



제438회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈비상임조합장 공직선거 출마 시 90일 전 사퇴 규정 도입 등〉
■ 임미애의원 대표발의(의안번호 제2217250호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 황 승 기

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 임미애의원 등 17인
2. 제 안 일 : 2026. 3. 5.
3. 회 부 일 : 2026. 3. 6.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 농협·수협·산림조합 등 조합의 상근 임원과 중앙회장은 공직선거에 출마하려면 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두도록 하고 있음.

이러한 규정에 따라 비상임조합장은 사퇴 없이 공직선거에 출마할 수 있는데, 비상임조합장도 상임조합장과 비교할 때 직무상 영향력과 권한이 적지 않다는 점에서 공직선거 출마 시 그 직을 그만두도록 할 필요가 있다는 지적이 있음.

한편, 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」(이하 ‘위탁선거법’)에 따르면 위탁선거법에 규정된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형을 선고받은 경우 조합장 등의 당선은 무효로 하고 있는데, 위탁선거법을 위반하여 당선무효된 자는 공직선거에 출마할 수 없도록 피선거권을 제한할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 비상임조합장도 공직선거에 출마하려면 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두도록 하고, 위탁선거법을 위반하여 당선무효형 처벌을 받은 사람의 피선거권을 제한함으로써 공직선거의 공정성을 확립하고 조합 운영의 정치적 중립성을 보장하려는 것임(안 제19조제6호 신설 및 제53조제1항제5호).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 공직선거에 출마하려는 비상임조합장도 상임조합장과 같이 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두도록 하고, 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률(이하 “위탁선거법”)」을 위반하여 당선무효형 처벌을 받은 사람은 공직선거에 출마할 수 없도록 하려는 것임.

1. 「위탁선거법」의 당선무효형을 받은 자의 공직선거 출마 제한

개정안은 「위탁선거법」을 위반하여 당선무효형 처벌을 받은 사람은 공직선거에 출마할 수 없도록 하려는 것임.

현행	개정안
제19조(피선거권이 없는 자) 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 피선거권이 없다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u>	제19조(피선거권이 없는 자) ----- ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 「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 범한 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자(형이 실효된 자를 포함한다)

	<u>가. 100만원 이상의 벌금형의 선고</u> <u>를 받고 그 형이 확정된 후</u> <u>5년이 경과되지 아니한 자</u> <u>나. 형의 집행유예의 선고를 받고</u> <u>그 형이 확정된 후 10년이 경</u> <u>과되지 아니한 자</u> <u>다. 징역형의 선고를 받고 그 집</u> <u>행을 받지 아니하기로 확정된</u> <u>후 또는 그 형의 집행이 종료</u> <u>되거나 면제된 후 10년이 경</u> <u>과되지 아니한 자</u>
--	--

현행 「위탁선거법」은 그 법에 규정된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형을 선고받은 경우 조합장 등의 당선을 무효로 하고 있으나,¹⁾ 이와 같은 형을 받은 자가 다른 공직선거에 출마하는 것에 대한 현행법상 제한은 없음.

따라서, 「위탁선거법」 위반으로 대법원에서 당선무효형의 확정판결을 받은 자가 국회의원선거 등에 출마하려는 경우 이를 막을 수 있는 제도적 장치가 부재한 상황임.²⁾

1) 「위탁선거법」 제70조(위탁선거범죄로 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) 이와 관련하여 과거 「위탁선거법」 위반으로 대법원에서 당선무효형의 확정판결을 받은 자가 형 확정 이전 자진 사퇴 후 국회의원선거 출마를 시도한 사례가 발생한 바 있음. 퍼블릭경제, “김병원 전 농협중앙회장 당선무효형 받을까...대법, 벌금 90만원 2심 파기환송”, 2021.5.6., 전업농신문, “임미애 의원, ‘김병원 방지법’ 발의...농협 인적 쇄신 고삐”, 2026.3.5.

조합원 등을 대상으로 하는 조합장 위탁선거와 달리 공직선거는 일반 국민을 대상으로 하는 공적 정치 영역인 만큼, 후보로 출마하려는 자에게 상대적으로 더 높은 도덕성이 요구된다고 볼 때, 「위탁선거법」상 당선무효형을 받은 자가 공직선거에 출마함에 있어 아무 제한이 없다는 것에는 문제가 있고, 이에 대한 제도개선이 필요하다는 의견이 제시되고 있음.

이에 개정안은 「위탁선거법」을 위반하여 당선무효형 처벌을 받은 사람은 공직선거에 출마할 수 없도록 일정 기간 피선거권을 제한하는 규정을 신설하려는 것임.

《 공직선거 출마 제한 관련 개정안의 내용 》

구분		개정안의 내용
피선거권 제한	5년	100만원 이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 자 (안 제19조제6호가목)
	10년	형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 자 (안 제19조제6호나목)
		징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 자 (안 제19조제6호다목)

※ 관련 규정 등을 참고하여 작성

이를 통해 「위탁선거법」상 당선무효형을 받은 자가 아무 제한 없이 공직선거에 출마할 수 있는 불합리한 상황을 방지하고, 결과적으로 보다 깨끗한 선거가 이루어질 가능성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다는 점에서 개정안의 취지는 바람직한 측면이 있음.

다만, 앞서 검토한 것처럼 위탁선거와 공직선거는 그 법적 성격을 달리 하는 별개의 선거인데, 위탁선거에서의 불법을 이유로 공직선거 피선거권을 예외 없이 일정 기간 박탈하는 것은 과도한 권리 침해로 해석될 여지가 있다는 점을 고려할 필요가 있다고 보임.

또한 이와 같은 제한이 필요하다고 인정되는 경우라도, 벌금형 확정 판결 후 5년, 징역형 등의 집행이 종료 또는 면제된 후 10년이라는 피선거권 제한 기간이 적정한 것인지 개정안을 통해 달성될 것으로 기대되는 보호법익과 침해되는 개인의 권리 간 이익형량을 통해 검토할 필요가 있을 것임.

이와 관련하여 법 제19조제4호가 「국회법」 제166조(국회 회의 방해죄)의 죄를 범한 자에 대하여 유사한 피선거권 제한 규정을 두고 있는바,³⁾ 개정안이 다루고 있는 「위탁선거법」상 매수 및 이해유도죄·제기부행위의 금지·제한 등 위반죄·허위사실 공표죄 등과 국회 회의 방해죄 간 죄질의 경중 등을 고려하여 피선거권 제한의 적정기간에 대해 논의할 필요가 있다고 보임.

3) 법 제19조(피선거권이 없는 자) 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 피선거권이 없다.
4. 「국회법」 제166조(국회 회의 방해죄)의 죄를 범한 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 (형이 실효된 자를 포함한다)
가. 500만원 이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년이 경과되지 아니한 자
나. 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년이 경과되지 아니한 자
다. 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년이 경과되지 아니한 자

따라서 개정안에 대해서는 입법취지, 예상되는 효과 및 부작용, 사회적 공감대 등을 종합적으로 고려하여 그 타당성 여부를 검토해볼 필요가 있음.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 특정한 범죄로 어떠한 종류의 형벌을 선고받은 사람에 대하여 일정 기간 피선거권 등 자격 제한을 가할지 여부는 국회에서 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

2. 비상임조합장의 공직선거 출마 90일전 사퇴 규정 도입

개정안은 공직선거에 출마하려는 비상임조합장도 상임조합장과 같이 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두도록 하려는 것임.

현행	개정안
제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 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	제53조(공무원 등의 입후보) ① ----- ----- ----- -----. ----- ----- ----- -----

그러하지 아니하다.	-----.
1. ~ 4. (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
5. 「농업협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「엽연초생산협동조합법」에 의하여 설립된 조합의 <u>常勤 任員과 이들 組合의 中央會長</u>	5. ----- ----- ----- -----상근 임원, 비상임 조합장과-----조합의 중앙회장
6. ~ 9. (생략)	6. ~ 9. (현행과 같음)
② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)

현행법은 국가공무원, 지방공무원, 각급선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육위원 등과, 「농업협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「엽연초생산협동조합법」에 의하여 설립된 조합의 상근 임원과 이들 조합의 중앙회장이 공직선거에 출마하려는 경우 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두도록 하고 있음.⁴⁾

- 4) **법 제53조(공무원 등의 입후보)** ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원인 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(政務職公務員을 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 지방공단의 상근 임원
 7. 「정당법」 제22조제1항제2호의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교교원
 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

공무원, 선거관리위원회위원, 협동조합의 상임조합장 등에게 선거일 전 90일까지 공직을 사퇴하도록 규정한 것은 공무원 등이 지위를 이용하여 선거에 개입할 여지를 원천적으로 차단함으로써 선거의 공정성을 추구하고, 공직에 근무하는 동안 계속적으로 직무에 전념할 수 있도록 하기 위한 취지로 볼 수 있음.⁵⁾

그런데, 협동조합의 비상임조합장도 상임조합장과 유사하게 직무상 영향력과 권한이 작지 않다는 지적이 있고,⁶⁾ 이 점에서 비상임조합장도 동일하게 공직선거 출마 시 그 직을 그만두도록 규정할 필요가 있다는 의견도 제시되고 있음.

이에 개정안은 공직선거에 출마하려는 비상임조합장도 상임조합장과 같이 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두도록 하려는 것임.

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

5) 헌법재판소 2008.10.30. 선고 2006헌마547 전원재판부 결정문 중 관련 내용.

공무원이 공직을 사퇴하지 않고 그 직을 유지한 채로 공직후보자로써 공직선거에 참가할 수 있게 된다면 부적절하게 공직자의 지위와 권한을 행사하거나 직무상의 정보를 활용하거나 다른 공무원을 자신의 선거운동에 동원할 염려도 있고, 자신이 입후보하려는 선거구민들에게 유리한 편파적인 행정이나 법집행을 행할 소지가 있다. 우리나라에서는 과거 각종 선거에서 관권, 금권 등의 개입으로 선거의 공정성을 저해하는 사태가 발생하여 왔으므로, 이를 시정할 입법적 필요성이 있다. 그러므로 선거의 공정성과 형평성을 확보하고 공무원의 직무전념성을 보장하기 위하여 공직후보자가 되려는 공무원은 선거일 전에 미리 사직하게 할 필요성이 인정될 수 있다.

6) “전직 비상임 조합장 A씨는 “말만 비상임이지 상임 조합장의 모든 권력과 경제적 혜택을 누리는 자리다. 사업이 분장돼 있지만 회의할 때 조합장이 지시하는 사항을 100% 따라야 하며, 상임이사가 가져야 할 인사권도 실재론 조합장이 다 행사한다”고 증언했다.”, 한국농정신문, “농협 비상임 조합장, 상임과 다를 게 뭐가요”, 2022.4.10.

이를 통해 상임조합장과 유사한 권한을 행사할 수 있는 비상임조합장이 공직선거 시 부당한 영향력을 행사할 가능성을 차단하고, 상임조합장에게만 적용되던 출마 전 사퇴 규정을 동일하게 적용하여 법 집행의 형평성과 선거의 공정성을 제고할 수 있을 것으로 보임.

다만, 「농업협동조합법」⁷⁾ 및 「수산업협동조합법」⁸⁾ 등에서 볼 수 있듯이, 각 협동조합의 성격, 법규정, 규모 등에 따라 상임조합장과 비상임조합장의 권한 등이 상이할 수 있는데,⁹⁾ 모든 비상임조합장의

7) 「농업협동조합법」 제46조(임원의 직무) ① 조합장은 지역농협을 대표하며 업무를 집행한다.

② 제1항에도 불구하고 조합장이 상임인 경우로서 상임이사를 두는 경우에는 조합장은 정관으로 정하는 바에 따라 업무의 일부를 상임이사에게 위임·전결처리하도록 하여야 하며, 조합장이 비상임인 경우에는 상임이사가 업무를 집행한다. 다만, 제45조제4항에 따른 비상임 조합장은 정관으로 정하는 바에 따라 제57조제1항의 사업(같은 항 제3호의 신용사업과 이와 관련되는 부대사업은 제외한다) 중 전부 또는 일부를 집행할 수 있다.

제57조(사업) ① 지역농협은 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업의 전부 또는 일부를 수행한다.

1. 교육·지원 사업 <각목 생략>
2. 경제사업 <각목 생략>
3. 신용사업 <각목 생략>
4. 삭제<2011.3.31.>
5. 복지후생사업 <각목 생략>
6. 다른 경제단체·사회단체 및 문화단체와의 교류·협력
7. 국가, 공공단체, 중앙회, 농협경제지주회사 및 그 자회사, 제161조의11에 따른 농협은행(이하 "농협은행"이라 한다) 또는 다른 조합이 위탁하는 사업
8. 다른 법령에서 지역농협의 사업으로 규정하는 사업
9. 제1호부터 제8호까지의 사업과 관련되는 부대사업
10. 그 밖에 설립 목적의 달성에 필요한 사업으로서 농림축산식품부장관의 승인을 받은 사업

8) 「수산업협동조합법」 제47조(조합장 및 상임이사의 직무) ① 조합장은 지구별수협을 대표하며 업무를 집행한다. 다만, 조합장이 비상임일 경우에는 상임이사나 간부직원인 전무가 그 업무를 집행한다.

제59조(직원의 임면) ① 지구별수협의 직원은 정관으로 정하는 바에 따라 조합장이 임면하되, 조합장이 비상임일 경우에는 상임이사의 제청에 의하여 조합장이 임면한다. 다만, 상임이사 소관 사업 부문에 속한 직원의 승진 및 전보(轉補)에 대하여는 상임이사가 전담하되, 상임이사가 전담하는 승진과 전보의 방법·절차 및 다른 사업 부문에서 상임이사 소관 사업 부문으로의 전보 등에 관한 구체적인 사항은 정관으로 정한다.

9) 앞선 기사와 달리 비상임조합장은 조합을 대표한다는 점에서는 상임직과 같지만, 경영이나 집행 권한은 없다는 점에서 상임과 비상임 조합장 간 차이가 있다는 지적도 있음. 연합뉴스, “‘다 같은 조합장이 아니네’...상임·비상임 차이는”, 2015.3.15.

출마 자유를 일괄하여 제한하는 것은 과도한 규제가 될 수 있다는 의견을 고려하여 논의할 필요가 있을 것임.

《 지역농협·지구별수협의 상임·비상임조합장 법적 권한 차이 》

구분		상임조합장	비상임조합장
지역농협	업무처리	- 조합장이 지역농협을 대표하여 업무처리 - 상임이사를 둔 경우 정관으로 정하는 바에 따라 업무의 일부를 상임이사에게 위임·전결 처리하도록 함	- 상임이사가 업무집행 - 정관으로 정하는 바에 따라 법 제57조제1항의 교육지원사업, 경제사업 등의 전부 또는 일부를 집행
	직원임면	- 조합장이 지구별수협을 대표하여 업무집행 - 정관으로 정하는 바에 따라 조합장이 임면	- 상임이사나 간부직원인 전무가 업무집행 - 상임이사의 제청에 의하여 조합장이 임면

※ 관련 규정 등을 참고하여 작성

따라서 개정안에 대해서는 입법취지, 협동조합 별 상임조합장과 비상임조합장의 권한 및 영향력 차이, 대안의 가능성, 국민여론 등을 종합적으로 고려하여 그 타당성 여부를 검토해볼 필요가 있음.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 현행법 제53조 제1항에 따라 입후보가 제한되는 조합 상근임원과의 형평성, 비상근조합장 권한의 범위와 성격, 헌법상 입후보할 자유의 제한 정도 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

문 의 처

02)6788-5343