제433회국회(임시회)
제4차 정치개혁특별위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

<선거여론조사 실시 서면신고 의무 예외 범위 축소>
▣ 양부남의원 대표발의(의안번호 제2208908호)

2026. 3.

정치개혁특별위원회

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 : 양부남의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2025. 3. 13.

3. 회 부 일 : 2025. 3. 14.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법에 방송사업자 등 언론사는 선거에 관한 여론조사 실시 신고 제외대상으로 규정되어 있어, 선거여론조사기관이 언론사와 공모하여실시 신고를 의도적으로 회피하는 경우에는 규제가 불가능함.

이에, 선거에 관한 여론조사 실시 신고 제외 대상을 축소하여 선거여론조사에 대한 관리·감독을 강화하려는 것임.

주요내용

선거에 관한 여론조사 실시 신고의 제외 대상에서 방송사업자, 신문사업자 등 언론사를 삭제함(안 제108조제3항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 선거에 관한 여론조사를 실시하고자 할 때 서면신고 의무의 예외로 규정되어 있는 대상 중 일부를(방송사업자, 신문사업자, 정기간행물사업자 등) 삭제하려는 것임.

현 행	개 정 안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ①·② (생 략) 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.·2. (생 략)[1] 3. 「방송법」 제2조(용어의 정의)에 따른 방송사업자 4. 전국 또는 시·도를 보급지역으로 하는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 신문사업자 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 정기간행물사업	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ①·② (현행과 같음) ③ ----------. 1.·2. (현행과 같음) <삭 제> <삭 제>

자	
5. 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 뉴스통신사업자	<삭 제>
6. 제3호부터 제5호까지의 사업자가 관리·운영하는 인터넷언론사	<삭 제>
7. 전년도 말 기준 직전 3개월 간의 일일 평균 이용자 수 10만명 이상인 인터넷언론사	<삭 제>
④ ~ ⑭ (생 략)	④ ~ ⑭ (현행과 같음)

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).

1) 1. 제3자로부터 여론조사를 의뢰받은 여론조사 기관·단체(제3자의 의뢰 없이 직접 하는 경우는 제외한다)
2. 정당[창당준비위원회와 「정당법」 제38조(정책연구소의 설치·운영)에 따른 정책연구소를 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.[2)]

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),[3)] 후보자가 특정 언론사 등과 공모하여 여론조사 신고자체를 회피하는 경우에는 해당 여론조사의 조사설계(표본추출, 조사방법, 질문지 등)가 적절하게 이루어졌는지 확인받는 절차를 회

2) 중앙일보(2024.11.28.), "여론조사 품질평가제 도입해 부실 업체 퇴출하자-선거여론조사심의위 여론조사 개선 방안"

3) **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.

피할 수 있는 것임.

중앙선거관리위원회에 따르면 최근 선거를 앞두고 이루어진 선거여론조사의 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(제3호부터 제7호)를 삭제하여 신고 의무의 예외 범위를 축소함으로써 선거여론조사의 공정성 및 투명성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 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·한병도의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2207688호, 제2208546호)은 일부 사업자에 대해서만 신고 의무를 새롭게 부과하고 있음.

《유사 개정안의 비교》

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

한편, 중앙선거관리위원회는 사전신고 예외대상을 축소하여 선거여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하고자 하는 취지에는 공감하나, 개정안을 입법화하는 경우 여론조사실시 신고서의 접수·심사와 사전심의·모니터링 업무가 크게 증가할 것으로 예상되므로 추가인력 및 예산이 반드시 수반될 필요가 있다는 입장임.

참고로, 국회예산정책처의 비용추계에 따르면 개정안과 같이 선거여론조사 사전신고 면제 범위를 축소하여 관련 공무원을 증원할 경우,[4] 향후 5년 간 총 29억 7,200만원, 연평균 5억 9,400만원 추가재정소요가 발생할 것으로 추정됨.

《 2027년~2031년 개정안에 따른 추가재정소요》

(단위: 백만원)

구 분	2027	2028	2029	2030	2031	합 계	연평균
사전신고 면제 대상기관 축소 (안 제108조제3항)	595	572	587	602	616	2,972	594

※ 주석: 개정안에 따라 업무가 증가할 것으로 예상되어 7명(중앙선관위 자료)의 공무원을 증원하는 것으로 가정하여 추계한 결과로 실제 추가재정소요는 달라질 수 있음

※ 자료: 국회예산정책처 비용추계서

문 의 처
02)6788-5332

4) 중앙선거관리위원회에 따르면 현행법에 따른 사전신고는 2,572건이며 개정안에 따르면 사전신고 건수가 4,096건으로 증가할 것으로 예상됨. 비용추계는 7명의 공무원을 증원하는 것으로 가정함.