

# 프랑스, ‘국가적 의제’ 중요성 돋보이는 선거 여론조사 규제

박태순 성균관대 초빙교수, 파리대학 정치학 박사

프랑스의 공론조사 및 선거여론조사의 제도화는 1977년 7월 19일 「여론조사의 배포 및 공표에 관한 법」(이하 ‘여론조사법’이라 한다)<sup>1)</sup>에 기원한다. 이 법 제1조는 ‘표본 설문지를 통해서 대중의 행동, 태도, 기대 및 의견을 주어진 날짜에 양적인 결과를 도출하기 위해 계량적 조사를 하는 것’으로 여론조사를 정의하고 있다. 제6조는 여론조사위원회(La Commission des sondages)를 설립하도록 규정했다. 이 법은 2002년 2월 19일 개정되어<sup>2)</sup> 여론조사위원회 위원들의 위상을 강화하였으며, 이후 2017년 1월 20일 개정법<sup>3)</sup>은 이 위원회가 공권력을 가진 독립적 행정규제기구임을 명시함으로써 외부의 영향을 받지 않고 활동할 수 있는 법적 근거를 마련해 주었다. 또한 선거 여론조사와 관련한 다양한 규정을 명시하여 선거여론조사의 현대적 모델이 된 것으로 평가된다. 이처럼 프랑스의 공론조사 및 선거여론조사는 1977년 이후 수차례에 걸쳐 시대변화에 맞게 법을 개정하고 제도화 하면서 오늘에 이르고 있다.

1) Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion

2) 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

3) Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

## 국가 최고위급 인사들로 구성된 여론조사위원회

여론조사법 제6조는, 여론조사위원회(이하 '위원회')가 최고행정법원에 해당하는 국사원(Conseil d'Etat), 최고법원인 파기원(Cour de cassation) 그리고 감사원(Cour des comptes)의 구성원으로서 국무회의의 포고(décret en conseil des ministres)에 의해 동수 및 홀수로 구성되도록 규정하였으며, 이후 2002년 2월, 3명의 전문가를 추가로 위원으로 선임하도록 했다. 이어 2017년 1월 20일 한 차례 더 개정을 거치면서, 국사원 2명, 파기원 2명, 감사원 2명, 대통령 추천 1명, 상원의장 추천 1명, 하원의장 추천 1명 등 총 9명으로 구성되기에 이르렀다. 위원의 임기는 6년으로 재임할 수 없도록 했으며, 외부 간섭 없이 임기가 보장된다. 위원장은 위원회에서 호선하며, 위원회의 운영에 있어 의견이 동수로 나눌 경우 위원장의 의견으로 결정한다. 한편, 위원회의 위원인 하원의원이나 상원의원의 경우, 의원의 임기 종료에 따라 위원의 임기도 종료한다. 위원은 임기만료 8일 전까지 후임자가 위촉되어야 하고, 사망 혹은 사임의 경우 60일 이내 그 후임자를 선임해야 한다.

독립행정규제기관으로서의 위원회의 법적 실체는 1978년 1월 25일 포고(Décret n°78-79)에 따라서 법무부 장관의 인장에 의해 명증 된다.<sup>4)</sup> 위원의 자격 및 의무사항은 다음과 같다.

- ① 위원이나 실무자들은 언론사, 여론조사기관, 방송사 등의 임원, 자문위원, 관리자, 경영자, 실무 책임자 등의 직책을 겸할 수 없다
- ② 위원이나 실무자들은 언론사, 여론조사기관 및 방송사 등 해당 기관의 주식을 10% 이상 소유할 수 없다
- ③ 위원이나 실무자는 직무를 수행하는 동안 알게 된 정보를 제3자에게 공개해서는 안 된다
- ④ 위원으로 임명되기 이전 3년 동안 동법 제1조가 규정한 여론조사를 수행하는 언론이나 기관으로부터 어떤 성격의 보수라도 받았거나 받아온 사람은 위원이 될 수 없다
- ⑤ 위원의 임기가 만료된 이후 3년 동안 여론조사를 수행하는 언론이나 기관으로부터 어떤 성격의 보수도 받을 수 없다
- ⑥ 위원의 대리인으로 임명된 인사는 동일한 조건에 따라 기존 위원을 대체할 수 있다

한편, 2023년 12월 28일 관보에 공표된 위원 명단은 다음과 같다.<sup>5)</sup> 장 제레민크(Jean

4) 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

5) Composition de la commission des sondages (liste publiée par le J.O. 28 décembre 2023)

Gaeremynck) 국사원 명예의장, 로렌스 프랑쉬치니(Laurence Francescini) 국사원 위원, 잉그리드 앙리쉬(Ingrid Andrich) 파기원 위원, 까트린 꾸콜 부차르(Catherine Courcol-Bouchard) 파기원 제1명예 자문변호사, 장 뻐에르 바이르(Jean-Pierre Bayle) 감사원 명예의장, 뿔 앙리 라비에(Paul-Henri Ravier) 감사원 명예고문위원, 막 크리스틴(Marc Christine) 대통령 추천 위원, 필립 따시(Philippe Tassi) 상원의장 추천 위원, 이브 콜무(Yves Colmou) 하원의장 추천 위원 등이다.

이러한 위원 구성을 보면 국가 최고위급의 인사가 위원으로 활동하고 있음을 볼 수 있는데, 이는 프랑스에서 공공 여론조사, 특히 선거여론조사가 얼마나 중요한 국가적 의제인지를 가늠케 한다. 또한, 임기 전후 3년 동안 어떠한 형태로든 여론조사 관련 기관과 업무 및 경제적 관계를 금지한 것은 위원 활동의 공정성과 투명성을 얼마나 중요하게 생각하고 있는지를 보여준다.

## 여론조사위원회의 주요 활동

위원회의 활동과 관련된 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 선거를 예측하는 여론조사의 객관성과 신뢰성을 보장하기 위해 위원회는 여론조사, 배포 및 공표 등에 관한 규칙을 연구하고 방안을 제시한다. 또, 선거 여론조사의 객관성과 신뢰성을 보장하기 위한 위원회의 제안사항들을 법무부장관에게 전달한다.

둘째, 여론조사법이 규정하고 있는 사항에 따라, 여론조사기관이 조사결과를 배포 또는 공표하기 이전에 위원회의 사무처에 제출한 여론조사 관련 사항들을 확인하고 만일, 제출하지 않았을 경우, 위원회는 관련된 사항들에 대한 정보를 제출하도록 여론조사기관에 요구할 수 있다.

셋째, 위원회는 여론조사의 배포 및 공표 이후 5일 이내에 등기우편 방식으로 사무처에 도착한 여론조사기관의 여론조사결과 접수확인서 및 자료를 접수한다. 접수확인서에는 여론조사 주관 기관명, 여론조사의 목적 등이 명시되어야 한다.

넷째, 위원회는 언론사나 여론조사기관들이 여론조사를 하여 배포하거나 공표하는 모든 활동이 규칙과 법률에 따라 진행되었는지를 조사할 수 있다.

다섯째, 문제가 발견된 여론조사에 관한 위원회의 심사결정에 대해 해당 언론사나 여론조사기관은 5일 안에 국사원(Conseil d'Etat)에 항소할 수 있다.<sup>6)</sup>

여섯째, 위 사항들이 누벨 칼레도니(Nouvelle-Calédonie), 프랑스령 폴리네시아(Polynésie française), 생 마르탱(Saint-Martin) 등 프랑스령 지역에도 적용된다.<sup>7)</sup>

6) 국사원(Conseil d'Etat)은 총리의 정책 자문기관인 동시에 행정소송의 최고 상급 법원의 역할을 수행한다.

7) Décret n° 2008-484 du 22 mai 2008 relatif à la procédure devant la Cour de cassation



여론조사위원회는 법규를 위반한 여론조사 및 그 결과, 혹은 도출된 결과를 변조하여 배포 및 공표한 기관에 대해 수정하여 다시 배포, 공표하도록 명령할 수 있으며, 이 경우 여론조사의 목적, 조사방법, 표본구성, 질문구성 조건, 응답률, 응답자들의 인구학적 특성 등 여론조사과정에 대한 제반사항을 밝혀야 한다. 또한, 경우에 따라서 문제가 된 여론조사결과를 배포했던 것과 동일한 방식으로 독자들에게 지체 없이 수정된 여론조사를 배포하거나 바로 다음호의 발행물을 동일한 공간, 동일한 문자 내용으로 배포해야 한다.

위원회는 홈페이지에 공표한 여론조사를 공지한다. 이때, 다음과 같은 경우에는 위원회의 홈페이지에 공지하지 않는다. 먼저, 위원회에 사전신고절차를 진행하지 않았거나 위원회 전문가들의 감수를 통해 발표를 승인받지 못한 여론조사, 또 결함이 있는 방법 혹은 여론조사기관의 내적 자체 점검시스템이 없어 문제를 교정하고 그 증거를 제출할 능력이 없는 기관의 여론조사결과 등이다. 위원회는 여론조사기관이나 언론이 심각하게 법규를 위반하거나 위원회의 의견을 반영하기를 거부하는 경우 검찰에 기소할 수 있다. 그러나 이와 같은 위원회의 개입은 우선적으로 사법적 차원보다는 윤리적 권위에 따라 작동한다. 또한, 위원회에는 여론조사를 수행하는 기관이 제출하는 자료들 중 기업비밀과 관련한 정보들을 다룸에 있어서도 충분한 재량권이 주어지는데 이는 위원회의 윤리적 권위에 대한 신뢰가 작동하고 있기 때문인 것으로 볼 수 있다.



## 선거 여론조사에 대한 엄격한 감시

국민들의 투표 의향을 예측하는 선거 여론조사 외에 각 정당들이 후보를 선출함에 있어서 당내 경선이 점점 더 중요해짐에 따라서 당원 뿐 아니라 일반 국민들을 상대로 한 언론의 여론조사 발표에 대해 위원회는 매우 엄격한 감시에 나서고 있다. 이에 따라 여론조사를 실시하거나 조사결과를 배포, 공표, 발간하는 언론과 여론조사기관은 다음과 같은 사항을 준수해야 한다.<sup>8)</sup>

먼저, 언론은 ① 설문조사를 수행하는 기관의 이름 ② 설문조사 수행기관과 다를 경우 여론조사를 발주한 기관의 이름 및 구체적 실체 ③ 설문표본의 수 ④ 설문수행 날짜 및 기간 ⑤ 설문주제와 관련한 전체 설문문항 ⑥ 오차범위 ⑦ 필요한 경우 불안정한 방법에 대한 사유를 오차범위 설명에 첨부 ⑧ 설문조사와 관련한 응답자의 권리 등을 명시해야 한다.

또, 여론조사기관은 여론조사를 배포하거나 공표하기에 앞서 다음의 사항들을 위원회에 제출해야 하는데, ① 위에 언급한 여론조사의 배포 및 공표를 위한 명시 사항 ② 여론조사의 목적 ③ 설문조사 대상 선정방법, 표본 추출방식 및 구성 ④ 설문 수행여건 ⑤ 전체 여론조사에서의 무응답률 및 각각의 질문에 대한 무응답률 ⑥ 응답자들의 경우 설문에 대한 만족도와 그 이유 ⑦ 여론조사 결과자료를 가공할 필요가 있을 경우 그 기준에 관한 사항 등이다.

여론조사기관은 설문조사 시 응답자들이 답변하지 않을 권리가 있음을 알려야 하며, 모든 시민은 여론조사기관이 위원회의 통제를 받기 위해 관련된 사항들을 위원회에 보고한다는 점을

8) Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections, 2016년 5월 22일, 1977년 여론조사법 조항을 수정하여 언론 및 여론조사기관의 의무 사항들을 규정했다.

알 수 있도록 고지해야 한다. 언론사나 여론조사기관은 여론조사가 부적절하다고 판단되는 경우 이를 배포하거나 공표하지 않을 수 있다. 단, 여론조사 결과를 게시하지 않을 자유를 여론 왜곡을 위한 도구로 사용해서는 안 된다. 여론조사의 신뢰성을 저해하거나, 의도한 방향으로 결과를 도출 또는 생략하는 행위는 위원회의 규제를 받으며 이러한 규제에 대해 여론조사기관이나 언론사에게 반환권이 주어진다.

특히, 다음의 사항을 위반한 여론조사 기관이나 언론에 대해서는 75,000유로의 벌금이 부과된다.

- 첫째, 여론조사법 제1항이 규정한 여론조사의 정의에 부합하지 않는데도, 직·간접적인 방식으로 선거의 논쟁과 관련된 주제에 대해 조사하기 위해서 ‘여론조사’라는 명칭을 쓸 경우
- 둘째, 현행법과 규칙을 위반한 여론조사를 하고 그러한 여론조사를 실시하도록 강요하거나 여론조사 결과를 배포 및 공표되도록 방치한 경우
- 셋째, 위원회가 지적한 여론조사의 문제점에 대해 수정된 내용을 게시 또는 배포하지 않거나 이전의 여론조사와 동일한 조건(동일한 지면, 동일한 공간)에서 배포하지 않은 경우
- 넷째, 여론조사에 대해 검증임무를 수행하는 위원회의 활동을 방해한 경우

한편, 프랑스는 여론조사의 중요한 요소인 패널 구성과 관련해서는 지속적인 검증이 강조되고 있으며, 특히 동일한 IP(Internet Protocol) 사용 및 로봇이 사람을 대신하지 않도록 통제하고 있다. 패널 구성은 패널의 규모, 샘플의 대표성 등을 고려하여 패널 샘플을 다섯 배에서 열 배 정도로 다양하게 모집하여 조사의 품질이 보장되도록 하고 있다. 패널 모집 방식은 ① 전화조사 말미에 제안하는 무작위 모집 ② 특정 기관을 연상시키지 않는 인터넷사이트, 특히 소셜네트워크서비스(SNS) 통해 제공되는 사이트를 통한 패널 모집 ③ 웹사이트나 앱(App)을 통한 광고인 ‘디스플레이(display)’ 캠페인 전개 ④ 포털사이트를 통한 모집 ⑤ 청년, 노년 및 노동자 등 특정 계층을 대상으로 한 인터넷업체와의 계약을 통한 모집 ⑥ 이메일(e-mail) 캠페인을 통한 모집 ⑦ 후원 등의 방식 등을 통해 패널을 모집할 수 있다. 패널 모집 관련, 몇몇 무가지(無價紙)들이 온라인상에서의 불투명한 패널들을 상대로 유사 투표행위를 하는 문제들이 나타나는 과정에서 인구사회학적 표본을 대상으로 하지 않는 온라인 참여자들을 상대로 한 무작위 여론조사는 여론조사법이 규정한 요건에 해당하지 않아 위원회는 여론조사 결과에 대해 매우 신중하게 해석하고 수용하도록 경고했었다.<sup>9)</sup>

9) Commission des sondages (2023), Rapport d'activité 2022: Élection présidentielle et élections législatives.

## 2022년 대선 당시 여론조사위원회, “오차범위 의미 충분히 설명해야”

2022년 대선 당시의 여론조사 현황을 보면 총 467회의 여론조사가 실시됐다. 그중 선거 전 100일 간 약 300여 건의 여론조사가 이루어져 일일 3건 정도 배포되거나 공표된 것으로 나타났다. 당시 여론조사의 대부분은 ‘레 제코(Les Échos)’나 ‘첼린지(Challenges)’와 같은 경제신문이 주관을 했고, 일반 언론들은 여론조사에 대해 경제지보다 적은 관심을 보인 시기였다. 이는 무엇보다 코로나 위기와 우크라이나 전쟁이 시작되면서 선거에 대한 국민들의 관심이 상대적으로 적었고, 이런 상황에 따라 선거운동도 매우 부진했기 때문인 것으로 풀이된다.

앞서 2021년 3월 제정된 <공화국 대통령 선거에 관한 다양한 측정과 관련한 법><sup>10)</sup>은 2022년 대통령 선거에 있어서 여론조사 주체기관이 조사결과의 배포 및 공표<sup>11)</sup>시 여론조사법의 규정을 준수하여 오차범위, 조사방법 등에 대해 책임감을 갖고 시민에게 알리도록 하고 있으며, 위원회는 선거기간동안 이를 엄격하게 감시하도록 했다.

특히 당시 라디오나 텔레비전 방송에서 선거 관련 논평을 하면서 여론조사결과 도표를 사용할 때 무작위 표본추출에 따른 오차범위와 여론조사의 한계를 제대로 나타내지 않고 있어 위원회가 이를 엄격하게 규제했다. 당시 위원회가, 무작위 표본추출 방식에 따른 전체 오차범위는 모든 투표 의향과 관련한 하나의 수치로 볼 수 없고 오히려 각 후보들에 대한 투표 의향과 관련한 비율(%)이 중요한 요소로 작용하므로 각 후보에 대한 투표의향을 언급할 때마다 그에 해당하는 오차범위를 백분율로 나타내야 한다는 점을 여론조사기관들에게 고지했다.

프랑스 대통령선거는 1차 투표에서 과반이 넘는 후보가 안 나올 경우 2차 투표를 하게 되는데, 2017년까지는 1차 투표 결과가 나오기 전까지 2차 투표를 예측하는 여론조사는 금지되어 있었다. 그러나 이후, 위원회는 다음과 같은 권고사항을 엄격히 적용하면서 여론조사를 허용했는데, 2차 투표와 관련해 예측조사를 하려면 1차 투표에서 1등과 2등 후보에 대한 예측 조사만 가능하도록 했다.<sup>12)</sup> 아울러 위원회의 권고에 따라 2022년 대선 당시 1차 투표와 관련한 여론조사의 표본은 인구사회학 및 직업 변수로 할당해서 성별(남/여), 나이(18-14세/25-34세/35-49세/50-64세/65세 이상), 직업(농업/상업·수공업·기업운영자/전문직/사무원/노동자/은퇴·실업자), 지역(파리/동부/북동부/남동부/남부), 인구밀집도(농촌/2천 명~2만 명 미만/2만 명~10만


10) LOI organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République

11) 여론조사 공표와 관련하여, 보통선거 및 국민투표의 경우, 투표 전날과 투표 당일에는 어떤 방식의 여론조사도 배포 및 공표 될 수 없으며 논평 또한 할 수 없도록 하고 있다. 이는 대통령선거, 하원선거, 유럽의회 선거에 걸쳐 적용되며, 국민투표의 경우 투표 전일, 토요일 0시부터 전국적으로 발효되고, 프랑스 본토의 마지막 투표를 마치고 투표소가 폐쇄되면 해제된다. 재·보궐선거의 경우, 이러한 금지사항은 해당 선거에만 직·간접적으로 적용되며 해당 선거의 마지막 투표소가 폐쇄될 때까지 유효하다. 위원회가 마지막 여론조사 공표시간을 공지한다.

12) Laure Salvaing, Guillaume Caline, Eddy Vautrin-Dumaine(2024), Les Français et les élections européennes A quatre mois du scrutin, quel potentiel pour les forces politiques, Février 2024.

명 미만/10만 명 이상/파리)를 중심으로 이루어졌다.

한편, 2022년 대선 당시 여론조사의 전개를 보면, 우선 러시아의 우크라이나 침공 이후 에마뉘엘 마크롱(Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron) 대통령을 제외한 4명의 주요 후보들이 친러 성향을 드러내면서 러시아를 제재하는 마크롱 후보가 압도적인 지지를 받고 있었지만, 2022년 3월 중순 드러난 마크롱의 ‘맥킨지 게이트’<sup>13)</sup>와 경제 및 에너지 문제로 인해 지지율 격차가 1차 투표 기준으로 마크롱 28% vs. 극우정당 국민전선(Front National)의 마린 르펜(Marine Le Pen) 19%를 나타내 예상보다 격차가 줄어든 상황이었다. 특히 결선 투표 기준으로 보면 14%p까지 좁혀졌었다. 이후 4월 7일 여론조사에서는 결선 투표에서 마린 르펜 50.5%, 마크롱 49.5%로 마린 르펜(Marine Le Pen)이 앞서는 것으로 나타나기도 했다. 이어진 4월 10일 1차 결선 투표와 함께 프랑스 TV 방송인 <TF1>(Télévision française 1)이 실시한 결선 투표의 여론조사 결과는 마크롱이 51.0%, 마린 르펜이 49.0%를 나타냈고 여론조사기관 입소스(Ipsos)의 조사 결과는 마크롱 54%, 마린 르펜 46%를 나타냈다. 그러나 실제 투표 결과는 마크롱 58.54%, 마린 르펜 41.46%로 나타나 마크롱의 압승이었다.

프랑스는 여론조사위원회에 선거 여론조사와 관련하여 매우 광대한 권한을 부여하고 있다. 고위급 인사들이 위원으로 활동하고 있고 여론조사기관이 제출하는 자료들 중 기업비밀과 관련한 정보들에 대한 재량권도 주어진다. 특히, 위원의 임기 전후 3년 동안 어떠한 형태로든 여론조사 관련 기관과 업무 및 경제적 관계를 금지해 위원회 활동의 공정성과 투명성을 강조함으로써 선거여론조사를 얼마나 중요하게 여기는지 보여준다. 물론 국민여론 조사 및 표현에 대해 과도하게 규제하고 언론의 자유를 제한하고 있는 것 아니냐는 시각도 있다. 그러나 프랑스는 국민의 대표자를 뽑는 국가적 행사라는 측면에서 사안의 중대성을 고려할 때, 정확성, 투명성, 안정성, 불편부당성에 걸맞는 여론조사를 위해 견고한 공적 규제가 필요하다는 점에서 프랑스의 사례는 시사점을 주고 있다. 

13) 당시 마크롱 정부는 코로나 정국과 디지털 혁신 등의 정책 문제로 맥킨지(McKinsey), 액센츄어(Accenture), BCG 등과 24억 유로의 컨설팅 계약을 맺었다. 의회조사위원회는 마크롱 임기동안 컨설팅 비용이 2배 이상 증가했을 뿐만 아니라 2021년에 비해 비용이 45% 이상 과도하게 증가했는데 이 과정에서 맥킨지에 특혜가 있었다는 검찰고발 사건이 발생했었다.