

보 도 자 료

총장임용후보자선거에서 후보자가 기탁금을 납부하도록 하고 납부된 기탁금의 일부만을 반환하도록 한 대학 규정에 관한 사건

[2019헌마825 대구교육대학교 총장임용후보자 선정규정
제23조 제1항 제2호 등 위헌확인]

[선 고]

1. 헌법재판소는 2021년 12월 23일 재판관 7:2의 의견으로, 대구교육대학교 총장임용후보자선거에서 후보자가 제1차 투표에서 최종 환산득표율의 100분의 15 이상을 득표한 경우에만 기탁금의 반액을 반환하도록 하고 나머지 기탁금은 발전기금에 귀속되도록 규정한 '대구교육대학교 총장임용후보자 선정규정' [2019. 5. 8. 대구교육대학교규정 제656호로 전부개정된 것] 제24조 제2항은 헌법에 위반된다는 결정을 선고하였다. [위헌] 이에 대해서는 위 조항이 헌법에 위반되지 아니한다는 재판관 이종석, 재판관 이영진의 반대의견이 있다.
2. 위 선거에서 후보자가 되려는 사람은 1,000만 원의 기탁금을 납부하도록 규정한 같은 규정 제23조 제1항 제2호 및 제24조 제1항에 대해서는, 재판관 6:3의 의견으로 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였다. [기각] 이에 대해서는 위 조항이 청구인의 공무담임권을 침해하여 헌법에 위반된다는 재판관 유남석, 재판관 이선애, 재판관 이은애의 반대의견이 있고, 위 조항이 청구인의 공무담임권을 침해하지 아니한다는 점에 관하여 재판관 이종석, 재판관 이영진의 보충의견이 있다.



2021. 12. 23.

헌법재판소 공보관실

■ 사건개요

- 청구인은 1996. 3. 1. 국립대학인 대구교육대학교에 전임강사로 임용되었고, 2002. 4. 1. 부교수로 임용되었으며, 2007. 4. 1. 교수로 임용되어 현재까지 재직 중이다.
- 대구교육대학교는 2019. 5. 2. 교수회의의 심의의결을 거쳐 2019. 5. 8. ‘대구교육대학교 총장임용후보자 선정규정’을 전부개정하였다. 위 규정 제23조 제1항 제2호는 총장임용후보자선거의 후보자로 등록하기 위해서는 기탁금 영수증을 제출하도록 규정하였고, 제24조 제1항은 1,000만 원의 기탁금을 납부하도록 규정하였으며, 같은 조 제2항은 후보자가 후보자 등록 후 사망한 경우에는 납부한 기탁금의 전액을, 후보자가 제1차 투표에서 최종 환산득표율의 100분의 15 이상을 득표한 경우에는 납부한 기탁금의 반액을 후보자에게 반환하도록 하되, 이 경우 반환하지 아니하는 기탁금은 대구교육대학교 발전기금에 귀속되도록 규정하였다.
- 대구교육대학교는 2019. 6. 14. 제16대 총장 임용을 위한 총장임용후보자선거의 관리를 대구광역시 남구선거관리위원회에 위탁하는 등 선거 절차를 개시하였다. 이에 청구인은 위 규정 제23조 제1항 제2호, 제24조가 총장임용후보자선거의 후보자로 등록하고자 하는 청구인의 공무담임권 등을 침해한다고 주장하면서 2019. 7. 26. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.
 - 총장임용후보자선거에서 최다득표를 한 후보자와 차순위득표를 한 후보자가 총장임용후보자로 선정된다(대구교육대학교 총장임용후보자 선정규정 제39조, 제40조). 총장이 이들을 교육부장관에게 추천하면, 그 중 1인을 교육부장관이 제청하여 대통령이 총장으로 임용한다(교육공무원법 제24조 제1항).

■ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 ‘대구교육대학교 총장임용후보자 선정규정’(2019. 5. 8. 대구교육대학교규정 제656호로 전부개정된 것) 제23조 제1항 제2호 및 제24조 제1항(이하 ‘이 사건 기탁금납부조항’이라 한다), 제24조 제2항(이하 ‘이 사건 기탁금귀속조항’이라 하고, 이 사건 기탁금귀속조항과 이 사건 기탁금납부조항을 합하여 ‘심판대상조항’이라 한다)이 청구인의 기본권을 침해하는지 여부이다.

[심판대상조항]

대구교육대학교 총장임용후보자 선정규정(2019. 5. 8. 대구교육대학교규정 제 656호로 전부개정된 것)

제23조(후보자 등록 등) ① 후보자가 되려는 사람은 「위탁선거법」 제18조에 따라 후보자 등록기간(선거기간개시일 전 2일부터 2일 동안)에 다음 각 호의 서류 등을 관할 선관위에 제출하여 후보자 등록을 신청하여야 한다.

2. 기탁금 영수증

제24조(기탁금의 납부 및 반환) ① 후보자가 되려는 사람은 후보자 등록을 신청할 때 관할 선관위가 정하는 방법에 따라 일천만 원의 기탁금을 납부하여야 한다.

② 관할 선관위는 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 선거일 후 10일 이내에 기탁자에게 반환한다. 이 경우 반환하지 아니하는 기탁금은 대구교육대학교 발전기금에 귀속된다.

1. 후보자가 후보 등록 후 사망한 경우에는 기탁금의 전액을 반환 받는다.
2. 후보자가 제1차 투표에서 최종 환산득표율의 100분의 15 이상을 득표한 경우에는 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액을 반환 받는다.

□ 결정주문

1. 대구교육대학교 총장임용후보자 선정규정(2019. 5. 8. 대구교육대학교규정 제656호로 전부개정된 것) 제24조 제2항은 헌법에 위반된다.
2. 청구인의 나머지 심판청구를 모두 기각한다.

□ 이유의 요지

● 이 사건 기탁금귀속조항에 대한 판단 - 위헌

- 재판관 이석태, 재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선의 위헌의견
 - 이 사건 기탁금귀속조항은 총장임용후보자선거의 과열 방지 및 후보자의 성실성 확보를 위하여 기탁금의 반환과 귀속에 관한 원칙을 규정하고 있다.
 - 그런데 이 사건 기탁금귀속조항에 따르면, 선거를 성실하게 완주하여 성실성을 충분히 검증 받은 후보자는 물론, 최다 득표를 하여 총장임용후보자로 선정된 사람조차도 기탁금의 반액은 결코 반환 받지 못하게 된다. 이는 난립후보라고 할 수 없는 진지하고 성실한 후보자들을 상대로도 기탁금의 발전기금 귀속을

일률적으로 강요함으로써 대학의 재정을 확충하는 것과 다름없다.

- 반환되지 않는 기탁금은 대구교육대학교의 선거관리비용과 무관한 발전기금에 귀속되므로, 이렇게 엄격한 기탁금 귀속 제도가 선거의 운영에 반드시 필요하다고 할 수도 없다.
- 후보자가 총장임용후보자로 선정되거나 일정한 비율의 표를 획득한 경우에는 기탁금 전액을 반환하도록 하는 등, 이 사건 기탁금귀속조항의 기탁금 반환 조건을 현재보다 완화하더라도 충분히 후보자의 난립을 방지하고 후보자의 성실성을 확보할 수 있으므로, 이 사건 기탁금귀속조항은 침해의 최소성을 갖추지 못하였다.
- 이 사건 기탁금귀속조항은 비록 후보자가 성실하게 선거를 완주하더라도 기탁금의 반액은 돌려받지 못하게 하므로 후보자의 성실성 확보라는 목적에 기여하는 바가 크지 않은 반면, 이 사건 기탁금귀속조항으로 인해 후보자의 재산권은 크게 제한되므로, 이 사건 기탁금귀속조항은 법익의 균형성에도 위반된다.
- 이와 같이 이 사건 기탁금귀속조항은 후보자가 성실성이나 노력 여하를 막론하고 기탁금의 절반은 반환받을 수 없도록 하고, 나머지 금액의 반환 조건조차 지나치게 까다롭게 규정하고 있으므로, 과잉금지원칙에 위반되어 청구인의 재산권을 침해한다.

○ 재판관 유남석, 재판관 이선애, 재판관 이은애의 위헌의견

- 이 사건 기탁금귀속조항은 이 사건 기탁금납부조항을 전제로 이와 결합하여 대구교육대학교 총장임용후보자선거의 기탁금 제도를 형성하고 있으므로, 이 사건 기탁금귀속조항만으로는 법적으로 독립된 의미를 갖지 아니한다.
- 그런데 재판관 유남석, 재판관 이선애, 재판관 이은애의 이 사건 기탁금납부조항에 대한 반대의견과 같은 이유로 이 사건 기탁금납부조항이 청구인의 공무담임권을 침해하여 헌법에 위반되므로, 이 사건 기탁금납부조항을 전제로 설계된 이 사건 기탁금귀속조항 역시 헌법에 위반된다.

● 이 사건 기탁금납부조항에 대한 판단 - 기각

- 선거 제도는 선거권자 및 피선거권자의 자격, 허용되는 선거운동 및 그 관리 방안 등을 어떻게 설계하느냐에 따라 구체적인 양상에서 큰 차이가 있을 수 있으므로, 선거 관련 기탁금 제도의 필요성은 간선제 또는 직선제와 같은 선거 방식의 큰 분류만이 아닌 개별 제도의 구체적인 내용까지 고려해서 판단하여야 한다.
- 대구교육대학교는 총장임용후보자선거에서 과거 간선제를 택하였을 때 추천위원

회가 지원자 및 참고인 등에 대한 자료 제출 요구 및 열람, 출석 요구 및 진술 청취를 할 수 있도록 규정한 것 외에 지원자로서는 어떤 홍보수단도 활용할 수 없도록 하고 오직 추천위원회의 심의를 통하여 총장임용후보자를 선정한 것과 달리, 현재 직선제하에서는 홈페이지, 연설회 및 토론회, 전화, 문자, 선거벽보, 소형인쇄물, 선거공보, 전자우편 등 다양한 방법의 선거운동을 허용하고 있으므로, 과거에 비해 선거가 과열되거나 혼탁해질 위험성이 증대되었다.

- 이 사건 기탁금납부조항은 대구교육대학교의 구체적인 현실을 고려하여 교수회의 심의 등을 거쳐 규정된 것이므로, 대학 구성원들의 이러한 판단에도 불구하고 이 사건 기탁금납부조항과 같은 기탁금 제도 없이도 충분히 후보자의 난립을 방지하고 후보자의 성실성을 확보할 수 있다고 단언하기 어렵다.
- 기탁금 제도를 두는 대신에 피선거권자의 자격 요건을 강화하면 공무담임권이 오히려 더 제한될 소지가 있고, 추천인 요건을 강화하는 경우 사전 선거운동이 과열될 수 있으며, 선거운동 방법의 제한 및 이에 관한 제재를 강화하면 선거운동의 자유가 위축될 염려도 있다.
- 이 사건 기탁금납부조항은 선거의 과열 방지 및 후보자의 성실성 확보에 기여하는 반면, 이 사건 기탁금납부조항이 규정하는 일천만 원이라는 기탁금액이 후보자가 되려는 사람이 납부할 수 없을 정도로 과다하다거나 입후보 의사를 단념케 할 정도로 과다하다고 할 수 없다.
- 이를 종합하면, 이 사건 기탁금납부조항은 과잉금지원칙에 위반되지 아니한다.

재판관 이종석, 재판관 이영진의 이 사건 기탁금귀속조항에 대한 반대의견

- 헌법 제31조 제4항은 교육의 자주성과 대학의 자율성을 보장하고 있다. 이는 학문의 자유의 확실한 보장수단으로 꼭 필요한 것으로서, 대학에 부여된 헌법상의 기본권이다.
- 대학의 자율성은 대학의 운영과 관련된 전반적 사항에 모두 미치고, 대학 총장은 대학 운영에 관하여 중추적인 역할을 담당하므로, 대학은 총장임용후보자를 해당 대학의 구체적인 실정에 맞게 자율적으로 선정할 수 있어야 한다.
- 이 사건 기탁금귀속조항은 총장임용후보자의 선정 방법을 해당 대학에 위임한 교육공무원법 등에 따라 대구교육대학교가 이 사건 기탁금납부조항과 함께 자율적으로 제·개정할 것이므로, 그 내용이 현저히 불합리하지 않는 한 대구교육대학교가 영위하는 자율성의 측면에서 가급적 존중되어야 한다.

- 반환되지 않은 기탁금은 교직원의 학술연구와 학생들의 면학풍토 조성 및 대학 발전을 위한 재원으로 사용되는데, 이는 결국 대학의 발전을 위해서 총장이 담당해야 하는 역할과 상당 부분 중첩된다. 후보자들로서도 입후보를 결심하는 과정에서 자신이 납부하게 될 기탁금이 학교 발전을 위해 쓰일 수 있으리라는 점을 일정 정도는 예측하거나 용인할 수 있을 것으로 보인다.
- 그렇다면 총장임용후보자선거 후보자의 진정성을 확인하는 과정에서 납부 받은 기탁금 중 일부 또는 전부를 대학의 발전기금에 귀속시키는 것이 부당하다고 할 수 없으므로, 이 사건 기탁금귀속조항은 청구인의 재산권을 침해하지 아니한다.

□ 재판관 유남석, 재판관 이선애, 재판관 이은애의 이 사건 기탁금납부조항에 대한 반대의견

- 대구교육대학교는 총장임용후보자선거에서 선거의 과열 방지와 후보자의 성실성 확보를 위한 여러 제도를 이미 운영하고 있다. 먼저 후보자의 자격 요건을 엄격하게 규정하고 있다. 학내 인사는 교수 또는 부교수여야 하고, 외부인사는 교육공무원 임용에 결격사유가 없는 사람으로서 교원선거인 10인 이상의 추천을 받아야 한다. 대구교육대학교의 전임교원(교수, 부교수, 조교수)은 까다로운 임용·재임용·승진 절차를 통과하여야 하고, 외부인사의 추천에 요구되는 교원선거인 10인은 대구교육대학교 전체 전임교원의 10분의 1이 넘는 인원에 해당한다.
- 대구교육대학교는 선거운동의 방법 역시 구체적으로 제한하고 있고, 이를 위반하거나 선거의 공정을 해할 우려가 있는 행위를 제재하고 있다. 또한 결선투표제를 운영함으로써, 최다 득표자가 상당수의 지지를 확보하고 당선될 수 있도록 하고 있다.
- 비록 후보자의 선거운동을 중심으로 진행되는 직선제 선거가 추천위원회의 심의 절차를 중심으로 진행되는 간선제 선거에 비하여 일반적으로 선거 과열의 위험성이 클 수 있다고는 하나, 이는 제도를 구체적으로 어떻게 설계하고 집행하느냐에 따라 달라질 수 있는 부분이다. 대구교육대학교가 비록 직선제 선거 방식을 택하고 있긴 하나, 위와 같은 기존의 선거관리 규정을 충실하게 집행하거나 규제를 강화함으로써, 선거의 과열을 충분히 방지하고 대학 운영의 안정을 추구하는 한편, 후보자의 성실성을 확보할 수 있다.
- 후보자로서 성실성을 갖춘 사람이라 하더라도, 이 사건 기탁금납부조항이 규정하는 일천만 원이라는 기탁금액으로 인하여 출마를 포기하게 될 수 있다. 결과적으로 이 사건 기탁금납부조항은 성실성을 갖추었으나 재력이 부족한 후보자

의 출마를 억제하고, 후보자들의 인적 구성과 선거에서 이뤄지는 논의의 폭을 협소하게 함으로써, 후보자의 공무담임권을 크게 제한할 뿐만 아니라 대학의 발전에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

- 따라서 이 사건 기탁금납부조항은 과잉금지원칙에 위반되어 청구인의 공무담임권을 침해한다.

□ 재판관 이종석, 재판관 이영진의 이 사건 기탁금납부조항에 대한 보충의견

- 이 사건 기탁금귀속조항과 마찬가지로, 이 사건 기탁금납부조항은 대구교육대학교의 구체적인 실정을 파악하고 있는 교수회의 심의 등 학내의 의사결정 절차를 거쳐 도입된 것이므로, 대학의 자율성 보장 차원에서 존중할 필요가 있다.
- 총장임용후보자선거에서 후보자의 난립은 공동체의 큰 혼란을 초래할 수 있다. 따라서 일정 수준 이상의 진지성과 성실성이 있는 사람만을 후보자로 등록하게 할 필요가 있고, 기탁금 납부 제도를 두는 것은 그러한 목적 달성에 유효한 수단이다.
- 기탁금 제도 이외의 수단들이 대구교육대학교의 구체적인 현실 속에서 이 사건 기탁금납부조항과 동일한 목적을 달성하면서도 기본권 제한이 덜한 대안이라고 단정하기 어렵다. 이 사건 기탁금납부조항이 규정하고 있는 기탁금액이 과다하지 아니하고, 달리 이 사건 기탁금납부조항이 현저히 불합리하다고 볼 만한 사정도 없다.
- 그러므로 이 사건 기탁금납부조항은 청구인의 공무담임권을 침해하지 아니한다.

□ 결정의 의의

- 이 사건에서는 대구교육대학교 총장임용후보자선거의 후보자가 되려는 사람이 1,000만 원의 기탁금을 납부하도록 규정한 조항과, 후보자가 100분의 15 이상을 득표한 경우에만 기탁금의 반액을 반환하도록 하고 반환하지 않는 기탁금은 대학 발전기금에 귀속되도록 한 조항의 위헌성이 문제되었다.
- 기탁금 제도는 선거 과열의 방지 및 후보자의 성실성 확보 등을 목적으로 널리 활용되고 있으나, 개별 선거 제도하에서 기탁금 제도를 구체적으로 어떻게 설계하느냐에 따라 후보자의 기본권을 과도하게 제한할 가능성이 있다.
- 헌법재판소는 2018. 4. 26. 재판관 전원 일치 의견으로, 전북대학교 총장임용후보자선거의 기탁금 제도가 청구인의 공무담임권을 침해하여 헌법에 위반된다는

결정을 선고한 바 있다. 당시 전북대학교는 간선제 방식을 택하였었고, 후보자에게 허용되는 선거운동 방법이 합동연설회뿐이었다.

- 이 사건에서는, 대구교육대학교 총장임용후보자선거는 직선제 방식으로서 후보자에게 다양한 선거운동 방법이 허용되는 등 선거 과열의 우려가 큰 편이므로 기탁금 납부 제도의 필요성과 적정성은 인정되었으나, 최다득표자조차 기탁금의 반액은 반환 받지 못할 정도로 기탁금의 반환 요건이 지나치게 까다롭게 규정된 부분은 과잉금지원칙에 위반되어 청구인의 재산권을 침해한다고 보았다.
- 결국 헌법재판소는 기탁금 제도가 구체적인 선거 제도하에서 후보자의 기본권 침해를 최소화할 수 있는 방안으로 신중하게 설정될 필요가 있다는 점을 다시 한 번 선언하였다고 할 수 있다.