제433회국회(임시회)
제4차 정치개혁특별위원회

공직선거법 일부개정법률안
검 토 보 고

<선거여론조사기관 등록취소 사유 확대 등>
▣ 박정훈의원 대표발의(의안번호 제2204761호)

2026. 3.

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 ····· 3

1. 선거여론조사기관 등록취소 사유 확대 및 재등록 금지 ····· 3

2. 허위논평·보도 금지의무의 목적 추가 및 처벌 강화 ····· 14

3. 선거여론조사 관련 자료일체의 제출의무 부과 ····· 19

4. 공표·보도 목적의 선거여론조사 시 가상번호 사용의무 부과 ·· 23

[참고] 중앙선관위 공직선거법 개정의견(2016.6.) ····· 30

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 박정훈의원 등 16인

2. 제 안 일 : 2024. 10. 17.

3. 회 부 일 : 2024. 10. 18.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 누구든지 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없도록 규정하고, 이를 위반한 자를 처벌하고 있음. 또한 처벌 받은 자(그 대표자 및 구성원을 포함)는 여론조사 기관·단체 등록을 취소하고, 취소된 날로부터 1년 이내에 등록을 신청할 수 없음.

그런데 2017년 등록취소 제도가 도입된 후 선거에 관한 여론조사와 관련된 범죄를 이유로 등록취소된 여론조사기관·단체는 단 한 곳에 불과함. 이는 여론조사기관이 법인의 경우, 위반행위를 저지른 기존 법인을 폐업하고 법인을 신설해 새로이 여론조사 기관·단체로 등록하는 방식으로 규제를 회피하고 있기 때문이라는 지적이 있음.

이에 등록취소 사유를 「공직선거법」 또는 「정치자금법」 위반으로 확대하고, 위반한 여론조사기관·단체의 등록을 영구히 취소시킴으로써 「공직선거법」이나 「정치자금법」 위반으로 인해 처벌

이력이 있는 자는 선거 관련 여론조사 업무를 수행할 수 없도록 해 정치브로커를 근절시키고자 함. 또한 위반한 행위자가 새로 설립한 여론조사기관·단체의 경우에도 동일한 규제를 받도록 하여 규제를 회피하는 것을 방지하는 것임(안 제8조의9제5항 개정).

또한 누구든지 선거에 영향을 미치기 위해 여론조사결과를 왜곡하거나 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없도록 금지함으로써 처벌대상을 확대함(안 제96조제1항 개정).

또한 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관·단체가 선거여론조사심의위원회에 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료와 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 해당 여론조사와 관련 있는 자료일체 제출의무를 부과해, 선거여론조사심의위원회가 공정하고 객관적인 여론조사가 이루어졌는지 실시간으로 관리·감독할 수 있는 기반을 마련함(안 제108조제6항 개정).

또한 공표 또는 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우에는 휴대전화 가상번호를 필수적으로 사용하도록 해, 조사표본의 무작위성을 확보하도록 함(안 제108조의2제1항 개정).

또한 선거에 영향을 미치기 위하여 여론조사결과를 왜곡하거나 왜곡하여 공표 또는 보도한 자의 처벌을 강화함으로써 범죄 일반예방효과를 증진하기 위해 벌금형을 폐지하고자 함(안 제252조제2항 개정).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거여론조사기관 등록취소 사유 확대 및 재등록 금지

개정안은 선거여론조사기관의 등록취소 사유 중 현행 “징역형 또는 100만원 이상의 벌금형”을 “50만원 이상의 벌금형”으로 변경하고, 해당 벌금형을 선고받은 자를 선거여론조사기관의 대표자 등으로 선임하거나 채용한 경우를 등록취소 사유에 추가하고, 이상의 사유로 등록이 취소된 선거여론조사기관은 재등록을 할 수 없도록 하려는 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.·2. (생 략)[2] 3. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ----------. 이 경우 제3호 또는 제4호에 해당하여 등록이 취소된 선거여론조사기관은 ----------. 1.·2. (현행과 같음) 3. 「공직선거법」 또는 「정치자금법」 위반의 죄를 범하여 50만원 이상의 벌금형----------

<신 설>	4. 제3호에 해당하는 자를 선거여론조사기관의 대표자 또는 구성원으로 선임하거나 채용한 경우
⑥ (생 략)[3]	⑥ (현행과 같음)

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

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

3) ⑥ 등록신청서 및 등록증의 서식, 제3항에 따른 정보공개의 절차, 등록변경·등록취소 절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

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.[4)]

그런데, 중앙선거관리위원회에 따르면 2017년 법 개정을 통해 여론조사 기관·단체의 등록 및 등록취소 제도(법 제8조의9)가 도입된 후 선거에 관한 여론조사와 관련된 범죄를 이유로 등록취소된 여론조사기관・단체는 단 한 곳에 불과함.

《선거여론조사기관의 등록 취소 현황》

연번	기관명	대표자	등록일자	취소일자	취소사유
1	휴먼리서치	함효건	2017. 5. 9.	2018. 2. 13.	자진 등록취소
2	소프트로직스	서대인	2018. 2. 1.	2018. 7. 12.	자진 등록취소
3	폴스미스	이근성	2017. 5. 18.	2018. 8. 9.	자진 등록취소
4	윈폴(WIN POLL)	서정호	2017. 12. 27.	2019. 1. 8.	자진 등록취소
5	위드리서치	최현경	2017. 12. 27.	2019. 10. 14.	자진 등록취소
6	㈜리서치테라	남영식	2018. 4. 11.	2019. 10. 14.	자진 등록취소
7	㈜성주신문	최성고	2017. 9. 20.	2019. 10. 21.	자진 등록취소
8	세이폴	정대성	2018. 2. 7.	2019. 11. 1.	자진 등록취소
9	㈜코리아스픽스	이병덕	2018. 2. 12.	2019. 11. 1.	자진 등록취소
10	서울마케팅리서치	김광한	2017. 5. 9.	2019. 11. 26.	자진 등록취소
11	㈜메트릭스코퍼레이션	조일상	2017. 5. 9.	2020. 1. 9.	자진 등록취소
12	㈜엠알씨케이	박동현	2017. 8. 29.	2020. 1. 21.	자진 등록취소
13	마크로밀엠브레인	최인수	2017. 5. 9.	2020. 3. 5.	자진 등록취소

4) 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)"

14	㈜한국정책리서치	윤종현	2018. 12. 6.	2020. 4. 8.	자진 등록취소
15	(주)마켓링크	김종호	2017. 8. 29.	2020. 6. 12.	자진 등록취소
16	오피니언코리아	이경희	2019. 10. 30.	2020. 6. 24.	자진 등록취소
17	(주)리서치플러스	임상렬	2017. 5. 9.	2020. 7. 7.	자진 등록취소
18	㈜피플미디어	최창원	2020. 2. 4.	2020. 7. 9.	자진 등록취소
19	에스엠소프트	박영님	2019. 11. 18.	2020. 9. 11.	자진 등록취소
20	㈜한길리서치센터	홍계영	2017. 12. 13.	2020. 9. 23.	자진 등록취소
21	㈜중앙일보	홍정도 박창희	2017. 5. 22.	2020. 11. 3.	자진 등록취소
22	㈜세종리서치	이우영	2017. 8. 25.	2021. 2. 23.	자진 등록취소
23	㈜싸이리서치	신임균	2019. 10. 31.	2021. 3. 30.	자진 등록취소
24	㈜순천투데이	양준석	2017. 10. 17.	2021. 5. 25.	자진 등록취소
25	㈜케이에프텔	김미영	2018. 3. 28.	2021. 6. 7.	자진 등록취소
26	㈜한국씨앤알	홍정민	2017. 5. 9.	2021. 6. 14.	자진 등록취소
27	㈜케이티엠엠	김윤호	2017. 5. 22.	2021. 6. 14.	자진 등록취소
28	㈜폴랩코리아	송은옥	2017. 12. 14.	2021. 6. 18.	자진 등록취소
29	㈜베스트사이트	최창환	2017. 7. 24.	2021. 9. 9.	자진 등록취소
30	더리서치	강주희	2018. 2. 14.	2021. 11. 16.	자진 등록취소
31	윈폴(WIN POLL)	서정호	2021. 8. 13.	2022. 6. 17.	자진 등록취소
32	소셜데이터리서치	박승찬	2020. 2. 3.	2022. 8. 17.	자진 등록취소
33	제이비플러스	김현수	2017. 11. 20.	2022. 9. 23.	자진 등록취소
34	중앙폴리컴㈜	최연호	2020. 3. 5.	2022. 10. 18.	자진 등록취소
35	㈜칸타코리아	양정열	2017. 5. 9.	2022. 10. 27.	자진 등록취소
36	㈜위너아이	이천우	2021. 12. 22.	2022. 11. 16.	자진 등록취소
37	㈜바이데일리	류지엽	2022. 1. 5.	2023. 2. 16.	자진 등록취소
38	㈜폴인사이트	임형문	2017. 9. 8.	2023. 3. 24.	자진 등록취소
39	㈜여의도웍스	김효수	2021. 12. 2.	2023. 3. 31.	자진 등록취소
40	㈜한국정보통계	오민권	2017. 5. 9.	2023. 8. 8.	자진 등록취소
41	**㈜미디어리얼리서치코리아**	**정동규**	**2021. 11. 9.**	**2023. 9. 20.**	**법 제8조의9제5항제3호**
42	㈜코리아정보리서치	장승연	2020. 1. 2.	2023. 12. 4.	자진 등록취소
43	㈜홍성신문	이경현	2017. 7. 17.	2024. 1. 8.	법 제8조의9제5항제2호
44	리서치한국	박준호	2018. 1. 11.	2024. 1. 8.	법 제8조의9제5항제2호
45	한국정책연구원	탁영환	2018. 3. 8.	2024. 1. 8.	법 제8조의9제5항제2호
46	㈜경남리서치	조경래	2018. 4. 9.	2024. 1. 8.	법 제8조의9제5항제2호
47	경북인터넷방송	김준종	2018. 5. 21.	2024. 1. 8.	법 제8조의9제5항제2호
48	㈜리서치경북	최성고	2019. 11. 4.	2024. 1. 8.	법 제8조의9제5항제2호
49	㈜한민리서치 (舊 충청리서치)	권주한	2021. 4. 7.	2024. 1. 8.	법 제8조의9제5항제2호
50	㈜피플미디어	최창원	2022. 5. 11.	2024. 1. 8.	법 제8조의9제5항제2호
51	케피오리서치㈜	박승찬	2022. 8. 2.	2024. 1. 8.	법 제8조의9제5항제2호
52	㈜한국미디어	임완중	2023. 5. 2.	2024. 1. 8.	법 제8조의9제5항제2호
53	㈜데이터앤리서치	한창호	2017. 5. 9.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
54	㈜국민리서치그룹 (舊 ㈜에이알씨그룹)	문진숙	2017. 6. 15.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
55	㈜엠에스리서치	김준혁	2017. 8. 29.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
56	닐슨아이큐코리아 (舊 닐슨컴퍼니코리아)	최경희	2017. 8. 29.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
57	(사)한국공공관리연구원	박희봉	2017. 12. 29.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
58	㈜이너컴	김만식	2018. 2. 1.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
59	㈜폴리컴	박동원	2018. 2. 12.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
60	㈜아시아리서치앤컨설팅	허동원	2018. 2. 23.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
61	㈜맥스리서치	김영미	2018. 2. 28.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
62	㈜에스에이컨설팅	윤지성	2018. 2. 28.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호

63	㈜피앰아이퍼블릭	이창재	2021. 3. 24.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
64	㈜티앤오코리아	김화성 김성묵	2021. 6. 7.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
65	㈜히든그레이스	김성은	2021. 10. 26.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
66	협동조합 리쿱	임상렬	2021. 11. 24.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
67	㈜인바이트	김민화	2022. 1. 12.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
68	㈜더리서치그룹	김영철	2022. 1. 13.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
69	㈜한승마케팅	한희준	2022. 1. 20.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
70	㈜한국정책리서치	윤종현	2022. 5. 10.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
71	굿오피니언리서치	박명우	2022. 9. 7.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
72	여의도원	김경식	2022. 11. 23.	2024. 1. 9.	법 제8조의9제5항제2호
73	㈜에스에이컨설팅	윤지성	2024. 2. 29.	2024. 6. 11.	자진 등록취소
74	코리아스픽스㈜	이병덕	2020. 9. 10.	2024. 9. 13.	자진 등록취소
75	㈜아테나컴퍼니	임현철	2018. 2. 19.	2024. 10. 8.	자진 등록취소
76	㈜나우앤퓨처	장명수	2018. 7. 27.	2024. 11. 18.	자진 등록취소

※ 자료: 중앙선거관리위원회

이는 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범한 여론조사기관이 등록취소되기 전에 위반행위를 저지른 기존 법인을 폐업하고 법인을 신설해 새로이 여론조사 기관·단체로 등록하는 방식으로 규제를 회피하고 있기 때문이라는 지적이 있음.[5]

그 결과 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 선거여론조사기관의 등록취소 사유 중 현행 “징역형 또는 100만원 이상의 벌금형”을 “50만원 이상의 벌금형”으로 변경하

5) 시민일보(2024.10.17.), “여론조사 빙자한 여론조작 막아라”
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”

고, 해당 벌금형을 선고받은 자를 선거여론조사기관의 대표자 등으로 선임하거나 채용한 경우를 등록취소 사유에 추가하고, 이상의 사유로 등록이 취소된 선거여론조사기관은 재등록을 할 수 없도록 하려는 것임.

선거여론조사기관의 등록취소 사유를 확대하고 「공직선거법」 또는 「정치자금법」을 위반한 자에 대하여는 선거여론조사기관의 재등록을 금지함으로써 선거여론조사의 신뢰성을 제고할 수 있다는 점에서 개정안의 취지는 타당하다고 보임.

다만, 개정안은 다음과 같은 사항을 함께 고려할 필요가 있음.

첫째, “등록취소 사유 대상자의 적정성” 측면에서 현행법은 그 대상을 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범한 경우로 한정하고 있으나, 개정안은 「공직선거법」 또는 「정치자금법」 위반의 죄를 범한 자로 그 대상을 확대하고 있는바, 여론조사와 무관히 관련 법 위반자 모두를 등록취소 사유로 삼는 것이 적정한지 검토할 필요가 있음.

「공직선거법」 및 「정치자금법」은 선거와 정치자금의 부정방지를 위하여 다양한 벌칙조항을 두고 있는데,[8] 해당 벌칙에는 선거여론조사와는 무관한 경우도 많으므로 이를 선거여론조사기관의 등록취소 사유로 삼는 것이 적정한지 여부에 대하여 논의할 필요가 있다

8) 「공직선거법」 제16장(벌칙): 제230조부터 제262조의3까지
「정치자금법」 제8장(벌칙): 제45조부터 제51조까지

고 보임.

《등록취소 사유 대상자 비교》

현 행	개 정 안
선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범한 자	**「공직선거법」 또는 「정치자금법」 위반의 죄**를 범한 자

둘째, “등록취소 사유 형량의 적정성” 측면에서 개정안은 등록취소의 사유가 되는 양형을 현행 “징역형 또는 100만원 이상의 벌금형”에서 “50만원 이상의 벌금형”으로 변경하고 있으나, 징역형은 개정안의 취지를 고려할 때 유지할 필요가 있음.

징역형과 벌금형은 서로 구분되는 형(刑)의 종류로,[9] 개정안과 같이 징역형을 삭제하게 되면 50만원 이상의 벌금형은 등록취소의 사유가 되지만, 그보다 더 중한 형인 징역형은 등록취소의 사유가 되지 않는 문제가 있으므로 등록취소 사유를 확대하는 개정안의 취지를 살리기 위해서는 징역형을 등록취소 사유로 유지하는 것이 바람직하다고 보임.

---

9) **「형법」 제41조(형의 종류)** 형의 종류는 다음과 같다.
1. 사형
2. 징역
3. 금고
4. 자격상실
5. 자격정지
6. 벌금
7. 구류
8. 과료
9. 몰수

《등록취소 사유 형량 비교》

현 행	개 정 안
징역형 또는 **100만원 이상의 벌금형**	**50만원 이상의 벌금형**

셋째, “추가된 등록취소 사유의 현실성” 측면에서 개정안은 현재의 선거여론조사기관(그 대표자 및 구성원 포함)이 50만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우 뿐만 아니라 해당 벌금형을 선고받은 자를 선거여론조사기관의 대표자 또는 구성원으로 선임하거나 채용한 경우를 등록취소 사유에 추가하고 있는데, 범죄경력자료는 민감정보에 해당하므로[10] 선거여론조사기관 또는 선거여론조사심의위원회가 조회할 수 있는 법적 근거가 필요하다고 보임.

「형의 실효 등에 관한 법률」은 범죄경력조회에 대하여 다른 법률에 근거가 있는 경우 등에 한해 조회 목적에 필요한 최소한의 범위에서 할 수 있다고 규정하고 있으므로,[11] 여론조사기관이 대표자

---

10) **「개인정보 보호법 시행령」 제18조(민감정보의 범위)** 법 제23조제1항 각 호 외의 부분 본문에서 “대통령령으로 정하는 정보”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 말한다. 다만, 공공기관이 법 제18조제2항제5호부터 제9호까지의 규정에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 처리하는 경우의 해당 정보는 제외한다.
1. 유전자검사 등의 결과로 얻어진 유전정보
2. 「형의 실효 등에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 범죄경력자료에 해당하는 정보
3. 개인의 신체적, 생리적, 행동적 특징에 관한 정보로서 특정 개인을 알아볼 목적으로 일정한 기술적 수단을 통해 생성한 정보
4. 인종이나 민족에 관한 정보

11) **「형의 실효 등에 관한 법률」 제6조(범죄경력조회·수사경력조회 및 회보의 제한 등)** ① 수사자료표에 의한 범죄경력조회 및 수사경력조회와 그에 대한 회보는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 그 전부 또는 일부에 대하여 조회 목적에 필요한 최소한의 범위에서 할 수 있다. 다만, 제8조의2제2항제3호 단서 또는 같은 조 제3항제1호에 따라 보존하는 불송치결정과 관련된 수사경력자료에 대한 조회 및 회보는 제1호에 해당하는 경우로 한정한다.

또는 구성원을 선임하거나 채용할 때 범죄경력조회를 하기 위해서는 법적 근거가 요구됨.

《추가된 등록취소 사유》

현 행	개 정 안	비 고
선거여론조사 관련 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형 선고	「공직선거법」 또는 「정치자금법」 위반하여 50만원 이상의 벌금형 선고	
<신 설>	상기 벌금형 선고를 받은 자를 선거여론조사기관의 대표자 또는 구성원으로 선임하거나 채용한 경우	채용에 있어 범죄경력 확인위해서는 **법적 근거 필요**

넷째, “재등록금지의 적정성” 측면에서 현행법은 죄를 범하여 등록이 취소된 경우 취소된 날부터 1년간 등록을 금지하고 있으나, 개정안은 죄를 범하여 등록이 취소된 경우 등에 있어 재등록 자체를 금지하고 있는바, 해당 범죄의 종류와 내용 및 경중을 따지지 않고

---

1. 범죄 수사 또는 재판을 위하여 필요한 경우
2. 형의 집행 또는 사회봉사명령, 수강명령의 집행을 위하여 필요한 경우
3. 보호감호, 치료감호, 보호관찰 등 보호처분 또는 보안관찰업무의 수행을 위하여 필요한 경우
4. 수사자료표의 내용을 확인하기 위하여 본인이 신청하거나 외국 입국·체류 허가에 필요하여 본인이 신청하는 경우
5. 「국가정보원법」 제4조제4항에 따른 보안업무에 관한 대통령령에 근거하여 신원조사를 하는 경우
6. 외국인의 귀화·국적회복·체류 허가에 필요한 경우
7. 각군 사관생도의 입학 및 장교·준사관·부사관·군무원의 임용과 그 후보자의 선발에 필요한 경우
8. 병역의무 부과와 관련하여 현역병 및 사회복무요원의 입영(入營)에 필요한 경우
9. 다른 법령에서 규정하고 있는 공무원 임용, 인가·허가, 서훈(敍勳), 대통령 표창, 국무총리 표창 등의 결격사유, 징계절차가 개시된 공무원의 구체적인 징계 사유(범죄경력조회와 그에 대한 회보에 한정한다) 또는 공무원연금 지급 제한 사유 등을 확인하기 위하여 필요한 경우
10. 그 밖에 다른 법률에서 범죄경력조회 및 수사경력조회와 그에 대한 회보를 하도록 규정되어 있는 경우

② ~ ⑤ (생 략)

재등록을 영구적으로 제한하는 것이 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)[12]에 위배되진 않는지 검토할 필요가 있음.

《재등록금지 비교》

현 행	개 정 안
죄를 범하여 등록이 취소된 경우 **등록이 취소된 날부터 1년 이내에는** **등록 신청 금지**	죄를 범하여 등록이 취소된 경우 또는 죄를 범한 자를 채용하여 등록이 취소된 경우 **영구적으로 등록 신청 금지**

헌법재판소는 "어떤 법률의 입법목적이 정당하며, 그 목적을 달성하기 위해 국민에게 의무를 부과하고 그 불이행에 대해 제재를 가하는 것이 방법에 있어 적합하다 하더라도 입법자가 그러한 수단을 선택하지 아니하고도 보다 덜 제한적인 방법을 선택하거나, 아예 국민에게 의무를 부과하지 아니하고도 그 목적을 실현할 수 있음에도 국민에게 의무를 부과하고 이를 강제하기 위해 그 불이행에 대해 제재를 가한다면 이는 과잉금지원칙의 한 요소인 최소침해성의 원칙에 위배된다"고 판시한 바 있음.[13]

12) 비례의 원칙, 즉 과잉금지의 원칙이란, 어떤 행정목적을 달성하기 위한 수단은 그 목적달성에 유효·적절하고, 또한 가능한 한 최소한의 침해를 가져오는 것이어야 하며, 아울러 그 수단의 도입으로 인한 침해가 의도하는 공익을 능가하여서는 안 된다는 헌법상의 원칙을 말한다(대법원 1996. 11. 29. 선고 96누8567 판결, 대법원 1997. 9. 26. 선고 96누10096 판결참조).

13) [헌법재판소 2010.4.29. 선고 2009헌바45, 판례집 22-1하, 21]
"어떤 법률의 입법목적이 정당하며, 그 목적을 달성하기 위해 국민에게 의무를 부과하고 그 불이행에 대해 제재를 가하는 것이 방법에 있어 적합하다 하더라도 입법자가 그러한 수단을 선택하지 아니하고도 보다 덜 제한적인 방법을 선택하거나, 아예 국민에게 의무를 부과하지 아니하고도 그 목적을 실현할 수 있음에도 국민에게 의무를 부과하고 이를 강제하기 위해 그 불이행에 대해 제재를 가한다면 이는 과잉금지원칙의 한 요소인 "최소침해성의 원칙"에 위배된다(헌재 2006. 6. 29. 2002헌바80, 판례집 18-1하, 196, 207 참조). 또 형벌은 기본권을 제한하는 다른 어떤 수단보다도 처벌되는 자의 기본권을 심각하게 침해하고, 집행 후에도 그의 인격적 가치나 사회생활에 중대한 영향을 미치므로, 의무의 이행을 확보하기 위한 수단으로서는 최후적·보충적인 것이어야 하고, 형벌이 아닌 행정상 징벌로써 의무

참고로, 중앙선거관리위원회는 선거여론조사의 공정성·신뢰성 제고의 필요성에 대하여 공감하며, 법률 위반 행위에 대해 어떠한 제재를 가할 것인지는 국회가 입법정책적으로 결정할 필요가 있다는 입장임.

의 이행을 확보할 수 있다면 이로써 제재의 수단으로 삼아야 할 것인데도, 형벌의 일반예방적인 효과를 중시한 나머지 의무의 이행을 확보하는 것이 문제되는 경우마다 형사처벌을 통해 이를 해결하려는 것은 법치국가원리에 반하는 행정편의적인 발상으로서 그 헌법적 정당성이 인정될 수 없다."

2. 허위논평·보도 금지의무의 목적 추가 및 처벌 강화

개정안은 현행법상 허위논평·보도 금지의무에 “선거에 영향을 미치기 위하여”라는 목적을 추가하고, 해당 의무를 위반한 자에 대한 처벌을 “징역형(5년 이하) 또는 벌금형(300만원~2천만원)의 선택형” 규정에서 “징역형(5년 이하)”으로 일원화하여 처벌을 강화하려는 것임.

현 행	개 정 안
제96조(허위논평・보도 등 금지) ① 누구든지 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없다. ② (생 략)[14] 제252조(방송・신문 등 부정이용죄) ① (생 략)[15] ② 제96조제1항을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 300만원 이상 2천만원 이하의 벌금에 처한다. ③ ~ ④ (생 략)	제96조(허위논평・보도 등 금지) ① ------ 선거에 영향을 미치기 위하여 여론조사결과를 왜곡하거나 ----------. ② (현행과 같음) 제252조(방송・신문 등 부정이용죄) ① (현행과 같음) ② ----------5년 이하의 징역---------. ③ ~ ④ (현행과 같음)

14) **제96조(허위논평・보도 등 금지)** ② 방송・신문・통신・잡지, 그 밖의 간행물을 경영・관리하는 자 또는 편집・취재・집필・보도하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다.
1. 특정 후보자를 당선되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 선거에 관하여 허위의 사실을 보도하거나 사실을 왜곡하여 보도 또는 논평을 하는 행위
2. 여론조사결과 등과 같은 객관적 자료를 제시하지 아니하고 선거결과를 예측하는 보도를 하는 행위

15) **제252조(방송・신문 등 부정이용죄)** ① 제96조제2항을 위반한 자는 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

현행법은 누구든지 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없도록 하면서, 이를 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 300만원 이상 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 유권자들이 객관적이고 정확한 정보를 바탕으로 투표할 수 있도록 하고 있음.

그런데, 중앙선거여론조사심의위원회에 따르면 제22대 국회의원선거에서 위원회의 고발 및 수사의뢰 등 조치내역은 총 127건으로 이 중 여론조사결과 왜곡·조작이 24건으로 나타나 제21대 국회의원선거의 13건 대비 85% 더 증가한 것으로 나타남.

《선거여론조사심의원회 조치내역》

위반유형별	선거여론조사심의위원회 조치내역									
	계		고발		수사의뢰		과태료		경고 등	
	21대	22대	21대	22대	21대	22대	21대	22대	21대	22대
계	**117**	**127**	24	29	1	2	6	10	86	86
여론조사결과 왜곡·조작	**13**	**24**	6	11	-	2	-	-	7	11
표본의 대표성 미확보 등	14	7	3	1	-	-	-	-	11	6
여론조사 시 준수사항 위반	26	11	-	-	-	-	2	5	24	6
공표·보도 시 준수사항 위반	8	11	-	-	-	-	-	1	8	10
홈페이지 미등록, 미등록 여론조사 공표	16	29	-	-	-	-	2	2	14	27
거짓·중복응답 지시·권유·유도	19	27	11	13	-	-	-	-	8	14
후보자 등 실시 조사결과 공표·보도	12	11	2	4	1	-	-	-	9	7
기타	9	7	2	-	-	-	2	2	5	5

※ 자료: 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에서 내용 편집 및 재구성
(https://www.nesdc.go.kr/portal/bbs/B0000006/list.do?menuNo=200469)

이처럼 선거여론조사 조작·왜곡이 근절되지 않고 있는 데에는 여론조사 왜곡 공표·보도에 대한 처벌 수위가 낮아 여론조사 조작 기법이 오히려 증가하고 있다는 지적이 있음.[16)]

16) 중앙일보(2024.10.21.), “제2명태균 도처에 있다...여론조사 왜곡 손 본다”

이에 개정안은 현행법상 허위논평·보도 금지의무에 “선거에 영향을 미치기 위하여”라는 목적을 추가하고,[17] 해당 의무를 위반한 자에 대한 처벌을 “징역형(5년 이하) 또는 벌금형(300만원~2천만원)의 선택형” 규정에서 “징역형(5년 이하)”으로 일원화하려는 것으로 선거여론조사 왜곡 공표·보도에 대한 처벌을 강화함으로써 여론조사의 공정성 및 신뢰성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 현행법은 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표·보도하는 행위(법 제96조제1항)보다 방송·신문·통신 등을 경영·관리하는 자가 특정 후보자를 당선·낙선 목적으로 사실을 왜곡하여 보도·논평하는 행위 등(법 제96조제2항)을 더욱 중하게 처벌하고 있는데, 개정안과 같이 선거여론조사 왜곡 공표·보도에 대한 처벌을 강화하는 경우 당선·낙선 목적으로 사실을 왜곡하여 보도·논평하는 행위 등에 대한 처벌도 강화할 필요가 있다고 보임.

---

17) 다음은 현행법상 금지의무 조항에 선거에 영향을 미치기 위하여 목적을 넣은 경우임.

제90조(시설물설치 등의 금지) ① 누구든지 선거일 전 120일(보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. 이 경우 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명칭이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 본다. (이하 생략)

제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①누구든지 선거일 전 120일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 정당(창당준비위원회와 정당의 정강·정책을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 그러하지 아니하다. (이하 생략)

제101조(타연설회 등의 금지) 누구든지 선거기간중 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의한 연설·대담 또는 대담·토론회를 제외하고는 다수인을 모이게 하여 개인정견발표회·시국강연회·좌담회 또는 토론회 기타의 연설회나 대담·토론회를 개최할 수 없다.

《현행법과 개정안의 처벌 비교》

구 분	현 행	개 정 안
누구든지 선거여론조사결과 왜곡 공표·보도 금지의무(법 §96①) 위반 시 (법 §252②)	5년 이하의 징역 또는 300만원 이상 2천만원 이하의 벌금	5년 이하의 징역
방송·신문·통신 등 경영·관리자 등이 특정 후보자 당선·낙선 목적으로 사실 왜곡 보도·논평행위 등 금지의무(법§96②) 위반 시 (법 §252①)	7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금	현행과 같음

한편, 헌법재판소는 어떤 행위를 범죄로 규정하고 이를 어떻게 처벌할 것인가 하는 문제는 “원칙적으로 입법자가 우리의 역사와 문화, 입법 당시의 시대적 상황과 국민 일반의 가치관 내지 법감정, 범죄의 실태와 죄질 및 보호법익 그리고 범죄예방효과 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 국가의 입법정책에 관한 사항”임을 판시한 바 있음.

《헌법재판소 1995.4.20. 선고 91헌바11, 판례집 7-1, 478》

" 어떤 행위를 범죄(犯罪)로 규정하고 이를 어떻게 처벌할 것인가 하는 문제는 원칙적으로 입법자가 우리의 역사와 문화, 입법 당시의 시대적 상황과 국민 일반의 가치관 내지 법감정, 범죄(犯罪)의 실태와 죄질(罪質) 및 보호법익(保護法益) 그리고 범죄예방효과 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 국가의 입법정책(立法政策)에 관한 사항으로서 광범위한 입법재량(立法裁量) 내지 형성(形成)의 자유(自由)가 인정되어야 할 분야이다. 따라서 어느 범죄(犯罪)에 대한 법정형(法定形)이 그 죄질(罪質)의 경중(輕重)과 이에 대한 행위자의 책임에 비하여 지나치게 가혹한 것이어서 전체 형벌체계상 현저히 균형을 잃게 되고 이로 인하여 다른 범죄자와의 관계에 있어서 헌법상 평등(平等)의 원리에 반하게 된다거나, 그러한 유형의 범죄(犯罪)에 대한 형벌(刑罰) 본래의 기능과 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 일탈함으로써 헌법 제37조 제2항으로부터 파생되는 비례(比例)의 원칙(原則) 혹은 과잉금지(過剩禁止)의 원칙(原則)에 반하는 것으로 평가되는 등 입법재량권(立法裁量權)이 헌법규정이나 헌법상의 제원리에 반하여 자의적으로 행사된 경우가 아닌 한, 법정형(法定形)의 높고 낮음은 단순한 입법정책(立法政策) 당부의 문제에 불과하고 헌법위반의 문제는 아니라 할 것이다."

따라서, 허위논평·보도 금지의무 위반에 대한 처벌 강화 여부에 대해서는 선거여론조사의 공정성 및 신뢰성 제고를 위하여 처벌을 강화할 필요성과 현재 선거여론조사의 실태 및 국민 일반의 가치관 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 선거여론조사 결과 왜곡 공표·보도에 대하여 처벌을 강화하는 것은 국회가 입법정책적으로 결정할 필요가 있다는 입장임.

3. 선거여론조사 관련 자료일체의 제출의무 부과

개정안은 현재 여론조사를 실시한 기관·단체가 보관하도록 되어 있는 여론조사 관련 자료일체를 선거여론조사심의위원회에 제출하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑤ (생 략)[18] ⑥ 누구든지 選擧에 관한 輿論調査의 결과를 公表 또는 報道하는 때에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 公表 또는 報道하여야 하며, 選擧에 관한 輿論調査를 실시한 機關 ·團體는 調査設計書·被調査者選定·표본추출·질문지작성·결과분석 등 調査의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 資料와 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 해당 輿論調査와 관련있는 자료일체를 <u>해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다.</u> ⑦ ~ ⑭ (생 략)[19]	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ ---------- <u>선거여론조사심의위원회에 제출하여야 한다.</u> ⑦ ~ ⑭ (현행과 같음)

18) ①누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표나 인기투표에 의한 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다.
②누구든지 선거일전 60일(선거일전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 정당(창당준비위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없다. 다만, 제57조의2제2

항에 따른 여론조사는 그러하지 아니하다.

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. (각 호 생략)

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.

⑤누구든지 선거에 관한 여론조사를 하는 경우에는 피조사자에게 질문을 하기 전에 여론조사 기관·단체의 명칭과 전화번호를 밝혀야 하고, 해당 조사대상의 전계층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정하여야 하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. (각 호 생략)

19) 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 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 제7항에 따라 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록되지 아니한 선거에 관한 여론조사 결과를 공표 또는 보도하는 행위
2. 선거여론조사기준을 따르지 아니하고 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 하거나 그 결과를 공표 또는 보도하는 행위

⑨ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 해당 여론조사를 실시한 기관·단체에 제6항에 따라 보관 중인 여론조사와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 그 요구를 받은 기관·단체는 지체 없이 이에 따라야 한다.

1. 관할 선거구선거관리위원회가 공표 또는 보도된 여론조사와 관련하여 이 법을 위반하였다고 인정할 만한 상당한 이유가 있다고 판단되는 때
2. 선거여론조사심의위원회가 공표 또는 보도된 여론조사결과의 객관성·신뢰성에 대하여 정당 또는 후보자로부터 서면으로 이의신청을 받거나 제8조의8제7항제2호에 따른 심의를 위하여 필요하다고 판단되는 때

⑩ 누구든지 야간(오후 10시부터 다음 날 오전 7시까지를 말한다)에는 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시할 수 없다.

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. 선거에 관한 여론조사의 결과에 영향을 미치게 하기 위하여 둘 이상의 전화번호를 착신 전환 등의 조치를 하여 같은 사람이 두 차례 이상 응답하거나 이를 지시·권유·유도하는 행위

⑫ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선거에 관한 여론조사의 결과를 해당 선거일의 투표마감시각까지 공표 또는 보도할 수 없다. 다만, 제2호의 경우 해당 선거여론조사기관에 대하여 불송치결정 또는 불기소처분이 있거나 무죄의 판결이 확정된 때에는 그러하지 아니하다. (각 호 생략)

⑬ 선거에 관한 여론조사에 성실하게 응답한 사람에게는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 전화요금 할인 혜택을 제공할 수 있다. 이 경우 전화요금 할인에 소요되는 비용은 해당 여론조사를 실시하는 자가 부담한다.

⑭ 여론조사의 신고, 이의신청, 자료제출 요구 절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

현행법은 누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 공표 또는 보도하여야 하며, 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관·단체가 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료와 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 해당 여론조사와 관련있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하도록 하고 있음.

그런데, 선거여론조사심의위원회가 여론조사 결과의 공정성 및 신뢰성을 검증하기 위해서는 해당 여론조사와 관련있는 자료일체를 확보할 필요가 있음.

이에 개정안은 현재 여론조사를 실시한 기관·단체가 보관하도록 되어 있는 여론조사 관련 자료일체를 선거여론조사심의위원회에 제출하도록 하려는 것으로, 여론조사와 관련된 부정행위를 예방하고 여론조사의 공정성 및 투명성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 자료일체를 제출한다고 하더라도 방대한 여론조사자료에 대한 분석과 검토가 체계적으로 뒷받침되지 않는다면 형식적인 절차로 전락할 우려가 있으며, 선거를 앞두고 빈번하게 이루어지는 여론조사 관련 자료일체를 무기한 보관하는 것은 과도한 행정적 부담이 될 수 있으므로 선거여론조사심의위원회가 제출받은 자료를 언제까지 보관해야 하는지에 대한 논의도 필요하다고 보임.

한편, 개정안이 입법화될 경우 현행법상 여론조사를 실시한 기관·단체에게 보관 중인 여론조사와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있도록 규정한 조항(법 제108조제9항)은 필요하지 않게 되므로 해당 조항은 삭제할 필요가 있다고 보임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 선거여론조사와 관련된 자료 일체를 선거여론조사심의위원회에 제출하도록 하는 것은 입법정책적으로 결정할 사안이며, 선거여론조사심의위원회가 제출받은 선거여론조사와 관련된 자료를 언제까지 보관해야 하는지에 대해서도 추가적 논의가 필요하다는 입장임.

4. 공표·보도 목적의 선거여론조사 시 가상번호 사용의무 부과

개정안은 선거여론조사기관이 공표 또는 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우 휴대전화 가상번호 사용을 현행 재량조항(사용할 수 있다)에서 의무조항(사용하여야 한다)으로 변경하려는 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.	제108조의2(선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ① ----------사용하여야 한다. 다만, 당내경선 등을 위한 선거여론조사의 경우 휴대전화 가상번호를 사용하지 아니할 수 있다.
② ~ ⑥ (생 략)[20]	② ~ ⑥ (현행과 같음)

20) 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

선거여론조사는 크게 조사방법에 따라 전화조사와 ARS조사로 나눌 수 있고, 표본추출방법에 따라 RDD(Random Digital Dialing)방식과 가상번호를 통한 표본추출방법으로 나눌 수 있음.[21)]

전화조사는 조사원이 직접 전화를 통해 읽어주는 질문항목을 듣고 응답하는 방식이며, ARS조사는 기계음에 의해서 질문항목을 듣고 응답자가 응답하는 조사방식임.[22)]

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 번

---

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.

21) 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)

22) 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.

호가 아닌 “050(1)-xxxx-xxxx” 형태의 가상번호가 제공됨.[23]

이러한 가상번호를 사용할 경우 010 형태의 번호가 노출되지 않아 번호 사용자의 개인정보가 유출되거나 악용될 가능성이 낮고, 정당이나 선거여론조사기관의 입장에서는 이동통신사업자가 관리하고 있는 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 개정였고, 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 2023년 기준 1,097만 회선으로 감소하였고, 이동전화(휴대전화) 가입자수(무선 이동통신 서비스를 이용하고

---

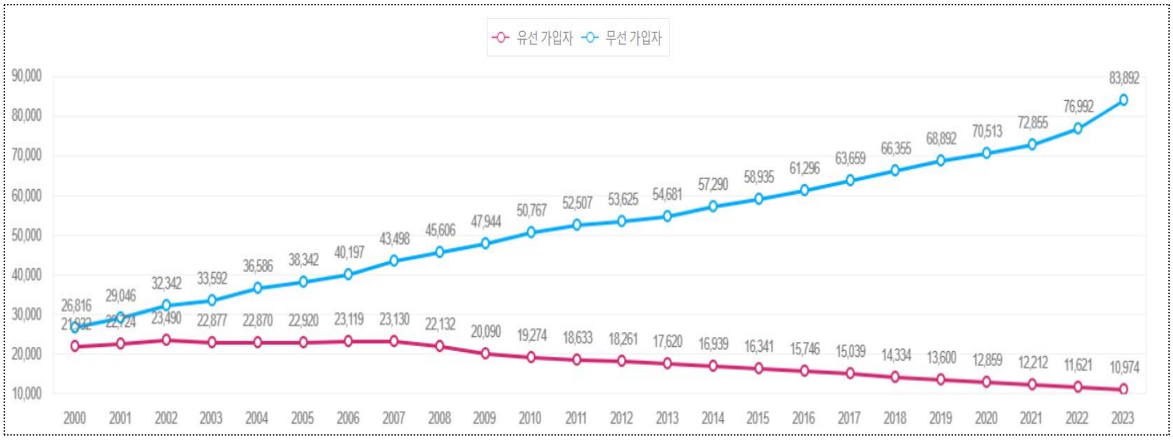
23) 가상번호로 전화를 걸면 지정된 기간에만 가상번호와 이어진 실제 휴대폰 번호로 연결됨. 여론조사 업체가 중앙선거여론조사심의위원회에 신청하면 통신사는 고객정보를 바탕으로 지역, 성별, 연령대에 맞게 가상번호를 넘기고 개당 16.76원(하루 사용 기준)을 수수료로 받음.
중앙일보(2024.10.5.), “끝없는 여론조사 전화...통신3사, 가상번호 넘기고 43억 벌었다”

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

있는 가입회선)는 2000년 2,681만 회선에서 지속적으로 증가하여 2023년 기준 8,389만 회선으로 증가하였음.

《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 선거여론조사기관이 공표 또는 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우 휴대전화 가상번호 사용을 현행 재량조항(사용할 수 있다)에서 의무조항(사용하여야 한다)으로 변경하려는 것임.

다만, 휴대전화 가상번호를 활용한 조사는 시간과 비용이 다른 방식에 비해 더 들게 되며,[27] 휴대전화 번호 무작위 걸기(RDD)를 활용한 조사와 가상번호를 활용한 조사 간 예측정확성에서 유의미한 차이가 없다는 연구결과[28]도 존재함.

또한, 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.[29]

이러한 알뜰폰 사업자는 현행법상 휴대전화 가상번호를 제공하는 이동통신사업자(SKT, KT, LGU+)에는 포함되지 않으므로 알뜰폰을 주로 이용하는 계층[30]이 휴대전화 가상번호를 활용한 조사에는 포함되지

27) 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.

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

29) 법률 제10166호 전기통신사업법(2010.3.22. 전부개정, 2010.9.23. 시행)

30) 알뜰폰은 요금이 저렴하기 때문에 주로 경제적 취약 계층, 젊은 층(대학생, 사회초년생), 고령층 사이

않는 문제가 있음.[31]

과학기술정보통신부에 따르면 알뜰폰 최초 도입 후 10여년이 지난 2022년 12월 현재 MVNO 서비스의 전체 가입자 수가 1,200만 회선을 넘어섰으며, 사물지능통신[32] 등 기타 가입자를 제외하고 순수 알뜰폰 서비스 가입자 수 또한 700만 회선을 넘어섰음.

《MVNO 휴대폰, IOT별 회선 수 현황》

(단위: 회선)

구 분		2019.12월	2020.12월	2021.12월	2022.12월
휴대폰	선불	3,558,041	2,657,319	1,607,143	1,587,461
	후불	3,312,188	3,448,198	4,485,699	5,684,939
가입자기반 단말장치 및 사물지능통신		879,287	3,005,768	4,262,235	5,556,847
합계		7,749,516	9,111,285	10,355,077	12,829,247

※ 자료: e-나라지표 주요정책자료 중 가장 최근 무선통신서비스 가입 현황 (2023.5.4. 등록)
(https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2755#)

따라서, 공표 또는 보도를 목적으로 한 선거여론조사에 휴대전화 가상번호를 의무적으로 사용하게 할지 여부는 표본의 대표성 확보를

에서 많이 사용되며, 이러한 계층의 의견이 여론조사에서 배제되면 특정 계층(고소득층, 유선전화 사용자)의 의견이 과대대표될 우려가 있음.

31) 제21대국회에서 공직선거법상 이동통신사업자에 전기통신사업법에 따라 도매제공에 관한 협정을 체결한 전기통신사업자(알뜰폰)를 포함하도록 하는 공직선거법 개정안이 제출된 바 있으나, 임기만료폐기되었음. 의안번호 제2114816호, 제2121799호. 2024.12.18. 기준 제22대국회 개정안은 없는 상황임.

32) 사물지능통신은 통신·방송·인터넷에 연결된 사물을 통해 정보를 지능적으로 수입, 가공, 처리하여 상호 전달하는 서비스를 의미함. 사물인터넷(IOT;Internet of Things)이라고도 한다. (대한민국 정책브리핑)

통한 선거여론조사의 정확성·신뢰성 제고 필요성과 조사 비용 증가에 따른 여론조사기관의 부담, 여론조사 표본추출방법에 대한 기관의 자율성[33] 존중 필요성 등을 종합적으로 감안하여 검토할 필요가 있다고 보임.

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 입장임.

문 의 처
02)6788-5332

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

34) 통신3사 제공거부 신청건수: 20년 약 6천건, 22년 약 100만건, 24년 8월 기준 약 190만건

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.

제 안 이 유

○ 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.