

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건	2015두40248 정교사1급자격증발급신청거부처분취소
원고, 피상고인	별지 원고 명단 기재와 같다.
	원고들 소송대리인 법무법인 해승
	담당변호사 노성현
피고, 상고인	교육부장관
	소송대리인 법무법인 지후
	담당변호사 홍미정 외 1인
원 심 판 결	서울고등법원 2015. 3. 13. 선고 2014누62267 판결
판 결 선 고	2018. 6. 15.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 행정처분이 법규성이 없는 내부지침 등의 규정에 위배된다고 하더라도 그 이유만으로 처분이 위법하게 되는 것은 아니고, 또 그 내부지침 등에서 정한 요건에 부합한다고 하여 반드시 그 처분이 적법한 것이라고 할 수도 없다. 처분의 적법 여부는 그러한 내부지침 등에서 정한 요건에 합치하는지 여부가 아니라 일반 국민에 대하여 구속력을 가지는 법률 등 법규성이 있는 관계 법령의 규정을 기준으로 판단하여야 한다(대법원 2013. 11. 28. 선고 2011두29281 판결 등 참조).

구 교육과학기술부가 교원자격검정 관련 업무의 시행을 위하여 만든 '2013년도 교원자격검정 실무편람'에는 중등학교 정교사(1급) 자격기준과 관련하여 "현직교원만 취득 가능(기간제 불가)"이라고 기재되어 있으나(이하 '이 사건 규정'이라고 한다), 이는 법령의 위임 없이 교원자격검정 업무와 직접적인 관련이 없는 사항인 '정교사(1급) 자격기준'을 제한하고 있다. 나아가 이 사건 규정은 행정청 내의 사무처리준칙으로서 행정조직 내부지침의 성격을 지닐 뿐 대외적인 구속력을 가진다고 볼 수 없다.

그러므로 피고가 이 사건 규정에 따라 기간제 교원인 원고들의 중등학교 정교사(1급) 자격증 발급신청을 거부하였더라도, 그 처분의 적법 여부는 이 사건 규정에 부합하는지 여부가 아니라 처분 당시의 초·중등교육법, 교육공무원법, 교원자격검정령 등 관계 법령을 기준으로 판단하여야 한다.

2. 가. 초·중등교육법 제21조 제2항에 의하면, "교사는 정교사(1급·2급), 준교사, 전문상담교사(1급·2급), 사서교사(1급·2급), 실기교사, 보건교사(1급·2급) 및 영양교사(1급·2급)로 나누되, 별표 2의 자격 기준에 해당하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 사람이어야 한다."라고 규정하고 있다. 위 [별표 2]는 중등학교 정교사(1급) 자격기준으로, 중등학교의 정교사(2

급) 자격증을 가지고 교육대학원 또는 교육부장관이 지정하는 대학원 교육과에서 석사 학위를 받은 사람으로서 1년 이상의 교육경력이 있는 사람(제1호) 등을 열거하고 있다. 여기서 '교육경력'이란 중·고등학교 등에서 교원으로서 전임으로 근무한 경력을 말한다(교원자격검정령 제8조 제1항 제1호).

한편, 중·고등학교에는 원칙적으로 교장·교감·수석교사 및 교사를 '교원'으로 두고(초·중등교육법 제19조 제1항), 중·고등학교에 근무하는 교원은 교육공무원에 해당하며(교육공무원법 제2조 제1항 제1호, 제3항 제1호), 교육공무원법의 적용을 받는 교원에는 기간제 교원이 포함된다(교육공무원법 제10조의3 제1항).

나. 이와 같은 관계 법령의 문언, 내용, 취지 등에 비추어 보면, 중등학교 정교사(1급) 자격은 초·중등교육법 제21조 제2항 [별표 2]에서 정한 자격기준을 갖춘 사람에 대하여 정규 교원과 기간제 교원을 구별하지 않고 부여한다는 취지로 해석함이 타당하다. 이렇게 새긴다고 하여 기간제 교원이 정규 교원과 같은 법적 지위를 누리게 되는 것도 아니고, 오로지 급여와 관련한 호봉산정에만 일부 영향이 있게 될 따름이다.

(1) 위 [별표 2]는 문언상 정규 교원과 기간제 교원을 구분하고 있지 않으므로 '정규 교원'에 한정하여 정교사(1급) 자격을 부여하는 것으로 볼 수 없다. 정교사(1급) 자격기준으로 위 [별표 2] 제1호 등에서 요구하는 '교육경력'의 의미를 규정한 교원자격검정령 규정도 기간제 교원이라고 하여 달리 취급하고 있지 않다.

(2) 교원은 교육자로서 갖추어야 할 품성과 자질을 향상시키기 위하여 노력하여야 하고(교육기본법 제14조 제2항), 그 직책을 수행하기 위하여 끊임없이 연구와 수양에 힘써야 한다(교육공무원법 제38조 제1항). 이처럼 교육의 질은 교사의 전문성을 바탕으로 자신들이 담당하는 역할과 책무를 성실하게 완수할 때 보장될 수 있는데, 상위 자

격증 제도는 각급 학교에서 일정 기간 교육경험을 축적한 교원의 직무수행능력이나 자질을 향상시켜 교육의 질을 제고하기 위한 것이다. 이러한 '자격'제도의 취지와 성격에 비추어 보면, 중등학교 정교사(1급) 자격증 부여 대상이 오로지 정규 교원만으로 한정된다고 볼 수 없다.

(3) 기간제 교원 제도는 다양한 교육과정의 개설·운영 및 원활한 교원수급 등을 통해 교육과정 운영의 안정성을 확보하기 위해 도입되었다. 기간제 교원은 원칙적으로 정규 교원의 일시적 보충을 위해 한시적으로 임용된 인력이지만 현실적으로 담임 교사직을 수행하는 등 정규 교원과 별 차이 없이 근무하고 있다. 그렇다면 일정 기간 교육경험을 축적한 기간제 교원도 직무수행능력이나 자질을 향상시켜 교육의 질을 제고하여야 한다는 점에서는 정규 교원과 다르지 않다.

3. 원심 판시 중 이 사건 규정이 법규명령에 해당함을 전제로 한 부분은 적절하지 아니하나, 정규 교원에 대하여만 중등학교 정교사(1급) 자격을 부여할 수 있다고 전제한 이 사건 규정에 따른 처분이 위법하다고 판단한 원심의 결론은 앞서 본 법리에 따른 것으로서 수긍할 수 있다. 원심판결에 상고이유 주장과 같이 정교사(1급) 자격 기준 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

4. 그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김소영

대법관 고영한

대법관 권순일

주 심 대법관 조재연