

복수학위에대한80퍼센트경력불인정취소청구의소

[울산지법 2019. 5. 30. 2018구합7178]



【판시사항】

甲이 학점인정 등에 관한 법률에 따른 문헌정보학사 학위를 취득하고 乙 대학교에 편입하여 교육학사 학위를 받고 초등학교 교사로 신규 임용되었는데, 甲이 초임호봉 획정을 위한 경력 합산신청서를 제출하면서 乙 대학교 수학연한의 80%를 경력으로 환산할 것을 신청하였으나 교육감이 이를 산입하지 않고 획정하여 甲에게 통지한 사안에서, '학교의 수학연수'를 초임호봉 획정에 반영할 때 호봉경력 평가 심의회를 열지 않았더라도 절차상 위법이 있다고 할 수 없고, 교육감이 공무원보수규정상 학점인정 등에 관한 법률에 따른 학사학위 취득을 고등교육법상 대학을 졸업한 것과 같은 것으로 해석할 수 없다고 판단하여 내린 위 처분이 행정의 법률적합성 원칙과 헌법상 평등 원칙에 위반된다고 볼 수 없다고 한 사례

【판결요지】

甲이 학점인정 등에 관한 법률(이하 '학점인정법'이라 한다)에 따른 문헌정보학사 학위를 취득하고 乙 대학교에 편입하여 교육학사 학위를 받고 초등학교 교사로 신규 임용되었는데, 甲이 초임호봉 획정을 위한 경력 합산신청서를 제출하면서 乙 대학교 수학연한의 80%를 경력으로 환산할 것을 신청하였으나 교육감이 이를 산입하지 않고 획정하여 甲에게 통지한 사안이다. 공무원보수규정 제10조 제1항이 규정하는 '동일분야 경력 해당 여부 등 경력인정에 필요한 사항을 심의'하는 심의회는 '학력'이 아니라 호봉 획정에 반영할 행정기관, 공공기관, 법인, 단체 또는 민간 기업체 등에서 근무한 '경력'을 평가·심의하는 심의회를 말하므로 공무원보수규정

[별표 22] 비교에서 정한 '학교의 수학연수'를 초임호봉 획정에 반영할 때 호봉경력 평가 심의회를 열지 않았더라도 거기에 어떤 절차상의 위법이 있다고 할 수 없고, 고등교육법상 대학이나 전문대학의 졸업과 학점인정법상 학점인정에 따른 학위취득은 그 개념과 성질이 다른 점, 같은 수준의 2개 이상의 '학교'를 '졸업'한 경우에 1개 학교 외의 수학연수를 80% 인정할 것으로 규정하고 있는 공무원보수규정

[별표 22] '교육공무원 등의 경력환산율표'의 비교 제2항에서 '학교'의 '졸업'은 고등교육법상 학교의 졸업을 의미하는 것으로 해석되는 점, 공무원보수규정상 초임호봉의 획정에서 학점인정법에 따른 학사학위의 취득과 대학의 졸업을 다르게 취급할 만한 합리적인 이유도 있는 점 등을 종합하면, 교육감이 공무원보수규정상 학점인정법에 따른 학사학위 취득을 고등교육법상 대학을 졸업한 것과 같은 것으로 해석할 수 없다고 판단하여 내린 위 처분이 행정의 법률적합성 원칙과 헌법상 평등원칙에 위반된다고 볼 수 없다고 한 사례이다.

【참조조문】

헌법 제11조 제1항, 학점인정 등에 관한 법률 제1조, 제7조 제1항, 제2항, 제8조 제1항, 제9조 제1항, 고등교육법 제2조 제1호, 제4호, 제35조, 제50조, 공무원보수규정 제8조 제1항, 제2항, 제10조,

[별표 22]

【전문】

【원 고】

【피 고】 울산광역시교육감 (소송대리인 법무법인 우린 담당변호사 이채영)

【변론종결】 2019. 5. 16.

【주문】

】

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

【청구취지】 피고가 2018. 3. 1. 원고에게 한 복수학위에 대한 80% 경력 불인정 처분을 취소한다.

【이유】

】 1. 처분의 경위

가. 원고는 2005. 6.경부터 2011. 6.경까지 사이에 ○○대학교, △△△△대학 등에서 학점인정 등에 관한 법률(이하 '학점인정법'이라고 한다) 소정의 평가인정을 받은 학습과정을 마치고, 2011. 8. 31. 학점인정법에 따른 문헌정보학사 학위(학위등록번호 1 생략)을 받았다.

나. 원고는 이후 2011. 9. 1.부터 2014. 2. 14.까지 □□대학교 교육대학원에서 사서교육전공으로 석사과정을 마치고, 2014. 2. 14. □□대학교 교육대학원 교육학석사 학위(학위등록번호 2 생략)을 받았다.

다.

원고는 이후 2015. 3. 1.부터 2017. 2. 17.까지 ◇◇대학교 초등특수교육과에 편입하여 학사과정을 마치고, 2017. 2. 17. ◇◇대학교 교육학사 학위(학위등록번호 3 생략)을 받았다.

라. 원고는 2018. 3. 1. 울산 ☆구▽▽동 소재 ◎◎초등학교에 교사로 신규 임용되었다.

마. 한편 원고는 2018. 2. 2. 피고에게 초임호봉 획정을 위한 경력 합산신청서를 제출하면서 위 ◇◇대학교에 편입하여 수학한 연한의 80%를 경력으로 환산할 것을 신청하였다.

그러나 피고는 2018. 3. 1. 원고의 ◇◇대학교 수학연한의 80%를 경력으로 산입하지 않고 원고의 환산 총경력연수를 6년 5개월 7일로 획정하여, 이를 원고에게 통지하였다(이하 '이 사건 처분'이라고 한다).

바. 원고는 이에 불복하여 2018. 3. 11. 교원소청심사위원회에 소청심사를 청구하였으나, 교원소청심사위원회는 2018. 5. 23. 원고의 청구를 기각하는 결정을 하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 10호증, 을 제4, 5호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고 주장의 요지

대통령령인 공무원보수규정 [별표 22] '교육공무원 등의 경력환산율표' 비고 제2항은 교육공무원의 초임호봉 획정 시 경력산입에 관하여 "같은 수준의 2개 이상의 학교를 졸업한 경우에는 1개 학교 외의 수학연수는 80퍼센트의 비율을 적용한다.

"라고 규정한다.

원고가 학점인정법에 따른 문헌정보학사 학위를 취득한 것과 ◇◇대학교에서 교육학사 학위를 취득한 것은 '같은 수준의 2개 이상의 학교를 졸업한 경우'에 해당하므로, 같은 조항에서 정한 바와 같이 원고가 신청한 ◇◇대학교에서의 수학연수는 그중 80%가 초임호봉 확정 시 경력으로 산입되어야 한다.

그럼에도 불구하고 피고는 행정규칙인 교육부 예규 등을 근거로 원고의 학점인정법에 따른 학사학위를 대학교를 졸업한 것으로 인정하지 않고 ◇◇대학교 수학연수의 80%를 초임호봉 확정에 불산입하는 이 사건 처분을 하였다.

위 처분은 1) 피고가 공무원보수규정 제10조 제1항에 의하여 초임호봉 확정에 필요한 자체 심의회를 구성하여 경력 인정 여부를 심의하여야 함에도 이를 하지 않은 절차적 위법이 있고, 2) 학점인정법이 정하고 있는 일정한 학습과정을 마친 사람에 대하여 대학을 졸업한 사람과 같은 수준의 학력이 있는 것으로 인정한다는 학점인정법 제8조 등 학점인정법 제반 규정의 취지와 내용에 반하는 것으로서 행정의 법률적합성 원칙에 위반되고, 3) 학력 취득의 방법에 따라 정당한 이유 없이 차별하는 것으로서 헌법상 평등원칙에 위반한 것으로서 부적법하여 취소되어야 한다.

나. 관련 법령

별지 관련 법령 기재와 같다.

다.

판단

1) 절차적 위법의 존재 여부

공무원보수규정 제10조 제1항은 "제7조에 따른 호봉 확정 시행권자는 제8조 제2항, 제8조의2 제2항 및 제9조 제1항 제1호, 제1호의2, 제3호에 따라 호봉 확정에 반영할 경력이 있는 경우에는 해당 경력과 관련되는 행정기관, 공공기관, 법인, 단체 또는 민간기업체 등에 해당 공무원의 전력(前歷)을 조회할 수 있으며, 호봉을 확정하기 전에 자체 심의회를 구성하여 동일분야 경력 해당 여부 등 경력인정에 필요한 사항을 심의하여야 한다.

"라고 규정하고, 같은 조 제2항은 "제1항에 따른 전력조회, 경력인정 및 심의회 구성·운영에 관한 구체적인 사항은 인사혁신처장이 정한다.

"라고 규정한다.

이와 같은 위임을 받아 제정된 공무원보수 등의 업무지침(인사혁신처 예규 제67호)은 '호봉경력 평가 심의회'의 구성·운영에 관하여, "영 제10조 제1항에 따라 호봉확정 시행권자(호봉확정 권한을 위임받은 자 포함)는 영 [별표 16] 2. 유사경력에 대해 호봉을 확정하기 전에 '호봉경력 평가 심의회'를 거쳐야 한다.

"라고 규정하고, 위 심의회의 기능에 대하여는 "동일분야, 상당계급, 경력 환산율, 비정규직 경력인정에 관한 사항 등 호봉경력 인정에 필요한 제반 사항을 심의한다.

"라고 규정한다.

위와 같은 공무원보수규정 등의 내용과 체계 등을 고려하면, 공무원보수규정 제10조 제1항이 규정하는 '동일분야 경력 해당 여부 등 경력인정에 필요한 사항을 심의'하는 심의회는 원고가 호봉 산입을 주장하는 '학력'이 아니라 호봉 확정에 반영할 행정기관, 공공기관, 법인, 단체 또는 민간기업체 등에서 근무한 '경력'을 평가·심의하는 심의회를 말한다고 해석함이 타당하다.

따라서 피고가 공무원보수규정 [별표 22] 비교에서 정한 '학교의 수학연수'를 초임호봉 확정에 반영함에 있어서 호봉경력 평가 심의회를 열지 않았다고 하더라도 거기에 어떤 절차상의 위법이 있다고 할 수 없다.

따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

2) 행정의 법률적합성 원칙 위반 여부

학점인정법은 평가인정을 받은 학습과정(學習課程)을 마친 자 등에게 학점인정을 통하여 학력인정과 학위취득의 기회를 줌으로써 평생교육의 이념을 구현하고 개인의 자아실현과 국가사회의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 학교교육 외에 사회교육시설 등에서 객관적으로 평가인정된 학습과정을 이수한 경우 학점을 인정받을 수 있도록 하고, 그 인정받은 학점이 누적되어 일정기준을 충족하는 경우 학력인정 및 학위취득과 연계되도록 함으로써 학교교육, 특히 고등교육 분야에서 소외되어 왔던 계층에 대한 교육에의 접근기회를 넓히는 등 언제, 어디서나 평생에 걸쳐 교육을 받을 수 있는 사회를 실현하기 위한 제도적 장치를 마련하려는 것이 위 법의 제정 취지이다.

그에 따라 교육부장관은 학점인정법 제3조 제1항에 따라 평가인정을 받은 학습과정을 마친 자에게 그에 상응하는 학점을 인정하고(제7조 제1항), 법이 정한 일정한 교육과정을 마친 자에게 그에 상응하는 학점을 인정할 수 있다(제7조 제2항). 그에 따라 일정한 학점을 인정받은 자는 고등교육법 제2조 제1호에 따른 대학이나 같은 법 제2조 제4호에 따른 전문대학을 졸업한 자와 같은 수준 이상의 학력이 있는 것으로 인정되고(제8조 제1항), 교육부장관은 고등학교를 졸업한 자 또는 이와 같은 수준 이상의 학력이 있다고 인정된 자로서 제7조에 따라 일정한 학점을 인정받고 일정한 요건을 충족한 자에게 학위를 수여한다(제9조 제1항). 국가와 지방자치단체는 이 법에 따라 학점을 인정받으려는 자의 학습을 지원하기 위하여 필요한 시책을 마련할 임무가 있다(제10조).

한편 공무원보수규정은 국가공무원법 등에 따라 국가공무원의 보수에 관한 사항을 규정하고 있는 대통령령으로서, 그에 따르면 공무원을 신규채용할 때에는 초임호봉을 확정하여야 하고(제8조 제1항), 공무원의 초임호봉은 [별표 15] '공무원의 초임호봉표'에 따라 확정한다(제8조 제2항). 공무원보수규정 [별표 15] '공무원의 초임호봉표'에 따르면 초등학교 교원의 봉급표를 적용받는 공무원의 경우에는 [별표 22] '교육공무원 등의 경력환산율표'에 따라 환산된 경력 연수를 기초로 학령가감 및 기산호봉 합산을 통해 초임호봉을 확정한다.

그 초임호봉 확정의 기초가 되는 [별표 22] '교육공무원 등의 경력환산율표'의 비고 기재에 의하면, "같은 수준의 2개 이상의 학교를 졸업한 경우에는 1개 학교 외의 수학연수는 80퍼센트의 비율을 적용"하고(제2항), 교육공무원 등의 경력환산율표의 해석 및 적용에 관한 구체적인 사항은 교육부장관이 인사혁신처장과 협의하여 정하는 바에 의한다(제4항).

이 부분의 핵심 쟁점은 피고가 위와 같은 학점인정법의 입법 목적과 취지에 비추어, 학점인정법에 따른 학사학위의 취득을 고등교육법상의 대학을 졸업한 것과 같은 것으로 해석·적용하여야 하는지 여부이다.

살피건대, 다음과 같은 이유들을 종합하여 보면, 공무원보수규정상 학점인정법에 따른 학사학위의 취득을 고등교육법상의 대학을 졸업한 것과 같은 것으로 해석할 수 없다고 할 것이고, 피고의 이 사건 처분이 행정의 법률적합성 원칙에 위반된다고 할 수 없으므로, 원고의 이 부분 주장 역시 이유 없다.

① '인정(認定)'의 사전적 의미는 '확실히 그렇다고 여김'이다.

학점인정법은 대학이나 전문대학의 졸업과 학점인정에 의한 학위취득이 다름을 전제로, 일정한 학점을 받은 자를 대학이나 전문대학을 졸업한 자와 같은 수준 이상의 학력이 있는 것으로 여긴다, 즉 '간주한다'는 논리적 체계에 따라 설계되었다.

② 고등교육법상 '대학'과 '전문대학'은 고등교육법이 정한 '학교'로서, 법이 정한 요건에 따라 일정한 조직을 갖추어야 하고(고등교육법 제2조, 제19조), 학칙에 의하여 정해지는 교육과정이 운영되며(같은 법 제21조), 그 수업연한이 법

에 정해져 있다(제31조, 제48조). 대학 또는 전문대학 학생의 정원은 법이 규율하는 바에 따라 미리 정해지고(같은 법 제32조), 학생은 대학 수학능력시험 등 일정한 입학전형을 통해 '입학'하며(같은 법 제33조 내지 제34조의5), 학칙으로 정하는 교육과정을 마치면 학사학위를 수여 받고 그 학교를 '졸업'한다(같은 법 제35조, 제50조). 고등교육법상 대학, 전문대학은 입학과 졸업의 개념이 있고, 그 수업연한이 정해져 있다는 점에서 학점인정법에 따른 학점인정 및 학위취득과 성질상의 차이가 있다.

③ 이처럼 대학이나 전문대학의 졸업과 학점인정에 의한 학위취득은 그 개념과 성질이 다르다.

다만 학점인정법의 입법 목적에 의해 개념·성질이 다른 위 두 학위취득의 방법에 따른 '학력'을 동등한 것으로 간주하는 것이 정당화되는 것이다.

그러나 그렇다고 하여 양자를 본질적으로 같은 것으로 취급하는 법규의 해석·적용이 요구되는 것은 아니다.

④ 공무원보수규정 [별표 22] '교육공무원 등의 경력환산율표'의 비고 제2항은 같은 수준의 2개 이상의 '학교'를 '졸업'한 경우에 1개 학교 외의 수학연수를 80% 인정할 것으로 규정하고 있다.

여기서 위 '학교'의 '졸업'은 문언상 초·중등교육법 및 고등교육법상 학교의 졸업을 의미하는 것으로 해석되고, 여기에 학점인정법에 의한 학위취득이 포함되지는 않는 것으로 해석된다.

같은 비고 제4항은 교육공무원 등의 경력환산율표의 해석 및 적용에 관한 구체적인 사항은 교육부장관이 인사혁신처장과 협의하여 정하는 바에 의한다고 규정하고 있고, 그에 따라 제정된 법규해석규칙(행정규칙)인 교육공무원 호봉획정 시 경력환산율표의 적용 등에 관한 예규(교육부 예규 제21호)의 [별표 3] '교육공무원 등의 경력환산율표 비고 2 및 비고 3 관련 해설'은 여기서의 '같은 수준의 학교'란 "초·중등교육법 및 고등교육법에서 규정하고 있는 학교 중 수업연한, 교육과정, 학력인정 등을 종합적으로 고려하여 동등하다고 인정되는 학교를 의미한다.

"라고 규정한다.

위와 같은 법규해석규칙의 내용은 학점인정법에 따른 학사학위의 취득(학력인정)과 대학·전문대학의 졸업이 다르다는 점을 이미 반영한 것으로 보이고, 앞서와 같은 내용에 비추어 정당하다고 보인다.

⑤ 공무원보수규정상 초임호봉의 획정에 있어서 학점인정법에 따른 학사학위의 취득과 대학의 졸업을 다르게 취급할 만한 합리적인 이유도 있다.

즉, 공무원보수규정상 초임호봉의 획정은 공무원의 임용 전 경력을 합리적이고 공평한 방법으로 호봉에 반영하기 위한 것으로서 단순히 인정된 학력만을 고려할 것이 아니라 그 학력 취득에 소요된 실제 수학연수 등을 종합적으로 고려할 필요가 있는데, 학점인정법에 따른 학위의 취득은 평가인정을 받은 학습과정의 이수, 학교 또는 평생교육시설에서의 교육, 시간제 등록, 자격 취득, 시험 합격 등 그 학점인정의 방법과 유형이 다양하므로 실제 수학연수를 정하기 쉽지 않은 점 등에 비추어 보면, 초임호봉 획정에 있어서 학점인정법상 학위취득의 방법을 '학교를 졸업'한 것과 동등한 것으로 취급하지 않을 합리적 근거도 있는 것으로 보인다.

⑥ 학점인정법이 학점을 인정받으려는 자의 학습을 지원하기 위하여 필요한 시책을 마련할 임무를 국가와 지방자치단체에 부과하고 있으나, 이러한 시책 마련 임무에 관한 규정은 공무원보수규정상 학점인정법에 따른 학사학위의 취득을 대학을 졸업한 것과 같은 것으로 해석·적용하여야 한다는 근거가 되기에 부족하다.

3) 헌법상 평등원칙 위반 여부

평등의 원칙은 입법과 법의 적용에 있어서 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게, 본질적으로 다른 것을 자의적으로 같게 취급하는 것을 금하는 것으로서, 합리적인 근거에 따라 같은 것을 다르게 취급하거나 다른 것을 동일하게 취급

하는 것은 평등의 원칙에 반하는 것이 아니다(대법원 2014. 3. 27.자 2014카기185 결정 등 참조). 앞서 본 바와 같이 현행 법률의 체계상 학점인정법에 따른 학사학위의 취득과 대학의 졸업은 본질적으로 다른 것으로 설계되어 있으므로, 원고가 위와 같이 양자를 다르게 취급하도록 설계된 고등교육법과 학점인정법의 관련 법률규정의 위헌성을 다투는 것과는 별개로, 피고가 위와 같은 법률규정의 문언, 목적과 체계 등을 고려하여 공무원보수규정상 학점인정법에 따른 학사학위의 취득을 고등교육법상의 대학을 졸업한 것과 같은 것으로 해석할 수 없다고 판단하여 내린 이 사건 처분이 헌법상 평등원칙에 위반된다고 단정하기 어렵다.

한편 갑 제7호증의 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면, 국가인권위원회가 2018. 1. 18. 교육부장관에게, 교육부장관이 복수학위에 대한 경력가산에 있어 학점은행제의 수학경력을 배제하는 행위는 학력을 이유로 하는 차별행위에 해당함을 이유로 '교육공무원의 복수학위에 대한 경력가산에서 학점은행제 학위취득에 따른 수학경력이 배제되지 않도록 관련 규정을 개정할 것'을 권고하는 결정을 한 사실은 인정되나, 현행 고등교육법과 학점인정법의 법률규정상 공무원보수규정과 교육공무원 호봉획정 시 경력가산율표의 적용 등에 관한 예규(교육부 예규 제21호)를 위 권고대로 개정하는 것이 법률에 적합한 것이라고 보기도 어렵다[헌법재판소법 제41조 제1항에 의하면 법률이 헌법에 위반되는지 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 당해 사건을 담당하는 법원이 직권에 의한 결정으로 헌법재판소에 위헌 여부 심판을 제청할 수 있다.

살피건대, 헌법 제11조 제1항의 규범적 의미는 '법 적용의 평등'에서 끝나지 않고, 더 나아가 입법자에 대해서도 그가 입법을 통해서 권리와 의무를 분배함에 있어서 적용할 가치평가의 기준을 정당화할 것을 요구하는 '법 제정의 평등'을 포함하는 것이므로, 평등원칙은 입법자가 법률을 제정함에 있어서 법적 효과를 달리 부여하기 위하여 선택한 차별의 기준이 객관적으로 정당화될 수 없을 때에는 그 기준을 법적 차별의 근거로 삼는 것을 금지한다.

이때 입법자가 헌법 제11조 제1항의 평등원칙에 어느 정도로 구속되는가는 그 규율대상과 차별기준의 특성을 고려하여 구체적으로 결정된다(헌법재판소 2000. 8. 31. 선고 97헌가12 전원재판부 결정 등 참조). 그리고 헌법 제31조 제1항은 국민이 능력에 따라 교육받을 권리를 규정하고 이를 실현하기 위하여 동조 제6항은 "학교교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하도록" 규정하고 있다.

이는 국민의 교육받을 권리를 충실하게 보장하기 위하여 교육에 관한 기본적 사항을 입법자가 정하도록 한 것이다. 입법자는 국민들의 요청과 시대적인 상황 등을 참작하여 최적의 교육기반을 조성함에 있어 광범위한 재량을 가진다(헌법재판소 2007. 4. 26. 선고 2003헌마533 전원재판부 결정 등 참조). 입법자가 고등교육법과 학점인정법을 제정함에 있어서 고등교육법상 학교의 졸업과 학점인정법에 의한 학력의 인정에 대한 법적 효과를 달리 부여하는 선택(입법형성)을 한 것이 객관적으로 정당화될 수 없다고 보기 어려우므로, 이 법원은 그러한 결정을 하지 않는다].

따라서 원고의 이 부분 주장 역시 이유 없다.

라. 소결론

그러므로 피고의 이 사건 처분은 적법하고, 이와 다른 전제에서 그 위법을 다투는 원고의 위 주장들은 모두 이유 없다.

3. 결론

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

[[별 지] 관련 법령: 생략]

판사 강경숙(재판장) 이필복 목명균