

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건	2013두26408 학칙개정처분무효확인
원고, 피상고인	원고 소송대리인 법무법인 해마루(담당변호사 장완익 외 6인)
피고, 상고인	부산대학교총장 소송대리인 법무법인 정인 외 1인
원 심 판 결	부산고등법원 2013. 11. 20. 선고 2013누1591 판결
판 결 선 고	2015. 6. 24.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 구 교육공무원법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 '교육공무원법'이라 한다) 제24조에 따르면, 국립대학의 장(이하 '총장'이라 한다)은 해당 대학의

추천을 받아 교육과학기술부장관의 제청으로 대통령이 임용하는데(제1항), 총장의 임용 추천을 위하여 대학에 총장임용추천위원회(이하 '추천위원회'라 한다)를 두고(제2항), 추천위원회는 해당 대학에서 정하는 바에 따라 '추천위원회에서의 선정'(제3항 제1호, 이하 '간선제'라 한다) 방식 또는 '해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차에 따른 선정'(제3항 제2호, 이하 '직선제'라 한다) 방식 중 어느 하나의 방법에 따라 총장 후보자를 선정한다. 그리고 이러한 추천위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 되어 있는바(제4항). 그 위임에 따라 교육공무원 임용령 제12조의3 제1항은, 해당 대학의 교직원, 학생 및 해당 대학 외의 인사 중 해당 대학이 정하는 바에 따라 10명 이상 50명 이하의 위원으로 추천위원회를 구성하되, 외부 위원을 전체 위원의 4분의 1 이상으로 하도록 규정하고 있다.

한편 고등교육법에 따르면, 학교의 장은 법령의 범위에서 학교규칙(이하 '학칙'이라 한다)을 제정하거나 개정할 수 있고, 학칙의 기재사항, 제정 및 개정 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정하며(제6조), 국립학교의 조직에 관한 기본적인 사항은 대통령령과 학칙으로 정하도록 하고 있다(제19조). 이러한 위임에 따라 구 고등교육법 시행령(2014. 12. 16. 대통령령 제25850호로 개정되기 전의 것, 이하 '고등교육법 시행령'이라 한다) 제4조 제1항은 학칙에 기재하여야 할 사항을 규정하고, 제3항은 학교의 장이 학칙을 제정 또는 개정하고자 하는 때에는 학칙이 정하는 바에 따라 제정안 또는 개정안의 사전공고·심의 및 공포의 절차를 거치도록 규정하고 있다.

이와 같은 총장 후보자 선정 및 학칙에 관한 여러 규정들의 체계 및 내용에 더하여, 총장 후보자 선정방식은 국립대학의 조직에 관한 기본적인 사항의 하나로서 학칙으로 정할 수 있는 대상인 점, 해당 대학이 법령과 학칙이 정하는 절차에 따라 법령의 범위

내에서 제정 또는 개정한 학칙은 대학의 자치규범으로서 당연히 구속력을 갖는 점 등을 종합하여 보면, 총장 후보자 선정방식을 간선제와 직선제 중 어느 방법으로 할 것 인지는 교육공무원법 제24조 제3항에 따라 해당 대학의 자율적 선택에 맡겨져 있어, 해당 대학은 총장 후보자 선정방식을 학칙으로 정할 수 있고, 나아가 그 학칙에 규정 되어 있는 기존의 총장 후보자 선정방식을 학칙의 개정을 통하여 변경할 수 있다고 할 것이다.

2. 가. 국가는 헌법 제31조 제6항에 따라 모든 학교제도의 조직·계획·운영·감독에 관하여 법률로 정할 포괄적인 권한, 즉 학교제도에 관한 전반적인 형성권과 규율권을 부여받고 있는바, 그 규율의 정도는 시대와 각급 학교의 사정에 따라 다를 수밖에 없으므로 학교제도를 구체적으로 어떻게 규율할 것인가는 교육의 본질을 침해하지 않는 한 궁극적으로 입법권자의 형성의 자유에 속한다. 그래서 연혁적으로도 1953. 4. 18. 제정된 교육공무원법(법률 제285호) 제8조 제1항에서는 총장은 교수회의 추천을 받아 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 하였고, 그 후 개정된 교육공무원법(1963. 12. 5. 법률 제1463호) 제25조에서는 '교수회의 동의' 없이 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 하였다가 1991. 3. 8. 교육공무원법(1991. 3. 8. 법률 제4347호) 제24조의 개정 등을 통해 총장은 해당 대학의 추천을 받아 교육부장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 하는 등 총장 임명에 관한 법률규정이 시대 상황에 따라 바뀌었다. 이렇게 볼 때 이 사건의 교육공무원법 제24조가 위에서 본 바와 같이 직선제와 함께 간선제도 총장 후보자 선정방식으로 규정하고 있는 것 역시 입법권자의 형성의 자유에 속할 뿐만 아니라, 교육공무원 임용령 제12조의3 제1항이 대학의 교원에게 직원, 학생 등과 함께 추천위원회 구성·운영에 참여할 권리를 실질적으로 보장하고 있는 점을 고

려하면, 대학이 총장 후보자를 간선제 방법에 따라 선정한다 하여 그것이 대학의 자치를 보장하는 헌법 정신을 훼손한다고 할 것은 아니다(헌법재판소 2014. 4. 24. 선고 2011헌마612 전원재판부 결정 참조). 따라서 국립대학의 학칙에 규정되어 있는 총장 후보자 선정방식인 직선제를 학칙 개정을 통하여 간선제로 변경한다고 하여 그것이 교육의 본질이나 대학의 자율성을 침해하거나 교육 관계 법령을 위반하는 것은 아니다.

나. 한편 헌법 제31조 제4항이 대학의 자치를 보장하는 취지는, 대학에 대한 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 인격도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있게 하려는 데 있다(헌법재판소 2006. 4. 27. 선고 2005헌마1047 전원재판부 결정 참조). 따라서 자유로운 진리탐구라는 학문의 자유의 측면에서 보면 그 주체인 교원들이 대학자치의 중심이 되는 것이지만, 다른 한편 외부세력의 간섭을 배제하고 대학을 자율적으로 운영한다는 측면에서는 대학의 또 다른 구성원인 직원, 학생도 교원과 함께 대학자치의 공동주체가 된다고 할 것이다. 이러한 점을 고려하여 교육공무원 임용령 제12조의3 제1항도 해당 대학의 교원뿐만 아니라 직원, 학생을 추천위원회의 구성원으로 참여케 하고 있는 것이다.

나아가 총장은 교무를 총괄하고 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도할 권한(고등교육법 제15조 제1항) 및 법령의 범위 내에서 학칙을 제정하거나 개정할 수 있는 권한이 있고(고등교육법 제6조 제1항), 학칙에는 대학의 기본적 조직, 학위수여, 성적평가, 장학금 지급 등 직원 및 학생에게 중대한 영향을 미치는 사항이 포함되어 있으므로(고등교육법 시행령 제4조 제1항), 교원 못지않게 직원과 학생에게도 총장 후보자 선정과정에 참여할 기회를 보장하여야 할 구체적 · 현실적 필요성이 인정된다.

대학자치에서 직원, 학생이 차지하는 이와 같은 지위에 더하여, 앞에서 본 총장 임명제도에 관한 입법 연혁 및 고등교육법이 교수회에 관한 직접적인 규정을 두고 있지 않고 고등교육법 시행령 제4조 제16호에서 '교수회가 있는 경우에는 그에 관한 사항'을 학칙에 기재하도록 하고 있을 뿐인 점 등을 종합적으로 고려하여 볼 때, 대학자치의 주체를 오로지 교원으로 한정함으로써 총장 후보자를 선정함에 있어 직원과 학생의 의사는 배제한 채 교원 또는 법률상 임의단체에 불과한 교수회의 의사를 우선시하여 그 동의가 없는 한 총장 후보자 선출을 위한 기존의 직선제 학칙을 간선제로 바꾸는 것이 허용되지 않는다고 하는 견해는 취할 바가 못 된다.

3. 원심은 그 채택 증거를 종합하여, ① 피고는 2012. 6. 14.부터 같은 달 19.까지 총장 후보자 선출을 기존의 직선제에서 간선제로 전환하는 방안에 관하여 학내 설명회를 개최한 사실, ② 교원들로 구성된 교수회와 직원들로 구성된 직원협의회에서 2012. 6. 21.부터 같은 달 28.까지 이에 대한 찬반투표를 시행한 결과 교수회는 직선제 유지 의견이 약간 더 높았고(58.4%), 직원협의회는 간선제 전환 의견이 압도적으로 높아(73.8%) 양자의 투표결과를 종합하면 간선제 전환에 찬성하는 의견이 우세하였던 사실(52.8%), ③ 이에 피고는 당시 학칙이 정한 바에 따라 학칙 개정 절차를 거쳐 총장 후보자는 추천위원회에서 선정한다는 내용의 학칙을 2012. 8. 24. 공포하는 이 사건 처분을 한 사실 등을 인정한 다음, 교육공무원법 제24조 제3항이 교원들에게 직선제를 보장하는 것은 아니더라도 최소한 직선제와 간선제 중 어느 방식으로 총장 후보자를 선출할 것인지를 대학 교원에게 우선적으로 결정하도록 한 것으로 해석함이 상당하고, 따라서 위 조항의 '해당 대학'이란 '해당 대학의 전체 교원'을 의미하므로, 위 학칙 개정은 전체 교원에 의사에 기하여 이루어진 것으로 볼 수 없다는 등 그 판시와 같은 이

유로 위법하다고 판단하였다.

그러나 앞서 본 법리에 의하면, 대학은 총장 후보자 선정방식을 학칙으로 정할 수 있고, 그 학칙이 교원과 직원의 의사에 부합하지 않으면 이를 개정하여 후보자 선정방식을 변경할 수 있으며, 그러한 내용의 학칙 개정이 교육의 본질이나 대학의 자율성을 침해하거나 교육 관계 법령을 위반하는 것이라고 할 수 없는바, 이와 달리 본 원심의 판단은 대학의 자치와 관련하여 총장 후보자 선정에 관한 학칙 개정에 관한 법리를 오해한 것이다.

4. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	김 신
-----	-----	-----

주 심	대법관	민일영
-----	-----	-----

대법관	박보영
-----	-----

대법관	권순일
-----	-----