

# 교육감 · 교육의원 선거 관련 「지방교육자치에 관한 법률」 개정방안 연구

연구책임자 : 조 석 훈 (청주교육대학교)

공동연구자 : 나 민 주 (충북대학교)

연구보조원 : 김 창 원 (청주교육대학교)

연구협력관 : 송 근 현 (교육과학기술부)



교육과학기술부 정책중점연구소

**한국지방교육연구센터**

Local Educational Policy Research Institute

연구는 교육과학기술부의 정책주제형중점연구소 지원사업으로 한국지방  
교육연구센터에서 수행한 것입니다. 이 연구에 제시된 정책대안이나 의견 등  
은 교육과학기술부의 공식적인 의견이 아니라 본 연구진의 견해입니다.

## 교육감·교육의원 선거 관련 「지방교육자치에 관한 법률」 개정방안 연구

### 「지방교육자치에 관한 법률」을 개정하여 교육감·교육의원 선거 대비

- 교육감·교육의원 선거는 정당 정치를 기본으로 하는 다른 공직선거와는 성질을 달리 하므로 「공직선거법」에서 통합 규정하기보다는 별도로 「지방교육자치에 관한 법률」에서 관리하는 것이 타당함.

### 교육의원 선거관련 세부규정 마련

- 선거구제
  - 교육의원 수(77명, 제주제외)가 종전 교육위원 수(139명, 제주제외)의 절반 정도이므로 선거구당 1명씩 선출하는 소선거구제로 확정함.
  - 선거구간 선거인 수는 헌법 판례에 따라 선거인 수가 최대 3, 최소 1 비율이 되도록 책정함.
- 「공직선거법」 준용관계 : 교육의원은 시·도위원의 지위를 가지는 점에서 기본적으로 「공직선거법」 상 시·도의원 선출에 관한 사항을 준용하되 정당 추천 여부에 따라 관련 규정이 다를 경우 무소속 후보자에 관한 규정 준용함.
- 선거운동 등 예외 규정 : 교육의원 선거구 범위가 넓다는 사정을 고려하여 「공직선거법」의 시·도의원 선거와 다른 예외 규정을 마련하여 합리적이고 실효성 있는 선거운동이 이루어질 수 있도록 함.

## 교육감 · 교육의원 선거 관련 「공직선거법」 준용 관계 명료화

- **교육감 선거시 「공직선거법」 준용관계** : 법률 해석상 혼란 방지를 위해 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조 제3항의 ‘성질에 반하지 않는 한’을 삭제하는 대신, 「공직선거법」의 시·도지사 선거에 관한 규정 중 교육감 선거에 준용되는 조항을 구체적으로 명시하도록 함.
- **교육의원 선거에도 「공직선거법」 준용 방식 채택** : 입법 체계상 교육의원 선거에 관해 「공직선거법」을 준용하도록 하는 것이 타당하다는 전제 위에서 준용관계를 명료하게 「지방교육자치에 관한 법률」에서 규정할 필요가 있음.

## 교육의원 · 교육감 선거시 정당 관련 규정 명료화

- **교육의원 후보자의 정당추천 제한규정 마련** : 교육의원 후보자 자격으로서 ‘최근 2년간 정당의 당원이 아닌 자’ 규정 등 정치적 중립성 요구라는 법률의 취지를 고려하여 교육의원 후보자에 대한 정당추천 제한규정을 마련함.
- **국회의원 · 지방의회의원의 선거운동 제한** : 교육의 정치적 중립성을 위해 정당의 당원이 될 수 있는 공무원일지라도 ‘교육의원을 제외한 정무직 공무원’은 선거운동을 할 수 없도록 「공직선거법」 제60조의 준용에 제한을 설정함.
- **정당의 선거운동 제한** : 선거의 정치적 중립성 확보를 위해 정당의 선거운동을 제한하는 규정을 마련할 필요가 있으므로 「공직선거법」 제87조를 준용할 때 동조 제1항 제5호에 정당이 포함되는 것으로 보도록 수정 적용하는 내용을 규정함.
- **교육의원 및 교육감 선거시 후보자의 정당 당원 경력 표시 제한** : 정치적 중립성이라는 법률의 기본취지를 고려하여 교육감 및 교육의원 선거시 정당의 당원 표시도 허용하지 않도록 「공직선거법」 제84조 단서는 준용하지 않음.
- **교육의원 및 교육감의 당선 후 정당 가입 금지 규정 마련** : 교육감의 경우 「정당법」 제22조지방자치단체장이 아니라고 보고 정당 가입이 불가능하다고 해석하고 있으나 법률 해석상 혼란 방지를 위해 정당 가입 제한규정을 마련함.
- **보궐선거의 미 실시 기준 조정** : 「지방교육자치에 관한 법률」 제5조 제1항의 취지를 살리기 위해서는 보궐선거를 실시하지 않을 수 있는 기준을 지방의회 의원정수의 4분의

1이 아닌 ‘교육의원 정수의 4분의 1’로 변경하여 준용함.

## 교육감 · 교육의원 선거 입후보시 사직여부

- 교육감 · 교육의원 선거는 정당 참여가 제한되어 있고 교육감 · 교육의원 후보자의 경우 2년간 정당 가입이 제한되어 있을 뿐 아니라 직위를 가지고 출마하더라도 선거의 공정성 침해의 우려는 적은 반면 교원 · 교육공무원의 신분 상실에 따른 불이익은 상대적으로 크므로 「공직선거법」 제53조는 준용하지 않도록 함.

## 교육의원 · 교육감 선거시 「정치자금법」 준용규정 마련

- 교육의원 및 교육감선거에 회계뿐만 아니라 「정치자금법」을 전체적으로 준용하는 법적 근거를 마련하여 입법 미비에 따른 혼란을 해소함.
  - 후원회 허용 및 벌칙 강화에 따라 음성적 선거비용 모금차단 및 지방선거와 형평성을 확보함.

## 교육의원 및 교육감선거 후보자 기호부여 방식 변경

- 후보자 정당추천 금지 등 일반선거와의 차이를 유권자들에게 인식시키고 후보자 기호에 따른 영향을 최소화하기 위해 현행과 같이 아라비아 숫자를 기호로 사용하되 교육의원 선거는 20번부터 번호를 부여하고, 교육감 선거에서는 40번부터 번호를 부여하여 일반 정당 참여 선거와 구별되는 선거임을 표시하면서 정당 후광 효과를 차단함.

## 교육의원 및 교육감선거 후보자자격 명확화

- 교육감 및 교육의원 후보자 자격의 교육경력 및 교육행정경력에 휴직경력(노동조합 전임자 휴직)은 미포함하고 있으나 이의 해석과 관련한 민원 등 혼란이 발생하고 있으므로 휴직기간을 제외하도록 명시함.

# 목 차

<b>I. 연구 배경</b>	3
1. 연구의 목적 및 필요성	3
2. 연구내용	5
3. 연구 방법	5
<b>II. 지방교육자치제의 변천과정과 직선제 이후 실태</b>	6
1. 지방교육자치제의 변천과정	6
가. 지방교육자치 도입기(1949년 제정 교육법)	6
나. 지방교육자치 유보기(1963년 개정 교육법)	7
다. 지방자치시대의 지방교육자치제도(1991년 이후)	8
2. 교육감 및 교육의원 선거제도의 변화	13
3. 직선제 이후 선거 관련 실태	16
4. 지방교육자치제에 관한 연구동향	22
가. 지방교육자치제의 쟁점과 개선방향	22
나. 교육감 · 교육위원 선거과정 및 결과	24
<b>III. 교육감 · 교육의원 선거 관련 법률의 현황 및 개정 요구 사항</b>	26
1. 교육감 선거 관련 「공직선거법」의 포괄 준용	26
가. 현 황	26
나. 법률 개정 요구사항	26
2. 「정치자금법」 준용 관계	27
가. 현 황	27
나. 법률 개정 요구사항	29
3. 교육의원 선거 관련 법률	30
가. 현 황	30
나. 법률 개정 요구사항	31
<b>IV. 교육감 선거시 「공직선거법」 준용 관계</b>	32
1. 「공직선거법」 준용 기준	32

가. 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조 제2항 규정의 준용 기준	32
나. 3가지 세부 준용기준의 검토	33
다. 「지방교육자치에 관한 법률」의 전부개정 (법률 제8069호, 2006.12.20)에 따른 경과규정의 고려	40
<b>2. 준용 쟁점 검토</b>	43
가. 공무원 등의 입후보(제53조 제1항과 제2항)	43
나. 공무원·교원의 선거참여(제9조, 제60조, 제85조, 제86조)	48
다. 지방자치단체의 장의 행위 제한(제86조 제2항부터 제6항)	53
라. 정당의 당원 경력 표시(제84조)	57
마. 정당의 교육감 선거 참여(제87조)	57
바. 후원회 조직 허용(제89조)	59
사. 부상수여 금지(제112조)	61
아. 교육감 후보자 기호 부여(제150조)	64
자. 교원조직의 후보자 추천제와 소속 표시(제47조, 제150조 제1항)	71
차. 교육감 당선자의 정당 가입(제192조)	74
<b>3. 「공직선거법」 준용 대상 조문</b>	76
가. 「공직선거법」 중 준용 대상 조문의 분류	76
나. 조문별 준용 관계	77

<b>V. 교육의원 선거에 관한 법의 검토</b>	87
<b>1. 선거구제</b>	87
가. 현행 법령	87
나. 보통선거의 원칙과 교육의원 선거	89
다. 선거구제의 장단점 비교	91
라. 입법론	94
<b>2. 정당의 교육의원 후보자 추천</b>	94
가. 현행 법령	94
나. 정당 추천·금지의 논리	95
다. 입법론	96
<b>3. 교육의원 예정자 명부 작성</b>	97
가. 현행 법령	97
나. 장단점	97
다. 입법론	97
<b>4. 「공직선거법」의 준용 관계</b>	98

가. 「공직선거법」의 준용 체제	98
나. 교육의원 선거운동 및 비용 관련 특수성 고려	98
다. 보궐선거의 특례 기준 조정 고려	99
라. 「공직선거법」 중 준용 대상 조문의 분류	100
마. 조문별 준용 관계	101
<b>VI. 교육감·교육의원 선거시 「정치자금법」 준용 관계</b>	112
1. 「정치자금법」 준용 여부	112
가. 현행법의 해석 : 제한적 준용 (중앙선거관리위원회의 해석: 2006.12.22. 회답)	112
나. 제한적 준용시 문제점	113
다. 입법론 : 포괄적 준용	116
2. 「정치자금법」 준용 대상 조문의 분류	117
가. 교육의원 후보자의 후원회 설치 불허	117
나. 「정치자금법」 준용 조문의 분류	117
<b>VII. 교육감·교육의원 선거 관련 법률 개정방안</b>	120
1. 개정 법률의 선택	120
가. 「공직선거법」을 개정하는 방안	120
나. 「지방교육자치에 관한 법률」을 개정하는 방안	121
다. 입법론	122
2. 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안	122
가. 교육의원 선거관련 세부규정 마련	122
나. 교육감·교육의원 선거 관련 「공직선거법」 준용 관계 명료화	127
다. 교육의원·교육감 선거시 정당 관련 규정 명료화	128
라. 교육감·교육위원 선거 입후보시 사직여부 등	130
마. 교육의원·교육감 선거시 「정치자금법」 준용규정 마련	131
바. 교육의원 및 교육감선거 후보자 기호부여 방식 변경	132
사. 교육의원 및 교육감선거 후보자 자격 명확화	132
아. 교육의원이 아닌 교육위원회 위원 선임시 기준	132
3. 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안 신규 대비	133
<b>참고문헌</b>	143
〈부록〉 선거비용 보전항목 예시(중앙선거관리위원회 제공)	145



# 표 목 차

〈표 II-1〉 「지방교육자치에 관한 법률」 주요 연혁 .....	9
〈표 II-2〉 교육감 및 교육의(위)원 선거제도의 변화(1991~현재) .....	15
〈표 II-3〉 직선제 이후 교육감선거 결과 .....	18
〈표 II-4〉 서울특별시 교육감선거 선거일정 .....	20
〈표 III-1〉 교육감 선거에 「공직선거법」 준용의 방식에 관한 관점 .....	27
〈표 III-2〉 「공직선거법」과 「정치자금법」의 연결 관계 .....	28
〈표 III-3〉 「지방교육자치에 관한 법률」 중 교육의원 선거 관련 사항 .....	31
〈표 IV-1〉 「공직선거법」 중 시·도지사 선거와 무관한 규정 .....	34
〈표 IV-2〉 시·도지사과 교육감 사이 차이점 .....	37
〈표 IV-3〉 시·도지사과 교육감 사이 유사점 .....	37
〈표 IV-4〉 「공직선거법」 중 정당의 선거참여 관련 규정 .....	40
〈표 IV-5〉 「지방교육자치에 관한 법률」 부칙에 의한 「공직선거법」의 특례 .....	42
〈표 IV-6〉 지방자치단체의 장과 교육감 직의 비교 .....	47
〈표 IV-7〉 공무원 및 교원의 선거 참여 관련 「공직선거법」 내용 .....	48
〈표 IV-8〉 1998년 전국동시지방선거 선거별·기호별 당선자수 .....	69
〈표 IV-9〉 2002년 전국동시지방선거 선거별·기호별 당선자수 .....	70
〈표 IV-10〉 공직선거법」 중 교육감 선거 준용 관계 분류 .....	78
〈표 V-1〉 선거운동 및 선거비용 관련 「공직선거법」 규정 비교와 대안 .....	99
〈표 V-2〉 「공직선거법」 중 교육의원 선거 준용 관계 분류 .....	101
〈표 VI-1〉 「공직선거법」의 규정에 의해 보전되지 않는 비용 .....	114
〈표 VI-2〉 「공직선거법」에서 인용하는 「정치자금법」의 조항 .....	115
〈표 VI-3〉 「정치자금법」 중 교육감·교육의원과 무관한 조문 .....	118

# 그림 목차

[그림 I-1] 지방교육자치의 속성 .....	4
[그림 I-2] 「지방교육자치에 관한 법률」과 관련 법률 .....	4
[그림 IV-1] 교육감 선거 관련 준용 기준 .....	33
[그림 IV-2] 교육감 선거의 성질에 관한 판단 기준 .....	35
[그림 IV-3] 「공직선거법」 중 정당의 선거 참여 관련 규정의 분류 .....	39
[그림 IV-4] 「공직선거법」 중 교육감 선거 준용 조문의 분류 .....	77



---

교육감 · 교육의원 선거 관련  
「지방교육자치에 관한 법률」  
개정방안 연구

---



# I. 연구 배경

## 1. 연구의 목적 및 필요성

- 지난 2006년 12월 20일 「지방교육자치에 관한 법률」 개정으로 교육감과 교육위원의 선출이 주민 직선제로 변경되었으나 시행과정에서 「공직선거법」 및 「정치자금법」의 준용 관계가 불분명함.
  - 입법이 미비한 상태에서 중앙선거관리위원회의 해석에 의존하여 선거가 실시됨으로써 지방교육자치의 중요사항과 공무담임권에 관한 사항 등이 법률에서 규정되어야 한다는 법체계의 논리에 부합하지 않음.
- 「지방교육자치에 관한 법률」 제8조 제2항에서 교육의원 선거에 관하여 이 법에서 정한 사항을 제외하고는 따로 법률로 정하도록 함으로써 후속 입법이 요구됨.
  - 예비 후보자에 대한 선거법의 예측가능성을 제공하고 선거 준비에 요구되는 시간을 고려할 때 교육의원 선거 관련 법률이 조속히 정비될 필요가 있음.
- 「헌법」 제31조 제4항에서 규정하는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장하고 지방교육자치의 정신을 구현함으로써 궁극적으로 국민의 교육받을 권리를 실현하는 데 기여할 수 있는 교육감·교육의원 선거법의 정비가 요구됨.
- 본 연구는 2006년 12월 20일 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」의 틀 속에서 합리적으로 교육감·교육의원 선거가 실시될 수 있도록 하기 위해 필요한 범위 내에서

---

\* 이 보고서는 교육인적자원부 정책연구개발사업 보고서(2007-위탁-55, 책임자: 조석훈)의 기초 분석을 기초로, 구체적인 법률 개정안의 개발에 초점을 맞춘 연구로서 앞선 기초분석 연구를 널리 활용하였지만 구체적인 내용별로 인용 표시는 생략하였음을 밝힙니다.

법령 정비 방안을 구체적으로 도출하고자 함.

- 지방교육자치제는 「헌법」 제117조 제1항에 따라 중앙권력으로부터 지방적 자치로서의 성격을 가지고 있으면서 동시에 「헌법」 제31조제4항에 따라 정치권력으로부터 독립하여 교육의 특수성을 살리는 방향으로 자치가 이루어져야 한다는 ‘이중의 자치’를 핵심 속성으로 가지고 있으므로(헌법재판소 2000.3.30. 99헌바113 판례집 12-1, 368-369) 이러한 구조의 틀을 반영한 현행 「지방교육자치에 관한 법률」의 기본 정신을 유지하는 차원에서 접근함.



[그림 I -1] 지방교육자치의 속성

- 「지방교육자치에 관한 법률」은 「지방자치법」의 특별법으로서 연결되어 있고 이 두 법은 공직선거에 관하여 「공직선거법」 및 「정치자금법」과 관계를 맺고 있는 현행 법 구조가 유기적으로 작동되도록 하는 차원에서 접근함.



[그림 I -2] 「지방교육자치에 관한 법률」과 관련 법률

## 2. 연구내용

- 교육감 선거에 대한 「공직선거법」의 포괄 준용 규정에 대한 검토
- 「정치자금법」 준용의 법적 근거 미비한 상태에 대한 검토
- 교육의원 선거구제 등 확정하고 「공직선거법」 준용 여부 및 준용 방식 검토
- 교육감·교육의원 선거에 적합한 선거법의 구체적인 정비 방안 검토

## 3. 연구 방법

- 문헌 및 관련 법령 분석
  - 「지방교육자치에 관한 법률」의 개정배경, 「공직선거법」, 「정치자금법」 등 관련 법령의 분석
  - 선거구제 등 선거 관련 문헌연구 및 기존에 실시된 지방선거 동시실시에 있어서 후보자 기호영향 자료 등 관련자료 분석
- 중앙선거관리위원회와 협의회
  - 연구방향, 연구내용, 법령 정비 방안에 대한 협의를 위해 중앙선거관리위원회 관계자와 협의회 실시
- 관련 전문가 의견 조회
  - 법령 정비 방안 초안을 바탕으로 지방교육자치에 관련된 전문가를 대상으로 의견 조회

## Ⅱ. 지방교육자치제의 변천과정과 직선제 이후 실태

### 1. 지방교육자치제의 변천과정

- 우리나라의 지방교육자치제도는 8·15 해방 이후 미군정하에서 논의되기 시작하여 1949년 교육법 제정으로 구체화되었음. 그러나 당시 사회혼란과 6·25 동란으로 실시가 지연되었다가 1952년 구「교육법 시행령」 제정 및 지방자치 실시에 따라 시·군단위 지방교육자치가 출범하게 되었음.
- 10여 년간 지속되던 지방교육자치제는 5·16군사정변으로 강력한 중앙집권제 아래서 지방교육자치제는 유보되었다가 1991년 3월 지방자치가 실시된 것을 기점으로 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정(1991.3.8)에 따라 본격적으로 시작되었음.
- 이하에서 1991년 이전의 지방교육자치제에 관하여 간략하게 살펴보고, 1991년 이후 지방교육자치제도의 변화과정을 교육감, 교육위원 선거관련내용을 중심으로 정리함.

#### 가. 지방교육자치 도입기(1949년 제정 교육법)

- 미군정 당시 「교육구 설치에 관한 법령」(1948.8.12)과 「교육구회 설치에 관한 법령」이 공포되면서 교육구를 상정한 교육자치가 실시될 예정이었으나 군정의 종식으로 폐기되었음(이하 고전·김이경(2003)을 주로 참조함).
- 이 방안은 「교육법」(1949.12.31) 제2장 교육구와 교육위원회에 관한 규정에 상당 부분 반영되었고, 6·25 한국전쟁 이후 「교육법 시행령」(1952.4.23) 제정을 거쳐 동



년 5월 24일 시·구 교육위원회 위원선거에 의해 부산시 교육위원회를 비롯하여(6월 4일) 남한의 17개 시 교육위원회와 123개 교육구 교육위원회가 구성되었음.

- 1949년 「교육법」 제정 당시의 지방교육자치제는 시·도·군단위별로 차이가 있었음. 특별시와 시 단위의 교육위원회는 합의제 집행기관으로서 시의회에서 10인의 교육위원을 선출하고, 시장은 당연직 교육위원회 위원장을 겸함. 교육감은 교육위원회의 사무책임자로서 교육위원회의 추천으로 대통령이 임명하며 문교부장관의 지휘·감독을 받음.
- 도군단위 교육구는 특별자치단체로 교육위원회는 의결기관으로 군수가 당연직 의장이고 읍면의회에서 1인씩 선출하였음. 교육감은 독임제 집행기관으로 교육위원회의 추천으로 대통령이 임명하며 교육구를 대표하였음.
- 당시 시·군 단위에서는 초등교육만을 관장하고 중등교육은 도청의 문교사회국에서 담당하도록 했고, 시·군 단위의 교육위원회 성격이 시(집행기관으로서 교육위원회)와 군(의결기관으로서 교육위원회)에 따라 이원화시켰고, 도·중앙 단위의 교육위원회는 지방자치단체 장의 자문기관으로서 역할을 담당하였음.
- 이후 내무관료를 중심으로 재정낭비의 방지와 종합행정을 위한 일반 행정예의 통합을 주요 논지로 한 폐지론이 제기되었고, 1961년 5월 16일 군사정변으로 교육위원회 및 교육감 제도는 폐지되고 10월에는 일반 지방행정청의 업무로 흡수·통합되었음.

## 나. 지방교육자치 유보기(1963년 개정 교육법)

- 5·16군사정변에 따라 1962년부터 1963년까지는 교육자치제가 폐지되어 일반행정예 통합되었다가 1963년 「교육법」 개정으로 지방교육자치제가 부활되었음. 이 시기에 지방교육자치 관련 법 개정은 수차례 있었으나 지방자치의 실시를 전제로 하였기 때문에 1963년부터 1991년까지는 ‘지방교육자치 유보기’ 혹은 ‘일반 행정예의 통합기’라 할 수 있음.
- 1962년에 교육위원회가 부활되었으나, 의결권을 내무부 장관 및 도지사에게 귀속시킨 형태였고, 보조집행기관으로 교육국 및 교육과를 일반 지방교육행정청에 두도록 하였음.

- 1963년 이후 광역단위에 교육위원회를 두어 합의제 집행기관(지방의회는 의결기관)으로 성격규정을 하였으나, 지방자치의 미 실시로 인해 시·도 지방자치단체의 장과 교육감을 당연직 위원으로 하고 지방의회에서 선출하여야 할 위원은 문교부장관이 임명토록 하였음.

## 다. 지방자치시대의 지방교육자치제도(1991년 이후)

- 종래 「교육법」에 그 법적 근거를 둔 지방교육자치제도는 1991년 3월 8일 「지방교육 자치에 관한 법률」이 제정되고 1991년 3월 26일 지방의회가 구성되며 같은 해 9월 광역단위에 교육위원회가 구성됨에 따라 본격적으로 시작되었음.
- 교육위원회의 성격은 종전 합의제 집행기구에서 합의제 심의·의결기구로 바뀌었고, 교육위원회는 지방의회에서 이중간선방식으로 교육감은 당해 교육위원회에서 무기명 투표로 선출하도록 하였음.
- 지방교육자치제도는 1991년 이후 2008년 9월 현재까지 19차례 법률 개정, 17차례 시행령 개정을 통해서 변화되어 왔음. 법률 개정은 교육위원 및 교육감 선출방법을 중심으로 이루어져 왔음.
- 1995년 개정에서는 교육위원의 피선 경력연수를 15년에서 10년으로, 교육감의 경우에는 20년에서 15년으로 하향 조정하였음.
- 1997년 개정에서는 학교운영위원회 선거인(97%)과 교원선거인(3%)에 의해 교육위원 및 교육감을 선출토록 하고, 교육감의 피선 경력연수를 15년에서 5년으로 대폭 하향조정함.
- 1998년 개정에서는 교육위원 정수를 7~25인에서 7~15인으로 축소하고, 교육위원 선출권역을 인구·행정구역 등 생활권을 고려하여 구분하며, 기탁금제도(교육위원 600만원, 교육감 3,000만원)를 도입함.
- 2000년 개정에서는 학교운영위원회 위원 전원으로 교육위원 및 교육감 선거인단을 구성하고, 교육감이 겸직할 수 없는 직에 사립학교법인의 위원을 추가하며, 피선거격 중 과거 2년 동안 정당 당원이 아닐 것 등으로 제한함. 후보자 등록일부터 선거일 전일까지를 선거운동기간으로 하고, 이 기간 동안 선거공보, 소견발표회와 후보자

초청대담·토론회 외에는 일체의 선거운동을 금하며 선거운동기간 전에도 인쇄물·간행물 등을 통한 사전 선거운동을 할 수 없도록 함. 교육감 후보자가 1인인 경우에도 투표자 총수의 과반수를 득표하여야만 당선인으로 결정하도록 함. 또한 시행령 개정을 통해 교육감 소속 하에 법제심의위원회를 두도록 하는 한편, 시·도 상호간, 교육감 상호간의 분쟁을 조정하기 위해 교육부에 분쟁조정위원회를 설치토록 하였음.

- 2004년 개정에서는 종전에는 중학교 의무교육에 관련되는 경비의 일부를 지방자치단체에서 한시적으로 부담하도록 하였으나 지방교육재정교부금법의 개정으로 의무교육에 관련되는 경비를 교육비특별회계의 재원중 지방교육재정교부금과 시·도의 일반회계로부터의 전입금 등으로 충당하도록 함에 따라 의무교육에 관련되는 경비의 부담주체를 국가 및 지방자치단체로 하였음.
- 2005년 개정에서는 인구규모가 크고 교육행정 수요가 많은 시·도의 교육행정 업무를 효율적으로 수행할 수 있는 교육행정체계를 확립하기 위하여 현재 1인을 두도록 되어 있는 시·도의 부교육감을 인구 800만명 이상이고 학생 170만명 이상인 경우에는 2인까지 둘 수 있도록 하고, 부교육감을 2인 두는 시·도에 있어서는 그 중 1인으로 하여금 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있도록 하였음.
- 2006년 개정에서는 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하고, 현행법상 교육위원 및 교육감이 학교운영위원들을 선거인단으로 한 간선제로 선출되는 과정에서 여러 문제점들이 발생하여 교육의원 및 교육감을 주민직선으로 선출하도록 하며, 교육감의 임기에 관한 규정을 완화하였음.

〈표 II -1〉 「지방교육자치에 관한 법률」 주요 연혁

개정일	개정 이유 및 주요 내용
1991.12.31	교육위원회운영의 효율성과 교육위원의 활동의 지원체제를 강화하여 지방교육자치의 조기정착과 발전을 도모함. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 현행 40일인 교육위원회의 회의일수를 50일까지 연장할 수 있도록 함.</li> <li>▪ 교육위원회에 의사국을 설치하고 직원정원은 조례로 정하도록 함.</li> </ul>
1995.7.26	지방자치법 개정에 따라 관련 조항을 수정·보완하고, 교육·학예사무로 인한 소송 및 교육재산의 등기에 관하여 교육감을 당해 시·도의 대표로 하며, 아울러 초·중고등학교에 학교운영위원회 설치 근거를 신설하는 등 지방교육자치의 조기정착과 발전을 도모하려는 것임.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 교육위원 정수의 2분의 1 이상은 교육 또는 교육행정경력이 15년 이상이어야 하던 것을 10년 이상으로 하향조정함.</li> <li>▪ 교육감이 시·도의회에서 의결된 조례안을 이송받은 경우에 그 이송받은 날부터 15일 이내에 공포하던 것을 20일 이내에 공포하도록 함.</li> <li>▪ 교육위원의 위원회활동에 필요한 자료수집·연구 등을 위하여 교육위원에게 매월 의정활동비를 지급하고, 교육위원이 회기중 직무로 인하여 상해 또는 사망한 때에는 보상금을 지급할 수 있도록 함.</li> <li>▪ 교육감은 소관 사무로 인한 소송이나 교육재산의 등기 등에 관하여 당해 시·도를 대표하도록 함.</li> <li>▪ 교육감 자격은 교육 또는 교육전문직경력 20년 이상 있는 자로 하던 것을 교육 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 15년 이상 있는 자로 함.</li> <li>▪ 교육감은 시·도의회 또는 교육위원회에서 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단될 때 15일 이내에 대법원에 제소할 수 있던 것을 20일 이내에 할 수 있도록 하고, 교육감이 재의결된 사항이 법령에 위반됨에도 제소를 하지 아니할 때에는 교육부장관이 제소할 수 있도록 함.</li> <li>▪ 교육위원회 또는 시·도의회 의결을 요하는 사항에 대하여 그 의결전에 교육감이 선결처분을 한 경우에 지체없이 교육위원회 또는 시·도의회에 보고하여 승인을 얻어야 하며, 그 사후승인을 얻지 못한 때에는 그때부터 그 처분의 효력이 상실되도록 함.</li> <li>▪ 단위학교의 교육자치를 활성화하고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육의 창의적으로 실시할 수 있도록 초·중등학교에 학교운영위원회를 설치함.</li> <li>▪ 교육감이 국가가 위임한 사무를 고의적으로 해태한 경우 교육부장관은 기간을 정하여 이행을 명령하고, 동 기간내에 교육감이 이행하지 아니하는 경우 당해 시·도의 비용으로 이를 대집행할 수 있도록 함.</li> <li>▪ 이 법 시행후 최초로 선출되는 교육위원의 임기는 1998년 8월 31일까지로 함.</li> </ul>
1997.12.17	<p>사회적으로 문제가 되고 있는 교육감 등 선출관련 비리를 방지하기 위하여 교육감 및 교육위원을 학교운영위원회에서 선출한 자와 교육단체에서 추천한 교원으로 구성된 시·도별 선거인단에서 선출하도록 개선하는 등 교육감 및 교육위원의 선출방식에 있어 공정성·투명성 및 효율성을 제고하며, 그외 교육감의 경력요건을 완화하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완함.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 교육위원과 교육감은 학교운영위원회에서 선출한 선거인과 교육단체에서 추천한 교원인 선거인으로 구성된 선거인단에서 선출하도록 함(법 제5조제1항).</li> <li>▪ 교육위원당선자는 다수득표자순으로 결정하고, 교육감당선자는 전체 교육감선거인의 과반수 찬성을 얻은 자로 함(법 제5조의2 및 제28조제1항).</li> <li>▪ 교육위원회 의사국이 교육위원 및 교육감 선출에 관한 사무를 관리하도록 하며, 대통령령이 정하는 바에 의하여 소견발표회를 개최할 수 있고, 선거공보를 발행·배포하도록 함(법 제5조의3 및 제28조제3항).</li> <li>▪ 누구든지 자기 또는 특정인을 교육위원 또는 교육감으로 당선되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 교육위원회 의사국이 주관하는 선거공보의 발행·배포와 소견발표회 개최외의 일체의 선거운동을 하지 못하도록 하고, 이를 위반하면 처벌하도록 함(법 제5조의4·제28조제3항 및 제53조).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 매수 및 이해유도죄, 후보자에 대한 매수 및 이해유도죄, 당선자에 대한 매수 및 이해유도죄, 당선무효유도죄, 선거의 자유방해죄, 허위사실공표죄, 후보자비방죄를 처벌하는 벌칙규정을 신설함(법 제54조 내지 제60조).</li> <li>▪ 교육위원 또는 교육감을 선출한 후 3월 이내에 교육위원 또는 교육감을 선출하여야 할 경우에는 다시 선거인단을 구성하지 아니하고 종전의 선거인단에서 선출하도록 하는 특례규정을 둠(법 제28조의2).</li> <li>▪ 교육감의 경력요건을 현행 15년에서 5년으로 완화함(법 제32조제2항).</li> <li>▪ 교육감의 시·도교육기관 설치에 대한 교육부장관의 승인권을 폐지함(법 제41조).</li> <li>▪ 당선자의 선거범죄로 인한 당선무효와 직계 존·비속 등의 선거범죄로 인한 당선무효 규정을 각각 신설함(법 제61조 및 제62조).</li> </ul>
1998.6.3	<p>시·도 교육위원 정수를 시·도의 인구, 지역적 특성 등을 고려하여 합리적으로 축소조정하고, 교육위원의 특정지역 편중을 막기 위하여 인구수·생활권등을 기준으로 선출권역 및 권역별 교육위원 정수를 구체적으로 규정하며, 현행제도의 운영상 나타난 후보란립 문제를 해결하기 위하여 기탁금제도를 도입함.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 시·도 교육위원 정수를 현행 7인 내지 25인에서 7인 내지 15인으로 축소 조정하되, 시·도별 교육위원 정수는 당해 시·도의 인구, 지역적 특성 등을 감안하여 정함(법 제4조 및 별표 1).</li> <li>▪ 시·도 교육위원의 선출권역은 인구, 행정구역 등 생활권을 고려하여 2개 내지 7개로 구분하고, 선출권역별 교육위원 정수는 최소 2인 이상으로 하되 교육위원 1인당 인구수 등을 감안하여 필요에 따라 2인 내지 4인을 선출함(법 제5조 및 별표 2).</li> <li>▪ 교원단체는 교원인 교육위원 선거인을 당해 선출권역에 소재한 교육기관에 근무하는 교원중에서 추천하도록 함(법 제5조제3항).</li> <li>▪ 시·도 교육감 및 교육위원 선거에 출마하는 자는 교육감의 경우에는 3천만원, 교육위원의 경우에는 600만원의 기탁금을 내도록 하되, 당해 교육감 또는 교육위원 후보자가 당선, 사망 또는 일정수이상의 득표를 한 때에는 기탁금을 반환 받을 수 있도록 함(법 제5조제8항·제10항 및 제28조제4항·제5항).</li> </ul>
2000.1.28	<p>교육위원 및 교육감의 주민대표성을 제고하기 위하여 교육위원 및 교육감 선거인을 증원하고, 교육위원 및 교육감 후보자의 검증기회를 확대하기 위하여 소견발표회와 선거공보 외에 후보자 초청회담·토론회를 허용하는 한편, 기타 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완함.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 교육감이 겸직할 수 없는 직에 사립학교법인의 위원을 추가하고, 교육감이 당선 전부터 겸직이 금지된 직을 가진 경우에는 임기개시일 전일에 그 직에서 해직되도록 함(법 제25조제1항제3호 및 제2항).</li> <li>▪ 교육위원 및 교육감 후보자는 후보자등록일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아니어야 하고, 교육경력 등을 가진 경우에는 후보자등록일을 경력환산의 기준시점으로 함(법 제60조제1항·제2항 및 제61조제1항·제2항).</li> <li>▪ 종전에는 학교별 각 1인의 학교운영위원회선거인 및 교원단체선거인으로 선거인단을 구성하던 것을 앞으로는 교육위원·교육감 선거인 증원을 위하여 초·중등교육법 제31조의 규정에 의한 학교운영위원회의 구성원 전원으로 교육위</li> </ul>

	<p>원·교육감 선거인단을 구성하도록 함(법 제62조제1항).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 후보자등록일부터 선거일 전일까지를 선거운동기간으로 하고 이 기간동안 선거 공보, 소견발표회와 후보자 초청 대담·토론회외에는 일체의 선거운동을 금하며 선거운동기간전에도 인쇄물·간행물등을 통한 사전선거운동을 할 수 없도록 함(법 제78조·제79조·제158조).</li> <li>▪ 교육위원당선인 결정시 등록일부터 선거일투표 마감시까지 후보자가 사퇴·사망하거나 등록무효로 인하여 위원정수미만인 때에는 투표를 실시하지 아니하고 후보자 전원을 당선인으로 결정하는 등 무투표당선에 관한 규정을 신설함(법 제115조제3항).</li> <li>▪ 교육감 후보자가 1인인 경우에도 투표자총수의 과반수를 득표하여야만 당선인으로 결정하도록 하는 규정을 신설함(법 제116조).</li> <li>▪ 교육위원·교육감 당선인이 임기개시전에 교육위원·교육감 자격을 상실한 때에는 그 당선이 무효가 되도록 하는 규정을 신설함(법 제117조).</li> <li>▪ 교육위원·교육감의 후보자가 없거나 당선인이 없는 등 재선거사유 발생시 재선거를 실시하도록 하는 규정을 신설하고, 선거의 연기, 선거의 일부무효로 인한 재선거, 천재·지변 등으로 인한 재투표에 관한 규정을 신설함(법 제120조 내지 제123조).</li> <li>▪ 선거의 효력 또는 당선의 효력에 관하여 이의가 있는 관계인은 선거소청을 제기하고 그 결정에 대하여 불복하는 때에는 선거소송 또는 당선소송을 제기할 수 있도록 함(법 제129조 내지 제133조).</li> </ul>
2001.12.19	중학교의무교육에 소요되는 경비의 일부를 지방자치단체에도 2004년 말까지 한시적으로 부담시킬 수 있는 근거를 마련함.
2004.1.20	교육감이 궐위되거나 공소제기된 후 구금상태에 있는 경우, 교육감이 그 직을 가지고 교육감선거에 입후보하는 경우 등 정상적인 업무수행이 곤란한 경우에는 부교육감이 교육감의 권한을 대행할 수 있도록 하고, 교육감이 출장·휴가 등 일시적인 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부교육감이 교육감의 직무를 대리하도록 함.
2004.12.30	종전에는 중학교 의무교육에 관련되는 경비의 일부를 지방자치단체에서 한시적으로 부담하도록 하였으나 지방교육재정교부금법의 개정으로 의무교육에 관련되는 경비를 교육비특별회계의 재원중 지방교육재정교부금과 시·도의 일반회계로 부터의 전입금 등으로 충당하도록 함에 따라 의무교육에 관련되는 경비의 부담주체를 국가 및 지방자치단체로 함.
2005.1.25	인구규모가 크고 교육행정 수요가 많은 시·도의 교육행정 업무를 효율적으로 수행할 수 있는 교육행정체계를 확립하기 위하여 현재 1인을 두도록 되어 있는 시·도의 부교육감을 인구 800만 명 이상이고 학생 170만 명 이상인 경우에는 2인까지 둘 수 있도록 하고, 부교육감을 2인 두는 시·도에 있어서는 그 중 1인으로 하여금 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있도록 함.
2005.12.29	정부정책에 핵심적인 역할을 수행하고 있는 실·국장급 국가공무원을 범정부적 차원에서 적재적소에 활용하고, 고위공무원의 개방과 경쟁을 촉진함으로써 궁극적으로 경쟁력 있는 정부를 구현하기 위하여 추진 중인 고위공무원단 제도의 취지에 맞추어 정부조직 관리의 근거를 마련하고 관련된 규정을 정비하는 한편, 현재

	2급 내지 4급 공무원으로 보하도록 되어 있는 보좌기관의 직급제한 규정을 폐지하여 정부조직 관리의 유연성 및 탄력성을 높임.
2006.12.20	<p>교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하고, 현행법상 교육위원 및 교육감이 학교운영위원들을 선거인단으로 한 간선제로 선출되는 과정에서 여러 문제점들이 발생하여 교육의원 및 교육감을 주민직선으로 선출하도록 하며, 교육감의 임기에 관한 규정을 완화하는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완함.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환(법 제4조 및 제5조): 시·도의 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위한 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 두도록 하고, 시·도위원회의원과 교육의원으로 교육위원회를 구성하되, 교육의원이 과반수가 되도록 함.</li> <li>▪ 교육의원 및 교육감 선거방법을 주민직선제로 변경(법 제8조 및 제22조): 교육의원 및 교육감을 주민직선으로 선출하되, 교육의원의 경우 주민직선에 관하여 필요한 사항을 따로 법률로 정하도록 하고, 교육감의 경우 「공직선거법」의 시·도지사 선거의 무소속후보자에 관한 규정을 준용하도록 함.</li> <li>▪ 교육감 임기에 관한 규정 완화(법 제21조): 교육감의 임기는 1차에 한하여 중임할 수 있도록 하던 것을, 계속 재임은 3기에 한하는 것으로 변경함.</li> <li>▪ 교육감의 선결처분 보고의무 등 삭제(법 제28조 및 제29조): 교육감이 지방의회의 의결에 대하여 재의 또는 제소를 하는 경우와 소관 사무 중 교육위원회 또는 시·도위원회의 의결이 필요한 사항에 대하여 선결처분을 하는 경우 교육인적자원부장관에게 이에 관한 보고를 하도록 하던 의무규정을 삭제함.</li> <li>▪ 지방교육행정협의회의 설치 등(법 제41조 및 제42조): 교육감과 시·도지사 사이에 지방교육 관련 업무협의를 활성화하기 위하여 지방교육행정협의회를 조례로 설치하도록 하고, 각 시·도 교육감 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위하여 전국적인 교육감 협의체를 설립할 수 있도록 함.</li> <li>▪ 주민직선제로 전환되는 교육감 선거의 시기(부칙 법 제4조 내지 제6조): 주민직선제로 전환되는 차기 교육감 선거를 2010년 실시되는 전국지방 동시선거와 통합하여 실시할 수 있도록 하기 위하여 교육감의 임기에 관한 경과조치 및 임기 및 선출에 관한 특례를 마련하는 한편, 이 법 시행 후 6개월 이내에 실시되는 교육감 선거를 「공직선거법」의 규정에 불구하고 별도의 일정에 따라 실시할 수 있도록 「공직선거법」의 적용에 관한 특례를 규정함.</li> </ul>

## 2. 교육감 및 교육의원 선거제도의 변화

- 1991년 지방교육자치제가 본격적으로 시작된 이후, 교육감 및 교육위원 선거제도는 선출방법, 자격을 중심으로 상당한 변화를 겪었음.
- 교육감의 경우, 1991년에는 교육위원회에서 무기명 투표로 선출하였으나, 1997년에



는 교육위원과 마찬가지로 학교운영위원회 대표, 교원단체 대표 등으로 구성된 선거인단에서 선출하는 방식으로, 다시 2000년에는 역시 교육위원과 마찬가지로 학교운영위원회 위원 전원에 의한 선거인단에서 선출하는 방식으로 변화되었다가 2006년에는 주민직선에 의한 방식으로 변화되었음.

- 1991년 시·도 의회에서 선출된 교육위원으로 구성된 교육위원회에서 무등록·무추천에 의한 투표방식으로 선출하는 방식, 이른바 교육위원회의 일명 교황식 선출 방식은 교육감 후보자의 교육관과 자질 파악 기회 부족, 교육위원들간 담합, 금권 선거, 주민참여 배제 등이 문제로 지적되었음.

- 이를 개선하기 위하여 1997년에는 학교운영위원회에서 선출한 선거인(97%)과 교원단체에서 추천한 선거인(3%)로 구성된 교육감 선거인단에 의해 선출하도록 하였고, 2000년에는 학교운영위원 전원으로 구성된 선거인단에 의하여 선출되도록 하였음. 그러나 이와 같은 학교운영위원 중심의 선출제는 후보자의 검증 기회 부족, 학연 및 지연 등에 의한 파벌 형성, 금품수수, 주민대표성 부족 등의 교육위원회 선출제와 유사한 문제점을 나타냈음.

- 2006년 교육감은 해당 시·도의 주민의 직접 선거에 의해 선출하게 되었고, 개정 법률에 의하면 2010년 7월 1일부터 임기가 시작되는 교육감은 지방선거와 동시에 선출하게 되나, 그 이전까지는 과도기적으로 지방선거와는 별도로 교육감 선거를 실시하게 되었음. 주민직접 선출제는 이전의 간접선거제도에서 나타난 선거권자인 학교운영위원 선출과정의 정치화, 학교운영위원 구성별 인원의 차이, 학생과 학부모와 같은 교육 수요자의 의사 반영 미흡, 학맥과 인맥을 동원한 파벌싸움, 금품수수 등과 같은 문제점을 해소하고, 주민참여를 통한 대표성을 확보하는 데 목적이 있음.

○ 교육감의 자격기준은 1991년에는 학식·덕망, 당해 시·도지사의 피선거권, 정당의 당원이 아닌 자, 교육경력 또는 교육행정경력 20년 이상으로 규정되었으나, 1995년에는 경력이 15년으로, 다시 1997년에는 5년으로 대폭 축소되었고, 2006년에는 학식·덕망 요건이 삭제되었음. 교육감의 임기는 4년, 1차 중임이었던 것이 2006년에는 4년에 계속재임 3기에 한하는 것으로 변경되었음.

○ 교육위원의 경우, 임기는 4년으로 변화가 없었음. 선출방식은 1991년에는 기초의



회에서 추천한 2인 중 광역의회에서 무기명 투표로 1인식을 선출하는 방식에서 1997년에는 학교운영위원회 대표, 교원단체 대표 등으로 구성된 선거인단에서 선출하는 방식으로, 다시 2001년에는 학교운영위원회 전원으로 구성된 선거인단에서 선출하는 방식으로 변화되었고, 2006년에는 주민직선으로 변경되었음.

○ 교육위원 자격기준은 1991년에는 위원 정수의 1/2 이상은 교육행정경력 15년 이상이었으나 1995년에는 10년 이상으로, 다시 1997년부터는 교육 또는 교육행정경력 10년 이상 혹은 양 경력을 합해서 10년 이상으로 변경되었음.

○ 교육감 및 교육위원 선출과 관련해서 2000년 1월에는 「공직선거 및 선거부정방지법」에 규정된 각종 선거관리규정을 「지방교육자치에 관한 법률」에 적용하여 선거관리업무를 선거관리위원회에 위탁하고, 선거운동시 언론기관 초청·대담 토론회 허용 등 선거운동범위를 확대하고 그 외 대부분의 사항도 공직자선거법을 준용하는 방향으로 개정되었음.

〈표 II-2〉 교육감 및 교육의(위)원 선거제도의 변화(1991~현재)

구분		1991.3	1995.7	1997.12	1998.6	2000.1	2006.12
교육감	자격	학식·덕망, 지방의회의원 피선거권, 비정당원, 교육행정경력 20년 이상	학식·덕망, 지방의회의원 피선거권, 비정당원, 교육행정경력 15년 이상	학식·덕망, 지방의회의원 피선거권, 비정당원, 교육행정경력 5년 이상	좌동	좌동	· 시·도의회위원의 피선거권이 있는 자로서 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자 · 교육경력 또는 교육행정경력이 5년 이상이거나 양 경력을 합하여 5년 이상인 자
	임기	4년 (1차 중임)	좌동	좌동	좌동	좌동	계속재임 3기에 한함
	선출	교육위원회에서 선출	좌동	학교운영위원회 대표, 교원단체 대표 등으로 구성된 선거인단이 선출	좌동	학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단이 선출	주민직선
교육의	정수	시·도의 자치구수 또는 교육청수 기	좌동	좌동	시·도의 인구, 지역특성을 감안해	좌동	· 시·도의회 의원과 교육의원 으로 구성하되,

(위) 원		준으로 시· 도별로 7-25 인(총 235명)			시·도 별 7-15인(총 146 명)		교육위원이 과 반수가 되도록 구성함. · 교육위원회 위 원139명(교육의 원 77명)
	자 격	위원 정수의 $\frac{1}{2}$ 이상은 교 육 행정 경력 15년 이상	위원정수의 $\frac{1}{2}$ 이상은 교육행 정 경력 10년 이상	위원 정수의 $\frac{1}{2}$ 이상은 교 육 또는 교육 행정 경력 10 년 이상 혹은 양 경력은 합 해 10년 이상	좌동	· 위원정수의 $\frac{1}{2}$ 이상은 교 육 또는 교육 행정 경력 10 년 이상 혹은 양 경력은 합 해 10년 이상 · 과거 2년 동 안 정당 당원 이 아닌 자	· 시·도의회의원 의 파선거권이 있 는 자로서 과거 2 년 동안 정당의 당원이 아닌 자 · 교육경력 또는 교육행정경력이 10년 이상 이거 나 양경력을 합 하여 10년 이상 인 자
	임 기	4년	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
	선 출	기초의 회 에 서 추천한 2인 중 광역의회 에서 무기명 투표로 1인 선 출	좌동	학 교 운 영 위 원회 대표, 교 원단체 대표 등으로 구성 된 선거인단 이 선출	좌동	학 교 운 영 위 원회 위원 전 원으로 구성 된 선거인단 이 선출	주민직선

### 3. 직선제 이후 선거 관련 실태

- 2006년 12월 교육감·교육의원 직선제 전환 이후, 2007년 2월 부산광역시 교육감 선거를 시작으로 2007년 12월에는 대통령 선거와 동시에 울산광역시, 충청북도, 경상남도, 제주특별자치도에서, 2008년 6월에는 충청남도, 7월에는 전라북도, 서울특별시에서 교육감 직선제가 실시되었음(2008년 말에는 대전광역시, 2009년에는 경기도 교육감 선거 예정).
- 「지방교육자치에 관한 법률」에 의한 직선제와는 별개로 2006년 2월 21일 공포된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에서 제주특별자치도의 지방교육자치제도를 규정하였고, 2006년 5월 31일 지방선거와 동시에 제주특별자치도에서는 교육의원 선거가 실시됨.

- 교육위원회의 구성 및 기능 강화(법 제79조): 제주특별자치도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 제주특별자치도의회 내에 교육·학예에 관한 상임위원회를 설치함.
  - 교육감 및 교육위원의 주민 직접선거(법 제80조·제81조 및 제91조): 교육감 및 교육위원을 「공직선거법」에 따라 주민의 직접선거에 의하여 선출함.
  - 행정시 단위의 교육청 설치(법 제98조): 제주특별자치도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하게 하기 위하여 각 행정시를 관할구역으로 하는 교육청을 두도록 함.
  - 지방의원 선거와 동시선거로 투표율은 67.3%를 보였으며 선거 결과 5명의 교육의원 당선자 중 4명이 기호 1번이었음.
- 주민직선과정에서 선거구가 넓어 후보자를 알리기 어렵고 선거구가 좁은 일반의원 과 선거비용 제한은 동일하기 때문에 선거운동에 제약이 많으며 주민들의 교육의원에 대한 이해와 관심이 낮아 교육문제가 지역현안문제에 가려져 주민들의 관심을 끌지 못했다는 점이 문제로 지적되었음(송기창, 2007).
- 2007년 2월 14일 직선제 최초로 실시된 부산광역시 교육감 선거에서는 당시 교육감이 3번째 출마하여 5명의 후보 중 33.8%를 득표하여 당선되었음.
- 생중계로 방송국 주최 대담·토론회가 1회 개최되었으나, 투표율이 15.3%에 불과하였음(당선자의 득표율은 전체 유권자의 5.15%).
  - 후보자 1인당 선거비용 제한액은 시장선거 수준이었고 총선거비용은 당초 약 156억원이 예산편성되었고 선거관리비용으로 교육청에 81억원을 요구함.
  - 선거운동 기간에 짧고 교육감 직위에 관한 일반인의 이해가 부족하여 주민의 관심 유도에 어려움을 겪었음.
  - 일부 후보자들이 특정 정당의 내천설 등으로 정치권과 연계를 시도하고, 일부 시민단체가 특정후보를 공개적으로 지지하는 등 정치적 중립성 저해 문제도 제기되었음(송기창, 2007).

〈표 II -3〉 직선제 이후 교육감선거 결과

선거일	지 역	투표율	출마자수	당선자 득표율	당선자 경력
2007.2.14	부산광역시	15.3%	5명	33.8%	직전 교육감
2007.12.19	울산광역시	64.6%	5명	31.2%	교육위원
	충청북도	61.3%	2명	60.3%	직전 교육감
	경상남도	64.1%	2명	51.6%	대학총장
	제주특별자치도	60.9%	2명	55.7%	직전 교육감
2008.6·25	충청남도	17.2%	1명	96.2%	직전 교육감
2008.7.23	전라북도	21.0%	2명	41.3%	직전 교육감
2008.7.30	서울특별시	15.4%	7명	40.1%	직전 교육감

○ 2007년 12월 19일 대통령 선거와 동시에 실시된 4개 지역 교육감 직선 결과, 투표율은 평균 62.7%로서 부산의 단독선거보다 높았음.

- 선거 결과 네 지역 모두 대통령 당선자와 같은 기호 2번의 교육감 후보가 당선되었음.
- 현직 교육감 3명 중 기호 2번을 받은 충북과 제주에 당선되었고, 경남의 경우 기호 1번을 받은 현직 교육감은 여론조사와 달라 근소한 차이로 낙선했음.
- 울산의 경우 전임 교육감이 선거법 위반으로 당선무효 확정 판결을 받아 이루어진 보궐선거로서 5명이 출마하여 당선자는 36.2%를 득표함.
- 충북의 경우 전임 교육감 사망 후 보궐선거에서 당선되었던 현직 교육감 후보가 60.3%의 득표율로 재선되었음.
- 경남의 경우 기호 2번 후보가 현직 교육감 후보를 근소하게 앞서 51.6%로 당선되었음.
- 제주의 경우, 기호 2번의 현직 교육감 후보가 55.7%를 득표하여 당선되었음.
- 4개 지역 선거관리비용은 203억원으로 학교운영위원회 간선 때의 7억7천만원의 30배에 해당함.

○ 2007년 6월 25일 실시된 충청남도 교육감 선거는 당초 등록한 예비후보가 사퇴함에 따라 전임 교육감이 단독후보가 되면서 더욱 낮은 투표율을 보였음.

- 선거전 충남선관위 조사에 의하면 교육감 선거 실시 사실을 알고 있는 도내 유권자가 43%에 머무르는 등 홍보부족이 지적되었음.

- 선거 투표율을 높이기 위해서 일선 시군에서는 포상금제를 발표하기도 하였으나 선거비용 과다 또는 표심 왜곡 문제가 제기되기도 하였음.
- 2007년 7월 23일 실시된 전라북도 교육감 선거는 선거일이 법정공휴일이 아니고 휴가철과 겹쳐 낮은 선거율이 예상되었는데 실시결과 21%의 투표율을 보임.
  - 2명의 후보에 대한 투표 결과 직전 교육감이 41.3%를 득표하여 당선되었음.
- 2007년 7월 30일 실시된 서울특별시 교육감선거에서는 7명의 후보가 등록하고 고교 선택제, 특목고, 자립형사립고, 교원평가 등 후보자간 공약이 상당한 차이가 있어서 쟁점으로 부각되었음.
  - 한층 강화된 교육감의 초·중·등 교육정책에 대한 영향력, 서울시 교육의 비중 및 중요성으로 인해 서울특별시 교육감 선거는 그 동안 이루어진 다른 시·도 교육감 선거에 비해 교육계와 정치권의 관심 속에서 진행되었음
  - \* 정부의 4·15 학교자율화 추진계획에 따라 중앙정부의 규제를 받는 수준별 이동 수업 내실화 방안, 학사지도 지침, 방과후학교 운영 계획, 사설모의고사 참여금지 지침 등을 포함한 29개 지침을 폐지함으로써 교육감의 권한과 책임이 강화되었음.
  - 서울시선관위에서는 1가구 1투표 운동, 부재자 투표 독려운동, 교육감 선거 ‘구전 홍보단’ 등을 통해서 투표율 제고를 위해 노력하였음.
  - 자사고·특목고, 교원평가제, 학력평가, 0교시·야간자율학습, 영어교육, 학교선택제 등에 대해서 후보자간에 상당한 의견차이가 나타났음.
  - 선거 후반부에는 이명박 정부의 교육정책 심판, 특정 교원단체에 대한 지지와 반대, 각종 단체들의 지지 선언 등의 움직임이 나타나고 일부 정당에서는 특정후보를 공개적으로 지지하는 등 정치적 과열현상도 발생하였음.
  - 선거 결과 투표율은 15.4%로 낮았고, 직전 교육감이 40.1%를 득표하여 당선되었음 (2위 후보는 38.3%).

〈표 II -4〉 서울특별시 교육감선거 선거일정

시행일정	실시사항	기준일	관계법조
2008. 3.15까지	인구수 등의 통보(인구기준일: 2008.2.29)	인구의 기준일(예비후보자 등록 신청개시일이 속하는 달의 전전 달 말일)후 15일까지	규§ 2①②
3.22까지	선거비용제한액 공고	예비후보자등록개시일전 10일까지	법§ 51의 ①②
4.1부터	예비후보자등록	선거일전 120일부터	법§ 60의2①
2008. 5.1까지	향토예비군 소대장급 이상의 간부, 주민자치위원회 위원, 통·리·반장이 선거사무관계자 등이 되고자 하는 때 그 직의 사직	선거일전 90일까지	법§ 60②
5.31까지	입후보하는 제한을 받는 자의 사직	선거일전 60일까지	법§ 53①
7.11부터 7.15까지	선거인명부 작성 부재자신고 및 부재자신고인명부 작성	선거일전 19일부터 5일이내	법§ 37 법§ 38
7.15부터 7.16까지	후보자등록 신청 (매일 오전9시~오후5시까지)	선거일전 15일부터 2일간	법§ 49
	선거공약서 제출	배부일전일까지	법§ 66⑥
7.19까지	선전벽보 및 부재자용 선거공보 제출	후보자등록마감일후 3일까지	법§ 64②, § 65⑤
	선전벽보 첩부	선전벽보 제출마감일 후 2일까지	법§ 64②,
7.21까지	부재자투표용지(안내문 및 선거공보 동봉) 발송	선거일전 9일까지	법§ 65⑤, 법§ 154①
7.22까지	매세대용 선거공보 제출	후보자등록마감일후 6일까지	법§ 65⑤
7.23에	선거인명부 확정	선거일전 7일에	법§ 44
7.24부터 7.25까지	부재자투표소 투표	선거일전 6일부터 2일간	법§ 148①,
7.25까지	투표안내문(선거공보 동봉) 발송	선거인명부확정일후 2일까지	법§ 65⑤, 153①
	개표소 공고	선거일전 5일까지	법§ 173①
7.30	투 표(오전6시~오후8시까지)	선거일	법 10장, 교지법부칙 제6조⑦
	개 표(투표종료후 즉시)		법 11장
8.9까지	선거비용 보전청구	선거일후 10일까지	법§ 122의 2③ 규§ 51의3①
8.29까지	기탁금 반환 및 공제명세서 송부	선거일후 30일이내	법§ 57①
	정치자금 회계보고서 등 제출	선거일후 30일까지	정금법§ 40①
9.28까지	선거비용 보전	선거일후 60일이내	법§ 122의2① 규§ 51의3②

주: 「공직선거법」은 "법"으로, 「지방교육자치에 관한 법률」은 "교자법"으로, 「공직선거관리규칙」은 "규"로, 「정치자금법」은 "정금법"으로 약기하였음.

자료: 중앙선거관리위원회 선거정보조회시스템(<http://www.nec.go.kr>)

- 교육감 후보자에 관한 인지도와 교육감 선거에 관한 관심도가 낮았음. 서울특별시 교육감 후보자에 대한 여론조사 결과 지지하는 후보자가 ‘없음·모름’이 50.5%(조선일보, 2008.7.23), ‘모름·무응답’이 60%(중앙일보, 2008.7.24)로 조사되었고, 대통령 선거와 동시에 실시되었던 경남교육감 후보자 여론조사 부동층이 48.7%(경남일보, 2007.12.6)로 나타나 교육감 선거에 대한 해당 지역 주민의 무관심 비율은 매우 높았음. 또한 유권자들이 교육감 후보자들을 제대로 파악하지 않은 상태에서 투표할 가능성이 있음. 2010년부터는 지방선거와 동시에 실시되기 때문에 단독으로 실시된 지역에서 나타난 투표율보다는 상당히 높아질 것으로 예상되지만 대통령선거 동시 선거시와 같은 문제점이 발생할 개연성이 있음.
- 요약하면, 직선제로 5차례 치러진 교육감선거는 주민대표성이 확보되었으나, 선거과정에서 선거에 대한 무관심과 낮은 투표율, 과도한 선거비용, 선거의 과열과 혼탁 문제, 대통령 당선자와 기호가 같은 후보자 전원 당선, 정치적 영향력의 과다 등과 같은 새로운 문제가 대두되었음.
  - 교육감선거만 별도로 실시된 지역에서는 유권자들의 무관심, 홍보 부족, 언론의 낮은 관심, 그로 인한 낮은 투표율이 문제가 되었음. 교육감선거만 별도로 이루어진 경우, 투표율은 최고가 21%로 매우 낮았고 낮은 투표율은 주민대표성을 침해할 수 있다는 비판으로 이어졌음.
  - 또, 별도로 치러진 선거를 위해서 지출된 비용이 지역별로 최소 100억원, 최고 330억원에 이르는 것으로 알려지면서 고비용, 저효율 문제, 재임기간 2년이 안 되는 교육감선거의 효용성 문제가 부각되었음.
  - 대통령선거와 동시에 실시된 경우, 모두 2번이 당선되어 정치적 영향력 과다, 기호 배정의 불합리성 등이 문제로 제기되었음.
  - 서울특별시 교육감 선거에서는 정치권·교육계의 관심이 높아지면서 정당·교원 단체·이익단체의 관여, 상호 비방 및 흑색선전, 중앙정부차원의 교육정책 쟁점화 등과 같은 문제점들이 추가로 나타났음.

## 4. 지방교육자치제에 관한 연구동향

- 교육감, 교육위원 선출방식이 주민직선제로 전환된 시기를 전후로 수행된 지방교육자치제에 관한 연구들은 지방교육자치제의 쟁점과 개선방향, 교육감·교육위원 선거과정 및 결과 등을 다루고 있음.

### 가. 지방교육자치제의 쟁점과 개선방향

- 1991년 이후 지방교육자치제에 관해서는 여러 가지 쟁점들이 제기되어 왔는데, 일반자치와 교육자치의 관계, 교육위원회의 성격과 권한 설정, 교육감 및 교육위원의 자격, 선출방법 등이 주로 다루어져 왔음. 2006년 교육위원회의 시·도의회 상임위원회 전환, 교육감 및 교육의원 직선제 도입 이후에도 이러한 쟁점에 관한 논란이 계속되고 있고, 제도의 적합성과 실효성을 제고하기 위한 방안들이 제안되고 있음.
- 고전·김이경(2003)은 쟁점 진단, 요구분석, 주요국 비교 등을 통해서 지방교육자치제도의 개선방안을 검토하였음. 4대 쟁점으로 일반자치와 통합, 의결기관 일원화, 교육위원·교육감 주민직선 도입, 기초단위 교육자치 확대 및 지역교육청 통합 운영의 문제를 분석하였음.
- 손희권(2005)은 학교운영위원회 선거인단 대표성 강화, 교육감 직선제 등 교육감 선출방법 개선방안들을 헌법적으로 검토하였음. 교육감 선출방법 개선시 고려해야 할 사항으로 교육의 자주성, 교육의 전문성, 지방자치, 선거권, 평등권을 제시하고, 이 원리에 비추어 볼 때 교육감 직선제가 가장 적합한 것으로 평가하였음.
- 박호근(2005)는 교육감 및 교육위원 선출방식과 관련하여 입후보자 자격(정당당원 제한, 교육경력·교육행정경력), 교육위원 선거구 획정, 선거운동 제한 등의 문제를 검토하고, 개선방안으로 교육위원회 독립의결기구화, 교육감 입후보 경력 연장, 현직 교육감 및 공무원의 교육감직 입후보시 제한, 선거운동방식 및 선거기간 확대, 휴직제, 선거구 조정 등을 제시함.
- 고전(2006)은 선거제도 쟁점으로는 선거인단제, 교육경력자 우선 당선제, 교사의 교육위원 겸직금지, 선거운동 제한 등을 검토하고, 개선방안으로 주민직선제, 교육경



력자와 비경력자의 분리 당선제, 교사의 겸직금지 및 선거운동 제한의 완화 등을 제시하였음.

- 송기창(2006)은 교육위원 선거제도의 쟁점으로 주민대표성, 자격기준, 경력자 우선 당선제도, 겸직금지 등으로 제시하고, 대안으로 주민대표성 제고, 교육행정 및 경력 연수 5년으로 하향, 초중등교원 피선거권 부여 등을 방안으로 제시함.
- 고전(2007)은 「지방교육자치에 관한 법률」 관련 헌법소원을 분석하면서 헌법재판소는 지방교육자치제도의 헌법적 본질을 민주주의·주민자치·교육자주라는 헌법적 가치정신 실현에 두고 각종 기본권 제한 문제를 민주성·지방성·전문성의 3요소간 조화 관점에서 접근하고 있다고 요약하였음. 1991년 지방교육자치법 제정 이후 진행된 17건의 헌법재판에서는 선거제도에 관한 분쟁이 주를 이루었음. 특히 과도한 선거운동의 제한 규정으로 인한 기본권 침해 논란이 많았음. 대부분 위헌결정 없이 전원일치의 기각 혹은 합헌 판정이 주를 이루었고, 기본권 제한논거로 이중의 자치 조화론과 한국 교육자치의 역사적, 사회적 배경에 대한 논거가 비중있게 다루어졌음. 선거가 종료된 이후의 권리구제나 권리구제가 시급한 선거전의 소송에 대해서 심리기간이 너무 길다는 문제가 있음.
- 허종렬(2007)은 개정 지방교육자치법의 위헌 요소를 검토하면서 교육적 자치의 기본 속성 침해, 자치입법권 침해, 교육위원과 일반의원의 이질성(피선거권, 선거구, 업무 내용과 권한, 정치성 여부) 등의 문제를 지적하였음.
- 서영인(2007)은 「지방교육자치에 관한 법률」 개정과정에서 나타난 쟁점 분석을 통해서 법률 개정과 관련된 의제형성·정책결정과정의 각 단계별로 이해집단의 쟁점을 비교분석하였음. 주요 쟁점으로는 교육위원회의 시·도의회 흡수 일원화, 교육감 직선제를 검토하고 정책결정과에 관련집단의 민주적 참여 제한, 정부정책안의 논리성 결여, 충분한 공론화 과정 부족을 문제점으로 지적함.
- 고전(2008)은 2007년 교육감 주민직선 결과를 분석하고 관련된 쟁점을 논의하였음. 교육감 입후보 요건 등과 관련해서는 헌법소원이 청구되는 등 쟁점이 부각되고 있음 (그 내용은 5년 교육 및 교육행정 경력요건, 2년간 비정당원 요건, 교육위원의 60일 전 사직 조건, 교육감 3선 허용 등). 선거과정에서 단독선거시 낮은 투표율과 과다한 선거비용, 동시선거시 정치적 영향, 정당기호와 교육감후보의 기호간 혼돈 등이 문

제로 부각됨. 아울러 대안으로 제시되고 있는 한시적 부교육감 권한 대행, 후보자 기호 변경, 교육감·교육위원 별도 선거제, 학교운영위원회 선거인단제로의 환원, 시·도지사 러닝메이트 및 임명방식, 각종 투표율 향상방안 등을 평가하고 대안을 모색하였음.

- 송기창(2007)은 지방교육자치제의 발전과제로 교육위원회를 시도의회 특별상임위원회로 위상 제고, 위원회 구성·운영·기능·위원선출 등의 특례 인정, 교육의원·교육감 자격기준 강화(경력기준 상향, 학력기준 보완), 선거시기 조정 등을 제시함.

## 나. 교육감·교육위원 선거과정 및 결과

- 교육감 및 교육위원 선거과정 및 결과에 관해서는 투표현황, 후보자 경력, 선거법 위반 등 선거과정, 선거에 관한 인식, 투표결과 등을 분석하고, 선거제도의 성과, 문제점과 개선방안을 제시하는 연구가 수행되고 있음.
- 고전(2006)은 2006년 시행된 제5기 교육위원 선거 결과를 투표현황, 교육경력자 분포, 연령·성별 분포, 선거 위반 등을 중심으로 분석하고, 교육위원 선거 개선방안의 적합성을 검토하였음.
- 성병창·김달효(2007)는 교육감 직선제가 가장 먼저 시행된 부산 시내에 소재하는 초·중등학교 교원들을 대상으로 교육감 주민직선제에 관한 전반적인 인식을 조사하였음. 연구결과, 교육감 선출방식 변화에 대해서 80-90%의 교원이 인지하고 있었음. 교육감 선거 투표율은 개인배경에 따라 차이가 있으나 55-75%로 일반 시민 15%보다 훨씬 높았으나, 직선제로 변화한 것에 찬성하는 교원보다는 반대하는 교원의 다수를 차지했음(반대 비율 68-84% 분포). 반대의 이유로는 ‘교육에 대해 잘 모르는 일반시민이 교육감을 선출하기 때문에’가 가장 높았음.
- 고전(2007)은 제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구를 통해 제도운영상의 성과로 간접선거의 문제, 이중심의 및 이중감사에 따른 행·재정적 낭비 해소를, 문제점으로는 교육위원회 위상 및 조례의 불비 등을 제시하였음.
- 송기창(2007)은 참여정부의 지방교육자치 구조개편에 대한 평가에서 시·도의회 상임위원회 형태의 교육위원회제도 도입과 교육감·교육의원 주민직선제 운영실태를

분석하고 지방교육자치 개선과제를 탐색하였음. 운영실태를 분석한 결과 선거과정은 물론 상임위 운영과정에서 지역주민의 교육에 대한 관심이 적었고, 주민대표성의 강조로 교육위원회와 교육감의 존재의의가 약해지는 문제가 있었으며 이중의결에 따른 업무부담은 줄었으나 헌법상 규정된 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 침해의 문제가 발생함.

### Ⅲ. 교육감·교육의원 선거 관련 법률의 현황 및 개정 요구 사항

#### 1. 교육감 선거 관련 「공직선거법」의 포괄 준용

##### 가. 현 황

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제3조는 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 한 「지방자치법」의 관련 규정을 준용하도록 함.
- 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조 제3항은 교육감 선거에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고는 ‘그 성질에 반하지 않는 범위 안에서’ 「공직선거법」의 시·도지사 선거에 관한 규정을 준용하도록 함.

##### 나. 법률 개정 요구사항

- ‘성질에 반하지 않는 범위’라는 준용기준은 포괄적인 표현으로서 다의적인 해석이 가능하게 됨으로써 법률 적용의 혼란을 초래하게 됨.
- 준용의 방식에 대한 다양한 관점이 제기될 수 있어 법원의 최종적인 해석이 나오기 전까지는 선거 관련 법률이 불분명한 상태에 머물러 있게 됨.

〈표 Ⅲ-1〉 교육감 선거에 「공직선거법」 준용의 방식에 관한 관점

구분	소극적 범위의 준용	적극적 범위의 준용
허용범위	「공직선거법」의 조 또는 항을 기준으로 준용 여부가 결정될 뿐, 형식상의 수정이 아닌(예 : 시·도 지사를 교육감으로 바꾸어 읽는 것) 조문의 실체적인 내용 수정까지 허용되는 것은 아님.	「공직선거법」 조문의 실체적인 내용 수정까지 허용된다는 관점
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준용의 한계를 비교적 쉽게 정할 수 있음.</li> <li>• 교육감 선거의 다른 특징을 충분히 반영하기 곤란함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육감 선거의 특징을 세부적으로 반영할 수 있음.</li> <li>• 준용자에 따라 법이 달라짐으로써 준용의 남용이 우려되고 법의 예측 가능성이 낮아짐.</li> </ul>

- 법원의 판례가 없는 상황에서는 중앙선거관리위원회의 해석에 좌우되게 될 수밖에 없어 선거법을 법률로 정하는 취지에 어긋남.
- 「공직선거법」에는 각종 법칙규정이 있고 이 규정의 위반은 「헌법」에 규정된 선거권·피선거권을 비롯한 공직취임권 등을 제한하는 효과를 갖고 있음에도 불구하고 준용 관계가 불분명하므로 죄형법정주의 원칙에 위배될 수 있음.

## 2. 「정치자금법」 준용 관계

### 가. 현 황

- 지방자치단체의 장의 선거와 관련하여 선거비용의 모금과 관리에 관해서는 「정치자금법」에서 규정하고 있으므로 「지방자치법」과 「정치자금법」은 서로 연결되어 있음.
- 「지방자치법」 제29조에서 지방선거에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 하였고, 「공직선거법」 제2조에서 지방자치단체의 장의 선거에 「공직선거법」을 적용하도록 함으로써 이 두 법은 서로 연결되어 있음.
- 「공직선거법」은 선거비용의 정의, 범위, 제한액, 보전에 관해 규정하고 있고, 「정치

자금법」은 선거비용의 모금, 관리 및 회계처리에 대해 규정하고 있으며, 「공직선거법」은 각종 금지행위 및 당선 무효 등과 관련하여 「정치자금법」을 인용하고 있는 만큼 이 「정치자금법」 없이는 「공직선거법」이 유효하게 선거를 관리할 수 없게 되어 있음.

〈표 Ⅲ-2〉 「공직선거법」과 「정치자금법」의 연결 관계

「공직선거법」 조항	인용하는 「정치자금법」 조항과 설명
제18조(선거권이 없는 자)제1항	제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙) 해당자는 선거권 없는 자에 추가함
제57조의4(당내경선사무의 위탁)제1항	제27조(보조금의 배분)의 대상이 되는 정당은 당내경선 사무를 선거관리위원회에 위탁 가능
제89조(유사기관의 설치금지) 제1항·제2항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「정치자금법」에 의한 후원회는 제외함</li> <li>• 제15조(후원금 모금 등의 고지·광고)의 규정에 따른 모금을 위한 고지·광고는 제외함</li> </ul>
제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위제한)제2항	「정치자금법」에 의한 후원회도 기부행위 제한됨
제117조(기부받는 행위 등의 금지)	제31조(기부의 제한)의 규정에 따라 정치자금을 기부할 수 없는 자에게 기부를 요구하거나 그로부터 기부를 받을 수 없음
제119조(선거비용 등의 정의)제4항	이 법에서 "회계책임자"라 함은 「정치자금법」 제34조(회계책임자의 선임신고 등)제1항제5호·제6호 또는 제3항의 규정에 의하여 선임신고된 각각의 회계책임자를 말함
제122조의2(선거비용의 보전 등)제2항	제40조(회계보고)의 규정에 따라 제출한 회계보고서에 보고되지 아니하거나 허위로 보고된 비용은 제외함
제135조의2(선거비용보전의 제한)제1항·제2항·제3항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제40조(회계보고)의 규정에 따른 회계보고서를 그 제출마감일까지 제출하지 아니한 때에는 그 비용을 보전하지 아니함</li> <li>• 제49조(선거비용관련위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄(위법행위에 소요된 비용 또는 선거비용제한액을 초과하여 지출한 비용의 2배에 해당하는 금액은 이를 보전하지 아니함)</li> <li>• 제49조에 규정된 죄를 범함으로 인하여 기소되거나 선거관리위원회에 의하여 고발된 때에는 판결이 확정될 때까지 그 위법행위에 소요된 비용의 2배에 해당하는 금액의 보전을 유예함</li> </ul>
제141조(당원집회의 제한) 제3항	제27조(보조금의 배분)의 배분대상이 되는 정당은 국가 또는 지방자치단체 소유·관리하는 시설 무료 사용 가능
제145조(당사제시 선전물 등의 제한)제2항	「정치자금법」에 의한 후원회 사무소에는 각 1개의 간판을 달 수 있음

제263조(선거비용의 초과지출로 인한 당선무효)제2항	제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)제1항 또는 제2항제6호의 죄를 범함으로 인하여 선거사무소의 회계책임자가 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형의 선고시 후보자 당선무효
제264조(당선인의 선거범죄로 인한 당선무효)	제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)의 죄를 범함으로 인하여 징역 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 당선은 무효
제265조(선거사무장등의 선거범죄로 인한 당선무효)	제45조(정치자금부정수수죄)제1항의 정치자금 부정수수죄를 범함으로 인하여 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 후보자의 당선은 무효
제266조(선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한)제1항	제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)의 죄를 범함으로 인하여 징역형의 선고를 받은 자는 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년간, 형의 집행유예의 선고를 받은 자 공직 임용 제한

## 나. 법률 개정 요구사항

- 교육감 선거에 「정치자금법」이 준용되는지 여부에 관해서 명문의 규정이 없는 상황에서 중앙선거관리위원회의 해석에 의해 회계처리 관련 규정만 준용하고 있어 법적 근거 마련이 필요함.

### [자료] 중앙선거관리위원회의 해석(2006. 12. 22. 회답)

- 「정치자금법」은 그 규정내용을 살펴볼 때 정당과 정치인의 정치활동에 소요되는 비용의 원활한 조달과 투명성을 확보하기 위한 법률인바, 정당의 참여가 전제되지 아니하고, 정치인이라고 할 수 없는 직을 선출하는 교육감선거에 소요되는 비용은 「정치자금법」의 적용대상이 되는 정치자금으로 볼 수 없음.
- 교육의 정치적 중립성을 요구하고 있는 「헌법」과 「교육기본법」, 교육감의 정치활동을 금지하고 있는 「지방공무원법」, 교육감선거 예비후보자·후보자의 당적보유를 금지하는 「지방교육자치에 관한 법률」과 「공직선거법」의 규정을 종합하면, 교육감은 물론 교육감선거 예비후보자·후보자도 정치활동을 할 수 없는 자에 해당되므로

이들의 적법한 선거운동 기타 선거에 소요되는 비용은 정치자금으로 볼 수 없음.

- 학교운영위원회선거인단이 교육감을 선출하던 종전의 선거에서도 선거운동 기타 선거에 소요되는 비용을 정치자금으로 보지 아니하였는바, 선거관련 활동의 규모만 확대되었을 뿐 활동의 성격이 변한 것은 아니므로 일반국민이 직접 교육감을 선출한다고 하여 종전과 달리 교육감 예비후보자·후보자의 선거운동 기타 선거에 소요되는 비용을 정치자금으로 볼 수 없을 것임.
- 따라서 교육감선거에 소요되는 비용은 「정치자금법」상의 정치자금인 아니므로, 「정치자금법」은 원칙적으로 준용되지 아니함.
- 다만, 「정치자금법」 제34조 내지 제35조의 회계책임자의 선임신고 및 예금계좌 개설·신고, 제36조 내지 제37조의 회계책임자에 의한 수입·지출 및 회계장부의 비치·기재, 제39조의 증빙서류의 구비, 제40조의 회계보고, 제42조 회계보고서 등의 열람 및 사본교부, 제43조 자료제출요구 등, 제44조 회계장부 등의 인계·보존에 관한 규정과 별칙 제45조 내지 제51조 조항(규정)들은 단지 선거비용과 정치자금의 지출절차를 통합·간소화하기 위하여 2005년 8월 4일 「공직선거법」에서 삭제되고 「정치자금법」에 규정된 것이고(2005. 8. 4. 정치자금에 관한 법률 개정이유 참조), 또한 동 규정들은 「공직선거법」 제8장에 규정된 선거비용의 수입·지출을 위한 회계처리절차 및 그에 따른 처벌을 정하고 있는 규정이므로 「정치자금법」에 규정되어 있다 하더라도 이는 교육감선거에 준용되는 것으로 보아야 함.

### 3. 교육의원 선거 관련 법률

#### 가. 현 황

- 「지방교육자치에 관한 법률」에서는 교육의원의 선거에 관해 선거의 원칙으로서 주민의 보통·평등·직접·비밀 선거(제8조)와 함께, 교육의원 후보자의 자격(제10조)에 관해서만 규정하고 있고 나머지 사항에 대해서는 따로 법률로 정하도록 함.



〈표 Ⅲ-3〉 「지방교육자치에 관한 법률」 중 교육의원 선거 관련 사항

제2절 교육의원	
제8조(교육의원의 선출)	주민의 보통·평등·직접·비밀선거. 이 법에 규정된 것 외에 필요한 사항은 따로 법률로 정함. - 「공직선거법」을 어떻게 준용할지 입법이 필요함.
제9조(겸직 등의 금지)	겸직금지직 규정(교육위원회 위원으로 선임되는 지방의회 의원에게도 적용함) - 「지방자치법」 제35조(겸직 등 금지)와 다름.
제10조(교육의원후보자의 자격 등)	시·도회의의원 피선거권 +과거 2년간 정당의 당원이 아니어야 함 +교육경력·교육행정경력 10년 이상
별표	각 시·도별 교육위원회 위원 및 교육의원 정수(제5조 관련)

주: 겸직금지 사항은 선거와 직접 관련되는 것은 아니지만 겸직금지직에 있는 사람의 겸직금지직 사퇴 시기 등과 관련하여 간접적으로 관련되어 제시함.

## 나. 법률 개정 요구사항

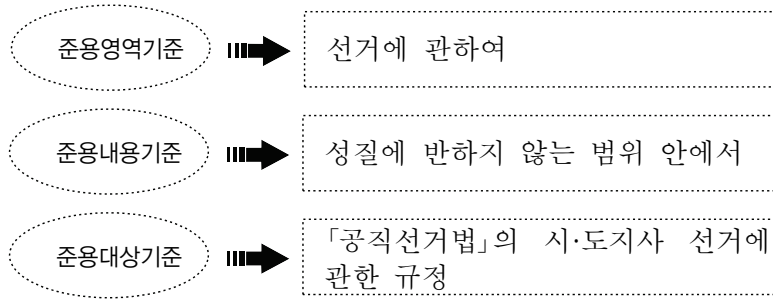
- 교육위원회를 시·도 의회의 특별 상임위원회로 개편하고 교육의원이 시·도의회 의원의 지위와 권한을 갖는다고 규정한 만큼 시·도 의회 의원 선거에 관한 법인 「공직선거법」을 준용하는 형태의 법제가 요구됨.
- 시·도 의회 의원과의 동질성과 교육의원의 특수성을 고려하여 「공직선거법」 중 준용 대상 조문에 대한 명료한 규정이 필요함.
- 「공직선거법」의 준용으로는 부족한 사항에 관해서는 교육의원의 특수성을 고려하여 「지방교육자치에 관한 법률」에서 직접 규정할 필요가 있음.

## IV. 교육감 선거시 「공직선거법」 준용 관계

### 1. 「공직선거법」 준용 기준

#### 가. 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조 제2항 규정의 준용 기준

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조제2항은 “교육감 선거에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 범위 안에서 「공직선거법」의 시·도지사선거에 관한 규정을 준용한다.”고 규정하고 있음.
- 준용(準用)이란 어떤 사항에 관하여 정하고 있는 규정을 그와는 다르나 본질적으로 유사한 다른 사항에 필요한 변경을 가하여 적용한다는 뜻으로서 「공직선거법」의 준용에 관해서는 두 가지 판단이 요구됨.
  - 준용이 되는 조항과 준용이 되지 않는 조항을 구분하는 판단
  - 준용되는 조항의 경우 ‘필요한 변경을’ 어떻게 할 것인지에 대한 판단
- 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조 제2항은 준용의 세 가지 기준으로서 준용 영역 기준, 준용 내용 기준, 준용 대상 기준을 제시하고 있음.



[그림 IV-1] 교육감 선거 관련 준용 기준

- 준용 영역 기준 : ‘선거에 관하여’ 준용하도록 되어 있는데 선거에 관한 사항이 무엇인지를 「지방교육자치에 관한 법률」에서 정하고 있지 않은 만큼 선거에 관한 일반법인 「공직선거법」에서 정하고 있는 사항은 ‘선거에 관한 사항’으로 해석하여야 함.
  - 「공직선거법」 제1조는 “이 법은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있음.
- 준용 내용 기준 : ‘성질에 반하지 않는 한’은 준용 여부와 준용하는 방법을 판단하는 기준으로서 ‘교육감 선거의 성질’을 해석하는 방식에 따라 달라질 수 있음.
- 준용 대상 기준 : ‘「공직선거법」 중 선거 종류와 무관하게 선거에 공통적으로 적용되는 사항은 준용대상이 되고, 선거 종류별 다른 내용 중에서는 시·도지사 선거에 관한 규정’을 준용하도록 한 만큼 「공직선거법」 중 시·도지사 선거에 관한 규정이 아닌 규정은 준용 대상에서 제외됨.

## 나. 3가지 세부 준용기준의 검토

### 1) 「공직선거법」 중 시·도지사 선거에 관한 규정

- 「공직선거법」 중 시·도지사 선거와 관련 없는 규정은 국회의원, 지방의회 의원,

대통령 선거에만 관련되는 규정으로서 모두 18개조이며, 이 조문을 제외하고는 모두 시·도지사 선거에 관한 규정임.

- 시·도지사 선거와 무관한 「공직선거법」의 18개조는 교육감 선거와도 무관한 것으로 준용 대상이 되지 않음

〈표 IV-1〉 「공직선거법」 중 시·도지사 선거와 무관한 규정

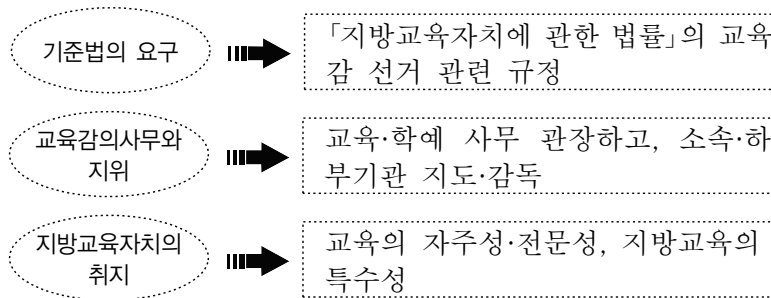
「공직선거법」 조문	시·도지사 선거와 무관 사유
제21조 國會議員定數	국회의원 선거
제22조 市·道議會의 議員定數	시·도의회 의원 선거
제23조 자치구·시·군의회의 의원정수	자치구·시·군의회 의원 선거
제24조 選舉區劃定委員會	국회의원 및 자치구·시·군의원 선거
제25조 國會議員地域區의 劃定	국회의원 선거
제26조 地方議會議員選舉區의 劃定	지방의회 의원 선거
제27조 任期중 國會議員地域區를 변경한 時の 選舉猶豫	국회의원 선거
제28조 任期중 地方議會의 議員定數의 調整 등	지방의회 의원 선거
제29조 地方議會議員의 增員選舉	지방의회 의원 선거
제51조 追加登錄	대통령 선거
제70조 放送廣告	대통령 및 비례대표 국회의원 선거
제83조 交通便宜의  제공	대통령 선거
제187조 大統領當選人의 決定·公告·통지	대통령 선거
제188조 地域區國會議員當選人의 決定·公告·통지	지역구 국회의원 선거
제189조 비례대표국회의원의석의 배분과 당선인의 결정·공고·통지	비례대표 국회의원 선거
제190조 지역구지방의회의원당선인의 결정·공고·통지	지역구 지방의회 의원 선거
제190조의2 비례대표지방의회의원당선인의 결정·공고·통지	비례대표 지방의회 의원 선거
제275조 選舉運動의  제한·중지	지역구 국회의원 또는 지방의회 의원 선거

## 2) ‘그 성질에 반하지 않는’의 의미

- 「공직선거법」의 준용에 관한 내용 기준으로서 ‘성질에 반하지 않는’의 의미는 기준

법의 요구, 교육감의 사무와 지위, 지방교육자치의 취지를 종합적으로 고려하여 찾을 수 있음.

- 기준법의 요구 : 교육감 선거에 관한 1차적인 기준법인 「지방교육자치에 관한 법률」에서 정하는 교육감 선거 관련 규정 및 그 규정의 취지와 상충되거나 모순되지 않아야 한다는 의미임.
- 교육감의 사무와 지위 : 교육감과 시·도지사가 관리·집행하는 사무 및 법적 지위의 차이와 유사점을 고려하여 같은 점은 같게, 다른 점은 다르게 취급하여야 한다는 의미임.
- 지방교육자치의 취지 : 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 교육감을 두는 이유로서 「지방교육자치에 관한 법률」 제1조(목적)에서 밝히고 있는 ‘교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성’을 침해하지 않아야 한다는 의미임.



[그림 IV-2] 교육감 선거의 성질에 관한 판단 기준

- 「지방교육자치에 관한 법률」에서 직접 정하고 있어 「공직선거법」의 준용이 배제되는 사항은 정당의 후보자 추천, 일정한 겸직 금지직 보유시 퇴직(사퇴) 시기, 피선거권에 관한 것임.
- 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조제2항과 제24조제1항은 교육의 정치적 중립성을 위하여 교육감 선거에 정당의 참여를 배제하고 교육감 후보자는 정당의 당원이 아닐 것(후보자 등록신청 개시일부터 과거 2년 동안)을 요구하고 있음.
- 「지방교육자치에 관한 법률」 제23조제2항은 교육감이 당선 전부터 겸직 금지된

직을 가진 경우에는 임기 개시일 전일에 그 직에서 당연 퇴직되도록 함으로써 미리 사퇴하지 않아도 됨.

### [참고] 교육과 정치의 관계

교육의 정치적 중립성은 교육이 국가권력이나 정치적 세력으로부터 부당한 간섭을 받지 아니할 뿐만 아니라 그 본연의 기능을 벗어나 정치영역에 개입하지 않아야 한다는 것을 말한다. 교육은 그 본질상 이상적이고 비권력적인 것임에 반하여 정치는 현실적이고 권력적인 것이기 때문에 교육과 정치는 일정한 거리를 유지하는 것이 바람직하기 때문이다.(헌법재판소 2004.03.25, 2001헌마710, 판례집 제16권 1집, 437)

- 시·도지사과 교육감은 관할하는 사무에 관하여 당해 지방자치단체를 대표하는 자로서(「지방자치법」 제101조 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제18조제2항) 4년의 임기, 주민 직선, 직원 임면권, 의회와 관계, 예산편성의 측면에서 동질성을 가지고 있으나 관할 사무에서는 차이가 있음.
- 관할 사무의 성격이 교육감의 경우 지방자치단체의 장과는 달리 교육·학예 사무에 국한되고 교육·학예 사무는 비권력적인 사무라는 점에서 차이가 있음.
- 교육감과 시·도지사 모두 주민 직선에 의해 선출되므로 선거 운동이나 선거 관리가 동질적일 수밖에 없다는 점, 공통적으로 보조기관·소속기관·하부 행정기관·교육기관(교육감의 경우) 등을 지도·감독하는 지위에 있는 만큼 지위를 이용한 선거 운동에 대한 규제가 공통적으로 요구된다는 점을 고려하면서 동시에 지도·감독하는 기관이 서로 다름.
- 교육감의 겸임 제한직은 시·도지사과 달리 교육감의 사무를 기준으로 견제와 균형의 원칙 및 이해관계의 상충 방지에 부합하는 직으로 설정된 만큼 겸임 제한직 설정의 취지에 맞추어 「공직선거법」의 준용 여부 및 준용하여 적용하는 방식을 결정하여야 함.
- 「공직선거법」 중 각종 금지행위는 선거의 공정성을 꾀하고 민주적 절차를 확보한다는 법의 취지를 공통적으로 살리면서 동시에 시·도지사과 교육감 사이 관할 사무가 다른 점을 고려하여 준용 방식을 결정하여야 함.

〈표 IV-2〉 시·도지사과 교육감 사이 차이점

구 분	시·도지사	교육감
대표권	지방자치단체의 통할대표권 (제101조)	지방자치단체 교육·학예 사무 통할대표권(제18조제2항)
사무의 관 리·집행	지방자치단체의 사무 (제103조)	지방자치단체의 사무 중 교육·학예 사무(제18조제1항)
겸임 제한직	1. 대통령, 국회의원, 헌법재판소재판관, 각급 선거관리위원회 위원, 지방의회의 원; 2. 국가·지방공무원; 3. 다른 법령의 규정에 따라 공무원의 신분을 가지는 직; 4. 정부투자기관 임직원; 5. 각종 협동조 합 임직원; 6. 교원; 7. 지방공기업·지방 공단 임직원; 8. 그 밖에 다른 법률이 겸 임할 수 없도록 정하는 직(제96조)	1. 국회의원·지방의회의원·교육의 원; 2. 국가·지방공무원·사립학교 교원; 3. 사립학교 경영자 또는 사립학 교 설치·경영 법인의 임·직원(제23 조제1항)
겸임 제한직 보유	일부 예외를 제외하고 선거일 전 60일까 지 사퇴해야 함(「공직선거법」 제53조제1 항)	임기 개시일 전일에 퇴직 (제23조제2항)
피선거권	선거일 현재 60일 이상 당해 지방자치단 체 관할 구역 안에 주민등록 + 25세 이상 (「공직선거법」 제16조제3항)	당해 시·도지사 피선거권 + 후보자 등록신청 개시일부터 과거 2년간 정 당 당원이 아닐 것 + 후보자등록신청 개시일 기준 교육경력, 교육공무원으 로서 교육행정경력 5년 이상(양경력 합산 5년 이상도 가능)(제24조)

주: 시·도지사란의 경우 법은 「지방자치법」, 교육감란의 경우 법은 「지방교육자치에 관한 법률」임.

〈표 IV-3〉 시·도지사과 교육감 사이 유사점

구 분	시·도지사	교육감
임기	4년(계속 재임은 3기에 한함) (제93조)	4년(계속 재임은 3기에 한함) (제21조)
선거	주민의 보통·평등·직접·비밀선거 (제94조)	주민의 보통·평등·직접·비밀선거 (제22조제1항)
직원 임면권	소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계에 관한 사항 처리(제105조)	소속 공무원을 지휘·감독하고 법령과 조례·교육규칙이 정하는 바에 따라 임용·교육훈련·복무·징계에 관한 사항 처리(제27조)

구 분	시·도지사	교육감
의회 의결에 대한 재의와 재소	<ul style="list-style-type: none"> <li>의회 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 재의요구 및 관련 재소(제107조)</li> <li>예산상 집행 불가능한 의결의 재의요구(제108조)</li> </ul>	법령 위반 또는 공익을 현저히 저해한다고 판단되면 재의 요구 및 관련 재소(제28조)
선결처분	지방의회가 성립되지 아니한 때와 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니할 때(제109조)	교육위원회 또는 시·도의회가 성립되지 아니한 때, 학생의 안전과 교육기관 등의 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 교육위원회 또는 시·도의회가 소집될 시간적 여유가 없거나 교육위원회 또는 시·도회의에서 의결이 지체되어 의결되지 아니할 때(제29조)
예산편성권	예산편성(제127조) 및 예산미성립시 예산집행(제131조)	준용됨(제3조)

주: 시·도지사란의 경우 법은 「지방자치법」, 교육감란의 경우 법은 「지방교육자치에 관한 법률」임.

- 「교육기본법」 제5조제1항은 “국가 및 지방자치단체는 교육의 자주성 및 전문성을 보장하여야 하며, 지역의 실정에 맞는 교육의 실시를 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.”고 하였고, 「지방교육자치에 관한 법률」 제1조(목적)는 “이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있으므로 지방교육자치의 취지에 부합하는 방향으로 「공직선거법」의 규정이 준용되어야 함.

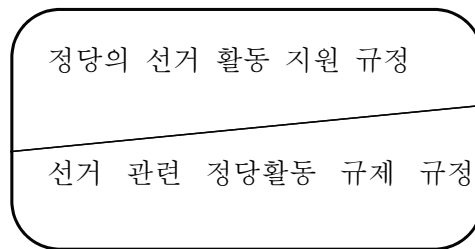
### 3) 선거기간 정당의 활동 지원·제한 관련 사항 적용 배제

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조제2항은 정당이 교육감 선거에 후보자를 추천할 수 없도록 제한하고, 교육감 후보자의 추천 및 등록은 무소속 후보자에 관한 규정을 준용하도록 한 만큼 「공직선거법」 중 정당의 선거참여와 관련된 조문은 준용되지



않음.

- 정당의 선거 참여 관련 조문은 적극적으로 정당의 선거 관련 활동을 지원하거나 선거활동 기회를 제공하는 조문과 선거의 공정성을 위해 공직 선거가 가까운 시기에 정당 활동을 규제하는 조문으로 구분할 수 있음.
  - 정당의 선거 관련 활동을 보장하는 조문(예 : 제82조의 3) : 교육감 선거에서는 정당 참여를 배제한다는 차원에서 적용을 하지 않음.
  - 선거 시기에 정당활동을 규제하는 조문(예 : 제137조) : 교육감 선거에 후보자를 추천할 수 없으므로 정당의 활동은 교육감 선거와 관계 없으므로 교육감 선거가 있더라도 정당의 통상적인 활동을 제한할 필요가 없음. 즉, 정강·정책의 신문광고 등은 교육감 선거가 있더라도 제한을 받지 않음.



[그림 IV-3] 「공직선거법」 중 정당의 선거 참여 관련 규정의 분류

- 정당의 선거 참여 관련 조문은 제47조(후보자 추천), 제57조의 2부터 제57조의 6(정당 추천 후보자 결정을 당내 경선), 제61조의 2(선거 관련 정당선거사무소의 설치), 제82조의 3(정당의 정강·정책홍보 기회 제공), 제137조부터 제145조(선거와 관련 있는 정당활동의 규제), 제207조·제209조·제210조(동시선거에서 같은 정당 추천 후보자의 공동 활동)로서 전체 20개조임.

〈표 IV-4〉 「공직선거법」 중 정당의 선거참여 관련 규정

「공직선거법」 조문	조문 내용
제47조 政黨의 候補者推薦	정당의 후보자 추천
제57조의2 당내경선의 실시	정당의 당내 경선
제57조의3 당내경선운동	정당의 당내 경선 운동
제57조의4 당내경선사무의 위탁	당내 경선사무의 위탁
제57조의5 당원 등 매수금지	당내 경선에서 매수 금지
제57조의6 위탁하는 당내경선에 있어서의 이익의 제기	위탁 당내 경선에서 이익제기
제61조의2 정당선거사무소의 설치	선거 관련 정당선거사무소 설치
제82조의3 선거방송토론위원회 주관 정책토론회	정당의 정강·정책 홍보 기회 제공
제137조 政綱·정책의 新聞廣告 등의 제한	정강·정책의 신문광고 제한
제137조의2 政綱·정책의 放送演說의 제한	정강·정책의 방송연설 제한
제138조 政綱·政策弘報物의 배부제한 등	정강·정책 홍보물 배부제한
제138조의2 정책공약집의 배부제한 등	정당 정책공약집 배부제한
제139조 政黨機關紙의 발행·배부제한	정당기관지 발행 등 제한
제140조 創黨大會 등의 개최와 告知의 제한	창당대회 개최 제한
제141조 黨員集會의 제한	당원 집회 제한
제144조 政黨의 黨員募集 등의 제한	정당 당원 모집 제한
제145조 黨舍揭示 宣傳物 등의 제한	당사게시 선전물 제한
제207조 책자형 선거공보에 관한 特例	같은 정당 후보자는 책자형 선거공보물 공동 제작 가능
제209조 公開場所에서의 演說·對談에 관한 特例	동시선거에서 같은 정당 후보자의 공동 연설·대담 허용
제210조 選舉와 관련있는 政黨活動의 規制에 관한 特例	동시선거에서 정당활동 규제 기준이 되는 선거 규정

#### 다. 「지방교육자치에 관한 법률」의 전부개정(법률 제8069호, 2006.12.20)에 따른 경과규정의 고려

- 2006년 12월 20일 전부 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」은 교육위원회를 시·도의회 내 특수한 상임위원회로 전환하고, 시·도의회 의원과 교육의원으로 교육위원

회를 구성하되 교육의원이 과반수가 되도록 하며, 교육의원 및 교육감 선거방법을 주민직선제로 변경하는 것을 주요 내용으로 함.

- 종래 ‘교육·교육행정경력자로서 교육위원’은 개정 법률에서는 ‘교육의원’으로 명칭이 변경되었음(제5조 교육위원회 구성, 제6조부터 제10조까지 교육의원의 임기 및 시·도의회 의원으로서 지위·권한 등, 제23조 겸직 제한).
- 개정 법률 부칙 제2조와 제3조에 따라 교육위원회 및 교육위원은 교육위원 임기만료 일인 2010년 8월 31일까지 종전의 규정에 의하도록 되어 있으므로 제5조부터 제10조까지는 2010년 8월 31일까지 적용되지 않아야 하고, 제23조제1항제1호의 ‘교육의원’은 ‘교육위원’으로 해석하여야 함.
  - 교육위원은 종전의 규정인 개정 법률(제8069호) 전의 「지방교육자치에 관한 법률」 제25조제1항제1호에 따라 교육감의 직을 겸직할 수 없는 것으로 해석함.
  - 개정 법률 부칙에 따라 법률 제23조제1항제1호 교육의원 부분을 종전대로 교육위원으로 해석하지 않을 경우 교육위원은 교육감을 겸할 수 있게 되어 교육감과 교육위원회가 서로 견제와 균형을 하게 한 「지방교육자치에 관한 법률」의 기본 구조에 위배됨.
- 교육감 임기의 경과조치 : 이 법 시행 당시의 교육감은 이 법에 따라 선출된 것으로 보며, 그 임기는 종전의 규정에 따라 임기가 시작된 날부터 기산함(부칙 제4조).
- 교육감 임기 및 선출에 관한 특례는 교육감 임기의 만료 시점에 따라 달리 정함(부칙 제5조).
  - 2010년 6월 30일 이전에 만료되고 임기만료일(재선거 또는 보궐선거가 필요한 사유의 발생일을 포함한다) 다음 날부터 2010년 6월 30일까지의 기간이 1년 이상인 경우 : 차기 교육감의 임기는 전임 교육감의 임기만료일 다음날부터 개시하여 2010년 6월 30일까지
  - 임기만료일 다음날부터 2010년 6월 30일까지의 기간이 1년 미만인 경우 : 임기만료일 다음 날부터 2010년 6월 30일까지 제31조의 규정에 따른 권한대행자가 교육감의 권한을 대행함.
  - 2010년 6월 30일 이후에 만료되는 경우 : 차기 교육감의 임기는 전임 교육감의 임기만료일 다음 날부터 개시하여 2014년 6월 30일까지로 하고, 차기 교육감은

2010년 지방선거와 동시선거로 선출함.

- 2010년 지방선거에서 선출되는 교육감의 임기는 2010년 7월 1일부터 개시하게 됨.

〈표 IV-5〉 「지방교육자치에 관한 법률」 부칙에 의한 「공직선거법」의 특례

구 분	「공직선거법」 규정	부칙 특례
2010년 지방선거 이전 선거 (임기만료선거)	선거방송심의위원회 설치, 선거기사 심의위원회 설치, 선거보도에 대한 반론보도청구(제8조의2부터 제8조의4까지)	제8조의2부터 제8조의4까지 규정적용하지 않음(제6조제2항)
2010년 지방선거 이전 선거 (임기만료선거, 재선거, 보궐 선거)	<ul style="list-style-type: none"> <li>투표시간 : 오전6시-오후6시(제155조제1항)</li> <li>부재자투표소에서 투표(제158조제1항부터 제3항)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>투표시간 : 오전6시-오후8시(제6조제7항)</li> <li>주민등록지인 구·시·군 밖에 거소를 둔 자: 거소투표자의 예를 따름(제6조제7항)</li> </ul>
임기만료선거	임기만료일 전 30일 이후 첫 번째 수요일에 선거(제34조제1항)	<p>대통령·국회의원·지방의회의원·지방자치단체장의 임기만료 선거의 선거기간 개시일 전 40일 이내 실시하는 경우 다른 임기만료 선거와 동시에 실시함(제6조제8항)</p> <p>*여러 선거가 있는 경우 선거기간이 긴 선거 기준(제6조제9항)</p>

주: 거소투표자란 1. 법령에 따라 영내 또는 함정에 장기기거하는 군인이나 경찰공무원 중 부재자투표소에 가서 투표할 수 없을 정도로 멀리 떨어진 영내(영내) 또는 함정에 근무하는 자, 2. 병원 또는 요양소에 장기기거하는 자로서 거동할 수 없는 자, 3. 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자, 4. 선거일에 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴 섬 중 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 섬에 거주하는 자, 5. 부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기기거하는 자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 자로서(「공직선거법」 제38조제3항) 선거관리위원회가 보낸 부재자투표용지에 투표한 후 등기우편으로 발송한다(「공직선거법」 제158조 제4항).

- 교육감 선거에 있어서 「공직선거법」 적용에 관한 특례는 임기 만료시점에 따라 달리 규정하고 있는데(제6조), 현재 이 법 시행 후 180일 및 6개월이 경과하였으므로 제6조제1항부터 제6항까지는 해당되지 않고 제7항부터 제9항까지가 특례로 유효함.
- 2010년 지방선거 이전 실시되는 임기만료 교육감 선거에서는 오전 6시부터 오후 8시까지이나(「지방교육자치에 관한 법률」 부칙 제6조제7항), 「지방교육자치에 관한 법률」 부칙 제6조제8항에 따른 동시선거에 있어서는 그 투표시간은 오전 6시부터 오후 6시까지임(「지방교육자치에 관한 법률」 부칙 제6조제9항 참조)

## 2. 준용 쟁점 검토

### 가. 공무원 등의 입후보(제53조 제1항과 제2항)

#### 1) 쟁점 사항

- 2010년 8월 31일까지는 2007년 6월 20일 개정 전 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육위원회 제도가 그대로 유효한 상황에서 현행 교육위원회는 「공직선거법」 제53조 제1항의 지방의회 의원으로 볼 수 있는가?(쟁점 1)
- 「공직선거법」 제53조 제1항과 제2항을 교육감 선거에 준용할 것인가?(쟁점 2)

#### [참고법령] 「공직선거법」

**제53조** (공무원 등의 입후보) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 후보자가 되고자 하는 자는 선거일전 60일(비례대표국회의원선거나 비례대표지방의회의원선거 및 보궐선거 등에 있어서와 국회의원이 지방자치단체의 장의 선거에 입후보하는 경우 및 지방의회의원이 다른 지방자치단체의 의회의원이나 장의 선거에 입후보하는 경우에 있어서는 후보자등록신청전)까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(정무직공무원을 제외한다)은 그러하지 아니하다.
2. 각급선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육위원
3. 다른 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자
4. 「정부투자기관 관리기본법」 제2조(적용범위)에 규정된 정부투자기관(한국은행을 포함한다)의 상근 임원
5. 「농업협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「업연초생산협동조합법」에 의하여 설립된 조합의 상근 임원과 이들 조합의 중앙회장
6. 「지방공기업법」 제2조(적용범위)에 규정된 지방공사와 지방공단인 상근 임원
7. 「정당법」 제22조제1항제2호의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교교원
8. 대통령령으로 정하는 언론인

②제1항의 적용에 있어서는 그 소속기관의 장 또는 소속위원회에 사직원이 접수된 때에 그 직을 그만 둔 것으로 본다.

## 2) 현행법의 준용 관점(중앙선거관리위원회)

### □ 교육위원은 지방의원이 아님

- 2010년 8월 말까지 교육위원회 교육위원은 지방의회 의원이 아니어서 「공직선거법」 제53조 제1항 단서의 적용을 받을 수 없음.
- 교육위원이 2010년 8월 말 이전에 교육감 선거의 후보자가 되고자 하는 경우 「지방자치에 관한 법률」 부칙 제6조제3항의 경과규정에 따라 「지방교육자치에 관한 법률」 시행후 3일까지 그 직을 그만두어야 함(2006. 12. 22. 회답).
- 다만, 2007년 3월 5일 교육위원이 교육감선거에 입후보할 경우 사직하도록 하는 「지방교육자치에 관한 법률」과 「공직선거법」이 위헌이라는 헌법소원이 제기되었는바, 헌법재판소의 결정이 있는 경우에는 그 결정에 따라야 할 것임.
- 제주특별자치도의회의원(교육의원을 제외함)이 교육감선거에 입후보하려면 선거일 전 60일까지 그 직을 사직하여야 하며, 제주특별자치도 교육의원은 당해 교육감선거에 그 직을 가지고 입후보할 수 있을 것임(2007. 2. 28. 회답).
- 제주특별자치도의 경우 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제80조에 따라 교육의원은 도의회의원의 지위를 가지고 있음.

### [참고법령] 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

- 제80조 (교육위원회의 구성 등) ①교육위원회는 9인으로 구성하되, 도의회의원 4인과 「지방자치법」 제31조 및 「공직선거법」의 지역선거구시·도의회의원선거에 관한 규정에 의하여 별도로 선출한 도의회의원(이하 "교육의원"이라 한다) 5인으로 구성한다.
- ②교육위원회 위원장은 교육위원회 위원 중에서 무기명투표로 선출하되, 다수득표자로 한다.
- ③교육위원회 위원장의 임기는 2년으로 한다.
- ④교육위원회 위원장은 교육위원회의 동의를 얻어 그 직을 사임할 수 있다.
- ⑤교육위원회 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 교육위원회 위원이 연장자 순으로 그 직무를 대행한다.

### □ 제53조 제1항과 제2항의 준용 관점

- 선거일 전 60일 전에 사직하게 하는 것은 현직이 갖고 있는 우월한 지위를 유지한 채 후보자가 된다면 선거의 공정성을 확보할 수 없으며, 현직 보유자의 직무전념 의무에도 위배되기 때문이며 정치직과 비정치직의 구분과는 무관함.

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제6조제3항은 「공직선거법」 제1항과 제2항이 당연히 준용되는 것을 전제로 특례를 정하고 있는 만큼 교육감 선거에도 당연히 준용되는 것으로 해석해야 함.
- 「지방교육자치에 관한 법률」 제23조제2항의 규정은 겸임이 금지된 직을 가진 자가 공직에 취임할 때 다른 직의 사직의 효력 시점이 불분명한 데 따른 법적 문제점을 해소하기 위하여 사직의 효력 시점을 법적으로 정한 것일 뿐 공직 입후보시 사직 의무와는 무관한 것임.

### [참고법령] 「지방교육자치에 관한 법률」 부칙 제6조 제3항

제6조 (교육감 선거에 있어서 「공직선거법」 적용에 관한 특례) (제1항과 제2항 생략)

③이 법 시행 후 60일 이내에 실시되는 임기만료에 따른 시·도의 교육감선거에 관하여는 「공직선거법」 제16조제3항 중 “선거일 현재 계속하여 60일”의 규정에 불구하고 이 법 시행 후 3일부터 선거일까지 계속하여 당해지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 자를 피선거권이 있는 것으로 보고, 같은 법제53조제1항 본문 중 “選舉日前 60日”은 “이 법 시행 후 3일”로 보며, 제60조제2항 중 “選舉日前 90日”은 “이 법 시행 후 3일”로 보고, 같은 법제108조제2항 중 “選舉日前 60日”은 “이 법 시행 후 3일”로 보며, 같은 법제227조제2항 중 “선거기간개시일전 60일”은 “이 법 시행 후 3일”로 보도록 한다.

### 3) 입법론

#### □ 교육위원은 지방의원으로 봄

- 「공직선거법」 제53조 제1항과 제2항은 2006년 12월 20일 「지방교육자치에 관한 법률」 개정 전에 제정된 조항으로서 교육행정의 부문에 속하는 교육위원이 다른 부문으로서 일반행정의 지방의원과 시·도지사 선거에 입후보하는 것을 전제로 미리 사직하도록 한 것임.
- 지방의원은 지방의원 선거나 시·도지사 선거에 그 직을 가지고 입후보하는 것을 허용하는 것과 마찬가지로 교육위원은 교육감 선거에 그 직을 가지고 입후보하는 것을 허용하는 것이 타당하며, 2006년 12월 20일 「지방교육자치에 관한 법률」 개정 에 따라 교육감 선거를 「공직선거법」 준용 체제로 변경하기 전에는 인정되어 왔음.  
- 「공직선거법」 준용 체제로 변경하는 「지방교육자치에 관한 법률」 개정 과정에서 교육위원이 그 직을 가지고 교육감 선거에 출마할 수 없도록 하겠다는 정책 판단

이 내려진 것은 아니라는 입법 취지도 고려해야 함.

#### □ 제53조 제1항과 제2항의 준용 배제

- 제53조 제1항의 취지는 정치적 중립을 지켜야 하는 공무원직(이와 같이 볼 수 있는 민간직 포함)에 있는 사람이 정당의 참여가 허용되는 선거에 후보자가 될 경우 개인적으로 정치적 중립의 의무를 위반하는 것이 될 뿐만 아니라 그 사람이 속한 조직의 정치적 중립을 침해할 수 있기 때문에 선거일 전 60일까지 그 직을 그만두도록 한 것임.
- 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회 의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 것을 허용하는 것은 궐위 또는 결원의 발생을 방지하고 행정 서비스의 연속성을 유지함으로써 주민의 복지를 추구한다는 지방자치의 정신을 살리기 위한 것임.
- 제53조 제1항은 비정치직이 정치직과 연결되지 않도록 함으로써 입후보하려는 사람이 가지고 있는 직을 보호하는 데 목적을 두고 있는 것으로서, 교육감 선거에서는 교육감 직이 비정치직으로서 정치직에 의해 정치적 중립이 침해되지 않도록 보호해야 할 필요가 있으므로 시·도지사 선거와 교육감 선거에서는 사퇴해야 할 직이 서로 다르게 됨.
  - 교육감은 「헌법」 제31조제4항과 「교육기본법」 제6조에 따라 정치적 중립성을 보호해야 할 지위에 있으며, 교육감 선거에서 정당의 참여를 배제하고 있는 만큼 교육감직은 비정치직임.
  - 시·도지사 선거에서는 비정치직의 보호를 위해서 정치직을 위한 선거에 참여하려는 비정치직 보유자가 사퇴해야 하지만, 교육감 선거에서는 비정치직의 보호를 위해서 정치직의 보유자가 사퇴하도록 해야 제53조제1항의 입법취지에 맞으며 교육감 선거의 성질에 부합하게 되므로 기본적으로 비정치직의 사퇴를 요구하는 제53조제1항을 교육감 선거에 그대로 준용해서는 안 됨.



〈표 IV-6〉 지방자치단체의 장과 교육감 직의 비교

구분	지방자치단체의 장	교육감
정치적 성격	정치직	비정치직
정당의 선거참여	정당 참여 허용	정당 참여 배제
보호대상	비정치직	비정치직(교육감 직)
사퇴해야 할 직	비정치직	정치직

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제23조 제2항의 규정에 따라 겸직이 금지된 직에 있는 사람은 교육감 임기 개시일 전일에 그 직에서 퇴직하는 반면 겸직도 허용되는 직에 있는 사람이 선거일 전 60일에 사퇴하도록 하는 것은 합리적이지 않을 뿐더러 서로 균형도 맞지 않으므로 「공직선거법」 제53조 제1항은 교육감 선거에 준용되지 않는다고 보아야 함.
- 「지방교육자치에 관한 법률」 제24조 제1항(교육감 후보자의 자격)에 따라 ‘후보자등록 신청 개시일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자’이어야 하므로 「공직선거법」 제53조 제1항에서 정한 60일보다 더 긴 기간 동안 정치직에 있는 사람이 교육감 선거에 참여할 수 없도록 하는 장치를 두고 있는 만큼 따로 교육감 선거시에 사퇴해야 할 정치직을 규정할 필요는 없음.
- 「지방교육자치에 관한 법률」 제23조 제1항 제1호 교육위원은 사실상 현행 교육위원회에 해당하는 것으로(교육위원과 같이 보지 않을 경우 현행 교육위원은 교육감을 겸할 수 있는 것으로 해석되어 타당하지 않음) 현직 교육위원은 그 직을 가지고 교육감 선거에 입후보할 수 있으며 당선된 경우 「지방교육자치에 관한 법률」 제23조 제2항에 따라 임기 개시일 전일에 교육위원의 직을 퇴직하게 됨.
- 제53조 제1항과 제2항을 준용할 경우 현직 고등학교 이하 교원과 교육공무원은 모두 사직하지 않는 한 교육감 선거에 출마할 수 없으며 정당의 당원이 될 수 있는 대학교육기관의 교원만이 그 직을 가지고 출마할 수 있게 되어 합리적이지 않음.
- 고등학교 이하 교원이나 교육공무원의 지위가 갖는 우월적 권한은 매우 제한되어 있는 만큼 이들의 사직을 통해 얻을 수 있는 선거의 공정성이라는 법적 이익은 크지 않은 반면, 교원이 후보자가 되기 위해 사직할 경우 재임용이 사실상 어려워 침해되는 사적 이익이 상대적으로 커서 법적 균형을 이루지 못할 뿐 아니라 「교육기본법」

제14조제5항에서 특별히 교원의 공직 취임권을 규정한 취지와도 부합하지 않음.

- 「지방교육자치에 관한 법률」(법률 제8069호) 부칙 제6조 제3항은 「공직선거법」 제53조 제1항이 준용되는 것을 전제로 하여 규정하고 있는데 이 부칙 조항을 삭제하고 「공직선거법」 제53조를 준용하지 않도록 하는 것이 요구됨.
- 「공직선거법」 제53조 제3항은 국회의원 선거에 관한 규정이므로 교육감 선거에 준용될 여지가 없음.

## 나. 공무원 · 교원의 선거참여(제9조, 제60조, 제85조, 제86조)

### 1) 쟁점 사항

- 「공직선거법」 제9조는 공무원의 선거 중립의무를 규정하고 있고, 제60조는 공무원의 선거운동을 금지하며, 제85조에서 공무원의 지위를 이용한 선거운동을 금지하고, 제86조에서 선거에 영향을 미치는 공무원의 행위를 금지하고 있음.
- 제9조와 제85조는 공무원과 교원에게, 제60조는 공무원과 교원(정당의 당원이 될 수 있는 고등교육기관 교원은 제외)에게, 제86조는 공무원에게만 적용됨.
- 교육의원 및 교육감 선거에 「공직선거법」 제9조, 제60조, 제85조, 제86조를 어떤 범위에서 준용하여야 하는가?

〈표 IV-7〉 공무원 및 교원의 선거 참여 관련 「공직선거법」 내용

조문	내 용	비고
제9조(공무원의 중립의무 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원(정치적 중립을 지켜야 하는 자 포함)의 선거 중립의무</li> <li>- 교원은 「교육기본법」 제14조 제4항에 따라 정치적 중립 의무를 지님</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원</li> <li>• 교 원</li> </ul>
제60조(선거운동을 할 수 없는 자)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거운동 금지 대상자</li> <li>- 공무원</li> <li>* 정당의 당원이 될 수 있는 공무원은 허용되나 국회의원과 지방의회 의원을 제외한 정무직 공무원은 금지됨.</li> <li>- 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교 교원 (제53조제1항제7호 관련)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원</li> <li>• 교 원</li> <li>* 고등교육기관 교원 제외</li> </ul>

제85조(지위를 이용한 선거운동금지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원은 지위 이용한 선거운동이 금지됨.</li> <li>• 학교·교육청 관련 직무상의 행위를 이용하여 구성원에 대한 선거운동 금지됨.</li> <li>• 교원은 학습자 대상으로 교육상 행위 이용 선거운동이 금지됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원</li> <li>• 교원</li> </ul>
제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원의 금지행위 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정후보자 업적 홍보</li> <li>- 선거운동의 기획 및 기획의 실시</li> <li>- 후보자 지지도 조사 및 발표</li> <li>- 법령이 정하는 외의 금품 기타 이익을 주거나 이를 약속하는 행위(관혼상제 기타 의례적이거나 직무상의 행위로서 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 행위를 제외)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원</li> <li>* 사립학교 교원 제외</li> </ul>

### [참고법령] 「공직선거법」

**제9조** (공무원의 중립의무 등) ①공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(기관·단체를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.

**제60조** (선거운동을 할 수 없는 자) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제4호 내지 제8호에 해당하는 자가 후보자의 배우자인 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자
2. 미성년자(19세 미만의 자를 말한다. 이하 같다)
3. 제18조(선거권이 없는 자)제1항의 규정에 의하여 선거권이 없는 자
4. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(국회의원과 지방의회의원의 정무직공무원을 제외한다)은 그러하지 아니하다.
5. 제53조(공무원 등의 입후보)제1항제2호 내지 제8호에 해당하는 자(제4호 내지 제6호의 경우에는 그 상근직원을 포함한다)
6. 향토예비군 소대장급 이상의 간부
7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 기능전환의 일환으로 조례에 의하여 설치된 각종 문화·복지·편익시설을 총칭한다. 이하 같다)에 설치된 주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 조례에 의하여 읍·면·동사무소의 관할구역 별로 두는 위원회를 말한다. 이하 같다)위원
8. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자

9. 삭제 <2005.8.4>

②향토예비군 소대장급 이상의 간부·주민자치위원회위원 또는 통·리·반의 장이 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설회, 대담·토론자 또는 투표참관인이나 부재자투표참관인이 되고자 하는 때에는 선거일전 90일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 5일 이내)까지 그 직을 그만두어야 하며, 선거일후 6월 이내(주민자치위원회위원은 선거일까지)에는 종전의 직에 복직될 수 없다. 이 경우 그만둔 것으로 보는 시기에 관하여는 제53조(공무원 등의 입후보)제2항의 규정을 준용한다.

**제85조** (지위를 이용한 선거운동금지) ①공무원은 그 지위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다. 이 경우 공무원이 그 소속직원이나 제53조(공무원 등의 입후보)제1항제4호 내지 제6호에 규정된 기관 등의 임·직원 또는 「공직자윤리법」 제17조(퇴직공직자의 유관사기업체 등에의 취업제한)의 규정에 의한 유관사기업체 및 협회의 임·직원을 대상으로 한 선거운동은 그 지위를 이용하여 하는 선거운동으로 본다.

②누구든지 교육적·종교적 또는 직업적인 기관·단체 등의 조직내에서의 직무상 행위를 이용하여 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 하거나, 계열화나 하도급 등 거래상 특수한 지위를 이용하여 기업조직·기업체 또는 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 할 수 없다.

③누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다.

**제86조** (공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ①공무원(국회의원과 그 보좌관·비서관·비서 및 지방의회의원을 제외한다), 제53조(공무원 등의 입후보)제1항제4호 및 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임·직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회위원과 향토예비군소대장급 이상의 간부, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)의 업적을 홍보하는 행위
  2. 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위
  3. 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위
  4. 선거기간중 소속직원 또는 선거구민에게 명목여하를 불문하고 법령이 정하는 외의 금품 기타 이익을 주거나 이를 약속하는 행위. 다만, 관혼상제 기타 의례적이거나 직무상의 행위로서 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 행위를 제외한다.
  5. 선거기간중 국가 또는 지방자치단체의 예산으로 시행하는 사업중 즉시 공사를 진행하지 아니할 사업의 기공식을 거행하는 행위
  6. 선거기간중 정상적 업무외의 출장을 하는 행위
  7. 선거기간중 휴가기간에 그 업무와 관련된 기관이나 시설을 방문하는 행위
- (제2항 이하 생략)

## 2) 현행법의 해석 : 제60조, 제85조, 제86조의 포괄적 준용(중앙선거관리위원회)

- 「공직선거법」 제60조에 해당하는 자의 선거운동을 제한하여 선거의 공정성을 보장할 필요성은 교육감 선거에서도 요구되므로 같은 법 제60조는 교육감 선거에서 그대로 준용될 것임.
- 「공직선거법」 제9조(공무원의 중립의무 등) 제1항에서 ‘공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(기관·단체를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.’고 규정하고 있으므로 「공직선거법」 제60조에서 공무원의 선거운동을 제한하는 것은 타당하며 교육감 선거에도 마찬가지로 적용되어야 함.

### [참고판례] 대통령의 선거 중립 의무(헌법재판소 2008.1.17. 2007헌마700)

- ☐ 이 사건 법률조항(「공직선거법」 제9조 제1항)을 정무직 공무원의 정치활동을 허용하고 있는 「국가공무원법」 조항과 종합하여 살펴보면, 정무직 공무원은 평소 정치적·정무적 활동을 할 수 있으나 선거에 대하여는 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 안 된다는 취지이다.
- ☐ 이 사건 법률조항은 입법목적과 입법경위, 수범자의 범위 및 선거과정의 특징을 고려할 때 명확성의 원칙에 반하지 않는다.
- ☐ 표현의 자유의 침해 여부를 살펴보면, 대통령의 정치인으로서의 지위가 인정된다고 하더라도 선거활동에 관하여는 선거중립의무가 우선되어야 하며, 이 사건 법률조항은 단지 선거가 임박한 시기에 부당한 영향력을 행사하는 방법으로 선거결과에 영향을 미치는 행위만을 제한적으로 금하고 있으므로 과잉금지원칙에 위반되어 정치적 표현의 자유를 침해한다고 볼 수 없다. 따라서 이 사건 법률조항은 헌법에 위반되지 않는다.

### [참고판례] 헌법재판소 1995.05.25, 91헌마67, 판례집 제7권 1집, 759

공무원에 대한 정치적 중립성의 필요성에 관하여, 공무원은 국민전체에 대한 봉사자이므로 중립적 위치에서 공익을 추구하고(국민전체의 봉사자설), 행정에 대한 정치의 개입을 방지함으로써 행정의 전문성과 민주성을 제고하고, 정책적 계속성과 안정성을 유지하며(정치와 행정의 분리설), 정권의 변동에도 불구하고 공무원의 신분적 안정을 기하고, 엽관제로 인한 부패·비능률 등의 폐해를 방지하며(공무원의 이익보호설), 자본주의의 발달에 따르는 사회경제적 대립의 중재자·조정자로서의 기능을 적극적으로 담당하기 위하여 요구되는 것(공적 중재자설)이라고 일반적으로 설명하고 있는바, 결국 위 각 근거를 종합적으로 고려하여 공무원의 직무의 성질상 그 직무집행의 중립성을 유지하기 위하여 필요한 것이라고 할 수 있다.

### [참고판례] 사립학교 교원(교사)이 선거관련 간행물 복사·배부

피고인이 편집, 복사하여 배부한 미래한국신문의 기사 내용은 운동권 출신 선거 출마자들의 전력·발언록을 게재하고, 고려연방제를 주장하거나 간첩사건 등에 연루된 자들이 대거 열린우리당 소속으로 출마한다는 것인바, 이와 같은 기사는 후보자의 당락이나 특정 정당에 유리 또는 불리한 선거 관련 기사에 해당하고, 피고인이 위 신문 중 주로 특정 정당에 불리한 일부 기사를 발췌·편집하여 복사하고 이를 서로 다른 정치적 견해를 가질 수 있는 다수의 교인들이 출입하는 교회 입구 게시판과 성미통에 게시, 비치한 행위는 표현의 자유나 국민의 알권리 보장의 범위를 벗어나 선거의 공정·평온을 해치는 행위이므로, 피고인의 사실오인 또는 법리오해 주장은 이유 없다.

\* 피고인은 사립학교인 안양여자상업고등학교 상담실장으로 교원인바, 누구든지 공직선거 및선거부정방지법의 규정에 의한 경우를 제외하고는 선거에 관한 기사를 게재한 신문·통신·잡지 또는 기관·단체·시설의 기관지 기타 간행물을 통상방법 외의 방법으로 배부하거나 그 기사를 복사하여 배부할 수 없음에도 불구하고, 간첩사건 연루자 등 소위 운동권 출신들이 제17대 국회의원선거에 출마하여 당선되지 못하도록 하기로 마음먹고, 2004. 4. 8. 20:30경 서울 관악구 신림12동 598-173 소재 예광교회에서, 주간신문인 ‘미래한국 2004. 4. 3자’에서 “운동권 출신 주요출마자/전력·발언록”, “간첩사건 등 연루자 열린당 출마”, “고려연방제 주장 전대협, 대거 열린당으로”, “열린당 A의원 방통대생고문사건 등 민주화운동 둔갑”등 제목의 선거에 관한 기사를 발췌·편집하여 A3 용지의 양면에 복사하는 방법으로 50 내지 60부를 제작한 다음, 그 중 2부를 위 교회 입구 게시판에 게시하고, 15부를 그 곳에 출입하는 사람들이 임의로 가져갈 수 있도록 성미통(쌀통) 위에 비치하고, 1부를 위 교회 장로에 직접 교부하여 선거에 관한 기사를 배부함과 동시에 선거운동을 할 수 없는 자인 사립학교 교원으로서 선거운동을 하였다. [서울고등법원 2004. 10. 19. 판결 2004노1868]

### 3) 입법론 : 일부 수정 준용

- 「헌법」 제31조제4항의 교육의 전문성 보장, 「교육기본법」 제5조의 교육의 전문성 보장 등의 취지에 비추어 볼 때 교육의 전문가인 교원이나 교육공무원·교육행정공무원의 선거 참여를 금지하는 것은 지방교육에 관한 의사결정에 교육전문가가 참여하지 못하는 결과가 되어 「헌법」 상 교육의 자주성과 전문성의 논리에 비추어 적합하지 않은 측면이 있음.
- 다만, 공무원과 교원의 선거 참여로 인해 교육의 정치적 중립성과 전문성이 침해될 우려도 있으며 엽관제에 의한 비리와 비능률이 초래될 수도 있으므로 공무원과 교원의 선거 참여에 대한 금지 규정은 준용할 필요가 있음.

- 하지만 제60조를 그대로 준용할 경우 동조 제1항 제4호 단서의 규정에 따라 국회의원과 지방의회 의원은 교육감 선거운동이 가능하게 되어 정당 추천을 배제하고 있는 교육감 선거의 입법 취지를 살릴 수 없게 됨. 다만, 지방의원 중 교육의원은 비정당인이며 집행기관이 아닌 심의·의결기관의 구성원이므로 교육감 선거운동을 허용할 필요가 있음.
- 따라서 제60조 제1항 제4호를 준용할 때는 교육의원을 제외하고는 정무직 공무원 모두가 선거운동을 하지 못하도록 수정 준용할 필요가 있음.

**[참고판례] 헌법재판소 1992.11.12, 89헌마88, 판례집 제4권, 762**

교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 헌법이 보장하고 있는 이유는 교육이 국가의 백년대계의 기초인만큼 국가의 안정적인 성장 발전을 도모하기 위해서는 교육이 외부세력의 부당한 간섭에 영향받지 않도록 교육자 내지 교육전문가에 의하여 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는 데서 비롯된 것이라고 할 것이다. 그러기 위해서는 교육에 관한 제반정책의 수립 및 시행이 교육자에 의하여 전담되거나 적어도 그의 적극적인 참여하에 이루어져야 함은 물론 ….

**다. 지방자치단체의 장의 행위 제한(제86조 제2항부터 제6항)**

**1) 쟁점 사항**

- 「공직선거법」 제85조에서 지위를 이용한 공무원의 선거운동을 금지하고 있고, 제86조 제1항에서 선거에 영향을 미치는 공무원의 행위를 금지하고 있는데, 지방자치단체의 장에 대해서는 추가로 제86조 제2항부터 제6항까지의 제한을 설정하고 있음.
- 제86조 제2항부터 제6항은 교육감 선거와 관련하여 교육감에게 준용되는가?

**[참고법령] 「공직선거법」**

**제86조** (공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ①(생략)

②지방자치단체의 장은 선거일전 60일(선거일전 60일후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 삭제 <2004.3.12>
2. 정당의 정강·정책과 주의·주장을 선거구민을 대상으로 홍보·선전하는 행위. 다만, 당해 지방자치단체의 장의 선거에 예비후보자 또는 후보자가 되는 경우에는 그러하지 아니하다.

3. 창당대회·합당대회·개편대회 및 후보자선출대회를 제외하고는 정당이 개최하는 시국강연회, 정견·정책발표회, 당원연수·단합대회 등 일체의 정치행사에 참석하거나 선거대책기구, 선거사무소, 선거연락소를 방문하는 행위. 다만, 당해 지방자치단체의 장 선거에 후보자가 되는 경우와 당원으로서 소속정당이 당원만을 대상으로 개최하는 정당의 공개행사에 의례적으로 방문하는 경우에는 그러하지 아니하다.
  4. 다음 각목의 1을 제외하고는 교양강좌, 사업설명회, 공청회, 직능단체모임, 체육대회, 경로행사, 민원상담 기타 각종 행사를 개최하거나 후원하는 행위
    - 가. 법령에 의하여 개최하거나 후원하도록 규정된 행사를 개최·후원하는 행위
    - 나. 특정일·특정시기에 개최하지 아니하면 그 목적을 달성할 수 없는 행사
    - 다. 천재·지변 기타 재해의 구호·복구를 위한 행위
    - 라. 직업보도교육 또는 유상으로 실시하는 교양강좌를 개최·후원하는 행위 또는 주민자치센터가 개최하는 교양강좌를 후원하는 행위. 다만, 중전의 범위를 넘는 새로운 강좌를 개설하거나 수강생을 증원하거나 장소를 이전하여 실시하는 주민자치센터의 교양강좌를 후원하는 행위를 제외한다.
    - 마. 집단민원 또는 긴급한 민원이 발생하였을 때 이를 해결하기 위한 행위
    - 바. 가목 내지 마목에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위
  5. 통·리·반장의 회의에 참석하는 행위. 다만, 천재·지변 기타 재해가 있거나 집단민원 또는 긴급한 민원이 발생하였을 때에는 그러하지 아니하다.
- ③지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 정하는 기간 동안 제112조(기부행위의 정의 등)제2항제4호의 직무상의 행위와 관련하여 그의 직명 또는 성명을 밝히거나 그가 하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 소속직원 또는 선거구민에게 명목여하를 불문하고 법령이 정하는 외의 금품 기타 이익을 주거나 이를 약속하는 행위를 하여서는 아니된다. 다만, 그 직무상의 행위와 관련하여 지방자치단체가 당해 지방자치단체의 장의 임기개시일 전부터 정기적으로 행하여 오거나 다음 각 호의 규정에 따른 기간개시일 전에 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 따라 정기적으로 행하여 온 금품 그 밖의 이익을 주거나 이를 약속하는 행위는 그러하지 아니하다.
1. 선거구역이 당해 지방자치단체의 관할구역과 같거나 겹치는 선거의 후보자가 되고자 하는 경우  
선거일전 1년(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지
  2. 제1호외의 선거의 경우  
선거일전 60일(선거일전 60일후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지
- ④제3항 단서의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 "그가 하는 것으로 추정할 수 있는 방법"에 해당되는 것으로 한다. <신설 2005.8.4>
1. 중전의 대상·방법·범위·시기 등을 확대·변경하는 경우
  2. 당해 지방자치단체의 장이 참석한 장소 또는 행사에서 행하는 경우
  3. 당해 지방자치단체의 장의 업적을 홍보하는 등 그를 선전하는 행위가 부가되는 경우
  4. 당해 지방자치단체의 장의 직명 또는 성명을 유추할 수 있는 방법으로 행하는 경우
  5. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 것으로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는



경우

⑤지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 지방자치단체의 사업계획·추진실적 기타 지방자치단체의 활동상황을 알리기 위한 홍보물(홍보지·소식지·간행물·시설물·녹음물·녹화물 기타의 홍보물 및 신문·방송을 이용하여 행하는 경우를 포함한다)을 분기별로 1종 1회를 초과하여 발행·배부 또는 방송하여서는 아니되며 당해 지방자치단체의 장의 선거의 선거일전 180일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때, 이하 제6항에서 같다)부터 선거일까지는 홍보물을 발행·배부 또는 방송할 수 없다. <신설 1998.4.30, 2000.2.16, 2004.3.12, 2006.3.2>

1. 법령에 의하여 발행·배부 또는 방송하도록 규정된 홍보물을 발행·배부 또는 방송하는 행위
2. 특정사업을 추진하기 위하여 그 사업과 이해관계가 있는 자나 관계주민의 동의를 얻기 위한 행위
3. 집단민원 또는 긴급한 민원이 발생하였을 때 이를 해결하기 위한 행위
4. 기타 위 각호의 1에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 행위

⑥지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 장의 선거의 선거일전 180일부터 선거일까지 주민자치센터가 개최하는 교양강좌에 참석할 수 없으며, 근무시간중에 공공기관이 주최하는 행사외의 행사에는 참석할 수 없다.

## 2) 현행법의 해석 : 제86조 제2항부터 제6항은 준용되지 않음(중앙선거관리위원회)

- 「공직선거법」 제86조 제2항부터 제6항은 「지방자치법」 제2조에 규정된 지방자치단체 또는 그 장의 행위를 특별히 제한하기 위한 규정이므로 교육감 또는 그 행정기관에는 적용할 수 없을 것임(2006. 9. 27. 회답).

## 3) 입법론 : 제한적으로 준용

- 「공직선거법」 제85조에서 지위를 이용한 선거운동을 금지한다는 원칙을 밝히고 있음에도 제86조를 둔 것은 ‘지위를 이용한 선거운동’이 선거의 공정성에 미치는 부정적인 영향이 크다는 점을 고려하여 쉽게 ‘지위를 이용한 선거운동’이 될 수 있는 행위를 열거하고 이를 금지함으로써 사전 예방 장치를 강화하려는 취지임.
- 제86조 제2항부터 제6항이 교육감에게도 준용되는지는 교육감과 시·도지사 사이 관할 사무 및 지위의 동질성과 이질성을 분석하여 판단하여야 함.
  - 제86조 제2항부터 제6항은 시·도지사가 예산편성권·집행권과 사무집행권을 가지고 있다는 것을 전제로 이 권한을 활용한 선거운동을 금지하는 데 그 목적을 두고 있음.

- 예산편성권·집행권과 사무집행권 면에서 동질성을 가진 교육감에게 적용하는 것은 타당하며 사무 관할 영역이 다른 점을 고려하여 합당한 수정을 가하여 적용해야 함.
- 제112조(기부행위의 정의 등)와 제113조 규정에 의하면 제112조 제2항 제4호의 직무상의 행위는 원칙적으로 제한을 하고 있지 않는데, 특별히 예외적으로 제86조 제3항에서 선거 1년전 또는 60일 전에는 통상 허용되는 직무행위조차도 일정하게 제한하고 있는 입법취지를 살리기 위해서는 동일하게 사무통할권과 재정 집행권을 가진 교육감에게도 적용하는 것으로 해석해야 함.
- 「공직선거법」 제2항 제4호와 제5호에서 ‘주민자치센터’는 ‘학교나 소속 기관’으로, ‘통·리·반장의 회의’는 ‘학교운영위원회 위원장이나 위원 회의’로 수정하여 준용할 필요가 있음.
- 제86조 제2항부터 제6항은 지방자치단체의 장이 지위를 부당하게 이용하여 자신의 선거 또는 같은 정당 소속의 후보자(예비후보자 포함) 선거에 도움을 주는 것을 막으려는 취지임. 교육감 선거에서는 정당 참여가 배제되어 있어서 지방자치단체의 장이 같은 정당 소속 교육감 후보자를 지원하는 것은 성립될 수 없으므로 본인이 교육감 선거의 후보자가 되려는 경우가 아니라면 교육감 선거가 있다고 해서 일반지방자치단체의 장의 행위를 제한할 필요는 없음.
- 다만, 일반지방자치단체의 장도 교육감 후보자의 자격만 갖추고 있다면 그 직을 가지고 교육감 선거의 후보자가 될 수 있으므로 기준이 되는 선거에 교육감 선거가 배제되는 것으로 보아서는 안 되고, 지방자치단체의 장이 교육감 선거에 후보자가 되고자 하는 경우나 교육감 선거의 예비후보자로 등록한 경우에 한하여 규제를 받는 것으로 수정하여 적용함.
- 홍보물의 발행·배포자로서 교육감과 지방자치단체의 장은 동질성을 가지고 있으므로 교육감 역시 제86조 제5항에 따라 규제되는 홍보 주체라고 보아야 함. 다만, 교육청에서 발간하는 교육정보지의 내용에 따라 교육감 선거에 이용될 수 있는 홍보물로 분류할 수 있는지를 판단하여 사례별로 위반 여부를 판단하여야 함.

[사례] 교육청이 개최하거나 후원하는 각종 행사가 지속성과 정기성을 가진 것으로서

교육청의 사무분장규정에 포함되어 있다면 제86조 제2항 제4호에 위반되지 않음.

- 교육감이 당해 교육청에서 개최하는 각종체육대회에 참석하여 참가선수(학생)를 대상으로 교육청을 대표하여 의례적인 격려사(대회프로그램 격려사, 축사 등)를 하는 것은 허용됨.

## 라. 정당의 당원 경력 표시(제84조)

### 1) 쟁점 사항

- 「공직선거법」 제84조 본문에서 무소속 후보자는 특정 정당으로부터 지지 또는 추천 받음을 표시할 수 없도록 제한하고 있음.
- 교육감 후보자는 정당 추천이 배제되며 무소속 후보자의 규정에 따라 후보자 추천과 등록이 이루어지게 되어 있음.
- 「공직선거법」 제84조 단서에서 무소속 후보자라고 할지라도 정당의 당원 경력 표시는 허용하고 있는데 교육감 후보자에 대해서도 이 단서 규정을 준용할 것인가?

### [참고법령] 「공직선거법」

**제84조** (무소속후보자의 정당표방금지) 무소속후보자는 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천받음을 표방할 수 없다. 다만, 정당의 당원경력의 표시는 그러하지 아니하다.

### 2) 당원 경력 표시 제한

- 정당의 당원 경력 표시를 허용할 경우 사실상 정당의 지지·추천의 의미를 선거권자에게 줄 수 있어 정당 추천제를 배제하는 교육감 선거의 입법 취지에 어긋남.
- 정당의 당원 경력은 후보자의 정책 방향을 비롯한 후보자 정보를 제공하는 데 중요한 요소이기는 하지만 교육의 정치적 중립성을 확보하기 위해서 당원 경력 표시는 제한할 필요가 있음.

## 마. 정당의 교육감 선거 참여(제87조)

### 1) 쟁점 사항

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조 제2항에서 정당은 교육감 후보자를 추천할 수 없는 만큼 정당은 「공직선거법」 제1항 제5호에 의한 ‘법령에 의하여 공직선거에의 관여가 금지된 단체’로 보아야 하는가?

### [참고법령] 「공직선거법」

**제87조** (단체의 선거운동금지) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체는 그 명의 또는 그 대표의 명의로 선거운동을 할 수 없다.

1. 국가·지방자치단체
2. 제53조(공무원 등의 입후보)제1항제4호 내지 제6호에 규정된 기관·단체
3. 향우회·종친회·동창회, 산악회 등 동호인회, 계모임 등 개인간의 사적모임
4. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)
5. 법령에 의하여 정치활동이나 공직선거에의 관여가 금지된 단체
6. 후보자 또는 후보자의 가족(이하 이 항에서 "후보자등"이라 한다)이 임원으로 있거나, 후보자등의 재산을 출연하여 설립하거나, 후보자등이 운영경비를 부담하거나 관계법규나 규약에 의하여 의사결정에 실질적으로 영향력을 행사하는 기관·단체

7. 삭제 <2005.8.4>

8. 구성원의 과반수가 선거운동을 할 수 없는 자로 이루어진 기관·단체

②누구든지 선거에 있어서 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)의 선거운동을 위하여 연구소·동우회·향우회·산악회·조기축구회, 정당의 외곽단체 등 그 명칭이나 표방하는 목적 여하를 불문하고 사조직 기타 단체를 설립하거나 설치할 수 없다.

### 2) 현행법의 해석 : 정당의 선거 참여 허용(중앙선거관리위원회)

- 「정당법」 제37조는 정당이 ‘헌법과 법률에 의하여 활동의 자유를 가진다.’고 규정하고 있고, 정당의 정치활동과 선거 참여는 쉽게 제한할 수 없으므로 명문의 규정이 없는 한 「공직선거법」 제87조 제1항 제5호에 규정된 ‘법령에 의하여 선거참여가 금지된 단체’에 해당된다고 볼 수 없음.
- 따라서 정당이 교육감 선거운동을 한다 하더라도 제재할 수 없으므로 선거 참여를 제한하기 위해서는 입법 조치가 필요함.

### 3) 정당의 선거 참여 제한의 요구

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제22 제2항에서 정당은 교육감 후보자 추천을 금지하고 있는 만큼 정당은 교육감 선거에 참여를 허용하지 않는 것으로 해석하여 「공직선

거법」 제87조제1항제5호의 ‘공직선거에의 관여가 금지된 단체’에는 정당이 포함되는 것으로 해석함.

- 정당이 교육감 선거운동을 할 수 있도록 허용할 경우 정당의 교육감 후보자 추천 금지 및 교육감 후보자 자격으로서 과거 2년간 정당 당원이 아니어야 한다는 조건 등을 통해 달성하고자 하는 교육의 정치적 중립성은 실질적으로 확보되지 못하므로 입법을 통해 분명히 규정할 필요가 있음.
- 정당이 독자적으로 후보자에 대한 지지를 밝히는 행위를 규제할 법적 근거가 없는 상황으로 인해 정당의 후보자 추천 금지 규정이 무의미해질 수 있으므로 법 체계의 적합성을 위해 명료하게 정당의 선거운동 참여를 제한하는 규정을 둬.

#### 4) 제한시 문제점

- 정당 추천제를 배제하더라도 정당이 내부적으로 지지 후보를 결정하고 후원하는 것을 사실상 막기 어렵고, 후보자가 당선 후에 지지를 받은 정당을 위해 의정활동을 벌이는 행위 등에 대해서는 규제할 법적 근거가 없음.
- 「헌법」 제8조에서 규정한 대로 정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 중요한 조직으로서 법률에 따라 보호받고 있음.
- 교육감은 지방교육예산의 편성·집행권과 각종 교육에 관한 의사결정권을 가지고 지역 주민의 복지에 중대한 영향을 미칠 수 있는 만큼 교육감 선거에서 정당이 자신들의 정강·정책 또는 교육정책과 부합 또는 배치되는 성향을 갖는 특정 교육감 후보자를 지지 또는 반대하는 의사표시나 활동을 하지 못하도록 제한하는 것은 「헌법」에 규정된 의사표현의 자유에 대한 침해로서 인정되기 어려움.

#### 4) 입법론

- 정당의 선거참여 제한에 대해 타당성과 실효성에 한계는 있으나 교육의 정치적 중립성과 교육자치의 정신을 고려하여 정당의 선거참여는 제한함.

### 바. 후원회 조직 허용(제89조)

### 1) 쟁점 사항

- 「공직선거법」 제89조 제1항 본문에서 선거사무소 또는 선거연락소 외에는 후보자를 위하여 선거추진위원회·후원회·연구소·상담소 또는 휴게소 기타 명칭의 여하를 불문하고 이와 유사한 기관·단체·조직 또는 시설을 새로이 설립 또는 설치하거나 기존의 기관·단체·조직 또는 시설을 이용할 수 없음.
- 「공직선거법」 제89조 제1항 단서에서 후원회 설치에 예외적으로 허용하고 있는데, 교육감 선거에서도 이 단서 규정이 준용되는가?

### [참고법령] 「공직선거법」

**제89조** (유사기관의 설치금지) ①누구든지 제61조(선거운동기구의 설치)제1항·제2항의 규정에 의한 선거사무소 또는 선거연락소외에는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 위하여 선거추진위원회·후원회·연구소·상담소 또는 휴게소 기타 명칭의 여하를 불문하고 이와 유사한 기관·단체·조직 또는 시설을 새로이 설립 또는 설치하거나 기존의 기관·단체·조직 또는 시설을 이용할 수 없다. 다만, 정당의 중앙당 및 시·도당의 사무소에 설치되는 각 1개의 선거대책기구 및 「정치자금법」에 의한 후원회는 그러하지 아니하다.

②정당이나 후보자가 설립·운영하는 기관·단체·조직 또는 시설은 선거일전 180일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 당해 선거구민을 대상으로 선거에 영향을 미치는 행위를 하거나, 그 기관·단체 또는 시설의 설립이나 활동내용을 선거구민에게 알리기 위하여 정당 또는 후보자의 명이나 그 명의를 유추할 수 있는 방법으로 벽보·현수막·방송·신문·통신·잡지 또는 인쇄물을 이용하거나 그 밖의 방법으로 선전할 수 없다. 다만, 「정치자금법」 제15조(후원금 모금 등의 고지·광고)의 규정에 따른 모금을 위한 고지·광고는 그러하지 아니하다.

### 2) 현행법의 해석 : 제89조 제1항 단서는 준용되지 않음(중앙선거관리위원회)

- 교육감 선거의 후보자가 「정치자금법」 제6조(후원회지정권자)의 규정에 의한 후원회 지정권자가 아니므로 후원회를 둘 수 없을 것임(2007. 1. 17. 회답).

### 3) 입법론 : 준용의 관점

- (구)「지방교육자치에 관한 법률」에서는 학교운영위원회 위원이 선거인단이 되었고, 동 법률 제78조에 따라 선거공보의 발행·배포와 소견발표회 개최, 언론기관 등 초청 대담·토론회 외의 일체의 선거운동을 금지함으로써 제도상으로는 선거비용이 중요하지 않았음.

- 이에 비해 「공직선거법」을 준용하면서 주민 직선제로 하고 시·도지사과 동일하게 선거운동을 폭넓게 인정하면서 선거비용도 시·도지사 선거와 동일하게 인정하는 현 선거체제에서는 「정치자금법」 역시 시·도지사를 기준으로 교육감 선거에 포괄적으로 준용되어야 함.
- 따라서 「정치자금법」 제6조 제6호에 따라 시·도지사 후보자는 후원회를 지정할 수 있으므로 교육감 후보자도 후원회를 지정할 수 있으며 「공직선거법」 제89조 제1항 단서는 교육감 선거에도 준용되어야 함. 다만, 선거 후에 후보자 신분이 아닌 상태에서는 「정치자금법」 제6조 제6호에 따라 국회의원과는 달리 후원회를 둘 수 없음.

#### [참고법령] 「정치자금법」

제6조 (후원회지정권자) 다음 각 호에 해당하는 자(이하 "후원회지정권자"라 한다)는 각각 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다.

1. 중앙당(중앙당창당준비위원회를 포함한다), 시·도당
2. 국회의원(국회의원선거의 당선인을 포함한다)
3. 정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자(이하 "대통령선거경선후보자"라 한다)
4. 지역선거구(이하 "지역구"라 한다)국회의원선거의 후보자 및 예비후보자(이하 "국회의원후보자등"이라 한다). 다만, 후원회를 둔 국회의원의 경우에는 그러하지 아니하다.
5. 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내경선후보자(이하 "당대표경선후보자"라 한다)
6. 특별시장·광역시장·도지사선거의 후보자(이하 "시·도지사후보자"라 한다)

### 사. 부상수여 금지(제112조)

#### 1) 쟁점 사항

- 「공직선거법」 제112조 제2항 제4호 가목과 나목에서는 국가기관 또는 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 행하는 법령에 의한 금품제공행위는 허용하고 있지만 표창·포상을 하는 경우 부상의 수여는 금지하고 있음.
- 교육감에게 부상수여 금지 규정을 준용하여야 하는가?

#### [참고법령] 「공직선거법」

**제112조** (기부행위의 정의 등) ①이 법에서 "기부행위"라 함은 당해 선거구안에 있는 자나 기관·

단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품 기타 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다.

②제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.

1. 통상적인 정당활동과 관련한 행위

가. 정당이 각급당부에 당해 당부의 운영경비를 지원하거나 유급사무직원에게 보수를 지급하는 행위

나. 정당의 당헌·당규 기타 정당의 내부규약에 의하여 정당의 당원이 당비 기타 부담금을 납부하는 행위

다. 선거비용제한액의 범위내에서 정당이 소속후보자에게 선거비용을 지원하는 행위

라. 제140조(창당대회 등의 개최와 고지의 제한)제1항의 규정에 의한 창당대회 등과 제141조(당원집회의 제한)제2항의 규정에 의한 당원집회 및 당원교육 기타 소속당원만을 대상으로 하는 당원집회에서 참석당원 등에게 정당의 경비로 교재 기타 정당의 홍보인쇄물이나 짤 값의 정당의 배지나 상징마스코트를 제공하는 행위

마. 통상적인 범위안에서 선거사무소·선거연락소 또는 정당의 사무소를 방문하는 자에게 다과·떡·김밥·음료(주류는 제외한다) 등 다과류의 음식물을 제공하는 행위

바. 통상적인 범위안에서 시·도당의 대표자가 참석하는 당직자회의(읍·면·동단위 이상의 지역책임자급 간부와 관할 구·시·군의 수에 상당하는 상위직의 간부가 참석하는 회의를 말한다)에 참석한 당직자에게 식사류의 음식물(온천장·관광지 또는 유흥시설을 갖춘 장소 등에서 하는 음식물을 포함한 접대를 제외한다)을 제공하는 행위

2. 의례적 행위

가. 민법 제777조(친족의 범위)의 규정에 의한 친족의 관혼상제의식 기타 경조사에 축의·부의금품을 제공하는 행위

나. 정당의 대표자가 당해 당부에서 근무하는 유급사무직원에게 연말·설 또는 추석에 의례적인 선물을 제공하는 행위

다. 정당의 대표자가 주관하는 당무에 관한 회의에서 참석한 각급 당부의 대표자·책임자 또는 유급당직자에게 정당의 경비로 식사류의 음식물을 제공하는 행위

라. 정당의 중앙당의 대표자가 당무과약 및 지역여론을 수렴하기 위하여 시·도당을 방문하는 때에 정당의 경비로 방문지역의 기관·단체의 장 또는 사회단체의 간부나 언론인 등 제한된 범위의 인사를 초청하여 간담회를 개최하고 식사류의 음식물을 제공하는 행위

마. 친목회·향우회·종친회·동창회 등 각종 사교·친목단체 및 사회단체의 구성원으로서 당해 단체의 정관·규약 또는 운영관례상의 의무에 기하여 종전의 범위안에서 회비를 납부하는 행위

바. 종교인이 평소 자신이 다니는 교회·성당·사찰 등에 통상의 예에 따라 헌금(물품의 제공을 포함한다)하는 행위

사. 통상적인 범위안에서 선거운동을 위하여 후보자와 함께 다니는 자나 국회의원·후보자·예비후보자가 관할구역안의 지역을 방문하는 때에 함께 다니는 자에게 식사류의 음식



물(온천장·관광지 또는 유흥시설을 갖춘 장소 등에서 하는 음식물을 포함한 접대를 제외한다)을 제공하는 행위. 이 경우 함께 다니는 자의 범위에 관하여는 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

- 아. 기관·단체·시설의 대표자가 소속 상근직원이나 그 배우자, 직계존·비속이 결혼하거나 사망한 때에 통상적인 범위안에서 축의·부의금품을 제공하는 행위
- 자. 읍·면·동 이상의 행정구역단위의 정기적인 문화·예술·체육행사, 각급학교 의 졸업식 또는 공공의 이익을 위한 행사에 의례적인 범위 안에서 상장(부상을 제외한다)을 수여하는 행위. 다만, 제60조의2(예비후보자등록)제1항의 규정에 따른 예비후보자등록신청개시일부터 선거일까지 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)가 직접 수여하는 행위를 제외한다.

### 3. 구호적·자선적 행위

- 가. 법령에 의하여 설치된 사회보호시설중 수용보호시설에 의연금품을 제공하는 행위
- 나. 「재해구호법」의 규정에 의한 구호기관(전국재해구호협회를 포함한다) 및 「대한적십자사 조직법」에 의한 대한적십자사에 천재·지변으로 인한 재해의 구호를 위하여 금품을 제공하는 행위
- 다. 「장애인복지법」 제48조(장애인복지시설)의 규정에 의한 장애인복지시설(유료복지시설을 제외한다)에 의연금품·구호금품을 제공하는 행위
- 라. 「국민기초생활 보장법」에 의한 수급권자인 중증장애인에게 자선·구호금품을 제공하는 행위
- 마. 자선사업을 주관·시행하는 국가·지방자치단체·언론기관·사회단체 또는 종교단체 기타 국가기관이나 지방자치단체의 허가를 받아 설립된 법인 또는 단체에 의연금품·구호금품을 제공하는 행위. 다만, 광범위한 선거구민을 대상으로 하는 경우 누가 주는 것인지를 알 수 있는 방법으로 제공하는 행위를 제외한다.

### 4. 직무상의 행위

- 가. 국가기관 또는 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 행하는 법령에 의한 금품제공행위(지방자치단체가 표창·포상을 하는 경우 부상의 수여를 제외한다. 이하 나목에서 같다)
- 나. 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위
- 다. 구호사업 또는 자선사업을 행하는 국가기관 또는 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 당해 국가기관 또는 지방자치단체의 명의를 나타내어 행하는 구호행위·자선행위
- 라. 선거일전 60일까지 국가·지방자치단체 또는 공공기관[「정부투자기관 관리기본법」 제2조(적용범위)의 규정에 의한 정부투자기관 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기관을 말한다]의 장이 업무과약을 위한 초도순시 또는 연두순시차 하급기관을 방문하여 업무보고를 받거나 주민여론 등을 청취하면서 자체사업계획과 예산에 따라 참석한 소속공무원이나 임·직원, 유관기관·단체의 장과 의례적인 범위안의 주민대표에게 통상적인 범위안에서 식사류(지방자치단체의 장의 경우에는 다과류를 말한다)의 음식물을 제공하는 행위
- 마. 물품구매·공사·역무의 제공 등에 대한 대가의 제공 또는 부담금의 납부 등 채무를 이행하

는 행위

5. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위

③제2항에서 "통상적인 범위안에서 제공하는 음식물"이라 함은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 금액범위안에서 일상적인 예를 갖추는데 필요한 정도로 현장에서 소비될 것으로 제공하는 것을 말하며, 기념품 또는 선물로 제공하는 것은 제외한다.

④삭제 <2004.3.12>

⑤각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다)는 기부행위제한의 주체·내용 및 기간 그 밖에 필요한 사항을 광고 등의 방법으로 홍보하여야 한다.

## 2) 현행법의 해석 : 비준용의 관점(중앙선거관리위원회 유권해석)

- 「공직선거법」 제112조 제2항 제4호 가목·나목의 ‘부상수여 금지’ 규정은 「지방자치법」 제2조에 규정된 지방자치단체 또는 그 장의 행위를 특별히 제한하기 위한 규정이므로 교육감 또는 그 행정기관에는 적용할 수 없을 것임(2006. 9. 27. 회답).

## 3) 입법론 : 비준용하되 교육적 기준에 의한 해석론 적용

- 「공직선거법」 제112조 제2항 제4호 가목과 나목(부상수여 금지)을 교육감에게 적용할 경우 각급학교의 졸업식·경진대회·어린이 날 등 행사시에 학생에 대한 표창·포상을 할 때 부상을 수여할 수 없게 되어 법의 취지와 다르게 불필요한 제한이 될 수 있음.
- 다만, 교육감에게 전면적으로 적용을 배제할 경우 선거구민을 상대로 지위와 예산을 활용하여 선거운동을 하는 것까지 인정하는 결과를 낳을 수 있으므로 선거권이 없는 학생이나 청소년을 상대로 ‘교육적 기준’에 부합하는 수준에서 가능한 것으로 해석되어야 함(「교육·학예에 관한 표창 조례」 등에서 대상·방법·범위를 구체적으로 정하여야 함).
- 「공직선거법」 제112조 제2항 제4호 가목과 나목의 부상 수여가 선거권이 없는 학생이나 청소년에게 허용된다고 할지라도 ‘교육상의 행위를 이용한 선거운동’으로 인정된다면 제85조 제3항에 의해 제한을 받게 됨.

## 아. 교육감 후보자 기호 부여(제150조)

## 1) 쟁점 사항

- 「공직선거법」 제150조 제1항은 투표용지에 후보자의 기호를 표시하도록 하고, 제2항에서는 투표용지에 게재할 후보자의 순위에 따라 기호를 “1, 2, 3” 등으로 표시하도록 함.
- 「지방교육자치에 관한 법률」에 따라 준용되는 「공직선거법」 제150조 제4항에 따라 교육감 선거 후보자의 게재 순위는 무소속 후보자에 준해서 성명의 가나다 순에 의함.
- 정당 추천이 배제되어 있는 교육감 선거에서 정당 추천이 이루어지는 다른 선거와 동일한 기호 부여 방식에 관한 제150조를 준용하여야 하는가?

### [참고법령] 「공직선거법」

**제150조** (투표용지의 정당·후보자의 게재순위 등) ①투표용지에는 후보자의 기호·정당추천후보자의 소속정당명 및 성명을 표시하여야 한다. 다만, 무소속후보자는 후보자의 정당추천후보자의 소속정당명의 난에 "무소속"으로 표시하고, 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당의 기호와 정당명을 표시하여야 한다.

②기호는 투표용지에 게재할 정당 또는 후보자의 순위에 의하여 "1, 2, 3" 등으로 표시하여야 하며, 정당명과 후보자의 성명은 한글로 기재한다. 다만, 한글로 표시된 성명이 같은 후보자가 있는 경우에는 괄호속에 한자를 함께 기재한다.

③후보자의 게재순위를 정함에 있어서는 후보자등록마감일 현재 국회에서 의석을 갖고 있는 정당의 추천을 받은 후보자, 국회에서 의석을 갖고 있지 아니한 정당의 추천을 받은 후보자, 무소속후보자의 순으로 하고, 정당의 게재순위를 정함에 있어서는 후보자등록마감일 현재 국회에서 의석을 가지고 있는 정당, 국회에서 의석을 가지고 있지 아니한 정당의 순으로 한다.

④제3항의 규정에 의하여 관할선거구선거관리위원회가 정당 또는 후보자의 게재순위를 정함에 있어서는 후보자등록마감일 현재 국회에 의석을 가지고 있는 정당이나 그 정당의 추천을 받은 후보자 사이의 게재순위는 국회에서의 다수의석순으로 하되, 같은 의석을 가진 정당이 2 이상인 때에는 최근에 실시된 비례대표국회의원선거에서의 득표수 순으로 하며, 국회에서 의석을 가지고 있지 아니한 정당이나 그 정당의 추천을 받은 후보자 사이의 게재순위는 그 정당의 명칭의 가나다순에 의하고, 무소속후보자 사이의 게재순위는 후보자성명의 가나다순에 의한다.

⑤제4항의 규정에 따라 국회에서 의석을 가지고 있는 정당이나 그 정당추천후보자 사이의 게재순위를 정함에 있어 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당은 그 정당별로 전국적으로 통일된 기호를 우선하여 부여한다. 이 경우 지역구자치구·시·군의원선거에 있어서 전국적으로 통일된 기호를 부여받은 정당이 같은 선거구에 2인 이상의 후보자를 추천한 경우 그 정당이 추천한 후보자 사이의 기호는 후보자성명의 가나다순에 따라 "1-가, 1-나, 1-다"등으로 표시하여야 한다.

1. 국회에 5인 이상의 소속 지역구국회의원을 가진 정당

2. 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거 또는 비례대표지방의회의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당  
(제6항 이하 생략)

## 2) 기호제도의 의의와 연혁

- 「국회의원선거법」(제정 1948.3.17 군정법령 175호) 제33조에서는 국회의원 후보자 투표용지에 인쇄할 후보자 성명의 순서를 추첨에 의하여 정하고 각 후보자에게 배정할 기호를 정하였으며, 기호로는 아라비아 숫자가 아니라 1획, 2획, 3획 등 짧은 선을 사용하였음.
- 「민원의원선거법」(제정 1958.1.25 법률 470호) 제107조에서는 투표용지에 인쇄할 후보자의 순위에 의하여 1,2,3 등으로 기호를 표시하고, 그 순위는 추첨에 의하여 결정하였음.
- 기호는 후보자를 쉽게 구별하도록 도와줄 뿐만 아니라 홍보를 용이하게 하며, 유권자 사이 후보자에 대한 의사소통을 도와주고, 투표용지나 선전벽보의 게재 순위는 기호 순서로 정하게 됨.

## 3) 교육감 선거에서 기호 제도의 문제점

- 정당 추천이 허용되는 다른 선거와 교육감 선거가 동시에 실시되는 경우 전국적으로 동일한 기호를 부여받은 정당 후보자와 같은 정당의 추천을 받은 후보자로 인식되도록 하는 영향이 발생하게 되어 투표권자의 실질적인 의사가 왜곡될 수 있음.
- 2007년 12월 19일 대통령 선거와 동시에 실시된 3곳의 교육감 선거에서 당선된 대통령 후보와 기호가 같은 2번 후보가 모두 당선되는 결과가 나타남.
- 기초자치단체 의원 선거에서 정당 추천이 허용되지 않던 시기에 후보자의 기호로 ‘가, 나, 다’ 등이 사용하였지만 동시선거에서 ‘가’는 기호 1번, ‘나’는 기호 2번과 동일 정당 후보자로 잘못 인식되는 영향이 나타났음.
- 제150조 제4항에 따라 기호 결정을 후보자 성명의 ‘가나다’ 순으로 하도록 함으로써 예비 후보자의 조합에 따라 사전에 기호 추정이 가능함에 따라 정당 후광 효과를 얻을 수 있는 기호를 얻기 위하여 예비 후보자간 부정합한 거래를 불러올 수도 있음.

#### 4) 교육감 선거에서 기호 사용으로 인한 정당효과 방지 대안 검토

##### □ 기호를 사용하지 않고 여러 유형의 투표용지 사용

- 정당의 후보 추천을 기본으로 하는 다른 선거와 연계되는 연상을 방지하기 위하여 기호 자체를 사용하지 않음.
- 역사적으로 기호 사용은 초등의무교육이 완성되지 않은 상황에서 후보를 구별하여 인식시키기 위한 효과적인 도구로 사용되었으나 국민의 학력(學歷)이 높아진 오늘날에는 그 의미가 약화되었음.
- 정당의 후보 추천을 기본으로 하는 선거에서는 정당간 후보의 구별을 용이하게 하기 위하여 전국적으로 동일한 정당 추천 후보자는 동일한 기호를 사용하고 있으나 교육감 선거에서는 정당 추천이 배제되어 있는 만큼 정당정치가 기본이 되어 있는 다른 선거와 달리 기호 사용의 요구가 약함.
- 투표용지에 후보자 게재 순위는 성명의 가나다순에 의해 하나로 고정하지 않고 무작위로 게재하는 여러 종류를 사용함으로써 게재 순위에 따라 나타날 수 있는 잘못된 정당 후광 효과를 중화시킴.
  - (예) 후보자가 3인인 경우 : 게재 순위표의 경우의 수는 6가지로서 6가지 유형의 투표용지를 투표소 또는 시군구 선거관리위원회 단위별로 균형 있게 사용함.
  - (예) 후보자가 5인인 경우 : 게재 순위표의 경우의 수는 120가지가 나오게 되어 너무 많으므로 120가지 중 추첨에 의해 10가지 정도를 선택한 다음 이 유형을 지역별로 균형 있게 사용함.
  - 투표용지는 다양한 게재 순위표를 사용하더라도 선전벽보의 부착 등 일반 선거사무의 수행에 필요한 순위는 추첨에 의해 결정함.
- 투표용지에는 교육감 선거에서 정당 추천이 배제되어 있다는 취지의 글을 표시하도록 하여 투표자에게 혼동의 여지를 줄여줌.
- 기호를 사용하지 않음으로써 후보자가 자신을 홍보하고 유권자에게 인식시킬 수 있는 유용한 도구를 잃게 되는 반면, 후보자의 특성에 관심을 집중시킬 수 있도록 유도할 수도 있음.

## □ 투표소에 투표 공간을 별도로 배치

- 정당 추천이 허용되는 다른 선거의 투표와 구별하기 위하여 각 투표소별로 투표 공간을 2개씩 마련하여 정당 참여 선거의 투표와 교육감 선거의 투표를 서로 다른 공간에서 하도록 함.
- 정당 후광 효과를 어느 정도 상쇄시킬 수 있는지에 대해서는 시뮬레이션을 통해 효과 검증이 되어야 함.
- 투표공간을 별도로 마련함으로써 선거비용이 늘어나게 되며 현실적으로 투표 공간을 별도로 확보하기 어려움.

## □ 아라비아 숫자가 아닌 ‘가, 나, 다 등’의 기호 사용

- 교육감선거 시 투표용지에 사용할 기호는 후보자의 순위에 따라 “가, 나, 다” 등으로 표시하고, 투표용지에 게재할 후보자의 순위는 추첨에 의하도록 함.
- 아라비아 숫자와 다르게 ‘가, 나, 다’ 등의 기호를 사용하더라도 정당 후광 효과를 효과적으로 상쇄시키지 못하는 것으로 나타나고 있음.
- ‘가, 나, 다’ 등의 기호는 후보자가 자신을 유권자에게 인식시키기 위한 기호로서 효과가 작으며, 여러 후보자가 나올 경우 기호간 혼동의 여지가 있음.
- 1998년 전국동시지방선거에서 기초자치단체 의원의 경우 정당 추천이 금지되었으나 ‘가’와 ‘나’ 기호를 받은 후보자가 압도적으로 많이 당선됨으로써 되었으며, 2002년 전국동시지방선거에서도 같은 현상이 나타났음.
  - 물론 정당 추천이 금지되었지만 소속 정당 표시는 허용되고 정당의 ‘내천’(내부적으로 지지 후보로 추천하는 일)이 많았다는 점을 고려할 때 순수하게 ‘기호 효과’만으로 보기는 어려움.
  - 많은 지역에서 2명의 후보가 입후보한 결과 ‘가 또는 나’ 기호를 받은 후보자가 당선된 것이 기호 효과에 의한 것만은 아님.

## [참고] 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(이주영의원 대표발의, 2007.12.13)

교육감과 교육의원 선거가 정당이 후보자를 내는 타 선거와 동시에 실시되는 경우 동일한 아라비아 숫자 번호를 배정받아 마치 정당 추천 후보로 오인하는 상황이 발생하여 정당 추천을 배제한 이 법의 취지에 어긋난 왜곡된 투표결과를 초래할 수 있으므로

로 교육감과 교육의원 선거의 경우에는 별도 형식의 기호배정으로 정당이 후보를 내는 공직선거 후보자와 명확히 구분할 수 있도록 하고자 함. 즉, 정당 참여 선거에서 ‘1, 2, 3’ 등의 기호를 사용하는 것과 달리 ‘가, 나, 다’ 등의 기호를 사용함.

〈표 IV-8〉 1998년 전국동시지방선거 선거별·기호별 당선자수

구분	시도지사	구시군의 장					지역구시도의원					자치구시군의원			
		1번	2번	3번	기타	무	1번	2번	3번	기타	무	가	나	다	그외
서울	2번	5	19	1			15	78	1			240	220	25	35
부산	1번	11				5	43		1			99	44	6	76
대구	1번	7				1	26					53	19	3	71
인천	3번		9	1			4	20	1		1	54	54	5	22
광주	2번		5					14				20	34	3	24
대전	3번		1	4					14			21	27	10	17
울산	1번	3				2	9				5	21	18	2	18
경기	2번	6	20	2		3	18	61	9			163	219	29	55
강원	1번	13	1	2		2	21	12	3		6	75	54	25	41
충북	3번		2	6		3		3	17		4	53	44	11	38
충남	3번			11	1	3		1	30		1	59	76	31	38
전북	2번		9			5		32			2	88	99	15	47
전남	2번		15			7		42	1		7	92	124	32	47
경북	1번	14	1	2		6	44		5		5	118	95	17	112
경남	1번	14				6	41				5	105	96	17	91
제주	2번	1	2			1	3	8			3	17	11	4	93

기호1 : 한나라당, 기호2 : 새정치국민회의, 기호3 : 자민련

자료출처 : 제2회 전국동시지방선거총람에서 발췌 정리

〈표 IV-9〉 2002년 전국동시지방선거 선거별·기호별 당선자수

구분	시도 지사	구시군의 장				지역구시도의원				자치구시군의원		
		1번	2번	기타	무	1번	2번	기타	무	가	나	그외
서울	1	22	3			82	10			293	177	43
부산	1	13			3	40				106	26	83
대구	1	8				24				73	21	46
인천	1	8	2			23	2		1	90	22	19
광주	2		4		1		16			27	40	17
대전	1			5		8		8		44	22	9
울산	1	3		2		13		2	1	23	16	20
경기	1	24	4	1	2	84	7		3	244	159	97
강원	1	15	2			31	6		2	75	50	65
충북	1	5	1	3	2	19	1	2	2	50	46	54
충남	2	4	2	7	2	7	3	19	3	76	70	63
전북	2		9		5		27		5	87	84	66
전남	2		16		6		44		2	117	107	67
경북	1	21			2	17			4	119	122	98
경남	1	16			4	44			1	137	95	82
제주	2	1	1		2	9	5		2	16	13	9

기호1 : 한나라당, 기호2 : 민주당

자료출처 : 제3회 전국동시지방선거총람에서 발췌 정리

## □ 정당 참여선거와 동시선거를 실시하지 않음

- 정당 참여 선거와 동시선거를 실시하지 않고 별도의 시기에 선거를 실시함으로써 정당 정치의 효과를 원천적으로 막음.
  - 2006년 12월 20일 「지방교육자치에 관한 법률」 개정으로 2010년부터 동시선거를 실시하도록 임기 조정이 이루어진 상황에서 별도로 선거를 실시할 경우 혼란이 발생하게 됨.
  - 2006년 「지방교육자치에 관한 법률」 개정으로 지방교육자치와 일반지방자치의 통합성과 연계성을 추구하고 있고, 교육감 선거에서 「공직선거법」을 준용하는 체제로 변경된 만큼 지방동시선거와 별도로 실시할 명분이 약함.
  - 별도로 교육감 선거를 실시할 경우 선거의 횟수가 늘어나게 되어 주민 생활의 안정을 해칠 수 있고, 선거비용이 늘어남으로써 지방재정의 건전성을 약화시킬 수 있으며, 투표 참여율이 낮아서 당선인의 주민 대표성에 문제가 제기될 수 있음.
- 2007년 2월 14일 실시된 부산광역시 교육감 선거의 유권자 2,849,049명 중 437,259



명이 참여하여 15.3%의 투표율을 나타내었고 당선자는 총 유권자의 5.2%인 147,018표를 득표함.

- 2007년 2월 14일 실시된 부산광역시 교육감 선거에서 부산광역시교육청이 부담하는 선거관리비용은 약 160억원으로 선거관리비용이 지방교육재정의 악화를 초래할 수 있음.

## 5) 입법론

- 별도 선거나 투표공간 별도 마련 등의 대안은 비용 문제가 중요한 과제로 등장하고, 현실적인 물리적 여건이나 선거관리 업무의 부담 등을 고려할 때 적용이 어려운 것으로 판단됨.
- ‘가, 나, 다’ 등의 기호는 후보자 구분 효과가 약하고 여전히 아라비아 숫자가 갖는 정당 후광 효과를 배제하지 못하므로 적절한 대안이 되기 어려움.
- 현행과 같이 아라비아 숫자를 기호로 사용하되 교육의원 선거는 20번부터 번호를 부여하고, 교육감 선거에서는 40번부터 번호를 부여하여 일반 정당 참여 선거와 구별되는 선거임을 표시하면서 정당 후광 효과를 차단함.
  - 지방 동시선거를 실시할 경우 8가지 선거가 동시에 실시되므로 후보자 기호를 보고는 어느 선거의 후보자인지를 구별하기 어렵게 되어 있어 무작위 선거가 될 우려가 있는데 기호 부여 방식을 달리할 경우 차별적 효과를 기대할 수 있음.

## 자. 교원조직의 후보자 추천제와 소속 표시(제47조, 제150조 제1항)

### 1) 쟁점 사항

- 「공직선거법」 제47조 제1항에서 ‘정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 "정당추천후보자"라 한다)로 추천할 수 있다.’고 규정하고 있음.
- 「공직선거법」 제150조 제1항은 투표용지에 후보자의 기호·정당추천후보자의 소속 정당명 및 성명을 표시하도록 하되, 무소속 후보자는 소속 정당명의 난에 ‘무소속’으로 표시하도록 규정함.

- 교육감 후보자는 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조 제2항에 따라 후보자 추천 및 등록은 「공직선거법」의 무소속후보자의 추천 및 등록에 관한 규정을 준용하도록 되어 있음.
- 정당의 후보자 추천제와 마찬가지로 「교육기본법」 제15조의 규정에 의한 교원단체와 「교원지위향상을 위한 특별법」에 따른 교원노동조합이 교육감 후보자를 추천할 수 있도록 할 것인가?
- 교원조직의 후보자 추천제가 채택되지 않을 경우 교육감 후보자의 소속에 대해 제150조 제1항을 그대로 준용하여 무소속으로 표시할 것인가 아니면 소속 교원단체 혹은 교원노동조합을 표시할 수 있도록 수정하여 준용할 것인가?

## 2) 교원조직 추천 또는 소속 조직 표시의 효과

- 따라서 일반 유권자의 입장에서 보면 짧은 선거기간에 후보자들 개개인의 자질과 능력을 일일이 분석·평가하기란 매우 힘든 실정이며, 결과적으로 유권자는 어느 후보자 어떤 성향을 가지고 있는지 모른 채 투표할 수밖에 없는 상황이 나타날 수 있음.
- 「교육기본법」 제15조의 규정에 의한 교원단체는 「교원지위향상을 위한 특별법」 제11조에 따라 교섭·협약권을 가지고 있으며, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」에 따른 교원노동조합은 이 법에 따라 교섭 및 단체협약 체결권을 가지고 있는데 교원단체나 교원노동조합에 따라 교육에 대한 다양한 관점과 정책 방향을 가지고 있음.
- 어느 정당에 가입하여 활동하고 있는지는 후보자의 성향을 파악하는 데 중요한 자료가 되는데, 교육감 후보자는 과거 2년간 정당의 당원이 아니어야 하므로 유권자의 입장에서 후보자에 관한 정보를 얻기 어려움.
- 교육감 후보자가 되기 위해서는 교육경력 또는 교육공무원으로서 교육행정경력이 5년 이상인 자이어야 하는데 현행법에서 교원이나 교육공무원의 정치활동은 엄격히 금지되어 있는 상황임.
- 교육감 후보자에 대해 교원조직의 추천제를 도입할 경우 일정한 검증 장치를 거치게 됨으로써 유능한 후보자가 교원 조직을 통해 양성되고 추천될 수 있게 됨.
- 교육감 후보자가 소속하고 있는 교원단체 또는 교원노동조합은 후보자 개인으로서

는 유권자에게 ‘소속 교원 조직의 활동으로부터 자신의 자질과 능력이 검증되었고 자신의 교육적 신념이나 정책노선 등이 소속 교원단체나 교원노동조합이 내세운 정책과 틀을 같이한다는 사실을 알릴 수 있으며, 유권자의 입장에서는 선거권을 제대로 행사할 수 있기 위해서는 후보자에 대한 각종 정보의 자유로운 교환이 필연적으로 요청됨.

**[참고판례] 헌법재판소 2003.01.30, 2001헌가4, 판례집 제15권 1집, 19**

4대 지방선거가 동시에 실시되고 있는 탓으로, 유권자들이 후보자들 개개인의 자질과 능력을 일일이 분석·평가하기란 매우 힘든 실정이다. 그러므로 현실적으로 후보자에 대한 정당의 지지·추천 여부는 유권자들이 선거권을 행사함에 있어서 중요한 참고사항이 될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 무리하게 후보자의 정당표방을 금지하는 경우에는 유권자들은 누가 누구이고 어느 후보가 어떠한 정치적 성향을 가졌는지도 모르는 상태에서 ‘장님투표’를 하거나 아니면 선거에 무관심하게 되어 아예 투표 자체를 포기할 수도 있다. 이러한 결과는 유권자들 입장에서 접근하면 후보자의 정치적 실체를 정확히 알고 투표할 수 있기 위한 국민의 알 권리를 중대하게 훼손하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 점들을 종합할 때, 정당표방을 금지함으로써 얻는 공익적 성과와 그로부터 초래되는 부정적인 효과 사이에 합리적인 비례관계를 인정하기 어려워, 법익의 균형성을 현저히 잃고 있다고 판단된다.

**[참고판례] 헌법재판소 2003.01.30, 2001헌가4, 판례집 제15권 1집, 16-17**

후보자가 소속 정당으로부터 지지·추천 받은 사실을 표방하는 것은 유권자들에게 자신의 자질과 능력이 소속 정당에 의해 검증되었고 자신의 정치적 신념, 지향하는 정책노선과 실천적 복안 등이 소속 정당이 내세운 정강·정책과 궤를 같이한다는 사실을 알리면서 동시에 자신을 지지해 달라는 의사를 표현하기 위한 것이다. 따라서 법 제84조가 기초의회의원 후보자에 대해 이러한 정당표방을 금지하는 것은 결국 후보자의 정치적 표현의 자유를 제한하는 결과를 가져온다. 또한, 위 조항은 특정 후보자가 정당의 지지·추천을 받았는지에 관한 정보가 유권자들에게 전달되는 것을 원천적으로 봉쇄함으로써 유권자들의 알 권리를 제약하는 측면도 지니고 있다 할 것이다.

주권자인 국민이 선거권을 제대로 행사할 수 있기 위해서는 후보자에 대한 각종 정보의 자유로운 교환이 필연적으로 요청된다. 그러므로 선거에 있어서는 헌법 제21조의 표현의 자유가 최대한 보장되어야 함은 두말할 나위가 없다. 즉, 후보자로서는 유권자들에게 자신의 정치적 식견과 이념을 비롯한 정치적 정체성을 자유롭게 알릴 수 있어야 하고, 유권자의 입장에서는 후보자에 관한 각종 정보에 자유롭게 접근할 수 있어야 한다.

### 3) 입법 방안

- 「국가공무원법」 제65조에서 공무원의 선거운동을 금지하고 있고, 이 규정은 「사립

학교법」 제55조에 의해 사립학교 교원에게도 동일하게 적용되고 있으며, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」에서도 교원 노동조합의 정치활동을 금지하고 있으므로 교원조직에게 교육감 후보 추천권을 부여할 경우 기본 법령의 틀을 전 체적으로 조정하여야 하는 문제가 발생하게 되어 채택하기 어려움.

- 교원단체 및 교원노동조합은 정당과 달리 가입 자격이 상당히 제한된 특정 직업 조직이므로 선거에서 추천권을 부여할 경우 국민의 공직 취임권을 부당하게 제한할 수 있어 채택하기 어려움.
- 교육감 후보자는 희망에 따라 「교육기본법」 제15조의 규정에 의한 교원단체와 「교원지위향상을 위한 특별법」에 따른 교원노동조합에 가입하고 있는 경우 그 가입하고 있는 조직을 투표용지에 표시하는 문제는 별도 과제임.

## **차. 교육감 당선자의 정당 가입(제192조)**

### **1) 쟁점 사항**

- 「공직선거법」 제192조 제1항부터 제3항에 따라 당선인이 선거일에 또는 임기 개시 전에 피선거권이 없게 된 때에는 당선외 효력이 상실됨.
- 교육감 선거의 선거기간 중에 교육감 선거의 후보자가 당적을 보유할 경우 「공직선거법」 제52조(등록무효) 제1항 제7호의 사유(7. 무소속후보자가 정당의 당원이 된 때)에 따라 후보자등록은 무효가 됨(중앙선거관리위원회 2007. 1. 17. 회답).
- 교육감으로 당선된 자가 그 임기개시 전에 당적을 보유하는 경우에 당선을 무효로 하는 관련 규정이 없으므로 해당 당선은 무효가 되지 않을 것임. 다만, 교육감은 「정당법」 제22조 제1항에 따라 정당의 당원이 될 수 없는 자에 해당됨(중앙선거관리위원회 2007. 1. 17. 회답).
- 교육감으로 당선된 자가 임기 개시 전이나 임기 중에 정당의 당원이 되지 못하도록 할 것인가?

### **2) 검토사항**

- 「공직선거법」 제192조를 준용할 경우 동조 제3항 제2호에서 ‘당선인이 제52조(등록

무효) 제1항 각호의 1 또는 같은 조 제2항의 등록무효사유에 해당하는 사실이 발견된 때'를 당선 무효 사유로 제시하고 있는 만큼 「공직선거법」 제52조 제1항 제7호의 사유로서 '무소속후보자가 정당의 당원이 된 때'에 따라 당원이 된 교육감 당선인은 당선이 무효가 된다고 해석될 수도 있음.

- 중앙선거관리위원회는 「정당법」 제22조 제1항 제1호의 '지방자치단체의 장'에 교육감은 포함되지 않는다고 해석하고 있으나 '선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장'이란 표현을 보면 교육감이 배제된다고 단정하기 곤란함.
- 교육감 후보자가 후보자 등록시에 과거 2년간 정당의 당원이 아니어야 한다는 자격 조건은 단순히 선거에 한하여 정당의 참여를 제한하는 수준을 넘어서 교육과 정치의 분리를 지향하는 것이므로 교육감 당선 후나 취임 후에도 정당의 당원이 되지 못하도록 하는 것이 타당할 것임.
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제93조에서는 교육감이 정당의 당원이 된 때를 퇴직 사유로 정하고 있음.

### 3) 입법론

- 「지방교육자치에 관한 법률」에 교육감의 정당 가입을 제한하는 규정을 둘 필요가 있음.

#### [참고법령] 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

**제93조** (도교육감의 퇴직) 도교육감이 다음 각 호의 어느 하나에 해당된 때에는 그 직에서 퇴직된다.

1. 도교육감이 겸임할 수 없는 직에 취임한 때
2. 피선거권이 없게 된 때(제주자치도의 구역 밖으로 주민등록을 이전한 때를 포함한다)
3. 정당의 당원이 된 때

#### [참고법령] 「정당법」

제22조 (발기인 및 당원의 자격) ①국회의원 선거권이 있는 자는 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 취임

하는 지방자치단체의 장, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체의 정책연구위원과 「고등교육법」 제14조(교직원의 구분)제1항·제2항의 규정에 의한 총장·학장·교수·부교수·조교수·전임강사인 교원을 제외한다.

2. 총장·학장·교수·부교수·조교수·전임강사를 제외한 사립학교의 교원
3. 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자
- ②대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.

### [참고법령] 「공직선거법」

제52조 (등록무효) ①후보자 등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다.

1. 후보자의 피선거권이 없는 것이 발견된 때
2. 제47조(정당의 후보자추천)제1항 본문의 규정에 위반하여 선거구별로 선거할 정수범위를 넘어 추천하거나, 비례대표지방의회의원선거에 있어 같은 조 제3항의 규정에 의한 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반하거나, 제48조(선거권자의 후보자추천)제2항의 규정에 의한 추천인수에 미달한 것이 발견된 때
3. 제49조(후보자등록 등)제4항제2호 내지 제5호의 규정에 의한 서류를 제출하지 아니한 것이 발견된 때
4. 제49조제6항의 규정에 위반하여 등록된 것이 발견된 때
5. 제53조(공무원 등의 입후보)제1항 및 제3항의 규정에 위반하여 등록된 것이 발견된 때
6. 정당추천후보자가 당적을 이탈·변경하거나 2 이상의 당적을 가지고 있는 때(후보자등록신청시에 2 이상의 당적을 가진 경우를 포함한다), 소속정당의 해산이나 그 등록의 취소 또는 중앙당의 시·도당창당승인취소가 있는 때
7. 무소속후보자가 정당의 당원이 된 때
8. 제266조(선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한)제2항 및 제57조의2(당내경선의 실시)제2항의 규정에 위반하여 등록된 것이 발견된 때

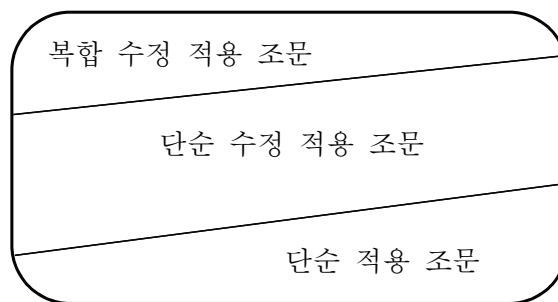
## 3. 「공직선거법」 준용 대상 조문

### 가. 「공직선거법」 중 준용 대상 조문의 분류

- 「공직선거법」의 준용 대상 조문은 준용 조문과 비준용 조문으로 구분하고, 준용 조문은 다시 단순 적용 조문, 단순 수정 적용 조문, 복합 수정 적용 조문으로 구분할 수 있음.
- 단순 적용 조문 : 대통령, 국회의원, 지방자치단체의 장, 지방의회 의원 선거에 공통

적으로 적용되는 조문으로서 교육감 선거에 대해서도 수정 없이 적용할 조문  
 - 제1장(총칙), 제5장(선거인명부), 제7장(선거운동), 제8장(선거비용), 제10장(투표)  
 과 제11장(개표), 제16장(벌칙) 등에 포함된 다수의 조문

- 단순 수정 적용 조문 : 지방자치단체의 장 선거와 교육감 선거 사이 동질성을 반영하고 있는 조문으로서 단순히 용어 수정 또는 삭제만 필요한 조문
  - ‘지방자치단체의 장’ 또는 ‘시·도지사’를 ‘교육감’으로 바꾸어 읽으면 되는 조문
  - 정당 추천제가 배제되어 있는 만큼 선거 활동과 관련하여 단순히 정당 부분을 삭제하고 적용하면 되는 조문
- 복합 수정 적용 조문 : 「지방교육자치에 관한 법률」의 규정이나 취지와 상충되는 부분, 교육감 선거의 특수성을 반영하여야 할 부분을 반영하는 수정이 필요한 조문
- 적용 제외 조문 : 교육감 선거와 무관하거나 정당의 선거 참여가 배제된 교육감 선거에서 정당의 선거활동 지원에 관련된 조문은 적용되지 않음.



[그림 IV-4] 「공직선거법」 중 교육감 선거 준용 조문의 분류

## 나. 조문별 준용 관계

- 교육감 선거에 「공직선거법」을 준용하되 단순 적용, 단순 수정, 복합 수정으로 구분하여 제시하면 다음과 같으며, 이 중 복합 수정의 경우 선거법 규정의 명료화를 위하여 「지방교육자치에 관한 법률」에서 수정 적용하는 방식을 구체적으로 명시하도록 함.

〈표 IV-10〉 공직선거법」 중 교육감 선거 준용 관계 분류

「공직선거법」 조문	준용 여부
<b>제1장 總則</b>	
제1조 目的	단순 수정(용어 대치)
제2조 적용범위	단순 수정(용어 대치)
제3조 選舉人의 定義	단순 적용(선거 공통사항)
제4조 人口의 기준	단순 수정(용어 대치)
제5조 選舉事務協助	단순 적용(선거 공통사항)
제6조 選舉權行使의 보장	단순 적용(선거 공통사항)
제7조 政黨·候補者 등의 公正競爭義務	단순 적용(선거 공통사항)
제8조 言論機關의 公正報道義務	단순 적용(선거 공통사항)
제8조의2 選舉放送審議委員會	단순 적용(선거 공통사항)
제8조의3 選舉記事審議委員會	단순 적용(선거 공통사항)
제8조의4 選舉報道에 대한 反論報道請求	단순 적용(선거 공통사항)
제8조의5 인터넷선거보도심의위원회	단순 적용(선거 공통사항)
제8조의6 인터넷언론사의 정정보도 등	단순 수정(용어 대치)
제8조의7 선거방송토론위원회	단순 적용(선거 공통사항)
제9조 公務員의 中立義務 등	단순 적용(선거 공통사항)
제10조 社會團體 등의 公明選舉推進活動	단순 적용(선거 공통사항)
제10조의2 選舉不正監視團	단순 적용(선거 공통사항)
제10조의3 사이버선거부정감시단	단순 적용(선거 공통사항)
제11조 候補者 등의 身分保障	단순 수정(용어 대치)
제12조 選舉管理	단순 수정(용어 대치)
제13조 選舉區選舉管理	단순 수정(용어 대치)
제14조 任期開始	단순 수정(용어 대치)
<b>第2章 選舉權과 被選舉權</b>	
제15조 選舉權	단순 수정(용어 대치)
제16조 被選舉權	단순 수정(용어 대치)
제17조 年齡算定基準	단순 적용(선거 공통사항)
제18조 選舉權이 없는 者	단순 적용(선거 공통사항)
제19조 被選舉權이 없는 者	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第3章 選舉區域과 議員定數</b>	
제20조 選舉區	단순 수정(용어 대치)
제21조 國會의 議員定數	적용배제(교육감 선거와 무관)
제22조 市·道議會의 議員定數	적용배제(교육감 선거와 무관)
제23조 자치구·시·군의회의 의원정수	적용배제(교육감 선거와 무관)
제24조 選舉區劃定委員會	적용배제(교육감 선거와 무관)
제25조 國會議員地域區의 劃定	적용배제(교육감 선거와 무관)
제26조 地方議會議員選舉區의 劃定	적용배제(교육감 선거와 무관)
제27조 任期중 國會議員地域區를 변경한 때의 選舉	적용배제(교육감 선거와 무관)



猶豫	
제28조 任期중 地方議會의 議員定數의 調整 등	적용배제(교육감 선거와 무관)
제29조 地方議會議員의 增員選舉	적용배제(교육감 선거와 무관)
제30조 地方自治團體의 廢置·分合시의 選舉 등	단순 수정(용어 대치)
제31조 投票區	단순 적용(선거 공통사항)
제32조 區域의  변경 등	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第4章 選舉期間과 選舉日</b>	
제33조 選舉期間	단순 수정(용어 대치)
제34조 選舉日	단순 수정(용어 대치)
제35조 補闕選舉 등의 選舉日	단순 수정(용어 대치)
제36조 延期된 選舉 등의 選舉日	단순 수정(용어 대치)
<b>第5章 選舉人名簿</b>	
제37조 名簿作成	단순 수정(용어 대치)
제38조 不在者申告	단순 적용(선거 공통사항)
제39조 名簿作成의 監督 등	단순 적용(선거 공통사항)
제40조 名簿閱覽	단순 적용(선거 공통사항)
제41조 異議申請과 決定	단순 적용(선거 공통사항)
제42조 不服申請과 決定	단순 적용(선거 공통사항)
제43조 名簿漏落者의 구제	단순 적용(선거 공통사항)
제44조 名簿의  확정과  효력	단순 적용(선거 공통사항)
제45조 名簿의 再作成	단순 적용(선거 공통사항)
제46조 名簿寫本의  교부	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第6章 候補者</b>	
제47조 政黨의 候補者推薦	적용배제(교육감선거에 정당참여 배제)
제48조 選舉權者의 候補者推薦	단순 수정(용어 대치)
제49조 候補者登錄 등	단순 수정(용어 대치)
제50조 候補者推薦의 取消과  변경의  금지	단순 적용(선거 공통사항)
제51조 追加登錄	준용 배제(교육감 선거와 무관)
제52조 登錄無效	단순 적용(선거 공통사항)
제53조 公務員 등의 立候補	준용 배제(공무원 사직 요구 관련)
제54조 候補者辭退의 申告	단순 적용(선거 공통사항)
제55조 候補者登錄 등에 관한 公告	단순 적용(선거 공통사항)
제56조 寄託金	단순 수정(용어 대치)
제57조 寄託金의  반환 등	단순 수정(용어 대치)
<b>제6장의2 政당의 후보자 추천을 위한 당내경선</b>	
제57조의2  당내경선의 실시	적용배제(교육감선거에 정당참여 배제)
제57조의3  당내경선운동	적용배제(교육감선거에 정당참여 배제)
제57조의4  당내경선사무의 위탁	적용배제(교육감선거에 정당참여 배제)
제57조의5  당원 등 매수금지	적용배제(교육감선거에 정당참여 배제)
제57조의6  위탁하는 당내경선에 있어서의 이의제기	적용배제(교육감선거에 정당참여 배제)
<b>第7章 選舉運動</b>	

제58조 定義 등	단순 적용(선거 공통사항)
제59조 選舉運動期間	단순 적용(선거 공통사항)
제60조 選舉運動을 할 수 없는 者	복합 수정 적용(제1항제4호 단서 수정)
제60조의2 예비후보자등록	복합 수정(제2항제2호 적용배제)
제60조의3 예비후보자 등의 선거운동	단순 적용(선거 공통사항)
제61조 選舉運動機構의 設置	단순 수정(용어대치)
제61조의2 정당선거사무소의 설치	적용배제(교육감선거에 정당참여 배제)
제62조 選舉事務關係者の 選任	단순 수정(용어대치)
제63조 選舉運動機構 및 選舉事務關係者の 申告	단순 적용(선거 공통사항)
제64조 宣傳壁報	단순 적용(선거 공통사항)
제65조 선거공보	단순 수정(용어대치)
제66조 선거공약서	단순 수정(용어대치)
제67조 현수막	단순 적용(선거 공통사항)
제68조 어깨띠	단순 수정(용어대치)
제69조 新聞廣告	단순 수정(용어대치)
제70조 放送廣告	적용배제(교육감 선거와 무관)
제71조 候補者 등의 放送演說	단순 수정(용어대치)
제72조 放送施設主管 候補者演說의 放送	단순 적용(선거 공통사항)
제73조 經歷放送	단순 수정(용어대치)
제74조 放送施設主管 經歷放送	단순 적용(선거 공통사항)
제75조 삭제	
제76조 삭제	
제77조 삭제	
제78조 삭제	
제79조 公開場所에서의 演說・對談	단순 수정(용어대치)
제80조 演說禁止場所	단순 적용(선거 공통사항)
제81조 團體의 候補者 등 초청 對談・討論會	단순 수정(용어대치)
제82조 言論機關의 候補者 등 초청 對談・討論會	단순 적용(선거 공통사항)
제82조의2 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회	단순 수정(용어대치)
제82조의3 선거방송토론위원회 주관 정책토론회	적용배제(교육감선거에 정당참여 배제)
제82조의4 정보통신망을 이용한 선거운동	단순 적용(선거 공통사항)
제82조의5 선거운동정보의 전송제한	단순 적용(선거 공통사항)
제82조의6 인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명 확인	단순 적용(선거 공통사항)
제82조의7 인터넷광고	단순 적용(선거 공통사항)
제83조 交通便利의 제공	적용배제(교육감 선거와 무관)
제84조 무소속후보자의 政黨標榜禁止	복합 수정(당원 경력 표시 관련)
제85조 地位를 이용한 選舉運動禁止	단순 수정(용어대치)
제86조 公務員 등의 選舉에 영향을 미치는 행위금지	단순 적용(선거 공통사항)
제87조 단체의 선거운동금지	복합 수정(정당 선거 참여 제한)
제88조 他候補者를 위한 選舉運動禁止	단순 적용(선거 공통사항)

제89조 類似機關의 設置禁止	단순 적용(선거 공통사항)
제89조의2 삭제	
제90조 施設物設置 등의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제91조 擴聲裝置와 自動車 등의 사용제한	단순 수정(용어대치)
제92조 映畵 등을 이용한 選舉運動禁止	단순 적용(선거 공통사항)
제93조 脫法方法에 의한 文書·圖畵의 배부·게시 등 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제94조 放送·新聞 등에 의한 廣告의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제95조 新聞·雜誌 등의 통상방법외의 배부금지	단순 적용(선거 공통사항)
제96조 虛僞論評·報道의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제97조 放送·新聞의 不法利用을 위한 행위 등의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제98조 選舉運動을 위한 放送利用의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제99조 構內放送 등에 의한 選舉運動禁止	단순 적용(선거 공통사항)
제100조 錄音器 등의 사용금지	단순 적용(선거 공통사항)
제101조 他演說會 등의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제102조 夜間演說 등의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제103조 各種集會 등의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제104조 演說會場에서의 騷亂行爲 등의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제105조 行列 등의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제106조 戶別訪問의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제107조 署名·捺印運動의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제108조 輿論調査의 結果公表禁止 등	복합 수정(정당 활동 제한 비적용)
제109조 書信·電報 등에 의한 選舉運動의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제110조 候補者 등의 誹謗禁止	단순 적용(선거 공통사항)
제111조 議政活動 보고	단순 적용(선거 공통사항)
제112조 기부행위의 정의 등	복합 수정(부상수여 관련)
제113조 후보자 등의 기부행위제한	단순 수정(용어대치)
제114조 政黨 및 候補者の 家族 등의 寄附行爲制限	복합 수정(정당활동 제한 비적용)
제115조 第三者의 寄附行爲制限	복합 수정(정당활동 제한 비적용)
제116조 寄附의 勸誘·요구 등의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제117조 寄附받는 행위 등의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제117조의2 삭제	
제118조 選舉日 후 答禮禁止	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第8章 選舉費用</b>	
제119조 選舉費用 등의 定義	단순 적용(선거 공통사항)
제120조 選舉費用으로 인정되지 아니하는 費用	단순 적용(선거 공통사항)
제121조 선거비용제한액의 산정	단순 수정(용어대치)
제122조 선거비용제한액의 공고	단순 적용(선거 공통사항)
제122조의2 選舉費用의 補填 등	단순 수정(용어대치)
제123조 삭제	

제124조 삭제	
제125조 삭제	
제126조 삭제	
제127조 삭제	
제128조 삭제	
제129조 삭제	
제130조 삭제	
제131조 삭제	
제132조 삭제	
제133조 삭제	
제134조 삭제	
제135조 選舉事務關係者에 대한 手當과 實費補償	단순 적용(선거 공통사항)
제135조의2 選舉費用補填의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제136조 삭제	
<b>第9章 選舉와 관련있는 政黨活動의 規制</b>	
제137조 政綱·정책의 新聞廣告 등의 제한	적용배제(교육감선거와 무관)
제137조의2 政綱·정책의 放送演說의 제한	적용배제(교육감선거와 무관)
제138조 政綱·政策弘報物의 배부제한 등	적용배제(교육감선거와 무관)
제138조의2 정책공약집의 배부제한 등	적용배제(교육감선거와 무관)
제139조 政黨機關紙의 발행·배부제한	적용배제(교육감선거와 무관)
제140조 創黨大會 등의 개최와 告知의 제한	적용배제(교육감선거와 무관)
제141조 黨員集會의 제한	적용배제(교육감선거와 무관)
제142조 삭제	
제143조 삭제	
제144조 政黨의 黨員募集 등의 제한	적용배제(교육감선거와 무관)
제145조 黨舍揭示 宣傳物 등의 제한	적용배제(교육감선거와 무관)
<b>第10章 投票</b>	
제146조 選舉方法	단순 적용(선거 공통사항)
제146조의2 투표관리관	단순 적용(선거 공통사항)
제147조 投票所의 設置	단순 적용(선거 공통사항)
제148조 不在者投票所의 設置	단순 적용(선거 공통사항)
제149조 機關·施設안의 不在者投票所	단순 적용(선거 공통사항)
제150조 投票用紙의 政黨·候補者의 掲載順位 등	적용배제(별도 방식 규정)
제151조 投票用紙와 投票函의 작성	단순 적용(선거 공통사항)
제152조 投票用紙模型 등의 公告	단순 적용(선거 공통사항)
제153조 投票案内文의 발송	단순 적용(선거 공통사항)
제154조 不在者申告人에 대한 投票用紙의 발송	단순 적용(선거 공통사항)
제155조 投票時間	단순 적용(선거 공통사항)
제156조 投票의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제157조 投票用紙受領 및 記票節次	단순 적용(선거 공통사항)
제158조 不在者投票	단순 적용(선거 공통사항)

제159조 記票方法	단순 적용(선거 공통사항)
제160조 삭제	
제161조 投票參觀	단순 적용(선거 공통사항)
제162조 不在者投票參觀	단순 적용(선거 공통사항)
제163조 投票所 등의 出入制限	단순 적용(선거 공통사항)
제164조 投票所 등의 秩序維持	단순 적용(선거 공통사항)
제165조 武器나 凶器 등의 携帶禁止	단순 적용(선거 공통사항)
제166조 投票所内外에서의 騷亂言動禁止 등	단순 수정
제167조 投票의 秘密保障	단순 적용(선거 공통사항)
제168조 投票函 등의 封鎖·封印	단순 적용(선거 공통사항)
제169조 투표록의 작성	단순 적용(선거 공통사항)
제170조 投票函 등의 송부	단순 적용(선거 공통사항)
제171조 投票關係書類의 引繼	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第11章 開票</b>	
제172조 開票管理	단순 적용(선거 공통사항)
제173조 開票所	단순 적용(선거 공통사항)
제174조 開票事務員	단순 적용(선거 공통사항)
제175조 開票開始	단순 적용(선거 공통사항)
제176조 不在者投票의 開票	단순 적용(선거 공통사항)
제177조 投票函의 開函	단순 적용(선거 공통사항)
제178조 開票의 進行	단순 적용(선거 공통사항)
제179조 無效投票	단순 적용(선거 공통사항)
제180조 投票의 효력에 관한 異議에 대한 決定	단순 수정
제181조 開票參觀	단순 적용(선거 공통사항)
제182조 開票觀覽	단순 적용(선거 공통사항)
제183조 開票所의 出入制限과 秩序維持	단순 적용(선거 공통사항)
제184조 投票紙의 구분	단순 적용(선거 공통사항)
제185조 開票錄·集計錄 및 選舉錄의 작성 등	단순 적용(선거 공통사항)
제186조 投票紙·開票錄 및 選舉錄 등의 보관	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第12章 當選人</b>	
제187조 大統領當選人의 決定·公告·통지	적용배제(교육감선거와 무관)
제188조 地域區國會議員當選人의 決定·公告·통지	적용배제(교육감선거와 무관)
제189조 비례대표국회의원의석의 배분과 당선인의 결정·공고·통지	적용배제(교육감선거와 무관)
제190조 지역구지방의회의원당선인의 결정·공고·통지	적용배제(교육감선거와 무관)
제190조의2 비례대표지방의회의원당선인의 결정·공고·통지	적용배제(교육감선거와 무관)
제191조 地方自治團體의 長의 當選人의 決定·公告·통지	단순 수정(용어대치)
제192조 被選舉權喪失로 인한 當選無效 등	단순 적용(선거 공통사항)

제193조 當選人決定의 錯誤是正	단순 수정(용어대치)
제194조 當選人의 再決定과 比例代表國會議員議席 및 비례대표지방의회의원의석의 再配定	단순 수정(용어대치)
<b>第13章 再選舉와 補闕選舉</b>	
제195조 再選舉	단순 적용(선거 공통사항)
제196조 選舉의 延期	단순 수정(용어대치)
제197조 選舉의 一部無效로 인한 再選舉	단순 적용(선거 공통사항)
제198조 天災·地變 등으로 인한 再投票	단순 적용(선거 공통사항)
제199조 延期된 選舉 등의 실시	단순 적용(선거 공통사항)
제200조 補闕選舉	단순 수정(용어대치)
제201조 補闕選舉 등에 관한 特例	단순 수정(용어대치)
<b>第14章 同時選舉에 관한 特例</b>	
제202조 同時選舉의 定義와 選舉期間	단순 적용(선거 공통사항)
제203조 同時選舉의 범위와 選舉日	단순 수정(용어대치)
제204조 選舉人名簿에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제205조 選舉運動機構의 設置 및 選舉事務關係者の 選任에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제206조 宣傳壁報에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제207조 책자형 선거공보에 관한 特例	적용배제(교육감선거에 정당참여 배제)
제208조 삭제	
제209조 公開場所에서의 演說·對談에 관한 特例	적용배제(교육감선거에 정당참여 배제)
제210조 選舉와 관련있는 政黨活動의 規制에 관한 特例	적용배제(교육감선거에 정당참여 배제)
제211조 投票用紙·投票案内文 등에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제212조 不在者投票用紙의 발송과 회송 등에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제213조 投票參觀人選定 및 지정 등에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제214조 投票函의 開函등에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제215조 開票參觀人 등에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제216조 4개 이상 選舉의 同時實施에 관한 特例	단순 수정(용어대치)
제217조 投票錄·開票錄 등 작성에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제218조 삭제	
<b>第15章 選舉에 관한 爭訟</b>	
제219조 選舉訴請	단순 수정(용어대치)
제220조 訴請에 대한 決定	단순 적용(선거 공통사항)
제221조 「행정심판법」의 準用	단순 적용(선거 공통사항)
제222조 選舉訴訟	단순 수정(용어대치)
제223조 當選訴訟	단순 수정(용어대치)
제224조 選舉無效의 判決 등	단순 적용(선거 공통사항)
제225조 訴訟 등의 처리	단순 적용(선거 공통사항)
제226조 訴訟 등에 관한 통지	단순 수정(용어대치)



제227조 「행정소송법」의 準用 등	단순 적용(선거 공통사항)
제228조 證據調査	단순 적용(선거 공통사항)
제229조 印紙貼付에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第16章 罰則</b>	
제230조 買收 및 利害誘導罪	단순 적용(선거 공통사항)
제231조 財産상의 利益目的의 買收 및 利害誘導罪	단순 적용(선거 공통사항)
제232조 候補者에 대한 買收 및 利害誘導罪	단순 적용(선거 공통사항)
제233조 當選人에 대한 買收 및 利害誘導罪	단순 적용(선거 공통사항)
제234조 當選無效誘導罪	단순 적용(선거 공통사항)
제235조 放送·新聞 등의 不法利用을 위한 買收罪	단순 적용(선거 공통사항)
제236조 買收와 利害誘導罪로 인한 이익의 沒收	단순 적용(선거 공통사항)
제237조 選舉의 自由妨害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제238조 軍人에 의한 選舉自由妨害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제239조 職權濫用에 의한 選舉의 自由妨害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제240조 壁報 기타 宣傳施設 등에 대한 妨害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제241조 投票의 秘密侵害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제242조 投票·開票의 간섭 및 妨害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제243조 投票函 등에 관한 罪	단순 적용(선거 공통사항)
제244조 選舉事務管理關係者나 施設등에 대한 暴行·攪亂罪	단순 적용(선거 공통사항)
제245조 投票所 에서의 武器攜帶罪	단순 적용(선거 공통사항)
제246조 多數人의 選舉妨害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제247조 詐僞登載·虛僞捺印罪	단순 적용(선거 공통사항)
제248조 詐僞投票罪	단순 적용(선거 공통사항)
제249조 投票僞造 또는 增減罪	단순 적용(선거 공통사항)
제250조 虛僞事實公表罪	단순 적용(선거 공통사항)
제251조 候補者誹謗罪	단순 적용(선거 공통사항)
제252조 放送·新聞 등 不正利用罪	단순 적용(선거 공통사항)
제253조 姓名 등의 虛僞表示罪	단순 적용(선거 공통사항)
제254조 選舉運動期間違反罪	단순 적용(선거 공통사항)
제255조 不正選舉運動罪	단순 적용(선거 공통사항)
제256조 各種制限規定違反罪	단순 수정
제257조 寄附行爲의 금지제한 등 違反罪	단순 수정
제258조 選舉費用不正支出 등 罪	단순 적용(선거 공통사항)
제259조 選舉犯罪煽動罪	단순 적용(선거 공통사항)
제260조 양벌규정	단순 적용(선거 공통사항)
제261조 過怠料의 賦課·徵收등	단순 적용(선거 공통사항)
제262조 自首者에 대한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제262조의2 선거범죄신고자 등의 보호	단순 적용(선거 공통사항)
제262조의3 선거범죄신고자에 대한 포상금 지급	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第17章 補則</b>	

제263조 選舉費用의 超過支出로 인한 當選無效	단순 적용(선거 공통사항)
제264조 當選人의 選舉犯罪로 인한 當選無效	단순 적용(선거 공통사항)
제265조 選舉事務長등의 選舉犯罪로 인한 當選無效	단순 적용(선거 공통사항)
제265조의2 당선무효된 자 등의 비용반환	단순 적용(선거 공통사항)
제266조 選舉犯罪로 인한 公務擔任 등의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제267조 起訴·判決에 관한 통지	단순 적용(선거 공통사항)
제268조 公訴時效	단순 적용(선거 공통사항)
제269조 裁判의 관할	단순 적용(선거 공통사항)
제270조 選舉犯의 裁判期間에 관한 强行規定	단순 적용(선거 공통사항)
제270조의2 피고인의 출정	단순 적용(선거 공통사항)
제271조 不法施設物 등에 대한 조치 및 代執行	단순 적용(선거 공통사항)
제271조의2 選舉에 관한 廣告의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제272조 不法宣傳物의 郵送中止	단순 적용(선거 공통사항)
제272조의2 選舉犯罪의 調査등	단순 적용(선거 공통사항)
제272조의3 통신관련 선거범죄의 조사	단순 적용(선거 공통사항)
제273조 裁定申請	단순 적용(선거 공통사항)
제274조 選舉에 관한 신고 등	단순 적용(선거 공통사항)
제275조 選舉運動의 제한·중지	적용배제(교육감 선거와 무관)
제276조 選舉日후 宣傳物 등의 撤去	단순 적용(선거 공통사항)
제277조 選舉管理經費	단순 수정(용어대치)
제277조의2 질병·부상 또는 사망에 대한 보상	단순 적용(선거 공통사항)
제278조 電算組織에 의한 投票·開票	단순 적용(선거 공통사항)



## V. 교육의원 선거에 관한 법의 검토

### 1. 선거구제

#### 가. 현행 법령

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제8조 제1항은 교육의원을 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다고 규정하고, 교육의원 선거에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 함.
- 시·도별로 선출하여야 할 교육의원은 교육위원회 위원 정수의 과반수로서 광주·대전·울산 광역시와 충청북도의 경우 4인으로 가장 적고, 서울특별시의 경우 8인으로 가장 많음.

[별표] 각 시·도별 교육위원회 위원 및 교육의원 정수 (제5조 관련)

시·도	교육위원회 위원 정수	교육의원 정수
서울특별시	15인	8인
부산광역시	11인	6인
대구광역시	9인	5인
인천광역시	9인	5인
광주광역시	7인	4인
대전광역시	7인	4인
울산광역시	7인	4인
경기도	13인	7인

강원도	9인	5인
충청북도	7인	4인
충청남도	9인	5인
전라북도	9인	5인
전라남도	9인	5인
경상북도	9인	5인
경상남도	9인	5인
계	139인	77인

- 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제81조 제2항에서 ‘그 성질에 반하지 아니하는 범위 안에서 「공직선거법」의 지역선거구시·도의회의원선거에 관한 규정을 준용한다.’고 규정하고 있음.

#### [참고법령] 「지방교육자치에 관한 법률」

**제8조** (교육위원의 선출) ①교육위원은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.  
②교육위원 선거에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

#### [참고법령] 「지방자치법」

**제31조** (지방의회의원의 선거) 지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

#### [참고법령] 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

**제80조** (교육위원회의 구성 등) ①교육위원회는 9인으로 구성하되, 도의회의원 4인과 「지방자치법」 제31조 및 「공직선거법」의 지역선거구시·도의회의원선거에 관한 규정에 의하여 별도로 선출한 도의회의원(이하 "교육의원"이라 한다) 5인으로 구성한다.  
②교육위원회 위원장은 교육위원회 위원 중에서 무기명투표로 선출하되, 다수득표자로 한다.  
③교육위원회 위원장의 임기는 2년으로 한다.  
④교육위원회 위원장은 교육위원회의 동의를 얻어 그 직을 사임할 수 있다.  
⑤교육위원회 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 교육위원회 위원이 연장자 순으로 그 직무를 대행한다.  
**제81조** (교육의원 선거) ①정당은 「공직선거법」 제47조의 규정에 불구하고 교육의원선거에 후보자를 추천할 수 없으며, 교육의원 후보자의 추천 및 등록은 「공직선거법」 제48조 및 제49조의 규정에 의한 지역선거구시·도의회의원선거의 무소속후보자의 추천 및 등록에 관한 사항을 준용한다.  
②교육의원 선거에 관하여 이 법에 규정된 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위 안에서 「공직선거법」의 지역선거구시·도의회의원선거에 관한 규정을 준용한다.

## 나. 보통선거의 원칙과 교육의원 선거

- 표의 등가성 또는 투표가치의 평등성은 「헌법」 제11조 제1항에 규정된 ‘평등의 원칙’과 함께 「지방교육자치에 관한 법률」 제8조 제1항에 규정된 ‘평등선거의 원칙’과 관련되어 있음.
- 평등선거의 원칙은 평등의 원칙이 선거제도에 적용된 것으로서 투표의 수적(數的) 평등 즉 복수투표제 등을 부인하고 모든 선거인에게 1인 1표(one man, one vote)를 인정함을 의미할 뿐만 아니라 투표의 성과가치(成果價値)의 평등 즉 1표의 투표가치가 대표자 선정이라는 선거의 결과에 대하여 기여한 정도에 있어서도 평등하여야 함(one vote, one value)을 의미함.
- 교육의원 선거에서 소선거구제를 채택할 경우 교육의원이 일반 시·도 의회 의원보다 10배 이상 많은 주민대표성을 가지므로 표의 등가성 또는 투표가치의 평등성과 관련된 위헌 논란이 제기될 수 있다는 주장이 있으나 교육의원 선거구와 투표가치의 평등성은 관계가 없음.
  - 서울특별시 의회 지역구 의원 대비 교육의원의 선거구 차이는 12배( $96:8=12:1$ )에 달함.
- 주민은 시·도 의회 의원 선거구별로 1표를 행사하고, 교육의원 선거구별로 1표를 행사하며, 각각의 1표는 다른 주민과 비교할 때 대표자 선정에 참여하는 권리 면에서 불평등이 발생하지 않음.
  - 국회의원 또는 시·도 의원 선거에서 선거구별로 인구편차가 클 경우 서로 다른 지역구 주민간에 투표가치의 불평등이 발생하게 되는 것과는 다른 상황임.
  - 지역구 시·도 의원 선거구와 교육의원 선거구 크기의 차이는 평등선거의 원칙과는 관계가 없으며, 이것은 국회의원 선거에서 전국구의 존재가 평등선거의 원칙을 침해하는 문제가 발생하지 않는 것과 마찬가지로임.
- 투표가치의 불평등은 선거구 문제가 아니라 교육위원회가 일반 상임위원회와 달리 「지방교육자치에 관한 법률」 제11조 제2항에 따라 일부 사항에 대해서는 심의권과 함께 의결권을 가지고 있는데서 발생하게 됨.
  - 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과

와 징수에 관한 사항, 기채안(起債案)을 제외하고 교육위원회는 최종 의결권을 갖게 됨.

- 교육위원회의 위원이 되는 일반 지방의원을 선출하는 지역구 주민은 다른 지역구 주민에 비해서 실질적으로 지방자치단체의 의사결정에 2배의 참여권을 갖게 되는 셈이 되어 보통선거의 원칙에 위배될 수 있음.

### [참고법령] 「지방교육자치에 관한 법률」

**제11조** (교육위원회의 의결사항) ①교육위원회는 당해 시·도의 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항을 심사·의결한다.

1. 조례안
  2. 예산안 및 결산
  3. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항
  4. 기채안(起債案)
  5. 기금의 설치·운용에 관한 사항
  6. 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항
  7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항
  8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항
  9. 청원의 수리와 처리
  10. 외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항
  11. 그 밖에 법령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항
- ②제1항제5호 내지 제11호에 규정된 사항에 대하여 행한 교육위원회의 의결은 시·도의회 본회의의 의결로 본다.
- ③교육위원회 위원장은 교육위원회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의안을 의결할 때에는 의결하기 전에 미리 특별시장·광역시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 의견을 들어야 한다.
1. 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안
  2. 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항

### [참고판례] 헌법재판소 1995.12.27, 95헌마224, 판례집 제7권 2집, 771-771

우리 헌법은, 제11조 제1항에서 모든 국민은 법 앞에 평등하다고 규정함으로써 일반적으로 “평등의 원칙”을 선언함과 동시에, 제41조 제1항에서 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다고 규정함으로써 국회의원의 선거에 있어서 “평등선거의 원칙”을 선언하고 있다. 이러한 평등선거의 원칙은 평등의 원칙이 선거제도에 적용된 것으로서 투표의 수적(數的) 평등 즉 복수투표제 등을 부인하고 모든 선거인에게 1인 1표(one man, one vote)를 인정함을 의미할 뿐만 아니라 투표의 성과가치(成

果價値)의 평등 즉 1표의 투표가치가 대표자 선정이라는 선거의 결과에 대하여 기여한 정도에 있어서도 평등하여야 함(one vote, one value)을 의미한다. 그러나 이러한 투표가치의 평등은 모든 투표가 선거의 결과에 미치는 기여도 내지 영향력에 있어서 숫자적으로 완전히 동일할 것까지를 요구하는 것이라고는 보기 어렵다. 왜냐하면 투표가치는 그 나라의 선거제도의 구조와 밀접하게 관련되어 있고 따라서 그 구조가 어떠한가에 따라 결과적으로 선거의 결과에 미치는 투표의 영향력에 어느 정도의 차이가 생기는 것은 면할 수 없기 때문이다.

## 다. 선거구제의 장단점 비교

### 1) 소선거구제

#### ☐ 개요

- 교육의원 정수만큼 시·도에 지역구를 두고 각 지역구별로 1인을 선출하는 제도임.

#### ☐ 장점

- 교육의원의 지역대표성이 강화되어 지역의 다양하고 독특한 교육적 요구에 부응할 수 있음.
- 교육의원의 궐위시에 궐위된 선거구에서만 보궐선거를 실시함으로써 선거비용을 줄일 수 있음.

#### ☐ 단점

- 교육의원이 일반 시·도 의회 의원보다 10배 이상 많은 주민대표성을 가지므로 표의 등가성 또는 투표가치의 평등성과 관련된 위헌 논란이 제기될 수 있음.
  - 서울특별시 의회 지역구 의원 대비 교육의원의 선거구 차이는 12배( $96:8=12:1$ )에 달함.

### 2) 대선거구제

#### ☐ 개요

- 시·도 단위를 하나의 선거구로 하여 시·도 교육위원을 모두 선출하는 제도

#### □ 장점

- 특정 지역에 구속되지 않고 광역 단위의 교육정책 수립에 유리함.

#### □ 단점

- 교육위원의 선거구에 대한 지역적 연계성이 약하여 지역주민의 교육적 요구사항을 의회에 합리적으로 전달할 수 있는 통로가 활용되기 어려움.
- 후보자가 난립할 경우 투표용지 제작에 어려움이 예상됨.
- 교육위원 1인이라도 궐위될 경우 전체 시·도 단위의 선거가 실시됨으로써 선거비용이 과다하게 소요됨.
- 지역의 특성이 다양한 시·도의 경우 후보자의 출신 지역이 편중될 경우 주민의 의사가 의회에 균형 있게 반영되지 못할 수 있으며 주민대표성에 대한 주민의 불만이 제기될 수 있음.

### 3) 정당명부식 비례대표제

#### □ 개요

- 정당이 비례대표 교육위원 후보자를 추천하고 지방선거에서 교육위원 선출을 위한 별도의 정당투표를 실시한 후 정당의 득표 비율에 따라 비례대표 교육위원 당선자를 결정하는 제도
- 교육위원 선출을 위한 별도의 정당투표를 실시하지 않고 지방의원 선거의 득표율을 이용할 경우 직접선거의 원칙과 충돌이 발생하게 됨.

#### [참고판례] 헌법재판소 2001.07.19, 2000헌마91, 판례집 제13권 2집, 79

비례대표제를 채택하는 경우 직접선거의 원칙은 의원의 선출뿐만 아니라 정당의 비례적인 의석확보도 선거권자의 투표에 의하여 직접 결정될 것을 요구하는바, 비례대표의원의 선거는 지역구위원의 선거와는 별도의 선거이므로 이에 관한 유권자의 별도의 의사표시, 즉 정당명부에 대한 별도의 투표가 있어야 함에도 현행제도는 정당명부에 대한 투표가 따

로 없으므로 결국 비례대표의원의 선출에 있어서는 정당의 명부작성행위가 최종적·결정적인 의의를 지니게 되고, 선거권자들의 투표행위로써 비례대표의원의 선출을 직접·결정적으로 좌우할 수 없으므로 직접선거의 원칙에 위배된다.

#### □ 장점

- 정당이 교육의원 선거에 주도적으로 참여함으로써 교육이 선거이슈로 부각될 수 있음.
- 교육의원 선거 방식이 용이하고 비용이 적게 들며 교육의원의 과잉 대표성과 관련한 논란이 해소될 수 있음.
- 교육의원 정수를 초과하여 비례대표 교육의원을 추천할 수 있도록 허용할 경우 교육의원이 꺾히더라도 선거 없이 교육의원을 충원할 수 있음.

#### □ 단점

- 교육의 정치적 중립성이 침해될 우려가 커서 교육의 정치적 중립을 규정한 「헌법」 제31조 제4항의 취지와 관련한 논란이 제기될 수 있음.
- 극단적인 경우 교육위원회 위원 전원이 정당이 추천한 의원으로 모두 충원됨으로써 교육의 중립성이 훼손될 수 있음.
- 정당명부식 비례대표제를 실시할 경우 정당의 추천을 받지 못하고서는 교육의원 선거의 후보자가 될 수 있는 길이 없으므로 「헌법」의 공무담임권을 침해할 우려가 있음. 물론 일반 지방의원 선거에 무소속으로 입후보하여 당선된 후 교육위원회에 소속될 수 있는 길은 열려 있으나 ‘교육의원’으로 당선될 수 있는 길은 제약되는 셈임.
- 지방교육이 정당정치에 종속되는 현상을 빚게 되어 교육계의 반발이 예상됨.

#### [참고판례] 헌법재판소 2007.11.29, 2005헌마977, 공보 제134호, 1358

정당이 후보자를 추천할 수 있도록 입법하더라도, 정당의 추천을 받지 않고 후보자로 될 수 있는 길을 배제하지 않는 이상, 정당의 기초의원 후보자추천제도가 기초의원으로 될 수 있는 기회를 물리적으로 제한하는 것은 아니므로, 기초의원으로 되고자 하는 청구인들의 공무담임권을 직접적으로 침해하는 것이라고 보기는 어렵다.

## 라. 입법론

- 교육의원은 「지방교육자치에 관한 법률」 제6조 제1항에 따라 ‘시·도의회의원의 지위와 권한’을 갖게 되므로 선거구제 역시 지방의원 선거와 동질적인 방향을 지향하여야 하므로 소선거구제를 채택함.
- 비례대표제 방식은 국민의 공무담임권 침해의 우려가 있어 채택하기 곤란함.
- 다만, 소선거구제를 취할 경우 교육위원회가 교육의원과 일반 지방의회의원으로 구성됨으로써 보통선거의 원칙이 침해될 수 있다는 점이 문제가 될 수 있음.
- 시·도별 선거구 획정은 인구, 행정구역, 교통 등을 고려하여 설정하되 헌법 판례에 따라 선거구 간에 선거인 격차가 3 대 1을 넘지 않도록 함.

[참고판례] 헌법재판소 2001.10.25, 2000헌마92, 판례집 제13권 2집, 502-503

인구편차의 허용한계에 관한 다양한 견해 중 현시점에서 선택가능한 방안으로 상하 33 $\frac{1}{3}$ % 편차(이 경우 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 2 : 1)를 기준으로 하는 방안, 또는 상하 50% 편차(이 경우 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 3 : 1)를 기준으로 하는 방안이 고려될 수 있는데, 이 중 상하 33 $\frac{1}{3}$ % 편차 기준에 의할 때 행정구역 및 국회의원정수를 비롯한 인구비례의 원칙 이외의 요소를 고려함에 있어 적지 않은 난점이 예상되므로, 우리 재판소가 선거구획정에 따른 선거구간의 인구편차의 문제를 다루기 시작한지 겨우 5년여가 지난 현재의 시점에서 너무 이상에 치우친 나머지 현실적인 문제를 전적으로 도의시하기는 어렵다고 할 것이어서, 이번에는 평균인구수 기준 상하 50%의 편차를 기준으로 위헌 여부를 판단하기로 한다. 그러나 앞으로 상당한 기간이 지난 후에는 인구편차가 상하 33 $\frac{1}{3}$ % 또는 그 미만의 기준에 따라 위헌 여부를 판단하여야 할 것이다.

## 2. 정당의 교육의원 후보자 추천

### 가. 현행 법령

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조 제2항에서 정당은 교육감 선거에 후보자를 추천할 수 없다고 규정하고 있는 반면, 교육의원 선거에 관해서는 「지방교육자치에 관한 법률」에서 아직 정하고 있지 않음.



- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제81조 제1항에서 정당은 교육의원 후보자를 추천할 수 없다고 규정하고 있음.

## 나. 정당 추천·금지의 논리

### 1) 정당 추천제의 요구

- 교육문제가 정당의 관심사가 됨에 따라 교육에 대한 정치적 협조 체제가 잘 작동될 수 있음.
- 정당이 시·도 지사와 교육의원 모두 후보자를 추천함으로써 일반행정과 교육행정의 정책적 연대 및 교육의 주민 책무성이 제고될 수 있음.
  - 각 정당별 당 차원에서 우수한 교육의원 발굴 노력이 기대될 수 있음.
- 추천한 정당을 통해서 후보자의 자질과 능력이 소속 정당에 의해 검증되었고 자신의 정치적 신념, 지향하는 정책노선과 실천적 복안 등이 소속 정당이 내세운 정강·정책과 궤를 같이한다는 사실을 알릴 수 있으며 유권자는 후보자에 관한 정보를 더 많이 얻을 수 있음.
- 교육의 정치적 중립성을 위해 정당추천제를 배제한다고 하지만 교육위원회 위원 정수의 약 2분의 1은 정당 가입 및 정당의 후보자 추천이 허용되는 선거를 통해 당선된 자로 채워지므로 교육의원 선거에서 정당 추천제를 배제할 경우 오히려 더 소수의 의원(교육위원회 의원 중 교육의원이 아닌 의원)에 의한 정치적 영향력의 비중이 더 커질 수 있음.
- 교육 역시 정치적 의사결정과 무관할 수 없다고 볼 때 정당이나 인물이나의 선택은 궁극적으로 주권자인 국민의 몫이고, 입법자가 후견인적 시각에서 입법을 통하여 그러한 국민의 선택을 대신하거나 간섭하는 것은 민주주의 이념에 비추어 바람직하지 않음.

### [참고판례] 헌법재판소 2003.01.30, 2001헌가4, 판례집 제15권 1집, 16-17

기초의원선거에서 정당의 영향을 배제하고 인물 본위의 투표가 이루어지도록 하겠다는 구체적 입법의도에 대하여는 그 정당성이 의심스럽다. 선거에 당하여 정당이나 아니면 인물이나에 대한 선택은 궁극적으로 주권자인 국민의 몫이고, 입법자가 후견인적 시각에서

입법을 통하여 그러한 국민의 선택을 대신하거나 간섭하는 것은 민주주의 이념에 비추어 바람직하지 않기 때문이다. ...

후보자가 소속 정당으로부터 지지·추천 받은 사실을 표방하는 것은 유권자들에게 자신의 자질과 능력이 소속 정당에 의해 검증되었고 자신의 정치적 신념, 지향하는 정책노선과 실천적 복안 등이 소속 정당이 내세운 정강·정책과 궤를 같이한다는 사실을 알리면서 동시에 자신을 지지해 달라는 의사를 표현하기 위한 것이다. 따라서, 법 제84조가 기초의회의원 후보자에 대해 이러한 정당표방을 금지하는 것은 결국 후보자의 정치적 표현의 자유를 제한하는 결과를 가져온다. 또한, 위 조항은 특정 후보자가 정당의 지지·추천을 받았는지에 관한 정보가 유권자들에게 전달되는 것을 원천적으로 봉쇄함으로써 유권자들의 알 권리를 제약하는 측면도 지니고 있다 할 것이다.

## 2) 정당 추천 금지의 요구

- 교육은 그 본질상 이상적이고 비권력적인 것이지만 정치는 현실적으로 권력적인 것이기 때문에 교육위원회 교육의원까지 정당 추천제를 채택할 경우 교육과 정치가 너무 연결됨으로써 교육의 정치적 중립성이 침해될 수 있음.
- 교육의원 후보자는 등록시에 과거 2년간 정당의 당원이 아니어야 한다는 자격조건은 단순히 선거에 한하여 정당의 참여를 제한하는 수준을 넘어서 교육과 정치의 분리를 지향하는 것이므로 정당의 후보자 추천제는 허용되기 교육의원 자격에 관한 규정에 비추어 정합성을 갖기 어려움.
- 정당이 교육의원 후보자를 추천함에 따라 교육의원의 정치적 중립성이 훼손될 수 있음.
  - 정당의 선거 참여에 대한 교육계의 반발이 예상됨.
- 학식과 덕망을 갖춘 명망가보다는 친정당 인사의 교육의원 진입이 우려됨.
- 견제와 균형이라는 논리에서 볼 때 교육감은 정당 추천을 금지하면서 그 상대역이라고 할 수 있는 교육의원에 대해서만 정당 추천제를 허용하는 것은 합리적인지 않음.

## 다. 입법론

- 교육의원 후보자의 과거 2년간 정당 가입을 제한하는 취지를 고려할 때 정당 추천제를 채택하기 곤란함.

[참고판례] 헌법재판소 2004.03.25, 2001헌마710, 판례집 제16권 1집, 437-437

교육의 정치적 중립성은 교육이 국가권력이나 정치적 세력으로부터 부당한 간섭을 받지 아니할 뿐만 아니라 그 본연의 기능을 벗어나 정치영역에 개입하지 않아야 한다는 것을 말한다. 교육은 그 본질상 이상적이고 비권력적인 것임에 반하여 정치는 현실적이고 권력적인 것이기 때문에 교육과 정치는 일정한 거리를 유지하는 것이 바람직하기 때문이다.

### 3. 교육의원 예정자 명부 작성

#### 가. 현행 법령

- 구 「지방교육자치에 관한 법률」 제7조 제3항에서 교육위원의 결원이 생긴 경우 교육의원 예정자 중에서 교육의원 직을 승계하도록 규정함.
- 개정 「지방교육자치에 관한 법률」에서는 교육의원 예정자 명부 작성 또는 승계에 관한 규정을 두지 않음.

#### 나. 장단점

##### ☐ 장점

- 보궐선거로 인한 선거 비용의 문제를 해결할 수 있음.
- 교육계의 특수성을 고려할 때 교육계 내부 갈등을 초래할 수 있는 선거를 가능한 줄일 수 있음.

##### ☐ 단점

- 비례대표제가 아닌 주민 직선제를 채택할 경우 차점자 승계 방식의 선거는 일반적인 보궐선거의 원칙에 위배됨.
- 교육의원 승계자가 선거에서 낮은 득표율을 기록한 경우에 낮은 대표성에 대한 논란이 제기될 수 있음.

#### 다. 입법론

- 지방의원으로서 지위를 갖는 교육의원 선거의 성질을 고려하여 지방의원과 마찬가지로 소선거구제를 채택할 경우 예정자 후보 명부 작성은 적합하지 않음.

## 4. 「공직선거법」의 준용 관계

### 가. 「공직선거법」의 준용 체제

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제8조 제2항에서 ‘교육의원 선거에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.’고 규정하고 있음.
- 교육감 선거에 관해 「공직선거법」을 준용하도록 하였고, 2006년 12월 20일 「지방교육자치에 관한 법률」 개정으로 교육의원이 시·도 지방의원의 지위를 갖도록 변화한 만큼 통합적으로 「공직선거법」을 준용하는 체제가 적합함.
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제81조 제2항에서 교육의원 선거에 관해 「공직선거법」을 준용하도록 한 만큼 통일성을 기하기 위하여 「공직선거법」 준용 체제가 요구됨.
- 공무원 등의 입후보, 공무원·교원의 선거참여, 정당의 선거 참여, 정당의 당원 경력 표시, 후보자 기호 부여, 당선자의 정당 가입 등에 관해서는 교육감 선거시 「공직선거법」 준용 관계의 쟁점에서 검토한 내용이 교육의원 선거에도 그대로 적용됨.

### 나. 교육의원 선거운동 및 비용 관련 특수성 고려

- 교육의원 선거구제를 소선거구제로 할 경우 교육의원 선거구는 국회의원 선거구의 약 3배, 시·도의원 선거구의 약 9배로 선거운동 및 선거비용에 관해 시·도 의원에 관한 규정을 준용할 경우 합리적이고 실효성 있는 선거운동이 어려워 조정이 필요함.
- 선거구의 규모가 크지만 기본적으로 지방의원 선거라는 점을 고려하여 선거운동에 관한 모든 사항을 조정하지 않고 「공직선거법」 중 선거구 규모와 연동하여 특별히 고려해야 하는 선거사무소 및 선거연락소 설치의 수(제61조), 유급 선거사무원 수(제62조), 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회, 선거비용 제한액(제121조)에 관

한 사항만을 고려함.

- 선거구의 규모를 고려하여 선거운동과 선거비용에 관한 제한을 조정하되 교육의원 선거도 지방의원 선거라는 점을 고려하여 지방의원 선거에 관한 기준을 바탕으로 일부 제한을 완화하거나 허용 수준을 확대하는 정도로 조정함.

〈표 V-1〉 선거운동 및 선거비용 관련 「공직선거법」 규정 비교와 대안

지역구 국회의원 선거	지역구 시·도의원 선거	교육의원 선거(대안)
○ 선거사무소 1개소. ○ 2 이상의 구·시·군으로 된 경우에는 선거사무소를 두지 아니하는 구·시·군마다 선거연락소 1개소	○ 선거사무소 1개소.	지역구 국회의원 선거 기준 적용
○ 선거사무소와 선거연락소를 두는 구·시·군안의 읍·면·동수의 3배수 이내	○ 선거사무소에 10인 이내	○ 선거사무소에 10인 이내 ○ 선거구 안 읍면동수를 합한 수 이내
○ 1억원 + (인구수 × 200원) + (읍·면·동수 × 200만원)	○ 4천만원 + (인구수 × 100원)	○ 1억원 + (인구수 × 100원)
○ 시군구 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 1회 이상 개최	○ 해당 사항 없음	○ 지역구 국회의원 선거 기준 적용

## 다. 보궐선거의 특례 기준 조정 고려

- 「공직선거법」 제201조 제1항은 지방의회 의원정수의 4분의 1 이상이 궐원되지 아니한 경우에는 실시하지 아니할 수 있도록 규정하고 있으므로 제201조 제1항을 그대로 준용할 경우 교육의원이 모두 궐원되더라도 교육의원 보궐선거는 실시하지 않을 수 있게 됨.
- 「지방교육자치에 관한 법률」 제5조 제1항은 교육의원이 교육위원회의 과반수가 되도록 하여 「헌법」 제31조 제4항에서 규정하는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 꾀하고 있음.
- 「지방교육자치에 관한 법률」 제5조 제1항의 취지를 살리기 위해서는 교육의원의 궐원으로 교육위원회 위원 중 교육의원이 과반이 되지 못할 경우에는 보궐선거를

실시해야 하지만 선거비용의 문제를 고려하여 절충형으로 ‘교육의원 의원 정수의 4분의 1 이상’이 궐원된 경우에 보궐선거를 실시하도록 조정함.

### [참고법령] 「공직선거법」

제201조 (보궐선거 등에 관한 특례) ①보궐선거 등(대통령선거·비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거를 제외한다. 이하 이 항에서 같다)은 그 선거일부터 임기만료일까지의 기간이 1년 미만이거나, 지방의회의 의원정수의 4분의 1 이상이 궐원(임기만료일까지의 기간이 1년 이상인 때에 재선거·연기된 선거 또는 재투표사유로 인한 경우를 제외한다)되지 아니한 경우에는 실시하지 아니할 수 있다. 이 경우 지방의회의 의원정수의 4분의 1 이상이 궐원되어 보궐선거 등을 실시하는 때에는 그 궐원된 의원 전원에 대하여 실시하여야 한다.

### [참고법령] 「지방교육자치에 관한 법률」

제5조 (교육위원회의 구성 등) ①교육위원회는 시·도의회의원과 제10조제2항의 규정에 따른 교육경력 또는 교육행정경력을 가진 자로서 제8조의 규정에 따라 별도로 선출된 의원(이하 "교육의원"이라 한다)으로 구성하되, 교육의원이 과반수가 되도록 구성한다.

## 라. 「공직선거법」 중 준용 대상 조문의 분류

- 「공직선거법」의 준용 대상 조문은 준용 조문과 비준용 조문으로 구분하고, 준용 조문은 다시 단순 적용 조문, 단순 수정 적용 조문, 복합 수정 적용 조문으로 구분할 수 있음.
- 단순 적용 조문 : 대통령, 국회의원, 지방자치단체의 장, 지방의회 의원 선거에 공통적으로 적용되는 조문으로서 교육의원 선거에 대해서도 수정 없이 적용할 조문
- 단순 수정 적용 조문 : 시·도지방의원 선거와 교육의원 선거 사이 동질성을 반영하고 있는 조문으로서 단순히 용어 수정 또는 삭제만 필요한 조문
  - ‘시·도지방의원’을 ‘교육의원’으로 바꾸어 읽으면 되는 조문
  - 정당 추천제가 배제되어 있는 만큼 선거 활동과 관련하여 단순히 정당 부분을 삭제하고 적용하면 되는 조문
- 복합 수정 적용 조문 : 「지방교육자치에 관한 법률」의 규정과 중첩되는 부분, 정당의 선거 참여 금지를 고려하여 정당의 선거 관련 활동 제한을 탄력적으로 허용해야 하

는 부분, 교육의원 선거의 특수성을 반영하여야 할 부분을 반영하는 수정이 필요한 조문

- 적용제외 조문 : 교육의원 선거와 무관하거나 정당의 선거 참여가 배제된 교육의원 선거에서 정당의 선거활동 지원에 관련된 조문은 적용되지 않음.

## 마. 조문별 준용 관계

- 교육의원 선거에 「공직선거법」을 준용하되 단순 적용, 단순 수정, 복합 수정으로 구분하여 제시하면 다음과 같으며, 이 중 복합 수정의 경우 선거법 규정의 명료화를 위하여 「지방교육자치에 관한 법률」에서 수정 적용하는 방식을 구체적으로 명시함.

〈표 V-2〉 「공직선거법」 중 교육의원 선거 준용 관계 분류

「공직선거법」 조문	준용 여부
<b>제1장 總則</b>	
제1조 目的	단순 수정(용어 대치)
제2조 적용범위	단순 적용(선거 공통사항)
제3조 選舉人의 定義	단순 적용(선거 공통사항)
제4조 人口의 기준	단순 수정(용어 대치)
제5조 選舉事務協助	단순 적용(선거 공통사항)
제6조 選舉權行使의 보장	단순 적용(선거 공통사항)
제7조 政黨·候補者 등의 公正競爭義務	단순 적용(선거 공통사항)
제8조 言論機關의 公正報道義務	단순 적용(선거 공통사항)
제8조의2 選舉放送審議委員會	단순 적용(선거 공통사항)
제8조의3 選舉記事審議委員會	단순 적용(선거 공통사항)
제8조의4 選舉報道에 대한 反論報道請求	단순 적용(선거 공통사항)
제8조의5 인터넷선거보도심의위원회	단순 적용(선거 공통사항)
제8조의6 인터넷언론사의 정정보도 등	단순 수정(정당 부분 배제)
제8조의7 선거방송토론위원회	단순 적용(선거 공통사항)
제9조 公務員의 中立義務 등	단순 적용(선거 공통사항)
제10조 社會團體 등의 公明選舉推進活動	단순 적용(선거 공통사항)
제10조의2 選舉不正監視團	단순 적용(선거 공통사항)
제10조의3 사이버선거부정감시단	단순 적용(선거 공통사항)
제11조 候補者 등의 身分保障	단순 수정(용어 대치)

제12조 選舉管理	단순 수정(용어 대치)
제13조 選舉區選舉管理	단순 수정(용어 대치)
제14조 任期開始	단순 수정(용어 대치)
<b>第2章 選舉權과 被選舉權</b>	
제15조 選舉權	단순 수정(용어 대치)
제16조 被選舉權	단순 수정(용어 대치)
제17조 年齡算定基準	단순 적용(선거 공통사항)
제18조 選舉權이 없는 者	단순 적용(선거 공통사항)
제19조 被選舉權이 없는 者	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第3章 選舉區域과 議員定數</b>	
제20조 選舉區	단순 수정(용어 대치)
제21조 國會의 議員定數	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제22조 市·道議會의 議員定數	적용배제(「지방교육자치에 관한 법률」에서 규정할 사항)
제23조 자치구·시·군의회의 의원정수	적용배제(「지방교육자치에 관한 법률」에서 규정할 사항)
제24조 選舉區劃定委員會	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제25조 國會議員地域區의 劃定	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제26조 地方議會議員選舉區의 劃定	적용배제(「지방교육자치에 관한 법률」에서 규정할 사항)
제27조 任期中 國會議員地域區를 변경한 때의 選舉猶豫	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제28조 任期中 地方議會의 議員定數의 調整 등	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제29조 地方議會議員의 增員選舉	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제30조 地方自治團體의 廢置·分合시의 選舉 등	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제31조 投票區	단순 적용(선거 공통사항)
제32조 區域의 변경 등	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第4章 選舉期間과 選舉日</b>	
제33조 選舉期間	단순 수정(용어 대치)
제34조 選舉日	단순 수정(용어 대치)
제35조 補闕選舉 등의 選舉日	단순 수정(용어 대치)
제36조 延期된 選舉 등의 選舉日	단순 수정(용어 대치)
<b>第5章 選舉人名簿</b>	
제37조 名簿作成	단순 수정(용어 대치)
제38조 不在者申告	단순 적용(선거 공통사항)
제39조 名簿作成의 監督 등	단순 적용(선거 공통사항)
제40조 名簿閱覽	단순 적용(선거 공통사항)



제41조 異議申請과 決定	단순 적용(선거 공통사항)
제42조 不服申請과 決定	단순 적용(선거 공통사항)
제43조 名簿漏落者の 구제	단순 적용(선거 공통사항)
제44조 名簿의  확정과  효력	단순 적용(선거 공통사항)
제45조 名簿의 再作成	단순 적용(선거 공통사항)
제46조 名簿寫本의  교부	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第6章 候補者</b>	
제47조 政黨의 候補者推薦	적용배제(교육의원선거에 정당참여 배제)
제48조 選舉權者의 候補者推薦	단순 수정(용어 대치)
제49조 候補者登錄 등	단순 수정(용어 대치)
제50조 候補者推薦의 取消과  변경의  금지	단순 적용(선거 공통사항)
제51조 追加登錄	준용 배제(교육의원 선거와 무관)
제52조 登錄無效	단순 적용(선거 공통사항)
제53조 公務員 등의 立候補	준용 배제(공무원 사직 요구 관련)
제54조 候補者辭退의 申告	단순 적용(선거 공통사항)
제55조 候補者登錄 등에 관한 公告	단순 적용(선거 공통사항)
제56조 寄託金	단순 수정(용어 대치)
제57조 寄託金の  반환 등	단순 수정(용어 대치)
<b>제6장의2 政당의 후보자 추천을 위한 당내경선</b>	
제57조의2  당내경선의 실시	적용배제(교육의원선거에 정당참여 배제)
제57조의3  당내경선운동	적용배제(교육의원선거에 정당참여 배제)
제57조의4  당내경선사무의 위탁	적용배제(교육의원선거에 정당참여 배제)
제57조의5  당원 등 매수금지	적용배제(교육의원선거에 정당참여 배제)
제57조의6  위탁하는 당내경선에 있어서의 이의제기	적용배제(교육의원선거에 정당참여 배제)
<b>第7章 選舉運動</b>	
제58조 定義 등	단순 적용(선거 공통사항)
제59조 選舉運動期間	단순 적용(선거 공통사항)
제60조 選舉運動을 할 수 없는 者	단순 적용(제1항제4호 단서 수정)
제60조의2  예비후보자등록	복합 수정(제2항제2호 제외)
제60조의3  예비후보자 등의 선거운동	단순 적용(선거 공통사항)
제61조 選舉運動機構의 設置	복합 수정(제1항제4호)
제61조의2  정당선거사무소의 설치	적용배제(교육의원선거에 정당참여 배제)
제62조 選舉事務關係者의 選任	복합 수정(제2항제4호)
제63조 選舉運動機構 및 選舉事務關係者의 申告	단순 적용(선거 공통사항)
제64조 宣傳壁報	단순 적용(선거 공통사항)

제65조 선거공보	단순 수정(용어 대치)
제66조 선거공약서	단순 수정(용어 대치)
제67조 현수막	단순 적용(선거 공통사항)
제68조 어깨띠	단순 수정(용어 대치)
제69조 新聞廣告	단순 수정(용어 대치)
제70조 放送廣告	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제71조 候補者 등의 放送演說	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제72조 放送施設主管 候補者演說의 放送	단순 적용(선거 공통사항)
제73조 經歷放送	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제74조 放送施設主管 經歷放送	단순 적용(선거 공통사항)
제75조 삭제	
제76조 삭제	
제77조 삭제	
제78조 삭제	
제79조 公開場所에서의 演說・對談	단순 수정(용어 대치)
제80조 演說禁止場所	단순 적용(선거 공통사항)
제81조 團體의 候補者 등 초청 對談・討論會	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제82조 言論機關의 候補者 등 초청 對談・討論會	단순 적용(선거 공통사항)
제82조의2 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제82조의3 선거방송토론위원회 주관 정책토론회	적용배제(교육의원선거에 정당참여 배제)
제82조의4 정보통신망을 이용한 선거운동	단순 적용(선거 공통사항)
제82조의5 선거운동정보의 전송제한	단순 적용(선거 공통사항)
제82조의6 인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명 확인	단순 적용(선거 공통사항)
제82조의7 인터넷광고	단순 적용(선거 공통사항)
제83조 交通便利의 제공	적용배제(교육의원 선거와 무관)
제84조 무소속후보자의 政黨標榜禁止	단순 적용(단서 적용 배제)
제85조 地位를 이용한 選舉運動禁止	단순 수정
제86조 公務員 등의 選舉에 영향을 미치는 행위금지	단순 적용
제87조 단체의 선거운동금지	복합 수정(선거운동 금지 단체에 정당 포함)
제88조 他候補者를 위한 選舉運動禁止	단순 적용(선거 공통사항)
제89조 類似機關의 設置禁止	단순 적용(선거 공통사항)
제89조의2 삭제	
제90조 施設物設置 등의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제91조 擴聲裝置와 自動車 등의 사용제한	단순 수정(용어대치)
제92조 映畵 등을 이용한 選舉運動禁止	단순 적용(선거 공통사항)

제93조 脫法方法에 의한 文書·圖畫의 배부·게시 등 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제94조 放送·新聞 등에 의한 廣告의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제95조 新聞·雜誌 등의 통상방법외의 배부금지	단순 적용(선거 공통사항)
제96조 虛偽論評·報道의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제97조 放送·新聞의 不法利用을 위한 행위 등의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제98조 選舉運動을 위한 放送利用의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제99조 構內放送 등에 의한 選舉運動禁止	단순 적용(선거 공통사항)
제100조 錄音器 등의 사용금지	단순 적용(선거 공통사항)
제101조 他演說會 등의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제102조 夜間演說 등의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제103조 各種集會 등의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제104조 演說會場에서의 騷亂行爲 등의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제105조 行列 등의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제106조 戶別訪問의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제107조 署名·捺印運動의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제108조 輿論調査의 結果公表禁止 등	복합 수정(정당 활동 제한 비적용)
제109조 書信·電報 등에 의한 選舉運動의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제110조 候補者 등의 誹謗禁止	단순 적용(선거 공통사항)
제111조 議政活動 보고	단순 수정
제112조 기부행위의 정의 등	복합 수정(제24조제4호 부상수여 금지 부분 비적용)
제113조 후보자 등의 기부행위제한	단순 수정(용어대치)
제114조 政黨 및 候補者の 家族 등의 寄附行爲制限	복합 수정(정당활동 제한 비적용)
제115조 第三者의 寄附行爲制限	단순 수정(정당 부분 제한 비적용)
제116조 寄附의 勸誘·요구 등의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제117조 寄附받는 행위 등의 금지	단순 적용(선거 공통사항)
제117조의2 삭제	
제118조 選舉日후 答禮禁止	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第8章 選舉費用</b>	
제119조 選舉費用 등의 定義	단순 적용(선거 공통사항)
제120조 選舉費用으로 인정되지 아니하는 費用	단순 적용(선거 공통사항)
제121조 선거비용제한액의 산정	복합 수정(제14조제4호)
제122조 선거비용제한액의 공고	단순 적용(선거 공통사항)
제122조의2 選舉費用의 補填 등	단순 수정(용어대치)
제123조 삭제	

제124조 삭제	
제125조 삭제	
제126조 삭제	
제127조 삭제	
제128조 삭제	
제129조 삭제	
제130조 삭제	
제131조 삭제	
제132조 삭제	
제133조 삭제	
제134조 삭제	
제135조 選舉事務關係者에 대한 手當과 實費補償	단순 적용(선거 공통사항)
제135조의2 選舉費用補填의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제136조 삭제	
<b>第9章 選舉와 관련있는 政黨活動의 規制</b>	
제137조 政綱·정책의 新聞廣告 등의 제한	적용배제(교육의원선거와 무관)
제137조의2 政綱·정책의 放送演說의 제한	적용배제(교육의원선거와 무관)
제138조 政綱·政策弘報物의 배부제한 등	적용배제(교육의원선거와 무관)
제138조의2 정책공약집의 배부제한 등	적용배제(교육의원선거와 무관)
제139조 政黨機關紙의 발행·배부제한	적용배제(교육의원선거와 무관)
제140조 創黨大會 등의 개최와 告知의 제한	적용배제(교육의원선거와 무관)
제141조 黨員集會의 제한	적용배제(교육의원선거와 무관)
제142조 삭제	
제143조 삭제	
제144조 政黨의 黨員募集 등의 제한	적용배제(교육의원선거와 무관)
제145조 黨舍揭示 宣傳物 등의 제한	적용배제(교육의원선거와 무관)
<b>第10章 投票</b>	
제146조 選舉方法	단순 적용(선거 공통사항)
제146조의2 투표관리관	단순 적용(선거 공통사항)
제147조 投票所의 設置	단순 적용(선거 공통사항)
제148조 不在者投票所의 設置	단순 적용(선거 공통사항)
제149조 機關·施設안의 不在者投票所	단순 적용(선거 공통사항)
제150조 投票用紙의 政黨·候補者의 掲載順位 등	복합 수정(「지방교육자치에 관한 법률」에서 규정하는 사항 반영)
제151조 投票用紙와 投票函의 작성	단순 적용(선거 공통사항)
제152조 投票用紙模型 등의 公告	단순 적용(선거 공통사항)

제153조 投票案内文의 발송	단순 적용(선거 공통사항)
제154조 不在者申告人에 대한 投票用紙의 발송	단순 적용(선거 공통사항)
제155조 投票時間	단순 적용(선거 공통사항)
제156조 投票의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제157조 投票用紙受領 및 記票節次	단순 적용(선거 공통사항)
제158조 不在者投票	단순 적용(선거 공통사항)
제159조 記票方法	단순 적용(선거 공통사항)
제160조 삭제	
제161조 投票參觀	단순 적용(선거 공통사항)
제162조 不在者投票參觀	단순 적용(선거 공통사항)
제163조 投票所 등의 出入制限	단순 적용(선거 공통사항)
제164조 投票所 등의 秩序維持	단순 적용(선거 공통사항)
제165조 武器나 凶器 등의 携帶禁止	단순 적용(선거 공통사항)
제166조 投票所内外에서의 騒亂言動禁止 등	단순 적용(선거 공통사항)
제167조 投票의 秘密保障	단순 적용(선거 공통사항)
제168조 投票函 등의 封鎖·封印	단순 적용(선거 공통사항)
제169조 투표록의 작성	단순 적용(선거 공통사항)
제170조 投票函 등의 송부	단순 적용(선거 공통사항)
제171조 投票關係書類의 引繼	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第11章 開票</b>	
제172조 開票管理	단순 적용(선거 공통사항)
제173조 開票所	단순 적용(선거 공통사항)
제174조 開票事務員	단순 적용(선거 공통사항)
제175조 開票開始	단순 적용(선거 공통사항)
제176조 不在者投票의 開票	단순 적용(선거 공통사항)
제177조 投票函의 開函	단순 적용(선거 공통사항)
제178조 開票의 進行	단순 적용(선거 공통사항)
제179조 無效投票	단순 적용(선거 공통사항)
제180조 投票의 효력에 관한 異議에 대한 決定	단순 적용(선거 공통사항)
제181조 開票參觀	단순 적용(선거 공통사항)
제182조 開票觀覽	단순 적용(선거 공통사항)
제183조 開票所의 出入制限과 秩序維持	단순 적용(선거 공통사항)
제184조 投票紙의 구분	단순 적용(선거 공통사항)
제185조 開票錄·集計錄 및 選舉錄의 작성 등	단순 적용(선거 공통사항)
제186조 投票紙·開票錄 및 選舉錄 등의 보관	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第12章 當選人</b>	

제187조 大統領當選人의 決定・公告・통지	적용배제(교육의원선거와 무관)
제188조 地域區國會議員當選人의 決定・公告・통지	적용배제(교육의원선거와 무관)
제189조 비례대표국회의원의석의 배분과 당선인의 결정・공고・통지	적용배제(교육의원선거와 무관)
제190조 지역구지방의회의원당선인의 결정・공고・통지	단순 수정(용어대치)
제190조의2 비례대표지방의회의원당선인의 결정・공고・통지	적용배제(교육의원선거와 무관)
제191조 地方自治團體의 長의 當選人의 決定・公告・통지	적용배제(교육의원선거와 무관)
제192조 被選舉權喪失로 인한 當選無效 등	단순 적용(선거 공통사항)
제193조 當選人決定의 錯誤是正	단순 수정
제194조 當選人의 再決定과 比例代表國會議員議席 및 비례대표지방의회의원의석의 再配定	적용배제(교육의원선거와 무관)
<b>第13章 再選舉와 補闕選舉</b>	
제195조 再選舉	단순 적용(선거 공통사항)
제196조 選舉의 延期	단순 수정(용어대치)
제197조 選舉의 一部無效로 인한 再選舉	단순 적용(선거 공통사항)
제198조 天災・地變 등으로 인한 再投票	단순 적용(선거 공통사항)
제199조 延期된 選舉 등의 실시	단순 적용(선거 공통사항)
제200조 補闕選舉	단순 수정(용어대치)
제201조 補闕選舉 등에 관한 特例	복합 수정(의원정수는 교육의원 정수로 봄)
<b>第14章 同時選舉에 관한 特例</b>	
제202조 同時選舉의 定義와 選舉期間	단순 적용(선거 공통사항)
제203조 同時選舉의 범위와 選舉日	단순 수정(용어대치)
제204조 選舉人名簿에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제205조 選舉運動機構의 設置 및 選舉事務關係者の 選任에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제206조 宣傳壁報에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제207조 책자형 선거공보에 관한 特例	적용배제(교육의원선거에 정당참여 배제)
제208조 삭제	
제209조 公開場所에서의 演說・對談에 관한 特例	적용배제(교육의원선거에 정당참여 배제)
제210조 選舉와 관련있는 政黨活動의 規制에 관한 特例	적용배제(교육의원선거에 정당참여 배제)
제211조 投票用紙・投票案内文 등에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제212조 不在者投票用紙의 발송과 회송 등에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제213조 投票參觀人選定 및 지정 등에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)



제214조 投票函의 開函등에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제215조 開票參觀人 등에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제216조 4개 이상 選舉의 同時實施에 관한 特例	단순 수정(용어대치)
제217조 投票錄·開票錄 등 작성에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제218조 삭제	
<b>第15章 選舉에 관한 爭訟</b>	
제219조 選舉訴請	단순 수정(용어대치)
제220조 訴請에 대한 決定	단순 적용(선거 공통사항)
제221조 「행정심판법」의 準用	단순 적용(선거 공통사항)
제222조 選舉訴訟	단순 수정(용어대치)
제223조 當選訴訟	단순 수정(용어대치)
제224조 選舉無效의 判決 등	단순 적용(선거 공통사항)
제225조 訴訟 등의 처리	단순 적용(선거 공통사항)
제226조 訴訟 등에 관한 통지	단순 수정(용어대치)
제227조 「행정소송법」의 準用 등	단순 적용(선거 공통사항)
제228조 證據調査	단순 적용(선거 공통사항)
제229조 印紙貼付에 관한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第16章 罰則</b>	
제230조 買收 및 利害誘導罪	단순 적용(선거 공통사항)
제231조 財産상의 利益目的의 買收 및 利害誘導罪	단순 적용(선거 공통사항)
제232조 候補者에 대한 買收 및 利害誘導罪	단순 적용(선거 공통사항)
제233조 當選人에 대한 買收 및 利害誘導罪	단순 적용(선거 공통사항)
제234조 當選無效誘導罪	단순 적용(선거 공통사항)
제235조 放送·新聞 등의 不法利用을 위한 買收罪	단순 적용(선거 공통사항)
제236조 買收와 利害誘導罪로 인한 이익의 沒收	단순 적용(선거 공통사항)
제237조 選舉의 自由妨害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제238조 軍人에 의한 選舉自由妨害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제239조 職權濫用에 의한 選舉의 自由妨害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제240조 壁報 기타 宣傳施設 등에 대한 妨害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제241조 投票의 秘密侵害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제242조 投票·開票의 간섭 및 妨害罪	단순 적용(선거 공통사항)
제243조 投票函 등에 관한 罪	단순 적용(선거 공통사항)
제244조 選舉事務管理關係者나 施設등에 대한 暴行·攪亂罪	단순 적용(선거 공통사항)
제245조 投票所 에서의 武器携帶罪	단순 적용(선거 공통사항)
제246조 多數人의 選舉妨害罪	단순 적용(선거 공통사항)

제247조 詐僞登載・虛僞捺印罪	단순 적용(선거 공통사항)
제248조 詐僞投票罪	단순 적용(선거 공통사항)
제249조 投票僞造 또는 增減罪	단순 적용(선거 공통사항)
제250조 虛僞事實公表罪	단순 적용(선거 공통사항)
제251조 候補者誹謗罪	단순 적용(선거 공통사항)
제252조 放送・新聞 등 不正利用罪	단순 적용(선거 공통사항)
제253조 姓名 등의 虛僞表示罪	단순 적용(선거 공통사항)
제254조 選舉運動期間違反罪	단순 적용(선거 공통사항)
제255조 不正選舉運動罪	단순 적용(선거 공통사항)
제256조 各種制限規定違反罪	단순 수정
제257조 寄附行爲의 금지제한 등 違反罪	단순 수정
제258조 選舉費用不正支出 등 罪	단순 적용(선거 공통사항)
제259조 選舉犯罪煽動罪	단순 적용(선거 공통사항)
제260조 양벌규정	단순 적용(선거 공통사항)
제261조 過怠料의 賦課・徵收등	단순 적용(선거 공통사항)
제262조 自首者에 대한 特例	단순 적용(선거 공통사항)
제262조의2 선거범죄신고자 등의 보호	단순 적용(선거 공통사항)
제262조의3 선거범죄신고자에 대한 포상금 지급	단순 적용(선거 공통사항)
<b>第17章 補則</b>	
제263조 選舉費用의 超過支出로 인한 當選無效	단순 적용(선거 공통사항)
제264조 當選人의 選舉犯罪로 인한 當選無效	단순 적용(선거 공통사항)
제265조 選舉事務長등의 選舉犯罪로 인한 當選無效	단순 적용(선거 공통사항)
제265조의2 당선무효된 자 등의 비용반환	단순 적용(선거 공통사항)
제266조 選舉犯罪로 인한 公務擔任 등의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제267조 起訴・判決에 관한 통지	단순 적용(선거 공통사항)
제268조 公訴時效	단순 적용(선거 공통사항)
제269조 裁判의 관할	단순 적용(선거 공통사항)
제270조 選舉犯의 裁判期間에 관한 强行規定	단순 적용(선거 공통사항)
제270조의2 피고인의 출정	단순 적용(선거 공통사항)
제271조 不法施設物 등에 대한 조치 및 代執行	단순 적용(선거 공통사항)
제271조의2 選舉에 관한 廣告의 제한	단순 적용(선거 공통사항)
제272조 不法宣傳物의 郵送中止	단순 적용(선거 공통사항)
제272조의2 選舉犯罪의 調査등	단순 적용(선거 공통사항)
제272조의3 통신관련 선거범죄의 조사	단순 적용(선거 공통사항)
제273조 裁定申請	단순 적용(선거 공통사항)
제274조 選舉에 관한 신고 등	단순 적용(선거 공통사항)



제275조 選舉運動의 제한·중지	단순 수정(용어대치)
제276조 選舉日후 宣傳物 등의 撤去	단순 적용(선거 공통사항)
제277조 選舉管理經費	단순 수정(용어대치)
제277조의2 질병·부상 또는 사망에 대한 보상	단순 적용(선거 공통사항)
제278조 電算組織에 의한 投票·開票	단순 적용(선거 공통사항)

## Ⅵ. 교육감·교육의원 선거시 「정치자금법」 준용 관계

### 1. 「정치자금법」 준용 여부

가. 현행법의 해석 : 제한적 준용(중앙선거관리위원회의 해석: 2006.12.22. 회답)

#### 1) 제한적 준용의 논리

- 「정치자금법」은 그 규정내용을 살펴볼 때 정당과 정치인의 정치활동에 소요되는 비용의 원활한 조달과 투명성을 확보하기 위한 법률인바, 정당의 참여가 전제되지 아니하고, 정치인이라고 할 수 없는 직을 선출하는 교육감 선거에 소요되는 비용은 「정치자금법」의 적용대상이 되는 정치자금으로 볼 수 없음.
- 교육의 정치적 중립성을 요구하고 있는 「헌법」과 「교육기본법」, 교육감 선거 예비후보자·후보자의 당적보유를 금지하는 「지방교육자치에 관한 법률」과 「공직선거법」의 규정을 종합하면, 교육감은 물론 교육감 선거 예비후보자·후보자도 정치활동을 할 수 없는 자에 해당되므로 이들의 적법한 선거운동 기타 선거에 소요되는 비용은 정치자금으로 볼 수 없음.
- 학교운영위원회선거인단이 교육감을 선출하던 종전의 선거에서도 선거운동 기타 선거에 소요되는 비용을 정치자금으로 보지 아니하였는바, 선거관련 활동의 규모만 확대되었을 뿐 활동의 성격이 변한 것은 아니므로 일반국민이 직접 교육감을 선출한다고 하여 종전과 달리 교육감 예비후보자·후보자의 선거운동 기타 선거에 소요되는 비용을 정치자금으로 볼 수 없을 것임.

- 따라서 교육감선거에 소요되는 비용은 「정치자금법」 상의 정치자금이 아니므로, 「정치자금법」은 원칙적으로 준용되지 아니함.

## 2) 준용 대상 조문

- 「정치자금법」 제34조와 제35조의 회계책임자의 선임신고 및 예금계좌 개설·신고, 제36조와 제37조의 회계책임자에 의한 수입·지출 및 회계장부의 비치·기재, 제39조의 증빙서류의 구비, 제40조의 회계보고, 제42조 회계보고서 등의 열람 및 사본교부, 제43조 자료제출요구 등, 제44조 회계장부 등의 인계·보존에 관한 규정과 벌칙 제45조부터 제51조까지의 조항(규정)들은 단지 선거비용과 정치자금의 지출절차를 통합·간소화하기 위하여 2005년 8월 4일 「공직선거법」에서 삭제되고 「정치자금법」에 규정된 것임(2005. 8. 4. 정치자금에 관한 법률 개정이유 참조).
- 또한 동 규정들은 「공직선거법」 제8장에 규정된 선거비용의 수입·지출을 위한 회계처리절차 및 그에 따른 처벌을 정하고 있는 규정이므로 「정치자금법」에 규정되어 있다 하더라도 이는 교육감선거에 준용되는 것으로 보아야 함.

## 나. 제한적 준용시 문제점

- 「정치자금법」에는 각종 벌칙 규정이 포함되어 있는데 이들 조항이 중앙선거관리위원회 해석에 따라 준용 여부가 결정되는 것은 법치주의 원리에 비추어 적합하지 않으므로 준용 관계를 입법적으로 분명히 할 필요가 있음.
- 「정치자금법」을 준용하지 않을 경우 시·도지사 선거에서는 후원회를 통해 선거자금을 모금할 수 있는 반면 교육감 선거에서는 불가능하며, 정당한 선거비용 또는 「공직선거법」에서 선거비용으로 보지는 않지만 정당한 지출로서 허용되는 비용일지라도 보전되지 않는 비용이나 선거비용으로 보지 않아서 보전되지 않는 비용은 예비후보자·후보자가 부담해야 하므로 교육감·교육의원 선거에서 경제력에 따라 선거 참여가 제한될 수 있는 문제가 발생함.
- 특히, 후보자는 정당 가입이 제한되고 선거에서 정당 추천이 배제되어 있으므로 정당에 대한 국고보조금을 통한 재정 지원도 불가능하다는 점을 고려해야 함.

〈표 VI-1〉 「공직선거법」의 규정에 의해 보전되지 않는 비용

구 분	비 용
보전하지 않는 비용 (「공직선거법」 제122조의2 제2항)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 예비후보자의 선거비용</li> <li>2. 「정치자금법」 제40조(회계보고)의 규정에 따라 제출한 회계보고서에 보고되지 아니하거나 허위로 보고된 비용</li> <li>3. 이 법에 위반되는 선거운동을 위하여 또는 기부행위제한규정을 위반하여 지출된 비용</li> <li>4. 후보자등록기간 중 제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상) 제1항에 규정된 자에게 지급된 수당·실비 또는 이 법에 따라 제공하는 경우 외에 선거운동과 관련하여 지출된 수당·실비 그 밖의 비용</li> <li>5. 정당한 사유 없이 지출을 증빙하는 적법한 영수증 그 밖의 증빙서류가 첨부되지 아니한 비용</li> <li>6. 후보자가 자신의 차량·장비·물품 등을 사용하거나 후보자의 가족·소속 정당 또는 제3자의 차량·장비·물품 등을 무상으로 제공 또는 대여받는 등 정당 또는 후보자가 실제로 지출하지 아니한 비용</li> <li>7. 청구금액이 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 기준에 따라 산정한 통상적인 거래가격 또는 임차가격과 비교하여 정당한 사유 없이 현저하게 비싸다고 인정되는 경우 그 초과하는 금액의 비용</li> <li>8. 선거운동에 사용하지 아니한 차량·장비·물품 등의 임차·구입·제작비용</li> <li>9. 시외전화·이동전화에 건 통화료 및 정보이용요금</li> <li>10. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 비용으로서 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 비용</li> </ol>
선거비용으로 보지 않는 비용 (「공직선거법」 제120조)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 선거권자의 추천을 받는데 소요된 비용 등 선거운동을 위한 준비행위에 소요되는 비용</li> <li>2. 정당의 후보자선출대회비용 기타 선거와 관련한 정당활동에 소요되는 정당비용</li> <li>3. 선거에 관하여 국가·지방자치단체 또는 선거관리위원회에 납부하거나 지급하는 기탁금과 모든 납부금 및 수수료</li> <li>4. 선거사무소와 선거연락소의 전화료·전기료 및 수도료 기타의 유지비로서 선거기간전부터 정당 또는 후보자가 지출하여 온 경비</li> <li>5. 선거사무소와 선거연락소의 설치 및 유지비용</li> <li>6. 정당, 후보자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원 및 대담·토론자가 승용하는 자동차제91조(확성장치와 자동차 등의 사용제한)제4항의 규정에 의한 자동차와 선박을 포함한다의 운영비용</li> <li>7. 제삼자가 정당·후보자·선거사무장·선거연락소장 또는 회계책임자와 통화함이 없이 특정 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 전신료 등의 비용</li> <li>8. 제112조(기부행위의 정의 등)제2항의 규정에 의하여 기부행위로 보지 아니하는 행위에 소요되는 비용. 다만, 동항제1호 마목 및 제2호 사목의 행위에 소요되는 비용을 제외한다.</li> <li>9. 선거일후에 지출원인이 발생한 잔무정리비용</li> </ol>

〈표 VI-2〉 「공직선거법」에서 인용하는 「정치자금법」의 조항

「공직선거법」	「정치자금법」 조항
제18조(선거권이 없는 자)	제45조(정치자금 부정수수죄), 제49조(선거비용 관련 위반행위에 관한 벌칙)
제57조의4(당내 경선사무의 위탁)	제27조(보조금의 배분)
제89조(유사기관의 설치금지)	제3장(후원회) 제15조(후원회 모금 등의 고지·광고)
제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부 행위 제한)	제3장(후원회)
제117조(기부받는 행위 등의 금지)	제31조(기부의 제한)
제119조(선거비용 등의 정의)	제34조(회계책임자의 선임신고)
제122조의2(선거비용의 보전 등)	제40조(회계신고)
제135조의2(선거비용 보전의 제한)	제40조(회계신고), 제49조
제141조(당원집회의 제한)	제27조(보조금의 배분)
제145조(당사제시 선전물 등의 제한)	제3장(후원회)
제263조(선거비용의 초과지출로 인한 당선 무효)	제49조
제264조(당선인의 선거범죄로 인한 당선무효)	제49조
제265조(선거사무장의 선거범죄로 인한 당선무효)	제45조
제266조(선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한)	제49조

- 교육감 선거시 선거자금은 정치자금이 아니라는 형식논리에 따라 해석할 경우 교육감 선거와 관련하여 예비후보자 및 후보자의 선거운동 기타 선거에 소요되는 비용은 「정치자금법」 제3조(정의) 제1호에서 규정하고 있는 정치자금에 해당하지 아니하므로 예비후보자 및 후보자가 「민법」 제777조의 규정에 의한 친족 외의 자로부터 선거운동 기타 선거에 소요되는 비용을 기부받더라도 「정치자금법」 제45조에 위반되지 않게 됨(중앙선거관리위원회 2007.01.19. 회답).
- 결국 「정치자금법」 제1조에 규정된 대로 ‘정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.’는 법의 취지를 살려 교육감 선거자금의 투명성 확보와 부정 방지를 위한 장치가 교육감 선거에서는 효과

적으로 작동되기 어려울 수도 있음.

- 「공직선거법」과 「정치자금법」은 서로 분리되기 어려운 선거와 정치자금에 관하여 서로 유기적 연계하에 규정 내용을 분담하는 구조로 되어 있으며 「공직선거법」의 일부 조항에서는 「정치자금법」을 구체적으로 인용하고 있음.

## 다. 입법론 : 포괄적 준용

- 「정치자금법」 제3조 제1호에서 ““정치자금”이라 함은 당비, 후원금, 기탁금, 보조금과 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 그 밖에 정치활동을 위하여 정당(중앙당창당준비위원회를 포함한다), 공직선거에 의하여 당선된 자, 공직선거의 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원 그 밖에 정치활동을 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건과 그 자의 정치활동에 소요되는 비용을 말한다.”고 규정함.
- 「정치자금법」 제3조 제1호의 정의에 의한 정치자금은 통상 정치활동을 위한 자금뿐만 아니라 선거비용을 위한 자금까지 포괄하는 것으로서 협의의 정치자금과 선거자금을 모두 포함하고 있음.
- 통상의 정치자금은 교육감·교육의원이 비정치직임을 고려할 때 교육감·교육의원 선거에서 적용될 여지가 없지만 정치자금에 포함되는 선거자금에 대해서는 시·도지사나 시·도 지방의회 의원과 동일하게 직선제를 채택하는 경우 동일하게 취급되어야 함.
- 따라서 「정치자금법」 역시 「공직선거법」과 동일한 기준에 따라 시·도지사 선거 또는 시·도의회의원 후보자에게 적용되는 조문 중에서 정당의 선거 참여나 정당 관련 조문은 제외하고 나머지 조문은 ‘정치자금’을 ‘선거자금’으로 보고 포괄적으로 교육감·교육의원 선거에 준용하되 아래의 사항을 바꾸어 적용함.
  - “선거자금”이란 교육감·교육의원 선거의 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건과 그 자의 선거운동에 소요되는 비용을 말한다.
  - “정치활동”은 “선거운동”으로 본다.

## 2. 「정치자금법」 준용 대상 조문의 분류

### 가. 교육의원 후보자의 후원회 설치 불허

- 시·도의원 선거 후보자의 경우 후원회를 허용하고 있지 않은 상황에서 동일하게 시·도위원의 지위를 갖는 교육의원 선거에 후원회를 허용하는 것이 형평성에 문제가 있다는 지적은 있음.
- 교육의원 선거구는 국회의원 선거구의 약 3배, 시·도의원 선거구의 약 9배 정도로 선거구가 큰 관계로 선거비용 한도액도 상향 조정할 필요가 있다는 점을 고려하면 교육의원 선거 후보자도 교육감 선거 후보자와 마찬가지로 후원회를 통한 선거자금 모금이 가능하도록 허용할 필요가 있다는 주장도 있음.
- 교육의원도 시·도지방의회 의원과 동일한 지위를 가지고 있는데 교육의원 후보자에 대해서만 후원회 설치를 허용하는 것은 형평성의 차원에서 문제가 될 수 있으므로 허용하지 않는 것으로 함.

### 나. 「정치자금법」 준용 조문의 분류

- 「정치자금법」의 준용 대상 조문은 다음과 같이 세 가지로 구분할 수 있음.
  - 교육감·교육의원 선거에 공통적으로 준용되는 조문
  - 정당과 무관한 교육감·교육의원 선거에는 준용이 배제되는 조문
  - 교육감·교육의원 선거자금과 무관한 조문
- 교육감 선거에는 시·도지사 정치자금에 관한 조문을 준용하고, 교육의원 선거에는 시·도의회 의원 정치자금에 관한 조문을 준용하되 정당의 추천 여부에 따라 달라지는 경우에는 교육감·교육의원 선거가 정당 추천을 배제하는 점을 고려하여 무소속 후보자에 관한 사항을 준용하여야 함.
- 교육의원 후보자도 교육감 선거 후보자와 마찬가지로 후원회를 둘 수 있도록 하는 방향에서 준용 조문을 구분하면 대부분 공통적으로 준용되고 일부 정당 관련 조문만 준용이 배제됨.

〈표 VI-3〉 「정치자금법」 중 교육감·교육의원과 무관한 조문

「정치자금법」 조문	준용 여부
<b>제1장 총칙</b>	
제1조(目的)	공통 준용
제2조 기본원칙	공통 준용
제3조 정의	공통 준용
<b>제2장 당비</b>	
제4조 당비	준용배제(정당관련 사항)
제5조 당비영수증	준용배제(정당관련 사항)
<b>제3장 후원회</b>	
제6조 후원회지정권자	공통 준용
제7조 후원회의 등록신청 등	공통 준용
제8조 후원회의 회원	공통 준용
제9조 후원회의 사무소 등	공통 준용
제10조 후원회의 모금·기부	공통 준용
제11조 후원인의 기부한도 등	공통 준용
제12조 후원회의 모금·기부한도	공통 준용
제13조 연간 모금·기부한도액에 관한 특례	준용배제(정당관련 사항)
제14조 후원금 모금방법	공통 준용
제15조 후원금 모금 등의 고지·광고	공통 준용
제16조 정치자금영수증과의 교환에 의한 모금	공통 준용
제17조 정치자금영수증	공통 준용
제18조 불법후원금의 반환	공통 준용
제19조 후원회의 해산 등	공통 준용
제20조 후원회의 합병 등	준용배제(정당관련 사항)
제21조 후원회가 해산한 경우의 잔여재산 처분 등	공통 준용
<b>제4장 기탁금</b>	
제22조 기탁금의 기탁	교육감·교육의원 선거와 무관
제23조 기탁금의 배분과 지급	준용배제(정당관련 사항)
제24조 기탁금의 국고귀속 등	교육감·교육의원 선거와 무관
<b>제5장 국고보조금</b>	
제25조 보조금의 계상	준용배제(정당관련 사항)
제26조 공직후보자 여성추천보조금	준용배제(정당관련 사항)
제27조 보조금의 배분	준용배제(정당관련 사항)
제28조 보조금의 용도제한 등	준용배제(정당관련 사항)
제29조 보조금의 감액	준용배제(정당관련 사항)
제30조 보조금의 반환	준용배제(정당관련 사항)
<b>제6장 기부의 제한</b>	



제31조 기부의 제한	공통 준용
제32조 특정행위와 관련된 기부의 제한	공통 적용
제33조 기부의 알선에 관한 제한	공통 적용
<b>제7장 정치자금의 회계 및 보고·공개</b>	
제34조 회계책임자의 선임신고 등	공통 준용
제35조 회계책임자의 변경신고 등	공통 준용
제36조 회계책임자에 의한 수입·지출	공통 준용
제37조 회계장부의 비치 및 기재	공통 준용
제38조 정당의 회계처리	준용배제(정당관련 사항)
제39조 영수증 그 밖의 증빙서류	공통 준용
제40조 회계보고	공통 준용
제41조 회계보고의 자체 감사 등	공통 준용
제42조 회계보고서 등의 열람 및 사본교부	공통 준용
제43조 자료제출 요구 등	공통 준용
제44조 회계장부 등의 인계·보존	공통 준용
<b>제8장 벌칙</b>	
제45조 정치자금부정수수죄	공통 준용
제46조 각종 제한규정위반죄	공통 준용
제47조 각종 의무규정위반죄	공통 준용
제48조 감독의무해태죄 등	공통 준용
제49조 선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙	공통 준용
제50조 양벌규정	공통 준용
제51조 과태료의 부과·징수 등	공통 준용
제52조 정치자금범죄 조사 등	공통 준용
제53조 정치자금범죄 신고자의 보호 등	공통 준용
제54조 정치자금범죄 신고자에 대한 포상금 지급	공통 준용
제55조 피고인의 출정	공통 준용
제56조 기소·판결에 대한 통지	공통 준용
제57조 정치자금범죄로 인한 공무담임 등의 제한	공통 준용
제58조 후보자의 반환기탁금 및 보전비용의 처리	공통 준용
제59조 면세	공통 준용
제60조 정치자금의 기부 등 촉진	공통 준용
제61조 정치자금 모금을 위한 방송광고	공통 준용
제62조 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」의 적용배제	공통 준용
제63조 비밀엄수의 의무	공통 준용
제64조 공고	공통 준용
제65조 시행규칙	공통 준용

## Ⅶ. 교육감·교육의원 선거 관련 법률 개정방안

### 1. 개정 법률의 선택

#### 가. 「공직선거법」을 개정하는 방안

- 「공직선거법」을 개정하여 교육감 및 교육의원 선거에 관한 사항을 반영함으로써 교육감·교육의원 선거에 관해 「공직선거법」을 ‘준용’하는 방식이 아니라 「공직선거법」을 ‘적용’하도록 하는 방안임.

##### 1) 찬성의 논리

- 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방선거(자치단체장 및 지방의원)를 모두 「공직선거법」에서 규정하고 있는 입법 체계를 따름으로써 선거에 관한 사항을 통합적으로 관리할 수 있음.
- 지방선거로서 교육감·교육의원 선거 및 일반 지방자치단체장과 지방의원의 선거를 「공직선거법」에서 종합적으로 규정함으로써 일반지방자치와 지방교육자치의 연계성과 통합성을 강화하는 정책 방향에 부응함.
- 과거에 학교운영위원회 위원이 선거하는 방식에서 주민의 보통·평등·직접·비밀 선거로 전환되어 일반 지방선거와 교육감·교육의원 선거는 본질적으로 동질적인 선거로 바뀐 만큼 선거의 일반 원리가 같게 적용된다고 보고 「공직선거법」에서 함께 규정하는 것이 타당함.

- 비슷한 선거에 관해서는 하나의 법률에서 함께 규정함으로써 입법 기술상의 경제성을 도모할 수 있으며 일반 선거권자가 선거법을 쉽게 이해할 수 있음.

## 2) 입법 방식

- 「공직선거법」 각 조문별로 교육감·교육의원 선거의 성질을 고려하여 개정(새로운 내용의 추가, 변경, 예외 설정 등)하는 방안과 교육감·교육의원 선거에 관한 장을 신설하여 이곳에서 필요한 특례를 설정하는 방안이 있음.

## 나. 「지방교육자치에 관한 법률」을 개정하는 방안

- 「공직선거법」을 준용하는 체제를 취하되 「지방교육자치에 관한 법률」에서 준용 방식에 관해 규정하고 「공직선거법」은 개정하지 않는 방안임.

### 1) 찬성의 논리

- 교육감·교육의원 선거는 정당 정치를 기본으로 하는 다른 공직선거와는 성질을 달리하므로 「공직선거법」에서 통합 규정하기보다는 별도로 「지방교육자치에 관한 법률」에서 관리하는 것이 타당함.
- 지방교육자치제는 1991년부터 본격적으로 시작되었는데 교육감·교육의원 선거방식이 그간 여러 차례 바뀌었고 2006년 12월 20일 개정 내용은 아직 전면적으로 시행되고 있지 않은 상황으로서 선거제도가 안정화되지 않은 상태이므로 「공직선거법」에 포함시키기에는 아직 시기상조임.
- 「공직선거법」에서는 ‘지방자치단체의 장’ 또는 ‘시·도지사’라는 용어가 사용되고 있는데 각 부분별로 교육감에 관한 사항을 포함시키는 것은 입법기술상 복잡해져서 오히려 이해하기 어렵게 됨.
- 교육감·교육의원 후보자 자격 조건은 과거 2년간 정당의 당원이 아닌 자이어야 하며 일정한 교육경력 또는 교육행정경력을 요구하고 있으므로 교육감·교육의원 선거 지원 후보 집단과 일반 지방선거 지원 후보 집단의 차별성이 있어 관련 선거법에 관해 별도로 구분될 수 있도록 하는 방식이 선거법 이해에 도움을 줄 수 있음.

## 2) 입법 방식

- 「지방교육자치에 관한 법률」에서 교육감·교육의원 선거별로 「공직선거법」에 대한 특례, 준용과 비준용, 수정 준용에 관하여 규정함.

## 다. 입법론

- 교육감·교육의원 선거 방식이 개편의 과도기에 있고 계속해서 지방교육자치제의 개선 방안이 논의되고 있는 상황이므로 현재로서는 「지방교육자치에 관한 법률」에서 준용방식을 정하는 방안을 채택하되, 장기적으로 교육감·교육의원 선거제도가 정착될 경우 「공직선거법」에 통합하여 규정하는 방안을 고려함.
- 「공직선거법」은 고도의 정치활동의 산물로서 국회의 정치관계 특별위원회 등을 통한 정치적 협상과 타협에 의해 개정되고 있으므로 비정치적인 선거인 교육감·교육의원 선거에 관한 사항이 적기에 적절한 방법으로 반영되기 어려울 수도 있다는 점을 고려하면 국회 교육과학기술위원회 소관인 「지방교육자치에 관한 법률」에서 규정하는 것이 적절함.

## 2. 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안

### 가. 교육의원 선거관련 세부규정 마련

#### 1) 교육의원선거구제 확정

- 교육의원 수(77명, 제주제외)가 종전 교육위원 수(139명, 제주제외)의 절반 정도이므로 선거구당 1명씩 선출하는 소선거구제로 확정함.
  - 교육의원 수는 국회의원 수(242, 제주제외)의 1/3, 시·도의원 수(626, 제주제외)의 1/9에 불과하므로 중선거구는 부적절하고 소선거구제가 타당함.
- 선거구간 선거인 수는 헌법 판례에 따라 선거인 수가 최대 3, 최소 1 비율이 되도록

책정함.

- 시·도별 교육의원 선거구는 중앙선거관리위원회에서 「공직선거법」의 정신과 헌법 기준에 맞추어 인구, 행정구역, 지세, 교통 등을 종합적으로 고려하여 제안한 방안을 채택함.
- 교육의원 직선제가 채택되기 이전에 학교운영위원회 위원 선거인단이 선거하던 때의 선거구를 기초로 활용함.
- 시군구 행정구역을 가급적 분할하지 않는 방향에서 설정하였으나 헌법 판례의 요구에 맞추어 인구 편차를 조정하기 위해 일부는 불가피하게 분할됨.

#### 교육의원 선거구명 및 선거구역 책정안

선 거 구 명	선 거 구 역
<b>서울특별시</b>	
서울특별시 제1선거구	종로구, 성북구, 은평구
서울특별시 제2선거구	중구, 용산구, 서대문구, 마포구
서울특별시 제3선거구	강북구, 도봉구, 노원구
서울특별시 제4선거구	성동구, 동대문구, 중랑구
서울특별시 제5선거구	양천구, 강서구, 영등포구
서울특별시 제6선거구	구로구, 금천구, 관악구
서울특별시 제7선거구	동작구, 서초구, 강남구
서울특별시 제8선거구	광진구, 송파구, 강동구
<b>부산광역시</b>	
부산광역시 제1선거구	중구, 서구, 동구, 영도구
부산광역시 제2선거구	부산진구, 사상구
부산광역시 제3선거구	동래구, 북구, 연제구
부산광역시 제4선거구	남구, 수영구
부산광역시 제5선거구	해운대구, 기장군, 금정구
부산광역시 제6선거구	사하구, 강서구
<b>대구광역시</b>	
대구광역시 제1선거구	중구, 서구, 남구
대구광역시 제2선거구	동구
대구광역시 제3선거구	북구

대구광역시 제4선거구	달서구
대구광역시 제5선거구	수성구, 달성군
<b>인천광역시</b>	
인천광역시 제1선거구	중구, 동구, 강화군, 옹진군
인천광역시 제2선거구	남구
인천광역시 제3선거구	연수구, 남동구
인천광역시 제4선거구	부평구
인천광역시 제5선거구	계양구, 서구
<b>광주광역시</b>	
광주광역시 제1선거구	동구, 남구
광주광역시 제2선거구	서구
광주광역시 제3선거구	북구
광주광역시 제4선거구	광산구
<b>대전광역시</b>	
대전광역시 제1선거구	동구, 대덕구
대전광역시 제2선거구	중구
대전광역시 제3선거구	서구
대전광역시 제4선거구	유성구
<b>울산광역시</b>	
울산광역시 제1선거구	중구
울산광역시 제2선거구	남구
울산광역시 제3선거구	동구, 북구
울산광역시 제4선거구	울주군
<b>경기도</b>	
경기도 제1선거구	수원, 안양, 의왕, 군포
경기도 제2선거구	성남, 과천, 구리, 하남
경기도 제3선거구	의정부, 동두천, 남양주, 포천, 가평군
경기도 제4선거구	부천, 광명, 안산시, 시흥
경기도 제5선거구	평택시, 오산시, 화성시, 안성시
경기도 제6선거구	양주시, 고양시, 파주시, 김포시, 연천군
경기도 제7선거구	여주, 이천, 용인, 광주, 양평
<b>강원도</b>	
강원도 제1선거구	춘천시, 화천군, 양구군, 철원군
강원도 제2선거구	원주시, 홍천군, 횡성군

강원도 제3선거구	강릉시, 정선군, 평창군
강원도 제4선거구	동해시, 삼척시, 태백시, 영월군
강원도 제5선거구	속초시, 고성군, 양양군, 인제군
<b>충청북도</b>	
충청북도 제1선거구	청주시상당구, 청원군, 영동군, 보은군, 옥천군
충청북도 제2선거구	청주시흥덕구
충청북도 제3선거구	충주시, 제천시, 단양군
충청북도 제4선거구	음성군, 진천군, 괴산군, 증평군
<b>충청남도</b>	
충청남도 제1선거구	천안시
충청남도 제2선거구	공주시, 아산시, 연기군, 예산군
충청남도 제3선거구	보령시, 서천군, 홍성군, 청양군
충청남도 제4선거구	서산시, 태안군, 당진군
충청남도 제5선거구	금산군, 논산시, 계룡시, 부여군
<b>전라북도</b>	
전라북도 제1선거구	전주시완산구
전라북도 제2선거구	전주시덕진구, 익산, 완주
전라북도 제3선거구	군산시, 김제시, 부안군
전라북도 제4선거구	정읍시, 임실군, 고창군
전라북도 제5선거구	남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 순창군
<b>전라남도</b>	
전라남도 제1선거구	목포시, 완도군, 해남군, 진도군, 신안군
전라남도 제2선거구	여수시,
전라남도 제3선거구	순천시, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군
전라남도 제4선거구	나주시, 영암군, 무안군, 영광군, 함평군
전라남도 제5선거구	광양시, 담양군, 장성군, 곡성군, 구례군, 화순군
<b>경상북도</b>	
경상북도 제1선거구	포항시, 울릉군, 영덕군, 울진군
경상북도 제2선거구	경주시, 영천시, 경산시, 청도군
경상북도 제3선거구	김천시, 고령군, 성주군, 칠곡군, 군위군, 의성군
경상북도 제4선거구	안동시, 영주시, 상주시, 문경시, 예천군, 청송군, 영양군, 봉화군
경상북도 제5선거구	구미시
<b>경상남도</b>	
경상남도 제1선거구	창원시, 밀양시, 창녕군

경상남도 제2선거구	마산시, 의령군, 함안군
경상남도 제3선거구	진주시, 함양군, 산청군, 거창군, 합천군
경상남도 제4선거구	진해시, 김해시, 양산시
경상남도 제5선거구	통영시, 고성군, 사천시, 거제시, 하동군, 남해군

## 2) 교육의원 선출 관련 「공직선거법」 준용 규정 마련

- 교육의원은 시·도위원의 지위를 가지는 점에서 기본적으로 「공직선거법」 상 시·도의원 선출에 관한 사항을 준용하되 정당 추천 여부에 따라 관련 규정이 다를 경우 무소속 후보자에 관한 규정 준용함.
- 교육의원의 특성을 고려하여 시·도의원 선거와 달리 규정할 내용에 대해서는 별도의 예외규정 마련함.

## 3) 선거운동 등 시·도의원 선거에 대한 예외규정 마련

- 교육의원 선거구 범위가 넓다는 사정을 고려하여 「공직선거법」의 시·도의원 선거와 다른 예외 규정을 마련하여 합리적이고 실효성 있는 선거운동이 이루어질 수 있도록 함.
  - 교육의원 선거구는 국회의원 선거구의 약 3배, 시·도의원 선거구의 약 9배 정도임.
- 선거사무소 및 선거연락소 설치
  - 선거구의 선거사무소 외에 선거사무소가 설치되지 않는 구·시·군마다 선거연락소 설치 허용(국회의원 선거 기준)
    - \* 시·도의원 선거 : 선거구에 1개의 선거사무소 설치 허용
- 유급 선거사무원 수 확대
  - 선거사무소에 두는 10인 외에 선거구안의 읍·면·동수를 합한 수 이내에서 추가적으로 허용
    - \* 시·도의원 선거 : 선거구에 10인의 유급선거사무원 허용
- 선거비용제한액 상향 조정 : 1억원 + (인구수 × 100원)
  - 선거구 범위 등을 고려하여 선거비용 제한이 현실적으로 되도록 선거비용 제한액



기본비용을 4천만원에서 1억원으로 조정

\* 시·도의원 선거 : 4천만원 + (인구수 × 100원)

## 나. 교육감·교육의원 선거 관련 「공직선거법」 준용 관계 명료화

### 1) 교육감 선거 관련 「공직선거법」 준용관계 명료화

- 2006년 법률 개정에 따라 교육감 선거에 대해 「공직선거법」을 포괄적으로 준용하도록 하고 있으나 준용기준이 불명확하여 법률 적용상 혼란이 발생하고 있으며 개별 조항의 준용 여부 및 준용 방식을 중앙선거관리위원회의 해석에 의존하고 있음.
- 법률 해석상 혼란 방지를 위해 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조 제3항의 ‘성질에 반하지 않는 한’을 삭제하는 대신, 「공직선거법」의 시·도지사 선거에 관한 규정 중 교육감 선거에 준용되는 조항을 구체적으로 명시함.
  - 제1조부터 제12조까지, 제14조부터 제15조까지, 제17조부터 제20조까지, 제30조부터 제46조까지, 제48조부터 제50조까지, 제52조, 제54조부터 제57조까지, 제58조부터 제61조까지, 제62조부터 제69조까지, 제71조부터 제82조의2까지, 제82조의4부터 제82조의7까지, 제84조부터 제135조의2까지, 제146조부터 제149조까지, 제151조부터 제186조까지, 제191조부터 제206조까지, 제211조부터 제274조까지, 제276조부터 제278조까지의 규정을 시·도지사 선거에 관한 내용을 기준으로 준용함.
  - 정당 추천 여부에 따라 규정이 다를 경우 무소속후보자에 관한 규정을 준용함.
  - 「공직선거법」 제112조를 준용할 때 동조 제2항제4호 가목의 단서는 제외하도록 하여 표창할 때 부상을 함께 수여할 수 있도록 허용함.

### 2) 교육의원 선거 관련 「공직선거법」 준용관계 규정

- 입법 체계상 교육의원 선거에 관해 「공직선거법」을 준용하도록 하는 것이 타당하다는 전제 위에서 준용관계를 명료하게 「지방교육자치에 관한 법률」에서 규정할 필요가 있음.
  - 제1조부터 제12조까지, 제14조부터 제15조까지, 제17조부터 제20조까지, 제31조부터 제46조까지, 제48조부터 제50조까지, 제52조, 제54조부터 제57조까지, 제58조

부터 제61조까지, 제62조부터 제69조까지, 제72조, 제74조부터 제80조까지, 제82조, 제82조의2, 제82조의4부터 제82조의7까지, 제84조부터 제135조의2까지, 제146조부터 제149까지, 제151조부터 제186조까지, 제190조, 제192조부터 제193조, 제195조부터 제206조까지, 제211조부터 제278조까지의 규정을 지역구시·도의회의원 선거에 관한 내용을 기준으로 준용

- 정당 추천 여부에 따라 규정이 다른 경우 무소속후보자에 관한 사항을 준용함.
- 「공직선거법」 제82조의2의 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회에 관하여는 지역구 국회의원 선거에 관한 규정을 준용함.
  - 교육의원 선거구는 국회의원 선거구보다 크므로 후보자에 대한 정보를 선거권자가 효과적으로 얻기 위해서는 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회가 요구되는 만큼 관련 규정을 준용함.

## 다. 교육의원·교육감 선거시 정당 관련 규정 명료화

### 1) 교육의원 후보자의 정당추천 제한규정 마련

- 교육의원 후보자 자격으로서 ‘최근 2년간 정당의 당원이 아닌 자’ 규정 등 정치적 중립성 요구라는 법률의 취지를 고려하여 교육의원 후보자에 대한 정당추천 제한규정을 마련함.
- \* 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제81조 제1항에서는 이미 정당 추천을 금지하고 있음.

### 2) 국회의원·지방의회의원의 선거운동 제한

- 「공직선거법」 제60조를 그대로 준용할 경우 동조 제1항 제4호 단서에 따라 국회의원과 지방의회 의원은 교육감·교육의원 선거시 선거운동이 가능하게 되어 교육의 정치적 중립성이 침해될 수 있음.
- 교육의 정치적 중립성을 위해 정당의 당원이 될 수 있는 공무원일지라도 ‘교육의원을 제외한 정무직 공무원’은 선거운동을 할 수 없도록 「공직선거법」 제60조의 준용에 다음과 같은 제한을 설정함.

- 「공직선거법」 제60조를 준용할 때 동조 제1항제4호 단서 중 ‘공무원(국회의원과 지방의회의원 외의 정무직공무원을 제외한다)’은 ‘공무원(교육의원 외의 정무직 공무원을 제외한다)’로 본다.

### 3) 정당의 선거운동

- 「공직선거법」 제87조 제5호(법령에 의하여 정치활동이나 공직선거에의 관여가 금지된 단체)에 정당이 포함되는지 불분명한 상태에서 중앙선거관리위원회는 정당이 이 단체에 포함되지 않는다고 해석하여 정당은 교육감·교육의원 선거시 선거운동이 가능한 상태로 해석됨.
- 선거의 정치적 중립성 확보를 위해 정당의 선거운동을 제한하는 규정을 마련할 필요가 있으므로 「공직선거법」 제87조를 준용할 때 동조 제1항 제5호에 정당이 포함되는 것으로 보도록 수정 적용하는 내용을 규정함.

### 4) 교육의원 및 교육감 선거시 후보자의 정당 당원 경력 표시 제한

- 「공직선거법」 제84조와 관련 교육감 및 교육의원 선거시 후보자의 정당 당원 경력표시가 가능하여 후보자가 특정 정당의 추천이나 지지를 받은 것으로 오해될 가능성이 있음.
- 정치적 중립성이라는 법률의 기본취지를 고려하여 교육감 및 교육의원 선거시 정당의 당원 표시도 허용하지 않도록 「공직선거법」 제84조 단서는 준용하지 않음.

### 5) 교육의원 및 교육감의 당선 후 정당 가입 금지 규정 마련

- 현행 「정당법」 제22조에 따라 교육의원의 경우 정당 가입을 제한하는 규정이 없어 당선 후 정당 가입이 가능함.
- 교육의원 후보자 자격(2년간 당적보유 금지) 등 정치적 중립성 확보라는 「지방교육자치에 관한 법률」의 기본취지를 고려할 때 당선 후 정당 가입 제한 규정이 필요함.
- 교육감의 경우 「정당법」 제22조에서 규정하는 지방자치단체장이 아니라고 보고 정당 가입이 불가능하다고 해석하고 있으나 법률 해석상 혼란 방지를 위해 정당 가입 제한규정을 마련함.

## 6) 보궐선거의 미 실시 기준 조정

- 「공직선거법」 제201조 제1항은 지방의회 의원정수의 4분의 1 이상이 궐원되지 아니한 경우에는 보궐선거를 실시하지 아니할 수 있도록 규정하고 있으므로 제201조 제1항을 그대로 준용할 경우 교육의원이 모두 궐원되더라도 교육의원 보궐선거는 실시하지 않을 수 있게 되어, 교육의원이 교육위원회의 과반수가 되도록 하여 한 「지방교육자치에 관한 법률」 제5조 제1항의 취지와 상반될 수 있음.
- 「지방교육자치에 관한 법률」 제5조 제1항의 취지를 살리기 위해서는 교육의원의 궐원으로 교육위원회 위원 중 교육의원이 과반이 되지 못할 경우에는 보궐선거를 실시해야 하지만 선거비용의 문제를 고려하여 절충형으로 ‘교육의원 의원 정수의 4분의 1 이상’이 궐원된 경우에 보궐선거를 실시하도록 조정함.

## 라. 교육감·교육위원 선거 입후보시 사직여부 등

- 현재 「공직선거법」 제53조의 준용으로 교육위원이 지방자치단체의 장 및 지방의원 선거에 입후보시 60일 전에 사직하도록 해석(중앙선거관리위원회)
- 「공직선거법」이 준용되기 전에는 교육위원이 직을 보유한 채 교육감 및 교육의원에 출마 가능하였음. 다만, 교육위원이 지방자치단체장이나 지방의원에 입후보시에는 60일 전에 사직하여야 함.
- 이에 반해 시·도의원이나 자치단체장의 경우 자격을 보유한 채 교육감 선거 등에 출마 가능하여 법률적용상 혼란 및 지방의원과의 형평성 문제가 발생함.
- 교육감·교육의원 선거는 정당 참여가 제한되어 있고 교육감·교육의원 후보자의 경우 2년간 정당 가입이 제한되어 있을 뿐 아니라 직위를 가지고 출마하더라도 선거의 공정성 침해의 우려는 적은 반면 교원·교육공무원의 신분 상실의 불이익은 상대적으로 크므로 「공직선거법」 제53조는 준용하지 않도록 함.
  - 「공직선거법」 제53조의 준용을 전제로 한 「지방교육자치에 관한 법률」(제8069호, 2006.12.20) 부칙 제6조 제3항 중 “법제53조제1항 본문 중 ‘選舉日 전 60日’은 ‘이법 시행 후 3일’로 보며,” 부분은 삭제함.

- 「공직선거법」 제53조를 준용하지 않을 경우 「공직선거법」 제53조 위반자를 등록 무효 사유로 설정하고 있는 제60조의2 제2항 제2호는 적용을 배제하여야 함.

#### 마. 교육의원·교육감 선거시 「정치자금법」 준용규정 마련

- 현재 법률의 근거 없이 중앙선거관리위원회의 해석에 따라 교육감 선거에 「정치자금법」의 회계 관련 규정과 관련 벌칙만 준용하고 있는데 이는 법치주의 원리에 비추어 적합하지 않으므로 준용 관계를 입법적으로 분명히 할 필요가 있음.
- 교육의원 및 교육감 선거비용 모금의 경우 「정치자금법」 준용을 받지 않아 대가성 입증에 없는 경우 처벌이 불가능함.
  - \* 시·도지사선거에서는 후원회를 통한 모금만 인정하고, 시·도의원 선거의 경우 후원회를 인정하지 않으므로 개인적 모금은 불가능하며, 이에 위반될 경우 「정치자금법」의 처벌 규정 적용
- 따라서 교육의원 및 교육감선거에 회계뿐만 아니라 「정치자금법」을 전체적으로 준용하는 법적 근거 마련으로 입법 미비를 해소하여야 함.
  - 후원회 허용 및 벌칙 강화에 따라 음성적 선거비용 모금차단 및 지방선거와 형평성을 확보함.
- 후원회를 인정하지 않고 벌칙만 준용할 경우, 보전되지 않는 법정 선거비용에 대해 시·도지사 선거의 경우 후원회를 통해 충당 가능하나 교육감 선거의 경우 후보자 본인이 충당하여야 함.
- 교육의원 선거구는 국회의원 선거구의 약 3배, 시·도의원 선거구의 약 9배 정도로서 선거구가 큰 관계로 선거비용 한도액도 상향 조정할 필요가 있다는 점을 고려하면 교육의원 선거 후보자도 교육감 선거 후보자와 마찬가지로 후원회를 통한 선거자금 모금이 가능하도록 허용할 필요가 있으나 시·도 지방의회 의원과 형평성을 고려하여 허용하지 않음.
- 교육감·교육의원 선거에 관해 「정치자금법」 중 정당 관련 사항을 제외하고 포괄적으로 준용하되 다음 기준에 의함.
  - “정치자금”은 “선거자금”, “정치활동”은 “선거운동”으로 봄.

- “선거자금”에 대한 용어 정의를 “교육감·교육의원 선거의 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건과 그 자의 선거운동에 소요되는 비용을 말한다.”로 함.

## 바. 교육의원 및 교육감선거 후보자 기호부여 방식 변경

- 교육의원 및 교육감 선거가 2010년 지방선거와 동시에 실시됨에 따라 후보자 기호가 당선에 미치는 영향이 확대될 우려가 있음.
  - 교육의원 및 교육감 후보자 기호가 정당과 무관함에도 불구하고 일반 지방선거의 후보자 기호(정당추천)와 동일한 것으로 혼란 가능
- 후보자 정당추천 금지 등 일반선거와의 차이를 유권자들에게 인식시키고 후보자 기호에 따른 영향을 최소화하기 위해 현행과 같이 아라비아 숫자를 기호로 사용하되 교육의원 선거는 20번부터 번호를 부여하고, 교육감 선거에서는 40번부터 번호를 부여하여 일반 정당 참여 선거와 구별되는 선거임을 표시하면서 정당 후광 효과를 차단함.

## 사. 교육의원 및 교육감선거 후보자 자격 명확화

- 교육의원 및 교육감 후보자 자격으로서 교육경력 및 교육행정경력에 휴직기간(노동조합 전임자 휴직)은 포함되지 않는 것으로 해석하고 있으나 민원 등 혼란이 발생하고 있음.
- 공직 후보자의 자격 기준에 관해 해석에 의존하는 것은 공무담임권이 「헌법」 상 기본권임을 고려할 때 적절하지 않으므로 휴직기간이 제외됨을 법률 규정으로 명시함.

## 아. 교육의원이 아닌 교육위원회 위원 선임시 기준

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제5조에 따라 교육위원회는 시·도의회 의원과 교육위원으로 구성하도록 되어 있음.

- 「지방교육자치에 관한 법률」 제9조는 교육위원의 겸직 금지 사유를 정하고 있는데 이는 교육위원회 위원으로서 직무에 전념하도록 하고, 이해관계가 상충될 수 있는 직을 겸하지 못하도록 하여 견제와 균형의 원리를 확보하기 위한 것임.
- 교육위원회 위원이 되는 시·도 의회 의원에게도 이러한 원칙은 동일하게 적용되므로 교육위원의 겸직 금지에 해당하는 직을 가진 시·도 의원은 교육위원회 위원으로 선임되지 못하도록 제한함으로써 교육위원회 업무 수행의 공정성과 신뢰성을 확보하도록 하여야 함. 교육위원회 위원으로 선임된 시·도지방의회 의원(교육위원이 아닌 의원)이 교육위원 겸직 금지에 해당하는 직을 가진 경우 다른 상임위원회로 이동하도록 함.
- 시·도의회 의원이 교육위원의 겸직금지에 해당하는 직을 가진 경우 지방의회 의원직을 상실하도록 하여야 한다는 주장도 있으나 불필요한 과도한 제한이며 교육위원회 위원으로 선임되지 못하도록 하는 것으로 충분함.

### 3. 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안 신규 대비

- 이상으로 검토한 「지방교육자치에 관한 법률」 개정안의 신규 대비표를 제시하면 다음과 같음.

현 행	개 정 안
제5조 (교육위원회의 구성 등) ① 교육위원회는 시·도회의위원과 제10조제2항의 규정에 따른 교육경력 또는 교육행정경력을 가진 자로서 제8조의 규정에 따라 별도로 선출된 의원(이하 “교육의원”이라 한다)으로 구성하되, 교육위원이 과반수가 되도록 구성한다. ② 교육위원회 위원 및 교육위원의 정수는 별표와 같다.	제5조(교육위원회의 구성 등) ① 교육위원회는 시·도회의의원(제9조제1항 각 호에 규정된 직을 가진 자를 제외한다)과 제10조제2항의 규정에 따른 교육경력 또는 교육행정경력을 가진 자로서 제8조의 규정에 따라 별도로 선출된 의원(이하 “교육의원”이라 한다)으로 구성하되, 교육위원이 과반수가 되도록 구성한다. ② 교육위원회 위원 및 교육위원의 정수는 별표 1과 같다.
제8조 (교육위원의 선출) ① 교육위원은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한	〈삭 제〉

<p>다.</p> <p>②교육의원 선거에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.</p> <p>제10조(교육의원후보자의 자격 등)①교육의원 후보자가 되고자 하는 자는 시·도회의원의 피선거권이 있는 자로서 후보자등록신청 개시일부터 과거 2년동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다.</p> <p>②교육의원후보자가 되고자 하는 자는 후보자 등록신청개시일을 기준으로 다음 각 호의 구분에 따른 교육경력 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있는 자이어야 한다.</p> <p>1. 교육경력 : 「유아교육법」 제2조제2호의 규정에 따른 유치원규정에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교(이와 동등한 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법률에 따라 설치된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다)에서 교원으로 근무한 경력</p> <p>2. 교육행정경력 : 국가 또는 지방자치단체의 교육기관에서 국가공무원 또는 지방공무원으로 교육·학예에 관한 사무에 종사한 경력과 「교육공무원법」 제2조제1항제2호 또는 제3호의 규정에 따른 교육공무원으로 근무한 경력</p> <p>제22조(교육감의 선출) ①교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.</p> <p>②정당은 교육감선거에 후보자를 추천할 수 없으며, 교육감후보자는 「공직선거법」에 따른 선거권자의 추천을 받아 선거일전 15일부터 2일간 시·도선거관리위원회에 서면으로 등록신청을 하되, 그 추천 및 등록은 같은 법 제48조 및 제49조의 규정에 따른 무소속후보자의 추천 및 등록에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>③교육감 선거에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 범위안에</p>	<p>제10조(교육의원직의 상실) 교육의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당된 때에는 그 직에서 퇴직된다.</p> <p>1. 교육의원이 제9조제1항의 겸임할 수 없는 직에 취임한 때</p> <p>2. 피선거권이 없게 된 때</p> <p>3. 정당의 당원이 된 때</p> <p>〈삭 제〉</p>
--	---



<p>서 공직선거법의 시·도지사선거에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>제24조 (교육감후보자의 자격) ①교육감후보자가 되고자하는 자는 당해 시·도지사의 피선거권이 있는 자로서 후보자등록신청개시일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다.</p> <p>②교육감후보자가 되고자 하는 자는 후보자등록신청개시일을 기준으로 제10조제2항의 규정에 따른 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합하여 5년 이상 있는 자이어야 한다.</p>	<p>제24조(교육감직의 상실) 교육감이 다음 각 호의 어느 하나에 해당된 때에는 그 직에서 퇴직된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 교육감이 제23조제1항의 겸임할 수 없는 직에 취임한 때</li> <li>2. 피선거권이 없게 된 때</li> <li>3. 정당의 당원이 된 때</li> </ol>
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제6장 교육의원 및 교육감의 선출</p>
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제43조(교육의원 및 교육감의 선거) 교육의원 및 교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.</p>
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제44조(선거구선거관리) ① 교육의원선거 및 교육감선거에 관한 사무 중 후보자 등록 및 당선인 결정 등과 같이 해당 선거구를 단위로 선거사무를 수행할 선거관리위원회(이하 “선거구선거관리위원회”라 한다.)는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 교육감선거의 선거구선거사무는 시·도선거관리위원회</li> <li>2. 교육의원선거의 선거구선거사무는 「선거관리위원회법」 제2조제6항에 따라 중앙선거관리위원회가 지정한 구·시·군선거관리위원회(이하 “구·시·군선거관리위원회”라 한다.)</li> </ol> <p>②선거구선거관리위원회가 그 관할구역에 있는 구·시·군선거관리위원회의 선거사무를 조정·대행할 수 있는 범위와 해당 선거관리위원회의 운영 그 밖에 필요한 사항은 「중앙선거관리위원회 규칙」으로 정한다.</p>
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제45조(교육의원선거구와 그 정수) ① 교육의원은 교육의원의 선거구단위로 선출한다.</p> <p>② 교육의원선거구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른</p>

	<p>하나의 자치구·시·군을 분할하여 다른 선거구에 속하게 할 수 없다. 다만, 자치시 중 「지방자치법」 제3조제3항에 따른 시는 자치구가 아닌 구를 구단위로 분할하여 다른 선거구에 속하게 할 수 있다.</p> <p>③ 하나의 교육의원선거구에서 선출할 교육의원 정수는 1인으로 하며 선거구의 명칭, 구역은 별표 2와 같이 한다.</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>제46조(후보자의 자격) ① 교육의원 및 교육감 선거의 후보자가 되고자 하는 자는 시·도의 회의원 및 시·도지사의 피선거권이 있는 자로서 후보자등록신청개시일부터 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자이어야 한다.</p> <p>② 교육의원 선거의 후보자가 되고자 하는 자는 후보자 등록신청개시일을 기준으로 다음 각 호의 구분에 따른 교육경력 또는 교육행정경력이 10년 이상 있거나 양 경력을 합하여 10년 이상 있는 자이어야 한다. 이 경우 휴직기간은 경력계산에서 제외한다.</p> <p>1. 교육경력 : 「유아교육법」 제2조제2호의 규정에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교(이와 동등한 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법률에 따라 설치된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다)에서 교원으로 근무한 경력</p> <p>2. 교육행정경력 : 국가 또는 지방자치단체의 교육기관관·교육행정기관 또는 교육연구기관에서 국가공무원 또는 지방공무원으로 교육·학예에 관한 사무에 종사한 경력과 「교육공무원법」 제2조제1항제2호 또는 제3호의 교육공무원으로서 근무한 경력</p> <p>③ 교육감선거의 후보자가 되고자 하는 자는 후보자 등록신청개시일을 기준으로 제2항의 기준에 따른 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 5년 이상 있거나 양 경력을 합하여 5년 이상 있는 자이어야 한다.</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>제47조(정당추천의 배제) 정당은 교육의원 및 교육감선거에 후보자를 추천할 수 없다.</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>제48조(투표용지의 후보자 게재순위 등) ① 투</p>

〈신 설〉

표용지에는 후보자의 아라비아 숫자로 된 기호와 한글로 적은 성명을 표시하여야 한다. 다만, 한글로 표시된 성명이 같은 후보자가 있는 경우에는 괄호안에 한자를 함께 기재한다.

② 기호는 투표용지에 게재할 후보자의 순위에 따라 교육의원 선거에는 20부터, 교육감 선거에서는 40부터 시작한다.

③ 선거구선거관리위원회는 후보자등록마감 후에 후보자나 그 대리인을 현장 출석시켜 추첨에 따라 기호를 결정하되, 그 추첨을 시작하는 시각까지 후보자나 그 대리인이 현장출석하지 아니한 경우에는 해당 선거구선거관리위원회위원장이나 그가 지명한 자가 해당 후보자를 대리하여 추첨한다.

④ 후보자등록기간이 지난 후에 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 된 때라도 투표용지에 그 기호 및 성명은 그대로 둔다.

제49조(「공직선거법」의 준용) ① 교육의원 선거에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고 「공직선거법」 제1조부터 제12조까지, 제14조부터 제15조까지, 제17조부터 제20조까지, 제31조부터 제46조까지, 제48조부터 제50조까지, 제52조, 제54조부터 제57조까지, 제58조부터 제61조까지, 제62조부터 제69조까지, 제72조, 제74조부터 제80조까지, 제82조, 제82조의2, 제82조의4부터 제82조의7까지, 제84조부터 제135조의2까지, 제146조부터 제149조까지, 제151조부터 제186조까지, 제190조, 제192조부터 제193조, 제195조부터 제206조까지, 제211조부터 제278조까지의 지역구시·도의회의원선거에 관한 규정을 준용하되, 정당추천 여부에 따라 규정이 다른 경우 무소속후보자에 관한 사항을 준용한다. 다만, 「공직선거법」 제82조의2의 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회에 관하여는 지역구국회의원선거에 관한 규정을 준용한다.

② 교육감 선거에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고는 「공직선거법」의 제1조부터 제12조까지, 제14조부터 제15조까지, 제17조부터 제20조까지, 제30조부터 제46조까지, 제48

	<p>조부터 제50조까지, 제52조, 제54조부터 제57조까지, 제58조부터 제61조까지, 제62조부터 제69조까지, 제71조부터 제82조의2까지, 제82조의4부터 제82조의7까지, 제84조부터 제135조의2까지, 제146조부터 제149조까지, 제151조부터 제186조까지, 제191조부터 제206조까지, 제211조부터 제274조까지, 제276조부터 제278조까지의의 시·도지사 선거에 관한 규정을 준용하되, 정당추천 여부에 따라 규정이 다를 경우 무소속후보자에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따라 「공직선거법」 제60조를 준용할 때 동조 제1항제4호 단서 중 ‘공무원(국회의원과 지방의회의원 외의 정부직공무원을 제외한다)’은 ‘공무원(교육의원 외의 정부직 공무원을 제외한다)’으로 본다.</p> <p>④ 제1항 및 제2항에 따라 「공직선거법」 제60조의2를 준용할 때 동조 제2항제2호는 제외한다.</p> <p>⑤ 제1항 및 제2항에 따라 「공직선거법」 제84조를 준용할 때 후보자는 동조 단서에 불구하고 정당의 당원경력을 표시하지 못한다.</p> <p>⑥ 제1항 및 제2항에 따라 「공직선거법」 제87조를 준용할 때 동조제1항제5호에 정당이 포함되는 것으로 본다.</p> <p>⑦ 제1항 및 제2항에 따라 「공직선거법」 제112조를 준용할 때 동조 제2항제4호 가목의 단서는 제외한다.</p> <p>⑧ 제1항 및 제2항에 따라 「공직선거법」을 준용할 때 제61조제1항제4호 중 ‘당해 선거구안에 선거사무소 1개소’는 ‘당해 선거구안에 선거사무소 1개소와 당해 선거구안에 선거사무소를 두지 아니하는 구·시·군마다 선거연락소 1개소’로, 제62조제2항제4호 중 “10인 이내”는 “10인 이내와 선거구안의 읍·면·동수를 합한 수 이내”로, 제121조제1항제4호 중 “4천만원”을 “1억원”으로, 제201조제1항 중 “의원정수”는 “교육의원정수”로 각각 본다.</p> <p>⑨ 제1항 및 제2항에 따라 「공직선거법」을 준용할 때 제201조제1항 “지방의회의 의원정</p>
--	--

<p>〈신 설〉</p>	<p>수”는 “교육의원 정수”로 본다.</p> <p>제50조(「정치자금법」의 준용) ① 교육의원 및 교육감 선거에 소요되는 비용 등에 관하여는 「정치자금법」 중 지역선거구 시·도의원 선거 및 시·도지사 선거와 그 후보자에 관한 사항을 각각 준용한다. 다만, 정당추천여부에 따라 규정이 다른 경우 무소속후보자에 관한 사항을 준용한다.</p> <p>② 제1항에 따라 「정치자금법」을 준용할 때 제3조의 제1호는 ““선거자금”이란 교육감·교육의원 선거의 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건과 그 자의 선거운동에 소요되는 비용을 말한다.”로 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 「정치자금법」을 준용할 때 ‘정치자금’은 ‘선거자금’으로, ‘정치활동’은 ‘선거운동’으로 본다.</p> <p>④ 제1항에 따라 「정치자금법」을 준용할 때 제3조제8호의 “공직선거”에는 교육의원 및 교육감선거를 포함하는 것으로 본다.</p> <p>⑤ 제1항에 따라 「정치자금법」의 후원회에 관한 사항을 준용할 때 제6조제6호의 후보자에 교육의원 후보자가 포함되는 것으로 본다.</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>부 칙</p> <p>제1조 「지방교육자치에 관한 법률」(제8069호, 2006.12.20) 부칙 제6조 제3항 중 “법 제53조제1항 본문 중 ‘選舉日 전 60日’은 ‘이 법 시행 후 3일’로 보며,” 부분은 삭제한다.</p>

## 교육의원 선거구명 및 선거구역 책정안

선 거 구 명	선 거 구 역
<b>서울특별시</b>	
서울특별시 제1선거구	종로구, 성북구, 은평구
서울특별시 제2선거구	중구, 용산구, 서대문구, 마포구
서울특별시 제3선거구	강북구, 도봉구, 노원구
서울특별시 제4선거구	성동구, 동대문구, 중랑구
서울특별시 제5선거구	양천구, 강서구, 영등포구
서울특별시 제6선거구	구로구, 금천구, 관악구
서울특별시 제7선거구	동작구, 서초구, 강남구
서울특별시 제8선거구	광진구, 송파구, 강동구
<b>부산광역시</b>	
부산광역시 제1선거구	중구, 서구, 동구, 영도구
부산광역시 제2선거구	부산진구, 사상구
부산광역시 제3선거구	동래구, 북구, 연제구
부산광역시 제4선거구	남구, 수영구
부산광역시 제5선거구	해운대구, 기장군, 금정구
부산광역시 제6선거구	사하구, 강서구
<b>대구광역시</b>	
대구광역시 제1선거구	중구, 서구, 남구
대구광역시 제2선거구	동구
대구광역시 제3선거구	북구
대구광역시 제4선거구	달서구
대구광역시 제5선거구	수성구, 달성군
<b>인천광역시</b>	
인천광역시 제1선거구	중구, 동구, 강화군, 옹진군
인천광역시 제2선거구	남구
인천광역시 제3선거구	연수구, 남동구
인천광역시 제4선거구	부평구
인천광역시 제5선거구	계양구, 서구
<b>광주광역시</b>	
광주광역시 제1선거구	동구, 남구
광주광역시 제2선거구	서구
광주광역시 제3선거구	북구
광주광역시 제4선거구	광산구
<b>대전광역시</b>	
대전광역시 제1선거구	동구, 대덕구
대전광역시 제2선거구	중구
대전광역시 제3선거구	서구

대전광역시 제4선거구	유성구
<b>울산광역시</b>	
울산광역시 제1선거구	중구
울산광역시 제2선거구	남구
울산광역시 제3선거구	동구, 북구
울산광역시 제4선거구	울주군
<b>경기도</b>	
경기도 제1선거구	수원, 안양, 의왕, 군포
경기도 제2선거구	성남, 과천, 구리, 하남
경기도 제3선거구	의정부, 동두천, 남양주, 포천, 가평군
경기도 제4선거구	부천, 광명, 안산시, 시흥
경기도 제5선거구	평택시, 오산시, 화성시, 안성시
경기도 제6선거구	양주시, 고양시, 파주시, 김포시, 연천군
경기도 제7선거구	여주, 이천, 용인, 광주, 양평
<b>강원도</b>	
강원도 제1선거구	춘천시, 화천군, 양구군, 철원군
강원도 제2선거구	원주시, 홍천군, 횡성군
강원도 제3선거구	강릉시, 정선군, 평창군
강원도 제4선거구	동해시, 삼척시, 태백시, 영월군
강원도 제5선거구	속초시, 고성군, 양양군, 인제군
<b>충청북도</b>	
충청북도 제1선거구	청주시상당구, 청원군, 영동군, 보은군, 옥천군
충청북도 제2선거구	청주시흥덕구
충청북도 제3선거구	충주시, 제천시, 단양군
충청북도 제4선거구	음성군, 진천군, 괴산군, 증평군
<b>충청남도</b>	
충청남도 제1선거구	천안시
충청남도 제2선거구	공주시, 아산시, 연기군, 예산군
충청남도 제3선거구	보령시, 서천군, 홍성군, 청양군
충청남도 제4선거구	서산시, 태안군, 당진군
충청남도 제5선거구	금산군, 논산시, 계룡시, 부여군
<b>전라북도</b>	
전라북도 제1선거구	전주시완산구
전라북도 제2선거구	전주시덕진구, 익산, 완주
전라북도 제3선거구	군산시, 김제시, 부안군
전라북도 제4선거구	정읍시, 임실군, 고창군
전라북도 제5선거구	남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 순창군
<b>전라남도</b>	
전라남도 제1선거구	목포시, 완도군, 해남군, 진도군, 신안군
전라남도 제2선거구	여수시,
전라남도 제3선거구	순천시, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군

전라남도 제4선거구	나주시, 영암군, 무안군, 영광군, 함평군
전라남도 제5선거구	광양시, 담양군, 장성군, 곡성군, 구례군, 화순군
<b>경상북도</b>	
경상북도 제1선거구	포항시, 울릉군, 영덕군, 울진군
경상북도 제2선거구	경주시, 영천시, 경산시, 청도군
경상북도 제3선거구	김천시, 고령군, 성주군, 칠곡군, 군위군, 의성군
경상북도 제4선거구	안동시, 영주시, 상주시, 문경시, 예천군, 청송군, 영양군, 봉화군
경상북도 제5선거구	구미시
<b>경상남도</b>	
경상남도 제1선거구	창원시, 밀양시, 창녕군
경상남도 제2선거구	마산시, 의령군, 함안군
경상남도 제3선거구	진주시, 함양군, 산청군, 거창군, 합천군
경상남도 제4선거구	진해시, 김해시, 양산시
경상남도 제5선거구	통영시, 고성군, 사천시, 거제시, 하동군, 남해군



## 참고문헌

- 고전(2005). 제5기 교육위원 선거결과 분석 및 쟁점 분석. 교육행정학연구. 24(3). 141-164.
- 고전(2006). 제5기 교육위원 선거결과 및 쟁점분석. 교육행정학연구, 24(3).
- 고전(2007). 제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화연구. 교육행정학연구, 25(3).
- 고전(2008). 2007년 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. 교육행정학연구, 26(2).
- 고전·김이경(2003). 지방교육자치제도 진단 연구. 한국교육개발원.
- 김용일(2005). ‘참여정부’의 「지방교육자치에관한법률」 개정안 분석. 교육행정학연구. 24(4).
- 김홍주(2004). 기초단위 교육자치 도입 방안 고찰. 한국지방자치학회보, 16(1).
- 김홍주, 백성준, 양승실, 고전, 김영철, 박인심(1999). 지방교육자치제도 재구조화 연구. 서울 : 한국교육개발원.
- 박정수(2007). 지방교육자치의 정치경제: 지방교육재정과 지방재정의 연계분석을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 18(2).
- 박호근(2005). 지방교육 자치제도 개선 방안에 관한 연구. 교육법학연구, 17(1).
- 서영인(2007). 노무현 정부의 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 개정 과정에서 나타난 쟁점 분석. 교육정치학연구, 14(1).
- 서정화(2007). 지방교육자치제 개정 유감. 지방자치, 통권220호. 2007년 1월호.
- 성병창·김달효(2007). 교육감 주민직선제에 대한 교원들의 요구와 개선방안. 교육행정학연구, 25(2).
- 송기창(2004). 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰. 교육행정학연구. 22(4). 231-262.
- 송기창(2005). 교육위원 제도의 쟁점과 과제. 교육행정학 연구. 24(4).
- 송기창(2007). 참여정부의 지방교육자치 구조개편에 대한 평가. 교육행정학연구, 25(2).
- 신정희(2005). 지방교육위원선거에서 경력자우선당선제도의 위헌성. 연세법학연구. 11(1).
- 이강(2007). 델파이기법을 활용한 지방교육자치제도의 쟁점분석 연구. 고려대 대학원 박사학위논문.
- 이기우(2002). 지방자치단체의 교육행정기관과 일반행정기관의 관계. 한국교육법연구. 6(7).
- 이승중(1999). 지방교육자치제의 발전방안. 지방행정연구, 13(1).
- 전영평(1999). 21세기를 대비한 교육자치계층 개편방향, 지방행정연구, 13(1).
- 전제상 외(1999). 교육자치제 운영실태 및 개선방안. 한국교총 정책연구 제58집.
- 정순원(2007). 헌법상 교육자치의 법리와 지방교육자치법의 입법과제. 교육법학연구, 19(2).
- 정영애(2003). 지방분권시대의 지방교육발전을 위한 지방자치단체의 역할. 교육사회학연구. 13(3).

- 정일환, 정현숙(2003). 경북지역의 교육자치활동 분석. 교육행정학연구, 21(3).
- 정일환·주은경(1997). 지방의회와 교육위원회의 교육활동 및 권한 분석. 교육학연구, 35(3).
- 조석훈(2007). 교육감 선거 관련 「공직선거법」 준용관계 분석. 교육인적자원부.
- 진재구(1999). 교육자치의 확립을 위한 지방교육행정조직 개편방안. 지방행정연구, 13(1).
- 허종렬(2007). 개정 지방교육자치법의 위헌 요소 검토. 교육법학연구, 19(2).
- 허종렬(2007). 교육자치와 입법정책: 개정 지방교육자치법의 헌법적 쟁점 검토를 중심으로. 국회도서관보, 44(9).

## 〈부록〉

### 선거비용 보전항목 예시(중앙선거관리위원회 제공)

공직선거법 조 항	지출항목	선거비용		선거 비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
제57조의3 (당내경선운 동)	<b>당 내 경 선</b>				
	예비후보자등록후 실시하는 당내경선을 위하여 지출하는 경선운동비용			○	
	정당이 당원과 당원이 아닌 자에게 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선에 위반되는 경선운동비용		○		
제59조 (선거운동기 간)	<b>인터넷홈페이지</b>				
	인터넷 홈페이지 제작·관리·업데이트 비용		○		
	선거사무소 등에 자원봉사자인 인터넷홈페이지 관리자를 상주시키고 그에게 지급한 인건비 (위법비용)		○		
제60조의3 (예비후보자 등의 선거운동)	<b>예비후보자의 선거사무소 설치</b>				
	선거사무소 등의 임차료, 선거사무소 등을 천막 등으로 설치한 경우 설치료			○	
	선거사무소 등의 커튼 구입비, 차광용 또는 외부차단용 썬팅비, 화분 구입 등 인테리어비			○	
	책상 및 의자 등 OA구입·설치비			○	
	칸막이 등 내부구조물 설치 및 철거비 등 내부 수리비			○	
	TV, 복사기, 전화기, 프린터, 정수기, 냉·난방장치 등 설치·유지·구입·임차비			○	
	선거구역 현황판 등 각종 게시판 제작비			○	
	각종 인영·고무인 등 제작비			○	
	선거사무소에 사용하는 사무용 문구류 구입비			○	
	선거사무소의 생수·휴지·쓰레기봉투 구입비			○	
	선거사무소에서 사용할 침구류 구입비			○	
	선거운동과 관련한 도서 구입비			○	
	선거사무소의 냉·난방용 연료비			○	
	선거사무소 내부의 선거홍보물 제작·첩부·게시비			○	
	선거사무소 내부에 선거홍보물을 예비후보자가 직접 제작·첩부·게시한 경우 그 제작·첩부·게시비			○	
	선거사무소 등의 내부에 예비후보자의 사진을 코팅, 판넬, 현수막 등으로 제작하여 게시한 경우 그 제작·설치·게시비			○	

공직선거법 조 항	지 출 항 목	선거비용		선거 비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
	선거사무소 등의 전기료·수도료 기타 유지비로서 선거사무관계자 소유의 개인사무실을 사용할 경우에는 선거기간전에 통상적으로 지불하여 오던 금액을 초과하는 비용		○		
	신규로 개설한 선거사무소 등의 전기료·수도료 기타 유지비		○		
	선거사무소 등의 신문·잡지 등 구독료			○	
	선거사무소 등 선거방송 모니터용 종합유선방송의 설치·유지비			○	
	선거사무소 이전비			○	
	통상적인 범위안에서 선거사무소 등을 방문하는 사람에게 제공한 다과류 구입비		○		
	- 컵라면, 통닭, 족발, 담배 구입비 (위법비용)		○		
	개소식에 참석할 수 있는 정당의 간부·당원 또는 선거사무관계자들에게 개소식시 통상적인 범위안에서 선거사무소안에서 제공한 개소식 다과비			○	
	선거사무소에서 선거운동과 관련없는 단순 잡무처리(차대접, 청소 등)를 담당한 노무자에게 지급한 인부임			○	
	선거사무소 외의 유사기관(전화홍보를 위한 별도의 사무소 등) 임차·설치·유지비 (위법비용)		○		
	<b>예비후보자 법정 간판·현판·현수막 (간판 등이라 함)</b>				
	선거사무소의 간판·현판·현수막(각 1개) 제작·설치·철거비		○		
	과거 선거시 사용했던 간판·현판·현수막을 재사용하는 경우 그 통상적인 제작비		○		통상적인 거래가격
	간판 등을 교체·보완하는 경우 제작·설치비		○		
	간판 등을 제작·설치·철거시 통상적인 가격보다 저렴하게 거래한 비용		○		통상적인 거래가격
	법정 수량을 초과한 간판 등을 제작하였으나 실제 사용하지 않은 경우 그 제작비		○		
	법정 수량을 초과한 간판 등의 설치·철거비 (위법비용)		○		
	예비후보자 명함 (길이 9cm 너비 5cm 이내)				
	명함(점자형 명함 포함) 제작비		○		
	<b>예비후보자 전자우편</b>				

공직선거법 조 항	지 출 항 목	선거비용		선거 비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
	인터넷 설치·유지비		○		
	전자우편 다량발송용 소프트웨어 구입비		○		
	후보자 지지호소를 위하여 선거구민에게 전화·문 자메시지 발송 등에 소요된 비용 (위법비용)		○		
	예비후보자 홍보물 (세대수의 1/10, 2만 이내)				
	예비후보자 홍보물 제작비(기획·도안료, 인쇄료)		○		
	홍보물 봉투 제작비, 발송 소모품비, 발송 우편요금, 반송된 경우의 재발송 우편요금		○		
	예비후보자 홍보물 발송을 전문업체와 계약하고 지 불한 홍보물 발송비 (일반선거구민 또는 자원봉사자 에게 의뢰하고 대가지급시 위법비용)		○		
	예비후보자 홍보물 발송을 위한 세대주 명단 교부비			○	
제61조 (선거운동기 구의 설치)	<b>후보자의 선거사무소(선거연락소 포함, 이하 ‘선거 사무소 등’이라 함)</b>				
	선거사무소 등의 임차료, 선거사무소 등을 천막 등으 로 설치한 경우 설치료			○	
	선거사무소 등의 커튼 구입비, 차광용 또는 외부차단 용 썬팅비, 화분 구입 등 인테리어비			○	
	책상 및 의자 등 OA 임차·구입·설치비			○	
	칸막이 등 내부 구조물 설치 및 철거 등 내부 수리비			○	
	선거사무소·선거연락소의 선거운동용 전화 키폰 공사비			○	
	TV, 복사기, 프린터, 정수기, 냉·난방장치 등 설치· 유지·구입·임차비			○	
	선거구역 현황판 등 각종 게시판 제작비			○	
	선거사무소 등의 각종 인영·고무인 등 제작비			○	
	선거사무소 등에 사용하는 사무용 문구류 구입비			○	
	선거사무소 등의 생수·휴지·쓰레기 봉투 구입비			○	
	선거사무소 등에서 사용할 침구류 구입비			○	
	선거운동과 관련된 도서 구입비			○	
	선거사무소 등의 냉·난방용 연료비			○	
	선거사무소 등의 내부 선거홍보물 제작·첩부·철 거비			○	

공직선거법 조 항	지 출 항 목	선거비용		선거 비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
	선거사무소 등의 내부에 선전벽보·선거공보·규칙 제27조의 규정에 의한 후보자 자신의 홍보물을 첨부한 경우 제작비(선거운동에 사용한 것이 아니므로 미보전)		○		
	선거사무소 등의 전기료·수도료 기타 유지비로써 선거사무관계자 소유의 개인사무실을 사용할 경우에는 선거기간전에 통상적으로 지불하여 오던 금액을 초과하는 비용	○			
	신규로 개설한 선거사무소 등의 전기료·수도료 기타 유지비	○			
	선거사무소 등의 신문·잡지 등 구독료			○	
	선거사무소 등의 선거방송 모니터용 종합유선방송의 설치·유지비			○	
	선거사무소 등의 이전비			○	
	통상적인 범위안에서 선거사무소 등을 방문하는 사람에게 제공한 다과류 구입비		○		
	- 컵라면, 통닭, 족발, 담배 구입비 (위법비용)		○		
	개소식에 참석할 수 있는 정당의 간부·당원들이나 선거사무관계자들에게 개소식시 통상적인 범위안에서 선거사무소 안에서 제공한 개소식 다과비			○	
	선거사무소에서 선거운동과 관련이 없는 단순 잡무처리(차대접, 청소 등)를 담당한 노무자에게 지급한 인부임			○	
	선거사무소 외의 유사기관 (전화홍보를 위한 별도의 사무소 등) 임차·설치·유지비 (위법비용)		○		
	<b>선거사무소 등의 간판·현판·현수막·선전 벽보 2배 이내의 크기의 후보자만의 사진 (이하 이 조에서 간판 등이라 함)</b>				
	선거사무소 등의 간판·현판·현수막(4개 이내)의 제작·설치비·철거비	○			
	과거 선거시 사용하였던 간판 등을 재사용하는 경우		○		통상적인 제작비
	예비후보자 시절 제작·설치한 후 후보자 선거사무소 등에도 계속 설치한 간판 등의 제작·설치비 (다만, 선거운동기간 중 교체되는 경우에는 교체한 간판 등 비용만 보전)	○			일할계산

공직선거법 조 항	지 출 항 목	선거비용		선거 비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
	선거운동기간 중 간판 등을 교체·보완하는 경우 그 제작·설치·철거비(훼손·오손 기타 교체게시가 불가피하여 재제작한 경우에 한함)	○			
	법정 수량을 초과하여 간판 등을 제작하고 사용하지 않은 경우 제작비		○		
	법정 수량을 초과한 간판 등의 설치·철거비(위법비용)		○		
제64조 (선전 벽보)	<b>선전벽보·선거공보</b>				
	선전벽보·선거공보 기획·도안료, 인쇄료	○			
제65조 (선거 공보)	선전벽보·선거공보를 통상적인 거래가격보다 현저히 저가로 제작한 경우(실거래가격을 보전함)	○			통상적인 거래가격
	선전벽보·선거공보를 통상적인 거래가격보다 현저히 고가로 제작한 경우(통상적인 거래가격을 보전함)	○			실거래 가격
	선전벽보·선거공보 제작업체가 일반과세사업자임에도 간이세금계산서를 발부받은 경우		○		
	후보자측 잘못으로 선전벽보·선거공보를 재제작한 경우 잘못 제작된 선전벽보 원고 기획·도안료, 인쇄료		○		
	선전벽보·선거공보를 선거사무소·선거연락소 또는 각급 선거관리위원회에 제출하는데 소요된 택배비 등 운반비	○			
	선전벽보 훼손·오손에 따른 재첩부 게시인부임(위법비용)		○		
	선전벽보·선거공보 제작매수를 초과하여 제작한 선전벽보 인쇄비 (위법비용)		○		
	과거에 찍어둔 사진 또는 사진원판(필름)을 사용하여 선전벽보게재용 사진을 제작한 경우 그 촬영비		○		통상적인 거래가격
	정당·후보자가 직접 선전벽보·선거공보를 기획·도안한 경우		○		통상적인 거래가격
	<b>점자형 선거공보</b>				
	점자형 선거공보작성비용			○ (부담)	
	점자형 선거공보에 선거종류, 후보자성명 외에 선거공보의 내용 또는 그림 등이 들어간 경우 그 기획·도안료, 인쇄료			○ (미부 담)	
	후보자측 잘못으로 점자형 선거공보를 재제작한 경우 잘못 제작된 점자형 선거공보 원고 기획·도안료, 인쇄료			○ (미부 담)	

공직선거법 조 항	지 출 항 목	선거비용		선거 비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
	전자형 선거공보를 선거사무소·선거연락소 또는 각급 선거관리위원회에 제출하는데 소요된 택배비 등 운반비			○ (부담)	
제67조 (현수막)	<b>현수막</b>				
	현수막 제작·게시비·철거비	○			
	- 통상적인 입차가격보다 현저히 저가로 제작한 경우 (실거래가격을 보전함)	○			통상적인 거래가격
	- 통상적인 입차가격보다 현저히 고가로 제작한 경우 (통상적인 거래가격을 보전함)	○			실거래 가격
	훼손·오손으로 인한 현수막 교체가 확인된 경우 제 작·게시비	○			
	- 읍·면·동계시 거리현수막 이동게시비(교통방해 등 불가피한 사유로 이동게시에 소요된 비용에 한 하여 보전하며 법 제112조의 기부행위를 목적으로 대가를 제공한 경우 위법비용에 해당됨)	○			
	- 이동비용을 현수막제작업체가 아닌 자원봉사자· 선거사무관계자에게 지급한 경우(위법비용)		○		
제68조 (어깨띠)	<b>어깨띠</b>				
	법 제68조에 규정된 정당한 어깨띠 착용자가 사용한 어깨띠 제작비	○			
	법 제68조에 규정되지 아니한 자가 사용한 어깨띠 제작비 (위법비용)		○		
	교체사용하기 위해 다른 모양으로 추가제작 사용한 경우(훼손·오손 기타 교체착용이 불가피하여 실제 추 가 제작하여 사용한 경우에 한함)	○			
	여러 종류로 제작한 각 어깨띠 제작비 (실제 착용가 능한 수 범위내에 제작하여 사용한 경우에 한함)	○			
	법 제68조에 의한 어깨띠와 법 제105조에 의한 모자 나 티셔츠 이외에 선거운동을 위한 표지판, 표찰, 완 장 등 제작·구입비 (위법비용)		○		
제69조 (신문 광고)	<b>신문광고</b>				
	신문광고 원고 기획·도안료	○			
	신문광고료 (최저요금)	○			
제71조 (후보자등의 방송연설)	<b>방송연설</b>				
	방송연설 기획비(후보자 또는 후보자가 지명하는 연 설원의 방송연설의 기획을 기획사에 의뢰하여 지출 하는 기획비용)	○			



공직선거법 조 항	지 출 항 목	선거비용		선거 비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
	방송연설의 제작비	○			
	방송연설 방송료 (최저요금)	○			
	방송연설 계약금을 지불한 후 실시하지 아니한 경우 계약금		○		
	청각장애선거인을 위한 수화·자막방영에 소요되는 비용	○			
	후보자가 방송연설을 위하여 웅변학원, 교습소 등에 지불한 비용			○	
	방송연설용 원고료				
	- 자원봉사자(예:후보자의 공보담당 등)·선거사무 관계자에게 지급한 방송연설 원고료 (위법비용)		○		
	- 자원봉사자(예:후보자의 공보담당 등)·선거사무 관계자 등이 아닌 웅변학원·전문가 등에 지급한 방송연설 원고료	○			
	후보자 자신이 직접 한 분장의 재료 구입비, 분장 보조자 사례금, 이발·미용료 등 분장비			○	
	방송연설을 위하여 전문분장업체에 지불한 분장비	○			
	방송사와 방송연설계약 체결시 계약서에 포함된 후 보자 분장 비용	○			
	방송연설을 위한 후보자 양복, 구두, 안경 등 구입			○	
	후보자 방송연설 녹화 CD·비디오 등 제작비			○	
제79조 (공개 장소 에서의 연설·대답)	<b>공개장소에서의 연설·대답</b>				
	공개장소 연설·대답차량 임차비				
	- 선거운동기간개시일부터 선거일전일까지의 공개 장소 연설·대답차량 임차비	○			
	- 전체 임차료에 선거운동기간개시일 전이나 선거일 이후의 공개장소 연설·대답차량 임차비가 포함된 경우			○	선거운동 기간만 일할계산
	정당·후보자·배우자 소유의 차량을 공개장소 연 설·대답차량으로 사용한 경우		○		통상적인 거래가격
	공개장소 연설·대답용 차량의 각종 홍보물 설치· 철거비	○			
	선거운동을 위하여 공개장소 연설·대답용 차량을 도색한 경우 그 도색비		○		
	연설원에 대한 수당·실비 (위법비용)		○		
	공개장소 연설·대답차량 기사임	○			

공직선거법 조 항	지 출 항 목	선거비용		선거 비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
	공개장소 연설·대담차량 기사 식대, 숙박비(위법비용)		○		
	공개장소 연설·대담용 차량의 범퍼, 타이어, 라이닝, 유리, 각종 오일 교환 등 수리·정비비			○	
	공개장소 연설·대담용 차량의 고장으로 다른 차량을 임차한 경우 그 홍보물을 교체하기 위해 지불한 1일 동시에 2대를 임차한 경우의 임차비	○			1대분
	공개장소 연설·대담차량 보호용 덮개			○	
	공개장소 연설·대담용 연단 제작비	○			
	후보자가 선거운동기간 중 임차하여 사용한 공개장소 연설·대담용 차량의 보험료			○	
	공개장소 연설·대담의 운영을 위하여 임차한 발전기 임차비	○			
	유료주차장 등을 공개장소 연설·대담장소로 사용한 경우 그 사용료		○		
	공개장소 연설·대담용 차량의 유류비, 유료통행료, 섬지역에 도선하였을 경우 도선료	○			
	확성장치·녹화기 임차비				
	- 무선마이크, 앰프, 오디오 장치 등 각종 확성장치	○			
	- 멀티큐브, 멀티비전, 점보트론, 액정빔프로젝션 등 각종 오디오 기기	○			
	- 녹화기 운반용 차량 임차비	○			
	확성장치·녹화기 수리비				
	- 무선마이크, 앰프, 오디오 장치 등 각종 확성장치			○	
	- 멀티큐브, 멀티비전, 점보트론, 액정빔프로젝션 등 각종 오디오 기기			○	
	로고송 제작비				
	- 로고송 사용에 필요한 저작권료, 저작인격권료	○			
	- 로고송 제작에 소요되는 스튜디오 사용료, 테이프 복사 등 제작비	○			
	공개장소 연설·대담시 사용하는 녹화기용 영상홍보물의 CF·애니메이션 등 기획·도안료, 제작비	○			
	중앙당이 확성장치가 설치된 차량을 선거사무소·선거연락소에 지원한 경우 그 차량임차료		○		통상적인 거래가격
	주차위반 과태료, 교통관련 법규위반에 따른 범칙금(사적비용)				정치자금 지출대상 아님

공직선거법 조 항	지 출 항 목	선거비용		선거 비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
	후보자가 공개장소 연설능력 향상을 위하여 웅변학원, 교습소 등에 지불한 비용			○	
	자원봉사자(예: 후보자의 공보담당 등)·선거사무관계자에게 지급한 공개장소 연설 원고료 (위법비용)		○		
	자원봉사자(예: 후보자의 공보담당 등)·선거사무관계자가 아닌 제3자인 전문가에게 지급한 공개장소 연설 원고료	○			
	예비용 확정장치를 실제 사용한 경우 그 임차비	○			실제사용 일을 일 할계산
	연설문 코팅비			○	
제81조 제82조 제82조의2 대담·토론	<b>대담·토론</b>				
	후보자가 지명한 대담·토론자에게 수당·실비를 지급한 경우 그 비용 (위법비용)		○		
제82조의5 (선거운동정 보의 전송제한)	<b>전화, 전자우편 등</b>				
	전화 설치비				
	- 임시전화 설치·기본료	○			
	- 임시전화기 임차료	○			
	- 선거운동기간 전 선거운동을 위하여 임시전화를 설치하여 사용한 경우 그 설치비·전화기 임차료 (위법비용)		○		
	전화통화료 (선거운동용 전화기는 임시전화 사용을 원칙으로 함)				
	- 선거운동용 전화기의 선거운동기간 중 사용한 시내 통화료 (시외·국제전화통화료, 이동전화에 건 요금, 정보이용료 제외, 이하 같음)	○			
	- 선거운동기간 전 선거운동을 위하여 임시전화를 사용한 경우 그 통화료 (위법비용)		○		
	- 선거사무소에서 후보자 또는 회계책임자 명의가 아닌 제3자의 전화기로 선거운동을 한 경우 그 시내 통화료 (단, 선거사무소로 전화기의 주소를 이전한 경우에 한함)	○			
	- 선거사무소를 정당선거사무소에 설치하여 전화를 공동으로 사용한 경우 선거운동용으로 사용한 전화의 선거운동기간 중 시내통화료	○			

공직선거법 조항	지출항목	선거비용		선거비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
	- 일반사무용 또는 정당사무용으로만 사용한 전화통화료			○	
	제3자가 정당·후보자측과 통모하여 전화를 이용하여 선거운동을 한 경우 그 전화통화료		○		
	선거사무관계자가 사용한 무전기 가입비·임차비·사용료			○	
	접속 즉시 수신자에게 수신여부에 관한 동의없이 선거운동 정보를 전송하는 보류음 송출기기(MOH) 설치·사용료 (위법비용)		○		
	대량 전자우편발송용 소프트웨어 구입비		○		
	전자우편을 정보통신서비스 제공자에게 발송의뢰한 경우 그 전자우편발송요금	○			
	전자우편발송 대행 인부임 (위법비용)		○		
	후보자가 선거운동용으로 임차한 이동전화통화료		○		
	선거사무관계자 소유의 이동전화통화료를 후보자가 부담한 경우 (위법비용)		○		
	이동전화 문자메시지 발송		○		
	전화를 이용한 선거운동을 위한 이어폰·컴퓨터 임차료	○			
제82조의7 (인터넷 광고)	<b>인터넷 광고</b>				
	인터넷 광고 기획·도안료	○			
	인터넷 광고용 배너·팝업 등 제작비	○			
	인터넷 광고비	○			
	인터넷 광고를 할 수 없는 사업자 등에게 지불한 광고비 (위법비용)		○		
제91조 (확성장치와 자동차 등의 사용제한)	<b>확성장치와 자동차</b>				
	법 제91조의 규정에 의해 표지를 부착하여 사용하는 자동차의 선전벽보·선거공보 첩부·철거비	○			
	법 제91조의 규정에 의해 표지를 부착하여 사용하는 자동차의 임차비·운영비 등 모든 비용			○	
	법 제91조의 규정에 의해 표지를 부착하여 사용하는 자동차의 도서지역 이동시 도선비			○	
	법 제91조의 규정에 의해 표지를 부착하여 사용하는 자동차에 대해 지급한 사례금 (위법비용)		○		
	선거운동관계자가 소유한 자동차의 보험료 대납비용 (위법비용)		○		

공직선거법 조 항	지 출 항 목	선거비용		선거 비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
제104조 (연설회장에 서의 소란행위 등의 금지)	<b>공개장소 연설</b> 공개장소 연설·대담장 연단 주변에 조명을 사용하는 경우 그 임차비·설치비 (야간에 사용하는 경우에 한함)	○			
제105조 (행렬등의 금지)	<b>모자·티셔츠</b> 「공직선거법」 제105조에 규정된 자(후보자 등)가 사용한 모자·티셔츠 구입·제작비	○			
	「공직선거법」 제105조에 규정된 자(후보자 등)가 아닌 자가 착용한 모자·어깨띠 구입·제작비 (위법비용)		○		
	휠·오손 기타 교체작용이 불가피하여 실제 교체하여 사용한 모자·티셔츠 구입·제작비	○			
제108조 (여론조사의 결과공표 금지등)	<b>여론조사</b> 선거운동에 이르지 아니하는 단순한 지지도 조사 등 여론조사비			○	
	위법한 여론조사비 (위법비용)		○		
제112조 (기부행위의 정의 등)	<b>기부행위</b> 선거운동을 위하여 관할 구역을 방문할 때 법 제112조에 의해 후보자와 함께 다니는 자에게 제공하는 식사비	○			
제118조 (선거일후담 례금지)	<b>선거일후 답례</b> 선거후 공개장소 연설·대담용 차량을 이용하여 당선사례 또는 낙선사례 가두방송을 하는 데 소요되는 비용			○	
	<b>선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상</b> 선거사무장·선거연락소장·선거사무원·회계책임자에게 지급되는 수당·실비 (숙박비 제외)	○			
	후보자 숙박비			○	
	선거사무관계자에게 지급한 수당·실비·식대 외의 활동비·격려금·회식 등 명목여하를 불문한 이익 (위법비용)		○		
	선거사무관계자외의 자원봉사자 등에게 선거운동과 관련하여 지급한 활동비·격려금·식대·회식비·교통비·선물 등 명목여하를 불문한 이익 (위법비용)		○		

공직선거법 조 항	지 출 항 목	선거비용		선거 비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
	선거사무소 등에서 서류정리, 비품관리, 회계업무 보조 등을 전반적으로 수행한 자에게 제공한 활동비·격려금·식대·회식비·교통비·선물 등 명목여하를 불문한 이익제공에 소요된 비용 (위법비용)		○		
	선거사무관계자에게 제공하는 식사·취사비 (단, 아래의 취사비 항목 총액이 선거사무관계자 식대 총액을 초과할 수 없으며 그 초과금액은 위법비용으로 미보전)				
	- 취사인부임	○			
	- 취사도구·주방기구 임차비 (구입비는 미보전)	○			
	- 주식 및 부식 구입비	○			
	- 가스 등 연료비	○			
	선거사무소를 방문하는 자 등 제3자가 정당, 정당선거사무장, 선거사무장, 선거연락소장, 회계책임자와 통모하여 선거사무관계자·자원봉사자에게 제공한 회식비, 식대 (위법비용)		○		
	안전관리요원 명목의 인건비는 위법비용이나 경비업체를 통한 단순 안전관리 의뢰비용은 선거비용외 정치자금임		○		
	선거사무장 등에게 일비를 지급하지 아니하고 선거사무장 등의 이동용 자동차를 임차한 경우 그 일비 지급범위 내에서 지급한 임차료 및 기사인부임	○			
	전화를 이용하여 선거운동을 한 자원봉사자에게 지급한 인부임 (위법비용)		○		
	회계사무보조자 수당·실비 기타 이익 제공 등(위법비용)		○		
제261조 (과태료의 부과·징수등)	<b>과태료</b>				
	과태료납부자가 부담해야 할 과태료를 후보자가 대납한 경우 그 비용 (위법비용)		○		
제271조 (불법시설물등 에 대한 조치 및 대집행)	<b>대집행</b>				
	대집행비용납부자가 부담해야 할 대집행 비용을 후보자가 대납하는 경우 그 비용 (위법비용)		○		
	<b>기 타</b>				
	선거권자 추천장 인쇄비용			○	
	후보자 본인의 정당활동 사진을 선거기간중 각 언론기관에 보도용으로 제공한 비용			○	

공직선거법 조항	지출항목	선거비용		선거 비용 외	비용으로 계상할 대상
		보전	미보전		
	선거관리위원회 제출용 서류에 첨부되는 후보자 사진 작성비용			○	
	선거사무관계자 신분증 발급을 위한 사진촬영·코팅비를 후보자가 부담한 경우 그 비용			○	
	선거비용의 계좌입금·송금에 따른 수수료 및 선거비용 지출을 위한 수표발행 수수료			○	
	정치자금 예금계좌 개설을 위한 비용			○	
	당선축하용 꽃다발 구입비			○	

기본연구 RB2008-1

## 교육감·교육의원 선거 관련 「지방교육자치에 관한 법률」 개정방안 연구

---

2008년 11월 30일 발행

한국지방교육연구센터(소장:정영수)

주소 (우)361-763 충북 청주시 흥덕구 성봉로 410(개신동)

전화 043) 261-3451 팩스 043) 274-3451 <http://lepri.cbnu.ac.kr>

---

발행처 도서출판 직지

주소 (우)360-805 충북 청주시 상당구 상당로 596(내덕동)

청주문화산업지원센터 301호

전화 043) 219-1123 [jikjiya@hanmail.net](mailto:jikjiya@hanmail.net)

(비매품)

ISBN 978-89-89011-41-5 93360