



제418회국회(정기회)
제11차 교육위원회

지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈교육감 선출방식 변경 등〉

- 김민전의원 대표발의(의안번호 제2203609호)
- 서지영의원 대표발의(의안번호 제2204226호)

2024. 11.

교 육 위 원 회

수석전문위원 천우정

【 목 차 】

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 교육감 선출방식을 “주민직선제”에서 “시·도지사-교육감 러닝메이트제”로 변경	3
2. 교육감 후보자 자격요건 강화	12

I. 제안경위

【정성호의원안】

1. 발 의 자 : 서지영의원 등 11인
2. 발의연월일 : 2024. 9. 24
3. 회부연월일 : 2024. 9. 25

【김용태의원안】

1. 발 의 자 : 김민전의의원 등 11인
2. 발의연월일 : 2024. 9. 4.
3. 회부연월일 : 2024. 9. 5.

II. 제안이유 및 주요내용

【김민전의의원안】

현재 시·도교육감은 선거로 선출되고 있으나 지방자치단체의 장과 교육감 간에 이념적 성향이 대립되는 경우 교육정책의 통일성이 저해되고 교육이 정치화되는 등 교육감 직선제 도입 이후 다양한 문제점이 지속적으로 나타나고 있음.

또한 중앙선거관리위원회 통계에 따르면, 2022년 6.1 지방선거 17개

시·도교육감 선거의 무효표는 90만 3,227표(전체 투표의 4%)로 시·도지사 선거의 무효표 35만 329표(전체 투표의 1.6%)의 2.5배 수준임.

이는 정당이나 기호가 없는 교육감 선거가 상대적으로 관심도가 낮다보니 후보와 정책을 모르는 유권자가 많아 깜깜이 선거로 반복되는데 기인한 것임.

또한 시·도지사와 교육감은 각각 선출되어 일반행정과 교육행정을 담당하고 있는 분리된 집행기관이지만 지방자치단체의 일반 자치사무와 교육사무는 상호 연계되어 있는 바, 견해가 상이한 경우 대립과 갈등관계를 형성하는 등 효율적으로 교육정책을 집행하지 못한다는 지적이 있음.

이에 현행 교육감 직선제를 폐지하고 시·도지사와 교육감의 러닝메이트 선거방식을 도입함으로써 교육정책을 집행하는 데 있어 지방자치단체장과 교육감의 불필요한 갈등 상황을 방지하고 지방교육 발전 및 지방교육자치 실현에 기여하려는 것임(안 제22조, 제6장 및 제8장 삭제 등).

참고사항

이 법률안은 김민전 의원이 대표발의한 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제3610호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

【서지영의원안】

현행 교육감 직선제는 지난 2007년, 교육감 선출에 있어 주민들의 참여도를 높여 각 지역의 특성을 반영한 교육 자치를 실현하기 위해 도입되었음.

그러나 17년이 지난 지금, 후보자에 대한 유권자의 인지도 부족, 교육정책에 대한 무관심 등으로 인해 교육감 선거에 주민 참여를 통한 교육 자치 실현의 의미를 제대로 살리지 못하고 있음. 뿐만 아니라, 교육정책의 통일성이 저해되고 교육이 정치화되고 있을 뿐 아니라, 보궐선거비용에도 막대한 국민의 혈세가 지출되는 등 각종 부작용을 야기하고 있음.

급변하는 시대변화에 발맞추고 이와 같은 문제점들을 보완하기 위해서는 교육감 선거 제도에 있어 지방자치단체의 장이 이미 검증된 교육감후보자를 지명하여 보다 책임감있게 선거에 임할 수 있도록 할 필요가 있음. ‘교육감 러닝메이트제’는 시정과 교육행정이 조화를 이루고 정책을 효율적으로 집행하는데 크게 기여할 것임.

이에 현행 교육감 직선제를 폐지하고, 시·도지사 선거의 후보자가 교육정책을 공유할 수 있는 교육감 후보자를 지명하여 선거에 공동으로 출마하는 교육감의 러닝메이트 선거방식을 도입하는 한편, 교육감 후보자의 자격을 해당 시·도지사의 피선거권이 있는 사람으로 감소화함으로써 현실과 괴리되어 있는 교육감선거 제도를 개선하는 동시

에 지방교육 발전 및 지방교육자치 실현에 기여하려는 것임(안 제22조, 제6장 및 제8장 삭제 등).

참고사항

이 법률안은 서지영의원이 대표발의한 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제4225호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 교육감 선출방식을 “주민직선제”에서 “시·도지사-교육감 러닝메이트제”로 변경

두 개정안은 공히 현재 주민직선제로 운영되고 있는 교육감 선출제도를 시·도지사-교육감 러닝메이트제¹⁾로 변경하고, 그에 따른 교육감 선거 관련 조문을 개정하려는 것임.

현 행	김민전의원안	서지영의원안
제22조(교육감의 선거) 교육감의 선거에 관하여는 제6장에서 따로 정한다.	제22조(교육감의 임명) ① 시·도지사(시·도지사 당선인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 「공직선거법」 제49조의2제1항에 따라 지명한 교육감후보자(이하 “교육감후보자”라 한다)를 교육감으로 임명하되, 정무직공무원으로 보한다. ② 시·도지사는 교육감(교육감후보자로 지명된 사람을 포함한다)이 사망, 사퇴 또는 퇴직한 경우에는 후임자를 시·도 조례로 정하는 바에 따라 임명한다.	제22조(교육감의 임명) ① 시·도지사(시·도지사 당선인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 「공직선거법」 제49조의2제1항에 따라 지명한 교육감후보자(이하 “교육감후보자”라 한다)를 교육감으로 임명하되, 정무직공무원으로 보한다. ② 시·도지사는 교육감(교육감후보자로 지명된 사람을 포함한다)이 사망, 사퇴 또는 퇴직한 경우에는 후임자를 시·도 조례로 정하는 바에 따라 임명한다.

1) 교육감 선출에서 러닝메이트제는 시·도지사 후보자가 정후보자가 되고 교육감 후보자는 부후보자로 등록함. 유권자는 시·도지사 후보자에 대해서만 투표를 하고 교육감 후보자에 대해서는 투표하지 않음. 교육감 당선자는 시·도지사 후보자의 투표 결과에 따라 결정됨.

두 개정안은 교육감 선출제도를 주민직선제에서 시·도지사-교육감 러닝메이트제로 변경함에 따라,

교육감의 임명(안 제22조), 겸직의 제한(안 제23조), 교육감후보자의 자격(안 제24조), 교육감의 소환(안 제24조의2), 교육감의 퇴직(안 제24조의3), 교육감 선거(안 제43조부터 제50조, 제50조의2), 벌칙 관련 규정(안 제59조)을 개정하는 내용으로,

일부 차이점을 살펴보면,

(1) 교육감후보자의 자격과 관련하여 김민전의원안은 해당 시·도지사의 피선거권이 있는 사람으로서 후보자등록신청개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아니어야 하는 요건을 폐지하면서, 교육감후보자의 교육 경력 또는 교육행정경력을 현행의 3년보다 강화한 5년으로 규정하고 있는 반면, 서지영의원안은 해당 시·도지사의 피선거권이 있을 것과(정당당원이 아니어야 하는 요건은 폐지) 교육 또는 교육행정경력 요건 3년을 현행대로 규정하고 있음²⁾.

(2) 부칙에서 시행일이 김민전의원안은 공포 후 6개월인 반면, 서지영의원안은 공포 후 3개월임³⁾.

2) 관련하여 교육감의 “퇴직요건”에서 김민전의원안은 “정당당원이 된 때”를 삭제하고 있는 반면, 서지영의원안은 현행 유지하고 있음.

3) 각각 경과조치와 적용례를 다르게 두고 있으나, 이는 법개정 이후의 교육감부터 해당 개정내용이 적용되게 한다는 점에서 동일한 효력이 있다고 보임.

< 현행 규정과 김민전의원안 및 서지영의원안 비교 >

대상규정	현 행	김민전의원안	서지영의원안
제 22 조 (교 육 감 의 임명)	◦ 교육감 선거는 제6장(교육감선거)에서 따로 규정함.	◦ 시·도지사 당선자가 선거 시 지명했던 교육감 후보자를 교육감으로 임명 ◦ 교육감 사망, 사퇴, 퇴직시 시·도지사는 후임자를 시·도 조례로 정하는 바에 따라 임명	◦ 시·도지사 당선자가 선거 시 지명했던 교육감 후보자를 교육감으로 임명 ◦ 교육감 사망, 사퇴, 퇴직시 시·도지사는 후임자를 시·도 조례로 정하는 바에 따라 임명
제23조 (겸직의 제한)	◦ 당선 전에 겸직이 금지된 직을 가진 경우 임기개시일 전일에 당연 퇴직 (②)	◦ 시·도지사-교육감 러닝 메이트제에 따른 조문 정리 (당선→임명, 임기개시일 → 임명일)	◦ 시·도지사-교육감 러닝 메이트제에 따른 조문 정리 (당선→임명, 임기개시일 → 임명일)
제24조 (교육감 후보자의 자격)	◦ 시·도지사 피선거권, 후보자등록신청개시일부터 1년동안 정당 당원 아닌 사람 ◦ 교육 및 교육행정 경력 3년 이상	◦ <u>삭제</u> ◦ 교육감 후보자 교육 및 교육행정 경력 <u>3년→5년</u>	◦ 시·도지사 피선거권 있는 사람 (정당 요건 → 삭제) ◦ <u>현행과 같음</u>
제24조의2 (교육감의 소환)	◦ 주민의 교육감 소환 권리 및 절차 규정	◦ 시·도지사-교육감 러닝 메이트제에 따른 교육감 소환제 폐지	◦ 시·도지사-교육감 러닝 메이트제에 따른 교육감 소환제 폐지
제24조의3 (교육감의 퇴직)	◦ 교육감의 퇴직요건 규정	◦ 퇴직요건을 시·도지사 재선거 또는 보궐사유 발생, 시·도지사 임기만료, 지방공무원 결격사유로 규정 ◦ (삭제) 피선거권이 없게 된때, <u>정당당원이 된 때</u>	◦ 퇴직요건을 시·도지사 재선거 또는 보궐사유 발생, 시·도지사 임기만료, 지방공무원 결격사유로 규정 ◦ (삭제) 피선거권이 없게 된때
제6장 교육감 선거	◦ 제43조부터 제50조·제50조의2까지 교육감 선거 일반 규정	◦ 교육감 선거규정 전부 삭제	◦ 교육감 선거규정 전부 삭제
제59조 (벌칙)	◦ 제46조(정당의 선거 관여행위 금지 등) 위반 시 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금	◦ 위반행위 조문 삭제에 따라 벌칙 조문 삭제	◦ 위반행위 조문 삭제에 따라 벌칙 조문 삭제
부칙		◦ 공포 후 <u>6개월</u> 시행 ◦ 경과조치(중전 규정에 따라 선출된 교육감 임기)	◦ 공포 후 <u>3개월</u> 시행 ◦ 적용례(이 법 시행 후 최초 실시하는 선거일부터 시행)

먼저 교육감 선출제도 연혁을 살펴보면, 지방자치제도가 전국적으로 실시되기 전인 1991년까지 약 35년간⁴⁾ 대통령에 의한 교육감 임명제가 운영되었고, 1991년부터 2006년까지는 교육위원회 또는 선거인단에 의한 간선제가 운영되었으며, 2007년 2월 교육감 재·보궐선거부터 주민 대표성을 확보한다는 취지하에 주민직선제가 실시되고 있음.

<교육감 선출제도 변천 과정>

구분	선 출 방 식	비 고
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)

다음으로 외국의 교육감 선출(임명)방식 사례를 살펴보면,

미국의 경우 교육감 선출은 임명제(주지사 또는 주교육위원회로 구분)와 선거제로 구분되어 있고⁵⁾,

4) 1961.5~1963.12(교육감 폐지시기): 5·16 군사정변 이후 시교육위원회가 폐지되어 그 기능이 시에 통합됨에 따라 교육감이 담당하던 업무는 교육국장, 교육과장이 담당하게 됨.

5) 미국의 교육감 선임제도 유형의 변화를 살펴보면, 1920년대 **주민직선제**가 34개주(70.8%)로 높았다가 비중이 감소하여 2020년 현재 13개주(26.0%)이며, **주지사가 교육감을 임명**하는 주는 1920년대 8개 주(16.7%)에서 1983년 27개 주(54.0%)로 늘었다가 2000년대 이후 급격히 감소하여 현재 19개 주(38.0%)임. 반면, **교육위원회가 교육감을 임명**하는 주는 2000년대 이전에는 5~9개 주에 불과하였으나 2000년대 이후 크게 증가하여 현재 18개주(36.0%)임. “미국의 교육감은 누가 임명하고, 선출하는가”, 국회 입법조사처 ‘이슈와 논점’, 2024.10.17.에서 인용

일본의 경우 1956년부터 현재까지 교육위원회가 교육감(교육장)을 임명하고 있으며, 영국의 경우 교육위원회가 중앙정부의 교육과학성장관과의 협의를 거쳐 교육감을 임명하고 있고, 독일은 주지사가 주교육감을 임명하고 있으며, 프랑스는 대통령이 교육감을 임명하고 있음.

이는 교육행정과 관련하여 나라마다 각기 다른 역사, 전통 및 인식을 갖고 있고, 그에 따라 교육제도도 상이하다는 점을 고려해야 할 것임.

<외국의 교육감(교육장) 선거제도>

국가	선출방식	교육행정과 일반행정의 관계	내용	비고
미 국	임명제·직선제 (주마다 다름)	주마다 다름	○ 각 주마다 주 헌법이나 교육법에 따라 3가지 방식으로 교육감 선출 - 주교육위원회 임명(22개 주 +1) - 주지사 임명(14개 주) - 주민직선(13개 주)	- 일부 주는 직접 선거 실시 - 일부 주는 소속 정당 표시 가능
일 본	임명제 (지방자치단체장)	통합	○ 자치단체장이 교육위원 임명 ○ 교육위원회가 교육위원 중에서 교육장 임명 ○ 최근 교육장 공모제를 실시한 사례도 있음	1948~1956년까지 주민직선제로 선출한 바 있음
영 국	임명제 (지방의회)	통합	○ 광역단위 지방교육행정기관 없음 ○ 기초단위 교육감은 교육위원회가 교육과학부장관과 협의를 거쳐서 임명	성직자 임명 전통 근래 교육전문가 임명
독 일	임명제 (지방자치단체장)	통합	○ 주(州)교육부 장관이 교육장 임명 ○ 주지사가 주교육부장관(주교육감) 임명	독일은 주 단위의 교육장 제도를 운영
프랑스	임명제 (대통령)	분리	○ 학구(學區)의 교육감은 대통령이 임명 ○ 대통령이 대학교수들 중에서 교육감, 부교육감, 교육국장 임명	교육행정구역인 학구단위로 교육감 제도를 운영
핀란드	임명제 (지방자치단체장)	통합	○ 교육국 국장, 교육문화서비스국장을 지방자치단체장이 임명	지방정부에서는 교장도 겸직 가능

자료: 중앙선거관리위원회 자료를 바탕으로 재구성

마지막으로 현행 교육감 선출제도인 교육감 직선제와 개정안의 시·도지사-교육감 러닝메이트제의 장단점을 비교해서 살펴보면,

현행 “교육감 직선제”는 지역주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 교육감을 선출하는 방식인바, 지방교육자치권을 지역주민의 직접적인 참여로 구성한다는 점에서, 민주적 정당성의 가치가 보다 강하게 보장되며, 일반행정으로부터의 독립을 통해 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성에 부합하는 측면이 있음.

다만, 교육감 직선제에 따라 과도한 선거비용, 낮은 투표율, 교육감 선거권자의 부적합성, 교육감 자격의 부적절성, 지방자치단체장과 교육감의 갈등에 따른 교육정책의 통일성 저해, 교육의 정치화로 과도한 이념대립의 야기와 같은 문제점이 지적되고 있음.

개정안의 “시·도지사-교육감 러닝메이트제”는 교육감 직선제에 비하여 선거 비용을 절감하고, 유권자의 혼란을 방지할 수 있으며, 시·도지사와의 정책노선 갈등을 완화할 수 있으며, 교육감도 후보로 등록되어 주민의 선거대상이 된다는 점에서 민주적 정당성도 어느 정도 확보할 수 있음.

다만, 교육감이 시·도지사의 하부기관으로 인식될 가능성이 있고 교육행정이 일반행정과 독립되지 못하여 교육의 자주성·전문성을 저해할 수 있으며, 러닝메이트로 등록한 시·도지사, 교육감 중 지지 후보가 다를 경우 그 의사를 선거 결과에 반영하기 어렵고, 교육감 후보자가 정치적으로

지명될 가능성이 높아 교육의 정치적 중립성에 배치될 수 있다는 문제점이 제기될 수 있음.

< 교육감 선출제도 비교⁶⁾ >

구 분	교육감 직선제	시·도지사-교육감 러닝메이트제
교육감 선출방식	◦ 주민의 보통·직접·비밀·평등 선거로 교육감 선출	◦ 선거에 따라 선출된 시·도지사가 미리 지명한 교육감 후보자를 임명
장점	◦ 주민 대표성 및 민주적 정당성 ◦ 일반행정 및 중앙권력으로부터 독립을 통한 교육의 자주성·정치적 중립성 제고	◦ 선거비용 절감 ◦ 시·도지사-교육감 간 정책의 효율적 연계 ◦ 주민 선거를 통한 교육감의 대표성 확보
비판	◦ 높은 선거비용 ◦ 지방 일반행정과 정책노선 갈등 ◦ 교육의 정치화에 따른 과도한 이념 대립	◦ 교육과 일반행정과의 독립성 저해 ◦ 교육감 후보자의 정치적 지명에 따른 정치적 중립성 저해 ◦ 시·도지사 - 교육감 간 지지후보가 다를 경우 그 의사를 선거에 반영하지 못함.

이렇듯 각각 교육감 선출제도는 우열로 평가하기 곤란한 장·단점이 존재하고 있고, 국가별 교육환경 및 구체적인 제도운영에 따라 달라질 수 있다는 점에서 어떤 제도가 더 우월하다고 판단하기는 어려운 상황임.

6) 이상의 내용은 「지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고」, 정치개혁특별위원회, 2022.9. 참조

더하여 이러한 교육감 선출제도는 현행 헌법체제와 부합하여야 함⁷⁾.

교육감 선출에 관한 헌법원리로는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성⁸⁾과 함께 지방자치의 원리⁹⁾ 등을 고려하여야 함.

헌법재판소는 교육감 선출제도와 관련하여 “지방교육자치는 민주주의·지방자치·교육자주라고 하는 세가지의 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야만 하는 것으로서, 이 중 하나의 요구만을 절대시하는 것은 헌법적으로 허용될 수 없고¹⁰⁾,

“지방교육자치는 ‘이중의 자치’의 요청에 따라 민주적 정당성 요청은 어느정도 제한이 불가피하고”¹¹⁾, “주민의 대표성이나 주민자치의 원칙의 측면에서는 다소 부족한 점이 있는 등 민주적 정당성에 대한 요청이 일부 후퇴하더라도 이는 헌법적으로 용인된다”고 판시하고 있음¹²⁾.

7) 교육감 선거제도는 최소한으로 위헌적이지 않고, 최대한으로 헌법원리를 적극 구현하여야 함
“러닝메이트제 교육감 선출방식에 대한 검토”, 음선필, 2023.

8) 「대한민국 헌법」 제31조 ④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

9) 「대한민국 헌법」 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

10) 헌법재판소는 교육감 선출제도에 대하여 “지방교육자치는 ‘민주주의·지방자치·교육자주’라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야만 하는 것이다. ‘민주주의’의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육위원이나 교육감을 정치기관(국회의원·대통령 등)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성한다거나, ‘지방자치’의 요구를 절대시하여 지방자치단체장이나 지방의회가 교육위원·교육감의 선발을 무조건적으로 좌우한다거나, ‘교육자주’의 요구를 절대시하여 교육·문화분야 관계자들만이 전적으로 교육위원·교육감을 결정한다거나 하는 방식은 그 어느 것이나 헌법적으로 허용될 수 없다”라고 판시한 바 있음(헌법재판소 2000. 3. 30. 99헌바113).

11) “지방교육자치도 지방자치권행사의 일환으로서 보장되는 것이므로, 중앙권력에 대한 지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 그것은 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로, 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다. 이러한 ‘이중의 자치’의 요청으로 말미암아 지방교육자치의 민주적 정당성요청은 어느정도 제한이 불가피하게 된다.”(헌법재판소 2000. 3. 30. 99헌바1130)

12) 헌법재판소는 “교육자치의 특성상 민주적 정당성에 대한 요청이 일부 후퇴하더라도 이는 헌법적으로 용인될 수 있다고 할 것이고, 교육감의 선거이단을 학교운영위원회 위원 전원으로 하고 있는 것은, 교육의 자주성에 대한 요청과 민주적 정당성에 대한 요청 사이의 조화를 꾀하기 위한 것으로서, 비록 주민의 대표성이나 주민자치의 원칙의 측면에서는 다소 부족한 점이 있다고 하더라도 이는 입법부에 주어진 합리적인 재량의 범위 내의 것이라고 할 것임”으로 판시한 바 있음(헌법재판소 2002. 3. 28. 2000헌마283·778(병합)).

결론적으로 교육감 선출제도의 변경은 교육감 선출방식에 대한 역사적 전개 과정 및 해외 사례와 함께 각 제도간 장단점 등을 종합적으로 고려하여 “민주주의·지방자치·교육자주”라는 지방교육자치의 헌법적 가치를 조화롭게 만족시킬 수 있도록 입법정책적인 결정이 필요한 사항으로 판단됨.

참고로, 교육부와 교육청은 다음과 같은 의견을 제시하고 있음.

<관계기관 의견>

【교육부】 : 이견없음

- 교육감 직선제의 문제점을 보완하고 일반자치와 교육자치간 연계협력을 강화하기 위해 러닝메이트제 도입이 대안이 될 수 있음
- 8개 교육청(인천, 광주, 세종, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남) : 신중검토
 - 헌법상 교육의 자주성·전문성·정치적중립성 훼손의 우려가 있으며, 지방자치와 역행할 우려로 러닝메이트제도 도입을 반대함
- 강원교육청
 - 교육자치의 훼손 우려로 개정안에 반대하나, 현행 교육감 선거제도의 한계 및 교육감과 광역단체장간 협업 필요성 등을 고려하여 선거제도 개편에는 동의함.

2. 교육감후보자 자격 요건 변경(안 제24조)

교육감후보자의 자격과 관련하여 ①양 개정안 모두 후보자등록신청개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아니어야 하는 요건을 폐지하고 있고 ②김민전의원안은 해당 시·도지사의 피선거권 요건도 폐지하면서, 교육경력 또는 교육행정경력을 현행의 3년보다 강화한 5년으로 규정하고 있음.

현행	김민전의원안	서지영의원안
제24조(교육감후보자의 자격) ① 교육감후보자가 되려는 사람은 해당 시·도지사의 피선거권이 있는 <u>사람으로서 후보자등록신청개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아닌 사람이어야 한다.</u>	제24조(교육감후보자의 자격) ① <u><전체 삭제></u>	제24조(교육감후보자의 자격) ① ----- ----- <u>사람이어야 한다.</u>
② 교육감후보자가 되려는 사람은 후보자등록신청개시일을 기준으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경력이 <u>3년</u> 이상 있거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경력을 합한 경력이 <u>3년</u> 이상 있는 사람이어야 한다.	② ----- ----- ----- -- <u>5년</u> ----- ----- ---- <u>5년</u> ----- -----.	② (현행과 같음)
1. 교육경력: (생략) ¹³⁾ 2. 교육행정경력: (생략) ¹⁴⁾	1. 2. (현행과 같음)	

13) 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교(이와 동등한 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법률에 따라 설치된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다)에서 교원으로 근무한 경력

14) 국가 또는 지방자치단체의 교육기관에서 국가공무원 또는 지방공무원으로 교육·학예에 관한 사무에 종사한 경력과 「교육공무원법」 제2조제1항제2호 또는 제3호에 따른 교육공무원으로 근무한 경력

현행법은 교육감 후보자의 자격과 관련하여 해당 시도 피선거권자¹⁵⁾ (선거일 현재 계속하여 60일 이상 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 18세 이상의 주민)로서 후보자등록일 기준 과거 1년간 정당 당원이 아닐 것과, “교육경력” 또는 “교육행정경력”이 각각 3년 이상 있거나 이를 합한 경력이 3년 이상이 있는 사람으로 규정하고 있음.

이는 교육감의 선출과 관련하여 지방자치, 정치적 중립성, 교육의 전문성을 종합적으로 고려하여 일정한 요건을 요구하는 취지로 판단됨.

< 교육감 자격요건 비교(현행과 개정안) >

구분	현행	김민전의원안	서지영의원안
해당 시도 피선거권	필요	삭제	유지
후보자등록일 기준 과거 1년간 정당 당원 아닐 것	필요	삭제	삭제
교육 또는 교육행정경력	3년	5년	3년

「지방교육자치에 관한 법률」에서 규정하고 있는 교육감 후보자의 자격요건 연혁을 살펴보면,

1991년 법률 제정 당시에는 학식과 덕망이 높고¹⁶⁾ 시도의회¹⁷⁾ 의원의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하고 교육관련 경력 20년 이상을 요구하였으나¹⁸⁾,

15) 「공직선거법」 제16조(피선거권) ③선거일 현재 계속하여 60일 이상(公務로 外國에 派遣되어 選舉日전 60日후에 귀국한 者는 選舉人名簿作成基準日부터 계속하여 選舉日까지) 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 18세 이상의 국민은 그 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권이 있다. 이 경우 60일의 기간은 그 지방자치단체의 설치·폐지·분할·합병 또는 구역변경(제28조 각 호의 어느 하나에 따른 구역변경을 포함한다)에 의하여 중단되지 아니한다.

16) 2007년 전부개정시 삭제되었음.

17) 95년부터 시·도지사 피선거권으로 변경(시도지사 직접선거 95년부터 시행)

교육관련 경력은 1995년 개정시 15년 이상, 1997년 개정시 5년 이상, 2014년 개정시 3년 이상으로 지속적으로 완화되어 현재에 이르고 있고, 정치적 중립 관련 요건도 당초 정당 당원이 아닐 것을 요구하였으나, 2000년 후보자등록일 기준 과거 2년간 정당 당원이 아닐 것으로 변경된 후 2010년 1년으로 완화되어 현재에 이르고 있음.

< 교육감 자격요건 변경 연혁 >

연도	학식과 덕망	피선거권	정당당원	교육 또는 교육행정경력
1991(제정)	○	시도의회 의원 피선거권	아닐 것	20년
1995	○	당해 시도지사 피선거권	상동	15년
1997	○	상동	상동	5년
2000	○	상동	후보자등록일기준 과거 2년간 아닐 것	상동
2007	삭제	상동	상동	상동
2010	—	상동	후보자등록일기준 과거 1년간 아닐 것	상동
2014~현재	—	상동	상동	3년

* 법령정보시스템

한편, 최근 헌법재판소는 교육감 입후보자에게 5년 이상의 교육관련 경력을 요구하는 것은 공무담임권 등 기본권을 침해하는 것이 아니라는 판시를 하였음¹⁹⁾.

18) [법률 제4347호, 1991. 3. 8., 제정]

제32조 (교육감의 자격) ①교육감은 학식과 덕망이 높고 시·도의회 의원의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 한다.

②교육감은 교육경력 또는 교육전문직원경력이 20년이상 있거나, 량경력을 합하여 20년이상 있는 자이어야 한다.

19) “교육감은 지방자치단체의 교육에 관한 사무를 총괄하고 집행하는 기관으로서 교육정책의 수립과 집행에 큰 영향을 미칠 수 있는 지위에 있는바, 고도의 전문성을 갖출 것이 요구된다. 법 제24조 제2항은 교육전문가가 교육행정을 총괄하는 교육감이 될 수 있도록 하기 위한 것으로서 교육의 전문성과 자주성의 요청에 부합한다. 결국 위 조항은 청구인들의 공무담임권 등 기본권의 본질적 내용을 침해할 정도로 과도한 것이라 볼 수 없다.”고 판시함.

(2009. 9. 24. 2007헌마117, 2008헌마483·563(병합))

개정안별로 교육감 자격요건으로 피선거권, 정당 당원경력 제한, 교육 또는 교육행정경력을 변경하는 것은, 교육감 러닝메이트제로 선거제도를 변경시 그 자격요건도 고려하려는 것으로,

지방교육자치제에서 요구되는 교육의 자주성·전문성에 대한 요청과 주민자치의 원칙이라는 민주적 정당성의 요청, 교육의 정치적 중립성에 대한 해석 간의 조화를 이루어야 할 것으로서, 입법자의 정책적 판단에 의해 결정되어야 할 것으로 생각됨.

한편, 교육감의 자격요건을 변경하는 경우 교육감의 퇴직요건도 이에 상응하게 개정하는 것이 법체계상 적절하다고 생각됨²⁰⁾

참고로, 교육부와 교육청은 다음과 같은 의견을 제시하고 있음.

<관계기관 의견>

【교육부】 : 신중검토

- 교육감은 해당 시도의 교육·학예에 관한 사무를 관할하는 자이므로, 시도지사과 교육감 간 연계성을 강화하기 위해 해당 시도지사의 피선거권 자격요건은 유지할 필요가 있음.
- 교육의 정치적 중립성 담보를 위해 직접적인 정당 개입을 제한할 장치로서, 1년간 당적보유 금지는 유지가 필요할 것으로 생각됨.
- 교육청(인천, 광주, 세종, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남) : 신중검토
 - 헌법상 교육의 자주성·전문성·정치적중립성 훼손의 우려가 있음.

20) 교육감의 “퇴직요건”과 관련하여, 김민전의원안은 “정당당원이 된 때”를 삭제하고 있는 반면, 서지영의원안은 현행 유지하고 있음.

문 의 처
02)6788-5189