

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2018수5025 선거무효
원 고 원고
소송대리인 변호사 이상섭
피 고 경기도선거관리위원회위원장
소송대리인 변호사 황용환
판 결 선 고 2020. 11. 12.

주 문

원고의 청구를 기각한다.

소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

2018. 6. 13. 실시된 제7회 전국동시지방선거 중 경기도교육감선거를 무효로 한다.

이 유

1. 기초사실

다음의 사실은 당사자 사이에 다툼이 없다.

가. 2018. 6. 13. 실시된 제7회 전국동시지방선거 중 경기도교육감선거(이하 '이 사건 선거'라고 한다)에서 공소외 1 후보자는 522,892표, 공소외 2 후보자는 1,026,135표, 공소외 3 후보자는 1,374,952표, 원고는 534,851표, 공소외 4 후보자는 2,385,410표를 득표하여, 1위인 공소외 4 후보자가 당선인으로 결정되었다.

나. 원고는 2018. 6. 25. 피고를 상대로 중앙선거관리위원회에 선거소청을 제기하였다. 중앙선거관리위원회는 2018. 8. 20. 원고의 선거소청을 기각하는 결정을 하였다.

다. 원고는 2018. 8. 24. 중앙선거관리위원회의 선거소청 기각결정문을 송달받고 2018. 9. 3. 이 사건 소를 제기하였다.

2. 원고의 주장

원고는 다음의 이유로 이 사건 선거가 무효라고 주장한다.

가. 이 사건 선거에는 다음과 같이 선거에 관한 규정에 위반된 사실이 있다.

1) 공소외 3은 예비후보자등록 또는 후보자등록을 하면서 교육경력을 증명하는 서류로 위조된 재직증명서를 제출하였고, 공소외 3이 ○○○○대학교 부교수로 재직하면서(2015. 3. 31.부터 2018. 4. 2.까지) 상근직인 △△△△△장을 겸직한 기간(2015. 3. 31.부터 2017. 9. 15.까지)은 교육자치법 제24조 제2항에 규정한 교육경력으로 인정될 수 없으므로 교육감후보자로서의 자격을 갖추지 못하였다. 또한 공소외 3은 이와 같은 허위의 경력을 공표하는 선거운동을 하였다.

2) 그럼에도 피고는 공소외 3이 제출한 재직증명서가 위조되었는지와 공소외 3이 ○○○○대학교에 부교수로 실질적으로 교원으로 근무하였는지 여부를 조사하지 않아 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 '교육자치법'이라고 한다) 제49조 제1항에 의하여 준

용되는 공직선거법 제49조 제8항, 제60조의2 제3항, 제272조의2을 위반하였고, 공소외 3에 대한 등록무효조치를 하지 아니하여 공직선거법 제52조 제1항 제1호를 위반하였다.

3) 공소외 3의 재직증명서 위조 등 선거과정상의 위법행위로 인하여 선거의 자유와 공정이 침해되었다.

나. 만약 공소외 3의 후보자등록이 무효가 되었다면 공소외 3의 득표수와 3위를 한 공소외 2의 득표수 합이 당선자인 공소외 4의 득표수보다 많아 공소외 4가 당선되지 않았을 수 있다. 현실적인 측면에서 공소외 3과 원고는 보수를 표방하는 후보였는데, 보수를 표방하는 후보자가 단일후보로 나오지 아니한 탓에 보수 성향의 유권자들이 선거를 포기하였을 가능성이 크다. 따라서 위와 같은 선거에 관한 규정에 위반된 사실은 이 사건 선거의 결과에 영향을 미쳤다.

3. 판단

가. 관련 법리

교육자치법 제49조 제1항에 따라 교육감선거에 관한 선거무효소송에는 공직선거법 제224조가 준용되어, 선거에 관한 규정에 위반된 사실이 있는 때라도 선거의 결과에 영향을 미쳤다고 인정하는 때에 한하여 선거의 무효를 판결한다. 선거무효의 사유가 되는 '선거에 관한 규정에 위반된 사실'이란 선거관리의 주체인 선거관리위원회가 선거사무의 관리집행에 관한 규정에 위반한 경우와 후보자 등 제3자에 의한 선거과정상의 위법행위로 인하여 선거인들이 자유로운 판단에 의하여 투표를 할 수 없게 됨으로써 선거의 기본이념인 선거의 자유와 공정이 현저히 침해되었다고 인정되는 경우를 포함한다. 그리고 '선거의 결과에 영향을 미쳤다고 인정하는 때'란 선거에 관한 규정의 위

반이 없었더라면 선거의 결과, 즉 후보자의 당락에 관하여 현실로 있었던 것과 다른 결과가 발생하였을지도 모른다고 인정되는 때를 의미한다(대법원 2005. 6. 9. 선고 2004수54 판결 등 참조).

나. 선거에 관한 규정에 위반된 사실의 존부

1) 교육자치법과 공직선거법상 후보자등록 및 등록무효에 관한 규정

관할선거구선거관리위원회는 예비후보자등록신청 또는 후보자등록신청이 있는 때에는 즉시 이를 수리하되, 교육자치법 제24조 제2항에 따른 교육경력에 관한 증명서류를 갖추지 아니한 등록신청은 수리할 수 없다. 다만, 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 후보자의 피선거권에 관한 증명서류가 첨부되지 아니한 경우에는 일단 신청서를 수리하되 당해 선거구선거관리위원회가 그 사항을 조사하여야 한다(교육자치법 제49조 제1항, 제49조 제3항 제1호, 제49조 제3항 제4호, 공직선거법 제49조 제8항, 제60조의2 제3항). 후보자의 등록 후에 후보자의 피선거권이 없는 것이 발견된 때 그 후보자의 등록을 무효로 한다(교육자치법 제49조 제1항, 공직선거법 제52조 제1항 제1호).

2) 공소외 3이 제출한 재직증명서가 위조된 것인지

갑 제1 내지 4호증의 각 기재, ○○○○대학교에 대한 사실조회결과에 변론 전체의 취지를 종합하면, 공소외 3은 예비후보자등록을 하면서 교육자치법 제24조 제2항에 따른 경력에 관한 증명서류로 ○○○○대학교 총장 명의의 2018. 2. 9.자 재직증명서를 경기도선거관리위원회에 제출한 사실, 경기도선거관리위원회는 ○○○○대학교에 공소외 3 예비후보자의 교육경력을 조회하였고 ○○○○대학교 총장은 2018. 2. 20. 공소외 3 예비후보자가 2015. 3. 31.부터 회신일 현재까지 □□□□과 부교수로서의 교육경력이 있다고 회신한 사실, 공소외 3 예비후보자는 교육경력이 3년을 초과하게 되었다는

취지로 ○○○○대학교 총장 명의의 2018. 4. 2.자 재직증명서를 새로 제출한 사실을 인정할 수 있다. 이와 달리 원고가 주장하는 사정만으로는 공소외 3이 제출한 재직증명서가 위조되었다고 인정하기 어렵고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.

3) 공소외 3이 교육자치법 제24조 제2항 제1호에 정한 교육경력을 갖추지 못하였는지

교육감후보자가 되려는 사람은 후보자등록신청개시일을 기준으로 교육경력이나 교육행정경력이 3년 이상 있어야 하는데, 그중 교육경력이란 유아교육법 제2조 제2호에 따른 유치원, 초·중등교육법 제2조 및 고등교육법 제2조에 따른 학교(이와 동등한 학력이 인정되는 교육기관 또는 평생교육시설로서 다른 법률에 따라 설치된 교육기관 또는 평생교육시설을 포함한다)에서 교원으로 근무한 경력을 의미한다(교육자치법 제24조 제2항 제1호).

대학의 교원은 교수·부교수·조교수 및 강사로 구분하며(고등교육법 제14조 제2항), 고등교육법 제16조의 위임에 따라 「대학교원 자격기준에 관한 규정」에 정한 자격기준을 갖추거나 자격인정을 받은 후 교육공무원법 제11조의3, 제11조의4 또는 사립학교법 제53조의2에 정한 바에 따라 임용되고, 임기가 만료되는 경우에도 재임용 심의를 받을 수 있는 등 그 신분이 보장된다. 한편, 사립학교의 교원의 복무에 관하여는 국·공립학교의 교원에 관한 규정이 준용되는데(사립학교법 제55조 제1항), 대학교원의 주된 임무는 학생을 교육·지도하고 학문을 연구하는 것이지만, 필요한 경우 각 대학의 학칙 또는 정관으로 정하는 바에 따라 교육·지도, 학문연구 또는 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 제2조 제6호에 따른 산학협력만을 전담할 수 있다(고등교육법 제15조 제2항).

한편, 교육감이 되고자 하는 사람에게 일정 기간의 교육경력이나 교육공무원으로서 교육행정경력을 쌓았을 것을 요구하는 것은 유아교육법, 초·중등교육법, 고등교육법, 교육공무원법이 요구하는 자격기준을 충족하여, 학문적으로나 실체적으로 교육에 관한 식견을 갖추었다고 객관적으로 인정될 수 있는 교육전문가가 교육행정을 총괄하는 교육감이 될 수 있도록 하기 위한 것이다(헌법재판소 2009. 9. 24. 선고 2007헌마117 등 결정 참조).

이와 같은 교육자치법, 고등교육법의 규정 내용과 체제, 교육감 후보자에게 교육경력이나 교육행정경력을 요구하는 교육자치법 제24조 제2항의 입법취지에 비추어 보면, 교육자치법 제24조 제2항 제1호에서 정한 '고등교육법 제2조에 따른 학교에서 교원으로 근무한 경력'이란 고등교육법 제14조 제2항에 정한 교수·부교수·조교수 및 강사로 근무한 경력이라고 보아야 한다. 따라서 고등교육법 제14조 제2항에 정한 교원으로 임용되어 그 직무에 종사하였다면 이를 교원으로서 근무한 경력으로 볼 수 있다.

갑제1호증, ○○○○대학교에 대한 사실조회결과에 변론 전체의 취지를 종합하면, 공소외 3은 △△△△△의 상근직인 원장으로 근무하던 중, 고등교육법 제2조에 따른 학교인 ○○○○대학교에서 교원인 부교수로 2015. 3. 31. 임용되었는데, 위 학교의 교원 인사규정에 의하면 교원은 총장이 특별히 인정하는 경우 타 기관 상근직에 종사할 수 있고, 위 규정에 따라 공소외 3의 겸직이 승인된 사실, 공소외 3은 2018. 4. 2.까지 3년 이상 위 대학교에서 부교수로 근무하며 강의와 연구를 하는 등으로 교원으로서의 직무에 종사한 사실을 인정할 수 있다. 따라서 공소외 3은 교육자치법 제24조 제2항 제1호에 정한 교원으로서 근무한 경력을 갖추었고, 그 기간 다른 직무를 겸직하였거나 실제 강의를 한 시간이 대학 내부 규정에 정한 교수시간에 미치지 못하는 등의 사정이

있더라도 이를 달리 볼 것은 아니다.

4) 결론

그렇다면, 공소외 3이 제출한 재직증명서가 위조된 것이라거나 공소외 3에게 교육감 후보자로서의 교육경력이 인정되지 않음을 전제로, 피고의 선거사무 관리집행에 교육자치법 제49조 제1항에 의하여 준용되는 공직선거법 제49조 제8항, 제60조의2 제3항, 제272조의2에 따른 조사의무를 게을리하고 공직선거법 제52조 제1항 제1호에 위반되어 등록무효 조치를 취하지 않은 잘못이 있거나, 공소외 3에게 선거과정상 위법행위가 있다는 원고의 주장은 모두 받아들일 수 없다.

다. 선거의 결과에 영향을 미쳤는지 여부

원고의 주장과 같이 만약 피고가 선거일 이전에 공소외 3의 피선거권 결격사실을 발견하고 그의 등록을 무효로 처리하는 조치를 취하였다면 공소외 3을 지지하는 선거인들이 모두 3순위 득표자인 공소외 2에게 투표하였을 것이라거나, 만약 공소외 3의 후보자등록이 무효가 되었을 경우 '보수' 성향의 유권자들이 적극적으로 투표에 참여하여 원고가 최다 득표로 당선되고 공소외 4가 당선되지 못하는 결과가 발생하였을 것이라는 점을 인정할 증거가 없다.

4. 결론

그러므로 원고의 청구는 이유 없으므로 이를 기각하고, 소송비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 안철상

대법관 박상옥

주 심 대법관 김상환