

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2020두50966 임금 등 청구의 소
원고, 피상고인 원고
피고, 상고인 대한민국
소송대리인 법무법인(유한) 지평 외 1인
원 심 판 결 서울고등법원 2020. 9. 16. 선고 2019누65971 판결
판 결 선 고 2023. 10. 26.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 기록에 의하면 다음 사실을 알 수 있다.

가. 교육부장관의 재외 한국학교 교사 파견 선발 계획 수립 및 공고

1) 교육부장관은 「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률」(이하 '재외국민교육법'이라 한다) 등에 따라 중국, 일본, 중동·러시아, 남미에 설립된 사립학교인 한국학교(이하 '재외 한국학교'라 한다)에 국가공무원법 제32조의4, 「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률 시행령」(이하 '재외국민교육법 시행령'이라 한다) 제15조 등에 따라 2016년 1학기 파견공무원을 선발하기 위해서 2015. 9.경 교사 선발계획(이하 '이 사건 선발계획'이라 한다)을 수립하여 이를 공고(이하 '이 사건 공고'라 한다)하였다.

2) 이 사건 선발계획은 교육부장관이 재외 한국학교로부터 소속 교원 급여 현황, 파견공무원 인건비 분담 계획에 따라 각 한국학교가 지급하는 기본급과 각종 수당의 대상과 범위 등에 관한 의견을 수렴하여 2015. 6. 23.경 수립·공고한 교원 파견 선발계획을 근거로 하고 있다. 이 사건 선발계획에는 선발 절차와 관련하여 각 재외 한국학교별로 첨부한 모집안내서에 따라 제1차 시험(서류전형)을 실시하고, 교육부가 주관하는 제2차 시험(면접) 등을 거쳐서 최종 합격자를 발표하고, 공무원보수규정 제21조에 따라 봉급은 원 소속기관에서 지급하고 각종 수당은 파견 예정인 재외 한국학교에서 지급하며, 파견공무원에 대한 승진 가산점(3년 기준 0.75점)을 부여한다는 내용 등이 포함되어 있다. 이 사건 선발계획에 첨부된 각 재외 한국학교별 모집안내서에는 교육부장관이 각 재외 한국학교와 협의하여 결정한 각종 수당 및 근무조건에 관한 구체적인 내용이 기재되어 있다.

나. 원고의 모스크바 한국학교 파견공무원 지원 및 파견 근무

1) 국가공무원인 원고는 초등학교 교사로서 이 사건 선발계획의 공고와 각종 수당 및 근무조건이 기재된 모집안내서를 숙지한 상태에서 모스크바 한국학교 파견공무원 선발 절차(2명 선발)에 지원하였고, 교육부장관으로부터 모스크바 한국학교 파견공무원

으로 선발되어 2016. 3. 1.부터 2019. 2. 28.까지 3년간 파견 근무를 하였다.

2) 원고는 모스크바 한국학교에 파견된 기간 피고로부터 본봉, 정근수당, 정근수당가산금, 성과상여금, 가족수당, 명절휴가비 등을 지급받은 외에 모스크바 한국학교로부터 월 합계 미합중국통화 2,200달러에서 2,285달러 사이의 범위에서 기본급, 주택수당, 담임수당, 교통비 및 급식비, 근속수당, 초과근무수당 등(이하 '이 사건 수당'이라 한다)을 지급받았다.

2. 관련 규정

가. 국가공무원법 제46조 제5항은 "이 법이나 그 밖의 법률에 따른 보수에 관한 규정에 따르지 아니하고는 어떠한 금전이나 유가물도 공무원의 보수로 지급할 수 없다."라고 규정한 다음, 제47조 제1항에서 공무원의 수당 등 보수에 관한 사항은 대통령령으로 정한다(제2호)고 규정함으로써 국가공무원의 보수에 관하여 이른바 근무조건 법정주의를 채택하고 있다.

위 국가공무원법에 근거한 공무원보수규정 제31조는 공무원에게 예산의 범위에서 봉급 외에 필요한 수당을 지급할 수 있다고 규정하면서 수당의 종류, 지급범위, 지급액, 그 밖에 수당 지급에 필요한 사항은 따로 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 이에 따라 「공무원수당 등에 관한 규정」(이하 '공무원수당규정'이라 한다) 제4조 제1항은 "능력의 개발이나 업무 수행을 위하여 재외국민교육법 시행령 제15조 제1항에 따라 국외에 파견된 공무원 등에게는 재외공관에 근무하는 공무원에게 지급하는 수당 등에 관한 규정을 준용하여 그 규정에 따른 수당 등을 지급한다."라고 규정하고 있다. 또한 공무원수당규정 제2조는 "공무원에게 지급하는 수당과 실비변상 등의 종류, 지급범위, 지급액 및 지급방법에 관한 사항은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 영에

서 정하는 바에 따른다."라고 규정하고 있다.

나. 한편 재외국민교육법 제31조 제2호는 "국가는 재외교육기관·재외교육단체 및 학교법인에 대하여 예산의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 재외교육기관 및 재외교육단체의 운영과 사업에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다."라고 규정하고, 재외국민교육법 시행령 제17조는 "파견공무원에게는 공무원수당규정 제4조에 따른 수당을 지급하되, 교육부장관은 공무원수당규정이 정한 범위에서 예산사정 등을 고려하여 그 지급대상과 지급범위를 조정할 수 있다."라고 규정하고 있다.

3. 원심의 판단

원심은 판시와 같은 이유로, 재외 한국학교가 파견공무원에게 지급할 수당액을 정하여 지급하도록 한 이 사건 선발계획의 수당 부분은 무효이므로 원고에게는 공무원수당규정이 적용되어야 하고, 설령 재외국민교육법 시행령 제17조에 따라 교육부장관에게 파견공무원에게 지급하는 수당과 관련하여 재량권이 인정되더라도, 원고에 대한 이 사건 수당 지급은 구체적인 내부지침이나 세부기준도 없이 모스크바 한국학교와 실무적인 협의 수준에서 이루어졌기 때문에 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법하다고 판단하여, 공무원수당규정에 따른 원고의 추가 수당 청구를 인용하였다.

4. 대법원의 판단

원심의 이러한 판단은 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없다.

가. 국가공무원인 교원의 보수는 본질적으로 급부적 성격이 강한 국가행정의 영역에 속하는 것으로서 해마다 국가의 재정상황 등에 따라 그 액수가 수시로 변화하고, 교원의 보수체계 역시 국가의 정치·사회·경제적 상황, 시대 변화에 따른 교원의 지위 및 역할의 변화, 민간 영역의 보수 체계의 변화 등 사회적·경제적 여건에 따라 적절히

대처할 필요성이 있기 때문에 이에 관한 모든 사항을 법률에 규정하는 것은 입법기술상 매우 어렵다. 따라서 국가공무원인 교원의 보수에 관한 구체적인 내용(보수 체계, 보수 내용, 지급 방법 등)까지 반드시 법률의 형식으로만 정해야 하는 '기본적인 사항'이라고 보기는 어렵고, 이를 행정부의 하위법령에 위임하는 것은 불가피하다[헌법재판소 2013. 11. 28. 선고 2011헌마282, 763(병합) 결정 등 참조].

나. 원심이 인정하거나 기록에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정을 위 법리에 비추어 살펴보면, 공무원수당규정의 특별규정인 재외국민교육법 시행령 제17조에 따라 교육부장관에게 재외 한국학교 파견공무원에 대한 수당 지급과 관련하여 재량권이 인정되고, 교육부장관이 재외국민교육법 시행령 제17조 등 관계법령에 따라 재외 한국학교와 협의를 거쳐 공무원수당규정이 정한 범위에서 예산사정 등을 고려하여 정한 이 사건 선발계획의 수당 부분에 재량권 행사의 기초가 되는 사실을 오인하였다거나 비례·평등의 원칙에 반하는 등의 사유가 있다고 단정하기 어렵다.

1) 교육공무원법 등 관계 법률의 위임에 따라 재외국민교육법 시행령 제17조는 교육부장관이 파견공무원에게는 공무원수당규정 제4조가 정한 범위에서 예산사정 등을 고려하여 그 지급대상과 지급범위를 조정할 수 있도록 규정하고 있으므로, 공무원수당규정 제2조에서 규정한 '다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우'에 해당한다.

2) 공무원의 수당은 직무여건 및 생활여건에 따라 지급되는 부가급여로서(공무원보수규정 제4조 제3호) 파견공무원은 그 복무에 관하여 파견기관의 장의 지휘·감독을 받기 때문에(국가공무원 복무규정 제7조 제1항) 파견공무원의 주택수당, 교통비 등 각종 수당은 실제 근무하는 학교에서의 직무여건과 생활여건 등에 따라 달라질 수 있다.

3) 이 사건에서 교육부장관은 재외국민교육법 시행령 제17조 등 관계법령에 따라 재

외 한국학교와 협의를 거쳐, 공무원수당규정이 정한 범위에서 예산사정과 함께 재외 한국학교의 직무여건과 생활여건, 재외 한국학교 소속 교사와의 형평 등을 종합적으로 고려하여 재외 한국학교들이 지급하는 수당을 제외한 나머지 재외기관 근무수당은 지급하지 아니하는 것으로 그 지급대상과 지급범위를 조정하여 이 사건 선발계획을 수립하여 이를 공고하였다.

4) 재외국민교육법령과 공무원보수규정, 공무원수당규정 등 관계 법령의 목적과 규정 내용 및 체계, 재외 한국학교에 대한 교육공무원 파견 선발 제도 시행 경위와 그 취지, 이 사건 선발계획의 수립과정과 내용 등을 종합적으로 고려하면, 교육부장관이 위와 같이 이 사건 선발계획에서 재외 한국학교들이 지급하는 이 사건 수당 부분을 제외한 나머지 재외기관 근무수당을 지급하지 아니하는 것으로 선발계획을 수립하여 공고한 것 자체를 재외 한국학교 파견공무원 수당 지급에 관한 '내부지침 또는 세부기준'을 정한 것으로 볼 수 있고, 이러한 선발계획의 내용이 위임법령의 목적이나 근본취지에 배치되거나 모순되는 것으로 보이지 않는다.

5) 더욱이 재외 한국학교에 파견되는 교육공무원은 승진가산점을 부여받게 된다. 원고는 위와 같이 정해진 각종 수당, 근무조건 및 승진가산점 등이 기재된 이 사건 선발계획의 공고 내용과 모집안내서를 모두 숙지한 상태에서 모스크바 한국학교 파견공무원 선발 절차에 지원하여 선발되었다. 만약 이 사건 선발계획의 공고 내용과 달리 원고 주장과 같은 공무원수당규정에 따른 추가 수당을 지급하게 되면 위 선발절차에 지원하지 아니한 다른 교육공무원들과의 형평에도 반하게 된다.

다. 그런데도 원심은 재외 한국학교가 파견공무원에게 지급할 수당액을 정하여 지급하도록 한 이 사건 선발계획이 무효이고, 교육부장관이 구체적인 내부지침이나 세부

기준도 없이 재량권을 일탈·남용하여 수당을 지급하였으므로, 원고에게 공무원수당규정에 따라 추가 수당을 지급하여야 한다고 판단하였다. 원심의 이러한 판단에는 재외국민교육법 시행령 제17조 등의 해석·적용 및 재량권 일탈·남용에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 피고의 상고이유 주장은 이유 있다.

5. 결론

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

재판장 대법관 노태약

 대법관 김선수

 대법관 오경미

주 심 대법관 서경환