



제418회국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

< 공무원·교원의 정치적 자유 확대 등 >

■ 민형배·신장식·전종덕의원 대표발의(의안번호 제2201882호)

2024. 11.

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	4
1. 공무원·교원의 정치적 자유 확대 등	4

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 민형배·신장식·전종덕의원 등 13인
2. 제 안 일 : 2024. 7. 17.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

우리 헌법 제7조는 공무원의 정치적 중립성을 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 명시합니다. 이는 공무원이 국민 전체의 봉사자로서 정치적 이해관계에 영향을 받지 않고 공정하게 직무를 수행할 수 있도록 하려는 취지입니다. 모든 시민이 누려야 할 정치적 기본권 자체를 부정하는 것이 아닙니다.

현재 공무원의 선거운동이나 당내경선운동은 포괄적으로 제한하고 있습니다. 일부 특수경력직공무원 등을 제외하고는 정당 가입도 금지하고 있습니다. 공무원의 정치적 자유를 지나치게 제약합니다.

이에, 공무원 등이 그 지위를 이용하지 않는 한 선거운동이나 당내경선운동을 할 수 있도록 허용하고자 합니다. 아울러, 공무원과 사립학교교원 등의 정당 가입 제한을 폐지하는 「정당법 일부개정법률안」의 내용에 따라 현행법상 해당 규정을 인용하고 있는 관련 조문

을 정비하려 합니다.

주요내용

가. 공무원 및 사립학교교원 등이 그 직을 가지고 입후보할 수 없도록 제한한 규정을 삭제함(안 제53조제1항제1호·제3호 및 제7호 삭제).

나. 공무원 등이 할 수 없는 당내경선운동과 선거운동을 ‘그 지위를 이용하여 당내경선운동 또는 선거운동을 하는 경우’로 한정함(안 제57조의6제1항 및 제60조제1항 각 호 외의 부분 본문).

다. 공무원 등이 할 수 없는 정당·후보자에 대한 홍보 행위를 ‘그 지위를 이용하여 홍보 행위를 하는 경우’로 한정함(안 제86조제1항제1호).

라. 공무원 및 사립학교교원의 정당 가입 제한을 폐지하는 내용으로 「정당법」 제22조제1항을 개정하는 「정당법 일부개정법률안」의 내용에 따라, 해당 규정을 인용하고 있는 현행법의 규정을 정비함(안 제53조제1항제1호 단서, 같은 항 제7호 및 제60조제1항제4호 단서).

참고사항

이 법률안은 민형배의원이 대표발의한 「국가공무원법 일부개정법

률안」(의안번호 제1886호), 「정당법 일부개정법률안」(의안번호 제1884호), 「정치자금법 일부개정법률안」(의안번호 제1883호) 및 「지방공무원법 일부개정법률안」(의안번호 제1693호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 공무원·교원의 정치적 자유 확대 등(안 제9조제1항 등)

개정안은 공무원·교원의 정치적 자유 확대를 위해 선거에 관한 영향력 행사 등을 포괄적으로 금지하고 있는 현행법 제9조 및 공직 입후보 제한 관련 규정, 선거운동 관련 규정 등을 개정하려는 것임.

현행	개정안
第9條(公務員의 中立義務 등) ① 公務員 기타 政治的 中立을 지켜야 하는 者(機關・團體를 포함한다)는 <u>選舉에</u> 대한 부당한 영향력의 행사 기타 選舉結果에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다. ② (생략) 제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, <u>大統領選舉와 國會議員選舉에 있어서 國會議員이 그 職을 가지고 立候補하는 경우와 地方議會議員選舉와 地方自治團體의 長의 選舉에 있어서 당해 地方自治團體의 議會議員이나 長이 그 職을 가지고 立候補하는 경우에는 그러하지 아니하다.</u> 1. 「국가공무원법」 第2條(公務員	第9條(公務員의 中立義務 등) ① --- ----- -----그 <u>지위를 이용하여 선거에</u>----- ----- -----. ② (현행과 같음) 제53조(공무원 등의 입후보) ① ---- ----- ----- ----- -----<u><단서 삭제></u> <삭제>

의 구분)에 規定된 國家公務員과 「지방공무원법」 第2條(公務員의 區分)에 規定된 地方公務員. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 規定에 의하여 政黨의 黨員이 될 수 있는 公務員(政務職公務員을 제외한다)은 그러하지 아니하다.

2. (생략)

3. 다른 法令의 規定에 의하여 公務員의 身分을 가진 者

4. ~ 6. (생략)

7. 「정당법」 제22조제1항제2호의 規定에 의하여 政黨의 黨員이 될 수 없는 私立學校敎員

8.·9. (생략)

② ~ ⑤ (생략)

제57조의6(공무원 등의 당내경선운동 금지) ① 제60조제1항에 따라 선거 운동을 할 수 없는 사람(제60조제1항제5호의 경우에는 「지방공기업법」 제2조에 규정된 지방공사와 지방공단의 상근직원은 제외한다)은 당내경선에서 경선운동을 할 수 없다. 다만, 소속 당원만을 대상으로 하는 당내경선에서 당원이 될 수 있는 사람이 경선운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

2. (현행과 같음)

<삭 제>

4. ~ 6. (현행과 같음)

<삭 제>

8.·9. (현행과 같음)

② ~ ⑤ (현행과 같음)

제57조의6(공무원 등의 당내경선운동 금지) ① -----선거 운동을 할 수 없는 사람(제60조제4호부터 제9호까지에 해당하는 사람은 제외한다)-----

-----.

② (생 략)

제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ①
다음 각 호의 어느 하나에 해당하는
사람은 선거운동을 할 수 없다.
다만, 제1호에 해당하는 사람이 예
비후보자·후보자의 배우자인 경우
와 제4호부터 제8호까지의 규정에
해당하는 사람이 예비후보자·후보
자의 배우자이거나 후보자의 직계
존비속인 경우에는 그러하지 아니
하다.

1. ~ 3. (생 략)

4. 「국가공무원법」 第2條(公務員
의 구분)에 規定된 國家公務員과
「지방공무원법」 第2條(公務員
의 구분)에 規定된 地方公務員.
다만, 「정당법」 제22조(발기인
및 당원의 자격)제1항제1호 단서
의 規定에 의하여 政黨의 黨員이
될 수 있는 公務員(國會議員과
地方議會議員외의 政務職公務員
을 제외한다)은 그러하지 아니하
다.

② (현행과 같음)

제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ①

-----선거운동(제4호부터 제
9호까지에 해당하는 사람의 경우에
는 그 지위를 이용하여 선거운동을
하는 경우를 말한다)-----.

1. ~ 3. (현행과 같음)

4. -----

다만, 대통령, 국무총리, 국무위
원, 국회의원, 지방의회의원, 선거
에 의하여 취임하는 지방자치단
체의 장, 국회 부의장의 수석비서
관·비서관·비서·행정보조요원,
국회 상임위원회·예산결산특별
위원회·윤리특별위원회 위원장
의 행정보조요원, 국회의원의 보
좌관·비서관·비서, 국회 교섭단
체대표의원의 행정비서관, 국회
교섭단체의 정책연구위원·행정
보조요원과 「고등교육법」 제14
조제1항·제2항에 따른 교원의
경우에는 선거운동을 할 수 있다.

② (생략)

1. 所屬職員 또는 選舉區民에게 敎育 기타 명목여하를 불문하고 특정 政黨이나 候補者(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 項에서 같다)의 業績을 弘報하는 행위

2. ~ 7. (생략)

② (현행과 같음)

1. -----교육
기타 명목여하를 불문하고 지위
를 이용하여-----

2. ~ 7. (현행과 같음)

② ~ ⑦ (현행과 같음)

[illegible]

1. -----
-----제53조제1항제5
호-----

2. ~ 5. (현행과 같음)

② · ③ (현재와 같음)

개정안은 기본권의 주체인 국민의 한 사람으로서 공무원·교원의 정치적 자유를 확대하려는 취지로, 헌법재판소는 “선거운동의 자유는 널리 선거과정에서 자유로이 의사를 표현할 자유의 일환이므로 표현의 자유의 한 태양이기도 하다”고 결정하여¹⁾ 선거운동의 자유를 헌법에 따라 보호를 받는 기본권으로 언급한 바 있음.

또한, 국가인권위원회는 「공무원·교원의 정치적 자유 보장에 관한 권고」(2019. 2. 25.)에서 국회의장에게, 공무원·교원이 그 직무와 관련하여 정치적 중립성을 훼손시키지 않는 범위에서 시민으로서의 정치적 기본권을 보장받을 수 있도록 「국가공무원법」 등 관련 법률을 개정하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한 바 있음.

해당 권고에서는 선거운동의 자유 침해 여부가 검토되었으며 ① 「공직선거법」 제9조는 공무원의 선거운동의 자유를 제한하는 규범으로서 명확성의 원칙에 위반되고, ② 공무원의 선거운동을 금지한 「공직선거법」 제60조제1항제4호는 삭제하는 것이 바람직하다는 의견과,

공무원·교원의 정당 가입을 금지하는 규정 및 공무원의 선거운동을 금지하는 규정은 입법목적이 정당하고, 수단이 적법하며, 최소한의 침

1) 헌재 2001. 8. 30. 99헌바92 결정

헌법재판소는 “선거운동의 자유는 널리 선거과정에서 자유로이 의사를 표현할 자유의 일환이므로 표현의 자유의 한 태양이기도 하다. 표현의 자유, 특히 정치적 표현의 자유는 선거과정에서의 선거운동을 통하여 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표·교환함으로써 비로소 그 기능을 다하게 된다 할 것이므로, 선거운동의 자유는 헌법에 정한 언론·출판·집회·결사의 자유 보장 규정에 의한 보호를 받는다.”고 결정하였음.

해적인 수단을 택하는 등 과잉금지원칙을 위반한 것이 아니므로 현행 법률규정이 적정하여 그 개정을 권고할 필요는 없다고 본다는 소수의 견도 포함하고 있음.

개정안은 공무원의 중립의무, 공무원등의 입후보제한, 당내선거운동, 선거운동을 할 수 없는 범위 등을 다음과 같이 정하고 있음.

구 분	개 정 안
제9조 (공무원 등의 중립의무 등)	공무원등 정치적 중립을 지켜야 하는 자가 지위를 이용하여 선거결과에 영향을 미치는 행위만 제한
제53조 (공무원 등의 입후보)	- 국회의원 및 지방의원 등이 그 직을 가지고 입후보할 수 있는 단서 규정 삭제 - 국가공무원 및 지방공무원(1호), 공무원신분을 가진 자(3호), 당원이 될 수 없는 사립학교교원(7호) 등의 입후보 시 선거일전 90일 사직규정 삭제
제56조의6 (공무원등의 당내경선운동 금지)	현행 선거운동을 할 수 없는 외국인 미성년자, 선거권이 없는 자 등을 제외하고 공무원 등의 당내경선운동 허용 (공무원, 예비군 간부, 통장 등)
제60조 (선거운동을 할 수 없는 자)	현행 선거운동을 할 수 없는 사람 중 외국인 미성년자, 선거권이 없는 자 등을 제외하고 공무원 등의 경우 지위를 이용하여 선거운동을 하는 경우에만 금지 (공무원, 예비군 간부, 통장 등)
제86조 (공무원등의 선거에 영향을 미치는 행위 금지)	공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위로써 정당이나 후보자의 업적을 홍보하는 행위도 지위를 이용한 경우에만 제한
제266조 (선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한)	- 현행 선거범죄로 공무담임이 제한되는 직에서 고등교육법에 따른 총장·학장·교수 등의 교원 제외(제53조 개정으로 공무원, 사립학교교원도 제외) ※ 국가공무원 및 지방공무원, 공무원신분을 가진 자, 당원이 될 수 없는 사립학교교원 등은 제53조에서 기 삭제된 것을 전제

개정안에 따르면, 공무원 등은 그 지위를 이용하는 경우에 한정하여 선거운동 및 당내경선운동 등을 할 수 없게 되어, 현행보다 한층 정치적 의사표시 및 정치적 기본권을 행사할 수 있게 될 것으로 보임.

다만, 개정안의 긍정적 취지에도 불구하고 개정안과 관련해서는 다음과 같은 점에 대해 검토할 필요가 있음.

공무원의 정치적 중립은 헌법이 규정하고 있는 공무원의 국민 전체의 봉사자라는 지위와 법률이 정하는 바에 따라 도출되는 의무²⁾이며 직업공무원 제도를 보장하기 위하여 요구되는 의무임.

이와 같은 맥락에서 「공직선거법」은 공무원의 정치적 중립의무를 명시하고, 선거운동을 제한하는 등 공무원의 정치 관여를 제한하기 위한 각종 규정을 두고 있음.

현행법의 취지는 공무원이 자신들의 지위와 권한을 특정 개인을 위한 선거운동에 남용하거나, 자신의 선거운동에 유리한 방향으로 편파적으로 직무를 집행하거나 관련 법규를 적용할 가능성을 봉쇄하기 위한 것으로 보임.

이와 관련하여 헌법재판소는 공무원의 선거운동을 금지하는 것은 공무원의 지위와 권한을 특정 개인을 위한 선거운동에 남용할 소지가 많

2) 「대한민국헌법」

제7조 ① 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며 국민에 대하여 책임을 진다. ② 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

게 되고, 자신의 선거운동에 유리한 방향으로 편파적으로 직무를 집행하거나 관련 법규를 적용할 가능성도 있는 등 그로 인한 부작용과 폐해가 선거결과에 지대한 영향을 미치게 될 것이므로, 선거의 형평성과 공정성을 보장하기 위한 입법자의 불가피한 조치라고 결정한 바 있음.³⁾

다만 공무원의 정치적 중립의무는 직무집행에 있어서 국민 전체의 봉사자로서 특정집단의 이해관계를 대변하는 것을 방지하는데 그쳐야 할 뿐, 공무원이 개인자격으로 선거운동에 참여하는 것은 정치적 의사표현의 자유 등의 정치적 기본권을 과도하게 침해하는 것이라는 의견도 함께 고려할 필요가 있음.

따라서, 개정안의 도입 여부는 공무원의 정치적 자유 확대에 대한 국가인권위원회 권고, 헌법재판소 결정, 공무원의 정치행위에 대한 우리나라 국민의 수용성 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 것으로 보임.

한편, 개정안은 공무원과 사립학교 교원 등도 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있도록 하는 등의 내용을 담은 「정당법 일부개정법률안(민형배·신장식·전종덕의원 대표발의, 2024. 7. 17., 의안번호 제1884호)의 입법화를 전제로 하고 있으므로, 이와 병합·심사할 필요가 있음.

3) 헌재 2008. 4. 24. 2004헌바47

〈**현행 정당법** 4) 및 **정당법 일부개정법률안** (민형배·신장식·전종덕의원안) 주요 내용〉

내 용	현행 「정당법」	「정당법 일부개정법률안」 (민형배·신장식·전종덕의원안)
정당의 발기인 및 당원 가입 연령 (제22조제1항)	16세 이상	제한 없음(제22조제1항) 단, 정당이 당헌으로 당원이 될 수 있는 연령 설정(제22조제3항 신설)
정당의 당원이 될 수 없는 자 (제22조제1항 제1호~제3호)	국가·지방공무원(단, 정무직공무원 등은 제외) 정당의 당원이 될 수 있는 교원을 제외한 사립학교 교원 법령의 규정에 따라 공무원의 신 분을 가진 자	삭제
정당의 당원이 될 수 없는 자 (제22조제1항 제4호)	「공직선거법」 5)에 따라 선거권이 없는 사람	좌동
정당의 당원이 될 수 없는 자 (제22조제2항)	대한민국 국민이 아닌 자	

4) 「정당법」

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.

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
 4. 「공직선거법」 제18조제1항에 따른 선거권이 없는 사람
- ② 대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.

5) 「공직선거법」

제18조(선거권이 없는 자) ① 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거권이 없다.

1. 금지산전고를 받은 자
2. 1년 이상의 징역 또는 금고의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람. 다만, 그 형의 집행유예를 선고받고 유예기간 중에 있는 사람은 제외한다.
3. 선거법, 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범한 자 또는 대통령·국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장으로서 그 재임

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 우리 헌법 제7조 제1항은 공무원을 국민전체에 대한 봉사자로, 제2항은 공무원의 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 명시하고 있고, 헌법재판소는 이러한 공무원의 정치적 중립성은 공무원의 직무의 성질상 그 직무집행의 중립성을 유지하기 위하여 필요한 것이라고 판시한 바, 이와 같은 헌법 규정을 구체화하기 위해 정당법·정치자금법은 일정한 국가·지방공무원의 정당, 후원회 가입을 금지하고 있고, 공직선거법은 공무원의 선거에 있어서의 중립의무와 지위를 이용한 선거운동 및 선거에 영향을 미치는 행위를 금지하는 것을 고려하여, 공무원에게 정치참여를 어느 정도 보장할지 여부는 헌법 및 각 법률(공직선거법·정당법·국가공무원법 및 지방공무원법 등)을 두루 논의하여야 하고, 공무원의 지위와 권한, 선거의 공정성 확보 및 집권세력의 정치적 이익이 아닌 국민 전체의 봉사자로서 행정을 수행해야 할 헌법적 책무에 미치는 영향, 우리나라의 정치·사회 문화, 국민 공감대 등을 충분히 고려하여 신중하게 결정할 사안이라는 입장임.

문 의 처

02)6788-5343

중의 직무와 관련하여 「형법」(「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제2조에 의하여 가중처벌되는 경우를 포함한다) 제129조(수뢰, 사전수뢰) 내지 제132조(알선수뢰)·「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(알선수재)에 규정된 죄를 범한 자로서, 100만원이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니하거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행을 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니한 자(刑이 失效된 者도 포함한다)

4. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

[참고자료]

<주요 국가의 정치적 중립에 관한 사항>

구 분	공무원의 정치활동 내용	정당 가입	정치 자금 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, 공무원운영규정
미 국	- 정치문제 및 후보자에 대한 의견표시 가능 - 특정정당자금의 유치와 제공유도 금지(자발적 납부 가능) - 특정정당의 후보자를 위한 선거운동 금지 - 특정 정당의 직위보유 금지	가능	가능	1883년 펜들턴법 1939년, 1940년 제1차, 2차 해치법(규제범위 확대) 1974년 연방선거운동법 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 인사원규칙
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.