

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2019두48684 해임처분취소
원고, 피상고인 원고
소송대리인 변호사 김형렬 외 1인
피고, 상고인 광주광역시교육감
소송대리인 변호사 이재강
원 심 판 결 광주고등법원 2019. 7. 11. 선고 2019누10176 판결
판 결 선 고 2019. 12. 24.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 광주고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 교육공무원법 제51조 제1항은 '교육기관의 장은 그 소속 교육공무원이 국가공무원법 제78조 제1항 각 호의 징계사유에 해당한다고 인정하는 경우에는 지체 없이 해당 징계사건을 관할하는 징계위원회에 징계의결을 요구하여야 한다'고 규정하고 있고, 구

교육공무원 징계령(2019. 2. 26. 대통령령 제29560호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제15조는 '징계위원회가 징계사건을 의결함에 있어서는 징계혐의자의 소행·근무성적·공적·개전의 정·징계요구의 내용 기타 정상을 참작하여야 한다'고 규정하고 있다.

한편, 구 교육공무원 징계양정 등에 관한 규칙(2019. 3. 18. 교육부령 제178호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 징계양정 규칙'이라고 한다)은 제1조에서 "이 규칙은 교육공무원의 징계 기준 및 감경 사유 등을 규정함으로써 징계의 형평을 꾀함을 목적으로 한다."라고 규정하고 있고, 제2조 제1항에서 '교육공무원징계위원회는 징계혐의자의 비위 유형, 비위 정도 및 과실의 경중과 평소 행실, 근무성적, 공적, 뉘우치는 정도 또는 그 밖의 정상 등을 참작하여 별표의 징계기준에 따라 징계를 의결하여야 한다'고 규정하고 있다. 이에 따라 위 [별표]는 비위행위를 유형별로 구분하면서 비위 정도나 고의, 과실의 정도에 따라 징계양정 기준을 정하고 있는데, 이 중 비위의 유형 '7. 품위유지의무 위반'에 속하는 '성폭력'에 대하여는 '비위의 정도가 심하고 고의가 있는 경우' 및 '비위의 정도가 심하고 중과실인 경우 또는 비위의 정도가 약하고 고의가 있는 경우'에는 '파면'을, '비위의 정도가 심하고 경과실인 경우 또는 비위의 정도가 약하고 중과실인 경우'에는 '파면-해임'을, '비위의 정도가 약하고 경과실인 경우'에는 '해임'을 하도록 각 규정하고 있다. 나아가 구 징계양정 규칙 제4조 제2항 제4호 가목은 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제2조에 따른 성폭력범죄 행위로 징계의 대상이 된 경우에는 징계를 감경할 수 없다고 정하고 있다.

2. 원심이 인용한 제1심판결 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 1992. 3. 1. 초등학교 교사로 임용되었고, 2016. 9. 1. 교감으로 승진하여 광주○○초등학교에서 근무하였다.

나. 원고는 2017. 9. 9. 00:15경 광주 서구 (주소 생략) 일대를 지나는 피해자 소외인(67세, 여성) 운전의 택시 뒷좌석에서, 운전석에 앉아 있던 피해자의 가슴 부위를 손으로 만져 추행하였다(이하 '이 사건 비위행위'라고 한다).

다. 원고는 2017. 10. 31. 이 사건 비위행위로 인하여 광주지방검찰청에서 보호관찰선도위탁조건부 기소유예 처분을 받았다.

라. 광주광역시 교육공무원 일반징계위원회는 2017. 11. 27. 원고에 대하여 이 사건 비위행위를 이유로 국가공무원법 제63조, 제78조, 구 교육공무원 징계령 제10조, 구 징계양정 규칙 제2조 제1항 등에 따라 해임을 의결하였다.

마. 피고는 2017. 12. 11. 원고에 대하여 광주광역시 교육공무원 일반징계위원회의 위 의결에 따라 해임의 징계처분(이하 '이 사건 처분'이라고 한다)을 하였다.

3. 원심은, 아래와 같은 이유를 들어, 이 사건 비위행위를 징계사유로 한 피고의 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하다고 판단하였다.

가. 구 징계양정 규칙은 행정청 내부의 사무처리준칙을 정한 것에 불과하고 대외적으로 법원이나 일반 국민을 기속하는 것은 아니다. 나아가 징계권자는 징계양정 규칙 제2조 제1항에 따라 징계혐의자의 평소 행실, 근무성적, 공적, 뉘우치는 정도 또는 그 밖의 정상까지 함께 참작하여 징계양정 규칙에 정하여진 징계기준보다 가벼운 징계를 할 수 있다고 보아야 한다.

나. 특히 이 사건 비위행위와 같은 강제추행의 경우에는 피해자의 의사, 성별, 연령, 행위자와 피해자의 관계, 그 행위에 이르게 된 경위, 구체적 행위 태양, 주위의 객관적 상황과 그 시대의 성적 도덕관념 등에 따라 그 비위의 유무나 정도가 크게 달라질 수 있으므로, 징계권자로서는 징계처분을 함에 있어 위와 같은 점까지 함께 고려하

여야 할 필요가 있다.

다. 이 사건 비위행위는 원고가 술에 만취하여 의사결정능력이 현저히 떨어진 상태에서 순간적·우발적으로 저지른 행위로 보인다. 원고는 택시 뒷좌석에서 손으로 운전석에 있는 피해자의 옷 위로 오른쪽 옆구리 부분과 오른쪽 가슴 부분을 만졌고, 이에 피해자는 즉시 택시를 정차하고 원고에게 하차를 요구한 점에 비추어 보면 그 유형력 행사나 추행의 정도가 매우 무겁지는 않았던 것으로 보인다.

라. 피해자는 원고의 이 사건 비위행위가 있던 다음날인 2017. 9. 10. 경찰에 임의 출석하여 신고경위를 진술하면서 '원고의 추행행위를 신고하려던 것이 아니라 원고에게 요금을 지불하고 택시에서 하차하도록 요구하였으나 원고가 이에 응하지 않자 경찰의 도움을 받아 원고를 하차하도록 하기 위함이었다'는 취지로 진술하였고, 위 경찰 진술 직후 원고와 원만히 합의하여 원고에 대한 처벌을 원하지 않고 선처를 바라는 의사를 표시하였다. 피해자는 사회경험이 풍부한 67세의 여성인 점과 피해자의 위와 같은 진술내용 및 신고 경위에 비추어 보면 피해자가 느낀 정신적 충격이나 성적 수치심은 그다지 크지 않았던 것으로 보인다.

마. 원고는 술에 만취하여 이 사건 비위행위 당시 상황이 기억나지 않는다고 하나, 이 사건 비위행위가 밝혀진 이후 자신의 책임을 모두 인정하고 잘못을 뉘우치는 태도를 보이고 있다. 원고는 약 25년간 교사로서 별다른 징계 등을 받은 적 없이 성실히 근무하였고, 대통령 표창을 포함하여 여러 차례 표창을 받기도 하였다. 또한 원고의 여러 동료 교사들이 탄원서를 제출하며 원고에 대한 관대한 징계처분을 구하고 있다.

바. 광주광역시 교육공무원 일반징계위원회가 2017. 11. 27. 원고에 대한 징계 의결을 할 당시 출석위원 중 과반수가 '해임' 의견을 표시하기는 하였으나 당시 회의에서

도 '해임'보다 낮은 수준의 징계가 가능한 사안이라는 의견이 다수 표출된 바 있다. 그럼에도 징계수위를 '해임'으로 최종 의결한 것은, 원고가 이 사건 비위사실에 대하여 기소유예 처분까지 받은 상황에서 원래의 징계 기준을 벗어나기는 부담스러웠던 것으로 보인다.

4. 그러나 원심의 이러한 판단은 다음과 같은 이유로 그대로 수긍하기 어렵다.

가. 공무원인 피징계자에게 징계사유가 있어 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 인정하는 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 징계 내용이 객관적으로 명백히 부당하다고 인정할 수 있는 경우라야 한다. 징계권자가 내 부적인 징계양정기준을 정하고 그에 따라 징계처분을 하였을 경우 정해진 징계양정기준이 합리성이 없다는 등의 특별한 사정이 없는 한 해당 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. 헌법 제31조 제4항은 교육의 자주성·전문성 등은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있다. 교원직무의 전문성은 다른 전문직인 의사·변호사 또는 성직자와 마찬가지로 사회적 역할을 수행함에 있어 고도의 자율성과 사회적 책임성을 가져야 한다는 사회적·윤리적 특성이 있으므로, 교원은 그 직무수행에 높은 수준의 직

업윤리의식을 갖추어야 한다. 헌법 제31조 제6항은 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다고 규정하고 있다. 이처럼 교원의 보수 및 근무조건 등을 포함하는 '교원의 지위'에 관한 기본적인 사항을 법률로 정하도록 한 것은, 같은 조 제1항이 정하는 국민의 교육을 받을 기본적 권리를 보다 효과적으로 보장하기 위한 것이다(대법원 2018. 3. 29. 선고 2017두34162 판결, 헌법재판소 1991. 7. 22. 선고 89헌가106 결정 참조).

또한, 교육공무원의 신분인 교원에게도 적용되는 국가공무원법 제63조는 "공무원은 직무의 내외를 불문하고 그 품위가 손상되는 행위를 하여서는 아니 된다."라고 규정하고 있다. 교원은 항상 사표가 될 품성과 자질의 향상에 힘쓰며 학문의 연찬과 교육의 원리와 방법을 탐구, 연마하여 학생의 교육에 전심전력하여야 하는 점을 고려할 때 교원에게는 일반 직업인보다 더 높은 도덕성이 요구됨은 물론이고, 교원의 품위손상행위는 본인은 물론 교원사회 전체에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 있다는 점에서 보다 엄격한 품위유지의무가 요구된다. 여기서 '품위'란 국민에 대한 교육자로서의 직책을 맡아 수행해 나가기에 손색이 없는 인품을 말한다. 이와 같은 국가공무원법 제63조의 규정 내용과 함께 교원에게 보다 엄격한 품위유지의무의 준수가 요구되는 점을 종합하여 보면, 교원이 부담하는 품위유지의무란 교원이 직무의 내외를 불문하고 교육자로서의 직책을 맡아 수행해 나가기에 손색이 없도록 본인은 물론 교원사회 전체에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 있는 행위를 하지 않아야 할 의무라고 해석할 수 있다. 구체적으로 어떠한 행위가 품위손상행위에 해당하는가는 그 수범자인 평균적인 교원을 기준으로 구체적 상황에 따라 건전한 사회통념에 의하여 판단하여야 한다(대법원 2000. 6. 9. 선고 98두16613 판결, 대법원 2000. 10. 13. 선고 98두8858 판결,

대법원 2017. 11. 9. 선고 2017두47472 판결 등 참조).

다. 구 징계양정 규칙 제2조 제1항 [별표]에 따른 징계기준에 의하면, 성폭력으로 인한 품위유지의무 위반에 관하여 '비위의 정도가 심하고 고의가 있는 경우'의 징계는 '파면'으로, '비위의 정도가 약하고 경과실인 경우'의 징계는 '해임'으로 각기 되어 있다. 그런데 이 사건 비위행위는 원고가 택시운전을 하던 피해자의 가슴 등을 만져 강제추행한 것으로서 고의가 있는 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 앞서 본 징계기준을 그대로 적용할 경우 이 사건 비위행위에 대한 징계는 '파면'으로 도출될 것이나, 이 사건 처분은 원고에게 유리하도록 이보다 낮은 '해임'으로 정하여졌다.

그리고 위 [별표]가 정한 징계양정 기준은, 종전까지 성폭력에 대하여 '비위의 정도가 심하고 고의가 있는 경우'에는 '파면'을, '비위의 정도가 심하고 중과실인 경우 또는 비위의 정도가 약하고 고의가 있는 경우'에는 '해임'을, '비위의 정도가 심하고 경과실인 경우 또는 비위의 정도가 약하고 중과실인 경우'에는 '강등-정직'을, '비위의 정도가 약하고 경과실인 경우'에는 '감봉-견책'을 하도록 규정하던 것을, 품위유지의무 위반과 관련된 징계양정 기준을 강화함으로써 교육공무원의 도덕성을 제고하여야 한다는 사회 일반의 요청에 부응하기 위해 이 사건에 적용되는 바와 같이 상향 조정된 것으로 보인다. 이는 성폭력범죄가 해마다 지속적으로 증가하고 있고 날로 흉포화하고 있을 뿐 아니라 다른 범죄에 비해 재범가능성이 높고 은밀하게 행하여지는 속성이 있으므로 이를 최대한으로 예방하기 위해서는 성범죄자에 대한 처벌 강화와 재범방지 등을 위한 제도의 보완이 필요하다는 지적을 수용하는 방향으로 사회적 공감대가 형성되어 온 과정에 부합하는 것이기도 하다.

이와 같은 경위로 교육공무원의 성폭력 비위행위에 대하여 강화된 내용으로 도입된

구 징계양정 규칙 제2조 제1항 [별표]의 징계양정 기준은, 교원에게 고도의 직업윤리의 식 내지 도덕성이 요구될 뿐만 아니라 직무의 내외를 불문하고 가중된 품위유지의무를 부담하여야 한다는 점, 특히 교원이 성폭력의 비위행위를 저지를 경우 이는 품위유지의무를 중대하게 위반한 것으로서 본인은 물론 교원사회 전체에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 크므로 해당 교원이 비위행위에 상응하는 불이익을 받지 아니하고 교육자로서의 직책을 그대로 수행하도록 하는 것은 적절하지 않다는 점, 강화된 징계양정 기준이 도입될 당시의 사회적 상황 및 성폭력범죄 행위에 대한 일반 국민의 법감정 등 여러 가지 요소들을 종합적으로 고려하였을 때, 비례의 원칙에 어긋나거나 합리성을 갖추지 못하였다고 단정할 수 없다.

특히 구 징계양정 규칙 제4조 제2항 제4호 가목은 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제2조에 따른 성폭력범죄 행위로 징계의 대상이 된 경우에는 징계를 감경할 수 없다고 규정하고 있는데, 이 사건 비위행위와 같이 적어도 '고의가 있는 경우'에 관하여는 앞서 본 바와 같은 맥락에서 객관적 합리성을 결여하였다고 보기 어렵고, 이에 따라 위 규정은 구 징계양정 규칙 제2조 제1항 [별표]와 더불어 징계양정 기준으로 작용하게 된다. 따라서 징계권자가 구 징계양정 규칙 제2조 제1항 [별표]에 따른 징계양정 기준을 적용하여 한 이 사건 처분에 대하여 사회통념상 현저하게 타당성을 잃어 징계권자에게 맡겨진 재량권을 남용하였다고 선불리 판단하여서는 아니 된다.

라. 이 사건에 관하여 보건대, 이 사건 비위행위는 원고가 심야에 피해자의 택시에 승객으로 탑승하여 운전 중이던 피해자의 성적으로 민감한 신체 부위를 기습적으로 만지는 방법으로 강제추행한 것으로서, 당시 피해자는 상당한 정신적 충격과 성적 수치심을 느낀 나머지 택시운행을 중지하고 원고에게 즉시 하차를 요구하였던 것으로 보인

다. 이러한 비위행위의 내용 및 경위 등에 비추어 보면, 피해자가 사회경험이 풍부하다거나 상대적으로 고령인 점 등을 내세워 사안이 경미하다거나 비위의 정도가 중하지 않다고 가볍게 단정지을 것은 아니다.

비록 원고가 이 사건 비위행위가 밝혀진 이후 자신의 책임을 모두 인정하고 잘못을 뉘우치는 태도를 보이고 있기는 하다. 그러나 원고는 교원으로서 학생들이 인격적으로 바르게 성장할 수 있도록 성실히 지도하고 올바른 성 윤리와 가치관을 확립할 수 있도록 교육하여야 할 책무가 있었음에도 불구하고 이 사건 비위행위를 저질러 원고 본인은 물론 교원사회 전체에 대한 국민의 신뢰를 실추시켰다. 이처럼 스스로 교원으로서의 신뢰를 실추시킨 원고가 교단에 복귀하여 종전과 다름없이 학생들을 지도한다고 하였을 때, 이 모습을 교육현장에서 마주하게 될 학생들이 과연 헌법 제31조 제1항이 정하는 국민의 교육을 받을 기본적 권리를 누리는 데에 아무런 지장도 초래되지 않을 것인지 등을 원고의 정상참작 사유와 비교 형량하여 보면, 원고가 이 사건 처분으로 인해 입게 되는 불이익의 정도가 이 사건 처분으로 인해 달성되는 공익상 필요보다 크다거나, 원고가 품위유지의무를 위반한 내용 및 그 정도에 비해 지나치게 가혹하여 객관적인 합리성을 결여함으로써 사회통념상 현저하게 타당성을 상실하였다고 볼 수 없다.

마. 그럼에도 원심은 이와 달리 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하다고 판단하였다. 이러한 원심판결에는 징계처분의 재량권 일탈·남용 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

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

재판장 대법관 김재형

 대법관 조희대

 대법관 민유숙

주 심 대법관 이동원