

정직처분취소

[대법원 2017. 11. 9. 2017두47472]



【판시사항】

- [1] 국가공무원법 제56조에서 정한 성실의무의 내용
- [2] 국가공무원법 제63조에서 정한 '품위' 및 품위유지의무의 의미 / 구체적으로 어떠한 행위가 품위손상행위에 해당하는지 판단하는 방법
- [3] 공무원인 피징계자에게 징계권자가 재량권을 행사하여 한 징계처분이 위법한 경우 및 공무원에 대한 징계처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃었는지 판단하는 방법

【판결요지】

- [1] 국가공무원법 제56조는 "모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다."라고 규정하고 있다. 이러한 성실의무는 공무원의 가장 기본적이고 중요한 의무로서 최대한으로 공공의 이익을 도모하고 그 불이익을 방지하기 위하여 전인격과 양심을 바쳐서 성실히 직무를 수행하여야 하는 것을 내용으로 한다.
- [2] 국가공무원법 제63조는 "공무원은 직무의 내외를 불문하고 그 품위가 손상되는 행위를 하여서는 아니 된다."라고 규정하고 있다. 국민으로부터 널리 공무를 수탁받아 국민 전체를 위해 근무하는 공무원의 지위를 고려할 때 공무원의 품위손상행위는 본인은 물론 공직사회에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 있으므로, 모든 공무원은 국가공무원법 제63조에 따라 직무의 내외를 불문하고 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다. 여기서 '품위'는 공직의 체면, 위신, 신용을 유지하고, 주권자인 국민의 수임을 받은 국민 전체의 봉사자로서의 직책을 다함에 손색이 없는 몸가짐을 뜻하는 것으로서, 직무의 내외를 불문하고, 국민의 수임자로서의 직책을 맡아 수행해 나가기에 손색이 없는 인품을 말한다. 이와 같은 국가공무원법 제63조의 규정 내용과 의미, 입법 취지 등을 종합하면, 국가공무원법 제63조에 규정된 품위유지의무란 공무원이 직무의 내외를 불문하고, 국민의 수임자로서의 직책을 맡아 수행해 나가기에 손색이 없는 인품에 걸맞게 본인은 물론 공직사회에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 있는 행위를 하지 않아야 할 의무라고 해석할 수 있다. 구체적으로 어떠한 행위가 품위손상행위에 해당하는가는 수범자인 평균적인 공무원을 기준으로 구체적 상황에 따라 건전한 사회통념에 따라 판단하여야 한다.
- [3] 공무원인 피징계자에게 징계사유가 있어서 징계처분을 하는 경우 어떠한 처분을 할 것인가는 징계권자의 재량에 맡겨져 있다. 그러므로 징계권자가 재량권을 행사하여 한 징계처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃어 징계권자에게 맡겨진 재량권을 남용하였다고 인정되는 경우에 한하여 그 처분을 위법하다고 할 수 있다. 공무원에 대한 징계처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃었는지는 구체적인 사례에 따라 직무의 특성, 징계의 원인이 된 비위사실의 내용과 성질, 징계에 의하여 달성하려고 하는 행정목적, 징계양정의 기준 등 여러 요소를 종합하여 판단할 때 징계내용이 객관적으로 명백히 부당하다고 인정할 수 있는 경우라야 한다. 징계권자가 내부적인 징계양정 기준을 정하고 그에 따라 징계처분을 하였을 경우 정해진 징계양정기준이 합리성이 없다는 등의 특별한 사정이 없는 한 당해 징계처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃었다고 할 수 없다.

【참조조문】

- [1] 국가공무원법 제56조
- [2] 국가공무원법 제63조
- [3] 국가공무원법 제78조 제1항, 행정소송법 제27조

【참조판례】

- [1] 대법원 1989. 5. 23. 선고 88누3161 판결(공1989, 1009) /
- [2] 대법원 2013. 9. 12. 선고 2011두20079 판결(공2013하, 1804), 대법원 2017. 4. 13. 선고 2014두8469 판결(공2017상, 1005) /
- [3] 대법원 2008. 6. 26. 선고 2008두6387 판결, 대법원 2011. 11. 10. 선고 2011두13767 판결(공2011하, 2576)

【전문】

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】 서해해양경비안전본부장

【원심판결】 광주고법 2017. 5. 18. 선고 2016누5128 판결

【주문】

】

원심판결을 파기하고, 사건을 광주고등법원으로 환송한다.

【이유】

】 상고이유를 판단한다.

1. 이 사건 제4 비위행위에 관한 상고이유에 대하여

가. 국가공무원법 제56조는 “모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

이러한 성실의무는 공무원의 가장 기본적이고 중요한 의무로서 최대한으로 공공의 이익을 도모하고 그 불이익을 방지하기 위하여 전인격과 양심을 바쳐서 성실히 직무를 수행하여야 하는 것을 그 내용으로 한다(대법원 1989. 5. 23. 선고 88누3161 판결 등 참조).

한편 국가공무원법 제63조는 “공무원은 직무의 내외를 불문하고 그 품위가 손상되는 행위를 하여서는 아니 된다.”라고 규정하고 있다.

국민으로부터 널리 공무를 수탁받아 국민 전체를 위해 근무하는 공무원의 지위를 고려할 때 공무원의 품위손상행위는 본인은 물론 공직사회에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 있으므로, 모든 공무원은 국가공무원법 제63조에 따라 직무의 내외를 불문하고 그 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다.

여기서 ‘품위’는 공직의 체면, 위신, 신용을 유지하고, 주권자인 국민의 수임을 받은 국민 전체의 봉사자로서의 직책을 다함에 손색이 없는 몸가짐을 뜻하는 것으로서, 직무의 내외를 불문하고, 국민의 수임자로서의 직책을 맡아 수행해 나가기에 손색이 없는 인품을 말한다(대법원 2013. 9. 12. 선고 2011두20079 판결 참조). 이와 같은 국가공무원법

제63조의 규정 내용과 의미, 그 입법 취지 등을 종합하여 보면, 국가공무원법 제63조에 규정된 품위유지의무란 공무원이 직무의 내외를 불문하고, 국민의 수임자로서의 직책을 맡아 수행해 나가기에 손색이 없는 인품에 걸맞게 본인은 물론 공직사회에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 있는 행위를 하지 않아야 할 의무라고 해석할 수 있다(대법원 2017. 4. 13. 선고 2014두8469 판결 참조). 구체적으로 어떠한 행위가 품위손상행위에 해당하는가는 그 수범자인 평균적인 공무원을 기준으로 구체적 상황에 따라 건전한 사회통념에 의하여 판단하여야 한다.

나. 관련 법령 및 원심판결 이유와 기록에 의하면 다음과 같은 사실관계 등을 알 수 있다.

- (1) 원고는 2011. 4. 18.부터 해양경찰청 서해지방해양경찰청 경비안전과 진도 연안 해상교통관제센터(Coastal Vessel Traffic Service Center, 이하 '진도 VTS'라 한다)의 센터장으로 근무하였다.

당시 해양경찰청장의 지시에 의하면 진도 VTS는 관제 구역을 2개 섹터로 분할하여 섹터별로 관제요원을 지정하여 근무하여야 한다.

그런데 진도 VTS의 근무자들은 2011. 4.경부터 야간에 1명의 관제요원이 1, 2섹터를 모두 관제하고 다른 관제요원 등 3명은 휴식하거나 수면을 취하는 등 변칙근무를 해 왔고, 센터장인 원고는 이러한 변칙근무 실태를 알았거나 알 수 있었다.

- (2) 개인정보 보호법령에 의하면, 공개된 장소에는 일정한 사유가 있어야 영상정보처리기를 설치·운영할 수 있고(법 제25조 제1항), 영상정보처리기기 운영자는 '영상정보의 촬영시간, 보관기간, 보관장소 및 처리방법' 등이 포함된 영상정보처리기기 운영·관리 방침을 마련하여야 한다(법 제25조 제7항, 시행령 제25조 제1항 제4호). 이에 따라 마련된 해양경찰청 훈령인 구 「해양경찰청 영상정보처리기기 관리규칙」(2015. 7. 31. 국민안전처훈령 제94호로 폐지되기 전의 것, 이하 '이 사건 관리규칙'이라 한다)에 의하면, 영상정보의 보존기간은 설치목적에 따라 최소기간을 설정하되, 최소한의 기간을 산정하기 곤란한 때에는 최대 30일로 하며, 보유기간이 만료된 영상정보는 자동으로 삭제하도록 되어 있다(제16조 제1항, 제3항). 이러한 법령 및 관리규칙에 따라 진도 VTS 관제실 내부에 영상정보처리기기인 CCTV(이하 '이 사건 CCTV'라 한다)가 설치되어 있었는데, 그 보존기간은 '미보존'으로 되어 있었다.

- (3) 2014. 4. 16. 인천에서 제주로 향하던 여객선 세월호가 진도 VTS의 관제 구역인 진도 앞바다에서 침몰하여 300여 명의 사망자가 발생하였다(이하 '세월호 사고'라 한다). 국회는 2014. 5. 중순경 사고 당일인 2014. 4. 16.자 이 사건 CCTV 녹화물 자료제출을 요청하고 있었다.

그런데 원고는 이 사건 CCTV 영상자료 파일에 사고 전 3개월분의 영상자료가 저장되어 있고, 여기에 야간에 1명의 관제요원만 근무하는 장면 등이 촬영되어 있음을 확인한 후, 2014. 5. 22. 부하 직원에게 삭제를 지시하여 2014. 1. 18.부터 2014. 4. 18.까지 녹화된 CCTV 영상자료 원본 파일을 삭제하도록 하였다.

- (4) 피고는 2015. 4. 6. 원고에 대하여, ① 사고 당일 세월호와 직접 교신하면서 파악된 정보를 현장출동 함정 등에 전파하지 않은 점, ② 진도 VTS의 야간 변칙근무 실태를 제대로 감독하지 않은 점, ③ 사고 이후 이 사건 CCTV 카메라를 벽에서 떼어내게 한 점, ④ 위와 같이 국회가 사고 당일의 CCTV 녹화물 자료를 요청하는 상황에서 3개월분의 영상자료 원본 파일을 삭제하도록 한 점(이하 차례로 '이 사건 제1 내지 제4 비위행위'라 한다)을 들어, 원고가 국가공무원법 제56조(성실 의무), 제57조(복종의 의무), 제63조(품위유지의 의무)를 위반하였다는 이유로 강등의 징계처분을 하였다(이후 소청심사에서 정직 3개월로 감경되었다).

이하 '이 사건 처분'이라 한다).

- (5) 원고는 제2, 3, 4 비위행위에 관한 직무유기, 공용물건손상, 공용전자기록등손상 혐의로 기소되었으나, 항소심에서 모두 무죄판결을 받았고, 대법원의 상고기각으로 그대로 확정되었다(대법원 2015. 11. 27. 선고 2015도10460 판결, 이하 '이 사건 형사판결'이라 한다).

다.

이러한 사실관계 등을 앞서 본 법리와 아래의 사정에 비추어 살펴보면, 원고가 이 사건 CCTV의 영상자료 원본 파일을 삭제하도록 한 행위는, 공무원으로서 최대한으로 공공의 이익을 도모하고 그 불이익을 방지하기 위하여 전인격과 양심을 바쳐서 성실히 직무를 수행하도록 한 성실의무 규정에 부합한다고 볼 수 없을 뿐 아니라, 국민의 수임자로서의 직책을 맡아 수행해 나가기에 손색이 없는 인품에 걸맞은 행위라고도 볼 수 없고, 오히려 본인은 물론 공직사회에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 있는 행위에 해당한다고 보아야 한다.

- (1) 진도 VTS의 관제실 내에 설치된 이 사건 CCTV는 개인정보 보호법령 및 이 사건 관리규칙 규정에 의하면 최대 보존기간을 30일로 볼 수 있고, 보존기간 만료 시에는 자동으로 삭제하도록 되어 있었다.

그러나 원고는 세월호 사고 이전에는 위와 같이 이 사건 CCTV의 보존기간을 명시적으로 설정하거나, 30일이 지난 영상자료 파일을 삭제하도록 조치한 적이 없었고, 그 결과 세월호 사고 당시의 영상자료 원본 파일이 보존되고 있었다.

- (2) 온 국민이 TV 중계로 지켜보는 가운데 수백 명의 여객을 태운 채로 그대로 배가 침몰하는 미증유의 대참사인 세월호 사고가 발생한 후인 2014. 5.경 국민들의 관심사인 사고원인 규명과 관련자들에 대한 형사처벌 등을 위하여 수사가 이루어지고 있었고, 국회도 관련 자료 제출을 요구하고 있었다.

이러한 비상상황(非常狀況)에서 주권자인 국민은, 비록 행정청의 내부지침인 훈령에 의하면 보존기간이 경과하여 바로 삭제해야 하는 CCTV 영상자료라 하더라도, 그것이 일단 보존되어 있고 세월호 사고의 원인규명 및 수습에 조금이라도 관련성이 있다고 여겨지는 이상, 담당 공무원이 마땅히 이를 수사기관 등에 제출할 것이라고 기대하였을 것이다.

이 사건 관리규칙 제13조 제1항도 기관의 장은 일정한 경우 영상정보를 보유목적 외로 제공할 수 있다고 하면서, 그 예로 '범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우(제7호)', '법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우(제8호)'를 들고 있다.

따라서 국가공무원법의 수범자인 평균적인 공무원으로서는 세월호 사고와 직접적인 업무관련성이 있는 진도 VTS에 대한 수사 및 재판이 개시될 수 있고, 그 경우 진도 VTS에 보관되어 있던 이 사건 CCTV 영상자료 원본 파일이 증거자료로 쓰일 가능성이 있음을 충분히 예상할 수 있었다.

- (3) 이러한 상황에서 원고는 지휘계통상의 아무런 보고나 지시를 받지 아니한 채 독단적으로 이 사건 CCTV의 영상자료 원본 파일을 삭제하도록 하였다.

이는 단순히 이 사건 관리규칙에 정해진 보존기간을 뒤늦게 준수하기 위한 것이라기보다는 오히려 앞서 본 바와 같은 비상상황에서 자신들에게 미칠 수 있는 처벌이나 제재를 피하기 위해 진도 VTS 근무자들의 변칙근무 행태를 은폐하기 위한 것이라고 볼 여지가 크다.

그 결과 당시 세월호 사고의 원인을 규명하고, 사고 발생 직후 구조활동이 적절하게 이루어졌는지를 확인할 수 있는 단서 중 하나로 여겨지던 CCTV 영상자료 원본 파일을 삭제한 행위가 언론을 통하여 보도됨으로써 세월호 사고 조사과정 및 결과에 대한 국민의 혼란과 불신을 초래하였고, 이로써 해양경찰 전체의 명예가 크게 훼손되었다.

(4) 한편 원고는 제4 비위행위에 대한 공용전자기록등손상 등의 공소사실에 대하여 모두 무죄판결을 받았다.

그러나 이는 성실의무 위반 또는 품위유지의무 위반에 대한 판단이 아니라 형사법적 관점에서 공용전자기록등손상 등의 구성요건에 해당하지 않거나 위법성이 조각된다는 판단에 그치는 것이다.

따라서 국가공무원법상의 성실의무 위반 또는 품위손상행위에 해당되는지는 별도로 판단할 수 있다.

라. 그럼에도 원심은 원고의 이 사건 CCTV 영상자료 원본 파일 삭제행위가, 형법상 공용전자기록등손상죄 등의 구성요건에 해당하지 아니하거나 형법 제20조에서 정하는 정당행위로서 위법성이 조각된다는 이유만을 들어 국가공무원법 제56조, 제63조 등을 위반한 징계사유에는 해당하지 않는다고 판단하였다.

이러한 원심의 판단에는 국가공무원법상 성실의무 위반 및 품위유지의무 위반에 관한 법리를 오해함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

2. 징계양정의 적정성에 관한 상고이유에 대하여

가. 공무원인 피징계자에게 징계사유가 있어서 징계처분을 하는 경우 어떠한 처분을 할 것인가는 징계권자의 재량에 맡겨져 있다.

그러므로 징계권자가 재량권을 행사하여 한 징계처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃어 징계권자에게 맡겨진 재량권을 남용하였다고 인정되는 경우에 한하여 그 처분을 위법하다고 할 수 있다.

공무원에 대한 징계처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃었는지는 구체적인 사례에 따라 직무의 특성, 징계의 원인이 된 비위사실의 내용과 성질, 징계에 의하여 달성하려고 하는 행정목적, 징계양정의 기준 등 여러 요소를 종합하여 판단할 때 그 징계내용이 객관적으로 명백히 부당하다고 인정할 수 있는 경우라야 한다.

징계권자가 내부적인 징계양정기준을 정하고 그에 따라 징계처분을 하였을 경우 정해진 징계양정기준이 합리성이 없다는 등의 특별한 사정이 없는 한 당해 징계처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃었다고 할 수 없다(대법원 2008. 6. 26. 선고 2008두6387 판결, 대법원 2011. 11. 10. 선고 2011두13767 판결 등 참조).

나. 원심은, 징계사유가 인정되는 제1, 2 비위행위가 그 판시와 같은 사정을 종합하면 의도적 행위이거나 중과실에 따른 행위라고 볼 수 없고, 위 각 행위가 해양경찰공무원 징계양정 등에 관한 규칙 제9조에서 정하는 징계사유의 경합이 있는 경우에 해당하기는 하지만, 원고에게는 원심 판시와 같은 감경사유가 있으므로 원고에 대하여 징계사유의 경합 규정이 아닌 징계의 감경 규정을 적용함이 타당하고, 그에 따르면 징계기준이 '정직, 감봉'에 해당하는데 그중 가장 무거운 정직 3월을 한 이 사건 처분은 재량권 일탈·남용의 위법이 있다고 보았다.

다.

그러나 앞에서 본 법리에 비추어 보면, 원심의 이러한 판단은 그대로 수긍하기 어렵다.

(1) 먼저 원심이 인정한 이 사건 제1, 2 비위행위에 관한 처분사유만으로도 이 사건 처분에 재량권 일탈·남용이 인정된다고 단정하기 어렵다.

① 원심의 판단과 같이, 구 「해양경찰공무원 징계양정 등에 관한 규칙」(해양경찰청 예규 제493호, 이하 '징계양정규칙'이라 한다) 제4조 제1항 [별표 1]에 따른 징계기준에 의하면 제1 비위행위는 '강등·정직', 제2 비위행위는 '감봉·견책'에 해당한다고 하더라도, 위 규칙 제9조 제1항의 징계사유 경합에 따른 가중규정을 적용하면 징계양정 범위는 '해임·강등'이 되고, 여기서 위 규칙 제8조 제1항 제2호 단서의 감경규정을 적용하면 최종적인 징계양정 범위는 '강등·정직'이 된다.

따라서 피고의 원고에 대한 당초 징계처분인 '강등'은 위 징계양정 범위 내에 있고, 소청심사위원회의 변경 결정에 따른 정직 3개월의 이 사건 처분도 그 범위 내에 있다.

그리고 위 [별표 1]이 정한 징계양정의 기준이 비례의 원칙에 어긋나거나 합리성을 갖추지 못하였다고 볼 수 없다.

② 원고에게 적용될 수 있는 가중·감경사유는 모두 임의적 가중·감경사유인데, 징계권자가 징계기준에 따른 가중·감경 규정을 모두 적용하여 이 사건 처분을 한 것에 징계양정규칙의 해석을 그르치거나 평등원칙 위반 등의 사정이 있다고 볼 특별한 사정이 없는 이상, 원심으로서 이 사건 처분이 그 징계기준의 범위 내에 있는지, 그 범위를 일탈한 경우 정당성이 있는지의 여부만을 심리하면 충분하고, 그 징계기준의 임의적인 적용까지 새로 할 것은 아니라고 할 것이다.

③ 나아가 이 사건 사안의 중대성에 비추어 제1, 2 비위행위의 비위 정도가 가볍지 아니하다.

(2) 이에 더하여 앞에서 본 바와 같이 이 사건 제4 비위행위에 관한 징계사유까지 인정될 수 있고, 그 비위의 정도가 중하다고 볼 수 있다.

따라서 이 사건 처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃어 징계권자에게 맡겨진 재량권을 일탈·남용하였다고 볼 수 없고, 이 사건 제1, 2 비위행위만을 전제로 한 원심의 판단은 그대로 유지될 수 없다.

라. 그럼에도 원심은 이와 달리 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하다고 판단하였다.

이러한 원심판결에는 징계처분에서의 재량권 일탈·남용 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김신(재판장) 김용덕 박상옥 박정화(주심)