

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2018두48601 퇴직급여 및 퇴직수당 제한지급처분 취소 청구
원고, 상고인 원고
소송대리인 법무법인(유한) 바른
담당변호사 이은수 외 1인
피고, 피상고인 공무원연금공단
원 심 판 결 서울고등법원 2018. 5. 31. 선고 2018누35072 판결
판 결 선 고 2018. 11. 29.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 이 사건의 쟁점

국가공무원법 제56조는 '모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.'고 정하고 있고, 제78조 제1항 제1호는 '이 법과 이 법에 따른 명령을 위반한 경

우'를 징계 사유로 들고 있다. 구 「공무원연금법」(2018. 3. 20. 법률 제15523호로 전부 개정되기 전의 것) 제64조 제1항 제3호(이하 '이 사건 조항'이라 한다)는 '공무원이 공금의 횡령·유용으로 징계 해임된 경우에는 퇴직급여와 퇴직수당의 일부를 감액하여 지급한다.'고 정하고 있다.

청사 신축공사의 관리업무를 담당한 국가공무원인 원고가 공사대금을 허위로 부풀려 사적인 용도로 사용한 행위를 이유로 해임처분을 받았는데, 원고의 행위가 이 사건 조항에서 정한 '공금의 횡령·유용'에 해당하는지 여부가 이 사건의 주된 쟁점이다.

2. 사실관계

원심판결에 따르면 다음 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 2013. 1. 1.부터 2013. 11. 19.까지 조달청 품질관리단(이하 '품질관리단'이라 한다) ○○○○과에 근무하면서 (지명 생략) 혁신신도시에서 진행된 '품질관리단 청사 신축공사'(이하 '이 사건 신축공사'라 한다)를 관리·감독하는 업무를 담당하였다.

품질관리단의 주무관인 소외 1은 이 사건 신축공사와 관련하여 '기성공사와 준공검사 입회, 기성금과 준공금 지급, 현장공사 진행상황 확인과 감리단에 대한 시정조치 지시, 설계도면 확인, 시공사, 감리단, 조달청 소속 △△△△과와 설계변경에 관한 협의' 등의 업무를 담당하였고, 사무관인 원고는 소외 1이 보고하는 각종 사안을 검토하여 다시 상급자에게 보고하는 업무를 담당하였다.

나. 품질관리단과 조달청장 사이에 이 사건 신축공사와 관련하여 체결된 '시설공사 맞춤형서비스 약정서'의 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 조달청장은 공사계약자 또는 감리자로부터 설계변경 요청이 있을 경우 그 내용을 검토하여 설계변경을 할 필요가 있다고 인정될 때에는 그 내용을 품질관리단에 통

지하고, 품질관리단은 이에 대하여 예산관계를 포함한 의견을 조달청장에게 통지한다(제8조 제1항).

(2) 조달청장은 설계변경에 대한 품질관리단의 통지가 있는 경우에는 변경설계도서 등 설계변경에 필요한 서류를 작성, 계약내용 변경에 필요한 조치를 한다(제8조 제2항).

(3) 품질관리단은 사업규모의 변경 등으로 인하여 설계변경이 필요하다고 인정하는 경우에는 그 변경범위와 사유를 조달청장에게 통지하여 설계변경을 요청할 수 있다(제8조 제3항).

(4) 조달청장이 기성검사 또는 준공검사를 완료하였을 때에는 검사조서를 품질관리단에게 송부하고, 품질관리단은 공사계약자에게 대가 지급 등에 필요한 조치를 한다(제10조 제2항).

다. 원고는 이 사건 신축공사가 진행 중이던 2013. 9.경 품질관리단장인 소외 2로부터 부탁을 받고 소외 1에게 소외 2의 장모가 소유한 상가 화장실 보수공사(이하 '이 사건 보수공사'라 한다)를 저렴한 비용에 진행할 업체를 알아보라고 지시하였다. 소외 1의 요청을 받은 이 사건 신축공사 감리단장인 소외 3은 이 사건 신축공사 중 일부를 하도급받은 주식회사 동부건설업으로 하여금 이 사건 보수공사를 진행하게 하였다.

라. 소외 1은 소외 3 등과 상의하여 이 사건 신축공사의 설계변경을 통하여 공사대금을 부풀리는 방법으로 이 사건 보수공사비 중 일부를 지급하기로 하였다. 소외 1은 위와 같은 경위로 조달청 △△△△과에 허위의 설계변경 승인 건의서가 제출된 사실을 원고에게 보고한 다음 조달청 △△△△과에 전화하여 설계변경에 문제가 없으니 승인해달라고 하였다. 조달청 △△△△과는 허위 내용의 설계변경을 승인하였고, 품질관리단은 2013. 12. 27. 관련 업체에 설계변경을 통해 부풀린 공사대금 35,137,497원을 지

급하였다.

마. 원고에 대하여는 2015. 12. 7. '주무관인 소외 1, 감리단장 소외 3 등과 공모하여 조달청 △△△△과에 이 사건 신축공사에 관한 허위의 설계변경을 요청하여 공사비 35,137,497원 상당을 편취하였다.'는 범죄사실로 벌금 700만 원의 약식명령이 청구되었고, 법원에서 같은 내용으로 약식명령이 발령되어 이후 확정되었다.

바. 조달청장은 2015. 12. 9. 인천지방검찰청으로부터 위 약식명령 청구와 관련한 공무원범죄 처분결과를 통보받고, 중앙징계위원회 해임 의결을 거쳐 2016. 4. 27. 국가공무원법 제56조의 성실의무 위반을 이유로 원고를 해임하는 이 사건 징계처분을 하였다.

사. 피고는 2016. 9. 7. '공무원연금법 제64조 제1항 제3호와 같은 법 시행령 제55조 제1항 제2호는 재직기간이 5년 이상인 공무원이 금품 및 향응수수, 공금의 횡령·유용으로 징계해임된 경우 퇴직급여와 퇴직수당의 1/4을 각 감액하여 지급하도록 하고 있는데, 원고의 이 사건 징계처분 사유가 이에 해당한다.'는 이유로 원고의 퇴직급여와 퇴직수당을 1/4 감액하여 지급하기로 하는 이 사건 감액처분을 하였다.

3. 원심 판단

가. 원심은 아래와 같은 사정에 비추어 원고가 업무상 배임행위를 한 것으로 볼 수 있다고 판단하였다.

(1) 품질관리단과 조달청장 사이에 이 사건 신축공사와 관련하여 체결된 '시설공사 맞춤형서비스 약정서'에 따르면, 품질관리단은 예산관계를 포함하여 전반적인 의견을 조달청장에게 통지할 수 있고, 추가 공사를 위한 설계변경이 필요한지에 관하여는 수요기관인 품질관리단의 의견이 가장 중요하며 품질관리단은 적정한 의견을 제시하여야 할 것으로 보인다.

(2) 원고는 예산의 집행에 관하여 실질적인 업무권한을 가지고 있는 이 사건 신축공사의 담당자로서 예산 집행 시 예산 편성과 신청금액이 적정한지 여부 등을 검토하고 관리해야 할 임무가 있으므로 업무상 배임죄의 주체가 되고, 이 사건 신축공사의 관리·감독 업무를 수행하면서 주무관 소외 1 등과 공모하여 이 사건 보수공사비 중 일부를 이 사건 신축공사비에 허위 계상하는 방식으로 국가 재정에 손해를 입혔다.

나. 나아가 원심은 아래와 같은 점을 고려하여 원고의 행위가 이 사건 조항에서 퇴직급여 등의 감액사유로 정한 '공금의 유용'에 해당하므로 이 사건 처분이 적법하다고 판단하였다.

(1) 이 사건 조항이 퇴직급여 등의 감액사유로 '배임'을 명시하지 않았다고 하여 배임행위가 전적으로 퇴직급여 등의 감액사유에 해당하지 않는다고 볼 것이 아니라 그 행위가 공무원이 그 지위를 이용하여 청렴의무, 성실의무를 저버린 것으로서 횡령에 준하는 행위로 평가될 수 있는 경우에는 유용에 포함되는 것으로 해석함이 타당하다.

(2) 원고의 행위는 공금 유용의 사전적 의미에도 충분히 부합한다.

(3) 허위계상이라는 기망행위가 개입되었으나 그러한 기망행위도 유용을 위한 방편이나 과정으로 보인다.

(4) 이렇게 보더라도 법규정의 가능한 의미를 벗어난 것으로서 유추해석이나 확장해석에 해당한다고 보기 어렵다. 2015. 5. 18. 법률 제13292호로 개정된 지방공무원법 제 69조의2 제1항에서 과거 공금의 '횡령·유용'으로 되어 있던 징계부가금 부과 의결 대상을 '횡령·배임·절도·사기 또는 유용'으로 변경하였다는 등 원고가 들고 있는 사정만으로 이와 달리 보기도 어렵다.

4. 대법원 판단

가. 원고의 징계처분 사유(상고이유 제1점)

원심판결 이유를 관련 법리에 비추어 살펴보면, 원고가 업무상 배임행위를 하였다는 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 업무상 배임에 관한 법리를 오해하거나 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어난 잘못이 없다.

나. 원고의 행위가 공금의 유용에 해당하는지 여부(상고이유 제2점)

(1) 침익적 행정처분의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하고 행정처분의 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석해서는 안된다. 그러나 문언의 통상적인 의미를 벗어나지 않는 한 그 입법 취지와 목적 등을 고려한 목적론적 해석은 허용된다(대법원 2018. 5. 30. 선고 2017두46127 판결 등 참조).

공무원의 모든 업무상 배임행위가 이 사건 조항에 따른 공금의 유용에 해당하는 것은 아니므로, 그 행위가 이 사건 조항에서 정한 퇴직급여 등의 감액사유에 해당하는지 여부를 판단할 때에는 징계의 원인이 된 비위사실의 내용, 이 사건 조항의 입법취지와 문언의 통상적 의미 등을 종합하여 원고의 행위가 공금의 유용에 해당하는지를 판단하여야 한다.

일반적으로 '공금 유용'의 사전적 의미는 '국가나 공공 단체의 운영을 위하여 마련한 자금을 개인이 사사로이 돌려쓰는 것'을 말한다. 이 사건 조항은 금품 및 향응 수수, 공금의 횡령·유용으로 징계 해임된 공무원에 대하여 퇴직급여 등을 감액함으로써 공직사회의 부패를 방지하려는 목적으로 도입되었는데, 이러한 목적을 고려하여 공금 유용을 해석하여야 한다.

원고는 이 사건 신축공사의 관리·감독 업무를 수행하면서 주무관 소외 1 등과 공모하여 이 사건 보수공사비 중 일부를 이 사건 신축공사비에 허위 계상하여 공금이 지출

되도록 하였으므로, 국가예산을 지정된 용도와 달리 사사로운 목적으로 사용한 '공금의 유용'에 해당한다.

(2) 원심판결 이유를 관련 법리, 이 사건 조항의 문언과 입법 취지에 비추어 살펴보면, 원고의 행위가 이 사건 조항에서 정한 '공금의 유용'에 해당한다고 본 원심의 결론은 타당하다. 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 이 사건 조항에 따른 공금 유용의 해석에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

5. 결론

원고의 상고는 이유 없어 이를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	이동원
	대법관	조희대
주 심	대법관	김재형
	대법관	민유숙