

# 상호금융기관의 위탁 선거 제도에 관한 법적 연구\*

이 태 영\*\*

- I. 서론
- II. 상호금융기관 위탁 선거 제도 개관
- III. 위탁 선거 제도의 현황
- IV. 위탁 선거 제도의 문제점과 개선방안
- V. 결론

## 국문초록

2014년 위탁선거법이 제정된 이래 현재까지 세 차례에 걸쳐 농협과 수협, 산림조합의 동시 조합장 선거가 실시되었고, 최근에는 새마을금고와 신협 등의 조합장 선거도 선거관리위원회 의무 위탁 대상에 포함되는 내용의 법 개정이 이루어져 참여 대상 기관도 점차 확대되고 있다. 상호금융기관의 위탁선거에는 위탁선거법과 개별법령이 모두 적용되므로, 위탁선거법과 개별법에 대한 체계적이고 합리적인 이해가 필요하며, 조합장 선거 관련 법제가 미비하거나 개선이 필요한 부분도 확인되고 있어 체계적인 정비도 요구되고 있다.

본고에서는 상호금융기관의 위탁선거 제도의 도입 배경과 의의, 위탁선거 제도의 종류와 법률적용의 우선순위, 위탁선거의 관리 및 위탁 절차 등에 대해 종합적으로 검토하였다. 이어 위탁선거법 제정 이후 실시된 동시 조합장 선거 관련 주요 현황과 선거법 위반 관련 위법행위 조치 현황, 수사기관의 조합장 선거 사범 수사 결과를 분석하고, 위탁선거 제도와 관련된 헌법재판소의 결정들을 통해 위탁선거법의 위헌 논란과 의무 위탁 제도의 당위성을 두루 살펴보았다.

\* 본 논문은 개인적인 견해이며 신용협동조합중앙회의 공식적인 견해와는 무관하다는 점을 밝힌다.

\*\* 現 신용협동조합중앙회 법규제도팀장, 연세대학교 법무대학원 겸임교수, 법학박사

나이가 동시 조합장 선거 과정과 위탁선거법의 적용과 해석, 개별법의 입법례들을 구체적으로 조망하면서, 현재 상호금융기관에 적용되는 위탁선거법과 개별법간의 중복 규정 문제들을 지적하고 이에 대한 해결방안을 모색하였다. 이어서 상호금융기관의 임원 자격 제한, 위탁선거에 따른 재송 절차, 선거범죄 관련 규정들이 개별법에 상이하게 규정되어 있어 상호금융기관별로 규제 차이가 발생하고 있다는 점을 지적하고, 이를 해소하기 위한 입법적 정비 방안도 제시하였다. 또한, 신용협동조합법의 개정으로 일정 기준을 충족하는 지역신협에도 의무위탁 제도가 도입되었으나, 위탁선거법의 미개정 상태로 남아 있어 발생할 수 있는 문제점들을 확인하고, 위탁선거법의 신속한 개정이 필요함을 강조하였다.

마지막으로 위탁선거 제도의 도입을 통해 동시 선거 제도가 도입되었으나, 농협과 수협, 산림조합의 동시 선거 일정과 금고 및 신협의 동시 선거 일정이 상이하여 동시 조합장 선거를 통한 효율적인 선거 절차 진행이나 위법행위의 효과적인 단속이라는 입법 목적이 퇴색될 우려가 있다는 점을 지적하고, 개별 기관들 내의 이해관계를 합리적으로 조율하고 관계 기관의 의견을 충분히 수렴하여 합리적인 해결 방안을 모색할 필요가 있다고 검토하였다. 또한, 의무위탁 대상 조합에서 제외된 조합들의 동시 선거 참여 기회를 보장하기 위해서는 지역조합과 같이 동시선거일로 임기를 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다는 점도 제시하였다.

2025년에 새마을금고의 첫 동시 조합장 선거가 실시되고, 2029년에는 신협의 첫 동시 조합장 선거가 실시될 것으로 예상되므로, 본격적인 동시 조합장 선거가 진행되기 전에 위탁선거 제도 도입으로 인해 발생할 수 있는 문제점들을 최소화하고 입법적으로 해결해야 할 문제들을 신속하게 정비하여야 한다. 이를 통해 조합의 혼선을 최소화하고, 상호금융기관간 규제 차이를 해소하는 한편, 공정하고 투명한 선거가 실시될 수 있도록 하여야 할 것이다.

- 
- 핵심어 위탁선거법, 의무위탁 제도, 동시선거 제도, 상호금융기관, 선거 규제

## I. 서론

지난 2015년 3월 11일, 공공단체등위탁선거에관한법(이하 “위탁선거법”이라 한다)이 시행된 이후 처음으로 전국에서 동시조합장 선거가 실시된 이후로 2019년 3월 13일 제2회

동시조합장 선거, 2023년 3월 8일 제3회 동시조합장 선거가 각 실시되었다. 제3회 동시조합장 선거에서는 전국 1,347개 농협 및 수협, 산림조합에서 총 3,082명이 출마하였고, 전체 대상 조합원 수 2,025,013명 중 1,612,573명이 투표에 참여하여 79.6%의 높은 투표율을 기록하였다.<sup>1)</sup>

2014년 위탁선거법의 제정으로 농업협동조합(이하 “농협”이라 한다), 수산업협동조합(이하 “수협”이라 한다), 산림조합 조합장 선거에 의무위탁 제도가 도입되었고, 2021년 새마을금고(이하 “금고”라 한다), 2023년 신용협동조합(이하 “신협”이라 한다)이 순차적으로 조합장 의무 위탁 및 동시선거를 제도를 도입하였다. 이로써 협동조합의 방식으로 금융업을 영위하고 있는 모든 상호금융기관이 이사장(조합장) 선거를 선거관리위원회에 의무적으로 위탁하고, 전 조합이 동시에 선거를 실시하게 되었다.

특히, 2023년 10월 19일이 시행된 신용협동조합법에 따라 신협의 이사장 선거에 의무위탁선거 제도가 전면적으로 도입되었고, 2025년 11월 12일에 신협의 이사장 선거를 전국적으로 동시에 실시하며, 그 선거의 관리는 의무적으로 관할 구·시·군 선거관리위원회에 위탁하여야 한다.<sup>2)</sup> 또한 2023년 10월 17일 신용협동조합법 시행령이 개정되고 같은 해 10월 19일부터 시행되어 이사장 선거 관리를 위탁해야 하는 지역조합의 범위를 직전 사업연도 평균잔액으로 계산한 총자산이 1천억원 이상인 지역조합으로 정하였다.<sup>3)</sup>

위탁선거법의 제정으로 통일적인 기준에 의하여 체계적이고 효율적인 선거사무와 단속, 관리가 이루어졌다는 평가도 있으나, 제도상 문제점으로 불법 선거와 돈 선거가 근절되지 못하고 있다는 평가도 존재하고 있다. 또한, 제3회에 걸친 동시조합장 선거를 치르며 위탁선거 제도가 정착되고 있으나, 신용협동조합과 새마을금고는 비교적 최근에 관련 법령이 정비되어 위탁선거 제도에 대한 체계적인 이해가 요구되고 있다. 이에 신용협동조합과 새마을금고 이사장 선거의 총체적인 모습을 조망하려면 개별 상호금융기관 관계 법령과 자치법규인 각 조합의 정관, 선거에 관한 규범인 위탁선거법 등에 대한 전반적인 이해를 확보해야 하는 어려움에 직면하게 되었다.

아울러, 개별법에 따라 다양한 특성을 가진 조합의 선거 사무에 관한 일부 범위에 한정

1) 중앙선거관리위원회, 『제3회 전국동시조합장선거총람』, 중앙선거관리위원회, 2023.

2) 신협법상 신협 이사장의 동시선거는 2025년 11월 12일에 최초로 실시되도록 규정하고 있으나, 2025년에는 동시선거 대상이 되는 조합이 없어 실질적인 첫 동시선거는 2029년 11월 14일에 실시될 예정이다.

3) 신용협동조합법 시행령 제14조의5(이사장 선거 관리 위탁 대상 지역조합의 범위) 법 제27조의3제2항 단서에서 “대통령령으로 정하는 규모 이상의 자산을 보유한 지역조합”이란 직전 사업연도 평균잔액으로 계산한 총자산이 1천억원 이상인 지역조합을 말한다.

하여 통일적으로 규율하는 과정에서 예상하지 못하였던 일부 문제점도 발견되고 있고, 개별법과 위탁선거법의 중복 규정의 문제도 발생하고 있다. 또한, 신용협동조합법은 의무위탁 제도로 개정되었으나, 위탁선거법은 개정이 되지 않아 추가 개정도 필요한 상황이다.

이러한 문제의 근본적인 원인은 개별법과 위탁선거법이라는 이중적인 규율체계를 유지하고 있고, 개별 상호금융기관 별로 선거 사무와 선거운동 방법, 임원 자격 제한 사유, 선거범죄 관련 형사 처벌 유무 및 정도, 공소시효 등 개별법에서 상이한 규제 체계를 유지하고 있다는 데 있다. 따라서, 본고에서는 상호금융기관의 위탁선거 제도의 현황과 문제점, 개선 방안 등에 대해 법적으로 고찰함으로써 그 동안 진행되어 온 위탁 선거 제도를 심층적으로 검토하고, 그 과정에서 확인된 전반의 문제점들을 분석하여 향후 위탁선거 제도를 발전적인 방향으로 보완할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

## II. 상호금융기관 위탁 선거 제도 개관

### 1. 위탁선거 제도의 도입 배경과 의의

과거 임명제였던 농협, 수협, 산림조합의 조합장은 우리 사회 전반에 불어 닥친 민주화 바람을 타고 1988년부터 조합원이 직접 선출하기 시작했다. 하지만, 직선제 도입 후 조합장 선거가 불법·혼탁 선거로 얼룩지는 사례가 지속적으로 발생함에 따라 조합장 선출을 선거관리위원회에 의무적으로 위탁하도록 개별법이 개정되었으며, 2005년 5월 산림조합장 선거를 시작으로 농협·수협 조합장 선거까지 선거관리위원회가 위탁 관리하게 되었다.<sup>4)</sup>

그 결과 과거에 비해 조합원들의 선거에 관한 인식이 많이 개선되고, 선거부정과 선거 후 대립·분열양상도 크게 줄어들었다는 평가를 받았다.<sup>5)</sup> 다만, 조합장선거가 개별적으로 실시됨으로써 국민적 관심을 끌지 못함에 따라 여전히 후보자매수, 금품수수 등 음성적인 ‘돈 선거’가 근절되지 않고 있었으며, 예산에 대한 문제, 조합별로 선거관리에 관한 법규 및 정관의 규정이 각각 달라서 선거관리 업무에 혼선이 빚어지는 등 다양한 문제점이 제기되었다.<sup>6)</sup>

4) 농협협동조합법 제51조 제4항(공포일: '16. 12. 27, 시행일: '17. 1. 1), 수산업협동조합법 제54조 제2항(공포일: '12. 2. 17, 시행일: '12. 3. 2), 산림조합법 제40조의3 제2항(공포일: '20. 3. 24, 시행일: '20. 9. 25)

5) 김범태, “위탁선거법의 문제점과 개선방안 연구: 공직선거법과 위탁선거법의 차이점을 중심으로”, 『선거연구』 제13호, 중앙선거관리위원회, 2020, 40-41면.

선거관리위원회는 「舊 선거관리위원회법(2014. 6. 11. 법률 제12756호로 개정되기 전의 법률)」에 근거하여 법령의 규정에 따라 「농업협동조합법」(이하 “농협법”이라 한다), 「수산업협동조합법」(이하 “수협법”이라 한다), 「산림조합법」(이하 “산림조합법”이라 한다)에 의한 조합의 조합장(이사장)과 중앙회장에 대한 선거를 위탁받아 관리하여 왔다. 그러나 각 조합장 등의 선거에 대한 개별 근거법의 규제 내용이 상이하고, 조합당 등의 선거에 대한 개별 법률은 구체적인 선거운동의 방법 등을 정관 등에 위임하여 선거인과 피선거인의 권리를 제한할 수 있었다. 또한, 해당 개별법에서 위임을 받은 정관의 내용도 구체적인 사항이 규정되어 있지 않은 경우가 많아 공정하고 깨끗한 선거 및 원활한 선거 관리가 이루어지기 어려운 면이 많았다.<sup>7)</sup>

조합은 원칙적으로 조합원의 권익을 위해 존재하고 강제가입 등 강제적 요소를 가지지 않는다는 점에서 공공조합에 해당한다고 볼 수 없으나, 조합의 설립 목적과 취지, 활동 및 기능을 고려하였을 때 지역사회에 미치는 영향이 매우 크므로 선거의 공정성이 반드시 확보되어야 하고, 선거운동의 주체 및 방법, 위반행위에 대한 제재 등에 관한 사항은 국민의 기본적 권리와 관련된 내용이므로 법률의 근거를 두고 이루어져야 하고, 선거의 공정성을 담보하는 전제로서 통일적이고 효율적인 선거관리를 할 필요가 있었다.<sup>8)</sup>

이에 조합장 선거를 효율적으로 관리하고 지도하며, 부정하거나 혼탁한 선거가 이루어지는 것을 예방하기 위하여 각 조합장 선거를 전국적으로 동시에 실시하도록 하였으나, 여전히 선거절차 등에 관한 규정이 개별 조합마다 상이한 기존의 법체계에서는 전국단위의 조합장 선거를 동시에 관리하는 것이 사실상 어렵고, 개별 법률에서 선거운동 방법을 정하고 그 시행령과 정관 등에서 세부적인 사항을 정하고 있어 해당 시행령 등을 위반한 경우에는 처벌에 대한 위헌 논란이 가중될 수 있어, 이에 대한 효과적인 관리와 단속과 처벌을 위하여 선거운동 등에 대한 법률적 근거를 강화하고 명확하게 할 필요도 있었다.<sup>9)10)</sup> 또한, 조합장선거 외에 다른 법률에 따라 위탁하여 실시할 수 있는 임의 위탁 대상 선거에 관한 규정도 체계적으로 일원화하여 이를 함께 제도화함으로써 공공단체 등의 자율성을

6) 이선신, “농협의 임원선거 관련 법규 개선방안 연구”, 『협동조합경제경영연구』 제54집, 협동조합경영연구소, 2021, 18면.

7) 중앙선거관리위원회, 『제3회 전국동시조합장선거총람』, 중앙선거관리위원회, 2023.

8) 이선신 외, 『조합장 선거의 선거관리위원회 위탁과 공정성 제고방안』, 농협대학 농협경영연구소, 2005, 5-6면.

9) 김은영, “공공단체등 위탁선거의 관리에 관한 법률안 검토보고서”, 국회 입법조사처, 2014, 5-7면.

10) 임현, 『위탁선거관리에 관한 기본법 제정을 위한 합리적 입법 방안 고찰』, 2012년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 고려대 산학협력단, 2012, 1-2면.

존중하는 한편, 선거절차 및 방법에 관한 규정을 통일성 있게 규율하고 선거의 공정성을 확보하는 것이 중요하였다.<sup>11)</sup>

이와 같은 내용을 담은 『공공단체등 위탁선거의 관리에 관한 법률안』이 유대운의원의 대표발의로 2014년 2월 17일 국회에 제출되었고, 제324회 국회(임시회) 제1차 전체회의(2014년 4월 29일)에서 수정 가결된 안이 제324회 국회(임시회) 법제사법위원회와 제2차 전체회의(2014년 5월 2일)에서 원안가결을 거쳐, 2014년 5월 29일 정부로 이송되어 2014년 6월 11일 공포·시행되었다.<sup>12)</sup>

위탁선거법은 제정 목적으로 “공공단체 등의 선거가 깨끗하고 공정하게 이루어지도록 함으로써 공공단체 등의 건전한 발전과 민주사회 발전에 기여함”을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 위탁선거법은 위 입법 목적을 달성하기 위한 기본원칙으로 구성원의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 따라 공정하게 행하여지도록 하고, 조합 등 공공단체등의 자율성이 존중되도록 노력하여야 한다고 규정한다(위탁선거법 제2조).<sup>13)</sup> 공공단체 등의 자율성이 존중되어야 하는 이유는 공공단체 등이 기본적으로 구성원들의 이익을 목적으로 구성된 자율적 조직이라는 특성에서 비롯된다. 결국, 위탁선거법은 각 조합이 가지는 공공적 성격을 고려하여, 조합 선거의 공정성을 확보하고 선거운동 과정의 위법행위를 예방하기 위하여 제도화되었으며, 각 조합별로 선거 규제의 내용과 방법의 차이점이 있어 선거 관련 법제의 통일을 기하고 효율적인 선거 관리가 이루어질 수 있도록 위탁선거법을 제정하게 되었다고 평가할 수 있다.<sup>14)</sup>

위탁선거란 위탁단체의 주된 사무소 소재지를 관할하는 구·시·군 선거관리위원회가 공공단체등으로부터 선거의 관리를 위탁받은 선거를 말한다(위탁선거법 제3조).<sup>15)</sup> 위탁단체란 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선거관리위원회에 위탁하는 공공단체등을 말하고, 공공단체등이란 ① 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」 및 「산림조합법」에 따른 조합 및 중앙회와 「새마을금고법」에 따른 금고 및 중앙회, ② 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회 및 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 조합과 조합설립추진위원회, ③

11) 김은영, 위 검토보고서, 5-7면.

12) 공공단체등 위탁선거에 관한 법률(법률 제12755호로 2014. 6. 11. 제정되어 2014. 8. 1. 시행된 것)

13) 위탁선거법 제2조(기본원칙) 「선거관리위원회법」에 따른 선거관리위원회(이하 “선거관리위원회”라 한다)는 이 법에 따라 공공단체등의 위탁선거를 관리하는 경우 구성원의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 따라 공정하게 행하여지도록 하고, 공공단체등의 자율성이 존중되도록 노력하여야 한다.

14) 최수봉, “『공공단체등 위탁선거에 관한 법률』의 문제점과 개선방안 - 제1회 동시조합장선거 수사결과를 중심으로 -”, 『법조』 제64권 제11호, 법조협회, 2015, 87면.

15) 위탁선거법 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “위탁선거”란 관할위원회가 공공단체등으로부터 선거의 관리를 위탁받은 선거를 말한다.

그 밖의 법령에 따라 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선거관리위원회에 위탁하여야 하거나 위탁할 수 있는 단체「공직선거법」 제57조의4(당내경선사무의 위탁)에 따른 당내경선 또는 「정당법」 제48조의2(당대표경선사무의 위탁)에 따른 당대표경선을 위탁하는 정당을 제외한다, ④ 그 밖에 가목부터 다목까지의 규정에 준하는 단체로서 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선거관리위원회에 위탁하려는 단체를 말한다(위탁선거법 제3조 제1호).<sup>16)</sup>

## 2. 위탁선거제도의 종류

위탁선거에는 의무위탁선거와 임의위탁선거가 있다. 위탁선거법은 위탁선서에 적용한다(위탁선거법 제4조).<sup>17)</sup> 먼저, 의무위탁선거란 선거의 관리를 선거관리위원회에 의무적으로 위탁하여야 하는 선거이다. 이에는 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」 및 「산림조합법」에 따른 조합 및 중앙회와 「새마을금고법」에 따른 금고 및 중앙회의 선거와 교육공무원법에 따른 대학의 장 후보자를 추천할 때 해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차에 따라 직접선거로 선정하는 경우의 선거가 있다.<sup>18)</sup> 2023년 「신용협동조합법」의 개정으로 동법에 따른 자산 1천억원 이상의 지역조합 및 중앙회의 선거도 의무위탁선거로 변경되어 선거관

16) 위탁선거법 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2023. 3. 2., 2023. 8. 8.>

1. “공공단체등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 단체를 말한다.

가. 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」 및 「산림조합법」에 따른 조합 및 중앙회와 「새마을금고법」에 따른 금고 및 중앙회

나. 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회 및 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 조합과 조합설립추진위원회

다. 그 밖의 법령에 따라 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선거관리위원회에 위탁하여야 하거나 위탁할 수 있는 단체「공직선거법」 제57조의4(당내경선사무의 위탁)에 따른 당내경선 또는 「정당법」 제48조의2(당대표경선사무의 위탁)에 따른 당대표경선을 위탁하는 정당을 제외한다

라. 그 밖에 가목부터 다목까지의 규정에 준하는 단체로서 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선거관리위원회에 위탁하려는 단체

17) 위탁선거법 제4조(적용 범위) 이 법은 다음 각 호의 위탁선거에 적용한다.

1. 의무위탁선거: 제3조제1호가목에 해당하는 공공단체등이 위탁하는 선거와 같은 조 제1호다목에 해당하는 공공단체등이 선거관리위원회에 위탁하여야 하는 선거

2. 임의위탁선거: 제3조제1호나목 및 라목에 해당하는 공공단체등이 위탁하는 선거와 같은 조 제1호다목에 해당하는 공공단체등이 선거관리위원회에 위탁할 수 있는 선거

18) 위탁선거법 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2023. 3. 2.>

1. “공공단체등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 단체를 말한다.

가. 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」 및 「산림조합법」에 따른 조합 및 중앙회

다. 그 밖의 법령에 따라 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선거관리위원회에 위탁하여야 하거나 위탁할 수 있는 단체「공직선거법」 제57조의4(당내경선사무의 위탁)에 따른 당내경선 또는 「정당법」 제48조의2(당대표경선사무의 위탁)에 따른 당대표경선을 위탁하는 정당을 제외한다

리위원회에 의무적으로 위탁하여야 하나 위탁선거법이 미개정된 상황이다.<sup>19)</sup>

임의위탁선거란 위탁선거법 제4조 제2호에 따라 법률이나 해당 단체나 조직의 의사에 따라 선거의 관리를 선거관리위원회에 임의적으로 위탁할 수 있는 선거를 말한다. 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회 및 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 조합과 조합설립추진위원회의 조합장 등의 선거와 그 외 공공단체에 준하는 단체의 임원 등의 선출을 위한 선거가 여기에 해당한다.<sup>20)</sup> 위탁선거법에 따른 위탁선거의 종류와 개별법에 따른 근거법령은 아래 표와 같다.

〈표 1〉 위탁선거의 종류와 근거법령

구분	선거명	근거법령(공포·시행일)
의무 위탁 선거	농협중앙회장	농협협동조합법 제130조⑧ (공포일 : 2009. 6. 9, 시행일 : 2009. 12. 10)
	수협중앙회장	수산업협동조합법 제134조⑦ (공포일 : 2010. 4. 12, 시행일 : 2010. 10. 13)
	산림조합중앙회장	산림조합법 제104조⑦ (공포일 : 2020. 3. 24, 시행일 : 2020. 9. 25)
	농협조합장	농협협동조합법 제51조④ (공포일 : 2016. 12. 27, 시행일 : 2017. 1. 1)
	축협조합장	농협협동조합법 제107조① (공포일 : 2016. 12. 27, 시행일 : 2017. 1. 1)
	수협조합장	수산업협동조합법 제54조② (공포일 : 2012. 2. 17, 시행일 : 2012. 3. 2)
	산림조합장	산림조합법 제40조의3② (공포일 : 2020. 3. 24, 시행일 : 2020. 9. 25)
	새마을금고중앙회장	새마을금고법 제64조의2⑥ (공포일 : 2021. 10. 19, 시행일 : 2022. 4. 20)
	새마을금고 이사장	새마을금고법 제23조의2① (공포일 : 2021. 10. 19, 시행일 : 2022. 4. 20) ※ 부칙 제6조 2025년 3월 12일 전까지 실시하는 이사장선출에 관하여는 개정규정에도 불구하고 종전(임의위탁) 규정에 따름

19) 신용협동조합법 [시행 2023. 10. 19.] [법률 제19565호, 2023. 7. 18., 일부개정]

20) 위탁선거법 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2023. 3. 2.>

1. “공공단체등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 단체를 말한다.

나. 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회, 「새마을금고법」에 따른 금고와 중앙회 및 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 조합과 조합설립추진위원회



임의 위탁 선거	신협중앙회장	신용협동조합법 제72조⑨ (공포일 : 2023. 7. 18, 시행일 : 2023. 10. 19)
	신용협동조합이사장 (자산 1천억원 이상 지역조합)	신용협동조합법 제27조의3② (공포일 : 2023. 7. 18, 시행일 : 2023. 10. 19) ※ 부칙 제5조 2025년 11월 12일 전까지 실시하는 이사장선출 에 관하여는 개정규정에도 불구하고 종전(임의위탁) 규정에 따름
	새마을금고 임원 (이사장 제외)	새마을금고법 제23조의2② (공포일 : 2021. 10. 19, 시행일 : 2022. 4. 20)
	신용협동조합 임원 (자산 1천억원 이상 지역조합 이사장 제외)	신용협동조합법 제27조의3② (공포일 : 2023. 7. 18, 시행일 : 2023. 10. 19)
	그 밖에 공공단체 등이 위탁하는 선거	

### 3. 위탁선거 법률적용의 우선순위

공공단체등의 위탁선거에 관하여는 다른 법률에 우선하여 위탁선거법이 적용된다(위탁선거법 제5조).<sup>21)</sup> 다만, 선거권 및 피선거권에 관하여는 해당 법령이나 정관 등에 따르도록 하고 있다(위탁선거법 제12조).<sup>22)</sup> 다만, 후술하듯이 위탁선거법이라는 새로운 법률을 제정하였음에도 불구하고 조합장 선거와 관련한 기존의 개별법에 산재해 있던 선거 관련 규정들이 체계적으로 정비되지 못하고 있고, 선거관련 조문들 중 위탁선거법과 개별 법률에 유사하거나 중복 규정된 모습을 보이고 있어 이에 대한 입법적 정비가 요구된다.

### 4. 위탁선거의 관리 및 위탁절차

#### (1) 위탁선거의 관리

관할위원회가 관리하는 위탁선거 사무의 범위는 ① 선거관리 전반에 관한 사무, ② 선거참여·투표절차, 그 밖에 위탁선거의 홍보에 관한 사무, ③ 위탁선거 위반 행위 단속<sup>23)</sup>

21) 위탁선거법 제5조(다른 법률과의 관계) 이 법은 공공단체등의 위탁선거에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

22) 위탁선거법 제12조(선거권 및 피선거권) 위탁선거에서 선거권 및 피선거권(입후보자격 등 그 명칭에 관계 없이 임원 등이 될 수 있는 자격을 말한다. 이하 같다)에 관하여는 해당 법령이나 정관등에 따른다.

23) 위탁선거법 또는 위탁선거와 관련하여 다른 법령 또는 해당 정관 등을 위반한 행위를 포함한다.

과 조사에 관한 사무이다(위탁선거법 제7조).<sup>24)</sup> 국가기관·지방자치단체·위탁단체 등은 위탁선거의 관리에 관하여 선거관리위원회로부터 인력·시설·장비 등의 협조 요구를 받은 때에는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다(위탁선거법 제6조).<sup>25)</sup> 위탁단체는 선거공보의 발송, 선거벽보의 첩부 및 후보자 소견발표의 개최 등에 관하여 관할위원회로부터 인력·시설·장비 등의 협조 요구를 받은 때에는 우선적으로 이에 따라야 한다(공공단체 등 위탁선거에 관한 규칙 제2조).<sup>26)</sup>

## (2) 위탁선거의 위탁절차

### 1) 선거관리의 위탁신청

공공단체등이 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 위탁하려는 때에는 의무위탁선거는 임원 등의 임기만료일 전 180일까지(이 경우 동시조합장 선거에서는 임기만료일 전 180일에 별도의 신청 없이 위탁한 것으로 본다), 임의위탁선거는 임원 등의 임기만료일 전 90일까지 관할위원회에 위탁선거규칙이 정하는 서식에 따른 서면으로 신청하여야 한다.<sup>27)</sup> 다만, 재선거, 보궐선거, 위탁단체의 설립·분할 또는 합병으로 인한 선거의 경우에는 그 선거의 실시사유가 발생한 날로부터 5일까지 신청하여야 한다(위탁선거법 제8조, 위탁선거규칙 제3조 제1항).<sup>28)</sup>

24) 위탁선거법 제7조(위탁선거의 관리 범위) 관할위원회가 관리하는 위탁선거 사무의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 선거관리 전반에 관한 사무. 다만, 선거인명부의 작성 및 확정에 관한 사무는 제외한다.
2. 선거참여·투표절차, 그 밖에 위탁선거의 홍보에 관한 사무
3. 위탁선거 위반행위[이 법 또는 위탁선거와 관련하여 다른 법령(해당 정관등을 포함한다)을 위반한 행위를 말한다. 이하 같다]에 대한 단속과 조사에 관한 사무

25) 위탁선거법 제6조(선거관리 협조) 국가기관·지방자치단체·위탁단체 등은 위탁선거의 관리에 관하여 선거관리위원회로부터 인력·시설·장비 등의 협조 요구를 받은 때에는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

26) 공공단체등 위탁선거에 관한 규칙 제2조(선거관리 협조) 위탁단체는 선거공보의 발송, 선거벽보의 첩부 및 후보자 소견발표의 개최 등에 관하여 관할위원회로부터 인력·시설·장비 등의 협조 요구를 받은 때에는 우선적으로 이에 따라야 한다.

27) 위탁선거법 제8조(선거관리의 위탁신청) 공공단체등이 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 위탁하려는 때에는 다음 각 호에 따른 기한까지 관할위원회에 서면으로 신청하여야 한다. 다만, 재선거, 보궐선거, 위탁단체의 설립·분할 또는 합병으로 인한 선거의 경우에는 그 선거의 실시사유가 발생한 날부터 5일까지 신청하여야 한다. <개정 2023. 8. 8.>

1. 의무위탁선거: 임원 등의 임기만료일 전 180일까지. 이 경우 동시조합장선거 및 동시이사장선거에서는 임기만료일 전 180일에 별도의 신청 없이 위탁한 것으로 본다.
2. 임의위탁선거: 임원 등의 임기만료일 전 90일까지

28) 위탁선거규칙 제3조(선거관리의 위탁신청) ①「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제8조에 따른 위탁신청은 별지 제1호서식에 따른다.

동시조합장 선거를 실시하는 경우 관할위원회는 임기만료일 전 200일까지 선거권자의 수, 선거벽보의 첩부 예정 수량 및 장소, 정관 및 선거규정 등 선거관리에 필요한 사항을 통보해 줄 것을 위탁단체에 요청할 수 있다. 이 경우 그 요청을 받은 위탁단체는 임기만료일 전 180일에 해당하는 날의 다음 날까지 서면으로 해당 사항을 관할위원회에 통보하여야 한다(위탁선거규칙 제3조 제2항).<sup>29)</sup> 합병·해산 등 법령이나 정관 또는 규약 등이 정하는 바에 따라 위탁선거를 실시하지 아니할 사유가 발생할 경우에는 해당 위탁단체는 지체 없이 합병 관련 등기서 사본, 합병·해산 관련 총회 의결록 또는 인가서의 사본, 그 밖에 그 사유를 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 서면으로 그 사유를 관할위원회에 통보하여야 한다.<sup>30)</sup>

## 2) 임의위탁선거의 위탁관련 결정·통지

임의위탁선거 선거관리의 위탁신청을 받은 관할위원회는 공직선거등과 다른 위탁선거와의 선거사무일정을 고려하여 그 신청서를 접수한 날로부터 7일 이내에 위탁관리 여부를 결정하고, 지체없이 그 결과를 해당 공공단체등에 통지하여야 한다(위탁선거법 제9조).<sup>31)</sup> 관할위원회는 위탁단체의 정관등에 규정된 선거에 관한 규정이 위탁선거를 관리하는데 현저히 불합리하다고 판단될 때에는 해당 규정을 개정할 것을 권고할 수 있다(위탁선거규칙 제4조).<sup>32)</sup>

## 3) 위탁선거의 관리

중앙선거관리위원회는 위탁선거법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 위탁선거

29) 위탁선거규칙 제3조(선거관리의 위탁신청) ② 동시조합장선거를 실시하는 경우 관할위원회는 임기만료일 전 200일까지 선거권자의 수, 선거벽보 첩부 예정 수량 및 장소, 정관 및 선거규정 등 선거관리에 필요한 사항을 통보해 줄 것을 위탁단체에 요청할 수 있다. 이 경우 그 요청을 받은 위탁단체는 임기만료일 전 180일에 해당하는 날의 다음 날까지 서면으로 해당 사항을 관할위원회에 통보하여야 한다.

30) 위탁선거규칙 제3조(선거관리의 위탁신청) ③ 합병·해산 등 법령이나 정관 또는 규약 등이 정하는 바에 따라 위탁선거를 실시하지 아니할 사유가 발생한 경우에는 해당 위탁단체는 지체 없이 합병 관련 등기서 사본, 합병·해산 관련 총회 의결록 또는 인가서의 사본, 그 밖에 그 사유를 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 서면으로 그 사유를 관할위원회에 통보하여야 한다.

31) 위탁선거법 제9조(임의위탁선거의 위탁관리 결정·통지) 제8조제2호에 따른 선거관리의 위탁신청을 받은 관할위원회는 공직선거등과 다른 위탁선거와의 선거사무일정 등을 고려하여 그 신청서를 접수한 날부터 7일 이내에 위탁관리 여부를 결정하고, 지체 없이 그 결과를 해당 공공단체등에 통지하여야 한다.

32) 위탁선거규칙 제4조(정관등에 관한 의견표시) 관할위원회는 위탁단체의 정관등에 규정된 선거에 관한 규정이 위탁선거를 관리하는 데 현저하게 불합리하다고 판단될 때에는 해당 규정을 개정할 것을 권고할 수 있다.

사무를 통할·관리하며, 하급선거관리위원회의 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다(위탁선거법 제11조 제1항).<sup>33)</sup> 특별시·광역시·도·특별자치도선거관리위원회는 하급선거관리위원회의 위탁선거에 관한 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다(위탁선거법 제11조 제2항).<sup>34)</sup>

관할위원회는 선거관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 위탁선거규칙으로 정하는 바에 따라 관할위원회가 지정하는 사람 또는 하급선거관리위원회나 다른 구·시·군선거관리위원회(이하 '대행위원회등'으로 한다) 하여금 위탁선거사무를 행하게 할 수 있다(위탁선거법 제11조 제3항).<sup>35)</sup> 관할위원회가 지정한 사람으로 하여금 위탁선거사무를 행하게 하려는 경우 선거관리경험이 풍부하고 중립적이며 공정한 사람 중에서 지정하여야 하며, 그 사람에게는 중앙선거관리위원회 위원장이 정하는 바에 따라 수당 및 실비를 지급할 수 있다(위탁선거규칙 제6조 제3항).<sup>36)</sup>

대행위원회등은 관할위원회가 정한 사무·기간 등의 범위에서 관할위원회의 지도·감독을 받아 업무를 행하여야 하며, 관할위원회가 지정한 사람이 그 업무를 행한 경우에는 그에 관한 모든 서류를 선거일 후 지체 없이 관할위원회에 송부하여야 한다(위탁선거규칙 제6조 제5항).<sup>37)</sup> 직근 상급선거관리위원회는 위탁선거 사무를 직접 관리하거나 대행하게 한 경우에는 해당 선거관리위원회의 업무의 범위를 지체 없이 공고하여야 한다(위탁선거법 제11조 제5항).<sup>38)</sup> 대행위원회등으로 하여금 위탁선거사무를 행하게 하려는 경우 선거일 전 30일까지 대행위원회등이 행할 사무·시간, 그 밖에 필요한 사항을 정하여 이를 공고하고, 해당 대행위원회등에게 통지하여야 한다(위탁선거규칙 제6조 제3항).<sup>39)</sup>

33) 위탁선거법 제11조(위탁선거의 관리) ① 중앙선거관리위원회는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 위탁선거 사무를 통할·관리하며, 하급선거관리위원회의 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다.

34) 위탁선거법 제11조(위탁선거의 관리) ② 특별시·광역시·도·특별자치도선거관리위원회는 하급선거관리위원회의 위탁선거에 관한 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다.

35) 위탁선거법 제11조(위탁선거의 관리) ③ 관할위원회는 선거관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할위원회가 지정하는 사람 또는 하급선거관리위원회나 다른 구·시·군선거관리위원회로 하여금 위탁선거 사무를 행하게 할 수 있다.

36) 위탁선거규칙 제6조(위탁선거 사무의 대행) ③ 제1항에 따라 대행위원회등으로 하여금 위탁선거 사무를 행하게 하려는 경우 선거일 전 30일(재선거, 보궐선거, 위탁단체의 설립·분할 또는 합병으로 인한 선거(이하 "보궐선거등"이라 한다)의 경우에는 위탁신청을 받은 날부터 10일까지) 대행위원회등이 행할 사무·기간, 그 밖에 필요한 사항을 정하여 이를 공고하고, 해당 대행위원회등에게 통지하여야 한다.

37) 위탁선거규칙 제6조(위탁선거 사무의 대행) ⑤ 대행위원회등은 제3항에 따라 관할위원회가 정한 사무·기간 등의 범위에서 관할위원회의 지도·감독을 받아 업무를 행하여야 하며, 관할위원회가 지정한 사람이 그 업무를 행한 경우에는 그에 관한 모든 서류를 선거일 후 지체 없이 관할위원회에 송부하여야 한다.

38) 위탁선거법 제11조(위탁선거의 관리) ⑤ 직근 상급선거관리위원회는 제4항에 따라 위탁선거 사무를 직접 관리하거나 대행하게 한 경우에는 해당 선거관리위원회와 업무의 범위를 지체 없이 공고하여야 한다.

### III. 위탁 선거 제도의 현황

#### 1. 동시 조합장 선거 관련 주요 현황

##### (1) 선거관리의 위탁신청 등

조합장 선출을 위한 선거의 관리를 위탁하려는 때에는 조합이 임기만료일 전 180일까지 관할위원회에 서면으로 신청하여야 한다. 하지만, 위탁선거법 제8조 제1호 후단에 따라 동시조합장선거에서는 임기만료일전 180일(2022년 9월 21일)에 별도의 신청 없이 위탁한 것으로 본다. 2023년 제3회 동시조합장 선거에서는 1,347개 조합(보궐 선거일이 동시조합장 선거일과 같아 동시 실시한 담양농업 협동조합을 포함)이 2022년 9월 21일에 선거를 위탁한 것으로 보았다.<sup>40)</sup>

각 조합법은 조합마다 조합장 선출방법에 대한 자율성을 보장하도록 규정하고 있다. 조합원이 직접 선출하는 방식인 직선제는 다시 총회 및 총회의 선출로 나누어지고, 대의위원회에서 선출하는 간선제 방식도 있다. 다만, 각 조합별로 이사회에서 조합장을 선출하거나, 합병 등 사유가 있는 경우는 각 조합법에 따라 관할위원회의 위탁관리 대상에서 제외된다. 산림조합의 경우 대의위원회 선출 시에 위탁관리 대상에서 제외되었으나, 「산림조합법」 개정<sup>41)</sup>에 따라 이번 선거부터 대의위원회 선출 조합의 선거도 위탁하였다.<sup>42)</sup>

한편, 이번 선거의 시·도별 위탁조합 현황을 살펴보면 지난 제2회 선거와 마찬가지로 전라남도 지역의 위탁조합수가 182개로 가장 많았으며, 위탁조합 총수는 지난 제2회 선거와 비교하여 3개 증가했다.<sup>42)</sup>

〈표 2〉 시도별 위탁조합 현황(관할조합 기준, 단위: 개)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
제3회	1,347	22	24	26	23	18	16	19	9

39) 위탁선거규칙 제6조(위탁선거 사무의 대행) ③ 제1항에 따라 대행위원회등으로 하여금 위탁선거 사무를 행하게 하려는 경우 선거일 전 30일(재선거, 보궐선거, 위탁단체의 설립·분할 또는 합병으로 인한 선거(이하 “보궐선거등”이라 한다)의 경우에는 위탁신청을 받은 날부터 10일까지 대행위원회등이 행할 사무·기간, 그 밖에 필요한 사항을 정하여 이를 공고하고, 해당 대행위원회등에게 통지하여야 한다.

40) 중앙선거관리위원회, 『제3회 전국동시조합장선거총람』, 중앙선거관리위원회, 2023, 56면.

41) 중앙선거관리위원회, 위 선거 총람, 56-57면.

42) 중앙선거관리위원회, 위 선거 총람, 57면.

제2회	1,344	22	24	26	23	18	16	19	9
	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
제3회	180	103	76	158	11	182	178	170	32
제2회	180	100	73	156	109	185	180	172	32

## (2) 선거인<sup>43)</sup>

제3회 전국동시조합장선거의 작성된 선거인명부의 선거인 수는 선거인명부작성개시일 전일(2023년 2월 16일) 기준 전체 조합원 수인 2,584,134명의 98.4%에 해당하는 2,543,285명이었다. 이와 같이 조합원 수와 선거인 수가 다른 주요 원인은 각 조합의 정관 등에 따라 조합원이라 하더라도 임기 만료일 전 180일까지 해당 조합원으로 가입되지 아니한 자에게는 선거권을 부여하지 아니하고, 대의원회에서 조합장을 선출하는 조합의 경우 선거권이 대의원에게만 부여되기 때문이다.

한편, 작성된 선거인명부에서 이의신청과 열람 절차에 의한 누락·오기사항 정비 및 단독 후보자 등록으로 인한 무투표 조합의 선거인수를 감한 결과 선거인수는 선거인명부 확정일(2023년 2월 26일)에 2,029,558명으로 확정되었다. 지역별 확정된 선거인수로는 지난 제2회 선거 시와 마찬가지로 경상북도가 전체 선거인의 14.5%인 295,216명으로 가장 많았고, 그 다음으로 전라남도가 13.7%인 278,274명, 충청남도가 12.8%인 258,774명 순으로 나타나는 등 광역시보다 도 지역의 선거인수가 높게 나타났다. 선거인 구성 분포는 남성이 1,381,402명, 여성이 645,793명, 그리고 2,363개의 법인 순이었다.

각 조합은 동시조합장선거를 실시하는 때마다 선거일 전 19일부터 5일 이내에 해당 조합원 명부에 따라 관할구역의 구·시·군 또는 관할위원회의 관할구역 단위로 선거인명부를 작성하여야 한다.<sup>44)</sup> 따라서 각 조합은 2023년 2월 17일부터 2월 21일까지 5일간 각 조합의 전산조직을 이용하여 임기만료일전 180일까지 조합원으로 가입된 자를 대상으로 선거인명부를 작성하였다. 각급 선거관리위원회는 선거인명부 작성 전에 각 조합과 조합의 중앙회에 조합원의 자격사항, 조합원명부에 기재된 조합원의 인적사항 등을 정비하도록 안내하여 이번 조합장선거의 선거인명부를 정확히 작성할 수 있도록 하였다.

43) 중앙선거관리위원회, 위 선거 총람, 58면.

44) 위탁선거법 제15조(선거인명부의 작성 등) ① 위탁단체는 관할위원회와 협의하여 선거인명부작성기간과 선거인명부확정일을 정하고, 선거인명부를 작성 및 확정하여야 한다. 다만, 조합장선거 및 이사장선거의 경우에는 선거일 전 19일부터 5일 이내에 선거인명부를 작성하여야 하며, 그 선거인명부는 선거일 전 10일에 확정된다.

〈표 3〉 조합별 선거인수 현황(작성명부 기준, 단위:명)

구분		조합수	구성원수	선거인명부 작성상황			
				계	남	여	법인
제3회	합계	1,347	2,584,134	2,543,285	1,740,596	799,605	3,084
	농협	1,115	2,048,418	2,016,605	1,330,383	684,596	1,626
	수협	90	152,495	150,957	97,656	52,882	419
	산림조합	142	383,221	375,723	312,557	62,127	1,039
제2회	합계	1,344	2,625,518	2,589,224	1,817,960	769,030	2,234
	농협	1,114	2,084,171	2,056,914	1,394,448	661,285	1,181
	수협	90	157,020	155,302	102,913	52,002	387
	산림조합	140	384,327	377,008	320,599	55,743	666

선거인명부 열람은 정당한 선거인의 선거권을 보장하기 위한 것이다. 선거인명부 작성 후부터 선거인명부 확정일 전일까지 선거권자에게 선거인명부를 열람할 수 있는 기회를 주어 선거인명부의 오기 등을 수정하고, 명부에 누락된 조합원이 있는 경우 구제될 수 있도록 하는 것이다. 이번 선거에서 선거인명부작성기간만료일의 다음 날인 2023년 2월 22일부터 선거인명부확정일 전일인 2023년 2월 25일까지 열람기간 동안 각 조합은 1,953곳의 열람장소를 지정하여 선거권자가 선거인명부를 열람할 수 있도록 하였다.<sup>45)</sup>

선거인명부 열람기간 중 선거인의 이의신청에 따라 누락된 선거인 133명이 추가 등재되고, 사망이나 선거권이 없는 89명은 삭제하였다. 한편 일부 조합에서는 자체 조사를 실시하여 작성된 선거인명부에 등재된 사람 중 사망이나 조합원 자격의 상실 등으로 선거권이 없는 것으로 확인된 1,200명을 직권으로 선거인명부에서 삭제하였다. 선거인명부는 열람, 이의신청 등의 구제절차를 거쳐 선거일 전 10일인 2023년 2월 26일 확정되었다. 확정된 선거인수는 선거인명부작성시 등재된 선거인수 2,543,285명보다 513,727명 감소한 2,029,558명이었다.<sup>46)</sup>

동시조합장선거에서 섬 또는 산간오지 등에 거주하는 등 부득이한 사유로 투표소에 가기 어려운 선거인이 있는 경우에는 관할위원회가 의결하여 거소·순회·인터넷투표를 실시할 수 있다. 거소투표 등을 실시하려는 조합은 선거인명부작성개시일 전일까지 선거관

45) 중앙선거관리위원회, 위 선거 총람, 59면.

46) 중앙선거관리위원회, 위 선거 총람, 60면.

리위원회와 협의하여 대상 선거인을 선정하고 선거인명부작성기간 중에 해당 선거인을 거소·순회·인터넷투표자명부에 각각 등재하여야 한다.<sup>47)</sup> 이번 선거에서도 이전과 마찬가지로 인터넷투표는 실시하지 아니하고, 섬 지역에 거주하는 선거인을 대상으로 거소투표와 순회투표만 실시하였다. 실제 거소투표를 실시한 조합은 1개 조합으로 거소투표 대상 선거인수는 13명이었으며, 순회투표는 24개 조합이 실시하였고 순회투표 대상 선거인수는 총 6,143명이었다.<sup>48)</sup>

### (3) 후보자

후보자등록은 선거기간개시일 전 2일부터 2일 간인 2023년 2월 21일부터 22일까지 전국 228개 관할위원회에서 등록신청을 받았다. 전체 1,347개 조합장선거에 등록한 후보자는 총 3,082명으로 평균 2.3대 1의 경쟁률을 보였다. 이는 지난 제2회 선거의 평균 경쟁률 2.6대 1보다 낮아진 결과로, 조합별로 살펴보면 농협이 2,591명 등록하여 평균 2.3대 1, 수협이 208명 등록하여 평균 2.3대 1, 산림조합은 283명이 등록하여 평균 2.0대 1의 경쟁률을 보였다.<sup>49)</sup>

각 조합의 정관등의 규정에 따라 후보자등록마감시각에 등록된 후보자가 1인이거나 후보자등록마감 후 선거일의 투표마감시각까지 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 후보자수가 1인이 된 때에는 투표를 실시하지 아니하고 그 1인의 후보자를 선거일에

47) 위탁선거법 제20조(거소투표자·순회투표자·인터넷투표자) ① 동시조합장선거에서 법 제41조제5항에 따라 거소투표, 순회투표 또는 인터넷투표(중앙선거관리위원회가 제공하는 정보통신망을 이용한 투표를 말한다. 이하 같다)를 실시하려는 위탁단체는 선거인명부작성기간개시일 전일까지 관할위원회와 협의하여 거소투표 대상 선거인(이하 “거소투표자”라 한다), 순회투표 대상 선거인(이하 “순회투표자”라 한다) 또는 인터넷투표 대상 선거인(이하 “인터넷투표자”라 한다)을 선정하여야 한다.

② 위탁단체는 제1항에 따라 거소투표자, 순회투표자 또는 인터넷투표자로 선정된 선거인에게 그 사실과 투표방법 등을 지체 없이 알려야 한다.

③ 위탁단체는 제1항에 따른 선거인을 선거인명부의 비고란에 “거소투표자”, “순회투표자” 또는 “인터넷투표자”로 적고, 선거인명부작성기간 중 거소투표자명부, 순회투표자명부 또는 인터넷투표자명부를 각각 작성하여 지체 없이 관할위원회에 송부하여야 한다.

48) 중앙선거관리위원회, 위 선거 총람, 61면.

49) 중앙선거관리위원회, 위 선거 총람, 63면.

〈표 4〉 후보자 등록상황 및 경쟁률(단위 : 명)

구분	전체 조합수	전체 후보자수	평균 경쟁률	농협			수협			산림조합		
				조합수	후보자수	경쟁률	조합수	후보자수	경쟁률	조합수	후보자수	경쟁률
제3회	1,347	3,082	2.3:1	1,115	2,591	2.3:1	90	208	2.3:1	142	283	2.0:1
제2회	1,344	2,475	2.6:1	1,114	2,929	2.6:1	90	227	2.5:1	140	319	2.3:1



당선인으로 결정하게 된다. 이번 선거에서는 전체 1,347개 조합장선거의 21.5%에 달하는 290개 조합장선거가 무투표 선거가 되었다.<sup>50)</sup>

## 2. 선거법 위반 등 위법행위 조치 현황<sup>51)</sup>

선거관리위원회는 ‘돈 선거’ 척결을 목표로 단속역량을 집중하여 강력한 단속을 실시 하였다. ‘돈 선거’와 관련하여 적발된 위법행위자는 무관용의 원칙에 따라 엄중 조치하였고, 과열·혼탁 예상지역, ‘돈 선거’ 발생 우려 지역 등 총 138개 구·시·군, 393개 조합을 특별관리지역(조합)으로 지정하고 광역조사팀 집중 관리, 후보자·핵심관계자 상시 정황파악, 특별단속 사전예고제 등 한층 강화된 단속 활동을 실시하였다. ‘돈 선거’ 집중단속 결과 총 637건의 조치 사안 중 금품·음식물 제공 등 ‘돈 선거’ 조치 건수가 209건(32.8%)으로 압도적으로 많았다. 특별관리지역(조합)에서 기부행위 조치건의 약 45%인 94건을 조치 하였으며, 주요 적발사례가 언론에 보도되어 위법행위에 대한 경각심을 제고하고 ‘돈 선거’ 근절에 대한 국민적 인식과 여론을 조성하는데 기여하였다.

특히, 후보자등록 신청을 앞두고 ‘돈선거 근절 특별단속 대책회의’를 개최하여 각 시·도의 예방·단속 상황을 공유하고, 선거 막바지인 3월 1일부터 8일까지를 ‘돈 선거 척결 특별단속기간’으로 지정해 단속을 강화하였다. 제3회 전국동시조합장선거에서 선거관리위원회는 총 637건(고발 168건, 수사의뢰 37건, 경고 등 432건)을 조치하여 지난 선거 대비 총 조치건수는 11.9% 감소하였다. 경미한 위법행위는 안내·현지시정하기로 한 방침에 따라 경고 등 행정조치는 감소하였으나, ‘돈 선거’ 등 중대선거범죄에 단속역량을 집중한 결과 고발·수사의뢰 건수는 0.5% 증가하였으며 선거일 이후에도 위법행위에 대해 지속적으로 단속·조치할 예정이다.

위법행위 유형별로는 금품·음식물 제공 등 기부행위가 209건으로 가장 많아 32.8%를 차지하였다. 적극적인 안내·예방활동과 조합원 대상 홍보 강화로 인쇄물·시설물 등과 관련한 불법 선거운동은 줄어들었으나, 과거에 비하여 SNS 이용이 증가함에 따라 정보통신망을 이용한 불법행위는 증가하였다.

50) 중앙선거관리위원회, 위 선거 총람, 64면.

51) 중앙선거관리위원회, 위 선거 총람, 90-100면.

〈표 5〉 위반행위 유형별 조치현황(단위 : 건)

구분	제3회 전국동시조합장선거				제2회 전국동시조합장선거			
	계	고발	수사의뢰	경고등	계	고발	수사의뢰	경고등
계	637	168	37	432	723	185	19	519
기부행위	209	126	29	54	259	143	11	105
비방·허위사실공표	36	9	3	24	40	15	3	22
인쇄물·시설물	90	17	1	62	90	13	2	75
전화이용	127	2	-	125	220	7	-	213
정보통신망 이용	97	1	1	95	41	2	1	38
호별방문	19	4	-	15	27	2	-	25
기타	69	9	3	57	46	3	2	41

조합별로는 관리대상 1,347개 조합 중 1,115개를 차지하고 있는 농협이 가장 많아 522건을 조치하였으며, 수협 54건, 산림조합 61건을 조치하는 등 조합 수와 조치 건수는 비례하는 것으로 나타났다.

### 3. 조합장 선거사범 수사 결과<sup>52)</sup>

#### (1) 수사 결과

검찰은 제3회 농협·수협·산림조합 전국 동시조합장 선거 선거사범에 대한 수사를 진행하여, 공소시효 완성일인 2023년 9월 8일까지 1,441명을 입건, 836명을 기소하였다(구속 33명). 제2회 조합장선거와 비교하여 입건은 1,303명에서 1,441명으로 10.6%, 기소는 759명에서 836명으로 10.1% 증가한 수치다. 주요 유형별로는 금품선거 1,005명(69.7%), 흑색선거 137명(9.5%), 사전선거운동 57명(4.0%) 순이며, 구속된 33명은 모두 금품선거사범에 해당하는 것으로 나타났다.<sup>53)</sup>

당선자 총 1,346명 중 226명을 입건하여 103명(7명 구속)을 기소하였고, 총 입건인원 1,441명 중 금품선거사범이 1,005명으로 큰 비중을 차지하였다. 금품선거 1,005명(69.7%),

52) 대검찰청 보도자료, “제3회\_전국\_농협·수협·산림조합 조합장 선거사범 수사결과”, 2023년 9월 10일

53) 위 보도자료 참고

흑색선전 137명(9.5%), 사전선거운동 57명(4.0%), 임원등의 선거개입 37명(2.6%), 기타 205명(14.2%) 등으로 확인되었다. 당선자 중에서는 226명이 입건되어 총 103명(구속 7명)을 기소하였는데, 이는 전체 당선자 1,346명의 7.7% 차지하는 수치다. 당선자 중 농협 81명, 수협 13명, 산림조합은 9명이 기소되었고, 당선자 중 1명은 공범 기소로 공소시효가 정지되어 계속 수사 중이다.

## (2) 검토

농협과 수협, 산림조합의 위탁선거법 위반행위에 대한 조치 현황과 조합장에 대한 수사 결과를 살펴보면, 위탁선거법의 적용된 이래로 금품선거 관행이 다소 개선된 것으로 확인되나, 여전히 다른 선거에 비해 금품선거 비중이 높은 것으로 확인되고, 좁은 지역을 바탕으로 치러지는 선거라는 점에서 표를 매수하고 기부행위를 하는 등 금품수수 관행이 완전히 근절되지 않은 것으로 보인다. 이는 위탁선거법이 공직선거법 등에 비해 선거운동을 지나치게 규제하고 있어서 위반 사례가 많이 발견된다는 견해와 조합장 선거의 특수성에서 비롯되어 더욱 엄정한 규제와 단속이 필요하다는 견해가 대립한다. 다만, 조합장 선거가 깨끗하고 공정하게 이루어지도록 함으로써 조합의 건전한 발전과 민주사회 발전에 기여함을 목적으로 표방하고 있는 위탁선거법의 제정 목적에 부합하게 위탁선거 제도가 운영되고 있는지 살펴볼 필요가 있고, 선거운동 규제를 비롯한 위탁선거법에 대한 체계적이고 합리적인 개선방안을 도출할 필요가 있다.

# IV. 위탁 선거 제도의 문제점과 개선방안

## 1. 검토의 필요성

개별법이 선거관리위원회에 의무 위탁 제도를 순차적으로 도입하고, 위탁선거법이 제정

〈표 6〉 조합장 선거 별 입건 및 기소비율

선거(조합 수)	입건(구속)	기소(점유율)
제3회 조합장 선거(1,346)	1,441(33)	836(58%)
제2회 조합장 선거(1,344)	1,303(42)	759(58.3%)
제1회 조합장 선거(1,326)	1,334(81)	847(63.5%)

되었으나 위탁선거 법제 및 체계의 미비점이 계속적으로 발생되고 있고, 의무위탁 제도 도입시기가 상이하여 위탁선거 제도가 완전히 정착되지 못하고 있는 실정이다. 새마을금고법과 신협법의 개정으로 2025년부터 모든 상호금융기관이 위탁선거 및 동시선거 제도를 도입하게 됨에 따라 기존에 위탁선거 제도 운영상의 문제점과 앞으로 운영과정에서 발생할 수 있는 다양한 법적 쟁점에 대한 검토가 필요하다. 특히, 위탁선거법과 개별법이 상존하여 중복 규제 가능성도 존재하고, 개별법상 규제차이로 인해 형평성 문제도 발생하고 있으므로 이를 최소화할 논의가 시급하다.

이하에서는 위탁선거법과 개별법의 중복 규정 문제, 개별법상의 규제 차이로 인한 상호금융기관별 선거 관련 규제의 제문제, 위탁선거법 추가 개정 필요성 및 공소시효 문제, 동시조합장 선거 관련 쟁점 등에 대해 조망해보고, 이를 해결하기 위한 방안을 모색한다.

## 2. 위탁선거법 및 개별법간 유사·중복규정의 문제 검토

### (1) 유사·중복 규정 현황

현행 상호금융기관에 적용되는 개별법(농협법, 수협법, 신협법 등)과 위탁선거법의 선거 관련 규정은 많은 부분 유사하거나 중복되어 있다. 이로 인해 법의 해석과 적용에 있어 많은 혼란과 형평성 등의 문제가 발생할 우려가 있다. 위탁선거법은 개별법에 의한 선거 관련 사항을 통일적으로 규율하기 위하여 별도의 법률을 제정한 것이므로 위탁선거법이 적용되는 조합장 선거 관련 규제는 원칙적으로 개별법이 아닌 위탁선거법이 적용되어야 한다. 그러나 위탁선거법과 개별법의 동일하거나 유사한 규제사항에 대한 규제 수준이 상이한 경우도 있고, 위탁선거법에는 정하고 있지 않은 사항을 개별법과 조합 정관 등에서 의무사항으로 정하고 있는 경우도 있어 이에 대한 법 적용과 해석을 둘러싸고 형평성 등 상당한 법적 혼란이 발생할 수 있다.<sup>54)</sup>

위탁선거법의 제정 목적을 고려하면, 위탁선거법과 개별법과의 관계를 체계적으로 고려하여 위탁선거법에서 정한 선거 관련 사항들을 일원화하여 유사하거나 중복된 규정들을 정리하였어야 한다. 위탁선거법 제5조에서 “이 법은 공공단체등의 위탁선거에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.”고 규정하여 의무 위탁선거의 경우에는 위탁선거법이 적용된다

54) 이선진, “조합장 선거의 선거관리위원회 위탁과 공정성 제고방안”, 『2005 농협 자립경영기반 강화 심포지엄자료집』, 농협대학, 2005. 37면.

고 볼 수 있을 것이다. 그러나 위탁선거법이라는 새로운 법률을 제정하였음에도 기존의 개별법에 있던 선거 관련 조항들을 삭제하지 않고 그대로 존치하였기 때문에 선거관련 규제 내용들이 위탁선거법과 개별법에 중복적으로 규정되고 있고, 이로 인해 법 적용 우선순위에 관하여 여전히 해석상 논란이 발생할 수 있게 된 것이다.

한편, 위탁선거법의 의무위탁 대상은 조합 임원 중 조합장에 한정되므로, 의무위탁대상이 아닌 임원에 대한 선거에는 위탁선거법이 아닌 개별법이 적용되는데, 이 경우 비의무위탁 대상 임원에 대해서는 개별법 별로 규제 내용과 규제 수준을 달리하고 있으므로, 이를 그대로 존치하고 규제 수준을 유지할 것인지, 위탁선거법에서 정하는 규제 수준으로 일원화하여 규율하는 것이 적정한지에 대해서도 상당한 논의가 필요할 것으로 보인다.

구체적으로 위탁선거법과 개별법의 중복 규정을 개별법 중에서도 신탁법을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 위탁선거법과 신탁법에서 동일 또는 유사한 내용을 중복규정한 사례는 ① 선거운동의 정의(위탁선거법 제23조, 신탁법 제27조의2 제1항),<sup>55)</sup> ② 선거운동 방법(위탁선거법 제24조부터 제31조까지, 신탁법 제27조의2 제2항),<sup>56)</sup> ③ 벌칙규정(위탁선거법 제66조, 신탁법 제99조 제3항),<sup>57)</sup> ④ 선거운동방법 세부사항(위탁선거법 시행규칙,

55) 위탁선거법 제23조(선거운동의 정의) 이 법에서 “선거운동”이란 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

신탁법 제27조의2(임원의 선거운동 제한) ① 누구든지 자기 또는 특정인을 조합의 임원으로 당선되게 하거나 당선되지 못하게 할 목적으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다.

1. 조합원(공동유대에 소속된 자로서 선거인이 될 수 있는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이나 그 가족(조합원의 배우자, 조합원 또는 그 배우자의 직계존속·비속과 형제자매, 조합원의 직계존속·비속 및 형제자매의 배우자를 말한다. 이하 같다) 또는 조합원이나 그 가족이 설립·운영하고 있는 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품·향응, 그 밖의 재산상의 이익이나 공사(公私)의 직(職)을 제공 또는 제공의 의사표시를 하거나 그 제공을 약속하는 행위

2. 후보자가 되지 못하게 하거나 후보자를 사퇴하게 할 목적으로 후보자가 되려는 사람이나 후보자에게 제1호에 규정된 행위를 하는 경우

3. 제1호 또는 제2호에 규정된 이익이나 직을 제공받거나 그 제공의 의사표시를 승낙하는 행위

56) 위탁선거법 제24조(선거운동의 주체·기간·방법) ① 후보자가 제25조부터 제30조의2까지의 규정에 따라 선거운동을 하는 경우를 제외하고는 누구든지 어떠한 방법으로도 선거운동을 할 수 없다.

신탁법 제27조의2(임원의 선거운동 제한) ② 누구든지 임원 선거와 관련하여 다음 각 호의 방법 외의 선거운동을 할 수 없다. 다만, 선거에 관한 단순한 의견개진, 의사표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위 또는 통상적인 업무행위는 선거운동으로 보지 아니한다.

57) 위탁선거법 제66조(각종 제한규정 위반죄) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2015. 12. 24., 2017. 12. 26.>

1. 제24조를 위반하여 후보자가 아닌 자가 선거운동을 하거나 제25조부터 제30조의2까지의 규정에 따른 선거운동방법 외의 방법으로 선거운동을 하거나 선거운동기간이 아닌 때에 선거운동을 한 자. 다만, 제24조의2제7항에 따라 선거운동을 한 예비후보자는 제외한다.

1의2. 제24조의2제7항을 위반하여 선거운동을 한 자

신탁법 제99조(벌칙) ③ 제3조제2항, 제27조의2(제72조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다) 또는 제

신탁법 시행규칙) 등이다.

둘째, 위탁선거법에는 규정되어 있으나, 신탁법에는 이에 대응한 규정이 없는 경우는 ① 양벌규정(위탁선거법 제67조),<sup>58)</sup> ② 위탁선거법죄로 인한 당선무효(위탁선거법 제70조),<sup>59)</sup> ③ 공소시효(위탁선거법 제71조),<sup>60)</sup> ④ 위반행위에 대한 중지·경고 등(위탁선거법 제72조),<sup>61)</sup> ⑤ 자수자에 대한 특례(위탁선거법 제74조),<sup>62)</sup> ⑥ 선거법죄 신고자의 보호 등(위탁선거법 제75조),<sup>63)</sup> ⑦ 선거법죄 신고자에 대한 포상금 지급(위탁선거법 제76조),<sup>64)</sup> ⑧ 위탁선거에 대한 신고 등(위탁선거법 제77조),<sup>65)</sup> ⑨ 선거관리경비(위탁선거법 제78조)<sup>66)</sup> 등이다.

93조를 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

- 58) 위탁선거법 제67조(양벌규정) 법인 또는 단체의 대표자나 법인 또는 단체의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 단체의 업무에 관하여 이 법의 위반행위를 하였을 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 단체에 대하여도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 그 법인 또는 단체가 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.
- 59) 위탁선거법 제70조(위탁선거법죄로 인한 당선무효) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 당선은 무효로 한다.
1. 당선인이 해당 위탁선거에서 이 법에 규정된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형을 선고받은 때
  2. 당선인의 배우자나 직계존비속이 해당 위탁선거에서 제58조나 제59조를 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.
- 60) 위탁선거법 제71조(공소시효) 이 법에 규정한 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 6개월(선거일 후 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)이 지남으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다.
- 61) 위탁선거법 제72조(위반행위에 대한 중지·경고 등) ① 관할위원회의 위원·직원 또는 직무수행 중에 위탁선거 위반행위를 발견한 때에는 중지·경고 또는 시정명령을 하여야 한다.
- ② 관할위원회는 위탁선거 위반행위가 선거의 공정성을 현저하게 해치는 것으로 인정되거나 중지·경고 또는 시정명령을 이행하지 아니하는 때에는 관할선거관리위원회에 수사의뢰 또는 고발할 수 있다.
- 62) 위탁선거법 제74조(자수자에 대한 특례) ① 제58조 또는 제59조의 죄를 범한 사람 중 금전·물품이나 그 밖의 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그러하지 아니하다.
- 63) 위탁선거법 제75조(위탁선거법죄신고자 등의 보호) ① 이 법에 규정된 범죄에 관한 신고·진정·고소·고발 등 조사 또는 수사단서의 제공, 진술 또는 증언, 그 밖의 자료제출행위 및 범인검거를 위한 체포 또는 검거활동을 한 사람이 그와 관련하여 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 해당 범죄에 관한 형사절차 및 관할위원회의 조사과정에서는 「특정범죄신고자 등 보호법」 제5조(불이익처우의 금지)·제7조(인적 사항의 기재 생략)·제9조(신원관리카드의 열람)부터 제12조(소송진행의 협의 등)까지 및 제16조(범죄신고자등에 대한 형의 감면)를 준용한다.
- ② 누구든지 제1항에 따라 보호되고 있는 범죄신고자 등이라는 점을 알면서 그 인적사항 또는 범죄신고자 등임을 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다.
- 64) 위탁선거법 제76조(위탁선거 위반행위 신고자에 대한 포상금 지급) 관할위원회는 위탁선거 위반행위에 대하여 선거관리위원회가 인지하기 전에 그 위반행위의 신고를 한 사람에 대하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있다.
- 65) 위탁선거법 제77조(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 공휴일에도 불구하고 매일 오전 9시부터 오후 6시까지 하여야 한다.
- ② 각급선거관리위원회는 이 법 또는 이 법의 시행을 위한 중앙선거관리위원회규칙에 따른 신고·신청·

셋째, 신탁법에는 규정되어 있으나, 위탁선거법에는 이에 대응한 규정이 없는 경우는 ① 조합 선거관리위원회의 구성·운영 등(신탁법 제27조의3),<sup>67)</sup> ② 결의 취소 등의 청구(신탁법 제22조)<sup>68)</sup> 등이다.

## (2) 문제점

위탁선거법과 개별법에서 중복 규정 문제가 발생하게 된 원인은 위탁선거법이 제정되었음에도 기존의 개별법에 있던 선거관련 규정들이 위탁선거법과 동일하게 정비되거나 삭제되지 않아 발생하였다. 이는 조합장 선거 외에 다른 선거(부이사장, 비상임이사 등)는 의무위탁 대상 선거가 아니어서 위탁선거법이 적용되지 않고 개별법상 선거관련 규정들의 적용되어 해당 규정들을 존치할 필요가 있었기 때문이다. 또한, 위탁선거법과 동일한 수준으로 개별법의 선거관련 규정들을 모두 정비하는 것이 타당한지에 대한 논란도 있었을 것으로 보인다.

동일한 기관의 임원을 선출하는 조합 임원 선거와 관련하여 위탁선거에 대해서는 위탁선거법이 적용되고, 위탁선거가 아닌 선거에 대해서는 개별법이 적용되는 경우에는 법률 내용에 따라 형평성 문제가 발생할 수 있고, 위탁선거법보다 강화된 규제사항이 개별법에 있는 경우에는 합리적인 이유 없이 불합리한 차별이 되어 헌법상 ‘평등원칙’에 위배된다는 주장도 제기될 수 있다.<sup>69)</sup> 나아가 동일한 사안에 대해서 상이한 규제가 적용되는 경우에

제출·보고 등을 해당 선거관리위원회가 제공하는 서식에 따라 컴퓨터의 자기디스크나 그 밖에 이와 유사한 매체에 기록하여 제출하게 하거나 해당 선거관리위원회가 지정하는 인터넷 홈페이지에 입력하는 방법으로 제출하게 할 수 있다.

- 66) 위탁선거법 제78조(선거관리경비) ① 위탁선거를 위한 다음 각 호의 경비는 해당 위탁단체가 부담하고 선거의 실시에 지장이 없도록 제1호의 경우에는 선거기간개시일 전 60일(재선거, 보궐선거, 위탁단체의 설립·분할 또는 합병으로 인한 선거의 경우에는 위탁신청을 한 날부터 10일)까지, 제2호 및 제3호의 경우에는 위탁관리 결정의 통지를 받은 날(의무위탁선거의 경우에는 위탁신청을 한 날)부터 10일까지 관할위원회에 납부하여야 한다.

1. 위탁선거의 준비 및 관리에 필요한 경비
2. 위탁선거에 관한 계도·홍보에 필요한 경비
3. 위탁선거 위반행위의 단속 및 조사에 필요한 경비

② 동시조합장선거 및 동시이사장선거에서 제76조에 따른 포상금 지급에 필요한 경비는 해당 조합 또는 금고와 그 중앙회가 균분하여 부담하여야 한다. (개정 2023. 8. 8.)

- 67) 신탁법 제27조의3(조합선거관리위원회의 구성·운영 등) ① 조합은 임원 선거를 공정하게 관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 조합선거관리위원회를 구성·운영한다.

- 68) 신탁법 제22조(결의취소 등의 청구) ① 총회 의결 또는 임원선거의 효력에 관하여 이의가 있는 조합원은 의결일 또는 선거일로부터 1개월 이내에 조합원 10분의 1 이상의 동의를 받아 그 결의 또는 당선의 취소를 중앙회장에게 청구할 수 있다.

② 중앙회장은 제1항의 청구를 받으면 3개월 이내에 이에 대한 처리 결과를 청구인에게 알려야 한다.

- 69) 이선진, “농협법·위탁선거법상 중복규정의문제점 및 해결방안 검토”, 『한국협동조합연구』 제36권 제2호,

는 법의 체계적인 해석과 적용에 있어서 상당한 혼란이 발생될 가능성이 있다. 이는 선거 절차 등에 관한 규정을 통일성 있게 규율하기 위해 마련된 위탁선거법의 제정 목적과도 배치되는 것으로 위탁선거법과 개별법의 선거관련 규정들을 체계적이고 합리적으로 정비할 필요가 있다.

### (3) 개선 방안

위탁선거법은 선거절차 등에 관한 규정을 통일성 있게 규율하려는 데에 입법 취지가 있으므로, 위탁선거법에 규정되어 있는 선거 규제에 관한 사항들과 개별법에 규정되어 있는 규제 사항들이 유사하거나 중복되는 경우 해당 규정을 정비하는 것이 바람직하다. 우선, 위탁선거법은 의무위탁 대상과 임의위탁 대상을 구분하고 있고, 임의위탁 대상의 경우에도 조합이 위탁신청을 하는 경우에만 위탁선거법의 적용을 받게 되므로, 임의 위탁 대상 조합이지만 위탁신청을 하지 않은 조합 선거에 관한 규율을 개별법에서 할 수 밖에 없다. 따라서 위탁선거법과 유사·중복되는 개별법의 규정을 모두 삭제하는 방식의 입법은 가능하지 않다고 사료된다.

물론 위탁선거법에 위탁신청을 하지 않은 임의 위탁 대상 조합도 위탁선거법의 적용을 받게 하고, 그러한 전제 하에 위탁선거법의 선거 관련 규정을 모두 적용받도록 하는 방식은 가능할 수도 있을 것이다. 그러나 개별법에서도 조합이 임의로 위탁신청을 할 수 있도록 규정하면서, 위탁신청도 하지 않은 대상조합에게 위탁선거법에 따른 규제를 받게 하는 것은 수긍하기 어렵다. 따라서, 위탁선거법과 유사 또는 중복되는 개별법의 규정을 위탁선거법의 규제 수준과 최대한 일치시키는 방안으로 정비할 필요가 있을 것으로 보인다. 이 경우 위탁선거법의 규제 수준을 임의 위탁 대상 조합의 선거 운동 규제에도 동일하게 적용하는 것이 타당한지에 대한 논란이 있을 수 있는데, 현재 임의 위탁 대상은 신탁 일부 조합장을 제외하고는 비상임임원이나 상임이사 등에 한정되므로 조합장과 동일한 수준의 규제를 받게 하는 것이 불합리할 수 있기 때문이다.

이에 대해서도 개별법에서 정하는 조합의 임원 자격 제한 규정은 조합장과 그 외 임원을 구분하고 있지 않고, 조합장이 아닌 임원이라도 조합 의사결정에 중요한 영향을 미치는 이사회 구성원이라는 점 등을 고려하여 동일한 수준의 선거 규제를 받을 필요가 있다는 견해도 있을 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 현행 위탁선거법의 규제 수준에



따라 개별법을 일방적으로 일치시키는 방식이 아니라, 위탁선거법과 개별법의 규제 수준을 종합적으로 고려하여 합리적인 규제 수준을 정하고 개별 조합의 현실과 규제의 필요성을 충분히 고려하여, 이에 따라 위탁선거법과 개별법의 규제 내용과 정도를 정하여 일원화할 수 있는 방안으로 개선되어야 할 것이다.

### 3. 상호금융기관간 규제 차이 해소

#### (1) 피선거권 제한 사유

위탁선거법에서는 선거관리위원회에 위탁하는 공공단체 등의 피선거권 관련 규정을 직접 규율하고 있지 않고, 피선거권에 관하여는 해당 법령이나 정관 등에 따르도록 하고 있다(위탁선거법 제12조).<sup>70)</sup> 개별법에서는 임원이 될 수 있는 최소한의 자격 요건과 임원이 될 수 없는 결격사유를 정하고 있는데, 개별 법령에 따른 임원 결격 사유에 차이가 있으며 로 금융기관별로 규제 차이가 발생하고 있다.<sup>71)</sup> 이를 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 7〉 개별법상 임원 결격사유 주요 사항 비교

임원 결격 사유	농협	수협	산림	금고	신협
금고 이상 실형 선고 집행 종료 및 면제된 날로부터 3년이 지나지 아니한 사람 ※ 금고는 사업관련 금융범죄 한정, 면제된 날부터 5년	○	○	○	○	○
개선(改選) 또는 징계면직의 처분을 받은 날부터 5년이 지나지 아니한 사람	○	○	○	○	○
직무정지(업무 집행정지) 또는 정직의 제재조치를 받은 사람으로서 제재조치 종료일로부터 4년이 지나지 아니한 사람				○	○
퇴임 임직원에게 대한 징계면직 또는 해임의 조치상당 통보를 받은 날로부터 5년이 지나지 아니한 사람				○	○
퇴임 임직원에게 대한 직무정지 또는 정직의 조치상당 통보를 받은 날로부터 4년이 지나지 아니한 사람				○	○

70) 위탁선거법 제12조(선거권 및 피선거권) 위탁선거에서 선거권 및 피선거권(입후보자격 등 그 명칭에 관계 없이 임원 등이 될 수 있는 자격을 말한다. 이하 같다)에 관하여는 해당 법령이나 정관등에 따른다.

71) 농협법 제49조 제1항, 수협법 제51조 제1항, 산림조합법 제39조 제1항, 금고법 제21조 제1항, 신협법 제28조 제1항.

공공기관 또는 다른 법인이나 회사에서 징계면직된 사람으로서 징계면직된 날부터 <u>2년</u> 이 지나지 아니한 사람				○	
「형법」 제303조, 「성폭법」 제10조 죄를 저지른 사람으로서 <u>300만원</u> 이상의 벌금형 선고받고 그 형이 확정된 후 <u>2년</u> 이 지나지 아니한 사람 ※ 금고는 다른 임직원에게 위 죄를 저지른 사람으로서 <u>100만원</u> 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 <u>3년</u> 이 지나지 아니한 사람		○		○ (3년)	
(금고 이상의) 형의 집행유예선고를 받고 그 유예기간 중에 있는 사람 ※ 금고는 사업관련 범죄 한정, 유예 종료 후 <u>3년</u>	○	○	○	○ (3년)	○
금고법 제85조제1항, 「형법」 제355조부터 제357조까지의 죄(사업 관련 죄 한정)를 범하여 금고 이상의 형의 <u>선고 유예 기간이 종료 3년</u> 이 지나지 아니한 사람 ※ 신탁은 금고 이상의 형의 선고유예를 받고 그 <u>선고 유예기간</u> 중에 있는 사람				○	○
「형법」 제355조부터 제357조까지의 죄(사업 관련 죄 한정)를 범하여 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 <u>3년</u> 이 지나지 아니한 사람 ※ 신탁은 신탁법 또는 금융관계법령을 위반하여 벌금 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 <u>5년</u> 이 지나지 아니한 사람				○	○ (5년)
「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 제58조·제59조·제61조부터 제66조까지에 규정된 죄를 범하여 벌금 100만원 이상의 형을 선고받고 <u>4년</u> 이 지나지 아니한 사람	○	○	○	○ (3년)	미개정
이 법에 따른 임원 선거에서 당선되었으나 동법 또는 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 제70조 제1호에 따라 당선이 무효로 된 사람으로서 그 무효가 확정된 날부터 <u>5년</u> 이 지나지 아니한 사람	○	○ (4년)	○	○	미개정
그 밖에 정관으로 정하는 자격 제한 사유에 해당하는 사람				○	○

위 표와 같이 상호금융기관별로 임원 자격 제한 사유를 개별법에서 규정하고 있고, 개별법에서 임원 자격 제한 사유를 상이하게 규정하고 있어 동일기능 동일규제 원칙에 위반되고, 상호금융기관간 형평성 문제가 발생하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 농협과 수협, 산림조합은 해당 법 또는 금융관련법률에 따라 직무정지 또는 정직의 조치를 받은 임직원에게 대하여 별도의 임원 자격제한 규정을 두고 있지 아니하다. 이에 반해 신탁과 금고는 이 법 또는 금융관계법령에 따라 직무정지(업무의 집행정지를 포함한다. 이하 이 항

에서 같다) 또는 정직의 제재조치를 받은 사람으로서 제재조치 종료일부터 4년이 지나지 아니한 사람에 대한 임원 자격을 제한하고 있다.<sup>72)</sup> 퇴임 임직원에 대한 직무정지(정직) 상당의 조치 통보에 대해서는 임원 자격을 제한하는 신탁과 금고와 달리 농협과 수협, 산림조합에서는 이를 별도로 규율하고 있지 않다.<sup>73)</sup>

임원 결격 사유는 동일하나 자격제한 기간이 상이한 경우도 있다. 예를 들어, 농협과 산림조합은 “이 법에 따른 임원 선거에서 당선되었으나 동법 또는 위탁선거법 제70조(위탁선거법죄로 인한 당선무효) 제1호에 따라 당선이 무효로 된 사람으로서 그 무효가 확정된 날부터 5년이 지나지 아니한 사람”의 임원 자격을 제한하고 있으나, 수협은 그 제한 기간을 4년으로 하고 있다.<sup>74)</sup> 또한, 농협과 수협, 산림조합은 “위탁선거법 제58조(매수 및 이해유도죄) · 제59조(기부행위의 금지 · 제한 등 위반죄) · 제61조(허위사실 공표죄)부터 제66조(각종 제한규정 위반죄)까지에 규정된 죄를 범하여 벌금 100만원 이상의 형을 선고받고 4년이 지나지 아니한 사람”의 임원 자격을 제한하나, 금고는 그 제한 기간을 3년으로 하고 있다.<sup>75)</sup> 신탁은 위탁선거법의 개정이 완료되지 않아 위탁선거법 관련 당선 무효 또는 형사처벌을 받은 경우에 대한 임원 자격 제한 규정을 두고 있지 않다.<sup>76)</sup>

한편, 신탁과 금고는 다른 기관과는 달리 “그 밖에 정관으로 정하는 자격 제한 사유에 해당하는 사람”의 임원 자격을 추가로 제한할 수 있도록 규정하여 임원 자격 제한 사유를 조합 정관 또는 정관부속서임원선거규약을 통해 추가할 수 있도록 하고 있으나, 농협과 수협, 산림조합은 이에 대한 규정을 두고 있지 않다.<sup>77)</sup> 또한, 업무상횡령이나 업무상배임 등 금융관련 범죄, 금품수수 등의 범죄가 유죄로 확정되더라도 금고 이상의 형을 받은 경우가 아니라면 임원 자격에 아무런 제한을 받지 않지 않는 문제도 발생되고 있다. 예를 들어 농협과 산림조합의 경우 선거관련 범죄로 벌금 100만원 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 다른 범죄에 대하여 벌금형을 선고받더라도 별도의 임원 자격 제한 규정을 두고 있지 않고 있어, 횡령이나 배임 등으로 벌금형 이하의 형사처벌을 받은 경우에는 임원 자격이 제한되지 않는다.

72) 신탁법 제28조 제1항 제9호, 금고법 제21조 제1항 제12조의2호

73) 신탁법 제28조 제1항 제10호, 제11호, 금고법 제21조 제1항 제13호, 제13의2호, 퇴임임직원에 대한 제재조치 제도의 문제점에 대해서는 「이태영, “금융기관 퇴임 임직원 제재제도의 문제점과 개선방안”, 『금융감독연구』, 금융감독원, 2023, 80-91면」 참조.

74) 농협법 제49조 제1항 제9호, 수협법 제51조 제1항 제10호.

75) 농협법 제49조 제1항 제8호, 금고법 제21조 제1항 제8호.

76) 다만, 위탁선거법이 개정되어 신탁이 의무위탁 대상 기관으로 포함되는 경우에는 신탁법의 개정도 일괄적으로 이루어질 것으로 보인다.

77) 신탁법 제28조 제1항 제12호, 금고법 제21조 제1항 제18호,

이에 반해, 금고는 “「형법」 제355조부터 제357조까지의 죄(금고나 중양회의 사업과 관련된 죄만 해당한다)를 범하여 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 3년이 지나지 아니한 사람”의 임원 자격을 제한하고 있다.<sup>78)</sup> 따라서, 상호금융기관간 형평성 문제를 고려하여 임원 자격 제한 사유를 일치시킬 필요가 있고, 금융협동조합 임원의 사회적 책무를 고려하여 금융관련 범죄나 성범죄 등으로 벌금 100만원 이상의 형을 선고받은 사람의 임원 자격을 엄격하게 제한하는 방향의 개선이 필요하다고 판단된다.

## (2) 위탁선거에 관한 쟁송

위탁선거에서 선거 또는 당선의 효력에 대하여는 해당 위탁단체에 이의제기를 할 수 있다. 다만, 위탁선거사무의 관리집행 상의 하자 또는 투표의 효력에 대한 이의제기는 관할 위원회의 직권 상급선거관리위원회에 하여야 한다(위탁선거법 제55조).<sup>79)</sup> 위탁선거법은 위탁선거의 효력 등에 대한 이의제기의 상대방을 규정한 위탁선거법 제55조만을 두고 있고, 위탁선거에 관한 쟁송에 대해서는 규정하고 있지 않다. 선거 또는 당선의 효력 등에 관한 쟁송은 넓은 의미에서 ‘당선인의 결정’에 관한 사항이라고 해석할 수 있으므로, 위탁선거에 관한 쟁송도 ‘당선인의 결정’에 같이 개별법이나 정관 등에 따라야 할 것이다(위탁선거법 제56조).<sup>80)</sup> 다만 개별법에서는 위탁선거에 따른 선거 결과에 대한 당선 취소 또는 무효확인 방법을 개별법별로 상이하게 규정되어 있어 위탁선거에 대한 쟁송을 체계적으로 이해하려면 이에 대한 세부적인 검토가 필요하다.

농협의 조합원은 임원의 선거가 법령, 법령에 따른 행정처분 또는 정관을 위반한 사유로 하여 그 선거에 따른 당선의 취소 또는 무효 확인을 농림축산식품부장관에게 청구할 수 있다(농협법 제33조 제1항).<sup>81)</sup> 당선의 취소 또는 무효 확인을 농림축산식품부장관에게

78) 금고법 제21조(임원의 결격 사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 금고의 임원이 될 수 없다. 다만, 제18조제3항에 따른 상근이사는 제16호를 적용하지 아니한다.

11의2. 금고의 임직원으로 재임 또는 재직 중 다른 임직원에게 「형법」 제257조제1항, 제260조제1항, 제261조(제260조제2항의 죄를 범한 경우는 제외한다), 제262조(제260조제2항의 죄를 범한 경우는 제외하며, 제257조의 예에 따르는 경우로 한정한다) 또는 제324조의 죄를 범하여 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 3년이 지나지 아니한 사람

79) 위탁선거법 제55조(위탁선거의 효력 등에 대한 이의제기) 위탁선거에서 선거 또는 당선의 효력에 대한 이의제기는 해당 위탁단체에 하여야 한다. 다만, 위탁선거 사무의 관리집행 상의 하자 또는 투표의 효력에 대한 이의제기는 관할위원회의 직권 상급선거관리위원회에 하여야 한다.

80) 위탁선거법 제56조(당선인 결정) 당선인 결정은 해당 법령이나 정관등에 따른다. 위탁선거의 쟁송에 관하여는 「이용복, 「위탁선거법 강의」, 박영사, 2022, 439면」 부분 참조.

81) 농협법 제33조(의결 취소의 청구 등) ① 조합원은 총회(창립총회를 포함한다)의 소집 절차, 의결 방법, 의결 내용 또는 임원의 선거가 법령, 법령에 따른 행정처분 또는 정관을 위반한 것을 사유로 하여 그 의결

청구하는 경우에는 선거일로부터 1개월 이내에 조합원 300인 또는 100분의 5 이상의 동의를 받아 청구하여야 한다(농협법 제33조 제2항).<sup>82)</sup> 선거에 따른 당선의 취소 또는 무효확인을 청구하려는 자는 청구의 취지, 이유 및 위반되었다고 주장하는 규정을 명기한 취소청구서 또는 무효확인청구서에 선거록 사본 및 사실관계를 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 농림축산식품부장관에게 제출하여야 한다(농협법 시행규칙 제6조).<sup>83)</sup> 농림축산식품부장관은 선거가 법령, 법령에 따른 처분 또는 정관에 위반된다고 인정할 때에는 선거에 따른 당선의 취소를 할 수 있다(농협법 제163조).<sup>84)</sup> 다만, 농림축산식품부장관은 조합원의 청구와 같은 내용의 소가 법원에 제기된 사실을 알았을 때에는 조치를 하지 아니한다(농협법 제33조 제1항 단서).

한편, 농협의 조합원은 임원의 선거가 법령, 법령에 따른 행정처분 또는 정관을 위반한 것을 사유로 그 선거에 따른 당선의 취소 또는 무효 확인을 청구하는 소를 제기할 수 있다(농협법 제33조 제1항).<sup>85)</sup> 농협법 제33조 제1항은 조합원은 총회의 소집절차, 의결방법, 의결내용 또는 임원선거가 법령, 법령에 의한 행정처분 또는 정관에 위반하였다는 것을 사유로 하여 그 의결이나 선거에 따른 당선의 취소 또는 무효확인을 농림축산식품부장관에게 청구하거나 이를 청구하는 소를 제기할 수 있다고 규정하고, 같은 조 제3항에서 제1항

---

이나 선거에 따른 당선의 취소 또는 무효 확인을 농림축산식품부장관에게 청구하거나 이를 청구하는 소(訴)를 제기할 수 있다. 다만, 농림축산식품부장관은 조합원의 청구와 같은 내용의 소가 법원에 제기된 사실을 알았을 때에는 제2항 후단에 따른 조치를 하지 아니한다. <개정 2013. 3. 23.>

- 82) 농협법 제33조(의결 취소의 청구 등) ① 조합원은 총회(창립총회를 포함한다)의 소집 절차, 의결 방법, 의결 내용 또는 임원의 선거가 법령, 법령에 따른 행정처분 또는 정관을 위반한 것을 사유로 하여 그 의결이나 선거에 따른 당선의 취소 또는 무효 확인을 농림축산식품부장관에게 청구하거나 이를 청구하는 소(訴)를 제기할 수 있다. 다만, 농림축산식품부장관은 조합원의 청구와 같은 내용의 소가 법원에 제기된 사실을 알았을 때에는 제2항 후단에 따른 조치를 하지 아니한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ② 제1항에 따라 농림축산식품부장관에게 청구하는 경우에는 의결일이나 선거일로부터 1개월 이내에 조합원 300인 또는 100분의 5 이상의 동의를 받아 청구하여야 한다. 이 경우 농림축산식품부장관은 그 청구서를 받은 날부터 3개월 이내에 이에 대한 조치 결과를 청구인에게 알려야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
- 83) 농협법 시행규칙 제6조(의결의 취소 청구 등) 법 제33조(법 제107조·제112조·제112조의11 및 제161조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따라 총회(창립총회를 포함한다)의 의결이나 선거에 따른 당선의 취소 또는 무효확인을 청구하려는 자는 청구의 취지·이유 및 위반되었다고 주장하는 규정을 명기(明記)한 취소청구서 또는 무효확인청구서에 총회의사록 또는 선거록 사본 및 사실관계를 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 농림축산식품부장관에게 제출하여야 한다.
- 84) 농협법 제163조(위법 또는 부당 의결사항의 취소 또는 집행정지) 농림축산식품부장관은 조합등과 중앙회의 총회나 이사회가 의결한 사항이 위법 또는 부당하다고 인정하면 그 전부 또는 일부를 취소하거나 집행을 정지하게 할 수 있다.
- 85) 농협법 제33조(의결 취소의 청구 등) ① 조합원은 총회(창립총회를 포함한다)의 소집 절차, 의결 방법, 의결 내용 또는 임원의 선거가 법령, 법령에 따른 행정처분 또는 정관을 위반한 것을 사유로 하여 그 의결이나 선거에 따른 당선의 취소 또는 무효 확인을 농림축산식품부장관에게 청구하거나 이를 청구하는 소(訴)를 제기할 수 있다. 다만, 농림축산식품부장관은 조합원의 청구와 같은 내용의 소가 법원에 제기된 사실을 알았을 때에는 제2항 후단에 따른 조치를 하지 아니한다. <개정 2013. 3. 23.>

의 규정에 의한 소는 상법 제376조부터 제381조까지의 규정을 준용한다고 규정하므로, 농협법에 근거하여 설립된 조합의 조합장 선거에서 법령에 위반한 사유가 있는 경우 각 조합원은 그 무효의 확인을 구하는 소를 제기할 수 있다. 여기에서 소 제기의 상대방은 당선자를 결정한 조합이며, 당선자를 상대로 제소하거나 조합장 선거관리를 위탁받은 선거관리 위원회를 상대로 소를 제기하는 것은 부적법하다.<sup>86)</sup>

신탁의 경우 임원선거의 효력에 관하여 이의가 있는 조합원은 선거일로부터 1개월 이내에 조합원 10분의 1 이상의 동의를 받아 그 당선의 취소를 신탁중앙회장에게 청구할 수 있다(신탁법 제22조 제1항).<sup>87)</sup> 중앙회장은 당선의 취소를 구하는 청구를 받으면 3개월 이내에 이에 대한 처리 결과를 청구인에게 알려야 한다(신탁법 제22조 제2항).<sup>88)</sup> 신탁법은 총회 의결 또는 임원선거의 효력에 관하여 이의가 있는 조합원이 그 결의 또는 당선의 취소를 중앙회장에게 청구할 수 있다는 규정만 두었을 뿐, 농협법 등과 같이 총회의 소집절차, 의결방법, 의결내용 또는 임원선거가 법령, 법령에 의한 행정처분 또는 정관에 위반하였다는 것을 사유로 하여 그 의결이나 선거에 따른 당선의 취소 또는 무효확인을 청구하는 소를 제기할 수 있다는 규정을 두고 있지 않다. 다른 개별법에서 선거에 따른 당선의 취소 또는 무효확인을 청구할 수 있는 소 제기권자와 소 제기 사유 등에 대해 명시하고, 그 소에 관하여는 상법 제376조부터 제381조까지의 규정을 준용하고 있으므로 이를 참고하여 신탁법을 정비할 필요가 있다.

#### 4. 선거범죄 관련 법제의 개선

##### (1) 선거범죄 관련 공소시효

위탁선거법과 개별법에서 선거범죄 관련 공소시효 제도를 도입하여 선거의 유효 및 무효, 임원의 자격, 재선거 필요성 등이 조기에 결정되어 조합 운영의 안정성을 제고하고 있다. 그런데 신탁법에서는 위탁선거법이나 개별법과는 달리 조합과 중앙회의 임원 선거 관련 범죄의 공소시효에 관하여 특별히 규율하고 있지 않고 있다. 위탁선거법이나 개별법에

86) 대법원 1991. 8. 13. 선고 91다5433판결, 청주지방법원 2013. 8. 22. 선고 2012구합432판결

87) 신탁법 제22조(결의취소 등의 청구) ① 총회 의결 또는 임원선거의 효력에 관하여 이의가 있는 조합원은 의결일 또는 선거일로부터 1개월 이내에 조합원 10분의 1 이상의 동의를 받아 그 결의 또는 당선의 취소를 중앙회장에게 청구할 수 있다.

88) 신탁법 제22조(결의취소 등의 청구) ② 중앙회장은 제1항의 청구를 받으면 3개월 이내에 이에 대한 처리 결과를 청구인에게 알려야 한다.

서 선거관련 범죄의 공소시효를 해당 선거일 후 6개월로 정하고 있으나,<sup>89)</sup> 신탁의 경우 선거 관련 벌칙을 위반한 경우에는 형사소송법이 적용되어 위반행위일로부터 5년의 공소시효가 적용되고 있다.<sup>90)</sup>

이와 같이 신탁의 경우에는 타기관과 달리 공소시효에 관한 규정이 없어 상호금융기관 별 규제차익과 형평성 문제가 발생하고 있다. 또한, 신탁 이사장 선거 등에 위탁선거법이 적용되는 경우 해당 선거 관련 규정을 위반한 경우에는 공소시효가 6개월로 한정되는데 반해, 위탁선거법이 적용되지 않은 다른 임원의 선거의 공소시효는 5년이 되어 같은 조합의 임원간 규제차익도 발생될 수 있고, 위탁선거 대상 조합과 위탁선거 대상이 아닌 조합 이사장과의 형평성 문제가 발생될 우려가 있다. 따라서, 선거관련 범죄의 공소시효를 해당 선거일 후 6개월로 일원화하는 방향의 입법적 정비가 요구된다.

## (2) 형의 분리선고 제도

형의 분리선고 제도는 선거범죄가 아닌 다른 죄가 선거범죄의 양형에 영향을 미치는 것을 최소화하기 위하여 형법상 경합범 처벌례에 관한 조항의 적용을 배제하고 분리 심리하여 형을 따로 선고하기 위함이다.<sup>91)</sup> 개별법에는 선거범죄 등과 다른 죄의 경합범에 대하여 이를 분리하여 선고한다고 규정하고 있다.<sup>92)</sup> 구체적으로 농협법 제49조의2는 “「형법」 제38조<sup>93)</sup>에도 불구하고 제49조 제1항 제8호<sup>94)</sup>(농협 선거관련 벌칙 및 위탁선거법상 선거

89) 위탁선거법 제71조(공소시효) 이 법에 규정한 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 6개월(선거일 후 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)이 지남으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다.

농협법 제172조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 6개월(선거일 후에 이루어진 범죄는 그 행위를 한 날부터 6개월)을 경과함으로써 완성된다. 다만, 범인이 도피하거나 범인이 공범 또는 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 경우에는 그 기간을 3년으로 한다.

90) 신탁법 제99조(벌칙) ③ 제3조제2항, 제27조의2(제72조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다) 또는 제93조를 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

형사소송법 제249조(공소시효의 기간) ①공소시효는 다음 기간의 경과로 완성한다.

5. 장기 5년 미만의 징역 또는 금고, 장기10년 이상의 자격정지 또는 벌금에 해당하는 범죄에는 5년

91) 대법원 1999.4. 23. 선고 99도636 판결 등

92) 농협법 제49조의2, 수협법 제51조의2, 산림조합법 제39조의2, 새마을금고법 제21조의2

93) 형법 제38조(경합범과 처벌례) ① 경합범을 동시에 판결할 때에는 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.

1. 가장 무거운 죄에 대하여 정한 형이 사형, 무기징역, 무기금고인 경우에는 가장 무거운 죄에 대하여 정한 형으로 처벌한다.
2. 각 죄에 대하여 정한 형이 사형, 무기징역, 무기금고 외의 같은 종류의 형인 경우에는 가장 무거운 죄에 대하여 정한 형의 장기 또는 다액(多額)에 그 2분의 1까지 가중하되 각 죄에 대하여 정한 형의 장기 또는 다액을 합산한 형기 또는 액수를 초과할 수 없다. 다만, 과료와 과료, 몰수와 몰수는 병과(併科)할 수 있다.

관련 벌칙 위반에 따른 임원 자격 제한)에 규정된 죄와 다른 죄의 경합범에 대해서는 이를 분리 신고하여야 한다.”고 규정한다.

이에 반해 신헌법에는 선거범죄에 관한 처벌규정이 있으나, 형의 분리 신고에 관한 규정을 두고 있지 않다. 형의 분리신고 제도는 경합범의 처리에 관한 일반 규정인 형법 제38조에 대한 예외 규정이므로 개별법의 명문의 규정이 있어야 하는바, 형의 분리 신고에 관한 명문의 규정이 없는 신헌법에서의 선거 범죄와 다른 죄의 경합범에 대해서는 이를 분리하여 신고할 수 없다.<sup>95)</sup> 헌법재판소는 선거범죄를 분리심리하여 따로 신고하는 규정을 두고 있지 않았던 구 새마을금고법(2011. 3. 8. 법률 제10437호로 개정된 것) 제21조와 관련하여 새마을금고법상 선거범죄와 다른 죄의 경합범에 대하여 분리 신고 규정을 두지 않은 이 사건 법률조항은 청구인의 직업선택의 자유 등을 침해하여 헌법불합치 결정을 한 바 있다.<sup>96)</sup>

이러한 헌법재판소의 태도에 비추어 선거범죄의 분리선고를 명시적으로 규정하고 있지 아니한 신헌법 제99조 제3항, 제27조의2는 헌법에 위반될 우려가 있으므로 유사 입법례를 참고하여 형의 분리 신고 제도를 도입할 필요가 있다.

### (3) 자수자에 대한 특례

위탁선거법 제58조(매수 및 이해유도죄) 또는 제59조(기부행위의 금지·제한 등 위반죄)의 죄를 범한 사람 중 금전·물품이나 그 밖의 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람이

3. 각 죄에 대하여 정한 형이 무기징역, 무기금고 외의 다른 종류의 형인 경우에는 병과한다.

② 제1항 각 호의 경우에 징역과 금고는 같은 종류의 형으로 보아 징역형으로 처벌한다.

94) 농협법 제49조(임원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 지역농협의 임원이 될 수 없다. 다만, 제10호와 제12호는 조합원인 임원에게만 적용한다.

8. 제172조 또는 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 제58조(매수 및 이해유도죄)·제59조(기부행위의 금지·제한 등 위반죄)·제61조(허위사실 공표죄)부터 제66조(각종 제한규정 위반죄)까지에 규정된 죄를 범하여 벌금 100만원 이상의 형을 선고받고 4년이 지나지 아니한 사람

95) 대법원 2004. 4. 9. 선고 2004도606 판결에서 법원은 “선거범죄와 다른 죄의 경합범을 분리 심리하여 따로 신고하도록 규정한 공직선거및선거부정방지법 제18조 제3항을 농업협동조합 임원의 선거법 재판절차에 유추적용할 수 없다”고 판시한바 있다.

96) 헌법재판소(2014. 9. 25. 선고 2013헌바208 결정)는 “새마을금고법 제85조 제3항의 죄(선거범죄)를 범하여 일정한 형을 선고받은 사람에 대하여 임원 자격을 제한하도록 규정하고 있어, 제85조 제3항의 죄(선거범죄)가 아닌 ‘다른 죄를 범하여’ 일정한 형을 선고받은 경우에는 임원 자격을 제한할 수 없다고 보아야 하므로, 임원 자격의 제한 여부는 그 죄질과 가벌성의 정도에 따라 부과된 선거범죄에 대한 형량만을 기준으로 결정될 수 있어야 한다. (중략) 그럼에도 불구하고 이 사건 법률조항은 임원 자격의 제한 여부의 기준이 되어야 할 선거범죄의 죄질이나 가벌성 정도와는 상관없이 무조건 임원의 자격이 박탈되는 결과가 되는데, 이는 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 없을 정도의 과도한 제한이라 하지 아니할 수 없다.”고 판시하였다.



자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.<sup>97)</sup> 여기에서 ‘자수’라 함은 범인이 스스로 수사책임이 있는 관서에 자기의 범행을 자발적으로 신고하고, 그 처분을 구하는 의사표시를 말한다. 위탁선거법 제58조(매수 및 이해유도죄) 또는 제59조(기부행위의 금지·제한 등 위반죄)의 죄를 범한 사람이 선거관리위원회에 자신의 해당 범죄사실을 신고하여 선거관리위원회가 관계 수사기관에 이를 통보한 때에는 선거관리위원회에 신고한 때를 자수한 때로 본다.<sup>98)</sup>

개별법에도 자수자에 대한 특례규정을 두어 선거관련 규정을 위반한 자가 금전·물품·향응, 그 밖의 재산상의 이익 또는 공사의 직을 제공받거나 받기로 승낙한 자가 자수한 때에는 그 형 또는 과태료를 감경 또는 면제하는 규정을 두고 있다.<sup>99)</sup> 다만 신협법에는 자수자에 대한 특례 규정을 별도로 두고 있지 아니하여 동일기능 동일규제 원칙에 반하므로, 위탁선거법과 다른 개별법의 입법례를 참고하여 신협법에도 선거사범 자수자에 대한 특례 규정을 신설할 필요가 있다.

## 5. 위탁선거법 개정 필요성

2023년 신협법이 개정되면서 자산 1천억원 이상 지역조합 및 신협중앙회장의 선출에 대한 선거관리를 중앙선거관리위원회에 의무적으로 위탁하여 실시하도록 하고 있다.<sup>100)</sup> 그러나 신협법의 개정에도 불구하고 위탁선거법의 정비가 신속하게 이루어지지 아니하여, 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」 및 「산림조합법」에 따른 조합 및 중앙회와 「새마을금고법」에 따른 금고 및 중앙회는 의무 위탁선거 대상 단체로 규정되어 있으나, 신협 이사장 및 신협중앙회 회장 선거는 의무위탁 선거의 대상에서 누락된 상태로 남아 있다.<sup>101)</sup> 만일

97) 위탁선거법 제74조(자수자에 대한 특례) ① 제58조 또는 제59조의 죄를 범한 사람 중 금전·물품이나 그 밖의 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그러하지 아니하다.

1. 후보자 및 그 배우자
2. 후보자 또는 그 배우자의 직계존비속 및 형제자매
3. 후보자의 직계비속 및 형제자매의 배우자
4. 거짓의 방법으로 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람

98) 위탁선거법 제74조(자수자에 대한 특례) ② 제1항의 본문에 규정된 사람이 선거관리위원회에 자신의 해당 범죄사실을 신고하여 선거관리위원회가 관계 수사기관에 이를 통보한 때에는 선거관리위원회에 신고한 때를 자수한 때로 본다

99) 농협법 제177조, 수협법 제183조, 산림조합법 제137조, 금고법 제87조

100) 신용협동조합법 시행령 제14조의5(이사장 선거 관리 위탁 대상 지역조합의 범위) 법 제27조의3제2항 단서에서 “대통령령으로 정하는 규모 이상의 자산을 보유한 지역조합”이란 직전 사업연도 평균잔액으로 계산한 총자산이 1천억원 이상인 지역조합을 말한다.

위탁선거법이 신속하게 개정되지 않은 경우에는 현행과 같은 법체계를 유지하는 경우에는 위탁선거법 제25조, 제26조, 제27조, 제28조, 제29조, 제30조, 제30조의2에 관한 규정의 적용이 불가하게 되는 문제가 발생한다. 위탁선거법은 의무위탁 대상 기관인 아닌 경우에는 위탁선거법상 선거운동에 관한 규정의 적용을 일부 배제하고 있기 때문이다.<sup>102)</sup>

신협법의 개정에 따라 법상으로는 2025년 11월부터 동시조합장 선거가 예정되어 있어 이를 위한 선거사무가 선거관리위원회에서 위탁관리하게 된다는 점을 고려할 때, 선거공보, 선거벽보, 전화를 이용한 선거운동, 정보통신망을 이용한 선거운동, 명함을 이용한 선거운동, 선거일 후보자 소개 및 소견발표와 같은 위탁선거법의 선거운동 규정과 선거운동 위반 시 처벌 등의 규정을 신협의 의무위탁 선거에도 적용하여 신협 이사장 선거 등이 공정하고 투명하게 추진될 수 있도록 하려면 개정안의 조속한 입법화가 필요하다. 한편, 산림조합의 경우에도 「산림조합법」 개정 이후 2년 반 넘게 「위탁선거법」의 개정이 지체되었는데, 이는 중앙선거관리위원회에서 제3회 전국동시조합장 선거 사무를 2022년 9월에 위탁받으면서 「산림조합법」의 개정 사실을 뒤늦게 인지하였기 때문으로 확인된다.<sup>103)</sup> 따라서, 신협 및 신협중앙회의 경우에도 위탁선거법의 개정을 통해 의무위탁대상에 포함하고, 이와 관련된 규정의 정비를 신속하게 마무리할 필요가 있다.

## 6. 위탁선거 제도 도입에 따른 동시 선거 제도의 검토

### (1) 상호금융기관별 동시조합장 선거 일시의 상이

농협과 수협, 산림조합은 개별법과 위탁선거법을 정비하여, 세 개의 기관이 2015년부터 동일한 날짜에 동시 조합장 선거를 실시하고 있다. 개별법에 처음으로 동시선거가 실시되

101) 위탁선거법 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2023. 3. 2., 2023. 8. 8.>

1. “공공단체등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 단체를 말한다.

가. 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」 및 「산림조합법」에 따른 조합 및 중앙회와 「새마을금고법」에 따른 금고 및 중앙회

제4조(적용 범위) 이 법은 다음 각 호의 위탁선거에 적용한다.

1. 의무위탁선거: 제3조제1호가목에 해당하는 공공단체등이 위탁하는 선거와 같은 조 제1호다목에 해당하는 공공단체등이 선거관리위원회에 위탁하여야 하는 선거

102) 위탁선거법 제22조(적용 제외) 제3조제1호가목에 해당하는 공공단체등이 위탁하는 선거 외의 위탁선거에는 이 장을 적용하지 아니한다. 다만, 제3조제1호다목에 따라 공공단체등이 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 위탁하여야 하는 선거(「교육공무원법」 제24조의3에 따른 대학의 장 후보자 추천 선거는 제외한다)에는 제31조부터 제34조까지, 제35조제1항부터 제4항까지, 제37조를 적용한다.

103) 신문근, “공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서”, 국회 행정안전위원회, 2022, 7-8면.

는 시기를 2015년 3월의 두 번째 수요일에 동시 실시하도록 명시하였고, 위탁선거법에 동시조합장선거 및 동시이사장선거의 선거일은 그 임기가 만료되는 해당 연도 3월 중 두 번째 수요일로 하기로 정하였다.<sup>104)</sup> 이에 비하여 위탁선거법의 적용을 늦게 받게 된 새마을금고와 신용협동조합은 농협과 수협, 산림조합과는 다른 시기에 동시 조합장 선거가 실시된다. 새마을금고는 2025년 3월 12일에 첫 번째 동시 선거가 실시되며, 신협은 2025년 11월 12일에 실시된다. 정리하면, 농협과 수협, 산림조합의 차기 동시 조합장 선거는 2027년 3월 17일에 실시되고, 새마을금고의 동시 조합장 선거는 2025년 3월 12일이며, 신협은 같은 해 11월 12일에 실시되게 된 것이다.

이와 같이 농협과 수협, 산림조합과 새마을금고, 신협의 동시조합장 선거가 상이하게 된 것은 개별법에 의무위탁 제도를 도입할 때, 부칙으로서 그 일정을 상이하게 정하였기 때문이다. 새마을금고의 경우 2021년 새마을금고법의 개정으로 의무위탁 및 동시선거 제도를 도입하면서, 농협과 수협 등과 같이 2023년 3월에 동시 선거를 실시하도록 부칙을 마련할 수도 있었을 것으로 보이나, 동시 선거를 실시하려면 기존 임원들의 현재 임기와 차기 임기, 연임 횟수 제외 등 복합적인 문제를 종합적으로 고려할 필요가 있어 농협 등과 는 별도로 조합장 선거를 진행하기로 결정된 것으로 판단된다.

한편, 신협의 경우에도 2023년 신협법 개정을 통해 의무위탁 제도를 도입하면서 부칙에 2025년 11월에 첫 번째 동시 선거를 실시하기로 정하였는데, 새마을금고와 같은 2025년 3월이 아닌 2025년 11월에 첫 번째 동시 선거를 실시하기로 정하면서 새마을금고와도 다른 시기에 동시 선거를 실시하게 되었다. 이는 새마을금고와 신협의 의무위탁 대상 조합 수가 상대적으로 많아 선거 관리의 어려움이 있다는 중앙선거관리위원회의 의견이 반영된 결과로 보인다.<sup>105)</sup>

동시 조합장 선거는 개별 조합선거에 비해 인력 및 예산을 절감할 수 있고 조합장 선거에서 발생할 수 있는 각종 불법·비리 행위를 집중적으로 감시·단속하여 효과적으로 선거를 관리할 수 있는 장점이 있다. 그리고 통일적인 선거절차사무의 진행과 전국 동시실

104) 농업협동조합법 부칙 제11조 (조합장 임기 및 선출 등에 관한 특례)

① 2009년 3월 22일부터 2013년 3월 21일까지의 기간 동안 조합장의 임기가 개시되었거나 개시되는 경우에는 제48조제1항(제107조 또는 제112조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에도 불구하고 해당 조합장의 임기를 2015년 3월 20일까지로 한다.

② 제1항에 따라 임기가 2015년 3월 20일에 만료되는 조합장 선거는 **2015년 3월의 두 번째 수요일에 동시 실시**하고, 이후 임기만료에 따른 조합장 선거는 임기가 만료되는 해당 연도 3월의 두 번째 수요일에 동시 실시한다.

105) 이용준, “신용협동조합법 일부개정법률안 검토보고서”, 국회 정부위원회, 2023, 11면.

시로 선거관리의 효율성을 제고하고 조합장선거에 대한 국민들의 관심을 높일 수 있다. 그럼에도 불구하고 개별법에서 시행시기가 확정된 동시 조합장 선거는 농협과 수협, 산림조합만 동시에 실시하고, 새마을금고와 신협은 개별적으로 동시 조합장 선거를 치러야 해 선거 관리의 효율성이나 통일성을 제고하지 못하였다는 점에서 한계로 지적된다.

이러한 문제를 시정하기 위해서는 새마을금고와 신협의 첫 동시 조합장 선거 일정은 농협 등의 차기 동시 조합장 선거 일정인 2027년 3월로 일원화하는 방식이 가장 효율적일 것이다. 다만, 동시 조합장 선거를 연기하는 문제는 현직 임원과 차기 임원의 임기가 조정되는 복잡한 이해관계가 달려 있고, 이미 개별법의 부칙을 통해 임원의 임기가 조정되어 시행되고 있는 상황에서 2027년으로 일원화하는 것은 법적 안정성과 신뢰성을 훼손하는 결과가 될 수 있어 신중한 검토가 요구된다. 또한, 선거사무를 위탁받아야 하는 선거관리위원회가 5개 기관의 조합장 선거를 동시에 진행하는 것이 어렵다는 입장이므로 개별법의 추가 개정을 통한 시기 조정은 사실상 어려울 것으로 예상된다. 이와 같이 각종 이해관계나 실무적인 어려움에도 불구하고 동시 조합장 선거가 가지는 장점을 극대화하기 위해서는 장기적인 과제로 동시조합장 선거 일정을 조정하는 방안에 대한 검토가 지속적으로 이루어질 필요가 있다고 판단된다.

## (2) 임의위탁 대상 조합의 동시 선거 참가 제한의 문제

농협이나 새마을금고와 같은 타기관의 경우 자산 기준이나 종류에 관계 없이 조합장의 경우에는 의무위탁 대상 조합으로 하고 있으나, 신협은 지역조합 중에서도 자산 기준을 두어 의무위탁 대상 조합을 제한하고 있고, 직장신협과 단체신협도 의무위탁 대상에서 제외되었다.<sup>106)</sup> 이와 같이 일부 신협을 의무 위탁 대상을 제외하게 된 것은 지역의 신용협동조합 이사장 선거와 관련해서는 각 조합마다 자산규모 및 재무구조의 차이가 존재하므로 소규모 신협의 경우에는 선거위탁비용이 부담으로 작용할 수 있다는 점을 고려한 것이어서 타당한 조치로 평가된다.<sup>107)</sup> 이에 따라 신용협동조합법은 “대통령령으로 정하는 규모

106) 신협법 제27조의3(조합선거관리위원회의 구성·운영 등) ② 조합은 제27조제2항, 제3항 및 제9항에 따라 선출하는 임원 선거의 관리에 대하여 정관으로 정하는 바에 따라 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 「선거관리위원회법」에 따른 구·시·군선거관리위원회(이하 이 항에서 “구·시·군선거관리위원회”라 한다)에 위탁할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이상의 자산을 보유한 **지역조합**은 제27조제2항 및 제3항에 따라 선출하는 이사장 선거의 관리에 대하여 정관으로 정하는 바에 따라 구·시·군선거관리위원회에 위탁하여야 한다.

107) 이용준, “신용협동조합법 일부개정법률안 검토보고서”, 국회 정부위원회, 2023, 9면.

이상의 자산을 보유한 지역조합”은 이사장 선거의 관리에 대하여 선거관리위원회에 위탁하도록 규정하였고, 동법 시행령에서 이사장 선거 관리 위탁 대상 지역조합의 범위를 “직전 사업연도 평균잔액으로 계산한 총자산이 1천억원 이상인 지역조합”으로 정하게 된 것이다.<sup>108)109)</sup>

한편, 총자산 1천억원 미만인 지역조합이나 직장조합, 단체조합의 경우에는 기존 신용협동조합법에 따라 임의로 선거관리위원회에 위탁할 수 있는 근거가 마련되어 있으므로 해당 조합에서 선거관리위원회에 위탁하는 것이 가능하다. 신협법에 의하면 조합은 조합 이사장을 포함한 임원, 상임이사, 상임감사를 선출하는 임원 선거의 관리에 대하여 정관으로 정하는 바에 따라 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 「선거관리위원회법」에 따른 구·시·군선거관리위원회에 위탁할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다.<sup>110)</sup> 나아가 의무위탁 대상이 아닌 지역조합의 위탁선거 및 동시선거 참여를 최대한 보장하기 위하여 지역 신협의 경우에는 신협법 부칙을 통해 2025년 11월로 임기의 만료 시점 조정 근거를 마련하였다.<sup>111)</sup> 이로써 임의위탁 선거 대상 지역조합의 경우에도 이사장 임기 불일치에 따른 부담 없이 선거관리위원회에 조합장 선거를 위탁하고, 다수 신협이 참여하는 동시조합장 선거에 참여할 기회를 확보하였다고 볼 수 있다.

다만, 직장조합과 단체조합의 경우에는 부칙을 통해 이사장의 임기를 별도의 근거를 마련하지는 아니하였다.<sup>112)</sup> 만일 직장조합과 단체조합의 경우에도 동시 조합장 선거 일정에

108) 신용협동조합법 제27조의3(조합선거관리위원회의 구성·운영 등) ① 조합은 임원 선거를 공정하게 관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 조합선거관리위원회를 구성·운영한다.

② 조합은 제27조제2항, 제3항 및 제9항에 따라 선출하는 임원 선거의 관리에 대하여 정관으로 정하는 바에 따라 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 「선거관리위원회법」에 따른 구·시·군선거관리위원회(이하 이 항에서 “구·시·군선거관리위원회”라 한다)에 위탁할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이상의 자산을 보유한 지역조합은 제27조제2항 및 제3항에 따라 선출하는 이사장 선거의 관리에 대하여 정관으로 정하는 바에 따라 구·시·군선거관리위원회에 위탁하여야 한다.

109) 신용협동조합법 시행령 제14조의5(이사장 선거 관리 위탁 대상 지역조합의 범위) 법 제27조의3제2항 단서에서 “대통령령으로 정하는 규모 이상의 자산을 보유한 지역조합”이란 직전 사업연도 평균잔액으로 계산한 총자산이 1천억원 이상인 지역조합을 말한다.

110) 신협법 제27조의3(조합선거관리위원회의 구성·운영 등) ② 조합은 제27조제2항, 제3항 및 제9항에 따라 선출하는 임원 선거의 관리에 대하여 정관으로 정하는 바에 따라 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 「선거관리위원회법」에 따른 구·시·군선거관리위원회(이하 이 항에서 “구·시·군선거관리위원회”라 한다)에 **위탁할 수 있다.**

111) 신용협동조합법 부칙 제4조(지역조합 이사장의 동시선거에 따른 임기 및 선출 등에 관한 특례) ① 이 법 시행일부터 2023년 11월 21일까지의 기간 동안 이사장의 임기가 시작되었거나 시작되는 경우에는 제31조 제1항에도 불구하고 해당 이사장의 임기는 2025년 11월 20일까지로 한다.

② 2019년 11월 22일부터 이 법 시행일 전에 새로 선출되거나 임기가 시작되는 이사장의 임기가 만료되고 다음에 새로 임기가 시작되는 이사장의 경우에는 제31조제1항에도 불구하고 해당 이사장의 임기는 2029년 11월 20일까지로 한다.

112) 신협법 부칙 제4조(지역조합 이사장의 동시선거에 따른 임기 및 선출 등에 관한 특례) ① 이 법 시행일

참여를 가능하게 하기 위해서는 2025년 11월로 임기가 만료되도록 조정할 수 있는 근거를 마련할 수 있었을 것이다. 다만, 직장조합과 단체조합은 전체가 의무위탁 대상이 아니어도 불구하고 임기 만료 시점을 조정하는 것은 일부 임원의 임기가 연장될 수 있어 부정적하다는 비판을 고려하여 임기 조정 대상에는 제외되었다. 이에 따라 직장조합과 단체조합은 조합의 의사에 따라 위탁 선거를 실시하는 것은 가능하지만, 2025년 11월 또는 그 이후에 실시될 다수 신협의 동시 조합장 선거에는 사실상 참여가 제한되는 결과가 되었다.

동시 조합장 선거를 위한 임기 조정은 첫 선거 일정을 맞추기 위하여 일부 임원의 임기가 4년보다 더 연장되는 경우가 발생하므로 일부 조합 임원의 경우에는 불합리한 특혜가 될 가능성도 배제는 할 수 없다. 다만, 임의위탁 대상인 1천억원 미만 지역조합과 달리 직장신협과 단체신협은 지역조합과 임기가 상이해져 개별 조합이 선거관리위원회에 위탁을 원하더라도 동시선거가 아닌 별도 선거를 실시할 수 밖에 없어, 이 경우에는 동시선거를 진행하는 것보다 추가적인 선거비용이 더 발생하게 될 수 있다. 또한, 신협의 위탁선거와 동시선거 제도가 안착되어 법 개정을 통해 의무위탁 대상 조합이 확대되는 경우에는 직장신협이나 단체신협 이사장에 대한 추가적인 임기 조정에 따른 논란이나 조합의 혼란을 최소화시킬 수 있는 방안이었을 것으로 사료된다.

동시선거는 앞서 살펴본 바와 같이 인력 및 예산 절감 효과, 불법·비리 행위를 집중적으로 감시·단속하여 효과적인 선거 관리가 가능하다는 점에서 의무위탁 대상이 아니더라도 임기 만료 시점을 조정하여 위탁 선거 참여 기회를 최대한 보장하는 것이 타당하였을 것으로 판단된다. 신협의 경우 2025년 11월에 첫 동시 선거가 예정되어 있고, 2025년에 동시선거를 실시하는 대상 조합이 없어 실질적으로는 2029년 11월에 동시 조합장 선거가 실시될 것으로 예상되므로 임기 조정에 따른 논란을 최소화하는 방안으로 임기 만료 시점을 동일하게 조정하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 판단된다.

---

부터 2023년 11월 21일까지의 기간 동안 이사장의 임기가 시작되었거나 시작되는 경우에는 제31조제1항에도 불구하고 해당 이사장의 임기는 2025년 11월 20일까지로 한다.

② 2019년 11월 22일부터 이 법 시행일 전에 새로 선출되거나 임기가 시작되는 이사장의 임기가 만료되고 다음에 새로 임기가 시작되는 이사장의 경우에는 제31조제1항에도 불구하고 해당 이사장의 임기는 2029년 11월 20일까지로 한다.

## VI. 결론

본고에서는 개별법과 위탁선거법의 상호작용과 관련된 몇 가지 중요한 문제를 살펴보았다. 현재의 법제 및 체계에서는 위탁선거 제도가 완전히 정착되지 못하고 있으며, 이에 따른 법적 미비점이 여전히 존재하고 있다. 특히, 동시선거와 관련된 문제, 규제 중복 및 차이로 인한 형평성 문제, 그리고 법의 불일치로 인한 운영상의 어려움 등이 대두되고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저, 위탁선거법과 개별법 간의 중복 규정 문제를 정비하고, 규제 수준을 종합적으로 고려하여 일원화하는 방향으로 개선이 필요하다. 또한, 임원 자격 제한 사유와 관련된 규정의 정비를 통해 상호금융기관 간의 형평성을 확보하는 것이 중요하다. 뿐만 아니라, 선거 공소시효와 관련된 특례 규정의 신설, 그리고 동시 조합장 선거의 효율성을 높이기 위한 선거 일정 조정에 대한 검토가 필요하다. 이러한 정비는 선거운동의 투명성과 공정성을 확보하며, 법체계의 일관성을 강화하는 데 기여할 것이다.

구체적으로 위탁선거법과 개별법의 규제 수준을 종합적으로 고려하여 합리적인 규제 수준을 정하고 이에 따라 위탁선거법과 개별법의 규제 내용과 정도를 정하여 일원화할 수 있는 방안으로 개선되어야 하며, 상호금융기관간 형평성 문제를 고려하여 임원 자격 제한 사유를 일치시킬 필요가 있다. 또한, 금융관련 범죄나 성범죄 등으로 벌금 100만원 이상의 형을 선고받은 사람의 임원자격을 엄격하게 제한하는 방향의 개선이 필요하다. 나아가 농협법과 같이 선거에 따른 당선의 취소 또는 무효확인을 청구할 수 있는 소 제기권자와 소 제기 사유 등에 대해 명시하고, 그 소에 관하여는 상법 제376조부터 제381조까지의 규정을 준용하고 있으므로 이를 참고하여 개별법을 정비할 필요가 있다는 점도 제시하였다.

이어서 선거범죄 관련 법제의 체계적인 정비가 요구되므로 선거관련 범죄의 공소시효를 해당 선거일 후 6개월로 일원화하고, 선거범죄의 분리선고를 명시적으로 규정하고 있지 아니한 신탁법 제99조 제3항, 제27조의2는 헌법에 위반될 우려가 있으므로 유사 입법례를 참고하여 형의 분리 선고 제도를 도입할 필요가 있다. 또한 위탁선거법과 다른 개별법의 입법례를 참고하여 신탁법에도 선거사범 자수자에 대한 특례규정을 신설할 필요가 있다는 점도 강조하였다.

마지막으로, 신탁법의 개정으로 의무위탁제도가 도입되었으나 위탁선거법은 미개정 상태로 남아 있는데, 만일 신속한 개정이 이루어지지 않을 경우에는 위탁선거법 제25조, 제26조, 제27조, 제28조, 제29조, 제30조, 제30조의2에 관한 규정의 적용이 불가하게 되는 문제가 발생하므로, 공정하고 투명하게 추진될 수 있도록 하려면 개정안의 조속한 입법화가

필요하다는 점을 제시하였다. 또한, 현재에는 농협, 수협, 산림조합만이 동시에 선거를 실시하고, 새마을금고와 신협은 개별적으로 선거를 치러야 한다는 점이 지적되고 있고, 이로 인해 선거 관리의 효율성과 통일성이 저해되고 있다는 우려가 있으므로, 동시조합장 선거의 일정을 효율적으로 조정하는 방안, 의무위탁 대상이 아닌 조합의 경우에도 참여 기회를 최대한 보장하는 방안에 대한 검토가 계속되어야 할 것을 제안하였다.

종합적으로 본 연구는 위탁선거법과 개별법 간의 불일치와 형평성 문제를 해결하고, 향후 선거 운영에 대비하여 법제를 개선하는 방향으로의 논의가 필요하다는 결론에 도달하였다. 이러한 논의를 통해 보다 효과적이고 투명한 위탁선거 제도의 정착과 운영이 가능할 것으로 기대된다.



## ■ 참고문헌

- 김범태, “위탁선거법의 문제점과 개선방안 연구 : 공직선거법과 위탁선거법의 차이점을 중심으로”, 선거연구 제13호, 중앙선거관리위원회, 2020.
- 김은영, “공공단체등 위탁선거의 관리에 관한 법률안 검토보고서”, 국회 입법조사처, 2014.
- 대검찰청 보도자료, “제2회\_전국\_농협·수협·산림조합 조합장 선거사범 수사결과, 2019.
- \_\_\_\_\_, “제3회\_전국\_농협·수협·산림조합 조합장 선거사범 수사결과, 2023.
- 신문군, “공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서”, 국회 행정안전위원회, 2022.
- 이선신, “농협의 임원선거 관련 법규 개선방안 연구”, 협동조합경제경영연구 제54집, 협동조합경영연구소, 2021.
- \_\_\_\_\_, “조합장 선거의 선거관리위원회 위탁과 공정성 제고방안”, 2005 농협 자립경영기반강화 심포지엄자료집, 농협대학, 2005.
- \_\_\_\_\_, “농협법·위탁선거법상 중복규정의문제점 및 해결방안 검토”, 한국협동조합연구 제36권 제2호, 한국협동조합학회, 2018.
- \_\_\_\_\_, “협동조합기본법상의 선거관련규정에 대한 검토”, 한국협동조합연구, 30(1), 한국협동조합학회, 2012.
- 이선신 외, “조합장 선거의 선거관리위원회 위탁과 공정성 제고방안”, 농협대학 농협경영연구소, 2005.
- 이용준, “신용협동조합법 일부개정법률안 검토보고서”, 국회 정무위원회, 2023.
- 이태영, “금융기관 퇴임 임직원 제재제도의 문제점과 개선방안”, 금융감독연구, 금융감독원, 2023.
- 이한솔, “협동조합장 선거법의 헌법적 쟁점에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 일반대학원, 2016.
- 임명재, “공공단체의 위탁선거 실현방안”, 선거관리 제44호, 중앙선거관리위원회, 1998.
- 임현·정다운·황성원, “위탁선거관리에 관한 기본법 제정을 위한 합리적 입법방안 고찰”, 고려대학교 산학협력단, 2012.
- 장종익, “협동조합원칙에 비추어 본 농협법의 문제점과 개선방향”, 한국협동조합연구, 21(1), 한국협동조합학회, 2003.
- 최수봉, “『공공단체등 위탁선거에 관한 법률』의 문제점과 개선방안 - 제1회 동시조합장선거 수사결과를 중심으로 -”, 법조 제64권 제11호, 법조협회, 2015.
- 한정택, “전국동시조합장선거의 의의와 과제 : 제1회 동시조합장선거를 중심으로”, 중앙선거관리위원회 선거연구 제6호, 2015.

■ Abstract

## A Legal Study on the Delegated Election System in Financial Cooperatives

Lee, Tae Young\*

Since the enactment of the Act On Elections Entrusted By Public Organizations in 2014, three simultaneous elections of the heads of cooperatives have been conducted, expanding the scope to include elections for leaders of institutions such as the Saemaul Geumgo (MG Community Credit Cooperative) and Credit Union. Understanding the systematic and rational aspects of the Act On Elections Entrusted By Public Organizations and individual laws is crucial. This study comprehensively examines the introduction and significance of the Delegated Election system in mutual financial institutions, the types of Delegated Elections and the priority of legal application, as well as the management and procedures of Delegated Elections.

Furthermore, it analyzes the major trends in simultaneous elections of the heads of cooperatives and the status of legal violations, examining law enforcement actions and investigating results related to cooperative association leader elections since the enactment of the Act On Elections Entrusted By Public Organizations. The study also delves into constitutional controversies and the legitimacy of mandatory delegation through decisions of the Constitutional Court related to the Act On Elections Entrusted By Public Organizations.

Examining the process of simultaneous elections of the heads of cooperatives and the application and interpretation of the Act On Elections Entrusted By Public Organizations and individual laws, the study points out issues of overlapping regulations between the Act On Elections Entrusted By Public Organizations and individual laws applicable to mutual financial institutions. It proposes solutions to

---

\* Attorney at law, Ph.D.

address these issues. Additionally, the study highlights discrepancies in executive qualification restrictions, litigation procedures arising from delegated elections, and election crime regulations, offering legislative solutions to mitigate regulatory disparities among mutual financial institutions.

Moreover, the study notes that although the mandatory delegation system has been introduced to regional credit unions meeting certain criteria through the amendment of the Credit Union Act, the Act On Elections Entrusted By Public Organizations remains unamended. It emphasizes the need for swift amendment to address potential issues and ensure a fair and transparent election process.

Finally, the study raises concerns about the effectiveness of the simultaneous election system introduced through the Act On Elections Entrusted By Public Organizations, as there are variations in election schedules among agricultural cooperatives, fisheries cooperatives, and forestry cooperatives, as well as credit unions and mutual savings banks. It suggests the need for rational coordination of interests within individual institutions, considering the opinions of related organizations, and exploring practical solutions. It also recommends considering options such as adjusting terms to guarantee simultaneous election opportunities for excluded associations and minimizing confusion within cooperative associations.

With the first simultaneous election of the heads of cooperatives for Saemaul Geumgo (MG Community Credit Cooperative) expected in 2025 and for Credit Union in 2029, it is crucial to swiftly address and minimize potential issues arising from the introduction of the Act On Elections Entrusted By Public Organizations before full-scale simultaneous elections of the heads of cooperatives take place. This will help minimize confusion within the associations, resolve regulatory disparities among mutual financial institutions, and ensure fair and transparent elections.

- Key Words    Act on elections entrusted by public organizations, Mandatorily entrusted elections, Voluntarily entrusted elections, Entrusting of election management, Credit union
-