



프랑스의 선거 여론조사 법제

■ 신청기관 : 중앙선거관리위원회

I. 서론

선거는 국민 또는 주민의 대표기관을 선출하는 제도로 현대 민주주의에서 필수적인 요소라고 할 수 있다. 선거결과에 대해서는 유권자나 후보자 또는 후보자를 추천한 정당 모두에게 영향을 미치고 초미의 관심사라 할 수 있다. 그러나 선거 결과는 뚜껑을 열어 보아야 알 수 있다고 하듯이 누구도 예측하기 힘든 것이 사실이다. 선거철만 되면 언론사를 비롯하여 각종 여론조사 기관에서 선거 결과를 예측하여 보도를 하는데, 여론조사 결과를 공표하는데 있어서 제한이 따르게 된다. 우리나라의 경우 누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감 시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표나 인기투표에 의한 경우를 포함함)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없도록 하고 있다. 또한 누구든지 선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거 등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함함) 또는 정당(창당준비위원회를 포함함)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없도록 하고 있으며, 정당이나 방송사업자 등 공직선거법 108조 제3항에서 정한 자를 제외하고는 누구든지 선거일 전 180일부터 선거일의 투표마감 시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(공표·보도를 목적으로 하지 아니하는 여론조사를 포함함)를 실시하려면 여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법, 전

체 설문내용 등 선거 여론조사기준으로 정하는 사항을 여론조사 개시일 전 2일까지 관할 선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다(공직선거법 제108조).

여론조사 결과를 공표하는 것을 금지하는 것은 정당과 유권자의 알권리와 참정권을 침해한다는 견해도 있으나,¹⁾ 우리나라 헌법재판소는 선거의 공정성을 위하여 선거일을 앞두고 어느 정도의 기간 동안 선거에 관한 여론조사 결과의 공표를 금지하는 것 자체는 그 금지기간이 지나치게 길지 않은 한 위헌이라고 할 수 없고, 우리나라의 여론조사에 관한 여건이나 기타의 상황 등을 고려할 때 헌법에 위반되지 않는다고 보고 있다.²⁾

세계 각국은 그 나라의 실정에 맞추어 선거 여론조사 공표를 금지하는 규정이 없거나 또는 일정기간이나 방법에 제한하는 규정을 가지고 있으며, 여론조사공표를 허용하더라도 최대한 공정하고 정확하게 유권자들에게 정보를 제공하게 하기 위하여 여론조사에 있어서 여러 가지 제한을 두고 있는 경우가 있다. 프랑스는 대통령선거와 국회의원선거, 지방선거 그리고 유럽의회의원선거 등 다양한 선거를 치르면서 선거 여론조사에 있어서 여론조사 공표에 대하여 제한을 두고 있는데 프랑스의 경우를 살펴보고자 한다.

II. 프랑스 선거 여론조사의 역사와 근거

1. 프랑스 여론조사의 역사

여론조사는 미국에서 시작되었다고 보는데, 1935년 미국의 George Gallup이 여론조사회사를 설립한 것이 시초가 되었다. 그 후 프랑스에서는 사회학자인 Jean Stoetzel이 1938년 IFOP(Institut français de l'opinion publique)라는 회사를 설립하여 여론조사를 시작하였다고 한다. 이에 따른 첫 번째 정치적 여론조사는 뮌헨조약을 찬성하느냐에 대한 것으로 57%의 찬성응답이 있었다.³⁾ 그 후 여론조사는 꾸준히 늘었고 1980년대와 2000년대 사이에 여론조사는 두 배로 늘었으며 매

1) 헌재 1998. 5. 28. 97헌마362 등 재판관 이영모의 반대이견.

2) 헌재 1995. 7. 21. 92헌마177, 헌재 1998. 5. 28. 97헌마362 등.

3) Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur, Sondages et démocratie : pour une législation plus respectueuse de la sincérité du débat politique, Rapport d'information n° 54 (2010-2011), 2010. p. 11.

년 대략 1000여건의 여론조사가 실시된다고 보고 있다.⁴⁾ 현재에는 대략 8개 정도의 여론조사 기관이 주요 사항에 대하여 여론조사를 실시하고 있는데, BVA, CSA, IFOP, Ipsos, LH2, Opinion Way, TNS-Sofres, Viavoice 등이다.

2. 선거법제

프랑스에서 공직선거는 크게 대통령선거, 국회의원회 의원선거, 상원선거, 지방선거, 유럽의회의 원선거가 치러진다. 프랑스의 선거제도는 누구를 선출하는가에 따라 다양한데, 대통령선거는 국민들의 직접선거(2회전 결선투표제)로 치러지고, 국회의원회 의원선거도 직접선거로 치러진다(2회전 결선투표제). 그러나 상원선거는 간접선거로 치러진다. 프랑스에서 지방선거는 다양하게 치러지는데, 프랑스의 지방자치단체가 3단계(Région, Département, Commune)로 되어 있기 때문에 인구 수 라든가 혹은 헌법에 의하여 해외영토 등으로 특수한 지위를 부여받은 경우에는 선거법전에서 별도로 규정하고 있다.

프랑스의 선거법전(Code électoral)은 국회의원회 의원선거와 상원선거 그리고 지방선거에 관하여 규정하고 있고, 대통령선거는 별도의 법률(Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)에서 규정하고 있다.⁵⁾

3. 여론조사의 개념

여론조사의 개념에 대하여 프랑스에서도 법적으로 개념 정의하고 있지는 않고 있다. 선거법전이나 여론조사의 공표에 관한 법률(Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion et ses décrets d'application)(이하 '여론조사법'이라 함) 어디에도 여론조사에 관하여 정의내리고 있지는 않다. 여론조사법 제1조에서 '국민투표와 대통령선거 그리고 선거법전에 규정된 선거와 유럽의회 의원선거와 직·간접적으로 관련이 되는 여론조사'라고만 하고 있어 선거여론조사의 적용 대상이 되는 선거만을 규정하고 있을 뿐이다. 결국 유권자가 대표자들에 대하여 평균적으로 가지는 양적 지표라고 볼 수 있는데, 이러한 것을 바

4) Alain Garrigou, L'ivresse des sondages, Edition La Découverte, 2006, p. 6.

5) 대통령 선거에 있어서도 많은 경우 선거법전을 준용하도록 되어 있다.

탕으로 여론조사법이 적용되는 여론조사인지를 결정하는 기관이 여론조사위원회(Commission des sondages)이다.

4. 선거 여론조사의 법적 근거

프랑스에서 선거 여론조사에 관하여 규정하고 있는 것은 여론조사법이다. 이 법은 여론조사의 대상이 되는 선거와 여론조사 방법 그리고 여론조사 공표 금지기간, 여론조사위원회 등에 관하여 규정하고 있다.

특히 여론조사위원회에 관해서는 여론조사 공표에 관한 법률 적용을 위한 데크레(Décret n° 78-79 du 25 janvier 1978 pris pour l'application de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion)에서 자세히 규정하고 있다.

III. 여론조사의 내용과 공표

1. 적용대상 선거

여론조사법이 적용되는 선거는 대통령 선거와 유럽의회 의원 선거 그리고 선거법전에서 규정하고 있는 각종 선거이다. 프랑스에서 선거법전에는 국민의회 의원선거와 상원선거 그리고 지방의회의원 선거에 관하여 규정하고 있는데, 선거법전에서 규정하고 있는 모든 선거에는 여론조사법이 적용된다. 프랑스 여론조사법의 특징은 국민투표에 대해서도 적용된다는 것이다. 우리나라의 경우에는 국민투표에 관한 여론조사에 관해서 특별히 규정을 두고 있지 않으나, 프랑스에서는 국민투표에 대해서도 여론조사법이 적용되도록 하고 있다(법 제1조). 1958년 제5공화국에서는 지금까지 10번의 국민투표가 실시되었는데, 가장 최근에는 2005년 5월 29일 유럽연합 헌법 찬반을 묻는 국민투표였다. 국민투표에서도 여론조사를 실시하여 그 결과를 공표하는 것은 여론조사법의 적용을 받게 되는 것이다. 이러한 여론조사는 여론조사의 형태를 띠며, 모의 투표행위를 하는 것도 여론조사법 상의 여론조사로 간주하도록 하고 있다.

2. 여론조사의 내용

여론조사법의 적용 대상이 되는 선거와 관련하여 여론조사를 할 때에는 여론조사를 실시하는 기관의 책임 하에 여론조사기관의 이름, 여론조사 의뢰자의 이름과 신분, 여론조사 대상자 수, 여론조사 기간이 포함되어야 한다. 이와 더불어 여론조사 기관은 여론조사 결과를 바탕으로 보고서를 작성하는데, 이 보고서를 열람할 권리가 있다는 설명도 함께 포함되어야 한다(법 제2조). 이러한 내용 가운데 하나라도 생략되어 여론조사를 하는 자는 75,000유로의 벌금에 처하도록 하고 있다.

3. 보고서 제출의무와 보고서 내용

여론조사 결과를 공표하기 전에 여론조사 실시기관은 여론조사위원회(Commission des sondages)에 다음의 사항이 기재된 보고서를 제출하여야 한다.

- 여론조사의 목적
- 설문 대상자의 대상 선출 방법, 표본의 추출과 구성
- 설문조사 방법
- 전체 설문의 내용
- 각 설문 문항 당 질문에 답하지 않은 사람의 비율
- 공표된 결과에 대한 해석 상 유의사항
- 필요한 경우 조사 활용 방법

위와 같은 내용이 담긴 보고서를 여론조사 결과를 공표하기 전에 여론조사위원회에 제출하지 아니하면 75,000유로의 벌금에 처한다. 보고서를 받은 여론조사위원회는 여론조사 결과를 공표하는 기관에 대하여 보고서의 일부 혹은 전부에 대하여 발표할 것을 명할 수 있다. 이 보고서에 대해서는 누구든지 여론조사위원회에서 열람을 할 수 권리를 가진다(법 제3조). 이 보고서는 여론조사위원회의 사무총장에게 제출해야 하는데, 경우에 따라서는 여론조사위원회가 법률에 의하여 요구되는 지침의 완성을 등록하도록 요구할 수 있다. 여론조사를 실시한 기관은 여론조사위원회가 공표된 여론조사의 기초자료를 활용할 수 있도록 기초가 되는 자료들을 여론조사위원회에 제공하여야 한다(법 제4조). 여론조사를 공표할 때에는 조사대상자의 응답에 관한 데이터가 전체 설문서에 첨부되어야 한다(법 제3-1조).

IV. 여론조사 기관의 의무

1. 사전 신고와 공개의무

여론조사위원회에 대한 사전의 신고를 통해 여론조사법의 규정을 준수할 것과 여론조사법 제5조에 의하여 여론조사위원회가 여론조사의 공정성과 객관성을 위하여 제안한 데크레(décret) 규정을 준수할 것을 약속하지 아니한 자는 누구도 공표를 목적으로 하는 여론조사를 실시할 수 없다. 이와 같은 신고는 여론조사를 실시하기 전에 하여야 하며 사전에 신고를 하지 않은 자는 여론조사의 결과를 공표할 수 없다(제7조).

여론조사법 및 관련 데크레를 위반하여 여론조사를 공표하는 기관이나 여론조사법이나 판매계약서상의 의무조항을 위반하거나 여론조사 결과를 변경하여 여론조사를 공표하는 자는 여론조사위원회가 요구하는 사항을 지체없이 공개하여야 한다. 여론조사위원회는 언제든지 국영 TV나 국영 라디오 방송사들로 하여금 이러한 수정사항을 방송하게 할 수 있고, 이러한 수정사항은 여론조사위원회의 이름으로 발표된다(제9조). 여론조사위원회가 공표한 사항을 준수하지 못한 경우에는 75,000유로의 벌금에 처하도록 하고 있다.

2. 여론조사 결과 공표금지

투표 전날과 투표 당일에는 어떤 수단에 의하더라도 여론조사의 공표 또는 이에 관하여 해설하는 것이 금지된다. 이러한 금지는 투표 전날 이전에 공표 또는 해설을 목적으로 실시된 여론조사에 대해서도 동일하게 적용된다. 다만, 투표 전날 이전에 출간된 간행물이나 인쇄된 자료의 배포까지 금지되는 것은 아니다.

2002년 2월 19일 법률(Loi n° 2002-214 du 19 février 2002 modifiant la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion)에 의하여 개정되기 전까지 프랑스에서 여론조사 공표가 금지되는 기간은 선거일과 선거 전 6일 동안이었다. 즉 프랑스에서 공직선거는 일요일에 치러지기 때문에 선거가 있는 날과 그전 월요일부터 토요일까지는 여론조사의 공표가 금지되었던 것이다. 그러나 2001년 9월 4일 프랑스 대법원(Cour de cassation)이 선거일과 선거 전 6일 동안 여론조사 공표를 금지하는 것은 유럽인권협약 제10조 제2항에 위배된다고 판결하였다. 유럽인권협약 제10조 제2항은 "(표현의) 자유의 행사에는 의무와 책임이 따르므로, 법률에 의하여 규정되고, 국가안보, 영토의 일체성이나 공공의 안전, 무질서 및 범

죄의 방지, 보건과 도덕의 보호, 타인의 명예나 권리의 보호, 비밀리에 얻은 정보의 공개 방지, 또는 사법부의 권위와 공정성의 유지를 위하여 민주사회에서 필요한 형식, 조건, 제약 또는 형벌에 따르게 할 수 있다.”라고 규정하고 있는데, 선거일과 선거 전 6일 동안 여론조사 공표를 금지하는 것은 이에 위반된다는 것이었다.⁶⁾

프랑스에서는 헌법 제55조에 근거하여 법률보다는 조약이 상위의 규범임을 인정하고 있다. 따라서 법률보다 조약이 상위의 규범이므로 법률은 조약을 위반해서는 안 되는데, 법률이 조약에 위반되는지 여부에 대한 심사는 헌법재판소(Conseil constitutionnel)가 아닌 일반법원(행정법원 포함)이 하고 있다. 1975년 1월 15일 임신중절 사건에서 헌법재판소는 법률이 조약에 위반되는지 여부에 대한 심사권은 헌법재판소가 가지고 있지 않다고 하였다. 헌법재판소는 법률이 헌법에 위반되는지 여부에 대해서만 권한이 있다고 하였던 것이다.⁷⁾ 그 후 대법원은 1975년 5월 24일 판례에서 프랑스 법률보다 조약이 더 상위의 가치를 가지는 규범이라는 것을 인정하였고,⁸⁾ 행정최고재판소는 1999년 Nicolo 판결에서 조약의 우위성을 인정하였다.⁹⁾ 대법원과 행정최고재판소(Conseil d'Etat)는 그 후 프랑스 법률이나 명령보다 유럽공동체법, 예를 들어 명령(règlement)이나 준칙 혹은 지침(directive)의 우위성도 인정하고 있다.

이에 따라 대법원이 여론조사법 제11조가 유럽인권협약 제10조 제2항에 위반된다고 하였던 것이다. 그러나 그 이전에 행정최고재판소는 여론조사법 제11조는 유럽인권협약 제10조에 위반되는 것은 아니라고 하였던 것과 대조되는 판결이었다.¹⁰⁾

대법원이 여론조사법에서 일주일 동안 여론조사 공표를 금지하는 것이 유럽인권협약에 위반된다고 하였으므로, 의회는 여론조사법 제11조를 개정하면서 선거일과 선거 전날 여론조사 공표를 금지하는 것으로 결정하여 개정 입법을 하였다.¹¹⁾ 그러나 아직 유럽인권재판소에 의하여 선거일과 선거 전일에 여론조사 공표를 금지하는 것이 표현의 자유를 침해하는지 여부에 대해서는 결정이 없다.

프랑스에서는 선거 전날 0시부터 전단지과 선전 홍보물의 배포가 금지되며 선거운동의 특징을 가지는 모든 메시지의 배포가 금지된다(선거법전 제49조). 선거 전날 0시부터 금지되는 선거운동

6) CC. crim. 4 sept. 2001.

7) CC. n° 74-54 DC 15 janvier 1975.

8) Ch. mixte, 24 mai 1975, Sté. des cafés Jacques Vabre, AJ 1975, p.567.

9) CE Ass., 20 octobre 1989, Nicolo.

10) CE. 2 juin 1999, Meyet, Rec. 161; CE. 13 sept. 2000, Meyet, req, n° 224787.

11) Olivier Couvert-Castéra, Code électoral commenté, 10e éd., Berger Levrault, 2012, p.1005.

이 많이 있는데 이러한 것과 보조를 맞추어 선거 전날 0시부터 여론조사 공표도 금지하고 있다.

프랑스에서는 선거일을 일요일로 하고 있는데, 해외영토에서는 지역에 따라 토요일에 선거를 실시하는 경우도 있다. 토요일에 선거를 실시하는 지역의 경우 일요일에 선거를 실시하는 본토와 마찬가지로 토요일 0시부터 선거 여론조사 공표를 금지할 것인지 아니면 토요일에 선거를 실시하므로 하루 전인 금요일 0시부터 선거 여론조사 공표를 금지할 것인지가 문제가 되었는데, 법에서 정한 기간인 토요일 0시 이전에 공표를 금지하는 것은 법률에 위반된다고 보았고, 예외적으로 토요일에 선거를 실시하는 지역에서는 금요일 0시부터 공표를 금지하는 것은 인터넷 등으로 인하여 의미가 없다고 보아 일률적으로 토요일 0시부터 공표가 금지되는 것으로 하였다.¹²⁾

3. 위반에 대한 제재

여론조사법을 위반하는 경우 정정보도나 정정게재를 요구할 수 있고 경우에 따라서는 벌금에 처하기도 한다. 여론조사법 및 관련 DECRETE를 위반하여 여론조사를 공표하는 기관이나 여론조사법이나 판매계약서상의 의무조항을 위반하거나 여론조사 결과를 변경하여 여론조사를 공표하는 자에 대하여 여론조사위원회가 요구하는 사항이나 투표일 이전 2개월 동안 여론조사의 공표나 해설이 이루어지는 경우 여론조사위원회가 요구한 수정사항은 여론조사 시청자와 청취자들이 알 수 있도록 지체없이 방송되어야 하고, 신문 또는 정간물의 경우 다음 호 같은 지면에 같은 활자로 게재되어야 한다(동법 제11조 제3항).

선거일 이전 2개월 동안 여론조사가 국외에서 공표된 경우 여론조사위원회는 국영 TV나 국영 라디오 방송사들로 하여금 지체 없이 수정사항을 방송하게 할 수 있다. 그리고 여론조사위원회는 프랑스 국내에 어떤 형태로든 그러한 여론조사를 인용 보도하는 언론기관들에게 여론조사법에서 규정하고 있는 방법에 따라 수정사항을 방송 또는 게재하도록 요구할 수 있다(동법 제11조 제4항). 그러나 여론조사법에서 여론조사 공표 금지에 관한 사항은 투표 결과를 즉각적으로 알리기 위해 투표소의 폐쇄와 투표 결과의 공식 발표 사이에 이루어지는 활동에는 적용되지 않는다(동법 제11조 제5항). 여론조사법에서는 여론조사법에서 규정하는 내용을 위반하는 자에 대해서는 처벌을 하도록 규정하고 있다. 즉, 다음에 해당하는 자는 75,000유로의 벌금에 처하도록 하고 있다.

1. 제2조에 규정된 사항을 구비하지 않고 제1조에서 규정하고 있는 여론조사를 공표하는 자

12) CE. 2 mai 2007, Mme Barrast, N° 305200.

2. 허위 사항이 담긴 제1조에서 규정하고 있는 여론조사를 공표하도록 방임하는 자
3. 제3조에 규정된 의무사항을 준수하지 않은 자
4. 제5조에 의거하며 여론조사위원회가 만든 규칙이나 조항을 준수하지 않고 제1조에서 규정하고 있는 여론조사를 공표하거나 공표하도록 방임하는 자
5. 제1조에서 규정하고 있는 여론조사를 실시함에 있어 제5조의 최종항의 규정을 위반한 자
6. 제7조 내지 제11조를 위반한 자
7. 제9조에 의거하여 여론조사위원회가 요구하는 수정 사항의 공표를 거부하는 자

법원의 결정은 여론조사법을 위반하여 공표된 여론조사가 인용된 것과 동일한 방법으로 공개된다.

V. 여론조사위원회

프랑스의 여론조사위원회는 여론조사의 공정성을 확보하기 위한 기구로 여론조사위원회(Commission des sondages)를 두도록 하고 있다. 법무부 장관(ministre de la justice) 산하의 기관으로 여론조사법에서 규정을 하고 있는 여론조사위원회는 여론조사 공표에 관한 법률 적용을 위한 데크레에서 자세히 규정하고 있다.

1. 권한과 임무

여론조사위원회는 선거결과 예측 분야에서 여론조사 공표의 객관성과 질을 보장하기 위한 규칙들을 연구하고 제안하는 것을 임무로 한다. 여론조사위원회가 여론조사 공표의 객관성과 공정성을 위하여 제안한 것은 실제 적용되기 위해서는 행정최고재판소의 심의를 거친 데크레(décret)로 시행되어야 한다. 선거 여론조사의 객관성과 질을 보장하고자 하는 여론조사위원회의 제안은 법무부 장관에게 이송된다. 여론조사위원회는 공표할 목적으로 여론조사를 실시하는 자나 기관이 제3자나 기관에 의한 여론조사 활동을 방해·제한하기 위하여 또는 그러한 결과를 초래할 수 있는 협력행위, 협정 명시적·묵시적 합의라든가, 이유여하를 막론하고 어떠한 형태의 공동행위를 하지 못하도록 보장한다(동법 제5조). 여론조사위원회는 여론조사 및 그 조사결과에 대한 판매가 여론조사법 및 적용되는 데크레에 부합되게 이루어졌는지 여부를 확인할 수 있는 권한을 가진다

(제8조). 여론조사위원회에 의하여 결정된 여론조사 매매계약의 의무적 조항은 프랑스 관보에 공포된다. 투표 전 늦어도 1개월 전에는 위원회가 선거에 적용되는 규칙을 공포하여야 한다. 위원회는 이의 제기된 사건과 위원장이 회부한 사건에 관하여 심의한다. 여론조사위원회는 청문회를 개최할 수 있다. 여론조사 공포 후 5일 안에 사무처에 수리를 요청하는 의견이 담긴 편지를 통하여 사무처에 신청함으로써 여론조사위원회에 이의를 청구할 수 있다. 그러나 이의 신청 없이도 여론조사위원회가 직권으로 심사할 수도 있다. 이에 따라 결정을 하면 결정 내용을 청구인과 관련된 기관에 통보한다.

2. 구성

여론조사위원회 위원은 행정최고재판소와 대법원 그리고 회계원(Cour des comptes)의 구성원들 가운데에서 국무회의(Conseil des Ministres)의 심의를 거쳐 발하는 데크레에 의하여 임명되는 동수의 홀수 위원들로 구성된다. 이와 더불어 여론조사에 대한 전문적 식견을 갖춘 전문가 2인의 위원은 국무회의의 심의를 거친 데크레에 의하여 임명된다. 이러한 전문가 위원 2인은 임명 이전에 3년 동안 공직선거와 관련된 여론조사를 실시하는 기관에서 활동한 경력이 없어야 한다.

위 규정에 따라 여론조사위원회는 11인의 위원으로 구성되도록 되어 있다. 여론조사법의 제정 당시에는 9인의 위원으로 구성되도록 하였으나 2002년 2월 19일 법률에서 2인의 전문가 위원을 추가하여 11인으로 구성되어 있다.

11인의 위원은 행정최고재판소의 구성원 3인과 대법원의 구성원 3인, 회계원의 구성원 3인 그리고 여론조사에 전문적인 식견을 가진 2인으로 구성된다. 행정최고재판소 구성원 3인 가운데 적어도 1인은 부(section)의 장(président)이나 행정최고재판소 재판관을 포함하고 그 가운데 1인이 여론조사위원회 위원장이 된다. 대법원의 구성원 3인 가운데 적어도 1인은 부(chambre)의 장이나 대법관을 포함하고, 회계법원 구성원 3인 가운데 적어도 1인은 부의 장이나 재판관(conseiller maître)을 포함하도록 되어 있다. 11인의 위원 중 3인이 사법부 소속의 법관으로 되어 있으나, 실질적으로는 9인이 사법적 기능을 하는 기관 소속인 것이다. 프랑스에서 행정최고재판소는 행정부 소속으로 수상이 행정최고재판소장을 맡고 있으나, 이는 명목상의 소장이고 실질적으로 부소장이 모든 것을 총괄하고 있다. 또한 행정부 소속이지만 인적 물적인 면에서 완전한 독립성이 보장되는 기관으로 인정받고 있다. 또한 회계법원도 마찬가지로 독립성이 보장되는 기관인 것이다. 따라서 11인의 위원 중 9인의 위원이 독립성이 보장되는 기관 소속인 것이다.

그러나 11인의 위원이 가운데 9인의 위원이 넓은 의미의 법조인이고, 특히 행정최고재판소, 대

법원, 회계법원의 구성원인 것은 여론조사위원회의 결정에 대하여 행정최고재판소로 소송을 제기할 수 있도록 하는 것과 조화를 이루지 못한다는 비판도 있다. 법조인으로 다수를 구성하면 너무 확실적인 결론을 내릴 우려가 있으므로 법조인의 수를 행정최고재판소 2인, 대법원 2인, 회계법원 2인으로 하고 나머지 5인은 전문가 위원으로 구성하자는 제안도 있다.¹³⁾

위원들은 3년 임기로 데크레로 임명되는데, 행정최고재판소 구성원 3인은 행정최고재판소 부소장의 제청으로 임명되고 대법원 구성원 3인은 대법원장의 제청으로 임명되며, 회계법원 구성원 3인은 회계법원장의 제청으로 임명된다. 행정최고재판소 구성원 3인과 대법원 구성원 3인 그리고 회계법원 구성원 3인은 각각 같은 조건의 보조 구성원에 의하여 대체될 수 있다. 자발적으로 사임을 하는 경우를 제외하고는 위원은 위원회에 의한 경우나 위원회 위원의 자격과 양립불가결한 기능을 수행하는 경우 또는 관계인이 임무를 수행하는데 있어서 불가능한 경우에만 위원의 직무를 수행할 수 없다. 이 경우 즉시 위원의 보조인으로 대체된다. 보조인으로 임명된 위원은 전임자의 잔여 임기 동안 직무를 수행한다. 여론조사위원회는 보고자(rapporteur)를 임명할 수 있는데, 보고자는 국가 공무원이나 일반법원 혹은 행정법원의 판사나 여론 혹은 언론·라디오·방송의 조사 분야에 있어서 자격을 가진 전문가를 임명할 수 있다. 2014년 4월말 현재 2명의 전문가 위원으로는 대학교수인 Richard Ghevontian과 프랑스 통계청(INSEE)의 감독관(Inspectrice)인 Françoise Maurel이 임명되어 있다.

여론조사위원회 위원과 보고자는 언론사, 여론조사 또는 라디오 회사의 관리인, 경영자, 사장 또는 감독위원회의 위원과 겸직할 수 없다. 또한 1974년 8월 7일 법률(Loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision)에 의하여 창설된 라디오 또는 방송 회사의 이사회 구성원의 직위를 겸직할 수 없다. 여론조사위원회 위원은 1974년 8월 7일 법률에 의하여 창설된 라디오 또는 방송 회사 가운데 하나의 회사의 자본 10% 이상을 소유할 수 없다. 또한 지난 3년 동안 여론조사회사로부터 명목으로도 보수를 받은 적이 있는 사람은 여론조사위원회의 위원과 보고자가 될 수 없다. 여론조사위원회의 위원과 보고자는 직무를 수행하면서 취득한 정보를 제3자에게 누설하여서는 안된다. 사무총장은 여론조사위원회 위원장의 제청으로 법무부 장관이 부령(ar-rêté)으로 임명한다.

13) Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur, Sondages et démocratie : pour une législation plus respectueuse de la sincérité du débat politique, Rapport d'information n° 54 (2010-2011), 2010. p42-43.

3. 위원회의 운영

여론조사위원회는 위원장의 요구로 소집되는데 긴급을 요하는 경우를 제외하고는 회의 5일 전에 통지되어야 한다. 여론조사위원회는 위원 과반수의 찬성으로 성원이 된다. 결정은 출석 위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부 동수인 경우에는 위원장이 결정한다. 사무총장은 위원회에 참석은 하지만 표결권은 없고 보고서만 제출한다. 위원회는 사건의 조사를 위한 전문가를 임명할 수 있다. 위원장은 위원회의 전부 또는 일부 기간 동안 전문가를 참여시킬 수 있다. 위원회에 참석한 모든 사람은 회의내용에 대하여 비밀을 지킬 의무가 있다. 위원장은 명백히 이유없다고 판단되는 경우에는 심리 없이 불수리할 수 있다. 이 경우 위원장은 위원회에 보고한다. 이의신청이 없는 경우에도 위원장은 사무총장의 보고서에 근거하여 적용 법령을 위반하는 여론조사에 대하여 위원회에 회부할 수 있다. 여론조사위원회의 결정은 기관과 관련자 경우에 따라서는 이의제기 당사자에게 통지된다. 여론조사에 대한 열람은 방문하여 하는 것이 원칙이지만 편지나 전자우편으로도 할 수 있다.

4. 결정의 공개

여론조사위원회의 결정은 공개되며, 특히 언론사에 배포된다. 여론조사위원회의 결정에 대한 이의 제기는 행정최고재판소에 할 수 있다. 즉 여론조사위원회의 결정 통보를 받은 날부터 5일 안에 행정최고재판소에 월권소송(recour pour excès de pouvoir)을 청구할 수 있다.

VI. 결론

선거에 있어서 여론조사는 선거에 많은 영향을 미칠 수 있기 때문에 여론조사의 방법과 여론조사 공표에 관하여 규제를 하고 있다. 프랑스에서도 선거에 대한 여론조사를 언제까지 공표할 수 있는가 하는 문제가 항상 쟁점이 되었고, 현재는 선거 전날 0시부터 여론조사에 대한 공표가 금지되고 있다. 선거 여론조사의 공표를 금지하는 것은 유권자의 알권리를 침해하는 것은 아닌가 하는 문제와 언론사 등의 표현의 자유를 침해하는 지 여부가 문제가 된다. 프랑스에서 선거 여론조사에 대해서는 지금도 그 신뢰성과 공정성에 문제를 제기하고 있으나 최대한 표현의 자유와 알권리를 침해하지 않는 범위에서 여론조사 공표를 허용하고 있으며, 여론조사를 공표하는 경우에도



공정하고 정확한 여론조사 결과를 공표하도록 하고 있다. 그러나 지금도 선거 전날과 선거 당일 2일 동안 선거 여론조사 공표를 금지하고 있으나, 이러한 제한이 표현의 자유를 침해하는 것은 아닌가 하는 점에 대해서는 계속 논의가 있다.

전 학 선

(한국외국어대학교 법학전문대학원 교수)

참고문헌

Alain Garrigou, L'ivresse des sondages, Edition La Découverte, 2006.

Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur, Sondages et démocratie : pour une législation plus respectueuse de la sincérité du débat politique, Rapport d'information n° 54 (2010-2011), 2010.

Olivier Couvert-Castéra, Code électoral commenté, 10e éd., Berger Levrault, 2012.