

2014추33 자율형사립고등학교 행정처분 직권취소처분 취소청구 사건 보도자료

대법원 공보관실(02-3480-1451)

대법원(주심 대법관 조희대)은 2018. 7. 12. 원고 서울특별시교육감이 피고 교육부장관을 상대로 교육부장관이 '서울특별시교육감의 자율형 사립고등학교 지정 취소 처분'을 '직권으로 취소한 처분'의 취소를 구하는 사건에서 '서울특별시교육감이 교육부장관의 사전 동의를 받지 아니하고 자율형 사립고등학교의 지정을 취소한 것은 구 초·중등교육법 시행령(2014. 12. 9. 대통령령 제 25819호로 개정되기 전의 것) 제91조의3 제5항에서 정한 사전협의의무에 위반하여 위법하고, 아울러 서울특별시교육감의 자율형 사립고등학교 지정 취소 처분으로 인하여 침해되는 해당 자율형 사립고등학교의 합리적이고 정당한 신뢰 및 이익이 서울특별시교육감이 자율형 사립고등학교의 지정을 취소함으로써 달성하려는 공익보다 작다고 할 수 없어서 서울특별시교육감의 위 취소 처분이 그 재량권을 일탈·남용하여 위법하다'는 이유로, 결국 교육부장관이 직권으로 '서울특별시교육감의 자율형 사립학교 지정 취소 처분'을 취소한 처분은 적법하다고 판단하고 원고의 청구를 기각하였음(대법원 2018. 7. 12. 선고 2014추33 판결)

1. 사안의 내용 및 소송 경과

■ 사안의 내용

- 교육부는 자율형 사립고등학교(이하 '자사고')의 운영 성과 등을 평가하는 데 필요한 기준안을 마련하기 위하여 정책연구와 각 교육청 및 전문가 의견수렴절차 등을 거쳐 2014. 3.경 「자사고 평가지표 표준안 및

「'14년 운영성과 평가 안내」를 발표하였음

- 서울특별시교육청은 2014. 4. 위 표준안을 토대로 「'14 자사고 운영성과 평가 기본계획(안)」을 마련하였는데, 그에 따르면 2010년부터 자사고로 운영된 14개 학교에 대하여 학교 자체평가 및 '자율학교등 지정·운영위원회'(이하 '위원회') 평가를 실시하여 평가점수가 70점 미만인 경우에는 교육부장관과 협의하여 자사고 지정 취소 여부를 결정하도록 되어 있음
- 평가대상이 된 14개 자사고는 2014. 4.경부터 2014. 5.경까지 위 평가계획기본(안)에서 정한 평가지표에 따라서 자체평가를 실시하였고, 위원회는 2014. 6.경 학교 자체 평가에 따른 운영성과보고서를 토대로 서면평가, 현장평가, 만족도 조사 등을 실시하였으며(이하 '종전 평가'), 그 결과 평가점수가 70점에 미달되어 지정취소가 되는 자사고는 없었음
- 위원회는 2014. 6. 27. 위원회 평가결과 심의안을 가결하고 평가결과를 그 당시 재직 중이던 교육감에게 보고하였으나, 2014. 6. 4. 치러진 제 6회 전국동시지방선거에서 '자사고를 일반고등학교로 전환하겠다'는 등의 공약을 걸고 당선된 신임 교육감의 취임이 2014. 7. 1.로 예정됨에 따라 평가결과에 대한 교육감의 최종 결재는 이루어지지 않았음
- 서울특별시교육청은 신임 교육감이 취임하자 2014. 8.경 종전 평가지표의 지표별 중요성을 재평가하여 배점을 조정하고 새로운 평가항목을 추가하는 등으로 새로운 평가지표를 마련한 다음, 종전 평가 당시 작성·제출된 학교별 운영성과보고서와 새로운 평가지표와 관련하여 추가로 제출된 자료 및 교육청이 이미 확보하고 있는 자료를 활용하여 그에 따른 평가를 다시 시행하였음(이하 '수정 평가')
- 원고는 2014. 10. 31. 수정 평가결과에 따라서 70점 미만을 받은 6개 학교의 자사고 지정을 취소하는 처분을 하였음(이하 '이 사건 지정취소 처분')
- 피고는 2014. 11. 3. 원고에게 '이 사건 지정취소처분이 행정절차법과 초·중등교육법 시행령을 위반하였고, 재량권을 일탈·남용하였다'는 이유

로 이 사건 지정취소처분을 취소하라는 시정명령을 하였으나 원고가 이에 응하지 않자, 2014. 11. 18. 이 사건 지정취소처분을 직권으로 취소하였음(이하 '[이 사건 직권취소처분](#)') ➡ 원고는 이 사건 직권취소처분이 위법하다고 주장하며 이 사건 소를 제기함

2. 대법원의 판단

▣ 사건의 쟁점

- 원고의 이 사건 지정취소처분에 대하여 한 피고의 이 사건 직권취소처분이 위법한지 여부(= 원고의 자사고 지정취소처분이 위법한지)

▣ 판결의 결과

- 원고의 청구 기각(= [피고의 이 사건 직권취소처분은 적법함, 즉 원고의 자사고 지정취소처분이 위법함](#))

▣ 판단의 근거

- 구 초·중등교육법 시행령(2014. 12. 9. 대통령령 제25819호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 시행령') 제91조의3 제5항에서 정한 자사고 지정취소 시 교육부장관과의 사전 협의는 '사전 동의'를 의미하므로 이러한 동의 없이 한 원고의 이 사건 지정취소처분은 이 사건 시행령 제91조의3 제5항을 위반하여 위법함
 - ① 자사고는 헌법 제31조 제6항에 따라 법률로 정하고 있는 학교교육제도에 관한 사항 중 일부가 적용되지 않는 학교이고, 자사고 제도의 운영은 국가의 교육정책과도 긴밀하게 관련되며, 자사고의 지정 및 그 취소는 해당 학교에 재학 중인 학생들과 그 학교에 입학하고자 하는 학생들에게 미치는 영향도 크므로, 자사고의 지정 및 취소는 국가의 교육정책과 해당 지역의 실정 등을 고려하여 신중하게 이루어져야 할 필요가 있음
 - ② 초·중등교육법 시행령 제91조의3은 2010. 6. 29. 신설 당시 제4항으로 '자사고는 5년 이내로 지정·운영하되, 사·도 교육규칙으로 정하는 바에 따라 연장할 수 있다'고만 규정하였다가, 2011. 6. 7. 대통령령 제22955호로 개정

되면서 제5항으로 '교육감이 자사고 지정을 취소하는 경우에는 미리 교육과 학기술부장관과 협의하여야 한다'고 규정하게 되었는데, 이는 종전의 지정 기간 연장에 행사되는 재량을 절차적으로 통제할 수 있는 장치를 마련함으로써 자사고를 보다 안정적으로 운영하게 하려는 취지에서 비롯된 것임

● 원고의 이 사건 지정취소처분은 그 재량권을 일탈·남용하여 위법함

- ① 원고에 의하여 지정이 취소된 자사고들은 자사고 평가에 관한 서울특별시교육청의 「'14 자사고 운영성과 평가 기본계획(안)」을 믿고 그에 따라 평가를 준비하여 학교 운영성과보고서를 작성·제출하는 등 평가에 참여하였고, 그 기준에 따른 종전 평가에서 70점 이상으로 평가될 경우 자신들에 대한 자사고 지정이 취소되지 않을 것이라고 정당하게 신뢰하였음
- ② 그런데 서울특별시교육청은, 종전 평가결과에 대한 교육감 결재만 남은 상황에서 신임 교육감이 취임하자, '자사고 운영성과 등을 평가하여 지정 목적 달성이 불가능하다고 인정되는 학교에 대해 지정을 취소함으로써 일반고 전성시대를 위반 기반 확보'를 평가의 목적으로 삼은 다음, 그러한 목적 달성에 적합하도록 평가기준을 수정하고, 수정된 평가기준에 따라 다시 평가를 시행하였음
- ③ 수정된 평가기준은 100점 만점으로 예정된 종전 평가기준의 평가항목별 배점과 기본 점수를 낮추고, 새로 '교육의 공공성과 학교의 민주적 운영(배점 15점)'이라는 교육청 재량평가 항목을 추가함으로써 사실상 교육청의 재량평가가 자사고 지정취소에 커다란 영향을 끼칠 수밖에 없게 되었음
- ④ 새로운 교육제도는 충분한 검토와 의견수렴을 거쳐 신중하게 시행되어야 하고, 그러한 과정을 거쳐 시행되고 있는 교육제도를 다시 변경하는 것은 관련된 다수의 이해관계인들뿐만 아니라, 국가의 교육시책에 대한 일반 국민의 신뢰에도 큰 영향을 미칠 수 있는 만큼 더욱 조심스럽게 이루어져야 함
- ⑤ 해당 자사고들은 '자사고 제도의 존치를 전제로 한 내실 있는 학교운영 유도'를 주된 목적으로 하였던 종전 평가기준이 '자사고 지정취소를 토대로 일반고 전성시대의 기반 확보'를 목적으로 하는 새로운 평가기준으로 변경

될 것이라는 점을 쉽게 예측하기는 어려웠을 것이므로, 종전 평가기준과 그에 따른 종전 평가에 대한 자사고들의 신뢰는 합리적이고 정당한 신뢰로서 공익과의 형량을 거쳐 보호될 수 있음

- ⑥ '공교육의 정상화와 자사고의 바람직한 운영'이라는 공익은 자사고 지정을 유지한 채로 그 운영방식을 개선하는 방법으로도 충분히 달성할 수 있음에도 원고는 이 사건 지정취소처분을 하였고, 이로 인하여 침해되는 해당 자사고들의 사익, 즉 이 사건 학교들이 그 신뢰에 반하여 자사고를 더 이상 운영할 수 없게 되는 불이익은 이 사건 지정취소처분을 통하여 달성하려는 공익보다 결코 작다고 할 수 없음

3. 판결의 의의

- ▣ 국가(또는 교육청)에 의한 기존 교육제도의 변경은 교육당사자 및 국민의 정당한 신뢰와 이익을 보호하는 전제에서 국민적 합의를 바탕으로 절차적으로 신중하고 조심스럽게 이루어져야 한다는 원칙을 확인한 판결로서 의의가 있음