

## 서울 행정법원

### 제 1 2 부

### 판 결

사 건 2013구합13723 공익신고자보호조치결정취소  
원 고 주식회사 케이티  
주소 성남시 분당구 정자동 206  
대표이사 황창규  
소송대리인 법무법인 (유한) 태평양  
담당변호사 이정우  
피 고 국민권익위원회  
대표자 위원장 이성보  
소송수행자 홍영철, 권오성  
피고보조참가인 이해관

변론종결 2015. 4. 23.

판결선고 2015. 5. 14.

### 주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.

2. 소송비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 모두 원고가 부담한다.

### 청 구 취 지

피고가 2013. 4. 22. 원고에게 한 제2013-63호 「제주 7대 경관 전화투표 부정 의혹」 건 관련 보호조치 신청 요구 사건에 관하여 한 결정을 취소한다.

### 이 유

#### 1. 이 사건 처분의 경위

가. 원고의 직원인 피고보조참가인(이하 '참가인'이라 한다)은 2010. 2. 1.부터 원고 소속 서울북부마케팅단 을지지사 고객컨설팅팀에서 근무하였다.

나. 원고는 2010. 12. 29.부터 2011. 11. 11.까지 제주 7대 경관 선정투표(이하 '이 사건 투표'라 한다)와 관련하여 전화투표 및 문자투표 서비스를 제공하였다.

다. 참가인은 2012. 4. 30. 피고에게 아래와 같은 내용의 신고를 하였고(이하 '이 사건 신고'라 한다), 첨부파일로 ① 2012. 4. 25.자 'KT, 이 사건 투표 국제전화 사기사건 입증 자료 공개 및 엄정처벌 촉구 시민사회단체 기자회견문', ② 전화번호 '001 - 1588 - 7715'의 착신국가가 영국으로 표기된 '통화사실확인내역', ③ 원고가 작성한 '한겨레신문 보도에 대한 반박보도', '이 사건 투표 관한 사내메일'을 각 제출하였다.

#### 【신고 내용】

원고는 2011. 4.부터 위 전화번호를 통해 이 사건 투표를 진행하였는데, 위 전화번호는 국내에서 전화호가 종료처리되고, 결과데이터만 전용회선을 통해 일본에 있는 서버로 전송 되었으므로 해외전화 사업자와 접속료 정산을 하지 않는 전형적인 국내전화이다. 그럼에도 불구하고 원고는 이를 국제전화라고 홍보하였고, 요금고지서에도 착신국가를 영

국으로 명기하는 등 기만행위를 통하여 엄청난 부당이득을 취하였다.  
또한 원고는 이 사건 투표를 국제문자투표로도 진행하였는데, 악관상 국제문자투표 요금은 1건당 100원을 받도록 명시되어 있음에도 1건당 150원을 받아 부당이득을 취하였다.

라. 원고는 징계위원회의 의결을 거쳐 2012. 12. 28. 다음과 같은 징계사유를 들어 참가인을 2012. 12. 31.자로 해임에 처하는 징계를 하였다(이하 '이 사건 해임'이라 한다).

【징계사유】

1. 무단결근 및 정당한 업무복귀명령의 고의적 불이행  
참가인은 원고의 10여 차례에 걸친 정당한 업무복귀명령에 불응한 채 2012. 10. 16.부터 같은 해 11. 9.까지 19일간 무단 결근함
2. 무단조퇴  
참가인은 조퇴 불승인에도 불구하고 2012. 12. 5.과 같은 달 6. 무단 조퇴함

마. 참가인은 2013. 1. 10. 피고에게 "이 사건 해임이 공익신고자 보호법(이하 '법'이라 한다)이 정한 공익신고를 이유로 한 불이익조치에 해당한다"는 이유로 법에 따른 보호조치를 신청하였다.

바. 피고는 2013. 4. 22. 제2013-63호 「제주 7대 경관 전화투표 부정 의혹」 건 관련 보호조치 신청 요구 사건에 관하여, "참가인은 공익신고 등을 이유로 불이익처분을 받은 것으로 판단되므로 원고의 ○○○ 고객본부장에게 참가인에 대한 이 사건 해임을 취소하고 원상회복을 조치하여 줄 것을 요구하고, 아울러 위 고객본부장을 검찰에 고발하기로 한다"는 내용의 보호조치결정을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 27호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함), 을 제1, 3호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지

**2. 이 사건 처분의 적법 여부**

## 가. 원고의 주장

원고는 다음과 같은 이유에서 이 사건 처분은 위법하므로 취소되어야 한다고 주장한다.

### 1) 절차적 하자 - 이유제시 의무 위반

피고는 이 사건 처분을 하면서 이 사건 신고가 어느 법률과 관련된 공익침해행위를 이유로 하여 제기된 것인지를 알려주지 않아 원고로서는 이 사건 처분의 구체적인 사유가 무엇인지 알 수 없었다. 따라서 이 사건 처분은 행정절차법 제23조 제1항에서 규정하고 있는 행정청의 처분의 근거 및 이유 제시 의무를 위반하여 이루어진 것으로서 위법하다.

### 2) 실체적 하자 - 보호조치요건의 결여

피고는 이 사건 처분을 하기 전 공정거래위원회로부터 이 사건 신고로 의혹이 제기된 공익침해행위에 관하여 무혐의 결정을 받았는바, 이로써 이 사건 처분 당시에는 공익침해행위가 발생하지 않았거나 발생할 우려가 없는 것으로 확인되었으므로, 이 사건 신고는 법이 정한 공익신고에 해당하지 아니하고, 이 사건 해임처분은 참가인이 한 장기간의 무단결근과 무단조퇴에 대하여 원고가 정당한 인사권을 행사한 것이므로 이 사건 신고와는 아무런 인과관계가 없다. 따라서 이 사건 처분은 법이 정한 보호조치요건을 갖추지 못한 것으로서 위법하다.

## 나. 판례 법령 및 규정

별지 기재와 같다.

## 다. 인정사실

### 1) 참가인에 대한 전보조치 등

가) 피고는 2012. 8. 10. 법 시행령 제10조에 근거하여 이 사건 신고사항을 공정거래위원회, 방송통신위원회에 각 송부하였다.

나) 원고는 2012. 5. 9. 참가인을 원고 소속 경기북부마케팅단 가평지사 고객컨설팅팀으로 전보조치하였다(이하 '이 사건 전보조치'라 한다).

다) 참가인이 중앙노동위원회위원장을 상대로 제기한 이 법원 2012구합41493 부당해고및부당노동행위구제재심판정취소 사건에서 이 법원은 2013. 8. 13. 이 사건 전보조치가 정당한 이유 없이 이루어진 것으로서 위법하다는 이유로 참가인에게 승소 판결을 선고하였고, 이 판결은 항소심(서울고등법원 2013누26325)과 상고심(대법원 2015두240)을 거쳐 그대로 확정되었다.

## 2) 종전 보호조치결정과 그에 대한 소송의 경과

가) 참가인은 2012. 5. 22. 피고에게 "이 사건 신고가 법이 정한 공익신고에 해당하고, 이 사건 전보조치가 이 사건 신고를 이유로 한 불이익조치에 해당한다"는 이유로 법에 따른 보호조치를 신청하였다.

나) 이에 대하여 피고는 2012. 8. 27. "참가인은 공익신고 등을 이유로 불이익처분을 받은 것으로 판단되므로 원고 대표이사는 가평지사로 부당전보의 불이익처분을 당한 참가인에 대하여 이 결정서를 받은 날부터 30일 이내에 참가인의 거주지(안양 평촌)를 고려하여 출퇴근이 용이한 근거리 근무지로 전보조치할 것을 요구한다."라는 내용의 보호조치결정을 하였다(이하 '종전 보호조치결정'이라 한다).

다) 원고는 종전 보호조치결정을 이행하지 않은 채 2012. 9. 25. 피고를 상대로 종전 보호조치결정의 취소를 구하는 소를 제기하였는데(이 법원 2012구합32352), 이 법원은 2013. 5. 16. 이 사건 신고가 법상 보호조치결정의 요건을 갖추지 못하였다는 이

유로 원고 승소 판결을 선고하였다.

라) 피고가 이 판결에 불복하여 항소를 제기하였는데(서울고등법원 2013누 16908), 서울고등법원은 2014. 5. 1. 종전 보호조치결정이 법상 보호조치결정의 요건을 모두 갖추었으나, 처분의 근거와 이유를 제시하지 않았다는 이유로 피고의 항소를 기각하였고, 위 판결은 상고심(대법원 2014두8476)을 거쳐 그대로 확정되었다.

### 3) 참가인의 결근과 조퇴

가) 참가인은 2003.경부터 요통이나 추간판 장애 등으로 계속해서 치료를 받아왔다. 구체적으로 건강보험공단 진료기록에 의하면, 2003. 2. 28.부터 2012. 10. 5.까지 허리 질환으로 치료받은 기록이 86회에 이르고, 병가를 신청하기 직전인 2012. 9. 8.부터 같은 해 10. 5.까지 허리 통증으로 14회의 치료를 받았다.

나) 참가인은 2012. 5. 9. 이 사건 전보조치로 가평지사로 발령이 나면서 출·퇴근을 하는데 왕복으로 하루 5시간 정도가 걸렸다.

다) 참가인은 2012. 10. 15. 전날 축구대회에 참가한 후 허리 통증이 심해져 직속상사인 정기승 팀장에게 전화하여 당일은 연가를 사용하고 그 다음날부터는 병가를 사용하겠다고 말했고, 같은 날 한의원을 방문하여 아래허리통증, 요천추부로 2주간의 요양과 치료를 요한다는 취지의 진단서를 발급받아 이를 정기승 팀장에게 발송하였다.

라) 그러나 정기승 팀장은 2012. 10. 16. 참가인에게 "휴가가 모두 소진되었습니다. 출근하시어 정상적인 업무에 임하시기 바랍니다", "병가 또한 입원하지 않았는데, 전화로만 하지 말고 병원에 갈 수 있을 정도면 출근해서 처리하세요"라는 내용의 휴대폰 문자메시지를 보냈고, 이에 대하여 참가인은 허리 통증으로 출근할 수 없는 상황이고 진단서를 발송하였음을 정기승 팀장에게 알렸다.

마) 참가인은 2012. 10. 15.부터 출근하지 아니하였고, 이후 2012. 11. 12.부터 같은 달 18.까지 부친상을 치루고 나서 2012. 11. 19. 업무에 복귀하였다.

(1) 이 기간 동안 정기승 팀장은 참가인에게 전화, 문자메시지, 내용증명우편 등으로 여러 차례에 걸쳐 출근할 것을 지시하였으나, 참가인은 2012. 10. 15.과 16.은 한의원에서 통원치료를, 2012. 10. 17.부터 2012. 11. 9.까지는 정형외과에서 입원 및 통원치료를 받으면서 정기승 팀장에게 허리 통증으로 출근을 할 수 없다는 사정을 전달하였고, 2012. 10. 25.에는 가평지사를 직접 방문하여 정기승 팀장과 병가 승인과 관련하여 면담을 하기도 하였다.

(2) 또한, 참가인은 이 기간 중이던 2012. 10. 23. 문재인 대선 후보가 주관한 '공익제보자와 함께 하는 모임'에 참석하였고, 2012. 10. 25.에는 수원지방검찰청 성남지청을 방문하여 원고의 대표이사를 명예훼손 및 부당노동행위 혐의로 형사고소 하였으며, 2012. 11. 5.에는 중부지방고용노동청 성남지청에 출석하여 위 형사고소와 관련된 진술을 하였다.

바) 참가인은 2012. 11. 30. 정기승 팀장에게, 공익제보와 관련하여 2012. 12. 5. 호루라기 재단으로부터 '올해의 호루라기상'을, 그 다음날 투명성기구로부터 '투명사회상'을 각각 수상하게 되었다면서 이들 상을 수상하기 위하여 이틀간 조퇴를 승인하여 줄 것을 협조 요청하였으나, 정기승 팀장은 2012. 12. 4. 참가인에게 조퇴를 승인할 수 없음을 통보하였다.

사) 참가인은 2012. 12. 5.과 그 다음날 퇴근시간보다 1시간 정도 앞선 오후 5시경에 조퇴하여 위 시상식에 각 참석하였다.

4) 참가인에 대한 이 사건 해임

이에 대하여 원고는 2012. 12. 28. 참가인이 2012. 10. 16.부터 같은 해 11. 9.까지 무단 결근하고 2012. 12. 5.과 같은 달 6. 무단 조퇴하였다는 이유로 참가인을 2012. 12. 31.자로 해임에 처하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제2, 5, 11, 12, 14, 15, 18 내지 24호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함), 을 제1, 11 내지 13호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함)의 각 기재 및 변론 전체의 취지

## 라. 판단

### 1) 절차적 하자의 유무 - 이유제시의무 위반 여부

(가) 행정절차법 제23조 제1항은 행정청이 처분을 하는 때에는 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하도록 규정하고 있고, 이는 행정청의 자의적 결정을 배제하고 당사자로 하여금 행정구제절차에서 적절히 대처할 수 있도록 하는 데 그 취지가 있다. 따라서 처분서에 기재된 내용과 관계 법령 및 당해 처분에 이르기까지 전체적인 과정 등을 종합적으로 고려하여, 처분 당시 당사자가 어떠한 근거와 이유로 처분이 이루어진 것인지를 충분히 알 수 있어서 그에 불복하여 행정구제절차로 나아가는 데에 별다른 지장이 없었던 것으로 인정되는 경우에는 처분서에 처분의 근거와 이유가 구체적으로 명시되어 있지 않았다고 하더라도 그로 말미암아 그 처분이 위법한 것으로 된다고 할 수는 없다(대법원 2013. 11. 14. 선고 2011두18571 판결).

(나) 이 사건에 관하여 보건대, 갑 제1호증의 기재에 의하면, 피고는 이 사건 처분서에 기초사실을 실시하면서 이 사건 신고의 내용이 원고가 '독점규제 및 공정거래에 관한 법률'(이하 '공정거래법'이라 한다) 등을 위반하여 공익침해행위를 한 의혹이 있다는 취지이고, 아울러 공정거래위원회가 피고가 송부한 공정거래법 제3조의2 제1항



제5호의 시장지배적 사업자의 소비자이익 저해행위 위반 관련 공익신고 사건에 관하여 2013. 2. 13. 소비자의 이익을 현저히 저해하였다고 인정하기 곤란하다는 등의 이유로 무혐의 결정을 한 사실을 적시하였음을 알 수 있는바, 이로써 이 사건 처분 당시 원고로서는 이 사건 신고가 문제 삼은 공익침해행위가 공정거래법 제3조의2 제1항 제5호에 해당하는 행위임을 충분히 알 수 있어서 이 사건 처분에 불복하여 행정구제절차로 나아가는 데에 별다른 지장이 없었던 것으로 보인다.

(다) 따라서 이 사건 처분에 처분의 근거와 이유 제시가 불충분하여 행정절차법 제23조 제1항의 규정을 위반한 절차상 위법이 있다고 할 수 없다.

## 2) 실체적 하자의 유무 - 보호조치결정의 요건 구비 여부

### 가) 보호조치결정의 요건

법 제20조 제1항에 의하면, 피고는 신청인이 '공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았다'고 인정될 경우 보호조치결정을 하여야 한다. 이에 따르면, 보호조치결정을 하기 위해서는 ① 공익신고등이 있고, ② 이를 이유로 한 불이익조치가 있으며, ③ 공익신고등과 불이익조치 사이의 인과관계가 요구된다고 할 것이다. 따라서 아래에서는 이 사건 처분이 위 각 요건을 충족하는지 살펴보기로 한다.

### 나) 공익신고등

(가) 법 제2조 제3호는 '공익신고등'이란 공익신고와 공익신고에 대한 조사 등 절차에서 진술하는 등의 행위라고 규정하고 있고, 법 제2조 제2호는 '공익신고'란 피고 등에게 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고하는 등의 행위라고 규정하면서, 다만 신고 내용이 거짓임을 알았거나 알 수 있었음에도 신고한 경우에는 공익신고로 보지 않도록 규정하고 있다.

법 제2조 제1호는 '공익침해행위'란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서, 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위 또는 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위라고 규정하고 있다.

이와 관련하여 법 [별표]는 공정거래법을 포함한 11개 법률과 국민의 건강 등에 관련된 법률로서 대통령령으로 정하는 법률을 공익침해행위 대상 법률로 규정하고 있고, 구 공익신고자 보호법 시행령(2014. 4. 8. 대통령령 제25300호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 시행령'이라 한다) 제2조 및 [별표1]은 '가맹사업거래의 공정화에 관한 법률' 등 169개 법률을 공익침해행위 대상 법률로 규정하고 있다.

위와 같은 규정들에 비추어 보면, 보호조치결정의 전제가 되는 공익신고란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 법 [별표] 또는 구 시행령 [별표1]에 규정된 법률의 벌칙 또는 행정처분의 대상이 되는 행위가 행해졌거나 그러한 우려가 있다는 사실을 피고 등에게 신고하는 행위를 의미한다고 할 것이다.

또한 앞서 본 바와 같이 법 제2조 제2호에 의하면 신고자가 신고 내용이 거짓임을 알았거나 알 수 있었던 경우에는 공익신고에 해당하지 않게 되는데, 그 반대해석상 설령 신고 내용이 사실이 아니라고 하더라도 신고자가 신고 내용이 거짓임을 알지 못하였고 알 수 없었던 경우에는 공익신고에 해당한다고 보는 것이 타당하다. 즉 신고 내용이 사실이 아니어서 결과적으로 법 [별표] 또는 구 시행령 [별표1]에 규정된 법률의 벌칙 또는 행정처분의 대상이 되지 않는다고 하더라도, 신고 당시를 기준으로 그 신고 내용 자체가 위와 같은 벌칙 또는 행정처분의 대상으로 평가받을 수

있는 행위이고 신고자가 그 신고 내용이 사실이 아님을 알지 못하였고 알 수 없었던 경우에는 공익신고에 해당한다고 볼 수 있다.

(나) 이 사건에 관하여 보건대, 갑 제11호증의 2, 을 제9호증의 각 기재와 변론 전체의 취지에 의하면, 원고는 2011. 4. 기준으로 유선전화 시장의 85.2%, 무선전화 시장의 31.7%를 점유하는 사업자이고, 이 사건 투표에 참여하는 사람이 이 사건 전화번호로 전화를 하면 그 전화신호는 일단 국내에 설치된 원고의 KT지능망을 통해 수신된 후 원고가 일본에 둔 투표통계서버로 그 결과가 전송되었다가 최종적으로 영국의 뉴세븐원더스에서 투표수를 조회·검증하는 구조였음에도 전화요금 고지서에는 영국이 착신국가로 표시되었고, 원고의 요금 체계상 일반적인 국제문자서비스 요금은 1건당 100원임에도 이 사건 문자투표에 대하여는 1건당 150원의 요금을 부과한 사실, 이 사건 투표서비스가 국제전화 식별번호인 '001'을 사용하였음에도 실착신 국제전화번호가 없고, 일반적인 국제전화와 달리 외국 국제관문교환기를 거쳐 국외로 신호가 전송되지 않은 사실, 방송통신위원회 행정사무관도 이 사건 투표서비스(음성, 문자)가 국제전화인지 국내전화인지 단정 지어 말할 수 없다고 진술한 사실이 인정되는바, 이러한 원고의 행위는 공정거래법 제3조의2 제1항 제5호(시장 지배적 사업자는 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 남용행위를 하여서는 아니됨) 및 제66조 제1항 제1호(제3조의2의 규정에 위반하여 남용행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 2억 원 이하의 벌금에 처함)에 해당한다고 볼 여지가 있다.

설령 위와 같은 원고의 행위가 위 조항에 해당하지 않는다고 하더라도, 참가인이 신고한 내용 자체는 위와 같은 사실에 상당 부분 부합할 뿐만 아니라

그 신고 내용에 일부 사실과 다른 부분이 있다고 하더라도 참가인이 그러한 사정을 알았다거나 알 수 있었다는 점을 인정할 증거도 없다. 또한 피고가 참가인이 신고한 위와 같은 원고의 행위를 공정거래법 등에 위반한 행위로 평가한 것에 어떠한 잘못이 있다고 볼 근거도 없다. 따라서 이 사건 신고는 공익신고에 해당한다고 보는 것이 타당하다.

(다) 이에 대하여 원고는, 피고가 이 사건 처분을 하기 전 공정거래위원회가 공정거래법 위반 혐의에 대하여 무혐의 결정을 하였는바, 이 사건 처분 당시에는 공익침해행위가 발생하지 않았거나 발생할 우려가 없는 것으로 확인되었다고 할 것이므로, 이 사건 신고는 공익신고에 해당하지 않는다는 취지로 주장한다.

살피건대, 갑 제6호증의 기재에 의하면, 공정거래위원회가 피고의 송부에 따라 이 사건 신고 내용을 심사한 후 이 사건 처분이 있기 전인 2013. 2. 13. 소비자의 이익을 현저히 저해하였다고 인정하기 곤란하다는 등의 이유로 무혐의 결정을 한 사실은 인정되나, 앞서 본 바와 같이 신고 당시를 기준으로 이 사건 신고 내용이 그 자체로 공정거래법 제3조의2 제1항 제5호 등에 위반되었다고 볼 여지가 있는 한 이 사건 신고는 공익신고에 해당하는 것으로 판단되고, 공정거래위원회의 무혐의 결정은 위와 같은 판단에 아무런 장애가 되지 아니한다.

만일 원고의 주장처럼 공익침해행위가 객관적으로 존재하는 경우, 즉 신고 이후 최종적으로 법원의 판결 등에 의하여 공익침해행위로 확인된 행위만을 공익신고의 대상으로 볼 수 있다면, 신고 내용의 존부에 관한 조사권한이 없고 법률의 해석·적용 권한이 없는 피고에게 그러한 의무를 사실상 부과하는 것이 될 뿐만 아니라, 공익신고자를 보호함으로써 투명하고 깨끗한 사회풍토를 확립하려는 법의 목적(법

제1조 참조)이나 공익신고자를 보호하여야 하는 국가의 책무(법 제3조 참조)에 반하는 결과가 되어 부당하다. 따라서 원고의 위 주장은 받아들일 수 없다.

다) 불이익조치

원고가 참가인을 2013. 12. 31.자로 해임한 것이 법 제2조 제6호 가목에 규정된 신분상의 불이익조치에 해당함은 분명하다.

라) 인과관계

가) 법 제23조 제2호는 공익신고등이 있는 후 2년 이내에 공익신고자등에 대하여 불이익조치를 한 경우에 공익신고자등이 해당 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정한다고 규정하고 있다.

이 사건에 관하여 보건대, 참가인이 2012. 4. 30. 피고에게 이 사건 신고를 하고, 원고가 2013. 12. 28. 참가인을 2012. 12. 31.자로 해임에 처한 사실은 앞에서 본 바와 같은바, 참가인을 해임에 처하는 불이익조치가 이 사건 신고일로부터 2년 이내에 이루어졌음은 역수상 명백하므로, 참가인은 이 사건 신고를 이유로 해임을 당한 것으로 법률상 추정된다.

나) 이에 대하여 원고는, 이 사건 해임은 참가인이 한 장기간의 무단결근과 무단조퇴에 대하여 원고가 정당한 인사권을 행사한 것이므로 이 사건 신고와는 아무런 인과관계가 없다고 주장한다.

살피건대, 갑 제12호증, 갑 제25호증의 각 기재에 의하면, 원고의 직원은 상병으로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때 사전에 승인을 받아 병가를 사용할 있고(복무관리지침 제35조 제1항 제2호, 제42조 제1항), 조퇴를 하고자 할 때에도 소속 부서장의 승인을 얻어야 하는 사실(취업규칙 제31조)을 인정할 수 있는데, 참가인이 병

가를 승인받지 아니한 상태에서 2012. 10. 16.부터 같은 해 11. 9.까지 결근하고, 마찬가지로 조퇴를 승인받지 아니한 상태에서 2012. 12. 5.과 같은 달 6. 조퇴한 사실은 앞에서 본 바와 같은바, 이러한 참가인의 행위는 무단결근과 무단조퇴에 해당한다고 봄이 타당하므로 참가인에 대한 징계사유는 인정된다.

그러나 앞서 인정한 사실과 갑 제1호증의 기재 및 변론 전체의 취지에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하면, 참가인에 대한 이 사건 해임은 징계양정권을 일탈하거나 남용하여 공익신고자인 참가인에게 가해진 보복성 조치라고 봄이 타당하므로, 징계사유가 인정되는 것만으로는 이 사건 신고와 해임 사이에 인과관계가 없다고 보기 어렵다.

① 참가인은 오랫동안 요통, 추간관 장애 등으로 만성적인 허리 질환을 앓아 왔고, 병가 신청 전날 축구대회 참가 후 허리통증이 심해져 직속상사인 정기승 팀장에게 병가를 신청한 것으로 보인다.

② 원고는 이 사건 신고를 이유로 참가인을 가평지사로 전보조치하였고, 그로 인하여 참가인이 그곳으로 출·퇴근을 하는데 왕복 5시간 가량이 소요되면서 허리 통증이 악화된 것으로 보인다.

③ 피고가 종전 보호조치결정에서 위 전보조치를 공익신고에 따른 불이익조치로 판단하여 원고에게 참가인을 근거리 근무지로 전보조치할 것을 요구하였으나 원고는 이를 이행하지 않았고, 더 나아가 종전 보호조치결정의 취소를 구하는 행정소송을 제기하기도 하였으나, 관련 소송에서 위 전보조치가 공익신고에 따른 불이익조치인 것으로 최종 판단을 받았다.

④ 참가인은 병가를 신청하면서 허리 통증을 병명으로 한 진단서를

발급받아 원고 측에게 제출하였고 결근 기간 동안 허리 통증에 관하여 꾸준히 입원 및 통원치료를 받은 반면, 원고 측은 합리적인 근거 없이 참가인이 제출한 진단서의 신빙성을 의심하며 입원할 정도가 아니면 출근하라고 계속하여 지시하는 등 처음부터 참가인의 병가 신청을 승인해 줄 마음이 없었던 것으로 보인다.

⑤ 참가인이 2012. 10. 23. '공익제보자와 함께 하는 모임'에 참석하는 등 결근 기간 동안 3차례에 걸쳐 외부 활동을 하였으나, 이들 외부 활동의 성격이나 내용 등에 비추어 보면, 그러한 사정만으로는 참가인이 그 당시 편도로 2시간 30분이나 걸리는 직장에 출근할 수 있을 정도로 허리 통증이 경미하였다고 단정하기 어렵다.

⑥ 참가인은 원고 측에게 2012. 12. 5.과 같은 달 6. 양 이틀간 조퇴가 불가피한 이유 즉, 공익제보와 관련된 시상식에 수상자로서 직접 참석해야 함을 충분히 소명하였고 조퇴 시간도 이틀간 불과 1시간씩에 불과한데도 원고 측은 참가인이 이러한 시상식에 참석하는 것이 자신의 이익에 반하는 것으로 보아 조퇴를 불승인한 것으로 보인다.

⑦ 원고가 그간 참가인에게 한 일련의 조치를 살펴보면, 원고는 공익신고를 한 참가인을 조직에서 퇴출시키기 위하여 출·퇴근을 하는데 왕복 5시간이나 소요되는 원거리로 참가인을 전보시킨 후 참가인이 장거리 출·퇴근 등으로 허리 통증이 악화되어 병가를 신청하자, 합리적인 이유 없이 이를 불승인하여 무단결근 처리한 다음 이를 빌미로 참가인을 해임한 것으로 보인다.

따라서 원고의 위 주장은 받아들이지 않는다.




### 3) 소결론

결국, 이 사건 처분은 절차적으로 적법할 뿐만 아니라 보호조치결정의 요건

을 모두 갖추고 있어 실체적으로도 적법하다.

**3. 결론**

그렇다면, 원고의 이 사건 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

|     |    |     |            |   |
|-----|----|-----|------------|---|
| 재판장 | 판사 | 이승한 | <u>이승한</u> |    |
|     | 판사 | 박기주 | <u>박기주</u> |    |
|     | 판사 | 이화연 | <u>이화연</u> |  |



## 관계 법령 및 규정

### ■ 공익신고자 보호법

#### 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "공익침해행위"란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로써 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
  - 가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위
  - 나. 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위
2. "공익신고"란 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 공익신고로 보지 아니한다.
  - 가. 공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익신고를 한 경우
  - 나. 공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우
3. "공익신고등"이란 공익신고와 공익신고에 대한 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공하는 것을 말한다.
4. "공익신고자"란 공익신고를 한 사람을 말한다.
5. "공익신고자등"이란 공익신고자와 공익신고에 대한 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공한 사람을 말한다.
6. "불이익조치"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조치를 말한다.
  - 가. 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치

#### 제6조(공익신고)

누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익신고를 할 수 있다.

1. 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자
2. 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독

기관(이하 "조사기관"이라 한다)

- 3. 수사기관
- 4. 위원회

5. 그 밖에 공익신고를 하는 것이 공익침해행위의 발생이나 그로 인한 피해의 확대방지에 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 자

**제9조(신고내용의 확인 및 이첩 등)** ① 위원회가 공익신고를 받은 때에는 공익신고자의 인적사항, 공익신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특징에 필요한 사항 등을 확인할 수 있다.

② 위원회는 제1항의 사항에 대한 진위여부를 확인하는 데 필요한 범위에서 공익신고자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

③ 위원회는 제2항에 따른 사실 확인을 마친 후에는 바로 해당 조사기관이나 수사기관에 이첩하고, 그 사실을 공익신고자에게 통보하여야 한다.

④ 제3항에 따라 공익신고를 이첩받은 조사기관이나 수사기관은 조사·수사 종료 후 조사결과 또는 수사결과를 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 조사결과 또는 수사결과에의 요지를 공익신고자에게 통지하여야 한다.

**제10조(공익신고의 처리)** ① 조사기관은 공익신고를 받은 때와 위원회로부터 공익신고를 이첩 받은 때에는 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 한다.

② 조사기관은 공익신고가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조사를 하지 아니하거나 중단하고 끝낼 수 있다.

- 1. 공익신고의 내용이 명백히 거짓인 경우
- 2. 공익신고자의 인적사항을 알 수 없는 경우
- 3. 공익신고자가 신고서나 증명자료 등에 대한 보완 요구를 2회 이상 받고도 보완 기간에 보완하지 아니한 경우
- 4. 공익신고에 대한 처리 결과를 통지받은 사항에 대하여 정당한 사유 없이 다시 신고한 경우
- 5. 공익신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우
- 6. 다른 법령에 따라 해당 공익침해행위에 대한 조사가 시작되었거나 이미 끝난 경우
- 7. 그 밖에 공익침해행위에 대한 조사가 필요하지 아니하다고 대통령령으로 정하는 경우

③ 조사기관은 제2항에 따라 조사하지 아니하기로 하거나 조사를 중단하고 끝낸 때에는 바로 그 사실을 공익신고자에게 통보하여야 한다.

- ④ 조사기관은 공익신고에 대한 조사를 끝냈을 때에는 조사결과에 따라 필요한 조치를 취하고 그 결과를 공익신고자에게 통보하여야 한다.
- ⑤ 제6조에 따라 공익신고를 접수한 기관의 종사자 등은 공익신고에 대한 조사결과 공익침해 행위가 발견되기 전에는 피신고자의 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개하여서는 아니 된다.
- ⑥ 조사기관이 그 관할에 속하지 아니하는 공익신고를 접수하였거나 이송 또는 이첩받은 때에는 바로 해당 조사기관에 이송하여야 하고 그 사실을 공익신고자에게 통지하여야 한다.

### **제15조(불이익조치 등의 금지)**

- ① 누구든지 공익신고자들에게 공익신고등을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다.
- ② 누구든지 공익신고등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고자들에게 공익신고등을 취소하도록 강요하여서는 아니 된다.

### **제17조(보호조치 신청)**

- ① 공익신고자들은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 때(공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받은 후 공익신고를 한 경우를 포함한다)에는 위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치(이하 "보호조치"라 한다)를 신청할 수 있다.
- ② 보호조치는 불이익조치가 있었던 날(불이익조치가 계속된 경우에는 그 종료일)부터 3개월 이내에 신청하여야 한다. 다만, 공익신고자들이 천재지변, 전쟁, 사변, 그 밖에 불가항력의 사유로 3개월 이내에 보호조치를 신청할 수 없었을 때에는 그 사유가 소멸한 날부터 14일(국외에서의 보호조치 요구는 30일) 이내에 신청할 수 있다.
- ③ 다른 법령에 공익신고등을 이유로 받은 불이익조치에 대한 행정적 구제(구제)절차가 있는 경우 공익신고자들은 그 절차에 따라 구제를 청구할 수 있다. 다만, 제1항에 따라 공익신고자들이 보호조치를 신청한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 보호조치의 신청 방법 및 절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### **제18조(보호조치 신청외 각하)**

위원회는 보호조치의 신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 결정으로 신청을 각하(각하)할 수 있다.

1. 공익신고자등 또는 「행정절차법」 제12조제1항에 따른 대리인이 아닌 사람이 신청한 경우
2. 공익신고가 제10조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우
3. 제17조제2항에 따른 신청기간이 지나 신청한 경우

4. 각하결정, 제20조제1항에 따른 보호조치결정 또는 기각결정을 받은 동일한 불이익조치에 대하여 다시 신청한 경우
5. 제20조제2항에 따라 위원회가 보호조치를 권고한 사항에 대하여 다시 신청한 경우
6. 다른 법령에 따른 구제절차를 신청한 경우
7. 다른 법령에 따른 구제절차에 의하여 이미 구제받은 경우

**제19조(보호조치 신청에 대한 조사)** ① 위원회는 보호조치를 신청받은 때에는 바로 공익신고자 등이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았는지에 대한 조사를 시작하여야 한다. 이 경우 위원회는 공익신고자등이 보호조치를 신청한 사실을 조사기관에 통보할 수 있다.

② 위원회는 보호조치의 신청에 대한 조사에 필요하다고 인정하면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다.

1. 보호조치를 신청한 사람(이하 "신청인"이라 한다)
2. 불이익조치를 한 자
3. 참고인
4. 관계 기관·단체 또는 기업

③ 위원회는 제2항 제1호부터 제3호까지의 자에게 출석을 요구하여 진술을 청취하거나 진술서의 제출을 요구할 수 있다.

④ 위원회는 조사 과정에서 관계 당사자에게 충분한 소명(疏明) 기회를 주어야 한다.

⑤ 제1항 후단에 따라 통보받은 조사기관은 위원회의 보호조치 신청에 대한 조사와 관련하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 협력하여야 한다.

**제20조(보호조치결정 등)**

① 위원회는 조사 결과 신청인이 공익신고등을 이유로 불이익조치(제2조제6호아목 및 자목에 해당하는 불이익조치는 제외한다)를 받았다고 인정될 때에는 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 다음 각 호의 보호조치를 취하도록 요구하는 결정(이하 "보호조치결정"이라 한다)을 하여야 하며, 신청인이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정되지 아니하는 경우에는 보호조치 요구를 기각하는 결정(이하 "기각결정"이라 한다)을 하여야 한다.

1. 원상회복 조치
2. 차별 지급되거나 체불(체불)된 보수 등(이자를 포함한다)의 지급
3. 그 밖에 불이익조치에 대한 취소 또는 금지

③ 제18조에 따른 각하결정, 제1항에 따른 보호조치결정과 기각결정 및 제2항에 따른 권고는

서면으로 하여야 하며, 신청인과 불이익조치를 한 자에게 모두 통보하여야 한다.

④ 위원회는 보호조치결정을 하는 경우에는 공익신고등을 이유로 불이익조치를 한 자의 징계권자에게 그에 대한 징계를 요구할 수 있다.

⑤ 제1항제2호에 따른 차별 지급되거나 체불된 보수 등의 지급 기준 및 산정방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제23조(불이익조치 추정)**

다음 각 호의 사유가 있는 경우 공익신고자등이 해당 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정한다.

1. 공익신고자등을 알아내려고 하거나 공익신고등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고등의 취소를 강요한 경우
2. 공익신고등이 있는 후 2년 이내에 공익신고자등에 대하여 불이익조치를 한 경우
3. 제22조제4항에 따른 불이익조치 금지 권고를 받고도 불이익조치를 한 경우

**제30조(벌칙)**

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제15조 제1항을 위반하여 공익신고자등에게 제2조 제6호 가목에 해당하는 불이익조치를 한 자
2. 제21조 제2항에 따라 확정되거나 행정소송을 제기하여 확정된 보호조치결정을 이행하지 아니한 자

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제15조 제1항을 위반하여 공익신고자등에게 제2조 제6호 나목부터 사목까지 중 어느 하나에 해당하는 불이익조치를 한 자

[별표]

공익침해행위 대상 법률(제2조 제1호 관련)

1. 「농산물품질관리법」
2. 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」
3. 「식품위생법」

4. 「자연환경보전법」
5. 「품질경영 및 공산품안전관리법」
6. 「폐기물관리법」
7. 「혈액관리법」
8. 「의료법」
9. 「소비자기본법」
10. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」
11. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」
12. 그 밖에 국민의 건강과 안전, 환경 보호, 소비자의 이익 보호 및 공정한 경쟁 확보 등에 관련된 법률로서 대통령령으로 정하는 법률

■ **독점규제 및 공정거래에 관한 법률**

**제3조의2(시장지배적지위의 남용금지)**

① 시장지배적사업자는 다음 각호의 1에 해당하는 행위(이하 "남용행위"라 한다)를 하여서는 아니된다.

1. 상품의 가격이나 용역의 대가(이하 "가격"이라 한다)를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위
2. 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위
3. 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위
4. 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위
5. 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위

**제66조(벌칙)**

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처한다

1. 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지)의 규정에 위반하여 남용행위를 한 자

■ **구 공의신고자 보호법 시행령(2014. 4. 8. 대통령령 제25300호로 개정되기 전의 것)**

**제2조(공의침해행위 대상 법률)**

「공익신고자 보호법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호가목에 따른 법 별표 제12호에서 "국민의 건강과 안전, 환경 보호, 소비자의 이익 보호 및 공정한 경쟁 확보 등에 관련된 법률로서 대통령령으로 정하는 법률"이란 별표 1의 법률을 말한다.

### 제3조(행정처분의 범위)

법 제2조제1호나목에서 "인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분을 말한다.

1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·검정·인증·확인·증명·등록 등을 취소·철회하거나 말소하는 처분
2. 영업·업무·효력·자격 등을 정지하는 처분
3. 시정명령, 시설개수명령, 이전명령, 폐쇄명령, 철거명령, 위반사실 공표명령 등 의무자의 의사에 반하여 특정한 행위를 명하는 처분
4. 과징금, 과태료 등 위반사실을 이유로 금전 납부 의무를 부과하는 처분

### 제8조(공익신고의 처리)

① 위원회는 공익신고를 받은 날부터 60일 이내에 그 내용을 확인하여 조사기관등에 이첩(이첩)하여야 한다. 다만, 공익신고가 법 제10조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이첩하지 아니할 수 있다.

② 위원회는 공익신고 내용의 보완 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 제1항에서 정한 기간을 30일 이내에서 연장할 수 있다.

③ 위원회는 제1항 단서에 따라 공익신고를 이첩하지 아니하는 경우에는 그 사실 및 사유를 공익신고자에게 통지하여야 한다.

### 제9조(공익신고의 이첩)

① 위원회가 법 제9조제3항에 따라 조사기관등에 공익신고를 이첩하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라야 한다.

1. 지도·감독·규제 또는 조사의 필요성이 있다고 인정되는 경우: 조사기관
2. 범죄 혐의가 있거나 수사의 필요성이 있다고 인정되는 경우: 수사기관

② 위원회는 공익신고 내용이 여러 기관과 관련되는 경우에는 주관기관을 지정하여 이첩할 수 있다. 이 경우 주관기관과 관련 기관은 공익신고가 한꺼번에 처리되도록 상호 협조하여야 한다.

③ 위원회는 법 제9조제3항에 따라 공익신고를 이첩하는 경우에는 법 제8조제1항 각 호의 사

함과 공익신고자가 제출한 증거자료 등을 함께 이첩하여야 한다. 다만, 공익신고자가 신분공개에 동의하지 아니한 경우에는 인적사항은 제외한다.

**제10조(공공기관 송부)**

① 위원회는 공익신고로 받은 사항(이하 "신고사항"이라 한다)이 공익침해행위인지 여부가 명백하지 아니한 경우로서 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 공공기관(이하 "공공기관"이라 한다)에서 처리함이 타당하다고 인정될 때에는 신고사항을 공공기관에 보낼 수 있다. 이 경우 위원회는 그 사실을 공익신고자에게 통지하여야 한다.

② 제1항에 따라 신고사항을 받은 공공기관은 신고사항이 공익침해행위로 확인된 경우에는 그 사실을 위원회에 통보하여야 하고, 위원회는 제9조제1항에 따른 기준에 따라 조사기관등에 이첩하여야 한다. 다만, 신고사항을 받은 공공기관이 해당 공익침해행위에 대한 조사기관등인 경우에는 제8조제1항에 따라 이첩받은 것으로 보고, 공익침해행위를 처리하여야 한다.

[별표]

공익침해행위 대상 법률(제2조)

- 1. 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」
- 2. 내지 168. 생략
- 169. 「후천성면역결핍증 예방법」

**■ 원고의 복무관리지침**

**제35조(병가)**

- ① 직원이 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 연간누계 70일까지 병가를 부여한다.
  - 2. 기타 상병으로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때

**제42조(휴가의 승인과 출근명령)**

① 직원이 이 지침에 의한 휴가를 받고자 하는 경우에는 사전에 승인을 받아야 한다. 다만, 긴급한 사유로 인하여 휴가를 사전에 승인을 받지 못한 경우에는 당일 정오까지 다른 직원으로 하여금 이를 대행하게 할 수 있다.

**■ 원고의 취업규칙**



**제31조(조퇴와 외출)**

직원이 조퇴 또는 외출하고자 할 때에는 근무상황부에 의하여 소속부서장의 승인을 얻어야 한다. 끝.