



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈선거여론조사 실시 서면신고 의무 예외 범위 축소 등〉
■ 한병도의원 대표발의(의안번호 제2208546호)

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	3
1. 선거여론조사 실시 서면신고 의무 예외 범위 축소	3
2. 공표·보도하지 아니하는 선거여론조사 결과의 제출의무 부과	9

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 한병도의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 2. 27.
3. 회 부 일 : 2025. 2. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법은 선거여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하기 위하여 중앙선거관리위원회와 시·도선거관리위원회 선거여론조사심의위원회를 각각 설치·운영하도록 하고, 선거여론조사기관의 선거여론조사에 관한 사전신고 및 공표·보도 전 등록에 관한 사항 등을 두고 있음.

그러나 최근 선거여론조사 사전신고 면제대상에 해당하는 기관이 증가하면서 무분별하고 질적 수준이 낮은 선거여론조사가 실시되고 그 결과가 공표·보도되어 심각한 문제로 대두되고 있음. 또한, 선거여론조사를 사전에 신고한 경우에도 이를 공표·보도하지 않는 경우에는 선거여론조사 결과 공표·보도 전에 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 일정한 사항을 등록하지 않아도 되어, 선거여론조사심의위원회의 관리대상에 벗어나게 되는 문제점도 노출되고 있음.

이에, 선거여론조사 사전신고 면제대상 기관 범위 조정, 공표·보도하지 않는 선거여론조사 관리에 관한 사항 등을 규정하려는 것임.

주요내용

가. 선거여론조사를 사전에 서면신고하지 않아도 되는 기관 중에서 정기간행물사업자 및 인터넷언론사를 제외하고, 신문사업자는 일간·반일간신문을 발행하는 신문사업자로 한정함(안 제108조제3항).

나. 선거에 관한 여론조사를 신고하였으나, 공표·보도를 하지 아니하는 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 선거에 관한 여론조사의 결과를 관할 선거여론조사심의위원회에 제출하도록 하고, 위반 시 300만원 이하의 과태료에 처함(안 제108조제14항 및 제261조제6항제5호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거여론조사 실시 서면신고 의무 예외 범위 축소

개정안은 선거에 관한 여론조사를 실시하고자 할 때 서면신고 의무의 예외로 규정되어 있는 대상 중 일부를 삭제(정기간행물사업자, 인터넷언론사)하거나 축소(신문사업자)¹⁾하여 예외 범위를 줄이려는 것임.

현행	개정안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① · ② (생략) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 제외하고는 누구든지 선거에 관한 여론조사를 실시하려면 여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역 · 일시 · 방법, 전체 설문 내용 등 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사항을 여론조사 개시일 전 2일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 신고하여야 한다. 1. ~ 3. (생략) 4. 전국 또는 시 · 도를 보급지역으로 하는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 신문사업자 및 「잡지 등 정기간	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① · ② (현행과 같음) ③ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. 전국 또는 시 · 도를 보급지역으로 하는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호가목 ²⁾ 에 따른 일반일간신문을 발행하는

1) 신문(일반일간·특수일간·일반주간·특수주간신문)사업자에서 일반일간신문 사업자만으로 축소

<u>행물의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 정기간행물사업자</u> 5. (생략) 6. 제3호부터 제5호까지의 사업자가 관리·운영하는 인터넷언론사 7. 전년도 말 기준 직전 3개월 간의 일일 평균 이용자 수 10만명 이상인 인터넷언론사 ④ ~ ⑭ (생략)	<u>신문사업자</u> 5. (현행과 같음) <삭 제> <삭 제> ④ ~ ⑭ (생략)
---	---

현행법은 누구든지 선거에 관한 여론조사를 실시하려면 여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법 등을 여론조사 개시일 전 2일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 신고하도록 하고 있으나(법 제108조제3항 각호 외의 부분), 제3자로부터 여론조사를 의뢰받은 여론조사 기관·단체와 정당, 방송사업자 등의 경우에는 여론조사 신고 의무의 예외 대상으로 규정하고 있음(법 제108조제3항 각호).

- 2) 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
1. “신문”이란 정치·경제·사회·문화·산업·과학·종교·교육·체육 등 전체 분야 또는 특정 분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 같은 명칭으로 월 2회 이상 발행하는 간행물로서 다음 각 목의 것을 말한다.
 - 가. 일반일간신문: 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물
 - 나. 특수일간신문: 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정 분야(정치는 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물
 - 다. 일반주간신문: 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행하는 것을 포함한다)
 - 라. 특수주간신문: 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정 분야(정치는 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행하는 것을 포함한다)

《선거여론조사 실시 서면신고 의무의 예외 대상》

구분(§108③)	내 용
1호	제3자로부터 여론조사 의뢰받은 여론조사 기관·단체
2호	정당(창당준비위원회와 정책연구소 포함)
3호	방송사업자
4호	신문사업자(일반일간·특수일간·일반주간·특수주간신문) 및 정기간행물사업자
5호	뉴스통신사업자
6호	제3호부터 제5호까지의 사업자가 관리·운영하는 인터넷언론사
7호	전년 말 기준 직전 3개월 간 일일 평균 이용자 수 10만명 이상 인터넷언론사

그런데, 여론조사 신고 의무의 예외 조항을 악용하여 여론조사기관이 방송사업자, 신문사업자 등 언론사 및 후보자와 공모하여 실시 신고를 의도적으로 회피하는 경우가 많다는 지적이 있음.³⁾

현행법에 따르면 선거에 관한 여론조사를 실시하기 전에는 여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법 등을 신고하여야 하고 관할 선거여론조사심의위원회는 해당 신고 내용이 이 법 또는 선거여론조사기준을 충족하는지 확인하여 그 보완을 요구할 수 있는데 (법 제108조제4항),⁴⁾ 후보자가 특정 언론사 등과 공모하여 여론조사

3) 중앙일보(2024.11.28.), “여론조사 품질평가제 도입해 부실 업체 퇴출하자-선거여론조사심의위 여론조사 개선 방안”

4) 제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ④ 관할 선거여론조사심의위원회는 제3항에 따른 신고 내용이 이 법 또는 선거여론조사기준을 충족하지 못한다고 판단되는 때에는 여론조사실시 전까지 보완할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 보완요구에 이의가 있는 때에는 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 이의신청을 할 수 있다.

신고자체를 회피하는 경우에는 해당 여론조사의 조사설계(표본추출, 조사방법, 질문지 등)가 적절하게 이루어졌는지 확인받는 절차를 회피할 수 있는 것임.

중앙선거관리위원회에 따르면 최근 선거를 앞두고 이루어진 선거 여론조사의 경우 신고면제 등록건수가 전체 등록건수의 60~70%에 달하며, 신고면제 주체로는 방송사업자와 신문사업자 및 정기간행물사업자가 대다수를 차지하고 있음.

《최근 주요 공직선거에서 신고면제 등록건수 현황》

(단위: 건, 괄호 안은 %)

선거명	전체 등록 건수	신고면제 등록건수	법 §108③				
			제3호 방송사업자	제4호 신문/정간물	제5호 뉴스사업자	제6호 인터넷언론사	제7호 10만명인터넷
제22대 국선	2,531	1,524(60.2)	672(44.1)	635(41.6)	120(7.9)	30(2.0)	67(4.4)
제 8회 지선	1,895	1,319(69.6)	449(34.0)	749(56.8)	99(7.5)	12(0.9)	10(0.8)
제20대 대선	1,385	1,062(76.7)	458(43.1)	482(45.4)	54(5.1)	49(4.6)	19(1.8)

※ 주석: 전체 등록건수는 공표·보도 시 등록건수이며, 신고면제 등록건수 중 제1호(제3자 의뢰)가 없는 이유는 제3자가 제3호부터 제7호까지에 해당되어 해당 주체에 계수되기 때문이며, 제2호(정당)가 없는 이유는 정당 실시 여론조사는 공표·보도할 수 없기 때문임(법 §108⑫)

※ 자료: 중앙선거관리위원회

이에 개정안은 선거에 관한 여론조사를 실시하고자 할 때 서면신고 의무의 예외로 규정되어 있는 대상 중 일부(정기간행물사업자;4호,

인터넷언론사;6호·7호)를 삭제하거나 축소(신문사업자;4호)하여 신고 의무의 예외 범위를 축소함으로써 선거여론조사의 공정성 및 투명성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 신고 의무의 예외 대상 중 정기간행물사업자(4호)와 인터넷언론사(6호·7호)에게 신고 의무를 새롭게 부과하고, 신문사업자(4호) 중 일반일간신문과 특수일간·일반주간·특수주간신문에 차등을 두는 것이 평등의 원칙⁵⁾에 반하지는 않는지, 신고 의무의 예외 범위를 어디까지 축소하는 것이 적절한 것인지에 대해서는 논의가 필요하다고 보임.

참고로, 개정안과 유사한 취지의 이해식의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2204761호)은 서면신고 의무의 예외 대상을 모두 삭제함으로써 누구나 예외없이 선거여론조사의 조사설계 사항을 신고하도록 하고 있고, 한민수의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2207688호)은 신문사업자 및 정기간행물사업자(4호)·일일 평균 이용자 수 10만명 이상의 인터넷언론사(7호)에게 신고 의무를 새롭게 부과하도록 하고 있음.

5) [헌재 1998. 9. 30. 98헌가7등 판례집 10-2, 484, 503-504]

“헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”라고 규정하고 있다. 이러한 평등의 원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적인 근거가 없는 차별을 하여서는 아니된다는 상대적 평등을 뜻하고 따라서 합리적인 근거가 있는 차별 또는 불평등은 평등의 원칙에 반하는 것이 아니다.”

《유사 개정안의 비교》

구분 (§108③)	현 행	이해식의원안	한민수의원안	한병도의원안
1호	제3자로부터 여론조사 의뢰 받은 여론조사 기관·단체	<삭 제>		
2호	정당(창당준비위원회와 정책연구소 포함)	<삭 제>		
3호	방송사업자	<삭 제>		
4호	신문사업자(일반일간·특수일간·일반주간·특수주간신문) 및 정기간행물사업자	<삭 제>	<삭 제>	일반일간신문 사업자
5호	뉴스통신사업자	<삭 제>		
6호	제3호부터 제5호까지의 사업자가 관리·운영하는 인터넷언론사	<삭 제>		<삭 제>
7호	전년 말 기준 직전 3개월 간 일일 평균 이용자 수 10만명 이상 인터넷언론사	<삭 제>	<삭 제>	<삭 제>

한편, 중앙선거관리위원회는 사전신고 예외대상을 축소하여 선거 여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하고자 하는 취지에는 공감하나, 개정안을 입법화하는 경우 여론조사 실시 신고서의 접수·심사와 사전 심의·모니터링 업무가 크게 증가할 것으로 예상되므로 추가인력 및 예산이 반드시 수반될 필요가 있다는 입장임.

2. 공표·보도하지 아니하는 선거여론조사 결과의 제출의무 부과

개정안은 선거여론조사 실시 신고 후 여론조사를 공표·보도하지 아니하는 경우에는 해당 여론조사 결과를 선거여론조사심의위원회에 제출하도록 하고, 이를 제출하지 않는 경우에는 300만원 이하의 과태료를 부과하려는 것임.

현행	개정안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑬ (생략) <u><신설></u>	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑬ (생략) <u>⑭ 제3항에 따라 선거에 관한 여론조사를 신고하였으나, 공표·보도를 하지 아니하는 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 선거에 관한 여론조사의 결과를 관할 선거여론조사심의위원회에 제출하여야 한다.</u>
⑭ (생략)	⑮ (현행 제14항과 같음)
제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ⑤ (생략) ⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 4. (생략) <u><신설></u>	제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) <u>5. 제108조제14항을 위반하여 선거에 관한 여론조사의 결과를 제출하지 아니한 자</u>
⑦ ~ ⑫ (생략)	⑦ ~ ⑫ (현행과 같음)

현행법은 누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 공표 또는 보도하도록 하고 있으며(법 제108조제6항), 그 결과의 공표·보도 전에 해당 여론조사를 실시한 선거여론조사기관이 선거여론조사기준으로 정한 사항을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록하도록 하고 있음(법 제108조제7항).⁶⁾

그런데, 비공표용 선거여론조사의 경우에는 선거여론조사기준의 공표 및 등록 의무가 없으므로, 여론조사심의위원회의 관리·감독의 사각지대에 놓여 있다는 지적이 있음.⁷⁾

최근 불법 여론조사 의혹으로 조사받고 있는 미래한국연구소의 경우에도 다수의 비공표용 선거여론조사를 실시하면서 여론조사 결과를 왜곡 및 조작했다는 혐의를 받고 있음.⁸⁾

이에 개정안은 현재 별다른 등록 의무가 없는 공표·보도하지 아니하는 선거여론조사의 경우에도 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는

6) 제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑥누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 공표 또는 보도하여야 하며, 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관·단체는 조사설계서·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 보관하여야 한다.

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.

7) 공감신문(2024.10.30.), “비공표 여론조사 논란...투명성 확보 방안 모색”

연합뉴스(2024.10.29.), “여심위, 비공표 여론조사 관리 사각지대...신고 의무화 필요”

8) 굿모닝충청(2024.11.21.), “미래한국연구소 미등록 업체였다...분석 인원도 0명”

시사IN(2024.11.12.), “비공표 보고서 23건, 누굴 위한 여론조사였나”

바에 따라 해당 여론조사 결과를 관할 선거여론조사심의위원회에 제출하도록 하는 의무를 부과하고, 이를 위반하는 경우 300만원 이하의 과태료를 부과함으로써 비공표용 선거여론조사의 공정성 및 투명성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 내부 참고용 목적의 공표·보도하지 않는 선거여론조사에도 결과 제출의무를 부과하는 것이 정당이나 후보자, 시민단체 등의 정치활동의 자유를 지나치게 제한하는 것은 아닌지 논의할 필요가 있다고 보임.⁹⁾

또한, 개정안은 신고의무 위반에 대해 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있는데, 현행법상 과태료 부과 구간은 적게는 1백만원 이하에서 많게는 5천만원 이하로 규정되어 있으므로 해당 액수가 적정한지 검토할 필요가 있음.

헌법재판소에 따르면 과태료를 부과하고 그 액수를 정하는 것은 그 정도가 헌법상 원칙에 반하여 현저히 불합리하거나 자의적이지 않다면 입법권자의 재량에 속함.¹⁰⁾

9) “기본적으로 비공표용·비보도용 선거여론조사에 대해서는 선거의 공정성을 해하거나 선거의 결과에 미치는 영향이 사실상 크지 않으므로... (중략) 비공표용·비보도용 선거여론조사의 경우 선거여론조사 시 특정 정당 또는 후보에게 유리한 결과를 도출하기 위하여 과정을 조작하고 결과를 왜곡하려는 시도를 하려는 유인이 사실상 매우 적다고 할 수 있다. 무엇보다도 정당이나 후보자가 그러한 시도를 할 경우 잘못된 추론에 기초한 심각한 판단오류로 인해 효과적인 내부선거전략의 수립에 실패해서 실제 선거에서 패배할 확률이 높아지기 때문인 것이다.” 한국행정학회, “선거여론조사 관련 법제 개선방안 연구”, 2022년도 연구용역보고서(2022.11), pp.64-65.

10) [헌법재판소 1998.5.28. 선고 96헌바83]

“입법권자가 입법재량의 범위 내에서 행정질서벌인 과태료를 과하기로 하였다면, 다시 그 과태료의 액수를 정하는 것도 역시 그것이 의무위반행위와 그에 대한 책임이 현저하게 균형을 잃게 되고 이로 인하여 다른 행정법규 위반자와의 사이에서 헌법상의 평등의 원리에 위반하게 된다고나 그 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 일탈함으로써 헌법 제37조 제2항으로부터 파생되는 비례의 원칙 혹은 과잉금

《 현행법상 과태료 구간별 의무위반사항(법 제261조) 》

구분		의무위반사항(예시)
제1항	5천만원 이하	• 재산상의 이익을 목적으로 선거인 등을 매수하거나 이해유도하는 것을 조건으로 정당 또는 후보자에게 금품등을 요구한 경우
제2항	3천만원 이하	• 선거여론조사 공표·보도시 선거여론조사기준 함께 공표·보도 아니한 자 • 선거여론조사 공표·보도시 선거여론조사기준 등록하지 아니한 자
제3항	1천만원 이하	• 선거여론조사 사전신고의무를 위반하거나 신고내용과 다르게 여론 조사를 실시한 자
제4항	5백만원 이하	• 정당한 사유 없이 투표소의 설치 관련 협조요구에 따르지 않은 경우
제6항	3백만원 이하	• <u>방송광고, 방송연설 등과 관련된 규정을 위반한 경우</u>
제7항	2백만원 이하	• 선거에 관해 현행법이 규정하는 신고, 제출 의무를 해태한 경우
제8항	1백만원 이하	• 여론조사 기관 변경등록 신청의무를 위반한 경우

참고로, 개정안과 유사한 취지의 윤준병의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2206828호)은 공표·보도하지 아니하는 선거여론조사의 경우에도 조사설계서·표본추출·결과분석 등의 신고의무를 부과하고, 이를 위반하는 경우 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있음.

지의 원칙에 위반하는 것으로 평가되는 등 헌법재판소가 관여할 정도로 입법재량을 현저히 불합리하게 또는 자의적으로 행사한 것이라 단정할 정도로 높지 않은 한 입법재량에 속하는 문제라 할 것이다.”

《유사 개정안의 비교》

구 분	한병도의원안	윤준병의원안
의무부과 사항	중앙선거관리규칙으로 정하는 바에 따라 여론조사의 결과 제출의무 부과	중앙선거관리규칙으로 정하는 바에 따라 조사설계서·표본추출·결과분석 등의 신고의무 부과
의무위반 과태료	300만원 이하	1천만원 이하

한편, 중앙선거관리위원회는 공표 또는 보도하지 않는 선거여론조사의 결과를 제출하게 할 경우 무분별한 조사 난립을 방지하여 선거여론조사의 객관성·신뢰성 제고에 효과적일 것으로 기대되나, 공표·보도용 선거여론조사와 달리 제출 기준을 완화할 것인지, 완화한다면 얼마나 완화된 기준을 적용할 것인지 논의가 필요하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5332