근 권한	전체		12.7	60.1	3.61	-
	조사 대상별	공무원	13.8	57.4	3.52	t=-2.117 (0.478)
		민간	11.8	62.4	3.69	
	성별	남성	13.6	56.0	3.54	t=-2.113 (0.616)
		여성	11.5	65.9	3.71	
	연령	20~29세	11.6	62.1	3.66	F=1.252 (0.290)
		30~39세	11.3	62.8	3.66	
		40~49세	12.4	58.2	3.60	
		50세 이상	19.7	54.9	3.41	
	갑질 경험	예	12.3	64.1	3.69	t=1.439 (0.702)
		아니오	13.0	57.8	3.57	
	근속 년수	5년 미만	11.9	64.2	3.67	F=1.504 (0.223)
		5-15년 미만	10.7	60.2	3.63	
		15년 이상	14.7	54.7	3.50	
제도의 미비	전체		10.9	64.2	3.68	-
	조사 대상별	공무원	11.7	63.8	3.63	t=-1.364 (0.962)
		민간	10.2	64.6	3.73	
	성별	남성	12.2	58.5	3.58	t=-3.312 (0.067)
		여성	9.1	72.2	3.83	
	연령	20~29세	8.4	70.5	3.79	F=1.691 (0.168)
		30~39세	10.0	65.3	3.73	
		40~49세	10.7	61.6	3.64	
		50세 이상	15.5	57.7	3.49	
	갑질 경험	예	8.2	70.0	3.88	t=3.845 (0.312)
		아니오	12.5	60.9	3.57	
	근속 년수	5년 미만	8.3	70.5	3.78	F=2.717 (0.067)
		5-15년 미만	12.2	62.2	3.66	
15년 이상		12.4	58.2	3.55		

우선 '갑'의 위치에 서 있는 개인, 혹은 집단이 권한 남용 갑질에 대해 '을'의 위치에 있는 개인들이 참는 이유에 대한 조사 결과 '갑'의 조직 내 직급이나 직위가 높기

때문에 참는다'에 대해, '그렇다(그렇다 + 매우 그렇다)' 라는 응답이 79.6%로 '아니다 (전혀 아니다 + 아니다)' 응답 6.1% 보다 높게 나타났다. '사회적 지위의 차이' 때문에 참는다는 질문의 긍정 응답 비율은 70.7%, 경제적 재원에 대한 접근 권한 차이 때문에 참는다는 질문에 대한 긍정 응답 비율은 60.1%, 제도의 미비 때문에 참는다는 질문의 긍정 비율은 64.2%로 확인되었다. 따라서 갑의 행위에 대한 설문조사 결과와 마찬가지로, 조직 요인 및 사회문화적 요인이 을이 부당한 상황에 처했을 때 이에 대응하지 않고 참는 주된 이유라고 볼 수 있을 것이다.<sup>88)</sup>



[그림 4-8] 권한 남용 갑질에 대한 갑과 을의 행위의 원인 비교

위의 <그림 4-8>에 불공정 갑질 행위의 원인을 갑과 을로 나누어 살펴본 지금까지의 논의 내용이 정리되어 있다. 이를 보면, 권력형 갑질의 결과와 상당히 유사한데, 금전적 자원이나 인사권 등에 대한 갑의 높은 접근 권한으로 인해 권한 남용 행위가 발생한다는 인식은 상당히 낮은 반면, 조직과 관련된 요인이나 사회문화와 관련된 요인이 갑질의 원인이라는 인식은 상당히 높은 것이다.

또한 을은 갑의 권한 남용 행위에 대응했을 때 그것이 경제적인 부문에 피해를

88) 기타 의견으로는 '사회분위기나 보복 때문에 참는다'(6명), '권한남용을 허용하는 조직 분위기 때문에 참는다'(2명), '원만한 관계유지 때문에 참는다'(1명)가 있어, 조직이나 사회의 문화 및 분위기가 권한 남용형 갑질이 발생했을 때 참게 되는 주요한 이유라고 볼 수 있었다.

준다거나, 이에 대한 신고제도의 미비로 인해 참는다기 보다는, 조직의 구조나 문화, 그리고 사회적 지위 차이가 갑질을 허용하는 문화 등으로 인해 참는다는 인식이 강하다는 결과 역시 확인할 수 있었다. 이상의 논의를 토대로 한다면, 권한 남용형 갑질을 예방하거나, 그 수준을 낮추기 위해서는 직위가 높으면 그러한 행위를 해도 된다는 인식이나 문화, 혹은 사회적 지위의 차이에 따라 상대방에게 줄 피해를 의식하지 않고 행동해도 된다는 인식이나 분위기 등이 변화되어야 한다고 볼 수 있을 것이다.

### 3. 공공분야 갑질의 유형 별 대응방안

지금까지 공공분야 갑질의 유형 별로, 과연 어떤 요인에 의해 갑질이 발생하며 또 이에 적극적으로 대응하지 못하는지에 대해 살펴보았다. 다음으로는 각 유형 별 갑질에 대한 대응방안 마련의 필요성을 살펴보게 된다. 이때 기본적으로 ‘공무원을 대상으로 한 교육을 통해 조직의 문화나 분위기 변화 유도’, ‘조기적발 시스템 마련’, ‘갑질행위에 대한 징계 및 처벌 강화’, ‘권위주의나 관준민비 등 경직된 공직문화를 변화시킬 수 있는 거시적 제도 정비’를 주요한 대응방안으로 설정하였으며, 이 외 응답자의 추가적 의견을 확인하는 방식으로 설문을 구성하였다.

#### 가. 권력형 갑질의 대응방안

우선 권력형 갑질의 대응방안에 대해 살펴보았으며, 그 결과가 아래 <표 4-27>에 정리되어 있다.

<표 4-27> 공공분야 권력형 갑질의 대응방안 1

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			필요하지 않다	필요하다		
공공기관 종사자를 대상으로 한 교육	전체		17.5	46.3	3.37	-
	조사 대상별	공무원	12.4	46.1	3.41	t=1.005 (0.000)
		민간	21.9	46.4	3.33	
	성별	남성	18.6	46.0	3.34	t=-0.726 (0.199)
		여성	15.9	46.6	3.41	
	연령	20~29세	26.3	34.7	3.13	F=5.220

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			필요하지 않다	필요하다		
		30~39세	18.4	45.6	3.33	(0.001)
		40~49세	13.7	50.3	3.49	
		50세 이상	5.7	61.4	3.73	
	갑질 경험	예	16.4	47.9	3.42	t=0.810 (0.138)
		아니오	18.1	45.3	3.34	
	근속 년수	5년 미만	22.7	41.2	3.25	F=8.364 (0.000)
		5~15년 미만	17.4	42.1	3.26	
		15년 이상	10.1	57.7	3.65	
	조기적발 시스템 마련	전체		5.8	70.3	3.86
조사 대상별		공무원	4.6	68.4	3.79	t=-1.759 (0.139)
		민간	6.9	71.9	3.92	
성별		남성	8.6	65.4	3.76	t=-3.577 (0.000)
		여성	2.0	77.0	4.01	
연령		20~29세	5.3	69.5	3.88	F=0.235 (0.872)
		30~39세	5.9	70.2	3.87	
		40~49세	5.1	72.3	3.92	
		50세 이상	4.3	71.4	3.81	
갑질 경험		예	5.5	71.7	3.92	t=1.162 (0.825)
		아니오	6.0	69.5	3.83	
근속 년수		5년 미만	4.1	69.9	3.89	F=0.305 (0.737)
		5~15년 미만	7.7	69.2	3.83	
		15년 이상	4.7	71.6	3.88	
징계 및 처벌 강화		전체		3.7	84.9	4.29
	조사 대상별	공무원	3.5	82.6	4.16	t=-3.422 (0.297)
		민간	3.8	86.9	4.40	
	성별	남성	5.1	80.9	4.21	t=-2.863 (0.002)
		여성	1.6	90.4	4.40	
	연령	20~29세	0.0	94.7	4.61	F=7.206 (0.000)
		30~39세	4.6	85.8	4.26	
		40~49세	2.3	83.5	4.28	
		50세 이상	8.6	72.9	4.01	
	갑질 경험	예	3.2	87.2	4.40	t=2.527 (0.962)
		아니오	3.9	83.6	4.22	
	근속 년수	5년 미만	2.6	87.6	4.39	F=2.339 (0.097)
		5~15년 미만	4.1	84.5	4.27	
15년 이상		4.1	81.1	4.20		

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			필요하지 않다	필요하다		
공직문화를 변화시킬 수 있는 거시적인 제도정비	전체		2.8	77.4	4.06	-
	조사 대상별	공무원	3.9	73.8	3.94	t=-3.498 (0.493)
		민간	1.9	80.6	4.17	
	성별	남성	3.4	72.3	3.95	t=-3.968 (0.852)
		여성	2.0	84.5	4.22	
	연령	20~29세	0.0	83.2	4.25	F=2.237 (0.083)
		30~39세	3.4	78.6	4.08	
		40~49세	2.8	76.3	4.06	
		50세 이상	2.9	72.9	3.93	
	갑질 경험	예	1.8	82.6	4.22	t=3.663 (0.189)
		아니오	3.4	74.5	3.97	
	근속 년수	5년 미만	1.5	82.5	4.21	F=4.517 (0.011)
5-15년 미만		4.6	73.7	3.96		
15년 이상		1.8	75.7	4.03		

대응방안에 대한 인식을 확인한 결과, 우선 교육이 필요하다는 질문의 긍정 응답 비율은 46.3%로 과반을 넘지 못하는 수치를 보여주었다. 반면 조기적발 시스템 마련이 필요하다는 질문의 긍정 응답 비율은 70.3%로 이보다 높았으며, 개인에 대한 제도적 처벌 방안 마련이 필요하다는 질문의 긍정 응답 비율은 84.9%로 가장 높았다.<sup>89)</sup>

〈표 4-28〉 공공분야 권력형 갑질의 대응방안 2

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			필요하지 않다	필요하다		
인권교육 및 청렴교육	전체		19.4	42.3	3.33	-
	조사 대상별	공무원	16.7	41.5	3.34	t=0.119 (0.006)
		민간	21.8	43.0	3.33	
	성별	남성	23.1	41.6	3.28	t=-1.577 (0.002)
		여성	14.3	43.3	3.41	
	연령	20~29세	24.2	23.2	3.04	F=6.591 (0.000)
		30~39세	20.9	41.0	3.26	

89) 기타 의견으로는 '강한 처벌'(13명), '시스템 보완'(8) 등, 권력형 갑질에 대응하기 위해 제도의 강화가 필요하다는 의견이 많았다. 이는 직위가 높다면 자신의 이익을 위해 행동해도 괜찮다는, 혹은 사회적 지위가 높다면 상대적으로 지위가 낮은 사람에게 부당한 요구를 해도 된다는 문화, 분위기를 변화시키기 위해 제도적 개입이 강화되어야 한다는 의견으로 볼 수 있을 것이다.

구분 (단위: %)		종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)		
		필요하지 않다	필요하다				
		40~49세	15.3	52.5	3.53	t=0.450 (0.727)	
		50세 이상	12.9	50.0	3.61		
	갑질 경험	예	18.3	41.1	3.36		
		아니오	20.1	43.0	3.32		
	근속 년수	5년 미만	20.1	34.5	3.23		F=7.23 (0.001)
		5~15년 미만	20.5	40.0	3.23		
15년 이상		15.4	53.3	3.60			
임직자의 행동강령 및 윤리규정 강화	전체		9.1	60.0	3.68	-	
	조사 대상별	공무원	17.7	8.9	57.1	3.63	
		민간	22.4	9.3	62.6		
	성별	남성	20.2	10.8	56.7	3.62	
		여성	20.2	6.7	64.7		
	연령	20~29세	14.7	12.6	50.5	3.49	
		30~39세	17.6	10.0	58.6		
		40~49세	24.3	6.8	65.5		
		50세 이상	28.6	5.7	61.4		
	갑질 경험	예	23.3	7.3	63.0	3.77	
		아니오	18.5	10.2	58.3		
	근속 년수	5년 미만	16.5	9.3	57.7	3.63	
		5~15년 미만	17.4	10.8	57.4		
15년 이상		27.2	6.5	63.3			
갑질문화를 측정할 수 있는 평가시스템 구축	전체		10.6	61.5	3.73	-	
	조사 대상별	공무원	10.3	57.7	3.62	t=-2.368 (0.072)	
		민간	10.9	64.8	3.82		
	성별	남성	13.1	56.6	3.62	t=-3.144 (0.000)	
		여성	7.1	68.3	3.88		
	연령	20~29세	12.6	67.4	3.86	F=1.395 (0.243)	
		30~39세	12.6	59.4	3.64		
		40~49세	8.0	60.8	3.78		
		50세 이상	7.1	60.0	3.77		
	갑질 경험	예	7.8	66.5	3.89	t=2.961 (0.222)	
		아니오	12.2	58.6	3.64		
	근속 년수	5년 미만	12.4	65.5	3.79	F=1.047 (0.352)	
		5~15년 미만	11.3	58.8	3.64		
15년 이상		7.7	57.4	3.73			

권력형 갑질의 경우, 추가적으로 세부적 교육 - 인권 및 청렴교육 -, 내부규정의 강화, 갑질문화 축정을 위한 평가시스템 구축에 대한 필요성 수준 역시 확인해 보았다. 그 결과, 평가시스템 구축 마련 필요성에 대한 긍정 응답 비율이 64.8%로 가장 높았으며, 다음이 내부 규정의 강화(60.0%), 인권 및 청렴교육(42.3%)로 확인되었다.

### 나. 불공정 갑질의 대응방안

다음으로 불공정 갑질의 대응방안에 대해 살펴보았으며, 그 결과가 아래 <표 4-27>에 정리되어 있다.

<표 4-29> 공공분야 불공정 갑질의 대응방안

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			필요하지 않다	필요하다		
공공기관 종사자를 대상으로 한 교육	전체		14.7	49.7	3.45	-
	조사 대상별	공무원	11.9	50.5	3.47	t=0.295 (0.014)
		민간	17.2	49.1	3.44	
	성별	남성	16.4	50.4	3.41	t=-1.107 (0.089)
		여성	12.4	48.8	3.51	
	연령	20~29세	20.0	41.1	3.32	F=2.998 (0.030)
		30~39세	17.4	45.8	3.36	
		40~49세	11.9	56.8	3.57	
		50세 이상	5.7	55.7	3.69	
	갑질 경험	예	15.1	50.9	3.50	t=0.928 (0.149)
		아니오	14.5	49.1	3.42	
	근속 년수	5년 미만	16.8	43.7	3.37	F=5.145 (0.006)
5-15년 미만		17.4	46.2	3.33		
15년 이상		9.5	57.4	3.66		
조기적발 시스템 마련	전체		4.9	72.7	3.93	-
	조사 대상별	공무원	5.1	74.0	3.88	t=-1.299 (0.086)
		민간	4.7	71.6	3.98	
	성별	남성	7.8	66.6	3.80	t=-4.725 (0.000)
		여성	0.8	81.2	4.12	
	연령	20~29세	3.2	76.8	4.06	F=1.240 (0.295)
		30~39세	5.1	71.2	3.91	
		40~49세	4.0	73.9	3.97	

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			필요하지 않다	필요하다		
	갑질 경험	50세 이상	8.6	70.0	3.81	t=1.767 (0.323)
		예	3.7	75.7	4.02	
		아니오	5.5	71.0	3.89	
	근속 년수	5년 미만	3.7	72.6	3.97	F=0.366 (0.693)
		5-15년 미만	5.1	71.8	3.90	
		15년 이상	5.9	72.2	3.91	
징계 및 처벌 강화	전체		4.5	83.1	4.22	-
	조사 대상별	공무원	5.1	80.9	4.09	t=-3.317 (0.0190)
		민간	4.1	85.0	4.33	
	성별	남성	6.6	78.1	4.10	t=-4.346 (0.039)
		여성	1.6	90.0	4.40	
	연령	20~29세	1.1	90.5	4.48	F=4.070 (0.007)
		30~39세	4.7	83.1	4.20	
		40~49세	4.5	83.5	4.20	
		50세 이상	8.6	71.4	4.03	
	갑질 경험	예	3.7	85.8	4.34	t=2.603 (0.894)
		아니오	5.0	81.5	4.15	
	근속 년수	5년 미만	2.1	86.8	4.33	F=2.577 (0.077)
		5-15년 미만	5.6	81.5	4.18	
		15년 이상	5.9	79.3	4.13	
	공직문화를 변화시킬 수 있는 거시적인 제도정비	전체		4.4	74.9	3.99
조사 대상별		공무원	5.1	70.0	3.86	t=-3.575 (0.716)
		민간	3.8	79.1	4.11	
성별		남성	6.1	70.0	3.88	t=-3.666 (0.061)
		여성	2.0	81.6	4.15	
연령		20~29세	1.1	84.2	4.16	F=2.166 (0.091)
		30~39세	5.9	75.0	3.98	
		40~49세	2.3	74.4	4.02	
		50세 이상	7.1	64.3	3.81	
갑질 경험		예	2.3	79.4	4.14	t=3.144 (0.870)
		아니오	5.5	72.3	3.91	
근속 년수		5년 미만	2.6	80.5	4.06	F=1.113 (0.329)
	5-15년 미만	5.6	72.8	3.97		
	15년 이상	4.1	70.4	3.93		

불공정 갑질에 대한 대응방안을 확인한 결과, 우선 개인을 대상으로 한 교육의 경우 이것이 필요하다는 긍정 응답 비율은 49.7%로 과반을 넘지 못하였다. 반면 조기 적발 시스템 마련이 필요하다는 질문에 대한 긍정 응답 비율은 72.7%로 상대적으로 높았으며, 이는 5점 척도 기준으로 환산 시 3.93으로 확인되었다. 갑질 행위를 한 당사자에게 제도적으로 강한 처벌 시스템이 마련되어야 한다는 질문에 대한 긍정 응답 비율은 83.1%로 가장 높게 나타났으며, 이는 5점 척도 기준으로 4.22가 되는 수준이었다. 마지막으로 거시적으로 공직문화를 변화시킬 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 질문의 긍정응답 비율은 74.9%로 나타났다.<sup>90)</sup>

#### 다. 권한 남용 갑질의 대응방안

아래의 <표 4-30>에 권한 남용 유형에 해당하는 갑질에 대한 필요 대응방안 조사 결과가 정리되어 있다.

<표 4-30> 공공분야 권한 남용 갑질의 대응방안

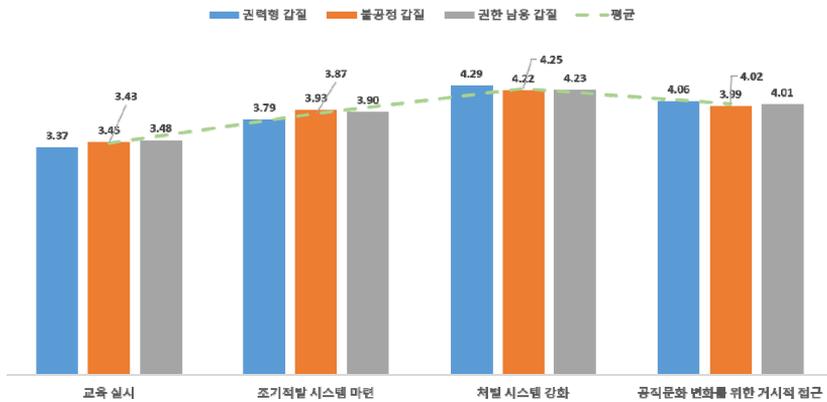
구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			필요하지 않다	필요하다		
공공기관 종사자를 대상으로 한 교육	전체		15.7	53.3	3.48	-
	조사 대상별	공무원	14.1	52.7	3.47	t=-0.394 (0.014)
		민간	17.2	53.8	3.50	
	성별	남성	16.7	51.9	3.43	t=-1.472 (0.095)
		여성	14.4	55.2	3.56	
	연령	20~29세	23.2	42.1	3.29	F=3.099 (0.026)
		30~39세	17.4	51.3	3.42	
		40~49세	12.5	58.0	3.59	
		50세 이상	8.6	62.9	3.73	
	갑질 경험	예	17.0	55.5	3.53	t=0.831 (0.158)
아니오		15.0	52.0	3.46		
근속 년수	5년 미만	18.9	46.8	3.37	F=4.868 (0.008)	

90) 기타의견으로는 불공정 갑질의 대표적 사례를 중심으로 한 합당한 기준이나 표준 제시(2명)이 있었다. 이는 앞서 살펴본 것처럼 불공정 갑질의 경우 조직적 요인, 사회문화적 요인, 경제적 요인이 복합적으로 작용하여 발생하는 경우가 많기에, 이에 대해 무엇이 '갑질'인지에 대한 합당한 기준을 제시하여 이를 준수하도록 만들어야 한다는 의견으로 볼 수 있을 것이다.

구분 (단위: %)		종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)	
		필요하지 않다	필요하다			
		5-15년 미만	16.9	49.7	3.37	
		15년 이상	11.8	60.9	3.67	
조기적발 시스템 마련	전체		4.9	70.2	3.90	-
	조사 대상별	공무원	4.3	69.3	3.83	t=-1.788 (0.150)
		민간	5.3	70.9	3.96	
	성별	남성	7.5	66.3	3.80	t=-3.415 (0.001)
		여성	1.2	75.6	4.04	
	연령	20~29세	2.1	73.7	4.05	F=2.260 (0.080)
		30~39세	7.2	69.5	3.85	
		40~49세	2.8	72.7	3.98	
		50세 이상	5.7	62.9	3.74	
	갑질 경험	예	3.7	72.9	4.00	t=1.940 (0.414)
아니오		5.5	68.6	3.85		
근속 년수	5년 미만	4.7	70.0	3.92	F=0.192 (0.825)	
	5-15년 미만	7.2	69.2	3.86		
	15년 이상	3.0	69.8	3.91		
징계 및 처벌 강화	전체		3.7	83.6	4.23	-
	조사 대상별	공무원	4.0	79.8	4.08	t=-3878 (0.239)
		민간	3.4	86.9	4.36	
	성별	남성	5.2	80.1	4.13	t=-3.238 (0.146)
		여성	1.6	88.4	4.36	
	연령	20~29세	0.0	95.8	4.58	F=7.159 (0.000)
		30~39세	4.7	82.2	4.17	
		40~49세	3.4	83.0	4.21	
		50세 이상	5.7	71.4	4.01	
	갑질 경험	예	3.7	84.4	4.32	t=1.960 (0.317)
아니오		3.7	83.1	4.18		
근속 년수	5년 미만	1.6	87.9	4.36	F=4.168 (0.016)	
	5-15년 미만	5.6	79.5	4.13		
	15년 이상	3.6	81.1	4.15		
공직문화를 변화시킬 수 있는 거시적인 제도정비	전체		4.4	75.2	4.01	-
	조사 대상별	공무원	5.1	71.4	3.89	t=-3.084 (0.960)
		민간	3.8	78.4	4.11	
	성별	남성	6.1	69.7	3.89	t=-3.870 (0.068)
		여성	2.0	82.7	4.17	
연령	20~29세	3.2	83.2	4.17	F=1.589	

구분 (단위: %)			종합 결과		5점 평균	t or F값 (p-value)
			필요하지 않다	필요하다		
		30~39세	5.1	73.3	3.95	(0.191)
		40~49세	2.8	73.3	4.04	
		50세 이상	5.8	72.5	3.96	
갑질 경험	예	2.8	80.3	4.17	t=3.297 (0.985)	
	아니오	5.3	72.2	3.92		
근속 년수	5년 미만	2.1	79.5	4.09	F=1.700 (0.184)	
	5-15년 미만	6.2	70.8	3.93		
	15년 이상	4.2	72.0	3.98		

권한 남용 갑질의 경우, 개인을 대상으로 한 교육이 필요하다는 질문에 대한 긍정 응답 비율은 53.3%로 확인되었으며, 이는 5점 척도로 환산 시 3.48이었다. 조기적발 시스템 마련의 경우 긍정 응답 비율이 이보다 높은 70.2%이었으며, 이는 5점 척도 기준으로 3.90으로 높은 수준을 보여주었다. 징계 및 처벌 등 갑질 행위를 한 당사자들 대상으로 한 제도적 불이익 강화 방안의 경우 긍정응답 비율이 83.6%로 가장 높았으며, 이는 5점 척도 기준 4.23이었다. 마지막으로 거시적으로 공공분야의 문화를 바꿀 수 있는 접근방식이 필요하다는 질문에 대한 긍정 응답 비율은 75.2%으로 확인되었다.<sup>91)</sup>



[그림 4-9] 공공분야 갑질 유형별 대응방안에 대한 필요성 수준

91) 기타 의견으로는 ‘교육 강화를 통한 인식의 변화’(3명), ‘갑질 신고 시 불이익을 받을 수 있다는 두려움을 상쇄할 수 있는 시스템 마련’(2명), ‘비인격적 행위자의 승진제한 및 강등’(1명) 등이 있었다. 이는 조직이나 사회분위기가 그동안 권한 남용 갑질을 용인해왔던 것을 변화시키기 위해 교육을 실시하면서, 동시에 신고 및 처벌 제도를 강화해야 한다는 의견으로 볼 수 있을 것이다.

지금까지 살펴본 대응방안에 대한 논의를 요약하면 위 <그림 4-9>와 같다. 우선 전반적으로 개인을 대상으로 한 교육에 대한 필요성 수준은 상대적으로 높지 않았다. 앞서 유형별 갑질의 원인을 탐색하는 과정에서 개인의 윤리의식은 분명 중요한 요인임을 확인하였다. 하지만 대응방안에 대한 설문조사 결과, 개인에 대한 윤리의식 등에 관한 교육은 그 필요성이 다른 대안에 비해 그 중요성이 낮은 것인데, 이는 공공분야 갑질이 '인식'의 문제가 아닌, '문화'의 문제일 수 있다. 즉 더 높은 직위에 선 자가, 혹은 더 높은 사회적 명성이나 경제적 권한을 지닌 자가 그렇지 않은 자에게 부당한 대우를 해도 '용인'되는 문화가 더 중요할 수 있는 것으로, 이는 개개인을 대상으로 한 교육만으로는 가시적인 성과를 내기 어려울 수 있다.

반면 조기적발 시스템 마련이나 처벌시스템 강화 등, 제도적 대응방안에 대한 필요성은 상대적으로 높은 수준이었다. 이 역시 앞서 살펴본 조직이나 사회문화가 공공분야 갑질에서 갖는 중요성 때문일 수 있는데, 제도적으로 갑질 예방 방안을 마련함으로써 부당한 처사를 부당한 것으로 인식하지 못하던 그동안의 관행을 변화시킬 수 있어야 하는 것이다.

공공분야 갑질에 대한 대응을 위해 거시적 접근이 필요하다는 인식 수준 역시 높았다. 단기적으로 제도를 강화하고, 교육을 실시하는 등의 방안도 중요하지만, 좀 더 긴 호흡으로 문화를 바꾸어나갈 수 있는 방안에 대해 탐색하고, 이를 실시하는 등 공공분야 문화를 바꾸어나갈 필요성 역시 큰 것이다.

## 제4절 소결

지금까지 공공분야 갑질의 심각성 수준과 유형별 원인, 그리고 그 대응방안에 대한 설문조사 결과를 살펴보았다. 우선 공공분야 종사자와 민간인들을 대상으로 한 설문조사 결과, 한국사회에 갑질이 중요한 문제가 된 것은 서열을 중시하고, 경제적 자본을 중시하는 사회문화에 기인하고 있음을 확인할 수 있었다. 즉 조직편재 상 더 높은 자리에 위치하고 있거나, 사회적으로 더 높은 명성을 보유한 자리에 위치하고 있는 개인들이 상대적으로 더 큰 중요성이나 권한을 지니는 문화에서 갑질이 발현되었다는

인식을 보여준 것이다. 공공분야에서도 이러한 갑질이 심각한 상황이라는 인식을 보여주었는데, 특히 '조직 내'에서 구성원 간의 갑질이 심각하다는 사실을 확인할 수 있었다.

다음으로는 본 연구에서 구분한 공공분야 갑질 유형 별로, 그 심각성 수준을 확인해 보았다. 그 결과 권한 남용 갑질의 심각성에 대한 인식 수준이 가장 높았는데, 앞서 살펴본 것처럼 공공조직 내에서 구성원 간 인격모독적 행위를 하거나, 사적 업무를 지시하는 등의 갑질이 가장 심각하다는 인식을 보여준 것이다. 반면 계약 상 부당한 행위를 포괄하는 불공정 갑질 유형에 대한 심각성은 가장 낮은 수치를 보여주었다. 하위유형 별로 구분해서 심각성을 살펴보았을 때는 권한남용 갑질 중 '비인격적 행위'에 대한 심각성과 해결필요성이 가장 높았으며, 권력형 갑질 중 인사청탁 유형의 행위 역시 심각성을 지니고 있기에 조속한 대응방안 마련이 필요하다는 인식을 확인할 수 있었다.

본 연구에서는 권력형·불공정·권한남용 갑질 유형 별로 그 원인 역시 탐색해 보고자 하였다. 그 결과, 우선 권력형 갑질은 '조직 내 높은 직위'에 기인하고 있음을 알 수 있었다. 즉 갑은 자신의 높은 직위를 기반으로 하여 상대방에게 부당한 행위를 하고, 을은 상대방의 그 직위 때문에 부당한 행위임에도 참을 수밖에 없는 상황이 발생한다는 인식을 확인할 수 있던 것이다. 반면 경제적 자원에 대한 갑의 높은 접근 권한이나 권력형 갑질에 대한 제도적 처벌 방안 미비는 권력형 갑질의 주요한 원인은 아니라는 인식을 보여주었다.

이러한 결과는 권한 남용 갑질 역시 마찬가지였는데, 조직 내 높은 직위에 기반하여 상대방에게 인격모독적 행위를 하거나, 부당한 업무를 지시하는 행위를 하게 되고, 상대방은 그 직위의 차이로 인하여 부당한 요구에 적극적으로 대응할 수 없다는 인식을 보여준 것이다. 사회적으로 높은 지위 역시 이러한 권한 남용 갑질 행위의 중요한 원인으로 확인되었으며, 경제적 자원에 대한 접근 권한의 차이나 제도적 처벌 방안 미비는 주요한 갑질 원인이 아니라는 인식 역시 확인할 수 있었다.

불공정 갑질의 경우 이 두 유형과는 다소 차이를 보여주었는데, 우선 갑은 자신의 조직 내 위치가 높고, 그로 인해 경제적 자원이나 인사권 등에 대한 높은 접근 권한을 가지게 된다는 이유로 뇌물요구 등 불공정한 행위를 하고, 을은 갑의 높은 직위나

경제적 권한은 물론 높은 사회적 지위로 인하여 이에 대응하지 못한다는 인식을 보여 주었다.

이상의 내용은 공공분야의 갑질이 제도의 미비 때문에 발생한다기보다, 더 높은 직위나 사회적인 명성을 보유한 자가 어떤 행위를 가하는 것이 당연할 수 있다는 조직·사회 문화에 더 깊이 연관되어 있음을 알 수 있다. 물론 계약 상 부당한 행위의 경우 직위나 지위등의 기제는 물론, 경제적·인적 자원에 대한 높은 접근 권한 역시 중요한 요인이었지만, 이를 제외한 나머지의 경우 전자에 해당하는 요인들이 더 큰 중요성을 지녔다는 인식을 보여준 것이다.

이러한 설문조사 결과는 응답자들이 ‘처벌 시스템 강화’를 모든 유형의 갑질에 걸쳐 가장 필요한 대응방안이라고 인식한 이유가 될 수 있다. 그동안 조직·사회 문화상 당연시 되어왔던 행위에 대한 처벌 시스템을 마련하고, 이를 통해 실제 제재를 가함으로써 갑질 행위가 ‘당연’하다는 인식이 변화될 수 있도록 해야 한다는 분석 결과를 보여준 것이다. 또한 이와 함께, 응답자들은 장기적으로 공직문화의 변화를 유도할 수 있는 방안들을 탐색하고, 새로운 제도를 마련해야 할 필요성을 높게 인식하고 있었다.

지금까지 논의한 내용을 정리하면 아래 <표 4-31>과 같다.

〈표 4-31〉 갑질 원인 및 대응방안 분석 종합

구분	유형의 특징	심각성 수준	주요 원인		필요한 대응 방안
			갑의 '갑질'을 가능하게 하는 요인	을의 '갑질'에 대한 대응을 어렵게 하는 요인	
갑질	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>정치권과 행정(공공기관) 영역의 갑질이 심각한 수준</li> <li>특히 공무원 조직 '내'에서의 갑질이 심각</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>서열을 중시하고, 경제적(금전적) 자본을 중시하는 사회문화가 공공분야 갑질의 원인</li> <li>① 조직 내 직위의 차이 &gt; ② 갑질 대응을 위한 제도의 미비 &gt; ③ 사회적 지위의 차이 &gt; ④ 경제적 권한의 차이 순으로 중요한 원인</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>무조건적으로 갑질을 불허용 하거나, 일정한 '기준'을 마련한 후 그 선을 넘을 경우 모두 갑질로 간주</li> <li>신고자의 익명성을 보장할 수 있는 신고시스템 마련이 선행될 필요</li> <li>행위의 고의성과 악의성을 자신과 타인이 판단해 볼 수 있는 check-list 마련될 필요</li> </ul>
① 권력형 갑질	<ul style="list-style-type: none"> <li>상대적으로 더 높은 권력을 기반으로 하여, 뇌물이나 접대 등을 요구하거나, 취업을 강요 혹은 자녀를 취업시키도록 청탁하는 유형의 갑질</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5점 척도로 심각성 측정 시 3.35</li> <li>민간, 2-30대의 심각성 인식 수준이 상대적으로 높음</li> <li>세부 유형 중 '인사청탁'의 심각성이 가장 높음(5점 척도 측정 시 3.30)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자신의 조직 내 직위가 높을 경우(3.84)나 자신의 사회적 지위가 상대보다 높을 경우(3.77) 권력형 갑질</li> <li>조직의 문화, 사회의 분위기가 권력형 갑질의 주요 원인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상대방의 직위가 나보다 높거나(3.98), 상대방의 사회적 지위가 높을 경우(3.80) 권력형 갑질에 대응하지 못하고 참음</li> <li>권력형 갑질을 문제라고 지적하지 않는 조직 내 문화나 사회의 분위기 변화가 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>징계 및 처벌강화 &gt; 공직문화 변화를 위한 장기적 접근 &gt; 갑질 조기적발 시스템 마련 &gt; 개인을 대상으로 한 교육 순으로 대응방안 필요</li> <li>조직의 갑질문화를 평가할 수 있는 평가시스템 도입 병행 필요</li> </ul>
② 불공정 갑질	<ul style="list-style-type: none"> <li>계약서에 명시되어 있지 않은 부당한 내용을 요구하거나, 상호합의 되지 않은 사항을 이행하는 유형의 갑질</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5점 척도로 심각성 측정 시 3.15</li> <li>갑질을 경험했던 개인이나, 2-30대의 심각성 인식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자신의 조직 내 직위가 높을 경우(3.73)나 금전, 혹은 인사권에 대한 접근 권한이 높을 경우(3.70) 불공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 요인(3.80), 조직적 요인(3.79), 경제적 요인(3.78)이 복합되어 불공정 갑질에 대응하지 못하고 참</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>징계 및 처벌강화 &gt; 공직문화 변화를 위한 장기적 접근 &gt; 갑질 조기적발 시스템 마련 &gt; 개인을 대상으로 한</li> </ul>

구분	유형의 특징	심각성 수준	주요 원인		필요한 대응 방안
			갑의 '갑질'을 가능하게 하는 요인	을의 '갑질'에 대한 대응을 어렵게 하는 요인	
		<p>수준이 상대적으로 높음</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 세부 유형 중 '계약관계에 서의 갑질' 심각성이 가장 높음(5점 척도 측정 시 3.08)</li> </ul>	<p>정 갑질</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직 내 자원에 대한 접근 권한을 악용하는 것이 불공정 갑질의 주요 원인</li> </ul>	<p>도록 유도</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부당한 계약관계에 대해 대응할 경우의 사회경제적인 낙인을 찍는 분위기나, 경제적 자본을 중시하는 천민 자본주의 예서의 탈피가 필요</li> </ul>	<p>교육 순으로 대응방안 필요</p>
③ 권한 남용 갑질	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자신에게 주어진 권한을 남용하여, 부당한 지시를 하거나 사적인 업무를 지시하는 유형의 갑질</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5점 척도로 심각성 측정 시 3.44</li> <li>• 민간, 2-30대의 심각성 인식 수준이 상대적으로 높음</li> <li>• 세부유형 중 '비인격적 행위'와 '부당한 업무지시'의 심각성이 가장 높음(5점 척도 측정 시 3.25)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자신의 조직 내 직위가 높을 경우(3.99)나 자신의 사회적 지위가 상대방보다 높을 경우(3.82) 권한 남용형 갑질</li> <li>• 조직의 문화, 사회의 분위기가 권한 남용형 갑질의 주요 원인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상대방의 직위가 나보다 높거나(3.98), 상대방의 사회적 지위가 높을 경우(3.80) 권한 남용 갑질에 대응하지 못하고 참음</li> <li>• 권한 남용 갑질을 문제라고 지적하지 않는 조직 내 문화나 사회의 분위기 변화가 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정계 및 처벌강화 &gt; 공직문화 변화를 위한 장기적 접근 &gt; 갑질 조기적발 시스템 마련 &gt; 개인을 대상으로 한 교육 순으로 대응방안 필요</li> </ul>



○ —————

# 공공분야 갑질의 원인 및 개선방안



# 공공분야 갑질의 원인 및 개선방안

## 제1절 현행 공공분야 갑질의 특징

### 1. 공공분야 갑질의 유형 및 유형별 특징

본 과제에서는 공공분야 갑질을 권력형 갑질, 불공정 갑질, 권한 남용 갑질로 구분하였다. 권력형 갑질의 세부 유형으로는 인사청탁형, 뇌물수수 및 공여, 리베이트 : 접대로 구분하였다. 불공정 갑질은 계약 관계 갑질, 부당 행위 갑질 : 미정산, 대금 인하 등, 납품 관련 금품수수와 공금 유용, 횡령 등으로 구분하였다. 마지막으로 권한 남용 갑질은 비인격적 행위 : 모욕, 명예훼손, 사적 용무 지시, 부당한 업무 지시로 구분하였다.

사례분석을 통해 나타난 갑질은 첫째, 공공부문이 민간부문과 연관되어 있는 업무 상에서 갑질이 발생한다는 점이다. 권력형 갑질인 인사청탁의 경우 행정기관이 공공 기관이나 민간기업에게 퇴직간부 재취업을 조직적으로 강요하거나 대출을 빌미로 낙하산 인사를 요구하는 등의 문제점이 발생하고 있다는 것이다. 행정기관에게 주어진 공적 권한에 사사로운 요구조건이나 조직의 이익을 관철시키는 형태로 권력을 행사하는 문제가 발생하고 있다. 이러한 형태는 불공정 갑질이나 권한남용 갑질에서도 동일하게 나타나는 것으로 분석되었다. 따라서 기관의 업무수행을 위해 주어진 권력을 남용하는 행위 등에 대한 엄중한 제재가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 사례에 나타난 갑질행위는 부패방지권익위법, 공직자윤리법, 청탁금지법, 형법, 행동강령 위반 등 갑질행위 자체가 현행법령을 위반하는 행위라는 점이다. 법의 규정내용에 따라 부패행위나 혹은 범죄행위냐의 스펙트럼이 폭넓게 퍼져 있다는 점이

다. 이는 갑질인지 여부를 판단하는 것을 어렵게 만드는 이유이기도 하다. 즉, 불법과 합법의 경계를 명확하게 구분하기 어렵다는 것이다.

이런 문제점을 고려했을 때, 행정기관이나 공공기관이 갑질을 예방할 수 있는 최소한의 가이드라인을 제시하고 이를 진단할 수 있는 체크리스트를 제공하여 갑질을 예방하는 방향으로 개선방안을 마련할 필요성이 있다.

## 2. 공공분야 갑질의 유형별 원인

설문조사 결과, 우리 사회 갑질에 대해 공공기관 구성원은 갑질이 심각한 수준으로 인식하는 것으로 나타났다. 응답자의 72.6%가 우리 사회의 갑질이 심각하다는 응답을 하였으며, 이는 공공부문과 민간부문간 차이가 없는 것으로 나타나 우리 사회의 갑질 심각성을 확인할 수 있다.

공공분야 갑질 원인으로 '서열문화'가 51.6%로 다른 항목보다 높은 것으로 조사되었으며, 다음으로 '돈이면 다 되는 문화(24.0%)', '불평등한 문화'(16.5%)로 응답하였다. 응답 항목들의 내용을 통해 볼 때, 우리 사회의 서열 문화가 심각하게 뿌리내려 있으며 이러한 문화는 응당 조직문화에도 영향을 줄 수밖에 없는 구조임을 유추할 수 있다. 연배를 중요하게 생각하는 우리 사회의 문화적 특징은 계층제 구조를 갖는 조직 내에서 서열문화를 강화하는 원인으로 작용할 수 있다. 계층제 구조는 권한을 법적으로 배분하여 서열을 구조화하고 이를 통해 서열문화는 구성원에게 더욱 강하게 인식될 수밖에 없는 구조로 작용하게 된다.

갑질 원인 중 하나인 불평등한 사회문화는 구성원들에게 불평등을 극복할 수 있는 수단을 찾게 하는데 이러한 수단으로 금전적 가치를 상정하게 되고 이는 다시 금전적 가치를 중시여기는 문화를 조장하게 된다. 사회적 불평등을 오로지 금전적 가치를 통해 극복하게 되면 상대에 대한 존중이나 배려보다 사회의 서열문화에 기대에 타인에게 갑질을 하는 행태를 반복하는 악순환을 겪게 된다. 즉, 불평등한 사회문화는 조직 내 서열문화를 조장하고 이러한 서열문화는 갑질을 발생시키는 원인으로 작용하게 된다. 이러한 불평등한 문화는 금전적 가치를 중시여기는 사회적 풍토를 조성하게 된다는 점에서 갑질문화로 지목된 원인이 서로 분리되어있는 것이 아니라 서로 연관

성을 갖고 있다고 볼 수 있다.

설문 중 갑질이 심각한 영역은 '공무원 내의 조직 관계'가 43.1%로 '공무원이 사기업에게(23.4%), '공무원이 일반사람에게(7.0%)로 나타났다.

눈여겨볼 필요가 있는 것은 공직자가 여타 다른 사람에게 행하는 갑질보다 '공무원 내의 조직관계'에서 갑질을 더 심각하게 여긴다는 것이다. 갑질의 원인이 사회적 지위나 경제적 우월성을 바탕으로 다른 타인에게 행하는 비인격적 불공정한 대우로 볼 때, 조직 내에서의 갑질이 만연하고 있다는 것은 공공조직 문화에 대한 개선의 필요성을 역설한다.

사실 공직자 등이 사기업에게 또는 일반인에게 갑질을 저지르게 된다면 여론의 비판을 받거나 사회적 이슈가 되어 많은 비판을 받을 수 있다는 점에서 공직자 등은 여타 다른 사람에 대한 갑질에 대해 심각하게 인식하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 법규정을 통해 권한을 행사하는 공직자 등은 공식적 권한의 행사이기 때문에 구조화되어 있는 서열문화를 심각하게 인지하지 못하기 때문에 갑질에 대하여 인지하지 못하는 역설이 발생할 수 있다. 따라서 공적 권한의 행사에 있어서 갑질로 비추어질 수 있는 문제에 대해 스스로 진단할 수 있는 기준의 마련을 통해 갑질에 대한 경각심을 갖도록 지속적인 관리가 필요하다.

본 과제에서 구분한 갑질 유형에 따라 문제점을 살펴보면 유형별 원인이 특별히 다르게 나타나지 않았다. 갑질유형 모두 '조직 내 높은 직급이나 직위로 인한 행위'가 가장 큰 문제점으로 지적되었는데 갑질의 문제점으로 지적되었던 '서열문화'와 관련이 높은 것을 확인할 수 있다.

사실 조직 내 높은 직급이 사회적 지위와도 직결된다는 해석이 가능하다. 조직 내 직급이 높은 것은 책임과 의무가 훨씬 많다는 것을 의미하는 것인데 직급 자체가 신분상의 지위로 여기는 인식이 강하다는 것이다. 이는 조직의 구조나 문화가 직급이 높은 관리자들에게 대한 명확한 책임을 지도록 해야 하고 그 의무를 성실히 수행할 수 있도록 할 필요성이 있다는 것이다.

서열문화는 갑질의 구체적 원인으로 지적되는 '조직 내 높은 직급이나 직위로 인한 행위'를 더욱 만연하게 할 가능성이 있으며 이러한 행위는 권력형 갑질, 불공정 갑질, 권한 남용 갑질로 이어지게 된다. 사실 조직 내에서 이러한 서열문화가 고착되는

것은 높은 직급이나 직위에 있는 자에 대한 책임과 의무의 불균형이 핵심적 문제일 수 있다.

높은 직급이나 지위에 있는 사람이 자신에게 주어진 책임과 의무를 다하지 않는 경우 그들이 행하는 잘못된 행위에 대해 갑질로 인식하게 만드는 강화기제로 작동될 가능성이 있다. 따라서 직급이 높은 사람이 책임과 의무를 다하고 있는지에 대한 지속적인 평가도 필요할 것으로 판단된다.

갑질의 심각성은 갑질이 만연해 있다는 응답이 높은 것보다 사실은 갑질을 참아야 한다는 의견이 응답자의 65.1%나 나왔다는 것이다. 서열문화나 갑질문화를 당연한 것으로 여기는 것은 아니지만 이에 대한 적절한 대응방법이나 해결방안 등이 제시되어 있지 않으니 갑질은 참을 수밖에 없는 것으로 인식하게 되고, 갑질에 대해서 문제를 제기하는 사람을 조직에 적응하지 못하거나 융합하지 못하는 사람 또는 자기주장만 하는 사람으로 치부하는 인식을 전파한다는 것이 사실 더 심각한 문제로 볼 수 있다. 사실 갑질 증에는 현행법령 위반이거나 개인의 인권을 침해하는 행위이기 때문에 이를 침묵하게 만드는 것은 법의 위반을 아무렇지 않게 생각하게 하거나 자신에게 보장된 권리를 포기하게 만든다는 점에서 갑질을 우리의 일상에서 그냥 넘겨서는 안 되는 문제로 구성원들이 생각하고 행동할 수 있도록 민감성을 높일 필요가 있다.

갑질을 참아야 한다는 인식이 팽배해 있는 이유는 '갑질' 자체가 최근 나타난 사회 현상으로 학문적으로 개념을 정립해가는 과정이고 또한 현실에서도 이를 판단할 수 있는 명확한 기준이 설정되어 있지 않기 때문이다. 이런 이유로 조직 내의 갑질을 개별 상사의 인격이나 리더의 자질문제로 생각하는 경우가 발생하며 민간에 대한 갑질에 대해서도 사실 어쩔 수 없는 문제로 생각하는 경우가 허다하게 발생한다.

따라서 갑질을 판단할 수 있는 최소한의 기준을 제시하고 이를 준수하도록 유도할 필요성이 있다. 갑질은 현재 개념을 정의하는 과정이므로 최소한의 기준을 수립하고 이 최소기준을 토대로 기관마다 기관 내의 갑질을 판단할 수 있는 기준을 세부적으로 만들어 활용할 필요가 있다.

## 제2절 법제도 및 조직 내 운영체제 개선방안

### 1. 갑질의 개념 및 판단 기준

본 연구에서는 지금까지의 논의 내용을 종합하여 공공분야 갑질이라는 문제 상황에 대응할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다. 그런데 이를 위해서는 우선 무엇보다 공공분야 갑질이라는 다소 모호한 사항에 대한 정확한 개념화가 필요하다. 이에 따라 본 연구에서는 지금까지의 논의 내용을 종합하여, 공공분야의 갑질은 사회·경제적 관계에서 우월적 위치에 선 자가 그 위치에 부여된 권한 등을 남용하여 상대방에게 부당한 행위를 하거나, 부당한 사항을 요구하는 행위로 개념화하였다.

개념화만큼 중요한 것은 과연 무엇이 갑질의 개념에서 제시하고 있는 '부당한 행위'로 볼 수 있는지의 여부, 즉 기준의 제시이다. 앞서 살펴본 것처럼, 갑질은 과거 문화적으로 당연시, 혹은 관행처럼 여겨져 왔던 행위가 사회가 성숙되어 감에 따라 부당한 것으로 인식되는 상대적 개념까지 포함하고 있다. 따라서 이에 대한 정확한 기준을 제시하지 않을 경우, 공공분야 내 만연해 있는 갑질에 대한 적극적인 대응은 어려울 수 있다.

이에 대해 본 연구는 다음과 같은 갑질의 판단 기준을 제시하였다. 첫째, 법령을 위반하는 경우는 갑질에 해당한다. 이때 법령은 '내부규정'까지 포괄함으로써, 조직의 문화와도 결부될 수 있어야 한다.

둘째, 자신의 우월한 지위나 직위를 이용하여 사적 이익을 요구하는 경우에도 갑질에 해당한다. 즉 자신의 높은 직위나 지위를 이용하여 사적 업무를 지시함으로써 이익을 추구하거나, 금품 등을 요구하는 행위 역시 갑질에 해당한다고 본 것이다.

셋째, 특히 '채용' 등 인사와 관련된 사적 이익 추구는 갑질로 보아야 한다. 우월한 위치에 선 개인이 이를 이용하여 인사 상 이득을 얻기 위한 행위 모두를 갑질이라고 보아야 한다는 것인데, 이는 위에서 제시한 사적 이익 요구의 특정 형태라고도 볼 수 있을 것이다. 또한 어떠한 요구에 대해 상대방이 불응 시, 인사상의 불이익을 주는 행위까지 갑질로 보아야 할 것이다.

넷째, 자신의 우월한 위치를 이용하여 상대방에게 비인격적인 대우를 하는 행위

역시 갑질로 보아야 한다. 상급자가 하급자의 외모를 비하하거나, 폭언 등 모욕적 언행을 하는 것까지 갑질로 보아야 하는 것으로, 그동안 관행적으로 참아내야 했던 행위까지 갑질에 해당한다는 기준을 제시함으로써 향후 조직문화가 변화해 나갈 수 있는 발판을 마련해야 하는 것이다.

다섯째, 계약 시 자신이 속한 기관의 이익만을 지나치게 추구하는 행위 역시 갑질로 보아야 한다. 이는 일종의 ‘기관 이기주의’ 관행까지 갑질로 보아야 한다는 것으로, 계약 체결 시 어떤 우월적 위치에 기반하여 상대방에게 부담을 전가하거나, 부당한 조항을 추가하는 등의 행위까지 갑질에 해당한다는 기준을 제시하고자 한 것이다.

여섯째, 공정한 이유가 없음에도 불리한 업무를 부여하는 행위 역시 갑질로 보아야 한다. 즉 자신의 우월한 위치를 이용하여, 상대방에게 부적절한 시간대의 업무를 지시하거나, 업무에서 배제하거나, 퇴직을 강요하는 행위까지 갑질에 해당한다고 보아야 하는 것으로, 이는 이 자체가 문제가 될 뿐 아니라 부당한 행위에 저항하는 개인들에 대한 암묵적인 처벌로서도 악용될 소지가 높기 때문이다.

## 2. 갑질에 대한 대응 방안

### 가. 법·제도 측면에서의 대응 방안

공공분야에서의 갑질 개념과, 그 판단 기준을 마련했다면 다음으로 필요한 것은 갑질에 대한 대응 방안을 마련하는 과업이다. 이를 본 연구에서는 법·제도, 운영체계, 인식개선으로 나누어 살펴보고자 하였다.

법·제도 측면에서는 분석을 통해 다음과 같은 방안의 마련이 필요하다고 볼 수 있었다. 우선 설문조사 결과, 공공분야의 갑질을 예방할 수 있는 효과적 방안으로 대다수 응답자가 ‘징계 및 처벌의 강화’에 응답을 하였다. 이는 그동안 갑질에 대한 징계나 처벌이 조직 내에서 적절하게 이루어지지 못한 것으로 판단할 수 있다. 어떻게 보면 갑질은 그 행위유형에 따라 범죄 또는 부패와 중첩되는 측면이 있다는 점에서 공공부문에서 발생하는 부패행위나 범죄행위에 대한 처벌이 미약했기 때문으로 볼 수 있다. 국민권익위원회에서 실시하는 ‘부패인식조사’에서도 부패문제 해결을 위한 효과적인 방안으로 ‘적발과 처벌’이 1순위인 점을 고려할 때 갑질 행위에 대하여 적절

한 처벌이 이루어질 필요성이 있다.

권력형 갑질, 불공정 갑질, 권한남용 갑질 유형별 모두 징계와 처벌이 응답자들이 갑질을 예방할 수 있는 효과적 방안으로 지적하였다. 설문조사 결과를 반영한다면 갑질 예방을 위해서는 갑질에 대해 명확히 개념을 제시하고 이를 위반할 시 적절한 책임을 물을 수 있도록 행위에 대한 징계양정을 마련할 필요가 있다.

사례분석을 통해 나타난 갑질은 첫째, 공공부문과 민간부문의 접점에서 갑질이 발생한다는 점이다. 권력형 갑질인 인사청탁의 경우 행정기관이 공공기관이나 민간기업에게 퇴직간부 재취업을 조직적으로 강요하거나 대출을 빌미로 낙하산 인사를 요구하는 등의 사례를 통해 확인할 수 있다. 행정기관에게 주어진 공적 권한에 사사로운 요구조건이나 조직의 이익을 관철시키는 조건을 붙여 권한을 행사하는 문제가 발생하고 있다. 이러한 형태는 불공정 갑질이나 권한남용 갑질에서도 동일하게 나타나는 것으로 분석되었다. 따라서 기관의 업무수행을 위해 주어진 권력을 남용하는 행위 등에 대한 엄중한 제재가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 사례에 나타난 갑질행위는 부패방지권익위법, 공직자윤리법, 청탁금지법, 형법, 행동강령 위반 등 갑질행위 자체가 현행법령을 위반하는 행위라는 점이다. 법의 규정내용에 따라 부패행위나 혹은 범죄행위나 스펙트럼이 폭넓게 퍼져 있다는 점이다. 이는 갑질인지 여부를 판단하는 것을 어렵게 만드는 이유이기도 하다. 즉, 불법과 합법의 경계를 명확하게 구분하기 어렵다는 것이다. 이런 문제점을 고려했을 때, 행정기관이나 공공기관이 갑질을 예방할 수 있는 최소한의 가이드라인을 제시하고 이를 진단할 수 있는 체크리스트를 제공하여 공공부문의 구조적 갑질을 예방하는 방향의 개선방안 마련이 필요하다.

셋째, 제도적 개선이 필요하다. 이를 위해 정부는 2018년 12월 24일 부로 공무원행동강령 개정을 통해 갑질규정을 신설하고 이를 금지하려는 제도적 개선을 시행하고 있다. 공무원 행동강령(안)의 갑질은 “공무원이 직무권한 또는 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 민원인, 부하직원, 산하 기관·단체 등의 권리나 권한을 부당하게 제한하거나 의무가 없는 일을 부당하게 요구하는 행위”로 규정된다. 갑질 규정 위반시에는 징계처분을 받도록 하여 공무원이 직장 내에서 또는 민원인, 산하기관 및 단체 등의 권리나 권한을 함부로 제한하지 못하도록 통제장치를 두었다. 다만

공무원의 '갑질'을 이와 같이 규정하였을 때 앞에서 유형화했던 인격모독이나 모욕적 언사 등의 행위의 경우 제외되는 문제가 발생한다. '갑질'이 신분상의 지위의 높음에 따라 발생할 가능성이 높다는 점을 고려했을 때 영향력을 부당하게 행사하는 것 이외에 모욕적 언사나 인격모독과 같은 비인격적 행위로 인하여 정신적 피해를 입히는 행위에 대해서도 적절히 규정할 필요성이 있다. 이와 관련하여 일명 '직장 내 괴롭힘 방지법'이라는 근로기준법 개정안의 내용을 참고해 볼만하다. 근로기준법 신설규정안 76조의2에서는 '직장 내 괴롭힘'을 "사용자 또는 근로자는 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적·정서적 고통을 주거나 업무환경을 악화시키는 행위"로 규정하고 있다. 행동강령 개정(안)의 '갑질' 규정과 유사한 내용이지만 신체적·정신적·정서적 고통을 주는 행위를 규정하고 있다는 점에서 앞에서 논의했던 갑질유형 중 비인격적 행위 등을 포함할 수 있다는 점에서 이를 참고할 필요성이 있다.

넷째, 갑질 신고가 원활하게 이루어지고 신고자가 보호받을 수 있도록 법제도적 보호 장치를 마련할 필요성이 있다. 이를 위해서 부패방지권익위법상의 부패행위 신고자 보호규정을 적용하여 갑질신고자를 제도적으로 보호한다면 갑질신고 활성화와 예방에 기여할 것으로 판단된다. 또한 갑질신고를 접수하게 되거나 이러한 행위를 알게 되었을 경우 소속기관의 장이 이와 관련된 사실관계를 조사하도록 하여 갑질을 사전적으로 예방할 수 있는 조치를 선제적으로 수행할 수 있도록 할 필요가 있다.

다섯째, 갑질과 관련된 부당한 요구에 대해서는 이를 거절하도록 하고 거절하였음에도 불구하고 이를 다시 요구하는 경우 행동강령책임관이나 기관장에게 보고하도록 하여 갑질이 좀 더 효과적으로 통제될 수 있도록 하여야 한다. 갑질은 학문적으로 실무적으로 개념을 정의하는 과정에 있으므로 이를 완벽하게 제도적으로 통제하는데 일정 부분 한계가 있다. 우선적으로 공직자가 준수해야 할 하나의 행동기준으로 갑질 금지를 제시하고 이를 자율적으로 준수할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 따라서 갑질예방을 위한 가이드라인의 제시와 함께 가이드라인 등에 대한 적극적 교육을 통해 갑질을 예방해나가는 노력을 병행할 필요성이 있다.

### 나. 운영체계 측면에서의 대응방안

설문조사에서 갑질예방을 위해 조기적발시스템의 운영, 갑질모니터링, 갑질문화 측정평가시스템 구축을 통한 갑질예방에 대한 방안에 대한 동의도 상당히 높게 나타났다.

첫째, 갑질 조기적발시스템이 효과적으로 운영되기 위해서는 갑질신고시스템이 구축될 필요성이 있다. 사실 자체 조사를 통해 갑질을 적발하기에는 일정 한계가 있으며 갑질신고시스템을 구축하여 갑질 신고가 활성화되어야지만 조기적발시스템이 효과적으로 운영될 것이다. 또한 신고시스템의 경우 갑질신고자에 대한 익명성 보장과 신고자 신분보장 등이 적절히 이루어져야만 갑질신고시스템이 안정적으로 운영될 수 있다.

신고시스템 운영과 관련하여 현재 행정기관이나 공공기관에 운영되는 부패신고나 공익신고시스템과의 중첩성도 고려할 필요성이 있다. 갑질에 대한 개념이 명확히 정립되어 있지 않기 때문에 행정기관이나 공공기관에 갑질신고시스템을 구축하여 운영하도록 하면 이미 구축된 부패신고시스템이나 공익신고시스템을 활용할 가능성이 있다. 사실상 구축된 신고시스템 활용을 통해 신고의 효율성은 제고되나 갑질 신고를 무심코 기관에서 지나치는 경우가 발생할 수도 있다. 그렇다고 갑질신고 시스템을 별도로 구축하면 조직내에서 신고시스템을 다수 운영하게 되어 중복되는 문제가 발생하여 관리의 효율성을 저해하는 문제도 발생할 수 있다. 따라서 갑질신고시스템 운영과 관련된 최소한의 가이드라인을 제시하여 기관이 자율적으로 갑질예방을 할 수 있는 시스템 구축을 유도할 필요가 있다.

갑질을 예방할 수 있는 모니터링 체계를 구축하여 운영할 필요성이 있다. 조직내에서 발생할 수 있는 갑질에 대한 모니터링뿐만 아니라 산하기관 또는 소속기관 거래처를 대상으로 갑질 예방을 위한 모니터링을 정기적으로 실시할 필요성이 있다. 행정기관이나 공공기관이 민원인을 대상으로 해피콜 형태의 민원서비스 만족도 조사나 업무처리 시 부패행위 발생을 정기적으로 조사하고 있는데 이를 활용하여 갑질에 대하여 모니터링을 한다면 효과적으로 갑질예방을 위한 모니터링을 진행할 수 있을 것으로 판단된다.

갑질에 대하여 기관 내에서의 갑질을 매우 심각하게 인식하는 것으로 나타나 조직의 갑질문화평가시스템을 구축하여 조직 내에서 발생하는 갑질예방에 최선을 다할

필요성이 있다.

갑질문화평가시스템을 구축하기 위해서는 갑질에 대한 정의와 갑질 행위 등을 구체적으로 제시하고 기관 구성원의 평가를 통해 갑질문화를 측정하고 결과에 따라 갑질을 예방하기 위한 정보로 활용하도록 한다. 갑질에 대한 판단기준을 확정하여 제시하여 갑질에 대한 구성원의 인식차이를 좁히는 노력이 필요하다. 그 이유는 기관별로 갑질에 대한 구성원간 인식이 다양하게 존재하기 때문에 기관별 갑질 판단기준 마련을 유도할 필요성이 있다. 설문조사결과에서도 갑질의 판단근거로 '갑이 악의적 또는 고의로 을을 괴롭히면 갑질이다'라는 응답이 41.9% 가장 많은 응답을 한 점을 고려할 때, 악의성과 고의성을 판단하는 것은 주관적일 수밖에 없다. 기관별로 구성원이 생각하는 갑질을 조사하고 이 사례를 토대로 갑질유형을 제시하고 이 유형에 대해서는 기관 내에서 자체적으로 처벌(징계)을 통해 갑질을 예방하도록 할 필요성이 있다.

다른 방법은 갑질 자체를 판단할 수 있는 기준이 수립되어 있어도 판단이 다를 수 있다는 점에서 갑질 여부를 판단할 수 있는 위원회를 구성하는 방안도 생각해볼 수 있다. 갑질은 처한 상황에 따라 그 판단이 달라질 수 있는 부분이 있으므로 동료심의회 형태를 구성하여 갑질여부를 판단하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 즉 갑질을 당한 구성원이 갑질 피해신고센터에 신고할 경우 이 위원회에서 심의하도록 공문화하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 이 위원회는 상설로 운영하는 것이 아니라 이러한 신고가 접수되었을 경우 갑질을 당한 을과 신분이나 직위가 비슷한 동료들을 구성원으로 하여 위원회를 구성하여 이들이 갑질여부를 판단할 수 있도록 하고 위원회의 판단여부에 따라 갑질로 결정되면 기관의 공식적 절차를 밟아 갑질행위자에 대한 징계나 처벌 등의 공식절차를 진행하는 것이다.

또 다른 하나는 갑질신고가 되면 이에 대한 조사를 진행하고 이 사례를 기관 내부에서 공개함으로써 갑질에 대한 인식을 환기하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 갑질행위자를 공개하는 것이 아니라 신고된 행위가 갑질로 판단되면 이를 구성원이 알 수 있도록 하여 향후 갑질 재발을 방지하는 차원의 공개로 볼 수 있다.

사례분석을 통해 확인한 필요 대응방안으로는 첫째, 갑질예방을 위해서는 이를 전담할 수 있는 기구를 둘 필요성이 있다. 갑질방지담당관을 도입하여 기관에서 발생할 수 있는 갑질과 관련된 교육과 신고상담 등을 전담하도록 할 필요성이 있다. 특히

상담관은 갑질신고자에 대한 비밀유지 등의 업무 등을 중점적으로 수행하여 갑질신고가 기관에서 활성화될 수 있는 역할을 하도록 한다.

또한 갑질로 피해를 입은 당사자를 지원하기 위해 지원센터를 별도로 두어 갑질과 관련된 상담·신고접수 및 조사, 필요시 수사 의뢰, 신고자 신상누출 조사 등의 활동을 수행하도록 한다. 이미 감사실의 경우 부패신고나 공익신고자 보호 업무를 수행한다는 점에서 지원센터를 별도로 운영할 것인지에 대해서는 논의가 필요할 것으로 보인다. 일괄적으로 갑질피해신고센터를 두는 것보다 기관의 규모를 고려하여 부패신고, 공익신고, 갑질신고를 통합하여 운영하거나 통합센터 운영 시 각 신고채널별 담당자를 두어 피해자 지원과 신고자 보호 활동이 효과적으로 이루어지도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

사례분석에서 나타난 갑질 중 불공정 갑질의 경우 계약관계상 을에게 계약서 이외의 내용을 부가적으로 요구하는 갑질 사례도 제시되었다.

계약관계상 이러한 갑질은 이미 그 지위상 갑질을 할 수 있는 구조적 위치이기 때문에 공식문서인 계약서 내용 이외의 것을 그 외로 요구한다는 것이다. 이뿐만 아니라 계약서에 불공정한 계약내용을 담고 있는 경우도 발생하고 있기 때문에 계약서상 이러한 구조적 갑질을 가능하게 하는 요인들을 평가하여 개선할 필요성이 있다. 따라서 행정기관·공공기관이 체결하는 계약서의 조항 검토를 통해 무리한 내용이 있는지에 대한 전반적인 검토를 할 필요성이 있다. 전체 행정기관과 공공기관의 계약서상 담고 있는 내용검토를 통해 갑질이 구조적으로 발생하는 문제를 사전적으로 차단할 필요가 있다.

또한 갑질예방을 위해 스스로 갑질을 판단할 수 있는 체크리스트를 제공하여 공공기관 구성원이 갑질에 대해 민감성을 갖도록 하는 것이다.

본 과제에서 유형화하여 구분한 갑질유형에 따라 이를 진단할 수 있는 체크리스트를 제시할 필요가 있다. 이 체크리스트의 경우 각 유형별 세부적인 항목까지 정확하게 진단할 수 있는 체크리스트를 만들기에는 일정 한계가 존재한다. 따라서 사례분석에서 나타난 문제점을 토대로 이를 근거로 체크리스트를 유형화하여 제시한다. 이 체크리스트를 기본으로 하되 유형별 체크리스트 항목은 기관별로 자유롭게 추가하여 기관의 특성에 따른 갑질 체크리스트를 만들도록 한다.

갑질 유형별 체크리스트의 경우 권력형 갑질 중 뇌물수수 및 공여, 리베이트, 불공정 갑질 중 납품관련 금품수수, 공금유용, 횡령 등은 제외하도록 한다. 이 유형의 경우 부패행위이거나 범죄행위에 해당하는 내용으로 갑질 체크리스트에서는 제외하도록 한다.

## 다. 인식개선을 위한 대응방안

### (1) 인식개선의 필요성

공공분야 갑질에 대한 대응방안은 인식 및 문화에 대한 개선의 역할까지 수행할 수 있도록 해야 한다. 이는 특히 설문조사 결과, 갑질 유형의 대부분이 사회문화적 요인에 기인하고 있었다는 사실에서 찾을 수 있다. 내가 한 조직의 구조 상 상대적으로 높은 위치에 있다는 사실로 인해, 혹은 사회적으로 더 높은 명성을 지닌 자리에 위치해 있다는 사실로 인해 그동안 관행적으로 행해져왔던 사적 이익 취득 행위가 상대방에게는 부당한 갑질이 될 수 있는 것이다.

또한 설문조사에서 응답자들은 갑질을 개인이 인내할 수밖에 없는 우리사회 또는 조직내의 관행으로 치부하는 경향이 있다는 점에 대해 동의하는 것을 확인할 수 있었다. 이 경우, 상급자는 갑질에 대하여 심각성을 인지하지 못하는 경우도 발생하고 있다. 갑질을 당연시하고 개인이 혼자 참을 수밖에 없다는 인식 등을 개선하고 갑질을 예방하기 위한 노력이 필요하다.

설문조사에서 법제도적 측면이나 운영적 측면에서 대안들 이외에도 공직문화를 변화시킬 수 있는 거시적 제도 정비, 공공기관 종사자 갑질 예방교육, 인권교육과 청렴교육의 확대 등이 갑질예방에 긍정적인 효과가 있을 것으로 응답하였다.

공공분야 갑질에 대한 대응방안은 인식 및 문화에 대한 개선의 역할까지 수행할 수 있도록 해야 한다. 이는 특히 설문조사 결과, 갑질 유형의 대부분이 사회문화적 요인에 기인하고 있었다는 사실에서 찾을 수 있다. 내가 한 조직의 구조 상 상대적으로 높은 위치에 있다는 사실로 인해, 혹은 사회적으로 더 높은 명성을 지닌 자리에 위치해 있다는 사실로 인해 그동안 관행적으로 행해져왔던 사적 이익 취득 행위가 상대방에게는 부당한 갑질이 될 수 있는 것이다.

또한 설문조사에서 응답자들은 갑질을 개인이 인내할 수밖에 없는 우리사회 또는 조직내의 관행으로 치부하는 경향이 있다는 점에 대해 동의하는 것을 확인할 수 있었다. 이 경우, 상급자는 갑질에 대하여 심각성을 인지하지 못하는 경우도 발생하고 있다. 따라서 갑질을 당연시하고 개인이 혼자 참을 수밖에 없다는 인식 등을 개선하고 갑질을 예방하기 위해서는 인식과 문화 개선을 위한 방안이 마련되어야 하는 것이다.

이는 대응방안에 대한 설문조사 결과에서도 찾을 수 있다. 법제도적 측면에서의 대안들 이외에도 공직문화를 변화시킬 수 있는 거시적 제도 정비, 공공기관 종사자 갑질 예방교육, 인권교육과 청렴교육의 확대 등이 갑질예방에 긍정적인 효과가 있을 것으로 응답한 것이다. 이는 개개인이 그동안 당연시해왔던 행위에 대한 인식 변화와 함께, 공직사회의 문화 변화가 함께 병행되어야 한다는 것으로 볼 수 있다.

사실 갑질예방을 위한 거시적 제도의 변화라는 것은 우리 사회문화의 전반적인 변화를 이끌어야 하는 문제로 단시간에 해결될 수 있는 것은 아니다. 서열문화나 집단주의 문화가 강한 한국사회에서 공공연하게 발생하는 갑질을 줄여나가기는 어려운 문제지만 청탁금지법과 같이 기존의 관행으로 여겼던 청탁 등을 청렴기준 확대를 통하여 새로운 행위기준 등을 제시했다는 점에서 갑질과 관련된 최소한의 행위기준을 제시하고 이를 준수하도록 유도할 필요가 있다. 즉 그동안 당연시되어왔던 것은 사회가 성숙되어 가는 지금 받아들여질 수 없다는 인식이 강해져야 하는 것이다.

인식 및 문화개선을 위한 대응방안은 일본의 사례에서 함의를 얻을 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 ‘파와하라’라는 갑질문화를 변화시키기 위해 일본은 갑질행위가 가해자 뿐 아니라 개인이 소속된 사용자, 즉 조직에도 책임을 묻고 있다. 이는 곧 조직문화를 개선해나가지 못한 조직의 장 역시 일정부분 책임을 질 수밖에 없다는 것으로 해석할 수 있다.

## (2) 인식개선을 위한 방안

인식 및 문화 개선을 위한 방안 마련의 문제는 이것이 상당히 장기적인 접근을 필요로 한다는 것에 있다. 또한 어떤 단일한 방안 뿐 아니라, 다양한 정책들을 병행할 필요 역시 존재한다. 본 연구의 분석 결과를 기반으로 했을 때 다음과 같은 방안을 제시하는 것이 가능하다. 첫째, 갑질 행위기준에 대해 공공조직 차원의 갑질예방교육

을 의무화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 특히 공공기관 종사자는 민간부문에 대한 갑질이 발생할 수 있다는 점에서 공공기관 종사자의 갑질예방교육을 의무화하여 갑질 발생을 최소화하도록 하여야 한다. 다만 설문조사에서도 나타났듯이 서열문화와 조직 내에서의 직위나 직급이 높음으로 인하여 갑질이 발생한다는 점에서 조직의 리더나 관리자의 경우 이를 의무적으로 교육을 이수하도록 할 필요성이 있다. 공무원의 경우 직무교육과정에서 갑질예방과 관련된 교육을 의무적으로 이수하도록 하여 갑질에 대한 민감성을 높이도록 한다. 행정기관 및 공공기관은 인권교육과 청렴교육을 의무적으로 이수하게 되어 있으므로 인권교육과 청렴교육에 갑질예방교육을 접목시켜 교육을 진행하는 방안도 고려할 수 있다. 갑질행위 중 비인격적 대우나 모욕 등은 개인의 인권을 침해하는 행위일 수 있으므로 인권교육 진행시 갑질교육을 병행하여 갑질에 대한 이해를 제고할 필요가 있다. 갑질이 부패와는 분명히 다른 개념이지만 법 적용 등에 있어서 갑질이 부패행위와 중첩되는 측면이 있다는 점에서 청렴교육에 갑질예방교육을 실시하도록 하여 갑질예방과 관련된 교육기회를 확대할 필요가 있다.

단, 이러한 교육이 단순히 ‘윤리의식’ 등에 대한 내용으로 구성되기보다, 사회의 변화 및 성숙과 함께 관행적으로 행해져왔으나 더 이상 사회적으로 수용되기 힘든 행위나 인식 등에 대한 사례를 소개하는 것이 더 효과적일 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 연령에 따라, 혹은 근속년수에 따라 갑질에 대한 인식에 다소 차이가 존재하고 있다. 따라서 공직문화에 대한, 그리고 갑질행위에 대한 구성원 간의 합의된 기준 마련을 위한 내용으로 교육이 구성되는 것이 더 효과적일 수 있는 것이다.

둘째, 갑질행위와 관련하여 경고를 받거나 징계를 받은 경우에는 기관장이 갑질재발방지교육을 이수토록 하는 등의 조치를 취하도록 하여 갑질이 기관내에서 반복되지 않도록 관리할 필요성도 있다. 즉 갑질을 개인간의 문제라고 보기보다, 조직적 차원에서 해결해 나가야 할 사항으로 인식해야 하는 것이다.

또는 갑질행위로 징계를 받은 자는 갑질재발방지교육을 이수하지 않을 경우 기관에서 보직을 맡지 못하도록 하는 방안도 고려할 필요성이 있다. 공공기관 등에서는 부패행위자의 경우 일정 기간 동안 보직을 맡지 못하도록 하는 규정 등을 운영하는 사례가 있으므로 이에 대한 지침이나 가이드라인을 제시하여 이를 일괄적으로 시행하는 방안을 상정할 수도 있다. 우선 일괄적용이 어렵다면 기관이 자율적으로 이러한

자체 규정을 시행하도록 유도하는 정책적 노력이 필요할 것으로 판단된다.

셋째, 법제도적 방안이 실제 효력을 지닐 수 있도록 해야 한다. 개개인의 인식을 변화시키는 방안에는 교육 뿐 아니라 처벌이나 보상 역시 있으며, 이러한 방안들은 서로 병행되어야 할 필요가 있다. 갑질을 처벌하거나 구제하기 위한 제도가 실제 효력을 발휘하지 못한 채, 교육만이 지속될 경우 인식이나 문화 변화를 위한 실효성에 한계가 발생할 수 있는 것으로, 갑질 행위는 실제 처벌로까지 연결되는 수용되지 못하는 사항이라는 인식이 구성원에게 자리잡을 수 있도록 시스템이 실제 작동될 수 있도록 해야 하는 것이다.

사실 갑질은 공공부문만의 문제가 아니라 민간부문에서의 갑질도 만연해 있는 것이 현실이다. 따라서 갑질을 예방하기 위한 노력은 공공부문에만 국한된 문제는 아니다. 특히 현 정부는 우리사회 청렴수준 제고와 관련하여 기존의 공공부문 중심의 반부패 정책을 민간까지 확대하여 협력체계를 구축하여 좀 더 효과적으로 우리 사회 청렴수준을 제고하기 위한 노력을 하고 있다. 갑질에 대한 정의부터 그리고 이를 판단할 수 있는 기준 수립 등의 초창기이기 때문에 공공부문이 선도적으로 갑질예방을 위한 다양한 정책대안을 강구하는 노력이 필요한 것은 사실이다.

## 라. 교육을 통한 대응방안

### (1) 교육을 통한 개선의 필요성

공공분야 갑질문화를 개선해 나가기 위해서는 교육 역시 필요하다. 물론 이는 단순히 공공분야에 종사중인 개인들을 대상으로 하여 갑질 관련 교육만을 의미하는 것은 아니다. 앞서 살펴본 것처럼, 갑질은 사회문화적 특성과도 연결되어 있으며, 사회구성원 사이 통용되는 관행과도 연관되어져 있다. 따라서 갑질을 개선해 나가기 위해서는 제도적 개선책과 인식 개선을 위한 방안이 필요하지만, 사회문화를 변화시키기 위한 교육 역시 필요하다. 즉 정규 교육과정에서, 혹은 공공이나 민간 조직 내에서 인성에 대한 교육이나 상호 존중에 대한 교육 등, 보편적이지만 동시에 핵심적 사항들에 대한 정보제공을 통해 장기적으로 우리사회의 문화가 변화하고, 이를 기반으로 하여 공공분야는 물론 민간분야의 갑질까지 개선해 나갈 수 있어야 하는 것이다.

## (2) 교육을 통한 개선방안

전술한 논의에 따라, 갑질개선을 위한 교육은 상당히 포괄적으로 진행되어야 할 필요가 있다. 첫째, 정규교육 과정에서 인성 함양을 위한 정보, 특히 사회구성원들의 평등에 대한 정보 전달이 필요할 것이다. 남들보다 상대적으로 우월한 사회적 위치에서 있다고 해서 그것이 곧 개인의 사적 이득 취득을 정당화하는 것이 아니라는 인식이 구성원들 사이에 공유될 수 있도록 하는 교육이 시행되어야 하는 것이다.

둘째, 공공분야 뿐 아니라 민간분야 까지 포함하여, 직원들의 상호 존중 문화 정착을 위한 교육 내용이 마련될 필요성이 있다. 제도가 잘 마련되어 있다고 해도, 제도가 구성원 모두의 행위까지 규제할 수 있는 것은 아니다. 따라서 의식적·무의식적으로 행해지는 행위에 상호존중의 문화가 영향을 미칠 수 있도록 하는 교육이 시행될 필요가 있다. 이는 단순히 무엇이 갑질인가, 혹은 갑질 예방을 위해서는 어떤 대응이 필요한가 등의 내용으로 구성되기보다, 좀 더 거시적이며 포괄적 수준에서 인권이나 상호 존중에 대해 논의하는 내용으로 구성되어야 할 것이다.

셋째, 공무원들을 대상으로 한 청렴 교육이 지속될 필요가 있다. 물론 지금까지 공직 사회의 부패 문화를 뿌리 뽑기 위한 제도 개선은 지속적으로 시행되어 왔으며, 관련 교육 역시 시행되고 있다. 하지만 갑질과 관련된 인식 개선을 위해서, 조직 내 직위가 곧 부당한 행위를 정당화할 수 없다는 인식이 퍼져나가고, 상대방이 나보다 더 우월한 위치에 서 있다고 해서 부당한 대우를 참아야만 한다는 인식이 변화되어 나갈 수 있도록 하는 교육이 시행되어야 하는 것이다.

## 제3절 공공분야 갑질 개선을 위한 가이드라인

지금까지 논의된 내용을 중심으로 하여, 본 연구에서는 공공분야에서 발생하고 있는 갑질을 개선해 나갈 수 있는 가이드라인을 제시하였다. 즉 사례에 대한 분석과 이에 대한 법리적 해석, 사회 구성원들을 대상으로 한 인식조사 결과에 기반하여 갑질을 개선해나갈 수 있는 방안을 제시하고자 한 것인데, 이에는 공공분야 갑질의 개념 및 이에 대한 판단 기준은 물론, 분석을 통해 그 필요성이 확인된 갑질 행위에

대한 조직 차원에서의 대응 방안에 대한 예시까지 포함하고자 하였다. 이에는 갑질 근절 업무를 담당하게 될 담당자 마련 등과 같은 인사적 차원, 피해신고 센터 운영 등 조직적 차원, 신고 및 처벌 절차 등에 대한 내용 등이 포함된다.

이와 함께 본 연구에서는 갑질 발생 위험 수준을 조직 구성원 스스로 점검해 볼 수 있는 자가진단 항목까지 제시하고자 하였다. 앞서 살펴본 것처럼 갑질이 상대적 개념이기 때문에, 조직에 오래 근무한 개인과 그렇지 않은 개인 사이 인식의 차이가 존재할 수 있는 것으로, 자가진단 항목을 제시함으로써 스스로 자신의 행위에 대해 점검할 수 있도록 한 것이다. 본 연구가 제시한 가이드라인 및 자가 점검 항목은 아래에 제시되어 있다.

## 공공분야 갑질 근절을 위한 가이드라인(안) 제시

### I 갑질 근절 가이드라인 목적

#### 갑질 근절 가이드라인 목적

- 이 가이드라인은 공공분야에서 발생하는 갑질에 대한 최소한의 판단기준, 갑질 행위에 대한 처리절차, 갑질 예방대책 추진에 관한 사항 등을 제시하여 갑질을 근절하고 상호 존중하는 사회적 풍토 조성을 목적으로 한다.

#### 적용 범위

- 가이드라인은 국가 및 지방자치단체와 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 공공기관, 지방공기업법에 따른 자치단체가 직접 설치·경영하거나 법인을 설립하여 경영하는 기업에 종사하는 자에게 적용한다.
- 국가나 지방자치단체, 공공기관 등으로 부터 공무를 위탁받아 행하는 기관·개인 또는 법인에 종사하는 자나 공무원으로 의제 적용되는 자에게도 적용한다.
  - ※ 공공분야 종사자가 민간분야에게 공·사적으로 행하는 행위에도 이를 적용

#### 〈현행법령상 갑질 관련 주요 규정〉

- (성실 의무) 모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.(국가공무원법 제56조, 지방공무원법 제48조)
- (친절·공정 의무) 공무원은 국민 전체의 봉사자로서 친절하고 공정하게 직무를 수행하여야 한다.(국가공무원법 제59조, 지방공무원법 제51조)
- (청렴의 의무) 공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없으며, 공무원은 직무상 관계가 있든 없든 그 소속 상관에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다.(국가공무원법 제61조, 지방공무원법 제53조)
- (품위 유지의 의무) 공무원은 직무의 내외를 불문하고 그 품위가 손상되는 행위를 하여서

는 아니 된다.(국가공무원법 제63조, 지방공무원법 제55조)

- (윤리경영) 공공기관은 투명하고 공정한 인사운영 등 윤리경영을 강화하기 위하여 노력하여야 한다.(공공기관운영법 제52조의3)
- (근무기강 확립) 공무원은 법령과 직무상 명령을 준수하여 근무기강을 확립하고 질서를 존중하여야 한다.(국가공무원 복무규정 제3조)
- (친절·공정한 업무 처리) 공무원은 공사를 분별하고 인권을 존중하며 친절하고 신속·정확하게 업무를 처리하여야 한다.(국가공무원 복무규정 제4조)
- (공정한 직무수행을 해치는 지시에 대한 처리) 공무원은 상급자가 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 공정한 직무수행을 현저하게 해치는 지시를 한 경우 상급자에게 소명하고 지시를 따르지 않거나 행동강령책임관과 상담할 수 있다.(공무원 행동강령 제4조)
- (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.(공무원 행동강령 제13조의3)
  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 전가하거나 자신이 소속된 기관이 집행해야 할 업무를 부당하게 지연하는 행위
  4. 공무원 자신이 소속된 기관의 소속 기관 또는 산하기관에 자신이 소속된 기관의 업무를 부당하게 전가하거나 그 업무에 관한 비용·인력을 부담하도록 부당하게 전가하는 행위
  5. 그 밖에 직무관련자, 직무관련공무원, 공무원 자신이 소속된 기관의 소속 기관 또는 산하기관의 권리·권한을 부당하게 제한하거나 의무가 없는 일을 부당하게 요구하는 행위
- (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.(공무원 행동강령 제14조의2)
  1. 법령에 근거가 없거나 예산의 목적·용도에 부합하지 않는 금품 등의 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 받은 때에는 그 사실을 피감기관의 행동강령책임관에게 알려야 한다.

※ 그 외 민법·형법·하도급거래 공정화에 관한 법률 등 다수의 법령에 갑질 관련 규정 산재

## II 갑질 개념 및 판단기준

### 갑질 개념 정의

- ‘갑질’은 사회·경제적 관계에서 우월적 지위에 있는 자가 권한을 남용하거나, 우월적 지위에서 비롯되는 사실상 영향력을 행사하여 상대방에게 행하는 부당한 요구나 처우를 의미한다.
- ‘가해자’는 갑질을 행하는 자, ‘피해자’는 갑질 피해를 입은 자를 의미한다.
- ‘사건 관계인’은 갑질 행위를 목격한 자, 갑질 행위에 대해 알고 있는 동료 등 참고인을 의미한다.

### 갑질 판단요령

#### □ 갑질 발생 위험진단

- 직장문화의 진단, 자신의 행위가 상대방에게 갑질로 보일 수 있는지 여부 진단, 업무에 따른 유형별 진단 등을 통해 갑질이 발생하지 않도록 사전에 예방할 수 있다.
- (직장문화 진단) 조직문화에 대해 자체 점검을 실시하여 갑질이 발생할 가능성을 미리 진단
  - 개인 또는 기관이 독점적 업무, 재량성이 많은 업무를 하고 있는지 체크리스트 붙임1양식를 통해 점검(내부 업무, 소속 유관단체·민간업체 등 대외 업무)
- (개인별 진단) 공·사적 영역에서 자신의 언행이 상대방에게 갑질로 받아들여질 수 있는 가능성 정도를 측정
  - 상대방이 우월한 지위를 이용한 부당한 요구나 강요로 느껴 갑질로 받아들일 개연성이 높은 경우 갑질로 판단될 수 있음

- 체크리스트<sup>붙임1양식</sup>를 통해 점검(갑질 행위가 되지 않도록 자신의 행동을 상대방이 어떻게 받아들일 지 생각하고 행동)
- (업무유형별 진단) 절차에 따른 업무처리 과정에서 상대방에게 책임 전가, 불이익 발생 등 갑질로 판단될 수 있는지 확인
  - 업무처리 과정에서 상대방이 갑질로 받아들일 가능성을 체크리스트<sup>붙임1양식</sup>를 통해 점검(계약, 채용, 인사업무 등)

#### □ 갑질 판단기준

- 갑질 여부는 인권에 대한 존중, 공동체 의식, 공사(公私)의 구분, 당시 상황, 관련 규정 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.
  - 공개된 장소인지 여부, 업무 내용, 근무시간 여부, 대안이 없는 불가피한 행위 여부, 그간 당사자와의 관계 등 파악
  - (법령 등 위반) 법령, 규칙, 조례 등을 위반하여 자기 또는 타인의 부당한 이익을 추구 또는 불이익을 주는지 여부
  - (사적이익 요구) 직무와 관련하여 금품 또는 향응제공 등을 강요·유도 여부, 사적으로 이익을 추구하는지 여부
  - (채용·인사) 특정인의 채용·승진·인사 등을 배려하기 위해 유·불리한 업무지시 여부
  - (비인격적 대우) 외모와 신체를 비하하는 발언, 폭언·폭행·고압적 발언 등 비인격적인 언행이나 불이익 처우 여부
  - (기관 이기주의) 발주기관 부담비용을 시공사에게 부담시키는 등 조직의 이익을 추구하거나 일부단체 또는 특정기업 지원 여부
  - (업무 불이익) 특정인에게 불합리한 업무부여, 정당한 사유없이 휴일근무·근무시간 외 업무지시, 과도한 자료요구 등 행위 여부
  - (기타) 의견 무시, 강요 등의 행위로 조직 분위기를 경직 또는 저해하는지 여부 등

### III 주요 유형별 갑질 근절 가이드라인

#### □ 법령 등 위반 유형

법령, 규칙, 조례, 내부규정 등을 위반하여 자기 또는 타인의 부당이익을 추구하거나 조직의 이익을 추구하는 형태로 발생

- (법령 위반) 기관의 장 또는 소속 직원은 인·허가, 계약 등과 관련하여 관계 법령에 위반한 부당한 조건이나 기준을 적용하여 민원인 또는 특정인(특정기업)에게 유·불리하게 작용하도록 하여서는 아니 된다.

예시
건설산업기본법에 따라 도장공사 하자담보기간은 1년임에도 하자 담보기간을 10년으로 설정하여 특정기업에게 불리하게 적용
법령에 따라 예정가격을 산출하여야 하나 특정기업에게 유리한 기준을 마련하여 예정가격을 산출하고, 해당기업이 부당한 이득을 취하게 하는 행위
법적근거 없는 가산점 또는 별점제도가 포함된 입찰참가 자격을 마련하여 특정기업에게 유·불리하게 적용하게 하는 행위
공무원A는 공무원특별채용시 인사관계법령에 따르지 않고 임의로 기준을 마련하여 다른 응시자들에 비해 객관적으로 경력 등이 부족한 자를 채용(사례)

- (내부규정 위반) 기관의 장 또는 소속 직원은 임의로 내부 규정을 변경하여 특정인 또는 특정기업에게 유·불리하게 작용하도록 하여서는 아니 되며, 부득이 규정을 개정하기 위해서는 절차에 따라 변경하여야 한다.

예시
기관장이 인사담당자에게 특정인의 근무성적평정 순위를 변경하도록 지시하자 인사담당자는 순위를 조정 후 해당자가 승진되도록 하는 행위
계약담당자가 특정기업이 낙찰 받도록 해당기업에게 유리한 내용으로 평가기준을 임의로 변경 적용하여 해당기업이 낙찰 받도록 하는 행위
구매담당자가 특정기업과 물품구매계약이 이루어지도록 임의로 평가기준을 변경하여 해당기업과 계약이 체결되도록 유도하는 행위

□ 사적 이익 요구 유형

자기의 부당한 이익을 위하여 금품 또는 향응 제공 등 다양한 방법으로 사적 이익을 요구하는 형태로 발생

○ (금품수수 등) 기관의 장 또는 소속 직원은 편의제공 등 다양한 조건을 이유로 들어 금품을 요구하거나 수수하는 행위 또는 향응 등을 제공 받아서는 아니 된다.

예시
계약상대방으로부터 계약체결에 대한 대가로 부동산·주식 등을 시세 보다 현저하게 낮은 가격으로 취득하거나 금전을 빌리는 행위
공무원A는 모 기업의 대표자로부터 직원회식비 등 의례적인 명목으로 200만원을 수수하고, 배우자의 병원비 명목으로 다시 200만원을 수수하여 중징계(정직1월) 처분(사례)
공무원A는 경진대회 수상금으로 사례를 하겠다는 수상자 B의 제안을 받고, 부하직원으로 하여금 수상자 B로부터 300만원이 들어있는 봉투를 받아오도록 하여 중징계(정직2월) 처분(사례)
공무원A는 양도소득세를 신고한 세무사에게 자금흐름 조사를 받지 않도록 해주겠다고 하면서 금품 100만원을 요구하여 중징계(정직3월) 처분(사례)
공무원A는 부하직원과 술을 먹으면서 자신의 카드로 술값을 계산한 후 부하 직원에게 카드전표와 본인의 은행계좌번호를 주고 술값 전부를 송금 요구하여 같은 달 부하직원으로부터 50만원을 입금 받아 경징계(감봉1월) 처분(사례)
공무원A는 직원들과 단체 야구관람을 제안하고 거래처에 전화하여 치킨과 피자를 사줄 것을 요구하였고, 이를 부하직원들과 나눠먹은 사실로 경징계 처분(사례)
공무원A는 이웃돕기 행사에 기부할 50Kg쌀을 거래처에 전화하여 자신의 명의로 기부하여 줄 것을 요구하여 실제 해당 쌀이 기부된 사실로 경징계 처분(사례)

○ (사익 추구) 기관의 장 또는 소속 직원은 직무와 관련된 우월적 지위를 이용하여 개인적인 용무를 하게 하거나 사적으로 이익을 추구하는 등의 행위를 하여서는 아니 된다.

예시
기관장이 산하기관 직원에게 자녀 영어숙제, 개인이 필요한 자료 수집, 세차 등 업무와 무관한 지시 행위
기관장이 자신의 부인 생일행사 등 사적인 일로 공공시설을 이용하거나, 소속 직원을 동원하여 사적으로 개인적인 일을 시키는 행위
기관장이 개인 모임 장소에 직원을 동원하여 일을 시키는 행위

상급자가 기간제 근로자에게 자신의 조상묘 별초를 시키고, 부인이 운영하는 기업에서 김장과 이삭 짐 옮기기 등 사적인 작업을 시키는 행위
공무원A는 자녀 결혼을 앞두고 기업인 등 직무관련자에게 자신의 직위가 인채된 청첩장을 발송한 사실로 경징계(감봉 2월) 처분(사례)

### □ 채용·인사관련 유형

자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 금품수수와 달리 채용·승진·근평 등으로 대가를 요구하는 형태로 발생

- **(승진)** 기관의 장 또는 상급자는 특정인을 승진시키기 위하여 근무평정서열 변경을 지시하거나, 승진자를 사전에 내정하도록 하는 등 부당한 지시를 하여서는 아니 된다.

<b>예시</b>
기관장이 승진심사위원회를 개최하지 않은 상태에서 미리 승진자를 내정한 후, 형식적으로 위원회를 개최하여 승진시키는 행위
기관장이 학교후배를 승진시키기 위해 해당자의 근무성적을 조작하여 상위 보직으로 승진시키는 행위

- **(채용 강요)** 기관의 장 또는 상급자는 소속기관 또는 산하기관 등에 감독 권한이 있는 우월적 지위를 이용하여 특정인의 채용을 강요 또는 유도하여서는 아니 된다.

<b>예시</b>
기관장이 인사담당자에게 자신의 조카를 인턴으로 채용하도록 지시하고, 인사담당자는 해당자의 면접점수를 높게 조작하여 채용시키는 행위
기관장이 면접결과를 보고받는 과정에서 부탁받은 응시자의 이름에 표시를 하는 방식으로 순위를 변경하도록 지시하여 해당자가 탈락 대상자임에도 합격되도록 유도하는 행위
구매담당자는 구매 계약상대방에게 자녀 취업을 요구하였고, 해당기업은 해당 자녀를 경리로 채용하는 행위
공무원A는 특별채용시험을 진행하는 과정에서 특정인을 채용하도록 시험진행 실무담당자에게 부당한 지시와 압력을 행사한 사실로 중징계 처분(사례)

○ **(채용조건 변경)** 기관의 장 또는 소속 직원은 채용 시 공고된 내용과 다르게 채용하거나, 채용기준을 특정인에게 유리하게 변경·적용하여서는 아니 된다.

예시
직원 채용공고 시 해당분야 자격증을 필수요건으로 공고하였음에도 자격증을 소유하지 않은 기관장의 지인을 합격자로 선정하는 행위
채용공고 내용과 다르게 합격자배수를 임의로 3배에서 5배로 늘려 탈락대상자인 지인이 채용되도록 유도하는 행위

□ **비인격적 대우 유형**

외모와 신체를 비하하거나 폭언, 폭행, 고압적 발언 등 비인격적 언행을 하거나 불이익 대우 형태로 발생

○ **(비인격적 대우)** 기관의 장 또는 상급자는 소속 직원의 외모를 비하하거나 불필요한 신체접촉, 신체 등을 저급하게 표현하는 등 비인격적인 대우를 하여서는 아니 된다.

예시
파견근무자인 특수교육원의 인사복귀명령서에 인격체로 인정하지 않는 ‘반납’이란 표현을 사용하는 행위
직원 회식 중 상급자가 하급자에게 ‘냉면의 계란을 젓가락으로 집어 자기 입에 넣어달라고 요구’하는 행위
공무원A는 부하직원에게 ‘사랑한다’라는 문자메시지를 발송, 회식자리에서 술시중, 노래방에서 신체접촉, 밤 늦은 시간에 전화 또는 문자메시지 발송 등 성적수치심을 유발하게 한 사실로 경징계 처분(사례)

○ **(모욕적 언행)** 기관의 장 또는 상급자는 직원 또는 업무와 관련 있는 산하기관 직원에게 폭언·폭행·고압적인 발언 등 모욕적 언행을 하여서는 아니 된다.

예시
하급자에게 “밥 먹여주고 **싸게 하고 배부를 만큼 밥 먹여주니 지들 맘대로 해”라고 모욕적으로 발언하는 행위
상급기관에서 산하기관을 지도 감독하면서 산하기관 직원들을 대상으로 무시하거나 고압적인 발언을 하는 행위

소속기관에 대한 감사업무 수행 중 조사 대상자에게 반말을 하거나 고압적인 발언을 하는 행위
교장이 교직원들에게 욕설을 하고, 수업시간에 학교 강당을 개인 헬스장처럼 이용해 학생들의 체육 수업을 방해하는 행위
직원에게 “다 뛰어들어 와, 이**야” “이렇게 일하지 말라고 몇번 얘기했어? **들아, 오늘 출근 안한 것으로 해버려?” 등의 폭언을 하는 행위

### □ 기관 이기주의 유형

계약체결 시 발주기관 부담비용을 시공사가 부담하게 하는 등 조직 이익을 추구하는 형태이거나 특정단체·기업지원을 유도하는 형태로 발생

- **(부담전가 계약)** 기관의 장 또는 소속 직원은 공정하게 계약을 체결하여야 하고, 계약상대방에게 부담을 전가하는 내용으로 계약을 체결하여서는 아니 된다.

예시
발주기관 귀책사유로 공사기간이 연장되어 공사금액 증액이 필요하나 계약금액을 증액시켜주지 않는 행위
발주기관이 공사 중 발굴된 문화재 처리비용을 미지급하여 시공자가 해당 비용을 부담하게 하는 행위
발주자가 부담해야 하는 비용(예산부족, 사업계획 변경, 민원 등)을 시공자가 부담하게 하는 행위
발주기관과 계약 시 노무비 삭감, 물가 미반영, 안전관리비 미지급 등 시공자에게 해당 비용을 부담하게 하는 행위

- **(부당한 특약조항)** 기관의 장 또는 소속 직원은 발주기관에게 일방적으로 유리한 특약조건을 설정하는 등 계약상대방에게 불공정한 내용으로 계약을 체결하여서는 아니 된다.

예시
인·허가, 민원해결 등을 포함한 모든 법적 행정절차 및 민원해결에 관한 비용을 계약상대자가 부담하도록 특약 설정
법령에 따라 필요한 건설기술자 배치 외 인건비 지원 없이 추가로 인터넷활용이 가능한 운영요원을 추가 배치하도록 설정

- (특정기업 지원) 기관의 장 또는 소속 직원은 특정기업 등에게 유리한 입찰조건을 설정하거나, 관련 규정에 맞지 않는 수의계약을 체결하여서는 아니 된다.

예시
공공기관이 업무 위탁계약을 체결하면서 입찰자격을 해당기관 퇴직자를 고용한 법인으로 제한하여 특정기업이 낙찰되도록 유도하는 행위
발주기관이 특정기업과 하도급 계약을 체결하도록 강요하여 해당기업과 하도급계약이 체결되도록 하는 행위

### □ 업무 불이익 유형

사적 감정 등을 이유로 특정인에게 근무시간 외 불요불급한 업무지시를 하거나 불리한 업무를 부여하는 형태로 발생

- (부적절한 시간 업무지시) 기관의 장 또는 소속 직원은 하급자나 산하기관에게 정당한 사유 없이 휴가기간·심야 등 사회통념상 근무가 적절하지 않은 시간에 업무지시를 하여서는 아니 된다.

예시
상급자가 하급자의 휴가에 긴급한 상황이 아님에도 하급자에게 업무지시를 하여 휴가 중 근무를 유도하게 하는 행위
기관장이 산하기관 직원에게 정당한 사유 없이 심야시간에 업무지시를 하면서 익일 아침에 보고하도록 강요하는 행위
상급자가 퇴근하지 않았다는 이유로 긴급을 요하는 경우가 아님에도 하급자 또는 산하기관에게 퇴근하지 말고 대기할 것을 강요하는 행위

- (부당한 업무배제 등) 기관의 장 또는 상급자는 합리적 이유 없이 업무배제 등 업무관련 차별행위를 하여서는 아니 된다.

예시
상급자가 부하직원이 마음에 들지 않는다며 임의로 업무에서 배제하고, 다른 직원들에게 해당직원과 어울리지 말 것을 지시하는 행위
상급자가 정당한 이유 없이 부하직원의 모든 업무를 배제하고 사무실 청소를 하도록 지시하는 행위

○ **(퇴직 강요 등)** 기관의 장 또는 상급자는 정당한 사유나 절차 없이 직원을 해고하거나 퇴직을 강요하는 등 고용관계상 불이익한 처우를 하여서는 아니 된다.

예시
인사 부서장이 내부규정에 따른 징계의결 절차 없이 하급자의 근로계약을 해지하고, 해당자의 동의 없이 퇴직금을 일방적으로 중간정산하고, 업무에서 배제하는 등 퇴직을 강요하는 행위
교장이 교사들에게 사내연애를 하지 못하도록 지시를 하고 이를 어기면 지시를 이행하지 않은 사유로 퇴직을 강요하는 행위

□ 기타

○ **(모임참여 강요)** 기관의 장 또는 상급자는 소속 직원이나 산하기관 직원을 본인의 의사에 반하여 회식 등 모임에 참여토록 강요하거나 불참시 불이익을 부과하는 등의 행위를 하여서는 아니 된다.

예시
상급자가 부하직원 또는 산하기관 직원들에게 갑작스런 회식에 참여하도록 강요하는 행위, 늦은 시간까지 귀가하지 못하게 참석을 강요하는 행위
상급자가 직원들에게 특정 종교행사에 참여하도록 강요하는 행위

○ **(신고 방해)** 기관의 장 또는 상급자는 소속 직원이나 산하기관 직원이 갑질·성희롱·부패신고 등 비위에 대해 신고하지 못하도록 방해하거나 신고한 내용을 철회하도록 하여서는 아니 된다.

예시
가해자 또는 상급자가 피해자(갑질 피해, 성희롱 피해 등)에게 신고하지 못하도록 방해 또는 신고한 내용을 철회하도록 종용하는 행위
상급자가 하급자를 폭행하고 이를 외부로 알리지 못하도록 압력을 가하는 행위
상급자가 조직 내 비리신고를 방해하는 행위, 피해자와 조력자 등에게 불이익을 주거나 회유하는 행위

## IV 갑질 행위 대응

기관장은 갑질 근절 업무담당자를 지정하여 갑질 행위에 대해 공정하고 합리적으로 처리하여야 하며, 피해자 보호를 위해 노력하여야 함

### 갑질 근절 업무담당자 운영

#### □ 갑질 근절 업무담당자 지정

- (지정) 기관의 장은 그 기관과 소속 기관에 갑질 근절 업무담당자를 지정하여야 한다.
- (담당 업무) 갑질 근절 업무담당자는 소속 직원에 대한 갑질 행위방지를 위한 교육·상담, 갑질 행위의 신고접수, 조사처리, 피해자 보호지원 등 필요한 업무를 수행한다.

#### □ 갑질 피해신고·지원센터

- (설치·운영) 기관의 장은 기관에 갑질 피해신고·지원센터(이하 '센터'라 한다)를 설치하고, 갑질 근절 업무담당자를 통해 운영하여야 한다.
- (센터 역할) '센터'는 갑질 상담·신고 접수 및 조사, 필요시 수사의뢰, 신고자 신상 누출 조사, 인사상 불이익 등 조치 요청, 피해자 보호조치, 필요시 법률·심리상담 지원, 범정부 갑질신고센터에서 이첩된 사건 처리 등을 담당한다.
- (비밀 유지) 갑질 근절 업무에 종사하거나 하였던 자는 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 목적 외 용도로 이용해서는 아니 된다.

## 갑질 발생 시 처리요령

### □ 갑질 신고

- (피해 신고) 갑질 행위 피해자나 사건관계인은 그 사실을 '갑질 근절 업무담당자'나 '센터'에 신고 또는 제보할 수 있다.

### □ 사실관계 조사

- (조사) 상담 또는 신고, 제보 등을 받은 갑질 근절 업무담당자는 그 사실을 조사하여 기관장에게 보고하여야 한다.
- (허위사실 대처) 기관의 장은 갑질 행위에 대해서 사실관계가 왜곡되거나 확대되지 않도록 하여야 한다.
  - 피해자나 가해자에 대한 근거 없는 유언비어나 악의적인 소문이 퍼지지 않도록 관리하여야 한다.
- (개인정보 보호) 기관의 장은 신고자 또는 피해자의 개인정보 보호를 위한 조치를 하여야 한다.

### □ 조사결과 조치 등

- (징계 등) 조사결과 갑질이 확인된 때에는 지체 없이 가해자에 대하여 징계 등 적절한 조치를 할 수 있다.
  - 다만, 징계가 필요한 중대 갑질 사건의 경우 징계 또는 수사의뢰 등의 조치를 하여야 한다.
- (분리 조치) 피해자가 가해자와 격리를 요청하면 피해자 보호를 위해 피해자와 가해자 분리를 위한 적절한 조치를 하여야 한다.
  - 이때 피해자의 의견을 들어 피해자 또는 가해자에 대한 휴가, 재택근무, 근무장소 변경, 일정조정 등 다양한 방법으로 조치할 수 있다.

## 피해자 대처요령 및 보호대책

### □ 피해자 대처요령

- (갑질행위 중지요청) 피해자는 상급자로부터 갑질 행위를 당하였을 때에는 즉시 행위 중지를 요청할 수 있다.
- (2차 갑질행위 중단요구) 피해자 또는 피해 주장자는 갑질 행위 중지를 요청하였음에도 지속적으로 갑질 행위가 발생된 때에는 재차 갑질 행위 중단을 요구할 수 있다.
- (피해 신고) 피해자는 갑질 행위 중지요청이나 중단요구와 상관없이 언제든지 그 사실을 ‘갑질 근절 업무담당자’ 또는 ‘센터’에 신고 또는 상담할 수 있다.
- (조사 협조) 피해자는 갑질 행위를 신고한 경우 원활한 조사를 위해 협조하여야 한다.
  - 이때 목격자, 녹음파일, 메모 등 갑질 피해를 증명할 수 있는 자료를 적극 제시하여야 한다.
- (지원 요청) 피해자는 갑질 피해로 심리적 치료가 필요한 경우 소속 기관에 심리 치료를 받을 수 있도록 요청할 수 있다.
  - 피해자는 심리적 안정을 위해 소속 기관에 가해자와 격리되어 업무를 수행할 수 있도록 요청할 수 있다.
- (법률 지원) 피해자는 갑질 신고에 대한 원활한 조사나 민·형사상 법률 서비스를 받기 위해 소속 기관에 법률 전문가나 조력인 지정을 요청할 수 있다.

### □ 피해자 보호대책

- (불이익 처우 금지) 기관의 장은 갑질 행위에 대한 피해자, 신고자 등에 대하여 면직, 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.
- (2차 피해 방지) 기관의 장은 갑질 행위에 대한 신고, 조사, 조사결과 조치 등 단계별로 가해자 또는 제3자에 의해 신고자 및 피해자에 대한 2차 피해가 없는지 수시로 확인하여야 한다.

- 기관의 장은 보복, 집단적 괴롭힘, 따돌림 등 2차 피해가 발생한 경우 내부 절차에 따라 피해자 보호 등의 조치를 하여야 한다.
- **(피해자 적응 지원)** 기관의 장은 갑질 행위로 인한 피해자의 정신적·육체적 고통을 이해하고자 노력하면서, 원활한 적응을 위해 필요한 경우 심리상담 등 치료를 받을 수 있도록 조치하여야 한다.
- **(조력인 지정)** 기관의 장은 갑질 피해자 등을 보호하기 위하여 필요한 경우 조력인 지정 등 적절한 조치를 하여야 한다. 이 경우 해당자의 의사에 반하는 조치를 하여서는 아니 된다.

#### □ 사후 관리

- **(사후관리)** 기관의 장은 갑질 행위로 피해자 및 가해자, 다른 구성원 모두 근로 제공이나 직장생활을 함에 있어 애로사항은 없는지 지속적으로 관리하여야 한다.
  - 갑질 행위에 대한 처리 후 피해자의 업무복귀, 동료와의 관계복원, 기타 구성원을 대상으로 원활한 업무수행을 위해 모니터링을 실시할 수 있다.
- **(만족도 평가)** 갑질 관련 조치 후 갑질 신고자·피해자에게 갑질 피해신고에 대한 만족도를 평가<sup>붙임2양식</sup>하여야 한다.
  - 기관의 장은 만족도 평가를 분석하여 자체 가이드라인 또는 재발방지대책에 반영하는 등 갑질 예방을 위해 적극 노력하여야 한다.

## V 갑질 예방대책 추진

기관장은 자체 실정에 맞는 갑질 근절대책을 마련하여 상급자와 하급자간의 상호존중 문화를 조성하고 업무상대방과 동등한 입장에서 업무를 처리하도록 노력하여야 함

### 기관별 대책

- **(자체 가이드라인 마련)** 기관의 장은 해당 기관의 특성에 적합한 세부적인 기관별 가이드라인을 마련하여 시행할 수 있다.
- **(재발방지 대책)** 기관의 장은 피해자의 의견이나 요구사항을 적극 반영하여 재발방지대책을 마련하여야 한다.
- **(상호 존중문화 조성)** 기관의 장은 상호 존중문화 조성을 위해 해당기관의 특성에 적합한 방안을 마련하여 시행할 수 있다.
- **(갑질 유발 법령정비)** 기관의 장은 소관 법령에 갑질 유발 요인이 있는 지 지속적으로 점검하고, 갑질의 근거가 될 수 있는 법령을 정비하여야 한다.

### 인식 개선

- **(예방 교육)** 기관의 장은 소속 직원에 대하여 갑질 예방을 위한 교육계획을 수립하여 매년 1회 이상 교육을 실시하여야 한다.
- **(재발방지 교육)** 기관의 장은 필요한 경우 가해자에게 징계조치 외에도 재발방지 교육을 실시하여야 한다.

### 실태 파악

- **(설문조사)** 기관의 장은 소속 직원 등을 상대로 주기적으로 갑질 예방과 실태 파악을 위한 설문조사를 실시할 수 있다.

- (모니터링) 기관의 장은 산하기관 또는 소속기관·거래처 등을 대상으로 주기적으로 갑질 예방과 실태 파악을 위한 모니터링을 실시할 수 있다.

## 붙임 1

## 갑질 발생 위험진단

## ① 직장문화 진단

※ 본 체크리스트는 각 조직원이 조직문화 측면에서 갑질 발생 가능성 정도를 자가 점검하여 예방업무 등에 활용할 수 있으며, 기관별 특성에 따라 수정하여 사용하시기 바랍니다.

점검 내용	전혀 아니다 (0점)	아니다 (1점)	보통 이다 (2점)	그렇다 (3점)	매우 그렇다 (4점)
1-1. 상명하복의 서열적 구조로 권위주의 문화가 강하다.					
1-2. 관리자(상급기관)가 직원(하급기관)들의 말을 경청하지 않고 자신의 의견만 주장하는 경우가 많다.					
1-3. 관리자(상급기관)가 직원(하급기관)에게 지휘감독이라는 명목 하에 부당한 업무지시를 하는 사례가 자주 있다.					
1-4. 업무처리 과정이나 결과가 투명하게 공개되지 않는다.					
1-5. 기관의 부당한 행위에 대해 직원들이 눈치 보지 않고 이의제기를 할 수 없다.					
1-6. 사회적으로 문제가 될 수 있는 부당한 행위가 기관의 이익 차원에서 합리화 및 정당화 되는 경향이 있다.(예: 협력업체에 비용전가 등)					
1-7. 갑질 관련 내부신고 제도 등이 존재하더라도 신고하면 불이익을 당할 수 있다는 의식이 강하다.					
1-8. 우리 기관은 민간업체에 대한 관리·감독, 인허가·규제 업무를 주로 수행한다.					
1-9. 우리 기관이 수행하는 업무는 타 기관에 비해 업무적 독점성이 강한 편이다.					
1-10. 우리 기관에 소속된 공직유관단체(투자·출연기관 등)의 수는 타 기관에 비해 많다.					

30점 이상	갑질 발생 가능성이 매우 크다.	21~29점	갑질 발생 가능성이 크다.
11~20점	갑질 발생 가능성이 보통 이하다.	10점 이하	갑질 발생 가능성이 낮다.

## ② 개인별 진단

※ 본 체크리스트는 개인별 갑질행위 발생 가능성 정도를 자가 점검하여 예방하기 위한 목적으로 활용할 수 있으며, 기관별 특성에 따라 수정하여 사용하시기 바랍니다.

점검 내용	전혀 아니다 (0점)	아니다 (1점)	보통 이다 (2점)	그렇다 (3점)	매우 그렇다 (4점)
2-1. 업무지시를 할 때 화를 내거나 욕을 한 적이 있다.					
2-2. 다른 직원 앞에서 특정 직원의 잘못을 과도하게 질책한 적이 있다.					
2-3. 공식적 자리에서 부하직원을 공식 직명이 아닌 “야”, “너” 등의 반말로 부른 적이 있다.					
2-4. 직원의 외모나 의상, 출신지역이나 연령 등에 대해 지적한 적이 있다.					
2-5. 개인적인 일을 부하 직원에게 시키기도 한다.					
2-6. 부하 직원에게 긴급하지 않은 경우임에도 야근, 주말 근무를 지시한 적이 있다.					
2-7. 본인 의사와 상관없이 불필요한 회식, 야외활동 참여를 요구한 적이 있다.					
2-8. 부하소속 직원이 연차휴가나 병가 등을 신청하였으나 타당한 이유 없이 거부한 적이 있다.					
2-9. 특정 직원에게 타당한 이유 없이 업무를 과다 또는 과소하게 부여한 적이 있다.					
2-10. 사적인 이유로 부하 직원에게 인사상 불이익을 준 적이 있다.					
30점 이상	갑질 발생 가능성이 매우 크다.	21~29점	갑질 발생 가능성이 크다.		
11~20점	갑질 발생 가능성이 보통 이하다.	10점 이하	갑질 발생 가능성이 낮다.		

### ③ 업무유형별 진단

#### 가. 계약 업무

※ 본 체크리스트는 계약업무 담당자가 갑질행위 발생 가능성 정도를 자가 점검하여 예방하기 위한 목적으로 활용할 수 있으며, 기관별 특성에 따라 수정하여 사용하시기 바랍니다.

점검 내용	전혀 아니다 (0점)	아니다 (1점)	보통 이다 (2점)	그렇다 (3점)	매우 그렇다 (4점)
3-1. 입찰/계약방식을 불공정하게 적용한 적이 있다. (예: 부당한 수의계약, 단일사업 쪼개기 계약 등)					
3-2. 입찰조건을 무리하게 요구한 적이 있다(예: 과도한 실적·업종·지역 제한, 특정업체 사양요구 등)					
3-3. 입찰참가자격에 미달하거나 후순위 업체를 정당한 절차 없이 낙찰자로 선정된 적이 있다.					
3-4. 계약 관련 상위 법령에 부합하지 않는 과도한 특약 조건을 적용한 적이 있다.					
3-5. 인허가 및 민원 등 발주처가 책임질 민원을 시공사에게 전가한 적이 있다.					
3-6. 계약 금액 산정을 불공정하게 한 적이 있다. (예: 납품단가 후려치기 등)					
3-7. 정당한 사유 없이 기존 계약내용을 추가, 변경토록 요구한 적이 있다.(예: 하자보수기간, 보증기간 연장 등)					
3-8. 대금지급을 정당한 사유 없이 지연하여 지급한 적이 있다.					
3-9. 무면허 업체 하도급, 일괄 하도급, 동일 업종간 하도급 등을 묵인한 적이 있다.					
3-10. 발주처로서 정당한 사유 없이 원도급자를 거치지 않고 하도급자에게 직접 업무지시를 한 적이 있다.					
30점 이상	갑질 발생 가능성이 매우 크다.	21~29점	갑질 발생 가능성이 크다.		
11~20점	갑질 발생 가능성이 보통 이하다.	10점 이하	갑질 발생 가능성이 낮다.		

나. 인사관련 업무

※ 본 체크리스트는 인사 업무 담당자가 갑질 행위 발생 가능성 정도를 자가 점검하여 예방하기 위한 목적으로 활용할 수 있으며, 기관별 특성에 따라 수정하여 사용하시기 바랍니다.

점검 내용	전혀 아니다 (0점)	아니다 (1점)	보통이다 (2점)	그렇다 (3점)	매우 그렇다 (4점)
4-1. 특정인이 채용대상에 포함되지 않았을 경우 이에 대해 유감을 표명한 적이 있다.					
4-2. 특정인의 채용과 관련하여 어떻게 되었는지 개인적으로 알아본 적이 있다.					
4-3. 특정인을 채용할 목적으로 규정을 사전에 변경하도록 요구받은 적이 있다.					
4-4. 면접시 면접시험과 관련 없는 신상을 묻거나 면접자를 비인격적(고압적, 외모비하 등)으로 대우한 적이 있다.					
4-5. 근무성적평가 등을 호의적으로 해주겠다면서 편의를 요구한 적이 있다.					
4-6. 소속직원의 인사요청사항(예: 이동발령, 명예퇴직 등)을 받아주는 조건으로 부당한 요구를 한 적이 있다.					
4-7. 특정인의 승진이나 근무성적평정 순위를 변경하도록 지시하거나 받은 적이 있다.					
4-8. 승진자를 미리 내정하고 형식적인 절차(인사위원회)를 진행하도록 요구하거나, 요구받은 적이 있다.					
4-9. 소속직원에 대한 업무분장 시 직원의 의견을 묻지도 않고 자의적으로 정한 적이 있다.					
4-10. 인사업무와 관련 없는 경우에도, 자신이 인사업무 담당자임을 강조한 적이 있다.					

30점 이상	갑질 발생 가능성이 매우 크다.	21~29점	갑질 발생 가능성이 크다.
11~20점	갑질 발생 가능성이 보통 이하다.	10점 이하	갑질 발생 가능성이 낮다.

## 붙임 2

## 갑질 신고 업무처리에 대한 만족도 평가

## 〈갑질 신고 업무처리에 대한 만족도 평가〉

- 귀하의 갑질 피해 신고사건(접수번호 00000) 처리와 관련하여 만족도를 평가하여 주시기 바랍니다. 평가내용은 업무절차 개선에만 사용됨을 알려드리며, 우리 기관의 업무개선에 적극 반영하도록 하겠습니다.
- 본 설문지는 이메일( ) 또는 우편( )으로 회신하여 주시기 바랍니다.

1. 갑질 피해 신고 기관 :

2. 피해 내용 :

3. 귀하가 이번에 제기하신 갑질 신고 내용은 충분히 해결되었습니까?

( ) 전부 해결      ( ) 일부 해결      ( ) 해결 안됨

4. 신고 내용이 해결되지 않았다면 어떤 부분이 해결되지 않았습니까?

5. 피해를 신고하고 처리가 완료되기까지 업무처리 과정은 어떠하였습니까?

( )매우 만족 ( )만족 ( )약간 만족 ( )보통 ( )약간 불만  
( )불만 ( )매우 불만

6. 신고 접수, 처리과정에서 개선할 사항이 있다면 무엇입니까(복수응답 가능)?

- 신고 절차의 불편                       담당 직원의 불친절
- 처리과정 설명 부족                     처리결과 통보 지연
- 처리 담당자의 전문성 부족         신고·피해자 개인정보관리 부실
- 피해내용 설명기회 부족             신고·피해자 비밀보장·보호 부족

7. 기타 건의사항이나 불만사항이 있으시면 자유롭게 기술하여 주십시오.

## 참고문헌

- 강경근. (2004) 헌법신판 법문사.
- 공혜원·김혜선. (2016). 고객공격행동이 근로자들의 직장 내 일탈행동에 미치는 영향: 심리적 소유감의 조절효과. 경영학연구, 25(3): 795-827
- 국회입법조사처. (2012). 한국 영화시장의 스크린 독과점 실태와 개선방안, 이슈와 논점, 제578호.
- 김일수·서보학. (2007) 형법총론(제11판), 박영사.
- 김종두. (2018). 갑질행위에 대한 인식과 개선방향. 한국엔터테인먼트산업학회. 12(4): 283-294.
- 류형서·류기상. (2017). 외식산업에서 손님의 '갑질'이 종사원의 감정소진, 반생산적 업무행동 그리고 이직의도에 미치는 영향, 호텔경영학연구, 26(7): 39-54.
- 박건. (2018). 생명존중을 빌미로 거부되는 자기 존중: 갑질문화와 간호노동. 의료와사회, 8: 144-156.
- 박상기. (2009) 형법총론(제8판), 박영사.
- 배중대. (2008) 형법총론(제9개정판), 홍문사.
- 변찬복·조경섭. (2012). 직무만족 및 소진이 조직시민행동과 업무성과에 미치는 영향. 동북아관광연구, 8(3): 145-167.
- 서창석·김효성. (2013). 불량고객의 전략적 관리를 통한 서비스제고: 외환은행 고객센터 서비스 사례를 중심으로, 서비스경영학회지, 14(4). 215-231.
- 성낙인. (2009). 헌법학, 법문사.
- 손동권. (2005). 형법총론(제2개정판), 율곡출판사.
- 이석동·전태준. (2016). 골프장 캐디의 고객무례성, 정서성, 감정노동의 인과관계. 한국 웰니스학회지 11(3): 121-132.
- 이재상. (2009). 형법총론(제6판), 박영사.
- 이재호. (2016). 한국사회의 갑질: 사회문화적, 심리적 관점에서. 목회와 상담, 27: 172-202
- 이형국. (2007). 형법총론(제4판), 법문사.
- 이혜미·한진수. (2014). 호텔 종사원이 지각하는 표현요구가 감정노동, 직무소진 및 직무만족에 미치는 영향 연구: 서울지역 특 1급 호텔을 중심으로. 호텔경영학

연구 23(3): 105-122.

임용. (2017) 형법총론(제9정판), 법문사.

임종률. (2009). 노동법 제8판, 박영사.

장영수. (2009). 헌법학, 흥문사.

정서이·배상옥·전재균. (2015). 고객무례가 호텔종사원의 조직성과에 미치는 영향: 정서적 고갈의 매개효과를 중심으로. 호텔경영학연구, 24(3):40.

정영일. (2010). 형법총론, 박영사.

조선배. (2016). 고객불량행동이 종사원의 정서적 소진에 미치는 영향, 호텔경영학연구, 25(5).

조선배. (2017). 불량고객행동이 접점종사원의 부정적 감정반응과 이직의도에 미치는 영향, 조직지원의 역할을 중심으로, 호텔경영학 연구, 26(4).

조선배. (2018). 한국사회의 갑질문화와 불량고객. 호텔경영학연구, 27(5): 207-222.

최항섭. (2018). 모두가 갑이 되고 싶은 사회. 사회과학연구, 30(2): 255-278

한민. (2016). 갑질의 문화심리학적 배경. 한국심리학회 학술대회.

---

# Abstract

---

## A Study of the Causes and Comprehensive Measures to Tackle “Gapjil” within the Public Sector

Yoon, Hae-sung · Lee, Jung-ju · Yoon, Jong-seol  
Joo, Yong-hwan · Lee, Sun-joong

A Study on the issue be known as ‘Gapjil’, which recently this study was limited to ‘Gapjil’ in the public sector. And that’s another ‘Gapjil’ in the public sector and ‘Public and private relationships’ with ‘Gapjil’.

The ‘Gapjil’ of the direct relationship between the two parties under existing contracts is expanding in the process of raising issues of various social imbalances. Currently, ‘Gapjil’ is accepted as the term used to mean that a relatively advantageous person uses his or her position to force the other person to comply with his or her policy.

The ‘Gapjil in the public sector’ stems from the use of more than necessary of the public sector workers acting on behalf of the public's. In this study, various policy measures are to be proposed to define and address the problem of ‘Gapjil’ in the public sector. The specific study to achieve the objectives of the study is as follows: First, we looked at the concept of ‘Gapjil’. Second, the public sector’s ‘Gapjil’ case was analyzed to enhance understanding of ‘Gapjil’ and to present implications. Third, we looked into the cause of ‘Gapjil in the public sector’ through the survey. Finally, several alternatives have been proposed to eliminate ‘Gapjil in the public sector’.

‘Gapjil’ is a term used to sarcastize the negativity of the armor, a structural relationship between suppliers and consumers, as it turns into an irrational and unfair relationship that leads to one side to a position of relative authority,

requiring additional benefits.

However, the latest social term 'Gapjil' has expanded its meaning as it has also been applied to a relationship in a certain situation, not to a relationship of formal rights and responsibilities by mutual consent. This allows for the definition of the term 'Gapjil' but does not allow conceptual generalization for determining the 'Gapjil' problem.

Next, we analyzed cases by dividing 'Gapjil' in the public sector into power types, unfairness, abuse of authority, and other items to enhance understanding of the cases and draw guidelines and cautions through them.

They also presented suggestions such as 'Gapjil' and corruption, relationship with crime, complex or overlapping behaviors, and examined application of laws such as the Code of Conduct of Civil Service Act and the Criminal Act.

Also in the survey, 'Gapjil' in our society are the main causes of the pecking order by the position and status, culture knows that you can.

Finally, once the concept of 'Gapjil' in the public sector and the criteria for its judgement have been developed, the next thing you need is to come up with countermeasures against 'Gapjil'. In this study, we divided them into laws, systems, operating systems, and improved recognition.

연구총서 18-AB-08

## 공공분야 갑질의 원인진단 및 종합대책에 관한 연구

발행 | 2018년 12월

발행처 | 한국형사정책연구원

발행인 | 한인섭

등록 | 1990. 3. 20. 제21-143호

주소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114

전화 | (02)575-5282

홈페이지 | [www.kic.re.kr](http://www.kic.re.kr)

정가 | 10,000원

인쇄 | (주)케이에스센세이션 02-761-0031

I S B N | 979-11-89908-11-9 93360

• 사전 승인없이 보고서 내용의 무단 전재 및 복제를 금함.

