



제417회국회(임시회)
제2차 교육위원회

지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈교육공무원 등의 교육감 선거 입후보 허용〉

■ 백승아의원 대표발의(의안번호 제2201832호)

2024. 8.

교 육 위 원 회

수석전문위원 천우정

【 목 차 】

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 백승아 의원 등 15인

2. 발의연월일 : 2024. 7. 17.

3. 회부연월일 : 2024. 7. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 공직선거법에 따르면 유치원교원 및 초중등교원은 교육감 선거에 출마할 때 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 함. 반면, 대학교원은 그러한 제한이 없음.

교육감은 교육 예·결산, 유·초·중·고등학교의 설치·이전·폐지, 교육과정 운영 등의 직무를 수행하므로 유·초·중등교원의 입후보도 대학교원에 걸맞은 수준으로 보장되어야 함에도 유·초·중등교원은 직을 그만두어야 한다는 부담감 때문에 교육감 선거에 입후보하기 어려움.

이에 유·초·중등교원도 대학교원과 마찬가지로 그 직을 유지하면서 교육감 선거에 입후보할 수 있도록 유·초·중등교원이 교육감 선거에 출마하거나 당선된 경우 휴직할 수 있는 근거규정을 마련하고,

교육공무원 또는 사립학교 교원이 교육감 선거에 입후보한 경우 해당 선거에서 선거운동을 할 수 있도록 함(안 제23조, 제47조 및 제49조).

참고사항

이 법률안은 백승아의원이 대표발의한 「정당법 일부개정법률안」(의안번호 제1801호), 「교육공무원법 일부개정법률안」(의안번호 제1831호) 및 「사립학교법 일부개정법률안」(의안번호 제1830호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

개정안은 유·초·중등교원 등 교육공무원 및 사립학교 교원이 그 직을 유지하면서 교육감 선거에 입후보할 수 있도록 겸직을 허용하고, 해당 선거 운동을 위해 휴직할 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 내용임.

현행	개정안
제23조(검직의 제한) ① 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸할 수 없다. <u><단서 신설></u>	제23조(검직의 제한) ① ----- ----- ----- . 다만, 제2호에 해당하는 직 중 「교육공무원법」 제2조제1항에 따른 교육공무원인 경우는 제외한다.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원 및 「사립학교법」 제2조의 규정에 따른 사립학교의 교원	2. ----- ----- ----- <u>지방공무원</u>
3. (생략)	3. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)
제47조(공무원 등의 입후보) ①	제47조(공무원 등의 입후보) ① -

「공직선거법」 제53조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일(제49조제1항에서 준용되는 「공직선거법」 제35조제4항의 보궐선거 등의 경우에는 후보자등록신청일을 말한다)까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 교육감선거에서 해당 지방자치단체의 교육감이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.

<신 설>

<신 설>

<신 설>

----- . 다만, 교육감선거에
서 다음 각 호의 어느 하나에
해당하는 경우에는 그러하지
아니하다.

1. 해당 지방자치단체의 교육감
이 그 직을 가지고 입후보하
는 경우
2. 「교육공무원법」 제2조제1
항에 따른 교육공무원이 교육
감선거에 입후보하기 위하여
같은 법 제44조제1항제13호에
따라 휴직하는 경우
3. 「사립학교법」 제2조에 따
른 사립학교 교원이 교육감선
거에 입후보하기 위하여 같은
법 제59조제1항제4호의2에 따
라 휴직하는 경우

제49조(「공직선거법」의 준용)

① 교육감선거에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「공직선거법」 제3조부터 제8조까지, 제8조의2부터 제8조의4까지, 제8조의6, 제9조, 제10조, 제10조의2, 제10조의3, 제11조, 제12조, 제14조, 제15조, 제17조부터 제19조까지, 제30조부터 제46조까지, 제48조부터 제50조까지, 제52조, 제54조부터 제57조까지, 제58조부터 제60조까지, 제60조의2부터 제60조의4까지, 제61조, 제62조부터 제74조까지, 제79조부터 제82조까지, 제82조의2, 제82조의4부터 제82조의7까지, 제85조, 제86조(제2항 제2호 단서·제3호 및 제6항 단서는 제외한다), 제87조부터 제108조까지, 제108조의2, 제109조부터 제122조까지, 제122조의2, 제135조(제1항 단서는 제외한다), 제135조의2, 제146조, 제146조의2, 제147조부터 제149조까지, 제149조의2

제49조(「공직선거법」의 준용)

① -----

---제60조(「공직선거법」 제6
0조제1항제4호 본문에 따른 국
가공무원과 지방공무원 중
「교육공무원법」 제2조제1항
에 따른 교육공무원 또는 「사
립학교법」 제2조에 따른 사립
학교 교원이 제47조제1항에 따
라 선거에 입후보하는 경우는
제외한다)-----

제151조부터 제159조까지, 제161조부터 제166조까지, 제166조의2, 제167조부터 제186조까지, 제191조부터 제206조까지, 제211조부터 제217조까지, 제219조부터 제262조까지, 제262조의2, 제262조의3, 제263조부터 제265조까지, 제265조의2, 제266조부터 제270조까지, 제270조의2, 제271조, 제271조의2, 제272조, 제272조의2, 제272조의3, 제273조부터 제277조까지, 제277조의2, 제278조, 제279조 중 시·도지사 및 시·도지사선거에 관한 규정을 준용한다. 이 경우 정당추천후보자와 무소속후보자에게 적용되는 규정이 다른 경우에는 무소속후보자에 관한 규정을 준용한다.

②・③ (생략)	----- -----.
	②・③ (현행과 같음)

<현행과 개정안 개요>

구분	현행	개정안	비고
겸직제한 (제23조)	공무원 및 사립학교교원 등	교육공무원 및 사립학교교원 제외	
입후보 (제47조)	선거일 전 90일까지 퇴직 원칙	예외 (교육공무원, 사립학교교원이 교육감선거 입후보를 위해 휴직시)	사립학교법, 교육공무원법에 휴직근거 마련 필요
선거운동 (제49조)	공무원등 선거운동 제한	교육공무원, 사립학교 교원 선거운동 허용	

「지방교육자치에 관한 법률」에서 교육감의 겸직 제한과 공무원등의 교육감선거 입후보, 공직선거법 준용에 따른 선거운동 제한과 관련하여,

교육감의 겸직 제한은 같은 법 제23조제1항¹⁾에서 교육감은 국회의원·지방의회의원, 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원 및 「사립학교법」 제2조의 규정에 따른 사립학교의 교원, 사립학교경영자 또는 사립학교를 설치·경영하는 법인의 임·직원을 겸할 수 없도록 규정하고 있으며,

1) 「지방교육자치에 관한 법률」 제23조(겸직의 제한)

① 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸할 수 없다.

1. 국회의원·지방의회의원

2. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방공무원 및 「사립학교법」 제2조의 규정에 따른 사립학교의 교원

3. 사립학교경영자 또는 사립학교를 설치·경영하는 법인의 임·직원

② 교육감이 당선 전부터 제1항의 겸직이 금지된 직을 가진 경우에는 임기개시일 전일에 그 직에서 당연 퇴직된다.

공무원등의 교육감 선거 입후보는 제47조제1항2)에서 원칙적으로 공무원등은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 입후보할 수 있도록 규정하고 있음.

다만, 「공직선거법」 제53조제1항제1호 단서³⁾ 및 준용되는 「정당법」 제22조제1항⁴⁾에 따라 대학의 교원은 정당가입과 정치활동이 허용되고, 그 직을 가지고 교육감 선거에 입후보할 수 있음.

또한, 제49조에서 준용하는 「공직선거법」에 따라 국가 및 지방공무원의 선거운동을 제한하고 있음⁵⁾.

2) 「지방교육자치에 관한 법률」 제47조(공무원 등의 입후보)

① 「공직선거법」 제53조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일(제49조제1항에서 준용되는 「공직선거법」 제35조제4항의 보궐선거등의 경우에는 후보자등록신청 전을 말한다)까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 교육감선거에서 해당 지방자치단체의 교육감이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항을 적용하는 경우 그 소속 기관·단체의 장 또는 소속 위원회에 사직원이 접수된 때에 그 직을 그만둔 것으로 본다.

3) 「공직선거법」 제53조(공무원 등의 입후보)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 「국가공무원법」 제2조(公務員의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(公務員의 區分)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(政務職公務員을 제외한다)은 그러하지 아니하다.

4) 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)

① 국회의원 선거권이 있는 자는 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.

1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) 또는 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회 부의장의 수석비서관·비서관·비서·행정보조요원, 국회 상임위원회·예산결산특별위원회·윤리특별위원회 위원장의 행정보조요원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체대표의원의 행정비서관, 국회 교섭단체의 정책연구위원·행정보조요원과 「고등교육법」 제14조(교직원의 구분)제1항·제2항에 따른 교원은 제외한다.

2. 「고등교육법」 제14조제1항·제2항에 따른 교원을 제외한 사립학교의 교원

3. 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자

5) 「공직선거법」 제60조(선거운동을 할 수 없는 자)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. (단서 생략)

4. 「국가공무원법」 제2조(公務員의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(公務員의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(國會議員과 地方議會議員의 政務職公務員을 제외한다)은 그러하지 아니하다.

개정안은 「교육공무원법」 제2조제1항6)에 따른 교육공무원과 「사립학교법」 제2조7)에 따른 사립학교 교원의 경우 교육감 겸직 및 교육감 입후보를 위한 휴직을 허용하면서 선거 입후보시 선거운동을 가능하도록 하려는 것인데,

대학의 교원은 「정당법」의 예외 규정을 통해 정치활동이 보장되고, 그 직을 가지고 교육감 선거에 입후보할 수 있지만, 대학 교원을 제외한 교육공무원 및 사립학교의 교원은 교육감 선거에 입후보하기 위해서는 퇴직을 해야 하고 그에 따라 교육감 선거 입후보가 사실상 어려움이 있었음.

이는 유치원, 초·중·고등학교 현장에서 근무하고 있는 교육공무원 및 사립학교 교원을 해당 사무를 관할하는 교육감 선거에서 차별하는 것으로 볼 수 있어, 대학 교원과의 형평성 문제를 해결하고 현장 실무자의 교육감 입후보를 장려하려는 관점에서 개정안의 입법 취지에 공감할 수 있음.

다만, 헌법재판소는 여러 사안에서 유·초·중등학교 교원에 대한 피선거권 등 정치활동 제한에 대해 교육활동의 특수성 등을 고려하여

6) 「교육공무원법」 제2조(정의)

① 이 법에서 “**교육공무원**”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 교육기관에 근무하는 교원 및 조교
2. 교육행정기관에 근무하는 장학관 및 장학사
3. 교육기관, 교육행정기관 또는 교육연구기관에 근무하는 교육연구관 및 교육연구사

7) 「사립학교법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “**사립학교**”란 학교법인, 공공단체 외의 법인 또는 그 밖의 사인(私人)이 설치하는 「유아교육법」 제2조제2호, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교를 말한다.

공무담임권을 침해하지 않고 대학교원과의 평등에도 위배되지 않는다고 결정하고 있는데,

공직선거 및 교육감선거 입후보 시 선거일 전 90일까지 교원직을 그만두도록 한 것과 관련하여, 초·중등학교 교원의 공무담임권과 평등권을 침해하지 않는다고 결정한 바⁸⁾,

교원의 직무인 교육활동은 고도의 윤리성·자주성·중립성·공공성 및 전문성이 요구되므로, 교원이 그 신분을 지니는 한 계속적으로 직무에 전념할 수 있도록 할 필요가 있고(입법목적의 정당성 및 수단의 적합성), 입후보를 위해 휴가나 휴직을 허용할 경우, 교육의 연속성이 저해되고 학생의 수락권이 효율적으로 보장받지 못할 우려가 있으며(침해의 최소성), 현재의 직을 그만두어야 한다는 사익의 제한 정도는 교원의 직무전념성 확보라는 공익에 비하여 현저히 크다고 볼 수 없으므로(법익의 균형성), 공무담임권을 침해한다고 볼 수 없고,

현행 법령상 초·중등학교의 교원은 학생을 교육하는 자⁹⁾인 반면, 대학의 교원은 학생을 교육·지도하고 학문을 연구하되 학문 연구만을 전담할 수도 있는 자¹⁰⁾로서, 공통적·보편적인 지식 전달을 주된 업무

8) 공직선거법 제53조제1항 및 제60조 제1항 제4호 등 위헌확인(헌법재판소, 2018헌마222, 2019.11.28.)

9) 「초·중등교육법」

제20조(교직원의 임무) ④ 교사는 법령에서 정하는 바에 따라 학생을 교육한다.

10) 「고등교육법」

제15조(교직원의 임무) ② 교원은 학생을 교육·지도하고 학문을 연구하되, 필요한 경우 학칙 또는 정관으로 정하는 바에 따라 교육·지도, 학문연구 또는 「산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 산학연협력만을 전담할 수 있다.

로 하며 정치적 중립성과 함께 직무전념의무를 요구받는 초·중등학교 교원과 학생을 교육하기는 하나 그 주된 직무는 연구기능이고 학문의 자유의 주체로서 정치적으로도 자유로운 대학교수는 차이가 있고, 학생의 연령 및 교육 정도 등을 고려했을 때 교원이 학생에게 미치는 영향력에도 차이가 있음을 근거로, 공직선거 등에 입후보가 허용되는 대학교원과 초·중등학교 교원을 불합리하게 차별하여 평등권을 침해한다고 볼 수 없다고 결정함.

그밖에 헌법재판소는 교원노조의 정치활동 금지사건¹¹⁾, 교육공무원의 정당가입 금지조항에 대한 위헌확인 사건¹²⁾ 등에서 유사한 취지의 결정을 내리고 있음.

따라서, 개정안은 유·초·중등학교 교원의 교육감선거 입후보(선거운동) 및 겸직을 허용함에 따른 교원의 정치적 기본권 확대와 현장경험이 있는 교원의 교육감 입후보를 장려하는 개정안의 취지와 함께, 교육활동의 특수성과 대학교원과의 차이에 대한 헌법재판소 결정이유 등을 종합적으로 검토하여 판단할 필요가 있음.

또한, 개정안 부칙에 따르면 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 하고 있는데, 교육감을 선출하는 제9회 지방선거는 2026년 6월 3일 실시될 예정으로 법안 심사경과에 따라 시행일 및 적용례 등은

11) 헌재 2014. 8. 28. 2011헌바32 등 국가공무원법 제66조 제1항 등 위헌소원 (공무원의 집단행위와 교원노조의 정치활동 금지 사건)

12) 헌재 2020. 4. 23. 2018헌마551

일부 수정될 수 있을 것으로 생각됨.

개정안과 관련하여 교육부와 시·도 교육청은 아래와 같은 사유로 법률안 개정은 신중히 검토할 필요가 있다는 의견을 제시함.

[개정안 관련 교육부, 시·도교육청 의견]

○ 교육부: 신중 검토 필요

- (검직 제한) 교육감 직무와 기존 교원으로서의 직무간 중첩성 문제와 이에 따른 이해충돌 등이 발생할 우려가 있음
- (입후보시 휴직 허용) 선거일정에 따른 학기 중 휴직으로 학교운영에 혼란이 예상되고, 결원보충을 위한 교원수급이 어려울 경우 학생의 학습권 보장에도 어려움이 발생할 수 있음
- (입후보시 선거운동) 교원에 대해서만 선거운동 허용시 교원과 교원이 아닌 공무원과의 형평성 고려 필요

○ 대구광역시 교육청: 신중 검토 필요

- 헌법재판소는 초중등교원과 대학교원에 대해서 직무의 본질이 서로 다른 것으로 보고 있고, 입후보시 사직조항을 합헌으로 결정하였으며, 초중등 교육공무원과 사립학교 교원의 선거운동 금지를 합헌으로 결정하였음.

○ 경기도 교육청: 신중 검토 필요

- (교원의 정치적 중립성 확보 필요) 교육현장에 정치적 논쟁이 야기되고, 학생들에게 특정 정당·후보에 대한 편향된 시각을 주어 교육의 정치적 중립성을 훼손할 수 있음.
- (교육공무원 신분의 선거 후보자 부적정) 교육공무원이 휴직 후 선거에 출마시 정치적 중립성 유지 의무 위배, 교원으로서 직위의 행정력 또는 지위력 등을 이용한 지위 남용, 현 직위를 이용한 정책홍보 등으로 불공정한 선거가 될 우려가 있음.
- (학생의 학습권 및 학교운영 혼란) 잦은 담임교사 및 지도교사 교체로 학생 학습권 및 안정적인 학교 운영에 혼란이 발생함.
- (휴직대체 계약제교원 채용의 어려움) 휴직 교원 수 증가로 인해 최근 계약제교원 인력이 결원 수요를 충족하지 못해 학기 중 채용을 못하는 상황이 빈번하게 일어남.
- (교원정원 부족) 현재 17개 시·도는 이미 교원정원이 부족한 상황으로, 새로운 휴직이 신설될 경우 교원 수급 문제를 더욱 악화시킬 수 있음

[참고] 관련 의결 전제 일부개정법률안

구분	개정법률안 (의안번호)	대표 발의자	발의일/ 회부일	소관 상임위원회	주요 내용
1	정당법 (제2201801호)	백승아의원	2024.7.16./ 2024.7.17	행정안전위원회	유·초·중등 교원의 정당 발기인 및 당원 자격을 허용하되, 정당 발기인 또는 당원이 된 교원이 그 직을 수행하면서 학생에게 정치적·당파적 또는 개인적 편견을 전파할 수 없도록 함(안 제22조)
2	교육공무원법 일부개정법률안 (제2201831호)	백승아의원	2024.7.17./ 2024.7.18	교육위원회	유·초·중등교원도 대학교원과 마찬가지로 그 직을 유지하면서 선거에 입후보할 수 있도록, 선거 입후보를 위한 휴직 근거 조항을 마련(안 제44조 및 제45조)
3	사립학교법 일부개정법률안 (제2201830호)	백승아의원	2024.7.17./ 2024.7.18	교육위원회	유·초·중등교원도 대학교원과 마찬가지로 그 직을 유지하면서 선거에 입후보할 수 있도록, 선거 입후보를 위한 휴직 근거 조항을 마련(안 제59조)

자료: 국회 의안정보시스템

문 의 처

02)6788-5185