



제439회국회(정기회)
제 1 차 교 육 위 원 회

지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈교육감 선출방식 변경 등〉

■ 김성원의원 대표발의(의안번호 제2219953호)

2026. 9.

교 육 위 원 회

수석전문위원 최선영

【 목 차 】

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 교육감 선출방식 변경 등	2
2. 부 칙	12

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김성원의원 등 10인

2. 발의연월일 : 2026. 7. 14.

3. 회부연월일 : 2026. 7. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

우리나라 헌법은 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 명시하고 있기에 유치원부터 초, 중, 고교 교육을 책임지는 교육감은 정치적으로 중립적이어야함.

그러나 현행 교육감 직접 선거는 정치적 중립성을 지키기 어렵고, 교육의 전문성과 인물의 도덕성도 검증하기 어려운 실정임.

특히, 표면적으로 정치적 중립성 유지를 내세워 정당 공천을 배제하였으나, 정당의 공천이 없으니 후보자들이 난립하는 결과를 만들었고, 결국 유권자들은 후보자의 이념과 정책을 파악하기 어렵게 됨.

한편, 미국, 일본 및 유럽의 선진국의 교육감을 지방자치단체장이 임명하고, 지방의회의 동의를 받아 선임하는 제도를 채택하고 있음.

이에, 한국도 현행 교육감 직접 선거 대신 지방선거를 통해 선출된 지방자치단체장이 교육감을 임명하고 이를 지방의회의 청문회를 거쳐 선임하도록 하고자 함(안 제21조 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 교육감 선출방식 변경 등¹⁾

가. 개정안의 요지

□ 개정안은 현행 주민직선제인 교육감 선출방식을 시·도지사가 시·도의회 인사청문을 거쳐 임명하는 방식으로 변경하고, 교육감 임명제 도입에 따라 교육감 선거 및 관련 절차에 관한 규정을 삭제하며, 교육감의 자격·겸직·퇴직 등에 관한 규정을 임명제에 맞게 정비하려는 것임(안 제21조, 제21조의2, 제23조, 제24조, 제24조의3 및 제43조부터 제50조의2까지 등).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제21조(교육감의 임기) 교육감의 임기는 4년으로 하며, 교육감의 계속 재임은 3기에 한정한다.	제21조(교육감의 임명 등) ① 교육감은 해당 시·도지사가 임명한다. 이 경우 시·도의회 인사청문을 거쳐야 한다. ② 교육감은 정무직공무원으로 한다. ③ 교육감의 임기는 4년으로 한다.
<신설>	제21조의2(인사청문회) ① 시·도지사는 교육감에 대하여 그 임명 전에 시·도의회에 인사청문의 실시를 요

1) 참고로 교육감 선출방식을 “주민직선제”에서 “시·도지사-교육감 러닝메이트제”로 변경하는 「지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안」 3건과 “시·도 조례로 정하는 방법으로 선출하거나 임명”하도록 변경하는 「지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안」 1건 이 교육위원회에 계류되어 있음.

- 김민전의원 대표발의(의안 2204354), 서지영의원 대표발의(의안 2204226), 송석준의원 대표발의(의안 2205267), 최형두의원 대표발의(의안 2213295)

현행	개정안
	<u>청하여야 한다.</u> <u>② 시·도의회는 제1항에 따라 시·도지사가 인사청문의 실시를 요청한 사람에 대하여 인사청문을 실시하기 위하여 인사청문 특별위원회를 둔다.</u> <u>③ 제2항에 따른 인사청문 특별위원회는 시·도지사로부터 요청된 인사청문요청안이 시·도의회에 제출된 때에 구성된 것으로 보고, 그 인사청문요청안이 시·도의회 본회의에서 의결될 때까지 존속한다.</u> <u>④ 제2항에 따른 인사청문 특별위원회는 제1항에 따른 인사청문을 위하여 인사에 관한 청문회(이하 “인사청문회”라 한다)를 연다.</u> <u>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 인사청문회에 관하여는 「인사청문회법」 제4조제2항, 제5조부터 제9조까지, 제10조제1항·제2항, 제11조, 제12조부터 제15조까지, 제15조의2 및 제16조부터 제18조까지를 준용한다. 이 경우 “위원회”는 “인사청문 특별위원회”로, “위원장”은 “인사청문 특별위원회의 위원장”으로, “국회”는 “시·도의회”로, “임명권자(대통령당선인을 포함한다) 또는 지명권자”와 “대통령 또는 대법원장”은 각각 “시·도지사”로, “의장”은 “시·도의회 의장”으로, “헌법재판소재판관등”과 “국회법 제65조</u>

현행	개정안
제22조(교육감의 선거) 교육감의 선거에 관하여는 제6장에서 따로 정한다. 제23조(겸직의 제한) ① (생략) ② 교육감이 당선 전부터 제1항의 겸직이 금지된 직을 가진 경우에는 임기개시일 전일에 그 직에서 당연 퇴직된다. 제24조(교육감후보자의 자격) ① 교육감후보자가 되려는 사람은 해당 시·도지사의 피선거권이 있는 사람으로서 후보자등록신청개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 사람이어야 한다. ② 교육감후보자가 되려는 사람은 후보자등록신청개시일을 기준으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경력이 3년 이상 있거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경력을 합한 경력이 3년 이상 있는 사람이어야 한다.	의2제2항에 따른 공직후보자”는 각각 “인사청문대상자”로, “국가기관”은 “지방자치단체”로 본다. ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 인사청문 특별위원회의 구성·운영, 인사청문회의 운영, 임용예정자에 대한 답변 및 의견 청취 방식 등에 필요한 사항은 시·도 조례로 정한다. <삭 제> 제23조(겸직의 제한) ① (현행과 같음) ② -----임명----- ----- 임명일----- -----. 제24조(교육감의 자격) ① 교육감이 되려는 사람은 후보추천일부터----- ----- -----. ② 교육감이-----후보추천일을----- ----- ----- -----.

현행	개정안
1. 2. (생략) <u>제24조의2(교육감의 소환) ① 주민은 교육감을 소환할 권리를 가진다.</u> <u>② 교육감에 대한 주민소환투표사무는 제44조에 따른 선거관리위원회가 관리한다.</u> <u>③ 교육감의 주민소환에 관하여는 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 「주민소환에 관한 법률」의 시·도지사에게 관한 규정을 준용한다. 다만, 이 법에서 「공직선거법」을 준용할 때 「주민소환에 관한 법률」에서 준용하는 「공직선거법」의 해당 규정과 다르게 정하고 있는 경우에는 이 법에서 준용하는 「공직선거법」의 해당 규정을 인용한 것으로 본다.</u> <u>제24조의3(교육감의 퇴직) 교육감이 다음 각 호의 어느 하나에 해당된 때에는 그 직에서 퇴직된다.</u> 1. (생략) <u>2. 피선거권이 없게 된 때(지방자치단체의 구역이 변경되거나, 지방자치단체가 없어지거나 합쳐진 경우 외의 다른 사유로 교육감이 그 지방자치단체의 구역 밖으로 주민등록을 이전함으로써 피선거권이 없게 된 때를 포함한다)</u> 3. (생략)	1. 2. (현행과 같음) <삭 제> 제24조의3(교육감의 퇴직) ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) <삭 제> 3. (현행과 같음)

확보할 수 있고, 일반행정과 교육행정의 분리를 통해 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 확보하는 데 기여할 수 있다는 측면이 있음.

[교육감 선출제도 변천 과정]

구분	선 출 방 식	비고
1952. 4~ 1961.12	대통령 임명 (교육위원회의 추천과 도지사·문교부장관을 경유하여 대통령이 임명)	교육법
1964. 1~ 1991.2	대통령 임명 (교육위원회의 추천과 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명)	교육법
1991. 3~ 1997.11	간선제 (교육위원회)	지방교육자치에 관한 법률(91.3.8 제정)
1997.12~ 2000. 2	간선제 (학교운영위원회선거인과 교원단체선거인으로 구성된 선거인단)	지방교육자치에 관한 법률 (97.12.17 개정)
2000. 3~ 2006.12	간선제 (학교운영위원회위원 전원으로 구성된 선거인단)	지방교육자치에 관한 법률 (00.1.28 개정)
2007. 1~ 현재	주민 직선제	지방교육자치에 관한 법률 (06.12.20 개정)

(자료 : 교육부)

□ 한편, 교육감 주민직선제에 대해서는 정치적 중립성을 확보하기 어렵고, 후보자의 교육 전문성 및 도덕성을 충분히 검증하기 어려우며, 정당 공천이 배제됨에 따라 후보자가 난립하여 유권자가 후보자의 이념과 정책을 파악하기 어렵고, 선거비용 부담 및 낮은 투표율 등의 문제가 발생할 수 있다는 지적이 제기되고 있음.

이에 개정안은 현행 교육감 주민직선제를 시·도지사 임명제로 변경하려는 것으로, 구체적으로 교육감은 해당 시·도지사가 시·도의회 인사청문을 거쳐 임명하도록 하고, 교육감을 정무직공무원으로 하면서

임기는 4년으로 규정하고 있음. 또한, 교육감 임명제 도입에 따라 교육감 선거 관련 규정을 삭제하고, 교육감 자격 및 겸직·퇴직 관련 규정을 임명제에 맞게 정비하려는 것임.

[개정사항]

현 행	개 정 안
제21조(교육감의 임기) - 교육감 임기는 4년, 교육감의 계속 재임은 3기에 한정	제21조(교육감의 임명 등) - 교육감은 해당 시·도지사가 시·도의회 인사 청문을 거쳐 임명 - 교육감은 정무직공무원, 임기는 4년
<신 설>	제21조의2(인사청문회) - 시·도지사는 교육감 임명 전에 시·도의회에 인사청문의 실시 요청 - 시·도의회는 인사청문 특별위원회를 둠 - 인사청문회에 관하여는 「인사청문회법」 준용 - 인사청문 특별위원회의 구성·운영, 인사청문회의 운영, 임용예정자에 대한 답변 및 의견 청취 방식 등에 필요한 사항은 시·도조례로 정함
제22조(교육감의 선거) - 교육감의 선거에 관하여는 제6장에서 정함	<삭 제>
제23조(겸직의 제한) - 당선 전에 겸직이 금지된 직을 가진 경우 임기개시일 전일에 당연 퇴직	제23조(겸직의 제한) - 교육감 임명제에 따라 조문 정리 (당선→임명, 임기개시일→ 임명일)
제24조(교육감 후보자의 자격) - 시·도지사 피선거권이 있는 사람, 후보자등록신청개시일부터 1년동안 정당 당원 아닌 사람 - 교육 및 교육행정 경력 3년 이상	제24조(교육감의 자격) - (삭제) 시·도지사 피선거권이 있는 사람
제24조의2(교육감의 소환) - 주민의 교육감 소환 권리 및 절차 규정	<삭 제> - 교육감 임명제에 따른 소환제 폐지
제24조의3(교육감의 퇴직) - 겸임할 수 없는 직에 취임한 때 - 피선거권이 없게 된 때 - 정당의 당원이 된 때 등의 경우 교육감 퇴직	제24조의3(교육감의 퇴직) -(삭제) 피선거권이 없게 된 때
제43조부터 제50조·제50조의2까지 - 교육감 선거 일반 규정	<삭 제> - 교육감 임명제에 따라 선거규정 전부 삭제
제59조벌칙 -정당의 선거관여행위 금지 등 위반 시 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금	<삭 제> -위반행위 조문 삭제에 따라 벌칙 조문 삭제

□ 개정안과 같이 시·도지사가 교육감을 임명하는 경우에는 시·도지사와 교육감 간 정책적 연계 및 협력을 강화하고, 교육감 선거에 소요되는 사회적·재정적 비용을 절감하며, 선거 과정에서 발생할 수 있는 후보자 난립 및 유권자의 선택상 어려움을 완화할 수 있다는 측면이 있음.

또한, 시·도지사가 교육감 후보자의 교육 및 교육행정 분야 경력 등을 고려하여 임명하고 시·도의회 인사청문을 거치도록 할 경우, 선거 과정에서 충분히 검증하기 어려웠던 후보자의 전문성·도덕성 등에 대한 검증 기능을 강화할 수 있다는 측면도 있을 것으로 보임.

□ 반면, 교육감 임명권을 시·도지사에게 부여할 경우에는 교육자치가 일반행정 및 정치권력에 예속될 수 있다는 비판이 제기될 수 있음. 특히 시·도지사의 정치적 성향 또는 정책적 입장 등이 교육감의 임명에 영향을 미칠 경우 교육감의 직무수행 및 교육정책에도 정치적 영향력이 미칠 가능성이 있으며, 이는 헌법상 보장되는 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성과 조화를 이루는지에 대한 논란이 발생할 수 있어 보임³⁾.

또한, 주민직선제를 폐지할 경우 교육감에 대한 주민의 직접적인 선출권이 제한된다는 점에서 교육감의 민주적 정당성이 약화될 가능성도 고려할 필요가 있어 보임.

3) 「대한민국헌법」

제31조 ④교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

한편, 미국의 경우 교육감 선출은 임명제(주지사 또는 주교육위원회로 구분) 또는 선거제로 주마다 선출방식이 다르고, 일본의 경우 지방자치단체장이 교육감(교육장)을 임명하고 있으며, 영국(잉글랜드)의 경우 지방자치단체가 교육 관련 지원기능을 함께 수행하며, 독일은 각 주 총리가 주 교육부 장관을 임명하고 있으나 지역의 교육청장의 임명 방식에 대해서는 주마다 상이하고, 프랑스 교육감은 교육부장관의 제청으로 대통령이 임명하고 있음. 이는 교육행정과 관련하여 나라마다 각기 다른 역사, 전통 및 인식을 갖고 있고 그에 따라 교육제도도 상이한 것으로 볼 수 있음.

[외국의 교육감(교육장) 선거제도]

국가	선출방식	내용	비고
미국	임명제·직선제 (주마다 다름)	○ 각 주마다 주 헌법이나 교육법에 따라 3가지 방식으로 교육감 선출 - 주교육위원회 임명 - 주지사 임명 - 주민직선	- 일부 주는 직접 선거 실시 - 일부 주는 소속 정당 표시 가능
일본	임명제 (지방자치단체장)	○ 지자체장이 교육장 임명 (지자체장이 의회의 동의를 얻어 교육장 임명)	- 1948~1956년 주민직선제로 선출한 바 있음 - 2000년대 초 교육장 공모제 실시 (일부 지역)
영국 (잉글랜드)	임명제 (중앙정부)	○ 지방자치단체가 교육 및 아동관련 지원기능을 함께 수행하며 국장급 전문행정책임자를 임명 ○ 중앙정부인 교육부(Department for Education)에도 잉글랜드를 9개 권역으로 구분하여 국장급 상당인 Regional Director를 임명하여 담당권역의 학교 성과관리, 학교 개선 개입 등 중앙정부의 지역단위 교육행정 업무를 수행	- 시도교육청 및 교육감에 직접 대응되는 독립된 지방교육자치행정기관·기관장 제도가 없음
독일	임명제 (주 총리)	○ 연방국가로 각 주(16개)마다 다른 교육제도를 운영하며, 주 총리가 주 교육부장관을 임명 ○ 일반적으로 주 교육부장관이 지역의 교육청장*을 임명하나, 주마다 상이 * (헤센주의 경우) 문화·교육·기회부 직속으로 주 전역에 설치	

국가	선출방식	내용	비고
프랑스	임명제 (대통령)	○ 학구(學區)의 교육감은 대통령이 임명 ○ 대통령이 대학교수들 중에서 교육감, 부교육감, 교육국장 임명	- 교육행정구역인 학구 단위로 교육감 제도를 운영

(자료 : 교육부)

□ 교육감 선출방식은 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성이라는 헌법적 가치와 주민의 교육행정 참여라는 지방교육자치의 취지를 함께 고려하여 결정할 필요가 있으며, 현행 주민직선제의 장단점과 임명제 도입에 따른 기대효과 및 우려사항을 종합적으로 고려한 입법 정책적 판단이 필요할 것으로 보임.

□ 개정안과 관련하여 교육부, 교육감협의회 및 시도교육청은 다음과 같은 이유로 신중검토가 필요하다는 의견임.

<관계기관 의견>

【 교육부 】 : 신중검토

- 교육감 선출방식은 지방교육자치에 큰 영향을 미치는 만큼 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장하는 헌법 정신, 교육현장에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려해 사회적 숙의를 거치는 것이 필요

【 대한민국교육감협의회 】 : 신중검토

- 헌법에서 보장하는 교육의 자주성, 전문성, 정치적중립성 위배, 시도지사 성향에 따라 교육정책 변동으로 교육현장 혼란 야기 우려

【 시도교육청 】 : 신중검토

- 헌법이 보장하는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성에 위배되며 교육감 직선제 중단으로 주민 참정권 박탈, 교육이 정치적 이해관계에 종속되는 결과 초래 우려

* 시도교육청 : 전남광주, 대구, 인천, 울산, 세종, 경기, 충남, 전북, 경남, 제주

2. 부 칙

가. 개정안의 요지

- 안 부칙 제1조는 개정안의 시행일을, 제2조는 교육감의 임명에 관한 특례를, 제3조는 재임 중인 교육감에 관한 경과조치를, 제4조는 다른 법령과의 관계를 규정하려는 것임.

[개정안 조문]

안 부칙
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.
제2조(교육감의 임명에 관한 특례) ① 이 법 시행 후 최초의 교육감은 2030년 7월 1일부터 임기가 개시되는 시·도지사가 임명한다.
② 시·도지사는 교육감의 임기가 만료된 날부터 30일 이내에 해당 시·도의회에 교육감후보자에 대한 인사청문을 요청하여야 하며, 시·도의회는 인사청문요청안이 제출된 날부터 20일 이내에 인사청문을 마쳐야 한다.
제3조(재임 중인 교육감에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 재임 중인 교육감에 관하여는 제21조의 개정규정에도 불구하고 이 법 시행 후 최초로 임명된 교육감의 임명일 전일까지 이 법에 따른 교육감의 직무를 수행한다.
제4조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령에서 종전의 「지방교육자치에 관한 법률」의 규정을 인용한 경우 이 법 중 그에 해당하는 규정이 있는 경우에는 종전의 규정을 갈음하여 이 법의 해당 규정을 인용한 것으로 본다.

나. 검토의견

- 안 부칙 제2조는 이 법 시행 후 최초의 교육감은 2030년 7월 1일부터 임기가 개시되는 시·도지사가 임명하도록 하고, 시·도지사는

교육감의 임기만료일부터 30일 이내에 시·도의회에 인사청문을 요청하며, 시·도의회는 요청일부터 20일 이내에 인사청문을 마치도록 규정하려는 것임.

이는 교육감 임명제의 최초 적용 시점과 임명절차를 명확히 하고, 인사청문 절차에 기한을 두어 교육감 임명의 지연으로 인한 교육행정의 공백을 방지하려는 취지인 것으로 보임.

□ 안 부칙 제3조는 이 법 시행 당시 재임 중인 교육감은 이 법 시행 후 최초로 임명된 교육감의 임명일 전일까지 교육감의 직무를 수행하도록 경과조치를 규정하려는 것임.

이는 교육감 임명제 도입에 따른 제도 전환 과정에서 현직 교육감의 직무수행을 보장하고 교육행정의 공백을 방지하기 위한 취지인 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5185