제433회국회(임시회)
제4차 정치개혁특별위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

<여론조사기관의 등록요건 법률로 상향 규정 등>
▣ 정춘생의원 대표발의(의안번호 제2207458호)

2026. 3.

정치개혁특별위원회

전 문 위 원 조 문 상

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 2

1. 여론조사 기관·단체의 등록요건을 법률로 상향 규정 ····· 2

2. 선거여론조사기관 재등록 금지 기간 확대 ····· 7

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 정춘생의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2025. 1. 13.

3. 회 부 일 : 2025. 1. 14.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

선거에 관한 여론조사는 각종 정치·사회적 문제나 정책 등에 대해 국민들이 가지고 있는 생각과 흐름을 파악할 수 있는 아주 유효한 방법이며 유권자들의 선택에 중대한 영향을 미치게 됨.

여론조사 기관·단체의 등록 및 취소요건은 매우 중요함에도 현행법은 조사시스템, 분석전문인력 등 등록요건을 전부 중앙선거관리위원회규칙으로 위임하고 있고, 선거여론조사기관이 선거에 관한 조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받아 등록이 취소되어도 그 등록제한 기간을 단지 1년으로 규정하고 있어 이에 대한 개선이 필요한 것으로 보임.

이에, 중앙선거관리위원회규칙의 여론조사 기관·단체의 등록요건을 전부 법률로 상향 규정하고, 선거여론조사기관이 선거에 관한 조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우 그 등록제한 기간을 3년으로 확대하려는 것임(안 제8조의9제1항 각 호 신설 및 제5항 후단).

Ⅲ. 검토의견

1. 여론조사 기관·단체의 등록요건을 법률로 상향 규정

개정안은 여론조사 기관·단체가 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 경우 갖추어야 할 요건을 중앙선거관리위원회규칙이 아닌 법률로 상향하여 규정하려는 것임.

현 행	개 정 안
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. <신 설> <신 설>	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ----------다음 각 호의 요건을 모두 갖추어----------. 1. 전화면접조사시스템 또는 전화자동응답조사시스템 2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 분석전문인력 3명 이상을 포함한 5명 이상의 상근 직원. 이 경우 같은 사람을 제3항에 따른 2 이상의 선거여론조사기관의 분석전문인력으로 등록할 수 없으며, 상근 직원은 등록신청을 하는 때에 3개월 이상 계속 근무하고 있어야 한다.

	가. 여론조사 관련 분야의 학사 이상의 학위를 보유하고 여론조사 기관·단체에서 여론조사의 실시·결과분석 등 여론조사와 직접 관련된 업무를 2년 이상 수행한 사람 나. 사회조사분석사 자격증을 보유하고 여론조사 기관·단체에서 여론조사의 실시·결과분석 등 여론조사와 직접 관련된 업무를 3년 이상 수행한 사람 다. 여론조사 기관·단체에서 여론조사의 실시·결과분석 등 여론조사와 직접 관련된 업무를 5년 이상 수행한 사람
<신 설>	3. 연간(등록신청을 하는 때에는 최근 1년간을 말한다) 1억원 이상의 여론조사 실시 매출액. 다만, 설립된 지 1년 미만인 여론조사 기관·단체의 경우 5천만원 이상의 여론조사 실시 매출액으로 한다.
<신 설>	4. 제1호에 따른 조사시스템과 제2호에 따른 상근 직원을 수용할 수 있는 사무소
② ~ ⑥ (생 략)[1]	② ~ ⑥ (생 략)

1) **제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등)** 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 중앙선거여론

현행법은 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 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

등록요건에 관한 법률의 위임에 따라 공직선거관리규칙(중앙선거관리위원회규칙)에서는 공표·보도 목적의 여론조사 기관 등록요건으로 전화면접조사시스템(전화자동응답조사시스템), 분석전문인력 3명 이상을 포함한 5명 이상의 상근 직원 등을 규정하고 있는데,[2] 개정

조사심의위원회 홈페이지에 공개하여야 한다.
④ 제1항에 따른 등록신청 사항 중 변경이 생긴 때에는 선거여론조사기관은 14일 이내에 관할 선거여론조사심의위원회에 변경등록을 신청하여야 한다.
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. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우
2. 제1항에 따른 등록 요건을 갖추지 못하게 된 경우
3. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우
⑥ 등록신청서 및 등록증의 서식, 제3항에 따른 정보공개의 절차, 등록변경·등록취소 절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

2) 「공직선거관리규칙」(중앙선거관리위원회규칙) **제2조의2(여론조사 기관·단체의 등록 등)** ① 법 제8조의9제1항에 따른 등록신청은 별지 제1호의2서식의(가)에 따라 해당 여론조사 기관·단체의 사무

안은 현행 공직선거관리규칙에서 정한 등록요건을 법률로 상향하여 규정하려는 것임.

《현행 공직선거관리규칙 및 개정안의 등록요건 》

<table>
<tr><th>등록요건</th><th colspan="2">공직선거관리규칙(§2의2③)</th><th>개정안(§8의9①)</th></tr>
<tr><td>제1호</td><td colspan="2">전화면접조사시스템 또는 전화자동응답조사시스템</td><td rowspan="6">공직선거관리규칙과 동일</td></tr>
<tr><td rowspan="4">제2호</td><td colspan="2">다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 분석전문인력 3명 이상 포함한 5명 이상 상근직원</td></tr>
<tr><td>가목</td><td>여론조사 관련 학사 이상 학위 보유하고 여론조사 기관·단체에서 관련 업무를 2년 이상 수행</td></tr>
<tr><td>나목</td><td>사회조사분석사 자격증 보유하고 여론조사 기관·단체에서 관련 업무 3년 이상 수행</td></tr>
<tr><td>다목</td><td>여론조사 기관·단체에서 관련 업무 5년 이상 수행</td></tr>
<tr><td>제3호</td><td colspan="2">연간 1억원 이상 여론조사 실시 매출액</td></tr>
<tr><td>제4호</td><td colspan="2">제1호에 따른 조사시스템과 제2호에 따른 상근직원 수용 가능 사무소</td></tr>
</table>

소의 소재지를 관할하는 시·도선거여론조사심의위원회에 한다.

② 제1항에도 불구하고 중앙선거여론조사심의위원회는 여론조사 기관·단체의 등록신청 건수 및 신청 시기 등을 종합적으로 고려하여 등록사무를 대행할 선거여론조사심의위원회를 정할 수 있다. 이 경우 그 대행하는 선거여론조사심의위원회에 등록신청을 하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 등록신청을 하려는 때에는 다음 각 호에서 정하는 요건을 모두 갖추어야 한다.

1. 전화면접조사시스템 또는 전화자동응답조사시스템
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 분석전문인력 3명 이상을 포함한 5명 이상의 상근 직원. 이 경우 같은 사람을 법 제8조의9제3항에 따른 2 이상의 선거여론조사기관의 분석전문인력으로 등록할 수 없으며, 상근직원은 등록신청을 하는 때에 3개월 이상 계속 근무하고 있어야 한다.
   가. 여론조사 관련 분야의 학사 이상의 학위를 보유하고 여론조사 기관·단체에서 여론조사의 실시·결과분석 등 여론조사와 직접 관련된 업무를 2년 이상 수행한 사람
   나. 사회조사분석사 자격증을 보유하고 여론조사 기관·단체에서 여론조사의 실시·결과분석 등 여론조사와 직접 관련된 업무를 3년 이상 수행한 사람
   다. 여론조사 기관·단체에서 여론조사의 실시·결과분석 등 여론조사와 직접 관련된 업무를 5년 이상 수행한 사람
3. 연간(등록신청을 하는 때에는 최근 1년간을 말한다) 1억원 이상의 여론조사 실시 매출액. 다만, 설립된 지 1년 미만인 여론조사 기관·단체의 경우 5천만원 이상의 여론조사 실시 매출액으로 한다.
4. 제1호에 따른 조사시스템과 제2호에 따른 상근 직원을 수용할 수 있는 사무소

④ ~ ⑨ (생 략)

선거여론조사기관의 등록요건은 해당 요건의 구비 여부에 따라 등록 취소 사유가 되기도 하는 등 조사기관의 권리·의무와 여론조사의 공정성 보장에 있어 중요한 사안에 해당하므로 규칙이 아닌 법률로 상향 규정하려는 개정안의 취지는 의미가 있음.

다만, 등록요건을 규칙이 아닌 법률로 정하는 경우 조사환경 변화에 대응한 신속한 개정·보완이 어려울 수 있으며, 사소한 사항을 변경하는 데에도 법 개정이 필요하여 행정적 부담이 커질 수 있다는 점을 참고할 필요가 있음.

헌법재판소는 "전문적이고 기술적인 사항들을 규율하거나 변화하는 상황에 즉각적인 대응이나 탄력적인 규율이 필요한 경우" 위임의 필요성이 인정된다고 판시하였음.[3)]

따라서, 선거여론조사기관의 등록요건을 법률로 상향 규정할지 여부에 대해서는 등록요건의 성격 및 중요성, 변화하는 상황에 대한 즉각적 대응 및 탄력적 규율의 필요성 등을 종합적으로 감안하여 논의할 필요가 있다고 보임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 선거여론조사기관 등록요건과 같은 전문적·기술적 사항을 현행과 같이 법률의 위임에 따라 규칙으로 정할지, 아니면 법률로 직접 규정할지는 국회가 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

---

3) 헌재 2016.7.28.2014헌바158등, 헌재 2018.12.27.2017헌바231, 헌재 2019.11.28.2017헌가23 참조

2. 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 “3년”으로 연장하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ④ (생 략) 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))[4] ⑥ (생 략)	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ④ (생 략) ⑤ ----------. ----------3년----------. 1. ~ 3. (현행과 같음) ⑥ (현행과 같음)

현행법은 여론조사 기관·단체가 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 요건을 갖추어 관할 선거여론조사심의위원회에 등록을 신청

4) 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우
2. 제1항에 따른 등록 요건을 갖추지 못하게 된 경우
3. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우

하도록 하면서(법 제8조의9제1항), 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우 등에 있어서는 그 등록을 취소하도록 하고 있음(동조 제5항전단).

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.[5]

그런데, 여론조사의 객관성 및 신뢰성에 대한 문제제기는 여전한 상황이며,[6] 최근에는 정치 브로커가 선거여론조사를 적극적으로 왜곡하거나 조작했다는 의혹이 제기되어 수사기관의 수사가 진행되고 있는 상황임.[7]

이에 개정안은 선거여론조사와 관련된 죄로 징역형 또는 100만원 이상 벌금형의 선고를 받아 선거여론조사기관의 등록이 취소된 경우 해당

---

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

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

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

선거여론조사기관의 재등록 금지 기간을 현행 “1년”에서 “3년”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 “3년”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[8]로 등록이 취소된 선거여론조사기관의 재등록을 “영구적으로” 금지하고 있고, 이해식의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2207526호)은 재등록 금지 기간을 “2년”으로 규정하고 있음.

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

《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.

문 의 처
02)6788-5332