



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈재정신청의 대상에 선거여론조사 관련 죄 추가〉

■ 한병도의원 대표발의(의안번호 제2209849호)

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 : 한병도의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 4. 15.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 16.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 매수 및 이해유도죄 등 중대 선거범죄에 관한 검사의 불기소처분에 대하여 그 당부에 관한 재정을 법원에 신청할 수 있도록 하고 형사소송법의 관계 규정을 적용하고 있음.

그런데 최근 선거여론조사 결과를 왜곡·공표하는 등 선거에 미치는 영향이 큰 선거여론조사와 관련한 범죄가 재정신청 대상에 포함되지 않아 검사의 불기소처분에 대한 대응이 이루어지지 못하고 있다는 문제가 제기되고 있음.

이에 선거여론조사 결과를 왜곡하여 공표·보도하는 행위, 선거여론조사 시 조사대상의 전계층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정하지 않거나 특정 정당 또는 후보자에게 편향되도록 하는 어휘나 문장을 사용하여 질문하는 행위 등 선거에 미치는 영향이 큰 주요 선거여론조사 범죄를 재정신청 대상에 포함하도록 하여 선거여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하려는 것임(안 제273조제1항 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 현행 재정신청의 대상에 ① 선거여론조사결과의 왜곡·공표 금지를 위반한 죄(제252조제2항)와 ② 선거여론조사를 할 때 지켜야 할 사항을 위반하여 여론조사를 한 죄(제256조제1항제5호)를 추가하려는 것임.

현행	개정안
第273條(裁定申請) ① 제230조부터 제234조까지, 제237조부터 제239조까지, 제248조부터 제250조까지, 제255조 제1항제1호·제2호·제10호·제11호 및 제3항·제5항, 제257조 또는 제258조의 죄에 대하여 고발을 한 후보자와 정당(중앙당에 한한다) 및 해당 선거관리위원회는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다. ② ~ ④ (생략)	第273條(裁定申請) ① ----- ----- -----제252조제2항, 제255조 제1항제1호·제2호·제10호·제11호 ----- 제256조제1항제5호(제108조제5항을 위반하여 여론조사를 한 자의 경우 해당 조사대상의 전계층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정하지 않거나 같은 항 제1호 또는 제2호를 위반한 자에 한한다), 제257조---. ② ~ ④ (현행과 같음)

현행법은 주요 선거범죄¹⁾에 대하여 고발을 한 후보자와 정당 및 선거관리위원회가 해당 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있도록 하고 있음.

《 재정신청을 허용하는 주요 선거범죄 (14개 유형) 》

구 분	내 용		
제230조부터 제234조까지	1	§230	매수 및 이해유도죄
	2	§231	재산상의 이익목적의 매수 및 이해유도죄
	3	§232	후보자에 대한 매수 및 이해유도죄
	4	§233	당선인에 대한 매수 및 이해유도죄
	5	§234	당선무효유도죄
제237조부터 제239조까지	6	§237	선거의 자유방해죄
	7	§238	군인에 의한 선거자유방해죄
	8	§239	직권남용에 의한 선거의 자유방해죄
제248조부터 제250조까지	9	§248	사위투표죄
	10	§249	투표위조 또는 증감죄
	11	§250	허위사실공표죄
제255조 (부정선거 운동죄) ①1,2,10,11 ③, ⑤, ⑥	12	①1.	선거운동할 수 없는 자 위반해 당내경선운동한 자
		①2.	선거운동할 수 없는 자 위반해 선거운동 한 자 등
		①10.	공무원 등의 선거운동 영향 행위 금지 위반한 자 등
		①11.	단체의 선거운동금지 위반해 선거운동 한 자 등
		③	공무원 지위이용해 당내경선운동한 자 등
		⑤	딥페이크영상 이용한 선거운동 금지 위반한 자
		⑥	공무원 등의 선거관계 등 금지 위반한 자
제257조	13		기부행위의 금지제한 등 위반죄
제258조	14		선거비용부정지출 등 죄

1) 제230조부터 제234조까지, 제237조부터 제239조까지, 제255조제1항제1호 등, 제257조, 제258조

재정신청제도란 검사의 불기소처분에 불복하는 고소인 등의 신청에 대하여 법원이 이를 심리하여 공소제기 여부를 결정하는 절차를 의미함. 즉, 법원으로 하여금 검사의 불기소처분을 규제할 수 있도록 한 것임.²⁾

검사의 부당한 불기소처분에 대한 불복방법으로서 재정신청제도는 처음에는 「형사소송법」³⁾에만 규정되었다가, 「공직선거법」, 「5·18 민주화운동 등에 관한 특별법」⁴⁾ 상의 범죄 등으로 그 범위가 확대되어져 가고 있음.⁵⁾

그런데, 최근 여론조사의 객관성 및 신뢰성에 대한 문제제기가 크게 대두되고 있음에도 불구하고,⁶⁾ 선거에 미치는 영향이 큰 선거여론

2) 이상한, “피해자참여권 보장을 통한 재정신청제도의 활성화 방안”, 법학연구 27권4호(2019), pp.263-264

3) 「형사소송법」 제260조(재정신청) ①고소권자로서 고소를 한 자(「형법」 제123조부터 제126조까지의 죄에 대하여는 고발을 한 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원(이하 “관할 고등법원”이라 한다)에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다. 다만, 「형법」 제126조의 죄에 대하여는 피공표자의 명시한 의사에 반하여 재정을 신청할 수 없다

4) 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 제3조(재정신청에 관한 특례) ① 제2조의 죄에 대하여 고소 또는 고발을 한 자가 검사 또는 군검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 경우에는 그 검사 소속의 고등검찰청이나 그 군검사 소속의 고등검찰부에 대응하는 고등법원에 그 당부(當否)에 관한 재정(裁定)을 신청할 수 있다. 법률 제5029호 5·18민주화운동등에관한특별법 시행 전에 제2조의 죄에 대하여 공소를 제기하지 아니하기로 결정된 사건의 경우에도 또한 같다.

5) 일제강점기를 통해 경찰과 검찰에 의한 인권침해를 뼈저리게 경험한 우리나라 입법자는 공소제기의 기본원칙으로 기소독점주의와 기소편의주의를 채택하면서, 그 폐단을 방지하기 위한 안전판으로 재정신청제도를 채택하였음. 특히, 재정신청제도는 1953년 국회에 제출된 법전편찬위원회의 초안에는 규정되어 있지 않았던 것을 국회 법제사법위원회의 수정과정에서 도입되어 국회를 통과하였으나, 검찰권 행사에 법원의 통제가 가해질 것을 우려한 정부에 의해 거부되어 다시 국회의 재의결을 거치는 우여곡절을 겪은 끝에 도입된 것임. (중략) 그러나, 유신헌정은 검사의 불기소처분에 대한 법원의 통제를 배제하고 검찰권을 강화하기 위하여 1973년 형사소송법을 개정하여 재정신청의 범위를 형법상 직권남용죄 등으로 축소하였으며, 그 이후 1987년까지 한 건의 심판결정도 없을 정도로 재정신청제도는 그 의미를 거의 상실하게 됨. 그러다 1987년의 부친경찰서 성고문사건을 계기로 재정신청제도는 다시 활기를 되찾기 시작하였고, 그 이후 공직선거및선거부정방지법, 행정질서파괴범죄의공소시효등에관한특별법, 5·18민주화운동등에관한특별법상의 범죄 등으로 재정신청의 범위가 다소 확대되는 과정에 있음.

(출처: 김태명, “재정신청제도의 의의와 범위의 확대, 형사법연구 21권(2004), pp.334-335.)

조사와 관련한 범죄가 재정신청 대상⁷⁾에 포함되어 있지 않다는 문제가 있음.

이에 개정안은 현행 재정신청의 대상에 ① 선거여론조사결과의 왜곡·공표 금지를 위반한 죄(제252조제2항⁸⁾)와 ② 선거여론조사를 할 때 지켜야 할 사항을 위반하여 여론조사를 한 죄(제256조제1항제5호⁹⁾)를 추가하려는 것으로 선거여론조사와 관련된 범죄에 대해서도 검찰의 자의적 기소권 행사를 통제하고, 선거여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하는데 도움이 될 것으로 기대됨.

6) 미디어웍(2024.1.9.), “총선 앞두고 여론조사기관 신뢰도 문제 없나”

부산일보(2023.8.17.), “공정, 객관성 상실한 여론조사”

7) 3페이지 표(재정신청을 허용하는 주요 선거범죄) 참조

8) 제252조(방송·신문 등 부정이용죄) ② 제96조제1항을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 300만원 이상 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

제96조(허위논평·보도 등 금지) ① 누구든지 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없다.

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

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

제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑤누구든지 선거에 관한 여론조사를 하는 경우에는 피조사자에게 질문을 하기 전에 여론조사 기관·단체의 명칭과 전화번호를 밝혀야 하고, 해당 조사대상의 전체층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정하여야 하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 특정 정당 또는 후보자에게 편향되도록 하는 어휘나 문장을 사용하여 질문하는 행위
2. 피조사자에게 응답을 강요하거나 조사자의 의도에 따라 응답을 유도하는 방법으로 질문하거나, 피조사자의 의사를 왜곡하는 행위
3. 오락 기타 사행성을 조장할 수 있는 방법으로 조사하거나 제13항에 따라 제공할 수 있는 전화요금 할인 혜택을 초과하여 제공하는 행위
4. 피조사자의 성명이나 성명을 유추할 수 있는 내용을 공개하는 행위

《 개정안에서 추가하는 재정신청 대상 》

구 분	내 용
§252②	• 선거여론조사결과 왜곡 공표·보도(§96①)
§256①5. (§108⑤ 위반은 표본대표성 미 확보와 같은 항 제1호제2호 위반에 한함)	• 표본의 대표성 미확보, 편향된 질문 사용(1호), 응답 강요·유도(2호) (§108⑤) • 여론조사와 관련된 자료제출 요구를 받고 거짓의 자료를 제출(§108⑨) • 당내경선 여론조사 시 성별·연령 등 거짓 응답 지시·권유·유도(§108⑪1) • 착신전환 등 조치 통한 동일인 두 차례 이상 응답 및 지시·권유·유도(§108⑪2) • 정당·후보자가 실시한 선거여론조사 결과 공표(§108⑫)

다만, 개정안에서 재정신청의 대상으로 추가한 것 외에도 재정신청의 대상으로 추가하지 않은 선거여론조사와 관계된 죄도 일부 존재하므로, 재정신청 대상의 범위를 어디까지 설정하는 것이 적절한지 여부에 대해서는 논의가 필요하다고 보임.

《 개정안에는 제외된 선거여론조사 관련 범죄 》

구 분	내 용
§252①	• 선거에 관한 허위사실 보도, 사실 왜곡 보도·논평(§96②)
§256①5.	• 오락 기타 사행성 조장 방법으로 조사(§108⑤3호) • 피조사자의 성명이나 성명유추 가능 내용 공개(§108⑤4호)
§256③1. 파목	• 여론조사 결과공표금지 위반해 결과 공표 또는 인용 보도(§108①) • 일정 기간 후보자·정당 명의 여론조사 금지 위반(§108②) • 여론조사 관련 자료 보관의무 위반(§108⑥) • 여론조사 관련 자료제출 요구받고 정당한 사유없이 미제출(§108⑨) • 야간에 전화이용 여론조사 금지의무 위반(§108⑩)

참고로, 헌법재판소는 특정 선거범죄에 대해서만 재정신청을 허용하는 것이 재판청구권을 침해한다는 이유로 낸 위헌소원에서 “입법자가 범죄의 중대성과 발생빈도 등을 감안하여 공직선거법상 재정신청 대상이 되는 선거범죄를 14개 유형으로 제한한 것이 입법재량의 범위를 넘어선 것이라고 볼 수 없다”고 판시한 바 있음.¹⁰⁾

한편, 중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 선거여론조사 관련 범죄에 대한 재정신청제도를 도입함으로써 검사의 불기소처분에 대한 대응 수단을 마련하고, 선거여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다는 입장이며, 개정안과 유사한 내용의 개정의견을 2021년 5월 제출한 바 있음.¹¹⁾

문 의 처
02)6788-5332

10) [헌법재판소 2015.2.26. 선고 2014헌바181]

“공직선거법 제273조 제1항은 고발을 한 후보자 등에게만 재정신청권을 주면서 재정신청을 할 수 있는 선거범죄의 종류도 제한하고 있다. 공직선거법상 선거범죄는 제230조부터 제259조까지 모두 28개 유형이 규정되어 있는데 그 중 14개 선거범죄에 대하여만 공직선거법에 따른 재정신청을 허용하고 있다. 공직선거법상 재정신청이 허용되는 14개 선거범죄는 발생 빈도가 높고 선거의 자유와 공정성에 중대한 위해를 가할 우려가 높은 선거범죄들이다. 이 사건에서 문제 되고 있는 공직선거법 제243조 위반죄는 선거가 종료된 뒤 개표 절차에서 이루어지는 선거범죄로서 고소인이 아닌 고발인에게만 재정신청을 허용하지 않고 있다. 다만, 이 유형 선거범죄에 대한 고발인은 검사의 불기소처분에 대하여 검찰청법상의 항고나 재항고를 통하여 그 권리를 구제받을 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 입법자가 범죄의 중대성과 발생빈도 등을 감안하여 공직선거법상 재정신청 대상이 되는 선거범죄를 14개 유형으로 제한한 것이 입법재량의 범위를 넘어선 것이라고 볼 수 없고, 공직선거법 제243조 위반죄를 공직선거법상의 재정신청 대상에서 제외한 것이 입법형성권을 남용한 것이라고 볼 수도 없다.”

11) 참고자료(p.8) 참조

참고**중앙선관위 개정의견(2021.5.28.)****○ 선거여론조사범죄의 재정신청 대상 포함 [§ 273]****현 행**

선거여론조사 관련 범죄는 재정신청 대상이 아님.

개정의견

선거여론조사결과 왜곡 공표 등 선거에 미치는 영향이 큰
주요 범죄들을 재정신청 대상에 포함함.

재정신청 대상에 포함할 선거여론조사범죄	
• 선거여론조사결과 왜곡 공표·보도(§96①)	벌칙 §252②
• 표본의 대표성 미확보(§108⑤) • 특정 정당 또는 후보자에게 편향된 질문 사용(§108⑤1) • 응답강요·유도 등 피조사자 의사 왜곡(§108⑤2) • 당내경선을 위한 여론조사 시 성별·연령 등 거짓 응답 지시·권유·유도(§108⑪1) • 착신전환 등의 조치를 통한 동일인의 두 차례 이상 응답 및 지시·권유·유도(§108⑪2) • 정당·후보자가 실시한 선거여론조사 결과 공표(§108⑫)	벌칙 §256①5

제안이유

선거에 중대한 영향을 미치는 선거여론조사 관련 범죄에 대한 재정신청
제도를 도입하여 검사의 불기소 처분에 대한 대응 수단을 마련하고
선거여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하려는 것임.