제438회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

<선거여론조사 공정성 강화>

▣ 송재봉의원 대표발의(의안번호 제2210674호)
▣ 배준영의원 대표발의(의안번호 제2216710호)
▣ 이춘석의원 대표발의(의안번호 제2217323호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

전 문 위 원 황 승 기

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 2

Ⅲ. 검토의견 ····· 6

1. 선거여론조사 신고 확대 및 위반행위 처벌규정 강화 등(송재봉 의원안) ····· 6

2. 선거여론조사 품질평가 실시(배준영의원안) ····· 12

3. 여론조사 거짓응답유도행위 금지 확대(이춘석의원안) ····· 16

Ⅰ. 제안경위

1. 송재봉의원안(의안번호 제2210674호)

가. 발 의 자 : 송재봉의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 6. 9.

다. 회 부 일 : 2025. 6. 10.

2. 배준영의원안(의안번호 제2216710호)

가. 발 의 자 : 배준영의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2026. 2. 10.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 11.

3. 이춘석의원안(의안번호 제2217323호)

가. 발 의 자 : 이춘석의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2026. 3. 9.

다. 회 부 일 : 2026. 3. 10.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 송재봉의원안(의안번호 제2210674호)

제안이유

현행법은 선거에 관한 여론조사의 객관성·신뢰성 확보를 위하여 선거여론조사기관의 등록, 선거여론조사의 실시 사전 신고, 공표·보도 전 일정사항 등록, 선거여론조사 제한 규정 위반에 대한 형사 처벌 및 과태료 부과 등에 관한 규정을 두고 있음.

최근 선거여론조사 사전 신고대상이 신고하지 아니하고 여론조사를 실시하거나 공표·보도 전 일정 사항을 등록하지 아니하고 공표·보도를 하는 사례가 많아지고 있음. 또한, 선거여론조사 제한규정 위반에 대한 형사 처벌 및 과태료 부과 수준이 약하여 제재 효과가 적다는 의견도 제기되고 있음.

이에, 선거여론조사 사전 신고 강화, 공표·보도하지 않는 여론조사 관리, 선거여론조사 제한 규정 위반에 대한 형사 처벌 및 과태료 상향 등에 관한 사항을 규정함으로써, 선거여론조사 관리가 내실 있게 이루어지도록 하려는 것임.

주요내용

가. 선거여론조사 사전 신고 예외대상을 삭제함(안 제108조제3항).

나. 선거에 관한 여론조사의 실시를 신고한 자가 여론조사를 실시한 때(선거에 관한 여론조사의 결과를 공표·보도하는 경우를 제외)에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록하도록 하고, 중앙선거여론조사심의위원회는 등록된 사항을 비공개로 관리함(안 제108조제13항 신설).

다. 선거여론조사 제한규정 위반에 대한 제재를 상향 조정함(안 제256조제1항 신설 등).

2. 배준영의원안(의안번호 제2216710호)

선거여론조사는 단순히 선거 전후 여론의 동향을 조사하고 민심의 향배를 파악하는데 그 역할이 그치지 않고, 대중 여론의 형성 과정이나 변화 방향에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 그 중요성이 나날이 증가하고 있음. 한편, 민주화 이후 선거에서 나날이 선거여론조사의 중요성이 증대해 왔지만 역설적으로 선거여론조사에 의한 여론 조작과 왜곡 위험에 대한 논란 또한 계속 증폭되고 있음.

현행법은 선거여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하기 위한 선거여론조사심의위원회 설치·운영, 선거여론조사 기관 단체·등록, 선거여론조사 결과 공표·보도에 대한 규제 등을 정하고 있지만, 선거여론조사의 품질을 향상시키고 신뢰성이 부족한 선거여론조사를 규제하기에는 역부족인 상황임.

이에, 중앙선거관리위원회와 시·도선거관리위원회는 선거여론조사의 품질을 향상시키고 신뢰성을 제고하기 위하여 선거여론조사품질평가를 매년 실시하도록 의무화하려는 것임(안 제8조의10 신설).

3. 이춘석의원안(의안번호 제2217323호)

현행법은 당내경선을 위한 여론조사의 결과에 영향을 미치게 하기 위하여 다수의 선거구민을 대상으로 성별·연령 등을 거짓으로 응답하도록 지시·권유·유도하는 행위를 금지하고 있음.

그런데 최근 선거에 출마한 일부 후보들이 지지율 추이를 확인하기 위해 진행하는 일반 여론조사에서도 선거구민에게 성별이나 연령 등을 거짓으로 응답하도록 유도하는 행위를 하며 논란을 일으킨 바 있음. 따라서 당내경선을 위한 여론조사뿐만 아니라 일반적인 여론조사에서도 거짓 응답을 유도하지 못하도록 규제해야 할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있음.

이에 선거와 관련한 일반적인 여론조사의 경우에도 거짓응답을 지시·권유·유도하는 행위를 금지하고, 그 대상도 다수인으로 확대하여 선거여론조사의 조작행위를 방지하고, 여론조사 결과의 정확성 및 신뢰성을 확보하려는 것임(안 제108조제11항제1호).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거여론조사 신고 확대 및 위반행위 처벌규정 강화 등(송재봉의원안)

개정안은 선거에 관한 여론조사를 실시함에 있어 서면신고 제외 대상을 삭제하고(안 제108조제3항), 선거여론조사의 실시를 신고한 자는 비공표 여론조사를 실시한 때에도 선거여론조사기준으로 정한 사항을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록하도록 하고 위원회는 등록된 사항을 비공개로 관리하며(안 제108조제13항 신설), 선거여론조사 관련 규정 위반에 대한 제재조치 기준을 상향 조정하려는 것임(안 제256조 및 제261조).

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 설문내용 등 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사항을 여론조사 개시일 전 2일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 신고하여야 한다. 1. 제3자로부터 여론조사를 의뢰받은 여론조사 기관·단체(제3자의 의뢰 없이 직접 하는 경우는 제외한다)	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ①·② (현행과 같음) ③ 누구든지----------. <삭 제>

2. 정당[창당준비위원회와 「정당법」 제38조(정책연구소의 설치·운영)에 따른 정책연구소를 포함한다]	<삭 제>
3. 「방송법」 제2조(용어의 정의)에 따른 방송사업자	<삭 제>
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 ~ ⑫ (생 략)	④ ~ ⑫ (현행과 같음)
<신 설>	⑬ 제3항에 따라 선거에 관한 여론조사의 실시를 신고한 자가 여론조사를 실시한 때(선거에 관한 여론조사의 결과를 공표·보도하는 경우를 제외한다)에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록하여야 한다. 이 경우 중앙선거여론조사심의위원회는 등록된 사항을 비공개로 관리하여야 한다.
⑬·⑭ (생 략)	⑭·⑮ (현행 제13항 및 제14항과

	같음)
제256조(각종제한규정위반죄) <신설>	제256조(각종제한규정위반죄) ① 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 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.	② ----------.
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
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	5. 제108조제1항을 위반하여 여론조사의 경위와 그 결과를 공표 또는 인용하여 보도한 자, 같은 조 제2항을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제6항을 위반하여 여론조사와 관련 있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하지 아니한 자, 같은 조 제9항을 위반하여 정당한 사유 없이 여론조사와 관련된 자료를 제출하지 아니한 자 또는 같은 조 제10항을 위반하여 여론조사를 한 자
② (생 략)	③ (현행 제2항과 같음)
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당	④ ----------

하는 者는 2年 이하의 懲役 또는 400萬원 이하의 罰金에 處한다.	----------.
1. 選擧運動과 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 者	1. ----------
가. ~ 타. (생 략)	가. ~ 타. (현행과 같음)
파. 제108조제1항을 위반하여 여론조사의 경위와 그 결과를 공표 또는 인용하여 보도한 자, 같은 조 제2항을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제6항을 위반하여 여론조사와 관련 있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하지 아니한 자, 같은 조 제9항을 위반하여 정당한 사유 없이 여론조사와 관련된 자료를 제출하지 아니한 자 또는 같은 조 제10항을 위반하여 여론조사를 한 자	파. 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.
하. ~ 너. (생 략)	하. ~ 너. (현행과 같음)
2. ~ 4. (생 략)	2. ~ 4. (현행과 같음)
④·⑤ (생 략)	⑤·⑥ (현행 제4항 및 제5항과 같음)
제261조(과태료의 부과·징수 등) ① (생 략)	제261조(과태료의 부과·징수 등) ① (현행과 같음)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.	② ----------.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
3. 제108조제7항을 위반하여 선거여론조사기준으로 정한 사항을 등록하지 아니한 자. 이 경우 해당	<삭 제>

여론조사를 의뢰한 자가 여론조사 결과의 공표·보도 예정일시를 통보하지 아니하여 등록하지 못한 때에는 그 여론조사 의뢰자를 말한다.	
4. (생 략)	4. (현행과 같음)
<신 설>	5. 제108조제13항 전단을 위반하여 선거여론조사기준으로 정한 사항을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록하지 아니한 자
③ ~ ⑫ (생 략)	③ ~ ⑫ (현행과 같음)

개정안은 선거여론조사 사전신고 예외대상을 삭제하고 비공표 여론조사도 선거여론조사기준으로 정한 사항을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록하도록 함으로써 사전 심의 또는 모닝터링이 이루어지게 하려는 것으로, 선거여론조사의 객관성·신뢰성 확보를 도모할 수 있다는 점에서 긍정적인 입법 취지를 가지고 있는 것으로 보임.

다만, 개정안에 따라 모든 선거 여론조사를 신고하도록 하고 중앙선거여론조사심의위원회에 등록하도록 할 경우 정당활동 등의 자유가 제한될 가능성은 없는지에 대하여 살펴볼 필요가 있어 보이고, 중앙선거여론조사심의위원회의 사전심의·모니터링 업무가 대폭 증가할 수 있으므로 정책의 집행가능성 측면을 확인해 볼 필요가 있을 것으로 봄.

또한, 선거여론조사 위반행위에 대한 처벌을 강화하는 내용과 관련해서는 제도 개선의 효과성, 선거의 공정성을 해할 위험성의 정도, 국민의 법감정 등을 고려하여 개정안의 타당성에 대한 검토가 이루어지는 것이 바람직할 것으로 보임.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 여론조사 사전신고의 경우 제3자의 의뢰 여부에 따라 신고주체를 명확히 할 필요가 있고, 정당활동 등의 자유를 제한할 가능성이 있는 점을 고려하여 신고 제외대상의 범위를 결정할 필요가 있으며, 여론조사실시 신고서의 접수·심사와 사전심의·모니터링 업무가 크게 증가할 것으로 예상되어 개정시 추가인력·예산이 반드시 수반되어야 한다는 입장임.

또한, 선거여론조사 위반행위에 대한 처벌을 강화할지 여부는 제도 개선의 효과성, 선거의 공정성을 해할 위험성의 정도, 국민의 법감정 등을 고려하여 입법정책적으로 결정해야 한다는 입장임.

2. 선거여론조사 품질평가 실시(배준영의원안)

개정안은 중앙선거관리위원회와 시·도선거관리위원회가 선거에 관한 여론조사의 품질평가에 관한 기본계획을 수립하여 선거여론조사품질평가를 매년 실시하도록 하려는 것임(안 제8조의10 신설).

현 행	개 정 안
<신 설>	제8조의10(선거여론조사 품질평가) ① 중앙선거관리위원회와 시·도선거관리위원회는 선거에 관한 여론조사의 품질을 향상시키고 신뢰성을 제고하기 위하여 선거에 관한 여론조사의 품질평가(이하 "선거여론조사품질평가"라 한다)에 관한 기본계획(이하 "선거여론조사품질평가 기본계획"이라 한다)을 수립하여 선거여론조사품질평가를 매년 실시하여야 한다. ② 선거여론조사품질평가 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 선거여론조사품질평가의 목적·대상·방법·항목·시기 2. 선거여론조사품질평가를 위한 평가단 구성 및 운영 3. 선거여론조사 품질에 대한 등급부여 및 그 기준 4. 선거여론조사품질평가 결과의 공개 및 활용에 관한 사항 5. 그 밖에 선거여론조사품질평가

	에 필요한 사항 ③ 중앙선거관리위원회 및 시·도선거관리위원회는 선거여론조사품질평가에 관한 사항 중 선거여론조사품질평가 기본계획 수립 이외의 사항을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 중앙선거여론조사심의위원회 또는 시·도선거여론조사심의위원회에 위임할 수 있다. ④ 중앙선거관리위원회 및 시·도선거관리위원회(제3항에 따라 선거여론조사품질평가를 위임받은 중앙선거여론조사심의위원회 및 시·도선거여론조사심의위원회를 포함한다)는 선거여론조사품질평가와 관련하여 필요한 자료의 요청을 국가기관, 지방자치단체, 선거여론조사기관 및 관계기관에 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다. ⑤ 선거여론조사품질평가 기본계획 수립, 선거여론조사품질평가 실시, 그 밖에 선거여론조사품질평가에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

현행법은 선거여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위해 선거여론조사심의위원회의 설치·운영, 선거여론조사 기관·단체의 등록, 그리고 결과 공표 및 보도 시 준수해야 할 사항 등 다양한 제도적 장치를 두고 있음.

그런데, 최근 선거여론조사의 중요성이 증대됨에 따라 여론 조작 및 왜곡 위험에 대한 논란이 지속적으로 제기되고 있으며, 현행 규제만으로는 품질 저하 및 신뢰성 부족 문제를 완전히 해결하기에 미흡하다는 지적이 있음.

개정안은 중앙선거관리위원회와 시・도선거관리위원회가 선거여론조사의 품질 향상과 신뢰 제고를 위하여 선거에 관한 여론조사의 품질평가에 관한 기본계획을 수립하여 선거여론조사품질평가를 매년 실시하도록 하고, 기본계획 수립 이외의 사항은 여론조사심의위원회에 위임하여 처리하도록 하려는 것으로,

선거여론조사의 조작과 왜곡을 억제하고 선거여론조사기관의 책임성을 강화할 수 있다는 점에서 긍정적인 입법조치로 보임.

다만, 선거여론조사품질평가제도가 객관적이고 실효성있게 운영되기 위해서는 평가 지표의 공정성 담보, 품질평가 결과의 환류 등에 대한 구체적인 운용 방침을 마련하여 제도를 운영하는 것이 바람직할 것으로 봄.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 선거여론조사 품질평가 도입 여부는 제도화의 필요성과 효과성, 평가에 필요한 인력·예산, 객관적이고 합리적인 평가 기준 및 평가 주체에 대한 각계의 전문적인 의견 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이며, 품질평가의 목적・대상・방법・등급 기준 등은 전문성이 요구되는 영역이므로, 제도 도입 시 품질평가 기본계획의 수립 주체를 중앙 및 시·도 선거관리위원회가 아닌 선거여론조사심의위원회로 규정하는 것이 타당하다는 입장임.

3. 여론조사 거짓응답유도행위 금지 확대(이춘석의원안)

현행법은 당내경선을 위한 여론조사의 결과에 영향을 미치게 하기 위하여 선거구민을 대상으로 성별·연령 등을 거짓으로 응답하도록 지시·권유·유도하는 행위(이하 "거짓응답유도행위"라 함)를 금지하고 있는데,

개정안은 선거에 관한 여론조사의 경우에도 이와 같은 행위를 금지하고, 그 대상을 다수인으로 변경하려는 것임(안 제108조제11항).

현 행	개 정 안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑩ (생 략) ⑪ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 제57조의2제1항에 따른 당내경선을 위한 여론조사의 결과에 영향을 미치게 하기 위하여 다수의 선거구민을 대상으로 성별·연령 등을 거짓으로 응답하도록 지시·권유·유도하는 행위 2. (생 략) ⑫ ~ ⑭ (생 략)	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑩ (현행과 같음) ⑪ ----------. 1. 선거에 관한----------다수인---------- 2. (현행과 같음) ⑫ ~ ⑭ (현행과 같음)

현행법은 정당의 후보자 선출 과정에서 민의를 왜곡하는 부정행위를 방지하기 위하여 당내경선을 위한 여론조사 결과에 영향을 미치게 할

목적으로 다수의 선거구민에게 성별·연령 등에 대한 거짓응답유도행위를 금지하고 있음.

그런데, 그 적용 범위가 '당내경선을 위한 여론조사'와 '다수의 선거구민'이라는 요건으로 한정되어 있어, 일반적인 선거 관련 여론조사나 소수 인원을 대상으로 한 조작 행위에 대해서는 규제 공백이 발생할 우려가 있음.

최근 선거에 출마한 일부 후보들이 지지율 추이를 확인하기 위해 진행하는 일반 여론조사에서 선거구민에게 성별이나 연령 등을 거짓으로 응답하도록 유도하는 행위를 하며 논란이 발생한 바 있는데[1], 당내경선 뿐만 아니라 선거에 관한 다른 일반적인 여론조사에서도 거짓응답유도행위가 제지될 필요가 있다는 지적이 제기되고 있음.

이에 개정안은 거짓응답유도행위가 금지되는 여론조사의 범위를 현행 '당내경선을 위한 여론조사'에서 '선거에 관한 여론조사' 전반으로 확대하고 행위의 대상을 '다수의 선거구민'에서 '다수인'으로 변경하려는 것임.

선거 여론조사가 후보자의 지지율 형성과 유권자의 의사결정에 막대한 영향을 미치는 현실을 고려할 때, 거짓응답유도행위가 금지되는 여론조사의 범위를 당내경선 밖으로 확장하는 것은 여론 형성의 공정성을 강화할 수 있다는 측면에서 긍정적인 입법 조치로 판단됨.

---

1) 개정안의 제안이유 및 주요내용에서 언급

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 선거여론조사를 조작하는 행위에 대한 처벌범위를 확대하여 선거여론조사의 정확성을 확보할 수 있을 것이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332