

2024년도 중앙선거여론조사심의
위원회 연구용역 결과보고서

선거여론조사 환경변화와 신뢰성 제고를 위한 제도개선 방안

2024. 11.



2024년도 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역 결과보고서

「선거여론조사 환경변화와 신뢰성 제고를 위한 제도개선 방안」

책임연구원: 변종석 (한신대학교 응용통계학과 교수)

공동연구원: 김석호 (서울대학교 사회학과 교수)

이명진 (고려대학교 사회학과 교수)

박인호 (부경대학교 응용통계학과 교수)

정우연 (서울대학교 사회학과 박사수료)

연구단체: 한국조사연구학회

본 연구보고서는 2024년 중앙선거여론조사심의위원회의 연구용역과제
로서 연구내용은 중앙선거여론조사심의위원회의 공식 견해가 아님.

목차

제 1장 연구 개요	1
1. 연구 필요성	1
2. 연구 목적	2
3. 연구 내용 및 방법	3
1) 선행연구 검토	4
2) 해외사례 검토	4
3) 등록제 내용과 효과 검토	4
4) 심의제 내용과 효과 검토	5
5) 제도 개선 방안 도출	5
제 2장 선거여론조사 심의제도 평가	7
1. 여론조사심의제도의 연혁과 내용	7
1) 여론조사심의제도 연혁	7
2) 여론조사심의제도 내용	12
2. 여론조사심의 제도 평가	28
1) 긍정적 측면	28
2) 부정적 측면	29
제 3장 조사환경 변화에 대처하는 제도 개선	35
1. 과학적 표집으로의 변화 모색 필요	35
1) 비확률적 표집에 대한 확률적 표본수 기준 병기 문제	35
2) 할당 기준 책정에 따른 응답률 저하 및 정확성 해석 오류	35
3) 확률추출 및 과학적 표집으로의 계도 필요	36
2. 조사품질 개선을 위한 여심위 제도 개선 및 연구 지원 필요	37
1) 여심위 응답률의 과대 추정 문제	37
2) 여심위 가중값 산출의 개선점	38

3) 조사품질에 대한 솔직한 진단 유도 필요	39
4) 다양한 조사설계에 관한 연구 지원	39

제 4장 선거여론조사의 현재와 미래 41

1. FGI 목적과 의의 41

2. FGI 개요 42

1) FGI 진행 방법 42

2) FGI 참여자 특성 42

3) FGI 내용 43

3. FGI 분석 결과 45

1) 선거여론조사 환경 변화와 그에 따른 문제점 45

2) 선거여론조사 환경 변화에 대한 여심위 대응의 적절성 평가 및 개선방안
48

3) 선거여론조사 응답률 제고와 품질 개선을 위한 조치 55

4) 선거여론조사 결과 공표 금지 조항 62

5) 여심위 조직의 신뢰도 및 운영 방식 64

4. FGI를 통한 개선방안 검토 66

1) 가상번호 남용 방지 규제 66

2) 가상번호 기반 표본 추출의 투명성 강화 67

3) 알뜰폰 서비스 이용자 포함 67

4) 조사 방법 도입 확대의 필요성 67

5) 공표 금지 조항에 대한 재평가 68

6) 선거여론조사 가이드북 보완 필요 68

제 5장 대안적 조사 방법 마련 방향 69

1. 웹조사 개념 69

2. 웹조사의 표집 방법 69

3. 웹조사 vs. 대면조사/전화조사 70

4. 웹조사 사례 검토 71

1) 해외사례: AmeriSpeak	71
2) 해외사례: ATP(The American Trends Panel)	74
3) 국내사례: MMS(Multi-Media Messaging Service) 기반 조사	79
4) 사례 검토를 통한 개선 방향 제안	81
제 6장 선거여론조사심의 제도 개선방안	83
1. 선거여론조사기관 등록 기준 상향	83
2. 선거여론조사 자료 품질 진단 제도와 컨설팅	86
3. 선거여론조사 종사자 직무연수 및 선거여론조사 이용자 교육	88
참고문헌	92

표 목차

<표 1> 심의위원회 연혁	9
<표 2> 선거여론조사기준 제정·개정 주요 연혁	10
<표 3> FGI 참여자 특성	42
<표 4> FGI 질문 내용	43

그림 목차

<그림 1> 선거여론조사기관 등록 업무 처리 흐름도	17
<그림 2> 선거여론조사 실시 신고 업무 처리 흐름도	19
<그림 3> 휴대전화 가상번호 제공 업무 처리 흐름도	21
<그림 4> 선거여론조사결과 등록 관리 흐름도	23
<그림 5> 이의신청 처리 업무 흐름도	25
<그림 6> 조사·조치 업무 흐름도	27
<그림 7> MMS 기반 조사 단계	79
<그림 8> MMS 기반 조사의 대표성	80

제 1장 연구 개요

1. 연구 필요성

- 등록제와 심의제 등 현 선거여론조사의 관련 제도에 대한 보완 및 개선 필요
 - 선거여론조사심의위원회(여심위)는 중앙 및 관할지역(시도) 선관위에 설치되어 선거여론조사의 객관성 및 신뢰성 확보를 위해 일정 요건을 갖춘 여론조사기관만 선거여론조사를 수행하고, 조사 결과를 공표하도록 공직선거법에 선거여론조사 기관 및 단체 등록제를 규정하고 있음
 - 중앙여심위는 공표 및 보도를 목적으로 하는 선거에 관한 여론조사의 객관성, 신뢰성을 위해 필요한 사항, 선거여론조사기준을 마련하여 공표하고 있음. 구체적으로 첫째, 선거여론조사 실시 신고에 대한 세부 기준, 둘째, 선거여론조사 결과 홈페이지 등록에 대한 세부 기준, 셋째, 선거여론조사 결과 공표, 보도에 대한 세부기준을 규정하고 있음
 - 하지만 현재 선거여론조사기관의 난립, 부실 및 영세기관의 문제, 전화여론조사의 포화, 휴대전화 가상번호를 사용한 전화조사의 증가 및 가상번호의 과다 사용 등으로 신뢰성 낮은 결과 생산, 공표 및 보도로 인해 선거여론조사는 필요성에 비해 부정적인 인식이 점차 증가하고 있음
- 선거여론제도 환경, 상황의 변화, 현 제도의 문제점과 제한점 극복을 위한 제도 개선 및 보완 필요
 - 선거여론조사기관은 선거여론조사기준 등 관련 규정에 따른 등록제의 시행으로 관리가 가능하지만 부실 및 영세 기관의 문제는 여전히 존재하고 있음. 부실 및 영세 기관의 존재는 선거여론조사의 품질 하락을 야기하여 선거여론조사 결과에 대한 신뢰성 저하의 원인이 되고 있음

- 특히, 선거여론조사 심의에 따른 기관 등록 취소, 일정기간 신청 불가, 과태료 부과 등 선거여론조사 규정 위반 및 심의 조치에 따른 법적 제재에 대한 효과 등의 실효성에 대한 논의 필요
- 중앙여심위는 선거여론조사의 객관성 및 신뢰성 제고를 위해 표본크기, 응답률에 대한 기준을 제시하고 있으며, 피조사자의 대표성 확보 및 권리보호를 위해 휴대전화 가상번호를 활용하도록 규정하고 있지만, 현재 가상번호는 목표 표본크기의 30배수까지 제공함으로써 낮은 응답률의 원인이 되고 있으므로 대표성 확보 및 조사의 신뢰성 제고를 위해 제공 규모를 축소하여 원표본을 활용한 자료수집에 집중하도록 할 필요가 있음. 추가하여 현재 기준의 표본크기, 응답률 기준이 적절한지 선거여론조사기관 전문가들과의 논의가 필요
- 마지막으로, 최근 휴대전화 가상번호를 이용한 전화조사의 포화로 인해 대안적 자료수집 방법으로 논의되는 웹조사(인터넷 패널 대상 조사 포함)가 선거여론조사 환경 변화에 미치는 영향과 이러한 환경 변화에 대응하는 심의제도 규제의 실효성을 재검토해야 함
- 선거여론조사에 대한 공적 규제 권한을 가진 여심위는 변화하는 조사 환경에 적절히 대응하여 기관의 신뢰도와 객관성을 유지할 필요가 있음. 이를 위해 역할과 권한의 범위와 내용을 재정립하고, 제도 운영 방식을 보완하여 개선방안을 마련해야 함

2. 연구 목적

- 이 연구는 선거여론조사 환경변화에 따른 신뢰성 제고를 위한 제도 개선 방안을 마련하기 위해 다음과 같은 목적으로 연구를 수행하고자 함
- 선거여론조사 환경 진단과 개선방안 마련

- 제22대 국선 선거여론조사 현황 분석 등을 통한 선거여론조사 환경 진단
 - 휴대전화 가상번호 등 모집단 포함률 저하 실태 및 대책
 - 여론조사기관 전문가를 대상으로 한 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview)를 통한 조사참여 인식, 기피원인, 참여조건 등 분석 및 응답률 제고를 위한 정책방안 도출
 - 조사업계·학계 등 전문가 대상 조사환경 진단 및 개선방안 도출
 - 선거여론조사 환경 개선·신뢰성 확보를 위한 조사방법 개선 방안 도출
- 선거여론조사 심의제도 운영 성과와 과제 및 규제 실효성 평가
 - 선거여론조사 심의제도의 구성과 운용에 대한 성과
 - 선거여론조사 실시 신고제, 조사기관 등록제, 휴대전화 가상번호 제공, 조사결과 등록제, 조사결과 공표·보도 제한 등에 대한 구성과 운용에 대한 성과 평가
 - 선거여론조사의 객관성·신뢰성 확보를 위한 제도개선 방안 모색
 - 조사환경 변화에 대응하는 웹조사 등 조사 방법 다변화 관련 국내외 사례 분석 및 선거여론조사 적용 가능성과 이에 대한 제도적 개선방안
 - 조사환경 변화에 따른 현 심의제도의 규제 실효성 평가
 - 선거여론조사 규제환경 변화에 따른 선거여론조사심의위원회의 역할 및 제도 운영 방향을 근본적 수준에서 고민하고 설정

3. 연구 내용 및 방법

- 선거여론조사 환경변화에 따른 신뢰성 제고를 위한 제도 개선 방안 연구를 위해 다음과 같은 연구 내용으로 연구를 수행

1) 선행연구 검토

- (1) 선거여론조사 등록제 및 심의제 등 관련 문헌
- (2) 선거여론조사의 대안적 자료수집 방법에 대한 국내사례 수집 및 문헌

2) 해외사례 검토

- (1) 여론조사기관 등록제도 및 심의제도에 대한 해외 문헌 연구
- (2) 선거여론조사의 대안적 자료수집방법 관련 해외사례 수집 및 문헌
- (3) 해외사례 검토를 통해 연구할 주요 내용
 - ① 주요 국가별, 선거여론조사의 규제 항목과 규제 방식의 내용을 살펴보고, 국내 선거 여론조사의 질적 향상을 위한 시사점 탐색 및 검토
 - ② 둘째, ARS 조사 같은 다른 방식의 조사 방식, 사전투표의 증가로 인한 출구 조사의 문제 같은 새로운 조사환경의 변화에 대해 해외에서는 어떻게 대응하는가에 대해 검토

3) 등록제 내용과 효과 검토

- (1) 제22대 국선 관련 선거여론조사를 수행한 선거여론조사 기관 등록 현황 분석
- (2) 포커스 그룹 인터뷰를 통한 등록제의 영향 논의
 - ① 연구 수행 시 선거여론조사기준 등 관련 제도 전반에 대한 전문가 의견수렴 과정으로 여론조사 기관에 소속된 전문가를 대상으로 좌담회를 진행하여 중간 연구결과에 대한 다양한 의견을 수렴하여 최종 방안을 마련하고자 했음

4) 심의제 내용과 효과 검토

- (1) 제22대 국선 관련 여심위 활동 분석, 심의 활동 및 내용 등 현황 분석
- (2) 선거여론조사 실시 신고제, 조사기관 등록제, 휴대전화 가상번호 제공, 조사결과 등록제, 조사결과 공표·보도 제한 등 심의제도 구성 및 운용과 관련된 현황 분석 및 성과 평가
- (3) 여론조사기관 전문가를 대상으로 한 포커스 그룹 인터뷰를 통한 심의제 내용 및 효과, 개선방안 요구 분석

5) 제도 개선 방안 도출

- (1) 선거여론조사 심의제도의 구성과 운용에 대한 성과 분석
- (2) 조사환경 변화에 대응하는 웹조사 등 조사 방법 다변화 관련 국내외 사례 분석
- (3) 조사환경 변화에 따른 현 심의제도의 규제 실효성 평가
- (4) 선거여론조사 환경 변화에 대처하는 심의제도 보완, 여심위의 역할 및 방향 설정 및 제도 개선 방안 제안

제 2장 선거여론조사 심의제도 평가

1. 여론조사심의제도의 연혁과 내용

1) 여론조사심의제도 연혁

- 여론이란 “국민에게 공통적으로 중요한 문제에 관하여 표명하는 의견의 집합체”로써, 여론조사는 이러한 여론을 정확히 파악하고 드러내는 것을 목적으로 함(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 10)
- 여론조사를 통한 여론의 정확한 파악은 정치인이나 정당이 국민의 의사에 맞는 정책을 펼치도록 만들 수 있지만, 잘못된 여론조사 결과의 공표·보도는 선거의 공정성과 유권자의 의사 형성에 부정적인 영향을 끼칠 수도 있음(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 10)
- 특히, 정당정치가 발전되지 못한 한국 사회의 정치 상황에 따라 여론조사 결과는 후보자 선정 등 정치과정에서 큰 영향을 미치게 됨. 그러나 의도적이지 않지만 정확하지 않은 여론조사 결과를 산출하는 경우나 여러 가지 방식으로 의도적으로 여론조사 결과를 왜곡하려는 시도가 빈번하게 이루어짐
- 이에 선거여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보하려는 목적으로 2014년 2월 「공직선거법」의 개정과 함께 중앙선거관리위원회 및 시·도선거관리위원회 산하에 선거여론조사공정심의위원회가 설립됨
- 이와 함께, “공직선거법 제108조제4항에 따른 이의신청에 대한 심의 및 같은 조 제7항에 따른 등록 처리”, 그리고 “선거에 관한 여론조사가 이 법 또는 선거여론조사기준을 위반하였는지 여부에 대한 심의 및 조치”, “제8조의9에 따른 선거여론조사시판 등록 등 처리”가 심의위원회의 직무로서 규정됨(제8조의8 제7항)

- 이후 지속적인 법률 개정과 「선거여론조사기준」의 제·개정 등을 통하여 선거여론조사의 객관성과 신뢰성을 담보하는 제도와 법률적 요건이 보완되고 개선되어 옴
- 대표적으로, 2015년 12월에는 심의위원회의 심의 대상 확대, 선거여론조사 결과 공표·보도 요건의 「선거여론조사기준」으로의 위임, 심의위원회의 자체 조치권 신설, 여론조사 실시 신고 상시화, 미등록 선거여론조사 결과의 공표·보도 금지 등을 내용으로 하는 법률적 요건의 변화가 이루어짐(중앙선거여론조사심위원회, 2024: 8)
- 2017년에는 심의위원회의 명칭이 선거여론조사공정심의위원회에서 선거여론조사심의위원회로 변경되었고, 여론조사기관의 난립을 방지하기 위한 목적으로 선거여론조사기관 등록제가 시행됨(공직선거법 제8조의9)
- 이에 더하여, 휴대전화 가상번호 제공에 대한 법률적 근거 마련, 여론조사 결과의 공표·보도 요건의 구체화, 심의위원회의 조사·조치 권한 부여 및 구체화와 같은 제도적·법률적 보완이 이루어짐(중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 8)
- 「선거여론조사기준」은 중앙선거여론조사심의위원회에서 “공표 또는 보도를 목적으로 하는 선거에 관한 여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하기 위하여 필요한 사항을 정하여 공표하여야” 하는 것임(공직선거법 제8조의8 제6항)
- 또한, 공직선거법 제108조 6항에서 8항에 따르면, 누구든지 공표·보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 하거나 그 결과를 등록하고 공표·보도할 내용을 정함에 있어서 「선거여론조사기준」을 준수하여야 함
- 「선거여론조사기준」은 2014년 3월 25일 제정된 이후 10차례의 추가적인 개정이 이루어짐
- 제·개정을 통하여 최소표본수 및 가중값 배율 범위와 같은 공표·

보도 요건, 여론조사 결과 등록 및 공표·보도 시 포함되어야 하는 내용의 규정, 질문지 작성 시 유의 사항 등 선거여론조사 실시 및 결과의 등록과 공표·보도 시 준수해야 하는 사항들을 마련하고 개선하여 음(중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 30-31)

- 선거여론조사심의위원회 연혁 및 「선거여론조사기준」 제정·개정 주요 연혁의 구체적인 사항은 아래의 표와 같이 정리할 수 있음

<표 3> 심의위원회 연혁

2014	2.13. 3.5 3.25. 6.4. 7.30. 10.29.	공직선거법(법률 제12393호) 개정 선거여론조사공정심의위원회 설치 선거여론조사공정심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙(중선관 규칙 제405호) 제정 선거여론조사기준(중앙심의위원회 고시 제2014-1호) 제정 제6회 전국동시지방선거 상반기 재·보궐선거 하반기 재·보궐선거
2015	4.29. 10.28. 12.24.	상반기 재·보궐선거 하반기 재·보궐선거 공직선거법(법률 제13617호) 개정 선거여론조사기준(중앙심의위원회 고시 제2015-1호) 개정 선거여론조사공정심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙(중선관 규칙 제435호) 개정
2016	4.13.	제20대 국회의원선거
2017	1.2. 2.8. 3.2. 3.9. 4.12. 5.6. 12.27.	선거여론조사기준(중앙심의위원회 고시 제2017-1호) 개정 공직선거법(법률 제14556호) 개정 선거여론조사심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙(중선관 규칙 제459호) 개정 선거여론조사기준(중앙심의위원회고시 제2017-2호) 개정 공직선거법(법률 제14571호) 개정 재·보궐선거 제19대 대통령선거 선거여론조사기준(중앙심의위원회 고시 제2017-3호) 개정
2018	6.13.	제7회 전국동시지방선거
2019	7.11. 12.12.	선거여론조사기준(중앙심의위원회 고시 제2019-1호) 개정 선거여론조사기준(중앙심의위원회 고시 제2019-2호) 개정

2020	1.15. 4.15.	선거여론조사기준(중앙심의위원회 고시 제2020-1호) 개정 제21대 국회의원선거
2021	2.4. 4.7. 11.25.	선거여론조사기준(중앙심의위원회 고시 제2021-1호) 개정 재·보궐선거 선거여론조사기준(중앙심의위원회 고시 제2021-2호) 개정
2022	3.9. 6.1. 11.30.	제20대 대통령선거 제8회 전국동시지방선거 선거여론조사심의위원회구성및운영에관한규칙(중선관규칙 제563호) 개정
2023	2.24. 4.5. 10.11. 11.2.	선거여론조사심의위원회구성및운영에관한규칙(중선관규칙 제575호) 개정 상반기 재·보궐선거 하반기 재·보궐선거 선거여론조사기준(중앙심의위원회 고시 제2023-1호) 개정
2024	4.10.	제22대 국회의원선거

출처: 중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 9

<표 4> 선거여론조사기준 제정·개정 주요 연혁

2024. 3. 25.	<ul style="list-style-type: none"> • 선거여론조사기준 제정
2015. 12. 24.	<ul style="list-style-type: none"> • 공표·보도 시 선거별 최소 표본수 제한 • 공표·보도 시 성·연령·지역별 가중값 배율 범위 준수 (0.4~2.5) • 질문지 작성 시 유의사항(법정경력 사용 등) • 여론조사 실시 전 전화번호·기관명 고지 • 가중값 산출 및 적용방법 등의 등록 및 공표 - 추가 가중값(과거 투표율, 후보자 득표율 등) 적용 전·후 구분 등록·공표
2017. 01. 02.	<ul style="list-style-type: none"> • 질문지 작성 시 유의사항 <ul style="list-style-type: none"> - 지지도(적합도·선호도 등 포함) 조사 시 지지정당이나 후보자 없음 항목 별도 구성 - 지지도 조사 시 '직업' 허용 - 의석수가 같은 경우 정당 명칭의 가나다 순 • 특정 표본추출틀을 활용한 조사 <ul style="list-style-type: none"> - 특정 정당·후보자 유·불리 표본추출틀 사용 제한 - 해당 표본추출틀의 전체 규모와 구축방법 및 피조사자 선정방법 기재

	<ul style="list-style-type: none"> • 결과등록(사실과 다르게 등록 금지) • 인용 공표·보도요건 변경(조사의뢰자, 조사기관·단체명, 조사일시)
2017. 03. 02.	<ul style="list-style-type: none"> • 기관명칭 변경(중앙선거여론조사공정심의위원회 → 중앙선거여론조사심의위원회) • 가중값 배율 범위 강화(0.5~2.0) • ‘피조사자 접촉현황’에 스마트폰 어플리케이션 이용 조사 규정 신설 • 60세 이상을 60대와 70세 이상으로 구분조사·등록·공표 • 조사와료 응답자 특성 신설 • 휴대전화 가상번호 사용에 따른 사용 사실·비율 포함 등록 및 공표 등 • 각각의 가중값 배율 준수한 다수 여론조사 결과 통합분석 시 가중값 배율 미적용 • 여론조사 질문 전 전화번호·기관명 고지
2017. 12. 27.	<ul style="list-style-type: none"> • 선거여론조사 결과 등록 시 ‘피조사자 접촉현황’에서 ‘비적격 사례수’를 ‘결번’과 ‘그 외의 비적격 사례’로 구분 등록 • 다수의 선거여론조사 분석결과 공표·보도 시 함께 공표·보도할 사항
2019. 7. 11.	<ul style="list-style-type: none"> • 접촉률 도입 및 공개 • 가중값 배율 범위 강화(0.7~1.5) • 후보자 구축·제공 데이터베이스 사용 제한 • 세종특별자치시장선거 최소표본수(800명) 조정 • 인용 공표·보도사항 제한적 완화 • 응답자 특성표 강화 등
2019. 12. 12.	<ul style="list-style-type: none"> • 지지도 관련 문항이 포함된 선거여론조사를 실시하고 해당 선거여론조사의 결과를 공표·보도하려는 때에는 지지도 관련 조사결과는 그 공표·보도여부와 관계없이 모두 등록
2020. 1. 15.	<ul style="list-style-type: none"> • 「공직선거법」 개정(2019. 12. 27.)으로 선거권 연령이 19세에서 18세로 하향됨에 따른 별지 서식 개정
2021. 2. 4.	<ul style="list-style-type: none"> • 최초 공표·보도 예정일시 전 공표·보도 금지 규정 명확화
2021. 11. 25.	<ul style="list-style-type: none"> • 응답률 제고노력 의무 신설 • 권고 무선 응답비율(60%) 신설 • 조사결과 등록내용을 선거여론조사기관이 의뢰자에게 공

	<p>표·보도 전까지 통보</p> <ul style="list-style-type: none"> • 하위표본 조사결과 최초 공표·보도 시 사례수를 함께 공표·보도
2023. 11. 2.	<ul style="list-style-type: none"> • 유선전화만을 사용한 선거여론조사결과 공표·보도 금지 • 권고 무선 응답비율 상향(70%) • 70세 이상 비율이 10% 이상인 경우 60대, 70대 이상으로 구분하여 조사 등록, 70세 이상 비율이 10% 미만인 지역은 자율적으로 구분 • 선거여론조사결과 최초 공표·보도 예정일시에 공개되는 중앙심의회 홈페이지 등록자료에 ‘전체질문지’ 추가 • 선거여론조사결과 인용 공표·보도 요건에 ‘조사방법’ 추가

출처: 중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 30-31

2) 여론조사심의제도 내용

- 선거여론조사심의위원회는 선거에 관한 여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보하려는 목적으로 설치·운영되고 있음(공직선거법 제8조의8 제1항)
- 선거여론조사심의위원회는 「공직선거법」 제8조의8 제2항에 따라 “국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1명과 학계, 법조계, 여론조사 관련 기관·단체의 전문가 등을 포함하여 중립적이고 공정한 사람 중에서 중앙선거관리위원회 또는 시·도선거관리위원회가 위촉하는 사람으로 총 9명 이내의 위원으로 각각 구성”함(공직선거법 제8조의8 제2항)
- 그리고 선거여론조사심의위원회의 주요 직무로는 “「선거여론조사기준」 제정·개정 및 공표”, “선거여론조사기관 등록 등 처리”, “선거여론조사 실시 신고 접수 및 처리”, “선거여론조사 실시 신고 내용 보완요구 이의신청 심의”, “공표 또는 보도된 선거여론조사결과의 객관성·신뢰성에 대한 정당 또는 후보자의 이의신청 심의”, “휴대전화 가상번호 제공”, “선거여론조사결과의 공표·보도 전 중앙심의위원회 홈페이지 등록 관리”, “불법 선거여론조사 예

방 및 조사·조치”가 있음(중앙선거관리위원회, 2024: 12-18).

(1) 선거여론조사기준

- 「선거여론조사기준」은 중앙선거여론조사심의위원회에서 “공표 또는 보도를 목적으로 하는 선거에 관한 여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하기 위하여 필요한 사항을 정하여 공표하여야” 하는 것으로, 선거에 관한 여론조사를 실시하거나 그 결과를 공표·보도하고자 하는 자는 이를 준수하여야 함(공직선거법 제8조의8 6항, 공직선거법 제108조 제6~8항)
- 이 기준이 적용되는 선거는 「공직선거법」 제2조에 따른 공직선거, 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감선거, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 교육감선거 및 교육의원선거로, 별도의 제정이나 개정이 없으면 이들 선거에 계속하여 적용됨(선거여론조사기준 제3조)
- 심의위원회는 「선거여론조사기준」 위반에 대하여 시정명령·경고·정정보도문의 게재명령과 같은 조치를 취할 수 있고, 이 밖에 「공직선거법」에 따라 고발 및 과태료 부과와 같은 처벌이 이루어질 수도 있음(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 17)
- 「선거여론조사기준」을 통해 규정된 구체적인 내용들로는 대표적으로 다음과 같은 것들이 있음
- 대표적으로, 「선거여론조사기준」은 선거여론조사 실시 시 일반적으로 준수해야 할 사항으로, 선거여론조사는 객관적이고 공정하게 이루어져야 한다는 점, 조사대상 전체에 대한 대표성을 확보할 수 있도록 피조사자를 선정해야 한다는 점, 특정 정당이나 후보자에게 유리하거나 불리할 수 있는 표본추출틀을 사용하여서는 아니 된다는 점, 과다 또는 과소한 표본을 조사하여서는 안되며 규정된 표본의 크기를 만족하지 못할 경우 여론조사 결과가 공표·보

도될 수 없다는 점, 피조사자의 응답의 강요나 응답의 유도, 피조사자의 의사의 왜곡 등이 이루어져서는 안된다는 점, 조사 결과를 왜곡할 수 있는 조사방법이나 분석방법을 사용해서는 안 된다는 점, 응답률을 높이기 위한 노력의 의무, 권고 무선응답비율, 유선전화만을 사용한 여론조사결과의 공표·보도 금지 등을 규정하고 있음(선거여론조사기준 제4조)

- 또한, 「선거여론조사기준」은 질문지의 작성 시 준수해야 할 사항으로, 특정 정당 또는 후보자에게 편향될 수 있는 어휘나 표현, 내용으로 질문지를 작성하거나 질문하여서는 안 된다는 점, 편향된 응답을 유도하는 질문순서나 응답항목을 구성하거나 지지하는 정당이나 후보자가 없음을 선택할 수 있어야 한다는 점, 정당의 명칭이나 후보자의 성명이 일정한 간격에 따라 순환하도록 하여야 한다는 점, 경력과 같은 후보자에 관한 사항이 특정 후보자에게 유리 또는 불리하게 질문되어서는 안 된다는 점 등을 규정하고 있음(선거여론조사기준 제6조)
- 「선거여론조사기준」은 조사대상자의 권리보호를 위해 선거여론조사기관의 명칭과 전화번호를 밝혀야 한다는 점, 조사대상자의 수치심을 유발하거나 조사대상자를 모욕하는 행위를 해서는 안된다는 점, 조사대상자의 성명이나 성명을 유추할 수 있는 내용을 공개해서는 안된다는 점 등을 규정하고 있음(선거여론조사기준 제7조)
- 이외에도, 「선거여론조사기준」은 선거여론조사 결과를 공표·보도할 때 준수하여야 하는 사항으로, 공표 또는 보도하여야 하는 내용, 공표 또는 보도된 선거여론조사의 결과를 인용하여 공표·보도할 때 반드시 함께 공표·보도하여야 하는 내용, 선거결과 예측 지지율 산출을 위해 가중값의 보정과 추가적인 분석이 이루어질 경우 공표·보도하여야 하는 내용, 다수의 선거여론 조사 분석 결과를 공표·보도할 때 포함하여야 하는 내용 등을 규정하고 있음

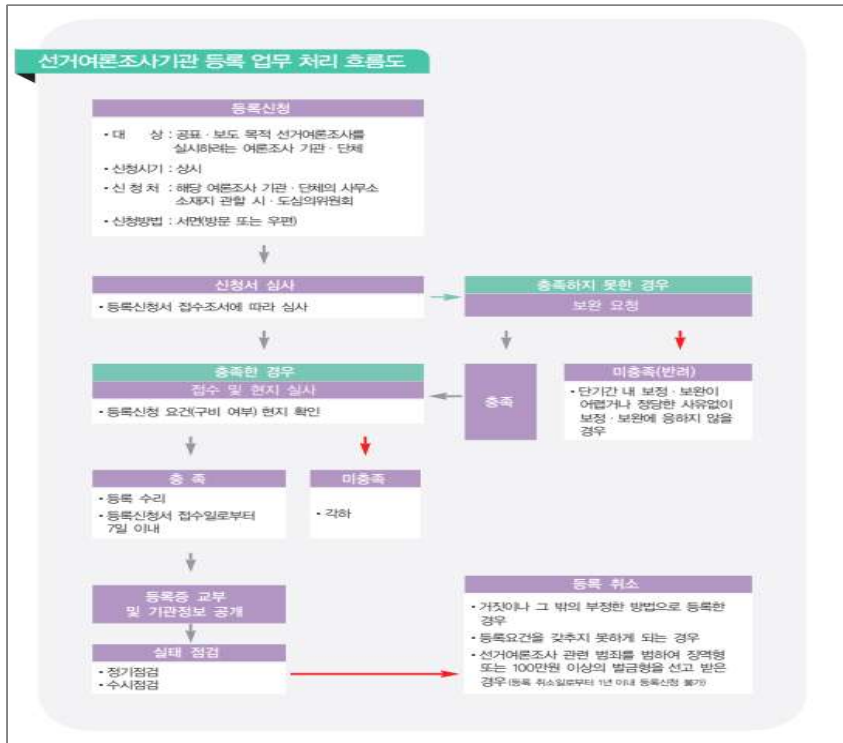
(선거여론조사기준 제18조, 제18조의2).

(2) 선거여론조사기관 등록

- 2017년 2월 「공직선거법」의 개정에 따라, “여론조사 기관·단체가 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는 조사시스템, 분석전문인력, 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 요건을 갖추어 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 그 등록을 신청하여야” 함(공직선거법 제8조의9 제1항)
- 등록되지 않은 선거여론조사기관의 경우에는 「공직선거법」 제108조 제12항 제3호에 따라 그들이 실시한 선거여론조사 결과를 해당 선거일의 투표마감 시각까지 공표·보도 할 수 없음
- 선거여론조사기관 등록 신청은 상시 이루어지며, 등록하고자 하는 기관은 “전화면접조사시스템 또는 전화자동응답조사시스템”, “분석전문인력 3명 이상을 포함한 5명 이상의 상근 직원(등록신청시 3개월 이상 계속하여 근무 필요)”, “연간 1억원 이상(설립된 지 1년 미만인 경우 5천만원 이상) 여론조사 매출액”, “조사시스템과 상근 직원을 수용할 수 있는 사무소”라는 요건을 모두 만족하여야 함(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 21-22)
- 등록된 선거여론조사기관의 정보는 중앙심의위원회 홈페이지에 공개되며, 그 내용은 기관의 명칭, 사무소 소재지 및 전화번호, 대표자 성명, 등록연월일임(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 23)
- 등록된 선거여론조사 기관이 “거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우”, “등록 요건을 갖추지 못하게 된 경우”, “선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형을 선고 받은 경우”, 관할 선거여론조사심의위원회는 해당 선거여론조사기관의 등록을 취소함(공직선거법 제8조의9 제5항)

- 심의위원회는 연 1회, 혹은 중앙 또는 관할 시·도 심의위원회가 필요하다고 인정하는 때 수시로, 선거여론조사기관의 등록요건을 조사하기 위한 실태점검을 실시하고 있으며, 등록 신청사항의 변경이 있을 때 변경등록 신청을 제때하지 않으면 100만원 이하의 과태료가 부과될 수 있음(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 24)
- 최근에는, 2023년 7월 「공직선거관리규칙」의 개정을 통해 분석 전문인력 및 상근직원의 수, 여론조사기관의 연간 매출액과 같은 등록요건을 강화하고, 등록요건을 충족하지 못한 기관의 등록을 취소하고 정비함(공직선거관리규칙 제2조의2 제3항; 중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 34)
- 구체적인 선거여론조사기관 등록 처리의 흐름도는 아래와 같음

<그림 2> 선거여론조사기관 등록 업무 처리 흐름도



출처: 중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 13

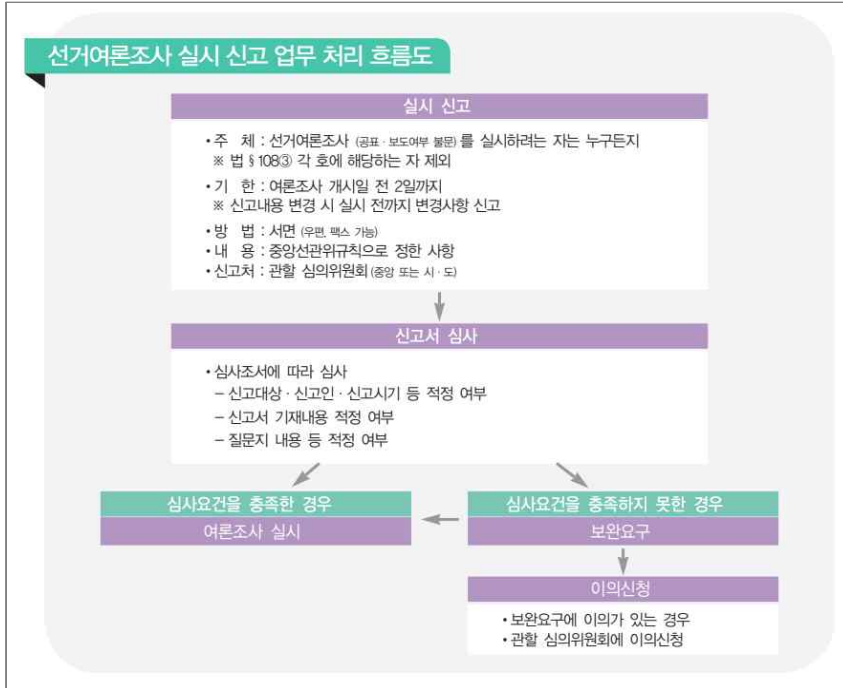
(3) 선거여론조사 실시 신고

- “누구든지 선거에 관한 여론조사를 실시하려면 여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법, 전체 설문내용 등 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사항을 여론조사 개시일 전 2일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 신고하여야” 함(공직선거법 제108조 제3항)
- 선거여론조사의 실시는 공표·보도를 목적으로 하지 않더라도 신고되어야 함(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 30)
- 이때, “정당이 그 대표자 등 당직자를 선출하기 위하여 실시하는 여론조사”, 후보자의 성명이나 정당의 명칭을 드러내지 않은 정책

· 공약 개발을 위한 여론조사, 선거의 예비후보자등록신청개시일부터 선거일까지 실시하는 여론조사를 제외한 “국회의원 및 지방의회의원이 의정활동과 관련하여 실시하는 여론조사”, “정치, 선거 등 분야에서 순수한 학술·연구 목적으로 실시하는 여론조사”, “단체 등이 의사결정을 위하여 그 구성원만을 대상으로 실시하는 여론조사”는 선거에 관한 여론조사로 보지 않음(공직선거법 제8조의8 제8항)

- 또한, “제3자로부터 여론조사를 의뢰받은 여론조사 기관·단체”, 정당, 「방송법」 제2조(용어의 정의)에 따른 방송사업자, “전국 또는 시·도를 보급지역으로 하는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 신문사업자 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 정기간행물사업자”, “「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 뉴스통신사업자”, 앞서 언급된 방송사업자, 신문사업자 및 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자가 관리·운영하는 인터넷언론사, “전년도 말 기준 직전 3개월 간의 일일 평균 이용자 수 10만명 이상인 인터넷언론사”의 경우에는 신고의무가 없음(공직선거법 제108조 제3항)
- 「공직선거관리규칙」 및 「선거여론조사기준」에 따른 구체적인 신고사항은 신고인 인적사항, 조사기관·단체 또는 선거여론조사기관 정보, 조사목적, “조사방법 등(조사지역, 조사일시, 조사방법, 표본의 크기, 피조사자 선정방법, 공표·보도 여부, 기타)”, 전체 설문내용임(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 32-33)
- 관할 심의위원회는 신고사항이 법이나 기준에 충족되지 않는 경우 보완을 요구할 수 있고, 이 경우 여론조사 실시 전까지 보완이 이루어져야 하며, 보완요구에 이의가 있을 경우 관할 심의위원회에 이의신청서를 제출하여 이의신청이 가능함(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 35)
- 구체적인 선거여론조사 실시 신고 업무 처리 흐름도는 아래와 같

<그림 3> 선거여론조사 실시 신고 업무 처리 흐름도



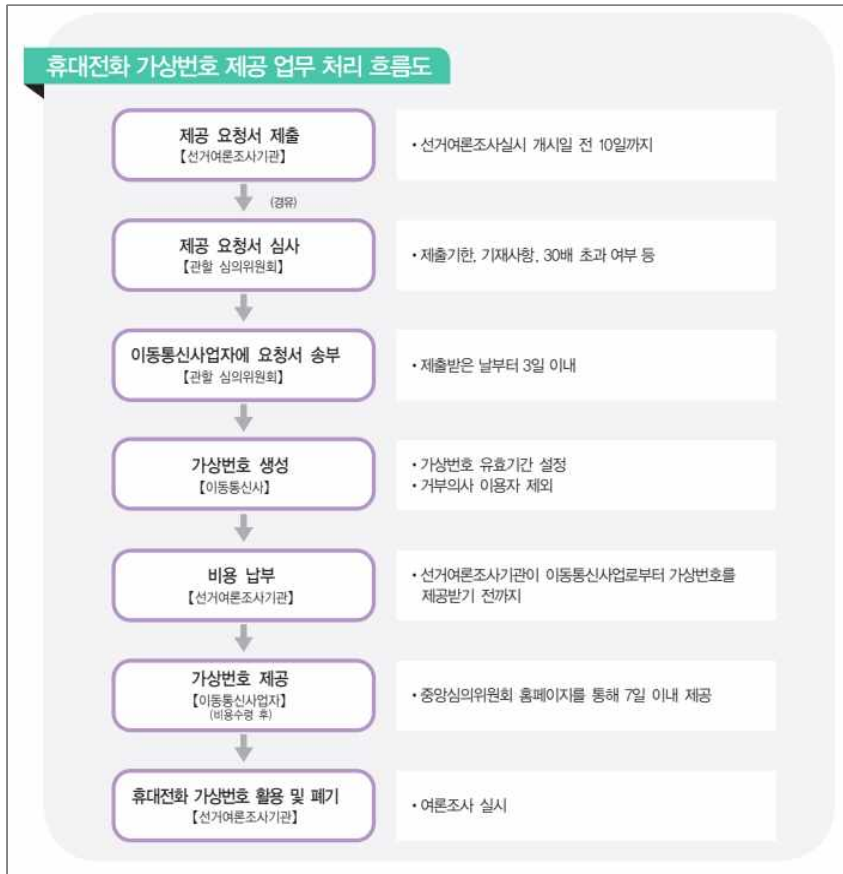
출처: 중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 14

(4) 휴대전화 가상번호 사용

- 휴대전화 가상번호는 “여론조사 응답자의 개인정보 노출 없이 지역별·성별·연령대별로 대표성을 확보하여 여론조사결과의 신뢰성을 제고하기 위하여 도입된 제도”(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 45)
- 공표나 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거여론조사를 실시하고자 하는 선거여론조사기관은 규정된 서식에 따른 요청서를 관할 심의위원회에 제출하여 휴대전화 가상번호 제공 요청을 할 수 있음(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 45)

- 휴대전화 가상번호 제공 요청은 해당 여론조사 개시일 전 10일까지 이루어져야 하고, 요청서에 기재해야 하는 사항은 “여론조사의 목적·내용 및 기간”, “여론조사 대상 지역 및 대상자 수”, “이동통신사업자별로 제공하여야 하는 성별·연령별·지역별 휴대전화 가상번호 수”, “그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사항”임(공직선거법 제108조의2 제3항, 공직선거법 제108조의2 제4항)
- “관할 심의위원회는 제출된 요청서에 기재사항이 누락되었거나 심사를 위하여 추가자료가 필요하다고 판단되는 때에는 해당 선거여론조사기관에 휴대전화 가상번호 제공 요청서의 보완 또는 자료의 제출을 요구할 수 있음(공직선거법 제108조의2 제5항; 중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 47 재인용).”
- 구체적인 휴대전화 가상번호 제공 업무 처리 흐름도는 아래와 같음

<그림 4> 휴대전화 가상번호 제공 업무 처리 흐름도



출처: 중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 16

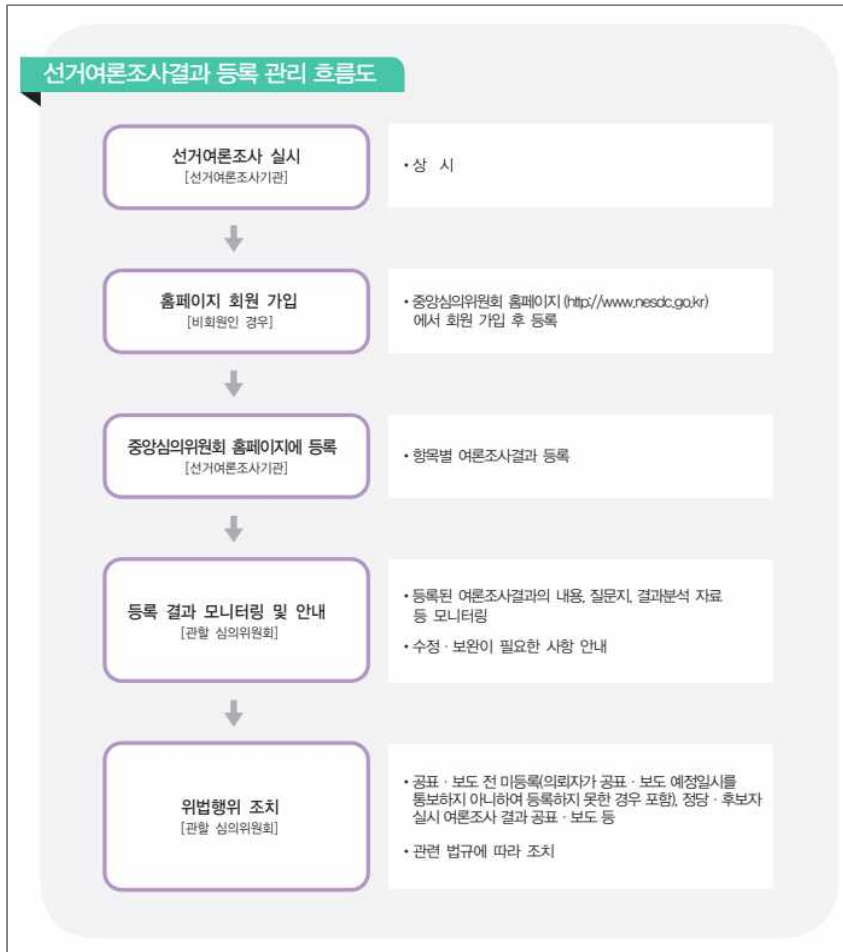
(5) 선거 여론조사 결과 홈페이지 등록

- “선거에 관한 여론조사 결과를 공표·보도하려는 때에는 그 결과의 공표·보도 전에 해당 여론조사를 실시한 선거여론조사기관이 선거여론조사기준으로 정한 사항을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록하여야” 함(공직선거법 제108조 제7항)
- “선거여론조사에 해당되거나 그 결과를 공표·보도하려는 경우로 볼 수 없는 경우”나 「공직선거법」 제8조의8 제8항에 따라 “선거여

론조사로 보지 않는 여론조사결과를 공표·보도하려는 경우”에는 등록대상이 아님(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 70)

- 등록하고자 하는 선거여론조사는 「선거여론조사기준」에 따른 최소 표본수와 가중값 배율 범위를 만족해야 하며, 선거여론조사의 명칭, 조사의뢰자, 선거여론조사기관, 조사지역, 조사일시, 조사대상, 조사방법, 표본의 크기, 피조사자 선정방법, 피조사자 접촉 현황, 접촉률, 응답률, 가중값 산출 및 적용 방법, 표본오차, 전체 질문지, 결과분석, 최초 공표·보도 예정일시가 빠짐없이 등록되어야 함(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 71-72)
- 등록된 사항 중 선거여론조사의 명칭, 조사의뢰자, 선거여론조사기관, 조사지역, 조사일시, 조사대상, 조사방법, 표본의 크기, 피조사자 선정방법, 피조사자 접촉 현황, 접촉률, 응답률, 가중값 산출 및 적용 방법, 표본오차, 전체 질문지, 최초 공표·보도 예정일시는 선거여론조사기관이 등록한 최초 공표·보도 예정일시에 공개하고, 결과분석은 “최초 공표·보도 예정일시로부터 24시간(「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 정기간행물의 경우에는 48시간을 말함) 이후에 공개함(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 80-81).”
- 구체적인 선거여론조사결과 등록 관리 흐름도는 아래와 같음.

<그림 5> 선거여론조사결과 등록 관리 흐름도



출처: 중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 17

(6) 선거여론조사 심의

- 선거여론조사 심의는 선거여론조사 신고 보완요구에 대한 이의신청과 공표·보도된 여론조사 결과에 대한 이의신청에 대해 이루어짐
- 선거여론조사 신고 보완요구에 대한 이의신청은 「공직선거법」 제108조 4항에 따라 이루어진 관할 선거여론조사심의위원회의

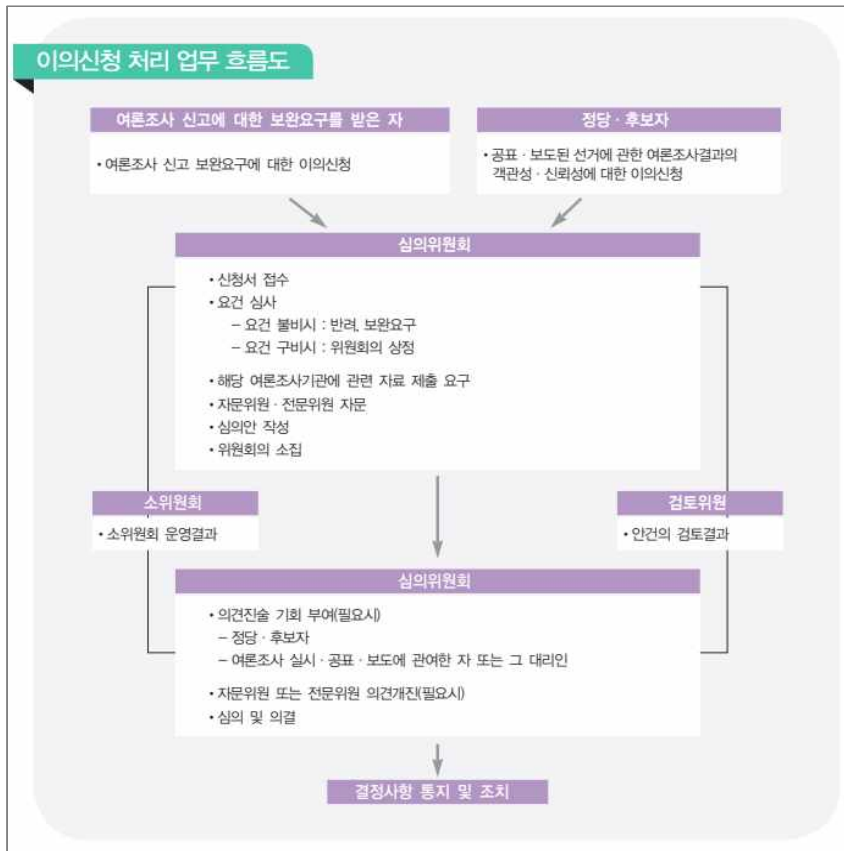
보완요구에 이의가 있는 자가 신청할 수 있음(중앙선거여론조사 심의위원회, 2023: 101)

- “공표·보도된 선거여론조사 결과의 객관성·신뢰성에 대하여 이의가 있는 정당 또는 후보자”는 공표·보도된 여론조사 결과에 대한 이의신청을 할 수 있음(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 102)
- 각 이의신청은 정해진 서식에 따라 서면으로 이루어질 수 있으며, 선거여론조사 신고 보완요구에 대한 이의신청의 경우 증빙자료 첨부이 가능하고, 공표·보도된 여론조사 결과에 대한 이의신청의 경우에는 증빙자료 첨부이 필수임(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 101-102)
- 이의신청의 신청처는, 전국 또는 2 이상 시·도의 선거구민 대상 여론조사의 경우에는 중앙심의위원회이고, 해당 시·도의 선거구민 대상 여론조사의 경우에는 각 시·도심의위원회임(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 101)
- “심의위원회가 심의·의결을 한 때에는 그 결과를 이의신청자 등에게 통지하여야” 함(선거여론조사심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙 제22조)
- 선거여론조사가 「공직선거법」 또는 「선거여론조사기준」을 위반하였다고 인정되는 경우, 선거여론조사심의위원회는 “그 위반행위를 한 자에게 시정명령·경고·정정보도문의 게재명령 등 필요한 조치를” 취하고, “그 위반행위가 선거의 공정성을 현저하게 해치는 것으로 인정되거나” 심의위원회의 조치를 불이행할 때에는 “고발 등 필요한 조치를 하여야 하고 이를 관할 선거구선거관리위원회에 통보하여야” 함(공직선거법 제8조의8 제10항)
- 이 밖에 심의위원회의 조치에 이의가 있는 당사자 또는 대리인은 “결정을 통지받은 날부터 2일 이내에 그 심의위원회에 1회에 한하여 재심청구” 가능하며, 심의위원회는 필요할 경우 당사자 등에게 의견 진술의 기회를 주거나 “여론조사를 실시한 기관·단체에

자료제출을 요구할 수 있음”(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 102)

- 심의위원회의 결정 내용과 그로 인해 해당 선거여론조사 결과를 공표·보도할 수 없다는 내용 등을 중앙심의위원회 홈페이지에 공개할 수 있음(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 103)
- 구체적인 이의신청 처리 업무 흐름도는 아래와 같음

<그림 6> 이의신청 처리 업무 흐름도



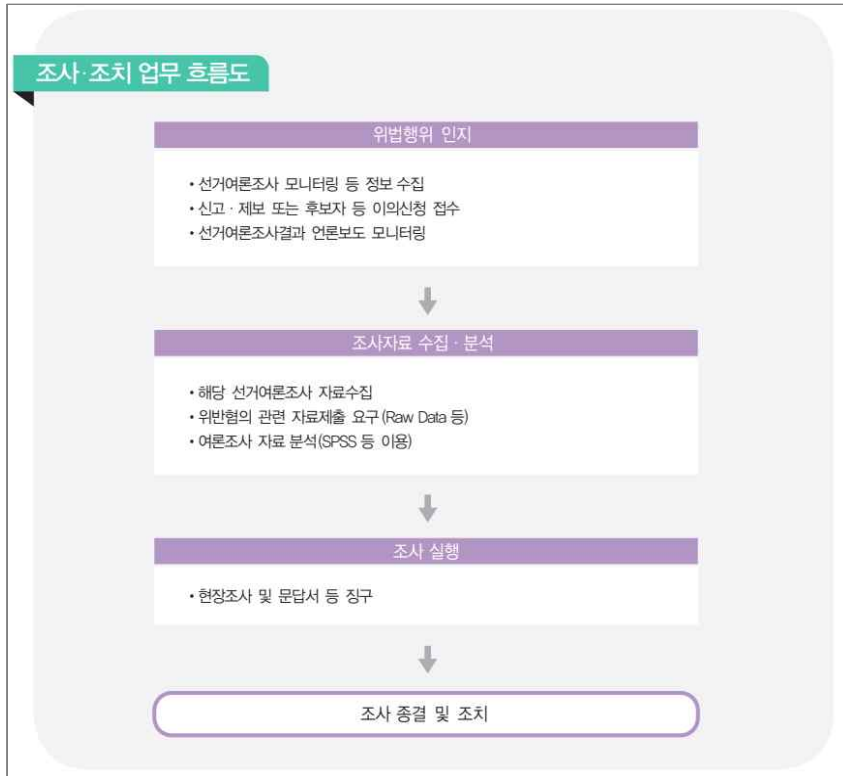
출처: 중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 15

(7) 선거여론조사 위반행위 조사·조치

- 선거여론조사심의위원회의 선거여론조사 위반행위 조사·조치는 「공직선거법」 제8조의8, 같은 법 제272조의2에 따라, 중앙 및 시·도 심의위원회의 위원 및 직원에 의해 이루어짐(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 110)
- 선거여론조사 위법행위 인지는 “선거여론조사 모니터링 등 정보 수집”, “신고·제보 또는 후보자 등 이의신청 접수”, “선거여론조사 언론보도 모니터링” 등을 통해 이루어짐(중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 18)
- 선거여론조사심의위원회의 조사권은 「공직선거법」 또는 「선거여론조사기준」 위반행위에 관하여 혐의가 있다고 인정되는 경우, “후보자(당내경선후보자 포함)·예비후보자·선거사무장·선거연락소장 또는 선거사무원이 제기한 그 위반행위의 혐의가 있다는 소명이 이유 있다고 인정되는 경우”, “현행범의 신고를 받은 경우” 발동됨(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 110)
- 선거여론조사심의위원회의 조사권한은 장소출입 및 질문·조사권, 자료제출요구권, 동행 또는 출석요구권, 증거물품 수거권, 현장조치권을 포함함(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 111-112)
- 위반행위에 대한 조치로는 “공명선거 협조요청”, “공직선거법 준수촉구”, “시정명령·정정보도문의 게재명령·경고” 등과 같은 행정조치, 고발 및 수사의뢰와 같은 조치, 과태료 부과 등이 이루어질 수 있음(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 112-113)
- 선거여론조사 자료 제출요구에 대해 거짓의 자료를 제출하거나, 정당한 사유없이 자료를 제출하지 않거나, 심의위원회 위원·직원의 정당한 장소출입을 방해하거나, 동행요구에 응하지 않거나, 심의위원회의 출석요구에 정당한 사유없이 응하지 않는 경우에는 「공직선거법」에 따라 처벌이 이루어질 수 있음(중앙선거여론조사심의위원회, 2023: 114)

○ 구체적인 조사·조치 업무 흐름도는 아래와 같음

<그림 7> 조사·조치 업무 흐름도



출처: 중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 18

2. 여론조사심의 제도 평가

1) 긍정적 측면

- 선거여론조사는 민주주의에 긍정적 영향을 미치는 유용한 도구이지만 동시에 불공정하거나 부정확하게 실행될 가능성이 있고, 그러할 경우 국민들의 선택이나 정치 문화에 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문에, 여론조사의 객관성과 정확성을 확보하고 그 가치를 보호하기 위한 노력은 반드시 필요함(이노홍, 2019: 221-222)
- 여론조사심의 제도의 가장 긍정적 영향은 선거여론조사가 갖추어야 할 최소 기준을 제시함으로써 과학적인 선거여론조사를 평가하는 중요한 근거를 마련하였다는 점임
- 지나친 규제라는 여론조사업계와 비판에도 불구하고 도입된 제도를 통해, 선거여론조사심의위원회는 선거여론조사 결과의 품질을 높이기 위한 각종 활동을 함
- 예를 들어, 선거여론조사심의위원회는 「선거여론조사기준」을 제시하고 선거여론조사기관들이 이를 준수하도록 하며, 조사 내용 및 방법에 관한 정보 공개를 투명하게 이루어지도록 만들면서, 대한민국의 선거여론조사의 품질 유지에 기여함(중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 118)
- 2017년부터 실시된 선거여론조사기관 등록제는 기존의 선거여론조사기관의 난립문제를 해소하는 데 기여하였고, 이후 「공직선거관리규칙」의 개정 등을 통해 지속적으로 여론조사기관 등록요건 강화와 여론조사기관에 대한 정비를 수행하여, 선거여론조사기관의 전문성 강화와 여론조사 결과에 대한 신뢰성과 객관성 제고의 토대를 마련함(중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 34)
- 이 밖에도 여론조사 사전신고, 조사결과등록, 조사결과 공표와 보도와 관련된 각종 제도가 도입됨에 따라, 수준 이하의 여론조사기

관이 도태되거나, 적어도 선거여론조사의 품질에 대한 객관적인 검증 가능성이 열리게 됨

- 특히 2019년 10월에 도입되어 공표하게 된 접촉률 지표 같은 정보는 이러한 가능성을 더욱 높이는 기반을 제공함
- 관련 업계 종사자의 의식도 높아짐. 각종 제도를 따라야 하는 여론조사 업계 종사자의 입장에서는 업무가 증가하였다는 문제가 존재함. 그러나 제도가 정착됨에 따라 여론조사 업계 종사자들 사이에 이 제도에 대한 수용도가 높아짐
- 그 결과, 특정 후보의 홍보 목적의 여론조사들이나 부실 여론조사들이 자취를 감추고, 선거 여론조사 빈도의 증가에도 불구하고 불공정·부실 여론조사로 제재를 받은 경우가 감소하는 모습을 보임(중앙선거여론조사심의위원회, 2022: 113-114)
- 물론 여전히 선거여론조사심의위원회의 대부분 제도가 규제 장치로 기능을 함. 예를 들면, 공표나 보도를 목적으로 하는 선거여론조사에 제공하는 휴대전화 가상번호 제공 같은 조사 품질 향상 지원 제도는 긍정적인 역할을 하였지만 그 영향력이 줄어들고 있음.

2) 부정적 측면

- 여론조사에 대한 심의와 규제는 국민의 알권리, 여론조사 관련자들의 표현의 자유, 언론·출판의 자유, 그리고 평등권 등과 충돌할 수 있다는 것을 규제 과정에서 인식할 필요가 있음(이노홍, 2019)
- 그동안 여론조사에 대한 규제가 국민과 언론의 권리와 규제의 필요성 사이에서 적절한 균형을 이루고 있다고 인정되어 왔지만, 지속된 제도와 규칙의 개정으로 규제가 확대되거나 엄격해졌고 여론조사를 둘러싼 환경이 변화했음을 고려할 때, 여론조사 기관 등록, 사전신고제도, 결과공표 금지 기간 등이 과도하다고 판단할 수도 있음(이노홍, 2019)

- 한편으로는 선거여론조사에 대한 모호한 규정으로 인한 문제들이 지적됨
- 어떤 여론조사를 선거여론조사로 보아야 하는지 명확한 규정이 없어, 선거와 무관한 여론조사임에도 분석을 위해 정당지지도 등을 묻는 경우 선거여론조사로 간주되거나, 오히려 반대로 정치적으로는 민감한 주제를 다루면서 형식적으로는 정당지지도 등을 묻지 않아 선거여론조사에 관한 의무와 규제를 회피하는 경우가 등장하여 문제가 되기도 함(중앙선거여론조사심의위원회, 2022: 121-122)
- 또한, 법률적으로는 선거여론조사의 범위를 확대하고 규제의 대상을 넓히는 개정이 이루어지면서도, 많은 선거여론조사제도들이 공표나 보도를 목적으로 하는 선거에 관한 여론조사를 중심으로 제도화되어 있어, 제도와 규정 간 충돌이 우려되기도 함(이진수·나종민·박건우·송현호, 2022: 20)
- 이러한 이유로 선거여론조사심의위원회 등의 자의적인 판단으로 제도가 운영될 우려가 제기되기도 함(이진수 외, 2022: 36)
- 구체적인 제도 운영의 측면에서는, 우선, 조사기관등록제의 도입으로 인해 선거여론조사기관의 난립 문제는 일정 부분 해소되었다고 평가할 수 있으나, 부실·영세기관 문제가 여전함
- 자동응답조사(ARS)의 확대와 여론조사 과정의 간소화로 조사회사의 급증과 조사 비용의 감소가 이루어졌고, 그 결과 여론조사 시장의 진입장벽도 낮아짐(중앙선거여론조사심의위원회, 2022: 116)
- 사회조사분석사 자격증 보유, 조사기관의 매출액, 조사기관이 보유한 조사시설 등의 조건들이 선거여론조사 전문성을 담보하지 않음
- 또한, 외견상으로는 선거여론조사기관이고 실질적으로는 영업 활동만 수행하는 경우가 다수 존재함

- 이러한 환경에서 품질에 대한 고민 없이 표본수, 가중값 배율 등과 같은 선거여론조사심의위원회의 최소한의 형식요건만을 만족한 여론조사가 양산되는 현상이 발생함(중앙선거여론조사심의위원회, 2022: 116)
- 부실·영세기관의 존재는 조사 품질의 하락과 선거여론조사 결과에 대한 신뢰성 저하와 이로 인한 사회적 갈등을 야기함
- 그러나 선거여론조사심의위원회의 규제는 형식요건 치중되고, 선거여론조사심의위원회 등록과 보도·공표 기준들을 만족했다는 사실이 실제 품질과 상관없이 여론조사를 공식적으로 인증해주는 것과 같은 분위기가 만들어지면서 문제가 됨(중앙선거여론조사심의위원회, 2022: 116)
- 그렇기에, 형식이나 분석 방법에 초점을 맞춘 기존의 요건을 넘어서, 여론조사의 실질적인 품질 향상을 위한 기준 마련과 중장기적인 방안에 대한 고민이 요구됨(중앙선거여론조사심의위원회, 2022: 116; 이명진·김선혁·최지영, 2022: 41)
- 동시에 선거여론조사와 관련한 법적체계의 실효성에 대한 논란도 지속됨
- 법적제재는 「선거여론조사기준」의 위반에서부터 선거여론조사기관 등록, 선거여론조사실시 신고, 가상번호 생성 및 제공, 선거여론조사 결과 등록 및 공표·보도의 경우까지에 대하여 법적으로 규정된 사항을 위반할 경우 이루어질 수 있으며, 선거여론조사심의위원회의 시정명령·경고·정정보도문 게재 등의 조치에서부터 선거여론조사기관 등록 취소, 과태료, 징역과 벌금 부과까지 이루어질 수 있음
- 이에 더해, 선거여론조사심의위원회는 꾸준한 실태점검을 수행하며, 법적으로 부여된 조사권을 바탕으로 행정조치, 고발 등 조치, 과태료 부과와 같은 조치를 수행할 수도 있음
- 하지만, 실제로 반복적 위반 사항에 대한 법적제재에도 불구하고

불법 행위를 지속하는 경우가 많음

- 법적 제재의 내용에 관해서는, 행정형벌과 과태료와 같은 행정질서벌의 중복 가능성의 문제가 내재된 가운데, 무엇이 여론조사의 객관성·신뢰성을 심각하게 훼손하는 것인지 일률적으로 판단하는 것은 어려우며, 법률을 통해 처벌 내용을 예측할 수 있게 할 필요가 있도록 제재 내용을 개선할 필요가 있음이 지적됨(이진수 외, 2022: 88-89)
- 그리고 제재의 실효성에 관해서는, 제재의 수위가 선거여론조사에 관한 의무를 위반하여 얻는 이익보다 낮아 그 기능을 제대로 발휘하지 못하지는 않는지, 또한 과태료와 형벌 간의 관계가 역전되어 형벌의 실효성을 확보하지 못하지는 않는지 되돌아볼 필요가 있음(이진수 외, 2022: 90)
- 가상번호 활용을 둘러싼 조사 환경의 변화도 여론조사 심의제도에 도전을 가져옴
- 무선전화를 중심으로 변화하는 조사환경에 대응하여 마련된 휴대전화 가상번호 제도는 표본의 대표성 제고에 크게 기여하며, 필수적인 조사자원으로 자리잡음(중앙선거여론조사심의위원회, 2022: 88)
- 하지만 가상번호의 활용이 자리잡으면서 국민 피로도의 증가, 휴대전화 가상번호 제공 거부, 저조한 응답률 등이 문제점으로 제기됨(중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 93, 119)
- 그럼에도 선거 캠페인 준비나 선거 전략 마련을 위해 유권자 표심을 알고자 하는 후보자들이나 정책 관련 여론조사를 필요로 하는 중앙정부나 지방자치단체와 같이 잠재적인 가상번호의 수요자들은 늘어나고 있음(중앙선거여론조사심의위원회, 2022: 120)
- 이제는 사람들의 피로감을 완화하면서도 일종의 공유자원으로써의 조사 협력자가 고갈될 가능성을 관리하기 위한 고민이 요구됨(김지범·장덕현·김솔이, 2023: 45)

- 이에 따라, 언론계와 정치권을 중심으로 현행 제도의 개선에 관한 논란이 제기됨
- 하지만 선거여론조사심의위원회의 적극적인 대처에도 불구하고 그것은 사후적인 노력일 수밖에 없고, 동시에 문제를 예상하여 선제적으로 대응하는 것에도 한계가 있음(중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 119)
- 또한, 제도와 규정의 개선을 위한 시도들이 과학적인 시도라기보다는 국내 조사환경의 변화를 쫓은 “고육지책의 결과”라는 지적도 있음(구본상·이재묵·이나경·이병재·김현, 2023: 2-3)
- 추가적으로, 위와 같은 제도들이 효과적으로 작동하기 위해서는 내실 있는 사후 점검 및 모니터링의 과정들이 요구되는데, 이를 위한 선거여론조사심의위원회의 인력 및 예산의 확대가 필요함(이명진 외, 2022: 29-30)
- 선거여론조사심의위원회 주도의 표준 기준안 제정이 여론조사의 객관성 및 신뢰성의 향상과 평가 기준 마련에 기여하였지만, 동시에 조사 과정에 대한 구체적인 규제는 여론조사의 품질을 저해하는 모든 요인을 정확히 통제할 수 없고, 오히려 여론조사 품질 향상을 위한 조사기관의 자발적인 노력과 연구를 억제할 수 있다는 한계도 있음(중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 133-134)

제 3장 조사환경 변화에 대처하는 제도 개선

1. 과학적 표집으로의 변화 모색 필요

1) 비확률적 표집에 대한 확률적 표본수 기준 병기 문제

- 확률적 표집은 대표성과 신뢰성을 확보할 수 있는 과학적인 방법으로 모집단의 모든 구성원이 표본으로 선택될 확률이 사전에 알려져 있음
- 할당추출은 사전에 결정된 할당량에 따라 표본을 선택하기 때문에, 표본으로 선택될 확률이 모든 구성원에 대해 동일하지 않고, 할당을 채워가는 과정에서 연락이 어렵거나 참여를 꺼리는 사람이 확률표본에 비해 과소 대표될 가능성이 높음. 따라서 할당추출은 확률적 표본추출의 정의에 부합하지 않아 대표적 비확률적 표집으로 분류됨(예: United Nations Statistics Division, 2015)
- 할당추출은 이미 미국의 1948년 미국 대통령 선거 등에서 대표성의 문제가 지적되었고, 여론조사의 정확성을 저하할 수 있는 부작용으로 인해 신중하게 적용할 필요가 있음
- 할당추출은 비확률추출에 해당하지만, 현 여심위 준수사항은 확률추출에 근거한 기준을 제시하고 있음. 예로, 대선 또는 전국 단위 조사는 1,000명의 표본(응답)수의 충족조건을 적시함(가이드북, 2021, 60쪽, 일반적 준수사항). 이는 (단순)확률추출에서 보수적 지지율($p=50%$)의 95% 신뢰수준에서 허용오차가 $\pm 3.1%$ 이 될 수 있는 표본수에 해당함

2) 할당 기준 책정에 따른 응답률 저하 및 정확성 해석 오류

- 확률추출에 기초한 조사연구에서 추구하는 전체적 응답률 제고를 위한 노력보다는 할당 목표의 달성이 가능한 충분한 대상수 확보에 좀 더 의존하는 경향. 예로, ARS FGI에서 지금의 30배수로도

힘들어 40배수 확대의 필요성을 피력하고 있음. 더불어 해당 특성에 대한 할당을 채우기 위한 무리한 조사는 여론조사에 대한 유권자 피로도를 증가시켜 선거여론조사의 협조 저하의 문제를 초래

- 할당 기준 달성에 대한 과도한 집중으로 인해 비포함오차 축소, 확률추출에 따른 선택편향 축소, 무응답편향 축소 등을 포괄하는 총조사오차(total survey error)를 축소하기 위한 노력으로 이어지지 못함. 이는 (응답, 무응답, 부적격 등이 모두 포함된) 표본수와는 상관없이 응답자 중 할당특성비율이 주민등록상 유권자의 할당특성비와 같게 하되, 다음과 같은 최소 조정이 가능한 정도로 조사수행하게 됨

$$a_q \frac{n_q^R}{n^R} = \frac{N_q}{N} \quad (0.7 \leq a_q \leq 1.5) \quad (1)$$

여기서 N 와 N_q 는 각각 전체 및 할당특성(q , 예로, 성, 지역, 연령)을 갖는 유권자수, n^R 와 n_q^R 은 각각 전체 및 특정 할당특성을 갖는 응답수, a_q 는 할당특성 q 에 대한 조정계수임

3) 확률추출 및 과학적 표집으로의 계도 필요

- 확률추출에 기반한 과학적 표집을 유도하는 것이 바람직함.
- 조사환경 변화에 따른 조사의 어려움을 극복할 수 있는 다양한 시도가 가능하도록 하되, 조사편의를 허용하는 비확률추출(예, opt-in 패널, MMS 기반 조사 등) 보다는 과학적 평가 혹은 해석이 가능한 확률추출에 기초한 방법(예, AmeriSpeak 등)을 권장 및 유도할 필요
- 조사환경 악화 및 빅데이터 유용론에 따른 비확률추출에 대한 많

은 관심과 연구가 진행되고는 있지만 확률추출과는 달리 모든 비 확률추출을 아우를 수 있는 접근은 없으며 투명성이 매우 낮은 것으로 판단됨(예, AAPOR(2013))

2. 조사항질 개선을 위한 여심위 제도 개선 및 연구 지원 필요

1) 여심위 응답률의 과대 추정 문제

- 여심위에서 제시한 응답률 산식은 미국여론조사연구학회(AAPOR, American Association of Public Opinion Research)의 응답률 산식과는 다소 차이가 있음
- 여심위 응답률은 접촉 이후 확인된 적격대상(응답자+거절자) 중 응답자 비율로 다음과 같이 정의됨

$$RR_K = \frac{I}{I+R}$$

- 여기서 I 는 접촉 후 응답 완료 사례수, R 은 접촉 후 거절 혹은 중도이탈 사례수
- 반면, AAPOR 응답률은 표집대상 중 적격하다고 (확인된 경우를 포함한) 추정되는 전체 대상 중 실제 응답자 비율로 다음과 같이 정의됨

$$RR_3 = \frac{I}{I+R+eU} \quad (2)$$

- 여기서 U 는 접촉 실패 사례수이고 e 는 접촉 후 확인된 적격과 부적격 사례 중 적격대상의 비율로 eU 는 접촉 실패 사례 중 적격으로 추정되는 사례수로 해석할 수 있음

- 따라서, 여심위 응답률은 AAPOR 응답률 보다 크게 산출됨. 즉, 우리나라 선거여론조사는 접촉 실패 사례가 매우 많은 비중을 차지함에 따라 접촉 실패 중 적격 추정수 eU 가 매우 커서, 다음의 관계, $RR_K \gg RR_3$ 임을 알 수 있음

2) 여심위 가중값 산출의 개선점

- 여심위 가중값은 가중값 배율, 즉 식 (1)의 조정계수 a_q 로 인식되는 경향이 있음(중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 223).
- 확률표본을 활용한 조사연구에서 가중치는 개별 표본응답개체가 대표하는 모집단 내 개체수의 추정량임. 따라서 가중치 산출은 다음의 요소를 적절히 반영하여야 함.
 - ① 표본설계에 따른 개체별 포함확률
 - ② (단위)무응답에 대한 보정
 - ③ 보조정보를 이용한 표본추정치와 모집단 총합 간 일치
- 현행방식을 수정·보완하여 확률표집으로 전환할 수 있다면 앞서 제시한 가중치 구성요소는 다음과 같이 요약될 수 있음(Valliant, 2004).
 - ① 표본설계에 따른 층별(성·지역·연령 등으로 정의되는 할당특성)추출률의 역수인 설계가중치
 - ② 층별 단위 무응답에 대한 식 (2)의 AAPOR 기준 응답률의 역수로 정의하는 무응답 조정계수
 - ③ 인구사회학적 특성에 대한 표본추정치와 모집단 총합 간 일치

- 조사연구의 가중치 산출에서는 무응답 조정, 인구사회학적 특성에 대한 조정 등에서 조정값이 대략 3을 넘지 않을 수 있도록 주의를 기울임. 따라서 현재의 응답률에 대한 무응답 조정계수는 매우 큰 값을 가짐을 알 수 있고 이는 조사연구 관점에서 받아들이기 어려운 조사품질, 즉, 너무도 낮은 응답률임을 알 수 있음(예, United Nations Statistics Division, 2015)
- 선거여론조사에 대한 가중치 산출 대안에 대한 상세한 기술은 박인호·임종호·박민규(2019)를 참고할 수 있음

3) 조사품질에 대한 솔직한 진단 유도 필요

- 규제보다는 자율적인 학술적 연구 및 객관적 (외부) 평가(예, 조사연구학회 등) 유도
- 품질 향상을 위한 조사비용 현실화 유도. 품질 평가시 적절한 전문인력 및 방법 등이 고려되고 충분한 조사비용이 투입되었지에 대한 평가 유도
- 유권자 스트레스 평가 등 과도한 조사가 지양될 수 있는 방안 제시를 통해 조사 피로도 개선

4) 다양한 조사설계에 관한 연구 지원

- 조사환경 변화에 대처한 방법론 연구에 대한 적극적 지원 (연구비 책정 등) 및 제도 마련

제 4장 선거여론조사의 현재와 미래

- 이번 장에서는 현재 선거여론조사가 실무 영역에서 직면하고 있는 문제점과 변화 상황을 진단하고, 앞으로 선거여론조사의 신뢰성과 객관성을 높이기 위한 구체적인 개선방안의 방향을 마련하고자 함
- 이를 위해 주로 학계나 정치권 중심으로 이루어진 선거여론조사와 그 결과에 대한 논의(윤호영·임운주, 2023: 41)를, 현업에 종사하고 있는 조사 전문가를 대상으로 포커스 그룹 인터뷰(FGI)를 진행하였음

1. FGI 목적과 의의

- 지난 10년 동안 여심위는 선거여론조사와 그 보도의 공정성을 강화하기 위해 다양한 규제를 도입하고 제도적 개선을 추진해 왔음. 그 결과, 여론조사 관련 규제와 절차는 상당한 발전을 이룸
- 그러나 선거여론조사 결과를 둘러싼 정치적 갈등이 지속적으로 증대하면서, 여심위의 공정성과 객관성에 대한 의문이 정치적 진영 간 논쟁 속에서 제기되고 있음. 특히 여심위의 규제가 급변하는 조사 환경에 충분히 대응하지 못하고 있다는 비판이 나오고 있으며, 이에 따라 응답률과 조사 품질이 저하되고, 여론조사의 신뢰성도 약화되고 있다는 우려가 제기되고 있는 실정
- 이번 FGI는 조사환경의 다변화 현상을 분석하고, 그에 따른 문제를 진단함으로써 선거여론조사 과정과 결과의 신뢰성과 객관성을 강화할 수 있는 제도적 개선방안을 모색하는 것을 목표로 함

2. FGI 개요

1) FGI 진행 방법

- FGI는 사전에 준비된 질문지를 바탕으로 진행되었으며, 사회자는 각 쟁점에 대한 주요 내용을 제시하면서도, 참여자들이 제시된 내용 외에도 자유롭게 논의하고 새로운 쟁점을 도출할 수 있도록 유도

2) FGI 참여자 특성

- 참여자는 총 8명으로, 4명의 전화면접조사 전문가와 4명의 ARS 방식 여론조사 전문가를 대상으로 두 번에 나누어 진행
- 먼저, 전화면접조사 전문가를 대상으로 한 FGI는 2024년 9월 6일에, ARS 여론조사 전문가를 대상으로 한 FGI는 2024년 9월 20일에 각각 약 2시간 30분 동안 진행되었음

<표 5> FGI 참여자 특성

	참여자	소속	직위	전문 분야
1	가	여론조사기관 A	이사	전화면접조사
2	나	여론조사기관 B	전문위원	전화면접조사
3	다	여론조사기관 C	수석연구원	전화면접조사
4	라	여론조사기관 D	전무	전화면접조사
5	마	여론조사기관 E	차장	ARS 조사
6	바	여론조사기관 F	연구실장	ARS 조사
7	사	여론조사기관 G	책임연구원	ARS 조사
8	아	여론조사기관 H	책임연구원	ARS 조사

3) FGI 내용

- 이번 FGI에서는 크게 네 가지에 관한 내용을 다룸
 - 첫째, 유권자의 응답 환경, 태도 변화, 조사 기술의 발전, 정책적 변화에 대한 심도 있는 토론이 진행되었으며, 여심위가 이러한 환경 변화에 적절히 대응하고 있는지에 대한 평가
 - 둘째, 조사 방법의 다변화, 특히 전화조사와 웹조사를 혼합하는 방식의 도입에 대한 준비 사항과 적절한 시기에 대한 논의
 - 셋째, 유권자들의 여론조사 결과에 대한 신뢰도 변화와 이를 개선하기 위한 여심위의 조치, 응답률과 품질 향상 방안, 인센티브 제공 의무화, 가상번호 사용 등 구체적인 대안
 - 넷째, 선거여론조사 결과 공표 금지 조항과 여심위 조직의 신뢰도 개선을 위한 조치
 - 주요 질문 내용은 아래와 같음

<표 6> FGI 질문 내용

- (1) 지난 10년 동안 선거여론조사 환경이 어떻게 변화했다고 생각하십니까? 응답 환경, 응답자 태도, 조사 기술의 발전과 기법의 혁신, 그리고 정책적□제도적 조건 등을 포함하여 자유롭게 말씀해주시요.
- (2) 선거여론조사 환경의 변화로 인해 실제 조사 과정에서 직면한 문제는 무엇이라고 생각하십니까?
- (3) 여심위가 선거여론조사 환경 변화에 적절하게 대응하고 있다고 생각하십니까?
 - ① (적절히 대응하고 있다면) 적절히 대응하고 있다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?
 - ② (적절히 대응하고 있지 못하다면) 적절히 대응하지 못하고 있

다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

③ 여심위가 선거여론조사 환경 변화에 대응하기 위해 현재 시점에서 가장 중요하게 취해야 할 조치는 무엇이라고 생각하십니까?

④ 선거여론조사 환경 변화에 대응하기 위해 조사 방법의 다변화가 필요하다고 생각하십니까? 구체적으로, 전화면접조사와 모바일 웹조사를 혼합하는 방법에 대해 어떻게 보시나요? 이를 도입하기 위해 여심위와 조사기관이 준비해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? 또한, 이러한 혼합 모드를 도입하기에 적절한 시기는 언제라고 보십니까?

(4) 지난 10년 동안 유권자들의 선거여론조사 결과에 대한 전반적인 신뢰도는 어떻게 변화했습니까? 신뢰도가 높아졌는지, 변화가 없었는지, 혹은 신뢰도가 떨어졌는지에 대해 각각 그 이유를 말씀해 주십시오.

① 여심위가 선거여론조사 신뢰도를 개선하기 위해 가장 먼저 취해야 할 조치는 무엇이라고 생각하십니까?

(5) 조사 응답률과 품질 제고를 위해 필요한 조치로는 어떤 것들이 있을까요? 자유롭게 말씀해 주십시오.

① 선거여론조사의 품질 향상을 위해 전문성, 중립성, 독립성을 갖춘 별도의 위원회를 구성해야 한다는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

② 보도 여론조사 시 인센티브 제공 의무화하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

③ 가상번호 사용 여부 및 그 현황을 공표하는 것을 의무화하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

(6) 선거여론조사 결과 공표 금지 조항에 대해 어떤 의견을 가지고 계십니까?

(7) 여심위가 정치적 논란이 대상이 되는 상황에서 조직의 신뢰도

를 개선하기 위해 필요한 조치는 무엇이라고 생각하십니까?

3. FGI 분석 결과

1) 선거여론조사 환경 변화와 그에 따른 문제점

- 참여자들은 ARS 방식 도입, 가상번호 사용 확산을 가장 주요한 변화로 인식하고 있으며, 이에 따른 부작용에 대한 우려를 표함
- 우선, 전화면접조사 전문가들은, ARS 방식을 도입하면서 저비용으로 많은 조사를 수행할 수 있게 되었으나 그 결과 유권자들의 조사 회피 및 거부감이 높아지면서 응답률이 저하되고, 선거 여론 조사의 신뢰성과 품질을 유지하는 데 어려움이 생기고 있다고 지적

“저는 기본적으로 조사가 많아졌다는 부분에 주목합니다. 그 이유는 비용을 적게 들여 할 수 있는 ARS 조사가 많이 진행되기 때문입니다. 그러다 보니 전화를 받는 사람들도 예전보다 훨씬 피로감을 느끼거나 거부감을 가지게 됩니다. 예를 들어, 한 달에 한 번 정도 전화가 오면 쉽게 응답할 수 있지만, 선거철에는 거의 매일 전화가 오고, 그중 90% 이상이 ARS 조사입니다. 결국, 이로 인해 응답자의 거부감이 커지고, 조사의 범람과 응답률 저하가 악순환을 반복하는 상황입니다. 최근 5년 동안 이러한 변화가 가장 크게 느껴집니다.” (참여자 라)

- ARS 전문가 역시도 ARS 방식이 저렴한 비용 때문에 효율적이지만 질 낮은 조사라는 부정적인 인식이 있다고 지적. 또한, ARS 조사기관들 간의 출혈 경쟁이 심화되면서 저렴한 단가로 인해 조사 품질에 대한 부정적인 인식이 형성되었다고 언급
- 특히, 규모가 작은 조사 업체들이 저가로 ARS 조사를 진행하며, 이러한 경쟁이 시장의 질을 떨어뜨리고 있다고 우려

"ARS가 상대적으로 접근성도 쉽고 단가가 낮다 보니 좀 싸구려 조사라는 인식이 생긴 것 같아요. 출혈 경쟁으로 인해 조사 비용이 크게 달라지지 않았고, 싸구려 조사라는 인식도 출혈 경쟁 탓이 아닐까 생각합니다."(참여자 마)

"저가 경쟁을 하는 조사 업체들이 많아 ARS 조사의 질이 떨어지고 있습니다." (참여자 아)

- 그리고 이는 가상번호 도입의 효과를 저하시킨 측면이 있다고 언급. 가상번호가 처음 도입되었을 당시에는 여론조사 응답률을 높이는 데 효과적이었으며, 응답자들이 가상번호로 오는 전화를 받는 데 큰 거부감을 느끼지 않았기 때문에 조사가 상대적으로 원활하게 이루어짐. 그러나 시간이 지나면서 여론조사 빈도가 증가하자, 응답자들은 조사 전화를 스팸으로 인식하게 되었고, 그로 인해 피로감이 누적되어 조사 전화를 거부하는 경향이 커짐
- 특히 경합지역에서는 여론조사가 더 빈번히 이루어지기 때문에, 응답자들이 전화를 거부하는 일이 늘어나면서 조사 품질이 저하되고 있는 상황
- 유권자들의 선거여론조사에 대한 거부감을 최소화하고 부정적인 인식을 개선하기 위한 방안으로, 선관위가 주도하는 캠페인 활동 등을 제시

"가상번호 난립 이런 거와 또 연결돼서 또 너무 많은 스팸 문자를 받는 그런. 그래서 결국은 또 여론조사에 대한 혐오, 오염, 기피 이런 게 또 가상번호는 저희가 좀 아껴 사용해야 된다는 이야기들을 많이 하거든요. 아껴야 된다. 우리 정말 중요한 자산인데 ARS 등등등 너무 많은데 쓰고 있는데..."(참여자 라)

"가상번호도 약발이 떨어졌다 아예 떨어진 건 아니지만 많이 떨어졌다." (참여자 가)

“특히나 많은 언론이 관심 갖는 경합지역 같은 경우에는 정말 조사를 아마 다른 회사도 시도했다가 실패하신 경우도 있을 거예요. 현실적으로 말씀하신 대로 접촉률과 응답률이 모두 다 현저히 떨어졌고…” (참여자 가)

“선관위에서 여론조사 부분에서는 캠페인 같은 것을 좀 해 주셔서 국민 인식 부분에서 좀 긍정적인 영향을 미치도록 제고 활동을 해 주시면 아무래도 조사 환경이 좀 더 나아지지 않을까 생각합니다.”(참여자 아)

- 한편, 여론조사 비용이 거의 증가하지 않은 반면, 최저임금은 계속 상승함에 따라 전화면접조사의 경우, 고속런된 면접원들을 유지하는 것이 어려워짐. 연구원이나 실사 운영 측에서는 고품질 조사를 위해 숙련된 면접원들을 계속 활용하고 싶어 하지만, 면접원들의 비용이 증가하면서 이를 감당하기 어려운 실정

“조사 단가가 그대로니까 최저임금이 계속 오르니까 계속 실사를 운영하는 측에서는 연구원인 제가 잘하는 면접원 고속런 면접원을 재 조사에 쓰고 싶지요. 그 면접원에게 돈을 더 주더라도… 슈퍼 바이저들하고 팀장님하고 얘기하면 고질적으로 이 면접원 비용하고 이 비용이 조금 높아지지 않으면 고품질 그러니까 고속런된 면접원들을 유지하고 그 사람들하고 하기에 좀 어려움이 있다라는 말씀들을 많이 하세요.” (참여자 라)

- 또한, 조사 과정에서 문제가 생길 경우 조사원이 직접 연루될 수 있는 부담이 커지면서, 조사원들이 여론조사 업무를 기피하게 되었음. 설문 내용과 과정에 대해 응답자가 문제를 제기하는 경우가 늘어났으며 이를 방지하기 위해 조사원들이 엄격한 모니터링을 받게 되어 업무 부담이 증가

“여론조사는 조사 과정에 문제가 생겼을 때 이 조사원이 또 연루될 수도 있거든요… 내가 만약에 전화 응대를 잘하면 다른 업을 찾는 거지 여론조사 전화 조사원이 돼볼까라는 생각을 안 하게 되

는 거지요. 저희 입장에서는 이 사람이 토씨를 하나 잘못 읽고 설 문지에 전화를 받은 응답자가 특정 후보의 캠프 사람이면 바로 문 제 제기하거든요. 그런 부담을 느끼니까 저희가 모니터링을 엄청 강화하거든요. 그렇게 읽어주시면 안 된다 이러니까 너무 이분들 전화 조사는 힘들어진 거예요.”(참여자 가)

- 선거여론조사 환경은 ARS 도입, 가상번호 사용 확산, 응답률 저 하, 조사 빈도 증가 등으로 인해 크게 변화했으며, 이로 인해 조 사원 관리, 비용 부담, 응답자들의 조사 회피 등으로 선거 여론조 사의 신뢰성과 품질 유지가 어려워졌음. 특히, 최저임금 상승과 조사 과정에서의 부담 증가로 고숙련된 조사원을 유지하기 어려워 졌고, 조사원의 업무 기피 현상도 나타나고 있음
- 이러한 문제를 해결하기 위해 AI를 활용한 조사를 시도하고 있지 만, 기술적 한계로 현시점에서는 상용화가 어려움

“KT에서 개발한 에이센(A’Cen)이라는 AI봇을 도입하려고 시도했 지만, 인식률과 말투, 사투리 문제로 현재 기술 수준으로는 상용 화가 불가하다는 결론을 내렸습니다.”(참여자 아)

“보이스웨어(voiceware) 같은 AI를 활용하려 했지만 응답자들이 거부감을 느껴 응답률에 영향을 미칩니다. 개선되지 않으면 어렵 습니다.”(참여자 마)

2) 선거여론조사 환경 변화에 대한 여심위 대응의 적절성 평가 및 개선 방안

- 여심위는 선거여론조사에서 중요한 역할을 하고 있지만, 변화된 조사환경, 기법에 적절히 대응하지 못하고 있다는 비판
- 특히, 가상번호를 기반으로 한 표본 추출의 투명성 및 공개성 부 족, 응답률 저하에 대한 대처 방식, 조사회사들의 요구사항에 대 한 소극적인 대응, 그리고 시·도 여심위의 역량 부족 등이 현장에

서 불만을 일으키고 있음

- 이에 따라 규제 체계의 개선이 필요하다는 요구가 제기되었으며, 구체적인 개선방안도 함께 제안하고 있음

(1) 가상번호 기반 표본 추출의 문제점

① 가상번호 할당 확대의 필요성

- 특정 연령이나 지역, 성별 할당을 맞추기 위해 동일한 응답자에게 20~30회 이상 (접촉을) 재시도해야 하는 상황이며, 이는 응답자들에게 큰 불편을 초래. 이러한 불편을 줄이기 위해 가상번호 할당 배수를 현재의 30배수에서 40배수 이상으로 늘려야 한다고 제안
- 이는 조사기관의 편의성 문제가 아니라, 법에 근거해 특정 응답자에게 반복적으로 전화가 가는 구조 자체를 해결하지 못하고 방치할 경우, 여론조사에 대한 유권자의 불편과 스트레스가 누적될 수 있다는 점을 강조

“한 연령한테 안 맞는 쿼터를 채우기 위해서 어떤 지역 연령에 대해서 한 20~30번 조사를 해야 되는, 재시도를 콜백하는 거지요. 그 사람 얼마나 불행한 사람이에요. 전화를 20~30번 받게 돼요. 그러면 화가 날 수밖에 없습니다. 너무 화가 나서 찾아오시는 분들 계시거든요. 그래서 이럴 바에는 배수를 좀 늘려서 그러지 않게 가상번호를 30배에서 지금보다 한 40배를 더 주신다든지 그러면 조금 더 나올 거 아니에요 여유가 있으니까 그런 게 좀 필요하다고 생각합니다. 지금 이대로 방치하면 진짜 사회적 문제라고 생각하고요. 조사기관의 편의성 때문에 그런 게 아니라 국민들이 이제 고통받고 있는 상황인 것 같아요.”(참여자 바)

② 알뜰폰 서비스 이용자 배제

- 현지점에서 알뜰폰 이용자가 배제된 표본 추출 틀을 문제 삼을

근거는 적으나 알뜰폰 이용자가 장기적으로 증가하는 추세(한국
갤럽, 2022)에 따라 대표성 충족을 위해 알뜰폰 이용자를 가상번호
제공 목록에 포함하는 방안을 검토해야 한다는 의견이 제기됨

“저는 알뜰폰이라서 가상번호 제공 리스트에 빠져 있는데 지금 알
뜰폰 이용자들이 되게 많이 늘었어요. 그래서 가상번호가 전체 저
회가 신청한 것에 비해서 적게 나오는 경우가 많거든요. 최근에
이게 발생하는 일들인데 그래서 이것에 대한 대응도 필요하다. 이
게 계속 이루어지지 않음으로써 최근의 응답률 저하에도 영향이
있다고 생각하거든요. 그래서 이것도 법적으로 조치가 없어서 그
렇게 되는 것인지는 모르겠지만 이것도 개선되었으면 좋겠습니
다.”(참여자 바)

③ 표본 추출의 공개성과 투명성 부족

- 조사기관들은 가상번호를 통한 표본 추출 과정의 불투명성에 대
해 문제를 제기하고 있음. 통신사로부터 가상번호를 제공받을 때,
표본이 어떻게 추출되는지에 대한 구체적인 설명이 부족하며, 이
과정에 대한 투명한 정보 제공이 필요하다는 것. 여심위가 이에
대한 책임 의식을 갖고 개선할 필요가 있다는 지적이 나오고 있
음

“가상번호 표본 추출 보고서 좀 달라고 하라고 통신사에 우리 돈
내고 쓰는 거니까 (통신사) 3사에다가 이 번호를 어떤 방식으로
추출하고 누구 그 지역에 이게 어떤 기준으로 하는지 아니 우리가
대형 조사하면 반드시 표본 추출 보고서를 내는데… 그 정보가 없
으니까… 그냥 주는 것만 받으니까.” (참여자 나)

“저희가 여심위를 통해서 가상번호를 받았어요. 그럼 여심위가 이
공동으로 쓰는 이 표집 틀을 보증한다는 의미인데 저희는 통신사
에다가 올려주신 거 전달하고 받는 역할밖에 하지 않아요라고 대
응하신단 말이에요. 그러면 조사가 발전하려면 기본적으로 우리가
같이 쓰는 공공체에 대한 보증 (이 필요할 것 같습니다)”(참여자

나)

- 표본 추출 과정을 투명하게 공개하는 것에 대한 요구와 더불어 가상번호 취득 절차 및 기간에 대한 불만에 대해서도 언급. 현재 가상번호 기간이 길어, 선거여론조사의 긴급성, 정확성을 제대로 반영하지 못하고 있다는 입장

“가상번호 도입되고 나서 매년 조사학회나 개별사에다가 개선점이 없냐고 적어내라고 하면 항상 빠짐없이 나오는 게 가상번호 신청 일수를 좀 줄여달라는 거거든요. 지금 10일 내에 할 수 있어서 줄여주세요라는 것을 하는데 매년 답변은 똑같습니다. 줄일 수 없다 법을 고쳐야 돼서 혹은 그건 양해해 달라는 거예요.” (참여자 나)

(2) 새로운 조사 방법에 대한 낮은 수용성

- 응답률 저하와 전화조사 거부 현상이 증가할 것으로 예상되면서, 웹조사, 온라인 패널의 필요성이 더욱더 강조되고 있음
- 젊은층의 경우 전화에 대한 거부감이 커지고 있어 조사 응답률이 점점 낮아지고 있는 실정. 모르는 전화번호에 응답하지 않는 경향이 강하므로 기존의 전화조사 방식만으로는 더 이상 정확한 여론을 반영하기 어려워지고 있다는 문제의식
- 이러한 상황을 타개하기 위해 온라인 설문조사나 사전 모집된 온라인 패널을 활용한 조사가 필요하다는 제안이 제기되고 있음. 이 방식은 면접원의 개입이 없기 때문에 응답자에게 부담을 덜어주며, 응답률을 높일 수 있는 효과적인 대안으로 고려되고 있음
- 그리고 이러한 대안을 확장 도입할 경우, 철저한 준비 과정과, 확실한 기준을 마련하는 것이 중요하다는 입장

“저희들이 많이 느낀 게 앞으로 우리가 2년 후 4년 후에 선거를 과연 지금 전화 조사로 예측할 수 있겠느냐 왜냐하면 아까 제가 말씀드렸던 응답률 저하, 전화 조사 접촉 거부는 더 많아질 것 같

거든요. 그렇게 생각하는 이유는 저희는 사실 옛날에 전화 오면 반갑게 받았던 세대인 것 같아요. 저희 세대는 전화는 받아야 되는 거지요. 그런데 제 딸도 중학생인데 개는 엄마 아빠 전화밖에 안 받아요. 그래서 모든 전화를 안 받는데 왜 안 받냐고 했더니 받으면 대부분 스팸이기 때문에 애네들 그리고 어릴 때부터 휴대폰이 주어진 세대잖아요. 그래서 이 세대가 달라서 점점 20대가 될 거고 할 텐데 갈수록 모르는 전화 내가 동의하지 않는 전화를 안 받는 세대가 될 것 같고 그러면 지금처럼 전화조사를 한다고 했을 때 정말 전화를 받는 사람만 받을 거였거든요.”(참여자 가)

“여론조사라는 것은 여론을 정확하게 예측하는 것도 있잖아요. 뭔가 정책에 반영할 수 있고 언론사가 그걸로 정확성을 평가받을 수 있으니까 지금 무작위 방식의 그런 RDD 가상번호 방식 전화조사 말고 온라인 패널 사전 모집된 패널의 조사든 아니면 가상번호에 웹 설문지를 보내서 하는 조사든 그러니까 면접원이 개입되지 않는 자기기입식 조사 이런 것을 허용해야 된다고 생각해요.”(참여자 가)

“준비 과정은 굉장히 필요하고 그 부분을 굉장히 좀 철저히 할 필요는 있다라는 생각이 들어요.”(참여자 다)

(3) 과도한 공적 규제로 인한 조사기관의 역량 제한

- 일부 참여자들은 여심위의 비합리적인 공적 규제 사례를 제시하며, 이러한 과도한 규제가 조사기관의 자율적인 역량 발휘와 조사 기법 발전의 기회를 제한한다고 비판
- 구체적으로, 선거여론조사에서 과거 투표 결과를 반영한 ‘대선 가중’ 방식을 사용했으나, 여심위로부터 왜곡된 방법으로 지적받고 규정 위반으로 과태료를 낸 사례를 언급
- 이러한 규제는 조사기관이 보다 정확한 결과를 도출하기 위한 노력을 제약한다고 비판받고 있으며, 특히 ARS 조사의 성향 편중과 기관의 조사기법 발전을 저해하는 요소로 지적되고 있음

“저희가 대선 가중이라고 해서 지난 대통령에게 누구를 투표했는지를 쓰리웨이(three-way) 가중 외에 추가 가중을 한 번 해서 공표를 계속 해왔었어요. 해왔었는데 그것에 대해서 처음에는 크게 애기가 없었는데 어느 정도 지나니까 왜곡된 가중 방법을 썼다라고 해서 저희가 그걸 많은 소명을 했었는데… 규정상 안 되는 걸로 결론이 나서 저희가 과태료를 냈던 기억이 있어요.”(참여자 마)

“이게 유선으로 조사했을 때 도저히 결과가 객관성 있게 나올 수가 없는 조사들에는 정치 성향 가중치를 질문지를 넣어가지고 직전 선거에 지방선거 때 누구 찍었는지 이렇게 해가지고 질문을 해서 보정을 한 적은 있어요… 근데 저희가 공표 조사를 그걸 못했던 게 여론조사기관E가 과태료 받은 거 보고 시도조차도 안 했지만… 획일화된 인구 통계 가중치로만 결과 등록을 해야 되다 보니까 그게 조금 어떻게 보면 조사기관 역량을 발휘할 수는 없는… 그런 기법을 발전시킬 수 있는 환경에는 저해되는 환경인 것 같습니다.”(참여자 아)

(4) 조사기관의 요구사항에 대한 소극적 대응

- 여심위의 활동이 선거 기간 동안 모니터링에 있어서는 적극적이지만, 장기적인 조사 품질 향상이나 조사기관들의 요구에 대해서는 매우 소극적이고, 대응이 늦다고 지적
- 여심위가 규제를 시행하고 조사 오류를 바로잡는 데에는 신속하지만, 조사 품질을 높이고 새로운 조사 방식이나 기관들의 요구사항에 응답하는 데는 미온적이며, 더 적극적으로 대응할 필요가 있다는 점을 강조

“말 그대로 심의위원회지 않습니까 심의 규제가 주 업무이기 때문에 선거 시즌에 가면 정말 모니터링 열심히 하네 싶어요. 정말 모든 조사들을 다 해서 작은 것까지도 이렇게 연락이 와서 시정을 했으면 좋겠다든지 다시 올려달라든지 이렇게 하고 있거든요.”(참여자 라)

"그밖에 심의규제보다는 조금은 이 전체적인 사회 정치 선거여론 조사를 품질을 높이기 위한 활동과 관련된 부분들 또는 조사기관들의 어떤 요구 사항이라든지 이런 부분들에 대해서는 조금 뭐라고 그럴까요 소극적이다 그럴까요 아니면 좀 늦다고 그럴까요 그런 부분들이 있는데..."(참여자 라)

"그러니까 환경에 변화에 (대응)하기 위해서 저희들도 생각하는 게 있는데 그걸 요청하면 그거에 대해서 들어주셔야 저희도 뭘 할 수 있는데 다 법에 막힌 거라든지. 우리 조직적 한계 때문이다 이렇게 자꾸 나오니까 저희들은 그거에 대응하기보다는 그 법의 테두리를 잘 지키고 열심히 심기를 건드리지 않고 조심히 조심히 하는 것만 할 수밖에 없는 거지요."(참여자 나)

(5) 시·도 여심위의 전문성 부족

- 지역 단위의 여심위의 경우 전문성이 부족한 담당자들이 규정을 해석하고 집행하는 경우가 많아 규제 적용이 비일관적이고, 관리가 부실하다는 지적이 있었음
- 예컨대, 제22대 총선 전, 특정 지역의 선거구 획정이 지연되어 모든 조사기관이 가선거구로 가상번호를 신청했으나, 예외적으로 여론조사기관D만이 확정된 선거구 기준으로 가상번호를 재발급받은 상황이 있었음

"특히 지방 단위의 작은 단위에서 선거할 때 저희는 광역 단위의 선관위하고 이렇게 하는데 전문성이 너무 떨어지는 거지요. 기본적인 절차나 이런 것들이..."(참여자 나)

"중앙여심위 같은 경우에는 직원들도 있고 이렇게 인원이 많은데 사실 시·도 단위로 가면 여심위 자체가 지도과에 일부 한두 명 직원이 담당하는 건데 그것도 전담으로 이것에 대해서 전문성을 갖거나 교육받으신 분들이 아니라 그냥 규정집 갖고 어느 정도 교

육받고 하시는 분들이예요.”(참여자 바)

“여론조사기관D와 관련된 건데, A시 B구에서 A 후보가 출마한 지역의 선거구 획정 문제가 계속되고 있었습니다. 선거구 획정이 언제 될지 몰라 가선거구로 신청했는데, 대부분의 회사들도 그렇게 했지요. 그런데 특정 회사는 같은 날 확정된 선거구 기준으로 가상번호를 발급받았습니다. 그래서 어떻게 가능했는지 물어보니, A 지역 여심위에 사정을 얘기하고 바뀌서 발급받았다고 하더군요. 이 문제를 제기해 여심위에 항의했고 사과도 받았지만, 원인은 담당 주무관이 육아휴직을 가면서 교육 중인 계약직 공무원이 실수를 했다는 것이었어요. 그냥 그게 끝이었죠”(참여자 나)

- 또한 시대에 뒤떨어진 신고 및 접수 절차로 인한 불편함을 토로. 예를 들어, 인터넷 접수가 가능하다고는 하지만 여전히 팩스로 도장을 찍어 제출하는 등의 비효율적인 절차가 존재한다는 점을 지적

"신고서 접수가 너무 구식인 것 같아요. 인터넷 접수도 된다고 하지만 그런 내용들이나 도장을 찍어서 팩스로 제출해야 된다는지 이런 것들 그런 절차도 조금 시대에 맞게 변경이 됐으면 좋겠다는 생각이 들었습니다. 요즘 '민원24'도 다 모바일로 처리하는데 선관위는 너무 뒤떨어져 있는 것 같아요.”(참여자 바)

3) 선거여론조사 응답률 제고와 품질 개선을 위한 조치

- 이 부분에서는 품질 개선을 위한 별도의 품질 진단 기구 설치 여부와, 응답률 제고를 위한 조사 단가 인상 및 인센티브 제공 문제 등에 대한 실무적 고려가 논의됨

(1) 독립된 품질 진단 기구 설치의 필요성 여부

- 참여자들은 현재 상황만으로 공적 규제가 충분하고, 조사회사의

업무 로드가 가중될 수 있으므로 조사 품질 진단을 위한 여심위 내부 혹은 외부의 독립된 기구 설치에 대해 회의적인 입장

- 오히려, 각 조사기관, 그리고 여론조사협회 차원에서의 조사 기간의 범위, 최소 응답률과 적중률 설정 등의 자율적인 규제를 통해 자체적으로 품질을 개선해나갈 수 있는 장기적 관점이 필요하며, 이를 위한 지원이 선행되어야 한다는 입장

“모든 게 다 규제인데 저희는 어쨌든 간에 규제인 거지요. 저희들은 어쨌든 간에 시장의 영역이 있는데 미국 같은 경우에는 사실 국가에서 조사를 통제하지 않는 대신에 미국 여론조사협회가 자체적인 규정과 그 프로그램까지도 자기들 규약이라고 해야 되나요. 그런 것들로 사실 품질을 유지하거든요. 그러면 이제 그런 부분에 있어서 저희 여론조사협회에서도 선거 여론조사 기준이라고 해서 발표해서 최소 며칠 이상의 조사 기간을 갖고 응답률과 적중률 얼마 이상 이렇게 해서 저희들도 내부적으로 가지고 있고 선언하고 있거든요. 그런 노력들을 자체적으로 할 수 있게 국가가 지원해주고 독려해 주는 방식으로 가야 되는데…”(참여자 나)

“그리고 사실 조사 회사 입장에서는 지금 여심위에 등록하는 자료들로도 500명 조사했는데 800명 조사했는데 이런 것까지 다 올려야 된다는 부담감이 있거든요.”(참여자 라)

(2) 인센티브 의무화, 가상번호 남용 방지 및 조사 품질·규제 강화 필요성

- 모든 참여자가 인센티브 제공을 의무화하는 것에 찬성하지만, 이를 보도 조사에만 적용하는 것은 불합리하다고 지적. 인센티브는 언론사가 조사기관에 비용을 전가하게 될 가능성이 있으며, 조사 회사들이 경쟁을 통해 비용 부담을 떠안게 될 수 있다고 설명
- 또한, 가상번호 오염 문제를 방치하면 향후 여론조사의 신뢰도가 더 떨어질 수 있음을 지적하며, 인센티브 제공과 함께 품질 관리

의 기준을 높여야 한다고 주장

“저는 해야 된다고 생각하고요… 다만 저는 이 보도 조사시라는 단서는 좀 마음에 안 듭니다. 왜냐하면 이런 보도 조사는 정말 다 공개돼 있고 이게 대중한테 공표되는 좋은 기능도 하잖아요. 그런데 이 얘기는 결국 언론사 조사 말고 다른 조사는 인센티브 안 주고 한다는 것은 이 모든 부담을 언론사가 언론사 조사에서나 부담하겠다는 거거든요. 그러니까 하려면 다 해야지요… 말씀하신 대로 초반에는 언론사들이 이 비용을 조사 회사에 전가할 가능성이 높고요… 그런데 저는 말씀드리지만… 가상번호를 쓴다는 것은 가입자의 그런 수고, 통신사의 노력, 위 조사 회사의 품질 관리 다 집약된 거니까 이거에 대해서는 허들을 높일 필요가 있는 거지요… 그런데 계속 그런 조사 회사들이 저가로 서비스를 한다면 그걸 여심위에서 어떻게 해결해 줘니까?”(참여자 가)

“이걸 의무화하는 게 바람직한지는 잘 모르겠어요… 조사 비용을 올려야 되는데… 장기적으로 보면 인센티브 정당한 대가를 주고 조사하는 게 맞는데 단기적으로 보면 언론사에서 비용을 높여야 될 거거든요.”(참여자 다)

“실제로 가상번호 비용이 저희가 보통 3일 조사할 때 100만원 정도가 드는데 그 비용이 그대로 단가 상승으로 이어지지 않았어요… 실질적으로 우리가 가상번호로 도입되면서 물론 가상번호로 인해서 응답률의 도움을 받아서 그게 상쇄했다고 얘기들 하는데… 실질적으로 직접비는 저희는 가상번호를 써서 더 늘었어요 조사 비용이.”(참여자 라)

- 이러한 부정적인 입장은 가상번호의 남용이나 오염과 같은 문제와 관련이 있는데, 조사 품질을 높이기 위해서는 기준을 강화하고 조사 총량을 제한하는 한편, 인센티브 제공 등 별도의 제도적 장치를 마련하여 가상번호 이탈을 방지하는 방안에 대한 고민이 선행되어야 한다는 입장

“가상번호의 절대적인 사용 횟수가 많이 늘어나다 보니 시민들이 피로감도 있는 것 같고 총량을 규제한다거나 이런 게 필요한데… 어떤 사람한테 몇 번 (전화가) 간다 이런 정도의 횟수 제한이라든지 그런 것도 좀 있었으면 좋겠다는 생각이 들고요… 가상번호 1인당 1년에 5번 이상 제공받지 않는다는 이런 방법 규제 정도는 필요하지 않나 그런 생각을 하고 있습니다.”(참여자 바)

“가상번호를 풀어줬을 당시에는 (응답률이) 괜찮았지만 지금은 인센티브라든지 별도의 제도적 장치가 없으면 점점 조사가 좀 어려워지지 않을까 생각을 합니다”(참여자 사)

“정말 품질만 생각한다면 허들을 높여서 조사 총량을 줄이고 가상번호에서 이탈 안 해도 되는 여지를 조금이라도 남기는 게 필요하지 않을까…”(참여자 가)

- 그러한 노력의 일환으로 첫째, 가상번호 오염의 원인이 언론사 조사인지 다른 조사인지 먼저 밝혀야 하는데 이를 여심위가 정당에서 신고한 조사 건수를 먼저 공개할 필요가 있다고 밝힘

“이건 여심위에서 먼저 공표하지 않는 조사 정당에서 신고한 조사 건수부터 공개해 주셔야 돼요. 그러니까 이 가상번호 오염의 원인이 언론사 조사를 하는 사람들이 원인인 건지 그러니까 사실은 알고 봤더니 이 기계가 자꾸 고장이 나는데 이 기계 쓰는 사람은 새벽에 몰려와서 쓰는 사람인데 마치 여기 있는 사람이 쓰는 것처럼 해서 너희들이 이거 쓸 때마다 500원씩 넣으라고 하는 것은 좀 잘못된 것 같고 1번은 그거고요. 두 번째 요청은 그러니까 인센티브를 의무화하고 이걸 나중에 얘기하고”(참여자 나)

- 둘째, 여론조사를 가장한 마케팅 전화가 증가하면서 여론조사의 본래 목적이 흐려지고 있으며, 마케팅 행위 규제 필요성을 제기

“여론조사가 공해처럼 취급되고, 여론조사를 가장한 마케팅 행위

가 증가하면서 응답률이 떨어지고 있습니다. 이를 규제해 진정한 여론조사를 보호해야 합니다.”(참여자 사)

- 셋째, 예컨대 지역구별로 총량제를 도입해 조사 남용을 제어해야 한다고 주장하며, 가상번호는 공공재이기 때문에 이를 보호할 규약이 필요하다고 강조. 특히 ARS 조사가 저렴하여 남용되는 경향이 있으므로, 여심위가 이를 규제하고 관리할 필요가 있음을 지적
- 이와 더불어 언론사들도 조사 방법을 나눠서 진행하는 등 조사 남용을 방지할 방법을 고민해야 한다고 제안

“제 개인적인 아이디어로, 각 지역구별로 조사 방법에 따라 총량 쿼터를 설정해서 제어했으면 좋겠습니다. 이는 조사에 대한 비용이나 규제를 보증하는 것이 아니라, 여심위가 충분히 고민하고 선도적으로 할 수 있는 방법이라고 생각합니다. 바다에 함부로 다이버들이 들어가지 못하게 하는 것처럼, 공유재의 비극을 막기 위한 규약이나 법을 만드는 방식으로요. 사실 가상번호도 공유재에 해당되거든요. 이 공유재를 파괴하지 않기 위한 방법을 여심위가 고민해야 한다고 생각합니다. 전화조사는 사람과 비용 문제로 많이 할 수 없지만, ARS는 정당과 언론사들이 비용이 저렴해서 많이 사용하고 있습니다. 그래서 가상번호를 줄 때 지역구별로 총량을 정해서 ARS만을 규제하지 않고, 전화조사도 일정 부분 포함해서 특정 지역구나 전국 단위에서 조사 남용을 막는 규제를 마련할 필요가 있다고 생각합니다.“

”이건 회사 대표님이 싫어하실 얘기지만, 총량제라는 것이라도 하고 싶어도 못하니까요. 예를 들어 마지막 경우에 방송 3사나 여러 회사들이 같은 지역을 조사할 때, 샘플이 중복될 확률이 높고, 3개의 응답을 얻기 위해 수십 회의 전화가 가게 됩니다. 저는 여심위의 총량제도 있지만, 언론사들도 지역을 나눠서 조사하는 방식을 고민할 필요가 있다고 생각합니다. 같은 지역에서 같은 방법으로 조사하다 보니 결과 차이가 1~2%밖에 나지 않아요. 만약 총량제 식으로 간다면, 언론사들이 그에 맞춰 대응하겠지요. 관심자수를 미리 예측할 수 없으니, 조사 남용을 막는 방안을 고민할 필

요가 있다고 봅니다.”(참여자 가)

- 마지막으로, 통신사나 대중적으로 사용되는 포털 사이트와 제휴하여 유권자들에게 혜택을 제공하는 방안을 제안. 이러한 제휴를 통해 조사표 추출 및 모바일 환경 제공이 가능해지면, 조사 방법을 혼용하지 않더라도 객관적이고 대표적인 표본을 확보할 수 있으며, 조사 품질이 향상될 것이라는 의견

“공표 보도 조사에 한해서 통신사랑 제휴해서 뭔가 유권자들에게 이득을 주는 부분이 좀 어렵다면 금액 청구할 때 차감을 해준다는 그 프로그램을 개발하기가 어렵다... 선관위가 제휴를 해서 이런 공표 보도에 대한 중요한 조사 같은 경우에는... 모바일 환경을 제공해 준다든지 이런 부분이 있으면... 객관성 있고 대표적인 표본 확보도 가능할 것 같고... 그리고 실질적으로 그 리워드를 받게 되는 유권자들도 도움이 될 거고.”(참여자 아)

(3) 가상번호를 기반으로 한 조사 방법 확대

- ARS 방식을 주로 하는 전문가들의 경우, 가상번호 활용 방식의 다양화와 조사 방법 확대의 필요성을 언급. 현재 가상번호는 전화 조사에만 사용되고 있지만 모바일웹조사로 활용할 수 있다면 더 많은 응답을 유도할 수 있을 것이라고 제안
- 예를 들어, 응답자에게 링크를 문자로 보내 웹 조사를 진행하거나, 응답자가 문자 메시지를 보고 조사기관에 전화를 걸어 참여하는 방식(인바운드 콜)을 활용할 수 있다는 것. 이러한 방식을 통해 전화조사와 웹조사를 자연스럽게 혼합하여 젊은층은 모바일로, 고령층은 전화를 통해 응답할 수 있도록 하는 것이 필요하다는 의견

“가상번호는 지금 전화 조사로만 쓸 수 있거든요. 근데 이걸 왜 웹 조사로 사용하지 못할까 문자를 보내서 여기에 응답할 수 있게

하면 되지 않나 이게 너무 필요 없는 거거인 거예요. 가상번호 이거 분명히 문자로도 나올 수 있을 텐데 근데 그렇게 됐을 경우에는 다양한 방법으로 활용할 수가 있어요... 지금 웹조사 전화조사 섞는다고 하는 게 그냥 자연스럽게 진행할 수 있거든요. 그렇게 될 경우에는. 쉽게 젊은 친구 같은 경우에는 그냥 핸드폰으로 간단하게 응답할 수도 있고, 그리고 고연령층 같은 경우는 전화 받으면서 우리가 컨택 안 된 분들한테 전화를 할 수도 있고 그렇게 방법의 틀을 좀 넓혀주시면 좋을 것 같다는 생각이 듭니다... 선거 여론조사가 지금 워낙 정치권에서 공격의 수단으로 활용되고 있고 선전의 수단으로도 활용되고 있고 해서 여심에서는 규제를 계속 강화하는 방향으로 가고 있는데 일단 조사 방법 자체는 좀 대폭 확대를 해서 여러 가지 방법이 좀 활용되는 방향으로 갔으면 좋겠습니다.”(참여자 바)

“20대가 될수록 모르는 전화를 받지 않는 세대가 될 것이고, 그렇게 되면 전화조사는 더 이상 유효하지 않을 것이다. 그렇다며 지금처럼 전화조사만 고집할 것이 아니라 모바일웹조사나 자기기업식조사를 허용해야 한다고 생각한다.”(참여자 가)

- 모바일웹조사 도입 확대와 인센티브 제공이 결합될 경우 응답률이 더욱 개선될 것이라는 의견이 제시됨
- 전화조사는 응답률 자체가 낮고, 조사 초반에 많은 이탈이 발생하는 경향이 있어 인센티브 제공의 효과가 제한적일 수 있음. 따라서, 인센티브 제공은 모바일웹조사에서 더 효과적으로 작용할 것으로 예상

“응답률과 조사 품질 제고하기 위한 것은 조사 방법을 현재에 맞춰서 웹 조사 방식으로 한다든지 모바일 웹 조사를 할 수 있게 되면 그리고 또 리워드를 제공할 수 있다면 응답률이 당연히 좋아지겠지요. 그런데 전화 조사에서는 리워드를 주는 게 좀 가능할까 그런 생각이 드는 것이 왜냐하면 보통 이탈자들이 그냥 서두에 있는 경우가 많아요. ‘안녕하세요 여론조사 기관입니다’라고 하는 동시에 이탈이 되는 경우가 많을 텐데 물론 머릿말 뒤쪽에 본 조사

에 참여 시에는 ‘리워드를 제공합니다’라고 안내해 줄 수는 있겠으나 거기까지 가기도 전에 끊는 경우가 대부분일 것 같아요.”(참여자 마)

- 또한, 조사 방법을 확대하려면, 현재 전화조사에만 한정된 여심위의 등록 시스템과 공표보도 시스템이 모바일웹조사에 적합하도록 새로운 규정을 마련하는 것이 필요하다고 강조

“조사 방법 다양성과 연결되는 부분인데 지금 여심위의 어떤 등록 시스템이라든지 공표보도 시스템 자체가 전화 조사에 굉장히 한정되어 있습니다. 그래서 응답률과 조사 품질 제고하기 위한 것은 조사 방법을 현재에 맞춰서 웹 조사 방식으로 한다든지 모바일 웹 조사를 할 수 있게 되면… 응답률이 당연히 좋아지겠지요.” (참여자 마)

4) 선거여론조사 결과 공표 금지 조항

- 보편적으로 선거여론조사 결과 공표 금지 조항을 해제해야 한다고 주장하지만, 참여자들은 선거여론조사 결과의 신뢰성, 가상번호 남용, 정치적 영향력 등의 문제를 이유로 공표 금지 조항을 유지해야 한다고 봄
- 우선, 공표 금지 조항이 유지되지 않으면 선거 직전에 여론조사가 집중되면서 가상번호의 오남용이 발생할 수 있고, 빈번한 조사로 인해 유권자의 피로도가 증가할 수 있음을 지적

"대부분은 풀자고 하시는데 저는 이것도 마찬가지로 가상번호의 오남용 아마 그러면 대부분의 주요 지역구들은 대부분 선거 전 그러니까 선거에 가장 압박한 날 조사를 하려고 할 거라고요 그렇겠지요. 그때 그나마 일주일 정도는 막아놓고 있어서 사람들이 피로도를 좀 덜 느꼈던 게 완전히 물꼬를 트는 것일 수 있다는 생각이 들어서..."(참여자 라)

- 또한, 일부 참여자는 선거여론조사 결과의 정치적 영향력에 대한 우려를 표함. 선거 직전의 조사 결과를 보고 유권자들이 지지 여부를 바꿀 가능성이 있으며, 이는 투표 행위에 직접적으로 영향을 줄 수 있다는 것
- 예를 들어, 막판 조사에서 특정 후보가 뒤처지는 것으로 보일 경우, 실제로는 무응답 보정 등을 통해 결과가 뒤바뀔 수 있음에도 불구하고 유권자들이 잘못된 인상을 받게 될 수 있음. 이렇게 조사 결과가 투표 행위에 미치는 영향이 커질 수 있다는 점에서 공표 금지 해제는 신중하게 고려해야 한다는 입장

"(선거여론조사) 결과가 사실은 연령별 투표율이나 무응답 보정을 했을 때 분명히 이 뒤바뀔 수 있는 여지가 있는 격차가 많이 나올 거예요. 지금까지는 계속 말씀드린 그 격차가 맞냐 안 맞냐로만 해왔기 때문에 오히려 여론조사의 영향을 미칠 수도 있을 것 같아요. 투표 행위에 왜냐하면 그동안은 6일 전에였기 때문에 이 사이에 변화를 기대하고 갈 수도 있는데 어제 막판 조사인데 5% 지고 있네 단순 지지율이, 저희가 사실 무응답 보정하면 충분히 뒤집힐 수 있는 수치거든요..."(참여자 가)

- 그러나 선거여론조사 결과의 정치적 영향력에 대한 명확한 근거가 부족하고 여전히 논쟁의 여지가 있기 때문에, 선거여론조사 결과 공표가 실제로 유권자의 투표 행위에 어떤 영향을 미치는지 실증적으로 분석하여, 공표 금지 조항 및 기간에 대한 규제의 필요성을 판단하는 것이 과제라고 언급됨

"저는 이거는 (공표 금지 조항) 반대라기보다는 이게 과연 이렇게 됐을 때 그럼 예를 들어서 풍선 효과처럼 여기는 좀 줄어들고 여기가 늘어날 건지 아니면 여기에 다 몰릴 건지 이런 부분들에 대한 연구가 좀 필요하지 않을까 생각이 들어요."(참여자 라)

- 일부 참여자는 새로운 시각에서, 사전투표의 도입과 참여 증가로

인해 공표 금지 기간의 중요성이 이전보다 감소했을 수 있다는 의견을 제시. 이는 공표 금지 조항을 해제하는 것이 선거 과정에 큰 영향을 미치지 않을 가능성을 시사

“공표 금지 기간이 큰 이슈는 아닌 것 같아요. 왜냐하면 지금은 사전투표가 생겨서 투표가 시작이 너무 빨라졌거든요. 그러니까 지금 사실상 (공표 금지 기간이) 6일이라고 하는데 6일보다 며칠 더 좁혀져서 그 이틀 줄이는 것 때문에 이견 논란의 여지가 크게 없어 보인다는 생각이예요.”(참여자다)

5) 여심위 조직의 신뢰도 및 운영 방식

- 참여자들은 여심위 기관에 대한 신뢰도를 저해하는 주요 원인으로, 일반적인 규제 기준, 질문지 작성 혹은 조사대상자와 관련된 준수사항, 유의 사항에 대한 정보 요청 시 명확하지 않은 피드백과, 소극적인 태도, 그리고 지역이나 담당자에 따른 비일관적인 규제 적용을 지적
- 예를 들어, 특정 시·도 여심위에서는 지역이나 담당자에 따라 같은 사안이 다르게 해석되고 처리되는 경우가 많음. 설령 담당자의 승인을 받았더라도, 심의 결과에서 문제가 지적되거나 특정 정당 또는 후보가 이의를 제기하면 결국 조사기관이 모든 소명 과정과 책임을 떠안게 되어 이에 대한 불안감이 항상 존재하는 상황
- 이에 따라, 일관된 기준을 마련하고, 이전에 이의가 제기되었거나 요청된 사항들을 바탕으로 문서화된 가이드라인을 작성해 이를 공유함으로써 일관된 규제 적용을 보장하는 것이 중요하다는 점이 강조되었음

“(여심위에) 질의를 할 때 (항상) 공문 형태로 하는 건 아니거든요. 유선으로 간단하게 질의를 하는데 시도별로 해석이 다르듯이 같은 기관에서도 담당자에 따라서 부서 이동되면 분명히 앞서서는 이렇게 안내를 해줬다가 나중에는 또 전임자가 그런 거라서 저는

모르겠습니다. 이런 식으로 매듭짓는다든지 그런 부분에 있어서 신뢰도가 좀 많이 떨어진다고. 그런 생각이 듭니다.” (참여자 마)

“정당 지지도 하나를 조사해도 사실 (가상번호) 신청은 할 수 있거든요. 그냥 맥락과 상관없이 정밀 조사 같은 경우만 봐도 정당 지지도 거의 단일 문항이라고 봐야 하는데 그걸 위해서는 신청할 수 있는데 주 설문이 다른 조사라고 해서 가상번호 발급을 반려한 단 말예요. 근데 그 부분에 있어서 굉장히 일관성이 없어요. 그럼에도 불구하고 등록된 조사를 보면 누가 봐도 이걸 안 받아도 되는건데 받고, 그러면 우리가 그렇게 한 번 활용해보자라고 하면 또 안된다 그러고…. 너무 자의적이지 않나…. 왜냐하면 본인들이 그걸 완벽하게 컨트롤할 수 없다면 명확하게 가이드를 줘야 할 텐데 그런 부분에 있어서 항상 매번 말이 바뀝니다. 신청할 때마다 말이 바뀌고 해석이 매번 달라지고 그렇습니다.” (참여자 마)

“지역마다 여기서는 된다고 했는데 똑같은 형식의 문항인데 여기서 안 된다고 하니까 그러면 규정을 아주 디테일하게 해서 그걸 통일시켜야 하나 그렇게 해결할 문제는 또 아닌 것 같고….”(참여자 아)

“그리고 그렇게 (규제와 관련된 질의가) 쌓이면 그 여론조사 회사들도 계속 그 Q&A 히스토리를 볼 수 있기 때문에 담당자가 바뀌더라도 예전에 이렇게 했고 여심위에서 담당이 바뀔 수도 있잖아요. 그런 게 상담 이력이 쌓여 있으면 우리가 이렇게 했구나 해서 이게 몇 달 좋아가지고 다시 한번 중앙에서 다…. 제도적인 면에서 분명히 어느 정도 쌓여 있을 거니까 이런 이의 제기와 기간이 쌓여 있을 거니까 이런 거를 뭔가 가이드라든가 판례식으로 정리를 해서 이 정도는 허용이 된다 이렇게는 할 수 있을 것 같아요.” (참여자 가)

- 이와 더불어 여심위에서 소명자료를 요구하는 경우 소명 요청의 배경이 명확하지 않은 경우가 많다고 언급

“조사기관에서 조사를 잘하기 위해서 필요한 요구사항이나 확인

해야 될 사항들에 대한 적극적인 피드백이나 그것에 대한 개선 의지가 우리의 불편함을 해소해 줄 만큼 충분하지 않은 부분이 있다... 해명 자료를 제출하게 된 배경이 여심위에서 내부적으로 판단해서 진행된 것인지, 외부의 정치적 집단이나 단체에서 요구해서 그런 것인지를 알 수 없어요... 왜 이 조사가 시작됐는지, 왜 소명 자료를 제출해야 하는지에 대한 배경을 모르다 보니 억울한 느낌이 들 때가 있습니다. 그래서 그런 부분들이 추후에라도 조금 더 나아지면 어떨까 하는 생각이 듭니다.” (참여자 라)

4. FGI를 통한 개선방안 검토

- 이번 FGI는 선거여론조사의 신뢰성·객관성 제고를 위한 제도 개선 방안을 연구하기 위해, 현장에서 활동하는 여론조사 전문가들을 초청하여 제도적 대안을 모색하는 것을 목표로 함
- 조사는 사전에 준비된 질문을 중심으로 진행되었으며, 주요 논의 주제는 선거여론조사 환경 변화와 이에 따른 문제점, 여심위의 대응 적절성 및 해결 방안, 응답률 제고와 품질 개선을 위한 조치, 선거여론조사 관련 공표 금지 조항, 그리고 여심위의 기관 신뢰도와 운영 방식 등이었음
- FGI 분석 결과를 바탕으로 다음과 같은 몇 가지 개선방안을 검토해볼 수 있음

1) 가상번호 남용 방지 규제

- 가상번호는 도입 초기에는 응답률을 높이는 효과적인 수단이었으나, 조사 빈도가 증가함에 따라 응답자들이 조사 전화를 스팸으로 인식하게 되면서 피로감이 커지고, 조사 전화를 거부하는 경향이 증가함. 특히, 경합지역에서 이러한 현상이 두드러지게 나타남. 이를 해결하기 위해 여심위는 가상번호를 활용한 조사의 남용을 규제할 구체적인 방안을 마련해야 함

- 예를 들어, 지역별 조사 총량을 설정하여 경합지역에서의 무분별한 조사를 방지하고, 여론조사를 가장한 다른 목적의 전화를 제재할 법적 장치를 강화할 필요가 있음

2) 가상번호 기반 표본 추출의 투명성 강화

- 가상번호 기반의 표본 추출 방식과 기준에 대한 정보가 부재하다는 지적에 따라, 여심위는 통신사가 조사기관에 제공하는 가상번호의 표본 추출 기준/틀을 투명하게 공개할 수 있도록 하는 체계를 마련해야 함

3) 알뜰폰 서비스 이용자 포함

- 현지점에서 알뜰폰 이용자가 배제된 표본 추출 틀을 문제 삼을 근거는 적으나 알뜰폰 이용자가 장기적으로 증가하는 추세(한국갤럽, 2022)에 따라 대표성 충족을 위해 알뜰폰 이용자를 가상번호 제공 목록에 포함하는 방안을 검토해야 함

4) 조사 방법 도입 확대의 필요성

- 전화조사 거부 현상으로 인한 응답률 저하를 해결하기 위해 웹조사와 온라인 패널 활용 등 새로운 조사 방법이 제안되고 있음. 따라서 이러한 방법들을 표준화하고, 통계적으로 정확히 반영할 수 있는 제도를 마련해 전화조사 의존도를 줄여야 함
- 그러나 아직 웹 기반 조사의 범위와 개념, 도입 시 장점과 잠재적 위험, 그리고 규제, 그리고 온라인 패널 활용 등에 대한 구체적인 논의가 부족한 상황이므로, 이를 보완하기 위한 추가적인 연구가 요구됨

5) 공표 금지 조항에 대한 재평가

- 선거여론조사의 정치적 영향력에 대한 근거가 명확하지 않고, 사전투표의 도입과 참여 증가로 공표 금지 기간의 중요성이 이전보다 감소했을 수 있다는 의견이 있었음
- 이처럼 공표 금지 조항은 여전히 논쟁적인 지점이 있으므로 그 필요성을 실증적으로 연구하여 조정 방안을 재검토할 필요가 있음

6) 선거여론조사 가이드북 보완 필요

- 참여자들은 불명확한 규제 기준과 지역 또는 담당자에 따른 비일관적인 규제 적용 문제를 지적. 특히, 특정 시·도 여심위에서 이러한 비일관성이 더욱 두드러지게 나타남
- 이 문제를 일정 부분 해결하기 위해서 조사기관에서 제기한 과거의 요구사항과 질의 내용을 검토하고, 이를 바탕으로 구체적인 사례 중심의 가이드라인을 작성해 기존 여심위의 선거여론조사 가이드북을 보완해야 함

제 5장 대안적 조사 방법 마련 방향

- 앞서 FGI에서 검토한 ‘가상번호 기반 표본 추출의 투명성 강화’, ‘알뜰폰 서비스 이용자 포함’, ‘선거여론조사 가이드북 보완’ 등의 방안은 비교적 단기적으로 개선이 가능한 사항으로 볼 수 있음. 반면, 웹조사와 온라인 패널 활용 등의 조사 방법을 본격적으로 도입하려는 시도는 장기적 관점에서 논의가 필요한 주제임
- 따라서 이번 장에서는 현시점에서 가장 많이 제안되는 대안적 조사 방법인 웹조사가 과연 현재 선거여론조사의 한계를 완화할 수 있는 대안이 될 수 있는지를 검토하고자 하며, 이를 위해 국내외 사례를 살펴보며 그 방향성을 모색하고자 함

1. 웹조사 개념

- “월드와이드웹(World Wide Web)에 구축된 질문에 응답자가 스스로 답하는 조사로, 웹조사는 흔히 온라인 조사, 인터넷 조사 등으로 불리기도 함”(조성겸·오승호, 2021: 1)
- 인터넷 조사, ICT 네트워크 활용 조사, 이메일 조사, 휴대전화 조사 등 다양한 유형이 존재하고 그 정의도 모호하며, “개념적으로 온라인 조사 > 인터넷 조사 > 웹조사의 관계”로 이해되고 있음 (조성겸·오승호, 2021: 1)

2. 웹조사의 표집 방법

- 웹조사의 표집 방법은 크게 확률표집(Probability Sampling)과 비확률표집(Non-Probability Sampling)으로 구분됨
- 확률표집(Probability Sampling)에는 확률 기반 패널 활용조사와, 무선 RDD 모바일 조사가 포함됨
- 비확률표집의 경우, 옵트인(Opt-in) 패널조사, 그리고 특정 사이

트 방문자 조사, 참가자 모집 방식의 클라우드 소싱 등을 들 수 있음

3. 웹조사 vs. 대면조사/전화조사

- 웹조사는 대면조사나 전화조사에 비해 비용 절감, 사회적 바람직성 감소, 응답의 편의성, 데이터 집계와 신속성과 정확성 측면에서 강점을 가짐
- 반면, “커버리지, 무응답, 현상유지 성향, 비차별적 응답(Non-differentiation), 무작위 선택(Arbitrary answer), 질문 디자인 효과(Questionnaire design effects) 등에서 상대적으로 약점을 가지고 있음”(조성겸·오승호, 2021: 7-8)
- 특히, 대표성에 있어서 대면조사와 전화조사 수준으로 구현하는 것이 어려움. 예컨대, 고령층 혹은 농촌 지역 거주자 등 인터넷 접근이 어려운 집단이 제외됨으로써 표본 편향의 문제가 발생할 수 있음. 그 외에도 응답자의 자기 선택(Self-selection) 편향, 조사 통제의 어려움 등 대표성을 확보하는 데 여러 한계가 존재
- 따라서 웹조사를 기존 선거여론조사의 대안으로 고려하기 위해서는, 대표성 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 고민이 선행되어야 함
- 이를 위해, 국내외에서 활용되고 있는 웹 기반 여론조사 방법의 장단점을 살펴보고 대안이 될 수 있는지 여부와, 대안적 방법으로 도입하기 위해 고려해야 할 사항을 논의하고자 함

4. 웹조사 사례 검토

1) 해외사례: AmeriSpeak¹⁾

- 해외사례로는, 시카고 대학교(University of Chicago)의 연구기관 ‘NORC’가 만든 패널인 ‘AmeriSpeak’를 살펴보고자 함
- 이는 미국 가구(Household)로 구성된 대규모 상설 패널을 통해 빠르고 정확하며 비용 효율적인 조사를 제공하고 있음

(1) AmeriSpeak 개요

- NORC는 객관적이고 비당파적인 연구기관으로, 지난 75년 이상 중요한 연구를 수행해옴. 주로 정부, 기업, 비영리 단체가 사회, 교육, 고용, 재정 등과 관련된 주제를 다룸
- NORC의 가장 잘 알려진 연구로는 General Social Survey(GSS), National Longitudinal Surveys of Youth(NLSY), 그리고 Survey of Consumer Finances(SCF)가 있음
- AmeriSpeak는 과학적으로 선정된 성인 패널로 구성되어 지역사회 의 목소리를 대표
- 패널 멤버들은 온라인, AmeriSpeak 앱, 또는 전화로 설문에 응답하여 자신의 의견을 공유하고 커뮤니티를 대표하며, 응답에 대한 보상으로 ‘AmeriPoints’를 적립

(2) 조사 방식

- 연구자가, 표본으로 선정된 가구에 이메일 또는 전화로 설문 참여를 요청
- 웹 페이지, AmeriSpeak 앱, 또는 전화를 통해 요청 메일/전화로

1) 이 보고서에 포함된 ‘AmeriSpeak’ 관련 내용은 해당 패널의 웹페이지에서 발췌한 것임
(<https://www.amerispeak.org/>)

- 은 개인 식별 번호(PIN number)를 입력하여 설문조사에 참여
- 설문을 완료할 때마다 최소 5달러 이상의 리워드를 받을 수 있음
 - 평균적으로 한 달에 2-4개의 설문이 요청되며, 설문에는 5-15분 가량 소요됨 더 오래 걸리는 경우 더 많은 리워드가 제공되고 있음
 - 설문 내용은 현재의 사회이슈, 정책 아이디어, 비즈니스와 금융, 건강 관리 등 개인의 일상생활에 영향을 미칠 수 있는 주제들로 구성되어 있음
 - 응답자의 개인정보와 기밀은 보호되며, 응답자의 동의 없이는 어떠한 곳과도 응답자의 정보를 공유하지 않음을 적시하고 있음

(3) 표본추출 및 모집

- AmeriSpeak는 50개 주와 컬럼비아 특별구를 포함한 미국 전체 가구를 대표하도록 설계되었으며, NORC 전국 표집틀과 기타 주소 기반 샘플(ABS) 프레임에서 무작위로 선정
- 표본 추출된 가구에 우편, 전화, 또는 현장 면접관을 통해 연락하여 직접 모집을 진행 (영어와 스페인어로)
- 선정된 가구는 AmeriSpeak 패널 회원 웹사이트를 방문하거나 AmeriSpeak 무료 전화번호로 전화하여 패널에 참여할 수 있음
- 등록 과정에서 연구 참여자로부터 사전 동의를 얻음. 사전 동의를 받은 후, AmeriSpeak의 패널 회원은 먼저 개인정보, 가구 구성 및 특성, 관심사에 대해 묻는 설문을 완료함
- 그 후 AmeriSpeak 패널은 다양한 주제에 관한 설문조사 및 기타 종류의 연구에 참여하도록 초대될 수 있음
- 인터넷 접속이 불가능한 경우, 전화로 조사가 진행됨 (상황에 따른 웹 기반 또는 전화 기반 연구에 참여)
- 공익을 증진하기 위해 조직된 비영리 여론조사기관으로, 패널이 '수신 거부'를 하는 경우에도 전화를 걸 수 있음

- AmeriSpeak 패널 가입은 무작위 추출을 통해 선정된 가구에 거주하는 사람만 가능, 그 외의 사람들에게는 가입 자격이 주어지지 않음

(4) 조사 실시

- 처음 몇 번의 설문조사는 연령, 성별, 결혼여부, 교육수준, 건강상태와 같은 사회인구학적 특성에 관한 정보를 묻는 내용으로만 구성됨
- 이러한 정보를 요청하는 이유는, 응답자에게 적합한 설문조사를 제공하기 위함
- 초반의 설문을 완료한 사람들에게 한하여 본격적으로 사회·정치 이슈, 교육, 복지 정책, 기업이 개발 중인 제품과 서비스에 대한 설문을 요청받게 됨
- 조사과정에서 수집된 개인정보와 설문 응답 데이터는 보안 유지를 위해 암호화 방법과 접근 프로토콜을 포함한 보안 조치를 취하고 있음

(5) 보상 제도

- 설문조사에 참여하면 AmeriPoints를 받게 됨. 그리고 포인트를 Amazon.com, Apple, 영화관, 레스토랑 등 다양한 곳에 사용 가능한 가상 기프트 카드인 마스터카드® 리워드 카드로 교환할 수 있는 옵션이 제공됨 (1,000 AmeriPoints = \$1) → 포인트 적립 후 리워드 교환
- 첫 번째 설문조사를 완료하면 최소 20,000 AmeriPoints를 받을 수 있음(= \$20)
- 일부 설문조사는 빠른 응답을 요청하거나 설문조사를 완료하는데 평소보다 시간이 오래 걸릴 수 있으므로 다른 설문조사보다

더 많은 AmeriPoints가 지급될 수 있음

- AmeriSpeak 회원 포털, AmeriSpeak 앱에 로그인하거나 운영 시간 중 AmeriSpeak 지원팀에 전화하여 AmeriPoints를 언제든 사용할 수 있음. 보상 받기 위해서는 최소 10,000 AmeriPoints를 적립해야 함
- AmeriPoints는 적립 후 2년이 지나면 만료됨

2) 해외사례: ATP(The American Trends Panel)²⁾

(1) 조사 개요

- ATP는 미국 여론조사를 위한 Pew Research Center의 주요 설문조사 데이터
- ATP는 다중 모드(multimode) 확률 기반 설문조사 패널로, 미국 전역에서 무작위로 선정된 약 10,000명의 성인으로 구성되어 있음. 초대받은 사람만 참여할 수 있으며, 자발적인 참여는 불가능하고 모든 설문조사는 영어와 스페인어로 진행됨
- ATP 초창기(2014년) 패널 구성원들은 무작위로 선정된 유선 및 휴대전화 번호를 통해 영어와 스페인어로 진행된 대규모 전국 설문조사 말미에 패널에 가입하도록 초대됨
- 2018년 이후, 전화 기반 모집에서 주소 기반 표본 추출(ABS) 모집으로 전환. 이는 미국 우편 서비스 Computerized Delivery Sequence File(CDS)에서 무작위로 선정된 가구에 초대장을 보내는 방식

(2) 패널 설문조사 참여 방식

- 패널은 온라인(컴퓨터, 태블릿, 스마트폰) 또는 전화로 실시간 인

2) 'ATP' 관련한 모든 내용은 해당 패널의 웹페이지에서 발췌한 것임
(<https://www.pewresearch.org/the-american-trends-panel/>)

- 터뷰를 통해 설문조사에 참여할 수 있음. 2024년 중반부터는 패널 가입 시 설문조사 방법(온라인 또는 전화)을 선택할 수 있음
- 온라인 설문조사의 경우, 이메일 초대장 발송, SMS 초대 메시지 발송, 응답이 없는 경우 이메일과 문자로 추가 알림, 그리고 경우에 따라 우편 엽서 알림이 전송
 - 전화 설문조사의 경우, 사전 알림 엽서 발송, 실시간 인터뷰를 통한 전화 설문조사, 그리고 패널 구성원의 요청 요청을 통해 참여가 가능

(3) 데이터 품질 관리, 가중치 적용, 패널 유지 관리

- Pew Research Center는 설문조사 과정의 모든 단계에서 데이터 품질을 확인. 설문조사 프로그래밍 후 모바일 및 컴퓨터에서 질문이 제대로 표시되는지, 응답자가 모든 의도된 질문을 보는지 테스트
- 또한, 데이터 품질에 문제가 있는 응답자는 제거하며, 반복적인 부적절한 응답 기록이 있는 경우 패널에서 제외
- 응답률 저하와 특정 그룹의 과대표집 문제를 해결하기 위해 가중치(weighting)를 사용. 가중치는 샘플의 특성을 인구 기준에 맞춰 조정하는 과정
- 패널을 유지하고 관리하기 위해 Pew Research Center는 매년 새로운 패널 구성원을 추가하며, 패널의 크기와 대표성을 유지하고자 함. 특정 소수 그룹의 대표성을 높이거나, 기존 패널 구성원 중 과대 대표된 그룹을 제외하여 패널의 균형을 맞춤

(4) 2024년 미국 대선 관련 여론조사(Nadeem, 2024)

① 조사개요

- 2024 미국 대선 관련 여론조사는 2024년 9월 30일부터 10월 6일까지 진행되었으며, 패널 전체 10,000명 중 5,689명의 패널을 선정해 실시. 5,689명 중 총 5,110명의 패널이 응답해 응답률은 약 90%를 기록
- 모집 조사 및 이탈률을 반영한 누적 응답률은 3%. 설문을 시작했으나 최소 하나의 항목만 응답한 패널 중 이탈률은 1%. 5,110명의 전체 샘플에 대한 표본오차 한계는 $\pm 1.7\%p$
- 이번 조사에서는 비히스패닉 아시아계 성인, 비히스패닉 흑인 성인, 히스패닉 성인, 18~29세 성인을 과대표집하여 작은 인구집단의 의견과 경험을 보다 정밀하게 추정할 수 있도록 설계
- 또한, 2016년과 2020년 대선에서 후보를 바꾼 유권자(예: 2020년 트럼프를 지지했으나 2016년에는 다른 후보를 지지한 경우, 2020년 바이든을 지지했으나 2016년에는 클린턴을 지지하지 않은 경우)도 과대 표집. 과대 표집된 집단은 실제 인구 비율을 반영하도록 가중치를 조정
- 조사는 SSRS가 온라인(n=4,926) 및 전화(n=184) 인터뷰를 통해 진행했으며, 인터뷰는 영어와 스페인어로 실시됨

② 샘플 설계

- 조사의 전체 대상은 미국에 거주하는 18세 이상의 시설 거주자가 아닌 사람(noninstitutionalized person). 샘플링은 ATP의 계층화된 무작위 샘플을 기반으로 이루어졌으며, 아래 집단은 일정 수가 반드시 포함되도록 설계
 - 비히스패닉 아시아계 성인
 - 비히스패닉 흑인 성인

- 히스패닉 성인
 - 18~29세 성인
 - 2020년 트럼프를 지지했지만 2016년에는 다른 후보를 지지한 유권자
 - 2020년 바이든을 지지했지만 2016년 클린턴을 지지하지 않은 유권자
- 나머지 패널은 각 계층의 응답자 비율이 미국 성인 인구 비율에 최대한 가깝도록 설계된 비율에 따라 샘플링됨. 응답자 가중치는 선택 확률의 차이를 반영하도록 조정

③ 인센티브

- 모든 응답자에게는 참여에 따른 사후 지급 인센티브가 제공. 응답자는 인센티브를 수표 또는 Amazon.com, Target.com, Walmart.com의 기프트 코드 형태로 선택. 인센티브 금액은 \$5에서 \$20까지 다양하며, 이는 조사 참여 가능성이 낮은 그룹의 참여를 촉진하기 위해 설계

④ 데이터 수집 프로토콜

- 데이터 수집 기간은 2024년 9월 30일부터 10월 6일까지였으며, 자체 진행 웹 설문 또는 전화 인터뷰를 통해 진행
- 온라인 설문 참여자는 9월 30일 일부에게 우편으로 알림 엽서를 발송했으며, 설문 초대는 두 차례에 걸쳐 진행. 초기 초대(soft launch)는 60명의 패널을 대상으로 시작되었고, 모든 영어 및 스페인어 패널리스트는 10월 1일 본격 초대(full launch)를 받았음
- 설문에 응답하지 않은 패널에게는 이메일로 최대 두 번의 리마인더를 제공. SMS 수신에 동의한 패널에게는 설문 링크와 최대 두 번의 SMS 리마인더 제공

- 전화 설문 참여자는 9월 27일 알림 엽서를 받았으며, 초기 초대
는 9월 30일에 시작되어 총 6개의 인터뷰가 완료될 때까지 진행.
이후 모든 패널의 번호는 영어와 스페인어로 훈련된 인터뷰어들
이 최대 여섯 차례 연락

⑤ 데이터 품질 관리

- 데이터 품질을 보장하기 위해 연구원들은 응답자가 매우 높은 비
율로 질문을 공란으로 남기거나 항상 첫 번째 또는 마지막 응답
을 선택하는 패턴을 보였는지 확인, 이러한 확인 결과, 8명의
ATP 응답자가 가중치 조정과 분석 전 데이터셋에서 제거됨

⑥ 가중치 조정

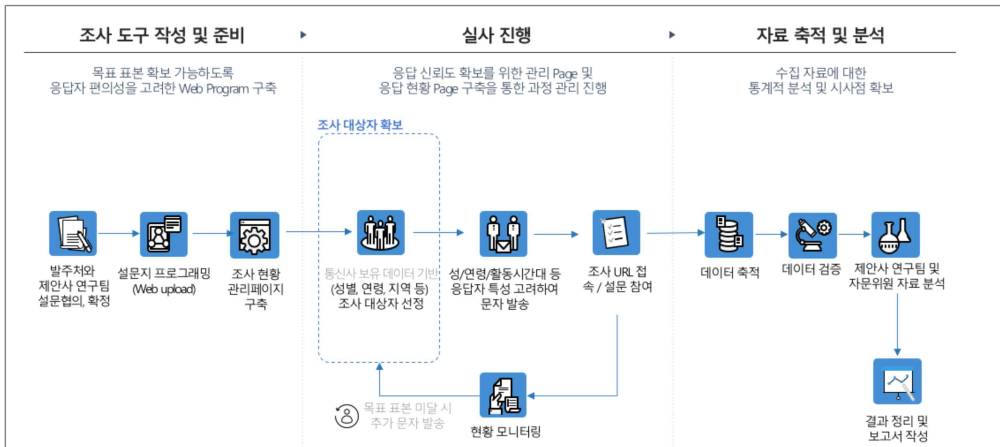
- ATP 데이터는 여러 샘플링 및 비응답 단계를 반영한 가중치 조
정 과정을 거침
- 먼저, 각 패널은 패널 모집 확률을 반영하는 기본 가중치를 부여
받음. 이러한 가중치는 인구 기준치에 맞추되, 특정 패널 하위 집
단이 초대된 경우 선택 확률의 차이를 반영하여 조정됨
- 응답자 가중치는 이후 인구 기준치에 다시 맞추어 조정되며, 가중
치 값이 너무 크거나 너무 작은 극단적인 경우를 제외하여 분산
으로 인한 정밀도 손실을 줄임
- 표본오차와 통계적 유의성 검정은 가중치의 영향을 반영하여 계
산됨

3) 국내사례: MMS(Multi-Media Messaging Service) 기반 조사

(1) MMS 기반 조사 개요

- 통신사 보유 데이터에서 만 18세 이상 성인남녀를 추출하고 이들에게 설문조사 링크를 모바일로 발송

<그림 8> MMS 기반 조사 단계



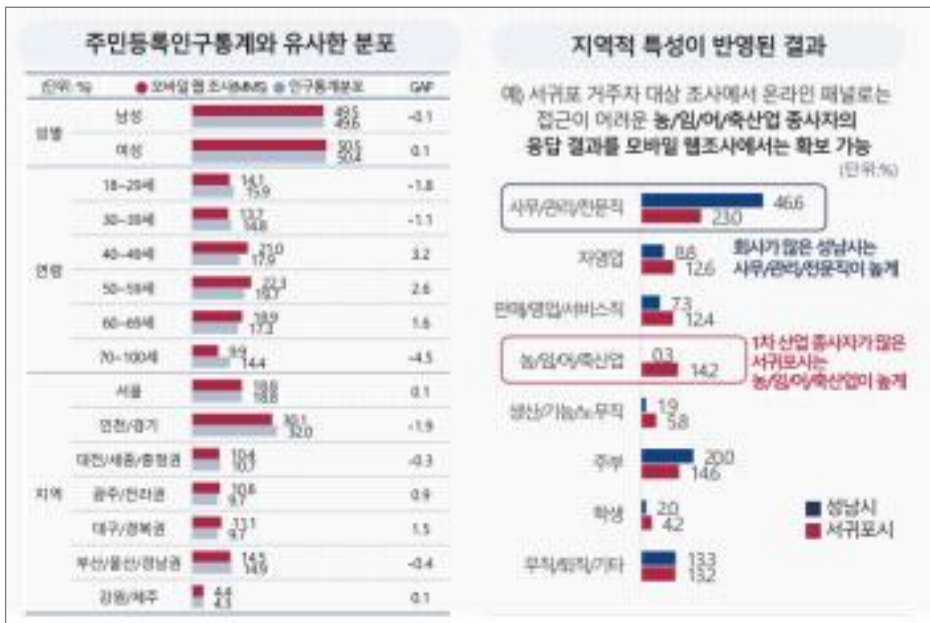
(2) MMS 기반 조사 장점

- 통신 3사로부터 제공받은 정보를 기초로 모바일 웹조사 수행
 - 예1) 특정 지역(읍면동) 거주자
 - 예2) 특정 게임 이용자
 - 예3) 특정 제품 구매자
 - 예4) 인터넷 쇼핑몰 구매 이력자
 - 예5) 오프라인 몰(백화점, 마트, 편의점 등) 방문자
- 이처럼 MMS는 3,600만명을 대상으로 하여, 인구통계학적 데이터, 거주지, 앱/웹 사용, 통화 이력 등 다양한 데이터를 활용하여 타겟층에게만 직접 설문지 발송이 가능
- 성별, 나이와 같은 인구통계학적 데이터와 함께 거주지, 직장 주

소, 앱/웹 사용, 통화 이력 등 다양한 데이터를 활용하여 초정밀 타겟팅이 가능하며, 인증마크가 부착된 메시지 발송으로 일반 문자 메시지보다 반응률이 높은 것으로 알려짐. 따라서 적합한 응답자 선정을 통한 신뢰도 높은 응답 결과를 제공할 수 있음

- 또한, 1인 가구, 최근 이사 경험 가구, 특정 지역 매장 방문자, 특정 고객 센터 상담 경험자 또는 수시로 변동되는 지역 정보를 기반으로 한 실태조사, 선거조사에도 활용되어 마케팅/선거/실태조사에 효과적인 측면이 있음

<그림 9> MMS 기반 조사의 대표성



(3) MMS 기반 조사 단점

- 확률 이론 근거 확보 실패: 불특정 다수에게 배포되는 설문이기 때문에 표본추출의 확률적 근거 부재. 즉 통신사로부터 제공받은 번호에 문자를 보내 성, 연령, 지역 등의 인구학적 분포를 충족하

는 표본이 채워질 때까지 조사를 수행하는 할당표집으로 대표성 주장의 어려움

- 가상번호와 비교해 MMS 표본은 그 특성에 관한 정보를 더 확보하고 있으나 통신 3사 정보를 혼합하고 알뜰폰 정보를 포함하는 것만으로는 가상번호가 가진 편향을 극복한다고 판단하기 어려움
- MMS가 반응률이 더 높은 것으로 알려져 있으나, 이에 대한 엄밀한 검증 부재
- 학습된 응답자가 유입될 가능성은 가상번호와 비교해 더 낮은 것은 장점이나 이 역시 학술적으로 검증된 바 없음
- 따라서 가상번호 추출방식과 MMS 모두 성/연령/지역 할당의 한계는 동일하다고 할 수 있음

4) 사례 검토를 통한 개선 방향 제안

- 새롭게 출현하는 새로운 조사방법을 통해 조사 결과의 신뢰성과 정확성을 높일 수 있는 새로운 규정을 만들어야 함
- 새로운 제도와 규정을 도입하기 전 충분한 연구와 사전 점검 필요
- 확률 표집에 기반한 대규모 웹패널을 해외 사례와 국내의 시행착오를 참고하여 구축하고 이를 적극적으로 활용하는 방안도 상상할 필요
- 여심위에서 opt-in 패널 또는 온라인 패널을 활용한 선거여론조사를 원칙적으로 허용하고 있으나 활용도는 높지 않은 상태. 미국과 영국의 조사는 대부분이 opt-in 패널을 활용하여 수행하고 있음(미국 68% 영국 97% 등)
- 대표성, 정확성, 신뢰성 기준으로 보았을 때, 가상번호방식과 ARS가 opt-in 방식보다 우월하다고 볼 수 있는 근거 없음. AmeriSpeak, ATP(The American Trends Panel), ESS의 CRONOS 등을 참고하여 가상번호방식을 개선할 필요. 막대한 비

용 필요

- MMS와 Opt-in이 자발적 의사에 의한 참여라는 문제는 있으나 이들 방식의 장점을 유지하고 단점을 수정하여 웹기반 조사 허용할 수 있는 방안을 고려해야 함
- 성, 연령, 지역 분포가 대표성을 보장한다는 미몽에서 깨어날 필요가 있음

제 6장 선거여론조사심의 제도 개선방안

1. 선거여론조사기관 등록 기준 상황

- 2017년 도입된 선거여론조사기관 등록제는 선거여론조사를 담당하는 조사기관의 전문성을 확보하기 위해 최소 규정을 설정하는 제도임
- 공표·보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하고자 하는 여론조사기관은 인력, 매출액, 시설 등의 일정 요건을 충족한 후 관할 선거여론조사심의위원회에 등록하여야 하며, 등록하지 않을 경우에는 선거여론조사 결과를 해당 선거일의 투표 마감 시각까지 공표·보도할 수 없음
- 2023년 7월에는 분석전문인력을 최소 3명 이상, 분석전문인력을 포함한 상근 직원의 수는 5명 이상, 연간 매출액을 1억 원 이상으로 올리는 등 등록 유지 요건을 강화
- 하지만 이는 최소한의 기준이기 때문에 이러한 요건 자체가 조사 결과의 정확성을 담보하지는 못함
- 선거여론조사의 성격상 불가피한 시간적 제약이나 법과 기준 등에 포함되지 않은 회사 간 방법상의 차이, 더 나아가 회사의 이미지와 같은 조사 외적인 요인 등이 조사 결과에 영향을 미칠 수 있기 때문임(중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 118-132)
- 또한 자동응답조사(ARS)의 확대와 여론조사 과정의 간소화와 같은 여론조사 환경의 변화로 여론조사 시장의 진입장벽이 낮아지면서, 최소 요건만을 만족한 여론조사기관과 선거여론조사의 난립 문제가 다시 제기되고 있음
- 대한민국과 같이 여론조사에 대한 법적 규제를 시행하고 있는 프랑스의 경우 10여 개의 선거여론조사기관이 존재하고 그들은 연 매출액이 수억 원에 달할 정도로 규모가 크다는 점을 볼 때, 대한민국의 선거여론조사기관은 규모는 작은 데 반해 그 수는 많은

편이라고 볼 수도 있음(최인숙, 2019: 131-133)

- 하지만 선거여론조사기관이 등록되었다는 사실은 오히려 정부가 이러한 최소한의 기준만 넘긴 선거여론조사 기관의 전문성과 선거여론조사 결과를 보증하는 것으로 받아들여질 위험이 있음
- 따라서 지속적으로 최소 기준을 상향함으로써 조사기관의 전문성과 조사결과의 정확성을 높이기 위한 노력을 할 필요가 있음
- 시장의 자정작용과 선거여론조사기관들의 자율적 노력 유도가 이상적인 상황이겠지만, 이러한 흐름을 형성하기 위한 목적에서라도 환경 변화에 끊임없이 발맞추는 가이드라인과 기준을 제시하는 역할이 필요함(중앙선거여론조사심의위원회, 2022: 119)
- 특히, 한국의 짧은 선거여론조사의 역사, 미디어 환경의 빠른 변화, 집중된 선거운동 방식 등을 보면 여전히 규제 장치를 통한 바람직한 선거여론조사 문화 정착이 과도기적으로 필요한 환경임(조진만·장승진·구본상·강우창, 2021: 87-88)
- 다만 이러한 최소 기준의 상향은 두 가지 문제가 존재함. 첫 번째 문제는 최소한의 기준 설정에 필요한 절대적이고 이론적인 근거가 부재하다는 점임
- 두 번째 문제는 민간 부문과 시장에 대한 지나친 정부의 개입으로 인한 문제의 발생이라는 부정적인 측면이 있다는 점임
- 이러한 문제를 보완하기 위해서는 비일관적인 규제의 적용에서 벗어나 규제 및 절차의 명확성과 일관성을 강화함으로써 선거여론조사기관의 부담을 덜어주기 위한 노력이 함께 수행될 수 있을 것임
- 예를 들어, 현재는 실무상 ‘선거를 동기로 하거나 빌미로 하는 모든 여론조사’를 ‘선거여론조사’로 보면서 너무 광범위한 정의가 이용되고 있고, 법과 「선거여론조사기준」 간 규제의 대상과 규정의 차이가 있어 그것의 이용이 서로 충돌하는 경우도 확인됨
- 이러한 규정을 명확히하고 규제 대상을 분명하게 한정함으로써

선거여론조사기관의 자의적인 법 집행에 대한 우려나 규정 준수로 인한 부담을 줄이고 선거여론조사심의위원회의 행정적 부담도 감소시킬 수 있을 것임(이진수 외, 2022)

- 이러한 규정의 명확화는 선거와 무관한 여론조사임에도 분석을 위해 정당지지도 등을 물어 선거여론조사로 간주되거나, 오히려 반대로 정치적으로는 민감한 주제를 다루면서 형식적으로는 정당지지도 등을 묻지 않아 선거여론조사에 관한 의무와 규제를 회피하는 경우 등을 방지함으로써, 선거여론조사기관 등록제의 실효성에도 기여할 수 있음
- 정부가 민간 기업인 선거여론조사기관과 이들이 산출하는 선거여론조사를 법률로 통제하는 것은 한국 사회에서 정당정치의 한계와 역사라는 구조적인 맥락에서 이해해야 함
- 따라서 이론적 혹은 연역적인 근거로 해결하기는 현실적으로 어렵다는 점을 고려해야 함. 결국은 이러한 문제점을 항상 고려하고 현실적인 상황을 염두에 두고 최소한 수준의 기준을 귀납적으로 설정할 필요가 있음
- 그리고 규제나 정부의 개입의 강화하는 것에 그치지 않고 그것의 한계를 인정하면서 민간 부문과 시장의 자율적인 품질 개선을 지원하기 위해서는, 여론조사기관에게 인센티브가 될 수 있는 품질진단 제도나 컨설팅 등의 지원도 함께 이루어질 필요가 있음
- 즉, 네거티브 방식의 규제의 실효성은 점점 약화될 가능성이 높고 기준을 상향하더라도 곧 절대적인 기준이 선거여론조사 자료의 품질을 보장한다고 보기 어려움
- 결국 네거티브 방식의 규제와 동시에 포지티브 방식의 품질진단과 향상 정책도 시행할 필요가 있음

2. 선거여론조사 자료 품질 진단 제도와 컨설팅

- 현행 제도의 주요 체계는 선거여론조사기관으로 등록하기 위한 최소 기준을 설정하고, 이러한 기관이 산출한 선거여론조사 결과를 검토하며, 이와 관련한 문제점이 있다면 법적제재를 하는 것임
- 이러한 체계는 선거여론조사 결과의 최소한의 품질만을 목표로 하는 것임
- 그러나 끊임없는 최소 기준의 상향이나 법적 제재의 강화만이 유일한 해결책으로 보기 어려움
- 기존 방식은 계속해서 유지되어야 하겠지만 최소한의 규제에 목적을 둔 소극적인 방안이니만큼 보다 적극적인 선거여론조사 결과의 통계품질 향상 방안을 고려할 필요가 있음. 그런데 이러한 방안은 정부의 규제로만 이루어지기 힘들
- 여론조사 이용자들에게는 선거여론조사의 정확도 수준에 관한 정보를 제공하고, 선거여론조사기관에는 자율적인 품질 개선을 위한 동기를 부여할 수 있는 품질진단 제도를 시행할 수 있음(이명진 외, 2022; 중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 134-136)
- 등급제 또는 점수제를 통해 이루어지는 품질 진단 제도는, 끊임없이 변화하는 조사환경에 발맞추어 세부적인 기준을 마련하는 것은 한계가 있다는 사실을 극복하고, 조사회사들의 자발적인 노력을 고취하고 여론조사의 이용자들에게 유용한 정보를 제공함으로써 시장과 민간의 자정작용을 지원하며 합리적으로 부실 기관을 퇴출시킬 것으로 기대됨(중앙선거여론조사심의위원회, 2024: 136)
- 그리고 여러 선거여론조사기관들이 특정 선거 기간 동안 문항의 일관성을 유지해 왔고 다양한 대체 문항을 통해 대안적 시각으로 선거 결과를 예측하기 위한 장치 등을 마련하고 있다는 점에서(구본상 외, 2019: 92-93), 품질 진단 제도는 최소 요건으로는

포함되지 않는 이러한 노력들을 인정해주고 고무하는 기능을 할 수 있을 것임

- 하지만 현실적인 여건을 고려할 때 중앙선거관리위원회가 조사결과에 관한 독자적인 품질진단을 수행하기 어려움
- 이를 위하여 민간부문, 특히 학계의 적극적인 참여를 통해 우수한 선거여론조사와 그렇지 못한 선거여론조사를 구분하는 노력이 필요함. 즉, 품질 및 전문성의 평가 지표 마련을 위한 연구와 학술적 검토의 축적이 요구됨
- 선거여론조사기관과 조사 결과에 대한 객관적이고 집단적인 평가를 통해 등급을 부여하고 이를 공개하고 언론보도에 활용할 수 있음
- 그리고 이러한 과정은 규제와 처벌에 목적이 있는 것이 아니라 장기적인 여론조사 품질 향상과 여론조사기관의 역량 강화를 위한 것인 만큼, 만약에 선거여론기관이 필요로 한다면 외부 기관의 컨설팅을 받을 수도 있을 것임. 중앙선거관리위원회는 이러한 컨설팅 과정에 대한 지원을 통해 보다 적극적인 선거여론조사 결과의 품질 향상을 유도할 수 있음
- 하지만 이러한 과정이 독립적인 기관의 추가 설치를 통해 진행된다면 그것이 조사회사의 추가적인 업무 가중으로 여겨지지 않도록 신경 써야 할 필요도 있음
- 그리고 세부 기준을 이론적으로 도출하는 것은 불가능에 가까우므로 데이터에 기반을 둔 평가 기준 도출이 요구되며, 선거가 진행된 이후에는 평가 기준의 지속적인 조정과 보완이 이루어져야 할 것임(구본상 외, 2023: 116)
- 동시에 선거여론조사기관과 학계에서 선거여론조사의 품질향상을 위한 자율적인 노력을 수행할 수 있는 조건을 마련하기 위한 다양한 추가적인 시도도 고려할 수 있음
- 예를 들어, 가상번호 표본 추출 과정에 대한 정보가 제공될 수 있

다면 선거여론조사기관과 학계에서 표본에 대한 평가와 품질 개선 노력을 수행할 수 있을 것임

- 또한 공공재로써의 가상번호의 고갈과 남용을 방지하기 위한 제도적 장치를 마련하거나 선거여론조사의 시급성 등을 반영하여 제도를 개선하는 것도 이러한 맥락에서 선거여론조사 환경을 지원하는 방법이 될 수 있음
- 모바일 웹조사나 온라인 패널의 이용과 같은 대안적인 조사 방법을 도입하기 위한 연구와 자율적인 노력들을 일정 부분은 개방적으로 수용할 수도 있음
- 선거여론조사기관 및 관련 협회 등에서 수행하는 자율적인 규제와 노력을 지원할 수도 있음
- 예를 들어, 한국조사협회는 자체 규정인 「조사윤리강령」이나 「정치선거 전화조사 기준」 등을 마련하고 있으며, 한국조사연구학회의 경우에도 「조사윤리강령」, 「여론조사보도지침」 등을 제정하였고, 한국기자협회의 「선거여론조사보도준칙」도 확인할 수 있음
- 이러한 준칙이나 강령의 준수를 장려하고 자율적인 협력을 통해 기준들을 함께 발전시킬 수 있도록 지원할 수도 있을 것임

3. 선거여론조사 종사자 직무연수와 이용자 교육

- 선거여론조사 결과의 품질은 제도적인 측면과 여론조사 종사자의 인적 자원의 측면이 동시에 의존함
- 예를 들어, 질문지 설계나 작성, 조사원의 자료수집 과정 등에서 부주의나 실수로 인해 발생할 수 있는 비표본 오차(Nonsampling Error)는(중앙선거여론조사심의위원회, 2022: 130-132), 선거여론조사 과정에서 인적 자원으로부터 발생할 수 있는 문제의 한 사례임

- 하지만 선거여론조사기관들의 인적 자원의 수준 유지도 환경 변화로 인한 한계를 맞닥뜨림. 예를 들어, 최저임금이 상승한 데 비해 조사 단가는 증가하지 않아 선거여론조사기관들은 숙련된 면접원을 유지하는 데 어려움을 겪음
- 일정 규모 이상의 선거여론조사 기관의 경우는 이러한 선거여론조사 종사자들에 대한 보수교육을 하는데 어렵지 않지만, 여러 가지 여건상 많은 중소규모 조사기관에서 여론조사 종사자에 대한 보수교육을 진행하기는 어려움
- 중앙선거관리위원회 선거연수원 등의 기관에서 공직선거과정에서 중요한 기능을 하는 선거여론조사 종사자의 역량 강화와 자질 향상을 위한 각종 직무교육을 진행할 필요가 있음
- 직무교육은 교육 종사자들의 경우처럼 등록기관 요건을 충족하기 위한 사전직무교육과 요건을 유지하기 위한 직무교육 등을 고려할 수 있음
- 그 내용으로는 법·제도적 지식과 윤리적 측면 등을 포괄할 수 있을 것이며, 특히 윤리적 측면은 지식적인 전문성만으로 충족할 수 없는 것이라는 점에서 중요하게 다루어질 수 있음
- 또는 한국조사협회의 「정치선거 전화조사 기준」 등에서 제시되고 수행되는 것과 같은 민간에서의 자율적이고 자체적인 교육 과정과 그것의 준수 노력을 지원할 수도 있을 것임
- 동시에 장기적으로는 이용자들이 자율적으로 선거여론조사의 품질 및 객관성과 신뢰성을 판단하고 평가함으로써 규제에만 의존하지 않는 환경을 형성하는 것이 이상적이므로, 유권자 및 언론과 정당 등을 아우르는 선거여론조사 이용자에 대한 교육이나 캠페인의 방안도 고민해 볼 수 있을 것임
- 유권자들이 여론조사를 공해로 인식하면서 그것을 회피하고 속마음을 감추는 것을 넘어서 조직적 차원의 결과를 왜곡시키려는 시도가 인식되기도 하고, 정치권이나 일부 언론은 이해에 맞는 선거

여론조사 결과를 이용하는 모습도 관찰된다는 점에서, 선거여론조사 기관뿐만 아니라 여론조사 결과를 이용하는 사람이나 조직들의 인식과 태도도 여론조사 품질에 장기적으로 영향을 미칠 수밖에 없음(중앙선거여론조사심의위원회, 2020: 119-120)

- 미디어의 무분별하고 경쟁적인 선거여론조사의 시행과 보도도 유권자들의 선거여론조사에 대한 피로감과 신뢰성 하락에 영향을 미치는 요인임(구본상 외, 2023: 1-2)
- 특히, “여론조사도 편을 갈라서 소비하는” 최근의 현상들은 여론조사가 갈등과 편가르기의 소재로 이용되고 있다는 우려를 낳고 있으므로(중앙선거여론조사심의위원회, 2022: 118), 다양한 이해관계자들에 대하여 선거여론조사의 이용 방식과 선거여론조사에 대한 인식 개선을 위해 수행할 수 있는 노력들도 함께 논의될 필요가 있음
- 프랑스의 경우에는 여론조사위원회가 여론조사 규칙에 대한 연구와 여론조사의 공표가 법에 부합하는지의 여부 등을 감독할 뿐만 아니라 여론조사의 사회적 사용을 확인하는 것에까지 적극적으로 관여한다는 점에서, 한국의 경우에도 선거여론조사심의위원회에게 여론조사기관과 전문가 및 언론 등의 사회적 책임에 대한 적극적인 역할이 주문될 수도 있을 것임(최인숙, 2019)
- 선거여론조사의 실시 신고와 결과 등록을 통해 조사 결과를 비롯하여 해당 조사에 대한 다양한 정보가 공개되고 있는 만큼 그것을 이용하기 위한 지식과 윤리적 태도에 대한 교육이 수반된다면 시장과 민간에서의 자정 작용도 더욱 발전할 수 있을 것임
- 그러므로 여론조사 의뢰 기관(정당 등)이나 보도 매체와 같은 여론조사의 외적 요인보다는 여론조사 자체의 정보에 집중하여 선거여론조사를 이용할 수 있도록 하는 내용의 교육이나 캠페인이 시민들에게 전달될 필요도 있음(구본상 외, 2023: 159)
- 이러한 노력과 사회적 교육을 통해 “여론조사를 민주주의 투표행

위로 간주하는” 문화가 자리잡을 수 있을 것임(중앙선거여론조사
심의위원회, 2020: 120)

참고문헌

- 구본상·이재목·이나경·이병재·김현. 2023. “선거여론조사 품질평가 활성화 및 신뢰성 제고 방안 연구.” 2023년도 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역보고서.
- 김지범·장덕현·김솔이. 2023. “선거여론조사 인식·태도·참여에 대한 연구.” 2023년 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역 결과보고서.
- 박인호·임종호·박민규. 2019. “선거여론조사의 객관성·신뢰성 제고를 위한 조사방법론 개선방안 연구.” 2019년도 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역보고서.
- 윤호영·임윤주. 2023. “선거여론조사와 선거여론조사 보도의 문제점과 개선방안: 현업종사자에 대한 인터뷰 연구.” 《정치커뮤니케이션연구》 통권(69): 37-79.
- 이노홍. 2019. “공직선거법상 선거여론조사 규제에 관한 헌법적 검토.” 『홍익법학』 20(1): 217-247.
- 이명진·김선혁·최지영. 2022. “선거여론조사 등록기관 관리·감독 강화 방안 연구.” 2022년도 중앙선거여론조사심의위원회 용역연구과제.
- 이진수·나종민·박건우·송현호. 2022. “선거여론조사 관련 법제 개선방안 연구.” 2022년도 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역보고서.
- 조성겸·오승호. 2021. “웹기반 선거여론조사의 쟁점과 신뢰성 제고방안 연구.” 2021년도 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역보고서.
- 조진만·장승진·구본상·강우창. 2021. “선거여론조사기준 개정방안연구.” 2021년도 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역보고서.
- 중앙선거여론조사심의위원회. 2020. 『제21대 국회의원선거 선거여론조사 백서』. 서울: 중앙선거여론조사심의위원회.
- 중앙선거여론조사심의위원회. 2022. 『2022년 양대선거 선거여론조사 백서』. 서울: 중앙선거여론조사심의위원회.
- 중앙선거여론조사심의위원회. 2023. 『2024년 선거여론조사 가이드

- 북』. 서울: 중앙선거여론조사심의위원회.
- 중앙선거여론조사심의위원회. 2024. 『제22대 국회의원선거 선거여론조사 백서』 서울: 중앙선거여론조사심의위원회.
- 최인숙. 2019. “한국 선거여론조사의 신뢰성 향상을 위한 제도적 방안.” 『정책개발연구』 19(1): 123-153.
- 한국갤럽. 2022. “무선전화 RDD, 가상번호, 알뜰폰: 이용자 특성과 성향 분석.”
<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/columnContents.asp?seqNo=133> (검색일: 2024년 9월 30일).
- Baker, R., Brick, J. M., Bates, N. A., Battaglia, M., Couper, M. P., Dever, J. A., Gile, K. J., Tourangeau, R. (2013). “Report of the AAPOR Task Force on Non-Probability Sampling.” AAPOR.
- Nadeem, R. (2024, October 10). Methodology. Pew Research Center.
<https://www.pewresearch.org/politics/2024/10/10/pre-election-attitudes-methodology/> (검색일: 2024년 11월 21일)
- United Nations Statistics Division. (2015). Designing Household Survey Samples: Practical Guidelines. New York: United Nations.
- Valliant, R. (2004). “The Effect of Multiple Weighting Steps on Variance Estimation.” Journal of Official Statistics, 20, 1-18.