

신분보장등조치결정취소소송

[서울고등법원 2023. 1. 20. 2021누63022]



【전문】

【원고, 피항소인】 여성가족부장관 (소송대리인 법무법인(유한) 원 담당 변호사 이수지 외 1인)

【피고, 항소인】 국민권익위원회

【피고보조참가인】 피고보조참가인 (소송대리인 변호사 유지원)

【제1심판결】 서울행정법원 2021. 9. 9. 선고 2020구합71383 판결

【변론종결】2022. 10. 14.

【주문】

】

1. 피고의 항소를 기각한다.
2. 항소비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고보조참가인이, 나머지는 피고가 각 부담한다.

【청구취지 및 항소취지】1. 청구취지 피고가 2020. 6. 23. 원고에게 한 제2020-261호 '초과근무수당 부정수급 신고 관련 신분보장 등 조치 신청' 사건에 관하여 한 결정을 취소한다.2. 항소취지 제1심 판결을 취소하고, 원고의 청구를 기각한다.

【청구취지 및 항소취지】1. 청구취지 피고가 2020. 6. 23. 원고에게 한 제2020-261호 '초과근무수당 부정수급 신고 관련 신분보장 등 조치 신청' 사건에 관하여 한 결정을 취소한다.2. 항소취지 제1심 판결을 취소하고, 원고의 청구를 기각한다.

【청구취지 및 항소취지】1. 청구취지 피고가 2020. 6. 23. 원고에게 한 제2020-261호 '초과근무수당 부정수급 신고 관련 신분보장 등 조치 신청' 사건에 관하여 한 결정을 취소한다.2. 항소취지 제1심 판결을 취소하고, 원고의 청구를 기각한다.

【청구취지 및 항소취지】1. 청구취지 피고가 2020. 6. 23. 원고에게 한 제2020-261호 '초과근무수당 부정수급 신고 관련 신분보장 등 조치 신청' 사건에 관하여 한 결정을 취소한다.2. 항소취지 제1심 판결을 취소하고, 원고의 청구를 기각한다.

【이유】

】1. 처분의 경위

가. 피고보조참가인(이하 '참가인'이라 한다)의 지위

참가인은 2005. 4. 11. 사회복지 5급(시보)으로 최초 임용되어 보건복지부로 발령을 받고 근무하다가 2010. 3. 여성가족부로 전보발령을 받은 후, 2017. 9. 28.부터 2019. 2. 17.까지 여성가족부 ○○○○○○과장(이하 각 부서별 소속은 여성가족부로서 동일하므로, 이에 대한 표시를 생략한다)으로 근무하였고, 2019. 2. 18.부터 △△△△△△△(과장)으로 근무하고 있는 공무원(4급 서기관)이다(갑 제3호증).

나. 참가인의 공무직 초과근무수당 관련 지시 (갑 제1호증의 2 중 9쪽)

- 1) 참가인은 2019. 5.경 △△△△△△△실 소속 공무직 3인의 초과근무내역을 확인하고 △△△△△△△실 소속 7급 주무관 A(이하 '주무관 A'라고 한다)와 담당 사무관 J(이하 '참고인 J'라 하고, 감사 과정에서 익명화된 참고인들은 모두 '공무원행동강령 위반행위 조사결과 보고'(갑 제4호증)에 기재된 영문자로 특정한다]에게 공무직 3인의 초과근무(1인당 월 6~10시간 정도) 등에 대하여 보고를 지시하였다.
- 2) 참가인은 보고를 받은 후 주무관 A와 참고인 J에게 공무직들이 실제 초과근무한 대로 수당을 신청하도록 지시하였고, 참가인의 위 초과근무관련 지시 이후 공무직 3인의 초과근무시간은 1인당 월 1~4시간 정도로 감소하였다.

다.

참가인의 공무직 초과근무수당 관련 추가 지시 (갑 제1호증의 2 중 10쪽, 을가 제1호증)

- 1) 참가인은 2019. 11. 22. 주무관 A에게 2019. 1.부터 2019. 11.까지 공무직의 초과근무현황을 보고할 것을 사내 메신저로 지시하였고, 주무관 A의 보고를 받은 후 '2019. 5. 초과근무수당 허위지급에 대하여 시정조치한 경과 등을 보고하라'고 재차 지시하였다.
- 2) 이에 주무관 A는 2019. 11. 22. 16:15 '공무직의 초과근로시간은 본인들이 직접 e-사람 시스템에 입력하는 대로 지급되고, 초과근무시간을 부풀리거나 허위로 입력한 사실이 없고, 2019. 5. 참가인의 지시 후 초과근무를 가급적 자제하여 초과근무시간이 줄어들게 되었다'고 보고하였다.
- 3) 참가인은 주무관 A의 보고내용에 대하여 '2019. 5. 확인한 내용과 다르다'고 주장하여 주무관 A와 서로 언쟁을 하였으나, 참고인 J가 '정리하여 재보고하겠다'고 하여 일단락되었다.
- 4) 참고인 J는 2019. 11. 25. 공무직 초과근무수당 현황에 대하여 참가인에게 다음과 같이 사내 메신저로 보고하였다가 이후 "급여보전" 문구를 삭제하고 다시 보고하였다.

라. 참가인에 대한 주무관 A의 인사고충 제기

- 1) 주무관 A는 2019. 11. 25. 부서장인 참가인의 부당한 처우(불안감 조성, 명예훼손 등)를 이유로, □□□□□ 사무관에게 인사고충 상담을 요청하였다(갑 제4호증 중 3쪽).
- 2) 이후 주무관 A는 2019. 12. 5. 다시 □□□□□ 사무관에게 다음과 같은 내용의 인사고충을 서면으로 제기하였다(갑 제12호증).■ 고충사항○ [불안감 조성] '허위 지급' 등 사실이 아닌 표현을 사용하여 위팜스(사내 메신저) 쪽지 등 문서·문자로 작성된 자료를 지속적으로 요구하는 것은 신고자에 대한 부당한 처우로 사료되며, 부서장(참가인)이 하급자에 대하여 감사청구를 제기하겠다고 협박하는 것은 신고자로 하여금 상당한 불안감을 조성하는 매우 부당한 행위라고 판단됨.○ [명예훼손] 부서원에 대하여 감사청구를 요청한다는 부서장(참가인)의 언사는 해당 담당자, 공무직 등 부서원을 '부당한 수당 수령을 위해 복무 사실을 위조하는 비리 행위자'로 간주한다는 의미로 판단되며, 해당 언행에 대하여 상당한 치욕감을 느끼고 있음? 해당 언행에 대한 사과 등의 표현은 전혀 없었음.■ 인사고충 요구사항○ [부서장과의 분리] 현재 인사상의 피해를 입을 수 있다는 상당한 불안감을 가지고 업무에 임하고 있고, 해당 사항은 갑질 피해로 간주할 수 있는 사항으로, 어떤 형태로든 부서장(참가인)과의 업무상·공간상 분리를 희망함.

⇒

■ 고충사항○ [불안감 조성] '허위 지급' 등 사실이 아닌 표현을 사용하여 위팜스(사내 메신저) 쪽지 등 문서·문자로 작성된 자료를 지속적으로 요구하는 것은 신고자에 대한 부당한 처우로 사료되며, 부서장(참가인)이 하급자에 대하여 감사청구를 제기하겠다고 협박하는 것은 신고자로 하여금 상당한 불안감을 조성하는 매우 부당한 행위라고 판단됨.○ [명예훼손] 부서원에 대하여 감사청구를 요청한다는 부서장(참가인)의 언사는 해당 담당자, 공무직 등 부서원을 '부당한 수당 수령을 위해 복무 사실을 위조하는 비리 행위자'로 간주한다는 의미로 판단되며, 해당 언행에 대하여 상당한 치욕감을 느끼고 있음? 해당 언행에 대한 사과 등의 표현은 전혀 없었음.■ 인사고충 요구사항○ [부서장과의 분리] 현재 인사상의 피해를 입을 수 있다는 상당한 불안감을 가지고 업무에 임하고 있고, 해당 사항은 갑질 피해로 간주할 수 있는 사항으로, 어떤 형태로든 부서장(참가인)과의 업무상·공간상 분리를 희망함.

마. 참가인의 초과근무수당 부정수급 제보에 따른 조치

- 1) 참가인은 2019. 12. 20. 사내 메신저를 통하여 법무감사담당관실(이하 '감사담당관실'이라 한다) 및 실·국장 등에 다음과 같은 내용의 신고를 하였다(갑 제13호증의 2, 이하 '이 사건 신고'라 한다).

○ ☆☆☆☆ 직원(공무직 3인)에 대한 허위로 의심되는 초과근무수당 지급이 오랜 기간 지속되어 온 것이 발견(2019. 5.)되어 시정조치하였음을 보고드린다.

○ 지난 5월 ☆☆☆☆ 직원들의 과도한 초과근무를 파악하고 부당한 업무부담이 없는지 확인하는 과정에서 발견되었다

○ 이에 즉시 부당한 지급을 중단하고 실제 초과근무한 시간만 입력하고 수당을 지급할 것을 지시하였고, 그 결과 5월부터는 현격히 초과근무 시간이 줄었다.

○ 다만, 담당 공무원인 주무관 A가 ☆☆☆☆ 직원들과 유대감이 강해 발견 당시 지속적으로 관행대로 급여보전 차원에서 실제 근무하지 않은 초과근무수당을 지급할 것을 요청하였고, 최근 시정조치 이행 여부를 확인하는 과정에서는 진술과 태도를 바꾸어 부당한 지급 사실을 인정하지 않는 등의 모습을 보여, 향후 과장과 담당 사무관이 변경될 경우 다시 원래대로 돌아갈 우려가 있어 보인다.

2) 참가인은 2019. 12. 27. 사내 메신저를 통하여 감사담당관실에 '☆☆☆☆직원 초과근무 수당 관련하여 담당자의 보고가 당초 달랐으나, 다시 확인해 보니 적어도 최근에는 초과근무 수당 지급에 아무런 문제가 없었다고 한다', '☆☆☆☆ 직원들의 복무는 담당 공무원의 안내에 따라 이루어지므로, ☆☆☆☆ 직원들에게 부당한 불이익이나 부담이 가서는 안 될 것으로 생각된다'는 내용의 메시지를 전달하였으나(갑 제13호증의 1), 곧바로 이를 회수하였다(을가 제4호증 중 4쪽의 각주 1)).

3) 감사담당관은 참가인의 이 사건 신고에 따라 2019. 12. 26.부터 2020. 1. 23.까지 초과근무수당 부정수급 관련 조사를 실시하였다.

그 결과, 아래 <표 1>과 같이 부정수급이 확인된 공무직 3명에게는 징계의결 요구(견책) 및 부정수급액의 환수조치가 이루어졌고, 2016. 12. 26.부터 2019. 2. 17.까지 부정수급 관련 당시 부서장이던 전임 부서장 2명에게는 각 주의조치, 2019. 2. 18.부터 2019. 5.까지 부정수급 관련 당시 부서장이던 참가인에게는 불문조치가 이루어졌다(을가 제4호증). 이후 공무직 3명은 2020. 2. 13. 각 견책처분을 받았다(갑 제1호증의 2).

<표 1> \ 회수시간부정수급액공무직 178건85.2시간1,056,600원공무직 254건98.2시간1,216,070원공무직 397건103.9시간1,217,610원

바. 원고에 대한 직위해제 처분 및 중징계의결 요구

1) 주무관 A는 2019. 12. 27. 부서장인 참가인에 관한 공무원 행동강령 위반행위 신고서를 감사담당관실에 제출하였는데(을가 제5호증, 이하 '이 사건 행동강령 위반 신고'라 한다), 그 주요 내용은 다음과 같다.

○ 본인은 2019. 12. 5. 부서장인 참가인의 갑질행위로 인해 인사고충을 신청한 바 있고, 2019. 12. 26. 참가인은 담당 업무 중 공무직 근로자 급여 지출과 관련하여 여성가족부 감사담당관실에 불특정 피감사인을 대상으로 한 감사청구를 신청함. ○ 본인은 2019. 12. 26. 19:00경 참고인 J로부터 해당 사실을 전달받았음(참고인 J는 참가인으로부터 구두로 사실을 통보받음). ○ 참가인은 2019. 12. 27. 09:00부터 △△△△△△△실 공무직 3인을 각각 여성가족부 17층 북카페로 불러 감사청구를 한 사실을 구두 통보함. ○ 즉 해당 사안에 연루된 본인을 제외하고 사건 관계인들을 모두 따로 접선하여 회유를 시도한 사항으로 사료됨. ○ 이는 지난 11월 발생한 갑질사건에 대하여 인사고충을 신청한 본인에 대한 보복성 감사청구로 볼 수 있고, 공간상·업무상 분리를 요청한 인사고충 신청자에 대한 2차 가해로 판단됨.

- 2) 감사담당관실은, 주무관 A의 이 사건 행동강령 위반 신고에 따라 2019. 12. 30.부터 2020. 1. 29.까지 참가인의 '공무원 행동강령' 위반 여부에 대하여 조사하였고, '공공분야 갑질 근절을 위한 가이드라인'(2019. 2. 시행)에 명시된 갑질의 주요 유형에 따라 참가인의 언행을 ① 비인격적 대우(외모와 신체를 비하하는 발언, 욕설·폭언·폭행 등 비인격적인 언행), ② 업무 불이익(정당한 사유 없이 불필요한 휴일 근무·근무시간 외 업무지시, 부당한 업무배제), ③ 부당한 응대(고의로 지연처리 등), ④ 기타(의사에 반한 모임 참여를 강요, 따돌림 등 부당한 차별행위)로 분류하였다(갑 제4호증 중 1~6쪽, 이하 '이 사건 감사'라 한다).
- 3) 이 사건 감사 결과에 따라 원고는 '참가인이 소속 직원에게 비인격적 대우, 업무 불이익, 부당한 차별 등 부적절한 언행을 한 것으로, 이와 같은 참가인의 행위는 국가공무원법 제56조(성실 의무), 제63조(품위 유지의 의무), 구 공무원 행동강령(2022. 6. 2. 대통령령 제32661호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제13조의3(직무권한 등을 행사한 부당한 행위의 금지) 위반에 해당한다'고 보고, 국가공무원법 제78조, 구 공무원 비위사건 처리규정(2020. 12. 31. 대통령령 제430호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제3조 [별표 1], 공무원 징계령 제2조 제2항에 따라 2020. 2. 4. 중앙징계위원회에 중징계의결 요구를 하고(갑 제4호증 중 39~42쪽, 이하 '이 사건 중징계의결 요구'라 한다), 2020. 2. 5. 참가인을 직위해제하였다(갑 제1호증의 2 중 14쪽, 이하 '이 사건 직위해제'라 하고, '이 사건 중징계의결 요구'와 '이 사건 직위해제'를 통칭하여 '이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제'라 한다).

중징계의결 요구사유는 아래 <표 2> 기재와 같다(갑 제3호증).

<표 2>비위(갑질)유형일자(기간)혐의사실비인격적 대우(비인격적인 언행)2019.1.경참고인 B에게 아무런 수정의견 없이 반복적으로 보고서 보완을 요구하거나 재검토를 지시하고, 어떤 부분을 보완할지 묻는 직원에게 "한국 말 모르세요?" "말귀 못 알아들으세요?" 라고 함2019.2.~3.경참고인 K에게 "제정신이세요.", "생각이 있으세요?" 라고 비아냥거리거나 비난하듯 말함2019.4.초주무관 A가 불만족 민원에 대한 추가 답변 2건을 기한(1개월) 내 처리하지 못하자 주무관 A에게 화를 내며 민원업무처리 위반사항에서 삭제할 수 없는지 확인하라고 지시하였고, 주무관 A가 확인한 내용에 대하여 답변하였음에도 불구하고, 주무관 A의 실수나 되돌릴 수 없는 문제에 대하여 1~2시간 가량 질책하면서 "책임 지שר라", "책임 지실 거냐" 등 △△△△△△실 부서 내 공개된 공간(회의 테이블)에서 지적2019.11.22.주무관 A에게 확인되지 않은 사실에 대하여 의심하며 "감사청구해도 되죠?"라고 말함업무불이익(부당한 업무배제)2019.4.~5.업무상 실수(민원자체평가 보고서 만족도 수치 오기, 불만족 민원 추가답변 2건 누락)한 주무관 A를 해당 업무(민원동향 분석평가)에서 배제 후 업무 개연성이 적은 타 직원에 분장하였고, 주무관 A는 본인 업무를 계속 수행하겠다는 의사를 요청하였으나 받아들여지지 않았음따돌림 등 부당한 차별행위, 무시행위2018.11.~12.부서원들에게 특정 직원을 지칭하며 "저 사람과 내가 사이좋지 않은 것을 알고 계시지 않냐. 저랑 얘기하고 저 사람과 대화하거나 어울리지 마세요." 라고 발언시기 특정 불가- 인사를 하여도 무시하고 말을 걸어도 응답이 없는 행위- 보고한 업무에 답이 없는 행위2019.4.~5.경시각장애 2급인 주무관 A에 대한 부적절한 언행- 주무관 A가 수행하던 업무를 부서 내 다른 직원에게 수행하도록 지시하면서 주무관 A에 대해 "그런 거 어려우시니까, 그래서 다른 사람 주는 거예요. 업무 많으니까 주는 거예요." 라고 말함2019.11.20.- 주무관 A가 자신이 하던 업무를 계속 수행하겠다고 참가인에게 업무 재변경을 세 차례 요청하였으나 참가인이 이를 받아들여지지 않음- 부서 내 행사 시 주무관 A만 지원인력에서 배제하여 사무실에 남도록 함기타 - 참가인과 관련된 직원들이 고충을 벗어나기 위해 휴직, 전출, 전보 등의 기회를 활용하려는 시도를 함(주무관 A 및 기타 참고인 12명 중 8명)- 참가인의 여러 상급자가 참가인에게 직원들의 고충을 전달하며 시정을 요구하거나 구두 주의, 교육 권고 등 기관 차원에서 대응- 특히 2019. 5.경 기관 차

원에서 적합한 외부 전문교육기관의 프로그램을 검토하여 참가인에게 제안·권고하였으나, 참가인이 거절하고 자신이 직접 선택한 교육프로그램 선택이수(2019. 6. 19. ~ 6. 20.)하는 등 상급자 및 기관의 대응에 방어적이고 태도 변화의 의지가 없었음(적용법조?국가공무원법 제56조(성실의 의무), 구 공무원 행동강령 제13조의3(직무권한 등을 행사한 부당 행위의 금지), 국가공무원법 제63조(품위 유지의 의무))

- 4) 원고는 2020. 3. 2. 참가인에게 2019년 성과연봉 평가등급에서 B등급을 통보하였다(갑 제16호증, 이하 '이 사건 성과연봉 통보'라고 하고, '이 사건 중징계의결 요구', '이 사건 직위해제' 및 '이 사건 성과연봉 통보'를 통칭하여 '이 사건 조치'라 한다).

사. 참가인에 대한 신분보장 등 조치 결정

- 1) 참가인은 보복성 신고로 감사를 받고 있다는 이유로 2020. 1. 13. 피고에게 신분보장 등 조치를 신청하였는데, 참가인이 신청 당시 주장한 내용 중 주요 부분은 다음과 같다(갑 제1호증의 2 중 3~5쪽).

○ [이 사건 감사 관련] 감사담당관실이 '참가인의 이 사건 신고'와 '참가인에 대한 주무관 A의 이 사건 행동강령 위반 신고'에 관한 조사를 병행하면서, 부패행위의 내용보다는 참가인의 부패행위 신고 과정의 문제에 집중하였고, 행동강령 위반 신고에 대해서는 객관적 증거의 뒷받침 없이 참고인들의 진술에만 의존하고 참가인에게는 시기·장소·상대방 등을 특정하지 않은 채, 모호한 질문만 제시하여 반박할 기회를 주지 않는 등 실질적 방어권을 침해하였다. 부패행위 신고와 관련하여 소극적으로 조사하고 유사 사례에 대한 조사나 재발방지 노력을 하지 않은 반면, 참가인을 피신고자로 한 행동강령 위반 신고에 대해서는 다른 태도를 보였다.

- [이 사건 중징계의결 요구 관련] 여성가족부는 참가인에 대한 이 사건 행동강령 위반 신고 관련 조사에 근거하여 2020. 2. 4. 중앙징계위원회에 중징계의결 요구를 하였는데, 그 사유들은 행동강령 위반 신고의 내용보다는 참고인들에 관련한 내용이 더 많았고, 실제 사실관계와 다른 내용도 포함되었으며, 유사한 사례에 대한 여성가족부 징계례나 징계기준에 따르면 중징계에 해당하는 사유가 아니었다.

2019. 12.경 참가인은 상급자로부터 참가인과 관련한 직원의 불만제기가 있었으나 조사는 하지 않을 것이니 주의해 달라는 말을 들었는데, 부패행위 신고 이후에는 불만 제기와 동일·유사한 내용의 행동강령 위반 신고에 기해 중징계의결 요구를 하였다.

이는 참가인이 부패행위 신고를 함으로써 조직의 치부를 공개하고 암묵적 부패 관행에 제동을 건 데 대한 징벌적 조치이다.

- [이 사건 직위해제 관련] 참가인이 징계처분을 받을 고도의 개연성이 있는지 여부, 계속 직무를 수행함으로 인하여 공정한 공무집행의 위험을 초래하는지 여부, 직위해제가 아닌 다른 대안 등에 대한 고려 없이 2020. 2. 5. 참가인을 직위해제하였다.

- [이 사건 성과연봉 통보 관련] 참가인은 2018년 성과연봉 평가결과가 A등급이었고, 2019년에 조직과 평가업무를 담당하는 주요부서 과장으로서 정부업무평가에서 여성가족부 평가등급을 상승시켰고, 2019년 신규로 보직을 받은 신임 과장들이 다수 있었음에도 불구하고 2019년 성과연봉 평가결과 B등급을 받았다.

참가인의 보직과 경력, 2019년의 성과를 고려할 때, 2018년에 비하여 낮은 등급을 부여한 것은 참가인의 부패행위 신고가 영향을 미친 결과이다.

- 2) 참가인은 2020. 4. 24. 피고에게 추가로 '이 사건 직위해제 및 이 사건 성과연봉 통보가 이 사건 신고로 인한 불이익 조치에 해당한다'고 주장하였다(갑 제1호증의 2 중 15쪽).

3) 피고는 2020. 6. 22. 아래와 같은 이유를 제시하며 '이 사건 감사 및 이 사건 조치는 모두 참가인의 부패행위 신고를 이유로 한 불이익조치로 인정된다'고 판단한 후 원고에게 ① 이 사건 중징계의결 요구를 취소하고, ② 이 사건 직위 해제를 취소하며, ③ 성과연봉 평가등급 A등급과 B등급의 차액 218만 원을 지급할 것을 요구하는 신분보장 등의 조치 결정을 하였고(갑 제1호증의 2, 이하 '이 사건 결정'이라 한다), 이 사건 결정은 2020. 6. 26. 원고에게 송달되었다(갑 제2호증).

가) 이 사건 감사는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 '부패방지권익위법'이라 한다) 제 2조 제7호 사.목의 '직무에 대한 부당한 감사 또는 조사나 그 결과의 공개', 이 사건 중징계의결 요구는 같은 호 나.목의 '징계, 정직, 감봉, 강등, 그 밖에 부당한 인사조치', 이 사건 직위해제는 같은 호 다.

목의 '전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치', 이 사건 성과연봉 통보는 같은 호 라.목의 '성과평가 등의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급'로서 모두 불이익조치에 해당한다.

나) 위 각 불이익조치는 모두 이 사건 신고로 인한 것으로 그 인과관계가 추정된다.

다) [이 사건 감사 관련] 이 사건 행동강령 신고를 계기로 원고가 부패행위 신고자인 참가인에게 직무에 대한 부당한 감사 또는 조사를 하였다고 인정되고, 원고가 제출한 자료만으로는 '참가인의 부패행위 신고가 없었어도 그러한 부당한 감사 등을 하였을 만한 뚜렷한 사유가 있다'고 보기 어려우므로, 이 사건 감사는 이 사건 신고로 인한 불이익조치로 인정된다.

라) [이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제 관련] 원고는 이 사건 신고 이전에는 이 사건 행동강령 신고 내용과 동일·유사한 내용에 대하여 알고 있으면서도 이를 감사대상으로 고려하지 않았으나 이 사건 신고 이후에 중징계사유로 판단하였다.

또한, 원고가 중징계의결 요구 시 제시한 징계사유 중 상당 부분은 국가공무원법 제56조, 제63조, 구 공무원 행동강령 제13조의3 위반에 해당한다고 보기 어렵고, 참가인은 여성가족부 내에 오랜 기간 지속되어 온 부패행위를 신고하여 이를 시정한 공적이 인정됨에도 이 사건 신고로 밝혀진 부패행위자들이나 유사한 비위사례에 비하여 징계양정에 있어 유독 엄격한 기준이 적용된 것으로 보인다.

여기에서도 이 사건 신고 및 이 사건 행동강령 신고의 각 감사 과정에서 원고가 보인 감사 태도의 차이 등을 종합적으로 고려할 때, 이 사건 중징계의결 요구 및 그로 인한 이 사건 직위해제는 이 사건 신고로 인한 불이익조치로 인정되고, 이와 반대되는 취지의 원고의 주장 및 제출된 자료만으로는 그 인과관계를 반복하기에 부족하다.

마) [이 사건 성과연봉 통보 관련] 제출된 자료만으로는 '이 사건 신고가 없었어도 참가인에게 B등급을 부여하였을 만한 다른 뚜렷한 사유가 있어 이 사건 신고가 성과연봉 평가등급에 아무런 영향을 미치지 않았음'이 증명되었다고 볼 수 없으므로, 이 사건 성과연봉 통보는 이 사건 신고로 인한 불이익조치로 인정된다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제 1 내지 4, 10, 12 내지 16호증, 을가 제1 내지 5, 9호증(각 가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 당사자들의 주장

가. 원고

- 1) 이 사건 신고는 부패방지권익위법 제57조가 정하는 '신고자의 성실의무'에 위반한 신고로서 부패방지권익위법의 보호를 받지 못하는 신고에 해당한다.

이 사건 신고는 참가인이 '초과근무수당을 과다 수령한 공무원 직원들'이 아니라 '그들에게 급여를 지급하는 업무를 담당한 주무관 A'를 표적으로 신고한 것이다.

그런데 참가인은 부서장으로서 공무원 근로자들에 대한 복무관리자이자 그들의 초과근무에 대한 결재권자로서 그들의 초과근무수당 과다 수령에 대한 관리감독 책임자이다.

주무관 A는 공무원이 직접 시스템에 입력한 초과근무시간에 대한 초과근무 승인권자인 참가인의 결재(승인)내역을 한 달에 한 번 시스템에서 추출하여 월별 초과근무 총합에 대한 급여 지출을 기안하고, 그에 대한 참가인의 결재가 완료된 후 그대로 지출을 집행하는 업무를 수행하였을 뿐이다.

그럼에도 참가인이 주무관 A를 초과근무수당 과다 수령의 책임자이자 부패행위자인 것처럼 신고한 행위는, 참가인 스스로의 책임 회피이자 주무관 A에 대한 괴롭힘에 해당함과 동시에, '부패행위 신고를 한 자가 신고의 내용이 허위임을 알았거나 알 수 있었음에도 신고한 경우'에 해당한다.

- 2) 참가인에 대한 이 사건 행동강령 위반 신고에 따른 이 사건 감사는 직무에 대한 '부당한 감사'라고 할 수 없어 불이익 조치에 해당하지 않는다.
- 3) 이 사건 조치는 이 사건 신고와 무관하게 이루어진 정당한 조치이므로 인과관계의 추정이 반복되었다.

가) 참가인에 대한 원고의 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제가 이 사건 신고와 관련하여 이루어진 불이익 처분이라는 점에 관한 법률상 추정은 반복되었다고 보아야 한다.

주무관 A의 참가인에 대한 이 사건 행동강령 위반 신고를 계기로 참가인에 대한 공무원 행동강령 위반에 관한 이 사건 감사를 실시한 결과 참가인은 이 사건 신고 훨씬 이전부터 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하며 직무 관련자에게 부적절한 언행을 하고 부당하게 불이익을 주는 등의 행위를 하여 온 것으로 확인되었고, 참가인의 위와 같은 비위행위는 중징계의결 요구가 가능한 사안에 해당한다.

이처럼 참가인이 행한 국가공무원법 및 구 공무원 행동강령 위반행위는 참가인에 대하여 중징계의결을 요구하고 직위를 해제할 수 있는 징계사유를 구성하며, 이 사건 신고가 없었다고 하더라도 참가인에 대하여 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제가 충분히 이루어졌을 만한 뚜렷한 객관적인 사정이 존재한다고 보아야 한다.

그 외에 달리 이 사건 신고가 참가인에 대한 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제에 어떠한 영향을 미쳤다고 볼 객관적인 사정을 찾을 수 없다.

나) 참가인에 대한 원고의 이 사건 성과연봉 통보가 이 사건 신고와 관련하여 이루어진 불이익 처분이라는 점에 관한 법률상 추정 또한 반복되었다고 보아야 한다.

나. 피고 및 참가인

- 1) 참가인은 이 사건 신고 당시에 피신고자를 주무관 A로 한정하여 신고하지 않았고, 오히려 이 사건 신고는 '☆☆☆☆직원 공무원 3인에게 초과근무수당이 부정 지급되었음'을 주된 내용으로 하는 신고임이 분명함에도, 원고

는 피신고인을 주무관 A로 특정함으로써 초과근무수당 부정지급에 관하여 축소하려는 태도를 보였다.

또한, 이 사건 신고에 대한 원고의 자체조사 결과 공무원 직원들에 대하여 장기간 초과근무수당이 부정지급되어 온 사실이 밝혀졌다.

따라서 이 사건 신고는 그 주요한 부분이 객관적 사실에 부합하므로 허위 신고에 해당하지 않고, 설령 신고된 부패 행위 중 일부에 사실과 다르거나 다소 과장된 내용이 포함되어 있다 하더라도 참가인이 자신의 신고 내용이 진실이라고 믿은 데에 합리적인 근거가 있으므로, 이 사건 신고는 부패방지권익위법상 보호가치 있는 신고에 해당한다.

- 2) 참가인이 이 사건 신고를 한 뒤 피고에게 신분보장 등 조치를 신청한 이상, 부패방지권익위법 제63조에 따라 참가인이 이 사건 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정되므로, 참가인이 받은 이 사건 감사가 불이익조치에 해당한다는 사실도 법률상 추정된다고 보아야 한다.

설령 그렇지 않더라도, 아래와 같은 사정들을 고려한다면, '이 사건 행동강령 위반신고'를 계기로 이루어진 참가인의 직무에 대한 감사는 실질적으로는 '이 사건 신고'를 원인으로 하여 참가인에 대한 보복조치로 이루어진 것으로서 감사의 범위·절차·과정 및 감사의 내용·결과가 모두 부당하므로, '직무에 대한 부당한 감사'로서 이 사건 신고로 인한 불이익조치에 해당한다고 보아야 한다.

가) 참가인의 이 사건 신고와 주무관 A의 이 사건 행동강령 위반신고는 신고 경위 및 사실관계에 있어 서로 별개의 사안으로 볼 수 없으며 양자가 밀접한 관련이 있음에도, 원고는 이 사건 신고와 이 사건 행동강령 위반신고에 대한 조사처리를 함에 있어 양자를 별개의 사안으로 보고 각각 조사를 실시하였을 뿐만 아니라, 조사 방식이나 태도 및 결과에 있어 참가인에게 불리한 편향성을 드러냈다.

나) 이 사건 감사는 아무런 기준 없이 감사 대상을 무분별하게 확대한 이른바 '투망식 감사'에 해당한다.

- 즉, 이 사건 행동강령신고에서 비롯된 참가인에 대한 감사는 '참가인의 이 사건 신고가 주무관 A의 2019. 12. 5.자 인사고충에 대한 보복성 신고로서 공무원 행동강령에 위반하는지'에 대한 감사를 진행하였어야 함에도, 이 사건 감사에서는 이를 넘어 주무관 A의 행동강령 위반 신고 내용과는 무관한 내용들(주무관 A 외의 여성가족부 직원들이 참가인과 같이 근무할 때 겪었던 참가인에 대한 인사고충 및 참가인이 ○○○○○○과에서 근무하던 시기와 관련된 인사고충)까지 적극적으로 조사 대상에 포함시켰고, 그 과정에서 밝혀진 참가인에 대한 징계사유들은 최초의 신고 내용과 별개의 사실들이었다.

다) 참가인에 대한 이 사건 행동강령 위반 신고에 대한 조사 과정에서 감사담당관실에서는 주무관 A를 제외한 나머지 직원들에 대한 징계혐의와 관련하여서는, 참고인들의 이름을 익명처리하고, 구체적인 시기, 장소, 대상을 특정하지 않은 채 모호한 질의·응답만을 진행하였기 때문에 참가인의 실질적인 방어권이 보장되지 않았다.

- 라) 이 사건 감사 과정 중 각 참고인들과 문답을 진행한 감사담당관실의 소외 1은 과거 △△△△△△실에서 근무할 당시(허위 초과근무수당 지급이 발생한 시기)에 공무원 직원의 초과근무수당 지급 업무를 담당하여 초과근무수당 부정지급에 관한 조사를 받아야 하는 사람임에도, 참가인에 대한 감사 업무에서 배제되지 않은 채 감사업무를 수행하였는바, 이 사건 감사는 감사 업무에서 배제되어야 할 사람이 진행한 감사라는 점에서도 부당하다.

마) 원고는 이 사건 감사 과정에서 외부 전문가에게 자문의견을 구하면서 이 사건 감사가 시작된 경위에 관하여 충분한 자료를 제출하지 않았을 뿐만 아니라 의도적으로 불충분한 자료만을 제공하여 사실관계를 왜곡하였고, 참가인이 외부 전문가에게 소명자료 등을 제출할 기회를 박탈함으로써 결국 참가인에 불리한 편파적인 자문의견이 나올

수밖에 없도록 하였다.

바) 주무관 A의 이 사건 행동강령 위반 신고는 '초과근무수당 부정수급 사실이 없다'는 전제에서 그에 대한 조사를 요구한 참가인의 행위가 이른바 '갑질 행위'라는 취지의 신고인바, 그렇다면 논리적으로 이 사건 행동강령 위반 신고에 터잡아 참가인에 대한 이 사건 감사를 진행하기 전에 초과근무수당 부정수급 여부에 관하여 먼저 조사하였어야 한다.

그럼에도 원고는 이 사건 신고에 따른 초과근무수당 부정수급에 관한 조사계획을 수립하지도 않은 상태에서 이 사건 행동강령 위반 신고가 접수되자마자 참가인에 대한 이 사건 감사를 먼저 진행하였다.

사) 참가인에 대한 이 사건 감사가 위와 같이 진행된 것과는 달리, 이 사건 신고에서 비롯된 공무원 초과근무수당 부정지급에 관하여는, 그 사유가 초과근무수당 부정지급에 관한 것으로 연루된 공무원이 여성가족부 정원의 10%에 달하였지만, 감사담당관실에서는 2016. 12. 26. 이후 관여한 직원들 14인 중 9인에 대하여만 문답조사를 실시하였고, 3년의 범위에서만 초과근무수당을 환수하고 경징계(견책) 조치를 함에 그쳤다.

또한, 감사담당관실은 전임과장들에 대하여 '초과근무수당 과다지급 사례를 인지하지 못한 관리감독 책임'만 물어 '주의' 조치만 하였을 뿐이고, 담당 업무를 하고 있던 주무관 A와 사무관에 대하여도 책임을 묻지 않았음에도, 참가인에 대하여는 △△△△△△△으로 부임한 지 3개월밖에 되지 않았음에도 불구하고 감독의무 해태로 판단하였는바, 이는 공무원 초과근무수당지급에 대하여 관리책임이 있던 담당 공무원들 중에서도 유독 참가인에 대하여만 엄격한 잣대로 검토한 것으로 볼 수밖에 없다.

3) 이 사건 감사 결과 원고가 참가인에게 한 이 사건 징계의결 요구 및 직위해제는 불이익조치에 해당하고, 이러한 불이익조치는 이 사건 신고로 인한 것으로 추정된다.

그런데 아래와 같은 사정들을 고려하면, 참가인이 이 사건 신고를 하지 않았다고 하더라도 참가인에게 이 사건 징계의결 요구 및 직위해제를 하였을 만한 뚜렷한 이유가 있었다고 보기 어려우므로, 위와 같은 추정이 반복되지 않는다.

가) '이 사건 신고와 관련된 경위'는 이 사건 신고 사실뿐만 아니라 '참가인이 초과근무수당 부정지급 여부를 조사하기 위하여 2019. 5.경 주무관 A와 참고인 J에게 초과근무수당 지급 내역 및 지급 사유를 확인해 달라고 요청한 것'에서부터 시작하여, '주무관 A와 참고인 J로부터 급여 보전 명목으로 초과근무수당이 지급되었다는 취지의 보고를 받은 후 이에 대해 시정조치를 명한 것'과 이후 '2019. 11. 22.경 시정조치 처리 상태를 확인하는 과정'까지 모두 포함한다.

그런데 이 사건 행동강령 위반 신고의 내용은 '참가인의 이 사건 신고가 주무관 A의 2019. 12. 5.자 인사고충에 대한 보복성'이라는 것이고, 주무관 A의 2019. 12. 5.자 인사고충의 내용은 '참가인이 초과근무수당 부정지급에 관하여 한 조사·보고 지시가 불안감을 조성하고 치욕감을 주었다'는 것이다.

결국 이 사건 행동강령 위반 신고와 주무관 A의 2019. 12. 5.자 인사고충은 오로지 참가인의 이 사건 신고 및 초과근무수당 부정지급에 관한 참가인의 조사 행위 때문임이 명백하므로, 참가인의 이 사건 신고가 없었더라면 이 사건 징계의결 요구 및 직위해제도 이루어지지 않았을 것이다.

나) 원고가 주장하는 참가인의 비인격적 대우, 부당한 업무 강요, 과도한 통제, 부적절한 언행은 모두 사실이 아닐 뿐만 아니라, 참가인의 이 사건 신고가 주무관 A의 인사고충에 대한 보복인지 여부를 감사하면서 비로소 참가인의

이른바 '갑질 행위'를 조사하게 되었다.

다) 설령 참가인의 '갑질 행위' 사실이 있었다고 하더라도, 이 사건 행동강령 위반 신고 이전의 문제는 인사이동과 교육수강으로 이미 조치가 이루어졌기 때문에 이 사건 감사로 또다시 징계사유로 삼는 것은 이중징계에 해당한다.

4) 이 사건 성과연봉 통보는 불이익조치에 해당하고, 이러한 불이익조치는 이 사건 신고로 인한 것으로 추정되며, 아래와 같은 사정들을 고려하면 위와 같은 추정이 반복되지 않는다.

가) 참가인은 성과급 심사위원회의 평가기준 중 '위원회 재량 평가'(10점)에서 부당하게 낮은 점수(4.5점)를 받아 성과연봉 B등급을 받은 것으로 보이는데, 이러한 위원회 재량 평가에는 아무런 합리적인 근거가 없다.

나) 여성가족부 구성원 전체에 적용되는 사유를 이유로 참가인에 대한 위와 같은 인과관계 추정을 반복할 수는 없다.

또한, 참가인이 세계잼버리 조직위원회 사무국 구성 준비단으로 참여하여 활동한 것은 평가등급 결정에 있어 감점 요소가 될 수 없고, 다른 부처와의 협의가 완결되지 않은 것은 잼버리 조직위원회 위원장 선임이 합의되지 않아 파견할 기관인 조직위원회가 발족되지 않았던 외부 사정 때문일 뿐 참가인의 잘못 때문이 아니다.

다) 참가인에게 전년도와 달리 B등급을 부여할 만한 특별한 사유가 확인되지 않고, 오히려 참가인의 노력으로 2019년 여성가족부의 조직과 정원 확대를 이루어낸 점이 긍정적인 요소로 반영되어야 한다.

라) 나아가 참가인의 보직과 경력, 참가인의 2019년도 성과, 과장급 성과평가 대상자들 중에는 전년도보다 신규 과장이 많았던 점 등을 종합적으로 고려하면, 예년과 달리 참가인에게 성과평가 B등급을 통보한 것은 원고가 재량의 범위 내에서 상대평가를 통해 합리적으로 결정한 것으로 보기 어렵다.

3. 관계 법령

별지 기재와 같다.

4. 이 사건 결정의 적법 여부

가. 신분보장 등 조치 결정의 적법 요건

1) 부패방지권익위법 제62조는 '누구든지 신고자에게 신고나 이와 관련한 진술, 자료 제출 등(이하 '신고 등'이라 한다)을 한 이유로 불이익조치를 하여서는 안 된다'고 정하고, 제62조의2 제1항은 '신고자는 부패행위 신고 등을 이유로 불이익조치를 받았거나 받을 것으로 예상되는 경우에는 피고에게 해당 불이익조치에 대한 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치를 신청할 수 있다'고 정하고 있다.

부패방지권익위법 제62조의3 제1항은 '피고는 조사 결과 신분보장 신청인이 신고 등을 이유로 불이익조치를 받았거나 받을 것으로 예상되는 경우에는 그가 소속된 기관·단체·기업 등의 장 또는 관계 기관·단체·기업 등의 장(이하 '소속기관장 등'이라 한다)에게 30일 이내의 기간을 정하여 각 호의 신분보장 등 조치를 취하도록 요구하는 결정을 하여야 하며, 소속기관장 등은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다'고 정하고 있다.

한편 부패방지권익위법 제2조 제4호는 '부패행위'에 해당하는 행위를 각 목에서 열거하고 있고, 제57조는 '부패행위 신고를 한 자가 신고의 내용이 허위라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우에는 부패방지권익위법의 보호를 받지 못한다'고 정하고 있다.

- 2) 그러므로 이 사건에서 피고가 참가인의 신분보장 등을 위하여 내린 이 사건 결정이 적법하기 위해서는 ① 참가인의 이 사건 신고가 부패방지권익위법 제2조 제4호 각 목의 어느 하나에 해당하는 '부패행위'에 대한 신고로서 부패방지권익위법 제57조에 위반되지 않는 적법한 부패행위 신고여야 하고, ② 신고자인 참가인이 불이익조치를 받았거나 받을 것으로 예상되는 경우여야 하며, ③ 이 사건 신고와 불이익조치 사이에 인과관계가 인정되어야 한다.

나. 이 사건 신고가 적법한 부패행위 신고에 해당하는지

- 1) 앞서 든 증거들과 변론 전체의 취지를 종합해 보면, 참가인의 이 사건 신고의 주요 내용은 '여성가족부 소속 공무원직 직원들이 실제 초과근무하지 않은 시간에 대하여 초과근무수당을 부정하게 지급받고 있다'는 취지로서 부패방지권익위법 제2조 제4호 가.목의 '공직자가 법령을 위반하여 자기의 이익을 도모하는 행위' 또는 나.목의 '공공기관의 예산 사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위'에 해당하는 부패행위를 신고한 것으로 볼 수 있다.

- 2) 원고는 참가인의 이 사건 신고가 부패방지권익위법 제57조가 정하는 '신고자의 성실의무'에 위반하여 부패방지권익위법의 보호를 받지 못하는 신고에 해당한다고 주장한다.

그러나 앞서 인정한 사실에 의하면, 참가인은 이 사건 신고 당시 피신고자를 주무관 A로 한정하여 신고하지 않았고, 오히려 이 사건 신고는 '☆☆☆☆직원 공무원 3인에게 초과근무수당이 부정 지급되었음'을 주된 내용으로 하는 신고임이 분명해 보인다.

또한, 앞서 보았듯이 부정수급이 확인된 공무원 3명에 대하여 부정수급액의 환수조치 및 견책처분, 전임 담당 부서장 2명에 대한 각 주의 조치가 내려진 점을 고려하면, 이 사건 신고는 그 주요한 부분이 객관적 사실에 부합하므로 허위 신고에 해당하지 않고, 설령 신고된 부패행위 중 일부에 사실과 다르거나 다소 과장된 내용이 포함되어 있다 하더라도 참가인이 자신의 신고 내용이 진실이라고 믿은 데에 합리적인 근거가 있다고 봄이 타당하다.

그리고 참가인이 부서장으로서 공무원 근로자들에 대한 복무관리자이자 그들의 초과근무에 대한 결재권자의 지위에 있었다는 사정만으로는, 이 사건 신고가 참가인 스스로의 책임 회피이자 주무관 A에 대한 괴롭힘에 해당한다거나, '부패행위 신고를 한 자가 신고의 내용이 허위임을 알았거나 알 수 있었음에도 신고한 경우'에 해당한다고 볼 수 없다.

따라서 원고의 이 부분 주장은 받아들일 수 없다.

- 3) 결국 이 사건 신고는 적법한 부패행위 신고로서 부패방지권익위법상 보호가치 있는 신고에 해당한다고 봄이 타당하다.

참가인에 대한 이 사건 감사가 부패방지권익위법 제2조 제7호가 정하는 '불이익조치'에 해당하는지

1) 인정사실

가) 이 사건 감사의 구체적인 진행 경위

- (1) 주무관 A의 이 사건 행동강령 위반 신고에 따라 감사담당관실은 법무감사담당관 및 감사담당자 2명으로 이 사건 감사를 위한 감사반을 구성하고, ① 조사범위를 '공무원행동강령 위반행위 신고 내용 및 관련 사건 조사', ② 중점내용으로 '㉠ 신고사항 관련 세부 추진경위 및 사실관계 확인, ㉡ 관련 제반사건별 경위 및 관련자 조사', ③ 조사대상을

‘신고인, 피신고인, 참고인 A ~ M(총 15명)’, ④ 감사기간을 ‘2019. 12. 30.부터 2020. 1. 29.까지’로 하여 감사를 실시하였다(갑 제4호증 중 4쪽, 갑 제35호증의 1, 2).

- (2) 감사담당관실은 2020. 1. 8. 이 사건 감사에 따른 참가인의 행동강령 위반으로 인한 국가공무원법 제63조(품위 유지의 의무), 구 공무원 행동강령 제13조의3(직무권한 등을 행사한 부당 행위의 금지) 등 위반 혐의에 관하여 참가인을 대면조사하였고(을가 제10호증), 참가인은 2020. 1. 17. 소명서를 제출하였다(을나 제27호증).
- (3) 한편 감사담당관실은 참가인의 비위행위에 관하여 2020. 1. 7. 연구자 2인 및 노무사에 대하여 대면질의의 형태로 1차 전문가 자문을 구하였고, 2020. 1. 21.부터 같은 달 23일까지 1차 연구자 중 1인과 노무사, 법학박사 총 3인을 상대로 서면질의의 형태로 2차 전문가 자문을 구하였다(갑 제4호증 중 5쪽, 갑 제35, 36호증).

나) 2차 전문가 자문의견 회신내용

- (1) 전문가 A(주무관 A와는 다른 사람이다)는 다음과 같은 의견을 제시하였다(갑 제36호증의 1). ① 참가인의 의견을 반영한 보고서 검토 결과 국가공무원법 제63조(품위유지의 의무)와 구 공무원 행동강령 제13조의3(직무권한 등을 행사한 부당 행위의 금지)에 저촉될 여지가 크다.
 - ② 참가인의 행위는 전형적인 상사의 갑질 유형으로 판단되는데, 관련 자료를 검토한 결과 지속적·상습적인 비인격적 행위와 직장 내 따돌림, 부당한 권한 남용 등이 보이고 있고, 이에 대한 반성이 보이지 않고 있다.
 - ③ 또한, 기관 내에서 교육 등을 통하여 자숙의 기회를 주었으나 참가인의 개선 의지가 보이지 않고 기관 차원에서 많은 부서원들이 피해를 겪고 있어 징계가 불가피하다.
 - ④ 비위의 정도는 중하다고 볼 수 있고 갑질 행위가 관행적으로 체화된 상사로 평가할 수 있으나, 유공장관 표창을 수여받은 점, 일에 대한 완벽주의와 열정을 고려한다면, 처음부터 중징계로 할 필요는 없고 일단 경징계를 내린 후 유예기간을 두고 갑질에 대한 경각심을 고취시킬 필요가 있다.
 - ⑤ 다만, 이러한 징계에도 불구하고 다시 갑질 내지 부당한 행위가 이어진다면 중징계로 나아가야 할 것이다.
- (2) 전문가 B는 다음과 같은 의견을 제시하였다(갑 제36호증의 2). ① 이 사건 조사과정은 쟁점별로 주무관 A, 참고인, 참가인에게 진술의 기회를 부여하고 있으며 쟁점별로 문제점을 잘 정리하고 있고, 독립적이고 객관적인 조사가 이루어졌다고 판단된다.
 - ② 고의 여부 및 피해규모, 참가인의 태도 등을 고려할 때 중징계가 적정해 보이고, 다만 참가인의 태도가 개선될 여지나 반성, 주무관 A에 대한 진심어린 사과, 갑질 근절 교육 이수 등의 조치를 조건으로 한다면 징계수위를 경징계로 낮출 수 있다.
- (3) 전문가 C는 다음과 같은 의견을 제시하였다(갑 제36호증의 3). ① 추가 조사된 행위 사례가 상당히 구체적이고 일관된 점, 참가인 본인도 직원 입장에서 장시간 여러 차례 반복해서 질책한다고 느낄 수 있었겠다고 인정한 점 등을 볼 때, 주무관 A 및 참고인들의 진술이 다소 과장되었거나 구체적인 진술이 사실과 조금 다른 부분이 있을 수 있더라도 업무상의 지위를 이용한 갑질 행위가 존재하였다고 봄이 타당하다.
 - ② 주무관 A 외에 피해 직원이 하위 직급자뿐만 아니라 상위 직급자 중에서도 존재하고, 모두 정규직 공무원인 점, 참가인이 근무 평정 등에서 주무관 A에게 영향력을 행사할 수 있는 관리자 직책에 있는 점 등을 고려할 때 참가인이 주무관 A 및 참고인들과의 관계에서 충분한 우위성을 지닌 것으로 판단되고, 시각 장애를 이유로 한 불공정한 업무 배제, 강제적·위압적인 업무분장, 조직 구성원으로서의 자신감·자아존중감·직무만족감을 저해할 수 있는 표현들을 불특정 다수에게 지속적·상시적으로 사용한 점은 업무상의 적정 범위를 넘어선 것으로 볼 수 있다.

③ 참가인의 행위로 다수의 직원들이 우울증으로 인한 심리치료 및 자살 충동을 호소하는 등 심각한 심리적 피해를 입은 점, 그로 인한 조직 내 부정적 영향이 상당하고, 주무관 A와 대다수의 참고인들 모두가 참가인에 대한 강력한 처벌과 조직에서의 격리를 요구하고 있는 점, 참가인은 관리자가 되기 이전부터 조직 내에서 부정적인 평가가 다수 존재하였던 점 등을 고려할 때 참가인의 행위가 일반적·평균적 수준에서 건디기 어려운 직장 내 괴롭힘 및 갑질에 해당한다고 볼 여지가 상당하다.

④ 참가인이 상급자로부터 시정명령을 받았지만 전혀 개선된 바 없었던 점, 최근 리더십 강화를 위한 교육 지시를 받았음에도 교육 이수 자체를 거부하고 있는 점, 본인으로 인한 조직 내 피해자가 다수이며 감사 결과를 떠나 본인으로 인해 감사가 진행되는 등 적지 않은 조직 내의 분란이 이미 발생하였음에도 이에 대한 특별한 반성이나 개선의 정을 찾기 어려웠다는 감사 과정의 기록을 감안하면, 피신고인의 행위가 우발적이거나 고의성 없는 과실에 불과하다고 보기 어렵다.

- ⑤ 참가인의 행위는 구 공무원 행동강령 제13조의3에 따른 부당한 행위에 해당하고, 비위행위의 정도는 별론으로 하더라도 고의가 인정되므로 구 공무원 징계령 시행규칙(2020. 7. 28. 총리령 제1632호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) [별표 1] 징계기준에 따라 중징계에 해당할 가능성이 높다.

다) 이 사건 감사 이전에 있었던 참가인에 대한 직원들의 고충 제기

- (1) 2017. 12. 1.부터 2019. 2.까지 여성정책국장으로서는 참가인의 상급자로 근무한 참고인 C는 다음과 같이 진술하였다 [갑 제5호증. 참가인은 참고인 C에 대한 문답 녹취록(갑 제5호증)을 비롯하여 참고인들의 각 문답 녹취록이 참가인에게 유리한 진술 부분을 의도적으로 삭제하는 등의 방식으로 편집·조작되었다고 주장한다.

그러나 진술자 본인 또는 그 진술에 등장하는 제3자의 각 신원을 드러내지 않기 위한 익명처리 또는 신원을 암시할 수 있는 일부 문구의 삭제 등의 조치를 넘어, 진술의 내용 자체에 실질적인 변경을 가하는 정도의 편집·조작이 이루어졌는지에 관하여는, 제출된 자료만으로는 이를 인정하기 부족하다.

다른 참고인들에 대한 각 문답 녹취록의 경우도 마찬가지이므로, 이하에서는 참고인들의 각 문답 녹취록에 기재되어 있는 진술들을 토대로 그중 주요 부분을 발췌 또는 요약하여 기재하기로 한다].

- (가) 2018년에 ○○○○○○과 직원들로부터 참가인과 근무하면서 느낀 고충을 들은 적이 있는데, 참가인은 한 직원에게 집중적으로, 다른 직원들이 느낄 수 있을 정도로 업무에 대한 불만을 표출하였고, 관리자로서 충분히 과원들의 협의를 거쳐 업무분장을 하지 않았다는 점에서 문제가 많다는 내용이었다.

(나) 참가인은 일을 잘 하고자 하는 열정은 있는데 잘 할 수 있는 콘텐츠가 부족하여 스스로 과부하가 걸리는 것으로 보였고, 직원들에게 아이디어는 주지 않으면서 성과만을 재촉하는 것으로 보였다.

(다) 직원들의 고충과 관련하여 자신이 참가인에게 '내가 알고 있다'는 언질을 주기도 하였으나, 참가인은 스스로의 업무 방식이나 직원들과의 관계가 문제라고 생각하지 않는 것 같았다.

- (2) 참고인 A(주무관 A 및 전문가 A와는 다른 사람이다)는 2017. 10.부터 2019. 2.까지 ○○○○○○과에서 참가인과 같이 근무를 한 직원으로서 2019. 1. 24. 참가인의 다음과 같은 행위, 즉 '2017. 10. 참고인 A의 부임 이후 참고인 A에 대한 지속적인 정신적 괴롭힘과 학대, 불공정한 업무분장과 인력배치를 통하여 특정인에게 감당하기 어려운 업무량을 부여하거나 의도적인 업무배제, 다른 직원들에게 참고인 A와 업무 협의를 하지 말라는 지시, 성과에 대한 결재 단계에서 축소(간부회의·업무보고 내용에서 성과 및 내용 삭제, 주요 보고사항의 국장 및 장·차관 보고 차단 등)' 등을 사유로 하여 인사고충을 제기하였다(갑 제14호증, 갑 제15호증의 2).

(3) 참고인 B는 2018. 11.부터 2019. 2.까지 인력개발과에서 참가인과 같이 근무한 사무관으로 2019. 2. 28. '불안과 초조, 긴장, 무력감, 스스로에 대한 무능감, 우울이 심해지고 정신과 치료를 받고 있다'는 이유로 인사고충을 제기하였다(갑 제6호증). 이후 이 사건 감사 과정에서 참고인 B는 위 인사고충의 이유 중 하나로 참가인의 업무행태에 관하여 진술하였다(갑 제7호증).

(4) 한편 2018. 6. 1.부터 2021. 3. 8.까지 □□□□□장으로 재직한 소외 2는 제1심 법정에서 '참가인이 ○○○○○○과에서 근무하다가 2019. 2. 18. △△△△△△실로 발령이 난 것은, 참가인이 ○○○○○○과장으로 근무할 당시 참가인과 관련된 인사고충이 많아 직원들과의 갈등 문제 때문에, 민원 관련 업무가 없고 업무 자체가 원만한 곳으로 가면 참가인에 대한 인사고충이 덜하지 않을까 하는 고려 때문이었다'고 진술하였다(제1심 법원의 소외 2에 대한 증인신문 녹취서 4쪽, 24~25쪽).

◇◇□□□□◇◇계소외 3 주무관도 같은 취지의 사실확인서를 제출하였다(갑 제26호증).

(5) 소외 2는 참가인에 대한 직원들의 인사고충 사항에 대하여 관련자들에게 확인하는 절차를 거친 후 2019. 5. 2. 여성가족부의 차관과 장관(원고)에게 아래와 같은 내용의 보고를 하였다(갑 제8호증, 제1심 법원의 소외 2에 대한 증인신문 녹취서 5~6쪽, 17~20쪽). 직원 인사고충 관련 보고(참가인에 대한 부내 직원들의 지속적인 인사고충 사항 보고) □ 보고 배경 ○ (현황) 참가인이 부서장으로 역임한 부서 직원들의 인사 고충*이 지속되어 이에 대한 적절한 조치가 필요할 것으로 보임. * 직원을 존중하지 않는 언행 및 과도한 통제(연가사용, 출장, 부내행사 참여 등) 등으로 자유로운 의견 개진이 어려우며 전반적인 근무의욕 및 사기 저하 ○ (문제점) 직원들의 스트레스·불만 증폭에 따른 휴직 고려 및 실행, 별도 조치가 없는 현 상황에 대해 간부 및 조직에 대한 신뢰감 하락(전출 고려)? 본인의 행동에 변화를 가져올 수 있는 최소한의 조치가 필요할 것으로 보임. □ 주요 고충사항 (전·현직 직원들의 주장) ○ 고압적 업무지시 및 직원의 실수를 용납하지 않는 태도 - 여유기간이 많이 남은 취합 중 사안에 대해 중간에 보고토록 하고 일 진행이 느리다고 질책. - 돌이킬 수 없는 직원 실수에 대해 해결방안 가져오라고 질책 및 죄송하다는 직원에게 '죄송하면 끝이나'는 언행. 한두 번 실수하면 해당 직원 업무를 빼앗아 다른 직원에게 넘김. - 시각장애가 있는 직원 사정을 고려치 않고, 빨리 하라고 독촉. - 이미 보고가 다 끝난 사안에 대해서도 개선방안 만들어 오라고 지시. - 국조실 회의 관련 직원 입장에서는 입수가 불가능한 자료 입수토록 지시 후 입수 못 하자 질책. ○ 과 운영 과정에서 과도한 통제 - 연가 사용 일수 통제(1회 1일만) 및 사전에 보고한 연가 날짜 변경 시 반려 - 본인 마음에 들지 않는 교육신청 결재 안 함, 부내 직원 자녀 초청행사 참여 통제 등 - 업무 관련 설명회, 회의 참석도 과도하게 제한하여 업무 수행에 애로 ○ 자존심을 손상시키는 언행 및 태도 - 어디 한 번 들어볼테니 보고해 보라는 식 언행·자세, 질책 시 공무원 경력 언급 등 □ 향후 대책 ○ (단기) 주의·경고, 관련 교육 이수명령, 보직 변경 등 ○ (장기) 문제 지속 발생 시 소속기관 파견 등 직위 배제 방안도 검토

⇒ 직원 인사고충 관련 보고(참가인에 대한 부내 직원들의 지속적인 인사고충 사항 보고) □ 보고 배경 ○ (현황) 참가인이 부서장으로 역임한 부서 직원들의 인사 고충*이 지속되어 이에 대한 적절한 조치가 필요할 것으로 보임. * 직원을 존중하지 않는 언행 및 과도한 통제(연가사용, 출장, 부내행사 참여 등) 등으로 자유로운 의견 개진이 어려우며 전반적인 근무의욕 및 사기 저하 ○ (문제점) 직원들의 스트레스·불만 증폭에 따른 휴직 고려 및 실행, 별도 조치가 없는 현 상황에 대해 간부 및 조직에 대한 신뢰감 하락(전출 고려)? 본인의 행동에 변화를 가져올 수 있는 최소한의 조치가 필요할 것으로 보임. □ 주요 고충사항 (전·현직 직원들의 주장) ○ 고압적 업무지시 및 직원의 실수를 용납하지 않는 태도 - 여유기간이 많이 남은 취합 중 사안에 대해 중간에 보고토록 하고 일 진행이 느리다고 질책. - 돌이킬

수 없는 직원 실수에 대해 해결방안 가져오라고 질책 및 죄송하다는 직원에게 '죄송하면 끝이냐'는 언행. 한두 번 실수하면 해당 직원 업무를 빼앗아 다른 직원에게 넘김. - 시각장애가 있는 직원 사정을 고려치 않고, 빨리 하라고 독촉. - 이미 보고가 다 끝난 사안에 대해서도 개선방안 만들어 오라고 지시. - 국조실 회의 관련 직원 입장에서는 입수가 불가능한 자료 입수토록 지시 후 입수 못 하자 질책. ○ 과 운영 과정에서 과다한 통제 - 연가 사용 일수 통제 (1회 1일만) 및 사전에 보고한 연가 날짜 변경 시 반려 - 본인 마음에 들지 않는 교육신청 결재 안 함, 부내 직원 자녀 초청행사 참여 통제 등 - 업무 관련 설명회, 회의 참석도 과도하게 제한하여 업무 수행에 애로 ○ 자존심을 손상시키는 언행 및 태도 - 어디 한 번 들어볼테니 보고해 보라는 식 언행·자세, 질책 시 공무원 경력 언급 등 □ 향후 대책 ○ (단기) 주의·경고, 관련 교육 이수명령, 보직 변경 등 ○ (장기) 문제 지속 발생 시 소속기관 파견 등 직위 배제 방안도 검토

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제4, 6 내지 9, 14, 15, 35, 36호증, 을가 제10호증, 을나 제27호증의 각 기재, 제1심 증인 소외 2의 증언, 변론 전체의 취지

2) 구체적 판단

가) 부패방지권익위법 제2조 제7호는 '불이익조치란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조치를 말한다'고 규정하고, 사.목에서 '직무에 대한 부당한 감사 또는 조사나 그 결과의 공개'를 불이익조치의 한 유형으로 정하고 있다.

피고와 참가인은, 참가인이 이 사건 신고를 한 뒤 피고에게 신분보장 등 조치를 신청한 이상, 부패방지권익위법 제63조에 따라 참가인이 이 사건 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정되므로, 참가인이 받은 이 사건 감사가 불이익조치에 해당한다는 사실도 법률상 추정된다고 주장한다.

그러나 부패방지권익위법 제63조는 어떠한 조치가 '불이익조치에 해당하는 경우'에 그 불이익조치와 부패행위 신고 사이의 '인과관계'를 추정하는 규정일 뿐이고, 어떠한 조치를 불이익조치로 추정하는 규정이 아니다.

어떠한 조치가 '불이익조치'에 해당하려면 부패방지권익위법 제2조 제7호 각 목의 어느 하나에 해당하여야만 하는데, 위 제7호의 사.목은 불이익조치의 유형으로 모든 감사가 아닌 '부당한 감사'로 한정하고 있으므로, 결국 이 사건 감사가 불이익조치에 해당하려면 직무에 대한 '부당한 감사'에 해당하여야 한다.

감사의 경우에는 신고나 직권에 의하여 감사권한이 있는 기관이 문제된 사실관계를 밝히고 그에 대한 적절한 조치를 취하는 것에 그 목적이 있는 점, 만약 신고자에 대한 감사 또는 조사를 일괄적으로 불이익조치로 보아 부패방지권익위법 제63조에 따라 인과관계를 추정해 버리게 되면 실체적 진실 발견 자체에 지장을 초래할 우려가 있는 점에 비추어 더욱 그러하다.

따라서 피고 및 참가인의 이 부분 주장은 받아들일 수 없다.

나) 앞서 인정한 사실, 앞서 든 증거들과 변론 전체의 취지를 더하여 인정되는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 이 사건 감사의 조사 방식과 절차가 조사의 객관성과 공정성을 훼손할 정도로 현저히 부당하다거나 참가인의 실질적 방어권을 침해하였다고 보기 어려우므로, 이 사건 감사가 부패방지권익위법 제2조 제7호 사.목이 정하는 불이익조치에 해당한다고 보기 어렵다.

(1) 통상적인 절차에 따른 감사 진행

아래와 같은 사정들을 종합하면, 이 사건 감사는 통상 요구되는 절차에 따라 진행된 것으로 봄이 타당하다.

- (가) 주무관 A의 이 사건 행동강령 위반 신고가 접수됨에 따라 원고는 감사반을 구성하고 조사계획을 수립하였으며, 신속하게 신고자(주무관 A), 피신고자(참가인) 및 참고인들에 대하여 대면조사를 실시하였고, 그 과정에서 2차에 걸쳐 전문가 자문을 얻어 이를 토대로 참가인의 행동강령 위반행위를 확인하였다(갑 제4, 35호증).
- (나) 이 사건 감사 과정에서 감사관이 최초로 조사를 실시한 대상자는 신고자인 주무관 A이고, 그 조사는 2019. 12. 30. 실시된 것으로 확인된다(갑 제4호증 중 4쪽). 위 조사의 서두 부분에서 감사관은 주무관 A를 상대로 「주무관 A는 이 사건 행동강령 위반 신고서에 '참가인이 주무관 A의 2019. 12. 5.자 인사고충 제기에 대한 보복성으로 이 사건 신고를 하였다'고 기재하였는데, 이 사건 신고가 보복성이라고 판단한 이유가 무엇인지」에 대한 질문을 하였고, 주무관 A가 이에 대하여 이 사건 행동강령 위반 신고에 이르게 된 경위에 관하여 2019. 3.부터 발생한 일들에 관하여 구체적으로 진술하였으며(갑 제10호증), 이와 같은 주무관 A의 진술을 토대로 나머지 참고인들에 대한 대면조사가 순차로 실시된 것으로 보인다.

(다) 피고와 참가인은 이 사건 신고가 먼저 접수되었음에도 불구하고 이 사건 행동강령 위반 신고에 따른 문답 조사를 먼저 실시한 것이 부적정하다고 주장한다.

그러나 여러 건의 신고가 접수되어 비슷한 시기에 각 신고에 대한 조사가 진행되는 경우 문답 조사의 날짜는 각 신고에 대한 조사자 및 피조사자의 일정에 따라 정해지는 것이고 이는 사정에 따라 얼마든지 변경될 수 있는 것이다. 또한, 참가인의 이 사건 신고(2019. 12. 20. 접수)에 따른 조사계획이 2019. 12. 26. 수립되었고(갑 제41호증), 2019. 12. 31. 문답조사가 개시되었으며, 주무관 A의 이 사건 행동강령 위반 신고(2019. 12. 27. 접수)에 따른 조사계획이 2019. 12. 30. 수립되었고(갑 제35호증), 2019. 12. 30. 문답조사가 개시되어, 각 조사계획 수립일과 각 문답조사 개시일 사이에 1주일도 채 되지 않는 차이가 있을 뿐이다.

따라서 각 신고 접수의 순서와 각 문답조사 개시의 순서가 서로 뒤바뀌었다는 이유만으로 이 사건 감사가 이례적인 방식과 절차로 진행되었다거나 부적정한 방법으로 이루어졌다고 보기 어렵다.

- (라) 참가인은 이 사건 감사 과정에서 잘못 진술된 문답서 기재상의 오류에 대하여 정정을 요청하였음에도 이와 같은 요구가 지속적으로 묵살되었다고 주장하나, 갑 제19호증, 을가 제10호증, 을나 제47호증의 각 기재만으로는 참가인이 문답서 정정요청을 하였다거나 그와 같은 참가인의 정정요청을 감사담당관실에서 묵살하였다는 사실을 인정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.

(2) 감사대상이 부당하게 확대되었는지

아래와 같은 사정들을 종합하면, 이 사건 감사가 감사 대상을 자의적이고 무분별하게 확대한 부당한 감사라고 보기 어렵다.

- (가) 주무관 A가 2019. 12. 27. 이 사건 행동강령 위반 신고를 하면서 그 신고서에 '참가인의 이 사건 신고는 2019. 11. 발생한 갑질 사건에 대하여 인사고충을 제기한 자신에 대한 보복성 감사청구로 볼 수 있고, 자신에 대한 2차 가해로 판단된다'고 기재한 사실은 앞서 본 바와 같은데, 이처럼 이 사건 행동강령 위반 신고서의 내용만 놓고 보면 그에 따른 감사청구의 대상이 '참가인의 이 사건 신고가 보복성 감사청구인지 여부'로 국한되는 것으로 볼 여지가 있기는

하다.

(나) 그러나 참가인이 ○○○○○○과에 근무하던 2018년부터 이미 아래와 같이 참가인에 대한 직원들의 인사고충 제기 또는 상담이 여러 차례 있었다.

① 참가인의 하급 직원으로서 ○○○○○○과에서 근무한 참고인 A가 2019. 1. 24. '참가인의 지속적인 정신적 괴롭힘과 학대, 불공정한 업무분장과 인력배치 또는 의도적인 업무배제, 성과에 대한 결재 단계에서 축소' 등의 사유로 인사고충을 제기하였음은 앞서 본 바와 같다.

② 참가인이 ○○○○○○과장으로 근무하던 당시부터 참고인 A뿐만 아니라 다른 직원들도 참가인에 대한 인사고충을 제기하였는데, 이는 참가인이 2019. 2. 18. △△△△△△실로 전보된 이유가 된 것으로 보인다.

직장 내 인사고충은 구두 상담의 형태에 의해서도 얼마든지 이루어질 수 있으므로, 일부 직원의 경우 인사고충 제기에 관한 서면이 남아 있지 않다는 이유만으로 인사고충 상담이 있었다는 참고인들의 진술의 신빙성을 배척할 수 없다.

③ □□□□□장은 2019. 5. 2. '참가인에 대한 부내 직원들의 지속적인 인사고충 사항 보고'를 하였는데, 그 보고에서 참가인의 '고압적 업무지시 및 직원의 실수를 용납하지 않는 태도', '과 운영에 대한 과다한 통제', '자존심을 손상시키는 언행 및 태도'가 주요 고충사항으로 지적되었고, 향후의 단기 대책으로 '주의·경고, 관련 교육 이수명령, 보직 변경 등'이, 장기 대책으로 '직위 배제 방안'이 검토되었으며, 위 보고는 여성가족부의 차관과 장관(원고)에게까지 이루어졌음은 앞서 본 바와 같다.

(다) 이처럼 참가인에 대한 직원들의 인사고충이 누적되어 있던 상황에서 주무관 A의 이 사건 행동강령 위반 신고를 계기로 이 사건 감사가 실시되었는데, 여성가족부의 수장으로서 소속 공무원에 대한 감사 '권한'뿐만 아니라 소속 공무원이 저지른 비위행위에 대하여 적절한 감사권을 행사할 '직무상 의무'도 부담하는 원고로서는, 소속 공무원인 참가인의 비위행위에 관한 단서가 발견되어 일단 감사절차를 개시한 이상, 이미 인사고충이 누적되어 있던 참가인의 이른바 '갑질 행위', 즉 '직장 내 괴롭힘' 행위들에 대해서까지 조사한 후 그에 상응하는 조치를 취하는 것이 합리적이고 적절한 감사권의 행사라고 볼 수 있다.

만일 원고가 직원들의 기존 고충 제기 및 장·차관에 대한 보고 등을 계기로 이미 인지하고 있던 참가인의 '직장 내 괴롭힘' 행위들을 의도적으로 감사 대상에서 배제하고 감사의 범위를 주무관 A의 이 사건 행동강령 위반 신고서에 기재된 대상으로 축소하였다면, 그것이 오히려 감사권의 부당한 행사에 해당한다고 볼 수 있다.

(라) 이 사건 감사는 '복무감사'의 형태로 진행된 것으로 보인다.

여성가족부 감사규정(여성가족부 훈령) 제4조 제1항 제5호는 '복무감사는 여성가족부 소속 공무원 등의 복무의무위반 점검·확인, 비위사실, 근무실태 점검 등을 목적으로 실시한다'고 정하고, 제3항 제4호는 복무감사의 실시사유로 '복무의무위반 또는 비위사실이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우'를 정하고 있는데, 이 사건 감사는 이러한 요건을 충족한다.

(마) 그렇다면 이 사건 행동강령 위반 신고의 신고자인 주무관 A에 대한 행위 외에 다른 직원들에 대한 행동강령 위반 행위를 포함하여 참가인에 대한 '직장 내 괴롭힘' 행위들 전반에 대한 조사가 진행되었다 하더라도, 이 사건 감사가 감사 대상을 자의적이고 무분별하게 확대한 부당한 감사라고 보기 어렵다.

(3) 두 조사 사이의 논리적 관계 및 병합 진행 여부와 관련하여

(가) 참가인의 이 사건 신고는 그 신고의 대상이 주무관 A로 특정되는지 여부와 관계없이 '공무직 공무원들의 초과근무수당 부정수급 여부'가 핵심적인 조사 대상이었고, 그와 같은 부정수급이 사실로 확인된 후에야 공무직 직원들 및 주무관 A 등 관리자들의 책임 여부를 확인할 필요가 생기는 것이었다.

반면, 주무관 A의 이 사건 행동강령 위반 신고에 따른 이 사건 감사 절차에서는, '이 사건 신고가 참가인 A의 고충 처리 요청에 대한 보복행위인지 여부'에 대해서뿐만 아니라, 그와 무관한 참가인의 '직장 내 괴롭힘' 행위들 전반에 대해서까지도 조사를 진행하는 것이 합리적이고 적절한 감사권의 행사였다고 볼 수 있음은 앞서 본 바와 같으므로, '공무직 공무원들의 초과근무수당 부정수급 여부'는 핵심적인 조사 대상이 아니었다.

(나) 그렇다면 비록 이 사건 신고 및 이 사건 행동강령 위반 신고에 대한 각 조사가 서로 어느 정도는 관련되어 있다고 하더라도, 참가인에 대한 이 사건 감사를 진행하기 전에 논리적으로 초과근무수당 부정수급 여부에 관하여 반드시 먼저 조사하였어야 하는 관계에 있었다고 보기 어렵고, 이 사건 행동강령 위반 신고와 이 사건 신고를 반드시 병합하여 조사를 진행하였어야 한다고 보기도 어렵다.

(다) 두 조사 사이의 논리적 관계 및 병합 진행 여부와 관련하여 위와 같이 보는 이상, 설령 참가인에 의하여 초과근무수당 부정지급에 관한 의혹이 제기된 당사자인 소외 1이 이 사건 감사 업무에서 배제되지 않았다 하더라도, 그러한 이유만으로는 이 사건 감사가 부당한 감사에 해당한다고 보기 어렵다.

(4) 참가인의 이 사건 신고에 대하여 원고가 편향되게 처리하였는지

(가) 참가인의 이 사건 신고에 대하여, 원고가 소속 직원 총 15명(참가인과 주무관 A 포함)을 조사한 후 앞서 본 <표 1>과 같이 공무직 3명에 대한 각 징계(견책) 및 부정수금액의 환수조치, 전임 부서장 2명에 대한 각 주의조치를 하였음은 앞서 본 바와 같고, 원고는 참가인에 대하여는 '과장으로서 근로자의 복무 관리감독 책임을 다하지 못한 것이 국가공무원법 제56조의 성실의무 위반에 해당한다'고 인정하면서도, '현실적으로 과장이 개개의 부서원들의 일일 출퇴근 시각 및 초과근무 시간을 모두 확인하기 어렵고, 개선 지시를 통하여 공무직의 초과근무수당 과다수령 관행을 중단하고 자진하여 문제를 제보한 점'을 감안하여 불문 조치하였다(을가 제4호증 중 12~13쪽).

(나) 피고와 참가인은, 여성가족부 소속 직원들의 10% 이상이 초과근무수당 부정 수령에 연루되어 있는 등 초과근무수당 부정 지급은 여성가족부 내에 만연한 조직적인 부패 문제였으므로, 원고가 이 사건 신고에 대한 처리에 미온적이었고, 참가인에 대한 보복 차원에서 편향적으로 이 사건 감사를 진행하였다고 주장한다.

그러나 제출된 증거만으로는, 여성가족부 내에서 일부 초과근무수당 부정 지급 사례가 발견된 것을 넘어, 원고가 참가인에 대한 보복 차원에서 편향적으로 이 사건 감사를 진행하였다고 인정하기 어려우므로, 피고와 참가인의 이 부분 주장은 받아들일 수 없다.

(다) 참가인은 이 사건 신고에 따른 처리 과정에 관하여, 부정지급된 초과근무수당을 환수할 수 있는 국가의 부당이득반환청구권은 그 소멸시효가 5년임에도 불구하고 원고는 최근 3년 동안의 부정수급에 대하여만 조사하는 등 의도적으로 조사범위 및 대상을 축소함으로써 이 사건 신고를 편향적으로 처리하였다고 주장한다.

그러나 구 청사출입보안지침(2020. 4. 8. 행정안전부 훈령 제139호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제30조는 제1항에서 '시설관리책임자는 청사 내 발생할 수 있는 각종 보안사고 및 테러 예방과 사고 경위파악, 관계기관(국회, 수사·감사기관)의 합법적 요청에 의한 출입기록 제공 등을 위해 제11조(일반출입증 발급 신청에 관한 조문으로, 공무원 중 공무원증 발급 신청 중에 있는 신규임용자, 전입자 등도 제9조 제1항에 따라 일반출입증 발급 대상에 해당한다)에 따

른 청사 출입증 발급과 제19조(일일방문자) 및 제22조(일일작업자)에 따른 청사 출입관리 시 [별지 제3호 서식]에 의한 개인정보 수집 및 이용동의서를 받아야 한다'고 정하고 있고, 제2항에서 '공무원(신분증 소지자 포함)이 전자인사관리시스템(e-사람) 또는 정부청사출입관리시스템(GACS)을 통해 공무원증 정보 등을 등록하고자 할 경우 청사 출입을 위한 개인정보 수집에 동의하여야 한다'고 정하고 있으며, 제3항에서 '제1항 및 제2항에 따라 수집된 개인정보는 최대 3년간 보유하고, 보유기간이 경과된 개인정보는 소관 기록물평가심의회의 심의를 거쳐 폐기하도록 하여야 한다'고 정하고 있다.

이처럼 구 청사출입보안지침 제30조 제3항에 따른 개인정보의 보유 연한이 3년인 점, 구 청사출입보안지침상의 규정의 취지, 내용과 체계를 종합적으로 고려할 때 '출입증을 신청·교부받을 때 등록하는 개인정보'뿐만 아니라 '청사 출입의 일시 등에 관한 기록'도 구 청사출입보안지침 제30조 제3항의 적용대상이 되는 '개인정보'에 해당한다고 봄이 타당한 점 등을 고려하면, 원고가 이 사건 신고에 대한 조사 범위를 최근 3년으로 한정하였다 하더라도 그와 같은 사정만으로 원고가 의도적으로 조사범위 및 대상을 축소함으로써 이 사건 신고를 편향적으로 처리하였다고 단정할 수 없다.

나아가 설령 원고가 참가인의 이 사건 신고에 대한 조사 범위를 최근 3년으로 제한한 것을 뒷받침할 만한 명시적인 법령·행정규칙상의 근거가 부존재한다고 보더라도, 그러한 사정만으로 별도의 사건인 이 사건 감사를 곧바로 '부당한 감사'로 보아야 하는 것은 아니므로, 결국 참가인의 이 부분 주장은 받아들일 수 없다.

(5) 이 사건 감사 과정에서 외부 전문가에게 자문을 구한 것이 적정한지

(가) 감사담당관실은 이 사건 감사 과정에서 발견된 참가인에 대한 공무원 행동강령 위반 행위에 관한 징계 가부 및 징계수위를 논의하는 과정에서 이와 같은 종류의 위반행위에 따른 사례가 많지 않은 점을 고려하여 전문가들의 의견을 듣고자 전문가 자문의견을 구한 것이고, 자문의견을 개진한 사람들이 노동법 박사 또는 공인노무사로서 위 요구사항에 부합하는 전문성을 갖춘 것으로 판단되는바, 이 사건 감사 과정에서 전문가 의견을 구한 것은 감사의 공정성 및 정확성을 제고하기 위한 합리적인 조치로 보인다.

(나) 다만 감사담당관실에서 참가인에 대한 대면조사를 실시하지도 않은 상태에서 그 대면조사 하루 전인 2020. 1. 7. 1차로 전문가 자문을 구한 것은 그 자체로 적절한 조치라고 보기 어렵기는 하다.

그러나 원고가 참가인을 배제할 의도로 위와 같은 방식으로 절차를 진행한 것으로 보이지 않고, 오히려 감사담당관실이 참가인의 비위행위에 관하여 주무관 A, 참가인 및 참고인들에 대한 대면조사를 모두 마친 후인 2020. 1. 21.부터 같은 달 23일까지 1차 전문가 중 1인과 노무사, 법학박사 총 3인을 상대로 서면질의의 형태로 2차 전문가 자문을 구한 사실은 앞서 본 바와 같은데, 그에 따른 자문의견 회신결과에 특별히 불합리한 부분을 찾아보기 어렵다.

나아가 이 사건 감사에 다른 절차상 잘못이 보이지 않는 점 등을 고려하면, 이 사건 감사 절차의 일부에 불과한 1차 전문가 자문 절차에 관한 위와 같은 사정만으로는 이 사건 감사가 부당하다고 볼 정도의 중대한 절차상 하자가 있다고 보기 어렵다.

(6) 주무관 A를 제외한 나머지 직원들에 대한 징계혐의와 관련하여 참가인의 실질적인 방어권이 보장되지 않았다는 피고 및 참가인의 주장에 대하여

(가) 주무관 A를 제외한 나머지 직원들에 대한 참가인의 비위행위와 관련하여 조사가 진행된 질의·응답을 살펴보면, 참고인들의 이름이 익명처리되어 있고, 구체적인 시기, 장소, 대상을 특정하지 않은 채 질의·응답이 진행된 부분도 있다.

(나) 그러나 각 징계혐의사실이 서로 구별될 수 있을 정도로 특정되어 있고, 징계대상자가 징계사유의 구체적인 내용과 피해자를 충분히 알 수 있다고 인정되는 경우에는, 징계대상자에게 피해자의 '실명' 등 구체적인 인적사항이 공개되지 않는다고 하더라도, 그와 같은 사정만으로 징계대상자의 방어권 행사에 실질적인 지장이 초래된다고 볼 수 없다(대법원 2022. 7. 14. 선고 2022두33323 판결 참조). 이 사건에서 참고인들의 질의·응답 등을 기재한 서면에서 참고인들의 이름을 익명처리한 것은 참고인들의 인적사항이 드러날 경우에 발생할 수도 있는 피해를 예방하기 위한 것으로 수긍할 만한 이유가 있다고 보이고, 그러한 익명처리에도 불구하고 참가인으로서의 해당 서면의 내용을 읽어 봄으로써 이들이 누구인지 충분히 파악할 수 있었던 것으로 보인다.

또한, 참고인들은 자신들이 참가인과 함께 근무한 기간, 담당한 업무의 유형과 내용, 참가인의 발언과 행동에 대하여 구체적으로 진술하였고, 참가인도 이 사건 소송 과정에서 자신에게 제기된 비위 혐의에 대하여 상세하게 반박한 이상, 설령 감사 과정에서 구체적인 시기, 장소, 대상을 특정하지 않은 채 질의·응답이 진행된 부분이 있다 하더라도, 참가인이 방어권을 행사하는 데 지장이 없었다고 볼 수 있다.

(다) 따라서 피고 및 참가인의 이 부분 주장은 받아들일 수 없다.

라. 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제가 불이익조치에 해당하는지 및 그 불이익조치와 참가인의 이 사건 신고 사이에 인과관계가 인정되는지

1) 관련 규정 및 법리

가) 부패방지권익위법 제63조의 취지 및 이에 따른 인과관계 추정과 반복

(1) 부패방지권익위법은 '피고를 설치하여 고충민원의 처리와 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 한다'고 정하고(제1조), '공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위' 및 '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' 등을 '부패행위'로 보며(제2조 제4호), 부패행위에 대한 신고의 활성화를 위하여 공직자의 부패행위 신고의무를 부여하고 있다(제56조). 또한, 부패방지권익위법은 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 신고자 보호 및 불이익 방지를 위하여 노력할 책무를 부과하고(제57조의2), 신고자에 대한 불이익조치를 금지하며(제62조), 신고자가 신고를 이유로 불이익조치를 받았거나 받을 것으로 예상되어 신분보장 등 조치를 신청한 경우에 피고가 소속기관장 등에게 신분보장 등 조치결정을 하도록 하고 있을 뿐만 아니라(제62조의2, 제62조의3), 신고자가 신고한 뒤 피고에게 신분보장 등 조치를 신청하는 경우 해당 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정(제63조)하는 등 부패행위 신고자를 위한 여러 규정들을 마련하고 있다.

(2) 부패방지권익위법 제63조는 '신고자가 신고한 뒤 제62조의2 제1항에 따라 피고에게 신분보장 등 조치를 신청하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우 해당 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정한다'고 정하고 있다.

이 규정은, 복잡·다양한 행정현실 속에서 피고의 한정된 조사능력만으로는 부패행위의 신고와 불이익조치 사이의 인과관계를 단기에 적극적으로 입증한다는 것에 현실적인 한계가 있음을 고려하고, 부패행위의 신고를 활성화함으로써 궁극적으로 공직자의 권한 남용이나 법령에 위반한 행위 등을 예방하여 청렴한 공직사회를 확립함에 그 입법취지가 있다[대법원 2020. 12. 10.자 2020두48314 심리불속행 판결로 확정된 서울고등법원 2020. 8. 19. 선고 2019누61238 판결(같은 취지의 서울행정법원 2019. 9. 27. 선고 2018구합78534 판결의 판단을 그대로 유지하였다) 등 참조].

(3) 그러나 부패방지권익위법 제63조에 따라 부패행위 신고자가 해당 부패행위 신고와 관련하여 불이익조치를 당한 것으로 추정되더라도, 해당 불이익조치가 부패행위 신고로 인한 불이익이 아님이 분명한 경우에는 위와 같은 추정은 반복된다고 봄이 타당하다(대법원 2013. 7. 25. 선고 2011두1214 판결 참조).

다만 부패방지권익위법 제63조에 따른 인과관계의 추정을 반복하기 위해서는 단순히 '부패행위 신고'가 없었어도 불이익한 처분을 했을 것이라는 정도의 입증으로는 부족하고, 이를 넘어 '부패행위 신고와 관련된 경위 자체'가 없었더라도 불이익한 처분을 하였을 것이라는 점에 관하여 적극적인 증거가 이루어져야 한다고 보는 것이, 위에서 본 부패방지권익위법 제63조의 입법취지에 부합한다(위 서울고등법원 2019누61238 판결 참조).

(4) 이때 '부패행위 신고와 관련된 경위 자체가 없었더라도 불이익한 처분을 하였을 것인지'에 관하여는, 해당 불이익조치를 하게 된 경위·과정뿐만 아니라, 공공기관이 불이익조치를 하면서 내세운 사유가 부패행위 신고자의 부패행위에 관한 문제제기 이전부터 존재하였던 것인지, 해당 불이익조치가 동종·유사 사안과 비교하여 이례적이거나 차별적인 조치에 해당하는지 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 판단함이 타당하다.

나아가 이러한 판단에 있어서는, '부패행위 신고자에 대하여 불이익조치를 함으로써 훼손되는 부패방지권익위법상의 공익'과 '부패행위 신고자가 비위행위를 저지르고도 불이익조치를 받지 않고 면책됨으로써 훼손되는 국가공무원법 등 법령상의 공익' 사이의 비교형량까지도 충분히 거쳐, 부패행위 신고와 무관한 개인의 위법·부당한 행위, 비위나 일탈 행위까지 보호하는 결과가 초래되지 않도록 구체적인 사안에 따라 합리적으로 판단하여야 할 것이다.

이에 대하여 상세히 살펴보면 다음과 같다.

(가) 부패방지권익위법 제63조는, 부패행위 신고자에 대한 불이익조치의 형식적 이유만 놓고 보면 정당한 처분이라고 볼 여지가 있는 불이익조치에 대해서도 그 전후 사정에 비추어 신고자를 보다 두텁게 보호함으로써 궁극적으로는 부패행위 신고 제도를 활성화하고 이를 통하여 청렴한 공직사회를 확립하기 위한 것이다.

이에 따른 인과관계의 추정은 '부패행위 신고 제도의 활성화로 달성하려는 공익'과 '부패행위 신고자의 비위행위를 묵인함으로써 저해되는 공익' 사이를 비교형량한 결과 전자가 후자에 비하여 우위에 있는 경우를 그 전제로 한다고 볼 수 있다.

(나) 그러나 당해 부패행위 신고 이외에 그 신고자에 대하여 불이익조치를 할 만한 객관적인 처분사유가 존재하는 경우에는, '부패행위 신고자가 비위행위를 저지르고도 불이익조치를 받지 않고 면책됨으로써 훼손되는 공익'이 '부패행위 신고자에 대하여 불이익조치를 함으로써 훼손되는 부패방지권익위법상의 공익'보다 더 큰 경우가 있을 수 있다.

그러한 경우까지 부패행위 신고를 하였다는 사정만으로 부패방지권익위법 제63조를 적용하여 일률적으로 불이익조치에 대한 취소·금지, 원상회복 등의 신분보장 등 조치결정을 하는 것은 타당하지 않고, 부패방지권익위법 제63조의 추정규정을 둔 취지에도 부합하지 않는다.

(다) 만일 위와 같은 비교형량을 거치지 않고, 부패행위 신고가 불이익조치에 시간적으로 앞선다거나, 불이익조치에 관한 '절차의 개시'와 부패행위 신고 사이에 다소간의 관련성이 있다는 이유만으로 어떠한 예외도 없이 부패방지권익위법 제63조를 내세워 일률적으로 신분보장 등 조치결정을 하게 된다면, 위법·부당한 행위 또는 비위나 일탈 행위를 저지른 자가 자신의 행위에 상응하는 불이익조치로부터 면제되기 위하여 의도적으로 부패행위 신고를 함으로써 부패방지권익위법상의 제도를 악용하는 부당한 결과가 초래될 수 있다.

나) 국가공무원법 제56조(성실의무)와 제63조(품위유지의무)의 해석

(1) 이 사건 감사 결과에 따라 원고가 '참가인은 소속 직원에게 비인격적 대우, 업무 불이익, 부당한 차별 등 부적절한 언행을 하였는데, 이는 국가공무원법 제56조, 제63조 등의 위반에 해당한다'고 보고, 국가공무원법 제78조 등에 따라 2020. 2. 4. 중앙징계위원회에 이 사건 중징계의결 요구를 하였음은 앞서 본 바와 같다.

(2) 국가공무원법 제56조는 "모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다."
"라고 정하고 있다.

이러한 성실의무는 공무원의 가장 기본적이고 중요한 의무로서 최대한으로 공공의 이익을 도모하고 그 불이익을 방지하기 위하여 전인격과 양심을 바쳐 성실히 직무를 수행하여야 하는 것을 내용으로 한다(대법원 2017. 11. 9. 선고 2017두47472 판결, 대법원 2017. 12. 22. 선고 2016두38167 판결).

국가공무원법 제63조는 "공무원은 직무의 내외를 불문하고 그 품위가 손상되는 행위를 하여서는 아니 된다."
"라고 정하고 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 안 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 해당하는지는 수범자인 평균적인 공무원을 기준으로 구체적 상황에 따라 건전한 사회통념에 따라 판단하여야 한다(위 대법원 2017두47472 판결).

국가공무원법 제78조 제1항은 '공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 징계 의결을 요구하여야 하고 그 징계 의결의 결과에 따라 징계처분을 하여야 한다'고 정하고 있고, 제1호에서 '국가공무원법 및 국가공무원법에 따른 명령을 위반한 경우', 제2호에서 '직무상의 의무(다른 법령에서 공무원의 신분으로 인하여 부과된 의무를 포함한다)를 위반

하거나 직무를 태만히 한 때', 제3호에서 '직무의 내외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 한 때'를 정하고 있다.

2) 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제의 불이익조치 해당 여부 및 인과관계의 추정

가) 부패방지권익위법 제2조 제7호 나.목은 '징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치'를, 다.

목은 '전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치'를 불이익조치의 일종으로 각 규정하고 있다.

이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제는 그 내용 자체로 부패방지권익위법 제2조 제7호 나, 다.

목의 불이익조치에 해당한다.

나) 참가인은 2019. 12. 20. 원고에게 부패행위에 관한 이 사건 신고를 한 뒤 2020. 1. 13. 피고에게 신분보장 등 조치 신청을 하였고, 원고는 이 사건 신고 이후인 2020. 2. 4. 이 사건 중징계의결 요구를, 2020. 2. 5. 이 사건 직위해제를 하였으므로, 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제는 부패방지권익위법 제63조에 따라 '참가인이 이 사건 신고와 관련하여 받은 불이익'으로 추정된다.

3) 인과관계 추정의 반복 여부

가) 인정되는 사실 또는 사정

(1) 주무관 A에 대한 비위행위와 관련하여

(가) 주무관 A의 업무상 실수에 대한 참가인의 질책 및 부당한 업무배제 관련

① 주무관 A는 대면조사 과정에서 다음과 같이 진술하였다(갑 제10호증 중 7~11쪽).

㉠ 월별 민원 자체평가 보고서상 만족도를 분석·작성할 당시 자신이 '매우 불만'부터 '매우 만족'까지 있는 5점 척도별 수치를 반대로 기입하는 업무상 실수를 저질렀는데, 참가인이 이에 관하여 자신을 크게 질책하였다.

㉡ 또한, 자신이 민원 담당자로서 불만 민원에 대하여 1개월 이내에 추가 답변을 하여야 함에도 그중 2건에 대한 추가 답변 기한을 준수하지 못하였는데, 이에 대하여 참가인이 피고의 직원에게 전화해서 '삭제할 수 있는 방법이 있는지'를 문의한 후 피고의 직원으로부터 '위반 사항이 경미하여 평가에 별다른 영향이 있지 않을 것'이라는 회신을 받았음에도, 그 이후에도 참가인은 더 이상 회복 불가능한 그 실수에 대하여 부서 사람들이 모두 알 정도로 공개된 장소에서 1~2시간 동안 계속하여 자신을 추궁하였다.

㉢ 이후 참가인은 민원과 무관한 다른 부서원에게 평가업무를 이관하였고, 업무 이관과 관련하여 자신이 참가인에게 세 차례 중지나 재변경을 요구하였음에도 참가인이 자신에게 "너 눈 나쁘고 장애 있어서 그런 거 어려우니까, 그래서 다른 사람 주는 거다"라고 말하였는데, 장애인 차별이고 인격 모독이라는 생각이 들었다.

예산 업무와 같이 엑셀표를 많이 보는 작업의 경우에는 종종 시각장애인(시각장애 2급)인 자신이 수행하기 어려워 다른 사람에게 넘겨도 되지만, 평가 업무의 경우에는 자신이 참가인에게 '무관한 사람에게 이관하지 말고 자신에게 달라'고 하였음에도 참가인은 대답도 하지 않았다.

② 참고인 J는 대면조사 과정에서 다음과 같이 진술하였다(갑 제15호증의 4 중 15~19쪽).

㉣ 주무관 A가 위 민원 2건에 대한 추가답변을 못한 부분에 관하여 그 당시 참가인이 주무관 A에게 오전 11시부터 계속하여 "어떻게 하실 거예요?", "지금 죄송하다는 걸로 되는 거예요. 빨리 방법을 찾으세요! 저 이렇게 보고 못해요!"

이게 말이 되는 거예요?"라며 질책하였고, 자신에게도 "사무관님! 빨리 방법을 찾아오세요!"라고 질책하였다.

㉠ 정말 중요한 업무라면 모르겠지만, 누구나 할 수 있는 단순한 실수로서 다른 과에서도 항상 벌어지는 실수에 대하여 참가인이 주무관 A를 그렇게 심하게 다그쳐서, 자신을 포함한 직원들은 그날 점심을 먹으러 가지도 못했다.

자신이 다른 직원에게 시켜서 김밥을 사 오라고 했는데, 참가인은 본인 때문에 직원들이 식사도 하지 못한 것은 생각도 하지 않고 '식사를 하러 가지 뭐 하러 김밥을 사 왔냐'고 했다.

㉡ 자신이 '정말 잘못했는데 방법이 없으니 그냥 보고를 하면 안 되냐'고 참가인에게 말하였으나, 참가인은 '월별 보고는 도저히 자기 자존심이 허락하지 않아 못 하겠으니, 분기별로 보고하겠다'고 하면서, 위반사항을 아예 빼고 보고하도록 하였다.

㉢ 주무관 A는 시력장애가 있기 때문에 실수가 발생하더라도 사무관이나 과장이 얼마든지 걸러낼 수 있는데, 참가인은 주무관 A를 닦달하고 그 업무를 빼앗아 다른 직원에게 넘겨 버려서, 이에 대하여 주무관 A가 힘든 심경을 토로한 적도 있다.

③ 참고인 D는 대면조사 과정에서 다음과 같이 진술하였다(갑 제22호증의 1 중 1~2쪽).

㉠ 민원평가자료 작성 과정에서의 실수나 추가답변 시기를 놓친 실수는 모두 경미한 실수였고, 주무관 A가 늘상 실수를 하던 사람도 아니고, 다만 본인이 열심히 하려고 해도 아무래도 주무관 A가 눈이 좀 어둡다 보니까 나왔던 실수였다.

㉡ 그런데도 참가인은 이미 처리가 완료되어 반복할 방법이 없는 사항에 대하여 계속 '어떻게 책임질 거냐. 방법을 찾아오라'며 주무관 A를 심하게 다그쳤고, 업무 관련성이 없는 직원에게 민원업무 중 평가 업무만을 떼어서 맡겼다.

(나) 주무관 A에 대한 따돌림 등 부당한 차별행위 관련

① 주무관 A는 대면조사 과정에서 다음과 같이 진술하였다(갑 제10호증 중 14~17쪽).

㉠ 2019. 11. 20. 개최된 정책자문위원회 전체회의는 규모가 큰 행사여서 △△△△△△실에 있는 사람들은 전부 동원되어 현장 지원을 하여야 했고, 이에 참고인 H가 업무분장을 해서 주무관 A도 당일 오전 9시부터 같이 가서 도와주는 것으로 되어 있었는데, 참가인이 "왜 누구 마음대로 너네 이러냐. 거기 주무관 A 빠라"라고 하였다.

㉡ 이에 자신은 '알겠다'고 하고 빠지기로 했는데, 막상 행사 당일 현장에 신고 갈 짐도 많고 세팅하는 데 시간도 많이 걸려 결국 참고인 E와 H의 요청에 따라 오전 9시부터 오전 10시 넘어서까지 자신이 현장 세팅 등에 도움을 주게 되었다.

그런데 오전 10시가 다 되어서야 현장에 도착한 참가인이 참고인 E와 H를 불러다가 "왜 니네 마음대로 주무관 A를 불러냐"고 하였고, 다른 사람들이 행사를 준비하는 자리에서 참고인 E와 H를 계속 혼냈다.

㉢ 참가인이 주무관 A가 행사 현장에 오는 것을 제지한 표면적 이유는 '누군가 한 명은 사무실을 지켜야 되고, 민원 담당은 상시인력이니 주무관 A는 사무실에 남아 있는 게 맞겠다'는 것이었는데, 사무실에는 이미 공무원 3명이 근무하고 있었다.

따라서 참가인이 장애인이라는 이유로 자신을 배제한 것으로 생각한다.

② 참고인 J는 대면조사 과정에서 다음과 같이 진술하였다(갑 제15호증의 4 중 11~14쪽).

㉠ 2019. 11. 20.자 위 전체회의는 장관이 주치가 되어 120여명 정도 참석하는 대규모 행사였는데, 참가인은 주무관 A가 현장 지원인력으로 오지 못하도록 하면서 "잘 챙기실 수가 없잖아요. 눈이!"라고 말하였다.

참가인은 위와 같이 주무관 A를 배제한 데 대하여 '누군가는 사무실을 지켜야 된다'는 이유를 제시하였으나, 사무실에는 다른 직원들이 대기를 하는 것으로 조가 편성되어 있었기 때문에 굳이 그럴 필요가 없었다.

㉡ 위 행사 당일 담당자가 허리가 아파서 물건을 옮기지 못하였고 행사 시작 시간이 임박하여 부득이 주무관 A가 현장에서 행사 직원을 도왔는데, 참가인이 현장에 있는 주무관 A를 보고 '왜 여기 있냐'고 물어서, 자신이 행사 담당자가 없어 일손이 부족해서 도와주러 온 것이라고 말하자, 참가인은 "사무관님이 과장을 하시던가요"라고 질책하였다.

③ 참고인 H는 「참가인이 위 행사 당일 아침에 현장 행사에 있던 주무관 A를 보면서 '오지 말라고 말했는데 왜 데리고 왔냐'고 화를 냈고, 행사 시작 20분 전이라 정신 없던 상황에 참가인이 불러서 추궁성 발언을 하여 힘들었으며, 당시 사무실에 근무자가 없는 것도 아니었기 때문에 주무관 A가 반드시 사무실을 지켜야 하는 것도 아니었다」고 진술하였다(갑 제22호증의 3 중 2~3쪽).

(다) 2019. 11. 22.자 "감사청구해도 되죠?" 발언 관련

① 주무관 A가 2019. 12. 5. □□□□□ 사무관에게 「공무직에 대한 초과근무수당 '허위 지급' 등 사실이 아닌 표현을 사용하여 관련 보고를 요구하는 것은 부당한 처우이고, '감사청구를 제기하겠다'고 협박하는 것은 불안감을 조성하는 부당한 행위이며, 명예훼손 등 소위 갑질행위에 해당하므로, 부서장인 참가인과의 분리를 신청한다」는 취지의 인사고충을 서면으로 제기하였음은 앞서 본 바와 같다.

② 참고인 F는 대면조사 과정에서 「참가인이 주무관 A에 대하여 처음에는 "조사 받아도 돼요?"라고 말하고, 이후에 "감사 청구해도 돼요?"라고 말한 것을 들었다」고 진술하였다(갑 제22호증의 4 중 3쪽).

③ 참고인 J는 대면조사 과정에서 다음과 같이 진술하였다(갑 제15호증의 4 중 29~31쪽).

㉠ 참가인이 2019. 12.에 갑자기 2019. 5.경 있었던 공무직 초과근무수당 지급 관련 내용으로 주무관 A에게 보고를 지시하여, 참가인에게 "과장님, 허위지급이라니요?"라고 구두로 이의를 제기하자, 참가인은 '아니라면 아니라는 취지로 사내 메신저로 보고를 하라'고 지시하였다.

㉡ 2019. 11. 22. 주무관 A와 참가인 사이에 공무직 초과근무수당 지급 문제와 관련하여 언성이 높아지던 과정에서 참가인이 "그럼 제가 이거 감사 가면 되겠네요? 감사 넣을까요?"라고 말하자, 주무관 A도 그동안 쌓였던 감정을 억누르지 못하고 "감사 받으면 되죠!"라고 말하는 등 언성이 높아졌고, 자신이 중간에서 참가인에게 '다시 보고 드리겠다'고 하였다.

그 이후 사건에 관하여 아무런 언급이 없다가 참가인이 이 사건 신고를 하였다는 말을 들었다.

(2) 참고인 B에 대한 비위행위와 관련하여

(가) 참고인 B가 2019. 2. 28. '불안과 초조, 긴장, 무력감, 스스로에 대한 무능감, 우울이 심해지고 정신과 치료를 받고 있다'는 이유로 인사고충을 제기하였음은 앞서 본 바와 같다.

(나) 이후 이 사건 감사 과정에서 참고인 B는 위 인사고충의 이유 중 하나로 참가인의 업무행태에 관하여 진술하였는데, 그 내용은 다음과 같다(갑 제7호증 중 7~8쪽).

① 자신은 보고서 편집과 작성만큼은 사내에서 남한테 뒤지지 않을 만큼 하는 편인데, 참가인은 반복적으로 보고서의 보완을 요구하거나 재검토를 지시하면서도 그 사유를 구체적으로 지적하지 않은 채 전체를 다시 작성해 오라고 거듭 지시하였다.

② 이에 자신이 어떤 부분을 보완할지 참가인에게 물어보면, 참가인은 "무슨 말인지 모르세요? 한국 말 못 알아들어요? 다시 해 오라고 그랬잖아요", "말귀를 못 알아들으세요?"라고 말하였다.

③ 자신은 원래 성격이 낙천적이고 대인관계에도 특별히 문제가 없었으며, 다른 과장들을 모시는 데에도 부족함이 없었는데, 참가인과 근무하면서 우울증과 불안증 진단을 받고 계속 정신과 약을 복용하였다.

(다) 참고인 A는 대면조사 과정에서 '참고인 B가 참가인과 근무하면서 괴롭힘을 당하여 살이 빠지고 공황장애가 걸리는 것을 직접 목격하였다'고 진술하였다(갑 제15호증의 2).

(3) 참고인 K에 대한 비위행위와 관련하여

참고인 K는 대면조사 과정에서 다음과 같이 진술하였다(갑 제15호증의 1 중 8~12쪽).

(가) 참가인은 다른 직원들이 업무처리한 내역에 대하여 문제삼을 때, 구체적으로 어떠한 점이 문제인지를 설명하며 수정·보완하도록 지시하는 방식이 아니라, 본질적이지 않은 부분까지도 하나하나 문제삼으면서 "제정신이세요?", "생각이 있으세요?"라는 등으로 항상 비아냥거리거나 비난하는 말투를 사용하였다.

(나) 참가인은 다른 직원들에게 업무 파트너로서의 자세는 전혀 없이 '이거는 네 일이고 네가 안 하면 네가 책임져야 하니까 알아서 하라'는 자세로 대하면서, 참가인 자신은 업무에 대하여 전혀 책임을 지지 않으려 했다.

(4) 참고인 A에 대한 비위행위와 관련하여

(가) 참가인의 하급 직원으로서 ○○○○○○과에서 근무한 참고인 A가 2019. 1. 24. '참가인의 지속적인 정신적 괴롭힘과 학대, 불공정한 업무분장과 인력배치 또는 의도적인 업무배제, 성과에 대한 결재 단계에서 축소' 등의 사유로 인사고충을 제기하였음은 앞서 본 바와 같다.

(나) 참고인 A는 대면조사 과정에서 다음과 같이 진술하였다(갑 제15호증의 2 중 8~12쪽).

① 자신은 2017. 10.경부터 2019. 2.까지 참가인과 같이 근무를 하였다.

연가 사용 중이던 자신을 참가인이 불러내어 업무처리를 시킨 적이 있고, 행사 일정을 잡을 때 자신의 연가 날짜임을 알면서도 참가인이 굳이 그 날짜에 맞춰서 잡은 적도 있다.

② 참가인이 같이 업무를 하던 참고인 B와 참고인 G에게 '참고인 A와 말하지 말고, 업무 관련하여 물어보지도 말고, 친하게 지내거나 밥을 같이 먹지도 말라'고 하였다고 들었고, 이로 인하여 자신은 참가인이 퇴근한 이후에야 다른 직원들과 업무에 관한 대화를 하는 등 업무수행에 많은 어려움이 있었다.

③ 참가인과의 갈등이 불거진 후 참가인에 대한 관계개선을 위하여 만날 때마다 인사를 하였지만 참가인은 자신의 인사도 받지 않았고, 오직 자신에게 일을 시킬 때만 말을 걸었다.

(5) 참고인 I에 대한 비위행위와 관련하여

(가) 참고인 I는 대면조사 과정에서 다음과 같이 진술하였다(갑 제15호증의 3).

① 자신은 2019. 2.경부터 같은 해 7월경까지 참가인과 같은 부서에서 근무하였고, 참가인의 괴롭힘으로 인하여 인사고충을 제기하여 부서를 옮기게 되었다.

② 참가인은 보고를 받을 때 상대방을 무시하고 깔보는 듯한 표현을 사용하였다.

③ 자신을 부르는 참가인의 목소리를 듣지 못한 적이 있었는데, 참가인은 그때 다른 직원들이 다 듣는 가운데 자신에게 "귀 좀 파드려야 되겠다.

"라는 식으로 비아냥거리는 듯한 표현을 사용하였다.

④ 같은 부서원이 다른 과로 발령이 나 업무가 과도한 상황에서 참가인이 자신에게 예정된 일정보다 일찍 보고해달라고 계속 재촉하여, 자신이 참가인에게 일정 조정의 어려움을 호소한 적이 있다.

그때 자신은 참가인에게 업무에서 배제해 달라는 말을 한 적이 없음에도, 자신의 업무를 참가인이 일방적으로 다른 부서원에게 이관하였다.

(나) 주무관 A는 대면조사 과정에서 '참가인은 참고인 K의 업무를 그 의사를 묻지 않고 참고인 I에게 넘기려고 하였는데, 참고인 I가 못 하겠다는 취지로 말하자 그때부터 참고인 I를 괴롭히기 시작하여 참고인 I가 결국 인사고충을 내고 다른 과로 이동하였다'고 진술하였다(갑 제10호증).

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제3, 6, 7, 10, 15, 22, 23호증, 을가 제10호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

나) 구체적 판단

(1) 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제의 사유와 참가인의 이 사건 신고의 관련성

(가) 이 사건 중징계의결 요구사유 중에는 「참가인이 2019. 11. 22. 주무관 A에게 확인되지 않은 사실에 대하여 의심하며 "감사청구해도 되죠?"라고 말함」(이하 '감사청구 발언 부분'이라 한다)이 포함되어 있는데, 이는 이 사건 신고에서 문제된 공무원의 초과근무수당 부정수급에 관한 참가인의 조사 지시와 어느 정도 관련되어 있다고 볼 여지는 있다.

그런데 참가인이 위 일시에 주무관 A와 언쟁을 하던 중 "감사청구해도 되죠?"라는 발언을 한 사실은 앞서 본 바와 같으나, 조사 결과 공무원 직원들의 초과근무수당 부정수급 사실이 인정된 이상, 참가인이 '확인되지 않은 사실에 대하여 의심하며' 부당하게 위와 같은 발언을 하였다고 단정하기는 어렵고, 위 '인정되는 사실 또는 사정' 부분에서 살펴본 내용에 의하더라도 위 감사청구 발언 부분이 과연 정당한 징계사유에 해당하는지 의문이 든다.

이와 같이 정당한 징계사유로 인정되지 않을 수도 있는 부분을 기준으로 이 사건 신고와의 관련성을 살펴보는 것은 적절하지 않으므로, 이하에서는 '이 사건 중징계의결 요구사유 중 감사청구 발언 부분을 제외한 나머지 부분'과 참가인의 이 사건 신고 사이의 관련성에 관하여 살펴본다.

(나) 앞서 인정한 사실 및 관련 참고인들의 각 진술(그 내용이 구체적이고, 주요 부분이 일관되며, 상호 모순되지 않으므로 신빙성이 있다)을 종합하면, ① 참가인이 2019. 4. ~ 5.경 시각장애 2급인 주무관 A가 민원 업무와 관련하여 저지른 비교적 경미한 업무상 실수에 대하여 과도한 질책을 하고, 주무관 A의 의사에 반하여 해당 업무를 다른 부서원에게 이관함으로써 일방적으로 주무관 A를 해당 업무에서 배제하였으며, 그 과정에서 주무관 A의 시각장애를 드러내

거나 암시하는 표현을 사용한 사실, ② 주무관 A가 시각장애인이라는 점 이외에는 달리 납득할 만한 이유 없이 주무관 A를 2019. 11. 20.자 정책자문위원회 전체회의의 현장 지원인력에서 배제한 사실, ③ 참고인 B(2019. 1.경), 참고인 K(2019. 2. ~ 3.경), 참고인 A(2019. 2.경), 참고인 I(2019. 7.경)에 대하여 각 비인격적 대우(비인격적인 언행)를 한 사실을 인정할 수 있다.

이는 이 사건 중징계의결 요구사유 중 '비인격적 대우(비인격적인 언행)', '업무불이익(부당한 업무배제)' 및 '따돌림 등 부당한 차별행위, 무시행위'에 해당하는데, 이는 시기적으로도 이 사건 신고(2019. 12. 20.) 이전이고, 그중 주무관 A에 대한 2019. 4. ~ 5.경의 비위행위 및 참고인 B, K, A에 대한 각 비위행위는 참가인이 최초로 공무원 3인의 초과근무에 대한 보고를 지시한 2019. 5.경보다도 이전이며, 그 밖에 해당 비위사실을 살펴봐도 이 사건 신고에서 문제된 공무원의 초과근무수당 부정수급 및 그에 관한 참가인의 조사 지시와의 어떠한 관련성도 찾아볼 수 없다.

(다) 위와 같은 참가인의 비위행위 이전부터 이미 참가인에 대한 직원들의 인사고충 제기 또는 상담이 있었음은 앞서 본 바와 같은데, 그러한 고충제기에서 문제삼은 참가인의 직장 내 괴롭힘 행위가 이 사건 중징계의결 요구사유 중 감사청구 발언 부분을 제외한 나머지 부분에서도 반복되고 있음을 알 수 있다.

이처럼 이 사건 중징계의결 요구사유 중 감사청구 발언 부분을 제외한 나머지 부분은 이 사건 신고 이전부터 지속적으로 반복적으로 행하여져 온 참가인의 직장 내 괴롭힘 행위를 그 대상으로 한다는 점에서도, '참가인의 이 사건 신고 및 그와 관련된 경위'와는 무관하다고 볼 수 있다.

(2) 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제의 사유의 중대성

이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제의 사유 중 정당한 징계사유에 해당하는지 의문이 드는 감사청구 발언 부분을 제외하더라도, 나머지 부분만으로도 중징계까지 가능할 정도로 그 사유가 중대하다고 판단된다.

그 구체적인 이유는 다음과 같다.

(가) 참가인은 자신이 최초로 공무원 3인의 초과근무에 대한 보고를 지시한 2019. 5.경 이전부터 이미 위와 같이 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하며 직무 관련자에게 부적절한 언행을 하고 부당하게 불이익을 주는 등의 행위를 하였다.

주무관 A를 비롯한 피해 직원들은 이와 같은 참가인의 행위로 인하여 공통적으로 상당한 정신적 고통을 호소하였다.

(나) 특히 주무관 A는 시각장애인으로서 중증장애인 특별채용을 통하여 2018. 9. 임용되어(갑 제27호증의 1) 이 사건 행동강령 위반 신고 당시에는 근무기간이 1년 3개월 정도에 불과하였던 반면, 참가인은 2005년에 최초 임용되어 14년 이상 근무한 과장급 서기관이자 부서장으로서 주무관 A에 대한 관리자의 지위에 있었다.

그렇다면 참가인은 근무 현장에서 주무관 A가 제대로 업무를 수행하는지 관리·감독하며 근무와 관련된 고충이 있을 경우 이를 해결하여 주어야 할 책무가 있는 지위에 있었음에도, 도리어 주무관 A에 대하여 업무상 실수에 비하여 과도한 질책을 하고 일방적으로 업무에서 배제하는 등 비인격적 대우와 함께 따돌림 등 부당한 차별행위를 하였는바, 그 행위의 비난가능성이 크다.

(다) 참가인의 위와 같은 비위행위는 앞서 본 법리에 비추어 국가공무원법 제56조 및 제63조의 위반에 해당하고, 구 공무원 행동강령 제13조의3 제2호, 제5호 위반에도 해당한다고 봄이 타당하다.

그리고 위반행위의 내용과 경위, 위반 기간과 반복·지속성, 피해의 정도 등에 비추어, 원고의 각 위반행위는 적어도 '비위의 정도가 심하고 경과실이거나, 비위의 정도가 약하고 중과실인 경우'로서 구 공무원 징계령 시행규칙 제2조 제1항 [별표 1] '징계기준' 및 구 공무원 비위사건 처리규정 제3조 [별표 1] '공무원 비위사건 처리기준'에 따라 강등, 정직 등 중징계의결 요구가 가능하다고 보인다(이 사건 감사 당시 2차 전문가 자문 과정에서 전문가들 또한 구체적인 근거들을 제시하며 참가인의 비위행위의 정도와 부정적 영향이 중대하다고 보고 참가인에 대한 중징계 의견을 제시하였음은 앞서 본 바와 같다).

(라) 상급자의 우월적 지위를 남용한 하급자에 대한 부당한 업무지시 및 비인격적 대우 등 이른바 '직장 내 괴롭힘' 내지 '갑질행위'는 업무기간 동안 하급자의 지위에서 업무에 관한 지휘·감독을 받는 상대방에 대한 지속적이고 장기적인 정신적 고통을 유발할 뿐만 아니라, 조직 내 인화를 저해하고 협업을 어렵게 하여 업무의 능동적·효율적 수행에 지장을 초래한다는 점에서 그 시정의 필요성이 크다.

그럼에도 그동안 공직사회가 '직장 내 괴롭힘' 내지 '갑질행위'에 대한 경각심이 다소 부족하였다는 점, 상명하복의 조직 구조상 상급자의 지시가 정상적인 직무상 관리·감독의 범위 내에 있는지 그 경계가 모호한 경우가 많은 점 등으로 인하여 피해자들이 신고하는데 어려움을 겪을 수밖에 없었고 설령 신고한다 하더라도 적절한 조치가 이루어지지 못하는 경우가 많았다.

정부는 이와 같은 '직장 내 괴롭힘' 내지 '갑질행위'에 대하여 이를 공공분야에서 선도적으로 근절하고 그 성과를 민간에 확산하고자 2018. 7. 5. 「공공분야 갑질 근절 종합대책」을 마련하여 시행중이고, 2019년경 「갑질 근절 가이드라인」과 사례집을 발간·보급하는 등 사회적 인식을 개선하고 공공분야 갑질행위의 엄정 처리 및 공개를 천명하며 분야별 맞춤형 제도 기반을 정비하는 등 갑질행위의 근절을 위하여 노력하고 있다(갑 제33호증).

(마) 이에 더하여 다른 중앙행정기관에서 직장 내 괴롭힘(① 모욕적 발언 등 비인격적 대우, ② 부당 근무 지시 등 업무 불이익, ③ 명확한 반려 이유 또는 대안 제시 없이 결재 지연 등)으로 중징계를 한 사례가 다수 존재(갑 제30호증, 갑 제32호증의 1 내지 17)하는 점으로 볼 때, 여성가족부 내에서 직장 내 괴롭힘으로 인한 중징계 선례가 존재하지 않는다 하더라도, 이 사건에서 중징계나 직위해제를 하는 것이 이례적이거나 차별적인 조치에 해당한다고 보기 어렵다.

(바) 물론 추후 참가인에 대한 중앙징계위원회의 징계심의·의결(공무원 징계령 제2조 제2항 제1의2 가.목)을 거쳐 최종적으로는 '경징계'가 이루어질 수도 있으나, 그것이 「이 사건 중징계의결 '요구'가 이 사건 신고로 인한 불이익조치 인지 여부」라는 이 부분 쟁점에 대한 위와 같은 판단에 장애가 되는 것은 아니다.

(3) 비교형량

(가) 위에서 보았듯이 이 사건 중징계의결 요구사유 중 감사청구 발언 부분을 제외한 나머지 부분은 모두 이 사건 신고에서 문제된 공무원의 초과근무수당 부정수급 및 그에 관한 참가인의 조사 지시와 관련성이 없는데, 감사청구 발언 부분을 제외하고도 중징계까지 가능할 정도로 그 사유가 중대하다.

또한, 누적되는 직원들의 인사고충 제기·상담 및 여성가족부의 차관과 장관(원고)에 대한 보고까지 있었음에도 참가인이 이를 개선할 의지를 보이지 않은 등의 사정으로 보아, 참가인의 직장 내 괴롭힘 행위는 이후에도 반복되었을 것으로 보인다.

그렇다면 참가인의 이 사건 신고 및 그에 뒤이은 주무관 A의 이 사건 행동강령 위반 신고가 없었더라도, 원고로서는 다른 계기에 의하여 얼마든지 참가인에 대한 감사 절차를 개시하여 중징계의결 요구까지 하였을 것으로 보이고, 그에 수반하여 이루어진 직위해제 또한 마찬가지라고 볼 수 있다.

참가인으로서의 중앙징계위원회의 징계심의 과정에서 여전히 징계사유의 존부 및 징계양정에 대하여 자신의 의견을 피력하고 그에 관한 소명자료를 제출할 수 있는 길이 열려 있다는 점도 고려할 필요가 있다(위에서 보았듯이 감사청구 발원 부분이 정당한 징계사유에 해당하는지 의문이 들기는 하지만, 그 부분 징계사유의 존부에 대하여 확정적으로 판단하는 것은 이 법원의 심판범위를 벗어난다).

(나) 한편 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제가 참가인의 이 사건 신고에 따른 후속조치 진행에 장애가 되지 않았고, 오히려 이 사건 신고에 따라 초과근무수당 부정수급 관련 조사가 실시된 결과 부정수급이 확인된 공무원 3명에게는 징계 및 부정수급액의 환수조치가 이루어졌으며, 부정수급 관련 당시 부서장이던 전임 부서장 2명에게 각 주의조치가 이루어짐으로써 불충분하나마 이 사건 신고의 목적은 일부 달성되었다고 볼 수 있다.

더구나 참가인이 신고한 초과근무수당 부정수급은, 참가인이 부서장으로 재직중이던 △△△△△△실 내에서 발생한 하급 직원들의 부패행위로서, 초과근무에 관한 결재·승인권자이던 참가인이 통제·방지할 수 있는 영역 내에서 발생한 점도 고려할 필요가 있다(앞서 본 이 사건 신고의 기재내용에 의하더라도, 참가인은 '공무직 3인의 초과근무수당 지급을 발견하여 시정조치하였고, 다만 향후 과장과 담당 사무관이 변경될 경우 종전의 부정지급 관행으로 돌아갈 우려가 있다'는 것이다).

(다) 이러한 사정들을 종합적으로 고려하여 보면, 부패행위 신고자인 참가인에 대하여 불이익조치인 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제를 함으로써 설령 '부패행위 신고 제도를 활성화하고 이를 통하여 청렴한 공직사회를 확립하고자 하는 부패방지권익위법상의 공익'이 일부 훼손된다고 하더라도, 그러한 공익 훼손의 정도보다는, 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제를 취소하는 경우에 참가인이 위와 같이 중대한 비위행위를 저지르고도 아무런 불이익 조치를 받지 않고 면책됨으로써 '국가공무원법 및 구 공무원 행동강령이 보장하려는 공익'이 훼손되는 정도가 더 크다고 판단된다.

(4) 인과관계 추정의 반복

그렇다면 '참가인의 이 사건 신고와 관련된 경위 자체가 없었더라도 원고는 불이익조치인 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제를 하였을 것'이라고 봄이 타당하므로, '참가인의 이 사건 신고'와 '원고의 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제' 사이에 부패방지권익위법 제63조에 따른 인과관계의 추정은 반복되었다고 판단된다.

(5) 피고 및 참가인의 이중징계 주장에 대하여

한편 피고 및 참가인은, 설령 참가인이 직장 내 괴롭힘 행위를 한 것이 사실이라 하더라도, 2019. 6. 19.부터 다음 날까지 17시간 동안 '글로벌 리더십' 교육 프로그램을 수강하였고, ○○○○○○과에서 △△△△△△실로 전보조치된 이상, 참가인의 비위행위에 상응하는 불이익조치는 이미 이루어진 것으로 보아야 하므로, 이에 대하여 다시 이 사건 중징계의결 요구 및 직위해제를 하는 것은 이중징계에 해당한다고 주장한다.

그러나 인사고충이 제기됨에 따른 소외 2의 교육 프로그램 제안이나 참가인에 대한 전보 조치가 징계처분에 해당하지 않음은 분명하고, 원고가 참가인의 직장 내 괴롭힘 행위에 대응하여 조직 관리 또는 피해 직원과의 분리 차원에서 위와 같은 조치를 취한 것을 넘어, 참가인에 대한 징계처분에 갈음하여 위와 같은 조치를 취한 것이라고 볼 아무런 자료가 없으므로, 결국 피고 및 참가인의 이 부분 주장은 받아들일 수 없다.

마. 이 사건 성과연봉 통보가 불이익조치에 해당하는지 및 그 불이익조치와 참가인의 이 사건 신고 사이에 인과관계가 인정되는지

1) 불이익조치 해당 및 인과관계 추정

가) 부패방지권익위법 제2조 제7호 라.목은 '성과평가 또는 동료평가 등의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급'을 불이익조치의 일종으로 규정하고 있는바, 원고가 2020. 3. 2. 참가인에게 이 사건 성과연봉 통보를 한 것은 이에 해당한다.

나) 참가인은 2019. 12. 20. 원고에게 부패행위에 관한 이 사건 신고를 한 뒤 2020. 1. 13. 피고에게 신분보장 등 조치 신청을 하였고, 원고는 이 사건 신고 이후인 2020. 3. 2. 이 사건 성과연봉 통보를 하였으므로, 이 사건 성과연봉 통보는 부패방지권익위법 제63조에 따라 '참가인이 이 사건 신고와 관련하여 받은 불이익'으로 추정된다.

2) 인과관계 추정의 반복 여부

참가인이 2018년에 A등급을 받았고 2019년도에 신임 과장들이 다수 부임한 사정이 있기는 하지만, 다음과 같은 사정들을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, '참가인의 이 사건 신고와 관련된 경위 자체'가 없었더라도 원고는 불이익조치인 이 사건 성과연봉 통보를 하였을 것이라고 봄이 타당하고, 2019년도 성과연봉에 관한 항목별 평가점수(87점)를 토대로 한 이 사건 성과연봉 통보는 정당한 것으로 판단되므로, 참가인의 이 사건 신고와 이 사건 성과연봉 통보 사이에 앞서 본 인과관계의 추정은 반복되었다고 봄이 타당하다.

가) 여성가족부 성과연봉은 인사혁신처 규정과 지침 등에 따라 처리되는데, 성과급 심사위원회에서 직무성과 평가 결과 또는 근무실적 평가(50%), 자체 평가 결과(30%), 정책홍보실적 평가(10%), 위원회 재량 평가(10%) 등을 종합적으로 반영하여 평가한 후, 평가등급별 인원비율에 따라 성과연봉이 결정된다.

이처럼 성과연봉은 경력보다는 평가대상자의 업무 성과, 업무 성격 등의 사항을 고려하여 결정된다.

나) 세계잼버리 조직위원회 사무국 구성 준비단으로 참여한 참가인이 다른 부처와 협의를 진행하였으나 완결되지 않았다.

피고 및 참가인의 주장과 같이, 설령 다른 부처와의 협의가 완결되지 않은 것이 잼버리 조직위원회가 발족되지 않은 외부 사정 때문일 뿐 참가인의 '잘못' 때문이 아니라 하더라도, 위와 같이 협의가 '완결'되지 않아 참가인에게 A등급을 부여할 만한 '성과'가 없는 이상 B등급을 부여한 것에 하자가 있다고 보기 어렵다.

다) 여성가족부의 정부업무평가 전체 등급이 2018년과 2019년 모두 '보통'으로 동일하고 3개 평가분야(규제혁신, 정부혁신, 지시이행)에서는 개별 등급이 하락하였다.

이러한 개별 등급 하락이 피고 및 참가인의 주장과 같이 여성가족부 구성원 전체에 적용되는 사유일 뿐 참가인에 국한된 사유는 아니라 하더라도, 참가인에게 A등급을 부여할 만한 '성과'가 없는 이상 B등급을 부여한 것에 하자가 있다고 보기 어렵다.

라) 피고 및 참가인은, 참가인이 성과급 심사위원회의 평가기준 중 '위원회 재량 평가'(10점)에서 부당하게 낮은 점수(4.5점)를 받아 성과연봉 B등급을 받은 것으로 보이는데, 이러한 위원회 재량 평가에는 아무런 합리적인 근거가 없다고 주장한다.

그러나 위원회 평가는 성과급 심사위원회의 재량에 의하여 이루어지는데, 참가인에 대한 위 평가점수는 평가대상자들이 위원회 평가 항목에서 득점한 점수의 평균에 비추어 이례적으로 낮은 점수에 해당한다고 보기 어렵고, 평균 범위(갑 제17호증의 3)에서 벗어나지도 않는다.

따라서 피고 및 참가인의 이 부분 주장은 받아들일 수 없다.

마) 설령 피고 및 참가인의 주장과 같이 참가인의 노력으로 2019년 여성가족부의 조직과 정원 확대를 이루어낸 성과가 있다 하더라도, 위 가)항에서 본 바와 같이 각 평가를 '종합적으로' 반영하여 성과연봉이 결정되는 이상, 참가인의 위와 같은 조직·정원 확대 성과만으로는 B등급을 부여한 것에 하자가 있다고 보기 어렵다.

바) 그 밖에 이 사건 성과연봉 통보가 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법하다고 볼 객관적인 사정은 찾기 어렵고, 위와 같은 성과연봉 평가는 이 사건 신고와는 무관하게 이 사건 신고 이전 약 1년 동안에 있었던 참가인의 업무 성과 등을 토대로 이루어진 것으로 보일 뿐이다.

바. 소결

결국 참가인의 이 사건 신고는 적법한 부패행위 신고로서 부패방지권익위법상 보호가치 있는 신고에 해당하지만, 참가인에 대한 이 사건 감사는 부패방지권익위법 제2조 제7호가 정하는 '불이익조치'에 해당하지 않고, 이 사건 중징계 의결 요구 및 직위해제와 이 사건 성과연봉 통보는 모두 불이익조치에 해당하여 부패방지권익위법 제63조에 따라 '이 사건 신고와 관련하여 당한 불이익'으로 추정되지만 그러한 추정은 모두 번복되었다고 봄이 타당하다.

따라서 이와 다른 전제에서 이루어진 이 사건 결정은 위법하므로 취소되어야 한다.

5. 결론

그렇다면 원고의 청구는 이유 있어 이를 인용하여야 하는데 제1심 판결은 이와 결론이 같아 정당하므로, 피고의 항소는 이유 없어 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[별지 생략]

판사 성수제(재판장) 양진수 하태한