



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈임의위탁선거 대상에 노동조합 추가〉

■ 윤재옥의원 대표발의(의안번호 제2208350호)

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 : 윤재옥의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 2. 21.
3. 회 부 일 : 2025. 2. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선거관리위원회에 위탁하여야 하거나 위탁할 수 있는 공공단체등의 위탁선거에 관한 사항을 규정하고 있음.

노동조합의 사회적·경제적 영향력이 증가하고 있는 상황에서 노동조합의 임원 선출을 위한 선거가 과열되어 이 과정에서 많은 위법 행위 등이 발생하고 있으며 심지어는 소송으로까지 번지는 일이 있음.

이에 노동조합이 임원의 선출을 위한 선거의 관리를 선거관리위원회에 위탁할 수 있도록 하려는 것임(안 제3조제1호라목 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 노동조합 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선거관리 위원회에 임의로 위탁할 수 있도록 하려는 것임.

현행	개정안
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “공공단체등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 단체를 말한다. 가. ~ 다. (생략) <u><신설></u> <u>라.</u> (생략) 2. ~ 8. (생략)	제3조(정의) ----- -----. 1. ----- -----. 가. ~ 다. (현행과 같음) <u>라. 임원의 선출을 위한 선거의 관리를 위탁하려는 노동조합 (노동조합의 연합단체를 포함한다)</u> <u>마.</u> (현행 라목과 같음) 2. ~ 8. (현행과 같음)
제4조(적용 범위) 이 법은 다음 각 호의 위탁선거에 적용한다. 1. (생략) 2. 임의위탁선거: <u>제3조제1호나목 및 라목</u> 에 해당하는 공공단체등이 위탁하는 선거와 같은 조 제1호다목에 해당하는 공공단체등이 선거관리위원회에 위탁할 수 있는 선거	제4조(적용 범위) ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. ----- <u>제3조제1호나목 . 라목 및 마목</u> ----- ----- ----- ----- -----

위탁선거란 선거관리위원회가 공공단체등으로부터 선거의 관리를 위탁받은 선거로서, 현행법¹⁾은 의무위탁선거와 임의위탁선거로 구분하고 있음.

의무위탁선거²⁾에 해당하는 공공단체등에는 「농업협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「새마을금고법」에 따른 조합·금고 및 중앙회와 그 밖의 법령에 따라 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선거관리위원회에 위탁하여야 하는 단체 등이 있으며,

임의위탁선거에 해당하는 공공단체등에는 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 조합과 조합설립추진위원회와 그 밖의 법령에 따라 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선거관리위원회에 위탁할 수 있는 단체 등이 있음.

1) 「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

2) 「위탁선거법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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

의무위탁선거와 임의위탁선거의 가장 큰 차이는 현행법 제7장(선거운동) 및 제10장(벌칙)의 적용 여부에 있는데,

의무위탁선거의 경우 현행법에 따라 해당 지위를 이용한 선거운동 금지, 기부행위의 제한, 선거일 후 답례금지 및 호별방문 제한 등 선거운동에 개별적인 제한이 있고, 이를 위반한 경우 각 행위의 유형에 따라 100만원 이하의 과태료에서부터 최대 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음.

《「위탁선거법」 상 의무위탁선거 및 임의위탁선거 비교》

구 분	의무위탁	임의위탁
관리범위 (법 §7)	선거관리 전반에 관한 사무, 선거참여·투표절차, 그 밖에 위탁선거의 홍보에 관한 사항, 위탁선거 위반행위 단속·조사 사무	
위탁신청 (법 §8)	임원 등 임기만료일 180일까지 - 동시조합장선거는 별도 신청 불요	임원 임기만료일 전 90일까지
선거일 (법 §14)	(동시조합장선거) 임기만료 되는 해당 연도 3월 중 두 번째 수요일 (그 외) 관할위원회와 위탁단체가 협의하여 정하는 날	관할위원회와 위탁단체가 협의하여 정하는 날
선거운동 (법 §22)	▶ 농협·수협·산림조합장 등(§3.1.가.) - 제7장 전부 적용 ▶ 그 밖에 법령에 의해 위탁하거나 할 수 있는 단체(§3.1.다.) - 제7장 일부 적용 • 지위 이용 선거운동금지(§31) • 기부행위 정의(§32) • 기부행위의 예외(§33) • 기부행위 제한기간(§34) • 기부행위 제한(§35① ~ ④) • 선거일후 답례금지(§37)	위탁단체의 법률 및 정관 등에 따름

구 분	의무위탁	임의위탁
당선인 결정 (법 §56)	위탁단체의 법령이나 정관 등에 따름	
벌칙(법 §57)	위탁선거법 제10장 적용	위탁단체의 법률 및 정관 등에 따름

개정안은 노동조합 임원의 선출을 위한 선거 관리를 선거관리위원회에 임의위탁할 수 있도록 하려는 것으로,

2023년 1월 17일에 치러진 한국노동조합총연맹 임원선거 과정에서 후보자에 대한 부정채용·뇌물수수 고발이 발생하는 등 선거가 과열되고, 특정 노조·연맹의 지지후보 표명 문제와 후보자를 대상으로 한 정책질의 허용 여부 등 선거운동 방식에 대해서도 논란이 제기됨에 따라,³⁾ 노동조합의 임원 선거관리를 선거관리위원회에 위탁하여 실시할 수 있도록 함으로써 선거관리의 투명성 및 공정성을 제고하려는 취지로 보임.

다만, 개정안과 관련해서는 다음과 같은 사항에 대해 검토할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 노동조합의 임원 선거관리를 선거관리위원회에 위탁하여 치르도록 하면서 그 방법을 임의위탁선거로 규정하고 있는데, 현행법상 의무위탁선거와 임의위탁선거의 가장 큰 차이는 제7장 선거운동 및 제10장 벌칙 적용 여부에 있다는 점을 감안할 때,

3) “과열되는 한국노총 임원선거” 매일노동뉴스, 2023년 1월 9일
<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=212892>

개정안과 같이 노동조합의 임원 선거를 임의위탁선거로 실시하게 되면 선거운동의 방법과 이를 위반한 경우 현행법을 적용하지 않고, 위탁단체의 해당 법률이나 정관 등을 따를 수밖에 없음.

현재 「노동조합 및 노동관계조정법」에서는 선거와 관련하여 노동조합의 규약에 임원 및 대의원의 선거절차에 관한 사항을 포함하도록 규정⁴⁾하고 있을 뿐, 선거운동의 구체적인 방법이나 이에 대한 벌칙규정은 별도로 마련되어 있지 않고,

개별노동조합 또는 노동조합 연합단체(한국노총 등)의 규약 및 정관 등에 선거운동의 방법이나 이에 대한 벌칙을 규정하고 있지 않거나, 규정하고 있는 경우도 선거운동 위반행위에 대한 단속이나 처벌이 사실상 제한됨⁵⁾에 따라 선거 과열이나 위법행위를 효과적으로 방지할 수 있는 적절한 조치를 취하기 어렵다는 점을 고려할 필요가 있음.

참고로, 임의위탁선거 대상에 해당하는 중소기업중앙회의 경우 선거운동 및 벌칙에 관하여 「중소기업협동조합법」 제53조(선거운동의 제한), 제137조(벌칙), 제139조(당선인의 선거범죄로 말미암은 당선무효) 등에서 명시⁶⁾하고 있음.⁷⁾

4) 「노동조합 및 노동관계조정법」

제11조(규약) 노동조합은 그 조직의 자주적·민주적 운영을 보장하기 위하여 당해 노동조합의 규약에 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.

14. 임원 및 대의원의 선거절차에 관한 사항

- 5) 예를 들어 한국노총의 「임원선거 관리규정」에 따르면 후보자 등의 기부행위 제한, 선거일 후 답례금지 등 선거운동의 구체적인 방법에 대해서는 규정하고 있으나, 관련 벌칙으로 주의·공개경고·등록무효·당선무효 등만 규정하고 있으며, 이마저 해당 노동조합 선거관리위원회 위원의 의결을 요건으로 하고 있음.

둘째, 2022년 기준 노동조합의 조직별 현황⁸⁾을 살펴보면 한국노동조합총연맹 등 총연합단체 5개, 전국화학노동조합연맹 등 연합단체 69개, 기업(사업장)별 5,255개 및 산업별 153개 등 「노동조합 및 노동관계조정법」의 적용을 받는 노동조합의 수는 총 5,732개로,

6) 「중소기업협동조합법」

제53조(선거운동의 제한) ①누구든지 후보자등록마감일의 다음 날부터 선거일 전일까지의 선거운동 기간 외에 선거운동을 할 수 없다.

②누구든지 자기 또는 특정인을 임원으로 당선되거나 당선되지 아니하도록 할 목적으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다.

1. 선거인에게 금전·물품·향응 및 재산상의 이익이나 공사(公私)의 직을 제공하는 행위, 그 제공의 의사표시를 하거나 제공을 약속하는 행위

2. 후보자가 되지 아니하도록 하거나 후보자가 된 것을 사퇴하게 할 목적으로 후보자가 되려는 자나 후보자에게 제1호에 따른 행위를 하는 행위

③누구든지 제2항제1호 또는 같은 항 제2호에서 규정하고 있는 이익이나 공사의 직을 제공받는 행위 또는 그 제공의 의사 표시를 승낙하는 행위를 할 수 없다.

④임원이 되려는 자는 제1항의 규정에도 불구하고 같은 항에서 정하는 기간에 관계없이 선거운동을 위하여 조합원을 호별로 방문하거나 특정 장소에 모이게 할 수 없다.

⑤누구든지 임원 선거와 관련하여 연설과 벽보, 그 밖의 방법으로 거짓된 사실을 공표하거나 공공연하게 사실을 적시하여 후보자를 비방할 수 없다.

⑥누구든지 임원 선거와 관련하여 다음 각 호의 방법 외의 선거운동을 할 수 없다.

1. 선전 벽보의 부착

2. 선거 공보와 인쇄물의 배부

3. 합동 연설회 또는 공개 토론회 개최

4. 전화(문자메시지를 포함한다)·컴퓨터통신(전자우편을 포함한다)의 이용

⑦ 제6항에 따른 선거운동 방법에 관한 세부적인 사항은 중소벤처기업부령으로 정한다.

제137조(벌칙) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제53조제2항 또는 같은 조 제3항(제85조, 제96조 또는 제125조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반한 자

②제53조제1항 또는 같은 조 제4항부터 제6항까지의 규정(제85조, 제96조 또는 제125조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

제139조(당선인의 선거범죄로 말미암은 당선무효) 조합, 사업조합, 연합회 또는 중앙회의 임원 선거의 당선인이 그 선거에서 제137조제1항제2호 또는 같은 조 제2항에 규정된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형을 선고받으면 그 당선을 무효로 한다.

7) 예를 들어 ‘매수 및 이해유도죄’에 대해 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고, ‘허위사실을 공표하거나 후보자를 비방한 자’에 대해서는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형에 처하도록 하고 있음.

8) 국가통계포털(KOSIS), 2025.3.

개정안과 같이 노동조합 임원의 선거관리 업무를 의무가 아닌 임의 위탁선거로 규정하는 경우라도, 현재 선거관리위원회에서 담당하는 공직선거 등의 업무량과 이에 따른 인력 및 예산 등 현실적 여건과 노동조합의 규모 및 선거 일정의 다양성 등을 감안할 때 선거관리위원회의 부담이 예상보다 클 수 있어 이에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

셋째, 국제노동기구(ILO) 조약에서는 노동조합의 임원선거 절차 및 임원자격 등을 모두 조합의 자율적인 규약으로 정하도록 하고 있어, 조합 선거를 위탁할 경우 동 조약에서 보장하는 노동조합의 자율성을 침해할 소지가 있다는 노동단체의 의견이 있음을 참고할 필요가 있음.

넷째, 현재도 노동조합 선거의 관리를 선거관리위원회와 상호 협의하여 임의위탁이 가능하다는 점에서 개정 실익은 그리 크지 않다고 보임.⁹⁾

한편, 노동조합이 임원 선거를 선거관리위원회에 위탁하지 않는다면 노동조합이 선거관리위원회에 적은 비용을 제공하고 온라인투표시스템을 이용하여 선거를 치르는 방법도 고려해 볼 수 있을 것임(온라인투표시스템과 관련한 세부사항은 참고자료 참조).

9) 개정안에 대한 의견조회 시 한국노총으로부터 2016년 ‘제주도공무원노동조합 노조위원장 선거’ 위탁 사례가 있음을 회신받았음(2025.4.2.).

개정안과 관련하여 한국노총은 개정안이 국제노동기준 및 노사자치를 위반·훼손할 우려가 있으며, 현재도 선관위와 상호 협의를 통해 선거의 위탁이 가능한 점을 고려하면 개정의 실익이 없다는 의견을 제시하였음.

전국민주노총은 노동조합은 선거사무를 포함한 모든 업무처리에 관해 자주적으로 처리하는 것이 원칙이며, 최근 ILO가 한국 정부의 과도한 노동조합 활동에 대한 개입을 중단하라는 취지의 요청을 한 바 있으며, 이러한 상황에서 해당 개정안이 입법화될 경우 노동조합 활동에 대한 정부의 개입이 더욱 강화될 수 있는 점, 현재도 선관위에 선거위탁이 가능한 점을 들어 개정안에 대한 반대의 입장을 제시하고 있음.

중앙선거관리위원회는 「노동조합법」¹⁰⁾ 및 국제노동기구(ILO) 조약에서 노동조합의 임원선거 절차 및 임원자격 등을 모두 자체 규약으로 정하도록 규정한 취지, 임의위탁선거의 법률적 한계에 따른 실효성 확보의 어려움이 예상되는 점 및 공직선거등이 실시되는 기간 등 시기에 따라 임원선거의 수탁관리가 불가능한 점¹¹⁾ 등을 종합적으로 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

10) 「노동조합 및 노동관계조정법」

제11조(규약) 노동조합은 그 조직의 자주적·민주적 운영을 보장하기 위하여 당해 노동조합의 규약에 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.

14. 임원 및 대의원의 선거절차에 관한 사항

11) 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」

제14조(선거일) ③관할위원회는 그 관할구역에서 공직선거등이 실시되는 때에는 해당 공직선거등의 선거일 또는 투표일 전 30일부터 선거일 또는 투표일 후 20일까지의 기간에 속한 날은 위탁선거의 선거일로 정할 수 없다. 다만, 임기만료에 따른 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거가 실시되는 때에는 그 선거일 전 60일부터 선거일 후 20일까지의 기간에 속한 날은 위탁선거의 선거일로 정할 수 없다.

문 의 처
02)6788-5336

[참고자료]

<온라인투표시스템 개요>

- (정의) 선거관리위원회가 위탁관리하는 선거 및 대표자 선출 등 선거, 정책결정 등 투표에 있어 이용기관의 신청에 따라 선거관리위원회가 이용을 승인한 기관·단체에 대하여 PC, 스마트폰 등을 이용하여 웹과 모바일 환경에서 투·개표를 실시할 수 있도록 온라인투표시스템(K-voting)을 지원하는 서비스
 - ※ 2018 자체구축 온라인투표시스템 구축
 - ※ 2021~2023 블록체인 기술 적용 온라인투표시스템 구축 중
- (법적 근거) 위탁선거법, 주민투표법, 정당사무관리규칙, 당내경선 위탁사무 관리규칙, 전산조직에 의한 투표 및 개표에 관한 규칙 등
- (시스템 주요 기능) 맞춤형 투표방식 제공, 후보자·공약 등 정보 및 투표율 실시간 확인과 신속·정확한 개표 및 통계처리 가능, 블록체인 기술 등 보안기술 적용으로 투표데이터 위·변조 방지, 투표 비밀보장, 대리투표 방지
- (추진성과) 지속적 성장, 포스트 코로나시대 비대면 선거방식 대안 가능성, 당내경선, 국립대학의 장 후보자 추천 선거 등 위탁선거 등에 활발히 활용

<온라인투표시스템 지원 현황>

(2022. 12. 31. 기준)

구분	연도	계	학 교	국가 ·지자체	공공기관	위탁선거	정당	기타단체
공공영역 시스템	계	6,085	5,213	278	266	91	125	112
	2022	1,612	1,377	86	52	12	68	17
	2021	2,435	2,078	104	129	33	40	51
	2020	1,839	1,616	64	63	37	17	42
	2019	199	142	24	22	9	0	2
구분	연도	계	공동주택	학 교	협회 · 단체	정당		
민간영역 시스템 (‘21. 10. 종료)	계	13,310	8,607	1,278	3,409	16		
	2021	2,318	1,246	96	976	0		
	2020	3,280	1,788	387	1,105	0		
	2019	2,551	1,833	186	531	1		
	2018	2,140	1,594	202	336	8		
	2017	1,360	1,012	163	179	6		
	2016	1,026	728	135	162	1		
	2015	512	325	83	104	0		
	2014	107	77	18	12	0		
	2013	16	4	8	4	0		

※ 2022. 1.부터 공공영역시스템 지원대상에 대학교 포함.

- 온라인투표시스템 이용기관은 위탁운영 업체를 통하여 문자메시지 발송, 본인인증 서비스 등 이용에 따른 수수료를 정산 납부함.

※ 문자메시지(건당) : SMS 12.1원, LMS 35.2원

※ 본인인증(건당) : 인증번호(SMS) 12.1원, 휴대폰본인인증 55원, ARS본인인증 25.3원

- 선거인은 개인별로 부여하는 웹페이지 주소(개인URL)를 문자메시지 또는 E-mail로 수신 후 PC, 스마트폰 등 이동통신단말장치로 해당 주소에 접속하여 본인인증 후 투표에 참여하며, 해외이용자의 경우 이메일을 통해서 온라인투표 참여가 가능함.

자료: 중앙선거관리위원회