



선거여론조사 관련 규제 현황과 해외 입법례

허석재

우리나라의 선거여론조사에 대한 규제는 1997년 선거법 개정을 통해 본격적으로 도입되었고, 2014년 선거여론조사심의위원회가 설립되면서 관련 규정이 구체화되어 왔다. 이와 달리 대부분의 선진민주주의 국가들은 관련 협회 등의 자율규제방식을 채택하고 있으나, 프랑스는 1977년부터 규제법령을 마련하여 시행해 오고 있다. 캐나다도 2010년에 선거법에 조사품질을 가능할 수 있도록 정보공개 규정을 도입했다. 여론조사의 객관성·공정성 제고를 위해 현행 규제를 보완해 나가는 한편, 조사기관의 자체적인 혁신을 유도할 필요가 있다.

1 들어가며

우리나라의 정치과정에서 여론조사가 차지하는 비중은 매우 크다. 대통령선거에서 지방선거까지 주요 정당의 후보결정에 여론조사 결과가 중요하게 반영되고, 사회적 갈등사안이나 정부정책에 대해서도 여론조사 결과를 통해 정당성을 찾는 경향이 있다.¹⁾

우리나라에서 선거여론조사는 1987년 대통령선거에서 처음 실시되었고, 이후 전국 단위 선거마다 예측조사로 활용되어 왔다. 선진국에 비해 여론조사의 역사가 짧은 편임에도 한국정치에서 여론조사는 매우 광범하게 활용되고 있다. 2002년 제16대 대선에서 후보단일화에 여론조사가 활용된 이후 각 정당 및 후보자 간에 여론조사 결과를 공천이나 단일화 기준으로 삼는 사례가 많아졌고, 정치신인들도 인지도 제고 목적으로 여론조사를 적극 활용하게 되었다.

그러나 여론조사가 활발해지면서 응답 조작, 착신 전환²⁾, 결과 왜곡 등 여러가지 편법이 동원된 조사가

실시·유포되어 오히려 여론을 혼탁하게 만드는 부작용이 나타났다. 이에 대응하고자 선거여론조사 관련 법제가 마련되었고, 점차 구체적이고 세부적으로 규제가 강화되어 왔다. 2014년에는 선거관리위원회 산하에 ‘선거여론조사심의위원회’(이하 ‘여심위’)가 설치되어 선거여론조사 규제를 전담하고 있다.

선거여론조사에 대한 규제를 통해 특정 후보 홍보 목적의 조사나 조작에 가까운 편파적이고 불공정한 조사들이 사라지게 된 점은 중요한 성과라 할 것이다.³⁾ 반면, 세밀한 규제를 통한 선거여론조사의 정확성 확보는 한계가 있을 수밖에 없고, 추상적 위험성만으로 규제하는 것은 유권자의 알권리와 언론사의 표현의 자유를 침해한다는 지적도 제기되고 있다.⁴⁾

이 글에서는 「공직선거법」상 선거여론조사에 대한 현행 규제의 변천과정을 살펴보고, 해외 입법례와 비교하며 시사점을 제시하고자 한다.

2) 조사 목적으로 걸려온 전화를 다른 전화번호로 돌려서 받는 방법

3) 이상일, 「여론조사심의위원회 10년의 성과와 한계, 과제」, 중앙선거여론조사심의위원회, 『2022년 양대선거 선거여론조사 백서』, 2022.

4) 이노홍, 「공직선거법상 선거여론조사 규제에 관한 헌법적 검토」, 『홍익법학』, 20-1, 2019.

1) 윤희용, 「대한민국은 여론조사 공화국이다」, 『한겨레21』, 2021. 11. 23.



2 **현행 여론조사 관련 법령 연혁**

선거여론조사의 객관성·공정성 확보를 위한 규정은 1997년에 본격적으로 도입되었다. 1997년 개정된 「공직선거및선거부정방지법」에서는 공표·보도 목적의 선거여론조사를 실시할 경우에 조사기관의 명칭·전화번호를 밝히고 대표성있는 표본을 추출하도록 의무를 부과하였다. 또한 조사의뢰자와 조사기관, 피조사자 선정방법, 표본 수, 조사지역·일시·방법, 표본오차율, 응답률 등을 함께 공표·보도하고, 조사의 신뢰성·객관성을 입증할 자료들을 선거 후 6개월간 보관하도록 하였다.

2010년에는 여론조사가 선거운동으로 활용되지 않도록 선거일 전 180일부터 공표·보도 목적이 아닌 모든 선거여론조사에 대해 사전 서면신고 의무를 부과하였다.⁵⁾ 2012년에는 조사결과와 함께 보도·공표해야 할 내용을 보다 세분화하여 연령대별·성별 표본 수와 오차보정방법을 포함하도록 했고, 신뢰성·객관성을 입증할 자료를 인터넷 홈페이지에 공개하도록 했다.⁶⁾

2014년에 현재의 여심위가 설치되었고, 여심위 고시(告示)인 「선거여론조사기준」을 통해 표본수, 가중값 배율, 질문지 작성, 조사실시의 신고 및 결과 등록 사항 등을 규제하도록 하였다. 2015년에는 관련 규정을 어긴 경우에 여심위가 시정명령·경고 등의 조치를 취할 권한을 갖게 되었다. 2016년에는 당내경선 여론조사에서 거짓응답 및 착신 전환의 지시·유도행위를 금지하는 내용이 추가되었다.

2017년에는 선거여론조사기관 등록제가 도입되고, 여심위의 조사권이 신설되었으며, 고발·수사의뢰·과태료 부과 등 여심위의 조치권한이 확대되었다.

[표 1] 선거여론조사 관련 「공직선거법」 개정 연혁

시행일	개정 내용
1997 (11.14.)	· 여론조사기관 명칭 등 신분 고지 · 대표성 확보, 편향·응답강요·유도·사행성 조장 등 금지, 함께 공표·보도해야 할 사항, 질문지 등 자료 보관의무 신설
2010 (01.25.)	· 선거여론조사 실시 신고 의무 규정 신설 · 야간(오후 10시~다음 날 오전 7시) 여론조사 실시 금지
2012 (02.29.)	· 여론조사기관의 신뢰성·객관성 입증 자료 인터넷 홈페이지 공개의무, 자료제출 요구권 신설
2014 (02.13.)	· 선거여론조사공정심의위원회 설치 · 선거여론조사기준 제정·공표 · 신고내용 보완 요구권, 보완요구 이의신청 신설 · 중앙심의위원회 홈페이지 결과 등록 의무화 · 미등록 선거여론조사 결과 공표·보도 금지
2015 (12.24.)	· 여론조사 실시 신고 상시화(선거일 전 180일부터 폐지) · 심의위원회 시정명령·경고 등 조치권 신설 · 공표·보도 요건 선거여론조사기준에서 정하도록 위임 · 미등록 선거여론조사결과 공표·보도 금지 상시화
2016 (01.15.)	· 당내경선 관련 성별·연령 등을 거짓으로 응답하도록 지시·권유·유도 처벌 · 둘 이상의 전화번호를 착신 전환 등의 조치를 하여 같은 사람이 두 차례 이상 응답하거나 지시·권유·유도 처벌
2017 (02.08.)	· 선거여론조사심의위원회 명칭 변경 · 선거여론조사기관 등록제 도입 · 선거여론조사 휴대전화 가상번호 사용(공표·보도용) · 심의조사권 신설 및 조치권 확대(고발·수사의뢰, 과태료부과) · 정당·후보자 등 실시 공표·보도 금지

※ 자료: 중앙선거여론조사심의위원회, 『2022년 양대선거 선거여론조사 백서』, 2022. 29쪽 수정

2014년 제정된 「선거여론조사기준」에서는 최소 표본수를 규정하고⁷⁾, 선거운동 목적이거나 특정 정당·후보자에게 유·불리한 질문을 금지하였다. 성·연령·지역별 가중값 배율범위는 점차 강화되어 왔다.⁸⁾ 2019년에는 접촉률 개념을 도입하여 공개하도록 하였으며⁹⁾, 지지도 문항이 포함된 조사를 실시하여 공표·보도하려면 지지도 결과는 공표·보도되지 않더라도 등록하도록 의무화하였다.

7) 대선 또는 전국단위 조사 1,000명, 광역단체장 선거 또는 시도 단위 조사 800명, 지역구 국회의원선거 또는 자치구·시·군 단위 500명, 지역구 지방의회의원 선거 300명

8) 0.4~2.5(2015년) → 0.5~2.0(2017년) → 0.7~1.5(2019년)

9) 접촉률=(I+R)/(I+R+eU)*100 (I=응답완료 사례수, R=거절·중도이탈 사례수, U=접촉실패 사례수, e=접촉실패 중 응답 적격비율) 접촉률에 현행 응답률(=I/(I+R)*100)을 곱하면 미국 기준 응답률이 도출됨

5) 2015년부터는 상시적으로 신고하도록 변경됨

6) 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등(법 제108조 제6항) 2014년 여심위 설치 후에는 여심위 홈페이지에 등록하도록 하였다.

3 선거여론조사에 대한 해외 입법례

선진 민주주의 국가 대부분은 선거여론조사의 품질에 대해 관련 협회 등의 자율규제에 맡기고 있다. 예외적으로 프랑스가 1977년 법령을 제정하여 운영하고 있고, 캐나다는 2000년 선거법에 여론조사 결과공표시에 정보공개 규정을 신설하였다.

(1) 프랑스의 「여론조사 공표·전파법」

프랑스는 「여론조사 공표 및 전파에 관한 법률」(Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion)을 통해 선거여론조사의 시행 및 공표에 대해 규제하고 있다.¹⁰⁾ 1965년 대선과 1969년 국민투표 당시 여론조사가 정확한 예측을 내놓으면서 정치인·정당·정책에 대한 조사수요가 크게 늘었는데, 여론조사의 오용에 대한 우려 또한 커짐에 따라 1977년 법을 제정하게 되었다.¹¹⁾ 규제가 적용되는 대상은 선거여론조사 뿐 아니라 모의투표까지 포함한다.

여론조사위원회(Commission des sondages)가 구성되어 이 법에 따른 규제를 연구하고 집행하는 역할을 한다. 임기 3년인 9인의 위원은 최고행정법원(Conseil d'Etat)¹²⁾, 파기원(Cour de Cassation)¹³⁾, 회계감사원(Cour des comptes)에서 각각 2인이 참여하고, 대통령과 상·하원의장이 각기 1인씩 전문가를 지명하여 구성된다(제6조).¹⁴⁾ 여론조사 공표 시 함께 공개해야 하는 항목은 조사기관 및 의뢰자, 피조사자수, 조사기간, 오차범위이다(제2조). 여론조사 실시기관은 위원회에 조사목적, 피조사자 선정방법 및 표

본구성, 질문지, 무응답 비율, 분석결과의 도출방법, 조사참여에 대한 사은품 지급내역 및 원자료 보정 기준 등을 담은 보고서를 제출해야 한다(제3조).

과거에는 피조사자의 응답자료 원본까지 제출해야 했지만, 이 규정은 2016년에 폐지되었다(제3-1조). 또한 위원회가 여론조사 판매 계약에 포함되어야 할 내용을 정하고, 조사기관 간 담합행위를 규제할 권한까지 갖고 있었지만, 2016년 해당 규정이 폐지되었다(제5조). 2017년에는 여론조사가 관련 규정에 맞게 시행되고 판매계약이 이뤄졌는지 확인할 수 있는 위원회의 권한도 폐지되었다(제8조).

이와 같이 프랑스의 여론조사 규제 법령은 위원회의 재량은 줄이는 한편, 보도·공표 시에 공개해야 하는 사항과 위원회에 제출해야 하는 정보를 확대하는 방향으로 변화해 왔다.

(2) 캐나다의 선거법

캐나다는 과거에 다른 서구 민주주의 국가처럼 조사 관련 협회의 자율규제를 따랐지만¹⁵⁾, 조사품질을 가늠할 수 있는 정보공개가 필요하다는 주장이 꾸준히 제기돼 왔다. 이에 따라 1992년 「선거제 및 정당 재정 개혁을 위한 왕립위원회」(Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing)는 선거여론조사 결과 발표시에 방법론적 정보를 함께 공표하고, 조사보고서를 공개하도록 하는 등의 권고안을 제시했다. 그 후 해당 내용이 반영되어 2000년 「선거법」 개정(Canada Elections Act (S.C. 2000, c. 9))이 이뤄졌고 정당과 후보에 대한 여론조사의 경우 주요 정보를 공개하도록 하고 있다.¹⁶⁾

이를 구체적으로 보면, 여론조사의 보도·공표시에

10) 프랑스 법제처 홈페이지 <www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000522846/> (최종 검색일 2023. 3. 13)

11) 최인숙, 「한국 선거여론조사의 신뢰성 향상을 위한 제도적 방안」, 『정책개발연구』 제19권 제1호, 2019.

12) 행정재판의 최종심을 담당함

13) 민·형사 재판의 최종심을 담당함

14) 과거에는 최고행정법원, 파기원, 회계감사원 구성원 각 3인과 여론조사 전문가 2인을 국무회의 심의를 거쳐 임명하였으나, 2017년 현행과 같이 개정됨.

15) 캐나다 시장조사기구협회(Canadian Association of Market Research Organizations)와 캐나다 광고조사재단(Canadian Advertising Research Foundation). Tania Gosselin and Francois Petry, "The Regulation of Poll Reporting in Canada." *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, 35(1), 2009

16) 캐나다 법제처 홈페이지 <laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/page-25.html#h-206359> (최종 검색일: 2023. 3. 14.)

조사의뢰자 및 조사기관, 조사기간, 조사 모집단, 접촉한 피조사자수, 오차범위, 조사보고서가 게재된 인터넷 사이트 등의 정보를 제시해야 한다(제326조제1항). 보도 이외의 방식으로 조사결과를 유포하는 경우에는 질문문항을 포함해야 한다. 조사의뢰자는 선거기간 동안 조사보고서를 인터넷 사이트에 공개해야 하는데, 보고서에는 의뢰자 및 조사기관의 이름·주소, 조사기간, 표집방법, 모집단, 표본 수, 접촉시도수 및 응답거절율·비적격자 비율, 조사결과 도출에 있어서 무응답·의견 유보에 대한 처리방식, 가중값 배율, 질문문항 등이 포함되어야 한다(제326조제3항).

(3) 기타 국가: 관련 협회의 자율규제

프랑스를 제외한 유럽 국가들은 여론조사와 관련하여 유럽마케팅여론조사협회(European Society of Opinion and Marketing: ESOMAR)와 국제상공회의소(International Chamber of Commerce: ICC)가 마련한 '시장·여론조사에 있어 ICC/ESOMAR 국제 규약'¹⁷⁾을 따르고 있다. 이 규약은 여론조사 및 발표에 관한 기본원칙으로 자료수집 방법 및 목적의 투명성, 피조사자의 신상보호 및 거부 의사 존중, 조사 목적 외 사용금지, 조사 품질 유지, 품질평가를 위한 정보 제공, 발견된 사실과 해석의 엄격한 분리 등을 제시하고 있다.

미국여론조사협회(American Association for Public Opinion Research: AAPOR)의 조사 원칙 역시 유럽 ICC/ESOMAR 규약의 내용과 비슷한데, 자료수집방법, 조사의뢰자 및 조사기관, 설문문항, 모집단, 표본추출방법, 조사모드(전화면접·대면조사 등), 조사기간, 표본수, 가중값 배율, 자료가 공 절차 등을 공개하도록 권고하고 있다.¹⁸⁾

17) 유럽마케팅여론조사협회 홈페이지 <www.esomar.org/what-we-do/code-guidelines> (최종 검색일 2023. 2. 15)

18) 미국여론조사협회 홈페이지 <aapor.org/wp-content/uploads/2022/12/AAPOR-2020-Code_FINAL_APPROVED.pdf>, (최종 검색일: 2023. 3. 13.)

4 선거여론조사 규제 개선방안

세계적으로 선거여론조사에 대해 법령이나 별도 기구를 통해 규제하는 국가는 드문 편이다. 우리나라의 현행 규제방식에 대해 유권자의 알권리와 언론사·조사기관의 표현의 자유를 침해하고 조사기관 등록제가 사실상 국가에 의한 허가제로 기능할 수 있다는 우려가 제기되는 것도 사실이다.¹⁹⁾

하지만 선거여론조사의 실시와 등록에 대한 규제를 강화한 결과, 2016년 제20대 총선 당시 186개 업체가 난립했던 것이 2020년 제21대 총선에서는 83개로 현저히 줄어들었다. 또한, 2017년 한 조사에 따르면 선거여론조사 관리 강화를 위한 선거관리위원회의 역할에 동의하는 비율이 유권자는 89%, 전문가는 93%에 달하고 있다.²⁰⁾

여론조사의 품질은 조사목적에 적합한 표본 수 및 추출틀, 조사모드, 질문방식, 면접원 역량과 응답률 등 여러 요인에 의해 결정된다. 전문가들은 일률적 규제를 통해 조사의 객관성·공정성을 완전하게 확보하는데 한계가 있을 수밖에 없고, 부실한 조사도 규제기준만 충족하면 국가가 품질을 보증하게 되는 역설이 발생할 수 있다고 지적하고 있다. 즉, 공적규제 외에도 자율규제가 활성화되어 시장에서 조사품질에 따른 자정작용이 일어나야 한다는 것이다.²¹⁾ 따라서 향후 현행 규제를 보완해 나가는 한편, 조사기관의 자체적인 혁신을 유도할 방안도 함께 마련할 필요가 있다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라
국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

19) 이노홍, 앞의 글.

20) 제19대 대통령선거 직후, 한국정치학회 주관, 유권자 1,200명, 전문가 141명 대상 설문조사. 조진만, 「19대 대통령선거 여론조사 평가와 제언」, 『제19대 대통령선거 선거여론조사 백서』, 2017. 93쪽

21) 1992년 설립된 한국조사협회는 자체적인 조사윤리강령을 마련하여 운영하고 있다. <ikora.or.kr/Ethics> (최종 검색일: 2023. 3. 20.) 또한 ICC/ESOMAR 국제규약을 따른다고 밝히고 있다. 2023년 3월 현재 조사협회 회원사는 32개사인데, 중앙여성위에 등록된 기관은 90개이다.

