

**선거와 여론조사 보도**  
**-한국신문편집인협회의 헌법소원 제기와 관련하여-**

유일상

건국대 신문방송학과 교수

**1. 한국신문편집인협회의 헌법소원 청구요지**

한국신문편집인협회(이하 편협)는 지난 8월 11일, 대통령선거와 관련된 여론조사의 실시와 그 결과의 발표를 금지한 중앙선거 관리위원회의 대통령선거법 제 65조의 유권해석에 대해 위헌성여부의 심판을 청구하는 소원을 헌법재판소에 제기했다. 편협은 여론조사와 그 보도금지가 헌법 제 21조에 보장된 언론의 자유 및 국민의 알 권리를 침해한 것이라고 주장하고 있다.

편협은 소원청구서의 청구이유 제 4항에서 「국민의 의견과 평가를 기술적 편차를 최대한 줄이는 사회조사방법을 채택한 엄격한 설문조사를 하여 신문 등 매체에 보도하는 것은 간접민주주의제도의 핵심… 사회조사를 시행 발표할 수 없도록 하는 것은 우리나라 신문 방송의 자유와 기본권의 내용을 침해하는 것」이라고 주장한다. 또 청구이유 제 5항은 「① (언론은) 국민의 정당한 알 권리를 충족할 때 비로소 그 직분을 제대로 수행하는 것」 「②…어느 정도 비율이 어느 후보자를 지지하고 타 후보자는 어느 정도 비율의 지지를 받고 있는가를 신중·정확하게 조사하여 시민들에게 알려주는 것은…자유로운 사회의 여론형성과정」 「③ 언론의 자유는 시민들이 다양한 사실과 상이한 의견에 접하여 스스로 판단할 수 있는 열린 사회의 기초…설사 일부의 모략·사술을 방지하려는 선의에서 제정된 것이라고 하더라도…뿔 고치려다 소를 죽이는 어리석음을 범하는 것」이라고 덧붙인다. 제 6항은 「①…시민 각자가 자기 스스로 판단하는 것은 원칙적으로 모든 정보와 의견에 시민들이 접할 수 있어서 여러 정보나 의견을 스스로 소화하여 판단할 수 있을 때에 비로소 가능하다는 것」 「② 대통령 선거일 이전의 지지도 조사가…당선가능성은 없으면서 1, 2순위에 영향을 줄 수 있는 후보자를 선호하여 왔던 시민들이 1위를 다투는 후보자로 자연스럽게 지지도를 바꾸어 사표를 방지함으로써 자연스럽게 선거일 이전에 다수자 대표성을 가져오도록 조정하는 과정…(이) 과정까지 가로막는 (것은)…선거제도의 본질에 손상을 주는 것…시대에 뒤떨어지는 조항…선거제도에 영향을 주어…헌법정신에 배치되는 조항…」이라고 보고 있다.<sup>1)</sup>

편협은 Gallup 사에 의뢰해 세계 19개국의 선거기간 중 대통령 후보자의 인기도 조사 허용 여부를 조사한 바, 18개국에서 선거기간 중 후보자인기도 조사 및 발표는 물론 선거기간 중에도 자유로운 여론조사의 실시와 발표가 전면 허용되어 있었고 벨기에만 선거시기 여론조사 실시를 규제하는 법이 있기는 하나 이미 사문화되었음을 들었다. Gallup 사는 이 19개국 조사가 「무작위」로 추출되었으며 조사대상국은 영국 덴마크

이탈리아 벨기에 아일랜드 핀란드 이스라엘 멕시코 미국 캐나다 콜롬비아 코스타리카 브라질 칠레 오스트레일리아 뉴질랜드 홍콩 필리핀 일본 등이라고 밝혔다.<sup>2)</sup>

공교롭게도 세계 170 여개국 중 19 개국의 표본국가가 친미국가 일색이라는데 의아한 느낌이 드는데 편집인협회보는 이어 세계여론조사협회(World Association for Public Opinion Research) Philip Meyer 부회장이 여론조사발표의 금지에 대해 「다른 유권자들이 어떻게 생각하는지에 대해 유권자 개개인이 무지할 경우 더 좋은 선거결과를 낼 수 있다고 생각하는 정치가의 속셈에서 비롯된 것」이라고 주장했다는 점을 덧붙여 편협측 주장에 대한 공신력을 제고하는 여론조성을 꾀하고 있다.

중전의 대통령선거법 제 65 조(인기투표 등의 금지)는 「누구든지 선거에 관하여 당선되거나 되지 아니함을 예상하는 인기투표나 모의 투표를 할 수 없다」고 규정하였으나 92년 10월 30일 국회 정치관계특위에서는 3당 합의로 이 규정을 개정하기로 합의하고 11월 3일 법사위 심의를 거쳐 4일 본회의를 통과하였다. 개정안은 선거관련 여론조사 자체를 금지한 규정을 고쳐 여론조사 실시는 허용하되 공표는 선거운동기간에만 금지하도록 했다. 즉 「누구든지 선거일 공고일부터 선거일까지는 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(인기투표나 모의투표를 포함한다)의 경위나 그 결과를 공표하여서는 아니 된다」고 고친 것이다.

중앙일보사는 자체의 부설기관인 여론조사소 JOINS가 1992년 6월 8일 대통령선거 입후보자들에 대한 지지도를 사회조사방법으로 전화설문조사하여 6월 19일자 동지 2면에 조사결과를 보도함으로써 당시에 지지도가 뒤떨어지는 정당으로부터 대통령선거법 제 65 조의 유권해석에 대한중앙선거관리위원회의 의견조치를 이끌어 낸 헌법소원청구의 주요 이해당사자이다. 중앙일보사는 현재의 헌법재판소 분위기로 보아 여론조사보도의 합헌성 여부에 대한 판단은 개정신법이 「여론조사는 허용하되 선거운동기간 중의 공표를 금지하고 있는데 대해 충분한 사법적 검토시간의 필요성」을 이유로 제 14대 대통령선거 이후로 늦춰질 가능성이 높다고 보고 있다.<sup>3)</sup>

언론 각 사가 신법과 구법 사이의 효력차이를 비집고 들어와 선거공고 예정일인 11월 20일 이전의 며칠 동안, 비교적 짧은 기간에 선거관련여론조사보도를 할 수 있었음에도 지나친 상업성에대한 비판여론이 대기하고 있음을 간파했기 때문인지 여론조사보도 자체는 자제한 듯하다.

## II. 선거 여론조사보도의 실상

선거시기의 여론조사보도가 과학적 조사기법의 채용으로 활성화되기 시작한 것은 미국의 사회과학자들에 의해 1930년대부터라고 알려져 있다. 미국의 경우 5만부 이상의 발행부수를 가진 신문의 3분의 2 정도가 여론조사를 직접 실시하고 있으며 일간신문의 경우에는 전체신문의 3분의 1 이상이 공중의 의견을 직접 조사하고 있다.<sup>4)</sup> 또 정밀보도(precision journalism)의 성행으로 인해 보도물에 대한 정보수집절차에서 여론조사의 이용이 1970년대 이후 크게 늘어 주요신문과 방송사는 편집국이나 보도국 내에서 여론조사 전문부서를 설치하여 정치여론을 조사하고 있는 바, 그 문제점도 심심찮게

제기되고 있는 것이다.5) CBS, NBC, ABC 등 방송사들의 자체 여론조사팀 창설은 지금까지 언론기관이 후원하는 여론조사에서 언론기관이 직접 실시하는 여론조사보도체제로 정치적 여론조사의 분위기를 바꿨다.6)

워싱턴 포스트(WP)의 여론조사전문가인 Dom Bonafede 는 언론기관이 여론조사보도를 이용하는 이유에 대해 다음과 같이 말하고 있다. 「사람들이 명쾌한 문제에 대해 기본적으로 단순한 용어로 어떻게 생각하고 있는가를 아는 것은… 기자 개인이 확신을 가지고 폭넓고 철저한 일반화를 할 수 있게 하는 장점이 있다. 따라서 언론기관이 여론조사를 채택할 때 제기해야 할 문제는 그 여론조사가 폭넓고 철저한 일반화를 제공할 수 있는지 여부를 검토해야 한다」 7)

편협회보에 여론조사발표의 금지에 대해 반대입장을 편 것으로 인용된 Philip Meyer 는 North Carolina 대학교 신문학과 교수로서 NRJ 1987 년 봄호에 실린 「평론 : 여론조사는 예측이다. 그러므로 우리 자신을 속이는 일을 멈추자」 는 글에서 선거전 여론조사보도가 뉴스가치를 갖는 이유를 다음과 같이 열거하고 있다.

첫째, 선거전 여론조사는 선거가 어떤 결과를 가져올 것인지에 대한 단서가 되기 때문에 결과예측이 여론조사보도의 사회적 가치를 떨어뜨리는 경우라 할지라도 뉴스가치의 주요한 원천이 된다는 점이다. 누가 당선될 것인가는 항상 일시적이고 당선 가능자에 대한 사전지식은 선거과정에서 공공적 지식의 결정적인 총합을 거의 증가시켜 주지 못하지만 언론의 속성으로 볼 때, 시의성이란 보도가치가 중요하기 때문에 여론조사보도가 뉴스가치로서는 충분한 의미를 갖는다는 것이다.

둘째, 선거전 여론조사는 선거과정이 어떻게 전개되고 있는가를 알려주고 사회 내의 여러 집단들이 어떤 문제를 제기하여 어떤 정당과 제휴하는가, 그리고 이러한 제휴가 어떻게 변화하는가에 대한 해답을 주기 때문에 더욱 사회적 가치가 있는 것이다.

셋째, 민주주의의 과정상 언론매체가 맡고 있는 무거운 짐을 잘 수행하여야 한다는 점 때문에, 여론조사 보도는 충분한 가치를 갖는다는 것이다. 선거 직전에 행해진 여론조사보도는 여론조사절차 그 자체의 타당성에 대한 뉴스가치를 검토할 수 있게 해 준다.8)

여론조사는 외부적 정보에 기초한 가장 좋은 검토도구로서 선거가 실제세계에 대한 정확한 측정기구가 되는 한, 하나의 추측장치로서 기능할 수 있지만 문제는 조사기관이 뉴스가치의 검증을 희석하거나 언론기관이 사실을 흐리고 능동적으로 조사결과를 분석할 수 있다는 점인데 이러한 우려를 피하는 방법으로 선거 직전 여론조사를 중단하는 것이라고 본다.9) 또한 여론조사와 선거결과 사이의 차이는 여론조사 실시 후의 투표자 태도변화 탓이기 때문에 반드시 비난 받을 만한 일은 아니라 하더라도 선거언론의 존재이유로 선거전 여론조사가 불확실성을 감소시켜야 한다는 점을 고려할 때 선거 직전 여론조사가 그 결과를 모호하게 제시하는 일은 없어야 한다는 것이다.10) 특히 부동표에 대해 여러 가지 해석가능성을 제기하는 것이 여론조사 결과인 만큼 여론조사는 무응답이나 부동표로 응답하는 표본의 수를 최대한줄임으로써 불확실성의 정도를 낮춰서 선거결과와 일치하도록 신중하게 기획되어야 한다. 그런데 현실은 어떤가?

흔히 여론조사에서 지적되는 문제들로는 ① 표본집단 선정의 문제, ② 배경정보의 결여문제, ③ 해석의 문제, ④ 통찰력 있는 분석의 결여 문제 등이다.

첫째, 표본집단 선정의 문제는 역사적으로 비평가들로부터 많은 관심을 끌어왔다. 이 가운데 (1) 여론조사가 일반공중의 의견을 측정하지 않고 특정인, 특히 여론조사자가 쉽게 접근할 수 있는 사람들만의 의견을 측정하여 이를 일반공중의 견해를 대표하는 것인 것처럼 보이게 해왔다. (2) 또한 전체인구집단에 대한 대표성을 고려하지 않고 특정의 사회 경제적 지위를 가진 사람만을 특정의 표본집단 대상자에 대입시켜 생각하는 경향이 있다. (3) 표본집단 선정의 문제에서 또 하나 고려해야 할 사항은 응답률이라고 하겠다.

표본으로부터 전체집단을 추론하기 위해서는 전체집단의 각개인이 표본 속에 포함될 수 있는 개지의 기회를 가져야 하며 표본오차가 증가할 수록 응답률은 감소하기 때문에 높은 응답률을 유지하기 위해서는 전체인구집단으로부터 표본추출의 공정성이 보장되어야 한다. 정답이 있는 것은 아니지만 응답률은 대체로 50% 이상이어야 하는데 1983년 8월 미국의 Columbus Dispatch 사가 실시한 여론조사는 50% 이하의 응답률을 기록한 적이 있다. 동지는 민주당 전당대회 대의원 374 명에게 1984년의 민주당 대통령 후보로 누구를 좋아하는가 하고 물었는데 단지 86명이 조사에 응하고 이중에서도 72명만이 질문에 답했지만 이 신문은 조사결과를 발표한 적이 있는데 11) 이것은 결코 민주당원 일반의 여론이라고 볼 수 없는 것이다. 우리나라에서 실시되는 전화여론조사에서 표본선정의 문제가 전술한 3가지 조건들을 만족시키고 있는지 알 수 없기 때문에 여론조사가 국민의 의견을 정확하게 대표하고 있는지 측량하기 어려운 것 역시 부인할 수 없다고 하겠다.

둘째, 언론기관은 조사설계의 신빙성이나 조사결과에 신뢰도를 평가할 수 있는 배경정보를 제공하는 데 인색하다. 여론조사결과에 배경정보로 자료수집의 과정에서 부딪친 문제, 표본오차의 추계, 정확한 설문내용 등이 빠져서는 안된다. 1981년 7월 12일자 Los Angeles Times 지는 도시내의 범죄율이 도시 번두리지역 거주 중상류 층에 의해 1969년에서 1979년 사이에 크게 증가했다고 보도하면서 5,567건에 달하는 집행유예 사건기록의 무선표본자료를 제시했다. 그러나 이 기사는 약탈사건의 증가추세나 도시번두리지역의 당해지역 주민에 의한 범죄율 증가관계는 보도하지 않음으로써 완전한 정보를 제공하지 않고 있다.12) 이러한 우려가 우리나라의 선거시기여론조사보도에서는 결코 일어나지 않는다고 감히 장담할 수 있겠는가?

셋째, 선거시기 여론조사는 단순 변인의 기술 통계분석이기 때문에 분석상 중요한 오류가 발생할 것 같지는 않으나 표본오차의 발생 및 그 해석상의 문제에 대해 심각한 주의를 요한다. 표본오차는 신뢰도수준과 신뢰도 구간(구간)에 영향을 미쳐 여론조사통계의 활용상 여러 가지 문제를 발생시킨다. 신뢰도수준이란 표본이 전체집단을 얼마만큼 정확하게 대표하는가 라는 표본추출의 정확성(Accuracy)을 나타내는 용어이고 신뢰도구간이란 표본추출의 정밀성(precision)을 측정하는 통계용어이다. 보통 99%의 신뢰도수준에서 표본의 수가 약 1,000명이면  $\pm 3\%$  정도의 오차가 발생할 수 있음을 유념하여 통계결과를 해석해야 하는 것이다.(95%신뢰도 수준 때의 표본오차 $=\pm\sqrt{(50 \times 50)\%}$ ) 따라서 선거여론조사의 경우에 후보자간 6%포인트 정도의 지지율 차는 아주 흔한 일이다. 우리나라의 경우, 대통령직선제를 채택하고 단순 다수결적인 당선자결정구조를 가진 나라에서 1·2위

후보자간의 득표율차는 6% 이내일 가능성이 역사적 체험에 비추어 상당히 높은 것이다. 14 대 대통령 선거를 예로 들어 살펴보자. 총유권자는 약 2,900 만 명인데 그 6% 라면 약 170 만 명이다. 예상투표율을 약 80%선으로 잡고 총 투표수를 2,400 만 표로 예상할 때, 그 6% 약 150 만 표에 이른다. 대통령당선자와 차점자의 득표수 차가 약 150 만 표 이내에서 결정될 확률이 상당하다는 현실을 감안할 때, 표본수 1,000 명 정도에 비해 제아무리 정밀한 의견조사를 했다고 치더라도 그 결과의 해석에 대한 의미부여는 「무의미」한 서술의 나열에 다름아닌 것이다.

넷째, 선거전 여론조사에서 입수한 양적자료에 대해 언론인들이 통찰력 있는 분석을 결여하고 있다는 점이다. 대부분의 의견조사 또는 여론조사에 대해 그 결과를 설명하는 언론인들이 독자들을 의식하여 확대해석을 선호하거나 통계결과만으로 설명할 수 없는 부분적인 설문응답을 추측기사로 만들어냄으로써 여론조사 결과를 왜곡할 수 있는 개연성이 상당히 높다. 여론조사 결과에 대한 정밀분석 능력이 훈련된 기자의 수는 많지 않기 때문에 여론조사기관의 해석을 전제할 수는 있어도 독자들의 취향을 고려한 기사들의 조사보도기법은 아직 개발되어 있지 않은 것이 현실이다. 현재 어떤 일류신문사나 방송국도 「조사방법론」에 대한 체계적인 지식을 갖춘 기자들을 신규 채용하는 제도적 장치(예를 들어 입사시험 필수 과목이거나 선택과목으로의 채택)를 갖추고 있지 않을 뿐만 아니라 조사방법론의 재교육과정도 설치하지 않고 있기 때문에 선거전 의견조사보도는 독자들을 미혹할 우려마저 있는 것이다. 여론조사보도를 정확하게 하려면 복잡한 조사과정에 대한 전체적이고 세밀한 이해가 있어야 한다. 말하자면 측정의 개념화 작업과 방법론상의 조작(operation), 표본추출과 연구계획 수립, 기술통계와 추리통계에 대한 지식, 조사의 윤리성 및 과학철학에 대한 이해 및 이론적인 모델링에 대해서 어느 정도 전문지식이 있어야 여론조사보고서의 분석에 대해 최종적인 책임을 질 수 있는 기사를 쓸 수 있다는 뜻이다.

위와 같은 문제들의 해결책으로 미국여론조사협회(AAPOR)는 13) 연구결과의 공표에서 반드시 밝혀야 할 기준(guideline)으로서

- 1) 스폰서의 정체(identity)
- 2) 설문상의 정확한 용어(wording)
- 3) 표집된 모집단(population sampled)
- 4) 표본의 수(우편조사의 경우에는 우송량과 회송량을 명시할 것)
- 5) 표본오차의 추계율
- 6) 해석의 기준인 표본이 표본집단의 부분인지전체표본집단 인지를 밝힘
- 7) 조사방법과 연구설계(면접조사, 전화조사,우편조사 등의 인터뷰 방법 및 가정 내 조사 또는 도로에서의 면접 등)
- 8) 특정사건과 관련된 연구시기(timing)

등을 열거하고 있다. 여기에다 David P. Demers 는 전화조사의 경우에는 정확한 응답률을 추가해야 한다고 주장하며 인터뷰의 경우에도 접촉가능자의 전수(total number)와 실제 인터뷰한 사람수를 반드시 밝혀야 체계적인 여론조사보도가 될 수 있다고 지적한다.<sup>14)</sup>

아울러 Demers 는 책임 있는 조사보도를 위해 기자와 편집자 모두에게 사회과학적 연구방법과 보도 과정에 대한 교육훈련이 절실히 필요하다는 점을 강조하면서 언론기관의 계속교육계획에 대한 의견을 다음과 같이 제시한다.<sup>15)</sup>

1) 기자들에게 심리학, 사회학, 정치학, 언론학, 경제학의 방법론 및 이론과정을 수강하게 하고 그 수업료를 언론기관이 지불한다.

2) 공공문제 담당기자들이 표본오차, 연구설계와 기타 중요문제에 대해 신선한 지식을 보충받을 수 있도록 정기적인 세미나를 개최한다.

3) 기자의 학력수준을 높여 최소한 석사학위소지자 또는 박사학위 소지자로 직업기준을 상향 조정한다.

4) 유능한 기자를 충원하기 위해 보수수준을 개선한다.

5) 장기적으로 정밀보도(precision journalism)를 촉진하기 위한 직업적 협회를 개발하고 연구조사방법을 오용하는 일이 없도록 윤리강령을 제정하고 교육계획을 후원한다.

우리나라의 경우에 여론조사보도가 특정집단에게 유리한 여론조성용 내지 여론유도용 보도로 남용될 소지가 많기 때문에 구 대통령선거법제 65 조는 인기투표나 모의투표를 금지했고 중앙선거관리위원회는 대통령선거 관련 여론조사의 실시 및 보도행위를 금지하는 것으로 법조문을 해석했던 것으로 보인다. 이러한 판단은 관계법조항이 개정되어 선거운동기간 중에만 여론조사결과의 공표를 금지하게 되자 신구법상의 효력발생시차를 비집고 신법의 공표와 선거공고일인 11 월 20 일 사이의 짧은 기간동안 민자 · 민자 · 국민 등 3 당이 신문지면을 빌어 의견광고의 형식으로 일제히 자기 정당에 유리한 조사결과와 해석을 공표한 것으로 미루어 공공의 이익을 대표하는 정당한 공권력의 합리적인 행사였던 것으로 사료된다. 또한 편협이 대통령 선거관련 여론조사보도금지 자체를 위헌으로 보고 이것을 시대착오적인 악법으로 몰아붙이는 주장은 앞에서 소개한 제반여건의 조성이 충분하지 못한 우리나라의 특수성은 물론, 선진국에서 느끼고 있는 고민을 깊이 있게 통찰하지 못한 채, 언론기관 자체의 상업적 이익을 공익에 우선 시키면서 집단적 이기주의를 국민의 알 권리로 분장하고 있다는 의구심을 갖게 한다.

실제세계에서 정치적 여론조사보도는 공중에게 잘못된 정보를 제공하거나, 공중이 느끼는 불확실성의 정도를 감소시키기는 커녕 낙대차효과(bandwagon effect)나 약자동정효과(underdog effect)를 낳아 투표결정시기에 유권자의 냉정한 이성적 판단을 흐리게 할 우려가 있어 공익에 합당한 정의로운 언론의 보도자세, 즉 언론의 공정성에 일정한 손상을 줄 수 있다. 낙대차효과란 사람들이 우세한 여론에 편승하기를 좋아하는 경향으로 일종의 선전효과를 말하고 약자동정효과란 소수의견에 대해 연민의 정을 느끼게 함으로써 득표의 분산정도를 오히려 높일 가능성이 있음을 말하는 것이다.<sup>16)</sup> 여론조사 보도가 언론기업간의 과잉경쟁으로 치달아 선거 직전에 특정후보에 대한 선호도나 지지도를 지나치게 단순화시키거나 표제를 통해 피상적인 정보를 대서특필하게 할 때 유권자들은 혼란에 빠져 투표권을 합리적으로 행사하지 못하게 될 맹점이 있다. 이러한 예상되는 단점을 인식하는 이상, 선거관리기관은 공공의 이익을 위해 상업적 언론기관이 주장하는 논리의 허실을 정확하게 판단하여야 할 의무가 있는 것이다. 상업적 언론기관이 선거국면의 호기를 이용하여 직설적 여론조사보도로 발행부수 경쟁에 바빠지고 선거를 센세이셔널한 경마적

분위기로 끌고갈 때 언론사의 광고료 수입은 크게 늘겠으나 그것은 결코 국민의 알 권리를 제도적으로 대행하는 언론기관으로서 자유언론행위의 정당성을 주장할 이유 있는 근거가 못된다.

### III. 선거전 여론조사보도의 문제점

여론조사는 어떤 문제에 대한 「대강의 인식」(acquaintance with something)을 알아낼 수는 있지만 「관련된 지식」(Knowledge about something)을 파악하게 하지는 않는다. 여기서 「대강의 인식」이란 구체적이고 서술적인 면이 있지만 개인적 경험을 통해 획득된 것인 반면 「관련된 지식」은 추상적, 분석적, 개념적 지식이다.<sup>17)</sup> 보도는 후자(관련된 지식)에 의해 고양되지 않으면 보도사실에 대한 피상적 이해에 머무를 수 밖에 없다.<sup>18)</sup> 어떤 보도든 간에 실제상황과 관련된 지식을 제공하지 못하면 그것은 시사사건에 대해 독자들에게 수동적인 반응을 야기하거나 결과에 대한 각각 다른 기대감만을 부풀려 오히려 불확실성을 증대 시킨다. 매일 매일 발생하는 수많은 사건에서 「대강의 인식」을 전달하는 것은 순수한 뉴스로서의 정보제공기능을 갖는 것이지만 「관련된 지식」이 뉴스에 부가되어야 좋은 뉴스가 된다.<sup>19)</sup>

Sapir 에 의하면 여론조사 결과는 추상적 상황 속에서의 제안이 아니라 구체적이고 특정적이며 서술적인 자료를 제공함으로써 언론기관이 관련된 지식에 대해 해석, 암시와 결론을 내릴 수 있게 하는 축약된 상징(condensation symbols)구실을 한다는 것이다.<sup>20)</sup> 이 축약된 상징은 일종의 가장된 지식으로서 특정장소에서 특정시간에 특정인에게 제기된 특정문제에 관해 특정자료를 제공하는 참고적 상징이며, 여론조사 결과는 특정상황에 대한 「대강의 인식」만을 보여주는 데 그친다고 볼 수 있다.

그렇다면 여론조사보도는 어떤가? Bishop 등은 언론의 조사보도에 의해 제공되는 여론에 대한 「대강의 지식」은 때때로 판단을 흐리게 하거나 진짜 공중의 의견과 서로 모순되는 것이라고 지적하면서 여론조사에 응한 사람들의 3분의 1은 아주 허구적인 의견을 표현하고 있음을 적시하였다.<sup>21)</sup> 언론기관의 여론조사가 이와 같은 유사여론을 제시하는 한 그 공표 결과는 공중의 판단을 오도할 뿐이라는 것이다.<sup>22)</sup> D. Boorstin 은 <sup>23)</sup> 언론기관이 뉴스취재를 하는 것이 아니라 뉴스 만들기 내지 유사사건의 생산을 하고 있다고 보는데 Gollin 은 이 유사사건의 개념을 재인용하여 신문사나 방송국이 여론조사 결과를 유사사건의 구성에 사용하고 있다고 주장한다. Gollin 은 유사사건이란 언론기관에서 자신의 관심 속에 내재된 모호한 의미를 보도하고자 할 때, 그리고 자기에연적 성격을 표출하고자 할 때 만들어지는 것이라고 생각하고 있다.<sup>24)</sup>

여론조사보도가 공중이 이미 갖고 있는 의견을 탐색하여 그것을 기사화하는 것이 아니라 여론형성이나 뉴스 만들기에 지나지 않는 보도 기법이라면 객관적 사실에 대한 냉정한 보도가 아니라 정치적 설득도구로 이용될 개연성이 높다. 이 때 여론조사 보도내용의 공표는 공중들에게 표본집단이 된 사람들의 견해에 대한 「대강의 지식」을 제공할 뿐이다. 이러한 유형의 보도가 설득을 이끌어내지 못한 경우에 여론조사 결과의 공표는 공공적 지식보다는 공중을 오도하는 역정보가 되어 정치적 연쇄반응을 일으키게 하는 여론조작의 진원이 되고

말마침내는 보도자체가 정치적 과정의 일부로 편입하여 그 고유한 사회적 의미를 잃게 된다. 이 때 언론기관은 그가 감추고 있었던 자기 예언적 기능도 제대로 수행하지 못하게 되고 여론조사대행기관이 있었다면 그들의 개인적 사익과 많은 공중들의 보편적 공익을 혼동한 책임을 면할 수 없게 된다.

일찍이 B. Henessy 가 25) 지적했듯이 여론이란특정의 주어진 문제에 대해 관심을 가진 사람들이 품고 있는 측정 가능하거나 추론 가능한 견해의 집합(collection)이라고 볼 때, 여론조사는 여러 가지 방식으로 정의된 조사의 최종적인 생산물이며 조사자나 언론인이 말하는 것을 여론이라고 부르게 만드는 하나의 절차이다. Vatz 에 따르면 26) 「여론」이라는 개념은 단지 여론의 측정인 것으로 밝혀졌으므로 이러한 관점에서 보면 더욱 좋은 여론의 정의는 공중(들)의 의견이 아니라 공중들을 만드는 의견이라는 것이다.

Bryce 경은 27) 민주주의 사회에서 여론은 시시각각으로 변하는 복잡하고 무정형한 것이라고 보고 여론자체를 과정이나 절차로 본다. 이러한 주장의 연장선상에서 D. Nimmo 는 28) 여론과정을 ① 사적 개인이 공중 속에서 표현한 신념, 가치, 제안들간의 관계 내지 연계 및 ② 공직자가 정치와 같은 갈등 상황 하에서 사회적 행동을 규제하게 만드는 정책적 선택간의 관계 내지 연계라고 본다. 그러므로 여론과정은 성격상 순환적이고 상호 중첩되며, 상호 작용적이며 전이적이어서 하나의 연속선상에 배열할 수 없는 것이다. 또한 언론인이나 연구자는 여론의 이러한 속성을 깨달아 정치적 커뮤니케이션이나 여론과정을 과장적인 구조로 만들거나 과잉해석하기 보다는 절차속의 질서를 더 잘 살피려는 자세로 조사보도에 임하도록 권고한다.29)

여론을 하나의 절차나 과정으로 이해하는 접근방법은 공중이 하나의 구체적이고 측량가능하며 손쉽게 정의되는 대상이나 주제로 존재하고 있다는 생각을 일종의 신화로 받아 들이는데, 이러한 접근 경향은 일찍이 Allport 에 의해서도 지적된바 있다.30) Allport 는 언론인이나 조사연구자가신화를 신용하게 되면 명확한 사고를 할 수 없게 되고 저널리스트한 간결성을 위해 부적절한 유추해석, 의인화와 같은 방법으로 여론을 허구화하여 막다른 골목으로 몰아치게 할 가능성이 있음을 다음과 같이 지적한다.31)

1) 하나의 정신이 각각 다른 문제에 대한 각각 다른 집단의 표현을 능가하는 정신인 것처럼 가정하여 여론을 의인화하는 경향이 있고 저변에 깔려 있는 다양한 견해를 사람들의 단조로운 한목소리로 간주할 우려가 있다.

2) 공중을 초유기체적 존재로 인격화하여 공중들이 그 여론과 같은 방식으로 사물을 보고, 결정을 내리며, 의사표현을 하는 것으로 생각하게끔 만든다.

3) 사회내 한 그룹의 의견을 모든 사람의 의견으로 동일시함으로써 부분을 전칭화(전칭화)하는 오류를 범하게 된다.

4) 특정한 문제에 대해 특정한 이해관계를 가진 사람들이 말하는 것을 전체의 의견에 포함시키는 오류를 범할 수 있다.

5) 여론을 보이지 않는 방법으로 각자의 마음속에 충만해 있는 관념화된 실체 내지 관념적인 본질로 간주하는 맹점이 있다.

6) 여론을 집단들 사이의 상호작용에서 생긴 부산물로 간주한다는 점이다. 이때 어떤 특정집단의 성원들은 그 지도자가 표명하는 견해에 동조하지 않을 수도 있는 가능성이 있음에도 불구하고 이 점이 무시된다.

7) 여론을 언론매체에 제시된 공중의 의견과 혼동하는 오류(journalistic fallacy)를 범한다. 언론의 여론보도가 여론과정의 성격에 관하여 공중을 오도하거나 잘못된 정보를 제공하는 피상적인 「대강의 지식」만을 공중에게 주게 되면 그 결과는 공중들에게 정치적 여론과정에서의 인지부조화를 유발하게 된다. 여론조사보도는 대중들의 사고방식이 일시적인데다 모호하고 불확실하며 정보나 인식이 부족한 것을 특징짓는 경향이 있고 조사의 결론도 상호모순으로 가득찬 너절한 현실을 반영하여 공중들을 여론과정의 구경꾼으로 만들고 만다.<sup>32)</sup> 요약해서 말하자면 선거전 여론조사보도가 정치적 문제를 지나치게 단순화하여 흑백논리를 보강하는데는 유효하겠으나 잘못된 정보를 혼합하여 언론이 유도하는 유사여론을 만들고 「투표자결과와 관련된 정확한 지식」의 흐름을 차단시킬 우려가 있다는 점도 문제라 하겠다.

#### IV. 맺음말

언론기관의 여론조사나 그 결과보도 및 해석이 독자 대중들을 오도할 위험성이 있는 한, 이에 기초한 설명이나 예측은 충분한 심사숙고를 필요로 한다. 언론기관이 공중의 의견에 대한 「대강의 지식」(acquaintance with public opinion)이상의 것을 보도하거나 해설·논평하려고 한다면 하나의 조사프로그램이나 단 한차례의 여론조사로 여러가지 쟁점이나 사건, 공공적인 문제에 대한 공중들의 동향을 살피려고 시도해서는 안 된다. 언론매체의 여론조사방법 및 조사보도기법의 개선이 수반되지 않는 한, 여론조사는 비과학적 추측을 기정 사실화하여 특정집단에 유리한 「유사여론」을 선도하는 불공정한 잔재주의 하나로 대중들의 평판을 얻게 될 것이다.<sup>33)</sup> 나아가 이와 같은 유형의 여론조사보도는 대통령선거와 같은 민족의 중대사를 결정하는 데에 있어 특정후보자에 대한 언론의 지지(media endorsement)로서 작용하여 이데올로기적 문제에 관한 유권자의 의견결정에 상당한 영향을 미칠 수 있다. K. Rystrom<sup>34)</sup>은 「그룹소유신문보다 독립적인 신문이, 큰 신문보다 작은 신문이, 정치적인 극단의 신문보다 정치적 중립성을 가진 신문이 투표자들의 정서에 더 많은 영향을 미친다」는 것을 조사연구로 실증한 바 있다. 언론의 여론조사보도가 여론오도는 물론, 언론의 해설이나 논평이 정서적인 문제나 이데올로기적인 문제에 커다란 영향을 미칠 지역감정이나 안보논쟁의 여지가 상존하는 우리나라에서 대통령선거기간 중의 여론조사 및 보도금지 방침은 이와 같은 논거들에 의해 지지를 받을 수 있다.

여론조사보도 및 그 결과해석에 관한 외국의 연구 사례들은 편협이 낸 헌법소원 청구이유의 상당부분을 제소할 수 있는 경험칙들을 제공할 수 있을 것이다. 헌법재판소가 헌법소원의 정당성을 받아들일 것인지의 여부는 전적으로 재판관들의 판단이겠지만, 적어도 편협의 주장이 일관된 합리적 근거를 갖추지 못하고 있는 것은 이 글을 통해 여러 가지 사례와 논리로써 암시된 바 있다. 언론기관의 대통령선거 관련 여론조사 및 자유로운 보도가 시행되고 있는 나라들에서 전개되고있는 비판과 우려의 논거들을 충분히 검토하고,

언론기관이 진정한 공익이 아니라 상업적 이윤극대화의 한 방편으로 여론조사 및 보도자유를 주장하는 것이 아닌지 헌법재판소는 법관의 양심에 따라 현명한 판결을 내려야 할 것이다.

국민의 알 권리는 선거권 행사를 위한 객관적정보와 공정한 논평의 적시적절한 제공을 요구하고 있다. 그러나 여론조사방법의 신뢰성이나 정교성 및 조사보도기법의 세련도를 따지기 이전에 정치적 의견표시에 주저해야 하는 한국사회의 독특한 역사적 체험을 유념할 때 선거운동시기에 언론의 여론조사보도는 오히려 선정화 될 필연성이 높다는 점도 고려되어야 한다고 하겠다. 지금까지의 논의를 결론적으로 요약 재언하면 다음과 같다.

첫째, 언론기관의 여론조사 및 조사해설보도가 가능한 현실적 조건이 조성되어야 한다. 이와 같은 유형의 보도를 위해서는 여론과 여론조사 및 조사결과의 해석에 정통한 전문기자가 양성되어야 하며 전문기자 양성을 위한 프로그램 개발 및 신입기자 공개채용시험의 과목변경(취재 각 분야의 전문성을 고려한 선택과목의 채택) 등이 필요하다.

둘째, 국민의 알권리는 대통령선거와 같은 중대한 의사결정과정에서 합리적 판단에 필요한 정확한 정보와 적절한 관련지식을 요구하는 권리이지 허황한 정보제공을 바라지는 않는다는 점을 재인식해야 한다. 제도적으로 보장 받은 언론기관의 언론자유는 진실에 대한 충성이며 사려깊은 판단이지 조사보도 따위의 명분으로 국민의 의견을 유도하는 것을 뜻하지 않는다.

셋째, 여론조사 및 조사해설보도가 언론기관에 종사하는 사람들의 신념을 보강하고 진실이라고 믿을만한 그럴듯한 이유를 제공하는 데 이용된다면 그것은 공공의 이익을 빙자하여 언론기관이 집단적 사익을 추구하려는 의도를 숨기고 있음을 뜻한다.

넷째, 여론조사 및 조사해설보도가 우리나라의 대통령선거에서 인기도 측정에 미치게 될 영향은 상당히 크다는 점과 이러한 유형의 보도가 이데올로기 및 정서에 미치는 작용력을 고려하여 여론조사의 세계적 보편성 및 한국적 특수성을 구별하는 현명한 판단력이 필요한 시점임을 관계자들은 깊이 깨달아야 한다.

우리는 이제 창조적 소수의 의견을 보호하기위해 언론이 인류역사와 더불어 줄기차게 싸워왔지만 언론의 무지나 부주의로 인한 진실의 무시 역시 인간의 존엄 확보에 질곡이 되었다는 사실을 대선허기 여론조사보도의 합헌성을 따지는 이 시점에서 충분히 재음미 할 것을 제안하는 바이다.

주

- 1) 편집인협회보, 1992. 9. 30, 제 3 면, 헌법소원청구서 전문요약.
- 2) 위의 신문, 같은 면.
- 3) 중앙일보, 1992. 11. 5.
- 4) John N. Rippey, "Uses of Polls as a Reporting Tool", J.Q. 57(Winter 1980), pp.642~646.
- 5) David P Demers, "Commentary : A Qualitative Analysis of Newspaper Polls", N.R.J. vol. 9, No.3,1988, Spring, pp. 105~113.
- 6) Irying Crespi, "Polls as Journalism", P.Q.Q.1980, vol 44, p. 464.

- 7) Dom Bonafede, "Polling", Washington Journalism Review, 1978, vol. 1, p. 34.
- 8) Philip Meyer, "Commentary . Polls are Predictions (So Lst's stop Kidding ourselves) " N.R.J. vol.8, No. 3, 1987, Spring, pp. 83~84.
- 9) 앞의 글, p. 84.
- 10) 앞의 글, p. 84.
- 11) David p. Demers, "Commentary : A qualitative analysis of newspaper polls ", N.R.J. vol: 9, No. 3, 1988, Spring, pp. 105~106.
- 12) 앞의 글, pp. 106~107
- 13) AAPOR, Standard for reporting public opinion polls, 1969.
- 14) 앞의 글, p.112.
- 15) 앞의 글, pp. 112~113.
- 16) 유일상, 목철수, 세계선전선동사, 이웃, 1989, pp. 153~163.
- 17) David H. Weaver and Maxwell E. McCombs, "Journalism and social science : A New Relationship?", J.Q.1980, vol.44, p.485.
- 18) B. Roshco, Newsmaking, Univ. of Chicago Press, Chicago, 1975, p. 14.
- 19) 앞의 책.
- 20) E. Sapir, "Symbolism", Encyclopedia of the Social Sciences, Macmillan, New York, 1930, pp. 492~495.
- 21) George Bishop, Robert Oldenick, Alfred Tuchfarber, Stephen Bennett, "Pseudo – Opinion and Public Affairs", P.Q.Q.1980, vol.44, pp.198~209.
- 22) Kurt Lang and Glaydes Lang, "The Impact of Poll on Public Opinion", Annals of American Academy of Political and Social Science, 1984, vol. 472, pp.129~ 142.
- 23) Daniel Boorstin, The Image : A Guide to Pseudo~Events, Atheneum, New York, 1961, p. 26.
- 24) Albert E. Gollin, "Exploring the Liaison Between Polling and the Press", P.Q.Q.1980, vol.44, p. 449.
- 25) Bernard Hennessey, Public Opinion, Wadsworth Inc, Belmont, California, 1965, p. 20.
- 26) Richard Vatz, "Public Opinion and Presidential Ethos", Western Speech Communication, vol. 40, 1976, p. 206.
- 27) James Bryce, Modern Democracies, Macmillan Publishing co., New York, 1971, p. 153.
- 28) Dan Nimmo, Political Communication and Public Opinion in America, Goodyear Publishing co. , Santa Monica California, 1978, p. 9.
- 29) 앞의 책, PP. 177~18.
- 30) Floyd A. Allport, "Toward a Science of Public opinion", P.Q.Q. 1937, vol.1, p.7.
- 31) 앞의 책, pp. 7~23.
- 32) Everett Ladd, "Polling and the Press : The Clash of Institutional Imperative", P.Q.Q. 1980, vol.44, p. 577.

33) 유일상, 벌거벗긴 한국언론, 문덕사, 1990, PP.262~265.

34) Kenneth Rystron, "The Impact of Newspaper Endorsements", N.R.J. 1986, Winter, pp.26~27