제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

<여론조사기관의 등록요건 법률로 상향 규정 등>
▣ 한민수의원 대표발의(의안번호 제2207688호)

2025. 7.

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 ····· 2

1. 여론조사 기관·단체의 등록요건 법률로 상향 규정 ····· 2

2. 선거여론조사기관 재등록 금지 기간 확대 ····· 8

3. 선거여론조사기관 정기점검 의무화 등 ····· 12

4. 과태료 부과사실의 홈페이지 공개 ····· 15

5. 선거여론조사 실시 서면신고 의무 예외 범위 축소 ····· 19

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 한민수의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2025. 1. 21.

3. 회 부 일 : 2024. 1. 22.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 여론조사 기관·단체가 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우 선거여론조사심의위원회에 등록을 의무화하고 있으나 세부적인 요건은 중앙선거관리위원회규칙으로 위임하고 있음.

지속적인 여론조사 제도개선과 선거문화의 성숙에도 불구하고 여전히 선거여론조사 결과에 왜곡이 발생하고 있고, 선거여론조사기관 등록요건을 충족시키기 위한 편법 동원 등 사각지대에 대한 관리가 필요하다는 지적이 있음.

이에 중앙선거관리위원회 규칙의 여론조사 기관·단체의 등록요건을 법률로 상향 규정하고 선거여론조사기관에 대한 정기점검 의무화, 등록 취소 후 재등록 신청 기간 제한, 선거여론조사 관련 위반행위로 1천만 원 이상 과태료를 부과받은 경우 홈페이지 공개, 선거여론조사 신고면제 범위 축소를 통해 선거여론조사 결과 왜곡을 방지하고 선거여론조사의 전문성과 신뢰성을 제고하고자 함(안 제8조의9제1항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 여론조사 기관·단체의 등록요건 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 법 제8조의9제3항에 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
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 중앙선거여론조사심의위원회 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.

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 등록취소 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

2) 「공직선거관리규칙」(중앙선거관리위원회규칙) 제2조의2(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① 법 제8조의9제1항에 따른 등록신청은 별지 제1호의2서식의(가)에 따라 해당 여론조사 기관·단체의 사무소의 소재지를 관할하는 시·도선거여론조사심의위원회에 한다.
② 제1항에도 불구하고 중앙선거여론조사심의위원회는 여론조사 기관·단체의 등록신청 건수 및 신청시기 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·

안은 현행 공직선거관리규칙에서 정한 등록요건 중 일부를 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="5">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><td><삭 제></td></tr>
<tr><td>제4호</td><td colspan="2">제1호에 따른 조사시스템과 제2호에 따른 상근직원 수용 가능 사무소</td><td><삭 제></td></tr>
</table>

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.

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)

다만, 개정안은 현행 공직선거관리규칙의 등록요건 중 매출액 및 사무소 요건은 삭제하고 조사시스템 및 분석전문인력(상근직원) 요건만 법률로 상향하여 규정하고 있는데, 해당 요건이 조사의 전문성과 신뢰성을 확보하기 위한 요건으로 적정한지 여부에 대해서는 논의가 필요하다고 보임.

참고로, 개정안과 유사한 취지의 정춘생의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2207458호)은 매출액 및 사무소를 포함하여 현행 공직선거관리규칙으로 정한 사항 모두를 법률상 등록요건으로 규정하고 있음.

한편, 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 점도 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 논

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

의할 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.

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 연장하고, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록하여 등록이 취소된 경우(제1호)에도 재등록을 1년간 할 수 없도록 하려는 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 ----------. ---------제1호에 해당하여 등록이 취소된 선거여론조사기관은 그 등록이 취소된 날부터 1년 이내, 제3호에 해당하여 등록이 취소된 선거여론조사기관은 그 등록이 취소된 날부터 3년--------. 1. ~ 3. (현행과 같음) ⑥ (생 략)

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

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).

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]

---

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"

이에 개정안은 선거여론조사와 관련된 죄로 징역형 또는 100만원 이상 벌금형의 선고를 받아 선거여론조사기관의 등록이 취소된 경우 해당 선거여론조사기관의 재등록 금지 기간을 현행 “1년”에서 “3년”으로 연장하고, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록하여 등록이 취소된 경우에도 재등록을 1년간 할 수 없도록 하려는 것임.

범법행위에 대한 제재를 강화함으로써 부정행위의 재발을 방지할 수 있고, 나아가 선거여론조사의 신뢰성을 제고할 수 있다는 점에서 개정안의 취지는 타당하다고 보임.

다만, 징역형 또는 100만원 이상 벌금형의 선고를 받는 경우 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, 정춘생의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2207458호)은 재등록 금지 기간을 “3년”으로 규정하고 있음.

한국일보(2024.10.21.), “여론조사가 후보 텔레 마케팅으로 변질...민심 왜곡하는 정치 브로커”

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	한민수의원안
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)		현행 + 거짓·부정한 방법 등록
재등록금지 기간	1년	영구	2년	3년	-현행: 3년 -거짓·부정한 방법: 1년

또한, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록하여 등록이 취소된 경우(제1호)에도 기간의 차이(1년 vs 3년)는 있지만 범법행위로 사법부의 판단을 받은 경우(제3호)와 같이 재등록을 금지할지 여부에 대해서는 논의가 필요하다고 보임.[9)]

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.

9) 예를 들어, 거짓으로 등록한 경우는 서류 기재 오류나 요건 오해 등 단순 착오로 인한 경우도 있을 수 있음.

3. 선거여론조사기관 정기점검 의무화 등

개정안은 선거여론조사심의위원회로 하여금 매년 선거여론조사기관에 대한 점검을 의무화하면서(안 제8조의9제6항) 선거여론조사심의위원회의 직무에 해당 사항을 추가(안 제8조의8제7항)하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의8(선거여론조사심의위원회) ① ~ ⑥ (생 략) ⑦ 선거여론조사심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다. 1. (생 략) 2. 선거에 관한 여론조사가 이 법 또는 선거여론조사기준을 위반하였는지 여부에 대한 심의 및 조치 3. 제8조의9에 따른 선거여론조사기관 등록 등 처리 ⑧ ~ ⑭ (생 략)	제8조의8(선거여론조사심의위원회) ① ~ ⑥ (현행과 같음) ⑦ ----------. 1. (현행과 같음) 2. -------여론조사 및 선거여론조사기관(선거여론조사심의위원회가 제8조의9제2항[10]에 따라 등록증을 교부한 여론조사 기관·단체를 말한다. 이하 같다)이----- 3. 제8조의9제1항[11]에 따른 선거여론조사기관의 등록 요건 및 같은 조 제5항[12] 각 호에 따른 등록 취소사유 등에 대한 확인 및 조치 ⑧ ~ ⑭ (현행과 같음)
제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ⑤ (생 략) <신 설>	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ⑤ (생 략) ⑥ 선거여론조사심의위원회는 매년 제5항에 따른 선거여론조사기관의 등록 취소사유 및 이 법 위반여부에 대하여 확인·조치를 시행하여

	야 한다.
⑥ (생 략)[13]	⑧ (현행 제6항과 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).

또한, 여론조사기관의 등록취소에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 하고 있는데(법 제8조의9제6항), 법률의 위임에 따른 공직선거관리규칙(중앙선거관리위원회규칙)에서는 관할 선거여론조사심의위원회가 정기 점검(연 1회) 및 수시 점검을 통해 선거여론조사기관의 등록요건 충족 여부 등에 관한 실태 점검을 하도록 규정하고 있음.[14]

---

10) **제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등)** ② 제1항에 따른 등록신청을 받은 관할 선거여론조사심의위원회는 그 신청을 접수한 날부터 7일 이내에 등록을 수리하고 등록증을 교부하여야 한다.

11) **개정안 제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등)** ①여론조사 기관·단체가 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 그 등록을 신청하여야 한다. (각 호 생략)

12) **개정안 제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등)** ⑤ 선거여론조사기관(그 대표자 및 구성원을 포함한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 관할 선거여론조사심의위원회는 해당 선거여론조사기관의 등록을 취소한다. 이 경우 제1호에 해당하여 등록이 취소된 선거여론조사기관은 그 등록이 취소된 날부터 1년 이내, 제3호에 해당하여 등록이 취소된 선거여론조사기관은 그 등록이 취소된 날부터 3년 이내에는 등록을 신청할 수 없다. (각 호 생략)

13) **제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등)** ⑥ 등록신청서 및 등록증의 서식, 제3항에 따른 정보공개의 절차, 등록변경·등록취소 절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

14) **「공직선거관리규칙」**(중앙선거관리위원회규칙) **제2조의2(여론조사 기관·단체의 등록 등)** ⑨ 관

개정안은 현행 공직선거관리규칙에서 정한 선거여론조사심의위원회의 실태 점검 의무를 법률로 명시하고, 이를 선거관리위원회의 직무에 추가[15]함으로써 실태 점검에 관한 선거여론조사심의위원회의 자의적 운용을 방지하고,[16] 법적 안정성 및 예측가능성을 확보할 수 있을 것으로 기대됨.

참고로, 중앙선거관리위원회는 공직선거관리규칙에 따라 선거여론조사심의위원회가 연 1회 실태 점검을 실시하고 있으므로 이를 법률로 직접 규정할지 여부에 대해서는 국회가 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

할 선거여론조사심의위원회는 다음 각 호에 따라 제3항에 따른 등록요건의 충족 여부 등에 관한 실태 점검을 하여야 한다. 다만, 중앙선거여론조사심의위원회는 필요한 경우 직접 실태 점검을 실시하거나 이를 대행할 선거여론조사심의위원회를 정할 수 있다.

1. 정기 점검 : 연 1회
2. 수시 점검 : 중앙선거여론조사심의위원회 또는 관할 선거여론조사심의위원회가 필요하다고 인정하는 때

15) 안 제8조의8제7항제2호에서는 선거여론조사기관에 대한 점검 내용을 추가하고 있고, 같은 항 제3호는 자구를 보다 명확하게 수정하려는 것임.

16) 규칙은 법률에 비해 기관 내부에서 상대적으로 쉽게 개정할 수 있음.

4. 과태료 부과사실의 홈페이지 공개

개정안은 선거여론조사심의위원회로 하여금 선거여론조사기관이 선거여론조사와 관련된 위반 행위로 1천만원 이상의 과태료를 부과받은 경우 해당 사실을 홈페이지에 공개하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ⑥ (생 략) <신 설> ⑥ (생 략)	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ⑥ (생 략) ⑦ 선거여론조사심의위원회는 선거여론조사기관이 선거에 관한 여론조사와 관련된 위반 행위로 1천만원 이상의 과태료를 부과받은 경우 그 사실을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 공개하여야 한다. ⑧ (현행 제6항과 같음)

과태료 부과 사실의 홈페이지 공개는 일종의 명단공개제도(위반사실공표)로서 이는 행정법상 공표의 일종으로 법령에 따른 의무를 위반한 자의 성명이나 법인명, 위반 사실, 의무위반에 따른 처분 사실을 법률이 정하는 바에 따라 일반 공중이 알 수 있도록 공시함으로써 의무위반자의 명예 등에 대한 사회적 비난을 부담시켜 위반행위를 금지하고자 하는 제도임.[17]

17) 남기연·유소미, “국민체육진흥법상 명단공개제도의 개선 방안에 관한 연구”, 스포츠엔터테인먼트와 법 27권2호(2024), p.79. “이러한 명단공개는 간접적 강제수단으로서 1980년에 국세청훈령인 ”국세징

명단공개(신상정보공개)가 이중처벌금지원칙, 과잉금지원칙, 평등원칙, 법관에 의한 재판을 받을 권리, 적법절차원칙, 포괄위임금지원칙 등에 위반되는지 여부를 두고 헌법재판소에 위헌법률심판이 제기된 바 있으나, 헌법재판소는 해당 제도의 취지를 고려하였을 때 공개되는 개인의 신상과 범죄사실은 이미 재판을 통해 공개된 공적 기록의 하나로 국가가 공익적 목적을 위해 이를 공개하는 것이 헌법에 위반되지는 않는다고 판시한 바 있음.[18]

개정안은 선거여론조사와 관련된 위반행위로 1천만원 이상의 과태료를 부과받은 경우 해당 사실을 홈페이지에 공개함으로써 여론조사기관의 자율적인 준법의식을 제고하고, 선거여론조사의 신뢰성 확보에 도움이 될 것으로 기대됨.

다만, 홈페이지 공개를 통해 의무위반자의 정보를 대중에게 공개할 경우 기본권 침해[19]의 우려도 있으므로 이를 제도화하여 시행함에 있어서는 헌법에서 보장하는 과잉금지원칙,[20] 평등의 원칙[21]을

수사무처리규정"에 의해 도입되었고, 법률 차원에서는 2003년에 "국세기본법"에 법률적 근거를 마련하여 시행되었음." 오승규·유동영, "지방세 고액·상습체납자에 대한 명단공개제도 개선방안", 한국지방세연구원 수시연구보고서 2020권 12호(2020), p.11.

18) 헌법재판소 2003.6.26.선고 2002헌가14 판례

19) 개인 또는 기관이 자신의 정보를 스스로 통제할 권리인 개인정보 자기결정권(헌법 제17조)이 제한될 수 있고, 홈페이지 공개로 과태료 처분을 받은 자의 명예권(헌법 제10조)이 침해될 수 있음.

20) [헌재 1997. 3. 27. 94헌마196등 판례집 9-1, 375, 383-384]
"헌법 제37조 제2항에 의하면, 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 그 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 규정하여 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙을 천명하고 있다. 따라서, 기본권을 제한하는 입법은 입법목적의 정당성과 그 목적달성을 위한 방법의 적정성, 입법으로 인한 피해의 최소성, 그리고 그 입법에 의해 보호하려는 공익과 침해되는 사익의 균형성을 모두 갖추어야 한다는 것이며, 이를 준수하지 않은 법률 내지 법률조항은 기본권제한의 입법적 한계를 벗어난 것으로서 헌법에 위반된다"

21) [헌재 1998. 9. 30. 98헌가7등 판례집 10-2, 484, 503-504]

준수할 필요가 있음.[22]

특히, 현행법상 선거여론조사와 관련된 위반행위에 대한 처벌로는 벌칙(징역형 및 벌금형)과 과태료[23]가 있는데, 개정안과 같이 1천만원 이상의 과태료 부과 사실만 공개하게 되면 그보다 더 중한 처벌에 해당하는 징역형 및 벌금형의 부과 사실은 공개되지 않는 문제가 있으므로 홈페이지에 공개하는 기준이 되는 처벌 수준을 어떻게 설정할 것인지에 대해 논의가 필요하다고 보여짐.

《선거여론조사와 관련된 위반행위에 대한 처벌조항》

구분		처벌 사유
조항	호	
3년이하 징역 또는 600만원 이하 벌금 (§256①)	5.	여론조사 금지행위(§108⑤) 위반하여 여론조사
2년이하 징역 또는 400만원 이하 벌금 (§256③)	1.	여론조사 결과공표금지 의무(§108①) 위반하여 그 결과 공표 등
3천만원 이하 과태료 (§261②)	2.	선거여론조사 결과 공표·보도시 선거여론조사기준 미공표·미보도
	3.	선거여론조사 결과 공표·보도 전에 선거여론조사기준 홈페이지 미등록
	4.	홈페이지에 등록하지 아니한 여론조사 결과를 공표·보도 등
1천만원 이하 과태료 (§261③)	5.	신고내용과 다르게 여론조사 하거나 보완사항 미보완하고 여론조사 실시

"헌법 제11조 제1항은 "모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다"라고 규정하고 있다. 이러한 평등의 원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적인 근거가 없는 차별을 하여서는 아니된다는 상대적 평등을 뜻하고 따라서 합리적인 근거가 있는 차별 또는 불평등은 평등의 원칙에 반하는 것이 아니다."

22) 남기연·유소미, "국민체육진흥법상 명단공개제도의 개선 방안에 관한 연구", 스포츠엔터테인먼트와 법 27권2호(2024), p.81.

23) 벌칙(형벌)은 형법이나 기타 법률에 규정된 범죄행위에 대해 법원의 재판절차를 거쳐 부과하는 형사벌로서 징역형, 벌금형 등이 있고, 과태료(행정질서벌)는 일정한 기준이나 질서를 위반한 행위에 대해 행정관청이 직접 부과하는 행정질서벌을 말하며 형벌이 아니기 때문에 전과기록이 남지 않음.

유사 입법례로 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」은 벌금 또는 과태료 처분이 연 2회 이상 확정된 영업자에 대하여 홈페이지에 그 사실을 공표하도록 하고 있고,[24] 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」에서는 행정처분, 징역형 또는 벌금형, 과태료 처분을 받거나 형이 확정된 경우에는 대통령령으로 정하는 사항을 공표할 수 있도록 규정하고 있음.[25]

참고로, 중앙선거관리위원회는 위법한 여론조사에 대한 제재의 실효성 강화 측면과 여론조사기관의 자율성 등 공익과 사익 간 법익의 균형성을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

---

24) **「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」 제35조(위반사실 공표)** ① 농림축산식품부장관이나 시·도지사는 제32조제2항제5호·제6호·제6호의2·제6호의3·제6호의4 및 제7호부터 제12호까지의 규정에 따른 벌금 또는 제34조제1항제13호부터 제20호까지의 규정에 따른 과태료 처분이 연 2회 이상 확정된 영업자에 대하여는 농림축산식품부 및 대통령령으로 정하는 소속 기관, 시·도, 시·군·구, 한국소비자원 및 대통령령으로 정하는 주요 인터넷 정보제공 사업자의 홈페이지에 그 사실을 공표하여야 한다.

② 제1항에 따른 공표의 기준, 방법, 내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

25) **「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제56조의3(위반사실 공표)** ① 환경부장관은 배출자 또는 건설폐기물 처리업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 처분을 받거나 형이 확정된 경우에는 그 위반행위, 처벌 또는 처분 내용, 해당 사업자의 명칭·주소 및 대표자의 성명 등 대통령령으로 정하는 사항을 공표할 수 있다. 이 경우 공표 여부를 결정할 때에는 그 위반행위의 동기·정도·횟수 및 결과 등을 고려하여야 한다.

1. 제25조제1항부터 제4항까지 및 제26조제1항에 따른 행정처분
2. 제62조부터 제64조까지에 따른 징역형 또는 벌금형
3. 제66조제1항에 따른 과태료 처분

② 제1항에 따른 공표의 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

5. 선거여론조사 실시 서면신고 의무 예외 범위 축소

개정안은 선거에 관한 여론조사를 실시하고자 할 때 서면신고 의무의 예외로 규정되어 있는 대상 중 일부(신문사업자·정기간행물사업자, 인터넷언론사)를 삭제하여 예외 범위를 축소하려는 것임.

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. ~ 3. (생 략) 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 5.·6. (생 략) 7. 전년도 말 기준 직전 3개월 간의 일일 평균 이용자 수 10만명	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ①·② (현행과 같음) ③ ----------. 1. ~ 3. (현행과 같음) <삭 제> 5.·6. (현행과 같음) <삭 제>

이상인 인터넷언론사 ④ ~ ⑭ (생 략)	④ ~ ⑭ (현행과 같음)

현행법은 누구든지 선거에 관한 여론조사를 실시하려면 여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법 등을 여론조사 개시일 전 2일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 신고하도록 하고 있으나(법 제108조제3항 각호 외의 부분), 제3자로부터 여론조사를 의뢰받은 여론조사 기관·단체와 정당, 방송사업자 등의 경우에는 여론조사 신고 의무의 예외 대상으로 규정하고 있음(법 제108조제3항 각호).

《선거여론조사 실시 서면신고 의무의 예외 대상》

구분(§108③)	내 용
1호	제3자로부터 여론조사 의뢰받은 여론조사 기관·단체
2호	정당(창당준비위원회와 정책연구소 포함)
3호	방송사업자
4호	신문사업자 및 정기간행물사업자
5호	뉴스통신사업자
6호	제3호부터 제5호까지의 사업자가 관리·운영하는 인터넷언론사
7호	전년 말 기준 직전 3개월 간 일일 평균 이용자 수 10만명 이상 인터넷언론사

그런데, 여론조사 신고 의무의 예외 조항을 악용하여 여론조사기관이 방송사업자, 신문사업자 등 언론사 및 후보자와 공모하여 실시

신고를 의도적으로 회피하는 경우가 많다는 지적이 있음.[26]

현행법에 따르면 선거에 관한 여론조사를 실시하기 전에는 여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법 등을 신고하여야 하고 관할 선거여론조사심의위원회는 해당 신고 내용이 이 법 또는 선거여론조사기준을 충족하는지 확인하여 그 보완을 요구할 수 있는데(법 제108조제4항),[27] 후보자가 특정 언론사 등과 공모하여 여론조사 신고자체를 회피하는 경우에는 해당 여론조사의 조사설계(표본추출, 조사방법, 질문지 등)가 적절하게 이루어졌는지 확인받는 절차를 회피할 수 있는 것임.

중앙선거관리위원회에 따르면 최근 선거를 앞두고 이루어진 선거여론조사의 경우 신고면제 등록건수가 전체 등록건수의 60~70%에 달하며, 신고면제 주체로는 방송사업자와 신문사업자 및 정기간행물사업자가 대다수를 차지하고 있음.

---

26) 중앙일보(2024.11.28.), "여론조사 품질평가제 도입해 부실 업체 퇴출하자-선거여론조사심의위 여론조사 개선 방안"

27) **제108조(여론조사의 결과공표금지 등)** 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.

《최근 주요 공직선거에서 신고면제 등록건수 현황》

(단위: 건, 괄호 안은 %)

선거명	전체 등록 건수	신고면제 등록건수	법 §108③				
			제3호 방송사업자	제4호 신문/정간물	제5호 뉴스사업자	제6호 인터넷언론사	제7호 10만명인터넷
제22대 국선	2,531	1,524(**60.2**)	672(**44.1**)	635(**41.6**)	120(7.9)	30(2.0)	67(4.4)
제 8회 지선	1,895	1,319(**69.6**)	449(**34.0**)	749(**56.8**)	99(7.5)	12(0.9)	10(0.8)
제20대 대선	1,385	1,062(**76.7**)	458(**43.1**)	482(**45.4**)	54(5.1)	49(4.6)	19(1.8)

※ 주석: 전체 등록건수는 공표·보도 시 등록건수이며, 신고면제 등록건수 중 제1호(제3자 의뢰)가 없는 이유는 제3자가 제3호부터 제7호까지에 해당되어 해당 주체에 계수되기 때문이며, 제2호(정당)가 없는 이유는 정당 실시 여론조사는 공표·보도할 수 없기 때문임(법 §108⑫)

※ 자료: 중앙선거관리위원회

이에 개정안은 선거에 관한 여론조사를 실시하고자 할 때 서면신고 의무의 예외로 규정되어 있는 대상 중 일부(신문사업자·정기간행물사업자;4호, 인터넷언론사;7호)를 삭제하려는 것으로, 신고 의무의 예외 범위를 축소함으로써 선거여론조사의 공정성 및 투명성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 신고 의무의 예외 대상 중 신문사업자·정기간행물사업자(4호)와 일일 평균 이용자 수 10만명 이상의 인터넷언론사(7호)에게만 신고 의무를 새롭게 부과하는 것이 평등의 원칙[28]에 반하지는 않는

28) [헌재 1998. 9. 30. 98헌가7등 판례집 10-2, 484, 503-504]
"헌법 제11조 제1항은 "모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다"라고 규정하고 있다. 이러한 평등의 원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적인 근거가 없는 차별을 하여서는 아니된다는 상대적 평등을 뜻하고 따라서

지, 신고 의무의 예외 범위를 어디까지 축소하는 것이 적절한 것인지에 대해서는 논의가 필요하다고 보임.

참고로, 개정안과 유사한 취지의 이해식의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2204761호)은 서면신고 의무의 예외 대상을 모두 삭제함으로써 누구나 예외없이 선거여론조사의 조사설계 사항을 신고하도록 하고 있음.

한편, 중앙선거관리위원회는 사전신고 예외대상을 축소하여 선거여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하고자 하는 취지에는 공감하나, 개정안을 입법화하는 경우 여론조사실시 신고서의 접수·심사와 사전심의·모니터링 업무가 크게 증가할 것으로 예상되므로 추가인력 및 예산이 반드시 수반될 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332

합리적인 근거가 있는 차별 또는 불평등은 평등의 원칙에 반하는 것이 아니다.”