



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈농협·수협·산림조합·염연초생산협동조합 상근직원의 선거운동 허용〉
■ 전종덕의원 대표발의(의안번호 제2208660호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 전종덕의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 3. 5.
3. 회 부 일 : 2025. 3. 6.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「산림조합법」, 「엽연초생산협동조합법」에 의해 설립된 조합의 상근 임원과 이들 조합의 중앙회장의 경우 입후보하려면 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두도록 하고, 이들을 비롯하여 해당 조합의 상근직원은 선거운동을 금지하고 있음.

그런데 협동조합의 상근직원이 수행하는 직무의 내용·영향력 및 책임성 등을 고려하면 이들의 선거운동을 제한하는 것은 그 필요성에 비하여 선거운동의 자유를 과도하게 침해한다는 지적이 계속 제기되었고, 최근에는 비슷한 취지로 지방공사·공단 상근직원의 선거운동 금지 규정을 삭제하는 입법이 이루어진 바 있음.

이에, 협동조합의 상근직원의 선거운동을 제한하는 규정을 삭제하여 선거운동의 자유를 보장하려는 것임(안 제60조제1항제5호).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 선거운동을 할 수 없는 자의 범위에서 「농업협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「업연초생산협동조합법」에 의하여 설립된 조합의 상근직원을 제외하려는 것임.

현행	개정안
제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다. 1. ~ 4. (생략) 5. <u>第53條(公務員 등의 立候補)第1項第2號 내지 제7호에 해당하는者(제5호의 경우에는 그 常勤職員을 포함한다)</u> 6. ~ 9. (생략) ② (생략)	제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① ----- ----- -----. ----- ----- ----- ----- ----- -. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. <u>제53조제1항제2호부터 제7호까지에 해당하는 사람</u> 6. ~ 9. (현행과 같음) ② (현행과 같음)

현행법은 「농업협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「엽연초생산협동조합법」에 의하여 설립된 조합의 상근직원에 대하여 상근임원 및 중앙회장과 달리 그 직을 유지한 채 공직선거에 입후보 할 수 있도록 하고 있으나, 선거운동에 관하여는 상근임원 및 중앙회장과 동일하게 금지하고 있음.

《선거운동을 할 수 없는 자》

구분	선거운동 할 수 없는 자
1호	대한민국 국민이 아닌 자
2호	미성년자
3호	선거권이 없는 자
4호	정당의 당원이 될 수 있는 공무원을 제외한 국가·지방공무원
5호	제53조제1항제2호 내지 제7호에 해당하는 자 ¹⁾ (5호의 경우에는 상근직원 포함)
6호	예비군 중대장급 이상의 간부
7호	통·리·반의 장 및 주민자치위원회 위원
8호	바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹의 상근 임직원 및 이들 단체 등의 대표자
9호	선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장

1) 「공직선거법」

제53조(공무원 등의 입후보) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 「국가공무원법」 제2조(公務員의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(公務員의 區分)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(정무직공무원을 제외한다)은 그러하지 아니하다.

2. 각급선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육위원

3. 다른 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자

4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항제3호에 해당하는 기관 중 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있는 기관(한국은행을 포함한다)의 상근 임원

5. 「농업협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「엽연초생산협동조합법」에 의하여 설립된 조합의 상근 임원과 이들 조합의 중앙회장

6. 「지방공기업법」 제2조(適用範圍)에 규정된 지방공사와 지방공단원의 상근 임원

7. 「정당법」 제22조제1항제2호의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교교원

그런데, 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」 등에 의하여 설립된 조합의 상근임원과 상근직원은 권한과 책임의 범위가 다른데, 이를 동일하게 적용하여 선거운동을 전면 금지하는 한편, 상근직원의 직종 및 직급에 따른 업무의 내용과 직무의 성격, 권한의 성질 등을 불문하고 선거운동을 일률적으로 제한하는 것은 상근직원의 참정권 행사에 과도한 제한이라는 지적이 있음.²⁾

한편, 2024년 1월 25일 헌법재판소는 지방공사·공단 상근직원의 선거운동을 전면 금지하는 것은 과잉금지원칙을 위반하여 상근직원 선거운동의 자유를 침해하여 헌법에 위반된다고 결정³⁾하였으며, 이에 따라 우리위원회에서는 지방공사·공단 상근직원의 선거운동을 허용하는 「공직선거법」 개정안을 의결(2024.11.28.)한 바 있음.

8. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문 및 인터넷신문, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 정기간행물, 「방송법」 제2조에 따른 방송사업을 발행·경영하는 자와 이에 상시 고용되어 편집·제작·취재·집필·보도의 업무에 종사하는 자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 언론인

9. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체 (바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말하며, 시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자

2) 헌법재판소 2022.11.24. 선고 2020헌마417 판례 중 청구인의 주장요지

(1) 협동조합의 상근직원은 헌법이나 법률상 정치적 중립성이 요구되는 자가 아니며, 선거의 공정성을 해할 위험이 있다고 단정할 수 없으므로 이들의 선거운동을 전면 금지하는 것은 정당성이 부족하고 과도한 제한임.

(2) 협동조합 상근직원은 공직선거에 입후보하여 자신을 위한 선거운동은 가능하지만, 타인을 위한 선거운동만을 전면 금지하는 것은 형평성에 맞지 않으며, 기존 법령으로도 선거의 공정성을 충분히 담보할 수 있음.

(3) 협동조합의 상근 임원과 상근직원은 권한과 책임이 근본적으로 다름에도 불구하고 동일하게 취급하여 선거운동을 금지하는 것은 평등권을 침해하는 것임.

3) 2021헌가14, 2024.1.25.

이에 개정안은 헌법재판소가 지방공사·공단 상근직원의 선거운동 금지를 위헌으로 결정한 취지 및 국회의 「공직선거법」 개정사항을 반영하여 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「산림조합법」, 「엽연초생산협동조합법」에 의하여 설립된 조합의 상근직원도 선거운동을 할 수 있도록 함으로써 농협·수협·산림조합·엽연초생산협동조합 상근직원의 참정권을 보다 폭넓게 보장하려는 취지로 보임.

헌법재판소 결정 취지 등에 따라 경영에 관여하거나 실질적인 영향력을 미칠 수 없는 지방공사·공단 상근직원의 선거운동이 허용되고 있는 점, 국민건강보험공단 상근직원의 선거운동을 금지하고 있는 舊 「공직선거및선거부정방지법」에 대해 2004년 4월 29일 헌법재판소는 합헌결정⁴⁾을 내린 바 있으나, 이후 개정된 「공직선거법」(2005.8.4. 공포·시행)에서는 관련 조항을 삭제하여 현재는 선거운동이 가능한 점 및 농협 등 각종 조합의 상근직원도 지방공사·공단의 상근직원과 같이 조합의 경영에 관여하거나 실질적인 영향력을 행사할 수 없다는 점 등을 고려할 때 개정안의 입법조치는 타당한 것으로 봄.

참고로, 이전 판례⁵⁾이지만 「농업협동조합」 및 「수산업협동조합」에 의하여 설립된 조합의 상근직원에 대한 선거운동 금지가 선거운동의 자유를 침해하는 지 여부에 대한 위헌확인 소송에서 재판관 다수의견(5인)은 모든 상근직원에 대하여 일체의 선거운동을 원칙적으로 금지하는 것은 선거운

4) 헌법재판소 2004.4.29.선고 2002헌마467

5) 헌법재판소 2022.11.24.선고 2020헌마417

동의 자유에 대한 과도한 제한이라고 보았으나, 소수의견(4인)은 현재의 상태를 과도한 제한이라고 볼 수 없다고 결정한⁶⁾ 바 있음(자세한 내용은 참고자료1 참조).

중앙선거관리위원회는 농협 등 각종 조합의 상근직원도 조합의 경영에 관여하거나 실질적인 영향력을 미칠 수 있는 권한이 없으므로 선거운동을 허용하고자 하는 입법취지에 공감하며, 이와 같은 취지에서 동일한 내용의 개정의견을 국회에 2023년 1월 제출한 바 있다는 의견을 제출하였음(자세한 내용은 참고자료2 참조).

문 의 처
02)6788-5336

6) 헌법재판소 총 9인중 찬성 5인, 반대 4인으로 청구는 기각되었음.

재판관 다수의견(5인)

협동조합은 그 존립목적이나 설립·관리의 측면에서 자주적인 단체로서, 공법인보다는 사법인에 가깝다(헌재 1996. 4. 25. 92헌바47 참조). 게다가 협동조합의 상근직원은 각 협동조합의 본점과 지점, 농·수산물 공판장, 하나로마트, 바다마트, 축산물가공유통사업장 등과 같은 사무소에 배치되어, 여신·수신, 보험·공제 상품의 판매, 조합원 생산물의 판매·유통·가공 등의 직무를 수행하는데, 이러한 직무들은 기본적으로 일반 사기업 직원이 수행하는 직무 내용과 크게 다르지 않다. 또한 협동조합의 상근직원은 자유로이 정당에 가입할 수 있고(정당법 제22조 제1항), 그 직을 유지한 채 공직선거의 후보자가 될 수도 있는 등(공직선거법 제53조 제1항 제5호 참조) 정치적 중립성이 요구되지도 않는다.

더불어, 관련 법령과 각 협동조합의 정관 규정 등에 비추어 볼 때 협동조합의 상근직원에게 선거운동에 부당하게 동원할 우려가 있는 권력적 요소나 영향력이 있다고 보기 어렵다. 물론 협동조합의 상근직원이 조합원을 포함한 각 지역 주민들의 생활에 매우 밀접한 직무를 수행하고 있기는 하지만, 협동조합을 이용하는 주민들은 상근직원에 대하여 사용자 지위에 있는 협동조합의 구성원이거나 협동조합이 제공하는 서비스를 이용하는 고객의 지위에 있는 점, 협동조합의 상근직원은 종종 조합원의 이익과 괴리된 별도의 이익집단으로 인식되기도 하는 점 등을 고려하면, 위와 같은 직무 내용의 특성만으로 협동조합의 상근직원이 조합원이나 지역 주민들의 자유로운 정치적 의사 형성 및 결정을 저해할 만한 영향력을 가지고 있다고 보기도 어렵다.

따라서 협동조합의 상근직원이 선거운동을 한다고 하여 그로 인한 부작용과 폐해가 일반 사기업 직원의 경우보다 크다고 보기 어려운바, 특별히 협동조합의 상근직원에 대하여 선거운동을 원칙적으로 금지할 필요성이 있다고 볼 수 없다. 게다가 공직선거법과 농·수협법은 이미 협동조합의 상근직원이 그의 지위와 권한을 선거운동에 남용하지 못하도록 제한하는 규정들을 충분히 마련하고 있다.

가사 위와 같은 제반 규정들만으로는 선거의 공정성을 담보하기 부족하다고 하더라도, 직급에 따른 업무 내용과 수행하는 개별·구체적인 직무의 성격을 고려하여 협동조합 상근직원 중 선거운동이 제한되는 주체의 범위를 최소화하거나, 협동조합의 상근직원에 대하여 '그 지위를 이용하여' 또는 '그 직무 범위 내에서' 하는 선거운동을 금지하는 방법으로도 선거의 공정성은 충분히 담보될 수 있다(헌재 2022. 6. 30. 2021헌가24 참조). 따라서 일률적으로 모든 상근직원에 대하여 일체의 선거운동을 원칙적으로 금지하는 것은 선거운동의 자유에 대한 과도한 제한이다.

재판관 이선애, 이은애, 이종석, 이영진의 반대의견(4인)

협동조합의 법적 성격과 기능, 협동조합 상근직원의 직무 내용과 특성 등을 고려하면, 협동조합의 상근직원이 그 직을 그대로 유지한 채 선거운동을 할 경우 발생할 부작용과 폐해, 그리고 그로 인하여 선거의 공정성·형평성이 저해되는 정도는 일반 사기업 직원이 선거운동을 할 경우보다 크지 않다고 단정하기 어렵다. 특히 협동조합의 기능에 대한 의존도, 협동조합 상근직원과 지역주민의 밀착정도가 높은 지역의 경우에는 선거의 공정성·형평성이 저해될 가능성과 정도가 더욱 클 것이다. 따라서 협동조합 상근직원의 선거운동은 특별히 제한할 필요가 있다.

한편, 공직선거법과 농·수협법은 협동조합의 상근직원이 그의 지위와 권한을 선거운동에 남용하지 못하도록 제한하는 규정을 일부 두고 있으나, 그러한 규정만으로 심판대상조항이 추구하는 선거의 공정성·형평성을 충분히 확보할 수 있는지는 불분명하다. 이러한 상황에서 심판대상조항은 협동조합의 상근직원이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속에게 해당하지 않는 한, 시기와 방법을 불문하고 모든 선거운동을 할 수 없도록 금지하고 있는데, 다음과 같은 점을 고려하면 이러한 입법자의 판단이 현저히 잘못되었다고 보기 어렵다.

가) 협동조합의 상근직원이 수행하는 직무는 매우 다양하며, 직급이 높거나 간부직원의 지위에 있다고 하여 선거에 미치는 영향력이 크고, 반대로 직급이 낮다고 하여 선거에 미치는 영향력이 낮다고 단정할 수 없다. 그러므로 직급에 따른 업무의 내용이나, 수행하는 개별·구체적인 직무의 성격에 따라 선거운동의 제한 정도를 달리하는 것은 현실적으로 불가능하거나 효과적이지 않다.

나) 다음으로 ‘선거운동의 방법이나 태양’ 혹은 ‘선거운동의 범위’ 등을 제한함으로써 기본권 침해의 최소화하는 방안도 생각해 볼 수 있으나, 선거운동의 개념은 매우 넓은데다가 실제에 있어 매우 다양하고 복잡한 형태로 행하여질 것이어서, 그 가운데 어느 것을 협동조합의 상근직원이라는 신분과 관련하여 특별히 금지할 필요가 있는 것인지 구분·특정하기 어렵다.

다) 협동조합의 상근직원이 ‘그 지위를 이용하여’ 또는 ‘그 직무 범위 내에서’ 하는 선거운동만을 금지하는 방식도 상정해볼 수 있으나, 이들 업무 내용과 범위에 비추어 어느 것이 ‘지위를 이용한’ 선거운동이고 어느 것이 그렇지 않은 선거운동인지 경계를 획정하기가 매우 곤란할 수 있다.

결국 협동조합의 상근직원에게 대하여 모든 선거운동을 원칙적으로 금지하는 것은 앞서 본 입법목적과 현실을 종합적으로 고려하여 나온 입법정책적 결단으로서 거기에 나름대로 합리적 이유가 있으므로, 현재의 상태를 과도한 제한이라고 볼 수는 없다. 심판대상조항은 침해의 최소성에 반하지 않는다.

참고2

중앙선관위 공직선거법 개정의견(2023.1.)

선거운동을 할 수 없는 사람의 범위 축소(§ 60)

현 행

- 지방공사·공단 및 농협·수협·산림조합·엽연초생산협동조합의 상근직원은 선거운동을 할 수 없고, 선거운동을 할 수 없는 사람은 당내경선운동을 할 수 없음.
- 헌법재판소는 지방공사·공단 상근직원의 당내경선운동을 일률적으로 금지·처벌하는 것은 정치적 표현의 자유를 지나치게 제한한다는 이유로 위헌 결정하였음.

※ 헌법재판소 2021. 4. 29. 결정 2019헌가11, 2022. 6. 30. 결정 2021헌가24

개정 의견

- 지방공사·공단과 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합 및 엽연초생산협동조합 상근직원의 선거운동을 허용하도록 함.

제 안 이 유

- 헌법재판소 결정 취지에 따라 지방공사·공단의 경영에 관여하거나 실질적인 영향력을 미칠 수 없는 상근직원의 선거운동을 허용하려는 것임.
- 농협 등 각종 조합의 상근직원도 조합의 경영에 관여하거나 실질적인 영향력을 미칠 수 있는 권한이 없으므로 선거운동을 허용하려는 것임.