

2012년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

위탁선거관리에 관한 기본법 제정을 위한 합리적 입법 방안 고찰

2012. 10. 31.

제 출 문

중앙선거관리위원회 위원장 귀하

본 보고서를 연구용역사업 「위탁선거관리에 관한 기본법 제정을 위한 합리적 입법 방안 고찰」의 최종보고서로 제출합니다.

연구기간 : 2012. 6. 1~10. 31.

책임연구원: 임 현 교 수 (고려대학교 행정학과)

연구보조원: 정다은 연구원 (고려대학교대학원 행정학과)

연 구 주 관 : 황 성 원 (중앙선거관리위원회)

고려대학교 산학협력단

『요 약 문』

이 연구는 그동안의 공공단체 위탁선거의 문제점을 분석하여 위탁선거관리에 관한 기본법 제정을 위한 합리적 입법방안을 모색하는 것을 연구의 목적으로 한다. 선거관리위원회는 「선거관리위원회법」에 근거하여 법령의 규정에 따라 선거관리위원회가 관리하는 공공단체의 선거(이하 "위탁선거")에 관한 사무까지 선거관리위원회의 사무로 하고 있다. 이러한 선거관리위원회가 관리하는 공공단체 위탁선거의 현황과 문제점을 분석하는데 있어 그 대상으로 삼은 선거의 유형은 의무위탁 대상선거이다. 먼저, 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「산림조합법」에 근거한 조합장 선거를 들 수 있는데, 구체적으로는 「농업협동조합법」에 따른 지역농업협동조합, 지역축산업협동조합, 품목별·업종별협동조합, 「수산업협동조합법」에 따른 지구별·업종별·수산물가공수산업협동조합, 「산림조합법」에 따른 지역조합 및 전문조합의 조합장 선거가 이에 해당한다. 또한 「농업협동조합법」에 따른 농협중앙회장 선거와 「수산업협동조합법」에 따른 수협중앙회장 선거 역시 의무위탁선거로 실시되고 있다.

이에 근거하여 선거관리위원회는 2005년부터 조합장 선거를 위탁받아 시행하여 왔고, 그 결과 조합장 선거가 과거에 비해 상당히 개선되었다는 평가를 받고 있다. 그러나 여전히 불법적인 금품수수가 근절되지 않는 등 조합장 선거의 공정성이 충분히 담보되지 못하고 있다는 지적이 계속하여 제기되고 있다. 이러한 문제의 가장 큰 원인은 각 선거에 대한 개별 근거법의 규정 내용이 다르고, 나아가 조합장 선거에 대한 개별법은 구체적인 선거운동 방법을 정관 등에 위임하여 선거인과 피선거인의 권리를 법률의 근거 없이 제한할 수 있다는 점에서 찾아볼 수 있다. 즉 「농업협동조합법」 등 개별 근거법률에 선거운동의 주체 및 방법 등에 대하여 구체적으로 정한 바 없이 정관 등에 규율을 위임하고 있는데, 해당 정관 등에도 구체적인 사항이 규정되어 있지 않거나 정관 등을 정비하지 아니한 경우가 다수 있다. 이러한 문제점은 2015년부터 조합장 선거가 전국적으로 동시에 실시됨에 따라 더욱 가중될 것이며, 공정한 선거관리가 이루어지지 않는다면 선거 동시 실시의 취지는 지켜지기 어려울 것이다.

이러한 문제점을 개선하고 공공단체의 위탁선거제도를 개선할 수 있기 위한 방안으로 공공단체의 위탁선거제도에 대한 기본법 제정의 필요성이 인정된다. 공공단체의 위탁선거관리에 대해 법률 차원의 근거규범을 마련하는 것은 첫째, 위탁 공공단체와 그 선거의 공공성에서 필요성을 찾을 수 있다. 위탁 공공단체인 조합 등은 원칙적으로는 조합의 목적 내지 조합원의 권익을 위해 존재하며 강제가입 등의 강제적 요소를 갖고 있지 않는다는 점 등에서 공공조합에 해당한다고 볼 수는 없으나, 조합의 설립목적과 취지, 또한 무엇보다 조합의 활동 및 기능을 고려했을 때 조합에게 일반 기업과 구별되는 강한 공공적 성격이 존재한다는 사실 또한 부인할 수 없다고 보인다. 이처럼 위탁 공공단체가 갖는 공공성과 함께 이들이 치르는 선거역시 지역사회에 미치는 영향이 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서 위탁단체

의 선거가 위탁단체의 공공성을 훼손시키지 않는 방향으로 치러져야 할 필요성이 크다고 하겠으며, 선거의 공정성을 확보하는 가장 근본적인 개선방안은 법률에 의한 규율이라고 할 수 있다.

둘째, 국민의 기본권 보장이라는 측면에서도 법률에 의한 규율의 필요성이 인정될 수 있다. 선거운동의 주체, 선거운동의 방법, 위반행위에 대한 제재 등은 모두 국민의 기본권과 관련되는 내용이기 때문이다. 이에 대한 규율은 국민의 기본권에 대한 제한문제가 되기 때문에 각 공공단체에서 자율적으로 마련한 정관 등에 의해 규율되기보다는 법률에 근거를 두고 이루어지는 것이 필요하다 하겠다. 나아가 위반행위에 대한 제재의 근거규정을 법률에 마련함으로써 불법선거운동 등 선거에 있어 위법행위를 근절할 수 있는 입법적 해결방안이 될 수 있을 것이다.

셋째, 통일적이고 효율적인 선거관리라는 측면에서 기본법 제정의 필요성이 인정될 수 있다. 살펴본 것처럼 법률에 의한 규율의 필요성이 인정될 때, 이를 개별 법률에 규정할 것인지, 기본법을 마련하여 규율할 것인지의 문제가 남게 된다. 선거관리의 통일성과 효율성은 선거의 공정성을 담보하는 중요한 전제가 될 수 있다. 이는 조합장선거의 전국적인 동시 실시가 결정됨으로 인해 한층 더 필요성이 커졌다고 할 것이다. 따라서 기본법 마련을 통해 모든 위탁선거에 공통하여 적용될 필요성이 있거나 공통으로 적용되는 것이 바람직한 내용은 기본법에서 규율하는 것이 선거의 공정성을 담보하기 위해 필요하다 할 것이다. 그 외 위탁단체의 자율성을 보장하기 위하여 별도의 규율이 필요한 사항에 대해서는 위탁단체의 정관 등에 규율하도록 하는 것이 타당하다 하겠다.

살펴본 것처럼 위탁선거관리기본법의 필요성이 긍정되는 경우 그 제정과정에서 먼저 어떠한 방식으로 법률안이 제출될 것인지에 대한 검토가 필요하게 된다. 위탁선거관리기본법안의 제출과 관련하여서는 중앙선거관리위원회의 의견제출방식과 의원발의방식의 입법절차를 생각해볼 수 있다. 중앙선거관리위원회 의견제출방식의 경우 중앙선거관리위원회가 선거의 운영과 관리에 있어서는 전문적 지식, 풍부한 경험 그리고 많은 자료들을 축적하고 있다는 점, 선거관계 법률의 제·개정 필요성 등을 가장 잘 인식하고 있다는 점, 정부나 국회가 인식하고 있지 못한 부분들에 대해서도 제도의 보완이나 신설 등을 요청할 수 있다는 점 등이 장점으로 인정된다. 이러한 입법내용에 대한 전문성은 의원발의방식이 국회의원의 비전문성, 충분한 의견수렴절차를 거치지 못하는 점 등의 단점으로 인해 실제로 국회통과비율이 비교적 낮다는 점을 고려하면 장점으로 작용할 수 있을 것이다.

위탁선거관리에 관한 기본법에서는 법률의 목적과 기본원칙을 천명하고, 위탁단체, 관할위원회 등 주요개념에 대한 정의규정을 마련하며, 선거기간, 선거일 등을

명확히 규정한다. 또한 많은 비판을 받아 온 내용인 선거주체와 선거운동방법의 명확화 및 확대를 내용으로 하는 규정을 마련하고, 선거비용과 벌칙규정에 대해서도 규정하도록 한다. 먼저 위탁선거관리에 관한 기본법은 법률의 목적이 공정한 선거관리에 있음을 명시하고, 선거의 공정성과 함께 관련 당사자의 권리보호, 공공단체의 자율성 존중을 기본원칙으로 하여 법률을 운용하도록 규정한다.

선거기간과 관련하여서는 현재 각 조합법이 다르게 정하고 있는 선거기간으로 인하여 선거의 공정성과 관리상의 혼란이 야기된다는 그동안의 비판적 의견을 수렴하여 선거기간을 통일하여 규정하도록 하여, 후보자 등록신청 마감일의 다음날부터 선거일까지를 선거기간으로 한다. 선거일과 관련하여서도 각 조합법이 별도의 규정을 두고 있었으나, 최근의 개정을 통하여 2015년부터 실시되는 조합장 동시선거의 경우 3월 20일을 선거일로 통일적으로 규정하고 있고 그 이후 선거의 선거일도 규정하고 있다. 이 법에서도 이 내용에 따라 규정하도록 한다. 선거운동과 관련하여서는 선거운동주체와 방법이 명확하지 않고 너무 제한적이라는 비판이 있어 왔다. 따라서 선거운동의 주체를 명확히 하고 그 범위를 합리적으로 확대하기 위해 후보자 외에 후보자의 배우자를 선거운동의 주체로 하였다. 또한 선거운동의 방법과 관련하여서도 허용되는 유형을 정비하고 구체적으로 규정하였다. 앞서 언급한 것처럼 그동안 선거운동의 유형에 대해서는 너무 제한적으로만 인정되고 있다는 비판적 견해가 많이 있었다. 이러한 문제점을 개선하고 선거의 자유를 확대하기 위하여, 선거운동기간의 제한없이 문자메세지를 전송하는 방법으로 하는 선거운동, 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법의 선거운동을 허용하도록 하였다.

공정한 선거관리를 위해서는 선거비용에 대한 규율이 중요한 의미를 갖는다. 그러나 선거의 공정성과 함께 해당 위탁단체의 자율성도 고려하여야 하므로, 이 법에서는 선거비용과 관련하여 필요한 사항에 대해서는 관할 선거관리위원회가 해당 위탁단체와 협의하여 정하되, 해당 위탁단체의 의견을 존중하도록 규정하였다. 이렇게 규정함으로써 선거의 공정성 확보라는 이 법의 주된 목적의 측면에서 선거비용 관련사항에 대해 최종적인 결정권한은 관할 위원회가 갖되, 단체의 자율성을 고려한다는 측면에서 최대한 해당 위탁단체의 의견을 존중하도록 하였다. 또한 선거비용에 대한 규제와 개별 선거운동방법에 대한 규제 양자가 모두 이루어지는 경우 과도한 규제로 인식될 수도 있으나, 위탁선거관리에 관한 기본법상 선거비용에 대한 규정은 해당 위탁단체의 자율성을 고려하여 선거관리위원회가 협의를 통해 선거비용을 정하도록 하고 있으므로, 과도한 규제로 보기는 어려울 것이다.

벌칙과 관련하여서는 또한 각 조합법에 규정되어 있지 않아 그동안 통제가 불가능하였으나 법적 통제가 필요한 행위는 벌칙이 적용되는 행위로 규정하였다. 구체

적으로는 선거일 후의 답례를 금지하는 규정, 매수 및 이해유도죄 등으로 인한 이익의 몰수 규정, 선거공보의 경력·학력·학위·상벌에 관한 허위사실 공표에 관련하여 이익제기·공고할 수 있는 규정 등을 위탁선거관리에 관한 기본법에 마련하였다.

공공단체 위탁선거가 갖는 공공성을 고려하여 선거의 공정성을 확보하고 관련 당사자의 권리를 충실히 보호할 수 있기 위해서는 법률에 의한 규율이 필요하다고 할 것이다. 선거의 공정성과 관련 단체의 자율성을 함께 고려한 위탁선거관리에 관한 기본법의 제정을 통하여 입법적 개선이 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

『목 차』

제 1 장 서론	1
I. 연구의 배경 및 목적	1
II. 연구의 범위 및 방법	2
제 2 장 현행 위탁선거제도의 문제점과 위탁선거관리기본법의 필요성 검토	3
I. 현행 위탁선거제도	3
1. 현황	3
(1) 위탁대상 선거의 종류	3
(2) 위탁대상 선거의 구체적 사항	5
1) 후보자 등록기간 및 선거기간	5
2) 선거운동 관련 사항	6
3) 주요 벌칙 사항	10
2. 문제점	12
(1) 선거운동 주체와 관련한 문제점	12
(2) 선거운동 방법과 관련한 문제점	13
(3) 위법행위 예방 및 근절 방안의 부족	14
II. 위탁선거관리기본법의 필요성	15
1. 필요성	15
(1) 위탁단체·선거의 공공성을 고려한 위탁선거의 공정성 확보	15
(2) 법체계적 문제점의 개선	16
(3) 통일적이고 효율적인 선거관리의 도모	18
(4) 선거과정에서의 불법행위 근절	20
2. 기본법 제정을 통한 위탁선거제도 개선의 내용	24
(1) 선거운동 주체의 명확화 및 범위 확대	24
(2) 선거운동 방법의 정비	25
(3) 위법행위 예방 및 근절 방안의 확대	27
3. 업무담당자 의견조사	27
(1) 중앙부처 업무담당자 대상 조사	27
(2) 선관위 및 지역조합 업무담당자 대상 설문	33

제 3 장 위탁선거관리기본법의 입법절차에 관한 검토	44
I. 위탁선거관리기본법 제정에 있어 입법절차의 의의	44
II. 입법절차에 대한 일반적 검토	44
1. 중앙선거관리위원회의 의견제출권과 입법절차	44
(1) 중앙선거관리위원회의 입법권한	44
(2) 중앙선거관리위원회의 의견제출권	45
2. 의원발의법률안의 입법절차	46
III. 위탁선거관리기본법의 입법절차	46
1. 법률안의 제출방식	46
(1) 중앙선거관리위원회 의견제출방식과 의원발의방식	46
(2) 법제전문가 자문내용	47
2. 입법절차를 통한 이해관계의 조정	48
(1) 입법절차를 통한 이해관계 조정	48
1) 입법계획제도의 충실한 활용	49
2) 의견수렴 및 조정절차의 적극적·실질적 활용	51
(2) 법제전문가 자문내용	51
제 4 장 위탁선거관리기본법(안)의 구체적 내용 설계	54
I. 위탁선거관리기본법(안)의 주요 내용	54
1. 위탁선거관리기본법의 목적	54
2. 위탁선거관리기본법의 기본원칙	54
3. 위탁 공공단체의 종류	54
4. 주요 정의규정	54
5. 선거기간	55
6. 선거일	55
7. 선거운동 관련 규정	55
8. 선거비용	56
9. 벌칙 관련 규정	57
II. 위탁선거관리기본법(안) 전문	58

제 5 장 결론	77
[부록 1] 중앙부처 업무담당자 인터뷰 내용	80
[부록 2] 법제전문가 자문 내용	87

제1장 서론

I. 연구의 배경 및 목적

이 연구는 그동안의 공공단체 위탁선거의 문제점을 분석하여 위탁선거관리에 관한 기본법 제정을 위한 합리적 입법방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 현행 「선거관리위원회법」은 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무, 국민투표에 관한 사무, 정당에 관한 사무 외에 법령의 규정에 따라 선거관리위원회가 관리하는 공공단체의 선거(이하 "위탁선거"라 한다)에 관한 사무까지 선거관리위원회의 사무로 하고 있다(선거관리위원회법 제3조 제1항). 현재 공공단체 위탁선거의 가장 대표적인 경우는 농업협동조합법(이하 '농협법'이라 함), 수산업협동조합법(이하 '수협법'이라 함), 산림조합법(이하 '산림법'이라 함)에 근거한 조합장 선거를 들 수 있다. 언급한 법률들에서는 지역조합 등에서 조합원이 투표로 직접 선출하는 조합장선거의 관리는 정관이 정하는 바에 따라 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 구·시·군 선거관리위원회에 위탁하여야 한다는 의무위탁에 관한 규정을 두고 있다. 구체적인 대상 선거는 ① 농협법에 따른 지역농업협동조합(제51조 제4항), 지역축산업협동조합(제107조 제1항), 품목별·업종별협동조합(제112조 제1항), ② 수협법에 따른 지구별·업종별·수산물가공수산업협동조합(제54조 제2항, 제108조, 제113조), ③ 산림조합법에 따른 지역조합 및 전문조합(제40조의 3 제2항)의 조합장 선거가 해당하게 된다. 또한 농협중앙회장(농협법 제161조)선거와 수협중앙회장(수협법 제134조 제7항) 역시 의무위탁선거로 실시되고 있다.

이에 근거하여 선거관리위원회는 2005년부터 조합장 선거를 위탁받아 시행하여 왔고, 그 결과 조합장 선거가 과거에 비해 상당히 개선되었다는 평가를 받고 있다. 그러나 여전히 불법적인 금품수수가 근절되지 않는 등 조합장 선거의 공정성이 충분히 담보되지 못하고 있다는 지적이 계속하여 제기되고 있다. 이러한 문제의 가장 큰 원인은 각 선거에 대한 개별 근거법의 규정 내용이 다르고, 나아가 조합장 선거에 대한 개별법은 구체적인 선거운동 방법을 정관 등에 위임하여 선거인과 피선거인의 권리를 법률의 근거 없이 제한할 수 있다는 점에서 찾아볼 수 있다. 즉 농협법 등 개별 근거법률에 선거운동의 주체 및 방법 등에 대하여 구체적으로 정한 바 없이 정관 등에 규율을 위임하고 있는데, 해당 정관 등에도 구체적인 사항이 규정되어 있지 않거나 정관 등을 정비하지 아니한 경우가 다수 있다. 이러한 문제점은 2015년부터 조합장 선거가 전국적으로 동시에 실시됨에 따라 더욱 가중될 것이며, 공정한 선거관리가 이루어지지 않는다면 선거 동시 실시의 취지는 지켜지기 어려울

것이다.

이러한 문제점을 개선하고 공공단체의 위탁선거제도를 개선할 수 있기 위한 방안으로 본 연구에서는 공공단체의 위탁선거제도에 대한 기본법 제정에 대해 검토해보고자 한다. 즉 위탁선거관리기본법의 제정을 통하여 현행 공공단체 위탁선거제도의 문제점을 개선하고 공정성을 확보하는 한편 관련기관의 자율성도 함께 보장할 수 있는 입법적 개선방안을 모색해보고자 한다.

II. 연구의 범위 및 방법

이러한 연구목적은 수행하기 위하여 이하의 장에서는 법령과 문헌조사를 통하여 위탁선거의 현황을 조사하고 나아가 위탁선거기본법의 입법절차와 내용에 대해 검토·제시하고자 한다. 구체적으로 제2장에서는 현행 위탁선거제도의 문제점과 위탁선거관리기본법의 필요성에 대해 진단하고자 한다. 현행 위탁선거제도의 분석을 위해 의무위탁선거를 규정하고 있는 농협법, 수협법, 산림법의 내용을 중심으로 검토한다. 또한 이론적 검토 외에 실무상의 문제점과 기본법의 필요성을 파악하기 위하여 중앙행정기관과 각 조합 업무담당자들의 의견을 수렴하여 분석한다. 위탁선거관리기본법의 필요성이 여러 측면에서 합리적 근거로 인정되는 것이라면, 다음으로는 그 입법절차와 구체적 내용을 제시해보고자 한다. 먼저 제3장에서는 위탁선거관리기본법의 입법절차에 대해 검토한다. 위탁선거관리기본법은 여러 부처가 관련되는 내용을 담게 되기 때문에 법률안이 제출되고 심사되는 과정에서 관련 부처와 기관의 이해관계를 조정하는 것이 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 이러한 측면에서 합리적인 입법방식과 그 절차에 대한 검토를 시도해보고자 한다. 제4장에서는 위탁선거관리기본법의 구체적 내용을 제시해보고자 한다. 위탁선거관리기본법의 내용은 선거관리의 공정성을 보장할 수 있어야 하는 한편, 관련 기관의 자율성을 함께 보장할 수 있는 내용으로 구성되어야 할 것이다. 위탁선거관리기본법의 입법절차의 검토에 있어서는 이론적 검토와 함께 법제전문가와 학계 전문가의 자문의견도 함께 분석하여 반영하도록 한다.

제2장 현행 위탁선거제도의 문제점과 위탁선거관리기본법의 필요성 검토

I. 현행 위탁선거제도

1. 현황

(1) 위탁대상 선거의 종류

현재 법적으로 의무위탁의 실시가 규정되어 있는 것은 공공단체 중 조합과 관련된 선거가 대부분으로, 상기한 바와 같이 농업협동조합(이하 '농협'이라 함), 축산업협동조합(이하 '축협'이라 함), 수산업협동조합(이하 '수협'이라 함), 산림조합의 조합장 선거와 농협중앙회장 선거 및 수협중앙회장 선거가 의무위탁의 대상이 되고 있다. 위탁선거를 실시하는 기타 공공단체로는 중소기업, 정비사업조합도 있으나 이들이 실시하는 중소기업중앙회장선거, 정비사업조합임원 등 선거는 의무위탁이 아닌 임의위탁으로, 따라서 선거관리위원회에 그 선거의 실시를 반드시 위탁하여야만 하는 것이 아니라 위탁할 수 있는 것으로 정해져 있다. 이러한 공공단체 선거 외의 경우를 살펴보면, 대학의 장 후보자추천 선거가 조건부 의무위탁선거로 규정되어 있으며, 새마을금고 임원선거의 경우 임의위탁이 가능하고, 공동주택 임원선거에는 선거위탁이 아닌 선거지원이 가능하다. 다음에서는 공공단체 중에서 의무위탁의 실시가 확정되어 있는 농협, 축협, 수협, 산림조합의 조합장 선거와 농협중앙회장 선거 및 수협중앙회장 선거를 중심으로 선거관련 법령들의 구체적 내용들을 파악해보고자 한다.

먼저, 농협의 경우, 농협법 제51조 제4항에 '지역농협은 제45조 제4항 제1호 및 제2호에 따라 선출하는 조합장 선거의 관리에 대하여는 정관으로 정하는 바에 따라 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 선거관리위원회법에 따른 구·시·군선거관리위원회에 위탁하여야 한다.'라고 규정하여 위탁단체의 사무소 소재지 관할 구·시·군위원회에 지역농협의 조합장 선거를 의무적으로 위탁하고 있다. 또한 지역축협과 품목조합의 경우에도 각각 동법 제107조 제1항의 규정과 제112조 제1항을 통해 상기한 제51조 제4항의 규정을 준용하여 의무위탁의 실시를 규정하고 있다. 덧붙여, 조합장 외에 농협중앙회장선거의 경우에도 위탁관리가 실시되어야 하는데, 그 근거

는 동법 제130조 제8항이며 ‘중앙회는 제1항에 따른 회장 선출에 대한 선거관리를 정관으로 정하는 바에 따라 선거관리위원회법에 따른 중앙선거관리위원회에 위탁하여야 한다.’고 규정하고 있다.

다음으로, 수협은 수협법 제54조 제2항에 ‘지구별수협은 제46조 제3항 제1호 및 제2호에 따라 선출하는 조합장 선거의 관리에 대하여는 정관으로 정하는 바에 따라 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 선거관리위원회법에 따른 구·시·군선거관리위원회에 위탁하여야 한다.’라고 규정하여 선거관리의 의무위탁을 실시하고 있는데, 이는 지구별수협 외에 업종별수협과 수산물가공수협의 경우에도 마찬가지며, 각각 동법 제108조와 제113조를 통해 제52조 제2항을 준용할 것을 규정하여 의무위탁 대상으로 포함되고 있다. 또한 수협중앙회장선거에 대해서도 동법 제134조 제7항에 ‘중앙회는 제1항에 따른 회장 선출에 대한 선거관리를 정관으로 정하는 바에 따라 선거관리위원회법에 따른 중앙선거관리위원회에 위탁하여야 한다.’고 규정함으로써 조합장 선거와 함께 중앙회의 회장 선거도 의무위탁 대상 중 하나로 포함되고 있다.

산림조합 또한 산림법 제40조의 3 제2항을 통하여 ‘조합은 제35조 제3항 제1호의 규정에 따라 조합원이 투표로 직접 선출하는 조합장선거의 관리에 대하여는 정관이 정하는 바에 따라 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 선거관리위원회법에 의한 구·시·군선거관리위원회에 위탁하여야 한다.’라고 규정함으로써 위탁단체의 사무소 소재지 관할 구·시·군선거관리위원회에 조합장 선거를 의무적으로 위탁하고 있다.

<표1. 의무위탁대상 선거 및 법적 근거>

위탁기관	위탁대상 선거	관할위원회	법적 근거
농협	지역농협조합장선거	위탁단체의 사무소 소재지 관할 구·시·군 선거관리 위원회	농협법 제51조 제4항
	품목조합장선거		농협법 제112조제1항
축협	지역축협조합장선거		농협법 제107조 제1항
농협중앙회	농협중앙회장선거	중앙선거관리위원회	농협법 제130조 제8항
수협	지구별수협조합장선거	위탁단체의 사무소 소재지 관할 구·시·군 선거관리 위원회	수협법 제54조 제2항
	업종별수협조합장선거		수협법 제108조

	수산물가공수협 조합장선거		수협법 제113조
수협중앙회	수협중앙회장 선거	중앙선거관리위원회	수협법 제134조 제7항
산림조합	산림조합장선거	위탁단체의 사무소 소재지 관할 구·시·군 선거관리 위원회	산림법 제40조의3 제2항

(2) 위탁대상 선거의 구체적 사항

위와 같이 선거관리의 의무위탁이 규정되어 있는 각 조합의 선거에 있어서, 선거의 절차 등 선거 관련 주요 내용들 - 후보자 등록기간 및 선거기간, 선거운동 관련 사항, 주요 벌칙 - 에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

1) 후보자 등록기간 및 선거기간

후보자 등록기간에 대하여 농·축협조합장선거, 수협조합장선거, 산림조합장선거 모두 공휴일을 포함하여 선거일전 12일부터 2일간으로 그 기간이 한정되어 있는데, 먼저 농협조합장선거의 경우 지역농업협동조합정관례 제73조 제1항, 품목별·업종별 협동조합정관례의 제71조 제1항이 그 근거 조항이고, 축협조합장의 경우 지역축산업협동조합정관례의 제73조 제1항이 그 근거 조항이다. 또한 수협조합장의 경우에는 수산업협동조합정관부속서임원선거규정의 제14조 제1항, 산림조합장의 경우에는 산림조합정관부속서임원선거규약 제14조 제1항이 그 근거 조항인데, 다만 농협중앙회장과 수협중앙회장선거의 경우에는 조합장 선거와는 다른 후보자 등록기간이 요구되고 있다. 즉, 농협중앙회장의 경우는 농업협동조합중앙회정관 제76조 제1항에 선거일 공고일을 포함하여 그로부터 7일간으로, 수협중앙회장의 경우는 수산업협동조합중앙회정관부속서임원선거규정 제11조 제1항에 선거일공고일 다음날부터 3일간으로 후보자 등록기간이 정해져 있다.

다음으로, 선거기간에 관하여 수협조합장과 산림조합장선거의 경우 각각 수산업협동조합정관부속서임원선거규정 제4조 제6항과 산림조합정관부속서임원선거규약 제4조 제4항에 동일하게 '13일'로 정해져 있는데, 다만 그 기간은 후보자 등록신청 개시일부터 선거일까지이다. 그러나 농·축협조합장선거를 포함한 나머지 위탁대상 선거의 경우에는 선거기간이 특정되어있지 않은데, 따라서 공공단체 위탁선거관리규칙 제12조가 적용되어 후보자 등록신청 마감일의 다음날부터 선거일까지로 그 선거기간이 정해지고 있다.

<표2. 의무위탁대상 선거의 후보자 등록기간 및 선거기간>

위탁대상 선거	후보자 등록기간	선거기간
산림조합장선거	선거일전 12일부터 2일간 (공휴일을 포함)	13일, 후보자 등록신청 개시일부터 선거일까지
수협조합장선거		
농·축협조합장선거	선거일 공고일로부터 7일간 (선거일 공고일 포함)	후보자 등록신청 마감일의 다음날부터 선거일
농협중앙회장선거		
수협중앙회장선거		

2) 선거운동 관련 사항

① 선거운동 기간

농·축협조합장 선거의 경우에는 농협법 제50조 제7항에 ‘제4항에 따른 선거운동은 후보자등록마감일의 다음 날부터 선거일 전일까지만 할 수 있다.’고 규정되어 있으며, 또한 농협중앙회장선거의 경우에도 동법 제161조를 통해 제50조 제7항을 준용하여 선거운동의 기간을 후보자 등록일 마감일의 다음날부터 선거일 전날까지로 모두 제한하고 있다.

수협조합장과 산림조합장 선거의 경우에는 각각 수산업협동조합정관부속서임원선거규정 제18조, 산림법 제40조 제5항을 통하여 ‘선거운동은 해당 후보자의 등록이 끝난 때부터 선거일 전일까지에 한하여 이를 할 수 있다.’, ‘누구든지 해당 후보자의 등록이 끝난 때부터 선거일 전일까지 외에 선거운동을 할 수 없다.’라고 규정하여 선거운동의 기간을 후보자 등록이 완료된 시점부터 선거일 전날까지로 한정시키고 있다. 이는 수협중앙회장선거의 경우에도 마찬가지이며, 그 근거는 수산업협동조합중앙회정관부속서임원선거규정 제15조의 4 규정이다.

〈표3. 의무위탁대상 선거의 선거운동기간〉

위탁기관	위탁대상 선거	선거운동기간	법적 근거
농협	농협조합장선거	후보자등록마감일의 다음 날부터 선거일 전일까지	농협법 제50조 제7항
축협	축협조합장선거		농협법 제161조
농협중앙회	농협중앙회장선거		
수협	수협조합장선거	후보자의 등록이 끝난 때부터 선거일 전일까지	수산업협동조합 정관부속서임원 선거규정 제18조
수협중앙회	수협중앙회장선거		수산업협동조합 중앙회정관부속서 임원선거규정 제15조의 4 규정
산림조합	산림조합장선거		산림법 제40조 제5항

② 선거운동의 주체

선거운동의 주체에 관한 사항에 있어 농협법, 수협법, 산림법은 선거운동 주체의 범위를 명확히 밝히는 별개의 규정을 두고 있지 않다. 다만 선거운동을 제한함에 있어 ‘누구든지 ~할 수 없다.’라는 입법적 표현의 규정을 두는 형식을 취하고 있다. 예를 들어, 농협법 제50조 제4항은 ‘누구든지 임원 선거와 관련하여 다음 각 호의 방법 외의 선거운동을 할 수 없다.’라고 규정하고 있고, 수협법 제53조 제8항은 ‘누구든지 임원 또는 대의원 선거와 관련하여 정관으로 정하는 다음 각 호의 방법 외의 행위를 할 수 없다.’라고 규정하고 있으며, 산림법은 ‘누구든지 임원선거와 관련하여 다음 각 호의 행위 외의 선거운동을 할 수 없다.’라는 내용의 제40조 규정을 두고 있다. 이렇게 각 조합의 법률에는 선거운동의 주체가 명확화되어 있지 않지만, 한편 각 조합의 선거관련 법규에는 후보자만이 선거운동을 할 수 있는 것으로 규정되어 있다. 즉, 농·축협의 경우에는 농업협동조합임원선거관리준칙, 수협의 경우에는 수산업협동조합정관부속서임원선거규정, 산림조합의 경우에는 산림조합정관부속서

임원선거규약이 조합의 선거관련 법규로 존재하는데, 이들을 통해 선거운동의 주체를 밝히고 있는 것이다. 예컨대, 농업협동조합임원선거관리준칙은 제23조에서 제25조의 3의 규정을 통해 허용되고 있는 선거운동 방법 각각에 대하여 자세히 규정하고 있는데, 이때 ‘선거운동을 하려는 후보자는~’이라는 표현으로 선거운동 주체가 후보자임을 알리고 있다. 수산업협동조합정관부속서임원선거규정과 산림조합정관부속서임원선거규약 또한 모두 제19조에서 제24조까지의 규정들을 통해 선거공보, 선거벽보 등의 각 선거운동 방법과 관련한 사항을 상세하게 규정하면서 후보자만이 이러한 선거운동을 할 수 있다고 밝히고 있다.

③ 선거운동 방법

후보자들이 주체로 되어있는 선거운동의 구체적 방법을 규정함에 있어 농·축협조합장선거와 산림조합장선거의 경우에는 각각 농협법 제50조 제4항과 산림법 제40조 제8항을 통하여, 선거벽보의 부착, 선거공보의 배부, 합동연설회 또는 공개토론회의 개최, 전화(문자메시지 포함)·컴퓨터 통신(전자우편 포함)을 이용한 지지호소, 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서의 지지호소 및 명함배부가 선거운동 방법으로써 허용되고 있다. 다만, 농·축협조합장 선거에 있어 조합장을 대의원회에서 선출하는 경우, 즉 간선제의 경우에는 농협법 제50조 제4항에 의하여, 오직 선거공보의 배부 방법으로만 선거운동이 허용된다. 또한 농협중앙회장의 선거 시에는 동법 제130조 제11항의 규정에 따라 선거 공보의 배부와 전화(문자메시지 포함)·컴퓨터 통신(전자우편 포함)을 이용한 지지 호소 외에 다른 방법으로는 선거운동을 할 수 없다.

다음으로, 수협조합장선거의 경우에는 ‘누구든지 임원 또는 대의원 선거와 관련하여 정관으로 정하는 다음 각 호의 방법 외의 행위를 할 수 없다.’라는 내용의 수협법 제53조 제8항 규정을 통해 선거운동 방법의 구체적 사항을 정함이 수협정관에 위임되고 있다. 그러나 사실상 수협정관들, 즉 지구별수산업협동조합정관, 업종별수산업협동조합정관, 수산물가공수산업협동조합정관에는 선거운동 방법에 대한 구체적인 규정이 없으며, 다만 이들 정관의 위임에 의하여 수산업협동조합정관부속서임원선거규정에 관련 조항이 존재할 뿐이다. 이 선거규정 제17조 제9항은 ‘위원회 또는 관할선거관리위원회는 다음 각 호의 방법 중에서 2 이상의 선거운동방법을 지정하되, 선거공보를 포함하여야 한다. 이 경우 누구든지 위원회 또는 관할선거관리위원회가 지정한 선거운동 방법외의 방법으로 선거운동을 할 수 없다.’라고 규정함으로써, 선거공보의 배부, 선거벽보의 부착, 공개된 장소에서의 지지호소 및 명함의 배부, 합동연설회 또는 공개토론회의 개최, 전화(문자메시지 포함)·컴퓨터 통신(전자우편 포함)을 이용한 지지호소 중에서 지정된 둘 이상의 방법만을 선거운동에 이용하도록 하고 있다. 다만, 간선제 조합장 선거의 경우에는 동 규정 제68조에 의하여 선거공보의 배부에 의해서만 선거운동이 허용된다. 한편, 수협중앙회장선거의 경우

에도 선거공보의 배부, 선거벽보의 부착, 공개된 장소에서의 지지호소 및 명함의 배부, 합동연설회 또는 공개토론의 개최, 전화(문자메시지 포함)·컴퓨터 통신(전자우편 포함)을 이용한 지지호소 중에서 위원회 또는 관할선거관리위원회에 의하여 지정된 둘 이상의 방법에 의해서만 선거운동을 할 수 있으며, 수산업협동조합중앙회정관부속서임원선거규정 제15조 제10항이 그 근거 규정이다.

<표4. 의무위탁대상 선거의 선거운동방법>

위탁단체	위탁대상 선거	선거운동방법	법적 근거
농·축협	직선제 농·축협조합장 선거	선거벽보의 부착, 선거공보 배부, 합동연설회 또는 공개토론회의 개최, 전화(문자메시지 포함) 및 컴퓨터 통신(전자우편 포함)을 이용한 지지호소, 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서의 지지호소 및 명함배부	농협법 제50조 제4항
	간선제 농·축협조합장 선거	선거공보의 배부	농협법 제50조 제4항
농협 중앙회	농협중앙회장 선거	선거 공보의 배부와 전화 (문자메시지 포함), 컴퓨터 통신(전자우편 포함)을 이용한 지지 호소	농협법 제130조 제11항
산림조합	산림조합장 선거	선거벽보의 부착, 선거공보 배부, 합동연설회 또는 공개토론회의 개최, 전화(문자메시지 포함) 및 컴퓨터 통신(전자우편 포함)을 이용한 지지호소, 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서의 지지호소 및 명함배부	산림법 제40조 제8항

수협	직선제 수협조합장선거	선거공보의 배부, 선거벽보의 부착, 공개된 장소에서의 지지호소 및 명함의 배부, 합동연설회 또는 공개토론의 개최, 전화(문자메시지 포함), 컴퓨터 통신(전자우편 포함)을 이용한 지지호소 중에서	수협법 제53조 제8항, 수산업협동조합 정관부속서 임원선거규정 제17조 제9항
수협 중앙회	수협중앙회장 선거	위원회 또는 관할선거관리위원회에 의하여 지정된 둘 이상의 방법	수협법 제53조 제8항, 수산업협동조합 중앙회정관부속서 임원선거규정 제15조 제10항
수협	간선제 수협조합장선거	선거공보의 배부	수산업협동조합 정관부속서 임원선거규정 제68조

3) 주요 벌칙 사항

농협법, 수협법, 산림법은 선거와 관련된 벌칙 규정들을 포함하고 있는데, 주요 벌칙으로는 선거인·후보자 등에 대한 매수죄, 기부행위제한 위반죄, 호별방문 및 집회제한 위반죄, 선거운동방법 위반죄, 허위사실공표 및 후보자 비방죄, 선거범죄조사 등의 방해죄가 있다.

먼저, 선거인·후보자 등에 대한 매수죄에 있어서, 농협법, 수협법, 산림법은 각각 제172조 제1항의 2, 제178조 제1항의 2, 제132조 제1항의 2에 처벌규정을 두고 있는데, 각 법 모두 동일하게 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처할 것을 정하고 있다.

기부행위제한 위반죄에 대하여 농협법과 산림법은 각각 제172조 제1항의 3, 제132조 제1항의 3에 의하여 그 처벌을 규정하고 있는데, 농협법 제172조 제1항의 3은 지역농협의 임원 선거 후보자, 그 배우자 및 후보자가 속한 기관·단체·시설이 임기만료일 전 180일부터 그 선거일까지 동법 제50조의 2에 정의되고 있는 기부행위, 즉 조합원이나 그 가족 또는 조합원이나 그 가족이 설립·운영하고 있는 기관·단

체·시설에 대하여 금전·물품이나 그 밖의 재산상 이익의 제공, 이익 제공의 의사 표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 할 경우, 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다. 산림법 또한 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처할 것을 정하고 있어 기부행위제한 위반죄에 대하여 농협법과 같은 수준의 처벌을 두고 있다. 수협법의 경우에는 제178조 제2항의 4를 통해 지구별수협의 임원 선거 후보자, 그 배우자 및 후보자가 속한 기관·단체·시설이 해당 임원의 임기 만료일 전 180일부터 해당 선거일까지 동법 제53조의 2에 따라 제한되고 있는 기부행위, 즉 선거인이나, 그 가족 또는 선거인이나 그 가족이 설립·운영하고 있는 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품이나 그 밖의 재산상 이익의 제공, 이익 제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 할 경우, 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

다음으로 호별방문 및 집회제한 위반죄에 대해서는 농협법 제172조 제2항 제1호, 수협법 제178조 제2항 제1호, 산림법 제132조 제2항의1 모두, 임원이 되려는 사람이 선거운동을 위하여 조합원(산림법의 경우 선거인)을 호별(戶別)로 방문하거나 특정 장소에 모이게 한 경우에 대하여 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

선거운동방법 위반죄에 대하여 각 조합법은 호별방문 및 집회제한 위반죄와 동일한 수준의 처벌 규정을 두고 있는데, 농협법 제172조 제2항 제2호, 수협법 제178조 제2항 제2호, 산림법 제132조 제2항 제1호의 규정을 통하여 각 조합법에 규정된 선거운동 방법을 위반하는 경우에 대하여 모두 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금을 부과하고 있다.

허위사실공표 및 후보자 비방죄 처벌에 관한 내용은 농협법 제172조 제3항, 수협법 제178조 제4항, 산림법 제132조 제3항에 규정되어 있는데, 연설벽보, 그 밖의 방법으로 거짓의 사실을 공표하거나 공연히 사실을 적시하여 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함)를 비방하는 경우 5백만 원 이상 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처해진다.

마지막으로, 선거범죄조사 등의 방해죄의 경우, 즉 출입을 방해하거나 자료제출의 요구에 응하지 아니하거나 또는 거짓자료를 제출한 때에 관하여 농협법과 산림법은 각각 제172조 제2항의 4와 제132조 제2항의 2를 통하여 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있고, 수협법은 제178조 제3항에 의해 1년 이하의 징역 또는 200만 원 이하의 벌금을 부과할 것을 규정하고 있다.

<표5. 의무위탁대상 선거의 주요 벌칙 및 처벌 내용>

주요 벌칙	위탁대상 선거	처벌 내용
선거인·후보자 등에	농·축협·수협·산림조합장선거	2년 이하의 징역 또는

대한 매수죄	농협·수협중앙회장선거	2천만 원 이하의 벌금
기부행위제한 위반죄	농·축협·산림조합장선거 농협중앙회장선거	2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금
	수협조합장선거 수협중앙회회장선거	1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금
호별방문 및 집회제한 위반죄	농·축협·수협·산림조합장선거 농협·수협중앙회회장선거	1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금
선거운동방법 위반죄	농·축협·수협·산림조합장선거 농협·수협중앙회장선거	1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금
허위사실공표 및 후보자 비방죄	농·축협·수협·산림조합장선거 농협·수협중앙회장선거	5백만 원 이상 또는 3천만 원 이하의 벌금
선거범죄조사 등의 방해죄	농·축협·수협·산림조합장선거 농협·수협중앙회장선거	1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금
	수협조합장선거 수협중앙회장선거	1년 이하의 징역 또는 200만 원 이하의 벌금

2. 문제점

(1) 선거운동 주체와 관련한 문제점

상기한 바와 같이 농협법, 수협법, 산림법에는 선거운동의 주체를 명확히 밝히고 있는 내용의 규정이 없다. 다만, 각 법은 ‘누구든지 ~외의 선거운동을 할 수 없다.’라는 표현의 입법형식을 취하여 선거운동 방법을 제한하면서, ‘누구든지’라는 간접적인 표현을 통하여 선거운동의 주체를 나타내고 있을 뿐인데, 따라서 이러한 법률의 규정만으로는 선거운동을 할 수 있는 자의 범위를 명확히 알 수 없게 된다. 더구나 법문 상으로는 후보자 외의 다른 사람도 제한 없이 선거운동을 할 수 있는 것으로 인식될 가능성이 존재하여 더욱 문제가 된다고 할 것이다. 다만, 이처럼 각 조합의 법률에서는 선거운동의 주체에 관한 사항이 명확화되어 있지 않지만, 각 조합의 선거관련 법규에는 관련 규정이 존재하는데, 이러한 규정들은 선거운동의 주체가 후보자에 한정되는 것으로 밝히고 있다.

그러나 후보자만이 선거운동을 할 수 있도록 한 것은 선거운동의 자유를 지나치게 제한하는 측면이 있다고 판단할 수 있는데, 이는 후보자의 배우자와 같이 후보

자와 일상을 공유하는 자가 선거운동의 주체에서 배제되는 것은 선거에 있어 후보자와 불가분의 관계를 형성하여 활동하게 마련인 배우자의 역할을 현실적 차원에서 전혀 고려하지 못한 것이기 때문이다.

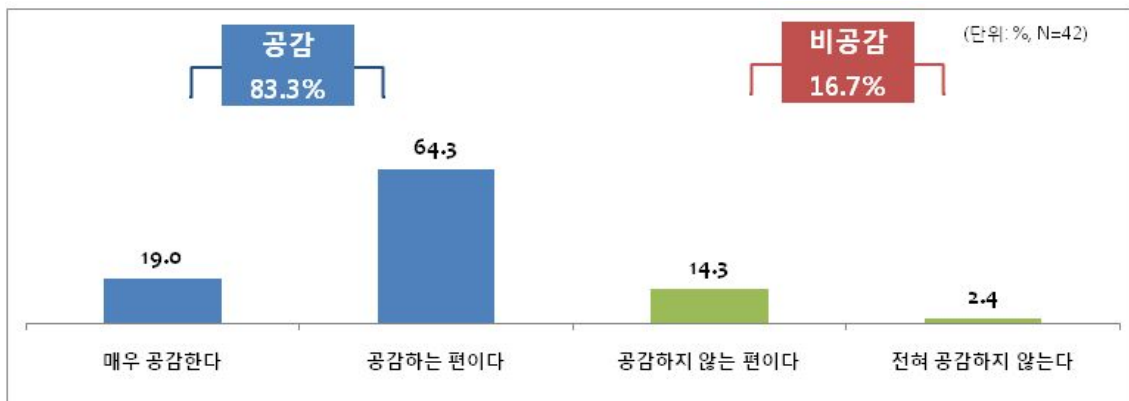
따라서 선거운동의 주체와 관련한 사항에 있어서 누가 선거운동의 주체가 되는지를 명확하게 밝히는 것이 요구된다 할 것이며, 선거운동의 자유의 보장이라는 측면에서 공직선거법에 준하는 내용으로 규정하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 선거운동 방법과 관련한 문제점

상기한 바와 같이, 현행 위탁선거에는 선거벽보의 부착, 선거공보 배부, 합동연설회 또는 공개토론회의 개최, 전화(문자메시지 포함)·컴퓨터 통신(전자우편 포함)을 이용한 지지호소, 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서의 지지호소 및 명함배부와 같은 선거운동 방법이 허용되고 있는데, 이러한 선거운동 방법의 범위가 지나치게 제한적이어서 문제가 되고 있다.

중앙선거관리위원회의 위탁선거 실태조사 결과보고서(2011)에 따르면, 업무담당자 중 조합직원을 대상으로 선거운동 방법의 범위에 대한 의견을 파악한 결과, 선거운동 방법이 너무 제한적이라는 지적에 대하여 조합직원의 83.3%가 공감(‘매우 공감한다’와 ‘공감하는 편이다’를 포함)하는 것으로 나타났다. 반면 공감하지 않는다(‘공감하지 않는 편이다’와 ‘전혀 공감하지 않는다’를 포함)는 16.7%로 낮게 나타나 선거운동 방법을 현 수준보다 다양화시켜야 할 필요성이 확인되었다(그래프1).

<그래프1. 선거운동 방법이 너무 제한적이라는 지적에 대한 공감정도>
(조합직원 대상 조사)



* 출처: 중앙선거관리위원회(2011), 위탁선거 실태조사 결과 보고서 165p.

한편, 이와는 별도로 특정 선거운동 방법과 관련한 지적들 또한 존재하는데, 특히 현재 허용되고 있는 방법들 중 합동연설회에 의한 선거운동은 농·축협조합장선거, 수협조합장선거, 산림조합장선거가 2015년부터 동시 실시되기로 결정됨에 따라 짧은 선거 일정상 이의 관리가 더 이상 어렵게 되었다는 지적을 받고 있다. 하지만 이보다 더 근본적으로, 합동연설회 제도 자체의 폐해에 관한 지적이 존재하기도 하는데, 과거 공직선거에서 합동연설회는 금품·음식물·교통편의 제공을 통한 인력동원에 의하여 불법의 온상이 되었었고 이에 따라 공직선거법에서는 이미 폐지된 제도가 되고 말았다. 따라서 합동연설회에 의한 선거방법을 공직선거법과는 달리 각 조합법이 그대로 유지하는 것에 대하여 비판이 제기되고 있는 실정이다.

(3) 위법행위 예방 및 근절 방안의 부족

위법행위 예방 및 근절을 위하여 각 조합법은 선거 관련 위법행위에 대한 여러 벌칙 규정을 두고 있는데, 이러한 벌칙 규정들 중 일부에 대하여 그 실효성에 문제가 제기되고 있다. 예를 들어, 호별방문 및 집회제한 위반죄의 경우 처벌 대상인 호별방문의 주체가 임원이 되려고 하는 자에 제한되고 있는데, 이로써 실질적으로 호별방문의 주체가 되는 후보자의 가족이나 관련되는 제3자에 의한 호별방문에 대해서는 처벌을 할 수 없게 된다.

한편, 규정의 미비로 인하여 처벌이 필요함에도 처벌이 불가능한 경우들이 존재하여 문제가 되고 있는데, 즉, 현행 공직선거법의 규정들과 비교하였을 때, 각 조합법에는 공직선거법에 규정된 처벌 규정들이 도입되어 있지 않은 경우가 일부 존재한다. 구체적인 예를 살펴보자면 먼저, 선거기간 전과 중에 투표매수행위 또는 기부행위의 약속을 하고 당선 또는 낙선 후에 이에 대하여 금품과 향응을 제공하는 사례들이 있으나 이러한 행위를 처벌하기 위한 규정, 즉 선거일 후의 답례를 금지하는 규정이 없어서 이에 문제가 제기가 되고 있다. 또한 기부행위제한 위반죄의 경우에는 이를 위반하여 금전, 물품, 그 밖의 재산상의 이익을 제공받은 자에게는 과태료를 부과하도록 규정되어 있는 반면, 매수죄에 있어서는 이러한 선거운동 목적의 이익을 제공받은 자에 대한 처벌 규정이 마련되어 있지 않아서 불합리하게 여겨지고 있는 실정이다. 덧붙여, 허용되는 선거운동의 방법 중 선거공보를 이용한 선거운동에 있어, 선거공보에 후보자의 경력이나 학력 등에 관한 허위사실 공표에 관련하여 이의를 제기할 수 있는 규정이 존재하지 않아 허위사실에 대한 공표 시 고발이나 수사의뢰 등의 조치 외에는 별다른 수단이 없으며, 따라서 그러한 허위사실을 밝혀내는데 많은 어려움이 따르고 있다.

II. 위탁선거관리기본법의 필요성

1. 필요성

(1) 위탁단체·선거의 공공성을 고려한 위탁선거의 공정성 확보

중앙선거관리위원회규칙인 공공단체 위탁선거 관리규칙 제2조의 정의 규정에 따르면 ‘위탁단체’란 법령에 따라 선거관리위원회에 선거관리를 위탁하는 공공단체를 말하며, ‘위탁선거’란 법령에 따라 선거관리위원회가 수탁·관리하는 공공단체의 선거를 말한다. 이로써 위탁단체로 포함되어 있는 농협, 수협, 산림조합, 중소기업협동조합 등의 협동조합은 중앙선거관리위원회규칙상에서 공공단체의 성격을 가지고 있다고 할 수 있고, 위탁선거의 대상인 조합들의 조합장선거나 중앙회장선거를 비롯한 임원선거는 공공단체 선거로서의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 즉, 이들 단체의 성격과 단체 내에서 이루어지는 선거의 성격은 단체 내부를 넘어서서 일반 사회와 관련한 공공성을 기반으로 논의되고 있는 것이다.

비록 이들 조합들이 조합의 목적 내지 조합원의 권익을 위해 존재하는 것이지만 국가적 목적을 위해 존재하는 것이 아니라는 점, 그리고 강제가입 등의 강제적 요소를 갖고 있지 않는다는 점 등에서 행정법학에서 논의되고 있는 공공조합, 즉 공공사무를 수행할 목적을 가지고 일정한 조합원의 결합으로 이루어진 공법상의 사단법인에까지 해당한다고 볼 수는 없을 것이나, 조합의 설립목적과 취지, 그리고 무엇보다 조합의 활동 및 기능을 고려했을 때 조합에게 일반 기업과 구별되는 강한 공공적 성격이 존재한다는 사실 또한 부인할 수 없다고 보인다.

일반적으로 협동조합은 경제적으로 어렵고 사회적으로 소외되어 있는 사람들이 뜻을 같이하고 힘을 한데 모아 스스로 자신들의 처지를 개선하고 필요를 충족시키기 위해 만든 경제조직으로 정의된다. 따라서 가입한 조합원의 권익을 보호하고 증진시키는 것이 조합의 기본적인 임무라고 할 수 있고, 이러한 다수 조합원에 대한 봉사라는 운영 가치관만으로도 영리추구를 강한 목적으로 하고 있는 일반 기업과 조합은 구별된다고 할 수 있다. 그러나 조합의 공공성이 강하게 인정될 수 있는 것은 조합의 활동이 조합원 개개인의 권익 보호를 넘어선 영역에서까지 이루어지고 있다는 데에 있다. 즉, 각 조합은 조합이 관여하게 되는 특정 분야, 예컨대 농업, 수산업 등에서의 활동을 통해 시장경제의 상도덕 재건과 경제질서 회복에 이바지할 뿐만 아니라 지역사회 발전에도 일익을 담당하게 되고, 이러한 측면에서 협동조합은 영리 영역과 비영리 영역 내지 사익과 공익이라는 이분법적 구조에 담기지 않는 조직이라고 볼 수 있다. 정부의 정책 활동에 있어 조합과 정부, 자치단체간의 협조관계가 빈번히 이루어지고 있는 것은 조합의 이러한 공공적 성격이 이미 인정되고 있는 결과라고 보아야 할 것이다.

이렇듯 조합의 활동이 조합원 개개인뿐만 아니라 지역사회에도 영향을 미치게 된다는 점에 주목했을 때, 조합 임원의 선거를 조합의 내부적 활동으로만 여길 수는 없다. 즉, 조합의 나아갈 방향을 제시하고 그 활동을 실질적으로 이끌어 나가는 임원을 선출하는 일은 직·간접적으로 지역사회에도 영향을 미칠 수 있을 것이며, 이러한 점에서 조합 임원의 선거는 반드시 조합의 공공적 성격을 훼손시키지 않는 방향으로 공정한 방식에 의하여 치러져야만 한다. 이 때 선거의 공정성을 확보하는 가장 기본적이고 확실한 방법은 법에 의한 규율이라고 할 수 있고, 이러한 측면에서 위탁선거관리기본법의 제정은 마땅히 요청될 수밖에 없다.

(2) 법체계적 문제점의 개선

현재 각 조합의 임원선거에 관한 사항은 농협법, 수협법, 산림법 등에 개별적으로 정해져 있다. 그러나 ‘I.현행 위탁선거제도의 현황’ 부분을 통해 살펴본 바와 같이, 선거운동 방법 등 각 조합 선거의 구체적 내용이 해당 조합법 내에 규정되지 않은 채로, 조합이 자유롭게 정하는 바에 따라 다수의 정관이나 준칙, 규정, 규약에 통일되지 않은 방식으로 위임되고 있어 이러한 규정 방식에 대해 문제가 제기되고 있다. 각 조합의 선거 관련 법규들을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표6. 각 조합의 선거 관련 법규〉

위탁기관	위탁단체의 임원선거 관련 법규
농·축협	농업협동조합법/ 농업협동조합법시행규칙 지역농업협동조합정관례/ 품목별·업종별협동조합정관례 농업협동조합임원선거관리준칙(예)/ 농업협동조합중앙회정관 농협중앙회임원선거관리준칙
수협	수산업협동조합법/ 지구별수산업협동조합정관(예) 업종별수산업협동조합정관(예)/ 수산물가공수산업협동조합정관(예) 수산업협동조합정관부속서임원선거규정(예) 수산업협동조합중앙회정관 수산업협동조합중앙회정관부속서임원선거규정
산림조합	산림조합법/ 산림조합정관(예) 산림조합정관(예)부속서임원선거규약

그 구체적인 예로 먼저, 선거운동의 주체에 관한 규정이 법체계상 문제가 된다고 할 수 있다. 현재 선거운동의 주체에 관한 사항은 각 조합의 법률에 명확화되어 있지 않고 상기한 바대로 각 조합의 정관, 규약, 규칙 등 선거관련 법규에 관련 조항이 규정되어 있다. 이처럼 선거운동의 주체와 같은 주요 내용을 조합내의 선거법규에 규정하는 것은 일반 국민으로 하여금 이를 숙지하지 못하게 만드는 문제점을 야기하기 때문에 법체계적 측면에서 옳지 못하다고 판단할 수 있다.

또한 선거운동의 주체뿐만 아니라 선거운동 방법을 정함에 있어서도 법체계상의 문제가 드러나고 있는데, 농협법의 경우에는 제50조 제5항에 ‘제4항에 따른 선거운동방법에 관한 세부적인 사항은 농림수산물부령으로 정한다.’라고 규정하여 선거운동 방법에 관한 구체적인 사항들을 규정하는 것을 농수산물부령에 위임하고 있다. 따라서 실질적으로 해당 부령인 농업협동조합법시행규칙이 제8조의 2에서 선거운동 방법에 관한 세부사항을 규정하고 있다. 또한 산림법도 농협법과 같은 방식으로 선거운동의 제한에 관한 제40조의 규정 중 제10항을 통해 ‘제8항에 따른 선거운동의 방법과 기준 등 그 밖의 필요한 사항은 정관으로 정한다.’라고 규정하여 산림조합 정관에 이를 위임하고 있다. 하지만 정관은 제62조 제5항을 통해 ‘임원의 선출 및 추천에 관하여 필요한 사항은 부속서임원선거규약이 정하는 바에 의한다.’라고 규정하여, 다시 산림조합정관부속서임원선거규약에 위임하고 있는 실정이다.

수협법의 경우에는 선거운동의 제한에 관한 제53조의 규정 중 각각 제5항과 제8항에 ‘누구든지 정관으로 정하는 선거운동 기간 외에 선거운동을 할 수 없다’, ‘누구든지 임원 또는 대의원 선거와 관련하여 정관으로 정하는 다음 각 호의 방법 외의 행위를 할 수 없다’고 규정하여, 각종 수협정관, 즉 지구별수산업협동조합정관, 업종별수산업협동조합정관, 수산물가공수산업협동조합정관에 조합장 선거운동 관련 규정을 정할 것을 위임하고 있다. 그러나 상기한 바와 같이, 이들 수협정관들은 관련 내용을 구체적으로 담고 있지 않으며, 다시 수산업협동조합정관부속서임원선거규정에 규정의 정함을 위임하고 있을 뿐이다. 예컨대, 지구별수산업협동조합정관의 경우, 제54조 제5항을 통해 ‘임원의 선출과 추천, 조합장선거 관리의 위탁에 관하여 필요한 사항은 정관부속서임원선거규정으로 정한다.’라고 규정하고 있다.

이처럼 조합장 선거운동 등에 관한 사항이 각 조합의 결정에 따라 자유롭게 규정되고 있는 실정인데, 이에 대하여 지적될 수 있는 첫 번째 문제는 법체계상의 문제로서, 관련 조합법 또는 적어도 시행령이나 부령에 규정되어야 마땅할 내용들이 정관이나 규약 등에 규정됨으로써 법적으로 옳지 못한 체계를 이루고 있다는 것이다. 이러한 체계는 조합의 선거운동 방법과 기준에 관한 세부적 사항들에 대한 숙지를 어렵게 하는 문제를 야기한다. 또한 법적 효력 측면에서도 정관이나 규약, 준칙 등은 법규로서의 성격을 갖지 않기 때문에 국민의 권리·의무에 관계되는 내용을 규율하는데 한계가 있다. 나아가 정관 등으로 국민의 권리를 제한하는 사항이나 벌칙을 규정하는 것은 국민의 권리보호, 죄형법정주의 등 법치주의의 내용을 훼손할 우려가 있다.

결국, 선거주체 및 선거운동 등에 관한 구체적인 사항은 법적 효력과 관련된 법체계적 관점에서 보았을 때, 법률로써 명확히 규정되는 것이 가장 옳다고 할 수 있다. 다만 법률로써 정하는 그 방식과 관련하여, 각 개별 조합법 모두를 개정하여 지적인 법체계상의 문제를 해결하는 것이 일차적인 방법이 되겠지만, 법체계적 측면과 선거 관리적 측면을 동시에 고려한다면, 위탁선거관리기본법의 제정을 통해 이를 통일적으로 규정하는 것이 더욱 바람직하다고 볼 수 있다. 즉, 선거운동 방법 등에 대한 구체적인 사항을 법률로써 정함에 있어 단순히 각 조합법의 개정을 통해 개별적으로 규정하는 것보다는, 위탁선거관리기본법이라는 단일법의 제정을 통하여 통일적으로 규정하는 것이 올바른 법체계를 갖추어 동시에 선거 관리의 용이함을 함께 도모하는 최선의 방법이 될 것이다.

(3) 통일적이고 효율적인 선거관리의 도모

위와 같이 조합의 자유로운 결정에 따라 통일적이지 않은 위임 방식을 통해 선거운동의 구체적 내용을 정하는 것은 법체계적 관점에서 문제가 될 뿐 아니라, 선거관리위원회가 실제 위탁관리를 실시할 때에 각 조합 임원선거의 다수의 해당 정관, 규약, 규칙 등을 일일이 참고해야 하는 번거로움과 어려움을 야기할 수밖에 없다. 더구나 실제로 해당 정관이나 규약 등을 살폈을 때에 구체적인 사항이 규정되어 있지 않는 경우가 많을 뿐만 아니라, 규정되어 있다 하더라도 조합마다 선거 운동 등 규정 사항의 구체적인 내용들이 달라 통일적인 선거 관리에 어려움을 일으키고 있어 더욱 문제가 된다고 할 수 있다.

같은 선거관련 사항에 대하여 조합마다 다른 내용들을 담고 있는 경우들을 살펴보자면, 먼저 선거기간에 있어, 후보자 등록기간에 대하여 농·축협조합장선거, 수협조합장선거, 산림조합장선거는 모두 공휴일을 포함하여 선거일전 12일부터 2일간으로 그 기간이 한정되어 있는데 반해, 농협중앙회장과 수협중앙회장선거의 경우에는 이들 조합장선거와는 다른 후보자 등록기간이 요구되고 있다. 농협중앙회장선거의 경우는 선거일 공고일을 포함하여 그로부터 7일간, 수협중앙회장선거의 경우는 선거일공고일 다음날부터 3일간으로 정해져 있는 것이다.

다음으로, 선거기간에 관하여 수협조합장과 산림조합장 선거의 경우에는 동일하게 '13일'로 정해져 있고, 그 기간은 후보자 등록신청 개시일부터 선거일까지로 규정되어있다. 그러나 농·축협조합장선거를 포함한 나머지 위탁대상 선거의 경우에는 선거기간이 특정되어있지 않은데, 따라서 공공단체 위탁선거관리규칙 제12조가 적용되어 후보자 등록신청 마감일의 다음날부터 선거일까지로 그 선거기간이 정해지고 있는 실정이다.

선거운동 기간 또한 차이를 보이는데, 농·축협조합장 선거의 경우에는 후보자 등록일의 다음날부터 선거일 전날까지로 선거운동 기간을 제한하고 있는 반면, 수협조합장과 산림조합장선거의 경우에는 후보자 등록이 완료된 시점부터 선거일 전날

까지로 한정시키고 있다.

선거 운동의 방법에 있어서는, 농·축협조합장선거와 산림조합장선거의 경우에 선거벽보의 부착, 선거공보의 배부, 합동연설회 또는 공개토론회의 개최, 전화(문자메시지 포함)·컴퓨터 통신(전자우편 포함)을 이용한 지지호소, 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개 장소에서의 지지호소 및 명함배부를 선거운동 방법으로 허용하고 있다. 다만, 농·축협조합장 선거에 있어, 조합장을 대의원회에서 선출하는 간선제의 경우에는 오직 선거공보의 배부 방법으로만 선거운동이 허용된다. 그러나 농·축협조합장과 산림조합장 선거와는 달리 수협조합장과 수협중앙회장선거의 경우에는 선거공보 방식의 선거운동을 반드시 포함하여 위원회 또는 관할선거관리위원회가 지정한 두 가지 종류 이상의 선거운동 방법에 의해서만 선거운동을 하도록 제한하고 있는 것이다. 또한 간선제 수협조합장 선거의 경우에는 선거공보의 배부에 의한 선거운동 하나만이 허용될 뿐이다.

마지막으로, 일정 벌칙 규정에 있어서도 차이를 보이는 부분이 있는데, 기부행위제한 위반죄와 선거범죄조사 등의 방해죄가 그 예로, 벌금과 형량이 다르게 규정되어 있다. 즉, 농협과 산림조합의 임원 선거에 있어서 기부행위제한을 위반할 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처해지는 반면, 수협의 선거에 있어서는 동일한 위반을 하여도 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처해진다. 선거범죄조사 등을 방해했을 때에는, 농협과 산림조합의 임원 선거에 있어서는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처해지지만, 수협의 임원 선거에 있어서는 1년 이하의 징역 또는 200만 원 이하의 벌금에 처해지게 된다.

요컨대, 각 조합이 선거운동 기간이나 허용되는 선거운동 방법 등에 대하여 정관, 규정 등을 통해 자유롭게 정하고 있는 실태는 선거관리위원회로 하여금 관련 개별 규정들을 확인하고 참고해야 하는 번거로움을 일으켜 일차적으로 관리 업무에 비효율을 일으킨다고 할 수 있다. 하지만 그보다 더욱 문제가 되는 것은 참고 이후에도 각 규정의 내용이 다수 상이함에 따라 통일적인 선거관리가 이루어지지 못하게 되어 관리에 혼란을 초래할 여지가 있을 수 있다는 점이다.

결국, 각 조합의 선거운동 등 선거 관련 구체적 내용들에 관하여 통일화시킨 후 이를 각 개별법이 아닌 통합법으로서의 위탁선거관리기본법에 규정함으로써 앞서 지적했던 법체계상의 문제와 비효율적인 선거관리 문제를 동시에 해결함이 바람직하다고 할 것이다.

한편, 이러한 통일적이고 효율적인 선거관리의 도모를 위한 위탁선거관리기본법 제정의 필요성은 조합장선거의 전국적인 동시 실시가 결정된 것에 의하여 한층 강화되었다고 볼 수 있다. 종전의 조합장선거는 각 조합별로 따로 실시되어왔는데, 동시 실시를 하여야 선거관리 인력과 장비, 무엇보다도 예산을 절감할 수 있다는 지적이 제기됨에 따라 조합장선거의 전국 동시 실시가 추진되기 시작하였다. 구체적으로, 2008년 5월과 10월에 농림수산물부, 산림청 및 각 조합 중앙회가 조합장선거 시기의 정례화 필요성에 대해 의견을 개진한 것을 시작으로 2009년 4월과 8

월, 관계기관 회의 시에 구체적인 정례화 방안에 대한 논의가 추진되었고, 이에 따라 2010년 7월 류근찬 의원을 중심으로 농협법 개정이 발의된 이후 2011년 3월 31일 농협법이 개정됨으로써 농·축협조합장 선거의 동시 실시가 결정되었다. 조합장 임기 및 선출 등에 관한 특례를 규정한 농협법 부칙 제11조는 2009년 3월 22일부터 2013년 3월 21일까지 임기가 시작되는 조합장의 임기를 2015년 3월 20일까지로 조정하고, 임기가 2015년 3월 20일에 만료되는 조합장선거는 2015년 3월 두 번째 수요일에, 그 이후에 임기가 만료되는 조합장의 선거는 임기가 만료되는 해당 연도 3월의 두 번째 수요일에 동시 실시하기로 규정함으로써 최초의 동시 선거 실시일을 2015년 3월 두 번째 수요일로 정하였다.

그러나 농·축협조합장선거의 동시 실시만으로는 조합선거가 수시로 실시됨에 따라 야기되는 선거관리위원회의 선거 관리 어려움의 문제가 해결되기 어렵다는 문제제기에 따라 수협조합장과 산림조합장의 선거 또한 농협조합장선거와 함께 동시 실시되어야 한다는 지적이 있어왔고, 이로써 산림법과 수협법 또한 각각 2012년 2월 1일과 17일에 개정되었다. 산림법과 수협법은 각각 부칙 제4조와 제6조를 통해 조합장의 임기 조정 시도를 통하여, 2015년 3월 20일에 임기가 만료되는 조합장 선거의 경우 2015년 3월 두 번째 수요일에 최초로 동시 실시하기로 결정하였고, 이후에 임기가 만료되는 조합장 선거의 경우에는 해당 연도 3월의 두 번째 수요일에 동시 실시하기로 결정하였다.

이렇게 의무위탁 대상 선거에 해당하는 모든 조합장의 선거가 동시에 실시되기로 결정됨에 따라 선거관리 인력, 장비, 예산이 절감되는 효과를 성취할 수 있을 뿐만 아니라 선거사무의 집중적 관리 및 지도를 통하여 위탁선거 실시 이후에도 문제가 되고 있는 불법 선거의 사전적 예방 및 단속이 용이해질 것이다. 하지만 주목해야 할 것은, 앞서 살펴본 바와 같이 조합별로 정관 등의 법규가 산재되어있고, 그 내용 또한 상이한 경우가 많은 현 상황을 그대로 두고 조합장 선거의 동시 실시만을 추진할 경우, 선거관리위원회의 선거 관리 측면에서는 업무의 혼란이 오히려 더욱 가중될 것이라는 점이다. 즉, 동일하게 전국적으로 실시되는 모든 조합장 선거에서 조합별 관련 법규들을 일일이 살펴야 하는 것은 관리상의 실수를 불러올 가능성이 있고, 따라서 동시 실시를 통해 얻을 수 있는 기대 효과들의 성취가 방해될 것이다.

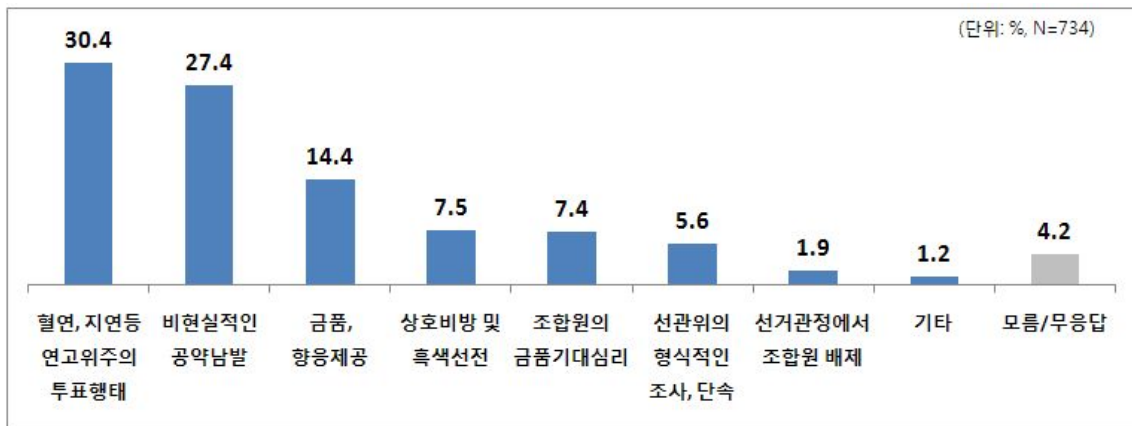
결국 조합장 선거의 동시 실시는 위탁선거관리기본법 제정을 전제로 하였을 때 그 효과가 기대한 바대로 달성될 것이며, 이러한 측면에서 위탁선거관리기본법의 필요성을 강화시키고 있다고 볼 수 있다. 동시 실시의 목적을 제대로 달성하기 위해 위탁선거관리기본법의 제정을 통하여 관리 업무의 혼선을 미리 예방할 필요가 있는 것이다.

(4) 선거과정에서의 불법행위 근절

선거관리위원회에 의해 조합장선거 위탁관리가 실시된 이후 조합장선거가 과거에

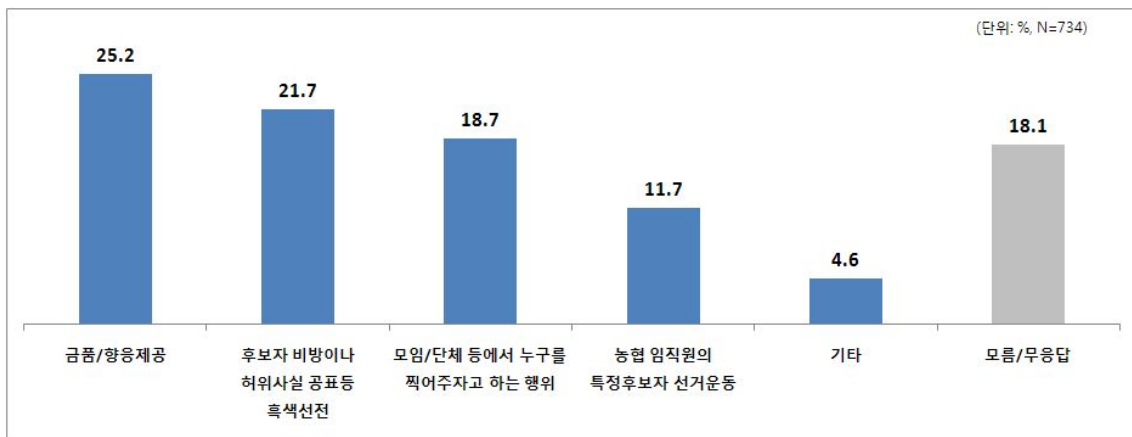
비하여 상당히 개선되었다는 평가를 받고 있는 것은 사실이지만, 그러나 여전히 선거 과정에서 발생하는 다양한 문제점들에 관하여 많은 지적이 존재한다. 중앙선거관리위원회의 위탁선거 실태조사 결과보고서(2011)에 따르면, 선거인들을 대상으로 한 설문 조사에서 현 조합장 선거의 가장 큰 문제점으로 혈연, 지연 등 연고위주의 투표행태(30.4%), 비현실적인 공약남발(27.4%), 금품·향응제공(14.4%), 상호비방 및 흑색선전(7.5%), 조합원의 금품기대심리(7.4%) 등이 선정되었다(그래프2). 이 중, 금품·향응제공, 후보자 비방이나 허위사실 공표 등 흑색선전은 선거의 과정에서 발생하는 위법행위에 속하는 것으로, 각각 25.2%와 21.7%로의 비율로 2011년 기준, 지난번 조합장 선거에서 가장 많이 발생한 것으로 생각되는 위법행위 1, 2 순위를 차지하였다(그래프3).

<그래프2. 현 조합장 선거의 가장 큰 문제점>
(선거인 대상 조사)



* 출처: 중앙선거관리위원회(2011), 위탁선거 실태조사 결과 보고서 111p.

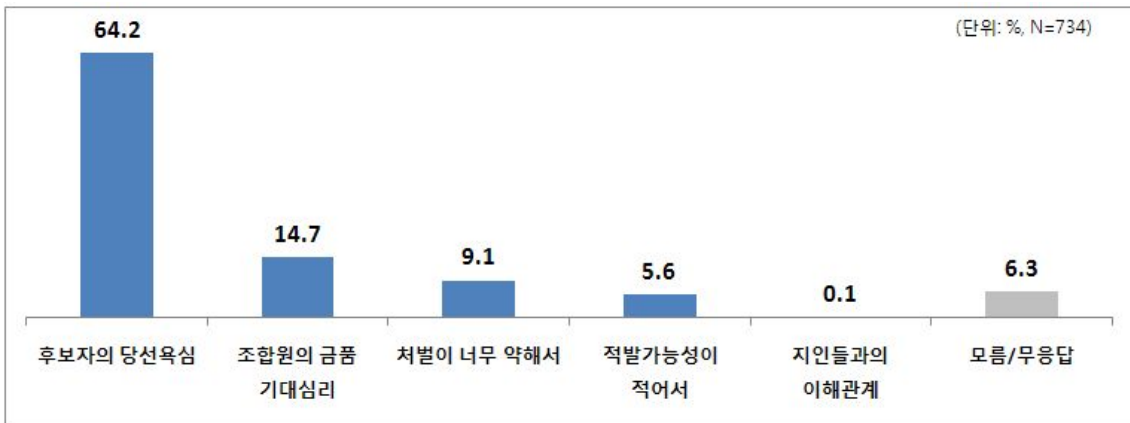
<그래프3. 지난 번 조합장 선거 시, 가장 주된 위법 행위>
(선거인 대상 조사)



* 출처: 중앙선거관리위원회(2011), 위탁선거 실태조사 결과 보고서 75p.

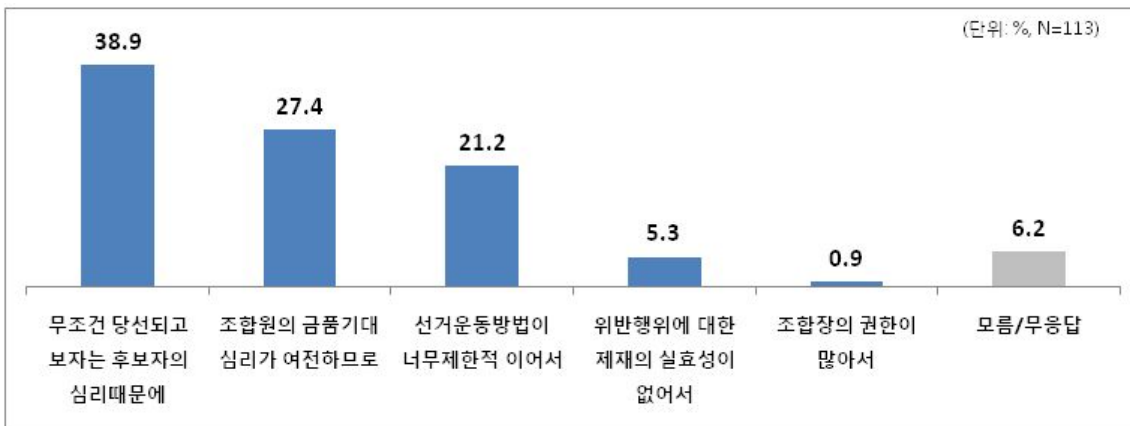
한편, 이러한 위법행위의 가장 큰 원인으로서는 선거인을 대상으로 한 설문조사의 경우 선거인의 64.2%와 14.7%가 각각 후보자의 당선욕심과 조합원의 금품 기대심리를 꼽았고, 9.1%는 처벌이 너무 약하다는 점과 5.6%는 적발가능성이 적다는 점을 꼽았는데(그래프4), 동일한 질문을 가지고 각 조합의 위탁선거 업무담당자들의 의견을 조사한 결과, 선거인 대상 조사와 동일하게 후보자의 당선욕심과 조합원의 금품 기대심리가 각각 38.9%와 27.4%로 1, 2순위를 차지하였고, 이어 21.2%가 제한적인 선거운동방법을, 5.3%가 위반행위에 대한 제재의 실효성이 없다는 점을 지적하였다(그래프5).

〈그래프4. 조합장 선거 시, 위법행위의 가장 큰 원인〉
(선거인대상 조사)



* 출처: 중앙선거관리위원회(2011), 위탁선거 실태조사 결과 보고서 85p.

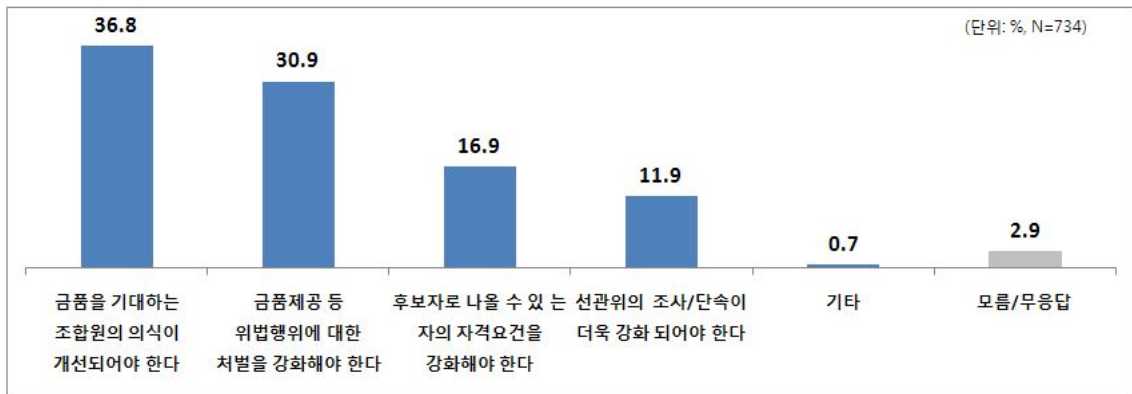
〈그래프5. 조합장 선거 시, 위법행위의 가장 큰 원인〉
(업무담당자 대상 조사)



* 출처: 중앙선거관리위원회(2011), 위탁선거 실태조사 결과 보고서 174p.

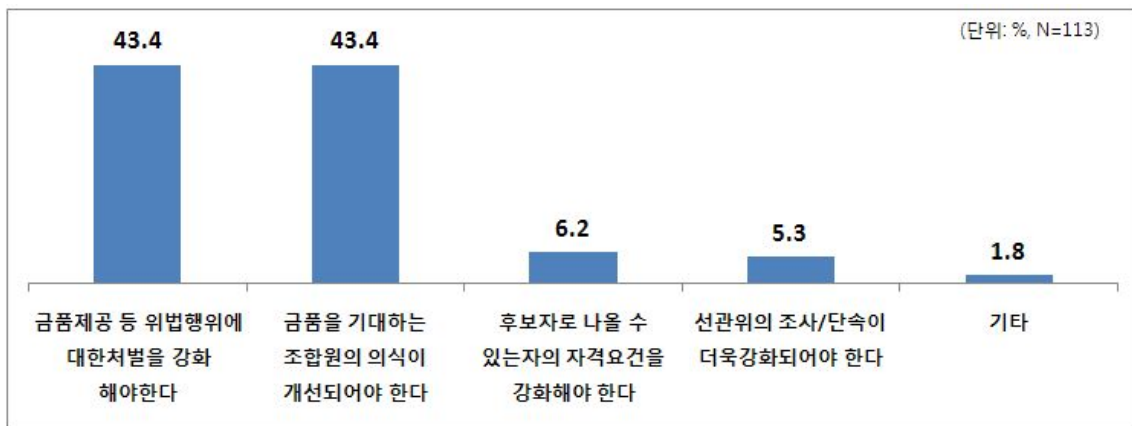
또한 이와 관련하여 선거인을 대상으로 한 불법선거운동 근절 방안에 대한 설문 조사에 있어 금품을 기대하는 조합원의 인식변화가 36.8%로 1순위를 차지한데 이어, 처벌 강화와 후보자로 나올 수 있는 자의 자격요건 강화가 각각 30.9%와 16.9%를 차지하여(그래프6), 인식 변화뿐만 아니라 실질적인 제도 정비가 필요하다는 것이 확인되었다. 덧붙여, 조합의 위탁선거 업무담당자들에게 불법선거 운동 중에서도 특별히 금품제공 등의 금권선거운동에 관하여 그 근절 방안을 물었을 때에는, 처벌강화와 금품을 기대하는 조합원의 의식개선이 동일하게 43.4%를 차지하여 1순위를 기록하였다. 뒤이어 후보자 자격요건의 강화와 선관위의 조사·단속 강화가 각각 6.2%, 5.3%를 차지하였다(그래프7).

〈그래프6. 조합장 선거 시 불법선거운동 근절 방안〉
(선거인 대상 조사)



* 출처: 중앙선거관리위원회(2011), 위탁선거 실태조사 결과 보고서 123p.

〈그래프7. 조합장 선거 시 금권선거운동 근절 방안〉
(업무담당자 대상 조사)



* 출처: 중앙선거관리위원회(2011), 위탁선거 실태조사 결과 보고서 196p.

상기한 처벌이 약하다는 지적과 선거운동 방법이 제한적이라는 지적에 주목컨대, 이들은 제도상의 문제점에 해당하는 것으로 이에 대한 해결을 위해 처벌을 강화하는 것, 선거운동 방법을 다양화하는 것은 당연히 제도적 준비를 요한다고 할 것이다. 따라서 이러한 측면에서 볼 때 농협법, 수협법, 산림법에 이미 존재하는 벌칙규정들의 처벌 강도 자체를 강화하거나 선거운동 방법의 수를 늘리는 해결책을 일차적으로 생각해볼 수 있을 것이다. 현재 각 조합법에 존재하는 주요 벌칙 규정들은 앞서 살펴본 바와 같이 선거인·후보자 등에 대한 매수죄, 기부행위제한 위반죄, 호별방문 및 집회제한 위반죄, 선거운동 방법 위반죄, 허위사실 공표 및 후보자 비방죄, 선거범죄 조사 등의 방해죄가 있으며, 우선 이들 벌칙 규정들이 모두 똑같은 처벌을 요하고 있지 않은 것으로 파악된다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 기부행위 위반죄와 선거범죄조사 등의 방해죄의 경우로, 전자에 대하여 농협법과 산림법은 모두 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있는 반면, 수협법은 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하여 농협법과 산림법에 비해 낮은 처벌의 내용을 포함하고 있다. 후자인 선거범죄조사 등의 방해죄의 경우에도, 농협법과 산림법은 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있으나, 수협법은 1년 이하의 징역 또는 200만 원 이하의 벌금을 규정하고 있어 벌금의 양이 다른 조합법에 비하여 적은 것으로 파악된다.

그러나 위와 같은 문제 지적에 따라 처벌 강화와 처벌 내용의 통일화를 위한 제도적 준비를 꾀한다고 했을 때에 현재에 관련 있는 개별 조합법 규정들을 그 자체로 일일이 개정하는 방식보다는 이들 벌칙 규정들을 기본법에 통합적으로 제정하는 것이 더욱 바람직하다고 할 것이다. 이는 선거관리위원회의 효율적인 위탁 관리를 도모하기 위해서이기도 하며, 이와 같은 문제가 상기한 바 있는 법체계상의 문제점, 즉 선거운동에 관한 내용 등을 정관, 규약 등에 위임함으로써 야기되는 부적절한 법체계상의 문제점과도 연결된다는 점에서 더욱 그렇다. 즉, 현재처럼 정관 등에 규정된 선거운동 사항에 대한 위반 시에는 그 처벌 근거가 미약할 수밖에 없는데, 결국 선거운동에 관한 내용들을 정관 등이 아닌 기본법에 통합적으로 제정할 경우 미약했던 처벌 근거 또한 강화됨으로써 불법 선거운동 근절에 기여할 것으로 예상할 수 있는 것이다. 결국, 선거 운동에 관련한 내용들과 함께 처벌에 관한 벌칙 규정 또한 기본법에 통합적으로 제정함과 동시에 처벌에 대한 강화와 처벌내용의 통일화를 꾀함으로써 금품, 향응 제공 등의 불법행위 근절을 이뤄나가야 할 것이다.

2. 기본법 제정을 통한 위탁선거제도 개선의 내용

(1) 선거운동 주체의 명확화 및 범위 확대

앞서 지적한 바와 같이 현행 각 조합법에는 선거운동의 주체를 명확하게 표현하

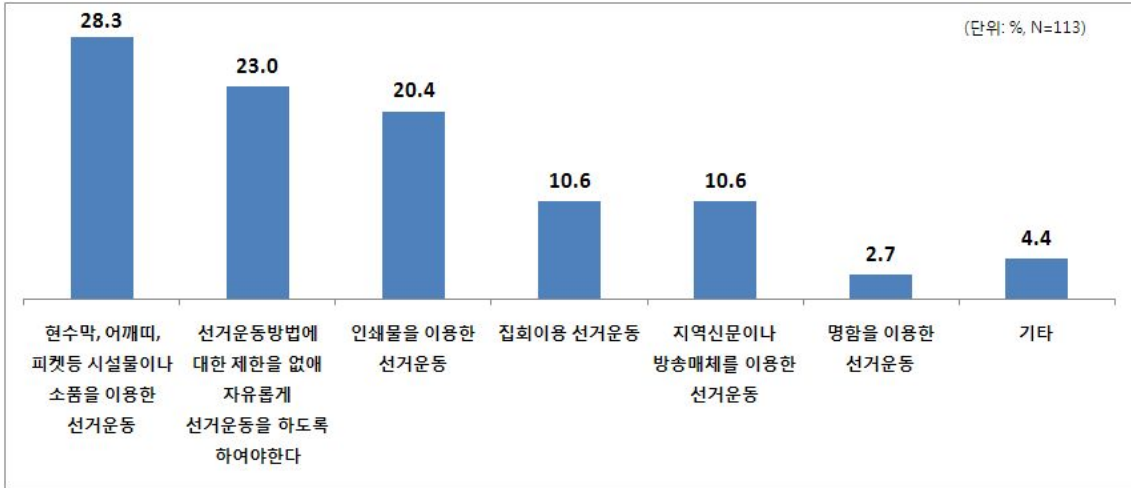
고 있는 규정이 존재하지 않기 때문에 이에 대한 시정이 필요하다고 보이는데, 다만 각 조합의 규칙, 규약 등 개별 법규에 의하여 후보자만이 선거운동의 주체로 인정되고 있는 바, 이의 범위를 후보자의 배우자를 포함하는 것으로 확대하여 명확히 규정될 필요가 있다 하겠다. 후보자의 배우자에게도 일정부분의 선거운동을 허용하여야 선거운동의 자유가 더욱 보장될 수 있을 것이며, 불법적이고 음성적인 선거운동의 행태가 감소될 것이기 때문이다. 한편, 법체계상의 문제를 함께 고려했을 때, 이러한 선거운동의 주체에 관한 사항은 각 조합의 선거관련 개별 법규가 아닌 법률상에 규정되는 것이 옳을 것인데, 규정에 대한 구체적인 방식에 있어 각 개별 조합법을 일일이 개정하는 것보다는 통합된 기본법에 규정함으로써 선거관리상의 문제까지 동시에 해결하는 것이 더욱 합리적이라고 할 것이다.

(2) 선거운동 방법의 정비

설문조사에서 드러난 바와 같이, 선거운동 방법이 지나치게 제한적이라는 조합 직원들의 지적이 존재하는 바, 이에 대하여 선거운동 방법을 확대하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 특히 각 조합법에 의하면 ‘도로·시장 등 농림수산물부령으로 정하는 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서의 지지 호소 및 명함 배부’가 선거운동 방법으로서 허용되고 있는데, 지지 호소 및 명함 배부 외에 후보자임을 쉽게 홍보할 수 있는 실질적인 방법이 규정상 인정되지 않아서 문제가 되고 있다. 따라서 후보자의 기호나 성명을 홍보할 수 있도록 이에 대한 사항을 기재한 어깨띠나 옷을 착용할 수 있도록 허용하는 것이 우선적으로 필요한 것으로 판단된다. 이는 어깨띠나 옷의 착용은 선거비용이 많이 들지 않는 선거운동 방법이면서, 동시에 후보자가 자신을 홍보할 수 있는 매우 효율적인 방법이 될 수 있기 때문이다. 이러한 고려는 중앙선거관리위원회의 위탁선거 실태조사 결과보고서(2011)의 조사 결과와도 일치하고 있는데, 보고서에 따르면, 업무담당자를 대상으로 추가 허용되어야 할 선거운동 방법을 물었을 때, 28.3%가 현수막, 어깨띠, 피켓 등 시설물이나 소품을 이용한 선거운동을 가장 많이 꼽았음을 확인할 수 있다(그래프8).

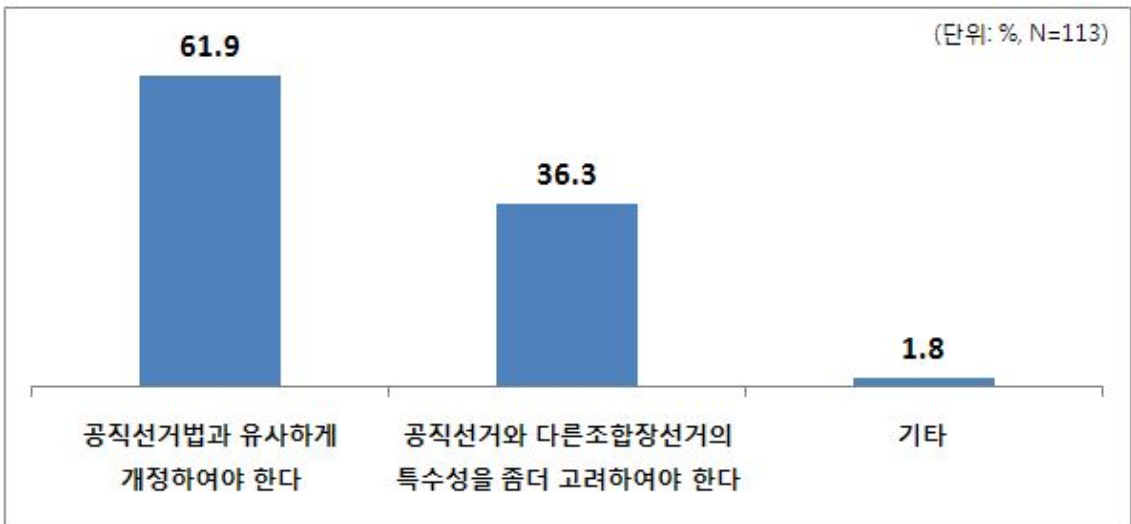
그러나 제한적인 선거운동 방법의 확대를 논하는 의견들이 제시됨과 동시에 일부의 선거운동 방법, 즉 합동연설회 제도에 대해서는 그 폐지가 논의되고 있는데, 이 제도에 관한 관리상의 어려움과 그동안의 불법적 이용을 고려하였을 때, 공직선거법에서와 마찬가지로 그 폐지를 결정하는 것이 옳다고 판단된다. 이는 위탁선거 선거운동 방법에 관한 규정을 개정함에 있어 공직선거법과 유사한 방향으로 개정해야 한다는 의견이 가장 많은 것으로 나타난 다음의 조사 결과와도 일치하는 것으로 볼 수 있다(그래프9).

<그래프8. 추가 허용되어야 할 선거운동방법>
(업무담당자 대상 조사)



* 출처: 중앙선거관리위원회(2011), 위탁선거 실태조사 결과 보고서 202p.

<그래프9. 위탁선거 선거운동방법 법률개정 방향>
(업무담당자 대상 조사)



* 출처: 중앙선거관리위원회(2011), 위탁선거 실태조사 결과 보고서 182p.

(3) 위법행위 예방 및 근절 방안의 확대

먼저, 앞서 문제점을 살펴본 바와 같이 호별방문 및 집회제한 위반죄의 실효성을 확보하기 위해서는 호별방문의 제한 주체를 현재의 ‘임원이 되려고 하는 사람’에서 후보자의 가족과 제3자를 포함하도록 ‘누구든지’로 개정하는 것이 필요하다고 보인다. 이렇게 제한 주체를 확대할 경우, 위탁관리 이후에도 문제가 되고 있는 불법적인 금품제공 행위를 더욱 예방하는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 한편 이와 더불어, 지역농업협동조합정관 제77조 제3항에 따르면 호별방문의 제한기간이 임기 만료일 전 90일부터 선거일까지로 정해져 있어 극히 단기적으로만 제한되고 있는바, 이에 대한 시정 또한 요구된다고 하겠다. 더군다나 수협법과 산림법은 각각 제53조 제2항, 제40조 제2항을 통해 농협법의 경우보다 더욱 단기적인 수준으로 제한기간을 규정하고 있는데, 그 기간이 선거일 공고일부터 선거일까지로만 한정되어 있는 실정이다. 따라서 각 조합법의 호별방문 제한기간은 모두 통일된 수준에서 확대될 필요가 있다.

한편 규정의 미비로 인하여 처벌이 필요함에도 처벌이 불가능한 경우들이 존재함을 시정하기 위해 이러한 입법적 미비의 개선을 실현하는 측면에서 관련 조항의 정비도 필요하다고 보이는데, 지적한 바와 같이 각 조합법에는 현행 공직선거법에 규정되어있는 처벌 규정들이 일부 도입되어 있지 않음으로써 문제가 되고 있으므로, 이러한 처벌 규정들의 도입에 관한 고려가 요구된다. 따라서 선거일 후의 답례를 금지하는 규정과 매수죄에 대한 과태료 부과규정, 선거공보의 경력·학력·학위·상벌에 관한 허위사실 공표에 관련하여 이의제기·공고할 수 있는 규정을 마련하여야 할 것이다.

3. 업무담당자 의견 조사

(1) 중앙부처 업무담당자 대상 조사 (2012. 9. 실시)

2012년 9월, 각 조합의 위탁선거 관련 업무를 담당하는 중앙부처 직원을 대상으로 조합장 위탁선거의 실태 및 의견을 조사하였다. 조사 대상자는 농림수산식품부 농업금융정책과 소속의 농협위탁선거 담당 실무자, 농림수산식품부 수산정책과 소속의 수협위탁선거 담당 실무자, 산림청 산림경영지원과 소속의 산림조합위탁선거 담당 실무자였으며, 조사는 설문지 조사에 의한 방식과 전화 인터뷰 방식을 혼합하여 진행되었다. 설문지는 총 13개 문항으로 구성되었으며, 각 문항에 대한 세부 문항을 선택형 질문과 서술형 질문으로 혼합하여 구성하였다. 설문지 회수 이후 불명확한 답변이 존재하는 것으로 파악된 경우, 개별적인 전화 인터뷰를 실시하여 조사의 신뢰성을 확보하고자 하였다. 각 문항에 대한 조사 결과는 다음과 같다.

중앙부처 업무담당자 조사 결과

I. 조합장 선거 위탁관리 운영실태

1. 조합장 선거 위탁관리 긍정 對 부정 평가

- 조합장 선거를 선관위가 위탁 관리하는 것에 대하여 중앙부처의 위탁선거 업무담당자 모두 긍정적으로 생각하는 것으로 나타남. 이 중 2명은 '긍정적'이라고 응답하였으며, 1명은 '매우 긍정적'이라고 답하였음.
- 과거의 금권 선거 및 지역 유착 등의 부작용이 많이 개선, 공정성 회복, 선거의 투명성 확보, 전문가를 통한 선거관리 기능이 그러한 긍정적 평가의 이유로 꼽힘.

2. 조합장 선거 위탁관리 이후 개선 평가

- 조합장선거를 선관위가 위탁관리 한 이후 조합장 선거가 이전에 비하여 얼마나 개선되었는지에 대해 중앙부처의 위탁선거 업무담당자 모두 개선되었다고 답함. 이 중 2명은 '일부 개선'이라고 응답하였으며, 1명은 '매우 개선'이라고 답함.
- 조합의 선거관리 업무의 축소 및 불법 혼탁선거 개선, 선거 준비 과정에서의 투명성과 공정성 확보, 후보자의 공정선거 의지 강화 등이 중앙부처 업무담당자가 생각하는 구체적인 개선의 내용으로 파악됨.

3. 조합의 사정이나 특수성을 이해하지 못한 관리상의 문제점에 대한 공감정도

- 조합장 선거를 선관위가 위탁관리 하는데 있어서 조합의 사정이나 특수성을 이해하지 못하여 관리하는데 문제가 있다는 지적에 대하여 중앙부처의 위탁선거 업무담당자 중 2명은 ‘공감하지 않는 편임’을 선택한 반면, 1명은 ‘매우 공감함’을 선택하여 의견이 나뉘지는 것으로 파악됨.
- 산림청의 산림조합 위탁선거 업무담당자가 ‘매우 공감함’을 선택하였으며, 그 이유로 조합장 선거를 하는 산림조합원들이 대부분 오지에 거주하고, 회원 수가 적어 투표장까지 이동하기 어렵다는 점을 꼽음. 선거관리위원회가 투표장소 선정에 있어 산림조합원들의 사정의 고려하지 못한다는 지적으로 파악됨.

4. 선거운동방법이 너무 제한적이라는 지적에 대한 공감정도

- 조합장선거의 선거운동방법이 너무 제한적이라는 지적에 대해서 중앙부처의 위탁선거 업무담당자 중 2명은 공감하는 것으로 나타남 (매우 공감함 1명 + 공감하는 편임 1명). 공감하지 않는 편이라는 응답은 1명으로 나타남.
- 공감한다고 답한 2명 모두는, 추가해야 할 선거운동 방법을 묻는 2차 질문에 대하여 선거운동 방법에 대한 제한을 없애 자유로운 선거운동을 하도록 허용해야 한다고 답함.

5. 조합장 선거 전국 동시 실시 인지 여부

- 2015년부터 수협, 농협, 산림조합의 모든 지역조합장 선거가 전국적으로 동시에 실시되도록 법 개정이 이루어진 것에 대하여 중앙부처의 위탁선거 업무담당자 100%가 이를 인지하고 있었다고 응답함.

Ⅱ. 조합장 선거 개선방안 검토

1. 위탁선거 선거운동 방법 법률개정 방향

- 각 조합의 조합장 선거운동 방법과 공직선거운동 방법 등이 상이함에 따라 혼란이 발생한다는 지적에 따라 이를 공직선거법에 준하는 방향으로 개정해야 한다는 의견이 검토되고 있는 점에 대하여 중앙부처의 위탁선거 업무담당자 100%가 공직선거법과 유사하게 개정하여야 한다고 생각하는 것으로 나타남.
- 중앙부처의 위탁선거 업무담당자 모두가 공직선거법과 유사하게 개정해야 한다고 선택하였지만, 공직선거에서 합동연설회 제도가 폐지된 것처럼 각 조합장선거의 운동 방법에 있어서도 합동연설회 제도가 폐지되어야 한다는 주장에 대해서는 의견이 나뉘는 것으로 조사됨. 2명은 폐지에 찬성하였지만, 1명은 폐지에 반대하는 것으로 나타남.

2. 위탁선거관리기본법 제정의 필요성

- 조합장 선거운동 방법, 주체 등 선거관련 사항들이 각 조합법에 의해 규칙, 정관, 규정, 규약으로 다르게 규정되고 있는 법체계상

의 문제점, 위반 시 미약한 처벌근거의 문제점, 조합장 선거의 전국적 동시 실시에 따른 선거 관리상의 어려움에 관한 문제점들이 지적되고 있고, 이와 함께 제도의 통일적 개선 및 신설이 논의되고 있는바, 이에 대한 종합적인 해결을 위해 ‘위탁선거관리기본법’을 제정할 필요가 있다는 주장에 대하여 중앙부처의 위탁선거 업무 담당자 중 2명은 찬성, 1명은 반대하는 것으로 나타남.

- 찬성 의견의 경우, 후보자 등록절차와 기한, 선거운동 방법과 제한, 기부행위의 제한, 위반행위의 단속 및 조사 등 선거관리 전반에 관한 공통사항, 선거권자, 선거운동 기간, 선거운동 방법, 공정선거, 위법행위자 당선무효 및 처벌규정 등을 위탁선거관리기본법에서 공통적으로 규율하는 것이 바람직한 사항으로 꼽음.
- 반대 의견의 경우, 조합마다 다르게 규정되어야 할 부분을 제외하여 개별조합의 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 위탁선거관리기본법이 제정된다고 하더라도, 그 제정에 동의하지 않는다고 응답함. 이에 대한 이유로, 문제가 되는 관련 조항의 정비만으로도 위탁선거의 개선이 이루어진다면 굳이 위탁선거관리기본법을 제정할 필요가 없을 것이라고 답하면서 위탁선거관리기본법을 제정하는 것 자체가 재정적, 시간적 낭비일 수 있음을 지적함. 다만, 응답자가 담당하고 있는 조합의 이해와 관련되어 기본법 제정에 반대하는 것은 아니라고 덧붙임.
- 위탁선거관리기본법의 합리적 제정에 있어, 조합의 자율성을 최대한으로 보장하기 위해 반드시 고려되어야 할 조합의 특수한 사정 및 달리 규정해야 할 부분 등을 묻는 질문에 대하여 산림조합 위탁선거 업무담당자가 '투표장소 및 선거운동 장소'라고 응답함. 투표권자인 산림조합원의 수가 적고, 대부분 임업인으로 산촌에 거주하기 때문에 산림조합장 선거에 있어 선거운동 방법과 선거장소 등이 충분히 고려되어야 한다고 의견을 제시함.

3. 선거기간과 선거운동기간의 통일

- 현재 각 조합법이 다르게 정하고 있는 선거기간과 선거운동기간에 있어 관리상의 혼란을 막기 위해, 선거기간의 경우 후보자 등록 신청일부터 선거일까지 13일로 선거기간을 통일하자는 지적이 있고, 선거운동기간의 경우 후보자 등록이 완료된 시점부터 선거일 전날까지로 통일하자는 지적이 있는데, 중앙부처의 위탁선거 업무담당자는 각각에 대하여 100% 모두 동의함.

4. 단체의 후보자 초청토론회 허용

- 활발한 토론과 용이한 후보자 평가를 위해 단체의 후보자 초청토론회를 허용하자는 주장에 대하여 중앙부처의 위탁선거 업무담당자 중 2명은 찬성, 1명은 반대하는 것으로 나타남.
- 반대의견의 경우, 관련 단체의 선거개입 여지와 후보자의 관련 단체 지원 등 특정 공약이 제시될 가능성을 반대 이유로 제시함.

5. 선거일 후 답례금지 규정 신설

- 선거기간 전과 중에 투표매수 또는 기부행위를 약속한 후 당선, 낙선한 후에 금품 향응을 제공하는 사례를 방지하기 위하여 선거일 후 답례금지 규정을 신설하자는 주장에 대하여 조사 대상 중앙부처의 위탁선거 업무담당자 100%가 찬성 의견을 보임.

(2) 선관위 및 지역조합 업무담당자 대상 설문 (2012. 9. 실시)

2012년 9월, 각 조합의 위탁선거 업무담당자를 대상으로 위와 동일한 내용의 인터뷰를 청하였다. 처음에는 농협, 수협, 산림조합의 업무담당자 모두가 인터뷰 실시에 동의하였으나, 이후 농협과 수협의 업무담당자가 아직 소속기관의 공식적 의사가 정해지지 않은 상태에서 인터뷰를 통한 의견 표명을 하는 것에 조심스러운 입장을 취하며 거부 의사를 밝혀왔고, 결국 산림조합의 위탁선거 업무담당자만이 인터뷰에 응하였다. 산림조합 업무담당자를 대상으로 한 인터뷰 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저, 조합장 선거의 관리를 선관위에 의무적으로 위탁하는 것에 대하여 매우 긍정적으로 평가하고 있었는데, 그에 대한 이유로 '산림조합장 선거가 전체 조합원 선거방법으로 변경되어 조합 당 평균 조합원 수가 3,000명 정도인데 이를 선관위에 위탁 하지 않을 경우 조합이 정부의 행정망 등을 이용 할 수 없어 선거업무 관리에 어려움을 겪게 될 것이고 불법선거 단속 등에도 어려움이 있을 것이기 때문'이라고 답하였다. 또한, 선관위를 통한 조합장 선거의 위탁관리 실시 이후 조합장 선거가 매우 개선되었다고 평가하고 있었는데, 구체적으로 선거업무 관리 및 불법선거 단속 측면에서 개선되었다고 생각하였다.

선관위가 조합장선거를 위탁관리 함에 있어, 조합의 개별 사정이나 특수성을 이해하지 못하고 있다는 지적에 대해서는 공감하지 않는 편이라고 답하였으며, 2015년부터 모든 지역조합장 선거가 전국적으로 동시에 실시될 것이라는 사실과 이와 관련한 법 개정 사항에 대하여 인지하고 있는 상태라고 응답했다. 한편, 위탁선거관리기본법 제정의 필요성에 대하여 긍정적으로 여기고 있었는데, 이와 관련하여 산림조합의 조합원이 농협 및 수협의 조합원인 경우가 다수 있으므로 선거에 관한 전반적인 업무가 위탁선거관리기본법에서 공통적으로 규율되는 것이 유리 할 것이라는 의견을 내놓았다. 다음으로, 조합장 선거운동의 방법이 너무 제한적이라는 기존의 지적에 대하여 공감하고 있는 편이었고, 구체적으로 현행 조합장 선거 시에 선거운동을 후보자 본인만 할 수 있도록 하고 있어 제한적이라고 생각한다라는 개별 의견을 내놓았다. 각 조합의 조합장 선거운동 방법을 공직선거법과 유사한 수준으로 개정해야 한다는 기존 의견에는 동의한다고 답하였으며, 현존하는 합동 연설회 제도에 대해서는 폐지해야 한다는 생각을 가지고 있었다. 또한, 기존의 두 의견 즉, 농협, 수협, 산림조합의 조합장 선거기간을 통일해야 한다는 의견과 선거운동 기간을 통일해야 한다는 의견 모두에 대하여 찬성하였다. 다만 단체의 후보자 초청토론회를 허용하는 것에 대해서는 반대하였는데, 이에 대한 이유로 산림조합원 대부분이 산촌의 고령자들로 초청토론회를 하여도 큰 실효성이 없을 것으로 판단되며, 초청토론회 개최에 따른 비용만 발생 될 것으로 예상한다고 응답하였다. 마지막으로, 선거일 후 답례금지 규정을 신설해야 한다는 주장에 대하여 찬성의 의견을 보였다.

다음에서는 중앙선거관리위원회 위탁선거 실태조사 결과보고서(2011)의 위탁선거 업무담당자 대상 조사의 주요 결과를 첨부하여, 일부 조합의 업무담당자만을 대상으로 실시되어 한계점을 보였던 상기한 인터뷰 조사 결과를 보충하고자 한다. 이러한 조사 결과 요약에는 각 조합의 직원을 대상으로 한 조사 결과가 충분히 포함되어 있어 조합의 의견을 파악하기에 적절하다.

위탁선거 업무담당자 조사 결과 요약

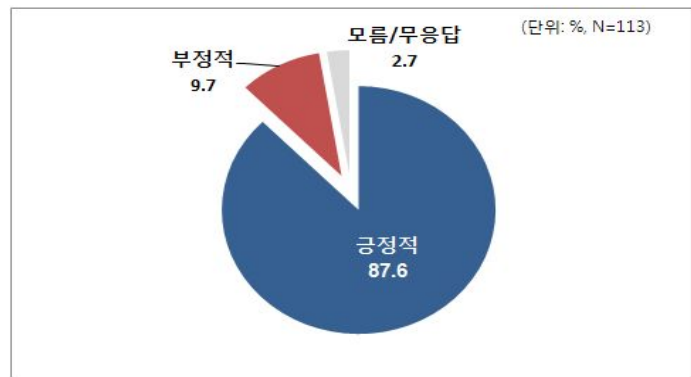
- 중앙선거관리위원회 위탁선거 실태조사 결과보고서(2011)-

I. 조합장 선거 위탁관리 운영실태

1. 조합장 선거 위탁관리 긍정 對 부정 평가

- 조합장 선거를 선관위가 위탁 관리하는 것에 대하여 조합장 위탁 선거 업무담당자의 87.6%는 긍정적으로 생각하는 것으로 나타남. 반면, 부정적이라는 응답은 9.7%로 낮게 나타남.

[조합장 선거 위탁관리 긍정 對 부정 평가]



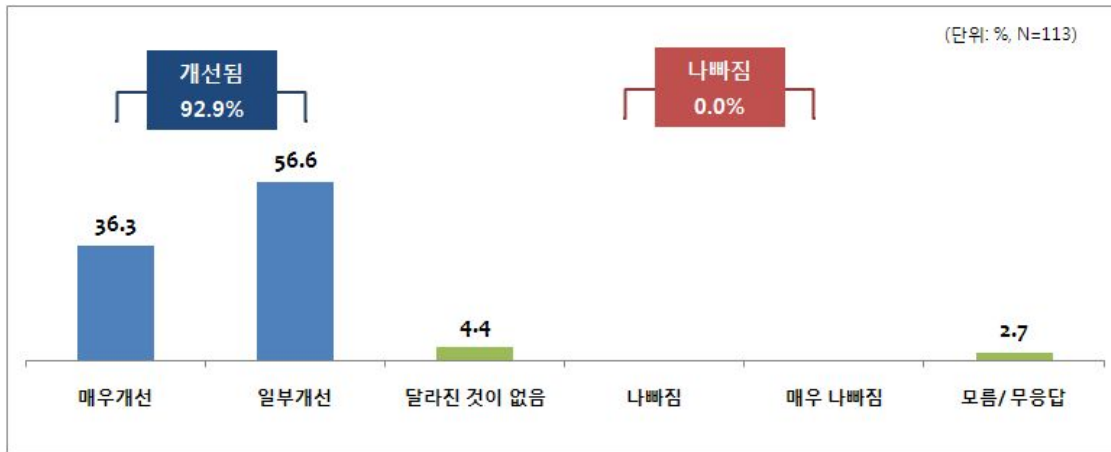
- 조합장 선거 위탁관리에 대해 부정적으로 평가한 이유(부정적 평가자 기준)로는 ‘자정 노력을 통해 자체적인 선거 관리를 지켜야 해서’, ‘조합장선거는 조합자체에서 관리하여야 문제가 없어서’, ‘조합의 자

울성을 침해해서' 등의 이유가 다양하게 나타났음.

2. 조합장 선거 위탁관리 이후 개선 평가

- 조합장선거를 선관위가 위탁관리 한 이후 조합장 선거가 이전에 비하여 얼마나 개선되었는지에 대해 조합장선거 업무담당자의 92.9%는 개선(매우+ 일부개선) 되었다고 생각하는 것으로 나타남. 반면, 나빠졌다(매우 + 나빠졌다)는 응답은 0%로 나타남.

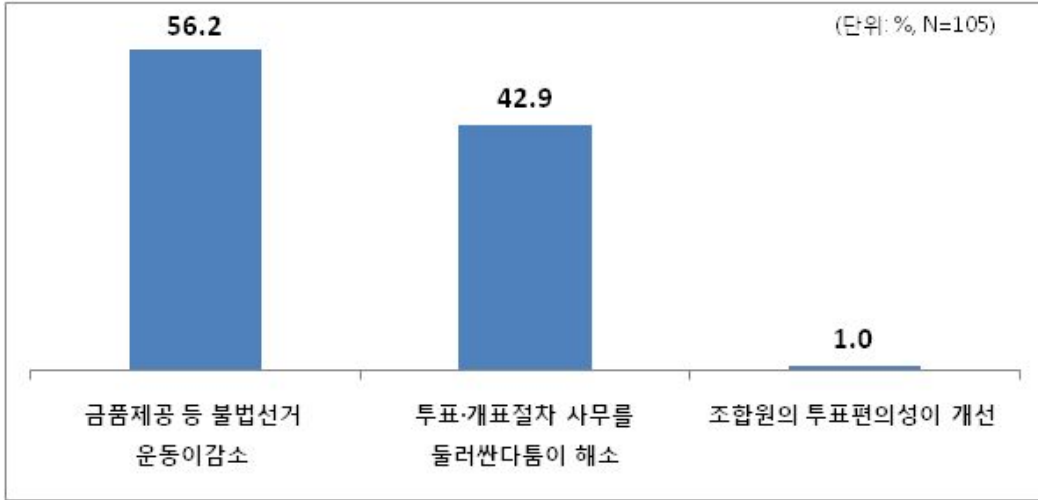
[조합장 선거 위탁관리 이후 개선 평가]



3. 조합장 위탁선거 관리 이후 개선 사항 (조합장 선거 개선 응답자 기준)

- 조합장선거를 선관위가 위탁관리 한 이후 가장 개선된 사항에 대하여 조합장선거 업무담당자의 56.2%는 금품제공 등 불법선거운동 감소를 꼽음. 그 다음으로 투표 및 개표절차 사무를 둘러싼 다툼 해소가 42.9%로 높게 나타남.

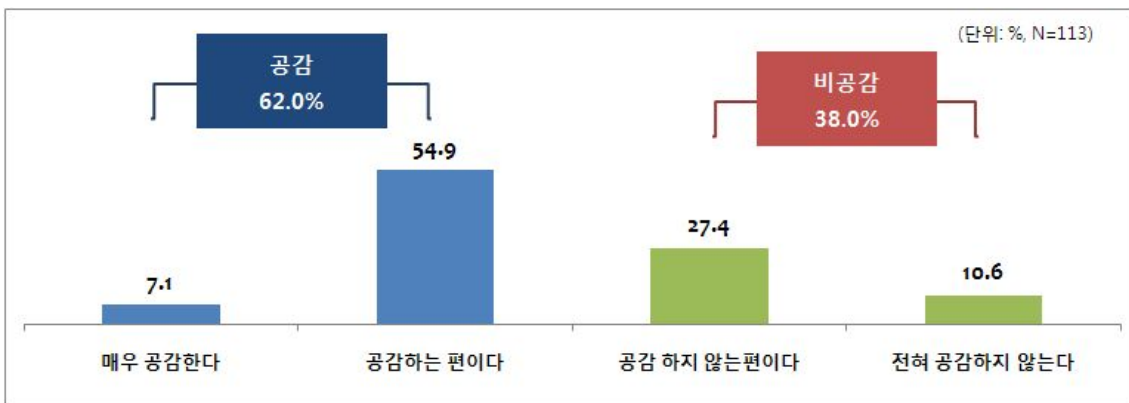
[조합장 위탁선거 관리 이후 개선 사항 (조합장 선거 개선 응답자 기준)]



4. 조합의 사정이나 특수성을 이해하지 못한 관리 문제 공감정도

■ 조합장 선거를 선관위가 위탁관리하는데 있어서 조합의 사정이나 특수성을 이해하지 못하여 관리하는데 문제가 있다는 지적에 대하여 조합장선거 업무담당자의 62.0%는 공감(매우 공감 + 공감하는 편)하는 것으로 나타남. 반면 공감하지 않는다는 응답(전혀 + 공감하지 않는 편)은 38.0%로 나타남.

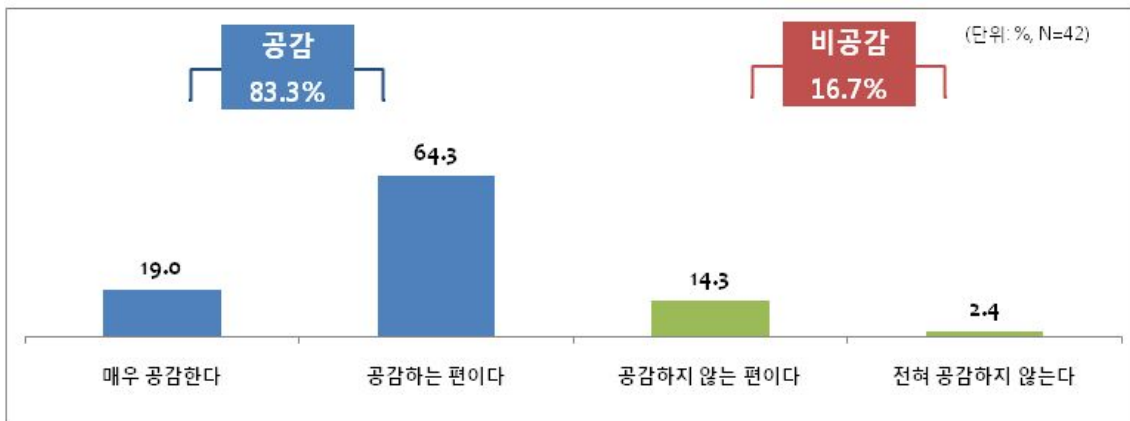
[조합의 사정이나 특수성을 이해하지 못한 관리 문제 공감정도]



5. 선거운동방법이 너무 제한적이라는 지적에 대한 공감정도 (조합 직원 기준)

- 조합장선거의 선거운동방법이 너무 제한적이라는 지적에 대해서 조합직원의 83.3%는 공감(매우 + 공감하는 편)하는 것으로 나타남. 반면, 공감하지 않는다(전혀 + 공감하지 않는 편)는 응답은 16.7%로 낮게 나타남.

[선거운동방법이 너무 제한적이라는 지적에 대한 공감정도(조합 직원 기준)]

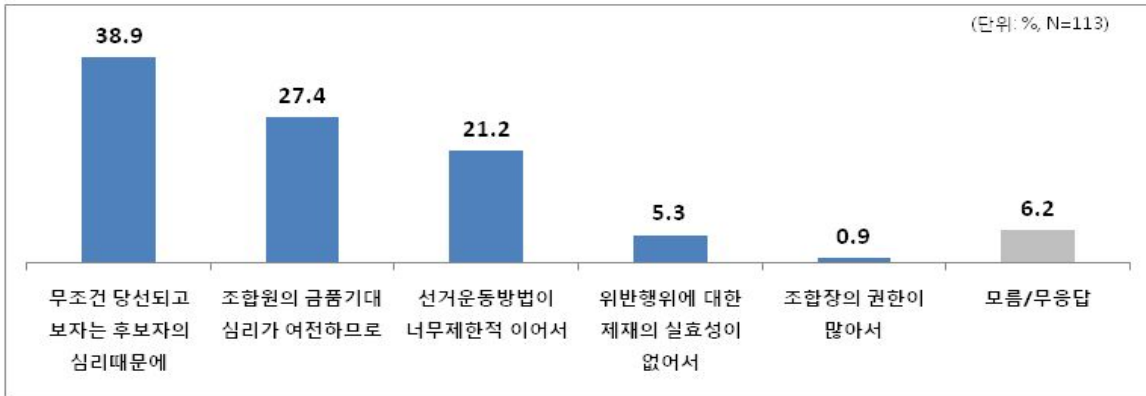


II. 조합장 선거의 공명성 검토

1. 조합장 선거 위법행위 발생원인

- 선거운동과정에서 위법행위가 발생하는 가장 큰 원인으로 조합장 선거 업무담당자의 38.9%는 무조건 당선되고 보자는 후보자의 심리를 꺾었음. 그 다음으로 조합원의 금품기대심리 27.4%, 선거운동방법이 너무 제한적이어서 21.2%, 위반행위에 대한 제재의 실효성이 없어서 5.3% 등의 순으로 높게 나타남.

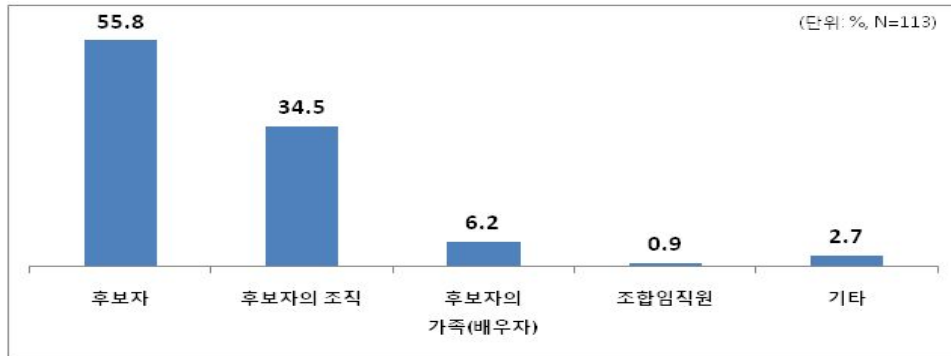
[조합장 선거 위법행위 발생원인]



2. 조합상 선거 시, 가장 주된 법 위반행위자

- 조합장선거에서 발생하는 가장 주된 법 위반행위 중 가장 주된 위반자로 조합장 선거 업무담당자의 55.8%는 후보자를 꺾음. 그 다음으로 후보자의 조직 34.5%, 후보자의 가족(배우자) 6.2%, 조합임직원 0.9% 등의 순으로 높게 나타남.

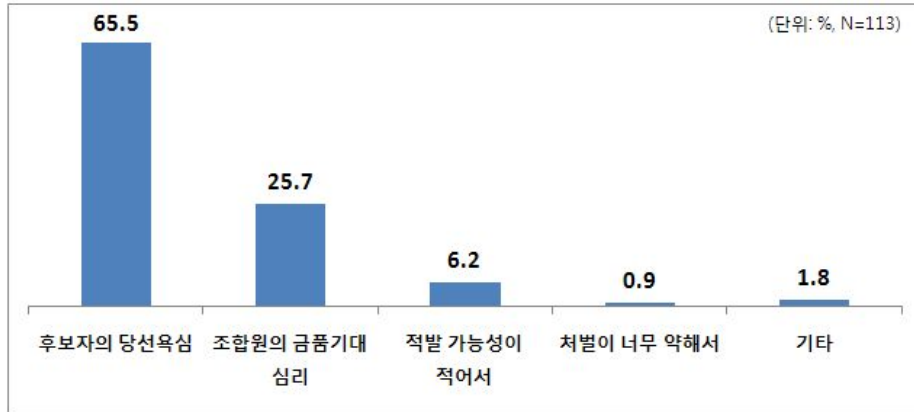
[조합상 선거 시, 가장 주된 법 위반행위자]



3. 금품제공 등 불법행위 발생원인

- 조합장선거에서 금품제공 등 불법행위가 발생하는 가장 큰 이유로 조합장 선거업무 담당자의 65.5%는 후보자의 당선욕심을 꺾았음. 그 다음으로 조합원의 금품기대심리 25.7%, 적발가능성이 적어서 6.2% 등의 순으로 높게 나타남.

[금품제공 등 불법행위 발생원인]

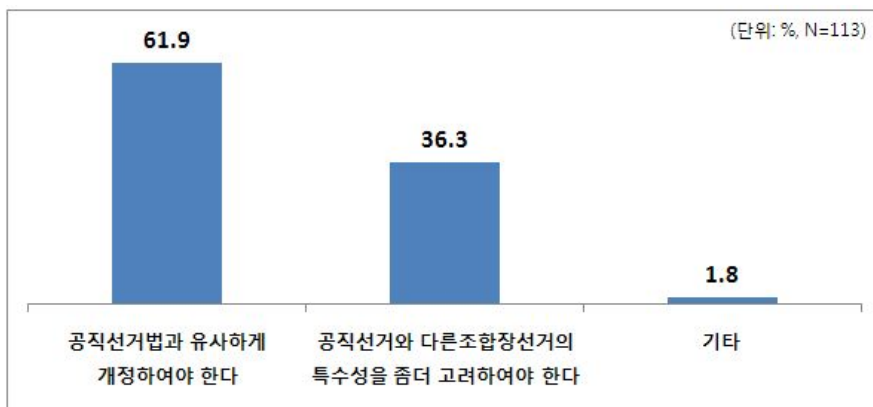


Ⅲ. 조합장 선거 개선방안 검토

1. 위탁선거 선거운동방법 법률개정 방향

- 최근 각종 위탁선거 선거운동방법과 공직 선거운동방법 등이 상이함에 따라 혼란이 발생한다는 이유로 공직선거법에 준하는 방향으로의 개정이 검토되고 있는 점에 대하여 조합장 선거 업무담당자의 61.9%는 공직선거법과 유사하게 개정하여야 한다고 생각하는 것으로 나타남. 반면, 공직선거와 다른 조합장 선거의 특수성을 좀 더 고려하여야 한다는 36.3%로 낮게 나타남.

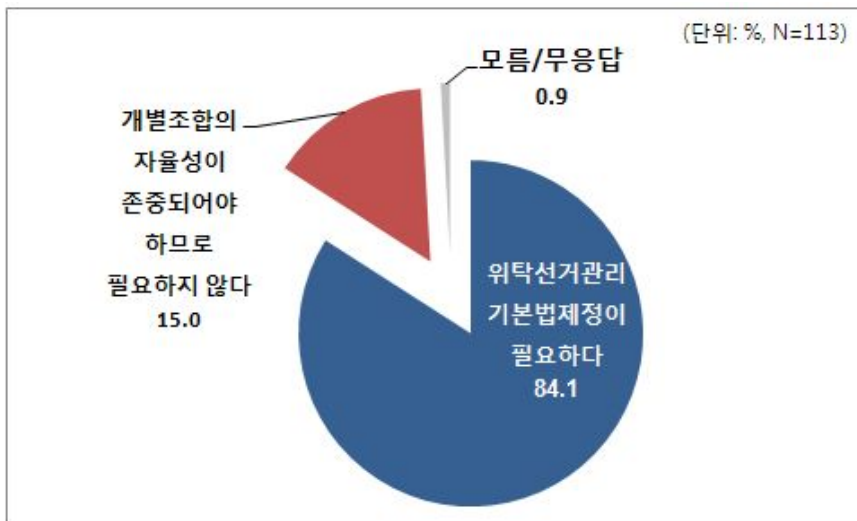
[위탁선거 선거운동방법 법률개정 방향]



2. 위탁선거관리기본법 제정의 필요성

- 농업협동조합법, 수산업협동조합법, 산림조합법 등 개별법에서 규정하고 있는 조합장선거의 선관위 위탁을 통합해서 관리하기 위하여 「위탁선거관리기본법」을 제정할 필요가 있다는 주장에 대하여 조합장 선거 업무담당자의 84.1%는 필요하다고 응답함. 반면, 필요하지 않다는 응답은 15.0%로 낮게 나타남.

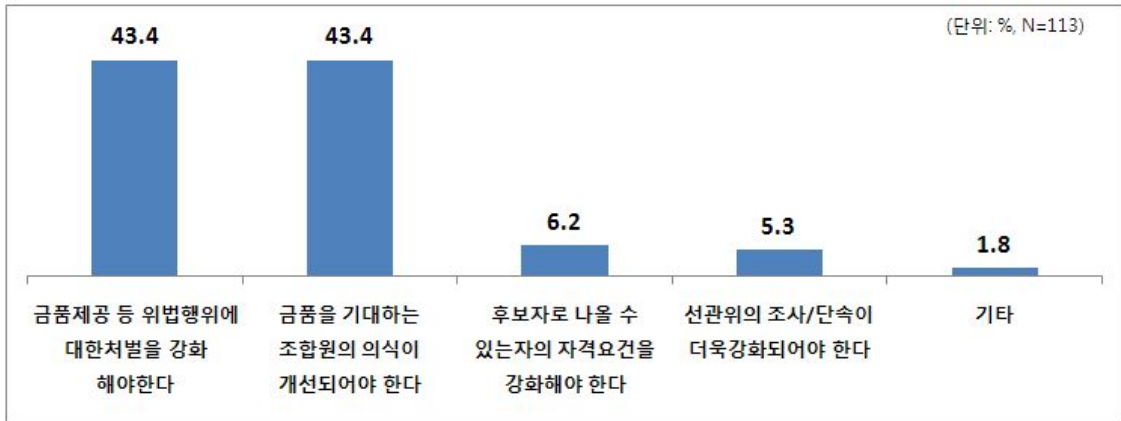
[위탁선거관리기본법 제정의 필요성]



3. 금권선거운동 근절 방안

- 조합장선거에서 여전히 나타나고 있는 금품제공 등 금권선거를 근절하기 위해서 가장 필요한 것으로 조합장 선거 업무담당자는 금품제공 등 위법행위에 대한 처벌 강화(43.4%)와 금품을 기대하는 조합원의 의식 개선(43.4%)을 많이 꼽음. 그 다음으로 후보자로 나올 수 있는 자의 자격요건 강화(6.2%), 선관위의 조사/단속 강화(5.3%)등의 순으로 높게 나타남.

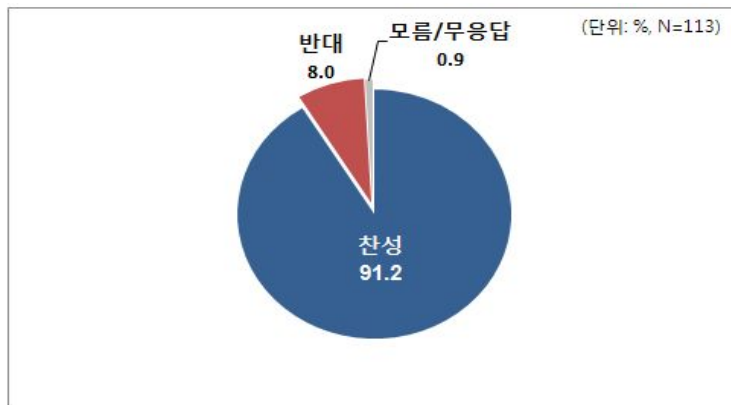
[금권선거운동 근절 방안]



4. 조합장 선거 전국 동시 실시 찬반 여부

■ 지역 조합장 선거를 전국적으로 동시에 실시하는 방안이 논의되고 있고 실제 농협의 경우 이런 방향으로 개정이 이루어진 것에 대하여 조합장 선거 업무담당자의 91.2%는 찬성하는 것으로 나타남. 반면, 반대한다는 응답은 8.0%로 낮게 나타남.

[조합장 선거 전국 동시 실시 찬반 여부]



5. 조합장 선거 전국 동시 실시 찬성 이유(찬성응답자 기준)

(단위: %)

조합장 선거 전국 동시 실시 찬성 이유 (찬성응답자 기준)	N=103 (중복응답)
동시실시에 따른 선거비용을 절감할 수 있어서	20.4
효율적인 선거관리가 되어서	12.6
과중되는 업무를 경감할 수 있어서	5.8
동시선거에 따른 인력이 절감되어서	2.9
전체분위기를 공정 선거위주로 할 수 있어서	2.9
선거분위기를 형성 할 수 있어서	1.9
선거시기를 예측 할 수 있어서	1.9
업무의 편리성으로 직원들의 업무가 경감되어서	1.9
예측가능성해서	1.9
일제선거로 농협의 이미지를 개선할 수 있어서	1.9

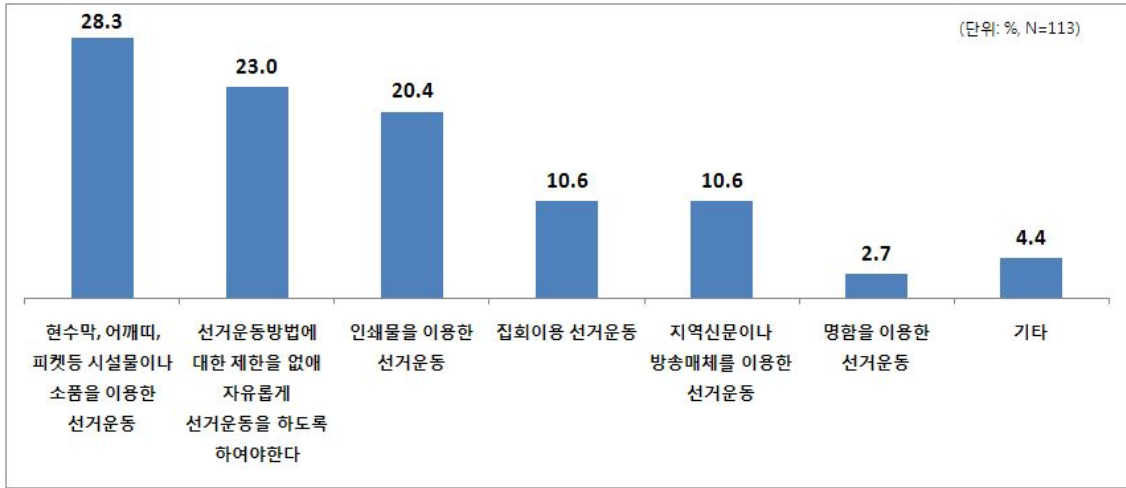
(※ 모름/무응답 제외, 1% 이하 생략)

6. 추가 허용되어야 할 선거운동방법

- 조합장 선거의 선거운동방법으로 추가로 허용되어야 할 방법으로 조합장 선거 업무담당자의 28.3%가 현수막, 어깨띠, 피켓 등 시설물이나 소품을 이용한 선거운동을 가장 많이 꼽음.

그 외의 방법으로는 선거운동방법에 대한 제한을 없애 자유롭게 선거운동을 하도록 하여야 한다 (23.0%), 인쇄물을 이용한 선거운동 (20.4%), 집회이용 선거운동 (10.6%), 지역신문이나 방송매체를 이용한 선거운동 (10.6%) 등의 순으로 높게 나타남.

[추가 허용되어야 할 선거운동방법]



제3장 위탁선거관리기본법의 입법절차에 관한 검토

I. 위탁선거관리기본법 제정에 있어 입법절차의 의의

위탁선거관리기본법의 제정이 이루어지게 된다면, 이 법은 여러 부처와 단체의 이해와 관련되게 된다. 다양한 이해관계가 관련되는 법률의 제정과 개정에서 이러한 이해관계가 얼마나 합리적으로 조정될 수 있는지 여부가 입법의 성공여부, 나아가 입법 후의 법률의 실효성을 담보하는 열쇠가 된다. 입법의 필요성이 인정되고 그 취지가 아무리 훌륭하다고 하더라도 저마다의 입장을 가지는 각 부처와 이해관계인의 의견조정 없이는 법률안의 통과는 매우 어려울 것이며, 설사 입법이 되더라도 그 이후의 법률의 준수를 통한 정책의 실효성이 담보되기 어려울 것이다. 또한 나아가 입법과정의 민주화도 실현되기 어려울 것이다. 따라서 입법과정에 있어서의 이해관계의 조정은 매우 중요한 의미를 가지며, 이 점은 위탁선거관리기본법에 있어서도 마찬가지이다.

이 장에서는 이러한 입법절차의 중요성에 대한 인식을 바탕으로 위탁선거관리기본법의 입법절차에 대해 검토해보고자 한다. 먼저 입법절차에 대한 개괄적 정리를 하고자 한다. 구체적으로는 중앙선거관리위원회가 선거관리위원회법에 규정된 의견제출권을 행사함으로써 위탁선거관리기본법의 제정안을 국회에 제출하는 경우와 의원발의 법률안으로 입법절차가 진행되는 경우를 나누어 살펴보고자 한다. 이를 통해 입법절차에 대해 정확히 이해하고 위탁선거관리기본법의 제정에 있어 충돌하는 이해관계의 조정을 위한 절차적 방안을 모색하고자 한다. 입법절차와 관련하여서는 법제전문가의 자문을 구하였고, 이 내용도 함께 반영하여 검토한다.

II. 입법절차에 대한 일반적 검토

1. 중앙선거관리위원회의 의견제출권과 입법절차

(1) 중앙선거관리위원회의 입법권한

중앙선거관리위원회의 입법권한은 헌법상 인정된 규칙제정권을 중심으로 논의된다(헌법 제114조 제6항). 그러나 중앙선거관리위원회는 규칙제정권 이외에도 선거관리위원회법에 근거한 의견제출권을 통하여 선거관계 법률의 제·개정에 참여할 수 있다(선거관리위원회법 제17조 제2항). 즉 이 때의 의견제출권은 입법참여권의 의미를 갖게 된다. 위탁선거관리기본법의 제정에 중앙선거관리위원회가 적극적 역할을 담당하려고 하는 경우에는 의견제출권의 행사를 통해서 가능하게 되므로, 이하에서는 의견제출권을 중심으로 검토해보고자 한다.

(2) 중앙선거관리위원회의 의견제출권

중앙선거관리위원회의 의견제출권은 1992년 선거관리위원회법에 도입되었다. 이러한 제도의 도입은 선거관리위원회가 선거의 운영과 관리에 있어서는 전문적 지식, 풍부한 경험 그리고 많은 자료들을 축적하고 있다는 점, 선거관계 법률의 제·개정 필요성 등을 가장 잘 인식하고 있다는 점 등을 고려하여 이루어지게 되었다. 이처럼 의견제출권의 인정을 통해 중앙선거관리위원회는 정부나 국회가 인식하고 있지 못한 부분들에 대해서도 제도의 보완이나 신설 등을 요청할 수 있게 되었는데, 중앙선거관리위원회의 의견제출권은 다음과 같은 의의를 가진다.

첫째, 중앙선거관리위원회가 정부의 법률안제출권에 준하는 권한을 갖게 되었다는 점이다. 선거관리위원회의 업무는 그 성질상 행정작용에 속한다고 볼 수 있지만, 우리나라의 경우 선거관리위원회는 입법·행정·사법으로부터 독립된 기관으로서의 지위를 가진다. 이러한 점은 우리나라의 정치적 경험 등에 기인하는 것으로 선거관리의 공정성 여부가 매우 민감한 사안이라는 것을 고려하여 독립된 기관으로서 선거관리위원회를 설치하고 있는 데서 기인한다. 즉 실제 기능과는 달리 조직법적으로 정부와 분리된 기관인 선거관리위원회의 의견제출권을 통해 독자적이고 적극적으로 법률 제·개정의견을 제출할 수 있게 되었으며, 정부의 법률안제출권에 준하는 권한을 행사할 수 있게 되었다.

둘째, 중앙선거관리위원회의 의견제출권은 그러나 정부의 법률안제출권과 구별되는 측면을 또한 갖는다. 정부의 법률안제출권은 헌법에 근거한 권한이다(헌법 제52조). 정부의 법률안 제출의 경우 직접 국회에 제출하게 되며, 국회는 그 법률안을 접수하여 반드시 안건으로 다루어야 한다. 물론 소관 상임위원회나 본회의에서 그 법률안을 심의·의결할 것인지, 보류·폐기할 것인지에 관한 것은 전적으로 국회의 권한에 속한다. 그러나 중앙선거관리위원회의 의견제출권은 헌법이 아닌 법률에 근거하고 있다. 제출 절차는 중앙선거관리위원회가 직접 국회에 제출하도록 하고 있으며, 제출된 의견은 원칙적으로 행정안전위원회를 소관 상임위원회로 한다.

국회법 제37조(상임위원회와 그 소관) ① 상임위원회와 그 소관은 다음과 같다.

7. 행정안전위원회

나. 중앙선거관리위원회 사무에 관한 사항

선거관계법의 제·개정의견을 국회에 제출하기 전에 중앙선관위의 담당부서에서는 공청회, 세미나, 토론회 등을 개최하여 다양한 방법으로 국민의 의견을 수렴할 수 있다(선거관리위원회 법제업무운영규정 제21조 제2항). 중앙선관위가 제출한 안이 행정안전위원회를 거쳐 본회의로 넘겨지면 국회에서는 정부제출 법률안이 아닌 의원발의 법률안으로 분류하여 이후 절차를 진행하게 된다.

2. 의원발의법률안의 입법절차

의원발의법률안은 협의로는 국회의원이 주체가 되어 발의한 법률안을 의미하며, 광의로는 정당에서 입안하여 의원명의로 발의한 법률안까지 포함하는 의미로 사용된다. 의원발의법률안의 입안과정은 ① 입법정보의 수집·분석과 입법정책의 결정, ② 법률안의 초안 작성, ③ 초안 검토, ④ 의견수렴, ⑤ 법률안 확정, ⑥ 법률안 발의 순으로 이루어지는 것이 일반적이다.

법률안이 국회에 발의 또는 제출되면 국회의 심의과정이 진행된다. 국회심의과정을 개괄적으로 살펴보면 ① 발의 또는 제출된 법률안의 본회의 보고, ② 소관위원회 회부, ③ 입법예고, ④ 소관위원회 심사, ⑤ 법제사법위원회의 심사, 예외적으로 ⑥ 전원위원회 심사, ⑦ 본회의 의결 및 공포 순으로 이루어진다.

국회에서 의결된 법률안이 정부에 이송되어 오면 법제처는 국무회의 상정 안건의 작성요령에 따라 법률공포안을 작성하여 국무회의에 상정한다. 국무회의의 심의를 마치면 대통령이 서명하고 국무총리 및 관계 국무위원이 부서를 하며, 대통령이 이를 공포한다. 다만 대통령은 법률안에 이의가 있을 때 이의서를 붙여 국회로 환부하고 그 재의를 요구할 수 있으며, 국회의 폐회 중에도 또한 같다(헌법 제53조). 재의요구된 법률안은 국회에서 재의에 붙인 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 법률로 확정되고, 대통령은 확정된 법률이 정부로 이송된 후 지체 없이 공포하여야 한다.

III. 위탁선거관리기본법의 입법절차

1. 법률안의 제출방식

(1) 중앙선거관리위원회 의견제출방식과 의원발의방식

위탁선거관리기본법의 필요성이 긍정되는 경우 그 제정과정에서 먼저 어떠한 방식으로 법률안이 제출될 것인지에 대한 검토부터 필요하게 된다. 앞서 입법절차에서 중앙선관위의 의견제출방식과 의원발의방식의 입법절차에 대해 살펴보았다. 선

관위 의견제출방식의 경우 선관위가 선거의 운영과 관리에 있어서는 전문적 지식, 풍부한 경험 그리고 많은 자료들을 축적하고 있다는 점, 선거관계 법률의 제·개정 필요성 등을 가장 잘 인식하고 있다는 점, 정부나 국회가 인식하고 있지 못한 부분들에 대해서도 제도의 보완이나 신설 등을 요청할 수 있다는 점 등이 장점으로 인정된다. 이러한 입법내용에 대한 전문성은 실제로 국회통과비율이 비교적 낮은 의원발의방식에 비해 장점으로 작용할 수 있을 것이다. 즉 의원발의방식의 경우 국회의원의 비전문성, 충분한 의견수렴절차를 거치지 못하는 점 등이 단점으로 지적될 수 있다.

(2) 법제전문가 자문내용

위탁선거관리기본법의 법안제출방식과 입법절차를 실무적 차원에서 검토하기 위하여, 다양한 부처와 기관의 이해관계가 경합하는 법률의 제정 또는 개정에 참여한 경험이 있는 법제전문가의 자문을 구하였다. 먼저 이들은 위탁선거관리기본법의 제정을 통한 위탁선거의 통일적 관리에는 모두 찬성의 입장을 표시하였다. 그러나 법률안의 입안형식에 대해서는 중앙선관위 의견제출방식과 의원발의방식 중 어느 한쪽을 더 적합한 방식으로 선택하기보다는 각각의 장단점을 분석하고 중립적인 입장을 취하였다.

먼저 전문가 A의 견해부터 살펴보면 중앙선관위 의견제출방식으로 진행되는 경우 소관위원회는 원칙적으로 행정안전위원회가 될 것이지만(국회법 제37조 제1항 제7호 나목), 선거관리위원회가 현행법의 개정을 통한 위탁선거관리기본법의 제정을 주도하는 경우 위탁사무의 대상이 된 각 자치조직이 포함된 해당부처와 관련위원회의 다양한 의견 제시가 발생할 것으로 예상되고, 따라서 소관 상임위원회를 거치더라도 2차적으로 법제사법위원회 등에서 재논의되거나 장기 계류될 수 있는 여지가 있음을 우려하였다. 의원발의방식을 선택하는 경우에는 절차가 간소화되어 기간을 단축할 수 있는 장점이 있으나, 각종 의견수렴절차가 생략됨으로써 이해관계의 조정이 미흡하여 국회 입법과정에서의 의견충돌로 장기간 심사가 계속될 수 있을 것이란 지적을 하였다.

전문가 B의 경우에도 위탁선거관리기본법은 각 조합의 특성보다는 이를 보다 공정하고 통일적으로 규율하기 위한 조합장 선출방법에 관한 사항을 규율하기 위한 것이므로 소관위원회는 행정안전위원회가 되는 것이 적합하다고 보았다. 그리고 위탁선거업무를 담당하게 될 중앙선거관리위원회가 주도적으로 입법과정을 이끌 경우 불필요한 정치적 논란이나 오해를 가져올 우려가 있음을 지적하였다. 또한 의원입법으로 발의되는 경우에는 관련 단체의 이해관계를 적절히 조정하고 영향력을 배제시킬 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다고 보았다. 이상의 내용을 간단히 정리하면 다음과 같다.

<표6. 위탁선거관리기본법 제정의 필요성과 규율필요사항에 관한 법제전문가 자문>

	소속	위탁선거관리기본법 제정의 필요성	위탁선거관리기본법 규율필요사항
전문가 A	국회 의사국 서기관 법학박사	긍정	수탁주체, 위탁선거 대상, 위탁사무의 범위, 위탁절차, 선거사무의 관리, 투표·개표, 위탁비용, 벌칙 등
전문가 B	한국법제연구원 부연구위원 법학박사	긍정	의무위탁의 법적 근거, 선거운동의 주체, 자율성과 공정성을 확보하기 위한 규율, 공직선거법상 준용되어야 하는 규정, 선거실시시기, 선거운동기간 등

<표7. 정부제출방식과 의원발의방식에 대한 법제전문가 자문>

	소속	선거관리위원회 의견제출방식	의원발의방식
전문가 A	국회 의사국 서기관 법학박사	- 법률이 관련되는 단체, 관련위원회의 다양한 의견제시가 예상됨 - 법률안의 국회 장기계류 가능성	- 절차의 간소화로 기간의 단축이 가능함 - 입법절차의 생략으로 인한 의견수렴 미흡으로 국회에서의 충돌이 예상됨
전문가 B	한국법제연구원 부연구위원 법학박사	- 정치적 논란이나 오해의 우려	- 관련 단체 이해관계 조정, 영향력 배제 방안의 모색이 필요함

2. 입법절차를 통한 이해관계의 조정

(1) 입법절차를 통한 이해관계 조정

앞서 입법절차의 각 단계에 대한 간략한 검토를 하였다. 국회법 등 관련 법령에

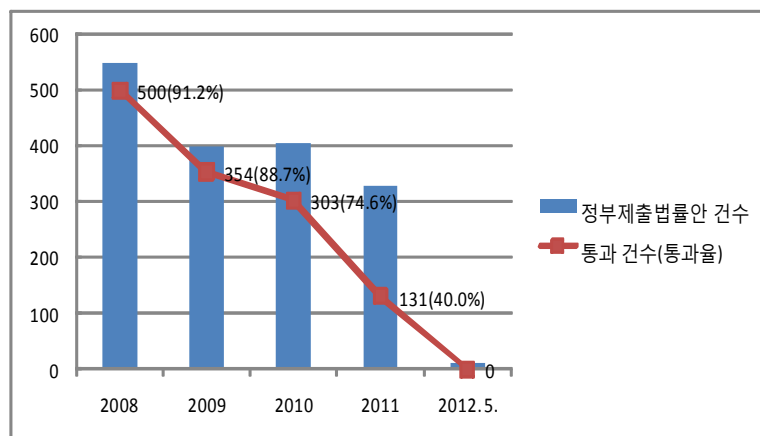
따르면 상당히 많은 단계를 거쳐 입법과정이 진행되게 되는데, 그럼에도 불구하고 충분한 이해관계의 조정이 이루어졌다고 평가되는 입법은 매우 드물다고 평가된다. 그 원인은 이해관계의 다양성으로 인한 사실상의 한계에 가장 많이 기인하겠지만, 법령에 규정된 입법절차가 원래의 취지대로 충실하게 준수되고 있지 못한 점에서도 찾을 수 있다. 즉 각각의 입법절차의 충실한 준수가 이해관계의 조정을 위한 가장 원칙적이고 효과적인 방안이라고 하겠다.

1) 입법계획제도의 충실한 활용

입법절차를 통한 이해관계의 조정과 관련하여서는 특히 국회의 심사 이전의 절차의 중요성이 강조되고 있다. 국회심사가 시작되기 전 법률안의 입안과 확정 단계에서 충분한 이해관계의 조정이 이루어지는 것이 입법의 성패를 좌우하게 된다는 것이다. 앞서 입법절차에 대한 정리에 있어서도 국회 심의 이전의 법률안의 발의·제출 절차, 국회의 심의·의결절차로 구분하여 살펴보았는데, 국회 심의 이전의 입법절차가 중요한 의미를 갖는다는 것이다.

정부제출법률안의 경우 입법의 첫 단계는 입법계획절차로부터 시작된다. 정부제출법률안의 경우 의원발의법률안의 경우보다 국회통과 비율이 높게 나타나고 있다. 그러나 정부제출법률안이 의원발의법률안의 경우보다는 국회통과비율이 높다고 하더라도 18대 국회기간 중 매년 그 비율이 낮아졌다는 분석이 있다.

<그래프10. 제18대 국회기간 중 정부제출법률안의 각 연도별 국회통과 실적>



이러한 경향은 여러 가지 원인에 기인하겠지만, 그 중 하나의 원인으로서는 입법계획제도가 충분히 실효적인 제도로 기능하지 못하고 있다는 점을 지적할 수 있다.

중앙선관위가 국회에 의견을 제출하여 소관위원회를 거쳐 본회의로 가게 되면 의원발의법률안으로 분류되지만, 국회에 제출하는 과정은 분명히 정부제출방식에 준하는 형태라고 할 수 있다. 따라서 중앙선관위도 입법계획제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다고 생각된다. 중앙선관위는 선거와 국민투표의 공정한 관리, 정당 및 정치자금에 관한 사무를 처리하기 위하여 설치된 국가기관으로 국회·정부·법원·헌법재판소와 같은 지위를 갖는 독립된 합의제 헌법기관으로서의 지위를 갖는다. 그러나 중앙선관위는 선거와 국민투표관리 및 정당사무를 담당하는 ‘행정사무를 담당하는 기관’으로서의 지위도 동시에 갖게 된다. 즉 선관위의 사무는 대체적으로 행정부에 속하는 사항이며, 따라서 수행사무의 측면에서 중앙선관위도 정부입법계획제도에 적극적으로 참여할 필요성이 인정된다.

입법계획제도는 법제처에 의해 주도적으로 진행되지만, 각 부처는 부처별 입법계획을 수립하는 역할을 한다. 정부입법계획 수립은 법제처가 매년 11월 30일까지 ‘정부입법계획 수립지침’을 각 부처에 통보하는 데서 시작된다. ‘정부입법계획 수립지침’은 정부가 다음 해에 추진할 법률안 입법계획의 작성방법, 제출시기 및 협조사항 등을 주된 내용으로 한다(법제업무운영규정 제5조). 이 지침은 정부입법정책의 기본방향과 중점분야, 다음 해의 주요 정치일정 등을 각 부처에 알려서 부처별 입법계획의 수립방향을 제시하기 위한 것이다.

입법계획 수립지침을 통보받은 각 부처는 지침에 따라 부처별 입법계획을 수립하게 된다. 부처별 입법계획에는 법령안별로 입법의 필요성, 내용요지, 추진일정, 입법에 따라 예상되는 문제점 등이 포함되어야 한다. 특히 각 법안별 입법의 필요성에는 종전의 제도운영실태, 입법추진배경, 입법으로 얻어지는 효과와 관련단체 등의 입법에 관한 의견이 있는 경우에는 그 의견을 명시하여야 하며, 추진일정에는 입안시기, 관계기관과의 협의계획, 입법예고 및 공청회 계획이 있는 경우에는 그 계획, 법제처 제출시기, 국회 제출시기와 시행예정일을 명시하여야 한다(법제업무운영규정 제6조).

각 부처가 수립한 부처별 입법계획은 다음 해 1월 15일까지 법제처에 제출하여야 한다. 이 경우 부처에 소속된 기관은 그 소속 부처의 장을 거쳐 제출하여야 한다. 법제처장은 각 부처별로 작성된 입법계획을 종합하여 정부입법계획을 수립하게 되는데, 이 과정은 단순히 각 부처가 제출한 입법계획을 취합하는 것이 아니라 입법추진일정의 적절성, 부처간 입법계획의 중복·상충 등을 조정하여 정부 전체 차원에서 종합적이고 일관성 있는 계획을 수립하는 과정이다.

2007년부터는 부처별 입법계획의 종합·조정 기능을 보다 내실있게 추진하기 위하여 부처별 입법계획에 대한 예비검토제를 도입·시행하고 있다. 예비검토제는 각 부처가 제출한 입법계획을 소관 법제(심의)관이 입법의 필요성, 입법추진일정의 적절성, 주요 정부입법정책의 반영 여부, 법안에 대한 부처간·이해관계자간 이견 여부를 사전에 심사하여 필요한 경우 입법계획을 조정함으로써 보다 현실에 맞는 정부입법계획을 수립하기 위한 것이다.

이상의 과정을 거쳐 종합·정리된 정부입법계획은 법제처가 국무회의에 보고하여 최종 확정하게 된다(법제업무운영규정 제8조). 정부입법계획은 당초 정부 내의 계획으로 시작되었으나 2000년 국회법의 개정으로 정부가 수립한 입법계획은 매년 3월 말까지 국회에도 통지하도록 함에 따라 그 의미가 더욱 커지게 되었다(국회법 제5조의 3).

따라서 입법계획제도가 충실히 운영된다면 법률안의 제출을 계획하는 각 부처는 제출시기와 방법에 대한 별도의 전략적인 고려보다는 충분한 조사와 이해관계의 수렴 등을 통하여 입법정책을 수립하고 입법계획을 충실하게 제출함으로써 입법의 효율성을 도모할 수 있다.

2) 의견수렴 및 조정절차의 적극적·실질적 활용

그 외 무엇보다 이해관계의 조정을 위해서는 의견수렴 및 그를 통한 조정절차가 적극적으로 활용될 필요가 있다. 국회 심의 전 관련 부처·기관과의 의견수렴 및 협의절차, 입법예고절차, 공청회 절차 등이 이에 해당할 것이다. 선관위가 법령의 제·개정에 대한 의견을 국회에 제출하는 경우 그 법령안에 대하여 발생할 수 있는 의견을 사전에 조정하기 위하여 그 내용과 관련이 있는 관계 기관과의 협의과정을 거칠 필요가 있다. 관련 부처 및 기관과의 이해관계의 조정과 설득을 위해서 매우 중요한 절차라고 할 수 있다. 또한 입법예고절차와 공청회절차도 의견수렴과 조정을 위해 큰 의미를 갖는다. 다만 이러한 절차들이 형식적 의미에 그치는 것이 아니라 실질적으로 그 기능을 다할 수 있도록 운영되는 것이 필요하다 할 것이다.

(2) 법제전문가 자문내용

위탁선거관리기본법의 제정과 관련하여 발생할 수 있는 이해관계 충돌의 원인과 그 해결의 방법에 대해서도 법제전문가의 자문을 구하였다. 전문가 A의 경우 부처간 갈등의 원인으로 위탁선거의 대상이 된 각 단체의 의견과 주장을 배척할 수 없는 소관 부처의 입장에 기인하여 부처간 갈등이 있을 것이라고 예상하였다. 이러한 갈등의 해결방안으로는 선거관리위원회와 각 부처가 합동으로 공청회 등을 통해 이해단체의 의견을 직접 수렴하고 조정하여 위탁선거의 필요성과 공감대를 확산시켜야 함을 언급하였다.

전문가 B의 경우 기존의 관할 행정부처에서 행사하던 조합장 선출과정에서의 영향력 등 법적·사실적 감독권한의 축소 등에 대한 우려로 인해 중앙행정기관 차원의 반대가 있을 수 있다고 보았다. 이러한 반대를 극복하기 위한 방법으로는 선거에 대한 통합관리의 장점을 논리적으로 입증할 수 있는 근거자료 확보하고 설득하는 과정이 중요하다고 지적하였다. 이상의 내용을 간단히 정리하면 다음과 같다.

<표8. 위탁선거관리기본법 제정시 갈등의 원인과 수용의 근거에 대한 법제전문가 자문>

	소속	갈등의 원인	수용의 근거
전문가 A	국회 의사국 서기관 법학박사	- 관련 단체의 다양한 입장 - 관련 단체의 의견을 고려하여야 하는 중앙부처의 입장	- 선거관리위원회와 각 부처가 공동으로 의견수렴 및 조정절차를 거쳐 위탁선거의 필요성과 공감대를 확산
전문가 B	한국법제연구원 부연구위원 법학박사	- 중앙부처의 입장에서 관할 단체에 행사하던 영향력, 법적·사실적 감독권한의 축소에 대한 우려	- 선거 통합관리의 장점을 논리적으로 입증, 설득과정

<표9. 다양한 이해관계가 관련되는 입법경험에 대한 법제전문가 자문>

	소속	법률명(법률안명)	이해관계 조정방안
전문가 A	국회 의사국 서기관 법학박사	- 산업입지 및 개발에 관한 법률 - 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	- 입법취지와 내용이 아무리 훌륭하더라도 국회심의 전 각 부처간 충분한 사전 의견조율이 없으면 법안통과는 어려움 - 해당 법률이 추구해야 할 우선적 가치를 설정하고 이에 따라 각 부처간 양보와 합리적 조정이 필요함
전문가 B	한국법제연구원 부연구위원 법학박사	- 서비스산업발전기본법(안) - 국방정보화 기반조성 및 국방정보자원관리에 관한 법률	- 입안과정에서 부처간의 충분한 업무협약이 필요함 특히 이 과정에서 당해 법률(안)의 입법의도나 목적에 대한 명확한 설명과 그에 대한 이해가 필요하며, 이 과정이 미

		<p>흡할 경우 불필요한 오해나 부처간 권한갈등의 소지가 있음</p> <p>- 다만 이러한 과정을 통해서도 해결할 수 없는 첨예한 갈등이 있을 경우에는 법률(안)의 내용에 관련 부처의 이해관계나 의사를 반영할 수 있는 구조를 만드는 것도 고려할 수 있음. 예컨대 다양한 부처의 실무자가 참여하는 실무위원회(협의회) 등을 통하여 그 의견을 최종 정책결정과정에서 반영하거나 참고하도록 함</p>
--	--	--

제4장 위탁선거관리기본법(안)의 구체적 내용 설계

I. 위탁선거관리기본법(안)의 주요 내용

1. 위탁선거관리기본법의 목적

위탁선거관리기본법은 공공단체 등의 임원을 선출하기 위한 선거의 관리를 선거관리위원회에 위탁함에 있어 필요한 사항을 종합적으로 규정하여 공공단체 등의 위탁선거가 깨끗하고 공정하게 행하여지도록 규율하고, 이를 근간으로 공공단체 등의 건전한 발전과 나아가 민주사회의 발전에 기여함을 목적으로 한다.

2. 위탁선거관리기본법의 기본원칙

위탁선거관리기본법은 선거의 관리를 위탁받은 선거관리위원회가 준수하여야 할 기본원칙으로 민주적 절차에 근거한 선거의 공정성을 확립하고자 한다. 즉 선거의 공정성과 관련 당사자의 권리보호를 확보함을 이 법률의 기본원칙으로 하며, 이와 함께 공공단체의 자율성을 존중하여 이 법을 운용하도록 한다.

3. 위탁 공공단체의 종류

선거관리위원회에 선거를 받드시 위탁해야만 하는 의무위탁 대상 공공단체의 종류로 (i) 농협법 상의 지역농업협동조합, 지역축산업협동조합, 품목별·업종별 협동조합 및 농업협동중앙회, (ii) 수협법 상의 지구별수산업협동조합 및 수산업협동중앙회, (iii) 산림조합법 상의 지역산림조합 및 품목별·업종별 산림조합을 규정한다. 또한 (iv) 그밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 기관 및 단체들도 선거관리의 위탁이 가능하도록 임의위탁의 일반적 근거규정을 함께 마련한다.

4. 주요 정의규정

‘위탁단체’는 그 임원의 선출을 위한 선거의 관리를 관할위원회에 위탁하는 공공단체를 의미하는 것으로, ‘위탁선거’는 위탁단체가 그 임원의 선출을 위하여 관할

위원회에 위탁하여 관리하는 선거를 의미하는 것으로 규정한다. 또한 ‘관할위원회’는 위탁단체의 주된 사무소 소재지를 관할하는 구·시·군 선거관리위원회를 의미하도록 규정하되, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회의 경우에는 중앙선거관리위원회가 지정한 시도선거관리위원회를 의미하는 것으로 규정한다. 다음으로, ‘선거운동’은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시나 입후보와 선거운동을 위한 준비행위 중 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니하도록 규정한다.

5. 선거기간

현재 각 조합법이 다르게 정하고 있는 선거기간으로 인하여 선거의 공정성과 관리의 혼란이 야기된다는 각 조합 및 중앙부처 업무담당자의 찬성 의견을 수렴하여 선거기간을 통일하여 규정한다. 따라서 후보자 등록신청 마감일의 다음날부터 선거일까지를 선거기간으로 규정한다.

6. 선거일

선거일은 각 조합법이 별도의 규정을 두고 있었으나, 최근의 개정을 통하여 2015년부터 실시되는 조합장 동시선거의 경우 3월 20일을 선거일로 통일적으로 규정하고 있고 그 이후 선거의 선거일도 규정하고 있다. 이 법에서도 이 내용에 따라 규정하며, 선거일 통일과 관련된 임기의 문제 역시 각 조합법에 규정된 대로 명시한다. 다만 각 조합법별로 보다 단순하게 규정하거나 상세한 규정을 두고 있는 차이가 있는데, 이 법에서는 농업협동조합법의 내용에 따라 규정하되, 다른 법률의 규정내용을 고려할 수 있도록 하는 규정을 함께 명시하도록 한다.

7. 선거운동 관련 규정

먼저 선거운동의 기간에 관하여 선거기간에 대한 지적과 동일한 지적이 제기되어 왔던바, 이 또한 선거 공정성의 확보를 위해 통일하도록 하고, 그 기간은 후보자 등록신청 마감일의 다음날부터 선거일 전날까지로 규정한다.

다음으로 선거운동의 주체를 명확히 하고 그 범위를 합리적으로 확대하기 위해 후보자 외에 후보자의 배우자, 해당 선거의 조합원을 선거운동의 주체로 하였다.

선거운동의 주체에 대해서는 개별 규정을 두어 명시하지 않고 각 선거운동마다 누가 선거운동의 주체가 되는 것인지를 밝혔다. 후보자의 배우자는 후보자 본인이 할 수 있는 선거운동 중 일부의 선거운동만 가능하다. 후보자의 배우자가 할 수 있는

선거운동으로는 문자메세지를 전송하는 방법으로 하는 선거운동, 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법으로 하는 선거운동, 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 금액 범위의 옷을 착용하여 하는 선거운동이다. 해당 선거의 조합원이 주체가 되는 경우에는 후보자나 그 배우자의 경우보다 더 제한적인 선거운동만이 가능하다. 조합원의 경우 문자, 인터넷 등의 선거운동방법은 기간의 제한 없이 허용된다.

선거운동의 방법과 관련하여서도 허용되는 유형을 정비하고 구체적으로 규정하였다. 즉 공직선거법에서도 이미 폐지된 바 있는 합동 연설회 제도를 폐지하고, 어깨띠나 옷 착용과 단체의 후보자 초청토론회에 의한 방법을 추가하여 선거벽보, 선거공보, 어깨띠나 옷 착용, 단체의 후보자 초청 토론회, 문자메세지 전송, 컴퓨터 통신을 이용한 지지호소, 도로·시장 공개된 장소에서의 지지 호소 및 명함 배부를 가능한 선거운동 방법의 종류들로 규정한다. 그동안 선거운동의 유형에 대해서는 너무 제한적으로만 인정되고 있다는 비판적 견해가 많았으며, 이는 앞서 살펴본 설문과 인터뷰에서도 나타나고 있다. 이러한 문제점을 개선하고 선거의 자유를 확대하기 위하여, 선거운동기간의 제한없이 문자메세지를 전송하는 방법으로 하는 선거운동, 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법의 선거운동을 허용하도록 하였다.

또한 선거의 유형에 따라 선거운동방법의 허용범위를 차별화하여 규정한다. 즉 조합원이 직접 선출하는 선거, 대의원이 선출하는 선거의 선거운동방법은 허용범위를 달리하여 규정하였다. 즉 조합장을 대의원회에서 선출하는 간선제 조합장 선거의 경우에는 그 선거운동 방법을 선거공보의 배부에만 한정한다.

8. 선거비용

공정한 선거관리를 위해서는 선거비용에 대한 규율도 중요한 의미를 갖는다. 그러나 이 법에서는 선거의 공정성과 함께 해당 위탁단체의 자율성도 고려하여야 하므로, 선거비용에 대한 규율은 신중한 접근이 필요하다. 선거의 공정성과 위탁 공공단체의 자율성 고려라는 두 가지 목적에 부합하는 규율을 위하여, 이 법에서는 ‘선거비용과 관련하여 필요한 사항에 대해서는 관할 선거관리위원회가 해당 위탁단체와 협의하여 정하되, 해당 위탁단체의 의견을 존중하도록 한다’라고 규정하였다. 이렇게 규정함으로써 선거의 공정성 확보라는 이 법의 주된 목적의 측면에서 선거비용 관련사항에 대해 최종적인 결정권한은 관할 위원회가 갖되, 단체의 자율성을 고려한다는 측면에서 최대한 해당 위탁단체의 의견을 존중하도록 하였다. 따라서 관할 선거관리위원회는 해당 단체의 의견이 타당하지 않은 경우에 한해서 적극적으로 개입하여 협의를 통해 결정하는 것이 바람직할 것이라 생각한다.

또한 선거비용에 대한 규제와 개별 선거운동방법에 대한 규제 양자가 모두 이

루어질 필요가 있는지에 대한 의문도 제기될 수 있다. 즉 선거비용에 대한 규제, 개별 선거운동방법에 대한 규제 중 한 가지 규제 방식만으로 선거의 공정성 확보를 도모할 수 있고, 양자에 의한 규제는 과도한 규제로 인식될 수도 있을 것이다. 그러나 위탁선거관리기본법상 선거비용에 대한 규정은 해당 위탁단체의 자율성을 고려하여 선거관리위원회가 협의를 통해 선거비용을 정하도록 하고 있다. 즉 선거비용에 대한 규제가 구체적인 기준에 따른 규제가 아니라 매우 포괄적이며, 이는 일반적으로 선거에 대한 규제로서 비용규제에 대한 규정이라고는 보기 어렵다. 또한 이법의 제정취지가 선거의 공정성을 확보하고 선거인과 피선거인의 권리를 확대하기 위한데 있는 것이라면, 특히 제도의 도입 초기에는 개별 선거운동방법에 대한 규제가 필요하다고 생각된다.

9. 벌칙 관련 규정

호별방문의 제한에 있어 ‘누구든지 임기만료일 전 180일부터 선거일까지는 선거운동을 위하여 선거인을 호별로 방문할 수 없다’고 규정하여, 제한 주체를 일반적으로 규정하고 제한기간도 각 조합법에 규정된 수준보다 확대한다.

또한 각 조합법에 규정되어 있지 않아 그동안 통제가 불가능하였으나 법적 통제가 필요한 행위는 벌칙이 적용되는 행위로 규정한다. 예컨대, 선거일 후의 답례를 금지하는 규정, 매수 및 이해유도죄 등으로 인한 이익의 몰수 규정, 선거공보의 경력·학력·학위·상벌에 관한 허위사실 공표에 관련하여 이의제기·공고할 수 있는 규정 등을 위탁선거관리기본법에 마련한다.

선거일 후의 답례를 금지하기 위해 ‘후보자와 후보자의 가족 또는 조합원은 선거일 후 당선되거나 되지 아니한데 대하여 선거인에게 축하 또는 위로 그 밖에 답례를 하기 위하여 금품 또는 향응을 제공하는 행위, 일반 선거인을 모이게 하여 당선 축하회 또는 낙선에 대한 위로회를 개최하는 행위를 할 수 없다’고 규정한다.

매수 및 이해유도죄 등으로 인한 이익의 몰수에 관련하여 ‘매수 및 이해유도죄 및 기부행위의 금지제한 등 위반의 죄를 범한 자가 받은 이익은 몰수한다. 다만, 그 전부 또는 일부를 몰수할 수 없는 때에는 그 가액을 추징한다.’라고 규정한다.

선거공보의 경력·학력·학위·상벌에 관한 허위사실 공표에 관련하여 이의제기·공고할 수 있는 규정을 마련함에 있어, ‘선거인은 선거벽보의 내용 중 경력·학력·학위·상벌에 관한 거짓 사실의 게재를 이유로 이의제기를 하는 때에는 관할위원회에 서면으로 하여야 하고, 이의제기를 받은 관할위원회는 후보자와 이의제기자에게 그 증명서류의 제출을 요구할 수 있으며, 그 증명서류의 제출이 없거나 거짓 사실임이 판명된 때에는 그 사실을 공고하여야 한다.’ 라고 규정한다.

Ⅱ. 위탁선거관리기본법(안) 전문

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 공공단체 등이 그 임원을 선출하기 위한 선거를 「선거관리위원회법」에 의한 선거관리위원회에 위탁·관리함에 있어 필요한 사항을 규정함으로써 공공단체 등의 선거가 깨끗하고 공정하게 행하여지고 공공단체 등의 건전한 발전과 민주사회 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(기본원칙) 선거관리위원회는 이 법을 운용함에 있어서 공공단체 등의 임원 선거가 구성원의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 따라 공정히 행하여지도록 지원·노력하여야 하며, 공공단체의 자율성이 존중되도록 노력하여야 한다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “공공단체 등”이라 함은 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.
 - 가. 「농업협동조합법」의 지역농업협동조합, 지역축산업협동조합 및 품목별·업종별 협동조합 및 농업협동조합중앙회
 - 나. 「수산업협동조합법」의 지구별수산업협동조합 및 수산업협동조합중앙회
 - 다. 「산림조합법」의 지역산림조합 및 품목별·업종별 산림조합
2. “위탁단체”라 함은 그 대표자의 선출을 위한 선거의 관리를 관할위원회에 위탁하는 공공단체 등을 말한다.
3. “관할위원회”라 함은 위탁단체의 주된 사무소 소재지를 관할하는 「선거관리위원회법」에 의한 구·시·군 선거관리위원회를 말한다. 다만 농업협동조합중앙회·수산업협동조합중앙회는 중앙선거관리위원회가 지정한 시·도 선거관리위원회를 말한다.
4. “위탁선거”라 함은 위탁단체가 그 임원의 선출을 위하여 관할위원회에 위탁하여 관리하는 선거를 말한다.
5. “선거인”이라 함은 선거권이 있는 자로서 선거인명부에 올라 있는 자를 말한다. 다만, 선거인명부 작성 전에는 그 선거인명부에 오를 자격이 있는 자를 말한다.
6. “공직선거등”이라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 선거 또는 투표를 말한다.
 - 가. 「공직선거법」에 따른 대통령선거, 국회의원선거, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거

- 나. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감 선거
- 다. 「국민투표법」에 따른 국민투표, 「주민투표법」에 따른 주민투표, 「주민소환에 관한 법률」에 따른 주민소환투표

제5조(다른 법률과의 관계) 위탁선거에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

제6조(선거관리 협조) 국가·지방자치단체 및 위탁단체 그 밖의 공공기관은 위탁선거의 관리에 관하여 선거관리위원회로부터 인력·시설·장비 그 밖의 협조요구를 받은 때에는 우선적으로 이에 따라야 한다.

제7조(선거관리위원회의 책무) ① 중앙선거관리위원회는 위탁선거에 관하여 공공단체 등의 자발적 참여를 촉진하는 등 위탁선거의 활성화를 위한 종합적인 시책을 추진하여야 한다

② 각급선거관리위원회는 공공단체 등이 그 임원선거의 관리를 위탁할 수 있는 여건조성을 위하여 노력하여야 한다.

제2장 선거관리의 위탁 등

제8조(선거관리의 위탁) ① 관할위원회가 수탁·관리하는 선거사무의 범위는 선거관리 전반에 관한 사무로 한다. 다만, 선거인명부의 작성 및 확정에 관한 사무는 제외한다.

② 관할위원회는 위탁선거를 관리하는 경우 인쇄물·시설물·신문·방송 등의 방법으로 투표참여·투표방법 그 밖의 위탁선거에 관하여 필요한 홍보를 실시하여야 한다.

③ 관할위원회는 위탁선거를 관리하는 경우 이 법 위반행위에 대한 단속과 조사를 실시하여야 한다.

제9조(위탁절차) ① 위탁단체가 제8조(선거관리의 위탁) 제1항에 따라 임원선거의 관리를 위탁하고자 하는 경우에는 서면으로 관할위원회에 위탁신청을 하여야 한다.

② 제4조의 위탁단체는 그 회장, 조합장 또는 임원의 임기만료일 전 180일(재선거, 보궐선거, 위탁단체의 설립·분할 또는 합병으로 인한 선거의 경우 그 선거의 실시사유가 발생한 날부터 5일)까지 별지 제1호서식에 따라 제4조제1호의 선거는 중앙위원회에, 제4조제2호의 선거는 관할 위원회에 각각 선거관리를 신청하여야 한다.

제10조(임의위탁 대상 선거의 수탁관리 결정·통지) 중앙위원회 또는 관할 위원회가 임의위탁 대상선거의 위탁관리 신청을 받은 때에는 공직선거등과 다른 위탁선거등과의 선거일정 등을 고려하여 수탁관리 여부를 결정하고 그 결과를 위탁관리 신청서를 접수한 날부터 7일 이내에 해당 위탁단체에 통지하여야 한다.

제11조(선거부정감시단) ① 관할위원회는 이 법에 위반되는 행위의 감시·단속을 위하여 위탁선거의 관리를 수탁한 날부터 선거일까지 선거실시구역·선거인수 그 밖의 조건을 고려하여 선거부정감시단을 둘 수 있다.

② 선거부정감시단은 관할위원회의 지휘를 받아 이 법에 위반되는 행위에 대하여 증거자료를 수집하거나 조사활동을 할 수 있다.

③ 선거부정감시단의 구성·활동방법 및 수당·실비의 지급 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제12조(위탁선거의 관리) ① 중앙선거관리위원회는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 위탁선거사무를 통할·관리하며, 하급선거관리위원회의 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다.

② 특별시·광역시·도·특별자치도선거관리위원회는 하급선거관리위원회의 위탁선거에 관한 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다.

③ 위탁선거의 사무는 관할위원회가 관리하되, 관할위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 관할위원회가 지정하는 자 또는 다른 구·시·군선거관리위원회로 하여금 행하게 할 수 있다.

④ 관할위원회가 천재·지변 그 밖의 부득이한 사유로 그 기능을 수행할 수 없는 때에는 직근 상급선거관리위원회는 직접 또는 다른 선거관리위원회로 하여금 관할위원회의 기능이 회복될 때까지 그 선거사무를 대행하거나 대행하게 할 수 있다. 다른 선거관리위원회로 하여금 대행하게 하는 경우에는 대행할 업무의 범위도 함께 정하여야 한다.

⑤ 제4항의 규정에 따라 선거사무를 대행하거나 대행하게 한 때에는 대행할 선거관리위원회와 그 업무의 범위를 지체 없이 공고하여야 한다.

제13조(선거권 및 피선거권) 위탁선거에 있어 선거권 및 피선거권(입후보자격 등 그 명칭여하를 불문하고 임원이 될 수 있는 자격에 관한 사항을 말한다. 이하 같다)은 법령이나 위탁단체가 정하는 정관·규약 등에 따른다.

제3장 선거기간과 선거일

제14조(선거기간) 선거기간은 14일로 하되, 후보자등록마감일의 다음 날부터 선거일까지로 한다.

제15조(조합장 선거의 선거일) ① 임기가 2015년 3월 20일에 만료되는 조합장 선거는 2015년 3월의 두 번째 수요일에 동시 실시하고, 이후 매4년마다 임기만료에 따른 조합장 선거는 임기가 만료되는 해당 연도 3월의 두 번째 수요일에 동시 실시한다.

제16조(중앙회회장선거의 선거일) ① 「농업협동조합법」 제130조 및 「수산업협동조

합법」 제134조에 따른 각 중앙회의 회장선거의 선거일은 관할위원회가 위탁단체와 협의하여 정한다.

- ② 관할위원회의 관할구역에서 공직선거 등이 실시되는 때에는 공직선거 등의 선거일 전 30일부터 선거일 후 20일까지는 선거일을 정할 수 없다.
- ③ 관할위원회는 제2항에도 불구하고 임기만료에 따른 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거가 실시되는 때에는 그 선거일 전 60일부터 선거일 후 20일까지 선거일을 정할 수 없다.
- ④ 관할위원회는 공직선거등과의 선거일정이 중첩되어 선거일을 정할 수 없는 경우에는 해당 위탁단체로 하여금 직접 관리하게 할 수 있다.
- ⑤ 관할위원회는 선거일 전 20일까지 선거일을 공고하여야 한다.

제4장 선거인명부

제17조(선거인명부의 작성 등) ① 위탁단체는 선거일공고일(이하 이 조에서 “선거인명부작성기준일”이라 한다) 현재로 선거인명부작성기준일 다음 날부터 5일 이내(이하 이 조에서 “선거인명부작성기간”이라 한다)에 선거인명부를 작성하여야 하며, 선거일 전 7일에 선거인명부를 확정하여야 한다.

② 선거인명부에는 선거권자의 성명·주소·성별 및 생년월일 그 밖에 필요한 사항을 기재하여야 한다.

③ 위탁단체는 선거인명부를 작성한 때에는 즉시 그 등본(전산자료 복사본을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 1통을, 선거인명부가 확정된 때에는 지체 없이 확정된 선거인명부 등본 1통(투표소를 따로 설치하는 경우에는 투표소별로 분철하여 작성된 것을 말한다)을 관할위원회에 송부하여야 한다.

④ 선거인명부의 작성·수정 및 확정상황과 확정된 선거인명부의 오기 등의 통보 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제18조(명부열람 및 이의신청과 결정) ① 위탁단체는 선거인명부를 작성한 때에는 3일 이상의 기간을 정하여 선거인이 선거인명부를 열람할 수 있도록 하여야 한다.

② 선거권자는 누구든지 선거인명부에 누락 또는 오기가 있거나 자격이 없는 선거인이 올라있다고 인정되는 때에는 열람기간 내에 구술 또는 서면으로 해당 위탁단체에 이의를 신청할 수 있다.

③ 제2항의 이의신청이 있는 때에는 위탁단체는 그 신청이 있는 날의 다음 날까지 심사결정하되, 그 신청이 이유 있다고 결정한 때에는 즉시 선거인명부를 정정하고 신청인·관계인에게 통지하여야 하며, 이유 없다고 결정한 때에는 그 뜻을 신청인에게 통지하여야 한다.

제19조(명부사본의 교부) ① 위탁단체는 후보자의 신청이 있는 때에는 작성된 선거인명부 사본을 후보자별로 24시간 이내에 신청인에게 교부하여야 한다.

② 선거인명부사본의 교부신청은 후보자등록마감일의 다음날까지 해당 위탁단체에 하여야 한다.

제5장 후보자

제20조(후보자등록) ① 위탁선거의 후보자가 되고자 하는 자는 선거일 전 16일부터 2일간(이하 “후보자등록기간”이라 한다) 관할위원회에 서면으로 신청하여야 한다. 이 경우 등록시간은 오전 9시부터 오후 6시까지로 한다.

② 등록신청시 제출하여야 할 서류는 위탁단체가 정하는 정관·규약 등에 따른다.

③ 관할위원회는 후보자등록신청이 있는 때에는 이를 수리하되, 피선거권이 없거나 제출서류를 갖추지 아니한 등록신청은 수리하지 아니 한다.

④ 관할위원회는 후보자등록마감 후에 필요한 경우 후보자의 피선거권에 관한 조사를 할 수 있으며, 그 조사를 의뢰받은 기관 또는 단체는 지체 없이 그 사실을 확인하여 관할위원회에 회보하여야 한다.

⑤ 후보자가 되고자 하는 자는 임기만료일전 90일부터 본인의 범죄경력기록을 국가경찰관서의 장에게 조회할 수 있으며, 그 요청을 받은 국가경찰관서의 장은 지체 없이 그 범죄경력기록을 회보하여야 한다. 이 경우 회보 받은 범죄경력기록은 후보자등록시 함께 제출하여야 하며 관할위원회는 그 확인이 필요하다고 인정되는 후보자에 대하여는 후보자등록마감 후 지체 없이 해당 선거구를 관할하는 검찰청의 장에게 그 후보자의 범죄경력기록을 조회할 수 있고, 당해 검찰청의 장은 그 범죄경력기록의 진위여부를 지체 없이 회보하여야 한다.

⑥ 후보자의 등록신청서, 제출·회보 받은 서류의 공개 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정한다.

제21조(등록무효) ① 후보자등록 후에 피선거권이 없는 것이 발견되거나 제19조(후보자등록) 제2항에 따른 제출서류를 제출하지 아니한 것이 발견된 때에는 관할위원회는 그 후보자의 등록을 무효로 한다.

② 관할위원회는 후보자의 등록이 무효로 된 때에는 지체 없이 그 후보자에게 등록무효의 사유를 명시하여 이를 통지하여야 한다.

제22조(후보자사퇴의 신고) 후보자가 사퇴하고자 하는 경우에는 관할위원회에 서면으로 신고하여야 한다.

제23조(후보자등록 등에 관한 공고) 관할위원회는 후보자가 등록·사퇴·사망하거나 등록이 무효로 된 때에는 지체 없이 이를 공고하여야 한다.

제6장 선거운동 및 선거비용

제24조(선거운동의 정의) 이 법에서 “선거운동”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.

1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시
2. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위

제25조(선거운동의 방법) ① 선거운동을 할 수 있는 자는 다음 각 호의 방법으로 선거운동을 할 수 있다.

1. 선거벽보의 부착
2. 선거공보의 배부
3. 자신을 홍보할 수 있는 내용을 기재한 어깨띠나 윗옷(上衣) 착용
4. 단체의 후보자 초청 토론회
5. 도로·시장 등 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서의 지지 호소 및 명함 배부

② 「농업협동조합법」 제45조 제4항 제2호에 따라 대의원회가 선출하는 조합장 선거에 대해서는 선거공보의 배부를 통한 선거운동만 허용된다.

제26조(선거운동기간) ① 선거운동은 선거기간 개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 이를 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 후보자, 후보자의 배우자, 해당 선거의 조합원이 선거일이 아닌 때에 문자(문자 외의 음성·화상·동영상 등은 제외한다)메시지를 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우. 이 경우 컴퓨터 및 컴퓨터 이용기술을 활용한 자동 동보통신의 방법으로 전송할 수 있는 자는 후보자에 한하되, 그 횟수는 5회(후보자의 경우 예비후보자로서 전송한 횟수를 포함한다)를 넘을 수 없으며, 매회 전송하는 때마다 중앙선거관리위원회규칙에 따라 신고한 1개의 전화번호만을 사용하여야 한다.

③ 후보자, 후보자의 배우자, 해당 선거의 조합원이 선거일이 아닌 때에 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편(컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템을 말한다. 이하 같다)을 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우. 이 경우 전자우편 전송대행업체에 위탁하여 전자우편을 전송할 수 있는 사람은 후보자에 한한다.

제27조(선거벽보) ① 선거운동에 사용하는 선거벽보에는 후보자의 사진·성명·기호·경력·학력·학위 및 상벌 그 밖에 홍보에 필요한 사항을 게재할 수 있으며, 후보자는 선거벽보를 작성하여 후보자등록마감일 후 3일까지 관할위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 관할위원회는 제출할 매수와 장소를 정하여 그 지정장소에 제출하게 할 수 있다.

- ② 관할위원회는 제1항에 따라 제출된 선거벽보를 제출마감일 후 2일까지 첩부하여야 한다.
- ③ 후보자가 제1항의 제출마감일까지 선거벽보를 제출하지 아니하는 경우와 규격을 넘거나 미달하는 선거벽보를 제출한 경우에는 그 선거벽보는 첩부하지 아니한다.
- ④ 제출된 선거벽보는 정정 또는 철회하지 못한다. 다만, 오기나 법에 위반되는 내용이 게재되었음을 이유로 제출마감일까지 해당 후보자가 정정 또는 철회하는 때에는 그러하지 아니하다.
- ⑤ 선거인은 선거벽보의 내용 중 경력·학력·학위·상벌(이하 “경력등”이라 한다)에 관한 거짓 사실을 게재를 이유로 이의제기를 하는 때에는 관할위원회에 서면으로 하여야 하고, 이의제기를 받은 관할위원회는 후보자와 이의제기자에게 그 증명서류의 제출을 요구할 수 있으며, 그 증명서류의 제출이 없거나 거짓 사실임이 판명된 때에는 그 사실을 공고하여야 한다.
- ⑥ 관할위원회는 제5항에 따라 허위게재사실을 공고한 때에는 동 공고문 사본을 투표구마다 5매를 첩부하되, 선거일에는 투표소의 입구에 1매를 추가로 첩부한다.
- ⑦ 선거벽보의 작성수량·규격·작성·제출·첩부·경력등에 관한 허위사실의 공고 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제28조(선거공보) ① 선거공보를 이용하여 선거운동을 하고자 하는 후보자는 선거공보를 작성하여 후보자등록마감일 후 3일까지 관할위원회에 제출하여야 한다.

- ② 관할위원회는 제1항의 규정에 따라 제출된 선거공보를 제46조(투표안내문의 발송)에 따른 투표안내문을 발송하는 때에 이를 동봉하여 발송하여야 한다.
- ③ 제26조(선전벽보)제1항 후단 및 제3항 내지 제7항의 규정은 선거공보에 이를 준용한다. 이 경우 “선전벽보”는 “선거공보”로, “첩부”는 “발송”으로, “규격을 넘거나 미달하는”은 “규격을 넘는”으로 한다.

제29조(어깨띠·윗옷) ① 후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자는 선거운동기간 중 후보자의 사진·성명·기호 등 그 밖에 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 금액 범위의 윗옷(上衣)을 착용하여 선거운동을 할 수 있다.

- ② 제1항에 따른 어깨띠의 규격 또는 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제30조(단체의 후보자 초청토론회) ① 중앙선거관리위원회의 공공단체 위탁선거관리규칙으로 후보자 초청토론회를 개최할 수 있는 단체로 정한 단체는 선거운동기간 중 후보자의 소견 등 기타사항을 알아보기 위한 토론회를 이 법이 정하는 바에 따라 옥내에서 개최할 수 있다.

- ② 제1항에서 “토론”이라 함은 2인 이상의 후보자가 사회자의 주관 하에 후보자

의 소견 기타사항에 관한 주제에 대하여 사회자를 통하여 질문·답변하는 것을 말한다.

③ 제1항에 의하여 토론회를 개최하고자 하는 단체는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 주최단체명·대표자성명·사무소 소재지·회원수·설립근거 등 단체에 관한 사항과 초청할 후보자의 성명, 토론의 주제, 사회자의 성명, 진행방법, 개최일시와 장소 및 참석 예정자수 등을 개최일전 2일까지 관할위원회에 서면으로 신고하여야 한다. 이 경우 개최일전 2일까지 관할위원회에 서면으로 신고하여야 한다. 이 경우 초청할 후보자의 참석승낙서를 첨부하여야 한다.

④ 제1항에 의한 토론회를 개최하는 때에는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 제1항에 의한 토론회임을 표시하는 표지를 게시 또는 첨부하여야 한다.

⑤ 제1항의 토론은 모든 후보자에게 공평하게 실시하여야 하며, 후보자가 초청을 수락하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하며, 토론회를 개최하는 단체는 토론이 공정하게 진행되도록 하여야 한다.

⑥ 제1항의 대담·토론회를 개최하는 단체는 그 비용을 후보자에게 부담시킬 수 없다.

⑦ 토론회의 개최신고서와 표지의 서식 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제31조(지위를 이용한 선거운동금지 등) 위탁단체의 임·직원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다.

1. 그 지위를 이용하여 선거운동을 하는 행위
2. 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위
3. 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위

제32조(기부행위의 정의 등) ① 이 법에서 “기부행위”라 함은 선거인이나 그 가족(선거인의 배우자, 선거인 또는 그 배우자의 직계존비속과 형제자매, 선거인의 직계존비속 및 형제자매의 배우자를 말한다. 이하 같다) 또는 선거인이나 그 가족이 설립·운영하고 있는 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품 그 밖의 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다.

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

1. 직무상의 행위
 - 가. 후보자가 소속된 기관·단체·시설의 자체사업계획과 예산으로 행하는 의례적인 금전·물품 제공행위(포상을 포함하되, 화환·화분을 제공하는 행위는 제외한다)
 - 나. 법령이나 정관·규약 등에 따른 위탁단체의 사업계획 및 수지예산에 따라 집행하는 금전·물품 제공행위(포상을 포함하되, 화환·화분을 제공하는 행위는 제외한다)

제외한다)

- 다. 물품구매·공사·역무의 제공 등에 대한 대가의 제공 또는 부담금의 납부 등 채무를 이행하는 행위
- 라. 가목 내지 다목의 행위 외에 법령의 규정에 근거하여 물품 등을 찬조·출연 또는 제공하는 행위

2. 의례적 행위

- 가. 「민법」 제777조(친족의 범위)에 따른 친족(이하 이 조에서 “친족”이라 한다)의 관혼상제의식 그 밖의 경조사에 축의·부의금품을 제공하는 행위
- 나. 친족 외의 자의 관혼상제의식에 통상적인 범위 안에서 축의·부의금품(화환·화분을 제외한다)을 제공하거나 주례를 서는 행위
- 다. 후보자의 관혼상제의식 그 밖의 경조사에 참석한 하객이나 조객 등에게 통상적인 범위 안에서 음식물 또는 답례품을 제공하는 행위
- 라. 기관·단체·시설의 대표자가 소속 상근직원이나 친족에게 연말·설 또는 추석에 의례적인 선물을 제공하는 행위
- 마. 친목회·향우회·종친회·동창회 등 각종 사교·친목단체 및 사회단체의 구성원으로서 해당 단체의 정관·규약 또는 운영관례상의 의무에 기하여 종전의 범위 안에서 회비를 납부하는 행위
- 바. 후보자가 평소 자신이 다니는 교회·성당·사찰 등에 통상의 예에 따라 헌금(물품의 제공을 포함한다)하는 행위

3. 구호적·자선적 행위

- 가. 법령에 의하여 설치된 사회보호시설 중 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」 제58조 따른 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 그 밖에 국가기관이나 지방자치단체의 허가를 받아 설립된 법인 또는 단체에 의연금품·구호금품을 제공하는 행위. 다만, 광범위한 선거인을 대상으로 하는 경우 누가 주는 것인지를 알 수 있는 방법으로 제공하는 행위를 제외한다.

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

- ③ 제2항에 의하여 통상적인 범위 안에서 1인에게 제공할 수 있는 축의·부의금

품, 음식물, 답례품 및 의례적인 선물의 금액범위는 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

④ 기부행위를 할 수 없는 기간(이하 “기부행위제한기간”이라 한다)은 다음 각 호와 같다.

1. 임기만료에 의한 선거에 있어서는 임기만료일 전 180일부터 선거일까지
2. 보궐선거등(보궐선거·재선거, 그 밖의 사유로 인한 선거를 말한다. 이하 같다)에 있어서는 그 선거의 실시사유가 발생한 날부터 선거일까지

제33조(후보자 등의 기부행위제한) ① 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)나 그 배우자, 후보자의 직계존비속은 기부행위제한기간 중 해당 선거에 관한 여부를 불문하고 일체의 기부행위를 할 수 없다.

② 누구든지 제1항의 행위를 약속·지시·권유·알선 또는 요구할 수 없다.

제34조(제3자의 기부행위제한) 누구든지 해당 선거에 관하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 위하여 기부행위를 하거나 하게 할 수 없다. 이 경우 후보자의 명의를 밝혀 기부행위를 하거나 후보자가 기부하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 기부행위를 하는 것은 해당 선거에 관하여 후보자를 위한 기부행위로 본다.

제35조(대표자의 기부행위제한) 공공단체등의 대표자는 재임 중 기부행위를 할 수 없다. 다만, 기부행위로 보지 아니하는 행위는 그러하지 아니하다.

제36조(대표자의 축의·부의금품 제공 제한) ① 공공단체등의 경비로 관혼상제의식이나 그 밖의 경조사에 축의·부의금품을 제공할 때에는 공공단체등의 명의로 하여야 하며, 해당 공공단체등의 경비임을 명기하여야 한다.

② 제1항에 따라 축의·부의금품을 제공할 경우 해당 공공단체의 대표자의 직명 또는 성명을 밝히거나 그가 하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 하는 행위는 기부행위로 본다.

제37조(기부의 권유·요구 등의 금지) 누구든지 선거에 관하여 제36조(후보자 등의 기부행위제한)에 따른 후보자 등과 제37조(제3자의 기부행위제한)에 따른 제3자로부터 기부를 받거나 기부를 권유 또는 요구할 수 없다.

제38조(선거일후 답례금지) 후보자와 후보자의 가족은 선거일후 당선되거나 되지 아니한데 대하여 선거인에게 축하 또는 위로 그 밖에 답례를 하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다.

1. 금품 또는 향응을 제공하는 행위
2. 일반 선거인을 모이게 하여 당선축하회 또는 낙선에 대한 위로회를 개최하는 행위

제39조(호별방문의 제한) 누구든지 임기만료일전 180일부터 선거일까지에는 선거운동을 위하여 선거인을 호별로 방문할 수 없다.

제40조(선거비용) ① 이 법에서 “선거비용”이라 함은 해당 선거에서 선거운동을 위하여 소요되는 금전·물품 및 채무 그 밖의 모든 재산상의 가치가 있는 것으로

서 해당 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)가 부담하는 비용을 말한다. 이 경우 이 법에 위반되는 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용 및 제3자가 후보자와 통모하여 해당 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 비용 및 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용은 모두 선거비용으로 본다.

② 선거비용의 제한여부, 선거비용을 제한하는 경우 선거비용제한액의 산정·공고, 선거비용의 수입·지출 및 보고 그 밖의 선거비용에 관하여 필요한 사항은 관할 위원회가 해당 위탁단체와 협의하여 정하되, 해당 위탁단체의 의견을 존중하도록 한다.

제7장 투표 및 개표

제41조(투표소의 설치 등) ① 관할위원회는 선거일 전일까지 위탁단체의 시설 등 선거인이 투표하기 편리한 곳에 투표소를 설치하여야 한다.

② 관할위원회는 선거인수, 위탁단체의 소재지 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우 2개 이상의 투표소를 설치할 수 있다.

③ 관할위원회는 투표사무를 보조하게 하기 위하여 해당 위탁단체의 직원을 투표사무원으로 위촉할 수 있다.

제42조(투표용지) ① 투표용지에는 후보자의 기호와 성명을 표시하되, 기호는 후보자의 게재순위에 의하여 “1, 2, 3” 등으로 표시하고, 성명은 한글로 기재하여야 한다. 다만, 한글로 표시된 성명이 같은 후보자가 있는 경우에는 괄호 속에 한자를 함께 기재한다.

② 관할위원회는 후보자등록마감 후에 후보자 또는 그 대리인의 참여하에 투표용지에 게재할 후보자의 순위를 추첨에 의하여 정하여야 한다. 다만, 추첨개시시각에 후보자 또는 그 대리인이 참여하지 아니하는 경우에는 관할위원회위원장이 지정하는 자가 그 후보자를 대리하여 추첨할 수 있다.

제43조(투표안내문의 발송) 관할위원회는 선거인의 성명, 선거인명부등록번호, 투표소의 위치, 투표시간, 투표할 때 가지고 가야할 지참물, 투표절차 그 밖에 투표참여를 권유하는 내용 등이 기재된 투표안내문을 선거인명부확정일의 다음날까지 선거인에게 우편으로 발송하여야 한다.

제44조(투표시간) 투표시간은 관할위원회가 위탁단체와 협의하여 정한다.

제45조(투표·개표의 참관) ① 후보자는 참관인으로 하여금 투표 및 개표상황을 참관하게 할 수 있다.

② 후보자는 선거인 중에서 투표소마다 2인 이내의 투표참관인을, 개표소마다 2인 이내의 개표참관인을 선거일 전일까지 관할위원회에 서면으로 신고하여야 한다. 이 경우 개표참관인은 투표참관인이 겸임하게 할 수 있다.

- ③ 관할위원회는 제2항의 규정에 따라 후보자가 신고한 투표·개표참관인에 한하여 투표 및 개표상황을 참관하게 하여야 한다.
- ④ 후보자가 제2항의 규정에 따른 투표·개표참관인의 신고를 하지 아니한 때에는 투표·개표참관을 포기한 것으로 본다.
- ⑤ 후보자 또는 후보자의 배우자는 투표·개표참관인이 될 수 없다.

제46조(개표소의 설치 등) ① 관할위원회는 해당 관할구역 안이나 위탁단체의 시설 등에 개표소를 설치하여야 한다.

- ② 관할위원회는 개표사무를 보조하게 하기 위하여 해당 위탁단체의 직원을 개표사무원으로 위촉할 수 있다.
- ③ 개표사무원은 투표사무원이 겸임하게 할 수 있다.

제47조(개표의 진행) ① 개표는 투표소별로 구분하여 투표수를 계산한다.

- ② 후보자별 득표수의 공표는 최종 집계되어 관할위원회위원장이 서명 또는 날인한 개표상황표에 의한다. 이 경우 출석한 관할위원회의 위원 전원은 공표 전에 득표수를 검열하여야 하며, 정당한 사유 없이 개표사무를 지연시키는 위원이 있는 때에는 검열을 포기한 것으로 보고, 개표록에 그 사유를 기재한다.

제48조(개표관람) 관할위원회는 투표와 개표를 같은 날 같은 장소에서 실시하는 경우에는 관람증을 발급하지 아니하되, 관람인석과 투표 및 개표장소를 구획하여 관람인이 투표 및 개표장소에 출입할 수 없도록 하여야 한다.

제49조(투표록·개표록 및 선거록의 작성 등) ① 투표와 개표를 같은 날 같은 장소에서 실시할 경우에는 투표 및 개표록으로 통합 작성하고 투표장소와 개표장소가 다를 경우에는 투표록, 개표록을 각각 작성하여야 한다.

- ② 제12조(위탁선거의 관리)에 따라 관할위원회가 지정하는 자 또는 다른 구·시·군 선거관리위원회가 투표사무 또는 개표사무를 관리하는 경우에는 제1항에 따른 투표록, 개표록 또는 투표 및 개표록을 작성하여 지체 없이 관할위원회에 송부하여야 한다.
- ③ 제2항에 따라 개표록 또는 투표 및 개표록을 송부받은 관할위원회는 지체 없이 후보자별 득표수를 계산하고 선거록을 작성하여야 한다.
- ④ 투표록·개표록 및 선거록은 전산조직을 이용하여 작성·보고 또는 송부할 수 있다.

제50조(전산화에 의한 투·개표) ① 관할위원회는 투표·개표사무의 정확하고 신속한 관리를 위하여 전자투표·개표를 실시할 수 있다.

- ② 관할위원회가 제1항에 따라 전자투표·개표를 실시하고자 하는 때에는 이를 지체 없이 공고하고 해당 위탁단체 및 후보자에게 통지하여야 하며, 선거인의 투표에 지장이 없도록 홍보하여야 한다.

제51조(선거관계서류의 보관) 관할위원회는 투표지·투표록·개표록 그 밖에 위탁선거

에 관한 모든 서류를 위탁단체의 대표자의 임기 중 보관하여야 한다. 다만, 해당 위탁선거에 관한 소송이 제기되지 아니하거나 계속되지 아니하게 된 때에는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 그 보존기간을 단축할 수 있다.

제52조(「공직선거법」의 준용) 투표·개표의 관리에 관하여는 이 법에 규정된 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위 안에서 「공직선거법」 제10장(투표) 및 제11장(개표)의 규정을 준용한다.

제53조(재투표·결선투표) ① 개표결과에 의하여 당선인을 결정할 수 없는 경우에는 재투표 또는 결선투표의 실시를 관할위원회에 신청할 수 있다.

② 재투표일 또는 결선투표일은 관할위원회가 위탁단체와 협의하여 정한다.

③ 제1항에 따른 재투표 또는 결선투표는 특별한 사정이 없는 한 당초 위탁선거에 사용된 선거인명부를 사용한다.

제54조(위탁선거의 동시실시) 관할위원회는 선거일을 같은 날로 정할 수 있는 2 이상의 선거의 관리를 수탁한 때에는 해당 위탁단체와 협의하여 이들 위탁선거를 동시에 실시할 수 있다.

제55조(위탁선거 등의 효력에 대한 이의제기) 위탁선거 또는 당선의 효력에 대한 이의제기는 해당 위탁단체에 하여야 한다.

제8장 당선인

제56조(당선인 결정) 위탁선거에 있어 당선인 결정은 법령이나 위탁단체가 정하는 정관·규약 등에 따른다.

제9장 벌칙

제57조(매수 및 이해유도죄) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 선거인이나 그 가족 또는 선거인이나 그 가족이 설립·운영하고 있는 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품·향응 그 밖에 재산상의 이익이나 공사(公私)의 직을 제공, 그 제공의 의사표시 또는 약속을 하는 행위
2. 후보자가 되지 아니하도록 하거나 후보자가 된 것을 사퇴하게 할 목적으로 후보자가 되고자 하는 자나 후보자에게 제1호에 규정된 행위를 하는 행위
3. 제1호 또는 제2호에 규정된 이익이나 직을 제공받거나 그 제공의 의사표시를 승

낙하는 행위 또는 그 제공을 요구하거나 알선하는 행위

4. 당선되거나 당선되지 못하게 할 목적으로 후보자등록개시일부터 선거일까지 다수의 선거인에게 배부하도록 구분된 형태로 되어 있는 포장된 선물 또는 돈봉투 등 금품을 운반하는 행위

제58조(기부행위의 금지제한 등 위반죄) 제36조(후보자 등의 기부행위제한)·제37조(제3자의 기부행위제한) 및 제40조(기부의 권유·요구 등의 금지)의 규정을 위반한 자 [제67조(과태료의 부과징수 등) 제3항의 규정에 해당하는 자를 제외한다]는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다.

제59조(매수 및 이해유도죄 등으로 인한 이익의 몰수) 제60조(매수 및 이해유도죄) 및 제61조(기부행위의 금지제한 등 위반죄)의 죄를 범한 자가 받은 이익은 몰수한다. 다만, 그 전부 또는 일부를 몰수할 수 없는 때에는 그 가액을 추징한다.

제60조(허위사실 공표죄) ① 당선되거나 되게 할 목적으로 연설·벽보·선전문서 그 밖의 방법으로 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 유리하도록 후보자, 그의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 공표한 자는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 당선되지 못하게 할 목적으로 연설·벽보·선전문서 그 밖의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자, 그의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 공표한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

제61조(후보자 비방죄) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 연설·벽보·선전문서 그 밖의 방법으로 공연히 사실을 적시하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다), 그의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매를 비방한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.

제62조(선거사무관계자나 시설 등에 대한 폭행·교란죄) 선거의 관리를 위탁받은 선거관리위원회의 위원·직원, 선거부정감시단원 그 밖의 선거사무에 종사하는 자를 폭행·협박·유인 또는 체포·감금하거나, 폭행이나 협박을 가하여 투표소·개표소 또는 선거관리위원회 사무소를 소요·교란하거나, 투표용지·투표지·투표보조용구·전산조직 등 선거관리 및 단속사무와 관련한 시설·설비·장비·서류·인장 또는 선거인명부를 은닉·손괴·훼손 또는 탈취한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

제63조(각종 제한규정 위반죄) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제24조(선거운동의 제한)의 규정을 위반한 자
2. 제25조(선거운동기간)의 규정을 위반한 자

3. 제33조(지위를 이용한 선거운동금지 등)의 규정을 위반한 자
4. 제37조(대표자의 기부행위 제한)의 규정을 위반한 자
5. 제39조(대표자의 축의·부의금품 제공 제한)의 규정을 위반한 자
6. 제41조(선거일 후 답례금지)의 규정을 위반한 자
7. 제42조(호별방문의 제한)의 규정을 위반한 자
8. 제71조(선거범죄의 조사 등)제3항의 규정에 위반하여 출입을 방해하거나 자료 제출의 요구에 응하지 아니한 자 또는 허위자료를 제출한 자

제64조(과태료의 부과징수 등) ① 「형사소송법」 제211조(현행범인과 준현행범인)에 규정된 현행범인 또는 준현행범인으로서 제71조(선거범죄의 조사 등)제4항에 따른 동행요구에 응하지 아니한 자는 300만원 이하의 과태료에 처한다.

② 제71조(선거범죄의 조사 등)제4항에 따른 출석요구에 정당한 사유 없이 응하지 아니한 자는 100만원 이하의 과태료에 처한다.

③ 제40조(기부의 권유·요구 등의 금지)를 위반하여 금전·물품 그 밖의 재산상의 이익을 제공 받은 자는 그 제공받은 금액이나 가액(價額)의 10배 이상 50배 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과되, 그 상한액은 3천만원으로 한다.

④ 과태료는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 구·시·군선거관리위원회 또는 시·도선거관리위원회(이하 이 조에서 “부과권자”라 한다)가 부과한다. 이 경우 과태료처분대상자가 납부기한까지 납부하지 아니한 때에는 관할세무서장에게 위탁하고 관할세무서장이 국세체납처분의 예에 따라 이를 징수하여 국가에 납입하여야 한다.

⑤ 이 법에 따른 과태료의 부과·징수 등의 절차에 관하여는 「질서위반행위규제법」 제5조에도 불구하고 다음 각 호에서 정하는 바에 따른다.

1. 당사자(「질서위반행위규제법」 제2조제3호에 따른 당사자를 말한다. 이하 이 항에서 같다)는 「질서위반행위규제법」 제16조제1항 전단에도 불구하고 부과권자로부터 사전통지를 받은 날부터 3일까지 의견을 제출하여야 한다.

2. 이 조 제4항 전단에 따른 과태료 처분에 불복이 있는 당사자는 「질서위반행위규제법」 제20조제1항 및 제2항에도 불구하고 그 처분의 고지를 받은 날부터 20일 이내에 부과권자에게 이의를 제기하여야 한다.

3. 「질서위반행위규제법」 제24조에도 불구하고 당사자가 납부기한까지 납부하지 아니한 경우 부과권자는 체납된 과태료에 대하여 100분의 5에 상당하는 가산금을 더하여 관할세무서장에게 징수를 위탁하고, 관할세무서장은 국세 체납처분의 예에 따라 이를 징수하여 국가에 납입하여야 한다.

4. 「질서위반행위규제법」 제21조제1항 본문에도 불구하고 이 조 제4항에 따라 과태료 처분을 받은 당사자가 제2호에 따라 이의를 제기한 경우 부과권자는 지체 없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 한다.

제10장 보 칙

제65조(선거범죄로 인한 당선무효) 위탁선거와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 선거의 당선은 무효로 한다.

1. 당선인이 해당 선거에 있어서 이 법에 규정된 죄를 범함으로써 인하여 징역 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고받은 때
2. 당선인의 직계존비속이나 배우자가 해당 선거에서 제60조(매수 및 이해유도죄)나 제61조(기부행위의 금지제한 등 위반죄)를 위반하여 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형을 선고받은 때. 다만, 다른 사람의 유도 또는 도발에 의하여 해당 당선인의 당선을 무효로 되게 하기 위하여 죄를 범한 때에는 그러하지 아니하다.

제66조(선거범죄로 인한 입후보 제한) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 당선인의 당선무효로 실시사유가 확정된 재선거(당선인이 그 기소 후 확정판결 전에 사직함으로써 인하여 실시사유가 확정된 보궐선거를 포함한다)의 후보자가 될 수 없다.

1. 제68조(선거범죄로 인한 당선무효) 제2호에 따라 당선이 무효로 된 사람(그 기소 후 확정판결 전에 사직한 사람을 포함한다)
2. 당선되지 아니한 사람(후보자가 되려던 사람을 포함한다)으로서 직계존비속이나 배우자가 제68조제2호에 규정된 당선무효에 해당하는 형이 확정된 사람

제67조(공소시효) 이 법에 규정한 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 6월을 경과함으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다.

제68조(선거범죄의 조사 등) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 위원·직원은 선거범죄[이 법에 규정된 죄(과태료에 해당하는 죄를 포함한다)]를 말한다. 이하 같다]에 관하여 그 범죄의 혐의가 있다고 인정되거나, 후보자가 제기한 그 범죄의 혐의가 있다는 소명이 이유 있다고 인정되는 경우 또는 현행범의 신고를 받은 경우에는 그 장소에 출입하여 관계인에 대하여 질문·조사를 하거나 관련서류 그 밖의 조사에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

- ② 각급선거관리위원회의 위원·직원은 선거범죄 현장에서 선거범죄에 사용된 증거물품으로서 증거인멸의 우려가 있다고 인정되는 때에는 조사에 필요한 범위 안에서 현장에서 이를 수거할 수 있다. 이 경우 해당 선거관리위원회의 위원·직원은 수거한 증거물품을 그 관련된 선거범죄에 대하여 고발 또는 수사의뢰한 때에는 관계수사기관에 송부하고, 그러하지 아니한 때에는 그 소유·점유·관리하는 자에게 지체 없이 반환하여야 한다.

- ③ 누구든지 제1항에 따른 장소의 출입을 방해하여서는 아니 되며 질문·조사를 받거나 자료의 제출을 요구받은 자는 이에 응하여야 한다.
- ④ 각급선거관리위원회의 위원·직원은 선거범죄 조사와 관련하여 관계자에게 질문·조사하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 선거관리위원회에 동행 또는 출석할 것을 요구할 수 있다. 다만, 선거기간 중 후보자에 대하여는 동행 또는 출석을 요구할 수 없다.
- ⑤ 각급선거관리위원회의 위원·직원은 선거의 자유와 공정을 현저히 해할 우려가 있는 이 법에 위반되는 행위가 눈앞에 행하여지고 있거나, 행하여질 것이 명백하다고 인정되는 경우에는 그 현장에서 행위의 중단 또는 예방에 필요한 조치를 할 수 있다.
- ⑥ 각급선거관리위원회의 위원·직원이 제1항에 따른 장소에 출입하거나 질문·조사·자료의 제출을 요구하는 경우에는 관계인에게 그 신분을 표시하는 증표를 제시하고 소속과 성명을 밝히고 그 목적과 이유를 설명하여야 한다.
- ⑦ 제1항 내지 제6항의 규정에 따른 소명절차·방법, 증거자료의 수거, 증표의 규격 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제69조(통신관련 선거범죄의 조사) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)직원은 정보통신망을 이용한 이 법 위반행위의 혐의가 있다고 인정되는 상당한 이유가 있는 때에는 해당 선거관리위원회의 소재지를 관할하는 고등법원(구·시·군선거관리위원회의 경우에는 지방법원을 말한다) 수석부장판사 또는 이에 상당하는 부장판사의 승인을 얻어 정보통신서비스 제공자에게 당해 정보통신서비스 이용자의 성명(이용자를 식별하기 위한 부호를 포함한다)·주민등록번호·주소(전자우편주소·인터넷 로그기록자료 및 정보통신망에 접속한 정보통신기기의 위치를 확인할 수 있는 자료를 포함한다)·이용기간·이용요금에 대한 자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다.

② 각급선거관리위원회 직원은 전화를 이용한 이 법 위반행위의 혐의가 있다고 인정되는 상당한 이유가 있는 때에는 당해 선거관리위원회의 소재지를 관할하는 고등법원(구·시·군선거관리위원회의 경우에는 지방법원을 말한다) 수석부장판사 또는 이에 상당하는 부장판사의 승인을 얻어 정보통신서비스제공자에게 이용자의 성명·주민등록번호·주소·이용기간·이용요금, 송화자 또는 수화자의 전화번호, 설치장소·설치대수에 대한 자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 요청을 받은 자는 지체 없이 이에 응하여야 한다.

④ 각급선거관리위원회 직원은 정보통신서비스제공자로부터 제1항 또는 제2항에 의하여 제출받은 자료를 이 법 위반행위에 대한 조사목적외의 용도로 사용하여서는 아니되며, 관계 수사기관에 고발 또는 수사의뢰하는 경우를 제외하고는 이를 공개하여서는 아니된다.

⑤ 제1항 또는 제2항에 의한 요청 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제70조(자수자에 대한 특례) ① 제60조(매수 및 이해유도죄)·제61조(기부행위의 금지제한 등 위반죄) 및 제67조(과태료의 부과·징수 등)제3항의 죄를 범한 자 중 금전·물품 그 밖의 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 자(후보자와 그 가족 또는 사위의 방법으로 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 자를 제외한다)가 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.

② 제1항에 규정된 자가 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다)에 자신의 선거범죄사실을 신고하여 선거관리위원회가 관계수사기관에 이를 통보한 때에는 선거관리위원회에 신고한 때를 자수한 때로 본다.

제71조(선거범죄신고자 등의 보호) ① 선거범죄에 관한 신고·진정·고소·고발 등 조사 또는 수사단서의 제공, 진술 또는 증언 그 밖의 자료제출행위 및 범인검거를 위한 제보 또는 검거활동을 한 자가 그와 관련하여 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 그 선거범죄에 관한 형사절차 및 관할위원회의 조사과정에서는 「특정범죄신고자 등 보호법」 제5조(불이익처우의 금지)·제7조(인적 사항의 기재생략)·제9조(신원관리카드의 열람) 내지 제12조(소송진행의 협의 등) 및 제16조(범죄신고자 등에 대한 형의 감면)의 규정을 준용한다.

② 누구든지 제1항에 따라 보호되고 있는 선거범죄 신고자 등이라는 점을 알면서 그 인적사항 또는 선거범죄 신고자 등임을 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다.

제72조(선거범죄신고자에 대한 포상금 지급) 관할위원회는 선거범죄에 대하여 선거관리위원회가 인지하기 전에 그 범죄행위의 신고를 한 자에 대하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있다.

제73조(위탁선거에 관한 신고 등) ① 이 법 또는 이 법의 시행을 위한 중앙선거관리위원회규칙에 따라 선거기간 중 선거관리위원회에 대하여 행하는 신고·신청·제출·보고 등은 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공휴일에 불구하고 일반직국가공무원의 평일의 정규근무시간 중에 하여야 한다.

② 각급선거관리위원회는 이 법 또는 이 법의 시행을 위한 중앙선거관리위원회규칙에 따른 신고·신청·제출·보고 등을 해당 선거관리위원회가 제공하는 서식에 따라 컴퓨터의 자기디스크 그 밖에 이와 유사한 매체에 기록하여 제출하게 하거나 해당 선거관리위원회가 지정하는 인터넷홈페이지에 입력하는 방법으로 제출하게 할 수 있다.

제74조(선거관리경비) ① 위탁선거의 관리에 관하여 필요한 경비는 위탁단체가 부담하여야 한다. 이에는 위법행위에 대한 단속·조사에 필요한 경비도 포함된다.

② 중앙선거관리위원회위원장은 위탁기관의 의견을 들어 선거관리경비 산출기준을

정하고 이를 관할위원회에 통지하여야 하며, 관할위원회위원장은 그 산출기준에 따라 경비를 산출하여야 한다.

③ 관할위원회위원장이 제2항에 따라 선거관리경비를 산출하는 때에는 예측할 수 없는 경비 또는 불가피한 사유로 산출기준을 초과하는 경비에 충당하기 위하여 같은 항의 규정에 따라 산출한 선거관리경비 총액의 100분의 5 이내의 범위 안에서 부가경비를 계상하여야 한다.

④ 위탁단체가 부담하여야 할 선거관리경비의 납부요구·시기·절차 및 방법, 납부기한의 조정, 선거관리경비의 집행·반환·검사 그 밖의 선거관리경비에 관하여 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(벌칙에 관한 경과조치) 이 법의 시행 전의 행위에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 종전의 예에 의한다.

제3조(당선무효등에 관한 경과조치) 이 법의 시행 전의 위반행위로 인하여 제68조(선거범죄로 인한 당선무효)에 해당하는 자는 이 법의 규정에도 불구하고 종전의 예에 의한다.

제4조(다른 법률의 개정) ① 농업협동조합법 중 제50조(선거운동의 제한)부터 제50조의3(조합장의 축의·부의금품 제공 제한)까지, 제172조(벌칙), 제173조(선거범죄로 인한 당선무효), 제174조(과태료)제3항부터 제5항까지, 제175조(선거범죄신고자 등의 보호)부터 제177조(자수자에 대한 특례)까지를 삭제한다.

② 수산업협동조합법 중 제53조(선거운동의 제한)부터 제53조의3(조합장의 축의·부의금품 제공 제한)까지, 제178조(벌칙)부터 제183조(자수자에 대한 특례)까지를 삭제한다.

③ 산림조합법 중 제40조(선거운동의 제한), 제40조의2(기부행위의 제한), 제132조(벌칙), 제133조(선거범죄로 인한 당선무효), 제134조(과태료) 제3항부터 제8항까지, 제135조(선거범죄신고자 등의 보호)부터 제137조(자수자에 대한 특례)까지를 삭제한다.

제5장 결론

현행 공공단체의 위탁선거제도의 문제점을 검토하고 이를 개선할 수 있기 위한 방안으로 본 연구에서는 공공단체의 위탁선거관리에 관한 기본법 제정에 대해 검토해보았다. 위탁선거관리기본법의 제정과 관련하여서는 특히 현행 공공단체 위탁선거제도의 문제점을 개선하고 공정성을 확보하는 한편 관련기관의 자율성도 함께 보장할 수 있는 입법적 개선방안을 모색하는데 주안점을 두고 검토하였다.

이러한 연구목적을 수행하기 위하여 구체적으로 제2장에서는 현행 위탁선거제도의 문제점과 위탁선거관리기본법의 필요성에 대해 살펴보았다. 현행 위탁선거제도의 분석을 위해 의무위탁선거를 규정하고 있는 농업협동조합법, 수산업협동조합법, 산림조합법의 내용을 중심으로 검토하였다. 현행 각 조합법에 규정된 위탁선거와 관련하여서는 선거운동의 주체, 선거운동의 방법 등이 지나치게 제한적이며 불명확하게 규정되어 있다는 문제점을 인식할 수 있다. 또한 이론적 검토 외에 실무상의 문제점과 기본법의 필요성을 파악하기 위하여 중앙행정기관과 각 조합 업무담당자들의 의견을 수렴하여 분석하였다. 실무상으로도 동일한 문제점들이 제기되었으며, 선거와 관련한 위법행위를 예방하고 근절할 수 있는 방안이 부족하다는 문제점도 더불어 지적되었다. 위탁단체와 이들이 치르게 되는 위탁선거가 사회적으로 갖는 공공성을 감안한다면 위탁선거의 공정성 확보는 반드시 요구되는 것이며, 이를 위해서는 법률에 의한 통일적 규율이 필요하다 하겠다.

또한 지금까지 중앙선거관리위원회의 규칙으로 규율되던 내용을 법률에 보다 구체화하여 선거인과 피선거인의 권리가 더 이상 법률의 하위규범에 의해 제한되는 문제점을 개선하여 관련인의 권리를 한층 더 보호할 필요성도 크다 할 것이다. 특히 선거운동의 주체, 선거운동의 제한, 위법한 선거운동에 대한 제재는 법률의 근거가 필요한 내용이라 할 수 있다. 더불어 2015년부터 시행되는 조합장 선거의 동시 실시 역시 위탁선거가 보다 명확한 법률의 규정에 근거하여 통일적으로 관리될 것이 요구되는 이유이다.

위탁선거관리기본법의 필요성이 이처럼 여러 측면에서 합리적 근거로 인정되는 것이라는 것을 전제로, 그 입법절차와 입법의 구체적 내용을 제시해보았다. 먼저 제3장에서는 위탁선거관리기본법의 입법절차에 대해 검토하였다. 먼저 입법방식과 관련하여서는 중앙선거관리위원회가 선거관리위원회법에 규정된 의견제출권을 행사함으로써 위탁선거관리기본법의 제정안을 국회에 제출하는 경우와 의원발의 법률안으로 입법절차가 진행되는 경우를 나누어 살펴보았다. 선관위 의견제출방식의 경우 선관위가 선거의 운영과 관리에 있어서는 전문적 지식, 풍부한 경험 그리고 많은 자료들을 축적하고 있다는 점, 선거관계 법률의 제·개정 필요성 등을 가장 잘 인식

하고 있다는 점, 정부나 국회가 인식하고 있지 못한 부분들에 대해서도 제도의 보완이나 신설 등을 요청할 수 있다는 점 등이 장점으로 인정될 수 있다. 이러한 입법내용에 대한 전문성은 실제로 국회통과비율이 비교적 낮은 의원발의방식에 비해 장점으로 작용할 수 있을 것이다. 입법절차에 있어서는 다양한 이해관계의 조정이 무엇보다 중요하다. 위탁선거관리기본법의 내용은 여러 부처와 단체의 이해와 관련되게 된다. 다양한 이해관계가 관련되는 법률의 제정과 개정에서 이러한 이해관계가 얼마나 합리적으로 조정될 수 있는지 여부가 입법의 성공여부, 나아가 입법 후의 법률의 실효성을 담보하는 열쇠가 된다. 입법의 필요성이 인정되고 그 취지가 아무리 훌륭하다고 하더라도 저마다의 입장을 가지는 각 부처와 이해관계인의 의견조정 없이는 법률안의 통과는 매우 어려울 것이며, 설사 입법이 되더라도 그 이후의 법률의 준수를 통한 정책의 실효성이 담보되기 어려울 것이다. 또한 나아가 입법과정의 민주화도 실현되기 어려울 것이다. 따라서 입법과정에 있어서의 이해관계의 조정은 매우 중요한 의미를 가지며, 이 점은 위탁선거관리기본법에 있어서도 마찬가지이다. 입법안의 국회제출방식과 입법절차에 있어 이해관계의 조정문제에 대해서는 법제전문가의 자문도 함께 구하여 검토하였다.

제4장에서는 위탁선거관리기본법의 구체적 내용을 제시하였다. 위탁선거관리기본법의 내용은 선거관리의 공정성을 보장할 수 있어야 하는 한편, 관련 기관의 자율성을 함께 보장할 수 있는 내용으로 구성되어야 한다. 이를 위해 위탁선거관리기본법의 목적과 원칙이 위탁선거의 공정성 확보에 있음을 명확히 규정하였다. 또한 위탁 공공단체의 범위를 명확히 하고, 주요개념에 대한 정의규정을 두어 그 의미를 분명히 하였다. 선거일의 경우 각 조합법의 개정으로 도입된 내용인 2015년부터의 조합장 선거 동시 실시 규정을 반영하여 규정하였다. 선거기간의 경우 공직선거법의 수준으로 규정하였고, 선거운동과 관련하여서는 선거운동의 주체와 방법을 확대하고 그 내용을 명확히 규정하였다. 그 외에도 선거비용에 있어서는 위탁단체의 이해관계가 충분히 고려될 수 있도록 규정하였으며, 위법행위에 대한 제재규정도 함께 마련하였다.

공공단체 위탁선거가 갖는 공공성을 고려하여 선거의 공정성을 확보하고 관련 당사자의 권리를 충실히 보호할 수 있기 위해서는 법률에 의한 규율이 필요하다고 생각된다. 선거의 공정성과 관련 단체의 자율성을 함께 고려한 위탁선거관리기본법의 제정을 통하여 이러한 목적이 실현될 수 있기를 기대한다.

[부록]

**1. 중앙부처 업무담당자
인터뷰 내용**

2. 법제전문가 자문 내용

부록 1. 중앙부처 업무담당자 인터뷰 내용

2012. 9

<조합장 위탁선거 실태 및 의견 조사>

※ 현행 위탁선거제도의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하고자 하는 본 연구의 수행과 관련하여 선생님의 의견을 구하고자 합니다. 다음의 연구배경 및 목적을 참고하셔서 아래의 질문에 대한 의견을 주시면 감사하겠습니다.

<연구의 배경 및 목적>

농업협동조합법·수산업협동조합법·산림조합법은 조합장 선거를 선거관리위원회에게 위탁하여 시행하도록 규정하고 있습니다. 이에 근거하여 선거관리위원회는 2005년부터 조합장 선거를 위탁받아 시행하여 왔고, 그 결과 조합장 선거가 과거에 비해 상당히 개선되었다는 평가를 받고 있습니다. 그러나 아직도 불법적인 금품수수가 근절되지 않는 등 조합장 선거를 둘러싼 여러 가지 문제가 발생되고 있어 이에 대한 해결이 필요하다는 지적이 제기되고 있습니다. 이러한 문제는 선거운동방법의 제약과 함께 각 선거에 대한 개별 근거법의 규정 내용이 달라 선거관리에 어려움이 있다는 점에 기인하고 있다고 지적할 수 있습니다. 나아가 조합장 선거에 대한 개별법은 구체적인 선거운동 방법을 정관이나 준칙·규정·규약에 위임하여 한층 더 통일적인 선거관리에 어려움을 주고 있습니다. 즉 농협법 등 개별 근거법률에 선거운동 주체·방법 등에 대하여 구체적으로 정한 바 없이 정관 등에 규율을 위임하고 있어 조합장 선거마다 해당 정관 등을 참고하여야 하는 어려움이 있으며, 해당 정관 등에도 구체적인 사항이 규정되어 있지 않거나 정관 등을 정비하지 아니한 경우가 다수 있습니다. 또한 이러한 선거 관리상의 어려움은 2015년부터 수협, 농협, 산림조합의 모든 지역조합장 선거가 전국적으로 동시에 실시됨에 따라 더욱 가중될 것으로 예상됩니다.

이러한 문제점을 해결하고 위탁선거제도를 개선할 수 있기 위한 방안으로 본 연구에서는 위탁선거와 이에 대한 기본법 제정에 대해 검토해보고자 합니다. 즉 기본법 제정을 통하여 선거운동 주체·방법 등을 구체적으로 규정함으로써 선거의 자유의 내용과 범위를 명확히 하면서 동시에 공정성을 확보할 수 있는 개선방안을 모색해보고자 합니다. 이와

관련하여 기본법 제정의 필요성, 기본법의 내용 등에 관하여 선생님의 의견을 구하고자 합니다.

■ 문 1. 선생님께서는 조합장 선거의 관리를 선관위에 의무적으로 위탁하는 것에 대하여 전반적으로 어떻게 평가하고 계십니까?

- ① 매우 긍정적 ② 긍정적 ③ 부정적 ④ 매우 부정적 ⑤ 모름

▶ 문 1-1. ① 매우 긍정적 또는 ② 긍정적이라고 평가하신 경우, 그 이유는 무엇입니까? 서술해주시시오.

()

▶ 문 1-2. ④ 매우 부정적 또는 ③ 부정적이라고 평가하신 경우, 그 이유는 무엇입니까? 서술해주시시오.

()

■ 문 2. 선생님께서는 선관위를 통한 조합장 선거의 위탁관리 실시 이후 조합장 선거가 이전에 비해 얼마나 개선되었다고 평가하고 계십니까?

- ① 매우 개선됨 ② 일부 개선됨 ③ 달라진 것이 없음
④ 나빠짐 ⑤ 매우 나빠짐 ⑥ 모름

▶ 문 2-1. ① 매우 개선됨 또는 ② 일부 개선됨이라고 평가하신 경우, 어떤 점이 개선되었다고 생각하십니까? 서술해주시시오.

()

▶ 문 2-2. ⑤ 매우 나빠짐 또는 ④ 나빠짐이라고 평가하신 경우, 어떤 점이 나빠졌다고 생각하십니까? 서술해주시시오.

()

■ 문 3. 선관위가 조합장선거를 위탁관리 함에 있어, 조합의 개별 사정이나 특수성을 이해

하지 못하고 있다는 지적이 있습니다. 이에 대하여 선생님께서는 어느 정도 공감하고 계십니까?

- ① 매우 공감함 ② 공감하는 편임
- ③ 공감하지 않는 편임 ④ 전혀 공감하지 않음 ⑤ 모름

▶ 문 3-1. ① 매우 공감함 또는 ② 공감하는 편임을 선택하신 경우, 선관위가 선생님 조합의 어떠한 구체적 사정과 특수성을 이해하지 못하고 있다고 생각하십니까? 서술해주시시오.

()

■ 문 4. 선거관리 인력, 장비 및 예산 절감 효과를 이유로 2011년과 2012년에 걸쳐 각 조합의 법 개정이 이루어짐에 따라, 2015년부터는 수협, 농협, 산림조합의 모든 지역조합장 선거가 전국적으로 동시에 실시될 예정입니다. 선생님께서는 이러한 법 개정 사실에 대하여 인지하고 계십니까?

- ① 인지하고 있었음 ② 인지하지 못하고 있었음

■ 문 5. 조합장 선거운동 방법, 주체 등 선거 관련 사항들이 각 조합법에 의해 규칙, 정관, 규정, 규약으로 다르게 규정되고 있는 법체계상의 문제점, 위반 시 미약한 처벌 근거의 문제점, 조합장 선거의 전국적 동시 실시에 따른 선거 관리상의 어려움에 관한 문제점들이 지적되고 있고, 이와 함께 제도의 통일적 개선 및 신설이 논의되고 있는 바, 이를 종합적으로 해결하기 위해 「위탁선거관리기본법」을 제정할 필요가 있다는 주장이 있습니다. 선생님께서는 위탁선거관리기본법의 제정이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 위탁선거관리기본법의 제정이 필요하다고 생각함
- ② 필요하지 않다고 생각함

▶ 문 5-1. ① 위탁선거관리기본법의 제정이 필요하다고 생각함을 선택하신 경우, 위탁관리기본법에서 공통적으로 규율하는 것이 바람직한 사항이 무엇이라고 생각하십니까? 구체적으로 서술해주시시오.

()

▶ 문 5-2. ② 필요하지 않다고 생각함을 선택한 경우, 조합마다 다르게 규정되어야 할 부분을 제외하여 개별 조합의 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 위

탁선거관리기본법이 제정된다면 제정에 동의하십니까?

- (a) 동의함 (b) 동의하지 않음
(c) 기타 (구체적으로 적어주십시오:)

■ 문 6. 위탁선거관리기본법의 합리적 제정에 있어, 조합의 자율성을 최대한으로 보장하기 위해 반드시 고려되어야 할 선생님 조합의 특수한 사정 및 달리 규정해야 할 부분 등에 대하여 구체적으로 서술해주시오.

()

■ 문 7. 조합장 선거의 위탁관리 실시 이후에도 선거운동과정에서 일부 위법행위가 발생하고 있고, 이에 대한 원인으로 현행 조합장 선거운동의 방법이 너무 제한적이라는 지적이 있습니다. 선생님께서는 이러한 지적에 대하여 얼마나 공감하고 계십니까?

- ① 매우 공감함 ② 공감하는 편임
③ 공감하지 않는 편임 ④ 전혀 공감하지 않음 ⑤ 모름

▶ 문 7-1. ① 매우 공감함 또는 ② 공감하는 편임을 선택한 경우, 조합장 선거운동 방법으로 추가되어야 할 것이 있다면, 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? 우선적으로 추가되어야 할 것을 하나만 선택하여 주십시오.

- (a) 인쇄물을 이용한 선거운동 (b) 집회를 이용한 선거운동
(c) 지역신문, 방송매체를 이용한 선거운동
(d) 현수막, 어깨띠, 피켓 등 시설물이나 소품을 이용한 선거운동
(e) 선거운동 방법에 대한 제한을 없애 자유로운 선거운동을 허용해야 함
(f) 기타 (구체적으로 적어주십시오:)

■ 문 8. 각 조합의 조합장 선거운동 방법과 공직 선거운동 방법이 상이함에 따라 혼란이 발생하고 있다는 지적에 따라 이를 공직선거법에 준하는 방향으로 개정해야 한다는 의견이 검토되고 있습니다. 선생님께서는 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 공직선거법과 유사하게 개정해야 함
② 각 조합장 선거의 특수성을 고려해야 함
③ 기타 (구체적으로 적어주십시오:)

▶ 문 8-1. ① 공직선거법과 유사하게 개정해야 함을 선택한 경우, 공직선거에서 이미 합동 연설회 제도가 폐지된 바, 각 조합장 선거의 운동 방법에 있어

서도 금품 및 음식물 제공 등의 행위를 막기 위해 합동 연설회 제도를 폐지해야 한다는 주장이 있는데, 선생님께서는 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

(a) 유지해야 함 (b) 폐지해야 함

▶ 문 8-2. ② 각 조합장 선거의 특수성을 고려해야 함을 선택한 경우, 구체적으로 선생님 조합의 어떠한 특수성 때문에 선거운동 방법이 달라야 한다고 생각하십니까? 서술해주시시오.

()

■ 문 9. 조합장 선거의 선거기간에 관하여 수협 및 산림조합장 선거의 경우 후보자 등록 신청 개시일부터 선거일까지 13일로 규정되어 있는 반면, 농협조합장 선거 등의 경우 선거기간이 특정되지 않아 공공단체위탁선거관리규칙에 의해 후보자 등록 신청 마감일의 다음날부터 선거일까지로 정해지고 있습니다. 이에 대하여 관리상의 혼란을 막기 위해 후보자등록 신청일부터 선거일까지 13일로 선거기간을 통일하자는 지적이 있는데, 이에 대하여 선생님께서는 어떻게 생각하십니까?

① 통일해야 함 ② 통일하지 말아야 함

▶ 문 9-1. ② 통일하지 말아야 함을 선택한 경우, 그 이유는 무엇입니까?

()

■ 문 10. 조합장 선거의 선거운동 기간에 있어 농·축협 조합장 선거의 경우에는 후보자 등록일의 다음날부터 선거일 전날까지로 제한하고 있고 수협 및 산림 조합장 선거의 경우에는 후보자 등록이 완료된 시점부터 선거일 전날까지로 한정시키고 있습니다. 이에 대하여 후보자 등록이 완료된 시점부터 선거일 전날까지로 선거운동 기간을 통일하자는 의견이 있는데, 이에 대하여 선생님은 어떻게 생각하십니까?

① 통일해야 함 ② 통일하지 말아야 함

▶ 문 10-1. ② 통일하지 말아야 함을 선택한 경우, 그 이유는 무엇입니까?

()

■ 문 11. 현행 각 조합장 선거에서는 조합과 관련 있는 단체들의 후보자 초청토론회가 허용되지 않고 있는데, 이에 대하여 활발한 토론과 용이한 후보자 평가를 위해

단체의 후보자 초청토론회를 허용하자는 주장이 있습니다. 선생님께서는 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 허용해야 함 ② 허용하지 말아야 함

▶ 문 11-1. ② 허용하지 말아야 함을 선택한 경우, 그 이유는 무엇입니까?

()

■ 문 12. 현행 각 조합법에는 선거일 후 금품 및 향응을 제공하는 사례를 예방, 단속하기 위한 규정이 없습니다. 이에 따라 선거기간 전과 중에 투표매수 또는 기부행위를 약속한 후 당선, 낙선 후에 금품 향응을 제공하는 사례를 방지하기 위하여 '선거일 후 답례금지' 규정을 신설하자는 주장이 있는데, 선생님께서는 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 신설해야 함 ② 신설하지 말아야 함

▶ 문 12-1. ② 신설하지 말아야 함을 선택한 경우, 그 이유는 무엇입니까?

()

■ 문 13. 조합장 선거와 관련하여 선생님의 또 다른 의견이 있으시면 구체적으로 서술해 주십시오.

()

※ 응답해주셔서 대단히 감사합니다. ※

2. 법제전문가 자문 내용

2012. 9.

<위탁선거관리기본법 제정과 관련한 법제전문가 자문>

※ 현행 위탁선거제도의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하고자 하는 본 연구의 수행과 관련하여 선생님께 자문을 구하고자 합니다. 다음의 연구배경 및 목적을 참고하셔서 아래의 질문에 대한 자문의견을 주시면 감사하겠습니다.

<연구의 배경 및 목적>

농업협동조합법·수산업협동조합법·산림조합법은 조합장 선거를 선거관리위원회에게 위탁하여 시행하도록 규정하고 있습니다. 이에 근거하여 선거관리위원회는 2005년부터 조합장 선거를 위탁받아 시행하여 왔고, 그 결과 조합장 선거가 과거에 비해 상당히 개선되었다는 평가를 받고 있습니다. 그러나 아직도 불법적인 금품수수가 근절되지 않는 등 조합장 선거를 둘러싼 여러 가지 문제가 발생되고 있어 이에 대한 해결이 필요하다는 지적 또한 제기되고 있습니다. 이러한 문제는 선거운동방법의 제약과 함께 각 선거에 대한 개별 근거법의 규정 내용이 달라 선거관리에 어려움이 있다는 점에 기인한다고 할 수 있습니다. 나아가 조합장 선거에 대한 개별법은 구체적인 선거운동 방법을 정관이나 준칙·규정·규약에 위임하여 한층 더 통일적인 선거관리에 어려움을 주고 있습니다. 즉 농협법 등 개별 근거법률에 선거운동 주체·방법 등에 대하여 구체적으로 정한 바 없이 정관 등에 규율을 위임하고 있어 조합장 선거마다 해당 정관 등을 참고하여야 하는 어려움이 있으며, 해당 정관 등에도 구체적인 사항이 규정되어 있지 않거나 정관 등을 정비하지 아니한 경우가 다수 있습니다. 더욱 문제가 되는 것은 2015년부터 수협, 농협, 산림조합의 모든 지역조합장 선거가 전국적으로 동시에 실시됨에 따라 이러한 선거 관리상의 어려움이 가중될 것이라는 점입니다.

상기한 문제점을 해결하고 위탁선거제도를 개선할 수 있기 위한 방안으로 본 연구에서는 위탁선거제도와 이에 대한 기본법 제정에 대해 검토해보고자 합니다. 즉 기본법 제정을 통하여 선거운동 주체·방법 등을 구체적으로 규정함으로써 선거의 자유의 내용과 범위를 명확히 하면서 동시에 공정성을 확보할 수 있는 개선방안을 모색해보고자 합니

다. 이와 관련하여 기본법 제정의 필요성, 입법절차, 기본법의 내용 등에 관하여 선생님께 자문을 구하고자 합니다.

문 1. 선생님께서는 조합장 선거의 관리를 선관위에 의무적으로 위탁하는 것에 대하여 전반적으로 어떻게 평가하고 계십니까?

- ① 매우 긍정적 ② 긍정적 ③ 부정적 ④ 매우 부정적 ⑤ 모름

* **문 1-1. ① 매우 긍정적 또는 ② 긍정적이라고 평가하신 경우, 그 이유는 무엇입니까?**

()

* **문 1-2. ④ 매우 부정적 또는 ③ 부정적이라고 평가하신 경우, 그 이유는 무엇입니까?**

()

■ 문 2. 선거관리 인력, 장비 및 예산 절감 효과를 이유로 2011년과 2012년에 걸쳐 각 조합의 법 개정이 이루어짐에 따라, 2015년부터는 수협, 농협, 산림조합의 모든 지역조합장 선거가 전국적으로 동시에 실시될 예정입니다. 선생님께서는 이러한 법 개정 사실에 대하여 인지하고 계십니까?

- ① 인지하고 있었음 ② 인지하지 못하고 있었음

문 3. 조합장 선거운동 방법, 주체 등 선거 관련 사항들이 각 조합법에 의해 규칙, 정관, 규정, 규약으로 다르게 규정되고 있는 법체계상의 문제점, 위반 시 미약한 처벌 근거의 문제점, 선관위의 관리상의 어려움에 관한 문제점들이 지적되고 있고 이와 함께 제도의 통일적 개선 및 신설이 함께 논의되고 있는 바, 이를 종합적으로 해결하기 위해 「위탁선거관리기본법」을 제정할 필요가 있다는 주장이 있습니다. 선생님께서는 위탁선거관리기본법의 제정이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 위탁선거관리기본법의 제정이 필요하다고 생각함
② 필요하지 않다고 생각함

* **문 3-1. ① 위탁선거관리기본법의 제정이 필요하다고 생각함을 선택하신 경우,**

위탁관리기본법에서 공통적으로 규율하는 것이 바람직한 사항이 무엇이라고 생각하십니까?

()

* 문 3-2 ② 필요하지 않다고 생각함을 선택한 경우, 조합마다 다르게 규정되어야 할 부분을 제외하여 개별 조합의 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 위탁선거관리기본법이 제정된다면 위탁선거관리기본법 제정에 동의하십니까?

(a) 동의함 (b) 동의하지 않음

문 4. 위탁선거를 시행하는 각 조합의 근거법률은 소관부처를 달리하고 있습니다. 만약 위탁선거관리기본법이 입안되어 국회에 제출되는 경우 소관 상임위원회와 관련위원회 등의 문제는 어떻게 결정되어야 한다고 보시는지 선생님의 의견을 말씀해주세요.

문 5. 위탁선거를 운영하고 관리하는 중앙선거관리위원회가 위탁선거관리기본법을 입안하여 입법의견으로 국회에 제출하는 경우, 입법절차상 어떠한 문제점이나 어려움이 있을 수 있는지, 또한 어떠한 장점이 있을 수 있는지 선생님의 의견을 말씀해주세요.

문 6. 위탁선거관리기본법을 중앙선거관리위원회 의견제출방식이 아닌 의원입법으로 하는 경우 입법절차상 어떠한 장단점이 있을 수 있는지 선생님의 의견을 말씀해주세요.

문 7. 다양한 부처의 이해관계가 관련되는 입법에 관여하신 경험이 있으시다면, 그 법률(또는 법률안)은 무엇이었습니까? 또한 선생님의 경험에 비추어 다양한 이해관계를 조정해갈 수 있는 방안은 무엇이었습니까?

문 8. 위탁선거관리기본법의 제정에 있어 예상되는 부처간 갈등의 원인과 내용은 무엇이라고 생각하십니까? 또한 갈등의 해결을 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

문 9. 위탁선거와 관련한 현행법상 임의위탁과 의무위탁의 대상은 적절하다고 생각하십니까? 여 또 다른 선생님의 의견이 있으시다면 말씀해주세요.

문 10. 위탁선거와 관련하여 또 다른 선생님의 의견이 있으시다면 말씀해주세요.

♣ 감사합니다