

대 법 원

제 2 부

결 정

사 건 2024무689 집행정지  
신청인, 재항고인 신청인 1 외 17  
소송대리인 법무법인(유한) 찬종  
담당변호사 박찬종 외 2인  
피신청인, 상대방 보건복지부장관 외 1인  
원 심 결 정 서울고등법원 2024. 5. 16. 자 2024루1184 결정

주 문

재항고를 모두 기각한다.  
재항고비용은 신청인들이 부담한다.

이 유

1. 이 사건 신청의 적법 여부에 관하여 직권으로 판단한다.

가. 대상적격에 관한 판단

1) 항고소송의 대상이 되는 행정청의 처분이라 함은 원칙적으로 행정청의 공법상의 행위로서 특정 사항에 대하여 법규에 의한 권리의 설정 또는 의무의 부담을 명하거

나 기타 법률상의 효과를 직접 발생하게 하는 등 국민의 권리의무에 직접 관계가 있는 행위를 말하므로, 행정청의 내부적인 의사결정 등과 같이 상대방 또는 관계자들의 법률상 지위에 직접적인 법률적 변동을 일으키지 아니하는 행위는 그에 해당하지 아니한다(대법원 2011. 4. 21. 자 2010무111 전원합의체 결정).

2) 원심결정 이유와 기록에 비추어 알 수 있는 다음과 같은 사정을 위 법리에 비추어 살펴보면, 피신청인 교육부장관이 2024. 3. 20. 2025학년도 전체 의대정원을 2,000명 증원하여 각 대학별로 배정(이하 '이 사건 증원배정'이라 한다)한 것은 항고소송의 대상이 되는 처분으로 볼 여지가 큰 반면, 피신청인 보건복지부장관이 2024. 2. 6. 의대정원을 2025학년도부터 2,000명 증원할 것이라고 발표한 행위(이하 '이 사건 증원발표'라 한다)는 항고소송의 대상이 되는 처분으로 보기 어렵다.

가) 고등교육법은 대학의 학생정원에 관한 사항을 대통령령으로 정하는 범위에서 학칙으로 정하도록 하고 있다(제32조). 그 위임에 따라 고등교육법 시행령은 각 대학으로 하여금 학생정원을 정하도록 하되(제28조 제1항), 의료인의 양성과 관련된 의과대학의 경우 피신청인 교육부장관이 정원을 정하면 각 의과대학이 이를 따르도록 하면서 [제28조 제3항 제2호 (가)목], 피신청인 교육부장관이 의과대학의 정원을 정할 때에는 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거치도록 하고 있다(제28조 제4항).

나) 피신청인 교육부장관은 2024. 3. 20. 이 사건 증원배정 처분을 하였는데, 이 사건 증원발표는 이 사건 증원배정이 이루어지기 전에 피신청인 보건복지부장관에 의해 이루어진 발표였다. 그렇다면, 이 사건 증원발표는 피신청인 교육부장관이 의과대학의 모집정원을 정하면서, 관계중앙행정기관의 장인 피신청인 보건복지부장관과 거쳐야 하는 협의(고등교육법 시행령 제28조 제4항 참조)의 내용을 피신청인 보건복지부장관

이 발표한 것에 불과하고, 각 의과대학별 정원 증원이라는 구체적인 법적 효과는 피신청인 교육부장관의 이 사건 증원배정에 따라 비로소 발생하였다고 할 것이다.

다) 피신청인 교육부장관이 고등교육법 시행령 제28조 제4항에 따라 관계중앙행정기관의 장과 거친 협의의 내용에 구속된다고 볼 만한 근거가 없는 이상 그 협의 내용을 외부적으로 표시한 것에 불과한 이 사건 증원발표는 행정청의 내부적인 의사결정을 대외적으로 공표한 것에 그칠 뿐 국민의 권리의무에 영향을 미친다고 볼 수 없다. 또한, 실제 의대정원 증원이라는 법적 효과는 이 사건 증원배정을 통해 비로소 외부로 발생한 것으로 볼 수 있고, 의대정원 증원의 이해관계인으로서 이를 다통으로써 권리구제를 충분히 도모할 수 있으므로, 국민의 권리구제 차원에서 이 사건 증원발표를 이 사건 증원배정과 별도로 항고소송의 대상으로 삼을 필요도 없다.

3) 이처럼 이 사건 증원발표가 항고소송의 대상이 되는 처분등이라고 볼 수 없는 이상, 이 사건 증원발표의 효력정지를 구하는 신청은 부적법하여 각하되어야 한다. 원심결정이 이 사건 증원발표의 효력정지를 구하는 일부 신청인들의 신청을 기각한 것은 잘못이라 하겠으나, 위 신청을 배척한 결론에 있어서는 정당하므로, 이를 이유로 원심결정을 파기하지 않기로 한다(대법원 1995. 6. 21. 자 95두26 결정 등 참조).

#### 나. 신청인 적격에 관한 판단

##### 1) 관련 법리

행정처분에 대한 집행정지신청을 구함에 있어서도 이를 구할 법률상 이익이 있어야 하는바, 이 경우 법률상 이익이라 함은 그 행정처분으로 인하여 발생하거나 확대되는 손해가 해당 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호받는 직접적이고 구체적인 이익과 관련된 것을 말하는 것이고 단지 간접적이거나 사실적·경제적 이해관계를

가지는 데 불과한 경우는 여기에 포함되지 않는다(대법원 2000. 10. 10. 자 2000무17 결정 참조). 그리고 해당 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 법률상 이익은 해당 처분의 근거 법규의 명문 규정에 의하여 보호받는 법률상 이익, 해당 처분의 근거 법규에 의하여 보호되지는 아니하나 해당 처분의 행정목적 달성을 위한 일련의 단계적인 관련 처분들의 근거 법규에 의하여 명시적으로 보호받는 법률상 이익, 해당 처분의 근거 법규 또는 관련 법규에서 명시적으로 당해 이익을 보호하는 명문의 규정이 없더라도 근거 법규 및 관련 법규의 합리적 해석상 그 법규에서 행정청을 제약하는 이유가 순수한 공익의 보호만이 아닌 개별적·직접적·구체적 이익을 보호하는 취지가 포함되어 있다고 해석되는 경우까지를 말한다(대법원 2015. 7. 23. 선고 2012두19496, 19502 판결 참조).

2) ○○대학교 의과대학 재학 중인 신청인들의 신청인 적격에 관하여

가) 원심결정 이유와 기록을 통해 알 수 있는 다음과 같은 사정을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 증원배정 처분의 근거가 된 고등교육법령 및 「대학설립·운영 규정」(대통령령)은 의과대학의 학생정원 증원의 한계를 규정함으로써 의과대학에 재학 중인 학생들이 적절하게 교육받을 권리를 개별적·직접적·구체적으로 보호하고 있다고 볼 여지가 충분하다.

(1) 교육기본법은, 교육이 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 이념으로 한다고 정하고 있다(제2조).

(2) 고등교육법 시행령 제28조에 의하면, 각 대학은 의료인력의 양성과 관련되는

모집단위별 정원에 관하여는 피신청인 교육부장관이 정하는 사항에 따라야 하는데[제3항 제2호 (가)목 참조], 이에 따라 피신청인 교육부장관이 의과대학의 학생정원을 정할 때에도 「대학설립·운영 규정」에 따른 교사, 교지, 교원 및 수익용 기본재산에 따라 정해지는 학생 수를 고려하여야 한다(제1항 참조).

(3) 「대학설립·운영 규정」에 따르면, 학생의 수에 따라서 의과대학이 갖춰야 할 교육기본시설과 지원시설 및 연구시설의 면적(제4조 제3항, 별표 3 참조)과 의과대학이 확보하여야 하는 교원의 수(제6조 제1항, 별표 5 참조)가 정해지고, 의과대학이 학생정원을 증원할 때에도 그 증원분을 포함한 전체에 대하여 위와 같은 기준을 충족하여야 한다(제2조의3 제1항 참조). 이는 의과대학에서 고등교육이 적정하게 이루어질 수 있는 기준을 제시함으로써 앞서 본 교육기본법 제2조에 정한 교육의 이념을 실현하고, 나아가 각 의과대학에 재학 중인 학생들에 대하여 헌법 제31조 제1항이 정한 국민의 교육받을 권리를 실현하고자 한 것이라 해석된다.

나) 원심결정 이유에 의하면 신청인 8, 신청인 9, 신청인 10, 신청인 11, 신청인 12(이하 '의대 재학 중 신청인들'이라 한다)는 ○○대학교 의과대학에 재학 중인 사실이 인정되므로, 위 신청인들의 경우 이 사건 증원배정 처분 중 ○○대학교 의과대학에 대한 부분의 집행정지를 구할 법률상 이익이 없다고 단정할 수는 없다. 물론 원심이 오로지 헌법규정만을 근거로 일부 신청인들의 신청인 적격을 인정한 것은 적절하지 않다. 그러나 원심이 이 사건 증원배정 처분 중 ○○대학교 의과대학에 대한 부분과 관련하여 위 신청인들에게 단지 간접적이거나 사실적·경제적 이해관계를 가지는 데 그치지 않고 이를 다룰 개별적·직접적·구체적인 법률상 이익이 있을 수 있다고 본 것은 그 결론에 있어 정당하다.

### 3) 나머지 신청인들의 신청인 적격에 관하여

원심은, 판시와 같은 이유로 의과대학 교수, 전공의 또는 수험생 지위에 있는 나머지 신청인들에 대하여는 이 사건 증원배정 처분의 집행정지를 구할 법률상 이익이 인정되지 않는다고 판단하였다. 원심결정 이유와 기록에 나타난 사정을 관련 법리에 비추어 살펴보면 위와 같은 원심의 판단은 정당하다.

### 2. 집행정지의 실체요건에 관한 재항고이유에 관하여 판단한다.

#### 가. 관련 법리

1) 행정소송법 제23조 제2항에서 정하고 있는 효력정지 요건인 '회복하기 어려운 손해'라 함은 특별한 사정이 없는 한 금전으로 보상할 수 없는 손해로서 이는 금전보상이 불가능한 경우 내지는 금전보상으로는 사회관념상 행정처분을 받은 당사자가 참고 견딜 수 없거나 참고 견디기가 현저히 곤란한 경우의 유형, 무형의 손해를 일컫는다. 그리고 '처분 등이나 그 집행 또는 절차의 속행으로 인하여 생길 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요'가 있는지 여부는 처분의 성질과 태양 및 내용, 처분상대방이 입는 손해의 성질·내용 및 정도, 원상회복·금전배상의 방법 및 난이 등은 물론 본안청구의 승소가능성의 정도 등을 종합적으로 고려하여 구체적·개별적으로 판단하여야 한다(대법원 2011. 4. 21. 자 2010무111 전원합의체 결정 참조).

2) 행정소송법 제23조 제3항이 집행정지의 또 다른 요건으로 '공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 없을 것'을 규정하고 있는 취지는, 집행정지 여부를 결정함에 있어서 신청인의 손해뿐만 아니라 공공복리에 미칠 영향을 아울러 고려하여야 한다는 데 있고, 따라서 공공복리에 미칠 영향이 중대한지의 여부는 절대적 기준에 의하여 판단할 것이 아니라, 신청인의 '회복하기 어려운 손해'와 '공공복리' 양자를 비교·교량하여,

전자를 희생하더라도 후자를 옹호하여야 할 필요가 있는지 여부에 따라 상대적·개별적으로 판단되어야 한다(대법원 2010. 5. 14. 자 2010무48 결정 등 참조).

나. 구체적 판단

1) 원심결정의 이유와 기록을 통해 알 수 있는 다음과 같은 사정을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 증원배정 처분이 집행됨으로 인해 의대 재학 중 신청인들이 입을 수 있는 손해에 비하여 이 사건 증원배정의 집행이 정지됨으로써 공공복리에 중대한 영향이 발생할 우려가 크다고 할 것이어서, 이 사건 증원배정에 대한 집행정지는 허용되지 않는다고 보아야 할 것이다.

가) 이 사건 증원배정으로 인하여 의대 재학 중 신청인들이 소속된 ○○대학교 의과대학의 경우 그 정원이 당초 125명에서 200명으로 증가하였다. 위와 같은 의대정원 증원은 2025학년에 입학하는 신입생부터 처음 적용되는 것이므로, 이 사건 증원배정의 집행이 당장 정지되지 않는다고 하더라도 2025학년도에 증원되는 정원은 ○○대학교 의과대학의 6년 과정 중 한 학년에 불과하고, 나머지 학년의 정원은 그대로 유지된다. 그렇다면 ○○대학교 의과대학 6년 과정에 재학 중인 학생의 전체 정원에 대비하여 2025학년도 신입생 입학정원이 75명 증가한다고 하여 ○○대학교 의과대학에 재학 중인 신청인들이 받게 되는 교육의 질이 크게 저하될 것이라고 보기는 부족하다.

나) 게다가 의과대학의 교육특성상 의료인 양성에 직결되고, 다양한 실습기자재 등이 필요한 교육은 입학 후 1~2년의 기간이 경과하여야 시행되는 경우가 많으므로, 2025학년도에 증원된 수의 신입생이 ○○대학교 의과대학에 입학한다고 하더라도, 그로 인해 의료인 양성에 핵심적 역할을 하는 교육이 당장 불가능해진다거나 그 질이 현저히 떨어질 것이라고 보기도 어렵다. 오히려 위와 같은 의과대학의 교육특성상 ○○

대학교 의과대학은 증원된 정원에 맞춰 수준 높은 의료인 양성을 위한 적절한 교육시설을 정비할 시간적 여유가 있다고 보인다.

다) 이에 반해 원심결정이 지적인 것과 같이 국책연구소 등 3개 연구기관에서 의료수요의 측면과 의사공급의 측면을 고려하여 독립적으로 추계한 3건의 보고서는 공통적으로 2035년에 약 10,000명의 의사가 부족할 것을 전망하고 있다. 이와 같은 전망이 제시되는 상황에서 이 사건 증원배정의 집행이 정지될 경우 국민의 보건에 중요한 역할을 하는 의대정원 증원에 막대한 지장을 초래할 우려가 있다.

라) 나아가 이 사건 증원배정의 집행이 정지될 경우, 이미 2025학년도 의과대학 입학정원이 증원되는 것을 전제로 대학교 입학시험을 준비하고 있는 수험생들과 교육 현장에 상당한 혼란을 야기할 수 있다는 점도 고려되어야 한다.

2) 같은 취지에서 원심이, 의대정원이 증원되지 않음으로써 발생하게 될 사회적 불이익이 적절한 의대교육을 받지 못하게 되는 의대 재학 중 신청인들의 불이익보다 크다고 보아 공공복리를 보다 중시할 필요가 있다고 판단한 것은 정당한 것으로 수긍이 가고, 거기에 재항고이유 주장과 같이 행정소송법 제23조 제3항에서 정한 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려 또는 본안의 승소가능성에 관한 법리를 오해하거나 사실을 오인하는 등의 잘못이 없다.

### 3. 결론

그러므로 재항고를 모두 기각하고, 재항고비용은 신청인들이 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.

2024. 6. 19.

재판장	대법관	김상환
	대법관	이동원
	대법관	권영준
주 심	대법관	신숙희