



제426회국회(임시회)
제1차 교육위원회

지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 교육감 선거권 연령 16세로 하향 〉

■ 강경숙의원 대표발의(의안번호 제2210222호)

2025. 6.

교 육 위 원 회

전문위원 윤상열

【 목 차 】

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
※ 참고자료	
1. 관계기관 제출 의견	9

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 강경숙 의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 4. 29.
3. 회부연월일 : 2025. 4. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 교육감 선거에 관하여 「공직선거법」을 준용하도록 하고 있으며, 이에 따라 18세 이상의 국민은 해당 지역 교육감에 대한 선거권이 있음.

그런데, 16세에서 18세 미만의 청소년의 경우 교육정책의 직접적인 영향을 받는 당사자일 뿐만 아니라 「정당법」에 따라 정당에 가입하여 정치적 의견을 개진할 수 있는 연령에 해당됨에도 불구하고, 선거권이 없는 상황임. 교육의 최고 책임자를 선출하는 과정에서 학생들의 의견을 반영하는 것은 그 자체로 살아있는 민주시민교육임. 학생이 교육의 주체가 될 수 있도록 교육감 선거권의 연령 기준을 조정하여 선거권을 부여할 필요가 있음.

이에 교육감 선거권을 18세 이상에서 16세 이상으로 하향 조정하려는 것임(안 제43조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 「지방교육자치에 관한 법률」에 교육감 선거권에 관한 규정을 마련하여 선거권 부여 연령 기준을 18세에서 16세로 하향 조정하려는 것임(안 제43조의2 신설 등).

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제43조의2(선거권) 16세 이상으로서 「공직선거법」 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 교육감의 선거권이 있다.</u> <u>1. 「주민등록법」 제6조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람</u> <u>2. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람</u>

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(제2항제2호 단서·제3호 및 제6항 단서는 제외한다), 제87조부터 제108조까지, 제108조의

-----제17조-----

현행 「지방교육자치에 관한 법률」은 교육감 선거권 부여에 관한 사항을 직접 규정하고 있지는 않지만 「공직선거법」 제15조¹⁾를 준용하고 있어 18세 이상의 국민에 대하여만 교육감 선거권이 부여됨.

선거연령은 2019년 12월 27일 「공직선거법 일부개정법률안²⁾」이 의결됨에 따라 18세로 하향되었는데, 법률 개정 이전에는 19세 이상의 국민에 대하여만 선거권이 인정되었음³⁾.

이에 청소년이 교육감 선거에 참여할 수 없어 교육정책의 직접적인 이해당사자인 학생들의 수요와 의사가 정책 수립 과정에 반영되지 못한다는 점을 지적하며 제20대 국회와 제21대 국회에서 교육감 선거권을 16세 이상의 국민에게 부여하도록 하는 법률안이 발의되었으나⁴⁾, 모두 임기 만료로 폐기되었음.

1) 「공직선거법」

제15조(선거권) ① 18세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 18세 이상의 국민으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다.

1. 「주민등록법」 제6조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람

② 18세 이상으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다.

1. 「주민등록법」 제6조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 사람
3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

2) 「공직선거법 일부개정법률안」(심상정의원 대표발의, 의안번호 제2019985호)

3) 선거연령은 1948년 21세로 최초 규정되었고, 1960년 20세, 2005년 19세로 하향됨.

4) 「지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안」(박주민의원 대표발의, 의안번호 제2001403호)

「지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안」(장경태의원 대표발의, 의안번호 제2102731호)

아울러, 2013년 국가인권위원회가 국회의장에게 선거권 연령의 하향을 검토하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하면서 교육감 선거권에 한하여 선거권 연령기준을 하향하는 등 선거의 목적이나 성격에 따라 선거권을 부여하는 기준을 달리 정하는 방안을 제안한 바 있어 심사시 참고할 수 있을 것임.

개정안과 같이 교육감 선거연령을 16세로 하향할 경우 교육정책의 이해당사자의 참여가 확대되어 민주적 정당성을 제고할 수 있을 것으로 보이고 학생들에게 선거에 직접 참여하는 경험을 제공함으로써 향후 민주시민으로의 성장을 도울 수 있을 것으로 기대됨.

그러나, 선거연령기준의 하향으로 일부 청소년에게는 이미 선거권이 부여되어 제21대·제22대 국회의원 선거와 제20대·제21대 대통령선거, 2022년 6월 1일 이루어진 교육감 선거 등에서 18세 청소년의 투표가 이루어지고 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것임.

또한, 청소년의 교육수준이 과거보다 성숙하여 정치적인 판단능력이 인정된다고 하더라도 16세로 기준연령을 낮추는 것에 대하여는 여전히 정치적·사회적 시각을 형성하는 과정에 있어 독자적인 판단능력이 부족하다는 지적이 있고 고등학교의 정치화에 대한 우려 또한 제기될 수 있으므로, 다양한 시각을 종합적으로 고려한 입법정책적 판단이 필요할 것으로 보임.

참고로, 해외 사례를 살펴보면 OECD 38개국 중 36개국에서 선거연령을 18세 또는 그 이상으로 설정하고 있는데, 2007년 오스트리아에서 유럽 최초로 선거연령을 16세로 하향 조정하였고 2024년 그리스에서 선거연령을 17세로 하향하였음. 그 외에 벨기에, 에스토니아, 독일 등 일부 국가에서 지방선거 또는 유럽의회 선거에 한하여 연령 기준을 16세로 하향하여 운영하고 있음.

개정안과 관련하여 교육부는 교육감 선거만 선거연령을 16세 이상으로 하향 조정하는 것은 다른 공직선거와의 형평성과 보통선거 원칙을 저해할 가능성이 존재하므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

아울러, 교육감 선거는 다른 공직선거와 마찬가지로 공정성과 자주성·전문성·중립성이 요구되는 중요한 선거로, 교육감 선거에 대해서만 선거연령을 하향하는 것은 교육감 선거의 중요도를 고려할 때 바람직하지 않고, 다른 법률 및 제도⁵⁾와의 정합성을 고려하여 사회적 합의가 선행될 필요가 있다는 의견을 제출하였음.

5) 미성년자가 가능한 법적 행위

연령	법적 권한/행위	관련법
15세	·근로	·「근로기준법」, 법정대리인 동의 필요
16세	·정당 가입	·「정당법」, 법정대리인 동의 필요
17세	2종 보통 운전면허 취득	·「도로교통법」
18세	·선거권(투표) ·결혼 ·군 입대 지원	·「공직선거법」 ·「민법」, 부모 동의 필요 ·「병역법」
19세	·성년(모든 법률행위 단독 가능)	·「민법」, 법정대리인 동의 불필요
20세	·주류·담배 구입 가능	·「청소년보호법」

문 의 처
02)6788-5186

[참고자료] 관계기관 제출의견

<시·도교육청 제출의견>

① 경기도교육청 : 현행 유지

- 「공직선거법」 및 「정당법」 개정으로 피선거권 연령이 18세로, 정당 가입 연령이 16세로 하향되었으나, 대통령 선거와 국회의원 선거는 18세부터 참여할 수 있으므로, 교육감선거 연령이 하향될 경우, 다른 선거와의 형평성 문제 제기 가능
- 16세에서 18세 미만의 청소년의 경우 교육정책의 직접적인 영향을 받는 당사자이지만 교육감 선거가 지방선거와 같이 치러지는 정치적인 선택이기 때문에 학교현장이 투표로 인해서 정치적인 영향을 받을 수 있으므로 신중 검토 필요

② 경상남도교육청

- 본 개정안은 교육감 선거권을 만 16세 이상으로 확대하고, 일정 요건을 갖춘 재외국민 및 외국인에게도 선거권을 부여하려는 것으로, 청소년의 참정권 확대라는 점에서 의미가 있음. 다만, 학교 현장에서는 선거권 연령 하향에 대해 긍정적인 평가와 함께, 아직 시기상조라는 신중한 입장도 공존하고 있음. 시행 전 청소년, 학부모, 교직원 등 교육공동체 구성원 간 공감대를 형성하기 위한 공청회, 설명회, 홍보 등의 절차를 통해 충분한 논의 과정이 필요함. 아울러 선거권 확대에 앞서 청소년의 올바른 정치 의식 형성을 위한 체계적이고 실질적인 선거 교육이 병행되어야 함. 따라서 본 교육청은 개정 안의 취지에 일정 부분 공감하나, 학교 현장의 수용성과 현실적 여건을 고려할 때, 법안 발의에 앞서 충분한 공론화 과정과 준비가 선행되어야 한다는 의견임.

③ 경상북도교육청 : 개정안 반대

- 제안 이유에 대한 반대의견
 - 교육정책의 직접적인 영향을 받는 당사자는 유·초·중·고 모든 학생으로 16세 이상을 더 염두에 두는 건 편견임
 - 16세 이상 청소년들이 정당법에 따라 정당에 가입하고 정치적 의견을 개진할 순 있으나, 다른 선거(대통령, 국회의원, 지방자치단체)와 형평성을 유지해야 선거 공정성이 확보됨
- 교육적인 관점에서 반대의견
 - 18세 미만의 학생들은 선거권 행사를 통해 정치적 의견을 주장하기보다는, 선거 과정을 지켜보고 학교의 민주시민교육을 통해 더 성숙한 선거 주체로 교육하는 것이 중요하다고 봄
 - 교육감 선거권 연령 하향 조정은 학생들의 선거 참여의 자율성과 책임성을 확보하기 어려우며, 교육 현장의 불필요한 혼란을 야기할 수 있다는 점에서 신중하게 고려되어야 한다고 봄

④ 대구교육청 : 개정안 반대

- 현행법은 교육감 선거에 관하여 「공직선거법」을 준용함으로써, 18세 이상 해당 지역 국민에게 교육감 선거권이 있음.
- 16세에서 18세 미만 청소년에게 교육감 선거권이 주어질 경우, 학교 현장이 혼란을 겪을 수 있음.
- 학교 현장에서는 범교과 학습주제로 민주시민교육 연 4회 이상 교육과정 편성·운영, 비판적 사고력 함양을 위한 학생 주도 수업, 경쟁이 아닌 성장 중심 평가를 통해 지식·이해, 과정·기능, 가치·태도 전반에서 민주시민교육을 중점적으로 실행하고 있음.
- 우리 교육청은 민주시민교육센터(전국 최초)를 개소하여 민주주의 가치를 반영한 프로그램 운영을 통해 참여·체험 중심의 민주시민교육을 실천하고 있음.
- 우리 교육청은 학생참여예산제 학교연합 학생회 등 학생자치 활성화를 통해 삶의 공간인 학교에서 성숙한 민주시민으로서 자질 함양을 위해 노력하고 있음.

⑤ 충북교육청 : 현행 유지

- 교육감은 교육의 비전을 제시하고 교육계획을 수립하여 구현하는 교육의 최고 책임자인 한편 100년지대계로서 안정적이고 지속가능한 국가사회의 교육철학을 대를 물려 교육하도록 하는 기획자로 정치인의 선거보다 중요함.
 - 특히, 정책의 장기적인 영향이나 공직자의 역할에 대한 충분한 고려 없이 선거권이 부여될 경우, 결과적으로 교육의 방향성과 안정성에 영향을 줄 우려가 있음.
 - 특수하고 항구적인 가치를 지향하는 '교육'을 책임지는 수장을 선출하는 선거에서는 교육감의 철학과 국가사회의 요구와 지향을 깊이 있게 이해할 수 연령인 18세 이상으로 현행처럼 유지해야 한다고 생각함.
 - 지금 제안하고 있는 16세는 신체적·정서적으로 빠르게 성장하는 시기이지만, 아직 사회 전반에 대한 경험과 인식이 제한적일 수 있는 연령임. 따라서 교육감 선거와 같은 공공의 중대한 사안에 참여하는 것은 신중하게 검토해야 한다고 봄.
 - 더구나 16세는 중학교 3학년으로 주체적인 사고와 선택보다는 주변 사람들과의 관계, 지배적 영향, 편향 등에 쉽게 빠질 수 있는 연령임. 또, 자신의 진로를 위한 고민이 정치적 선택과 참여의 고민보다 우선하는 시기로 학생자치활동 등의 선제적 경험에 집중함으로써 민주적 역량을 신장시키는 것이 더 중요함.
1. 정치적 중립성 훼손 우려
 - 학생에게 선거권을 부여함으로써 학교안에서 이념 대립이 발생할 우려가 있음
 2. 정치적 이용 가능성
 - 특정 단체나 인물들이 학생 유권자를 타깃으로 선동하거나 표몰이 위협
 - 학생을 정치 세력화하려는 시도가 증가하거나 학생 대상 포퓰리즘 공약 남발 가능성
 3. 학생의 정치·행정 이해도 부족
 - 학생은 미래 유권자로서 학교 내에서 민주주의를 배우고 경험하는 단계

- 민주주의에 대한 학습보다 선거 참여가 우선될 경우 학생 본연의 배움 훼손 가능성 존재
- 16세 및 해당 연령 학생들은 교육 행정에 대한 이해도가 부족하고 복잡한 정책의 장단점을 판단하기에 어려움
- 4. 권한과 책임에 대한 숙고 필요
 - 권한에는 그에 상응하는 책임이 따름
 - 학생은 법적·사회적 책임을 온전히 감당하기 어려움
 - 책임 없는 권한 부여는 제도적 불균형 초래 가능

<기타 관계기관 제출의견>

① 한국사립초중고등학교법인협의회 : 개정안 반대

- 개정안은 현재 교육감 선거권 연령기준을 「공직선거법」의 시·도지사 선거에 관한 규정을 준용하여 18세 이상의 국민에게만 교육감 선거권을 부여하고 있는데 이를 16세로 하향 조정하려는 것임.
- 헌법재판소는 “지방교육자치를 실현하기 위하여 실시되는 교육감 선거는 정당을 배경으로 한 정치인을 선출하는 지방자치단체 장이나 지방의회의원의 선거와 비교해 선거의 공정성이 특히 강하게 요구된다. 이는 지방교육자치가 실현하고자 하는 헌법적 가치에는 ‘민주주의’와 ‘지방자치’ 뿐만 아니라 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’이라고 하는 또 하나의 가치가 작용하고 있기 때문이다 (헌재 2006.2.23. 2003헌바84)”라고 판단함.
- 아울러 헌법재판소는 “18세 미만으로서 대개 고등학교에 재학 중인 학생들은 개인적인 차이를 감안하더라도 아직 정치적·사회적 시각을 형성하는 과정에 있거나 일상생활에 있어서도 현실적으로 부모나 교사 등 보호자에게 어느 정도 의존할 수밖에 없는 상황이므로, 이들의 정치적 의사표현이 민주시민으로서의 독자적인 판단에 의한 것인지 의문이 있을 수 있고, 그러한 의존성으로 말미암아 정치적 판단이나 의사표현이 왜곡될 우려도 있다. 물론 오늘날 미성년자라도 신체적으로는 성년자 못지않게 발달하였고, 각종 문화 및 정보매체의 발달로 인하여 다양한 지식을 습득함으로써 지적 수준이 많이 향상된 것은 사실이다. 하지만 이러한 정신적·신체적 수

준의 발달에도 불구하고 현실적으로는 18세 미만인 미성년자의 경우 부모나 보호자로부터 물질적이나 정신적인 면에서 충분히 자유롭지 못하여 아직 자기정체성이 확립되어 있지 않은 경우가 많고, 경험이나 적응능력의 부족 등으로 인하여 중요한 판단을 그르칠 가능성도 크기 때문에 18세 미만인 미성년자는 아직 정신적·신체적 자율성이 충분하지 않은 것으로 볼 수 있다(헌재 2013.7.25. 2012헌마174)”라고 판단함.

- 특히 교육감 선거가 헌법 제31조 제4항의 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’을 구현하는 선거가 되어야 하고, 교육은 “정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편”으로 이용되어서는 아니된다(교육기본법 제6조)라고 규정하고 있음.
- 따라서 헌법재판소의 판단과 교육의 정치적 중립성을 고려할 때 대개 16세~17세의 고등학생들이 민주시민으로서 독자적, 정치적 판단능력을 다양한 경험을 통해 키워나가야 할 시기인데, 이들에게 교육감 선출권을 부여할 경우, 학교현장은 이로 인해 학생들에게 혼란을 초래할 우려가 있으며 또한 학생들에게 교육적 이외의 다양한 선거공약으로 혼란이 가중되어 결국 교육감이 지녀야 할 전문성과 교육적 능력을 제대로 검증할 수 없게 됨. 더욱이 공직선거법을 2020.1.14.(법률 제16864호)일 개정하여 선거연령을 18세로 낮추어 시행한지 불과 5년여 만에 교육감 선거연령을 16세로 낮추려는 것은 제도의 일관성과 안정성을 저해할 뿐만 아니라 학교가 학생들에게 인격적·학문적인 소양을 완성해야 하는 시기에 혼란을 초래할 수 있으므로 개정안은 철회되어야 함.

② 학교 의견

- (강원 1개교, 개정 반대) △ 만16세(고1)는 아직 판단력이 미흡함, △ 법적 성년 나이인 만18세와 혼돈이 생길 수 있음. 만18세로 변경한 지 얼마 지나지 않았음. 기존처럼 만18세 이상 성인 나이로 청소년보호법, 민법, 병역법, 선거법, 금융거래 등 여러 법적 기준을 통일하는 것이 바람직함. △ 차라리 직선제 선거권의 대상을 모든 국민이 아닌 교육과 직접적인 관계가 있는 사람들에게만 부여하는

것이 바람직하다고 생각됨. 유, 초, 중, 고 학부모 및 교직원 전원에게만 선거권을 부여하여 교육에 대해 전혀 모르거나 관심이 없는 사람들이 선거를 해서 교육기관이 정치화의 장이 되지 않게 하는 것이 더 바람직하다고 생각됨.

- (광주 1개교, 현행 유지) △ 교사들도 관심을 가져야 후보를 비교가 가능한데, 합리적이고 이성적인 선택을 하기엔 학업 외에 관심을 쏟기 어려울 것 같습니다. △ 학생들에게 순간의 편의만을 위한 안전에 혹해서 선택할 수 있습니다. 예) 핸드폰 무제한 사용 등 선택을 맡겨놓고 리스크까지 감당해야 하는데 그것까지 감당 가능한지 의문입니다. 사회적 역할에 맞게 권한도 주는 게 맞지 않나 합니다. 너무 많은 선택권을 주는 것에 반대합니다. △ 학교 현장에서 학생들과 많은 선거를 진행 운영해 온 교사의 경험을 바탕으로 보면, 학생의 성별, 친분관계, 인기도에 의해 학급 회장이나, 학생회가 구성되는 경우가 많았습니다. 만 16세 투표권은 아직은 이르다고 생각합니다. △ 부모의 입장: 제 고등학교 1학년 딸은 아직도 뉴스에 나오는 정치 이야기를 들으면서 '그래서 어떻게 된 거라는 거야?'라고 묻습니다. 누군가의 도움을 받아 상황을 이해하는 수준이라면 본인의 주도적인 생각이 아닌 설명해 주는 사람의 의견에 따라 언제든 흔들릴 수 있습니다. 고등학교 생활동에는 다른 사람의 의견과 생각을 들으면서 자신의 생각을 세워가는 시기라고 생각합니다. 흔들리는 시기에 투표권을 준다면 교육도 같이 흔들릴 수 있다고 생각합니다. 이에 반대합니다.