제3장

여론과 미디어

민주사회에서 여론은 통치기반인 동시에 통치를 위한 힘이다. 선거는 여론의 지지를 받는 대표자를 선출하는 절차이고, 선출된 대표자의 정책수립과 수행, 평가단계마다 여론이 작동한다. 그 과정에서 미디어는 여론형성의 중심 매개체가 되고, 집약된 여론을 공표하는 순환고리 역할을 맡는다.

여론으로 공표된 수치나 내용이 진실을 반영하고 있는가? 다수의견으로 나타난 여론이 늘 정당성을 인정받고 결정의 근거가 되어야 하는가? 공익을 위한 정책이 사적 이해나 감정과 부딪칠 때 여론이 절대적 잣대가 될 수 있는가? 이런 물음들에 자신 있게 대답하기 어렵다.

현대사회에서 여론은 자연발생적으로 형성된다기보다는 미디어를 이용하거나 조작할 수 있는 주체들에 의해 의도적으로 만들어지는 경우가 더 많다. 정당과 정부기관, 이익단체는 물

론이고 심지어 시민단체들도 우호적인 여론의 확산을 위해 고의적으로 쟁점을 만들고, 여론조사나 토론회 형식을 빌려 적극적으로 여론을 조성한다. 왜냐하면 민주사회에서 구성원의 의견 흐름을 파악하고 정당성을 내세우는 데 여론보다 효율적인 수단은 없기 때문이다. 여론조사를 통해 여론을 조작하는 일도 다반사이다. 선거에서는 여론을 빙자한 득표전략이 중요한 선거전략이 되고, 그 과정에서 신문 · 방송은 물론이고 인터넷과 SNS까지 동원된다.

여론은 사회발전과 시대상황을 반영하면서 끊임없이 변화하고 살아 움직이는 생물처럼 사회질서에 기여하고 있다. 이 장에서는 여론 구성요소인 공중public과 의견opinion의 본질을 알아보고, 여론을 형성하고 조작하려는 세력과 여론 측정방법, 여론의 기능과 미디어의 함수관계, 그리고 여론이 국가정책 운영에 미치는 영향을 살펴본다.

1. 여론은 진심의 합合인가?

현대사회와 여론

현대사회는 정보화 시대로 불린다. 컴퓨터와 인터넷에 일상을 의존하는 정보화 시대에는 지역 개념이 축소되고 정보가 공유되면서 삶의 동질화 현상이 생겨난다. 우리의 일상적 삶이 개인 간의 직접적인 접촉보다는 간접적인 의사소통으로 더 많이 연결된다. 그 과정에서 여론은 어떤 이슈에 대해 공통적 태도를 유도하고 형성하는 역할을 담당한다. 이것이 정보화 시대에 여론public opinion이 더욱 중요시되는 이유다.

여론을 존중하고 여론에 기반을 둔 정치체계가 민주주의다. 민주주의 국가에서 중요한 정책들은 '보통 사람들의 집단적 지혜', 즉 사회구성원 다수가 바라는 의견에 기초하여 수립되고 집행되어야 한다. 여론에 바탕을 두고 만들어진 정책은 추진 과정에서도 지속적으로 여론의 감시를 받는다. 민주정치는 모든 국민들이 직접 참여하는 것이 최선이겠지만 그런 제도의

운영은 사실상 불가능하기 때문에 선거라는 절차를 통해 대표자에게 지배를 위임하는 대의정치를 하게 되고, 여론과 의회제도는 서로 견제하고 보완하면서 민주주의를 지탱하는 기둥 역할을 담당한다.

제2차 세계대전이 끝난 뒤의 체제 경쟁에서, 공산주의 정치체계를 대표하던 구소련이 몰락하자 민주주의는 현대국가를 경영하기에 적합한 최선의 제도로 자리잡았다. 그러나 민주주의 역시 완성된 제도가 아니라 시대의 흐름에 따라 변화하고 발전하는 제도이며, 소수파의 참여와 합의를 위한 다수파의 배려가 필요하다. 민주주의가 최선의 정치체계로 인정받기 위해서는 여론의 정당성이 전제되어야 한다. 다시 말해서 여론으로 나타난 '공중 의견의 합合'이 진실된 것이어야 한다. 그러나 현실에서는 여러 가지 요인 때문에, 공표된 여론이 참으로 진실된 것인지에 대해 의문이 제기된다.

여론의 사전적 의미는 "사회구성원의 상당수가 특정 주제에 대해 표명하는 의견, 태도, 신념의 총체"(《브리태니커 백과사전》)다. 이 말을 풀어보면, 여론형성을 위한 전제조건은 주제와 공중, 의견이라는 세 가지 요소가 된다. 즉, ① 특정의 '주제topic'가 제시되고, ② 그 주제에 대해 관심이 있는 '공중public'이 존재하고, ③ 그 공중이 표출하는 '의견opinion'이 모아질 때 우리는 그것을 여론이라고 한다는 뜻이다.

월터 리프먼은 일찍이 여론의 본질과 여론형성의 매커니즘, 그리고 그 과정에서의 언론의 역할을 분석한 그의 책 《여론 *Public Opinion*》(1922)에서 여론이 '보통사람들의 집단적 지혜'라는 가정에 강한 의문을 제기했다. 리프만의 의문은 ① 여론형성의 주체인 '공중'이 합리적인 판단을 내리기에 부적합한 요인이 많고, ② 실제 여론형성의 주도적 역할을 하는 언론 역시 그들의 제한된 능력과 복잡한 사회구조 때문에 전체를 읽어내기에는 무리가 있다는 데서 출발한다. 여론의 '진정성'에 대한 리프먼의 비판적 견해는, 그 자신이 제1차 세계대전에 선전요원으로 참전해서 필요와 상황에 따라 여론이 조작되고 받아들여지는 현상을 직접 목격한 경험을 바탕으로 했기 때문에 더 설득력을 갖는다.

'공중'과 관련하여 리프먼은, 사람들이 어떤 주제에 대해 판단을 내릴 때 객관적이고 합리적인 근거에 의하기보다는 그 주제에 대해 이미 갖고 있는 선입견stereotype을 근거로 판단하는 경향이 나타나고, 그 과정에서 개인의 편견, 감정, 습관 등이 작용한다는 점을 지적했다. 특히 주제가 자신이 속한 집단이나 개인의 이해관계에 관련이 있을 때는 객관적이고 합리적인 판단보다 감정적인 선택을 한다고 보았다. 또 다른 이유로 많은 사람들이 주제에 대한 인식 자체가 아예 없거나, 판단할 자료를 제공받지 못한 상태에서 의견을 제시하는 경우도 있다

는 점을 들었다. 이러한 이중 · 삼중의 비합리적인 요인들 때문에, 합리적인 판단을 전제로 한 여론형성의 주체여야 할 '공중'이 실제로는 여론형성의 주체 역할을 하지 못할 수밖에 없다는 것이 리프먼의 설명이다.

언론의 역할과 관련해서도 그는, 갈수록 다양하고 복잡해지고 있는 사회에서 언론이 공정하고 객관적이며 균형 잡힌 '사실'을 제공하기에는 여러 가지 이유로 힘이 부친다는 점을 지적했다. 언론인과 언론사도 공중과 마찬가지로 특정 주제에 대해 선입견을 가지고 있을 뿐 아니라, 언론사의 정보 수집과 분석의 물리적 · 전문적인 한계나, 정치권력과 경제적인 압박 등 외부요인으로 인한 정보왜곡이 지속적으로 일어나고 있으며, 이런 요인들이 합쳐지면 여론의 진실성이 훼손될 수밖에 없다고 그는 설명했다.

여론의 속성과 의미를 파악하기 위해서는 '공중'과 '의견'이라는 단어의 본질을 살펴야 한다.

공중, 군중, 대중

현대사회는 매우 이질적이고 다양한 사람들로 구성되어 있기 때문에 이들은 특정 이슈에 대해 서로 다른 반응을 보이며,

의견도 갈린다. 사람들은 자신이 가지고 있는 가치나 신념, 또는 자신이 속해 있는 집단에 따라 이익과 손해를 계산하고 유·불리를 따져 찬성이나 반대 여론에 동조하기도 하고, 각종 시민단체나 협회·조합·정당 등의 상설화된 조직 활동을 통해 여론형성의 주도적 역할을 맡기도 한다. 이렇듯 어떤 주제에 대해 여론형성을 주도하거나 참여하는 사람들을 우리는 '공중'이라고 한다.

'사람들'을 뜻하는 라틴어 푸블리쿠스publicus에서 비롯된 '공중public'이라는 단어는 20세기 초에 이르러 '민주정치적 과정에 참여할 수 있는 합리적이고 주체적인 사람들'로 인식되었다. 따라서 공중은, 주제에 관계없이 우발적으로 많은 사람들이 밀집되어 있는 '무리'라는 의미의 군중crowd이나, 군중과는 거리가 멀지만 공중의 구성원에는 미치지 못하는 대중mass과 확연히 구별되는 개념이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 앞서 지적했듯이 공중이 항상 합리적이고 주체적인 존재인가 하는 점에 대해서는 여전히 의문이 남는다.

사회학자 킴벌 영Kimbal Young은 공중을 "특정 대상별로 구별되는 존재로, 일시적이고 무정형적이며 상대적으로 비구조적인 개인들의 결사체"라고 정의했고, 사회학자 허버트 블루머Herbert Blumer는 공중이란 "단일한 실체가 아니라 공통의 관심의 바탕에서 상호작용하고 이익을 공유하는 개인들의 집합체"

라고 했다. 공중에 대한 학자들의 공통된 의견은, ① 공중이란 특정 주제에 대한 관심과 생각을 가진 사람들의 집합체이지만, ② 공중을 구성하는 개개인은 매우 이질적인 특성이 있고, ③ 주제에 따라 일시적이고 정해진 형식이 없이 생겨나는 집합체라고 보는 것이다. 공중의 또 다른 특징은 특정 주제별로 형성되고 소멸된다는 데 있다. 따라서 어떤 주제를 놓고 공중을 구성했던 구성원이 다른 주제로 구성되는 공중의 집단과 반드시 일치하지는 않는다.

의견과 태도

의견opinion은 생각이나 태도attitude를 구체적이고 명시적으로 표출하는 행위다. 공중이 제시한 의견이 모아지면서 여론이 형성되는데, 의견을 형성하는 전 단계가 태도다. '여론' 전문가 하우드 차일스Harwood L. Childs는 의견이 "태도의 언어적 표현"이라고 했고, 정치학자 버나드 헤너시Bernard C. Hennessy는 의견이 "주제에 대한 실용적 판단이기 때문에 태도보다 더 규범적"이라고 했다. 또 언론학자 어윈 베팅하우스Erwin P. Bettinghaus는 의견이란 "어떤 사람이나 대상, 상황에 대해 언어화된 평가"라고 정의한다.

이들 학자들의 의견에 대한 정의는 태도를 바탕으로 한다는 뜻이다. 그러나 현실에서는 태도가 반드시 의견으로 나타나지는 않는다. 따라서 의견의 속성과 의미를 올바로 파악하기 위해서는 태도의 '본질'부터 이해할 필요가 있다.

태도의 우리말은 '마음가짐'이다. 마음가짐은 잘 드러나지 않는 내면의 심리이므로 정확히 관찰하기가 어렵다. 사회심리학자 고든 올포트Gordon Allport는 태도를 주어진 주제에 '반응하기 위한 준비상태readiness for response'라고 했는데, 이는 태도가 선천적이 아니라 경험과 배움을 통해 조직되고 생겨나는 것이고, 그 과정에서 과거의 경험이 행동방식에 자극을 주어 만들어진다는 의미로 풀이된다. 결국, 태도란 ① 관찰할 수는 없지만, ② 행동의 형식과 방식을 안내하는 정신적인 것으로서, ③ 후천적인 경험과 교육을 통해 조직되고 발전된, ④ 대상이나 주제에 반응하기 위한 마음의 준비상태라고 할 수 있다.

그러나 이렇게 형성된 태도가 항상 그대로 여론의 형태로 표출되는 것은 아니다. 정치학자 테런스 퀄터Terence H. Qualter는 "의견은 의견 표출로 인한 결과에 대한 공포 등의 이유로 바뀌어서 나타날 수 있기 때문에 표출된 의견은 원래 마음가짐의 정확한 묘사가 아닐 것"이라고 했다. 따라서 마음가짐으로서의 태도와 '드러난 태도'인 의견은 다를 수 있고, 의도적이

든 아니든 본심과 다르게 표현될 수 있는 의견들의 집합인 여론을 과연 진실된 공중의 의견으로 볼 수 있는가 하는 의문이 제기될 수밖에 없다.

2. 여론은 누가, 어떻게 만드는가?

여론은 원래부터 존재하는 것이 아니라 만들어지는 것이다. 그런데 여론을 만드는 공중의 '대표성'과 의견의 '진심'에 의문이 있다면 그 해답을 찾기 위해 누가, 왜, 어떻게 여론을 만드는가를 알아야 한다.

여론형성의 전제

앞서, 여론은 제시된 주제에 대한 공중의 의견의 합合이라고 했지만, 현실에서는 여론형성의 주체인 공중이 사실은 비합리적인 존재일 경우가 많고, 그들의 의견 또한 솔직한 마음가짐의 표현이 아닌 경우가 생겨나기 쉽다고 했다. 여론의 주체인 공중과 태도의 표출인 의견이 여러 가지 요인으로 인해 처음부터 진실되지 않은 방향으로 나타날 수 있다는 뜻이다.

여론에 이런 특징이 있다는 것은, 거꾸로 특정한 여론을 필

요로 하는 조직이 의도적으로 여론을 왜곡하거나 조작하기 쉽다는 것을 의미하기도 한다. 그렇다 하더라도 사회가 복잡 다양해질수록 지속적으로 제기되는 수많은 사안에 대해 '여론 파악'보다 구성원들의 생각을 더 잘 읽어낼 수 있는 수단이 없다는 것 또한 사실이다.

학자들은 "특정사안이 대두될 때, 그 상황과 연계해서 공중의 의견, 즉 여론이 형성된다"고 말한다. 여론형성의 전제조건에 대해 버나드 헤너시는 ① 논점issue, ② 공중, ③ 공중의 다양한 의견, ④ 그 의견의 표출, ⑤ 논점이 영향을 미치는 다수인의 존재를 제시했고, 리드 블레이크Reed H. Blake와 에드윈 헤럴드선Edwin O. Haroldsen은 ① 사안에 대한 우세한 의견의 틀이 존재하지만, ② 각기 또 다른 의견들이 제시되고, ③ 제시된 의견이 공표되어, ④ 많은 사람들이 영향을 받는 ⑤ 공공의 관심사가 여론형성의 대상이라고 보았다.

한편 글래디 랭Glady E. Lang과 커트 랭Kurt Lang은 ① 의제에 '쟁점'이 있어야 하고, ② 쟁점에 관심을 나타내는 '대중'과 ③ 쟁점을 가시화시켜 대중의 관심을 끌게 하는 '매체', 그리고 ④ 쟁점을 대중의 쟁점으로 만드는 '주도적 행위자 또는 지배자'가 있어야 함을 강조한다. 로런스 로웰Lawrence Lowell은 ① 이해관계가 서로 얽혀 있으면서 ② 경쟁심리가 증대되고, ③ 정치과정에 대립이 존재하고, ④ 공중의 동질성이 존재하며, ⑤

의견을 표명할 수 있는 자유가 보장되어야 한다고 했다.

학자들의 견해는, '여론이란 특정 사안이 대두될 때 그 상황과 연계된 쟁점에 대한 공중의 의견이 표출된 것'으로 정리된다. 글래디 랭과 커트 랭은 여론형성에서 미디어와 의견선도자opinion leader가 갖는 역할의 중요성을 이야기했고, 로웰은 "표현의 자유가 보장된 민주사회에서만이 진정한 여론형성을 기대할 수 있다"는 점을 강조했다.

학자들이 공통적으로 제시하는 여론형성 전제조건인 ① 다수의 공중, ② 찬반이 있는 의제, ③ 쟁점을 담아내는 채널(경로), ④ 의견을 표현하는 자유의 보장을 설명해 본다.

여론형성의 첫째 조건인 '다수의 공중'은 반드시 많은 사람이 한곳에 모여 있는 것을 뜻하지는 않는다. 공중은 군중처럼 특정한 장소에 모여 있지 않고 분산되어 존재할 수도 있다. '공통의 관심 사안'에 대해 미디어라는 커뮤니케이션 수단으로 연결되어 있다면 그러한 사람들의 집합체가 공중이다. 반드시 얼굴을 맞대야 하는 집단이 아니라 유권자나 소비자 집단처럼 간접적인 접촉을 통해 연결되는 2차집단의 성격이 더 강하다고 볼 수 있다.

두 번째로 '찬반이 있는 의제'라는 조건은, 쟁점이 존재하는 것만으로는 부족하고 그 쟁점이 공표되어 의제로 가시화될 때 비로소 여론이 형성된다는 것이다. 다시 말해서 의제에 대

해 찬반과 갈등의 요소가 존재하지 않으면 여론의 대상이 되지 않는다. 따라서 구성원 모두가 동의하고 지지하는 전통이나 관습, 자연현상 등은 여론형성의 대상이 아니다.

세 번째로, '쟁점을 담아내는 채널'에서는 미디어의 역할이 절대적이다. 우리 주변에서는 수많은 상황이 발생하지만 그 가운데 매스미디어가 의제로 선택한 것만이 대중에게 알려진다. 보도되지 않은 의제가 여론으로 형성되기는 불가능하다. 미디어가 많은 보도로 대중의 관심을 끌면 의제로 설정되고, 보도되지 않으면 의제는 소멸한다. 디지털미디어가 등장하기 전까지는 소수 엘리트가 장악한 전통 미디어가 여론형성에 절대적 역할을 했지만, 이제는 쟁점을 담아내는 채널의 상당 부분을 상호연결적인 미디어interactive networking media가 맡고 있다.

마지막으로 여론형성을 위한 '표현의 자유' 보장은 여론의 왜곡을 줄이기 위한 필요충분조건이다. 여론은 표출된 의견을 모은 것이기 때문에 자유로운 의견 소통과 표현이 보장되지 않는 사회에서는 신뢰성을 담보할 수 없기 때문이다. 지난날 권위주의 정부의 정치권력은 언론통제에 기초한 여론의 왜곡을 정권 유지와 강화 수단으로 사용했다. 여론은 민주주의 체제에서만 순기능을 발휘하며, 전체주의 체제에서는 통치를 위해 거짓 · 왜곡 정보로 국민을 기만하는 수단일 뿐이다.

여론형성 주도자

여론은 어떤 사안에 대해 대중이 관심을 가질 때 형성된다. 그리고 관심은 무슨 일이 발생했는지 알아야 생겨난다. 수많은 현상들 가운에 대중들이 관심을 가질 사안을 추려서 알려주는 것이 바로 미디어의 역할이다. 그 과정에서 ① 언론에 종사하는 전문가들은 정보의 선별과 가공과 전달의 문지기 gatekeeper 역할을 담당하고, ② 의견선도자opinion leader들은 의도와 목적을 가지고 직접적으로, 또는 미디어라는 수단을 통해 적극적으로 대중의 관심을 이끌어낸다.

문지기는 언론에 종사하는 의견선도자들을 지칭한다. 의견선도자는 문제를 제기할 수 있거나, 영향력이 있거나, 인기가 있거나, 정보가 앞서 있어 여론을 이끌 수 있는 사람이라는 의미로 학자나 각 분야 전문가, 정부의 정책담당자, 언론종사자, 저명인사 등이 포함된다. 일반인이나 추종자들보다 비교적 높은 사회적 지위나 지식을 갖춘 의견선도자들은 1차적으로 미디어 접촉을 포함한 적극적인 커뮤니케이션 활동을 통해, 특정 사안이 대중의 관심을 끌도록 유도한다. 이어서 그들은 뉴스와 관련 프로그램, 이벤트를 통해 사안을 본격적으로 쟁점화시키고 의제로 만들어 여론형성을 주도하며, 이렇게 형성된 여론은 그 사안에 대한 판단과 향방에 영향력을 발휘하는 순

환구조를 띠게 된다.

문지기와 의견선도자들은 전문적이고 광범한 정보와 지식을 바탕으로 '해석'과 '수용'을 통해 정보를 강화해서 해당 사안에 대해 적극적 관심을 갖지 않은 사람들에게 많은 영향을 미친다. 이러한 일련의 여론형성 과정에서 의도적이든 아니든, 여론형성 주체의 판단과 역할에 따라 원래의 내용이 보태지거나 덜어지고, 과장과 왜곡 현상도 발생한다.

여론형성과 미디어

여론형성 과정에서 미디어가 하는 역할에 대해서는 워너 세버린과 제임스 탱커드 주니어W.J. Severin & J.W. Tankard Jr의 《커뮤니케이션 이론*Communication Theories*》에 소개된 이론을 정리해 본다. 이들은 여론형성 과정에서 미디어의 역할이 시대에 따라 크게 달랐다는 사실에 주목하고, 이를 탄환이론, 제한효과이론, 중효과이론, 강효과이론으로 설명하고 있다. 이들 가운데 탄환이론과 제한효과이론은 상반되는 논리로 20세기 초 · 중반의 시대적 상황에서 설득력을 지녔지만, 현대사회에서는 중효과이론이 타당성을 갖는 것으로 평가된다.

① **탄환이론**bullet theory은 자극 · 반응이론, 피하주사이론이

라고도 하며, 미디어가 수용자에게 미치는 영향이 절대적이라는 것이다. 여론형성 대상인 수용자는 목표물target일 뿐으로 탄환bullet인 메시지를 수동적으로 받아들여 획일적으로 반응함으로써 생산자가 의도한대로 태도와 의견을 바꾸게 된다는 논리다. 이 이론은 제1차 세계대전 직후인 1920~40년대의 산업화와 도시화에 따른 급격한 사회변동으로 전통적 인간관계가 붕괴되면서 개인이 고립된 존재로 느껴지던 시기에 나왔다. 당시의 수동적 수용자captive audience들은 고정표적sitting target이었고, 미디어가 주는 메시지는 마법의 탄환magic bullet과 같은 강력한 영향력을 발휘했던 것이다.

② **제한효과이론**limited effects theory은 탄환이론과는 반대로 미디어가 수용자 태도나 의견을 강화시키는 데 영향을 주기는 하지만, 이미 가지고 있는 의견을 바꾸거나 변화시키지는 못한다는 것이다. 제2차 세계대전 이후 전쟁과 공황이라는 혼란과 불안정한 시대를 극복하고 난 뒤, 사람들은 막연하고 불확실한 메시지에 희망을 걸기보다는 자신의 가치관과 판단에 따라 메시지를 받아들이거나 혹은 무시하는 행태를 보였고, 이러한 제한적 효과는 연령과 교육, 직업, 수입 등 수용자의 사회적 지위가 높을수록 더 크게 나타났다. 21세기의 소셜미디어, 소셜네트워크 서비스 시대에 '끼리끼리 문화'가 확산되면서 제한효과이론은 다시 설득력을 갖는다.

③ **중효과이론**moderate effects theory은 '미디어가 수용자들에게 어떤 기능을 하는가?What do the media do to people?'보다 '사람들이 미디어와 함께 무엇을 하는가?What people do with the media?'라는 시각에서 미디어의 영향을 측정한 이론이다. 단기간에 표출된 수용자의 심리상태뿐만 아니라 장기간에 걸쳐 나타나는 영향력에 초점을 맞춘 것으로, 현대사회의 가장 합리적 분석이론으로 평가 받는다.

앞서의 두 이론에 이어 1960년대 말에 대두된 중효과이론은 현대사회의 수용자는 합리적 존재이고, 다양해진 미디어가 주제에 대해 다양한 의견을 제시하고 있다는 것을 전제로 한다. 탄환이론과 제한효과이론이 미디어가 주는 메시지를 중심으로 효과를 분석하여 시대상황에 따라 정반대의 행태이론을 도출한 것과는 달리, 수용자에게 초점을 맞춰 미디어의 효과를 분석한 것이다. 중효과이론에서 미디어는 여론형성의 의제설정에 중요한 역할을 담당한다. 그리고 미디어가 단순하고 막연하게 '무엇을 생각할 것인가?What to think'라는 의제를 제시하기보다는 '무엇에 관해 생각할 것인가?What to think about' 하는 구체성을 가질 때 더욱 효과적으로 기능한다고 본다.

의제설정과 관련하여 리프먼은, 미디어가 공중의 내면적 이미지 창조에 주도적 역할을 하기 때문에 '우리 머릿속의 그림pictures in our heads'을 그려주는 것이 미디어의 역할이라고 했

고, 맥콤과 쇼McCombs & Shaw도 대중은 매스미디어가 설정한 의제를 중요한 것으로 느끼게 된다면서 미디어의 의제형성 역할을 강조했다. 반대로 맥리어드, 베커, 번스Mcleod, Becker & Byrnes는 미디어가 수용자의 의제설정에 미치는 영향은 여러 요인에 의해 정도가 달라질 수 있고, 많은 사람들이 매스미디어보다 대인 커뮤니케이션의 영향으로 의제를 설정하는 경우가 많다고 주장, 미디어의 역할을 제한적으로 보고 있다.

중효과이론에 따르면, 수용자들은 미디어에 표출되는 주제와 의견이 자신의 생각과 다르더라도 일단 미디어가 선택해서 강조하는 의제를 중요한 의제로 받아들이면서 상황에 따라 정보를 회피하거나 추구한다고 본다. 그 과정에서 정보의 유용성, 수용자의 자생적 흥미, 오락적 가치, 다양한 욕구, 개성 등이 작용한다. 그런 다음 수용자는 의제를 놓고 능동적으로 다양한 미디어와 대안을 선택하게 된다. 이는 수용자가 미디어에 대해 갖고 있는 기대나 신뢰에 따라 자신의 욕구를 능동적으로 충족시키려는 데에서 나타나는 현상이며, 수용자는 자신이 선택한 미디어와 상호작용하면서 기대치와 효과를 증감시켜 나간다.

여론형성에는 다양한 요인들이 복합적으로 작용하며, 그 효과가 즉각 나타나기도 하지만 장기적으로 누적되며 나타나기도 한다. 정치권력과 광고주들이 지속적으로 미디어에 투자하

는 것은 많은 사람들이 미디어를 통해 의제를 선택하고 미디어와 함께 자신의 의견을 '서서히' 만들고 바꾸어 나간다는 것을 알고 있기 때문이다.

④ **강효과이론**powerful effects theory은 말 그대로, 매스미디어가 여론형성에 강력한 영향력을 발휘한다는 주장이다. 이 이론은 노엘레 노이만의 '침묵의 나선이론'에 근거한 것으로, 지배적인 이론에 반대되는 견해를 가진 사람들은 자기 의견을 표출하기보다는 침묵하고, 그래서 지배적 여론은 더 강화된다는 것이며, 그 과정에서 미디어가 중심 역할을 한다고 본다. 그러나 여론형성 과정에서 사람들의 '성향'을 가장 잘 파악한 이론으로 인정받았던 침묵의 나선이론은, 21세기 들어 소수를 대변하는 언론, 대안언론, 1인 미디어가 활성화된 디지털미디어 시대의 트렌드와는 거리가 있어 보인다.

3. 여론의 기능

여론형성에 능동적인 사람들이 전체 구성원을 대표하는가? 표출된 의견이 진실된 속마음(태도)과 동일한가? 여론을 자의적으로 조작하고 왜곡하려는 주체나 미디어의 객관성을 신뢰할 수 있겠는가? 등의 의문에도 불구하고, 여론은 사회구성원의 합의를 도출해내는 최선의 방법이다. 그리고 이렇게 형성된 여론은 적게는 사회구성원들에게 소속감과 안정감을 주고, 크게는 사회통합과 국가정책 추진력으로 작동한다.

미디어는 여론형성의 기반이지만 미디어를 통한 자극이 수용자에게 전달되는 메시지에 미치는 영향에 대해서는 순기능positive effects을 강조하는 긍정적 평가와 역기능negative effects을 강조하는 부정적 평가가 공존한다. 그리고 그 효과는 제기된 사안이나 이슈에 대한 수용자의 관심과 사전지식 유무에 따라 상반되게 나타난다. 미디어에 의한 자극이 수용자가 이미 가지고 있던 잠재적인 생각들을 일깨워 주체들이 의도한 방향으로 여론이 형성되기도 하지만, 반대의 생각을 더 공고

하게 만들기도 하기 때문이다. 따라서 미디어의 영향은 핵심적일 수도 있고, 제한적일 수도 있다.

여론의 순기능

(1) 국민통합과 사회안정

사회질서가 유지되고 국민통합을 이루기 위해서는 다수자가 동의한 규범과 가치를 구성원들이 공유하고 정당성을 인정해야 한다. 여론은 사회적 이슈에 대한 규범과 가치를 만들어내는 기반이자 효율적 절차이기 때문에, 여론을 통해 형성된 규범과 가치에 의해 국민통합과 사회안정이 이루어질 수 있다는 것이다.

노엘레 노이만이 '침묵의 나선이론'을 통해 주장했듯이, 사람들은 자신의 의견이 다수에 속하지 않는다고 판단하면 사회적으로 고립되지 않기 위해 자기 의견을 감춘 채 지배적인 의견에 동조하는 경향을 보인다. 이런 현상 때문에 소수자 의견은 다수의 여론에 승복하는 형태로 나타나고, 결과적으로 사회가 분열되는 현상을 막는 데 도움이 된다.

현대사회에서 매스미디어는 경우에 따라 소수의견을 침묵시키면서 다수의 여론으로 사회의 공유가치와 규범을 창출하

는 데 주된 역할을 담당해 왔다. 그러나 매스미디어에서 쌍방향two-way 미디어, 네트워킹networking 미디어로 진화 중인 21세기 인터넷 · 디지털시대에는 다양한 소수의견이 미디어를 타고 빠르게 거침없이 확산된다. 이제는 다수의견으로 형성된 여론이라 할지라도 소수자에 대한 설득과 동의 없이 국민통합과 사회안정을 쉽게 기대하기 어려운 환경이 되었다.

⑵ 법률제정과 정책결정

법률과 정책은 여론의 지지를 얻어 구체화된다. 법률을 만드는 의회는 민주사회를 지탱하는 제도이고, 의회를 구성하는 정당은 여론을 파악해서 국민들이 원하는 바를 알아내 법률에 반영하거나 정책수립의 근거 자료로 삼는다. 여론은 시대상황에 따라 끊임없이 변하기 때문에 정부와 정당은 부단히 여론의 동향을 파악해서 대처해야 하고, 이를 게을리 하면 지지를 잃거나 저항에 직면한다.

정책결정에서 여론의 역할은 쌍방향적이다. 여론이 정책결정에 영향을 주기도 하지만 거꾸로 정책이 여론형성에 영향을 미치기도 한다는 뜻이다. 보통사람들의 일상과 관련된 사항의 경우에는 여론이 정책을 선도하지만, 일반인들이 관심이 별로 없거나 내용을 잘 알기 어려운 사안의 경우에는 정부나 이익단체가 먼저 여론을 조성하여 정책을 만들고, 국민들이 이를

승인하는 과정을 밟는 것이 일반적이다.

⑶ 문화적 관습의 유지 · 변화

여론은 정치적 결정뿐만 아니라 사회관습과 도덕적 규범을 좌우하는 힘으로도 기능한다. 우리나라는 지난 세기 동안 근대화와 식민통치, 전쟁, 서구문물 도입, 독재와 산업화, 민주화의 급격한 변화를 겪었고, 지금은 글로벌 시대의 선진국 대열에 진입해 가고 있다. 그 과정에서 서구 과학문명이나 민주정치 체제의 도입은 물론이고 음악, 미술 등 예술 분야와 여성의 지위향상, 전통적 가족관계 등 정신문화적 사안들에서도 급격한 인식의 변화를 겪어 왔다.

안정된 사회에서의 여론은 구성원의 관심이나 전통 풍습과 같은 도덕규범에 기초하여 문화를 유지하는 데 기여한다. 하지만 우리나라처럼 급격한 정치 · 경제 발전을 이룬 사회에서는 많은 문화적 이슈들에 대해 서로 다른 의견들이 경쟁적으로 표출되면서 충동적 · 감정적 요인들로 인해 비합리적인 문화변동이 초래되기도 한다.

35년 간의 일제강점기와 해방 후의 좌우 이념대립, 6 · 25 내전은 유교적 이념에 기초한 전통적 사회구조와 문화적 근간을 허물어 놓았다. 독재권력의 여론 조작이나 경제발전 주도세력이 형성한 여론의 흐름 또한, 문화적 관습을 유지시키기

보다는 반대 방향으로의 변화를 가져왔다. 급속한 변화 과정에서 미디어는 서구 문물의 전달자로서, 경제발전의 효율성을 강조하는 여론형성의 중심이었지만, 선진국에 버금가는 경제강국이 된 지금은 전통과 현대성의 조화에 기초한 정의로운 사회건설을 위한 여론형성의 역할이 막중하다.

⑷ 조직간 충돌 방지와 구성원 의견 조정

현대사회는 다양성의 세계이며 수많은 이익집단이 존재한다. 그리고 이 다양한 집단들이 제각기 다른 목표를 추구하다 보면 다른 이익집단과 마찰이 생기는데, 여론은 이 집단들 사이에서 혼란과 충돌을 막아주는 구실도 한다.

여론은 사회구성원의 도덕과 가치 기준을 기반으로 형성되기 때문에, 이 기준에 배치되는 조직은 기능할 수 없게 만든다. 이런 역할은 집단 내에서 구성원들의 통일성 확보에 적용되는 논리이지만, 집단간 대립이 격화된 경우에는 반대로 여론이 충돌을 격화시키는 수단으로 작용할 수도 있다.

⑸ 구성원의 정서적 안정과 사기 앙양

조직의 구성원들이 여론형성 과정에 참여하게 되면 자신이 조직을 위해 '역할'을 하고 있다는 생각을 갖게 된다. 이는 자신의 운명과 조직의 운명이 함께한다는 생각으로 연결되어 정

서적 안정과 사기 진작의 효과를 가져다준다. 이런 효과는 집단 내의 토론과 조율 과정에서 자신의 의견이 반영된 경우뿐만 아니라, 자신의 생각이 소수의견이었다 하더라도 집단의견으로 공유되었다고 믿고 조직의 결정을 자신의 결정으로 받아들이게 되는 요인으로 작용한다.

여론의 역기능

민주사회에서 여론은 정치체계와 사회질서의 형성과 유지 · 발전에 기여하고 있지만, 감정적인 여론, 사안의 본질을 이해하지 못한 다수의 맹목적 여론, 의도적인 조작에 의한 여론은 민주 발전의 저해요인이다.

(1) 다수의 횡포

장 자크 루소는 "개인이 다수의 의견에 동조하는 과정에서 많은 고통을 받는다"고 지적했고, 제임스 브라이스James Bryce는 "여론이 지배하는 시간이 길면 길수록 다수의 권력은 절대화되기 쉽고, 적극적인 소수가 일어나기는 점점 더 어려워지며, 정치인들은 여론을 형성하는 데 몰두하기보다는 점점 더 여론을 찾아내어 그것에 복종하려고 서두를 것이다"라고 했

다. 이는 사회구성원들이 자신의 의견과 지배적 의견의 합의점을 이루는 과정에서 개인의 자아를 상실할 위험을 지적하고, 동시에 정치인들이 여론에 영합하기보다 가치 있는 여론형성에 더 노력할 것을 주문한 것이다.

실제로 우리는, 사안의 본질을 정확하게 파악하지 못하거나 질 낮은 다수의 압력으로 인해 가치 있는 소수의견이 정책으로 실현되지 못하는 현실을 많이 보게 된다. 따라서 가치 있는 여론형성을 위해서는 소수의 개인들을 다수의견의 횡포로부터 보호하고 자유로운 의사표현을 가능케 함으로써, 소수의 의견이 다수의견으로 전환될 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

⑵ 여론조작

민주주의가 정착되기 이전에는 여론이 통치를 위한 주요 선전 · 선동 도구였다. 대중의 감정과 그것을 유도하는 선동을 빼고는 정치를 논하기 어렵다. "세계역사는 소수자에 의해 만들어진다"고 말한 히틀러에게 대중은 지배 대상일 뿐이었고, 조직적인 선전과 제도(나치즘)를 통해 이들을 강제적으로 동질화시켰다. 이탈리아의 파시스트들과 일본의 군국주의자들 역시 감정적이고 비이성적인 여론조작을 통해 대중을 설득하고 세계대전을 일으켰다. 그러한 과정에서 매스미디어는 여론조

작과 선전의 가장 핵심수단이었다.

목표를 위해서는 거짓 선전도 정당화하던 전체주의는 몰락했지만, 현대 민주사회에서도 정치권력은 여전히 대중심리를 이용해 여론을 조작하고 이를 '여론에 의한 정치'로 포장하려 든다. 복잡하고 다양해진 현대사회에서 대중은 역설적으로 현실 무관심 또는 무력감에 빠진 '고독한 군중'으로 남기 쉬우며, 이를 이용하려고 부단히 애쓰는 정치권력의 비이성적 선동에 휘둘리기 십상이다.

⑶ 의사擬似여론

월터 리프먼은 "일반시민들이 마치 입법의원처럼 적극적으로 그날의 모든 관련쟁점에 관심을 가지고 행동하기를 기대할 수는 없다. (…) 건전한 의견은 공중이 공공문제에 관한 정확한 지식에 기초할 때 형성되는데, 일반 시민의 경우 이러한 지식에 쉽게 접근할 수 없다. (…) 오늘날 시민 개인은 뒷줄에 앉아 있는 귀머거리처럼 되어 버렸다"면서 그런 사람들을 '유령공중 phantom public'이라고 불렀다.

유령공중이 만들어내는 의사(사이비)여론은 일시적 기분이나 감정의 노예가 된 상태의 군중의 의견이 정치과정을 거치면서 여론으로 포장된 것으로, 사람들의 편견 · 아집 · 선입견 · 변덕과 같은 감정적 요인들에 의해 형성된다. 의사여론은

대부분 국민정서나 대중적 인기를 내세워 특정 사안이나 인물을 공격하거나 감싸는 형태로 나타나며, 많은 경우 일정기간이 지나거나 사실이 밝혀지면서 사라지지만 경우에 따라서는 주요한 정책 추진에 치명적 걸림돌로 작용한다.

4. 여론측정과 대중조작

여론조사의 목적은 적은 비용으로 빠르고 정확하게, 주어진 사안이나 정보에 대한 특정 집단 구성원들의 생각을 알아내기 위한 것이며, 그 과정은 탐구 대상인 사람들을 대표한다고 생각되는 소수의 표본을 모집단에서 추출하고, 추출된 표본을 대상으로 조사를 벌여 전체 모집단에 대한 정보를 추정하는 것이다.

표본추출과 조사

여론조사를 위해서는 먼저 모집단母集團에서 '어떤 방식으로 표본을 추출할 것인가'와 추출된 표본에서 '어떤 형태로 생각을 알아낼 것인가'를 결정해야 한다. 그리고 그 과정에서 모집단과 표본과의 오차를 최대한 줄이는 방법을 선택하게 된다.

(1) **표본추출**(표집標集)

모집단의 구성원이 모두 포함된 표집틀sampling frame이 있을 경우에는 확률표집법이 사용된다. 여기에는 단순무작위표집, 체계적표집, 층화표집, 다단계군집표집 등의 방법이 포함된다.

① 단순무작위표집random sampling은 말 그대로 아무 전제조건 없이 표본을 선정하는 것이고 ② 체계적표집systematic sampling은 구성원들의 조건이 동일한 경우 일정 주기마다 추출하는 식의 추출방법이다. ③ 층화표집stratified sampling은 구성원들의 특성차이가 뚜렷할 때 특성군집(남녀, 연령 등)별로 표본을 추출하는 것이며, ④ 다단계군집표집multistage cluster sampling은 지역이 넓을 경우 대표적인 지역을 선정해 여론을 조사하는 방법이다. 예를 들어 각 도道에서 그 도의 성격을 가장 잘 대표한다고 생각되는 군郡을 선정하여 그 군의 의견을 도 전체의 의견으로 추정하는 것인데, 표본추출 방식에 따라 오차범위에 큰 차이가 있을 수 있다.

확률표집과 대조적으로 표집틀이 없을 경우에는 모집단의 성별, 연령, 출신지역 등의 비율을 파악하고 이에 맞춰 표본을 추출하는 비례할당표집quota sampling이나 단순무작위표집과 유사한 임의표집judgmental or purposive sampling의 방법을 사용한다.

⑵ 조사방법

여론조사는 크게 정량조사定量調査와 정성조사定性調査로 나눌 수 있고, 정량조사는 다시 확률이론에 근거한 대표성이 있는 조사방법과 그렇지 못한 조사로 분류할 수 있다. 각기 장단점이 있으며, 경우에 따라 적절한 방법을 선택하게 된다.

정량조사quantitative research

여기에는 확률이론에 근거한 전화조사, 대면조사, 우편조사, 유치조사 등이 포함된다.

① 전화조사telephone survey는 가장 많이 이용되는 방법으로, 비용이 적게 들고 결과를 신속히 확인할 수 있으며, 거부율이 낮은 것이 장점이다. 반면에 오랜 시간 다양하고 깊이 있는 조사를 하기는 어렵고(10분 이내 10문항 이내), 대표성에도 문제(학력, 소득차이 등)가 있을 수 있다.

② 대면조사face-to-face interview는 추출된 응답자를 직접 방문하여 질의응답을 통해 하는 조사로, 질문 내용이 정확하게 전달되고 다른 사람의 응답도 방지하면서 비교적 많은 질문을 할 수 있지만, 비용이 많이 들고 조사 결과를 신속하게 얻기 어렵다. 또한 대면조사에서는 대답하기 곤란한 질문에 답변을 회피하는 경우도 많이 발생한다.

③ 우편조사mail survey는 표본으로 선정된 응답자에게 설문

지를 전달하고 일정 시간 뒤에 회수하는 방법이다. 우편을 이용하므로 비용이 적게 들고 긴 질문도 할 수 있어 표본추출에 적합한 방법으로 보이지만, 조사 목적을 잘못 이해하거나 조사 대상자가 아닌 다른 사람이 대신 작성하는 등의 단점이 있고 응답율도 낮다(통계적으로 15퍼센트 내외).

④ 유치留置조사는 군인이나 재소자처럼 접근이 쉽지 않은 대상자를 방문해 설문지를 전달하고 회수하는 것으로, 대면조사와 비슷한 장단점이 있다.

이상의 네 가지 방법과 대조적으로 표본이 확률이론에 근거하지 않아 모집단의 속성을 보여주지 못하고 신뢰도도 떨어지지만, 단순한 사안이나 마케팅 기법으로 활용되는 콜인조사, 인서트조사, 인터셉트조사가 있다.

⑤ 콜인조사call-in polls는 특정 사안에 대한 찬반 조사에 사용되는 방식으로, 응답자가 추출되는 것이 아니라 자발적으로 참여하는데, 한 사람이 여러 번 참여해도 통제가 불가능하기 때문에 객관성이 떨어지고 흥미 위주의 조사에 머물게 된다.

⑥ 인서트조사insert polls는 신문이나 잡지에 설문을 실어 독자들이 답하게 하 것인데, 이 역시 모집단의 대표성이 없고 객관적인 여론 파악에는 미흡하다.

⑦ 인터셉트조사intercept polls는 시장, 공공장소 등에서 마주치는 사람을 대상으로 대답할 의사가 있는 사람만 응답하므로

대표성과 객관성, 신뢰성은 많이 떨어진다.

정성조사qualitative research

통상 표적집단면접 방식으로 진행되고, 경우에 따라 심층개인면접도 병행한다.

① 표적집단면접focus group interview은 모집단에서 연령, 성별로 7~8명의 인원을 선택, 진행자moderator의 지도 아래 한두 시간 토론하면서 특정 주제에 대한 의견을 조사하는 방법이다. 진행자는 토론이 주제에서 벗어나지 않도록 하면서 참여자에게 심리적 부담 없이 균등한 기회를 주어야 한다. 이 방식은 응답자의 내면세계를 심도 있게 파악할 수 있다는 장점이 있고, 정량조사를 위한 예비조사로도 활용된다.

② 심층개인면접depth interview은 응답자 개인을 대상으로 한두 시간 면접하는 방식으로, 집단면접과 비슷하지만 더 깊은 내면의 이야기를 들을 수 있다

⑶ 오차

여론조사의 오차error는 표본추출이나 설문 작성, 적절하지 않은 조사 방법과 과정에서 발생한다. 오차를 줄이기 위해서는 먼저 표본의 속성을 최대한 모집단과 비슷하게 설정함으로써 표본오차sampling error를 줄여야 하고, 정교한 설문작성과

면접자 교육훈련을 통해 비표본오차non-sampling error를 최소화시키는 것이 핵심요령이다.

비표본오차는 ① 설문을 잘못 구성하거나 응답자가 설문 요지를 이해하지 못해서 발생하는 측정오차measurement error, ② 속마음을 보이기 싫어하거나 면접을 거부하는 데 따른 무응답오차nonresponse error, ③ 자료 입력이나 가중치 부여 과정에서 발생하는 처리오차processing error, ④ 완벽하지 않은 표집틀에서 비롯된 포함오차coverage error 등을 들 수 있다.

설문 작성상의 오차를 줄이기 위해서는 응답자가 편하게 대답할 수 있는 질문으로 시작하고 객관성이 결여된 질문은 피해야 한다. 한 질문에 두 가지 내용이 포함되거나 지나치게 긴 질문, 편파적인 질문, 유도성 질문, 어려운 단어를 사용하거나 명료하지 않은 질문도 하지 말아야 한다. 필요에 따라서는 일반적인 질문과 구체적인 질문, 주관식과 객관식을 적절히 혼용하는 것이 정확한 생각을 읽어내는 방법이다.

일반적으로 여론조사 결과의 오차범위는 표본추출과 설문작성, 조사방법이 최선으로 진행된 것을 전제로 발표되는데, 통상 95퍼센트 신뢰수준에서 한계허용오차는 표본수 500에서 플러스-마이너스 4.4퍼센트, 1,000에서 플러스-마이너스 3.1퍼센트, 1,500에서 플러스-마이너스 2.5퍼센트, 2,000에서 플러스-마이너스 2.2퍼센트로 잡는다.

여론조사와 대중조작

여론조사는 관심 있는 사안에 대한 대중들의 의견 조사다. 정치권력은 대중의 지지를 필요로 하기 때문에, 조사로 포장된 여론조작을 통해 지지 세력을 넓히려 한다. 민주주의 사회는 전체주의나 권위주의 사회와 달라서 대중의사에 반한 체제 유지가 불가능하고, 물리적 · 폭력적 수단을 동원할 수도 없다. 따라서 여론에 기댄 대중조작은 정부정책의 수립, 시행, 수정 과정을 뒷받침하는 고도의 정치수단이 되었고, 그 과정에서 계산된 여론형성과 대중조작이 생겨난다. 그러나 민주사회에서는 의견이 다른 쪽을 아주 무시할 수도 없기 때문에 상대방의 반응도 살피는 고도의 심리적 여론형성 기법을 구사하게 된다.

⑴ 대중조작의 토양

신속하고 다양한 정보 흐름은 오히려 정상적인 여론형성을 방해한다. 여론조사가 과학적 수법이기는 하지만 가치중립적이지는 않다. 왜냐하면 여론조사에 응하는 사람들은 사안에 대한 객관적 가치판단보다는 자신의 개인적 이해관계와 인식, 습성, 잠재적 태도 등에 따라 반응하기 때문이다. 더욱이 현대사회에서 대중에게 주어지는 많은 정보는 단편적인 일과성 정

보이고, 정보의 흐름도 매우 빠르다. 다양한 미디어를 통해 쏟아지는 정보의 홍수는 사태를 이해하는 데 필요한 정보의 선별과 경중을 어렵게 만들어 대중들의 이성적 판단을 저해하고 있다.

대중조작의 또 다른 토양은 수동형 인간에서 찾을 수 있다. 정보화 시대의 '편리함'은 사람들의 사고능력을 감퇴시키고 무기력한 수동형 인간을 양산한다. 대중들이 현실에 안주하면서, 복잡한 생각이 필요한 이성적 판단이나 변화를 회피하고 감각적인 면을 추구하는 경향이 늘어나기 때문이다. 현상유지를 바라는 지배 엘리트는 이런 현상을 이용해서 비판의식을 잠재우고, 필요한 메시지를 전달하는 방편으로 여론형성과 조작에 나서게 된다.

⑵ 미디어와 대중조작

대부분의 여론조사 보도는 자연발생적인 것이 아니라 인위적으로 가공된 것이다. 1960년대 이후 여론조사의 기법과 분석기술이 발전하자, 미디어는 전문 조사기관과 손잡고 여론조사의 주체가 되었다. 이는 여론조사가 ① 의제agenda를 설정하고, ② 정치 · 사회환경을 감시하며, ③ 정보판단의 기회를 제공한다는 저널리즘 미디어의 기본 역할과 상통하기 때문이기도 하다.

① 의제설정agenda setting 기능은 여론조사 과정과 분석 결과를 근거로 기획 특집과 해설을 싣고, 경우에 따라서는 다른 내용에 대항하는 자료로 활용하면서 사회적 쟁점을 형성하는 것이다. ② 정치 · 사회환경 감시 기능은 여론조사 보도를 통해서 대립되는 의견들의 상관관계를 찾아내고 다양한 의견을 한자리에 모아 공정한 커뮤니케이션의 기준을 제공하는 것이다. 이를 통해 미디어가 정부와 국민, 여당과 야당 간의 대화, 조정, 타협의 장을 만들 수도 있다. ③ 정보판단의 기회 제공은 인간의 강한 본능적 욕구를 해소시켜 주는 역할이다. 이를 위해서는 정확하고 과학적인 조사와 분석이 전제되어야 한다. 수용자들은 이런 여론조사 보도를 통해 자신의 생각을 수정할 기회를 가질 수 있다.

그러나 특히 선거철이나 언론사 창간일 등에 실시하는 미디어 여론조사는 많은 경우 주제 선정과 모집단 선정, 표본추출, 설문 작성에서부터 분석 과정에 이르기까지 공정성과 정확성에 의문이 제기된다. 이런 의혹은 조사 주체의 편견과 주관적 의도가 주된 원인이기는 하지만, 선거관련 조사와 같은 경우, 지지층에 대한 정확한 분석의 결여, 잘못된 용어 선택, 편집 과정의 오류 등도 원인이 된다. 미디어가 분석결과를 보도할 때는 '근소한', '월등하게', '압도적', '훨씬' 등의 단어는 쓰지 말아야 하며, '오차범위 내에서 우위' 등은 명백히 잘못된 표현이

다. 관심을 끌기 위해 결과 보도에 과장된 표현의 제목을 달거나 단정적, 추정적인 어휘를 사용해서도 안 되고, 조사 과정을 투명하게 밝혀야 한다.

미디어 여론조사의 또 다른 문제는 내부 시스템에 있다. 언론사는 신뢰성 · 객관성 · 전문성을 담보한다는 명분으로 실제 조사를 외부기관에 의뢰하지만, 조사결과를 해석하고 판단하여 기사화하는 것은 언론사 자신이다. 언론사는 스스로 여론조사 기획에서부터 집필까지 관장할 전문가 확보와 수용자 정보욕구 충족 방안을 모색할 책임이 있다.

정보화 · 분권화 · 민주화된 사회에서 여론이 차지하는 의미와 영향력은 커지고 있다. 실질적 여론조사 주체인 미디어는 올바른 주제를 선별해서 정확하게 조사하고, 깊이 있는 분석과 해설을 통해 올바르게 여론을 형성할 의무가 있다. 일회성 정치 이슈가 아니라 사회변화의 방향을 측정할 자료로 활용할 수 있는 여론으로 정리해야 하고, 피상적인 흥미 본위가 아니라 진실 추구를 위한 과학적이고 분석적인 접근 노력과 전문성을 갖추어야 한다.

5. 여론과 정책

정책결정 흐름

정책이란, 정부가 국가운영상의 목표 달성을 위해 정해서 추진하는 구체적인 행동방법이나 과정을 말한다. 해럴드 라스웰은 정책을 "미래 탐색을 위한 가치와 행동의 복합체", 즉 주체인 정부가 국가를 배타적이면서도 독립적으로 운영하여 미래를 결정하는 행위들의 총체적 과정으로 보았다.

정책이 추구하는 목표는 공공의 이익이고, 국정운영 과정에서 공익은 사적 이익에 우선한다. 그러나 국민들의 입장에서는 이해관계가 복잡하게 얽힐 수밖에 없어, 어떤 정책이 자신의 이해관계나 정서에 맞지 않으면 저항하게 된다. 아무리 선거라는 절차를 밟아 국정을 위임 받은 정부라 할지라도 국민들이 여론형성이라는 수단으로 매 정책 사안마다 감시와 견제를 하기 때문에 정부는 여론의 흐름을 살피는 일을 게을리 할 수 없다.

여론이 국가 정책수립과 추진에 긍정적 요소로 기능하기 위해서는, 우선 정책 사안과 쟁점에 대해 정확히 알고 판단할 수 있는 공중이 존재해야 한다. 정부는 이들 공중에게 정확한 정보를 제공해 주어야 하는데 그 주요 수단이 미디어다. 그리고 미디어는 공중이 자유롭게 의견을 표현하고 교환하고 토론할 수 있는 공론의 장도 제공한다.

정확하고 다양한 정보의 신속한 전달, 이성적 판단을 위한 의견과 자료 제공은 매스미디어의 몫이고, 이런 역할을 제대로 수행하기 위해서는 소유와 경영의 분리, 기자들의 취재관행 개선과 투철한 직업정신이 요구된다. 왜냐하면 실제 여론 형성은 전적으로 미디어를 통해 이루어지는 것이 현실이고, 민주국가에서의 정책은 수립뿐 아니라 추진과정에서도 여론을 기반으로 삼을 수밖에 없기 때문이다.

정책결정의 주체

권위주의 정부와 산업화 단계에서 우리나라 정부 정책은 정치권력 주도로 이루어졌지만, 이제는 각종 시민단체와 이익단체, 사적 조직들이 정부 정책결정의 무시할 수 없는 주요변수다.

⑴ 정부

정책결정의 최종 기관은 정부다. 정당이나 시민단체, 사적인 조직이 추진한 정책이라도 최종 선택과 책임은 정부에 있고, 정부는 그것을 실행할 수 있는 합법적인 강제성도 갖는다. 따라서 정부는 자신의 결정이 최선의 선택임을 증명하는 동시에 추진 동력을 얻기 위해 사회조사, 청문회 등의 방법을 동원한 여론형성에 깊숙이 개입한다. 국정운영 책임을 진 정부는 다른 정책결정 주체와 달리 성공적인 정책 추진에 대한 부담을 크게 가지기 때문에, 그 정책에 반대하는 세력을 파악해서 협상하고 설득하는 등의 대응책도 동시에 강구해야 한다. 그 과정에서 정부는 통상, 공식적이고 표준화된 절차와 과정을 중시함으로써 급격한 변화에 따른 위험부담을 최소화하려 하고, 여론에 대한 대처 역시 과거의 방식을 답습하는 경향을 나타내게 된다.

⑵ 정당

정당의 활동 목표는 정권 획득이다. 정당은 목표 달성을 위해 여론을 수렴하고 그 내용을 정책에 반영한다. 그러나 국정운영을 책임진 정부와 달리, 정당은 최선의 정책보다는 정권의 획득이나 유지를 위한 유권자들의 지지를 우선적으로 고려한다. 개별 국민 입장에서는 정당 가입과 활동이 자신의 존

재감을 나타내고 사회에 참여하고 싶은 욕구를 달성하기 위한 수단이 된다. 민주국가에서는 정당활동을 통해 국민들의 의견을 수렴하고 대의기관인 의회를 구성해서 주요 정책을 다듬고 채택하는 절차를 밟는다.

이러한 속성과 기능을 갖는 정당은 정책 사안에 대한 쟁점 설정, 이해관계 파악, 갈등요소 조정 등을 통해 국민의 지지를 획득하는 과정에서 지속적인 여론조사나 토론회 등의 방법을 동원한다. 특히 선거를 앞두고는 고의적으로 사건과 쟁점을 만들거나 여론주도 경쟁에 몰입해야 하는 상황이 생겨나고 이 때문에, 비이성적인 억지 주장과 여론 조작 현상이 나타난다.

우리나라는 1987년 민주정치 체제가 완성되면서 5년 주기의 대통령선거, 4년 주기의 국회의원선거, 국회의원선거 중간에 치르는 지방자치 단체장과 지방의회의원 선거가 연속적으로 이어지고, 여기에 재선거, 보궐선거까지 더해지는 '선거공화국'이 되었다. 이 같은 정치 환경에서 득표를 의식한 정당들은 이성적 관점과 판단에 따라 여론을 형성하고 정책을 결정하기보다는, 감정으로 여론을 유도하고 갈등을 증폭시켜 지지 세력을 공고히 하는 데 몰입하게 된다.

버나드 베럴슨Bernard Berelson, 폴 라자스펠드Paul Larzarsfeld 같은 학자들은 "여론이 이성적 관점에 의해 형성되지 않는다"고 단언했다. 실제로 우리의 정치현실을 보면, 지역 연고에 따

른 절대적 정당지지도가 변한 적이 없다. 이런 현실에서는 국민들이 정책에 따라 정당을 선택하고 이성적인 바탕에서 여론을 형성한다고 말하기 어렵다. 그럼에도 불구하고, 제기되는 쟁점과 이슈에 대한 이해관계자들의 의견을 수렴하고 정책에 반영시키는 주요한 주체는 정당임이 분명하다.

⑶ 이익단체, 시민단체

각종 경제단체와 노동조합은 대표적인 이익단체고, 환경운동연합 · 경제정의실천연합 등은 영향력 있는 시민단체들이다. 시민단체를 표방한 이익집단이 공정성을 상실한 채 편향된 시각으로 자신들만의 이익을 도모하기 위한 압력단체로 활동하는 경우도 많다. 북한의 인권에는 눈을 감는 인권단체나, 조합원 복지보다 정치활동에 골몰하는 노동조합도 쉽게 눈에 띈다. 일부 산별노동조합이나 전국교직원노동조합, 전국공무원노동조합, 전국대학총학생회연합 같은 단체들은 본래의 목적에서 벗어난 정치적 활동으로 적법성 논쟁의 대상이 되기도 했다.

복잡하고 다양한 현대사회에서는 자발적으로 조직된 수많은 이익단체나 시민단체들이 정부와 직접 협상에 나서거나, 과거에 정당이 담당했던 역할을 대신하거나, 간접적인 영향력을 동원해 자신들의 주장을 관철하려 한다. 이들 단체는 과

거 전통사회의 단체처럼 단순하고 분절적인 조직이 아니라 복잡하고 상호의존적이라는 특성을 띠며, 다른 집단과의 연계를 통해 영향력을 키우거나 자신의 중요성을 부각시킨다.

이런 단체들은 공적 기구인 정부 · 정당과 사적 조직의 중간적 위치에서 여론형성 과정의 다양한 역할을 수행한다. 그 구성원들은 강한 소속감과 연대감을 가지고 공적 기구와의 사이에서 갈등을 조정하거나 통제력을 발휘하여 여론을 조정하는 역할을 맡기도 하지만, 어떤 경우에는 집단이기주의를 보이거나 사안에 따라 다른 잣대를 들이대어 정상적인 여론 흐름과 정책 수행에 걸림돌이 되기도 한다.

⑷ 사적 조직

종친회 · 동문회 · 향우회 등의 사적 조직도 사회 저변의 여론 흐름을 주도하면서 사회제도와 법규상 문제점을 지적하거나 공공 의제를 설정한다. 이들 집단의 구성원들은 자발적이며, 개인 간의 유대관계가 끈끈하고 상호관계가 밀접하다는 특징이 있다. 그래서 자신들의 조직논리에는 충실하지만 다른 사회조직이나 규범에 대해서는 편견이나 적대감을 나타내기도 하고, 여론형성 과정에서 특정한 목적을 위해 근거 없는 소문이나 거짓 정보에 쉽게 휘말리기도 한다.

왜곡된 여론형성과 정책

다양한 정치적 동기에서 비롯되는 여론 왜곡과 허위정보 유포는 주요한 정부정책에 결정적 걸림돌이 되기도 한다. 2008년 4월의 미국산 쇠고기 수입협상으로 촉발된 촛불집회와 2010년 3월 발생한 천안함 폭침사건의 전개 과정은 좋은 사례다.

⑴ 광우병 쇠고기 파동

2008년 4월 이명박 대통령이 국제무대에서의 첫 외교행사로 미국을 방문했다. 한미 정상회담을 하루 앞둔 4월 18일, 정부는 "30개월 이상 쇠고기 수입 허용, 미국에서 광우병 발병되어도 수입 허용" 등의 내용이 포함된 한미 쇠고기 2차협상 타결을 발표했다. 열흘 뒤, MBC 〈PD수첩〉은 "긴급취재, 미국산 쇠고기 과연 광우병에서 안전한가"라는 프로그램을 통해 미국산 쇠고기의 안전성에 심각한 의문을 제기했고, 그 직후인 5월 2일 쇠고기 수입반대 촛불집회가 시작되었다. 100일 이상 계속된 시위는 '대운하' 반대, '공기업 민영화' 반대 등 국정 전반에 대한 비판과 정권퇴진 운동으로까지 확대되었고, 이후 이명박 정권 5년 내내 국정 운영의 발목을 잡았다.

이 촛불시위는 국민 건강을 염려한 많은 학생들과 주부들의 자발적 참여로 시작되었는데, 그 저변에는 '대미 굴종'으로

비친 이명박 정부의 저자세 협상에 대한 국민적 실망도 자리했다. 여기에다 이명박 정부가 압도적인 대선승리에서 비롯된 지나친 자신감으로 민감한 사안을 미숙하게 처리함으로써 빌미를 제공했다.

이명박 정부는 출범 초기부터 '고소영(고려대, 소망교회, 영남) 강부자(강남부자)'로 비아냥을 받은 인사 실패로 실망감을 안겨준 데다가, 한미 정상회담을 앞두고 '성과물'인양 설익은 협상 타결을 발표하는 우를 범했고, 여기에 정권에 비판적이던 MBC 〈PD수첩〉이 자극적 영상과 인터뷰를 곁들여 사실관계가 일부 왜곡된 프로그램을 방영한 것이 비판여론의 촉매제로 작동하면서 '광우병 루머'의 생성과 확산의 토대를 만들었다.

〈PD수첩〉은 광우병 공포를 극적으로 포장, 국민 건강이라는 민감한 이슈로 시민들의 불안감을 조성하는 여론형성에 성공했고, 뒤따라 다른 미디어들도 정부의 부실한 협상력을 지적하면서 야권 정치세력이 정부를 공격할 수 있는 토대를 제공했다. 논란이 확산되면서 광우병 진실게임은 사회 각층의 반미라는 이데올로기적 분화와 이념 대립, 반정부 시위로 변질되고 결국은 모호한 결론과 책임지는 사람 없는 사회갈등만 상처로 남았다. 100일 간의 촛불시위는 잘못 선택한 정책과 그 발표 시기, 초기 단계 여론형성에 대한 모니터링과 대응 실패가 국민들의 불신과 불만을 키웠고, 이를 치유하는 데 엄청

난 대가를 지불한 사례로 기록될 것이다.

⑵ 천안함 폭침 사건

2010년 3월 26일 백령도 근해에서 우리 해군의 초계함인 '천안암'이 침몰, 해군장병 40명이 사망하고 6명이 실종되었다. 사건 직후 구성된 민관합동조사단에는 호주, 미국, 스웨덴, 영국의 전문가 24명이 참여했다. 50일 간의 조사를 거쳐 발표된 천안함 침몰 원인은 "북한에서 제조한 감응어뢰의 강력한 수중폭발에 의한 선체 절단"이었고, 이에 따라 UN 안보리는 북한을 규탄하는 '의장성명'을 채택했다. 북한은 조사 결과에 대해 '특대형 모략극'이라며 침몰 이유는 '좌초'라고 주장했다.

사건 직후, 북한의 안보위협을 실감한 국민들은 사안의 중대성을 감안, 정서적 반응과 함께 의견형성에 혼란을 보였지만, 군 관련 특수성에 기인한 정보 부족과 실종자 수색의 답보상태로 인해 군과 정부에 대한 불만을 표출하기 시작했다. 사건 조사가 50일 동안 이어지면서 국민들의 궁금증을 시원하게 풀어주지 못한 당국의 발표 내용은 사고 원인과 북한의 연루성에 대한 확신을 갖지 못하게 만들었고, 루머의 양산과 이념적 성향에 따른 논리대결 양상으로 나타났다.

천안함 폭침 관련 여론형성에는, 정권에 대한 중간평가 성격인 그해 6월의 지방선거를 앞두고 ① 광우병 촛불시위로 잡

은 기세를 이어가려는 야권의 정치적 계산과, ② 군사력에서 북한보다 우월하다고 생각해 왔던 국민들의 실망감과 군에 대한 불신, ③ 일부 보수신문들의 보도 편향성에 대한 불만, ④ 인터넷을 통한 정치적 표현 기회 확대, 그리고 ⑤ 일상화된 이념 갈등이 합쳐져 복합적인 기폭제로 작용한 것으로 풀이된다.

그 과정에서 미디어는 시민단체와 네티즌들에게는 루머의 토대를, 정치권에는 정치적 발언의 근거와 소재를 제공하는 역할을 했고, 반대로 정치권과 시민단체는 미디어에 기사거리를 제공하는 상호작용을 활발히 전개했다. 거기에 더해, 새롭게 등장한 디지털미디어와 블로그, SNS 등은 매우 빠른 속도로 논란을 증폭시키는 통로가 되었다.

위기관리와 국가정책 홍보

2003년 취임한 노무현 대통령은 2005년 2월 국무회의를 주재하는 자리에서 "홍보가 정책"이라고 말했다. 집권 2년을 지나 탄력을 받아야 할 자신의 주요 정책들이 제대로 추진되지 못하는 아쉬움을 토로하면서 국정 홍보의 중요성을 강조한 것이었다.

정부가 국정을 운영하는 과정에서는 소수자나 반대자에 대

한 설득뿐 아니라 예기치 못한 각종 위기도 극복해야 한다. 풍수해 등 자연재해는 물론이고 대형 사고나 해양오염 같은 인적 재난과 국지도발, 테러 등의 안보 · 치안문제, 외환위기 등의 경제문제, 노사분규나 전염병 등 사회문제는 모두가 국정운영의 걸림돌이다. 그런데 정부의 정책은 각 정책이 별개로 작동한다기보다는 이질적 성격의 정책들이 연계되어 서로 영향을 미치는 관계로 움직인다. 국가정책 홍보가 부처 단위로 추진되어서는 효과를 보지 못하는 까닭이다. 아울러 국회의 법안 처리과정에서도 중요한 법안이 그와 직접 관련이 없는 사안에 연계되어 처리되지 못하는 일이 반복되고, 이 때문에 시급한 국가정책이 발목 잡히는 현상을 흔히 볼 수 있다.

국정홍보는 정부 정책의 추진력을 얻기 위한 활동은 물론, 위기관리를 위한 대응 활동을 포함한다. 위기는 정확한 예측이 어렵고 관리체계가 정상적으로 작동되지 않으면 반복적으로 발생한다. 위기 발생 초기에 국민정서를 안정시키는 데 실패하면, 앞의 두 가지 사례에서 보듯이 사회불안감과 불안정성이 급속히 확대되면서 정파적 세력에 의한 정치 갈등, 국민분열로 이어진다. 물리적 위기관리 못지않게 정서적 위기관리 시스템이 중요한 이유다.

정서적 위기관리의 요체는 홍보를 통한 여론 조성이며, 그 핵심 수단은 미디어다. 위기관리를 선제할 여론 조성을 위해

서는 ① 국민의 시각에서 사안의 핵심을 살피고, ② 의문점을 해소할 수 있는 정확하고 합리적인 정보를, ③ 때를 놓치지 말고, ④ 다양한 미디어 경로를 통해 전달해야 한다.

21세기 디지털미디어 환경에서는 인터넷과 SNS로 확인되지 않은 정보, 정파적 의도를 가진 허위 · 과장정보가 순식간에 확산, 재생산된다. 위기의 내용이 중요할수록, 또 불확실할수록 루머는 더 빠르게 파급된다. 디지털시대의 국정홍보는 이러한 미디어 환경에 대처할 수 있을 만큼 매우 정교하고 전문적이고 즉각적인 대응 체제여야 한다.

⑴ 국정홍보 조직과 기능

1948년 정부수립과 함께 '공보처'란 이름의 중앙행정기관으로 설치된 국정홍보 조직은 1956년에 공보국, 1961년에 공보부로 이름이 바뀌고, 1968년 문화공보부로 개편되었다가 1990년 문화부와 공보처로 다시 분리되었다. 1998년 출범한 김대중 정부는 '정권교체에 따른 자신감과 상징'으로 공보처를 폐지했다가 1년 후 차관급의 '국정홍보처'로 부활시켰으나, 2008년 이명박 정부가 출범하면서 그마저 다시 폐지하고 일부 기능을 문화체육관광부로 이관했다. 지금 문체부 홍보정책관 산하 4개과에서 홍보정책, 정책여론, 분석, 홍보협력 업무를 맡고 있지만, 효율적인 국정홍보 활동은 불가능하다.

국정홍보는 국정운영의 성공적 추진을 뒷받침하기 위해 여론을 살피고 형성하는 핵심 기능이다. 그러나 독재 · 권위주의 시절 국정홍보가 정권홍보의 수단으로 인식된 탓에 50년 전통의 공보처가 공중분해 되었고, 폐지했던 정부가 필요를 느껴 부활시킨 국정홍보처도 선거에서 압승한 이명박 정부의 국정운영에 대한 지나친 자신감 때문에 또다시 해체되었다.

국정홍보 조직의 폐지를 주장한 사람들은 중앙정부의 정부정책 총괄홍보 기능은 권위주의 정권의 유산이며 정책을 추진하는 담당 기관의 홍보로 충분하다면서, 민주화가 완성된 사회에서 언론정책이나 국정홍보를 총괄하기 위한 정부조직은 필요 없다는 논리를 내세웠다. 여기에 더해 부처이기주의에 매몰된 관료조직은 중앙정부의 총괄적인 홍보조정 기능을 달가워하지 않았다. 그러나 국정홍보 조정기능이 현저하게 약화된 시기의 김대중, 노무현, 이명박 정권은 국정을 성공적으로 운영했다는 평가를 받지 못했고, 국정홍보를 제대로 하지 못한 것이 주요 원인의 하나라는 지적을 받았다.

⑵ 정책홍보, 정권홍보

성공적인 국정운영을 위해서는 여론의 지지가 필요하고, 여론형성의 중심 매개체는 미디어다. 국민의 입장에서는 미디어가 전하는 내용을 토대로 국정운영을 평가하는 것이 가장 효

율적 수단이다. 때문에, 국가정책 홍보와 미디어는 불가분의 관계이다. 미디어는 국정홍보의 동반자인 동시에 국가권력을 감시하고 견제해야 한다.

국가정책홍보(정부)와 정권홍보(청와대)는 기능과 역할이 분명히 구별된다. 정권이 바뀐다고 해서 추진 중이던 주요한 정부정책들이 중단되거나 폐기되지는 않는다. 정권홍보는 대통령의 임기와 함께하지만, 국정홍보는 정책 수립과 추진 과정에서 긴 호흡으로 여론을 읽고 설득해서 추진 동력을 얻어내야 하는 행위다. 민주국가에서 정권은 선거를 통해 국민의 평가를 받지만, 정부의 정책들은 정권교체와 관계없이 연속성을 가져야 한다.

각 부처에서 추진하는 정책과 사업은 정부라는 큰 조직의 일부분이다. 따라서 국가정책홍보는 부처 단위가 아니라 범정부 차원에서 살피고 조율하면서 일관성 있게 추진해야 한다. 여러 부처의 이해가 걸린 사안에서 다른 목소리가 나오면 정부 전체의 신뢰도가 떨어진다. 독립된 국정홍보 지휘부와 전문가 조직, 첨단 전략이 필요한 이유이다. 기업도 계열사별 홍보가 아니라 그룹 전체의 홍보를 중시한다. 제품의 질보다는 디자인, 디자인보다는 이미지가 홍보에서 더 중요한 목표이다. 대기업의 이미지 홍보, 전략광고는 그룹 차원에서 추진된다.

현대사회는 경쟁과 선택의 시대다. 정부 정책도 예외일 수

없다. 정부 정책과 사업은 국민의 선택을 받아야 추진 동력이 생겨난다. 현대사회는 다양화, 전문화, 분절화되어 있어 강제적 여론 통제수단이 없고, 의견형성과 평가가 누구에게나 개방되어 있다. 여론은 여러 미디어 경로를 통해 동시에 반복적으로 생성되며, 국민들의 관심사는 공적인 영역에서 사적인 영역으로, 전국적 사안에서 지역적 사안으로 확대된다. 게다가 지금은 정부의 의지만으로 정책과 사업이 추진되던 시대가 아니다. 반대자들과 소수의견을 설득하는 인내와 노하우도 필요하다. 이제는 국정홍보도 개별 정책에 대한 신뢰를 넘어 고객(국민) 만족도를 높여주는 차원에서, 범정부적으로 기획하고 추진해야 할 때가 되었다.