

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건	2014두8469 정 직 처 분 등 취 소
원 고, 상 고 인	원 고 1 외 10인 원 고 들 소 송 대 리 인 법 무 법 인 다 산 외 3인
피 고, 피 상 고 인	국 가 인 권 위 원 회 위 원 장 소 송 대 리 인 법 무 법 인 인 촌 담 당 변 호 사 손 우 근 외 3인
원 심 판 결	서 울 고 등 법 원 2014. 4. 23. 선 고 2013누20334 판 결
판 결 선 고	2017. 4. 13.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

국가인권위원회 징계규칙(2012. 12. 6. 국가인권위원회규칙 제75호로 개정되기 전의

것)이 재심사위원회의 구성에 관하여 특별한 규정을 두고 있지 아니한 점을 고려할 때, 재심사위원회를 징계위원회와 동일한 위원들로 구성하였다는 것 자체만으로 징계협의자의 재심사청구권을 침해하거나 절차상 위법이 있다고 볼 수는 없으므로, 원심판결에 상고이유 주장과 같이 재심사위원회 구성에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

2. 상고이유 제2, 3점에 대하여

가. 구 국가공무원법(2012. 12. 11. 법률 제11530호로 개정되기 전의 것, 이하 '국가공무원법'이라고만 한다) 제66조 제1항은 "공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다."고 규정하고 있다. 국가공무원법이 위와 같이 '공무 외의 일을 위한 집단 행위'라고 다소 포괄적이고 광범위하게 규정하고 있다 하더라도, 이는 공무가 아닌 어떤 일을 위하여 공무원들이 하는 모든 집단행위를 의미하는 것이 아니라, 언론·출판·집회·결사의 자유를 보장하고 있는 헌법 제21조 제1항, 공무원에게 요구되는 헌법상의 의무 및 이를 구체화한 국가공무원법의 취지, 국가공무원법상의 성실의무 및 직무전념의무 등을 종합적으로 고려하여 '공익에 반하는 목적을 위한 행위로서 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위'라고 해석된다(대법원 2012. 5. 10. 선고 2011도914 판결 등 참조).

위 규정을 위와 같이 해석한다면 수범자인 공무원이 구체적으로 어떠한 행위가 여기에 해당하는지를 충분히 예측할 수 없을 정도로 그 적용범위가 모호하다거나 불분명하다고 할 수 없으므로 위 규정이 명확성의 원칙에 반한다고 볼 수 없고, 또한 위 규정이 그 적용범위가 지나치게 광범위하거나 포괄적이어서 공무원의 표현의 자유를 과도하게 제한한다고 볼 수 없으므로, 위 규정이 과잉금지의 원칙에 반한다고 볼 수도 없

다(헌법재판소 2014. 8. 28. 선고 2011헌바32 결정 참조).

나. 국가공무원법 제63조는 "공무원은 직무의 내외를 불문하고 그 품위가 손상되는 행위를 하여서는 아니 된다."고 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 말한다고 할 것이다(대법원 2013. 9. 12. 선고 2011두20079 판결 참조).

이와 같은 국가공무원법 제63조의 규정 내용과 의미, 그 입법취지 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 있고, 수범자인 평균적인 공무원이 구체적으로 어떠한 행위가 여기에 해당하는지를 충분히 예측할 수 없을 정도로 그 규정의 의미가 모호하다거나 불분명하다고 할 수 없으므로 위 규정은 명확성의 원칙에 위배되지 아니하고, 또한 그 적용범위가 지나치게 광범위하거나 포괄적이어서 공무원의 표현의 자유를 과도하게 제한한다고 볼 수 없으므로, 위 규정이 과잉금지의 원칙에 위배된다고 볼 수도 없다.

다. 원심이 같은 취지에서, 국가공무원법 제66조 제1항, 제63조가 헌법에 반하지

않는다는 전제 아래 본안에 대하여 판단한 것은 정당하고, 거기에 헌법상 명확성의 원칙 또는 과잉금지의 원칙에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 상고이유 제4, 5, 6점에 대하여

가. 앞서 본 것처럼 언론·출판·집회·결사의 자유를 보장하고 있는 헌법 제21조 제1항, 공무원에게 요구되는 헌법상의 의무 및 이를 구체화한 국가공무원법의 취지, 국가공무원법상의 성실의무 및 직무전념의무 등을 종합적으로 고려할 때, 국가공무원법 제66조 제1항 본문에 규정된 '공무 외의 일을 위한 집단행위'란 '공익에 반하는 목적을 위한 행위로서 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위'라고 제한하여 해석하여야 한다.

그리고 국가공무원법 제66조 제1항의 위반행위는 징계 사유에 해당할 뿐만 아니라 (국가공무원법 제78조 제1항) 형사처벌의 대상도 되므로(국가공무원법 제84조), 죄형법정주의 원칙상 형벌법규인 국가공무원법 제66조 제1항의 해석은 엄격하여야 하고, 형벌법규의 의미를 위반행위자에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하는 것은 허용될 수 없다.

이와 같은 여러 사정을 고려할 때, 공무원들의 어느 행위가 국가공무원법 제66조 제1항에 규정된 '집단행위'에 해당하려면, 그 행위가 반드시 같은 시간, 장소에서 행하여져야 하는 것은 아니지만, 공익에 반하는 어떤 목적을 위한 다수인의 행위로서 집단성이라는 표지를 갖추어야만 한다고 해석함이 타당하다. 따라서 여럿이 같은 시간에 한 장소에 모여 집단의 위세를 과시하는 방법으로 의사를 표현하거나 여럿이 단체를 결성하여 그 단체 명의로 의사를 표현하는 경우, 실제 여럿이 모이는 형태로 의사표현을 하는 것은 아니지만 발표문에 서명날인을 하는 등의 수단으로 여럿이 가담한 행위임을

표명하는 경우 또는 일제 휴가나 집단적인 조퇴, 초과근무 거부 등과 같이 정부활동의 능률을 저해하기 위한 집단적 태업 행위로 볼 수 있는 경우에 속하거나 이에 준할 정도로 행위의 집단성이 인정되어야 국가공무원법 제66조 제1항에 해당한다고 볼 수 있다(헌법재판소 2014. 8. 28. 선고 2011헌바32 결정 참조).

나. 원심은 제1심판결 이유를 인용하여, (1) 그 채택 증거들을 종합하여, ① 원고들은 국가인권위원회의 일반계약직공무원인 소외 1에 대한 계약연장 거부결정에 대하여 비난하면서 국가인권위원회 청사 앞에서 피켓을 들고 릴레이 1인 시위를 하였고, ② 원고들은 ○○○뉴스 등에 위 결정과 국가인권위원회를 비난하는 글을 릴레이로 기고하였으며, ③ 원고들은 ○○○뉴스 등에 기고된 글을 국가인권위원회 내부 전산망 게시판에 릴레이로 올렸고, ④ 원고 1, 원고 2, 원고 3, 원고 11, 원고 7, 원고 9, 원고 4 (이하 '원고 1 등 7명'이라 한다)은 국가인권위원회 청사 1층 로비 및 청사 앞 인도 상에 위 피켓을 전시하였다는 사실을 인정한 다음, (2) 국가공무원법 제66조 제1항에 규정된 집단행위는 반드시 같은 시간, 장소에서 행해져야 할 것을 요하지 않는다는 전제 아래, ① 원고 5, 원고 8을 제외한 국가인권위원회 청사 앞에서 피켓 시위를 한 나머지 원고들과 사직한 소외 2는 2011. 2. 14.부터 2011. 3. 2.까지 겹치지 않고 시위를 하면서 각각 시위한 그 날 ○○○뉴스에 글을 기고하였는데, 사전 협의가 없는 상태에서 위와 같이 시위와 글 기고가 중복되지 않는다는 것은 상식적으로 납득하기 어려운 점, ② 1인 시위는 점심시간에 국가인권위원회 청사 앞에서 계속적으로 이루어졌으므로, 일반적으로 어떤 집단의 역할분담에 의한 지속적이고 연속적인 행동으로 보일 수 있는 점을 비롯한 그 판시와 같은 사정을 종합하여, 원고들은 사전에 공모하여 릴레이 1인 시위, 언론기고, 내부 전산망 게시, 피켓전시 등(이하 '이 사건 행위'라 한다)을 하였거

나, 적어도 후행자가 선행자에게 가담하는 방식으로 집단적으로 이 사건 행위를 하였다고 보아, 이 사건 행위는 국가공무원법 제66조 제1항의 '공무 외의 일을 위한 집단 행위'에 해당한다고 판단하였다.

다. 원심이 인정한 사실관계를 위 법리에 비추어 보면, 이 사건 행위 중 릴레이 1인 시위, 릴레이 언론기고, 릴레이 내부 전산망 게시는 모두 후행자가 선행자에 동조하여 동일한 형태의 행위를 각각 한 것에 불과하고, 여럿이 같은 시간에 한 장소에 모여 집단의 위세를 과시하는 방법으로 의사를 표현하거나 여럿이 단체를 결성하여 그 단체 명의로 의사를 표현하는 경우, 여럿이 가담한 행위임을 표명하는 경우 또는 정부활동의 능률을 저해하기 위한 집단적 태업행위에 해당한다거나 이에 준할 정도로 행위의 집단성이 있다고 보기 어렵다. 다만, 원고 1 등 7명의 피켓 전시는 위 원고들이 1인 시위에 사용하였던 피켓을 모아서 함께 전시하였다는 점에서 행위의 집단성을 인정할 수 있다고 보인다.

그렇지만 이 사건 행위는 국가인권위원회가 그 소속 일반계약직공무원인 소외 1에 대하여 계약연장 거부결정을 한 것에 항의하려는 데 그 동기나 목적이 있는 점을 고려할 때, 공익을 위한 것은 아니라 할지라도 공익에 반하는 목적을 갖고 행한 것이라고 까지 보기는 어렵고, 그 밖에 국가공무원법에서 공무원에 대하여 금지하는 특정의 정치적 활동에 해당하는 경우 또는 특정 정당이나 정치세력에 대한 지지 또는 반대의사를 직접적으로 표현하는 등 정치적 편향성 또는 당파성을 명백히 드러내는 행위 등과 같이 공무원의 정치적 중립성을 침해할 만한 직접적인 위험을 초래할 정도에 이르렀다고 볼 수 있는 경우도 아니다.

더구나 원고들은 점심시간을 이용하여 1인 시위를 하였고, 언론기고가 일과시간 중

에 행하여졌다고 볼 뚜렷한 증거도 없으며, 그 밖에 기록상 이 사건 행위로 인해 원고들이 자신의 직무를 게을리하는 등 직무전념의무를 해태하였다고 볼 자료가 부족하다.

라. 그럼에도 원심은 그 판시와 같은 이유만을 들어 이 사건 행위가 국가공무원법 제66조 제1항의 '공무 외의 일을 위한 집단 행위'에 해당한다고 판단하였으니, 위와 같은 원심의 판단에는 국가공무원법 제66조 제1항의 '공무 외의 일을 위한 집단 행위'에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

4. 상고이유 제7점에 대하여

가. 공무원이 외부에 자신의 상사 등을 비판하는 의견을 발표하는 행위는 그것이 비록 행정조직의 개선과 발전에 도움이 되고, 궁극적으로 행정청의 권한행사의 적정화에 기여하는 면이 있다고 할지라도, 국민들에게는 그 내용의 진위나 당부와는 상관없이 그 자체로 행정청 내부의 갈등으로 비취쳐, 행정에 대한 국민의 신뢰를 실추시키는 요인으로 작용할 수 있는 것이고, 특히 그 발표 내용 중에 진위에 의심이 가는 부분이 있거나 그 표현이 개인적인 감정에 휩쓸려 지나치게 단정적이고 과장된 부분이 있는 경우에는 그 자체로 국민들로 하여금 공무원 본인은 물론 행정조직 전체의 공정성, 중립성, 신중성 등에 대하여 의문을 갖게 하여 행정에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 위험성이 더욱 크다고 할 것이므로, 그러한 발표행위는 공무원으로서의 체면이나 위신을 손상시키는 행위에 해당한다 할 것이다(대법원 2007. 7. 13. 선고 2006두12364 판결 참조).

나. 원심은 그 채택 증거들을 종합하여 판시와 같은 사실을 인정한 다음, ① 이 사건 행위를 통한 표현들은 어떠한 객관적인 근거에 의하여 사실을 표현한 것이 아니라 감정적으로 표현한 것으로 보이고, 인권을 보호해야 할 국가인권위원회가 반인권적 행

위를 하였다는 취지의 내용이어서 국가인권위원회의 본래 설립 목적에 비추어 국가인권위원회에 대한 국민의 신뢰 등을 실추시킬 우려가 높으며, ② 국가인권위원회가 소외 1에 대한 계약연장을 하지 않았다고 하더라도 이를 이유로 국가인권위원회 지도부를 모욕하고 비판하는 내용의 글을 게시하고 피켓 시위를 하는 것이 적법하다고 볼 수 없을 뿐만 아니라 국가인권위원회가 소외 1에 대한 계약연장을 거절한 데에 절차상·내용상 하자가 있다고 보기 어려우며, ③ 이 사건 행위는 국가인권위원회 직원들 및 불특정 다수의 국민을 대상으로 한 것이어서 국가인권위원회 내에 지도부와 직원들 사이에 심각한 갈등이 발생했다는 부정적인 사실을 널리 알리게 되는 결과를 가져왔다는 등의 사정을 종합하여, 이 사건 행위로 인하여 국민들로 하여금 국가인권위원회 소속 공무원들 전체의 공정성, 청렴성 등을 의심케 하여 행정에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 있다고 보아, 이 사건 행위는 국가공무원법 제63조의 품위유지의무를 위반한 것으로서 징계사유에 해당한다고 판단하였다.

다. 원심판결 이유를 앞서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 거기에 국가공무원법 제63조에 관한 법리를 오해하는 등의 잘못이 없다.

5. 결론

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

재판장

대법관

조희대

주 심 대법관 김창석

대법관 박상옥