제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

<선거여론조사기관 재등록 금지 기간 확대 등>

▣ 이해식의원 대표발의(의안번호 제2207526호)

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 ····· 4

1. 선거여론조사기관 재등록 금지 기간 확대 ····· 4

2. 선거여론조사기관에 대한 영업정지 처분 신설 ····· 8

3. 선거여론조사 실시 서면신고 의무 예외 삭제 ····· 10

4. 특정 시간대에 한정한 여론조사 실시 금지 ····· 15

5. 선거여론조사결과 공표·보도 12시간 전 등록 의무 부과 ····· 18

6. 공표·보도 목적으로 휴대전화를 이용한 선거여론조사 시 휴대전화 번호 또는 가상번호 사용의무 부과 ····· 22

7. 전화를 이용한 선거여론조사시 목적과 무관히 가상번호 사용 ···· 30

[참고] 중앙선관위 공직선거법 개정의견(2016.6.) ····· 33

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이해식의원 등 14인

2. 제 안 일 : 2025. 1. 15.

3. 회 부 일 : 2024. 1. 16.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

2024년 22대 국회의원선거 기간 동안 59개 기관이 1,537건의 여론조사를 선거관리위원회에 등록했고, 전체 여론조사의 6.8%인 127건이 여론조사결과 왜곡·조작, 미등록 여론조사 공표 등 기준을 위반해 선관위로부터 고발, 과태료, 경고 등의 처분을 받았음.

특히 명태균이라는 자가 2021년 서울시장 재보궐선거부터 국민의힘 당대표선거, 대통령선거, 재보궐선거, 전국지방선거, 22대 국회의원 선거까지 여론조사 규제의 허점을 악용해 비공표조사를 통해 사전에 표본을 추출하고, 조사결과 데이터를 조작하는 등 여론을 왜곡시켜 선거관리를 혼탁하게 한 정황이 드러나 충격을 주고 있음.

특정한 결과를 만들기 위해 오염된 데이터를 활용하거나, 불공정한 방법으로 조사한 선거여론조사는 여론을 왜곡하여 선거결과에 영향을 줄 수 있고 나아가 정치적 소모전과 정치혐오를 부추켜 민주질서를

어지럽히는 결과를 낳게 됨.

SNS와 뉴미디어의 발달로 선거여론조사의 영향력과 수요가 커지면서 '떴다방'식 조사업체가 난립하고 여론조작형 선거여론조사에 대한 유혹도 높아지고 있으나, 현재의 법적 규제만으로 이를 효과적으로 차단하지 못하고 있음.

이에 선거여론조사 실시 전 사전등록 기준을 강화하여 오염된 조사결과의 공표, 유통을 최소화하고자 함. 공표용 여론조사의 경우 선관위가 조사대상 표본을 제공하도록 하고, 비공표용 조사에도 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있도록 하여 조작의 가능성을 차단하고자 함. 또한 여론조사기준을 어기고 불공정, 여론조작형 조사를 실시한 기관에 대한 제재를 강화하여 선거여론조사기관의 위법 소지를 줄이고자 함.

주요내용

가. 선거에 관한 여론조사기관의 등록취소 기간을 1년에서 2년으로 연장함(안 제8조의9제5항 각 호 외의 부분 후단).

나. 관할 선거여론조사심의위원회는 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 2회 이상 선고받은 벌금형의 벌금액의 합계가 100만원을 넘거나 2회 이상 부과받은 과태료의 합계가 1천만원을 넘는 경우(1회 부과금액이 1천만원을 넘는 경우를 포함)에는 6개월에서 1년의 범위에서 영업의 정지를 명하도록 함(안 제8조의9제6항 신설).

다. 선거여론조사 실시 서면신고 제외대상을 삭제함(안 제108조제3항).

라. 오전, 오후, 야간 등 특정 시간대에만 조사하여 특정 계층의 피조사자가 많이 포함되거나 포함되지 않도록 하는 행위를 금지함(안 제108조제5항제5호 신설).

마. 선거에 관한 여론조사를 공표 보도하려는 때에 선거여론조사기준으로 정한 사항을 중앙선거여론조사심의위원회에 등록하는 시기를 '공표ㆍ보도전'에서 '공표ㆍ보도 12시간 전'으로 변경함(안 제108조제7항).

바. 누구든지 공표 또는 보도를 목적으로 휴대전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 하려는 때에는 관할 선거여론조사심의위원회에 여론조사 대상자의 휴대전화 번호의 제공을 요청하여야 하고, 관한 선거여론조사심의위원회로부터 제공받은 번호로만 선거에 관한 여론조사를 실시하도록 하되, 선거여론조사기관이 휴대전화 가상번호를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 하는 경우는 제외함(안 제108조제14항부터 제16항까지 신설).

사. 선거여론조사기관이 (공표, 비공표 여부와 상관없이) 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있도록 함(안 제108조의2제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거여론조사기관 재등록 금지 기간 확대

개정안은 선거여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받아 등록이 취소된 경우(제3호) 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)[1] 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)[2]	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ----------. ----------2년----------. 1. ~ 3. (현행과 같음)

1) **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 제1항에 따른 등록신청을 받은 관할 선거여론조사심의위원회는 그 신청을 접수한 날부터 7일 이내에 등록을 수리하고 등록증을 교부하여야 한다.
③ 선거여론조사심의위원회는 제2항에 따라 등록증을 교부한 여론조사 기관·단체(이하 “선거여론조사기관”이라 한다)에 관한 정보로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 정보를 지체 없이 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 공개하여야 한다.
④ 제1항에 따른 등록신청 사항 중 변경이 생긴 때에는 선거여론조사기관은 14일 이내에 관할 선거여론조사심의위원회에 변경등록을 신청하여야 한다.

2) 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우
2. 제1항에 따른 등록 요건을 갖추지 못하게 된 경우

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

《선거여론조사기관의 등록 취소 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

또한, 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받아 선거여론조사기관의 등록이 취소된 경우 해당 선거여론조사기관은 그 등록이 취소된 날부터 1년 이내에는 등록을 신청할 수 없도록 하고 있음(법 제8조의9제5항후단).

선거여론조사기관의 등록 및 등록취소 제도(법 제8조의9)는 2017년 법 개정을 통해 도입되었는데, 이는 선거여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위함이었음.[3)]

---

3. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우

3) 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 선거여론

그런데, 여론조사의 객관성 및 신뢰성에 대한 문제제기는 여전한 상황이며,[4] 최근에는 정치 브로커가 선거여론조사를 적극적으로 왜곡하거나 조작했다는 의혹이 제기되어 수사기관의 수사가 진행되고 있는 상황임.[5]

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[6]로 등록이 취소된 선거여론조사기관의 재등록을 "영구적으로" 금지하고 있고, 정춘생의원 대표발의 「공직선거법

조사를 실시하려는 기관·단체에 대하여 등록제를 도입하고...(생략)"

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

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

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

일부개정법률안」(의안번호 제2207458호)은 재등록 금지 기간을 “3년”으로 규정하고 있음.

《유사 개정안의 비교》

구 분	현 행	박정훈의원안	이해식의원안	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	(현행과 같음)	
재등록금지 기간	1년	영구	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.

2. 선거여론조사기관에 대한 영업정지 처분 신설

개정안은 현행법상 선거여론조사기관의 등록취소 사유(제8조의9제5항)에는 해당되지 않으나, 벌금형 또는 과태료를 2회 이상 받아 그 합계가 일정액을 초과하는 경우 해당 선거여론조사기관에 대하여 영업정지를 명할 수 있도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ⑤ (생 략) <신 설> ⑥ (생 략)[7]	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ⑤ (생 략) ⑥ 관할 선거여론조사심의위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선거여론조사기관에 대하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 6개월에서 1년의 범위에서 영업의 정지를 명하여야 한다. 1. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 2회 이상 선고받은 벌금형의 벌금액의 합계가 100만원을 넘는 경우 2. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 2회 이상 부과받은 과태료의 합계가 1천만원을 넘는 경우(1회 부과금액이 1천만원을 넘는 경우를 포함한다) ⑦ (현행 제6항과 같음)

7) **제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등)** ⑥ 등록신청서 및 등록증의 서식, 제3항에 따른 정보공개의 절차, 등록변경·등록취소 절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

현행법은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우 등 등록에 문제가 있거나 선거여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우에는 그 등록을 취소하도록 하고 있음.

그런데, 100만원 이하의 벌금이나 과태료를 부과받는 경우에는 등록취소 사유에 해당하지 않으므로 경미한 법 위반행위를 의도적으로 반복해서 저지를 우려가 있음.

이에 개정안은 벌금형 또는 과태료를 2회 이상 받아 그 합계가 일정액을 초과하는 경우(벌금형은 100만원, 과태료는 1천만원) 해당 선거여론조사기관에 대하여 영업정지를 명하도록 하려는 것임.

등록취소(강한 제재)와 소액의 벌금·과태료 처분(약한 제재) 사이 영업정지 처분을 신설함으로써 제재 수단의 간극을 좁히고, 반복적으로 행해지는 경미한 법 위반 행위를 예방할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 영업정지 명령의 사유가 되는 벌금형과 과태료 합계의 액수(벌금형은 100만원, 과태료는 1천만원 초과)와 영업정지 명령 기간(6개월에서 1년의 범위)의 적정성 여부에 대해서는 논의할 필요가 있다고 보임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 영업정지 명령의 신설과 관련해서는 공익 및 사익 간 법익의 균형성을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

3. 선거여론조사 실시 서면신고 의무 예외 삭제

개정안은 선거에 관한 여론조사를 실시하고자 할 때 서면신고 의무의 예외로 규정되어 있는 대상(제3자로부터 여론조사를 의뢰받은 여론조사 기관·단체, 정당, 방송사업자 등)들을 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.	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① · ② (현행과 같음) ③ 누구든지----------조사지역·일시(실시일의 오전 및 오후 시간대를 포함한다)·방법----------.
1. 제3자로부터 여론조사를 의뢰받은 여론조사 기관·단체(제3자의 의뢰 없이 직접 하는 경우는 제외한다)	<삭 제>
2. 정당[창당준비위원회와 「정당법」 제38조(정책연구소의 설치·운영)에 따른 정책연구소를 포함한다]	<삭 제>
3. 「방송법」 제2조(용어의 정의)	<삭 제>

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 정기간행물사업자	<삭 제>
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 (생 략)

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).

《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 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.[8)]

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),[9)] 후보자가 특정 언론사 등과 공모하여 여론조사 신고자체를 회피하는 경우에는 해당 여론조사의 조사설계(표본추출,

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

9) **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.

조사방법, 질문지 등)가 적절하게 이루어졌는지 확인받는 절차를 회피할 수 있는 것임.

중앙선거관리위원회에 따르면 최근 선거를 앞두고 이루어진 선거여론조사의 경우 신고면제 등록건수가 전체 등록건수의 60~70%에 달하며, 신고면제 주체로는 방송사업자와 신문사업자 및 정기간행물 사업자가 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(제3자로부터 여론조사를 의뢰받은 여론조사 기관·단체, 정당, 방송사업자 등)들을 모두 삭제하려는 것으로, 누구나 예외없이 선거여론조사의 조사설계 사항을 신고

하도록 함으로써 선거여론조사의 공정성 및 투명성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 예외없이 신고의무를 의무화하는 경우 여론조사 개시일 전 2일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 신고사항을 서면으로 신고하여야 하는데, 국민과의 소통 및 상시적인 민심 파악이 중요한 정당(창당준비위원회와 정책연구소 포함)에 대해서도 실시신고 의무를 부여할지 여부에 대해서는 논의가 필요하다고 보임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 사전신고 예외대상을 삭제하여 선거여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하고자 하는 취지에는 공감하나, 정당활동의 자유를 제한할 가능성이 있는 점을 고려하여 서면신고 제외대상의 범위를 결정할 필요가 있으며, 개정안을 입법화하는 경우 여론조사실시 신고서의 접수·심사와 사전심의·모니터링 업무가 크게 증가할 것으로 예상되므로 추가인력 및 예산이 반드시 수반될 필요가 있다는 입장임.

4. 특정 시간대에 한정한 여론조사 실시 금지

개정안은 선거여론조사를 실시할 때 금지되는 행위로 “오전, 오후, 야간 등 특정 시간대에만 조사하여 특정 계층의 피조사자가 많이 포함되거나 포함되지 아니하도록 하는 행위”를 추가하려는 것임.

현 행	개 정 안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ④ (생 략) ⑤ 누구든지 選擧에 관한 輿論調査를 하는 경우에는 피조사자에게 질문을 하기 전에 여론조사 기관·단체의 명칭과 전화번호를 밝혀야 하고, 해당 調査對象의 전계층을 代表할 수 있도록 被調査者를 선정하여야 하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 1. ~ 4. (생 략)[10] <신 설> ⑥ ~ ⑭ (생 략)	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ④ (생 략) ⑤ ----------. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. 오전, 오후, 야간 등 특정 시간대에만 조사하여 특정 계층의 피조사자가 많이 포함되거나 포함되지 아니하도록 하는 행위 ⑥ ~ ⑭ (생 략)

10) 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

현행법은 누구든지 선거에 관한 여론조사를 하는 경우에는 피조사자에게 질문을 하기 전에 여론조사 기관·단체의 명칭과 전화번호를 밝혀야 하고, 해당 조사대상의 전계층을 대표할 수 있도록 피조사를 선정하여야 하며, 특정 정당 또는 후보자에게 편향되도록 하는 어휘나 문장을 사용하여 질문하는 행위 등을 금지하고(법 제108조제5항) 이를 위반하는 경우 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하고 있음(법 제256조제1항제5호).[11]

《선거여론조사를 실시할 때 금지되는 행위》

구분(§108⑤)	금지행위
제1호	특정 정당· 후보자에게 편향되도록 하는 어휘·문장 사용하여 질문하는 행위
제2호	응답을 강요하거나 의도에 따른 응답 유도하여 피조사자의 의사를 왜곡하는 행위
제3호	사행성을 조장 방법으로 조사하거나 전화요금 할인혜택을 초과 제공하는 행위
제4호	피조사자의 성명이나 성명을 유추할 수 있는 내용을 공개하는 행위

현행법이 이와 같이 선거여론조사의 금지행위를 규정한 것은 특정 정당·후보자에게 편향되도록 하는 어휘나 문장을 사용하여 질문하는 행위 등이 여론조사의 객관성과 공정성을 침해할 수 있기 때문임.[12]

11) 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

12) 법률 제5412호(1997.11.14.) 공직선거및선거부정방지법 일부개정 개정이유 중
"선거에 관한 여론조사의 객관성과 공정성을 보장하기 위한 의무규정을 강화하고,..."

그런데, 최근 여론조사의 지지율이 여론조사기관마다 제각각으로 나타나는 이유와 관련하여 특정 시간대에만 여론조사를 진행하여 특정 계층의 피조사자가 과도하게 포함되거나 포함되지 않는 것이 표본의 대표성을 담보하지 않는 문제점을 일으킨다고 지적되고 있음.[13)]

이에 개정안은 선거여론조사를 실시할 때 금지되는 행위로 "오전, 오후, 야간 등 특정 시간대에만 조사하여 특정 계층의 피조사자가 많이 포함되거나 포함되지 아니하도록 하는 행위"를 추가하려는 것임.

중앙선거관리위원회는 시간대별로 전화번호를 무작위 투입(사용)한다 해도 결과적으로 응답자 확보가 용이한 특정시간대에 응답 완료자가 집중될 가능성이 높아 규제의 실효성에 대한 검토가 함께 필요하다는 입장이나, 특정시간대에만 선거여론조사를 실시할 수 있도록 허용하는 것은 다른 시간대에 응답할 수 있는 피조사자의 표집 가능성을 원천 차단하는 것이므로 개정안의 취지는 의미가 있다고 보임.

---

13) 주중 평일 주간 시간대에는 상대적으로 직장에 다니는 근로자들과 버스·택시·택배 등 운수업 종사자들의 전화 응답률이 떨어지는 반면, 자영업자·주부·은퇴층의 응답률은 높은 것으로 나타남.
관련 언론보도: 이데일리(2024.3.16.), "지지율 제각각 총선 여론조사, 표집오차 때문이다?"
인천in(2025.1.23.), "여론조사의 대표성, 신뢰성, 공정성"

5. 선거여론조사결과 공표·보도 12시간 전 등록 의무 부과

개정안은 선거여론조사기관이 선거여론조사 결과를 공표·보도하는 경우 선거여론조사기준으로 정한 사항을 홈페이지에 등록하는 시점을 현행 “공표·보도 전”에서 “공표·보도 12시간 전”으로 변경하려는 것임.

현 행	개 정 안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑥ (생 략) 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. ⑧ ~ ⑭ (생 략)	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑥ (생 략) ⑦ ----------공표·보도 12시간 전에----------. ----------. ⑧ ~ ⑭ (생 략)

현행법은 선거에 관한 여론조사 결과를 공표·보도하려는 때에는 그 결과의 공표·보도 전에 해당 여론조사를 실시한 선거여론조사기관이 선거여론조사기준으로 정한 사항[14]을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록하도록 하고 있음.

《선거여론조사결과 홈페이지 등록 예시》

여론조사결과 등록현황 상세보기 용어설명

여론조사 기본

등록 글번호		14064
여론조사 명칭	선거구분	제21대 대통령선거
	지역	전국 전체
	선거명	정기(정례)조사,정당지지도,대통령선거 (전국 정기(정례)조사 정당지지도 대통령선거)
조사의뢰자		조사기관 자체 : 한국갤럽 자체 조사
조사기관명		한국갤럽조사연구소
공동조사기관명		
조사지역		전국
조사일시		2025-03-11 10 시 00 분 ~ 18 시 00 분 2025-03-12 10 시 00 분 ~ 18 시 00 분 2025-03-13 10 시 00 분 ~ 18 시 00 분
조사일수		3일
조사시간		24시간 0분
조사대상		전국 만 18세 이상 남녀

※ 자료: 여심위 홈페이지(https://www.nesdc.go.kr/portal/bbs/B0000005/list.do?menuNo=200467)

---

14) 「**선거여론조사기준**」(중앙선거여론조사심의위원회고시) **제12조(등록사항)** ① 선거여론조사 결과를 공표·보도하려는 때에는 그 결과의 공표·보도 전에 해당 여론조사를 실시한 선거여론조사기관이 다음 각 호의 사항(제9호는 별지 제1호서식에, 제16호는 별지 제2호서식에 의한다)을 중앙심의위원회 홈페이지에 등록하여야 한다.

1. 선거여론조사의 명칭
2. 조사의뢰자
3. 선거여론조사기관
4. 조사지역
5. 조사일시
6. 조사대상
7. 조사방법
8. 표본의 크기
9. 피조사자 선정방법[전화조사의 경우 유·무선(RDD, 휴대전화가상번호 등) 응답비율을 포함한다]
10. 피조사자 접촉 현황(비적격 사례수는 결번과 그 외의 비적격 사례로 구분하여 등록한다)
11. 접촉률
12. 응답률
13. 가중값 산출 및 적용방법
14. 표본오차
15. 전체 질문지
16. 결과분석(지지도 결과는 모두 등록한다)
17. 최초 공표·보도 예정일시

② · ③ (생 략)

현행법이 선거여론조사 결과를 공표·보도하는 경우 해당 결과의 공표·보도 전에 조사의뢰자, 선거여론조사기관, 조사일시 등(선거여론조사기준으로 정한 사항)을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록하도록 한 취지는 공표·보도되는 선거여론조사의 핵심정보를 유권자에게 정확히 제공하고, 해당 홈페이지에 등록된 선거여론조사의 등록결과 및 분석자료에 대한 검색과 이해를 용이하게 하기 위한 것임.[15]

그런데, 현행법은 선거여론조사기준으로 정한 사항의 홈페이지 등록 시기를 여론조사 결과를 공표·보도하기 전에만 하면 되는 것으로 규정하고 있어 해당 결과의 공표·보도 직전에 이를 등록하는 경우 유권자가 공표·보도된 선거여론조사가 믿을 수 있는 것인지 관련 정보를 사전에 파악하기 힘들다는 문제가 있음.

이에 개정안은 선거여론조사기관이 선거여론조사 결과를 공표·보도하는 경우 선거여론조사기준으로 정한 사항을 홈페이지에 등록하는 시점을 현행 "공표·보도 전"에서 "공표·보도 12시간 전"으로 변경하려는 것으로, 공표·보도되는 선거여론조사의 핵심정보를 유권자가 사전에 파악함으로써 선거여론조사 결과의 해석과 판단에 도움이 될 것으로 기대됨.

15) "누구든지 선거여론조사결과를 인용 공표·보도시에는 "①조사의뢰자, ②선거여론조사기관, ③조사일시, ④그 밖의 사항은 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지 참조"와 관련한 사항을 함께 공표·보도하여야 한다. 이는 선거여론조사의 핵심 정보를 유권자에게 정확히 제공하고, 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록된 선거여론조사의 등록 결과 및 분석자료에 대한 검색과 이해를 용이하게 하기 위한 목적을 갖고 있다." (출처: 전라남도선거관리위원회 보도자료(2022.4.14.), 제8회 지선 선거여론조사결과 인용 공포·보도시 유의사항 안내)

다만, 해당 등록의무를 위반하는 경우 현행법상 3천만원 이하의 과태료가 부과되는데(법 제261조제2항제3호),[16] "공표·보도 12시간 전"이 적정한 시점인지 여부에 대해서는 논의가 필요하다고 보임.

16) **제261조(과태료의 부과·징수 등)** ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제8조의8제10항에 따른 시정명령·정정보도문의 게재명령을 통보받고 이를 이행하지 아니한 자
2. 제108조제6항을 위반하여 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 공표 또는 보도하지 아니한 자
3. 제108조제7항을 위반하여 선거여론조사기준으로 정한 사항을 등록하지 아니한 자. 이 경우 해당 여론조사를 의뢰한 자가 여론조사 결과의 공표·보도 예정일시를 통보하지 아니하여 등록하지 못한 때에는 그 여론조사 의뢰자를 말한다.
4. 제108조제8항을 위반하여 여론조사를 실시하거나 그 결과를 공표 또는 보도한 자

6. 공표·보도 목적으로 휴대전화를 이용한 선거여론조사 시 휴대전화 번호 또는 가상번호 사용의무 부과

개정안은 누구든지 공표 또는 보도를 목적으로 휴대전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 경우 관할 선거여론조사심의위원회에 여론조사 대상자의 휴대전화 번호의 제공을 요청하여야 하고, 관할 선거여론조사심의위원회로부터 제공받은 휴대전화 번호 또는 휴대전화 가상번호로만 선거여론조사를 실시하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑬ (생 략)	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑬ (생 략)
<신 설>	⑭ 누구든지 공표 또는 보도를 목적으로 휴대전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 하려는 때에는 관할 선거여론조사심의위원회에 여론조사 대상자의 휴대전화 번호의 제공을 요청하여야 하고, 관할 선거여론조사심의위원회로부터 제공받은 휴대전화 번호 또는 휴대전화 가상번호로만 선거에 관한 여론조사를 실시하여야 한다. 다만, 선거여론조사기관이 제108조의2[17]에 따라 휴대전화 가상번호를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
<신 설>	⑮ 제14항에 따라 휴대전화 번호의

	제공을 요청받은 관할 선거여론조사심의위원회는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 여론조사 대상자를 무작위로 선정한 후 선정된 대상자의 휴대전화 번호를 제공하여야 한다. 이 경우 관할 선거여론조사심의위원회는 휴대전화 번호를 휴대전화 가상번호로 전환하여 제공할 수 있다.
<신 설>	⑯ 휴대전화 번호에 제공에 관하여는 제57조의8제4항[18] 및 제9항[19]을 준용한다.
⑭ (생 략)	⑰ (현행 제14항과 같음)

선거여론조사는 크게 조사방법에 따라 전화조사와 ARS조사로 나눌 수 있고, 표본추출방법에 따라 RDD(Random Digital Dialing)방식과 가상번호를 통한 표본추출방법으로 나눌 수 있음.[20]

17) **제108조의2(선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공)** ① 선거여론조사기관이 공표 또는 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있다.

18) **제57조의8(당내경선 등을 위한 휴대전화 가상번호의 제공)** ④ 관할 선거관리위원회는 제출된 휴대전화 가상번호 제공 요청서에 제3항에 따른 기재사항이 누락되었거나 심사를 위하여 추가로 자료가 필요하다고 판단되는 때에는 해당 정당에 휴대전화 가상번호 제공 요청서의 보완 또는 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 그 요구를 받은 정당은 지체 없이 이에 따라야 한다.

19) **제57조의8(당내경선 등을 위한 휴대전화 가상번호의 제공)** ⑨ 제5항 본문 또는 제8항에 따라 휴대전화 가상번호를 제공받은 정당(그 대표자 및 구성원을 포함한다) 또는 여론조사 기관·단체(그 대표자 및 구성원을 포함한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.
1. 제공받은 휴대전화 가상번호를 제1항에 따른 여론조사를 실시하거나 여론수렴을 하기 위한 목적 외의 다른 목적으로 사용하는 행위
2. 제공받은 휴대전화 가상번호를 다른 자에게 제공하는 행위

20) 이하의 내용은 다음 홈페이지 내용을 주로 참고함.
통계교육원, “여론조사 결과는 왜 각각 다를까”
(https://sti.kostat.go.kr/window/2024a/main/2024_sum_01.html)

전화조사는 조사원이 직접 전화를 통해 읽어주는 질문항목을 듣고 응답하는 방식이며, ARS조사는 기계음에 의해서 질문항목을 듣고 응답자가 응답하는 조사방식임.[21)]

한편, RDD(Random Digital Dialing)방식은 유선번호 또는 무선번호를 무작위로 발생시켜서 기계가 전화를 걸고 (결번이 아닌) 유효한 번호이면 조사를 시도하는 방식임. 다만, 이 방식은 조사대상자의 성별, 연령, 거주지역을 알 수 없는 한계가 있음. 따라서, 무작위로 번호를 추출하는 RDD방식의 경우 전국의 지역별, 성별, 연령별 표본구성의 할당량을 맞추기가 현실적으로 어려움

이와 같은 RDD방식의 단점을 보완하기 위하여 도입된 것이 휴대전화 가상번호인데 지역별, 성별, 연령별 휴대폰 번호를 통신사에서 제공받아 조사를 진행하되, 개인정보 보호를 위하여 실제 휴대폰 번호가 아닌 “050(1)-xxxx-xxxx” 형태의 가상번호가 제공됨.[22)]

이러한 가상번호를 사용할 경우 010 형태의 번호가 노출되지 않아 번호 사용자의 개인정보가 유출되거나 악용될 가능성이 낮고, 정당이나 선거여론조사기관의 입장에서는 이동통신사업자가 관리하고 있

21) 두 조사방법의 가장 큰 차이는 응답률이며 응답률은 표본의 모집단 대표성 문제와 직결됨. 예를 들어, ARS조사의 경우 정치여론조사의 평균 응답률이 2~4% 정도이며, 전화조사의 경우 평균 응답률이 10~20%로 나타남. 결국, ARS조사는 표본의 모집단 대표성이 상대적으로 떨어지며 따라서 정치적, 사회적 이슈에 관심이 많은 집단이 응답할 가능성과 이에 따라 조사결과가 모집단의 현상과 다소 다르게 나타날 가능성이 전화조사보다 상대적으로 높다는 문제가 제기됨.

22) 가상번호로 전화를 걸면 지정된 기간에만 가상번호와 이어진 실제 휴대폰 번호로 연결됨. 여론조사 업체가 중앙선거여론조사심의위원회에 신청하면 통신사는 고객정보를 바탕으로 지역, 성별, 연령대에 맞게 가상번호를 넘기고 개당 16.76원(하루 사용 기준)을 수수료로 받음.
중앙일보(2024.10.5.), “끝없는 여론조사 전화...통신3사, 가상번호 넘기고 43억 벌었다”

는 가입자의 성별, 연령대, 주소정보를 바탕으로 성별·연령대별·지역별로 구분된 유권자를 대상으로 여론조사를 실시할 수 있어 여론조사의 정확성과 신뢰성을 확보하기 용이하다는 이점이 있음.

우리나라에서는 집전화에 의존하는 선거여론조사의 신뢰성 저하를 해결하기 위하여 여론조사심의위원회 주도로 선거여론조사에서 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있도록 2017년 2월 「공직선거법」을 개정하였고,[23] 조사기관은 통신사로부터 휴대전화 가상번호(안심번호)를 제공받아 선거여론조사에 활용할 수 있게 되었음.[24]

우리나라의 시내·이동전화 가입자 현황을 살펴보면 시내전화 가입자수(유선 시내전화서비스에 가입하여 유선전화를 이용하는 가입회선)는 2000년 2,193만 회선에서 2002년까지 소폭 증가하다가 2006년 이후 지속적으로 감소하여 2024년 기준 1,032만 회선으로 감소하였고, 이동전화(휴대전화) 가입자수(무선 이동통신 서비스를 이용하고 있는 가입회선)는 2000년 2,681만 회선에서 지속적으로 증가하여 2024년 기준 8,922만 회선으로 증가하였음.

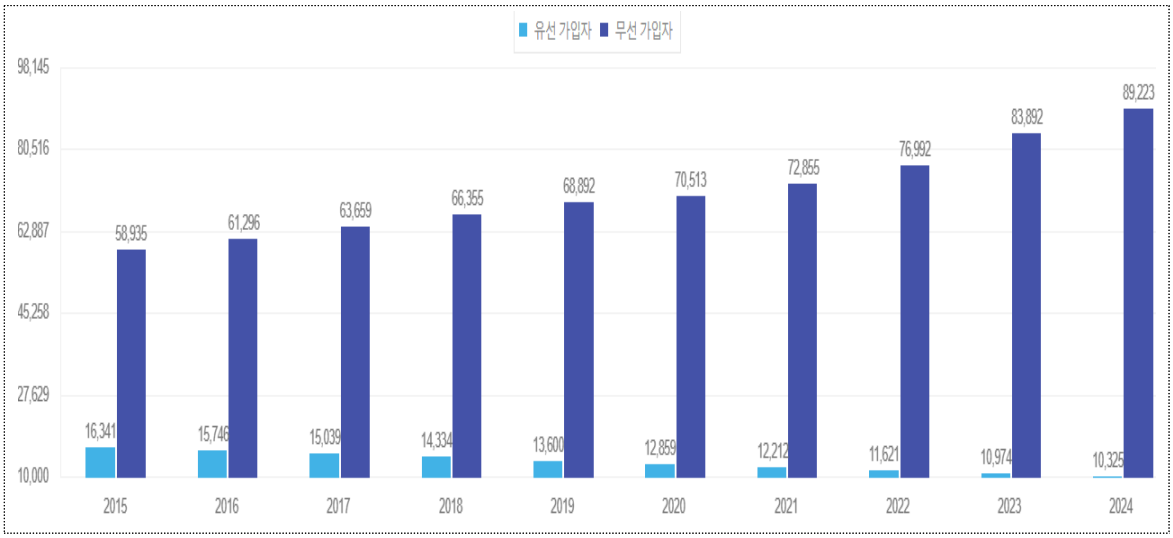
---

23) **제108조의2(선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공)** ① 선거여론조사기관이 공표 또는 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있다.
② 선거여론조사기관이 제1항에 따른 여론조사를 실시하는 경우에는 관할 선거여론조사심의위원회를 경유하여 이동통신사업자에게 휴대전화 가상번호를 제공하여 줄 것을 요청할 수 있다.
(이하 생략)
[본조신설 2017.2.8.]

24) 곽은선·김영원, “현행 선거여론조사 방법의 정확성과 선거결과 예측 가능성”, 조사연구 23권1호 (2022.2.) p.132.

《시내·이동전화 가입자 현황》

(단위: 천회선)



※ 자료: e-나라지표(시내/이동전화 가입자)
(https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2755#)

이처럼 오늘날 휴대전화 사용이 일반화됨에 따라 유선전화보다는 휴대전화가, RDD방식보다는 가상번호를 이용한 여론조사가 표본의 대표성 확보에 유리한 측면이 있는바,[25] 과거 중앙선거관리위원회도 공표·보도를 목적으로 선거여론조사를 실시하는 경우 반드시 휴대전화 가상번호를 활용하도록 하는 개정의견을 제출한 바 있음.[26]

---

25) "2017년 도입된 휴대전화 가상번호 제도 도입에 따른 효과를 살펴보기 위해 2016년 제20대 국회의원선거와 2020년 제21대 국회의원선거 여론조사의 정확성을 비교해 본 결과, 휴대전화 가상번호를 기반으로 한 현재의 전화조사 방법이 도입됨에 따라 제21대 국회의원선거 전화여론조사의 정확성이 제20대 국회의원선거 전화여론조사에 비해 대폭 향상되었다는 것을 확인할 수 있었다." 곽은선·김영원, "현행 선거여론조사 방법의 정확성과 선거결과 예측 가능성", 조사연구 23권1호(2022.2.) p.149.
다만, 위 논문의 연구결과에 대하여 2016년 국회의원선거는 집전화 중심의 전화여론조사가 수행되었고, 2020년 국회의원선거는 휴대전화만을 사용하거나 집전화와 휴대전화를 혼합하는 방식으로 진행되었기에 가상번호 사용에 따른 효과로 단정하기는 힘들다는 의견도 존재함. 정성일, "20대 대통령선거 전화여론조사 정확성 분석", 고려대학교 학위논문(석사), p.5.

26) 2016년 6월 23일 제출 공직선거법 등 개정의견(중앙선거관리위원회위원장), 의안번호 ZZ20008호 참고자료 참조

이에 개정안은 누구든지 공표 또는 보도를 목적으로 휴대전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 경우 관할 선거여론조사심의위원회에 여론조사 대상자의 휴대전화 번호의 제공을 요청하도록 하고, 관할 선거여론조사심의위원회로부터 제공받은 휴대전화 번호 또는 휴대전화 가상번호로만 선거여론조사를 실시하도록 하려는 것임.

다만, 휴대전화 번호 또는 휴대전화 가상번호를 제공하도록 규정되어 있는 관할 선거여론조사심의위원회는 성별, 연령별, 지역별 선거구민 등 여론조사 대상자의 휴대전화번호 정보를 보유하고 있지 않으므로 관할 선거여론조사심의위원회가 해당 정보를 제공하는 것은 불가능하다는 점을 고려할 필요가 있음.

현행법상 휴대전화 가상번호의 제공을 규정하고 있는 조항(법 제57조의8, 제108조의2)들은 모두 관할 선거관리위원회를 경유하여 이동통신사업자에게 휴대전화 가상번호를 제공하여 줄 것을 요청할 수 있도록 규정하고 있음.[27]

---

27) **제57조의8(당내경선 등을 위한 휴대전화 가상번호의 제공)** ① 국회에 의석을 가진 정당은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 관할 선거관리위원회를 경유하여 이동통신사업자에게 이용자의 이동전화번호가 노출되지 아니하도록 생성한 번호(이하 "휴대전화 가상번호"라 한다)를 제공하여 줄 것을 서면(이하 "휴대전화 가상번호 제공 요청서"라 한다)으로 요청할 수 있다.

1. 제57조의2제1항에 따른 당내경선의 경선선거인이 되려는 사람을 모집하거나 당내경선을 위한 여론조사를 실시하는 경우
2. 그 밖에 정당활동을 위하여 여론수렴이 필요한 경우

제108조의2(선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ② 선거여론조사기관이 제1항에 따른 여론조사를 실시하는 경우에는 관할 선거여론조사심의위원회를 경유하여 이동통신사업자에게 휴대전화 가상번호를 제공하여 줄 것을 요청할 수 있다.

또한, 개정안은 공표 또는 보도를 목적으로 휴대전화를 이용한 선거여론조사를 실시하려는 경우 관할 선거여론조사심의위원회로부터 제공받은 휴대전화 번호 또는 휴대전화 가상번호로만 선거여론조사를 실시하도록 의무를 부과하고 있으나, 해당 의무 위반에 대한 벌칙 규정을 두고 있지 않으므로 의무이행의 강제력을 확보하기 위해서는 의무위반에 대한 벌칙조항도 신설할 필요가 있음.

한편, 휴대전화 가상번호를 활용한 조사가 시간과 비용이 다른 방식에 비해 더 들게 되며,[28] 휴대전화 번호 무작위 걸기(RDD)를 활용한 조사와 가상번호를 활용한 조사 간 예측정확성에서 유의미한 차이가 없다는 연구결과[29]도 존재함.[30]

따라서, 공표·보도 목적으로 휴대전화 이용한 선거여론조사 시 휴대전화 번호 또는 가상번호 사용의무를 부과할지 여부에 대해서는 표본의 대표성 확보를 통한 선거여론조사의 정확성·신뢰성 제고 필요성과 여론조사 표본추출방법에 대한 기관의 자율성[31] 존중 필요

---

28) 가상번호 단가는 20일간 사용되는 가상번호의 경우 2024년도 중앙선거관리위원회가 공고한 비용이 1개당 335원인데, 만약 1천명 표본으로 가상번호 전화 여론조사를 수행한다고 가정하면 일반적으로 최소 20~30배수 가량의 가상번호 표본 구성을 하게 되므로, 조사원 인건비와 전화요금을 제외하고라도 가상번호 구입 비용만으로 이미 회당 최소 670~1,005만원 가량이 소요됨. 또한, 가상번호를 이용하기 위해서는 법 제108조의2제3항에 따라 조사 10일 전에 신청을 해야 함.

29) 정성일, “20대 대통령선거 전화여론조사 정확성 분석”, 고려대학교 학위논문(석사), p.37.

30) 그밖에도 휴대전화 가상번호 제공 대상에 알뜰폰 가입자는 포함되지 않는다는 한계도 있음. 알뜰폰(MVNO; Mobile Virtual Network Operatior)은 통신망이나 주파수가 없는 사업자가 이동통신사업자로부터 설비나 서비스를 도매로 제공받아 이용자에게 저렴한 요금으로 제공하는 무선통신서비스로, 2010년 「전기통신사업법」 개정을 통해 도입되었음. 이러한 알뜰폰 사업자는 현행법상 휴대전화 가상번호를 제공하는 이동통신사업자(SKT, KT, LGU+)에는 포함되지 않으므로 알뜰폰을 주로 이용하는 계층이 휴대전화 가상번호를 활용한 조사에는 포함되지 않는 문제가 있음.

31) 최근 여론조사기관들은 전체 유무선 비율에서 무선비율 100%로 무선 휴대전화를 대상으로 조사를 많이 실시하며, 전국단위 여론조사(정당 지지도 등)는 비용 등을 감안해 RDD 방식으로 표본을 추출하는 경우가 많고, 특정 지자체를 대상으로 한 여론조사는 휴대전화 가상번호를 이용한 여론조사를 한 경

성, 현행법상 입법례 등을 종합적으로 감안하여 검토할 필요가 있다고 보임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 관할 여론조사심의위원회가 여론조사 대상자의 휴대전화번호 정보를 보유하고 있지 않으므로 이를 제공하는 것이 불가능하며, 여론조사심의위원회가 조사대상자의 휴대전화번호 정보를 보유하고 있다고 가정하더라도, 개정안의 경우 여론조사심의위원회가 해당 조사에 활용할 표본추출틀을 생성하여 조사기관에 제공하게 되는 것이므로, 이는 공직선거법 제8조의8[32]에서 정한 여론조사심의위원회의 직무 범위를 벗어나는 것으로 보이는바, 해당 조문의 개정도 함께 검토할 필요가 있다는 입장임.

우가 많음. 최근 여론조사 실시현황과 그 결과는 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에서 확인가능. (https://www.nesdc.go.kr/portal/bbs/B0000005/list.do?menuNo=200467)

32) **제8조의8(선거여론조사심의위원회)** ⑦ 선거여론조사심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다.
1. 제108조제4항에 따른 이의신청에 대한 심의 및 같은 조 제7항에 따른 등록 처리
2. 선거에 관한 여론조사가 이 법 또는 선거여론조사기준을 위반하였는지 여부에 대한 심의 및 조치
3. 제8조의9에 따른 선거여론조사기관 등록 등 처리

7. 전화를 이용한 선거여론조사시 목적과 무관히 가상번호 사용

개정안은 선거여론조사기관이 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있는 규정에서 “공표 또는 보도 목적”을 삭제함으로써 목적과 무관히 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제108조의2(선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ① 선거여론조사기관이 공표 또는 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있다. ② ~ ⑥ (생 략)[33]	제108조의2(선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ① ----------전화----------. ② ~ ⑥ (현행과 같음)

33) **제108조의2(선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공)** ② 선거여론조사기관이 제1항에 따른 여론조사를 실시하는 경우에는 관할 선거여론조사심의위원회를 경유하여 이동통신사업자에게 휴대전화 가상번호를 제공하여 줄 것을 요청할 수 있다.
③ 제2항에 따라 휴대전화 가상번호를 사용하고자 하는 선거여론조사기관은 해당 여론조사 개시일 전 10일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 휴대전화 가상번호 제공 요청서를 제출하여야 하고, 관할 선거여론조사심의위원회는 해당 요청서의 기재사항을 심사한 후 제출받은 날부터 3일 이내에 해당 요청서를 이동통신사업자에게 송부하여야 한다.
④ 선거여론조사기관이 제2항에 따른 요청을 하는 경우에는 휴대전화 가상번호 제공 요청서에 다음 각 호에 따른 사항을 적어야 한다.
1. 여론조사의 목적·내용 및 기간
2. 여론조사 대상 지역 및 대상자 수
3. 이동통신사업자별로 제공하여야 하는 성별·연령별·지역별 휴대전화 가상번호 수. 이 경우 제공을 요청할 수 있는 휴대전화 가상번호의 총수는 제2호에 따른 대상자 수의 30배수를 초과할 수 없다.
4. 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사항
⑤ 선거에 관한 여론조사를 위한 휴대전화 가상번호 제공에 관하여는 제57조의8제4항부터 제7항까지 및 제9항부터 제11항까지의 규정을 준용한다.
⑥ 휴대전화 가상번호 제공 요청 방법과 절차, 휴대전화 가상번호의 유효기간 설정, 휴대전화 가상번호 제공 요청서 서식, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

전술한 바와 같이 오늘날 휴대전화 사용이 일반화됨에 따라 유선전화보다는 휴대전화가, RDD방식보다는 가상번호를 이용한 여론조사가 표본의 대표성 확보에 유리한 측면이 있는바, 선거여론조사기관이 목적과 무관히 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있도록 하는 개정안의 취지는 타당하다고 보임.

다만, 목적과 무관히 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있도록 할 경우 선거여론조사기관이 휴대전화 가상번호 제공을 요청하는 건수가 공표·보도 목적에 한정하는 지금보다 늘어날 것으로 예상되므로, 관할 선거여론조사심의위원회의 심사업무(법 제108조의2제3항, 각주 33번)가 일부 증가될 것으로 예상됨.

참고로, 중앙선거관리위원회는 조사환경의 변화로 휴대전화의 사용비율이 증가하는 추세이나 선거여론조사에서 적정 유·무선 혼합비율에 대한 학계의 확립된 견해나 사회적 합의가 없는 점, 가상번호 제공을 거부하는 이용자가 증가하고 있는 점[34] 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장이며,

중앙선거여론조사심의위원회는 개정안을 입법화하는 경우 위원회의 심사업무가 크게 증가할 것으로 예상되므로 인력 충원이 이루어질 필요가 있다는 입장임.

34) 통신3사 이용자의 제공거부 신청건수: '20년 약 6천건, '22년 약 100만건, '24년 약 194만건

문 의 처
02)6788-5332

참고	중앙선관위 공직선거법 개정의견(2016.6.)

선거여론조사의 정확성 확보

1. 공표 · 보도 목적 선거여론조사에 휴대전화 가상번호 활용 (§57의8, §108)

현 행

정당의 당내경선과 정당활동에 관한 여론조사에 한하여 안심번호를 활용할 수 있음(§57의8).

개정의견

○ 현행 '안심번호' 용어를 '휴대전화 가상번호'로 변경함.

○ 선거여론조사기관으로 등록된 여론조사기관이 공표·보도를 목적으로 선거여론조사를 실시하려는 경우 반드시 휴대전화 가상번호를 활용하도록 함.

○ 이 경우 선거여론조사공정심의위원회를 경유하여 이동전화사업자에게 선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호 제공을 요청하도록 함.

○ 휴대전화 가상번호 생성·제공에 소요되는 비용은 해당 여론조사를 실시하는 자가 부담함.

○ 이동전화사업자의 휴대전화 가상번호 제공, 수신거부조치 및 부정사용 금지 등에 관하여는 당내경선에서의 안심번호 활용 규정을 준용함.

제안이유

○ 현행「공직선거법」에서 '안심번호'라는 용어를 사용하고 있으나, 법률용어로는 부적절하므로 '휴대전화 가상번호'로 변경하도록 함.

○ 선거여론조사 표본의 대표성 확보를 통한 신뢰성 및 정확성 제고를 위해 공표·보도 목적의 선거여론조사에 휴대전화 가상번호를 활용하도록 함.