

# 프랑스의 행정자료를 이용한 통계작성 관련 법제

● 신청기관: 통계청 행정통계과

## I. 개요

프랑스에서 공공통계를 위한 시스템 구축은 주로 ① 통계에 대한 의무, 협력 및 비밀에 관한 1951년 6월 7일자 법률(Loi n° 51-711), ② 정보, 문서 및 자유에 관한 1978년 1월 6일자 법률(Loi n° 78-17), ③ 생활민주주의에 관한 2002년 2월 27일자 법률(Loi n° 2002-276)의 3개 법률에 기초하였다.

1951년 6월 7일자 법률에 의해 국가통계정보심의회(Conseil nationale de l'information statistique, CNIS)가 창설되었다. CNIS는 공공부문의 통계조사를 총괄조정하는 기관으로 그 사무국은 국립통계경제연구원(Institut nationale de la statistique et des études économiques, INSEE)에 있다. 1978년 1월 6일자 법률에 의해 정보에 관한 개인의 권리보호를 총괄하는 기관인 국가정보자유위원회(Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, CNIL)가 창설되었다. 이 법률은 엄밀히 말해서 순수한 의미의 공공통계에 관한 법률이라 할 수는 없고, 전산화된 개인정보의 취급(공공기관에 의해 관리되는 개인적 통계정보의 수집과 배포)에 관한 규정들을 정한 것이다. 2002년 2월 27일자 법률에 의해 연례 인구조사의 개념과 조직이 명확하게 규정되었다. 이전에는 재정상황에 따라 정부가 실시 여부를 자의적으로 결정해왔다.

이들 중 공공통계에 직접 관계되는 법률은 1951년 6월 7일자 법률이라 할 수 있다. 주로 행정기관에 의해 수집된 자료를 바탕으로 통계를 작성하는 일에 적용되는 법이다. 이 글에



서는 위 법률을 중심으로 공공통계, 대부분 행정자료를 바탕으로 한 통계를 규율하는 법제에 대해 살펴보려 한다.

2차 대전 이후 프랑스에서 공공통계(statistique publique)는 국가재건을 위한 공공정책의 방향을 결정하기 위한 자료이자 정부가 원하는 결과를 만들어 정책방향대로 국민을 움직일 수 있는 일종의 수단으로서의 역할을 하였다. 1980년대 이후 통계 결과의 분석평가기술이 발달하면서 공공정책의 타당성을 평가하는 데에도 통계는 그 영역을 넓혀갔다. 그러나 정책당국자들은 정책을 합리화하기 위해 통계를 이용하려는 시도를 멈추지 않았고, 공공통계의 신뢰성(crédibilité)은 점점 낮아져갔다. 정부에 의한 조작의 위험(risque de manipulation)이 주된 원인이라 할 수 있다. 프랑스에서는 특히 실업률, 민족구성, 인플레이션에 관한 통계가 신뢰를 얻지 못하는 대표적인 예이다. 특히 2007년 대통령선거를 앞두고 실업률에 관한 통계가 예상보다 낮은 수치를 기록하여 그 신뢰성에 대한 의문이 생기면서 제도개혁의 필요성이 대두되었다. 또한 유럽연합 차원에서 공공통계의 표준을 정립하자는 움직임에 부응하기 위해 제정된 유럽통계모범실천규준(Code de bonnes pratiques de la statistique européenne)이 채택됨(2005년)에 따라 공공통계의 정당성을 강화하기 위한 제도개혁이 추진되었다.

최근의 개혁으로 주목할 만한 것은 2008년에 단행된 공공통계에 관련한 조직법적 의미의 개혁이다.

## II. 2008년의 개혁입법과 공공통계청(Autorité de la statistique publique)의 창설

2008년 8월 4일자 경제현대화법(Loi de modernisation de l'économie)에 의해 공적 통계를 총괄하는 기관인 공공통계청(Autorité de la statistique publique)이 설립되었다. 이 법률 제144조에 의해 1951년 6월 7일자 법률 제1조가 개정되면서 제1조의2가 신설되었다. 개정법률 제1조의 내용은 다음과 같다.

### 1. 공공통계의 기본개념과 원칙 설정

공공통계기관(service statistique public)의 범주에 국립통계경제연구원(INSEE)을 비롯하여 중앙행정기관의 통계 관련 부서를 망라하였다(제1항 제1문). 공공통계의 개념을 ① 경제

담당 장관의 명령에 의해 매년 목록이 결정되는 통계조사의 결과물, ② 행정기관, 공공기관 또는 공공서비스를 담당하는 민간기구에 의해 수집된 정보를 일반 정보 취득의 목적으로 운영한 결과물로 규정하였다(제1항 제2문). 공공통계는 전문가들에 의해 완전한 독립성을 바탕으로 설계, 생성, 배포될 것을 원칙으로 선언하였다(제1항 제3문).

## 2. 공공통계청 신설

공공통계의 설계, 생성, 배포에 있어서의 전문적 독립성(indépendance professionnelle)의 원칙을 비롯하여, 생산된 정보의 객관성(objectivité), 공정성(impartialité), 타당성(pertinence) 및 품질(qualité)을 관장하기 위해 공공통계청(Autorité de la statistique publique)을 설치하였다(제2항).

공공통계청은 9인으로 구성되는 합의제 기관이다(제3항).

- ① 위원장은 법률, 경제 및 기술 분야에서의 식견을 고려하여 각의령(décret en conseil des ministres)으로 임명한다.
- ② 하원(Assemblée nationale)과 상원(Sénat)의 의장이 각각 1명씩 지명한다.
- ③ 경제사회위원회(Conseil économique et social)의 위원장이 그 위원 중 1인을 지명한다.
- ④ 국가정보통계심의회(Conseil national de l'information statistique)의 통계비밀위원회(comité du secret statistique) 위원장이 당연직을 맡는다.
- ⑤ 회계심판원(Cour des comptes) 원장이 지명한 회계심판관 1인, 재정감사원(inspection générale des finances) 원장이 지명한 재정감사위원 1인 그리고 사회복지감사원(inspection générale des affaires sociales) 원장이 지명한 사회문제감사위원 1인 그리고 경제 담당 장관이 임명한 통계전문가 1인이 나머지를 이룬다.

공공통계청의 권한과 운영방식에 관해서는 국사원령(Décret en Conseil d'Etat)으로 정한다(제4항). 공공통계청에 관한 2009년 3월 3일자 국사원령(Décret n° 2009-250) 제1조는 공공통계청의 임무를 “전문적 독립성 원칙의 존중을 보장하기 위해 유용하다고 판단하는 모든 의견을 표명”하고, “이러한 의견에 부합하지 않는 모든 당사자에게 비판적 권고를 개진”하는 것으로 규정하고 있다. 거기에 통계에 관한 행정입법의 제·개정 시에도 자문을 받아 의견을 내는 역할을 한다.

공공통계청은 국가정보통계심의회(CNIS)와는 구별되는 독립행정청(authorité administrative indépendante)이다. 그러나 행사하는 권한은 자문기관으로서의 성격을 지닌다고 보면 되겠다.



### III. 공공통계 관리기구

#### 1. 국가정보통계심의회(법 제1조의2)

국립통계경제연구원(INSEE) 소속 국가정보통계심의회(CNIS)는 공공통계의 생산자와 이용자 간 협의체(concertation)를 조직하는 일을 담당한다(제1항). 통계작업의 프로그램 작성과 공무담당자들에 의해 수행되는 통계조사들 간 조정을 위한 여러 가지 안(案)을 마련하는 일을 담당한다.

국가정보통계심의회(CNIS)의 권한과 구성 및 운영방식에 관해서는 국사원령(décret en Conseil d'Etat)으로 정한다(제2항). 심의회 내부에서의 의회와 경제사회위원회의 대표성에 대해서도 마찬가지이다. 아울러 행정청이 매년 정한 프로그램의 일환으로 등록한 각각의 조사의 성격을 의무적으로 할 것인지 여부를 결정하는 요건 역시 국사원령으로 정한다.

#### 2. 경제 담당 장관을 비롯한 중앙행정기관의 장

##### (1) 허가권(법 제2조)

공공기관에 의한 모든 통계조사(enquete statistique)는 외부기관 인사의 협력이 포함되지 않은 내부 통계조사를 제외하고 경제 담당 장관과 이해관계인이 속한 분야에 관할권이 있는 장관의 허가(visa)를 받아야 한다. 허가를 얻기 위해서는 법 제1조의2에서 정한 바대로 행정청이 매년 등록한 프로그램의 일환으로 이루어지는 조사이거나, 특별한 법률에서 예정하고 있는 조사이거나, 이론의 여지없이 필요하고 긴급한 성격을 지녀야 한다.

##### (2) 동의권(법 제4조)

특정 직능단체나 직능단체연합체가 통계조사의 실시에서 중개자 역할을 하고자 하는 경우에는 경제장관과 소관 부처장관이 합동으로 발한 명령(arreté)에 의한 인가(agrément)를 얻어야 한다. 인가의 철회 역시 같은 방식으로 이루어질 수 있다.

허가장을 수반한 설문서(questionnaire)가 인가받은 중개기관에 의해 배포된 경우, 이해관

계인은 이 중개기관을 통하거나, 아니면 조사를 시행하는 공공기관에 직접 답변을 제출할 수 있다. 중개기관은 인가처분에서 정한 기간 안에 수집한 정보를 조사기관에 제출한다.

인가의 형식이지만 사실상 공무를 위탁 내지 위임하는 것이고, 공공기관과 중개기관 간 지나친 유착 문제가 야기될 우려도 있다.

## IV. 통계자료의 수집과 이용을 위한 제도

### 1. 성실답변의무와 제출의무 및 위반에 대한 제재

#### (1) 성실답변의무와 제출의무(법 제3조)

조사에 임하는 개인이나 법인은 제1조의2에 따라 지정된 기한 내에 정확하게 통계조사에 의무적으로 응해야 한다. 사법상의 법인(*personne morale de droit privé*)이 보유한 경제상 또는 재정상의 정보는 그것이 제2조에 규정된 허가를 얻어 의무적인 통계조사의 목적으로 수집된 것인 경우 국가정보통계심의회의 의견을 들은 후 경제 담당 장관의 요구에 따라 오로지 통계작성의 목적으로 국립통계경제연구원과 경제부처의 통계 부서에 넘겨진다.

#### (2) 위반에 대한 제재(법 제7조)

정해진 기간 안에 질문에 대하여 답변하지 않거나 일부러 부정확하게 답변한 경우에는 국가정보통계심의회의 의견에 따라 경제 담당 장관이 부과하는 행정벌금(*amende administrative*)의 대상이 된다. 행정벌금에 대한 불복절차는 완전심리소송(*recours de plein juridiction*)의 대상이 된다. 답변에 대한 독촉을 한 지 2년이 경과하면 행정벌금을 부과할 수 없다. 금액은 150유로를 초과할 수 없다. 3년 간 누범인 경우에는 각 위반행위당 300유로에서 2250유로까지 가산할 수 있다.

### 2. 개인정보의 보호(법 제6조)



형사소송법 제40조, 제56조, 제76조, 제97조, 제99조와 문화재법전 L. 213-3조의 규정에 따른 경우가 아닌 한, 이 법 제2조의 허가를 수반한 질문서에 기재된 사생활이나 가족과 연관된 정보는 조사완료 후 65년 또는 관계인의 사망 후 25년(이 기간이 더 짧은 경우)이 경과하기 전에는 보유기관에서 어떤 식으로도 전파할 수 없다. 경제상 혹은 재정상의 개인정보는 통계비밀위원회의 의견을 들은 후 공문서보관소의 결정으로 전파될 수도 있다. 어떠한 이유로도 개인정보들은 세무조사나 경제적 압력을 목적으로 사용될 수 없다

### 3. 비밀의 유지(법 제6조의2)

통계비밀위원회(comité du secret statistique)를 설치하여 이 법에서의 모든 통계에 관한 문의에 답변을 제공하게 한다. 특히 이 법에 따라 수집된 개인정보를 전파할지 여부, 즉 요청기관에 제공할지에 관한 의견을 반드시 개진하게 되어있다. 국사원 부원장의 지명을 받은 국사원 위원(conseiller d'Etat) 중 1인이 위원장을 맡는다. 상하 양원에서 보낸 대표자도 위원이 된다. 위원회의 구성과 운영방식은 국사원령으로 정한다.

위원회의 의견을 들은 후 장관이 제공 결정한 정보를 전달받은 자는 누구에게도 이 자료를 유출하지 않겠다는 서약을 해야 한다. 이 조항에 대한 위반은 형법 제226-13조에 규정에 의해 처벌된다.

### 3. 정보의 제공(제7조의2)

공공기관이 직무상 취득한, 성생활을 제외한 개인에 관한 정보와 법인에 관한 모든 정보는 경제 담당 장관의 요청에 의해 국가통계정보심의회의 의견을 거쳐, 반대되는 법률의 규정이 없는 한, 오로지 통계작성의 목적을 위해 국립통계경제연구원(INSEE)에 이전된다. 위와 같은 요건에서 수집된 건강 관련 개인정보는 보건 담당 장관의 요청에 의해 INSEE와 공중보건정책의 수립·시행·평가에 관여하는 부처의 통계부서에 제공될 수 있다. 이와 관련해서는 보완조사가 실시될 수도 있다.

통계목적을 위해 제공되는 건강 관련 개인정보는 개인식별표시를 할 수 없다. 건강 관련 개인정보가 표본추출이나 다양한 출처의 자료를 결합하려는 목적에서라면, '정보, 문서 및 자유에 관한 1978년 1월 6일자 법률(Loi n° 78-17)'의 규정에 따라 개인식별표시를 할 수 있다.

허가 받은 처리기관의 책임자만이 INSEE와 공중보건정책의 수립·시행·평가에 관여하는 부처의 통계부서에 제공된 건강 관련 개인정보를 넘겨받을 수 있다. 목적에 따른 사용이 끝나면 개인식별정보는 폐기해야 한다. 형사소송법 제777-3조를 제외하고 위 규정은 이와 반대되는 내용의 직무상 비밀유지에 관한 규정들에도 불구하고 적용된다.

‘정보, 문서 및 자유에 관한 1978년 1월 6일자 법률(Loi n° 78-17)’ 제2조상 개인정보에 해당하는 정보들의 이전에 관해서는 위 법률에 따라야 한다. 규칙제정행위 그리고 다른 두 법인 사이에 정보의 이전에서의 양도인과 양수인 간 합의는 이전의 방법, 처리의 목적 그리고 통계처리 목적 사용 후 정보의 결과에 대해서도 예정한다. 법인에 관한 정보의 이전에 관해서는 경제 담당 장관과 관련 부처의 장관들 간 공동결정에 의해 허가될 수 있다.

형사소송법 제40조, 제56조, 제76조, 제97조, 제99조의 규정에 따른 경우가 아닌 한, 이 본조를 적용하여 이전되고 개인과 법인의 식별이 가능한 정보는 제공받는 기관에 의해서 다른 쪽으로 전파될 수 없다. INSEE와 정부부처 통계부서의 직원은 본조의 적용 대상 정보를 알게 될 경우, 직무상 비밀유지의무를 엄수해야 하며 이를 어길 시에는 형법 제226-13조에 규정된 처벌을 받는다.

## V. 결어

정책입안과정에서의 기초자료가 되고, 실행 과정에서의 설득의 근거가 되는 공공통계에 관한 신뢰성은 정책수단의 효율성이나 우수성보다 오히려 더 중요한 의미를 가진다고 해도 과언이 아니다. 유럽연합에서는 일찍이 이에 대한 중요성을 인식하여 모범통계기준을 만들기 위해 노력하였고, 회원국 프랑스도 이에 부응하여 기존의 행정정보 관련 조직에 더하여 통계업무에 관한 전문조직을 창설하고, 공공통계의 개념 정립부터 관계기관의 위상과 업무처리에 관한 통합적 매뉴얼을 구축하기 위한 지속적인 입법을 해오고 있다. 특히, 통계업무 자체의 정책결정기관과 통계수요기관의 분리와 독립, 공공통계를 협력 하에 작성하고 이용하면서도 어느 한 기관에 독점권이 주어지지 않도록 한 장치 및 개인정보보호와 통계작성의 실효성 확보를 위한 법적 수단을 구비한 점은 우리나라의 통계 관련 입법정책의 수립에 참조할만하다. 공공통계 관련 정책의 수립과 결정은 정부와 의회의 상호협력 하에 이루어져야 하는 점을 감안하여 정책기구의 구성에 반영한 프랑스의 공공통계청 제도가 그 중 눈에 띈다. 통계를 포함한 공공자료의 접근성과 개인정보보호 간 조화를 이루는 방향으



로 입법정책이 잘 추진되어야 한다.

오 승 규

(중원대학교 법학과 교수)

#### 참고문헌

Olivia BUI-XUAN, “Les dernières réformes de la statistique publique : entre transparence et secret”, 『Droit administratif』 n° 6 (juin 2009), étude 11.

<http://www.cnil.fr/>.

<http://www.cnis.fr>.

<http://www.insee.fr/>.

<http://www.legifrance.gouv.fr/>.

<http://www.statistique-publique.fr/>.