



제418회국회(정기회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

■ 조경태의원 대표발의(의안번호 제2200577호)

2024. 9.

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. 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위 와 그 결과 홍보 금지 신설	6
2. 응답률이 100분의 15 미만인 선거에 관한 여론조사의 결과 공표 또는 홍보·인용·보도 금지 신설	9

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 조경태의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2024. 6. 18.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 19.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

지난 제22대 국회의원선거에서 특정 정당이나 후보자에게 유리한 여론조성을 위해 선거여론조사 결과 공표 금지기간에 선거여론조사 결과를 유권자에게 대면 홍보하여 선거운동을 한 사례가 발생하였음.

또한, 응답률이 매우 낮은 선거여론조사 결과가 공표·보도되었으나 실제 여론과는 동떨어진 경우가 많아 선거여론조사의 신뢰도가 문제가 되고 있음.

이에 선거여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보하고 공정한 선거운동이 이루어지도록 하기 위하여 선거여론조사 제도를 일부 보완하려는 것임.

주요내용

가. 누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위와 그 결과를 홍보할 수 없도록 함(안 제108조제1항 등).

나. 응답률이 100분의 15 미만인 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 홍보하거나 인용하여 보도하는 행위를 금지함(안 제108조제11항제3호 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 ① 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위와 그 결과를 공표 또는 홍보할 수 없도록 하고, ② 응답률이 100분의 15 미만인 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 홍보하거나 인용하여 보도하는 행위를 금지하려는 것임.

현행	개정안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① 누구든지 선거일 전 6일부터 選舉日의 投票마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(模擬投票나 人氣投票에 의한 경우를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 경위와 그 결과를 <u>公表하거나 인용하여 報道</u> 할 수 없다.	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>공표 또는 홍보하거나</u> ----- -----.
② ~ ⑩ (생략)	② ~ ⑩ (현행과 같음)
⑪ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.	⑪ ----- -----.
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
<신설>	3. <u>응답률이 100분의 15 미만인 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 홍보하거나 인용하여 보도하는 행위</u>

⑫ ~ ⑭ (생 략)

제256조(각종제한규정위반죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

1. ~ 4. (생 략)

5. 제108조제5항을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제9항에 따른 요구를 받고 거짓의 자료를 제출한 자, 같은 조 제11항제1호를 위반하여 지시·권유·유도한 자, 같은 항 제2호를 위반하여 여론조사에 응답하거나 이를 지시·권유·유도한 자 또는 같은 조 제12항을 위반하여 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표·보도한 자

② (생 략)

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 2年 이하의 懲役 또는 400萬원 이하의 罰金에 處한다.

1. 選舉運動과 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 者

가. ~ 타. (생 략)

파. 제108조제1항을 위반하여 여론조사의 경위와 그 결과를

⑫ ~ ⑭ (현행과 같음)

제256조(각종제한규정위반죄) ① --

-----.

1. ~ 4. (현행과 같음)

5. -----

----같은 항 제2호를 위반하여 여론조사에 응답하거나 이를 지시·권유·유도한 자, 같은 항 제3호를 위반하여 응답률이 100분의 15 미만인 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 홍보하거나 인용하여 보도한자-----

② (현행과 같음)

③ -----

--.

1. -----

가. ~ 타. (현행과 같음)

파. -----
-----공

공표 또는 인용하여 보도한
자, 같은 조 제2항을 위반하
여 여론조사를 한 자, 같은
조 제6항을 위반하여 여론조
사와 관련 있는 자료일체를
해당 선거의 선거일 후 6개
월까지 보관하지 아니한 자,
같은 조 제9항을 위반하여
정당한 사유 없이 여론조사
와 관련된 자료를 제출하지
아니한 자 또는 같은 조 제1
0항을 위반하여 여론조사를
한 자

하. ~ 너. (생략)

2. ~ 4. (생략)

④ . ⑤ (생략)

표 또는 홍보하거나-----

하. ~ 너. (현행과 같음)

2. ~ 4. (현행과 같음)

④ . ⑤ (현행과 같음)

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부
터 시행한다.

제2조(여론조사 결과의 공표·홍보
또는 보도 금지에 관한 적용례) 제
108조제11항제3호의 개정규정은
이 법 시행 이후 선거에 관한 여
론조사를 실시한 선거여론조사부
터 적용한다.

1. 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위 와 그 결과 홍보 금지 신설

현행법은 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지(이하 “여론조사 공표금지기간”이라 함) 선거에 관한 여론조사의 경위와 결과 등을 공표하거나 인용하여 보도할 수 없도록 하고 있으며, 이를 위반한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음.

그런데, 이러한 선거여론조사 결과 공표 금지기간에 선거여론조사 결과를 공표하는 대신 유권자에게 대면 홍보하여 선거운동을 하는 행위가 발생하고 있으나, 제한할 수 있는 규정이 없어 이에 대한 해결이 필요하다는 지적이 제기되고 있음.

개정안은 여론조사 공표금지기간 내 여론조사의 경위와 결과를 “공표”하거나 “인용하여 보도”하는 행위 외에, “홍보”하는 것도 금지하고, 이를 위반한 경우 처벌하려는 것임.

이는 각종 공직선거에서 이루어지는 여론조사 결과를 홍보하는 행위가 유권자의 후보자선택에 영향을 미친다는 점에서 선거일로부터 일정한 기간을 두고 여론조사의 결과를 선거운동 과정에서 홍보하지 못하

게 하기 위한 취지로 이해됨.¹⁾

다만, 개정안 심사와 관련해서는 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있다고 보임.

첫째, 개정안의 입법화와 무관하게 여론조사 결과를 이용한 홍보 행위에 대한 제재 실효성이 미미할 수 있어 이에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

현행법은 여론조사 공표금지기간 전에 공표된 여론조사 경위나 결과를 인용보도하거나, 여론조사 공표금지기간 전에 조사한 것임을 명시하여 공표하는 것을 제한하는 것은 아니라는 점을 감안할 때,²⁾

개정안의 입법화에 따라 여론조사 공표금지기간 내 여론조사 경위 및 결과에 대한 홍보를 금지하더라도, 현실적으로 여론조사 공표금지기간 전에 조사한 것임을 명시하고 홍보하는 것 또한 공표 및 보도와 같이 금지되지 않을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다고 보임.

1) 이와 관련하여, 헌법재판소는 “선거에 관한 여론조사는 그 결과가 공표되면, 투표자로 하여금 승산이 있는 쪽으로 가담하도록 만드는 이른바 밴드왜곤효과(Bandwagon Effect)나 이와 반대로 불리한 편을 동정하여 열세에 놓여 있는 쪽으로 기울게 하는 이른바 열세자효과(Underdog Effect)를 나타낼 수 있다는 것이다. 여론조사결과의 공표가 선거에 미치는 효과는 각각의 경우마다 여러 요인에 의하여 달라질 수 있다고 할 것이나, 그 공표가 유권자의 의사에 영향을 미치고 선거일에 가까와질수록 그 영향이 더욱 커진다는 사실은 부인할 수 없을 것이다. 그렇다면 가사 여론조사가 공정하고 정확하게 실시된다고 하더라도 여론조사의 결과를 공표하는 것은 유권자의 의사에 영향을 주어 국민의 진의와 다른 선거 결과가 나올 수 있으므로, 선거의 본래의 취지를 살릴 수 없게 될 가능성도 없지 아니할 것이다”라고 판시한 바 있음(전원재판부 1995. 7. 21. 92헌마177,199(병합))

2) 이용복, 「선거법강의」, 박영사, 2021.2.26., pp521-522,

둘째, 개정안이 금지하고자 하는 여론조사 경위 및 결과에 대한 홍보가 현행법에 따라 금지되는 공표와 명확하게 구분되는 행위인지에 대한 논의가 필요하다고 보임.

이와 관련하여 표준국어대사전에 따르면 공표는 ‘여러 사람에게 널리 드러내어 알림’이고 홍보는 ‘널리 알림’으로 되어 있는 바, 여론조사 경위나 결과를 “홍보”하는 것에 “공표”가 포함된다고 해석될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것임.

참고로, 최근 5개년 간 있었던 선거에서 여론조사 공표금지 의무를 위반하여 중앙선거위원회가 조치한 사례는 총 2건임.

<여론조사 공표금지의무 위반에 따른 조치 사례3)>

연번	선거명	조치사유	조치결과
1	제20대 대선	여론조사 결과공표금지 기간 중 자신이 운영하는 네이버밴드에 금지기간 전 조사한 것임을 명시하지 않고 후보자 지지도 결과 공표	준수 촉구
2	제8회 지선	여론조사 결과공표금지 기간 중 자신이 운영하는 유튜브 방송에서 금지기간 전 조사한 것임을 명시하지 않고 후보자 지지도 결과 공표	경고

※ 자료 : 중앙선거관리위원회

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 ‘공표’란 그 수단이나 방법

3) 최근 5개년(2020~2024년) 선거 통계이며, 중앙선거관리위원회에 의하면 제21·22대 총선의 경우 조치한 사례가 없음

여하를 불문하고 불특정 또는 다수인에게 어떠한 사실을 알리는 것을 의미하고, ‘홍보’란 널리 알린다는 의미로 중첩되는 점이 있으나, 홍보는 특정인에게도 수행될 수 있는 점을 고려할 때 제한 행위에 추가할 경우 표현의 자유를 과도하게 제한할 수 있는 점을 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

2. 응답률이 100분의 15 미만인 선거에 관한 여론조사의 결과 공표 또는 홍보·인용·보도 금지 신설

여론조사는 기본적으로 조사에 참여한 소수의 응답자들의 답변을 통해 전체 여론을 파악할 수 있다는 가정에 기초하고 있음. 이러한 가정이 충족되려면 대표성 있는 표본추출틀에서 무작위로 표본을 추출해야 하고, 추출된 응답자 모두가 조사에 참여할 필요가 있음.

그러나 실제 여론조사에서는 여론조사에 대한 피로감, 스팸·텔레마케팅 오인, ARS조사 보편화 등으로 인해 여론조사에 응답하지 않는 무응답사례가 빈번하며 이로 인해 응답률이 낮게 나타날 수 있음.

응답률이란 해당 선거여론조사에서 접촉된 응답 적격 대상자 중 응답이 완료된 비율을 말하며, 「선거여론조사기준」 제2조제7호에 따르면 아래의 산정식에 따라 산출함.

$$\text{응답률}(\%) = \frac{I}{I+R} \times 100$$

I : 접촉 후 응답 완료 사례수

R : 접촉 후 거절 또는 중도이탈 사례수

여론조사에 응답하지 않은 표본은 다른 표본으로 대체될 수밖에 없고, 해당 과정에서 표본의 대표성이 훼손될 가능성이 있음. 또한 응답률이 낮을수록 표본의 대체빈도가 증가하므로 응답률이 낮은 여론조사에 대한 규제 필요성이 제기되고 있음.

개정안 또한 응답률이 15% 미만인 선거여론조사는 공표를 금지함으로써, 소수의 의견이 전체를 대변하는 것으로 여론조사 결과가 보도되어 유권자들이 지지 후보를 결정하는데 부정확한 정보가 제공되는 것을 방지하고자 하는 취지로 보임.

중앙선거관리위원회의 설명에 따르면 응답률 15% 미만의 여론조사 비율은 제21대 국회의원선거 79.3 %, 제20대 대통령선거 73.9%, 제8회 전국동시지방선거 10.4%, 제22대 국회의원선거 84.7%로 나타났음.

<최근 5개년(2020~2024) 선거별 여론조사 응답률 현황>

(단위 : %)

구분	21대 총선	20대 대선	8회 지선	22대 총선
15% 미만	79.3	73.9	78.0	84.7
15% 이상	20.7	26.1	22.0	15.3

※ 자료 : 중앙선거관리위원회

한편, 낮은 응답률은 무응답으로 인한 편향이 발생할 개연성을 높이지만, 실제 편향의 발생여부는 경험적으로 검증될 필요가 있고, 미국여론조사협회(AAPOR)의 경우 응답률과 여론조사의 질을 직접적으로 연계시킬 수 없다고 밝힌 바 있으며, 응답률뿐만 아니라 어떠한 방식을 통하여 응답률이 계산되었는지, 그리고 조사의 질을 반영할 수 있는 정보들을 정확하게 제시하는 것이 중요하다고 지적한 바 있음.⁴⁾

또한, 응답 완료 사례수가 증가하여 응답률이 높을수록 신뢰성이 높아질 것이라고 볼 수 있으나 이러한 응답률에 대해서도 응답률이 낮은 것만 가지고 정확도가 떨어진다고 단정하기 어렵다는 의견 등도 제시되고 있음.⁵⁾

따라서 개정안에 대하여는 우리나라의 선거여론조사 수행 환경에서 응답률과 여론조사의 편향성 사이의 관계에 대한 연구·검토 결과를 토대로 논의가 이루어질 필요가 있을 것으로 보임.

아울러, 국내 선거여론조사의 낮은 응답률에 대한 비판이 지속적으로 제기되고 있고, 응답률이 높아질수록 응답자와 무응답자간 차이가 줄어들어 표본의 대표성 확보에는 도움이 될 수 있을 것이므로, 개정안과는 별론으로 중앙선거관리위원회에서 선거여론조사의 응답률을 높

4) 「선거여론조사기준 개정방안 연구」, 2021년도 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역보고서

5) 정재립, “응답률 8%, 9%…여론조사 얼마나 믿어야 하나” 노컷뉴스, 2022년 2월 8일

<https://www.nocutnews.co.kr/news/5702403>

일 수 있는 방안을 지속적으로 모색할 필요가 있다고 보임.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 여론조사 응답률의 최저기준을 설정하면 여론조사의 신뢰성 제고 및 공정성 확보의 장점이 있으나 현실적으로 전화 등을 이용한 여론조사의 응답률이 높지 않은 점, 응답률과 여론조사 신뢰도와의 관계는 전문가들 간의 견해차가 존재하고 학계, 언론 등 의견수렴 결과 조사환경, 선거환경 등의 영향도 있어 공표·보도용 여론조사의 최소 응답률의 일률적 제한은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343