제433회국회(임시회)
제4차 정치개혁특별위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

<공표·보도목적 아닌 여론조사 기관의 등록 의무화 등>
▣ 이광희의원 대표발의(의안번호 제2210196호)

2026. 3.

정치개혁특별위원회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 3

1. 공표 또는 보도목적이 아닌 여론조사 기관·단체의 등록 의무화 ··· 3

2. 선거여론조사기관 재등록 금지 기간 확대 ····· 7

3. 선거여론조사 관련 자료일체의 보관기간 연장 ····· 11

4. 여론조사 개시 전 여론조사 일정 공개행위 금지 ····· 14

5. 공직선거 공소시효 연장 ····· 17

[참고1] 중앙여심위 불법 선거여론조사 원인 및 제도개선 대책(24.12.) ··· 22

[참고2] 중앙선관위 개정의견(2023.1.17.) ····· 24

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이광희의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2025. 4. 28.

3. 회 부 일 : 2025. 4. 29.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법은 공표 또는 보도를 목적으로 선거여론조사를 실시하는 기관·단체는 관할 선거여론조사심의위원회에 등록을 하도록 하고, 등록이 취소된 경우 1년의 등록제한기간을 두며, 선거여론조사 후 자료 일체를 선거일 후 6개월까지 보관하도록 하는 등 선거에 관한 여론조사의 객관성 및 신뢰성을 확보하기 위한 장치를 두고 있음.

그러나 선거여론조사의 영향력이 날로 확대되면서 위법한 선거여론조사 등으로 발생하는 폐해도 확대되고 있어 건전한 정치문화 환경 조성을 위하여 선거여론조사에 대한 관리·감독을 강화하려는 것임.

아울러, 선거범죄의 엄정한 수사 및 처벌을 위하여 선거범죄의 공소시효를 연장하려는 것임.

주요내용

가. 공표 또는 보도를 목적으로 하지 않는 선거에 관한 여론조사를 하는 여론조사 기관·단체도 관할 선거여론조사심의위원회에 등록하도록 함(안 제8조의9제1항).

나. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받아 등록이 취소된 선거여론조사기관의 등록제한 기간을 1년에서 2년으로 연장함(안 제8조의9제5항).

다. 선거여론조사기관의 여론조사 관련 자료의 보관기간을 선거일 후 6개월에서 5년으로 연장함(안 제108조제6항).

라. 여론조사 개시 전에 피조사자 등에게 여론조사 일정을 공개하는 행위를 금지함(안 제108조제8항제3호 신설).

마. 이 법에 따른 범죄의 공소시효를 선거일 후 6개월에서 5년으로 연장함(안 제268조제1항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 공표 또는 보도목적이 아닌 여론조사 기관·단체의 등록 의무화

개정안은 현재 별다른 등록 의무가 없는 공표·보도 목적이 아닌 여론조사 기관·단체의 경우에도 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 요건을 갖추어 관할 선거여론조사심의위원회에 등록할 의무를 부과하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① 여론조사 기관·단체가 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는 조사시스템, 분석전문인력, 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 요건을 갖추어 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 그 등록을 신청하여야 한다. ② ~ ⑥ (생 략)	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ----------선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는----------. ② ~ ⑥ (생 략)

현행법은 여론조사 기관·단체가 “공표 또는 보도를 목적으로” 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는 조사시스템, 분석전문인력, 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 요건을 갖추어 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 그 등록을 신청하도록 하면서(법

제8조의9제1항), 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우 등에 있어서는 그 등록을 취소하도록 하고 있음(동조 제5항전단).[1)]

《선거여론조사기관의 등록취소 사유》

구분(§8의9⑤)	등록취소사유
제1호	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우
제2호	제1항에 따른 등록 요건을 갖추지 못하게 된 경우
제3호	선거여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상 벌금형 선고시

등록요건에 관한 법률의 위임에 따라 공직선거관리규칙(중앙선거관리위원회규칙)에서는 공표·보도 목적의 여론조사 기관 등록요건으로 전화면접조사시스템(전화자동응답조사시스템), 분석전문인력 3명 이상을 포함한 5명 이상의 상근 직원 등을 규정하여,[2)] 공표·보도 목

---

1) **제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등)** ⑤ 선거여론조사기관(그 대표자 및 구성원을 포함한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 관할 선거여론조사심의위원회는 해당 선거여론조사기관의 등록을 취소한다. 이 경우 제3호에 해당하여 등록이 취소된 선거여론조사기관은 그 등록이 취소된 날부터 1년 이내에는 등록을 신청할 수 없다.
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우
2. 제1항에 따른 등록 요건을 갖추지 못하게 된 경우
3. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우

2) **「공직선거관리규칙」**(중앙선거관리위원회규칙) **제2조의2(여론조사 기관·단체의 등록 등)** ① 법 제8조의9제1항에 따른 등록신청은 별지 제1호의2서식의(가)에 따라 해당 여론조사 기관·단체의 사무소의 소재지를 관할하는 시·도선거여론조사심의위원회에 한다.
② 제1항에도 불구하고 중앙선거여론조사심의위원회는 여론조사 기관·단체의 등록신청 건수 및 신청시기 등을 종합적으로 고려하여 등록사무를 대행할 선거여론조사심의위원회를 정할 수 있다. 이 경우 그 대행하는 선거여론조사심의위원회에 등록신청을 하여야 한다.
③ 제1항 및 제2항에 따른 등록신청을 하려는 때에는 다음 각 호에서 정하는 요건을 모두 갖추어야 한다.
1. 전화면접조사시스템 또는 전화자동응답조사시스템
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 분석전문인력 3명 이상을 포함한 5명 이상의 상근 직원. 이 경우 같은 사람을 법 제8조의9제3항에 따른 2 이상의 선거여론조사기관의 분석전문인력으로 등록할 수 없으며, 상근직원은 등록신청을 하는 때에 3개월 이상 계속 근무하고 있어야 한다.
가. 여론조사 관련 분야의 학사 이상의 학위를 보유하고 여론조사 기관·단체에서 여론조사의 실시·결과분석 등 여론조사와 직접 관련된 업무를 2년 이상 수행한 사람
나. 사회조사분석사 자격증을 보유하고 여론조사 기관·단체에서 여론조사의 실시·결과분석 등 여

적의 여론조사가 객관성과 전문성을 담보할 수 있도록 하고 있음.

그런데, 비공표용 선거여론조사를 실시하는 기관·단체의 경우에는 공직선거관리규칙으로 정하는 요건을 갖추어 등록할 의무가 없어 해당 여론조사의 신뢰성과 객관성을 확보하기 어렵다는 문제가 있음.[3)]

최근 불법 여론조사 의혹으로 조사받고 있는 미래한국연구소의 경우에도 다수의 비공표용 선거여론조사를 실시하면서 여론조사 결과를 왜곡 및 조작했다는 혐의를 받고 있음.[4)]

이에 개정안은 현재 별다른 등록 의무가 없는 공표·보도 목적이 아닌 여론조사 기관·단체의 경우에도 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 요건을 갖추어 관할 선거여론조사심의위원회에 등록할 의무를 부과하려는 것임.

다만, 내부 참고용 목적의 공표·보도하지 않는 선거여론조사를 실시하는 기관·단체에 대해서도 공직선거관리규칙으로 정하는 요건(5명 이상의 상근 직원 등)을 갖추어 등록할 의무를 부과하는 것이 과도한 기본권 제한은 아닌지 논의할 필요가 있다고 보임.[5)]

론조사와 직접 관련된 업무를 3년 이상 수행한 사람

다. 여론조사 기관·단체에서 여론조사의 실시·결과분석 등 여론조사와 직접 관련된 업무를 5년 이상 수행한 사람

3. 연간(등록신청을 하는 때에는 최근 1년간을 말한다) 1억원 이상의 여론조사 실시 매출액. 다만, 설립된 지 1년 미만인 여론조사 기관·단체의 경우 5천만원 이상의 여론조사 실시 매출액으로 한다.

4. 제1호에 따른 조사시스템과 제2호에 따른 상근 직원을 수용할 수 있는 사무소

④ ~ ⑨ (생 략)

3) 경향신문(2025.4.25.), “비공표용 여론조사 업체·결과, 선관위 등록해 감시·감독해야”
MBC(2024.11.28.), “비공표인데 대체 왜? 조작된 여론조사가 왜곡된 여론을 만든다”

4) 굿모닝충청(2024.11.21.), “미래한국연구소 미등록 업체였다...분석 인원도 0명”
시사IN(2024.11.12.), “비공표 보고서 23건, 누굴 위한 여론조사였나”

5) 헌법재판소는 언론사의 선거여론조사 실시에 관한 자유도 선거의 공정성을 해하지 않는 범위에서 허용

참고로, 개정안과 같이 비공표용 선거여론조사 기관·단체에게 등록 의무를 부과함으로써 “사전적으로 규제”하는 방안 외에도 비공표용 여론조사를 실시한 후에 해당 여론조사를 신고하도록 하여 “사후적으로 규제”하는 방안도 검토할 수 있으며, 이와 관련한 개정안도 우리 위원회에 회부되어 심사중에 있음.

《 비공표 여론조사에 대한 사후규제 개정안 》

구 분	한병도의원안 (제2208546호)	윤준병의원안 (제2206828호)
의무부과 사항	비공표용 선거여론조사에 대해 중앙선관위규칙으로 정하는 바에 따라 **여론조사의 결과 제출의무** 부과	비공표용 선거여론조사에 대해 중앙선관위규칙으로 정하는 바에 따라 **조사설계서·표본추출·결과분석** 등의 **신고의무** 부과
의무위반 과태료	**300만원** 이하	**1천만원** 이하

되어야 하며, 만일 선거의 공정성이 훼손된 경우 언론·출판의 자유 제한이 헌법적으로 정당화될 수 있고, 이 경우에도 헌법 제37조 제2항상 기본권제한입법의 한계인 과잉금지원칙은 지켜져야 한다고 설시한 바 있음.(헌재 2015.4.30.선고 2014헌마360)

2. 선거여론조사기관 재등록 금지 기간 확대

개정안은 선거여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받아 등록이 취소된 경우(제3호에 해당) 재등록을 할 수 없는 기간을 현행 “1년”에서 “2년”으로 연장하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ④ (생 략) ⑤ 선거여론조사기관(그 대표자 및 구성원을 포함한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 관할 선거여론조사심의위원회는 해당 선거여론조사기관의 등록을 취소한다. 이 경우 제3호에 해당하여 등록이 취소된 선거여론조사기관은 그 등록이 취소된 날부터 1년 이내에는 등록을 신청할 수 없다. 1. ~ 3. (생 략)[6] ⑥ (생 략)	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ④ (생 략) ⑤ ----------. ----------2년----------. 1. ~ 3. (현행과 같음) ⑥ (현행과 같음)

현행법은 여론조사 기관·단체가 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로

6) 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우
2. 제1항에 따른 등록 요건을 갖추지 못하게 된 경우
3. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우

정하는 요건을 갖추어 관할 선거여론조사심의위원회에 등록을 신청하도록 하면서(법 제8조의9제1항), 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우 등에 있어서는 그 등록을 취소하도록 하고 있음(동조 제5항전단).

또한, 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받아 선거여론조사기관의 등록이 취소된 경우(동조 제5항제3호) 해당 선거여론조사기관은 그 등록이 취소된 날부터 1년 이내에는 등록을 신청할 수 없도록 하고 있음(동조 제5항후단).

선거여론조사기관의 등록 및 등록취소 제도(법 제8조의9)는 2017년 법 개정을 통해 도입되었는데, 이는 선거여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위함이었음.[7]

그런데, 여론조사의 객관성 및 신뢰성에 대한 문제제기는 여전한 상황이며,[8] 최근에는 정치 브로커가 선거여론조사를 적극적으로 왜곡하거나 조작했다는 의혹이 제기되어 수사기관의 수사가 진행되고 있는 상황임.[9]

---

7) 공직선거법 일부개정법률안(대안, 의안번호 제2005179호) 제안이유 중
" 각종 공직선거에서 실시되는 선거여론조사의 공표와 이를 인용한 언론보도는 유권자들의 의사를 형성하고 후보자를 선택하는데 큰 영향을 미치고 있으나, 여론조사 결과와 실제 선거결과 사이에 큰 차이가 발생하면서 선거여론조사의 객관성과 신뢰성이 크게 훼손되었는바, 공표·보도를 목적으로 선거여론조사를 실시하려는 기관·단체에 대하여 등록제를 도입하고...(생략)"

8) 미디어펜(2024.1.9.), "총선 앞두고 여론조사기관 신뢰도 문제 없나"
부산일보(2023.8.17.), "공정, 객관성 상실한 여론조사"

9) YTN(2024.10.25.), "검찰, 불법 여론조사 의혹 업체 대표 압수수색"
한국일보(2024.10.21.), "여론조사가 후보 텔레 마케팅으로 변질...민심 왜곡하는 정치 브로커"

이에 개정안은 선거여론조사와 관련된 죄로 징역형 또는 100만원 이상 벌금형의 선고를 받아 선거여론조사기관의 등록이 취소된 경우 해당 선거여론조사기관의 재등록 금지 기간을 현행 “1년”에서 “2년”으로 연장하려는 것임.

범법행위에 대한 제재를 강화함으로써 부정행위의 재발을 방지할 수 있고, 나아가 선거여론조사의 신뢰성을 제고할 수 있다는 점에서 개정안의 취지는 타당하다고 보임.

다만, 재등록 금지 기간으로 설정한 “2년”이 적정한 기간인지 여부에 대해서는 논의할 필요가 있다고 보임.

참고로, 개정안과 유사한 취지의 박정훈의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2204761호)은 등록취소 사유를 확대하면서 특정 사유[10]로 등록이 취소된 선거여론조사기관의 재등록을 “영구적으로” 금지하고 있고, 한민수의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2207688호)은 사안에 따라 3년과 1년으로 이원화하여 규정하고 있으며, 이해식의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2207526호)은 현행 사유에 대해 재등록 금지 기간을 “2년”으로, 정춘생의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2207458호)은 “3년”으로 규정하고 있음.

10) 공직선거법 또는 정치자금법 위반의 죄를 범하여 50만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 자와 해당 선고를 받은 자를 선거여론조사기관의 대표자 또는 구성원으로 선임하거나 채용한 경우

《유사 개정안의 비교》

구 분	현 행	박정훈의원안	한민수의원안	이해식·이광희 의원안	정춘생의원안
재등록금지 사유	선거여론조사 관련 죄로 징역형 또는 100만원 이상 벌금형	공선법·자금법 위반 50만원 이상 벌금형 선고 받거나 해당 선고받은 자를 선거여론조사기관 대표자·구성원으로 선임·채용한 경우	현행 + 거짓·부정한 방법 등록	(현행과 같음)	
재등록금지 기간	1년	영구	-현행: 3년 -거짓·부정한 방법: 1년	2년	3년

한편, 중앙선거관리위원회는 등록제한 기간을 확대할지 여부에 대해서는 위법한 여론조사에 대한 제재의 실효성 강화 측면과 여론조사기관의 자율성 등 공익과 사익 간 법익의 균형성을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

3. 선거여론조사 관련 자료일체의 보관기간 연장

개정안은 여론조사를 실시한 기관·단체가 보관하도록 되어 있는 여론조사 관련 자료일체의 보관기간을 현행 선거일 후 “6개월까지”에서 “5년까지”로 연장하려는 것임.

현 행	개 정 안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑤ (생 략) ⑥ 누구든지 選擧에 관한 輿論調査의 결과를 公表 또는 報道하는 때에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 公表 또는 報道하여야 하며, 選擧에 관한 輿論調査를 실시한 機關 ·團體는 調査設計書·被調査者選定·표본추출·질문지작성·결과분석 등 調査의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 資料와 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 해당 輿論調査와 관련있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다. ⑦ ~ ⑭ (생 략)	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ ----------5년까지---------. ⑦ ~ ⑭ (생 략)

현행법은 누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 공표 또는 보도하여야 하며, 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관·단체가 조

사설계서・피조사자선정・표본추출・질문지작성・결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료와 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 해당 여론조사와 관련있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하도록 하고 있음.

그런데, 선거여론조사심의위원회가 여론조사 결과의 공정성 및 신뢰성을 검증하기 위해서는 해당 여론조사와 관련있는 자료일체를 확보할 필요가 있는데, 선거일 후 6개월까지 보관하도록 되어 있는 현행 보관기간이 지나치게 짧다는 지적이 있음.[11)]

이에 개정안은 여론조사를 실시한 기관·단체가 보관하도록 되어 있는 여론조사 관련 자료일체의 보관기간을 현행 선거일 후 "6개월까지"에서 "5년까지"로 연장하려는 것으로, 여론조사 결과의 공정성 및 신뢰성 제고에 도움이 될 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 선거를 앞두고 빈번하게 이루어지는 여론조사 관련 자료일체를 언제까지 보관하도록 하는 것이 적정한지에 대해서는 논의할 필요가 있다고 보임.

참고로, 개정안과 유사한 취지의 민형배의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2208959호)은 여론조사 관련 자료

---

11) 제21대국회에서도 이와 관련한 개정안이 다수 발의된 바 있음.
민형배의원 대표발의 개정안(의안번호 제2123825호): 보관기간을 6개월에서 1년으로
이형석의원 대표발의 개정안(의안번호 제2109420호): 보관기간을 6개월에서 5년으로
김성원의원 대표발의 개정안(의안번호 제2113864호): 보관기간을 6개월에서 5년으로
박성중의원 대표발의 개정안(의안번호 제2105817호): 보관기간을 6개월에서 10년으로
이헌승의원 대표발의 개정안(의안번호 제2122388호): 관련 자료를 아예 선관위로 제출

의 보관기간을 선거일 후 “1년까지”로, 위성곤의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2209854호)은 “5년까지”로 하고 있고, 박정훈의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2204761호)은 관련 자료일체를 선거여론조사심의위원회에 제출하도록 하고 있음.

《유사 개정안의 비교》

구분 (§108⑥)	현 행	민형배의원안	이광희·위성곤의원안	박정훈의원안
보관 기간	선거일 후 **6개월**까지	선거일 후 **1년**까지	선거일 후 **5년**까지	**여론조사심의위에 제출**

참고로, 개정안이 입법화될 경우 선거일 후 6개월까지 관련 자료를 보관하지 아니한 자를 처벌하도록 하고 있는 현행 벌칙조항[12]도 함께 개정할 필요가 있음.

한편, 중앙선거관리위원회는 선거여론조사 관련 자료 일체의 보관기간을 어떻게 정할지 여부는 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

12) **제256조(각종제한규정위반죄)** ③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 선거운동과 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
파. 제108조제1항을 위반하여 여론조사의 경위와 그 결과를 공표 또는 인용하여 보도한 자, 같은 조 제2항을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제6항을 위반하여 여론조사와 관련 있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하지 아니한 자, 같은 조 제9항을 위반하여 정당한 사유 없이 여론조사와 관련된 자료를 제출하지 아니한 자 또는 같은 조 제10항을 위반하여 여론조사를 한 자

4. 여론조사 개시 전 여론조사 일정 공개행위 금지

개정안은 선거여론조사와 관련해 금지되는 행위로 “여론조사 개시 전에 피조사자 등에게 여론조사 일정을 공개하는 행위”를 추가하려는 것임.

현 행	개 정 안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑦ (생 략) ⑧ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1.·2. (생 략) <신 설> ⑨ ~ ⑭ (생 략)	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑦ (생 략) ⑧ ----------. 1.·2. (현행과 같음) 3. 여론조사 개시 전에 피조사자 등에게 여론조사 일정을 공개하는 행위 ⑨ ~ ⑭ (현행과 같음)

현행법은 선거에 관한 여론조사 결과를 공표·보도하려는 때에는 그 결과의 공표·보도 전에 해당 여론조사를 실시한 선거여론조사기관이 선거여론조사기준으로 정한 사항을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록하도록 하고 있음(법 제108조제7항).[13]

13) **제108조(여론조사의 결과공표금지 등)** ⑦ 선거에 관한 여론조사 결과를 공표·보도하려는 때에는 그 결과의 공표·보도 전에 해당 여론조사를 실시한 선거여론조사기관이 선거여론조사기준으로 정한 사항을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록하여야 한다. 이 경우 선거여론조사기관이 제3자로부터 의뢰를 받아 여론조사를 실시한 때에는 해당 여론조사를 의뢰한 자는 선거여론조사기관에 해당 여론조사 결과의 공표·보도 예정일시를 통보하여야 하며, 선거여론조사기관은 통보받은 공표·보도 예정일시 전에 해당 사항을 등록하여야 한다.

또한, 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록되지 아니한 선거에 관한 여론조사 결과를 공표·보도하는 행위 또는 선거여론조사기준을 따르지 아니하고 공표·보도 목적의 선거여론조사를 하거나 그 결과를 공표·보도하는 행위를 금지하고(법 제108조제8항제1호·제2호),[14] 이를 위반하는 경우 3천만원 이하의 과태료에 처하고 있음(법 제261조제2항제4호).[15]

《선거여론조사 관련 금지되는 행위》

구분 (§108⑧)	금지행위
제1호	중앙여심위 홈페이지에 등록되지 아니한 선거여론조사 결과를 공표·보도하는 행위
제2호	여론조사기준 따르지 않고 공표·보도 목적의 여론조사하거나 그 결과를 공표·보도하는 행위

현행법이 이와 같이 선거여론조사 관련 금지행위를 규정한 것은 여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보함으로써 불공정한 선거보도에 따른 피해를 최소화하여 선거의 공정성을 제고하기 위함임.[16]

---

14) **제108조(여론조사의 결과공표금지 등)** ⑧ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.
1. 제7항에 따라 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록되지 아니한 선거에 관한 여론조사 결과를 공표 또는 보도하는 행위
2. 선거여론조사기준을 따르지 아니하고 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 하거나 그 결과를 공표 또는 보도하는 행위

15) **제261조(과태료의 부과·징수 등)** ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.
4. 제108조제8항을 위반하여 여론조사를 실시하거나 그 결과를 공표 또는 보도한 자

16) 법률 제12393호(2014.2.13.) 공직선거법 일부개정 개정이유 중
"여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보하며...불공정한 선거보도에 따른 피해를 최소화할 수 있도록 하여 선거의 공정성을 제고하는 한편,..."

그런데, 최근 여론조사의 지지율이 여론조사기관마다 제각각으로 나타나는 이유와 관련하여 여론조사 일정을 사전에 공개하는 것이 특정 정치인 지지자들의 조직적 참여를 유도해 여론조사 결과의 왜곡을 일으킨다는 지적이 있음.[17]

이와 관련해 중앙선거여론조사심의위원회도 자체적으로 마련한 "불법 선거여론조사 원인 및 제도개선 대책"을 통해 선거여론조사 개시 전에 선거구민에게 조사 일정을 공개하는 행위를 금지하는 것을 개선방안으로 제안한 바 있음.[18]

이에 개정안은 선거여론조사와 관련해 금지되는 행위로 "여론조사 개시 전에 피조사자 등에게 여론조사 일정을 공개하는 행위"를 추가하려는 것으로 여론조사의 객관성·신뢰성 확보에 도움이 될 것으로 기대됨.

참고로, 중앙선거관리위원회는 개정안의 취지에 공감한다는 입장임.

17) 경향신문(2025.4.24.), "제2의 명태균 어떻게 막을까..."
18) 참고자료1(p.23) 참조

5. 공직선거 공소시효 연장

개정안은 공직선거에 적용되는 현행 “6개월”의 단기 공소시효를 “5년”으로 연장하고, 범인이 도피한 경우 등의 공소시효를 삭제함으로써 이 법에 규정한 죄의 공소시효를 일률적으로[21] 5년으로 적용하려는 것임.

현 행	개 정 안
제218조의26(국외선거범에 대한 공소시효 등) ① 제268조제1항 본문에도 불구하고 국외에서 범한 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 5년을 경과함으로써 완성한다.	제218조의26(국외선거범에 대한 공소시효 등) <삭 제>
② (생 략)[19]	② (현행과 같음)
第268條(公訴時效) ① 이 法에 規定한 罪의 公訴時效는 당해 選擧日 후 6개월(선거일후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)을 경과함으로써 完成한다. 다만, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3年으로 한다.	第268條(公訴時效) ① ----------5년----------5년----------. <단서 삭제>
② 제1항 본문에도 불구하고 선상투표와 관련하여 선박에서 범한 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 범인이 국내에 들어온 날부터 6개월을 경과함으로써 완성된다.	② ----------5년을----------.

③ (생 략)[20]	③ (현행과 같음)

현행법은 “이 법에 규정한 죄의 공소시효는 당해 선거일 후 6개월을 경과함으로써 완성한다”고 규정하여 통상적인 공소시효(짧게는 1년, 길게는 25년)[22]에 비해 공소시효 기간을 짧게 설정하고 있음.

공소시효란 어떠한 범죄에 대하여 일정 기간이 지나면 공소[23]의 제기를 허용하지 않는 제도로[24] 이의 근거는 시간의 경과에 따른 사실관계를 존중하여 사회와 개인생활의 안정을 도모하고 형벌부과의 적정을 기하는데 있으며, 국가의 태만으로 인한 책임을 범인에게만 돌리는 것은 부당하다는 복합적 요소가 함께 고려된 것이라고 볼 수 있음.[25]

---

19) **제218조의26(국외선거범에 대한 공소시효 등)** ② 국외에서 이 법에 규정된 죄를 범한 자로서 「형사소송법」에 따라 법원의 관할을 특정할 수 없는 자의 제1심 재판 관할은 서울중앙지방법원으로 한다.

20) **제268조(공소시효)** ③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 공무원(제60조제1항제4호 단서에 따라 선거운동을 할 수 있는 사람은 제외한다)이 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 범한 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 10년(선거일 후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 10년)을 경과함으로써 완성된다.

21) 법 제268조제3항의 경우(10년)만 제외하고, 나머지는 일률적으로 5년으로 규정하려는 것임.

22) **「형사소송법」 제249조(공소시효의 기간)** ①공소시효는 다음 기간의 경과로 완성한다.
1. 사형에 해당하는 범죄에는 25년
2. 무기징역 또는 무기금고에 해당하는 범죄에는 15년
3. 장기 10년 이상의 징역 또는 금고에 해당하는 범죄에는 10년
4. 장기 10년 미만의 징역 또는 금고에 해당하는 범죄에는 7년
5. 장기 5년 미만의 징역 또는 금고, 장기10년 이상의 자격정지 또는 벌금에 해당하는 범죄에는 5년
6. 장기 5년 이상의 자격정지에 해당하는 범죄에는 3년
7. 장기 5년 미만의 자격정지, 구류, 과료 또는 몰수에 해당하는 범죄에는 1년

②공소가 제기된 범죄는 판결의 확정이 없이 공소를 제기한 때로부터 25년을 경과하면 공소시효가 완성한 것으로 간주한다.

23) “공소”란 검사가 법원에 특정 형사 사건의 재판을 청구하는 것을 의미함(표준국어대사전).

24) 공소시효란 범죄행위가 종료한 후에 공소제기가 없이 일정한 기간이 경과되면 그 범죄행위에 대해 국가의 형사소추권을 소멸시키는 제도로서 시효가 완성된 때에는 면소판결을 해야 함. 이창현, “형사소송법((2022), p.602

현행법이 선거범죄의 공소시효기간을 일반 범죄의 경우보다 훨씬 짧은 6개월의 단기간으로 정하고 있는 취지는 선거와 관련된 범죄사건을 조속히 처리하여 선거에 따른 법적 불안정 상태를 신속히 해소하기 위함임.

《 단기 공소시효 특례의 취지(2012도4637) 》

"공소시효제도의 구체적인 형성은 법치국가원리의 내용으로서의 법적 안정성과 실질적 정의를 위한 적정한 형벌권의 행사라는 서로 충돌하는 가치를 어떻게 형량하여 조정할지의 문제이다. 공소시효의 적용범위와 기간을 어떻게 정할 것인지, 공소시효를 모든 범죄에 대하여 일률적으로 적용할 것인지, 그 적용을 배제하는 범죄를 인정할 것인지 등의 문제는 앞서 본 법정형의 종류와 범위 선택의 경우와 마찬가지로 근본적으로 입법자가 역사적·문화적 배경, 형사사법 체계와의 관계, 범죄의 실태, 국민의 가치관 또는 법감정, 특히 사회와 국민의 법적 안정성과 범인에 대한 처벌의 필요성 등 여러 사정을 고려하여 구체적으로 결정하여야 할 입법정책에 관한 사항으로서 입법형성의 자유에 속하는 분야이다. 이처럼 공소시효제도를 어떻게 정할 것인가의 판단은 원칙적으로 입법자의 폭넓은 재량에 속하므로, 그 입법재량권이 헌법규정을 위반하여 자의적으로 행사된 경우가 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수 없다(헌법재판소 2003. 2. 27. 선고 2001헌바22 전원재판부 결정, 헌법재판소 2012. 2. 23. 선고 2011헌바154 전원재판부 결정 등 참조).

공직선거법 제268조 제1항(2012. 2. 29. 법률 제11374호로 개정되기 전의 법률 규정을 말하며, 지방교육자치에 관한 법률 제49조 제1항에 의하여 이 사건에 적용된다. 이하 같다)은 선거범죄의 공소시효와 관련하여 "이 법에 규정한 죄의 공소시효는 당해 선거일 후 6월(선거일 후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6월)을 경과함으로써 완성한다. 다만 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다."고 규정하고 있다. 공직선거법은 선거와 관련된 범죄사건을 조속히 처리하여 선거에 따른 법적 불안정 상태를 신속히 해소하려는 취지에서 위와 같이 선거범죄의 원칙적인 공소시효기간을 일반 범죄의 경우보다 훨씬 짧은 6월의 단기간으로 정하고 있는 것이다."

25) 이재상·조균석·이창온, "형사소송법(2022)", p.344

그런데, 선거범죄의 특성상 수사 착수와 증거확보에 상당한 시간이 소요되는데,[26] 현행 6개월의 공소시효는 지나치게 짧다는 지적이 있음.[27]

이에 개정안은 공직선거에 적용되는 현행 “6개월”의 단기 공소시효를 “5년”으로 연장하려는 것임.

다만, 현행법상 단기 공소시효의 취지는 전술한 바와 같이 선거에 따른 불안정 상태를 신속히 해결하여 국정 및 지방행정 수행에 지장이 초래되지 않도록 하기 위함이므로, “5년”의 공소시효가 적정한지 여부에 대해서는 논의할 필요가 있다고 보임.[28]

참고로, 개정안과 유사한 취지의 민형배의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2208959호)은 공직선거에 적용되는 공소시효를 “1년”으로 연장하고 있음.

《유사 개정안의 비교》

구분 (§108⑥)	현 행	민형배의원안	이광희의원안
공소시효 (§268①본문)	선거일 후 **6개월**	선거일 후 **1년**	선거일 후 **5년**
범인이 도피한 때 공소시효 (§268①단서)	선거일 후 **3년**	(현행과 같음)	<삭 제> → 5년

26) 선거범죄는 당사자들 간의 공모 또는 이해관계자들에 의해 은밀하게 이루어지는 경우가 많아 외부로 드러나기 어려운 구조이며, 고발이나 제보없이는 수사 착수가 어려움. 또한, 선거 직후에는 정치적 민감성 등으로 인해 수사가 즉시 시작되지 못하는 경우가 있으며, 증거인멸 가능성도 높아 증거확보에 어려움이 있음.

27) 서울신문(2024.10.10.), “총선 선거사범 공소시효 만료...6개월 시효 너무 짧아”
문화일보(2024.8.21.), “총선 선거법 위반 공소시효 만료 임박...법조계 6개월은 짧은 법개정 필요”

28) 선거범죄(금권선거, 불법선거운동)는 빠르게 처벌하지 않으면 선거의 공정성이 심각하게 훼손될 수 있으므로 신속히 불법행위를 규명할 필요가 있고, 시간이 지날수록 증거 확보가 어려워지고 증언의 신빙성이 낮아지는 경향이 있으므로 선거가 끝난 후 빠른 시일 내 수사를 종결할 필요가 있음. 또한, 선거가 끝난 후에도 오랜 기간 수사가 진행되면 정치적 혼란이 지속될 수 있고, 공소시효가 길면 수사기관이 정치적 이유로 특정 인물을 표적 수사하거나, 필요한 때만 기소하는 문제가 발생할 수 있음.

한편, 비슷한 취지로 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」[29] 및 「국민투표법」[30]도 각각 6개월 및 3개월의 단기 공소시효를 두고 있으므로 「공직선거법」상 공소시효를 연장하는 경우 관계 법률의 공소시효도 함께 연장하는 방안을 검토할 필요가 있을 것임.

해외 입법례로 일본의 경우 종전에 선거범죄에 대한 단기 공소시효 규정을 두고 있었으나, 1962년 법 개정으로 해당 규정을 삭제하여 관련 제도를 폐지하였으며, 미국의 경우 선거범죄도 통상 일반범죄의 공소시효와 동일하게 규정하고 있고, 선거범죄에 대한 단기 공소시효를 규정하고 있는 프랑스의 경우 선거범죄 중에서도 특정 범죄에 한해 예외적으로 단기 공소시효를 적용하는 등 모든 선거범죄에 대해 일률적으로 단기 공소시효를 두고 있는 우리 선거법의 체계와는 차이가 있음.[31]

참고로, 중앙선거관리위원회는 「공직선거법」상 공소시효를 1년으로 연장하는 개정의견을 2023년 1월 제출한 바 있음.[32]

문 의 처
02)6788-5332

29) **「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 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.

30) **「국민투표법」 제122조(공소시효)** 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 투표일후 3월을 경과함으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때에는 그 기간을 1년으로 한다.

31) 김진, “선거범죄 단기 공소시효 제도의 적정한 설계를 위한 소고-자유와 공정의 조화로운 모색을 위한 이론적·실무적 기틀”, 법학논총 41권4호(2024), pp.202-205.

32) 참고자료2(p.25) 참조

참고1 중앙여심위 불법 선거여론조사 원인 및 제도개선 대책(24.12.)

4 선거여론조사결과에 영향을 미치기 위한 편법행위 차단

< 주요 의혹 >

비공표용 당내경선 여론조사 등에서 피조사자 선정과정이 훼손되어 편향된 조사결과가 도출된 사례 다수 발생 의혹

가 현 실태

① 비슷한 시기에 실시한 여론조사임에도 조사기관의 성향이 조사결과에 영향을 미치는 효과(House Effect)가 발생함에 따라 조사결과 편차 존재

☞ 여론조사기관의 명칭을 듣고 특정 정치 성향을 가진 표본이 과다·과소 표집되어 왜곡된 조사결과를 도출할 우려

② 후보자 선출을 위한 당내경선 여론조사 등에서 조사 일정을 공개하며 참여를 독려하는 경우 지지자들의 조직적 조사 참여로 조사결과 왜곡

☞ 최소 표본 수가 500명인 지역 단위 조사에서 피조사자 선정과정이 훼손되거나 당내경선 여론조사에서 연령·당원 여부 등 거짓 응답을 유도하는 경우 왜곡 심화

나 개선방안

① <u>누구든지 선거여론조사 개시 전에 선거여론조사 결과에 영향을 미치게 하기 위하여 선거구민에게 조사 일정을 공개하는 행위 금지</u> 《신설》

구 분	요 건	고려사항
행위 주체	누구든지	(예비)후보자, 선거사무관계자, 지지자 등 다양한 주체
행위 시기	선거여론조사 개시 전	선거여론조사 개시 후에도 제한할 경우 선거운동 및 의사표현의 자유를 지나치게 제한할 우려
행위 동기	선거여론조사 결과에 영향을 미치게 하기 위하여	여론조사결과에 영향을 미치려는 의도성 있는 행위 제재
제한 범위	공표 여부 불문	당내경선 여론조사 포함 여부에 대해서는 정당 활동의 자유 보장 등을 고려하여 추가 논의

② <u>피조사자의 응답 완료 후 여론조사기관 명칭 및 전화번호 고지</u> 《개정》

㉰ 관련 법조

①② 법 제108조(여론조사의 결과공표금지 등)제5항

㉱ 참고 사항

① [조사기관 성향에 따른 조사결과 편차 발생 사례]

조사기관	표본수	조사일시	표본추출틀	조사방법	정당 지지율		
					가 정당	나 정당	격차 (가 - 나)
A 기관	1,000명	'24.5.24. ~5.25.	무선RDD	ARS	**41.2%**	30.8%	**10.4%p**
B 기관	1,001명	'24.5.25. ~5.26.	무선RDD	ARS	27.8%	**39.2%**	**-11.4%p**

※ 법 제108조제5항 제·개정 연혁

- ('97.11.14. 신설) 공표용 선거여론조사에 한정 / 명칭·주소·전화번호, 조사자 신분 공개
- ('12.02.29. 개정) 모든 선거여론조사로 적용 확대
- ('17.02.08. 개정) 조사기관 정보의 고지 시점을 질문 전으로 명시 / 명칭·전화번호만 공개

② [조사일정 사전 공개로 인한 조사결과 편차 발생 사례]

조사기관	조사일시	조사방법	후보 지지율		
			甲 후보	乙 후보	격차 (甲 - 乙)
A 기관	'23.12.29. ~12.30.	전화면접 (가상번호)	30.0%	21.0%	9.0%p
B 기관	'24.1.11. ~1.12.	무선ARS (가상번호)	24.4%	30.5%	**-6.1%p**
C 기관	'24.1.27. ~1.28.	전화면접 (가상번호)	27.0%	28.0%	-1.0%p

※ 제22대 국선에서 후보자 간 지지도 순위가 뒤바뀌거나 지지율이 크게 변동되는 등 객관성과 신뢰성이 의심되는 조사결과 다수 도출

참고2 중앙선관위 개정의견(2023.1.17.)

◎ 선거범죄 공소시효 기간 개선(§268)

현 행

선거범죄의 공소시효는 당해 선거일 후 6개월(선거일 후 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)을 경과함으로써 완성됨.

개정의견

선거범죄 공소시효를 선거일 후 1년을 경과함으로써 완성되도록 함.

제안이유

선거일에 임박하여 발생하거나 인지한 위법사항에 대한 조사·단속 및 수사가 시간에 쫓겨 부실화되는 현상을 방지하기 위하여 공소시효 제도를 최소 1년으로 연장하려는 것임.