

## 위탁선거법의 문제점과 개선방안 연구: 공직선거법과 위탁선거법의 차이점을 중심으로

김범태 | (사)더좋은정책연구원

### ✦ 국문요약 ✦

이 논문은 공직선거법과 공공단체 등 위탁선거에 관한 법률(이하 위탁선거법)에서 규정하고 있는 일부 법 규정의 차이에 대하여 살펴보고, 두 선거법의 차이에서 오는 선거제도가 지방선거에 어떻게 영향을 미치는지 연구하고자 한다.

공직선거법은 국민의 대표기관을 선출하는 관련법이고 위탁선거법은 한정된 조합원을 대표하는 임원을 선출하는 관련법이라는 점에서 차이가 있지만 선거의 핵심가치인 기회의 균등과 공정성을 지향하고 있다는 점에서 두 선거법이 일치한다고 할 수 있다.

특히 위탁선거법에서 규정하고 있는 농협과 수협 및 산림조합장선거는 선거법 위반 사례가 가장 많고, 선거인 수는 약간 다르지만 선거구가 기초자치단체의 선거구와 대부분 겹치는 관계로 지방선거와 밀접한 관계를 갖고 있다고 할 수 있다.

따라서 공직선거법과 위탁선거법 규정의 차이에서 오는 선거운동과 규제의 일관성 측면에서 혼란스러울 뿐만 아니라, 조합장선거의 잘못된 선거문화가 그대로 국가기관을 선출하는 공직선거에 악영향을 미치고 있다는 점에서 위탁선거법의 문제점에 대하여 개선방안을 제시하고자 한다.

## I. 문제의 제기

선거는 일정한 조직이나 집단이 대표자나 임원을 뽑는 절차 또는 선거권을 가진 사람이 공직에 임할 사람을 투표로 뽑는 절차를 의미한다. 이처럼 대표자나 임원을 선출하는 절차인 선거가 부정한 방법으로 진행되거나 선거에 임하는 당사자들이 공정한 기회를 갖지 못한다면 그 선거는 정당성을 확보했다고 할 수가 없다. 그런 점에서 「공직선거법」이나 「공공단체 등 위탁선거에 관한 법률(이하 위탁선거법)」은 지역주민 또는 조합원들이 선거를 통하여 지방자치단체의 대표자 또는 공공단체의 대표자나 임원 등을 선출하는 선거 제도를 규율하고 있어 이 두 개의 법이 지향하는 핵심가치는 거의 같다고 할 수 있다.

두 법의 목적을 살펴보면 「공직선거법」은 “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, 「위탁선거법」은 “공공단체 등의 선거가 깨끗하고 공정하게 이루어지도록 함으로써 공공단체 등의 건전한 발전과 민주사회 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 하여 두 법이 선거의 ‘자유성과 공정성’ 및 ‘선거부정 방지’를 핵심가치로 하고 있음을 알 수 있다.

그러나 두 법에서 규정하고 있는 것처럼 두 선거법이 지향하는 목적을 실현하기 위한 선거제도를 비교하면 많은 차이점을 발견할 수 있다. 특히 두 선거법이 선거운동의 주체와 방법, 선거운동 기구와 벌칙 규정 등을 각각 다르게 규정하고 있어 선거운동을 하는 후보자나 운동원 그리고 선거인이 혼란을 일으키고 있다. 더구나 위탁선거법의 경우 공직선거법에 비해 선거운동 등에 대한 과도한 규제 때문에 선거운동의 자유를 제한하여 선거운동을 위축하는 결과를 가져오기도 한다.

결국, 두 법에서 규정하고 있는 제도의 차이에서 오는 혼란이 두 선거법이 지향하는 선거의 핵심가치인 선거의 자유와 공정성 그리고 선거 부정 방지라는 목적을 구현하기 위한 실효성을 확보하기가 쉽지 않다고 할 수 있다. 이처럼 실효성 측면에서 문제가 되는 것은 위탁선거법이 공공단체의 자율성만을 강조한 나머지 선거운동의 자유 보장이나 기회균등 그리고 선거 부정 방지나 공정성 확보를 위한 제도적인 장치가 미흡하기 때문이라고 본다.

그럼에도 불구하고 위탁선거법 시행에 따라 2015년 처음 실시된 후, 2019년 두 번째 전국동시조합장선거(이하 조합장선거)가 체계적이고 효율적인 선거관리가 되어 공명선거에 대한 인식의 확산과 선거 과정의 공정성 확보에 따라 과거의 조합장선거보다 선거범죄

도 줄고 저비용 선거문화 정착에 일정한 기여를 하였다는 긍정적 평가도 있다(최수봉 2015).

중앙선거관리위원회(이하 선관위)는 2019년 조합장선거가 끝난 후, 철저한 사전준비로 공정하고 정확한 선거관리를 통하여 투표율이 제1회 선거와 비교하여 80.2%에서 80.7%로 상향되었으며, 선거질서 확립을 위하여 ‘돈 선거’ 등 중대 선거범죄 행위에 대한 무관용의 원칙을 적용한 결과 공직선거 수준의 성공적 관리를 이끌었다고 평가하였다(선관위 2019).

그러나 후보자들이 정책이나 비전을 유권자인 조합원들에게 알릴 수 있는 수단이 부족하여 유권자의 알 권리 충족과 후보자의 선거운동 자유 보장 측면에서 여전히 미흡하여 과거 선거에 비해 크게 나아진 것이 없는 ‘깜깜이 선거’라는 오명을 안고 있다.

특히 전·현직 조합장이나 임직원이 아닌 신인 후보자의 경우 선거인에게 자신을 알릴 수 있는 기회가 거의 없고, 과거 개별 조합장선거 때도 보장됐던 토론회나 합동연설회마저 위탁선거법에서는 전면 금지되었다. 그리고 후보자의 전과기록 공개 의무를 배제하여 헌법상 기본권인 알 권리와 후보자에 대한 선택권을 침해당했다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 더구나 현직 조합장은 다양한 방법으로 조합원을 접촉하면서 사실상 선거운동을 하지만 신인 후보자는 조합원이 누군지도 제대로 알지 못하여 공직선거법에서는 보장하고 있는 선거운동을 할 수 없어 위탁선거법에 의한 조합장 선거제도의 개선방안이 필요하다.<sup>1)</sup>

제2회 조합장선거에서도 드러났듯이 여전히 ‘돈 선거’ 등 탈·불법에 의한 부정선거로 인하여 당선자 등이 기소되고, 그 여파로 조합원들이 과태료 폭탄을 받은 일로 인하여 조용하던 마을이 쑥대밭이 되기도 하였다. 이러한 현상은 그동안 치러진 조합장선거의 부패상을 보여준 단적인 사례로서 공직선거에서도 조합장선거의 잘못된 선거문화가 그대로 유권자들의 의식 속에서 사라지지 않고 있어 유권자들의 의식이 변하지 않는 한, 탈·불법에 의한 부정선거가 판을 치는 현상이 쉽게 사라지지 않을 심각성이 있다.

이처럼 제2회 조합장선거에서 과거의 조합장선거와 마찬가지로 온갖 부정선거의 대명사인 ‘돈 선거’가 공직선거 특히 기초지방선거에 악영향을 끼친 이유는 조합의 자율성만을 강조한 나머지 공공성이 미비한 자체 규정에 의한 선거문화 때문이라고 할 것이다.

더구나 조합장에 당선되면 1억 원 안팎의 연봉과 운전기사가 딸린 승용차 제공, 영농활

1) 2019.4. 선관위가 위탁선거법 개정의견을 국회에 제출하였으나, 제20대 국회 종료로 폐지되었고, 현재 민주당 김승남 의원이 대표 발의한 법 개정안(의안 번호 2102302)이 국회 계류 중임.

동비와 업무추진비의 별도 지급, 직원채용 등 인사권은 물론 각종 이권 사업에도 손을 댈 수 있다. 그리고 대형조합은 “하나로 마트와 주유소 사업” 등 자체 경제사업 규모가 상상을 초월한다. 이런 이유로 조합장선거가 온갖 탈법과 부정선거로 점철되어 그 악영향이 그대로 공직선거로 이어져 선거문화를 훼손시킨다고 할 수 있다.

특히 대단위 조합장선거의 경우 기초자치단체의 장과 의원선거의 선거구와 선거인을 비교할 때 선거구는 큰 차이가 없고 단지 선거인의 숫자가 약간 차이가 있을 뿐, 거의 겹치기 때문에 엄청난 영향을 끼친다는 점에서 위탁선거법의 미비에서 오는 문제점은 심각하다.

따라서 이 연구는 협동조합의 성격에 비추어 의무위탁선거가 아닌 임의위탁선거로 해야 한다는 등 논란이 있으나 의무위탁선거를 중심으로 살펴보고자 한다.

아울러 이와 관련한 연구논문이 거의 없어 더 많은 연구를 기대하면서 두 법의 제도적 차이를 비교함으로써 위탁선거법의 문제점이 무엇인지 고찰하여 개선방안을 제시함으로써 공직선거에 끼치는 악영향을 최소화하여 민주주의 발전에 기여하고자 한다.

## II. 공직선거법과 위탁선거법의 비교

### 1. 위탁선거법의 도입 배경과 입법 목적

#### 1) 전국 동시 조합장선거의 필요성

선관위는 농협·수협·산림조합장선거 등 지역 단위에서 실시되는 선거 과정의 과열·혼탁을 방지하고 선거관리의 효율성을 제고하기 위하여 조합 등 공공단체의 선거를 위탁 받아 관리하는 방안을 연구해 오던 중 1987년 11월 선관위법이 개정되면서 공공단체의 위탁선거에 관한 사무를 직무 범위에 포함시키게 되었다. 이러한 선관위의 선거 부정 방지를 위한 끊임없는 노력으로 2005년 농협·수협·산림조합법에 선관위의 의무위탁선거 규정이 신설되었다.

2008년부터 전국동시조합장선거가 추진되기 시작하여 2011년 3월 31일 농협법 개정으로 농협조합장의 동시선거 실시가 결정되었으며(임현 2012), 2012년 2월 1일에 수협, 동년 2월 17일 산림조합에서도 동시선거를 위한 조합법 개정이 이루어졌다. 개별 조합이

동시선거의 실시를 채택할 수밖에 없었던 이유는 과거의 조합장선거에서 등장했던 소위 ‘돈 선거’ 등 부정적 이미지를 탈피하고자 하는 자체 노력의 결과이기도 하지만 선관위가 조합장 등 공공단체의 선거가 공직선거에 끼치는 영향이 위험수위에 도달했다는 인식을 하게 되면서 개별 조합장선거는 의무위탁선거를 하게 되었다고 할 수 있다.

## 2) 위탁선거법의 입법 목적

위탁선거법은 목적에서 “공공단체 등의 선거가 깨끗하고 공정하게 이루어지도록 함으로써 공공단체 등의 건전한 발전과 민주사회 발전에 기여함”을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 그리고 이러한 입법 목적을 달성하기 위한 기본원칙으로 구성원의 자유로운 의사와 민주적인 절차 그리고 공정성과 공공단체 등의 자율성 존중을 들고 있다(위탁선거법 제2조).

결국, 위탁선거법은 각 조합의 공정성을 위하여 선거의 공정성을 확보하고 선거운동과정의 탈법과 불법행위를 방지하고자 하였으며, 각 조합별로 선거규정의 차이점이 있어 선거법의 통일을 기하고 효율적인 선거관리가 될 수 있도록 위탁선거법을 제정하게 되었다고 할 수 있다.

## 2. 공직선거법과 위탁선거법의 차이점 비교

### 1) 법 적용 대상의 차이

두 법은 근본적으로 법 적용 대상에 차이가 있다. ‘공직선거’는 첫째, 「공직선거법」에 따른 대통령선거, 국회의원선거, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거. 둘째, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 및 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따른 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거. 셋째, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 및 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따른 교육감 선거를 말한다. 이러한 공직선거는 공직선거법과 지방교육자치에 관한 법률에 의해 실시된다.

한편 위탁선거법상 ‘동시조합장선거’란 「농협법」, 「수협법」, 「산림조합법」에 따라 관할 선관위에 위탁하여 동시에 실시하는 임기만료에 따른 조합장선거를 말한다. 그리고 위탁 선거에는 ‘의무위탁선거’와 ‘임의위탁선거’가 있다. ‘의무위탁선거’는 「농협법」, 「수협법」에 따른 조합과 중앙회 및 「산림조합법」에 따라 조합이 위탁하는 선거와 그 밖의 법령에 따라 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선관위에 위탁하거나 위탁할 수 있는 단체가

선관위에 위탁하여야 하는 선거를 말한다. ‘임의위탁선거’는 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회, 「새마을금고법」에 따른 새마을금고와 새마을금고중앙회 및 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 조합과 조합설립추진위원회 등 공공단체 등이 위탁하는 선거나 이와 유사한 신용협동조합 등 공공단체가 선관위에 위탁할 수 있는 선거를 말한다.

## 2) 법규 성격의 차이

공직선거는 국민의 의사를 대표하는 대표기관을 구성하기 위한 정치적 기능을 가지고 있어(권영성 2011) 대표기관이 민주적 정당성을 확보하기 위해서는 선거인을 비롯한 후보자가 기회의 균등과 공정성을 갖지 않으면 안 된다는 측면에서 국민의 기본권인 참정권을 보장하기 위한 전제로 헌법에서 그러한 권리를 보장하고 있을 뿐만 아니라, 이를 관리하기 위한 기구로서 선관위를 헌법기관으로 설치하여 운영하고 있다.

그러나 위탁선거는 조합 등 공공단체의 공공성과 자율성에 초점을 맞추고 공공단체의 개별조합법과 정관에서 선거에 관한 규정을 두고 있지만, 위탁선거법에 의해 이들 선거를 관리하는 측면에서 선관위가 일정한 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다.

그런 이유로 공직선거법은 선거운동의 방법 등에서 규제를 완화하는 등 선거운동의 자유를 확대하면서 벌칙 규정은 매우 엄격한 방향으로 법 개정이 이루어졌지만, 위탁선거법은 선거운동 주체나 방법은 규제가 매우 심하나 조합원과 후보자의 선거권 내지 피선거권 등에 관한 규정은 단순하거나 규제가 느슨할 뿐만 아니라, 법규 위반에 대한 벌칙 규정 또한 공직선거법에 비하면 비교적 약하다고 할 수 있다.

## 3) 법규 내용의 차이

두 법을 구성하고 있는 법체계를 보면 공직선거법은 제1장 총칙을 시작으로 선거권과 피선거권, 선거구역과 의원정수, 선거기간과 선거일, 선거인명부, 후보자, 선거운동, 선거비용, 선거와 관련 있는 정당활동의 규제, 투표, 개표, 당선인, 재선거와 보궐선거, 동시선거에 관한 특례, 재외선거에 관한 특례, 선거에 관한 쟁송, 벌칙 그리고 보칙 등 총 17장 279개 조항으로 구성되어 있다.

한편 위탁선거법은 제1장 총칙부터 선거관리의 위탁 등, 선거권 및 피선거권, 선거기간과 선거일, 선거인명부, 후보자, 선거운동(제22~38조), 투표 및 개표, 당선인, 벌칙, 보칙 등 제11장으로 매우 간단하고 단순하게 구성돼 있다.

특히 두 법의 내용 중 차이점의 쟁점이 되고 있는 선거운동과 관련하여 공직선거법은 61개 조항으로 구성돼 있고, 위탁선거법은 17개 조항에 불과하다. 이처럼 공직선거법이

〈표 1〉 공직선거법과 위탁선거법상 제도적 차이점

구분	공직선거법	위탁선거법	비고
선거운동 주체	법으로 선거운동을 할 수 없는 자 외 후보자와 배우자, 직계 존비속은 물론 법에 따른 선거운동원	후보자 외 불가	
선거 및 선거운동 기간	대통령 23일, 기타 공직자 14일	14일	예비후보자등록 후 선거운동 가능
선거운동 방법	현수막, 공개장소에서의 연설·대담, 단체의 후보자 등 초청 대담·토론회, 후보자 등의 방송연설 등 다양. SNS 선거운동 상시 가능, 예비후보자등록 후 선거운동 가능	선거공보, 선거벽보, 어깨띠·윗옷·소품, 전화 이용한 선거운동, 정보통신망을 이용한 선거운동, 명함, 선거후보자 소개 및 소견발표	공직선거는 선거공보, 선거벽보, 어깨띠·윗옷·소품, 전화를 이용한 다양한 선거운동
기부행위 제한 등	선거기간 전에는 당해 선거에 관하여, 선거기간에는 당해 선거에 관한 여부를 불문하고 후보자 또는 그 소속정당을 위하여 일체의 기부행위를 할 수 없다	기부행위 제한 기간을 피하면 사실상 기부행위 가능	조합의 경비로 축·부의금품 제공 가능. 해당 지역조합의 경비임을 명기토록 규정
선거운동 기구	선거사무소, 연락사무소, 선거 대책기구 및 후원회사무소 설치 가능. 선거사무실 등에 간판·현판 및 현수막, 선거벽보, 선거공보, 선거공약서와 후보자의 사진 첨부 가능	선거사무소는 물론 일체 선거운동기구 설치 불가	공직선거는 예비후보자로 등록 시, 선거사무소에 간판·현판 및 현수막을 설치·게시 가능
후보자 등록	병역사항 신고서, 최근 5년간의 후보자, 배우자와 직계존비속(혼인한 딸과 외조부모 및 외손자녀 제외)의 소득세·재산세·종합부동산세의 납부 및 체납에 관한 신고서, 최종학력 증명서, 벌금 100만 원 이상 형의 범죄경력(실효된 형 포함 “전과기록”) 증명서 제출	후보자등록신청서, 해당 법령이나 정관 등 피선거권에 관한 증명서류, 기탁금, 법령과 정관 등에 따른 후보자등록 신청에 필요한 서류 등	정당 후보자는 추천정당의 추천서를 첨부하여야 함. 무소속후보자는 선거권자가 기명·날인한 추천장을 등록신청서에 첨부
투표 방법	사전투표와 거소투표 및 선상투표제도	거소투표, 순회투표, 인터넷투표제도	
선거쟁송 규정	선거쟁송으로 선거소청, 선거소송, 당선소송이 있음.	선거·당선의 효력에 대한이의 제기	
벌칙 규정	매우 엄격하고 세세한 처벌 규정	가벼운 처벌 규정	두 법의 과태료 규정 매우 상이

출처: 공직선거법과 위탁선거법 규정을 중심으로 재구성

위탁선거법보다 비교적 구체적으로 규정하고 있는 이유는 국민의 대표기관을 구성하는 선거법이라는 측면에서 국민의 기본권인 참정권 보장에 역점을 두고 있기 때문이다.

위탁선거법은 조합이라는 공공단체의 성격상 자율성을 존중해야 한다는 관점에서 조합장 등의 선거가 지역주민의 삶과 직·간접적으로 관련이 많지만, 선거의 자유와 공정성 확보의 측면보다 과거 조합장선거의 폐해로 불리는 '돈 선거' 등의 부정적 이미지로부터 탈피해야 한다는 강박관념에서 선거운동의 주체나 방법 등에서 합리적 제한을 필요로 일정한 제한을 하는 규정을 하고 있음을 확인할 수 있다.

특히 두 법이 규정하고 있는 법규 내용의 제도적 차이는 <표 1>에서 보는 것처럼 ①선거운동 주체 ②선거기간 및 선거운동 기간 ③선거운동 방법 ④기부행위 제한 규정 등 ⑤선거운동 기구 ⑥후보자등록 방법 ⑦투표 방법 ⑧선거쟁송 ⑨벌칙 규정 등에서 많은 차이가 있음을 알 수 있다.

이하에서는 <표 1>에서 나타난 두 법의 차이를 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

### (1) 선거운동 주체

공직선거는 법에서 선거운동을 할 수 없도록 규정한 사람 외에는 누구라도 선거운동을 할 수 있다. 후보자와 배우자, 직계 존비속은 물론 법에 따라 선거운동원으로 등록한 사람은 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 위탁선거법은 오로지 후보자만이 선거운동을 할 수 있어 지나친 제약이라는 비판이 나오고 있다.

### (2) 선거기간 및 선거운동 기간

공직선거의 선거기간은 대통령선거는 23일, 그 밖의 공직선거는 14일이며, 대통령선거는 후보자등록 마감일의 다음 날부터 선거일까지이고, 그 밖의 공직선거는 후보자등록 마감일 후 6일부터 선거일까지이다(법 제33조제1,2항).

위탁선거의 선거기간은 「농협법」, 「수협법」, 「산림조합법」상 조합장선거는 14일이며, '선거기간'이란 후보자등록 마감일의 다음 날부터 선거일까지를 말한다(법 제13조제1, 2항).

그리고 선거운동 기간의 경우 공직선거는 선거기간 개시일부터 선거일 전일까지며, 예비후보자 등의 경우 예외적으로 선거운동 기간이 아니라도 선거운동을 할 수 있다(법 제59조). 그러나 위탁선거의 선거운동 기간은 후보자등록 마감일의 다음 날부터 선거일 전일까지이다(법 제24조제2항). 총회나 대의원회에서 조합장을 선출할 때는 후보자가 선거일에 자신의 소견을 발표하는 경우 선거일도 선거운동 기간이라고 할 수 있다.



### (3) 선거운동 방법

공직선거의 선거운동 방법은 국민의 기본권 보장의 측면에서 선거운동의 기회균등과 공정성 확보를 위한 선거운동의 자유 보장을 위하여 끊임없이 개선해 왔다. 현재의 공직선거법은 규제 중심의 선거법을 지양하고 현직과 신인 간의 불공정한 제도를 개선하고, 선거운동의 자유를 확대하는 방향으로 개정하여 형평성 논란을 불식시키려는 결과물이라 할 수 있다.

그러나 위탁선거법은 지난 2015년 조합장선거 이후 2017년 한 차례 개정과정을 거쳤으나 여전히 미흡한 분야가 많다. 특히 현직 조합장과 신인 후보자 간의 형평성 논란을 가져올 수 있는 규정이 있을 뿐만 아니라, 공직선거법과의 차이에서 오는 선거인과 후보자의 선거운동의 자유 보장 측면에서 매우 열악하다.

공직선거법은 다양한 방법으로 선거운동을 할 수 있도록 하고 있다.<sup>2)</sup> 그러나 위탁선거법에서는 선거공보, 선거벽보, 어깨띠·윗옷·소품, 전화를 이용한 선거운동, 정보통신망을 이용한 선거운동, 명함을 이용한 선거운동, 선거 후보자 소개 및 소견발표 외에 다른 방법으로는 선거운동을 할 수 없다. 다만 개별조합법에서는 합동연설회 또는 공개토론회의 개최나 전화(문자메시지 포함)·컴퓨터통신(전자우편 포함)을 이용한 지지 호소, 도로·시장 등 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서의 지지 호소 및 명함 배부가 가능하도록 하고 있다(농협법 제50조제4항, 수협법 제53조제8항, 산림조합법 제40조제8항).

특히 각 조합법에서는 임원이 되려는 사람은 정관으로 정하는 기간 중 선거운동을 위하여 조합원 호별방문 금지와 특정 장소에 모이게 할 수 없다고 규정하고 있으나, 현직 조합장은 갖가지 명목으로 선거인인 조합원을 특정 장소에 모이게 할 수 있다는 점에서 실효성이 없다(농협법 제50조제2항, 수협법 제53조제2항, 산림조합법 제40조제2항).

그러나 공직선거법은 현수막, 공개장소에서의 연설·대담, 단체의 후보자 등 초청 대담·토론회, 후보자 등의 방송연설을 할 수 있을 뿐만 아니라, 예비후보자 제도를 두어 예비후보자의 배우자와 직계 존비속, 예비후보자와 함께 다니는 선거사무장·선거사무원 및 활동보조인, 예비후보자 또는 그의 배우자가 그와 함께 다니는 사람 중에서 지정한

2) 공직선거법 제68조(어깨띠 등 소품) “후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자는 선거운동기간 중 후보자의 사진·성명·기호 및 소속 정당명, 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 윗옷·표찰·수기·마스코트, 그 밖의 소품을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있다.”

각 1명은 예비후보자의 명함을 직접 주거나 예비후보자에 대한 지지를 호소할 수 있고(법 제60조의3제2항), 공직선거법은 SNS상의 선거운동을 상시 허용하여 선거운동의 자유 보장을 꾀하고 있다.

#### (4) 기부행위<sup>3)</sup> 제한 규정 등

기부행위와 관련 공직선거법은 엄격히 규제하고 있으나 위탁선거법에서는 비교적 완화된 형태로 규제하고 있어, 이 조항이 현직 조합장 및 임직원과 신인 후보자 간의 형평성 논란의 핵심으로 자리잡고 있다고 해도 과언이 아니다.

공직선거법은 정당과 후보자의 가족 등의 기부행위도 구체적으로 제한하고 있다. 즉 법 제114조는 “정당, 정당선거사무소의 소장, 후보자나 그 배우자의 직계 존·비속과 형제자매, 후보자의 직계비속 및 형제자매의 배우자(…)는 선거기간 전에는 당해 선거에 관하여, 선거기간에는 당해 선거에 관한 여부를 불문하고 후보자 또는 그 소속정당을 위하여 일체의 기부행위를 할 수 없다.”고 규정하고 있으며, 제3자의 기부행위까지 엄격하게 규제하고 있다.<sup>4)</sup>

그러나 위탁선거법은 의례적 행위로서 공직선거법에서 허용되지 않은 주례행위가 가능할 뿐만 아니라, 조합은 조합의 경비로 관혼상제나 그 밖의 경조사에 축·부의금품을 제공할 때에는 지역농협의 명의로 하되, 해당 지역조합의 경비임을 명기하도록 규정하고 있다. 다만 기부행위 제한 기간을 두어 해당 기간을 피하면 사실상 기부행위가 가능하도록 규정하고 있지만, 공직선거법은 상시 기부행위를 금지하고 있다(법 제34조).

문제는 현직 조합장의 경우, 조합장이 법령이나 정관에 따른 사업계획이나 예산 집행을 통해 조합명으로 제공하면서, 조합장의 직함이나 성명을 함께 표기하는 경우 기부행위에

- 3) 공직선거법상 “기부행위”라 함은 당해 선거구 안에 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. 여기서 “당해 선거구 안에 있는 자”에는 선거구 내에 주소나 거소를 갖는 자는 물론 선거구 안에 일시적으로 체재하는 자도 포함되며, 선거구민의 모임이나 행사의 경우 그 참여자 전원이 선거구민일 필요는 없다. 또한 “선거구민과 연고가 있는 자”란 당해 선거구민의 가족·친지·친구·직장동료·상하급자나 향우회·동창회·친목회 등 일정한 혈연적·인간적 관계를 가지고 있어 그 선거구민의 의사결정에 영향을 미칠 가능성이 있는 자를 말한다.
- 4) 제115조(제삼자의 기부행위 제한) 제113조(후보자 등의 기부행위 제한) 또는 제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위 제한)에 규정되지 아니한 자라도 누구든지 선거에 관하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다.) 또는 그 소속정당(창당준비위원회를 포함한다.)을 위하여 기부행위를 하거나 하게 할 수 없다. 이 경우 후보자 또는 그 소속정당의 명의를 밝혀 기부행위를 하거나 후보자 또는 그 소속정당이 기부하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 기부행위를 하는 것은 당해 선거에 관하여 후보자 또는 정당을 위한 기부행위로 본다.

해당하지 않는 행위를 통해 기부와 유사한 효과를 낼 수 있다는 점이다(최승원 외 2020).

### (5) 선거운동 기구

공직선거법은 후보자가 선거사무소와 연락사무소는 물론 선거 대책기구 및 후원회 사무소를 설치할 수 있고, 선거사무실 등에는 선거운동을 위한 간판·현판 및 현수막, 선거 벽보, 선거공보, 선거공약서와 후보자의 사진을 첨부할 수 있으며, 예비후보자로 등록할 경우 선거사무소에 간판·현판 및 현수막을 설치·게시할 수 있다(법 제61조).

그러나 위탁선거법은 후보자가 선거사무소를 설치할 수 없음은 물론 유사한 선거운동을 위한 사무소 설치하는 물론 일체의 기구를 설치할 수가 없다.

### (6) 후보자등록 방법

공직선거법은 후보자등록에 관한 상세한 규정을 두어 정당의 후보자가 되려는 사람은 추천정당의 추천서를 첨부하여 등록신청서와 함께 제출하여야 하며, 무소속후보자가 되려는 자는 선거권자가 기명·날인한 추천장을 등록신청서에 첨부하여야 한다(법 제49조 제2,3항).

그리고 후보자등록 신청 시 병역사항 신고서, 최근 5년간의 후보자, 그의 배우자와 직계존비속(혼인한 딸과 외조부모 및 외손자녀 제외)의 소득세·재산세·종합부동산세의 납부 및 체납에 관한 신고서(10만 원 이하 또는 3월 이내의 체납은 제외),<sup>5)</sup> 최종학력 증명서, 벌금 100만 원 이상 형의 범죄경력(실효된 형을 포함 “전과기록”)에 관한 증명서류를 제출하여야 하며, 기탁금을 납부하여야 한다(법 제49조제4항).

조합장 후보자가 되려는 사람은 후보자등록신청서, 법령이나 정관 등에 따른 피선거권에 관한 증명서류, 법령이나 정관 등에서 기탁금을 납부하도록 한 경우 기탁금,<sup>6)</sup> 그 밖에 후보자등록 신청에 필요한 서류 등을 제출하여야 한다(법 제18조제2항). 한편 개별조합법에서는 별도의 임원의 결격사유를 규정하여 결격사유에 해당할 경우 입후보할 수 없음은 물론 결격사유가 발견될 경우 당연히 퇴직된다(농협법 제49조, 수협법 제51조, 산림조합법 제39조).

5) 직계존속은 재산세와 체납에 관한 신고서를 거부할 수 있다.

6) 농림축산식품부가 고시한 지역농협정관례에서는 기탁금을 500만 원 내지 1,000만 원 범위에서 조합의 실정에 따라 정하도록 규정하고 있다.

### (7) 투표 방법

공직선거법은 사전투표와 거소투표 및 선상투표제도를, 위탁선거법은 거소투표, 순회투표, 인터넷투표제도를 두고 있다. 공직선거의 사전투표제는 기존의 부재자투표에 편의성을 높이기 위해 수정 도입된 것으로 사전신고를 하지 않아도 되며, 투표소는 관할 구역안의 읍·면·동마다 설치돼서 선거일 전 5일부터 2일간 선거가 진행되고 투표용지는 사전투표소에서 교부한다. 위탁선거의 거소투표, 순회투표, 인터넷투표는 섬 또는 산간오지 등에 거주하는 등 부득이한 사유로 투표소에 가기 어려운 선거인에게 관할위원회 의결로 실시하는 것으로 이러한 투표의 대상·절차·기간·방법, 그 밖에 필요한 사항은 선관위 규칙으로 정하여 투표를 하며, 투표 방법 등은 해당 조합과 협의하도록 규정하고 있다(법 제41조제5,6항).

한편 순회투표자와 인터넷투표자는 그에 따른 순회투표와 인터넷투표를 하여야 한다. 다만, 이런 투표자가 투표를 하지 못한 경우는 선거일에 해당 투표소에서 당해 투표를 하지 않았음을 확인받은 후 투표할 수 있도록 규정하고 있다(규칙 제20조).

그리고 위탁선거법은 해당 법령이나 정관 등에 따라 결선투표를 할 수 있으며, 결선투표일은 관할위원회가 위탁단체와 협의하여 정하도록 규정하고 있다(법 제52조).

### (8) 선거쟁송 등 벌칙 규정

공직선거법은 선거쟁송으로 선거소청, 선거소송, 당선소송의 규정을 두고, 위탁선거법은 선거 또는 당선의 효력에 대한 이의제기는 해당 위탁단체에 하도록 규정하고 있다. 다만 위탁선거 사무의 관리 집행상의 하자 또는 투표의 효력에 대한 이의제기는 관할위원회의 직근 상급 선관위에 하도록 규정하고 있다(법 제55조).

벌칙의 경우 공직선거법은 엄격한 처벌 규정을 두고 있다. 예컨대 당선인이 당해 선거에서 이 법에 규정된 죄 또는 「정치자금법」 제49조의 죄를 범함으로써 인하여 징역 또는 100만 원 이상의 벌금형 선고를 받은 때는 그 당선은 무효로 하며, 선거사무장·선거사무소의 회계책임자 또는 후보자의 직계 존비속 및 배우자가 해당 선거에 있어서 제230조부터 제234조까지 그리고 제257조제1항 중 기부행위를 한 죄 또는 「정치자금법」 제45조제1항의 정치자금 부정수수죄를 범함으로써 인하여 징역형 또는 300만 원 이상 벌금형의 선고를 받은 때는 당선무효로 한다는 처벌 규정을 두고 있다(법 제264조, 265조). 한편 선거비용 제한액의 200분의 1이상을 초과하여 선거사무장, 선거사무소의 회계책임자가 징역형 또는 300만 원 이상의 벌금형 선고를 받은 때도 그 후보자의 당선은 무효다(법 제258조, 263조).

위탁선거법은 의무위탁선거의 경우 매수 및 이해유도죄, 기부행위의 금지·제한 등 위반죄, 허위사실 공표죄, 후보자 등 비방죄, 사위등제죄, 사위투표죄, 사무관계자나 시설 등에 대한 폭행·교란죄, 각종 제한 규정 위반죄의 벌칙 규정을 두고 있다(법 제58조, 제60~66조).

그리고 당선인이 해당 위탁선거에서 이 법에 규정된 죄를 범하여 징역형 또는 100만 원 이상의 벌금형을 선고받은 때 또는 당선인의 배우자나 직계 존비속이 해당 위탁선거에서 제58·59조를 위반하여 징역형 또는 300만 원 이상 벌금형을 선고받은 때는 그 당선을 무효로 한다고 규정하고 있다(법 제70조).

과태료 부과 규정의 경우 두 선거법이 큰 차이가 있다. 공직선거법은 제231조제1항제1호에 규정된 행위를 하는 것을 조건으로 정당 또는 후보자에게 금전·물품 그 밖의 재산상의 이익 또는 공·사의 직의 제공을 요구한 자에게는 5,000만 원 이하의 과태료를 상한으로 3,000만 원 이하, 1,000만 원 이하, 500만 원 이하, 400만 원 이하, 300만 원 이하, 200만 원 이하, 100만 원 이하의 과태료를 법 위반에 따라 차등 부과하도록 하고 있다(법 제261조).

그러나 위탁선거법은 300만 원 이하와 100만 원 이하의 과태료로 구분하여 「형사소송법」 제211조에 규정된 현행범인 또는 준현행범인으로서 제73조제4항에 따른 동행 요구에 응하지 아니한 자에게는 300만 원 이하의 과태료를 부과하고, 제29조제2항에 따른 관할 위원회의 요청을 이행하지 아니한 자, 제73조제4항에 따른 출석요구에 정당한 사유 없이 응하지 아니한 자는 100만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있다.

그리고 위탁선거법은 후보자, 후보자의 배우자, 후보자가 속한 기관·단체·시설은 기부 행위 제한 기간 중 누구든지 해당 위탁선거에 관하여 기부행위를 할 수 없는바, 이를 위반하여 이들로부터 금전·물품이나 그 밖의 재산상 이익을 제공받은 자에게는 그 제공받은 금액이나 가액의 10배 이상 50배 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과하되, 그 상한액은 3,000만 원의 과태료를 부과하도록 하고 있다(법 제68조).

공직선거법은 좀 더 구체적으로 주례의 경우는 200만 원, 금전·물품은 물론 음식물·서적·관광 기타 교통편의를 제공받은 자의 경우도 가액의 10배 이상 50배 이하에 상당하는 금액을 과태료로 부과할 수 있도록 하고 있으며, 과태료 부과 상한액은 3,000만 원이다.

### III. 위탁선거법의 문제점

#### 1. 조합장선거의 위법유형

2019년 3월 13일 실시하였던 제2회 조합장선거는 2,210,977명 중 1,783,954명이 투표하여 80.7%의 높은 투표율로 지난 10년간 조합장선거 평균 투표율 78.4%보다 높게 나타났다. 투표율이 높은 이유로 조합장선거가 전국 동시에 실시되어 국민적 관심이 높았고, 선거인의 투표 편의를 개선한 때문으로 분석한다. 이번 선거에서 선관위는 총 723건(고발 185건, 수사의뢰 19건, 경고 등 519건)을 조치하여 지난 선거 대비 총 조치 건수는 16.6% 감소하였으나, ‘돈 선거’ 등 중대 선거범죄의 경우 고발 건수는 8.2% 증가하였다고 밝혔다(선관위 2019).

〈표 2〉와 같이 제1회 조합장선거 대비 입건자 수는 2.3% 감소(1,334명 → 1,303명), 구속 인원은 48.1% 감소(81명 → 42명)한 것을 알 수 있다. 한편 구속 인원은 총 42명으로, 기소(759명) 대비 구속 비율은 5.5%로 제1회 조합장선거의 9.6%에 비해 4.1% 감소

〈표 2〉 입건 및 처리·구속 현황

[단위: 명, ( )는 점유율]

구분(조합 수)	입건(구속)	기소	불기소
1회 동시선거(1,326)	1,344(81)	847(63.5%)	487(36.5%)
2회 동시선거(1,344)	1,303(42)	752(58.3%)	544(41.7%)

출처: 대검찰청 보도 자료, “제2회 조합장선거 선거사범 수사 결과”(2019.9.15)

〈표 3〉 범죄행위 유형별 현황

[단위: 명, ( )는 점유율]

구분	입건	금품 수수	거짓말 선거	사전선거 운동	임원 등의 선거 개입	기타
1회	1,334	737(55.2%)	190(14.2%)	169(12.7%)	25(1.9%)	213(16.0%)
2회	1,303	824(63.2%)	77(13.6%)	67(5.2%)	34(2.6%)	201(15.4%)

출처: 대검찰청 보도 자료, “제2회 전국동시조합장선거 선거사범 수사 결과”(2019.9.15)

하였다.

〈표 3〉은 범죄행위 유형별 현황으로 제1회 조합장선거 대비 금품선거 사범이 차지하는 비중은 증가(55.2% → 63.2%), 거짓말 선거사범 비중은 소폭 감소(14.2% → 13.6%)하였으나, 금품선거 사범 입건 인원 및 점유율이 지속적으로 감소하고 있는 공직선거와 차이를 보이는 것으로 조합장선거는 아직도 후진적인 금품선거가 근절되지 않고 있음을 알 수 있다. 지방선거의 경우, 제4회 2,690명(38.8%) → 제5회 1,733명(37.1%) → 제6회 1,037명(23.3%) → 제7회 825명(19.6%)으로 금품선거사범 입건 인원과 점유율 모두 감소 추세이다(대검찰청 2019).

〈표 4〉는 조합장 당선자 중 기소 사건 유형별 현황이며, 〈표 5〉는 범죄행위 유형별 조치 현황이다. 총 229명을 입건하여 116명(구속 11명)을 기소했는데, 이는 전체 당선자 1,344명의 8.6%로, 범죄유형별로 금품선거 사범이 78명(67.2%)으로 가장 높은 비율을 차지하여 조합장선거가 여전히 금품선거가 횡행하고 있음을 보여주고 있다. 한편 〈표 4〉에서 나타난 것처럼 제1회 조합장선거에 비하여 위법행위가 약간 줄었으나 여전히 기부행위 등 금품수수 관행이 사라지지 않고 있음을 알 수 있다(선관위 2019).

〈표 5〉에 나타난 것처럼 대검찰청은 이러한 금품 등의 사건이 여전히 줄지 않고 있는 요인으로 첫째, 조합장의 선심성 지원 관련 문제. 둘째, 무자격 조합원 문제. 셋째, 선거운동을 지나치게 제약하여 탈법행위 조장 문제. 넷째, 제한된 금품제공 상대방의 범위 문제. 재판 기간에 관한 강행규정의 문제 등을 들고 있다.<sup>7)</sup>

선관위는 〈표 5〉와 같이 제2회 조합장선거 과정에서 나타난 범죄행위 유형에 따른 조치를 하였다. 이처럼 금품수수 관행이 사라지지 않은 이유는 후보자가 최소한의 당선 가능한 선거인 수만큼 매표를 하더라도 조합장의 1년 치 연봉만으로 충분한 보상이 가능

〈표 4〉 당선자 기소 사건 범죄유형별 현황

[단위: 명, ( )는 점유율]

구분	인원	금품 수수	거짓말 선거	사전선거 운동	임원 등의 선거 개입	기타
1회	157	108(68.8%)	12(7.6%)	25(15.9%)	2(1.39%)	10(6.4%)
2회	116	78(67.2%)	8(6.9%)	12(10.3%)	3(2.6%)	15(13.0%)

출처: 대검찰청 보도 자료, “제2회 전국동시조합장선거 선거사범 수사 결과”(2019.9.15)

7) 대검찰청 보도 자료, “제2회 전국동시조합장선거 선거사범 수사 결과”(2019.9.15).

〈표 5〉 범죄행위 유형별 조치 현황(제1,2회 전국동시조합장선거)

(단위: 건)

위반유형	계		고발		수사 의뢰		경고 등	
	제2회	제1회	제2회	제1회	제2회	제1회	제2회	제1회
계	723	867	185	171	19	56	519	640
기부행위	259	349	143	117	11	39	105	193
비방·허위사실 공표	148	54	15	9	3	7	22	38
인쇄물·시설물	90	117	13	15	2	5	75	97
전화 이용	220	211	7	26	-	2	213	183
정보통신망 이용	41	2	2	1	1	-	38	1
호별방문	27	54	2	3	-	-	25	51
기타	46	80	3	-	2	1	41	77

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr>) 재구성(검색일: 2020.9.10)

하므로 위협을 무릅쓰고라도 부정선거를 할 수밖에 없는 구조적인 모순을 안고 있기 때문이다.<sup>8)</sup>

〈표 6〉은 언론에서 보도한 최근에 치러졌던 각종 선거의 위반사항과 관련한 과태료 관련 보도 내용이다. 언론에 드러난 것은 비교적 굵직한 사례의 보도라고 분석되지만 드러나지 않은 사례들을 감안하더라도 여전히 선거 과정에서의 부정이 매우 다양하고 비일비재하다는 것을 알 수 있다.

이처럼 선거 과정에서 탈법과 부정의 문제는 과거 조합장선거에서도 드러난 문제였지만 위탁선거법이 시행되면서 오히려 현직 조합장은 다양한 방법으로 사실상의 선거운동을 할 수 있는 반면, 신인 후보자는 인지도가 낮은 데다 갖가지 제한 규정으로 선거운동의 자유가 제약받고 있고, 선거인은 후보자에 대한 검증의 기회가 없어 알 권리를 침해받고 있다고 할 수 있다.

선관위는 ‘돈 선거’가 쉽게 사라지지 않는 이유를 첫째, 선거인수가 적어 금품제공이 득표에 영향을 줄 것이라는 후보자의 잘못된 인식. 둘째, 혈연·지연에 얽매인 지역사회의

8) 이와 관련 근본적으로 개별조합법을 개정하여 조합장에게 주어진 과도한 권한을 축소하거나 비상 임화 하는 등 여러 방안이 모색되고 있으나 조합장들의 로비에 밀려 실현하지 못하고 있다.



〈표 6〉 언론에 비친 과태료 관련 뉴스

선거 유형	뉴스 제목	언론사	보도일자
조합장 선거	조합장선거 선물 받아 10배 과태료 ... 28만 원짜리 '사과폭탄'	연합뉴스	2019.03.11
	5만 3,000원 음식 대접받고 79만 원 '과태료 폭탄'	세계일보	2019.03.08
	조합장선거 관련 음식물 제공받은 조합원들, '과태료폭탄'	노컷뉴스	2019.03.10
	돈봉투 돌린 조합장 후보 구속, 조합원은 '과태료 폭탄'	프레시안	2019.03.18
지방 선거	울주군민 '선거법 위반' 과태료 폭탄 위기	부산일보	2018.04.09
	'선거법위반 최대' 13억 과태료 폭탄 터지나	문화일보	2018.05.29
	관광버스 탄 주민 800명 ... 1인당 최대 96만 원 과태료	한겨레신문	2018.03.27
	군수 후보에 상품권 받은 주민 과태료 폭탄	국민일보	2018.07.12
국회의원 선거	21대 총선 관련 음식물 등 받은 주민 15명에 과태료	KBS 뉴스	2020.09.14
	충청권 4·15총선 첫 선거법위반 과태료 부과	충청투데이	2020.04.06
	공짜밥 먹은 유권자들 30배 과태료 폭탄 ... 최대 33만 원	연합뉴스	2020.04.05
	총선 출마예정자에 음식 받은 포천주민 '과태료 폭탄'	인천일보	2019.09.19

출처: 언론에 보도된 과태료 관련 뉴스 일부 발췌(<http://www.naver.com/>, 검색일: 2020.9.14)

특성. 셋째, 금품제공에 대한 관대한 관행 등으로 보았다.

그리고 조합장선거가 혼탁해 보이는 이유를 첫째, 동시선거로 인해 '돈 선거'가 한꺼번에 노출된 점. 둘째, 선관위의 집중단속으로 인한 다수의 돈 선거 사례 적발. 셋째, 이에 대한 언론의 집중 보도 등으로 분석하였다(선관위 2019).

## 2. 문제점

### 1) 선거운동 주체의 과도한 제한

선거의 핵심가치를 선거의 기회균등과 선거의 공정성이라고 한다면 이를 뒷받침하는 것은 선거의 자유 보장이라고 할 수 있다. 그러나 위탁선거법은 제24조제1항에서 “후보자가 제25조부터 제30조의2까지의 규정<sup>9)</sup>에 따라 선거운동을 하는 경우를 제외하고는 누구든지 어떠한 방법으로도 선거운동을 할 수 없다.”고 하여 공직선거법과 달리 선거운동의

주체를 오로지 후보자 한 사람으로 제한하여 과도한 규제를 하고 있다고 할 수 있다.

조합은 자율과 독립성을 기반으로 한 공공단체로서 공공성을 지닌 단체이므로 후보자와 선거인이 자유롭게 선거에 참여할 수 있도록 하여 선거가 지닌 정당성의 형성을 위한 기능(Heywood Andrew, 조현수 역 2010)을 수행할 수 있어야 함에도 위탁선거법에서는 선거운동의 주체를 후보자 한 사람으로 국한하여 이러한 선거의 기능이 사실상 제한받고 있다.

그러나 헌법재판소는 선거운동의 주체와 관련한 위헌법률심판 제청 사건<sup>10)</sup>에서 선거운동 주체의 제한 및 위반 시 형사처벌하는 위탁선거법상 규정에 대하여 유사한 논증을 통해 이후로도 계속 합헌으로 판단하였다.<sup>11)</sup> 즉 심판대상 조항들이 조합장선거의 과열과 혼탁을 방지함으로써 선거의 공정성을 담보하고자 하는 것으로서 그 입법목적이 정당하다고 판단하였다. 또한 후보자가 아닌 사람의 선거운동을 전면 금지하고 이를 위반하면 형사처벌하는 것은 이러한 입법목적 달성에 적합한 수단이라고 판단하였다(최승원 외 2020).

개별조합법은 누구든지 임원선거와 관련하여 선전벽보의 부착, 선거공보의 배부, 합동연설회 또는 공개토론회의 개최, 전화(문자메시지 포함)·컴퓨터통신(전자우편 포함)을 이용한 지지 호소, 도로·시장 등 농림축산식품부령으로 정하는 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서의 지지 호소 및 명함 배부 등의 선거운동을 할 수 있도록 하고 있으나<sup>12)</sup> 위탁선거법에서는 합동연설회와 공개토론회 개최 등은 허용하고 있지 않다.

## 2) 예비후보자제도 없는 짧은 선거운동 기간

공직선거법은 예비후보자제도를 두어 신인(예비)후보자라도 선거운동 기간 전에 자신을 알릴 수 있는 기간이 상당할 뿐만 아니라, SNS 등을 활용하여 다양한 형태의 선거운동을 할 수 있다. 그러나 위탁선거법은 별도의 선거운동 기간에 관한 규정이 없고, 후보자들

9) 제25조(선거공보), 제26조(선거벽보), 제27조(어깨띠·깃옷·소품), 제28조(전화를 이용한 선거운동), 제29조(정보통신망을 이용한 선거운동), 제30조(명함을 이용한 선거운동), 제30조의2(선거일 후보자 소개 및 소견발표)의 규정은 선거운동의 주체를 후보자 한 사람으로 규정하고 있다.

10) 헌재 2017. 6. 29. 2016헌가1 결정의 사건으로, 제청 법원은 “조합장선거가 그 규모 면에서 지방선거에 비해 결코 소규모라고 할 수도 없기 때문에 심판대상 조항들이 과잉금지원칙을 위반하여 후보자의 선거운동의 자유 및 유권자의 알 권리를 침해하여 위헌이라고 볼 만한 상당한 이유가 있다고 보아, 후보자의 선거운동의 자유뿐만 아니라 유권자의 알 권리도 침해할 가능성이 있다고 판단했다.”

11) 헌재 2018. 12. 27. 2017헌바248 결정, 헌재 2019. 7. 25. 2018헌바85 결정 등.

12) 농협법 제50조, 수협법 제53조, 산림조합법 제40조 참조.

록 마감일의 다음 날부터 선거일까지를 ‘선거기간’이라고 규정하고 있다.

개별조합법에서 ‘선거기간’은 14일로 이 기간 외에는 어떤 형태의 선거운동도 할 수가 없다. 그러나 현직 조합장은 선거기간이 아니라도 조합의 다양한 공적 모임이나 비공식적인 모임에 참석하여 사실상 선거인인 조합원들을 자유롭게 접촉할 기회가 많지만, 신인 후보자의 경우 선거기간이 너무 짧아 자신의 정책이나 비전 등을 선거인인 조합원에게 구체적으로 알릴 기회가 거의 없다는 점에서 현직 조합장 및 임직원과의 형평성 논란이 있다.

### 3) 규제 위주의 선거운동 방법

공직선거의 경우 선거운동의 자유를 비교적 폭넓게 인정하고 있음에도 여전히 규제가 심각하다. 위탁선거법은 선거운동을 할 수 있는 방법이 극히 제한적으로 열거되어 있어 조합이 공공단체로서 공공성을 가지고 있음에도 불구하고 후보자뿐만 아니라 조합원인 선거인의 입장에서 기본권을 침해받고 있다고 느낀다. 이런 까닭에 위탁선거법에 따른 규제 일변도의 선거운동이 오히려 불법·탈법에 의한 선거사범을 양산할 수 있음을 간과해서는 안 된다(대검찰청 2019).

국가기관을 선출하는 공직선거와 달리 조합장선거에서는 어느 정도 제한을 가할 필요가 있지만 위탁선거법에서 규정하고 있는 선거운동 방법만으로는 후보자를 알릴 수 있는 방법에 한계가 있다. 더구나 신인 후보자의 경우 사실상 자신을 선거인들에게 알릴 수 있는 방법이 충분하지 못하므로 현직 조합장 후보자와의 형평성 논란이 발생한다(이선신 2013).

예컨대 명함 배포의 경우 호별방문을 못 하게 돼 있는데 누가 선거인인지도 모르는 상태에서 어떤 방법으로 명함을 배포할 것이며, 공개된 장소에서의 지지호소의 경우 공직 선거라면 모두가 선거인이기 때문에 가능하지만 조합장선거는 공개된 장소라고 하여 불특정 다수가 모인 곳에서 막연하게 지지를 호소할 수 없다는 점에서 개선할 필요가 있다.

### 4) 제한적인 후보자 검증

위탁선거법상 조합장 후보자의 검증을 위한 제도적 장치가 미흡하여 ‘깜깜이 선거’라는 오명을 안고 있다. 후보자를 검증할 수 있는 것은 오직 선거벽보, 선거공보, 명함 외에 검증할 방법이 없다. 공직선거법은 후보자의 출마 자격을 엄격하게 규정하고 있는데 위탁선거법은 개별조합법에 위임하고 있다. 개별조합법의 경우 제49조에서 임원의 결격사유로 규정하고 있지만, 공직선거법에서 규정하고 있는 내용에 비하면 매우 느슨한 규정이라

고 할 수 있다.

공직선거법은 피선거권 관련 「정치자금법」 제45조 및 제49조에 규정된 죄를 범한 자 또는 선출직 공직자가 그 재임 중의 직무와 관련하여 「형법」 제129조, 제132조 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조에 규정된 죄를 범한 자로서 100만 원 이상의 벌금형 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 않거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 않기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 않은 자는 피선거권이 없도록 하고 있다(법 제18조).

위탁선거법은 피선거권을 개별조합법이나 정관 등에 따르도록 하고, 등록무효사유로 후보자의 피선거권이 없는 것이 발견된 때 등으로 한정하고 있다. 개별조합법에서는 후보자의 결격사유를 <표 7>과 같이 공직선거법에 비하여 완화된 형태로 규정하고 있다.

<표 7>에서 보는 것처럼 후보자의 결격사유가 있으면 후보자등록이 불가능하지만 등록한 후보자에 대한 결격사유 외에 검증 방법이 없다는 점에서 선거인의 알 권리 침해의

<표 7> 공직선거법과 개별조합법상의 후보자 결격사유

구분	공직선거법 제18조, 제19조	농업협동조합법 제49조	수산업협동조합법 제51조	산림조합법 제39조
결격 사유	—	—	선고유예 기간 중 (금고 이상)	선고유예 기간 중 (금고 이상)
	집행유예 기간 중	집행유예 기간 중	집행유예 기간 중	집행유예 기간 만료 후 2년 미경과
	금고 이상 실행 집행종료 후 10년(3년 초과), 5년(3년 이하) 미경과	금고 이상 실행 집행종료 후 3년 미경과	금고 이상 실행 집행종료 후 3년 미경과	금고 이상 실행 집행종료 후 3년 미경과
	선거법 뇌물범죄 등으로 100만 원 이상 벌금형(집행유예) 확정 후 5년(10년) 미경과 등	농협(위탁)선거법으로 벌금 100만 원 이상 선고 후 4년 미경과	농협(위탁)선거법으로 벌금 100만 원 이상 선고 후 4년 미경과	농협(위탁)선거법으로 벌금 100만 원 이상 선고 후 4년 미경과
	—	당선무효 확정 후 5년 미경과	당선무효 확정 후 4년 미경과	당선무효 확정 후 5년 미경과

출처: 최수봉(2015), 제136면 참조하여 재구성

문제가 있다. 그러나 공직선거법은 ‘후보자정보공개자료’를 선거공보에 게재하도록 하여 재산상황, 병역사항, 전과기록, 직업·학력·경력 등 인적사항을 게재하도록 강제하고 있다(법 제65조).

### 5) 기탁금 제도

기탁금 제도는 입후보자의 난립을 방지하고 후보자의 성실성을 담보하기 위한 목적과 한국의 정치문화와 선거풍토에 있어서 현실적인 필요성 등을 고려할 때 필요불가결한 제도라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 기탁금 제도가 갖는 입법목적에 비추어 재산의 과다에 따라 국민의 기본권을 제약하여 진정성 있는 후보자에 대한 참정권을 제한하는 것은 실효성과 위헌성 논란을 불식시키지 못하고 있다(이종문 2012).

위탁선거법에서는 해당 법령이나 정관 등에서 기탁금을 납부하도록 한 경우에 한정하여 조합의 자율성을 바탕으로 한 기탁금 제도를 두고<sup>13)</sup> 있지만, 현직 조합장에 비하여 불리한 여건에서 선거운동을 하는 신인 후보자는 기탁금 자체가 부담으로 작용할 수 있다.

기탁금액은 자치구·시·군의 장 선거는 1,000만 원, 자치구·시·군의원 선거는 200만 원, 조합장선거는 평균 9,542,446원으로 자치구·시·군의 장과 조합장의 기탁금 액수가 유사하다.

기탁금 반환기준은 공직선거법 제57조와 같지만, 조합장선거의 경우 공직선거와 달리 선거비용이 보전되지 않고 공직선거처럼 일정 비율 이상 득표해도 선거비용을 보전받을 수 없는 상황에서, 기탁금액이 평균 1,000만 원이고, 반환기준은 공직선거 기탁금 반환기준과 같은 수준이기 때문에 조합장선거에서는 당선 외에는 비용 보전이 어렵다는 인식이 강하고 이로 인해 금품이나 향응을 제공하는 부정선거의 유인이 강하다(최승원 외 2020).

### 6) 무자격 조합원

무자격 조합원의 문제는 조합의 정체성 확보와 건전한 발전을 저해할 뿐만 아니라, 선거질서를 어지럽히는 주요 요인 중의 하나이므로 조속히 척결되어야 한다.<sup>14)</sup> 제19대 국회 국감 자료에 따르면 2015년 7월 31일 기준 조합원 실태조사 자격 확인 결과 243,086명의 조합원 등록자 중 무자격등록자는 7,635명으로 지난 조합장선거에서 무자격 조합원

13) 개별조합법은 500만 원 내지 1,000만 원의 기탁금을 내도록 규정하여 유효투표의 15%이상은 전액을, 10~15%는 기탁금의 50%를 반환하도록 하고 있으나 여전히 실효성 논란이 있다.

14) 윤창술(경남과학기술대학교 교수), “전국동시조합장 선거제도의 개선과제,” 『경남일보』 2015.10.4.

의 영향을 받았던 조합은 24개에 달했다. 이로 인해 2,781명의 무자격자들이 정리되었고 24개 조합 모두가 선거·당선무효 소송 진행 중이며, 일부는 직무정지가처분 신청이 진행 중이었다.<sup>15)</sup>

무자격 조합원은 선거의 공정성에 영향을 미치고 부정선거 시비 등으로 인한 선거소송 등의 법적비용 즉 영업 외 손실비용이 발생함은 물론 실 조합원에게 미치는 피해가 심각하다. 무자격 조합원들이 자격을 유지하려는 이유는 조합원에게 지원되는 각종 혜택 때문이다.<sup>16)</sup> 조합이 무자격 조합원을 정리하지 않는 것은 이들의 표를 의식하여 조합설립기준 요건의 하나인 ‘조합원 수’를 유지하기 위해 휴면조합원이 발생해도 이들을 정리하지 않기 때문이다.

### 7) 벌칙 등 제한 규정

위탁선거법상 벌칙 규정 중 과태료 부과에 대하여 위반행위 및 양태에 따라 일정한 기준에 의해 고액의 과태료를 부과하고 있다. 그러나 농어촌 지역의 주민들 사이에서는 벌금형이나 집행유예가 선고된 것보다 고액의 과태료 부과 처분을 받는 것을 더욱 중하게 처벌받았다고 생각하는 경우가 많은바, 현행 규정대로라면 더 적은 금품을 받은 사람이 고액의 과태료를 부과받고 더 많은 금품을 받은 사람은 소액의 벌금형이나 집행유예를 선고받아 소액의 이익만 몰수당하여 법 감정상 형평에 반하는 사례가 발생할 수 있다(최수봉 2015).

조합장은 조합의 경비로 관혼상제 의식이나 그 밖의 경조사에 축·부의금품을 제공할 때는 지역조합 명의로 하여야 하며, 해당 지역조합의 경비임을 명기하도록 하고 있으나, 축·부의금품을 제공할 때 해당 지역조합 조합장의 직명이나 성명을 밝히거나 그가 하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 하는 행위는 기부행위로 본다.<sup>17)</sup> 그러나 조합장이 조합의 경비로 경조사에 축·부의금품을 제공하는 경우 조합장의 직명이나 성명을 명기하지 않더라도 당연히 조합장이 제공한 것으로 인식할 수밖에 없다는 점에서 상식을 벗어난 규정이다.

15) “농협 조합원 등록자 세 명 중 한 명은 무자격등록자,” 『파이낸셜뉴스』 2015.10.6[2015 국감].

16) 조합마다 다르나 조합원들은 국민연금과 의료보험료 및 영농자금의 장기저리 대출을 지원받을 수 있다. 자녀 학자금 지원을 받기도 한다. 그 외 농자재의 할인구매, 귀농 시 주택수리비 보조, 조합원 입원 위로금, 건강검진, 경조사비 등 여러 혜택이 주어진다.

17) 농협법 제50조의3, 수협법 제53조의3 참조.

## IV. 위탁선거법의 개선방안

위탁선거법의 개선방안과 관련한 논점은 선거의 핵심가치인 선거의 자유 보장과 공정성을 어떻게 담보할 수 있을 것인가이다. 그리고 위탁선거법의 입법목적인 선거의 부정방지를 통하여 공공단체 등의 건전한 발전과 민주사회 발전에 이바지할 수 있는 방안을 찾는 것이라고 할 수 있는바, 조합장선거의 부정적인 선거문화가 그대로 공직선거(특히 기초지방선거)에 끼치는 심대한 영향을 고려하여 위탁선거법의 문제점에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

### 1. 국회·선관위의 위탁선거법 개정안 및 의견

선관위는 그동안 꾸준히 위탁선거법의 개정을 위한 노력을 끊임없이 해왔다. 그러나 제2회 조합장선거가 끝난 4월 국회에 제출한 ‘공공단체 등 위탁선거법 개정의견’은 제20대 국회에서 처리되지 못하고 폐기되고 말았다. 그럼에도 불구하고 선관위 규칙의 개정을 통한 선거운동의 자유를 어느 정도 확대해왔다.

선관위가 제20대 국회에 제출했던 위탁선거법 개정의견을 크게 구분하면 첫째, 유권자의 알 권리 보장. 둘째, 후보자의 선거운동 자유 확대. 셋째, 위탁선거의 공정성 강화. 넷째, 절차 사무의 공정성·투명성 등 확보라고 할 수 있다.

한편 제21대 국회 김승남의원이 대표 발의한 ‘공공단체 등 위탁선거법 일부개정법률안’(의안 번호 2102302)의 핵심은 위탁선거법에서도 후보자의 배우자나 직계존비속도 일정한 선거운동을 허용하여 선거운동이 원활하게 이루어지도록 할 필요가 있고, 후보자(예비후보자 포함)의 배우자나 직계 존비속도 어깨띠·윗옷·소품 또는 명함을 이용한 일정한 범위의 선거운동을 할 수 있도록 하려는 것이라고 하여 위탁선거법의 개정 필요성을 강조하고 있다.

### 2. 선거운동 주체의 확대

위탁선거법은 후보자 한 사람만이 선거운동을 할 수 있도록 규정하여 사실상 현직을

제외한 신인의 경우 얼굴 알리는데 급급하여 선거운동을 제대로 하지 못하고 선거가 끝나 버리고 만다. 선관위가 국회에 제출한 위탁선거법 개정의견이나 국회 김승남의원이 대표 발의한 개정법률안에서도 선거운동의 주체로 후보자 외에 배우자와 직계 존비속까지 포함시키고 있고, 후보자의 배우자나 직계 존비속은 어떤 방법으로든 사실상 선거운동을 하게 된다는 점에서 선거운동의 주체를 확대할 필요가 있다.

따라서 후보자 외에 배우자와 직계 존비속은 선거운동원으로 등록을 하여 선거운동을 하게 하면 된다. 배우자와 직계 존비속이 없는 경우 후보자가 지정한 친·인척 중에서 3인을 선거운동원으로 등록을 하여 선거운동을 할 수 있도록 하고, 배우자와 직계 존비속이 있더라도 선거운동이 불가능할 경우를 염려할 수 있으나 이런 경우는 고려할 필요가 없다.

후보자 외에는 선거운동이 불가능하나 타인에게 선거운동을 하게 하고 그 대가를 제공하거나 제공 의사를 표시하거나 제공을 약속하는 행위의 처벌 규정이 없으므로 선거운동의 주체를 후보자 한 사람으로 제한하는 이러한 금지의 실효성은 의문이다(최승원 외 2020).

한편 조합장선거의 경우 모든 후보자 외에 가까운 지인들이 사실상 선거운동을 다양한 방법으로 선거운동을 하고 있으므로 상대의 선거운동원에 대한 부정 시비를 할 수 없다. 따라서 아예 선거운동원을 3명까지 둘 수 있도록 선거운동의 주체를 확대할 필요가 있다.

### 3. 선거운동 방법의 확대

제2회 조합장선거 이후 선관위가 발표한 유권자 의식조사에 의하면 후보자 인지도에서는 후보자에 대해 ‘거의 알고 있다’(89.9%), ‘몇 명 정도 알고 있다’(8.9%), ‘전혀 모르고 있다’(1.2%)로 나타났다. 이중 후보자에 대해 모르는 이유로 ‘정보가 부족해서’(42.1%), ‘공직선거처럼 예비후보자 제도가 없어서’(33.3%), ‘조합장선거에 관심이 없어서’(11.8%), ‘조합원인데 생활권이 다른 곳이라’(8.8%) 등으로 나타나 선거인의 알 권리가 충족되지 못했음을 보여주고 있다(선관위 2019).

한편 <표 8, 9>에서 보는 것처럼 조합장선거에서 꼭 개선되어야 할 사항으로 선거운동 방법의 확대를, 꼭 필요한 제도로 합동연설회와 토론회 등을 들고 있음을 알 수 있다.

특히 선관위가 제2회 조합장선거가 끝나고 학계·언론·시민단체 등 각계의 다양한 의견을 수렴하여 국회에 제출한 “공공단체 등 위탁선거에 관한 법률 개정의견”에 의하면



〈표 8〉 조합장선거에서 개선이 필요한 사항

구분	선거운동 방법 확대	'돈 선거' 근절 방안 마련	현 제도 바람직	투·개표 절차 등 제도개선
응답자(%)	52.0	24.3	15.9	4.5

출처: 중앙선거관리위원회(2019), 『제2회 전국동시조합장선거 총람』 855면 참고하여 재구성

〈표 9〉 선거운동 방법 확대할 때 필요한 제도

구분	합동 연설회	언론기관 및 단체의 대담·토론회	후보자의 배우자 및 직계존비속의 선거운동 허용	예비후보자 제도	현수막 게시
응답자(%)	39.5	22.4	22.0	12.6	4.2

출처: 중앙선거관리위원회(2019), 『제2회 전국동시조합장선거 총람』 861면 참고하여 재구성

첫째, 유권자의 알 권리 보장을 위한 조합원의 후보자초청 정책토론회 신설, 선거운동 기간 전 조합의 공개행사 방문 정책발표 허용, 후보자 전과기록의 선거공보 게재 의무, 선거벽보 첩부장소 확대, 선거공보 등 거짓사실 게재 이의제기 주체 확대.

둘째, 후보자의 선거운동 자유 확대를 위한 (예비)후보자의 배우자 선거운동 허용, 예비 후보자 제도 신설, 선거인의 선거운동 제한적 허용, 선거운동 허용 인터넷 홈페이지 범위 확대, 선거인 전화번호(안심번호) 제공 근거 마련, 장애인(예비)후보자의 활동보조인 제도 신설.

셋째, 위탁선거의 공정성을 확보하기 위한 통신관련 선거범죄를 위한 자료열람 요청, 금융거래 자료 제출 요구권 등을 포함하고 있는바, 선거운동 방법의 다양화가 필요하다.

선거운동의 다양화와 관련(탁진영 2004)은 현행 위탁선거법은 합동연설회와 공개토론회 등이 없으므로 비용이 많이 들지 않고 유권자가 직접 참여를 할 수 있는 온라인 선거운동의 자유 확대가 필요하다고 주장한다. 즉 선거에서 인터넷 등 뉴미디어의 쌍방향·다채널의 특성은 시민사회가 단순히 선거를 통해 권한을 위임하는 것이 아니라, 직접 의견을 표출할 수 있는 발언자가 되어 유권자의 의사가 왜곡될 수 있는 대의민주주의의 약점을 보완하면서 ‘참여민주주의’를 실현하는 가능성을 열어 주고 있다는 점에서 매우 중요하다(이처문 2016).

한편 대검찰청은 조합장선거가 조합원의 권익 향상을 위해 CEO를 선출하는 선거이므

로 자율성이 부여될 필요가 있으나 지나치게 선거운동을 제약한 나머지 과거에 허용되던 토론회, 합동연설회 금지 등 건강한 정책발표 기회의 차단으로 후보자들의 탈법행위가 조장되는 경향이 있다고 밝혔다(대검찰청 2019). 따라서 조합장선거가 더 신뢰받는 선거가 되기 위해서는 후보자의 선거운동 자유 확대, 유권자의 알 권리 보장 등을 위한 제도개선이 반드시 필요하다.

### 1) 예비후보자제도 도입

예비후보자제도는 선거를 앞두고 후보자의 투명성과 선거운동 기회의 균등을 목적으로 현직 국회의원과 신진 후보자 간의 형평성을 고려하여 2005년 공직선거법에 처음 도입된 제도이다(성낙인 2015). 즉 선거운동의 핵심가치인 기회의 균등과 공정성 확보라는 측면에서 정치 신인도 예비후보자로 등록을 하여 사전 선거운동을 할 수 있도록 함으로써 자신을 알릴 수 있는 기회를 보장하기 위한 취지에서 도입되었다.

이와 관련 메이휴(Mayhew 2010)는 현직이 선거에서 우위를 점하기 위한 행위 유형을 홍보, 업적 과시 그리고 정책 입장표명이라는 3가지 유형으로 제시하고 있다. 즉, 유권자들에게 호감을 주는 이미지를 창출할 수 있는 ‘홍보’와 현직활동 속에서 자신의 업적을 주장하는 ‘업적 과시’ 그리고 유권자들이 관심을 갖는 이슈에 대한 ‘정책 입장표명’을 통해 당선 가능성을 높인다는 것이다(김형철 2014, 60 재인용).

이처럼 선거운동에서 불공정한 조건과 기회는 기울어진 운동장에서 경기를 하는 것처럼 사실상 승패가 결정되어 선거의 정당성을 상실하게 된다(김형철 2014). 현직 조합장에게 유리한 위탁선거법은 신인 후보자에게는 자신의 정책과 조합 발전을 위한 비전을 제시할 수 있는 기회의 제공을, 선거인에게는 후보자에 대한 정보를 얻고 검증하기 위한 최소한의 기간인 13일의 선거운동 기간은 턱없이 부족하다.

선관위가 제안한 예비후보자제도는 조합장선거 입후보자가 선거기간 개시일 전 50일부터 관할선관위에 등록하고(…) 선거운동을 할 수 있도록 하고, 조합이 사전 공개한 행사에 방문하여 자신의 정책을 발표하는 방법으로 선거운동을 할 수 있게 허용하는 안이다. 이처럼 선관위가 조합장선거에서 예비후보자 등록을 도입하도록 제안한 이유는 현직 조합장은 직무활동을 통하여 사실상 선거운동기간 전에도 선거운동의 효과와 유사한 효과를 내고 있어서 신인후보자가 선거운동기회에서 불평등하다고 보았기 때문이다(최승원의 2020).

이 논문은 최소한 선거일 전 90일부터 예비후보자로 등록할 수 있도록 하여 신인 후보자도 사전 선거운동을 할 수 있도록 함으로써 현직 조합장과의 불공정 시비를 줄이고

선거인에게는 후보자에 대한 알 권리를 충족시킬 수 있도록 예비후보자제도 도입을 주장한다.

## 2) 선거기구의 설치 등 허용

공직선거법은 선거사무소는 물론 여러 선거와 관련한 기구를 설치가 가능하도록 규정하고 있을 뿐만 아니라, 선거사무소 등에는 현판과 현수막 그리고 홍보용 선전물 등을 부착할 수 있다. 그러나 위탁선거법은 선거사무소는 물론 선거와 관련 어떠한 기구도 설치를 허용하고 있지 않아 오히려 음성적인 선거운동을 할 수밖에 없는 현실이다.

더구나 어떤 후보자라도 선거를 치르기 위한 사실상의 사무 공간을 갖고 있다는 점은 부인할 수 없다. 따라서 이러한 불합리한 규정은 개정하여 양성화할 필요가 있는바, 선거사무소 설치와 함께 후보자를 알릴 수 있는 현판과 현수막 그리고 선거벽보나 선거공보 등 홍보용 선전물을 선거사무소에 부착할 수 있도록 하여 신인 후보자에 대하여도 선거인이 정보를 알 수 있도록 하여 현직에 일방적으로 유리하게 돼 있는 위탁선거법을 개정할 필요가 있다.

## 3) 합동연설회 부활과 공개토론회 허용

위탁선거법은 청중 동원 등에 따른 선거비용의 과다와 합동연설회와 공개토론회 개최에 따른 공정성 시비 등 어려움으로 이를 금지하고 있으나 개별조합법에서는 이를 허용하고 있다. 따라서 선거벽보와 선거공보, 문자나 전화 등에 의한 선거운동 방법만으로는 후보자에 대한 비교와 검증이 제대로 이루어질 수 없으므로 합동연설회와 공개토론회를 허용함으로써 선거인에 대한 알 권리를 충족시켜 줄 필요가 있다(이명행 2012).<sup>18)</sup>

그러나 공직선거법은 합동연설회는 금지하고 공개장소에서의 연설·대담을 허용하여 후보자가 법적으로 허용된 공개된 장소에서 선거인에게 지지를 호소할 수 있다. 합동연설회의 경우 청중동원 등 선거비용의 문제가 있을 수 있으나 청중동원을 위해 돈을 쓸 경우 기부행위에 해당하여 함부로 청중동원을 할 수가 없고, 토론회 진행의 공정성 문제 등은 문제가 되지 않는다. 위탁선거법은 후보자만이 선거운동을 할 수 있고 호별방문을 금지하고 있지만, 1대1의 면대면 선거운동은 오히려 금품수수 등 불법선거를 방조한다는 점에서 합동연

18) 이 연구에 의하면 2012년 선거관리위원회의 위탁을 받아 실시한 부산 연산4동 새마을금고 임원선거와 관련, 당시 선거인 7,031명을 상대로 후보자에 대한 정보 인지경로를 묻는 설문 결과, 선거공보(48.7%), 합동소견 발표회(23.9%)순으로 응답하여 선거인 입장에서 합동토론회가 후보자에 대한 정보 취득의 유용한 방법임이 확인된 바 있다.

설회나 공개토론회 등을 허용하여 공개된 공간에서의 후보자에 대한 검증이 필요하다.

특히 현직 조합장은 정례 및 수시로 조합의 업무 및 결산보고 등을 위하여 많은 조합원이 모인 장소에서 대면 보고의 기회를 통해 사실상 선거운동을 하고 있다. 따라서 공개된 행사에 예비후보자에게도 자신의 정책을 발표할 수 있도록 하면 현직 조합장과의 형평성 문제를 어느 정도 해소할 수 있을 것이다.

#### 4. 무자격 조합원 등 선거인에 대한 엄격한 자격심사

무자격 조합원의 문제는 조합의 정체성을 훼손하고 선거의 공정성을 왜곡하여 문제가 심각하다. 이는 농어촌 조합의 구조적인 현실이지만 현재의 조합설립 기준이 과거 농어촌 인구가 많을 때를 기준으로 돼 있어 조합설립에 따른 조합원 수 기준을 현실화하는 등 조합설립 기준과 조합원 자격 기준을 완화할 필요가 있다(안상돈 2016).

농협법 시행령 제4조는 지역 조합원의 자격인 농업인의 범위를 1,000m<sup>2</sup> 이상 농지 경영 또는 경작자, 1년 중 90일 이상 농업 종사자, 누에씨 0.5상자[2만립(粒) 기준상재분 이상의 누에를 사육하는 자, 기준 이상 가축 사육자, 농지에서 330m<sup>2</sup> 이상 시설 설치와 원예 작물 재배하는 자, 660m<sup>2</sup> 이상 농지에서 채소·과수 또는 화훼재배하는 자 등으로 규정하고 있다.

수협은 1년 중 60일 이상 조합의 정관에서 정하는 어업을 경영하거나 이에 종사하는 사람과 그 주된 사무소를 지구별 수협의 구역에 두고 어업을 경영하는 법인을 말한다고 규정하고 있다(법 제20조).

그리고 산림조합은 3ha 이상의 산림에서 임업을 경영하는 자, 1년 중 90일 이상 임업에 종사하는 자, 임업경영을 통한 임산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 자, 300m<sup>2</sup> 이상의 포지(圃地)를 확보하고 조경수 또는 분재소재를 생산하거나 산채 등 산림부산물을 재배하는 자, 대추나무 1,000m<sup>2</sup>, 호두나무 1,000m<sup>2</sup>, 밤나무 5,000m<sup>2</sup>, 잣나무 10,000m<sup>2</sup> 이상을 각 재배하는 자 등을 조합원의 자격요건으로 하고 있다(법 시행령 제14조).

그러나 대부분 조합의 경우 사망, 관내 비거주 또는 타지역 이주자, 고령 등 농사 포기자, 도시지역 농경지 감소 등으로 무자격 조합원이 늘어나고 있다. 더구나 선거인명부는 사위등재죄(제63조) 성립 여부를 판단하는 중요한 기준이 되고 있음에도 불구하고, 위탁선거법은 선관위의 관리·감독 의무와 권한이 규정되어 있지 않고 조합원은 자격요건이 엄격히 정해져 있으므로 이에 대한 관리·감독을 더욱 철저히 해야 한다(최수봉 2015).

한편 선거인명부의 확정 기간을 지금의 선거일 전 19일을 25일로 하여 선거인 확정 기간이 너무 짧아 무자격 선거인이 발견되어도 이의신청을 하기가 쉽지 않으므로 이의신청 기회를 확대하여 자격심사를 실효성 있게 할 필요가 있으며, 선거인명부 확정과 관련 위반 사항이 적발될 경우 그에 상응한 처벌 규정을 도입할 필요가 있다.<sup>19)</sup>

## 5. 두 법의 벌칙 규정 등의 일원화

공직선거법은 선거법 위반에 대한 벌칙을 상세히 규정하고 있으나 위탁선거법은 조합의 자율성을 강조한 나머지 벌칙 규정에 있어서 관대할 뿐만 아니라, 공직선거법과 괴리가 있어 이러한 불일치에 따른 후보자와 선거인 사이에서 혼란을 불러일으키고 있다.

조합장선거는 혈연·지연·학연 등에 따라 후보자와 조합원 간 친분이 두텁게 형성되어 있어 신고·제보를 꺼리고, 금품제공을 조합의 환원사업으로 당연시하는 조합원 인식과 2천 명 정도 소규모 선거인으로 돈이면 당선될 수 있다는 후보자 인식이 존재하고 지역공동체 내 은밀성 등으로 ‘돈 선거’를 적발·조치하는 것이 공직선거에 비하여 어려움이 많다(선관위 2019).

더구나 관대한 처벌 규정 때문에 금품선거 등 부정선거를 하더라도 당선되고 나면 선거법 위반 사범을 적발하기 쉽지 않을 뿐만 아니라, 신고자에 대한 포상금 제도가 있지만, 지역 내에서 신고하기가 쉽지 않다. 설사 신고를 할 경우, 비밀보장이 된다고 하더라도 금방 소문이 날 수밖에 없고, 신고한 사람은 같은 지역에서 생활하기가 어렵고 결국 지역 주민들로부터 따돌림을 받는 등 불이익을 감수해야 하므로 신고를 꺼리게 된다.

한편 위탁선거법의 처벌규정이 공직선거법보다 관대하여 조합장선거 때의 금품선거 등 불법 선거문화가 그대로 공직선거에 유입되어 선거인은 알게 모르게 공직선거에서도 당연히 금품에 대한 기대심리로 ‘돈 선거’를 의식하게 된다. 따라서 이러한 부작용을 없애기 위하여 위탁선거법상의 선거운동의 제한 규정과 벌칙 규정을 공직선거법과 일치시킬 필요가 있다.

19) 위탁선거법은 선거일 전 19일부터 5일 이내에 선거인명부를 작성하여야 하며, 그 선거인명부는 선거일 전 10일에 확정된다. 선거권자는 누구든지 선거인명부에 누락 또는 오기가 있거나 자격이 없는 선거인이 올라 있다고 인정되면 열람기간 내에 구술 또는 서면으로 해당 위탁단체에 이의를 신청할 수 있다고 규정하고 있다. 다만 이의신청의 경우 현실적으로 무자격 선거인 여부가 확인이 쉽지 않고, 이의신청 자체가 쉽지 않으므로 실효성이 없다(법 제15, 16조).

## V. 결론

우리 사회의 모든 영역에서 민주화에 힘입어 농어민들의 요구로 조합장 직선제(직선제와 민주화 일치 여부는 별론으로 함)가 실시된 지 십수 년이 되었으나 조합은 여전히 개혁 대상이다. 조합장선거는 농협·축협·산림조합장선거의 부정 방지와 효율성 제고 차원에서 1989년부터 지역조합별로 치러오던 조합장선거를 2014년 발효된 위탁선거법에 의해 2015년 처음 치른 것으로 어느 정도 투명성·경제성을 확보했다는 평가를 받고 있다.

그러나 조합이 공공단체로서의 자율성과 공공성에 비추어 위탁선거법이 지향하는 본래의 목적을 실현하는 데는 공직선거법과 위탁선거법의 일부 규정의 차이에서 오는 한계가 있다고 할 수 있다. 조합장선거를 위탁선거법에 의해 방대한 선거사무 중 일부에 한정하여 확일적으로 규정하다 보니 문제점이 드러났고, 과거의 부정적인 불법·탈법 선거문화를 청산하지 못한 채 오히려 현직 조합장 및 임직원과 신인 후보자 간의 선거운동의 형평성 논란을 불러일으켰었다.

이 논문은 두 차례의 조합장선거를 통해서 드러난 위탁선거법의 문제점을 살펴보고 이러한 문제점의 원인은 두 법의 일부 규정의 불일치에서 비롯되었다고 분석하였다. 결국, 두 법이 규율하고 있는 규정의 차이에서 오는 후보자와 선거인이 갖는 선거운동 과정에서의 혼란이 오히려 금품선거 등 선거사범을 양산하는 결과를 가져와 위탁선거법의 문제점이 그대로 드러났다고 본다.

이러한 위탁선거법의 문제점은 제한된 선거운동 주체, 규제 일변도의 선거운동 방법에서 파생된 예비후보자 제도 미비, 합동연설회와 공개토론회 부재, 선거기구 설치 미비 등 선거운동 주체 및 방법의 확대 문제와 무자격 조합원과 선거범죄의 처벌 규정의 미비에서 오는 혼란 등이다. 이러한 문제점들은 각종 불법선거로 이어져 현직 조합장에게 유리한 선거법이라는 오명을 안게 되었음을 부인할 수 없다.

따라서 조합의 자율성 존중 및 선거의 공정성 확보라는 위탁선거법의 입법목적을 실현하기 위해서는 선거운동의 주체 확대를 위한 후보자 외에 배우자와 직계존비속 및 3인의 선거운동원 허용, 선거운동의 다양성 확보를 위한 예비선거제 도입, 합동연설회와 공개토론회 허용, 선거인에 대한 엄격한 자격심사, 두 법의 별칙 규정 등의 일원화 등 위탁선거법의 미비점을 개선하여야 할 것이다.

더 중요한 것은 선거 캠페인이나 감시·단속에 앞서 조합장의 기능을 분산하고 견제할 수 있는 제도의 개선이 시급하다. 잘못된 조합장 선출이 지역사회의 발전을 저해할 수도

있고, 나아가 지역공동체 문화마저 붕괴시킬 수 있다는 사실 역시 잊지 말아야 한다. 선진적 선거제도의 마련과 조합원의 성숙한 의식, 그리고 위탁관리를 맡은 선관위의 지속적인 노력이 병행될 때 ‘돈 선거’는 척결될 수 있고 농어촌의 선진화도 가능하다(한정택 2015).

이 논문은 위탁선거법이 입법목적을 실현하기까지 더 많은 연구가 필요하다는 과제를 남긴다. 그리고 조합장선거의 선거구와 선거인이 기초지방선거의 선거구 및 선거인과 거의 겹치기 때문에 위탁선거법에 의한 조합장선거가 국가기관을 선출하는 공직선거에 엄청난 영향을 미친다는 관점에서 위탁선거법의 개선방안을 논하였다.

이를 통하여 조합장선거의 ‘돈 선거’ 등 잘못된 선거문화를 종식시키고 선거의 자유성과 공정성을 확보하여 공공단체가 발전하고 우리 사회의 민주주의 발전에 이바지할 수 있기를 바란다.

참·고·문·헌

- 권영성. 2011. 『헌법학원론』. 서울: 법문사.
- 김형철. 2014. “예비후보자제도와 선거운동 기회의 불평등성: 선거운동의 자유와 공정성을 중심으로.” 『한국정치연구』 23-3.
- 성낙인. 2015. 『헌법학』. 서울: 법문사.
- 안상돈. 2016. “무자격 조합원 문제에 관한 농협조합장의 인식.” 『한국협동조합연구』 3-2.
- 이명행. 2012. “위탁선거관리의 개선방안에 관한 연구: 연산4동 새마을금고의 임원선거를 중심으로.” 『선거연구』 3. 중앙선거관리위원회.
- 이선신. 2013. “협동조합 선거법규 검토: 공공단체 등 위탁선거에 관한 법률에 의한 선거운동을 중심으로.” 『협동조합경영연구』 41. 농협대학교 협동조합경영연구소.
- 이종문. 2012. “기탁금 제도의 실효성에 대한 재검토와 입후보 진정성 제고 방안.” 『선거연구』 2. 중앙선거관리위원회.
- 이치문. 2016. “미국과 한국의 뉴미디어민주주의에 대한 비교연구.” 『사회과학연구』 32-2.
- 임 현. 2012. “위탁선거 관리에 관한 기본법 제정을 위한 합리적 입법 방안 고찰.” 고려대학교 산학협력단.
- 최수봉. 2015. “『공공단체등 위탁선거에 관한 법률』의 문제점과 개선방안: 제1회 동시조합장선거 수사결과를 중심으로.” 『법조』 64-11.
- 최승원 외. 2020. “양성평등 실현을 위한 조합장 선거제도 개선방안에 관한 연구.” 『2019년도 국회사무처 연구용역보고서』. (사)자치법연구원.
- 탁진영. 2004. “국회의원선거와 미디어 선거.” 『사회과학논총』 23-1. 계명대학교 사과학연구소.
- 한정택. 2015. “전국동시조합장선거의 의의와 과제: 제1회 동시 조합장선거를 중심으로.” 『선거연구』 6. 115.
- Heywood Andrew, 조현수 역. 2010. 『정치학: 현대정치의 이론과 실천』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- Mayhew, David R. 저, 김준석 역. 2010. 『의회 선거 커백션: 국회의원에게 유권자란 무엇인가』. 서울: 동국대학교출판부.
- “농협 조합원 등록자 세 명 중 한 명 무자격등록자.” 『파이낸셜뉴스』 2015.10.6[2015 국감. 언론에 보도된 과태료 관련 뉴스. <http://www.naver.com/>(검색일: 2020.9.14).
- “전국동시조합장 선거제도의 개선과제.” 『경남일보』 2015.10.4.
- 중앙선거관리위원회. 2019. 『제2회 전국동시조합장선거 총람』.
- 헌재 2018. 12. 27. 2017헌바248 결정.
- 헌재 2019. 07. 25. 2018헌바85 결정 등.



**[Abstract]**

## **A Study on the Problems and Improvement of Consignment Election Act: Focusing on the differences between the Public Official Election Act and the Consignment Election Act**

Kim, Boum-Tae | The Institute for Preferable Policy

This paper seeks to examine the differences in some statutory regulations prescribed by the Public Official Election Act and the Act on Consignment Elections of Public Organizations (hereinafter referred to as the Consignment Election Act), and to study how the electoral system that comes from the differences between the two election laws affects local elections.

Although the Public Official Election Act differs in that it selects the representative agencies of the people and the Consignment Election Act is related to the selection of executives representing limited members, the two election laws are consistent in that they aim for equality of opportunity and fairness, which are the core values of the election.

In particular, the election of the heads of Nonghyup, Suhyup and Forestry Cooperatives, which is stipulated by the Consignment Election Act, has the largest number of election law violations, and although the number of electors is slightly different, the constituencies are closely related to the local elections because most of the constituencies overlap with those of local governments.

Therefore, I would like to present a measure to improve the problem of the Consignment Election Act in that it is confusing in terms of the consistency of election campaigns and regulations that arise from the difference between the Public Official Election Act and the Entrustment Election Act, and the wrong election culture of the union leader election is adversely affecting the election of public officials who elect state institutions.

- 
- **Keyword:** Public Official Election Act, Act related to Commissioned Election for Public Entities, Election for the union representative, Equal opportunities, Justice