

● 제332회 ●
서울특별시의회(임시회)
제2차 운영위원회

서울특별시의회 숙의민주주의 실현을 위한
여론조사 조례안
검 토 보 고 서

2025. 9. 10.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시의회 숙의민주주의 실현을 위한 여론조사 조례안】

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제 안 자 : 김기덕 의원(9명 찬성)
- 나. 제 안 일 : 2025. 8. 8.
- 다. 회 부 일 : 2025. 8. 14.
- 라. 의안번호 : 2907

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 서울특별시의회에서는 시민참여를 도모하고자, 의정백서, 홍보책자, 월간 서울의회 등 다양한 홍보수단을 활용해 자료를 배포하고 있으나, 실제 시민의 의견이 전제된 여론조사를 실시할 수 있는 법적 근거가 부재함.
- 이에 향후 주요 정책 결정 과정 등에서 시민의 의견 수렴을 기반으로 체계적 홍보 체계 마련 구축 및 향후 숙의민주주의 실현을 위한 의정 활동의 공정성과 신뢰성을 확보하고자 본 조례를 제정하고자 함.

나. 주요내용

- 조례의 목적 및 정의를 규정함 (안 제1조 및 제2조)
- 의장의 책무에 대해 규정함 (안 제3조)

- 여론조사 범위 및 제외 대상에 대해 규정함 (안 제5조 및 제6조)
- 여론조사 의뢰 및 시기에 대해 규정함 (안 제7조)
- 여론조사 선정에 대해 규정함 (안 제8조)
- 여론조사 방법에 대해 규정함 (안 제9조)
- 활용실적 제출에 대해 규정함 (안 제10조)
- 여론조사 결과의 공개에 대해 규정함 (안 제11조)
- 예산지원에 대해 규정함 (안 제12조)
- 비밀준수에 대해 규정함 (안 제13조)

다. 참고사항

- (1) 관계법령 : 「주민투표법」, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 등
- (2) 예산조치 : 비용추계 비대상사유서로 같음
- (3) 기타사항
 - 1) 입법예고
 - 가) 예고기간 : 2025. 8. 20.(수) ~ 2025. 8. 24.(일) (5일간)
 - 나) 예고결과 : 없음
 - 2) 소관부서 의견조회 : 원안동의

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 최현재)

1 조례안의 개요

- 본 제정조례안은 현행 서울특별시의회 예규인 「서울특별시의회 여론조사 운영에 관한 규정」(이하, “여론조사 운영 규정”이라 한다.)에 따라 매년 계획 수립·시행된 서울특별시의회 시민여론조사 운영 사업의 조례상 근거와 절차를 마련하고자 제정되었음.

2 시민여론조사 근거 마련의 필요성

- 본 제정조례안은 서울특별시의회의 입법활동 및 정책연구 지원을 위해 필요한 여론조사 실시 근거와 그 절차를 규정하고자 함.
- 이는 기존의 서울특별시의회 예규인 여론조사 운영 규정*에 따라 매년 추진되어 온 여론조사의 근거 및 각종 필요 사항을 조례 형식으로 규정하려는 것으로, 서울특별시의회 여론조사 운영의 예측가능성을 제고하고, 대시민 신뢰도를 향상시키는 데 기여할 것으로 판단됨.

* 서울특별시의회는 의정활동에 필요한 여론조사를 내부방침 등으로 추진해오다 지난 '22년 4월 28일 서울특별시의회예규 제144호로 제정하여 추진해왔음.

- 서울특별시의회는 매년 입법활동 및 정책연구 지원을 위해 각 상임위원회에서 서울시 청년, 주택, 고령사회, 성인지감수성, 기후위기 대응, 교통 등 각종 소관 사무에 관련된 조사 주제를 선정해 여론조사를 실시하고 있음.

<2024년 서울특별시의회 여론조사 실시 현황 : 15건(출처:서울특별시의회사무처)>

연번	위원회명	조 사 주 제	조사기간	조사결과
1	윤영	노인연령 기준 개선 및 노후복지서비스 시민 인식 여론조사	'24.11~12월	공개
2	행정자치	자치경찰제 시행 3년, 서울시민의 평가와 바람	'24.10~11월	공개
3	기획경제	서울시 청년들의 청년주거 관련 지원 사업에 대한 인지도 및 만족도 조사	'24.11~12월	공개
4	환경수자원	기후위기 대응을 위한 지역환경과 경제회복에 관한 조사	'24.9~11월	공개
5	보건복지	의료인 성인지감수성 여론조사	'24.6~8월	공개
6	보건복지	시니어클럽 직원 및 이용자 만족도조사	'24.7~9월	공개
7	보건복지	임대아파트 지역 종합사회복지관 프로그램 이용자 만족도 여론조사	'24.11~12월	공개
8	도시안전건설	안전체험관 필요성에 대한 서울 동남권 시민인식 여론조사	'24.8~11월	공개
9	주택공간	이승만기념관의 송현동 부지 건립에 대한 시민 여론조사	'24.5~7월	공개
10	주택공간	저출산 극복을 위한 '양육친화주택(아이사랑홈)-복합문화형' 내 도입 시설 및 서비스 조사	'24.11~'25.1월	미정
11	도시계획균형	서울시 청년정책 홍보실태에 대한 시민 여론 조사	'24.10~11월	공개
12	교통	기후동행카드 만족도 관련 시민여론조사	'24.5월	공개
13	교통	무임수송 등 노인기준 연령 상향 관련 여론조사	'24.11~12월	공개
14	교육	서울 소재 학교 복합화 시설 이용 만족도 및 개선방안 여론조사	'24.11~12월	미정
15	예산결산	광화문광장 국가상징공간 조성사업에 대한 시민의식 조사	'24.8~11월	비공개

- 이들 다양한 주제에 대해 시민의 의견을 수렴하여 정책에 반영하고자 하는 목적과 취지에 비추어 볼 때, 그간 예규에 의하여 여론을 수렴해 온 제도를 자치법규인 조례로 규정하여 제도의 안정성을 확보할 수 있다는 점에서 필요성이 인정됨.

3 조례안의 구조 및 조문별 검토

가. 조례안의 구조

- 본 조례안은 전체 13개 조문으로 구성되었으며, 목적과 정의를 비롯해 여론조사 수행 및 결과공개 과정에서 의장의 책무, 여론조사 제외 대상, 여론조사 시행에 관한 사항 등을 규정함.

<조문체계 및 구성>

구성	주요 내용
제1조(목적)	여론조사에 관한 사항을 규정한다는 조례 목적 명시
제2조(정의)	여론조사의 범위(서울시, 서울시교육청 시책 사업 대상)
제3조(의장의 책무)	여론조사 과정 및 결과 공포 과정에서 의장의 책무
제4조(다른 조례와의 관계)	의회 실시 여론조사에 관한 조례 적용의 우선권 명시
제5조(여론조사 범위)	여론조사 가능 범위 명시
제6조(제외 대상)	여론조사 주제가 될 수 없는 사항을 규정
제7조(여론조사 의뢰 및 시기)	여론조사 의뢰서 작성 및 제출 시기 규정
제8조(여론조사 선정)	의장의 여론조사 선정 기준 규정
제9조(여론조사 방법)	여론조사 수행 방법 규정
제10조(활용실적 제출)	여론조사 활용 실적(종료 후 10일) 제출 기한 명시
제11조(여론조사 결과의 공개)	여론조사 결과의 누리집 공개 의무 규정
제12조(예산지원)	여론조사에 수반되는 예산 지원 근거 규정
제13조(비밀준수)	여론조사 관련자들의 비밀준수 의무 규정

나. 목적 및 정의(안 제1조 및 제2조)

- **안 제1조(목적)**는 서울특별시의회의 의정활동 및 정책 지원을 위해 여론조사를 실시하며 여론조사에 필요한 사항을 규정해 서울특별시의회의 공정성과 신뢰성을 회복한다는 조례의 입법목적을 규정함.
- **안 제2조(정의)**는 본 조례안에서 사용할 ‘여론조사’ 용어의 뜻을 규정하면서 서울특별시의회가 여론조사를 통해 시민에게 의견을 수렴하는 주제의 범위를 서울특별시의회 및 서울특별시, 서울특별시교육청에서 시행하는 각종 시책 및 사업으로 명확히 하고 있음.

다. 의장의 책무 및 다른 조례와의 관계(안 제3조 및 제4조)

- **안 제3조(의장의 책무)**는 여론조사 과정 및 결과 공표 과정에 신뢰성·공정성·투명성을 확보하기 위해 노력해야 하며 특히, 여론조사를 단순 의견 수렴이 아닌, 정책개발 등에 활용할 수 있도록 노력해야 할 의장의 책무를 정해 본 조례안의 입법목적을 효과적으로 달성하고자 함.
- **안 제4조(다른 조례와의 관계)**는 서울특별시의회가 추진하는 시민 대상 여론조사 실시에 관해서는 본 조례안이 정하는 바에 따르도록 함.

라. 여론조사의 범위 및 여론조사 제외 대상(안 제5조 및 제6조)

- **안 제5조(여론조사 범위)**는 정의를 통해 언급된 서울특별시의회가 실시할 수 있는 시민여론조사의 주제 범위 및 실시 주체를 명확히 하여 서울특별시의회 각 상임위원회 및 특별위원회와 의회사무처 각 부서가 여론조사를 요청할 수 있음을 규정함.
- **안 제6조(제외 대상)**는 서울특별시의회 차원에서 공적 여론조사를 실시할 수 없는 경우를 명확히 하여 여론조사 수행이 선거나 정당 활동에 영향을 주는 등 정치적 중립성에 반하지 않도록 제한하고 있음.
- **안 제6조제1호**는 「주민투표법」 제7조제2항에 따라 주민투표에 부칠 수 없는 사항을 제한함.¹⁾

1) 「주민투표법」 제7조(주민투표의 대상) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 주민투표에 부칠 수 없다. <개정 2016. 5. 29., 2022. 4. 26.>

1. 법령에 위반되거나 재판중인 사항

2. 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항

3. 지방자치단체가 수행하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사무의 처리에 관한 사항

가. 예산 편성·의결 및 집행

나. 회계·계약 및 재산관리

※ 「주민투표법」이 지방자치단체의 주요 결정사항에 관한 주민투표권을 인정하면서도 국가 또는 다른지방자치단체의 권한에 속하는 사항 등 일부 사안에 대해서는 제한을 가하고 있는 것을 반영, 주민투표권이 제한되는 주제에 대해서는 서울특별시의회 차원 여론조사에서 제외해 여론조사 실시 과정에서의 정치적 중립성을 유지하고자 함.

- 안 제6조제2호는 서울특별시의회의원 개별 또는 지역구 의정 성과에 대한 주민 평가에 관한 사항을 제외하여 여론조사가 직·간접적으로 선거·정치활동에 영향을 주어 「공직선거법」에 위반될 소지가 발생할 우려를 예방하고자 함.
- 안 제6조제3호는 선거 후보자의 지지율 조사 등 정당의 활동에 관한 사항으로 「공직선거법」상 여론조사의 결과 공포 금지(「공직선거법」 제108조), 여론조사 허위 조사 금지(「공직선거법」 제256조) 등에 저촉될 우려를 예방하고자 함.
- 안 제6조제4호는 그 밖에 관계 법령에 따라 여론조사를 할 수 없는 사항을 제한하여 향후 새로운 법적 제한 사항이 생기더라도 대응 가능하도록 함.

-
- 3의2. 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항
 - 4. 행정기구의 설치·변경에 관한 사항과 공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항
 - 5. 다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항. 다만, 제9조제5항의 규정에 의하여 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 - 6. 동일한 사항(그 사항과 취지가 동일한 경우를 포함한다)에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항

마. 여론조사 의뢰 절차 등(안 제7조 내지 안 제9조)

- 안 제7조(여론조사 의뢰 및 시기)는 서울특별시의회 각 위원회 또는 사무처가 여론조사를 수행하고자 하는 경우 조사개시 1개월 전 의뢰서를 작성하도록 하여 원활한 조사 주제 검토가 이루어질 수 있도록 함.
- 안 제8조(여론조사 선정)는 여론조사의 필요성 및 타당성, 여론조사 방식의 적정성, 활용 가능성 등을 고려해 여론조사 주제를 선정하도록 함.
- 안 제9조(여론조사 방법)는
 - 제1항에서 여론조사의 수단으로 ▲전화 및 면접조사, ▲인터넷(전자우편 및 웹조사), ▲SNS를 이용한 조사, ▲우편 조사 등 조사 방법을 나열하고,
 - 제2항에서 여론조사를 효율적으로 실시하기 위한 여론조사 전문 기관 및 단체에의 위탁 근거를 규정하였으며,
 - 제3항에서 여론조사 시 특정 응답을 강요하거나 편향적인 답변을 유도하는 등 금지 사항을 규정함.

바. 활용실적의 제출 및 결과공개 등(안 제10조 및 안 제11조)

- 안 제10조(활용실적 제출)는 여론조사 실시 후의 절차로서 여론조사 종료 후 10일 이내 여론조사 결과 및 결과에 대한 공개 여부를 의장에게 보고하도록 함.
- 나아가 여론조사 종료 후 3개월 이내에는 여론조사 활용실적 보고서를 작성하도록 하여 조사 결과가 단순히 수집·보관에 그치지 않고 실제 의정활동 및 정책결정 과정에 어떻게 반영되었는지를 점검·평가할 수 있도록 함.

- **안 제11조(여론조사 결과의 공개)**는 여론조사의 결과를 의회 누리집에 공개하도록 하고, 일부 결과 공개가 공공의 안전 또는 복리를 해칠 우려가 있거나 입법 활동 지원, 정책연구 목적에 적합하지 않다고 판단되는 경우에는 비공개할 수 있는 근거를 마련함.

사. 예산지원 및 비밀준수 의무 부과(안 제12조 및 안 제13조)

- **안 제12조(예산지원)**는 여론조사에 수반되는 경비 지원의 근거를 마련함.
- **안 제13조(비밀준수)**는 여론조사를 실시하는 자와 수행하는 자 모두에게 비밀유지 의무를 부과하여 조사 과정에서 취득한 정보가 외부로 누설되거나 부당하게 활용되지 않도록 함으로써, 여론조사의 공정성과 객관성을 확보하려는 것임.
 - 이를 통해 조사 참여 주민의 권익을 보호하고, 나아가 서울특별시 의회가 수행하는 여론조사의 신뢰성과 투명성을 담보하고자 함.

- 본 제정조례안은 기존에 내부 행정규범(예규) 차원에서 운영되던 서울특별시의회 여론조사 제도를 조례로 규정함으로써 제도의 안정성을 확보하려는 것임.
- 구체적으로 여론조사에 필요한 재정적 집행 근거를 마련하였고, 「주민투표법」이나 「공직선거법」 등 각종 법령에서 금지된 영역을 제외하여 서울특별시의회가 수행하는 여론조사의 신뢰도를 향상시키는 효과가 있을 것임.
- 또한, 여론조사 결과보고서나 활용실적 제출 등 절차를 명확히 하여 단순히 여론조사를 파악함에 그치지 않고 정책 결정을 지원하는 목적을 달성할 수 있도록 하였음.
 - 다만, 현행 예규상 활용실적 보고서인 별지 제2호서식에서는 각 위원회 위원장 및 부서장이 활용실적 보고서를 검토하였음을 확인하는 확인란이 존재하나, 제정안의 별지 제2호서식에는 해당 내용이 포함되어 있지 않음.
 - 이는 각 상임위 등에서 여론조사를 실시하는 경우 위원장 및 부서장 책임 하에 주제를 선정하고, 관리 하여 책임성을 강화하고자 위원장 및 부서장 확인란을 도입한 것이므로 향후 이를 정비할 필요가 있겠음.
- 결론적으로, 본 조례안은 서울특별시의회가 실시하는 여론조사의 법적 안정성·재정 집행의 적법성 등을 확보했고, 결과 보고·활용실적 제출 등 환류 장치를 도입하여 여론조사 제도의 내실을 기할 수 있을 것임.