

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2015두53121 호봉정정신청거부처분취소
원고, 피상고인 원고 1 외 1인
원고들 소송대리인 법무법인 새날로(담당변호사 윤병구 외 1인)
피고, 상고인 충청남도지사
소송대리인 정부법무공단(담당변호사 김영두 외 2인)
원 심 판 결 대전고등법원 2015. 9. 17. 선고 2015누10009 판결
판 결 선 고 2016. 1. 28.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 대전고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 구 지방공무원법(2014. 11. 19. 법률 제12844호로 개정되기 전의 것. 이하 같다) 제 45조 제1항은 공무원의 보수에 관한 봉급·호봉 및 승급에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고, 그 위임에 따라 구 지방공무원 보수규정(2014. 11. 19. 대통령령

제25751호로 개정되기 전의 것. 이하 '이 사건 보수규정'이라 한다) 제8조 제2항은 공무원의 초임호봉은 [별표 1] "공무원의 초임호봉표"에 의하여 획정하도록 규정하며, 제9조의2는 호봉 획정 시행권자는 제8조 제2항 등에 따라 호봉 획정에 반영할 경력이 있는 경우에는 해당 경력과 관련되는 행정기관, 공공기관, 법인, 단체 또는 민간기업체 등에 해당 공무원의 전력(前歷)을 조회할 수 있으며, 호봉을 획정하기 전에 자체 심의회를 구성하여 동일분야 경력 해당 여부 등 경력인정에 필요한 사항을 심의하도록 규정하고(제1항), 이에 따른 전력조회, 경력인정 및 심의회 구성·운영에 관한 구체적인 사항은 안전행정부장관이 정하도록 규정하고 있다(제2항). 그리고 이 사건 보수규정 [별표 1] "공무원의 초임호봉표"는 연구직공무원인 연구사로 임용된 경우 [별표 3]에 따라 산출된 경력연수에 1을 더하여 초임호봉을 획정하도록 규정하고, [별표 3] "연구직공무원의 경력환산율표"는 1981. 12. 31. 이후의 경력으로서 "법인·단체·민간기업체 등에서 동일한 분야의 업무에 상근으로 종사한 경력(동일분야 직류의 공무원으로 임용되는 경우만 해당한다)"을 '유사경력'으로서 100% 이내에서 환산하도록 정하면서, 비고란에서 '연구직공무원의 경력환산율표의 구체적인 내용은 안전행정부장관이 정한다'고 규정하고 있다.

한편 이 사건 보수규정 제9조의2 제2항, [별표 3] 등의 위임에 따른 구 지방공무원보수업무 등 처리지침(2014. 8. 8. 안전행정부 예규 제104호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 지침'이라 한다)은 [별표 1] "직종별 경력환산율표 해설"에서 민간 전문분야 근무경력으로 인정할 수 있는 경력을 "임용예정 직렬 및 직류와 동일한 분야에 직접 종사하면서 정기적인 보수를 지급받고 상근한 경력"으로 정하고, 이 경우 '동일한 분야'는 자격증·면허증·박사학위(이하 '자격증 등'이라 한다) 취득 후 그와 동일한 전문

분야에서 근무한 경력(이하 '제1유형'이라 한다)이거나, 자격증 등 없이 근무한 경력으로서 「지방공무원법」 제27조 제2항 제3호 등 각 직종별로 민간근무경력을 요건으로 하는 경력경쟁임용시험 등에서 관련 직무분야로 인정받은 경력(이하 '제2유형'이라 한다) 또는 그에 상응하는 경력인 경우 '동일한 분야'로 인정하되, 기관별 호봉경력 평가 심의회를 거쳐 결정하도록 정하고 있다.

2. 원심판결 이유에 의하면, 원심은 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 원고들에 대한 호봉 획정에 관하여 민간근무경력 산입 여부를 판단함에 있어서 이 사건 지침을 고려하지 아니하고, 이 사건 보수규정 [별표 3]이 정한 바에 따라 연구직공무원인 원고들의 민간근무경력이 1981. 12. 31. 이후의 법인·단체·민간기업체 등에서 동일한 분야의 업무에 상근으로 종사한 경력으로서 동일분야 직류의 공무원으로 임용되었는지 여부에 따라 판단해야 한다고 전제한 다음, 그 판시와 같은 사정을 들어 원고들이 농업연구사로 임용되기 전의 민간근무경력이 원고들이 임용된 직류인 농업환경과 동일한 분야의 업무에 상근으로 종사한 경력에 해당한다고 판단한 다음, 이와 달리 원고들의 임용 전 경력을 농업환경 직류와 동일한 분야에 해당하지 않는다고 보아 원고들에 대한 호봉 획정에 이를 산입하지 아니한 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였다.

3. 그러나 원심의 이러한 판단은 다음과 같은 이유에서 그대로 수긍하기 어렵다.

가. 먼저 이 사건 지침의 대외적 구속력 유무에 관하여 살핀다.

(1) 상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 업무처리나 법령의 해석·적용에 관한 기준을 정하여 발하는 이른바 행정규칙은 일반적으로 행정조직 내부에서만 효력을 가질 뿐 대외적인 구속력을 갖는 것은 아니지만, 법령의 규정이 특정행정기관에게 그 법령 내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여하면서 그 권한행사의 절차나 방법을

특정하고 있지 아니한 관계로 수입행정기관이 행정규칙의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있는 경우, 그러한 규정은 행정조직 내부에서만 효력을 가질 뿐 대외적인 구속력을 갖지 않는 행정규칙의 일반적 효력으로서가 아니라, 행정기관에 법령의 구체적 내용을 보충할 권한을 부여한 법령 규정의 효력에 의하여 그 내용을 보충하는 기능을 갖게 되고, 따라서 해당 법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 그것들과 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 갖게 된다(대법원 2008. 4. 10. 선고 2007두4841 판결 등 참조).

(2) 관계 법령의 규정을 위 법리에 비추어 보면 이 사건 지침 [별표 1] "직종별 경력환산율표 해설"이 정한 민간근무경력의 호봉 산정에 관한 부분은 지방공무원법 제45조 제1항과 이 사건 보수규정 제8조 제2항, 제9조의2 제2항, [별표 3]의 단계적 위임에 따라 행정자치부장관이 행정규칙의 형식으로 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정한 것이고, 달리 이 사건 지침이 위 법령의 내용 및 취지에 저촉된다거나 그 위임한계를 벗어났다고 보기 어려우므로, 이 사건 지침은 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 갖게 된다고 보아야 한다.

따라서 원고들의 민간근무경력을 원고들에 대한 호봉획정에 반영할지 여부는 이 사건 보수규정의 내용을 구체화하고 있는 이 사건 지침이 정한 기준에 해당하는지 여부를 기준으로 하여 판단하여야 한다.

나. 나아가 원고들의 민간근무경력의 호봉 산입 여부에 관하여 적용되어야 할 이 사건 지침의 해석·적용에 관하여 살핀다.

(1) 이 사건 지침 [별표 1]에서 민간 전문분야 근무경력으로 인정할 수 있는 경력을 "임용예정 직렬 및 직류와 동일한 분야에 직접 종사하면서 정기적인 보수를 지급받고

상근한 경력"이라고 정하고 이 경우 '동일한 분야'는 자격증 등 취득 후 그와 동일한 전문분야에서 근무한 경력이거나, 자격증 등 없이 근무한 경력으로서 지방공무원법 제 27조 제2항 제3호 등 각 직종별로 민간근무경력을 요건으로 하는 경력경쟁임용시험 등에서 관련 직무분야로 인정받은 경력 또는 그에 상응하는 경력으로 정하고 있음은 앞서 본 바와 같다.

그리고 구 지방공무원법 제27조 제1항은 공무원 신규임용의 원칙적인 방식을 공개경쟁임용시험으로 정하고, 제2항 본문은 '공개경쟁임용시험으로 임용하는 것이 부적당한 경우에 임용예정 직무에 관한 자격증 소지자를 임용하는 경우'(제2호), '임용예정 직급·직위에 상응하는 근무기간이나 연구 경력이 대통령령으로 정하는 기간 이상인 사람을 임용하는 경우'(제3호) 등과 같은 일정한 경우에는 경력 등 응시요건을 정하여 그 사유에 해당하는 다수인을 대상으로 경쟁의 방법으로 임용하는 시험(이하 "경력경쟁임용시험"이라 한다)으로 공무원을 임용할 수 있도록 규정하고 있다.

(2) 이러한 관계 법령의 문언·체제·취지 등에 비추어, ① 이 사건 지침은 자격증 등 취득 후 동일한 전문분야에서 근무한 경력(제1유형)에 관하여는 그러한 경력이 당해 공무원임용시험에서 요건이 되었는지 여부와 무관하게 호봉획정에서 고려할 수 있도록 정한 반면, 자격증 등 없이 근무한 경력(제2유형)에 관하여는 민간근무경력을 요건으로 하는 경력경쟁임용시험 등에서 관련 직무분야로 인정받은 경력에 한하여 호봉획정에 고려하도록 정하고 있는 점, ② 이 사건 지침이 제2유형에 관하여 민간근무경력을 요건으로 하는 경력경쟁임용시험 등에서 관련 직무분야로 인정받은 경력에 한하여 호봉획정에 고려하도록 정한 취지는, 자격증 등 취득에 해당하지 아니하는 경우 임용된 직류와 유사한 민간근무경력 전부가 당연히 호봉획정에 고려되는 것은 아니라는 전제 아

래 지방공무원법 제27조 제2항 각 호 중 민간근무경력 또는 연구경력이 임용요건으로 된 경우에 한하여 호봉획정에 고려할 수 있도록 함으로써, 전문적인 지식과 경력을 가진 민간 인력의 공무원 임용을 촉진하기 위한 것으로 보이는 점, ③ 만약 제2유형에 관하여 '그에 상응하는 경력'을 정하고 있음을 들어 해당 공무원의 임용과정에서 임용요건 등으로 심사되지 아니한 경력까지 호봉획정에 반영토록 하는 것은 자격증 등 취득 유무에 따라 호봉 산입 여부를 달리 정한 이 사건 지침의 취지에 부합한다고 보기 어려운 점 등을 고려하면, 이 사건 지침 중 '그에 상응하는 경력'이라 함은 구 지방공무원법 제27조 제2항이 정한 경력경쟁임용시험에 있어서 각 직종별로 민간근무경력 자체가 임용요건은 아니었다 하더라도 임용과정에서 민간근무경력에 대한 실질적인 심사가 이루어진 결과 민간근무경력의 인정 여부가 임용 여부에 영향을 미치는 등 제2유형에 준하는 것으로 평가할 수 있는 경우를 의미한다고 보아야 한다. 그리고 그 해당 여부는 문제된 민간근무경력의 내용과 임용된 직류와의 관련성의 정도, 해당 공무원에 대한 임용요건 및 임용과정에서 민간근무경력이 차지한 비중 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 개별적·구체적으로 판단해야 한다.

다. 원심이 인정한 사실관계를 이러한 법리에 비추어 보면, 원고들은 이 사건 지침이 정한 자격증 등을 취득하지 아니하였으므로, 원고들의 민간근무경력도 자격증 등을 취득한 후 동일한 전문분야에서 근무할 것을 요건으로 하는 제1유형에 해당하지 아니할 뿐만 아니라, 원고들이 임용된 임용시험공고 내용에 의하면, '농화학을 전공한 자'라는 학력요건만 요할 뿐 민간근무경력을 임용요건으로 정하고 있지 아니하므로 제2유형에도 해당한다고 볼 수 없다. 나아가 이 사건 지침 중 '그에 상응하는 경력'에 해당하는지 여부에 관하여 보건대, 원고들의 임용과정에서 그 민간근무경력에 대하여 임용요건

에 준하는 실질적인 심사가 이루어졌다고 볼 만한 사정도 발견되지 아니하므로, 결국 원고들의 민간근무경력이 이 사건 지침에서 정한 '그에 상응하는 경력'에 해당하지 아니한다고 본 이 사건 처분이 위법하다고 단정하기 어렵다.

라. 그럼에도 원심은 이 사건 지침의 내용을 고려하지 아니하고 원고들이 임용된 직류와 동일한 분야의 업무에 상근으로 종사한 이상 원고들의 민간근무경력이 호봉획정에 당연히 고려되어야 한다는 잘못된 전제 아래 이 사건 거부처분이 위법하다고 판단하였으니, 이러한 원심의 판단에는 이 사건 지침의 효력과 해석·적용에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

4. 그러므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 고영한

 대법관 이인복

 대법관 김소영

주 심 대법관 이기택