

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2022두66576 보호조치 기각결정 처분 취소  
원고, 상고인 원고  
소송대리인 법무법인(유한) 한별  
담당변호사 현인혁 외 8인  
피고, 피상고인 국민권익위원회  
피고보조참가인 ○○대학교병원  
소송대리인 법무법인 세승  
담당변호사 현두륜 외 2인  
원 심 판 결 서울고등법원 2022. 11. 2. 선고 2021누68331 판결  
판 결 선 고 2023. 6. 15.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 원고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

## 1. 사안의 개요

원심판결 이유와 기록에 의하면 다음 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 2009. 3. 1. 국립○○대학교(이하 '○○대'라 한다) 의과대학 전임강사로 신규 임용된 후 ○○대 총장의 겸직허가를 받아 2009. 4. 1.부터 ○○대가 설립한 국립 대학병원인 피고보조참가인(이하 '참가인'이라 한다)의 재활의학과에서 근무해 왔고, 2018. 4. 1. ○○대 교수로 승진 임용되었다.

나. 참가인이 2018. 7. 24. 실시한 '갑질·폭언·폭행·성희롱 근절을 위한 노사공동 캠페인 설문조사'에서 원고가 재활의학과 소속 직원들에 대하여 지속적인 폭언과 폭행을 하였다는 답변이 다수 제출되었고, 재활의학과 소속 작업치료사들은 2018. 9. 27. 참가인에게 '2016년부터 원고에게 폭행, 폭언, 직권남용 등을 당해왔다'는 내용의 고충 민원(이하 '제1 고충민원'이라 한다)을 제기하였다.

다. 참가인 산하의 특별인사위원회(이하 '특별인사위원회'라 한다)는 2018. 10. 12. ○○대에 원고에 대한 징계 심의를 요구하기로 의결하였고, 원고는 그 소명과정에서 참가인에게 '작업치료사들이 원고 등 담당으로부터 처방받은 특수작업치료를 제대로 시행하지 않고 그보다 의료수가가 낮은 단순작업치료 또는 복합작업치료만 시행하였음에도 마치 특수작업치료를 한 것처럼 진료기록을 허위로 작성한 후 진료비를 과다청구하였다'고 신고(이하 '1차 신고'라 한다)하였다.

라. ○○대 총장은 2018. 12. 24. 제1 고충민원이 제기되었음을 이유로 원고를 직위 해제하였다.

마. 특별인사위원회는 2018. 12. 27. 원고에 대한 겸직해제 요구 안건을 심의하였으

나 부결되었다. 원고는 그 소명과정에서 참가인에게 '물리치료사가 의료기기 판매업 신고 없이 환자들에게 의료기기인 개인용 전기치료 패드를 판매하였다'고 신고(이하 '2차 신고'라 한다)하였다. 또한 원고는 2019. 1.경 참가인 소속 물리·작업치료사들을 국민건강보험법위반 등의 혐의로 경찰에 고발하였다(이하 위 고발을 '3차 신고'라 하고, 1차, 2차 각 신고와 함께 '이 사건 각 신고'라 통칭한다).

바. ○○대 총장은 징계위원회 의결을 거쳐 2019. 2. 20. 제1 고충민원을 징계사유로 삼아 원고에 대하여 정직 3개월의 징계처분을 하였다.

사. 참가인 소속 재활의학과 전공의 2명은 2019. 4. 8. 참가인에게 '원고가 제1 고충민원과 관련하여 자신에게 유리한 소명자료로 사용할 목적으로 전공의들에게 환자나 보호자로부터 탄원서를 받아 제출하도록 강요하였고, 근무시간 외의 시간에 전공의들에게 업무 외 사적인 지시 등으로 잦은 연락을 하였으며, 전공의들에게 욕설과 폭행을 하였고, 회식 또는 야유회 등의 명목으로 근무시간 중 근무지를 무단이탈하도록 지시 하였으며, 작업치료사 폭행 장면이 담긴 치료 동영상은 은폐하도록 지시하였다'는 등의 내용으로 고충민원(이하 '제2 고충민원'이라 한다)을 제기하였다.

아. 특별인사위원회는 2019. 11. 5. 제2 고충민원에서 제기된 원고의 행위들이 품위 유지의무 및 성실의무 위반에 해당한다는 등의 이유로 원고에 대한 겸직해제 요구 안건을 의결하였고, 참가인의 원장은 2019. 11. 11. 「국립대학병원 설치법 시행령」 제7조에 따라 ○○대 총장에게 원고에 대한 겸직해제 요구(이하 '이 사건 겸직해제 요구'라 한다)를 하였다.

자. 한편 참가인의 원장은 2019. 11. 6. 제2 고충민원과 관련하여 해당 전공의들로부터 원고와 분리해 달라는 요구가 있음을 이유로 「전공의의 수련환경 개선 및 지위 향

상을 위한 법률」 제11조, 제11조의2, 「전공의 폭력과 성희롱 등 예방 관리를 위한 지침」 제8조에 따라 원고에 대하여 전공의와의 분리명령(이하 '이 사건 분리명령'이라 한다)을 하였다.

차. 원고는 2019. 12. 3. 피고에게 '보호조치 및 불이익조치 금지 신청'이라는 제목의 신청서를 제출하여 '① 특별인사위원회는 원고가 이 사건 각 신고를 한 사실을 해당 치료사들에게 유출하여 그 치료사들이 원고가 나온 영상을 악의적으로 편집해 인터넷에 유포했고, 그것이 언론에서 「○○대병원 갑질 교수」라는 제목으로 기사화되어 원고가 정신적 피해를 입게 되었다. 그런데 참가인은 언론 기사로 참가인의 명예가 훼손된 데에 원고에게 책임이 있다며 원고에 대해 부당한 조치가 이루어지게 하였다(이하 '① 신청사유'라 한다). ② 특별인사위원회 위원장은 원고에게 이 사건 각 신고의 취하를 종용하고, 사직을 권유하였고(이하 '② 신청사유'라 한다), ③ 관련된 허위사실(원고가 치료사들을 폭행하는 장면이 저장된 외장하드 은폐 시도)을 유포해 참가인 소속 구성원들로부터 집단 따돌림을 당하게 하였다(이하 '③ 신청사유'라 한다). ④ 참가인은 이 사건 분리명령 등 조직적인 진료방해를 하다가(이하 '④ 신청사유'라 한다), ⑤ 이 사건 겸직해제 요구까지 하였다(이하 '⑤ 신청사유'라 한다). 이와 같은 참가인의 일련의 부당한 조치는 공익신고인 이 사건 각 신고를 이유로 한 것이다'라고 주장하면서 「공익신고자 보호법」 제17조 제1항에 따른 원상회복 등 보호조치를 신청(이하 '이 사건 보호조치 신청'이라 한다)하였다.

카. 또한 원고는 '이 사건 겸직해제 요구로 인해 ○○대 총장이 곧 겸직해제 조치를 취할 우려가 명백한 상황이다'라고 주장하면서 「공익신고자 보호법」 제22조 제1항에 따른 불이익조치(겸직해제) 금지도 신청(이하 '이 사건 불이익조치 금지 신청'이라 한

다)하였다.

타. 피고는 조사를 거친 후 2020. 5. 25. 이 사건 보호조치 신청의 취지를 '이 사건 겸직해제 요구(⑤ 신청사유)는 공익신고로 인한 불이익조치이므로 원상회복을 신청한다'로 정리한 다음 「공익신고자 보호법」상 이 사건 각 신고는 공익신고에, 이 사건 겸직해제 요구는 불이익조치에 각 해당하나, 이 사건 각 신고와 이 사건 겸직해제 요구 사이에 인과관계가 인정되지 않는다'는 이유로 원고의 보호조치 신청을 기각하는 결정(이하 '이 사건 결정'이라 한다)을 하였다. 그러나 피고는 이 사건 불이익조치 금지 신청에 대한 판단을 별도로 명시하지는 않았다.

2. 이 사건 결정이 원고의 보호조치 및 불이익조치 금지 신청취지와 신청사유 중 일부에 대하여 판단을 하지 않은 채 이루어져 위법한지 여부(제1, 2 상고이유에 관하여)

「공익신고자 보호법」은 제15조 제1항에서 "누구든지 공익신고자등에게 공익신고등을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다."라고 규정하고, 제2조 제6호에서 '불이익조치'로 파면 등 신분상의 불이익조치[(가)목], 징계 등 부당한 인사조치[(나)목] 등을 들고 있다. 같은 법 제22조 제1항, 제17조 제1항의 각 규정에 의하면, 공익신고자는 공익신고를 이유로 불이익조치를 받을 우려가 명백한 경우에는 피고에게 불이익조치 금지를 신청할 수 있고, 불이익조치를 받은 때에는 피고에게 원상회복이나 그 밖에 필요한 보호조치를 신청할 수 있다. 같은 법 제20조 제1항은 보호조치의 내용으로 원상회복조치(제1호), 차별 지급되거나 체불된 보수 등(이자를 포함한다)의 지급(제2호), 그 밖에 불이익조치에 대한 취소 또는 금지(제3호)를 규정하고 있다.

이처럼 불이익조치 금지 신청과 보호조치 신청은 그 신청요건이 다르고, 구체적인

불이익조치의 내용에 따라 피고가 취할 수 있는 보호조치의 내용도 다양하므로, 불이익조치 금지 신청과 보호조치 신청은 서로 별개의 독립된 신청이고, 신청인이 주장하는 보호조치 신청사유마다 수 개의 보호조치 신청이 있는 것으로 보아야 한다. 이는 하나의 신청서로 불이익조치 금지 신청과 보호조치 신청이 함께 이루어졌고, 보호조치 신청사유가 여러 개인 경우에도 마찬가지이다.

원심은 불이익조치 금지 신청과 보호조치 신청에 대한 결정을 반드시 하나의 결정으로 해야 한다고 볼 근거가 없으므로, 피고가 이 사건 결정으로써 이 사건 보호조치 신청만을 기각하였다고 하더라도 이 사건 결정에 절차상 위법이 있다고 볼 수는 없다고 판단하였다. 나아가 원심은 ① 내지 ④ 신청사유로 주장한 각 불이익조치가 「공익신고자 보호법」 제2조 제6호 각 목에서 정한 불이익조치에 해당하더라도, 피고가 이에 대해 추가로 결정할 수 있으므로 ① 내지 ④ 신청사유에 대한 명시적 판단을 하지 않았다고 하여 이 사건 결정에 절차상 위법이 있다고 볼 수 없다고 판단하였다.

앞에서 본 법리에 비추어 보면, 원심의 위와 같은 판단에 상고이유 주장과 같이 필요한 심리를 다하지 않은 채 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 「공익신고자 보호법」에서 규정한 보호조치 신청 및 불이익조치 금지 신청에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

### 3. 「공익신고자 보호법 시행령」 제16조 제1항에서 정한 처리기간의 성격(제3 상고이유에 관하여)

「공익신고자 보호법」 제17조 제4항의 위임에 따른 「공익신고자 보호법 시행령」 제16조 제1항은 "위원회는 법 제17조 제1항에 따라 보호조치 신청을 받은 경우에는 그 신청을 접수한 날부터 60일 이내에 법 제20조 제1항에 따른 보호조치결정 및 같은 조

제2항에 따른 보호조치 권고를 하여야 한다. 다만, 필요한 경우에는 그 기간을 30일 이내에서 연장할 수 있다."라고 규정하고 있다.

처분이나 민원의 처리기간을 정하는 것은 신청에 따른 사무를 가능한 한 조속히 처리하도록 하기 위한 것이다. 처리기간에 관한 규정은 훈시규정에 불과할 뿐 강행규정이라고 볼 수 없다. 행정청이 처리기간이 지나 처분을 하였더라도 이를 처분을 취소할 절차상 하자로 볼 수 없다(대법원 2019. 12. 13. 선고 2018두41907 판결 등 참조).

원심은, 피고가 「공익신고자 보호법 시행령」 제16조 제1항에서 정한 처리기간을 지나 이 사건 결정을 하였더라도 그러한 사유만으로 이 사건 결정이 위법하게 된다고 볼 수 없다고 판단하였다. 앞에서 본 법리에 비추어 보면, 원심의 이러한 판단에 상고이유 주장과 같이 필요한 심리를 다하지 않은 채 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 「공익신고자 보호법 시행령」 제16조 제1항의 처리기간에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

#### 4. 공익신고와 불이익조치 사이에 인과관계가 인정되는지 여부(제4 상고이유에 관하여)

「공익신고자 보호법」 제23조는 "다음 각 호의 사유가 있는 경우 공익신고자등이 해당 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정한다."라고 규정하면서, 공익신고등이 있는 후 2년 이내에 공익신고자등에 대하여 불이익조치를 한 경우(제2호), 공익신고자등이 「공익신고자 보호법」에 따라 공익신고등을 한 후 같은 법 제17조 제1항에 따라 피고에게 보호조치를 신청하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우(제4호) 등을 들고 있다. 그런데 불이익조치가 공익신고로 인한 것이 아님이 분명하고, 오히려 다른 뚜렷한 사유로 인해 이루어졌다는 점이 피고에 의해 증명된다면, 「공익신

고자 보호법」 제23조에 따른 인과관계의 추정은 반복된다.

원심은, 이 사건 겸직해제 요구는 원고의 공익신고와 무관하게 이루어진 것으로서 원고의 이 사건 각 신고가 없었더라도 불이익조치를 할 만한 뚜렷한 사유가 인정된다고 보아 「공익신고자 보호법」 제23조에 의한 인과관계의 추정이 반복되었다고 판단하였다. 앞서 본 법리에 비추어 보면, 원심의 이러한 판단에 상고이유 주장과 같이 필요한 심리를 다하지 않은 채 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 「공익신고자 보호법」 제23조의 인과관계의 추정과 그 반복에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

#### 5. 결론

그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장            대법관            이동원

주    심            대법관            조재연

                          대법관            민유숙

                          대법관            천대엽