제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

<선거여론조사기관 분석전문인력 연 1회 의무교육>
▣ 양부남의원 대표발의(의안번호 제2209024호)

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

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 양부남의원 등 12인

2. 제 안 일 : 2025. 3. 18.

3. 회 부 일 : 2025. 3. 19.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법은 여론조사 기관·단체가 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는 관할 선거여론조사심의위원회에 여론조사기관·단체의 등록을 의무화하면서도 등록 후 사후관리에 대한 규정이 미비하여 종사자의 전문성과 여론조사의 신뢰성을 담보하기 어렵다는 지적이 있음.

이에 선거여론조사 전문인력에 대한 교육을 의무화함으로써 선거여론조사의 전문성과 신뢰성을 제고하고자 함.

주요내용

선거여론조사심의위원회는 선거여론조사기관에 종사하는 분석전문인력에 대하여 교육을 연 1회 이상 실시하여야 함(안 제8조의10 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 선거여론조사심의위원회로 하여금 선거여론조사기관에 종사하는 분석전문인력에 대하여 교육을 연 1회 이상 실시할 의무를 부과하고, 해당 교육을 받게 하지 아니한 선거여론조사기관에게는 300만원 이하의 과태료를 부과하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의8(선거여론조사심의위원회) ① ~ ⑥ (생 략)[1] ⑦ 선거여론조사심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다. 1. ~ 3. (생 략)[2] <신 설> ⑧ ~ ⑭ (생 략)[3] <신 설>	제8조의8(선거여론조사심의위원회) ① ~ ⑥ (현행과 같음) ⑦ ----------. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. 제8조의10에 따른 선거여론조사기관의 분석전문인력 교육 ⑧ ~ ⑭ (현행과 같음) 제8조의10(선거여론조사기관 분석전문인력 교육) ① 선거여론조사심의위원회는 선거여론조사기관에 종사하는 분석전문인력에 대하여 선거에 관한 여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하기 위한 교육을 연 1회 이상 실시하여야 한다. ② 선거여론조사심의위원회는 제1항에 따른 교육을 여론조사 분야에 전문성이 있는 기관·단체에 위탁할 수 있다. ③ 선거여론조사기관은 해당 선거

	여론조사기관에 종사하는 분석전문인력으로 하여금 제1항에 따른 교육을 연 1회 이상 받도록 하여야 한다. ④ 제2항에 따른 기관·단체의 요건·위탁 절차, 교육과정, 이수기준, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회위원장이 정한다.
제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ④ (생 략) ⑤ 삭 제 ⑥다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. <신 설> 1.·2. (생 략) 4. (생 략) ⑦ ~ ⑫ (생 략)	제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑥----------. 1. 제8조의10제3항을 위반하여 분석전문인력에게 교육을 받게 하지 아니한 자 2.·3. (현행 제1호 및 제2호와 같음) 4. (현행과 같음) ⑦ ~ ⑫ (현행과 같음)

1) 「공직선거법」 제8조의8(선거여론조사심의위원회) ① 중앙선거관리위원회와 시·도선거관리위원회는 선거에 관한 여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하기 위하여 선거여론조사심의위원회를 각각 설치·운영하여야 한다.
② 중앙선거관리위원회에 설치하는 선거여론조사심의위원회(이하 "중앙선거여론조사심의위원회"라 한다) 및 시·도선거관리위원회에 설치하는 선거여론조사심의위원회(이하 "시·도선거여론조사심의위원회"라 한다)는 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1명과 학계, 법조계, 여론조사 관련 기관·단체의 전문가 등을 포함하여 중립적이고 공정한 사람 중에서 중앙선거관리위원회 또는 시·도선거관리위원회가 위촉하는 사람으로 총 9명 이내의 위원으로 각각 구성하며, 위원의 임기는 3년으로 한다. 이 경우 위원정수에 관하여는제8조의2 제2항후단을 준용한다.
③ 선거여론조사심의위원회에 위원장 1명을 두되, 위원장은 위원 중에서 호선한다.
④ 중앙선거여론조사심의위원회에 상임위원 1명을 두되, 중앙선거관리위원회가 중앙선거여론조사심의위원회의 위원 중에서 지명한다.
⑤ 정당의 당원은 선거여론조사심의위원회의 위원이 될 수 없다.
⑥ 중앙선거여론조사심의위원회는 공표 또는 보도를 목적으로 하는 선거에 관한 여론조사의 객관성·

현행법은 선거에 관한 여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하기 위하여 중앙선거관리위원회와 시·도선거관리위원회로 하여금 선거여론조사심의위원회를 각각 설치·운영하도록 하면서(법 제8조의8제1항),

중앙선거여론조사심의위원회는 전국 또는 2 이상 시·도의 선거구민을 대상으로 하는 여론조사를, 시·도선거여론조사심의위원회는 해당 시·도의 선거구민을 대상으로 하는 여론조사를 관할하도록 하고

신뢰성을 확보하기 위하여 필요한 사항(이하 "선거여론조사기준"이라 한다)을 정하여 공표하여야 한다.

2) **제8조의8(선거여론조사심의위원회)** ⑦ 선거여론조사심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다.
1.제108조 제4항에 따른 이의신청에 대한 심의 및같은 조 제7항에 따른 등록 처리
2. 선거에 관한 여론조사가 이 법 또는 선거여론조사기준을 위반하였는지 여부에 대한 심의 및 조치
3.제8조의9에 따른 선거여론조사기관 등록 등 처리

3) **제8조의8(선거여론조사심의위원회)** ⑧ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 여론조사는 이 법에 따른 선거에 관한 여론조사로 보지 아니한다.
1. 정당이 그 대표자 등 당직자를 선출하기 위하여 실시하는 여론조사
2. 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)의 성명이나 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명칭을 나타내지 아니하고 정책·공약 개발을 위하여 실시하는 여론조사
3. 국회의원 및 지방의회의원이 의정활동과 관련하여 실시하는 여론조사. 다만,제60조의2 제1항에 따른 해당 선거의 예비후보자등록신청개시일부터 선거일까지 실시하는 여론조사는 제외한다.
4. 정치, 선거 등 분야에서 순수한 학술·연구 목적으로 실시하는 여론조사
5. 단체 등이 의사결정을 위하여 그 구성원만을 대상으로 실시하는 여론조사

⑨ 선거여론조사심의위원회가 심의하는 관할 여론조사는 다음 각 호와 같다.
1. 중앙선거여론조사심의위원회: 전국 또는 2 이상 시·도의 선거구민을 대상으로 하는 여론조사
2. 시·도선거여론조사심의위원회: 해당 시·도의 선거구민을 대상으로 하는 여론조사

⑩ 선거여론조사심의위원회는 선거에 관한 여론조사가 이 법 또는 선거여론조사기준을 위반하였다고 인정되는 때에는 그 위반행위를 한 자에게 시정명령·경고·정정보도문의 게재명령 등 필요한 조치를 하되, 그 위반행위가 선거의 공정성을 현저하게 해치는 것으로 인정되거나 시정명령·정정보도문의 게재명령을 불이행한 때에는 고발 등 필요한 조치를 하여야 하고 이를 관할 선거구선거관리위원회에 통보하여야 한다.

⑪ 선거여론조사심의위원회가 이 법 또는 선거여론조사기준을 위반한 여론조사에 대하여 조사 등을 하는 경우에는제272조의2를 준용한다. 이 경우 "각급선거관리위원회" 또는 "선거관리위원회"는 "선거여론조사심의위원회"로, "각급선거관리위원회 위원·직원" 또는 "선거관리위원회 위원·직원"은 "선거여론조사심의위원회 위원·직원"으로, "선거범죄" 또는 "범죄"는 "선거에 관한 여론조사에 있어서 이 법 또는 선거여론조사기준 위반행위"로 본다.

⑫ 선거여론조사심의위원회는 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계 공무원 또는 전문가를 초청하여 의견을 듣거나 관련 기관·단체 등에 자료 및 의견 제출 등 협조를 요청할 수 있다.

⑬ 선거여론조사심의위원회에 그 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회 소속 공무원으로 구성하는 사무국을 둘 수 있다.

⑭ 선거여론조사심의위원회의 구성·운영, 위원 및 상임위원의 대우, 사무국의 조직·직무범위, 선거여론조사기준의 공표방법, 그 밖에 필요한 사항은중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

있음(동조 제9항).

또한, 공표·보도 목적의 선거여론조사 결과가 공직선거에 미치는 영향을 감안하여 해당 여론조사를 실시하려는 경우에는 분석전문인력 등 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 요건을 갖추어 관할 선거여론조사심의위원회에 등록하도록 하고 있는데(법 제8조의9제1항),[4]

해당 규칙(공직선거관리규칙)에서는 분석전문인력을 여론조사 관련 분야의 학사 이상의 학위를 보유하고 관련 업무를 2년 이상 수행한 사람 등으로 한정하면서 공표·보도 목적의 선거여론조사기관은 분석전문인력 3명 이상을 포함한 5명 이상의 상근 직원을 두도록 하고 있음(규칙 제2조의2제3항).[5]

---

4) **제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등)** ① 여론조사 기관·단체가 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는 조사시스템, 분석전문인력, 그 밖에중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 요건을 갖추어 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 그 등록을 신청하여야 한다.

5) **「공직선거관리규칙」 제2조의2(여론조사 기관·단체의 등록 등)** ①법 제8조의9 제1항에 따른 등록신청은별지 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 사람을법 제8조의9 제3항에 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

그런데, 중앙선거여론조사심의위원회에 따르면 제22대 국회의원선거에서 공표·보도 시 준수사항 위반이 11건으로 나타나 제21대 국회의원선거(8건) 대비 38% 증가하였고, 위원회의 고발 및 수사의뢰 등 전체 조치내역 건수도 총 127건으로 제21대 국회의원선거(117건) 대비 증가하여 선거여론조사기관에 대한 지도를 강화해야 한다는 의견이 제시되고 있음.[6)]

《 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)

이에 개정안은 선거여론조사심의위원회로 하여금 선거여론조사기관에 종사하는 분석전문인력에 대하여 교육을 연 1회 이상 실시할 의무를 부과하고, 해당 교육을 받게 하지 아니한 선거여론조사기관

6) 세계일보(2025.4.12.), “과태료 50만원 내면 그만? 믿지 못할 여론조사업체, 관리감독도 엉망”
주간경향(2025.3.31.), “여론조사와 조작 사이? 벌써 들썩이는 명태균들”

에게는 300만원 이하의 과태료를 부과하려는 것으로 이를 통해 선거여론조사의 객관성과 전문성이 제고될 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하기 위한 교육 횟수로 연 1회 이상이 적절한지 여부에 대해서는 논의할 필요가 있음.

또한, 개정안은 해당 교육을 받게 하지 아니한 선거여론조사기관에게는 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있는데, 현행법상 과태료 부과 구간은 적게는 1백만원 이하에서 많게는 5천만원 이하로 규정되어 있으므로 해당 액수가 적정한지 여부에 대해서도 검토가 필요하다고 보임.

헌법재판소에 따르면 과태료를 부과하고 그 액수를 정하는 것은 그 정도가 헌법상 원칙에 반하여 현저히 불합리하거나 자의적이지 않다면 입법권자의 재량에 속함.[7)]

---

7) [헌법재판소 1998.5.28.선고 96헌바83]
"입법권자가 입법재량의 범위 내에서 행정질서벌인 과태료를 과하기로 하였다면, 다시 그 과태료의 액수를 정하는 것도 역시 그것이 의무위반행위와 그에 대한 책임이 현저하게 균형을 잃게 되고 이로 인하여 다른 행정법규 위반자와의 사이에서 헌법상의 평등의 원리에 위반하게 된다거나 그 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 일탈함으로써 헌법 제37조 제2항으로부터 파생되는 비례의 원칙 혹은 과잉금지의 원칙에 위반하는 것으로 평가되는 등 헌법재판소가 관여할 정도로 입법재량을 현저히 불합리하게 또는 자의적으로 행사한 것이라 단정할 정도로 높지 않은 한 입법재량에 속하는 문제라 할 것이다."

《 현행법상 과태료 구간별 의무위반사항(법 제261조) 》

구분		의무위반사항(예시)
제1항	5천만원 이하	· 재산상의 이익을 목적으로 선거인 등을 매수하거나 이해유도하는 것을 조건으로 정당 또는 후보자에게 금품등을 요구한 경우
제2항	3천만원 이하	· 선거여론조사 공표·보도시 선거여론조사기준 함께 공표·보도 아니한 자 · 선거여론조사 공표·보도시 선거여론조사기준 등록하지 아니한 자
제3항	1천만원 이하	· 선거여론조사 사전신고의무를 위반하거나 신고내용과 다르게 여론조사를 실시한 자
제4항	5백만원 이하	· 정당한 사유 없이 투표소의 설치 관련 협조요구에 따르지 않은 경우
제6항	**3백만원 이하**	· 방송광고, 방송연설 등과 관련된 규정을 위반한 경우
제7항	2백만원 이하	· 선거에 관해 현행법이 규정하는 신고, 제출 의무를 해태한 경우
제8항	1백만원 이하	· 여론조사 기관 변경등록 신청의무를 위반한 경우

한편, 중앙선거관리위원회는 선거여론조사 분석전문인력에 대한 교육을 의무화함으로써 선거여론조사의 전문성과 신뢰성을 제고하고자 하는 개정안의 취지에 공감하며, 개정안을 입법화할 경우 분석전문인력 의무교육 및 과태료 부과 업무 신설에 따른 추가 인력·예산에 관한 논의가 수반될 필요가 있다는 입장임.

참고로, 국회예산정책처의 비용추계에 따르면 개정안과 같이 선거여론조사기관의 분석전문인력을 대상으로 연 1회 의무교육을 실시할

경우, 향후 5년 간 총 4억 1,200만원, 연평균 8,200만원 추가재정소요가 발생할 것으로 추정됨.

《 2027년~2031년 개정안에 따른 추가재정소요》

(단위: 백만원)

구 분	2027	2028	2029	2030	2031	합 계	연평균
선거여론조사기관 분석전문인력 교육 실시 (안 제8조의10)	80	80	82	84	86	412	82

※ 자료: 국회예산정책처 비용추계서

문 의 처
02)6788-5332