



제432회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

정당법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈교원에 대한 정당가입 허용〉

■ 신정훈의원 대표발의(의안번호 제2213965호)

2026. 2.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 신정훈의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 11. 6.
3. 회 부 일 : 2025. 11. 7.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 교원의 정당가입을 허용하지 않고 있는데, 이와 관련하여 2016년 국가인권위원회의 ‘국가인권정책 기본계획 권고’, 2013년 유엔 표현의 자유 특별보고관의 권고, 국제노동기구(ILO) 등에서 여러 차례 교원의 정치적 자유 확대 및 차별개선에 관한 권고가 있었음.

한편, 헌법재판소는 2020년 4월 공무원과 공무원 신분을 가진 교원의 정치적 행위를 전면적이고 포괄적으로 금지하고 있는 「국가공무원법」 제65조제1항 중 ‘그 밖의 정치단체’ 부분이 명확성 원칙을 위반하여 위헌이라고 결정하면서(헌법재판소 2018헌마551 결정), 과잉금지원칙을 위반하여 공무원의 정치적 표현의 자유 및 결사의 자유를 침해한다고 판시한 바 있음.

이에, 교원의 정당 가입을 허용하되, 그 직을 수행하면서 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하는 등 교육의 중립성을 훼손하는 일을 금지하려는 것임(안 제22조).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 교원이 정당의 발기인 또는 당원의 자격을 가질 수 있도록 하면서, 정당의 발기인 또는 당원의 자격을 가진 교원이 그 직을 수행하면서 특정 정당이나 정파의 지지 또는 반대하기 위해 학생을 지도·선도할 수 없도록 규정하려는 것임.

현행	개정안
제22조(발기인 및 당원의 자격) ① 16세 이상의 국민은 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.	제22조(발기인 및 당원의 자격) ① - ----- ----- ----- ----- ----- -----.
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	1. ----- ----- ----- -----. ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

교섭단체대표의원의 행정비서관, 국회 교섭단체의 정책연구위원· 행정보조요원과 「고등교육법」 제14조(교직원의 구분)제1항·제2 항에 따른 <u>교원</u>은 제외한다. 2. 「고등교육법」 제14조제1항· 제2항에 따른 <u>교원</u>을 제외한 사 립학교의 <u>교원</u> 3.·4. (생략) ② (생략) <신설>	----- ----- ----- ----- -----교원, 「초·중등교 육법」 제19조(교직원의 구분)제1 항에 따른 교원 및 「유아교육 법」 제20조(교직원의 구분)제1항 에 따른 교원은-----. <삭제> 3.·4. (현행과 같음) ② (현행과 같음) ③ <u>정당의 발기인 또는 당원이 된 교원은 그 직을 수행하면서 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대 하기 위하여 학생을 지도하거나 선 동하는 등 교육의 중립성을 훼손하 는 일을 하여서는 아니 된다.</u>
--	---

2004년 헌법재판소는 초·중등교원의 정당가입이나 선거운동을 금지한 「정당법」과 「공직선거법」에 대해서 재판관 전원일치로 합헌 결정을 하면서, 국민의 교육기본권을 더 보장함으로써 얻을 수 있는 공익을 우선시해야 할 것이라는 점 등을 종합적으로 감안할 때, 초·중등학교 교육공무원의 정당가입 및 선거운동의 자유를 제한하는 것은 헌법상 정당화된다고 한 바 있음.¹⁾

이에 비해, 2006년 1월 국가인권위원회는 「2007~2011 국가인권정책기본계획 권고」에서 공무원·교원의 정치활동을 일정범위 이상 확대하는 법률정비를 권고한 바 있고, UN 표현의 자유 특별보고관 역시 2011년 6월 공무원·교원의 정치적 표현의 자유를 보장할 것을 권고하였으며, 국제노동기구(ILO) 기준적용위원회는 2015년과 2016년 두 차례에 걸쳐 초·중등 교원이 정치적 견해를 이유로 차별받지 않도록 권고한 바 있음.

이러한 취지를 반영하고자 제20대 국회, 제21대 국회에서는 공무원이나 교원의 정치적 표현의 자유를 보장하고 정당가입 및 활동 등을 허용하는 다수의 「정당법 일부개정법률안」이 발의되었으나 모두 임기만으로 폐기되었음.²⁾

개정안은 현재 정당가입 및 정치활동이 금지되어 있는 「초·중등교육법」 제19조제1항³⁾에 따른 교원, 「유아교육법」 제20조제1항에 따른 교원⁴⁾ 및 「고등교육법」 제14조제1항·제2항⁵⁾에 따른 교원을 제외한

1) 현재 2004. 3. 25. 2001헌마710

2) 「정당법 일부개정법률안」(윤소하의원 대표발의, 제안일: 2017. 3. 2., 제5939호), 「정당법 일부개정법률안」(박주민의원 대표발의, 제안일: 2017. 6. 29., 제7666호), 「정당법 일부개정법률안」(이재정의원 대표발의, 제안일: 2017. 8. 2., 제8349호), 「정당법 일부개정법률안」(이재정의의원 대표발의, 제안일: 2020. 9. 29., 제4353호), 「정당법 일부개정법률안」(민형배의원 대표발의, 제안일: 2020. 10. 26., 제4674호), 「정당법 일부개정법률안」(강민정의의원 대표발의, 제안일: 2023. 2. 2., 제19790호)

3) 「초·중등교육법」

제19조(교직원의 구분) ① 학교에는 다음 각 호의 교원을 둔다. <개정 2019. 12. 3.>

1. 초등학교·중학교·고등학교·고등공민학교·고등기술학교 및 특수학교에는 교장·교감·수석교사 및 교사를 둔다. 다만, 학생 수가 100명 이하인 학교나 학급 수가 5학급 이하인 학교 중 대통령령으로 정하는 규모 이하의 학교에는 교감을 두지 아니할 수 있다.
2. 각종학교에는 제1호에 준하여 필요한 교원을 둔다.

사립학교의 교원도 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있도록 하되, 정당의 발기인 또는 당원이 된 교원이 그 직을 수행하면서 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하는 등 교육의 중립성을 훼손하는 일을 금지하려는 것임.

이는 기존에 정당에 가입할 수 없었던 교원으로 하여금 다른 주요 국가의 예와 같이 정당의 당원이나 발기인이 될 수 있도록 하여 교원의 정치적 자유를 확대하면서도, 정당의 당원이나 발기인인 교원이 그 직을 수행하는 데 있어 정치적 중립을 지키도록 하여 교원의 정치적 기본권을 보호하되, 학교 현장에서의 중립적인 교육이 이루어지도록 하는데 기여할 것으로 보임.

[주요 국가의 정치적 중립에 관한 사항]

구 분	공무원의 정치활동 내용	정당 가입	정당자금 기부	근거규정
영 국	- 모든 공무원들은 근무 중 정치활동에 참여할 수 없음 - 정치적으로 자유로운 공무원인 현업 및 비사무직급은 전국·지역단위 정치활동 가능 - 정치적으로 제한된 공무원인 고위공무원단 등은 모든 형태의 전국단위 정치활동 금지	가능	가능	2010년 헌법개혁 및 거버넌스 법 - 공무원복무규정, 각료규정, 공무원 운영규정
미 국	- 정치문제 및 후보자에 대한 의견표시 가능 - 특정정당자금의 유치와 제공유도 금지(자발적 납부 가능) - 특정정당의 후보자를 위한 선거운동 금지	가능	가능	1883년 펜들턴법 1939년, 1940년 제1차, 2차 해차법 (규제범위 확대)

4) 「유아교육법」

제20조(교직원의 구분) ①유치원에는 교원으로 원장·원감·수석교사 및 교사를 두되, 대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 유치원에는 원감을 두지 아니할 수 있다.

5) 「고등교육법」

제14조(교직원의 구분) ① 학교(각종학교는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에는 학교의 장으로서 총장 또는 학장을 둔다.

② 학교에 두는 교원은 제1항에 따른 총장이나 학장 외에 교수·부교수·조교수 및 강사로 구분한다.

	◦특정 정당의 직위보유 금지			◦1974년 연방선거 운동법 개정(완화) ◦1993년 해치법 개정(완화)
프랑스	◦공무원의 의원 출마 가능 ◦당선되어도 공무원 신분 보장	가능	가능	◦1946년 일반공무원법
독 일	◦연방상원의원의 경우 공무원 겸직 허용 ◦연방수상 및 장관은 겸직 금지 ◦하원의원 출마 시 낙선되면 공무원신분 유지, 당선되면 사임하되 연금 보장	가능	가능	◦1953년 연방공무원법
일 본	◦공직선거 후보자로 출마불가 ◦정당, 기타 단체의 임원 등이 될 수 없음 ◦정당 또는 정치적 목적을 위한 기부금을 모집하는 행위는 금지	가능	불가	◦1945년 국가공무원법 ◦1949년 인사원 규칙
스페인	◦공무원의 경우 중립성을 유지해 공공의 이익을 위해 힘써야 한다는 규정 외에 정치활동에 관한 규제가 없음	가능	가능	◦공무원기본법
스웨덴	◦정치적 활동에 제약이 없지만, 업무에 있어 정치적 편견이 개입되는 것을 사회적으로 경계함	가능	가능	-
스위스	◦직업상, 근로관계상 기관의 비밀유지 규정 ◦공무원도 표현의 자유의 일환으로 정치적 활동을 할 수 있으며 정치적 비판 의견을 제시할 수 있음 ◦공무원이라는 지위로 인해 일정한 제한이 있을 수 있음	가능	가능	◦2000년 연방인사법
캐나다	◦업무에 있어 정치적 중립을 지킨다면 개인의 정치활동은 자유로움 ◦후보자로 출마하기 위해서는 공공서비스위원회 회로부터 허가를 받아야 함	가능	가능	◦공무원법
호 주	◦공무원은 비정치적이어야 함 ◦후보자로 출마하기 위해서는 사직해야 함 ◦선거운동 중에 공무원 유니폼을 입거나 공무와 관련 있어 보이게 해서는 안됨	가능	가능	◦1999년 공무원법

※자료: 중앙선거관리위원회, "[별책]2022년도 각국의 선거제도 비교표", 2022년 12월, 124p.

다만, 개정안에 대해서는 다음의 사항에 대한 검토가 필요하다고 보임.

첫째, 「대한민국헌법」 6)과 「정당법」 7)은 정당의 활동을 특별히

6) 「대한민국헌법」

제8조 ①정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.

②정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.

③정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.

보장하고 있으며, 선거권·피선거권 및 정당 가입 연령 인하 등 정치적 자유를 확대하는 방향으로의 입법조치가 시행되고 있다는 점 등을 고려할 때,

교원 또한 정치적 표현의 자유가 확대될 필요성이 있다는 의견과 함께, 교원의 정당 가입을 허용할 경우 정당활동의 자유와 학생의 학습권 및 교사의 교육권이 더욱 충돌할 여지가 있어 교원에 대한 정치적 중립성이 훼손될 수 있다는 견해 또한 있으므로 이에 대한 종합적인 검토가 필요할 것으로 보임.⁸⁾

참고로, 학교 내에서의 정당활동은 학교에서의 질서유지와 학생의 학습권 및 교사의 교육권 보장을 위하여 학교 관리자의 의사에 반하지 않는 한도에서 가능할 것이라는 중앙선거관리위원회의 정치관계법 운용 기준⁹⁾이 발표(2022. 1. 27.)된 바 있음.

④정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.

7) 「정당법」

제37조(활동의 자유) ①정당은 헌법과 법률에 의하여 활동의 자유를 가진다.

②정당이 특정 정당이나 공직선거의 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)를 지지·추천하거나 반대함이 없이 자당의 정책이나 정치적 현안에 대한 입장을 인쇄물·시설물·광고 등을 이용하여 홍보하는 행위와 당원을 모집하기 위한 활동(호별방문을 제외한다)은 통상적인 정당활동으로 보장되어야 한다.

③정당은 국회의원지역구 및 자치구·시·군, 읍·면·동별로 당원협의회를 둘 수 있다. 다만, 누구든지 시·도당 하부조직의 운영을 위하여 당원협의회 등의 사무소를 둘 수 없다.

8) 2020년 1월 「공직선거법」 개정으로 선거권자의 연령이 19세 이상에서 18세 이상으로 낮아졌고, 2022년 1월 「공직선거법」 개정으로 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체장의 피선거권 연령이 25세 이상에서 18세 이상으로 각각 낮아졌으며, 2022년 1월 「정당법」 개정으로 정당 가입 연령이 18세(국회의원 선거권이 있는 자) 이상에서 16세 이상으로 낮아졌고 18세가 되는 고등학교 3학년 학생들은 선거권과 국회의원 등 공직선거의 피선거권을 가지고 선거운동을 할 수 있게 되었으며, 16세가 되는 고등학교 1학년 학생들은 정당에 가입하여 정당활동을 하는 것이 가능해졌음.

9) 중앙선거관리위원회 (2022년 1월 27일) 피선거권 및 정당가입 연령 하향에 따른 정치관계법 운용 기준 발표

둘째, 개정안은 정당의 발기인이나 당원인 교원은 그 직을 수행하면서 학생에게 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하여서는 아니된다는 의무를 규정하면서 의무이행 위반 시의 제재수단인 벌칙규정을 별도로 규정하지 않고 있어 금지행위 제재의 실효성이 크지 않을 수 있으므로 이에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 (피)선거권 및 정당가입 연령이 하향됨에 따라 아직 미성숙한 학생들이 교원의 정치적 성향에 휩쓸리지 않도록 교원에 대한 정치적 중립성이 요구되므로 개정안 도입에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332

<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=158677>

중앙선거관리위원회의 정치관계법 운용 기준에 따르면, 16세 이상인 청소년은 ▲정당의 당원이 될 수 있고, ▲당직에 취임할 수 있으며, ▲당비를 납부하거나 ▲후원회에 후원금을 기부할 수 있음.

또한, ▲「공직선거법」에 위반되지 않은 방법으로 후원금 기부의 고지·안내를 할 수 있으며, ▲선거기간이 아닌 때 정당의 계획과 경비 하에 자당의 정책 등을 홍보하거나 ▲당원모집을 하는 등 통상적인 정당활동을 할 수 있음.

다만, ▲후원금 모금과 기부를 매개·대행할 수 없고, ▲통상적인 정당활동을 넘어 선거운동을 하거나 ▲당내경선에서 경선운동(소속 당원만을 대상으로 하는 당내경선 제외)을 할 수 없음.