

선거  
여론  
조사  
기준

2021년도 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역보고서

개정  
방안

# 선거여론조사기준 개정방안 연구

연구

2021

2021. 8.

한  
국  
정  
당  
학  
회

한국정당학회



2021년도 중앙선거여론조사심위원회  
연구용역보고서

「선거여론조사기준 개정방안 연구」

책임연구원 : 조진만 (덕성여자대학교 교수)

공동연구원 : 장승진 (국민대학교 교수)

구분상 (충북대학교 교수)

강우창 (고려대학교 교수)

연구기간 : 2021. 7. 1. ~ 2021. 8. 15.

연구단체 : 한국정당학회

본 연구보고서는 2021년도 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거여론조사심의위원회 공식견해가 아님.



# 목차

## ○ 연구보고서 목차

### 요약문

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 제1장. 서론 .....                      | 1  |
| I. 연구의 필요성 / 1                     |    |
| II. 연구의 목적 / 3                     |    |
| III. 연구의 내용과 방법 / 4                |    |
| 1. 연구 내용 / 4                       |    |
| 2. 연구 방법 / 6                       |    |
| 제2장. 선거여론조사 현황 및 문제점 분석 .....      | 9  |
| I. 제7회 지방선거와 제21대 국회의원선거 / 10      |    |
| II. 선거여론조사의 현황과 과제 / 21            |    |
| 1. 조사방법과 추출틀 / 21                  |    |
| 2. 최소 표본수와 응답률 / 23                |    |
| 3. 가중값 배율 / 26                     |    |
| 제3장. 무선조사 의무화와 적정 유·무선 혼합 비율 ..... | 29 |
| I. 무선조사 의무화 필요성 / 29               |    |
| 1. 유선전화 중심 조사의 한계 / 30             |    |
| 2. 조사방식에 따른 차이 / 32                |    |
| II. 개정 방안 / 34                     |    |
| 제4장. 가중값 배율 조정 .....               | 37 |
| I. 가중값 배율 조정의 필요성 / 37             |    |
| 1. 조사방식에 따른 가중값 배율 문제 / 38         |    |
| 2. 유선 비율에 따른 가중값 배율 문제 / 39        |    |
| 3. ARS 비율에 따른 가중값 배율 문제 / 41       |    |

|  |           |
|--|-----------|
| 4. 기준 개정 이후 분석 / 43                          |           |
| II. 개정 방안 / 45                               |           |
| <b>제5장. 신뢰성 제고를 위한 표본수 제시 .....</b>          | <b>49</b> |
| I. 표본 크기 규정 / 49                             |           |
| 1. 실제 표본수 분석 / 51                            |           |
| II. 개정 방안 / 54                               |           |
| <b>제6장. 응답률 관련 기준 신설 .....</b>               | <b>55</b> |
| I. 응답률 관련 기준 신설 논의 배경 / 55                   |           |
| 1. 응답률 현황 분석 / 55                            |           |
| 2. 미국의 응답률 분석 / 59                           |           |
| 3. 응답률과 조사편향 / 61                            |           |
| II. 개정 방안 / 62                               |           |
| <b>제7장. 하위표본별 표본오차 공표·보도 시 등록 의무 추가 ....</b> | <b>65</b> |
| I. 하위표본별 표본오차의 필요성 / 65                      |           |
| 1. 하위표본별 분석 공표·보도 현황과 문제점 / 66               |           |
| II. 개정 방안 / 71                               |           |
| <b>제8장. (예비)후보자 등의 경력 구성 방법 명확화 .....</b>    | <b>73</b> |
| I. (예비)후보자 등의 경력 구성 명확화의 필요성 / 73            |           |
| 1. (예비)후보자 등의 경력 구성 현황과 문제점 / 74             |           |
| II. 개정 방안 / 78                               |           |
| <b>제9장. 함께 공표·보도하여야 할 사항의 축소 .....</b>       | <b>79</b> |
| I. 함께 공표·보도하여야 할 사항 축소의 필요성 / 79             |           |
| II. 개정 방안 / 84                               |           |
| <b>제10장. 조사기관 규제 및 언론사 책임성 강화 .....</b>      | <b>85</b> |
| I. 선거여론조사 위반행위 조치 현황 / 86                    |           |
| II. 개정방안 / 87                                |           |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 제11장. 결론 .....       | 91  |
| 참고문헌 .....           | 95  |
| 부록1: 신구조문 대비표 .....  | 99  |
| 부록2: 전문가 자문 의견 ..... | 103 |

## ○ 표 목차

- <표1> 선거여론조사기준 주요 개정 연혁 / 11
- <표2> 표본 크기별 등록 선거여론조사 / 12
- <표3> 조사방법별 등록 선거여론조사 / 13
- <표4> 표본추출특별 등록 선거여론조사 / 14
- <표5> 응답률별 등록 선거여론조사: 제21대 국회의원선거 / 15
- <표6> 조사방법별 국제기준 응답률: 제21대 국회의원선거 / 16
- <표7> 추출률·조사방법별 국제기준 응답률: 제21대 국회의원선거 / 18
- <표8> 조사방법별 가중값 배율 현황(전체 평균): 제21대 국회의원선거 / 19
- <표9> 표본추출특별 가중값 배율 현황: 제21대 국회의원선거 / 20
- <표10> 제7회 지방선거 대구시장 선거: 조사방법별 여론조사 결과 비교 / 32
- <표11> 구미시장: 조사방법별 여론조사 결과 비교 / 33
- <표12> 선거별 유·무선 사용 현황 / 35
- <표13> 조사방식별 가중값 배율 요약(여성 가중값 배율) / 46
- <표14> 조사방식별 가중값 배율 요약(20대 가중값 배율) / 46
- <표15> 조사방식별 가중값 배율 요약(30대 가중값 배율) / 46
- <표16> 선거별 최소 표본수와 최대 표본오차 허용치 / 50
- <표17> 조사방법별 응답률 / 57
- <표18> 하위표본별 최대 오차 한계 / 68
- <표19> [그림12]에 대한 표본 오차 / 69
- <표20> 하위표본별 최대 오차 한계: 지역구 수준 / 71
- <표21> 제21대 국회의원선거 선거여론조사 위반행위 조치 현황 / 86
- <표22> 위반자별 조치 현황: 제21대 국회의원선거 / 87



## ○ 그림 목차

- [그림1] 유선 비율에 따른 후보자 지지율 차이 / 31
- [그림2] 조사방식별 가중값 배율 분포 / 38
- [그림3] 유선 비율과 20대 가중값 배율 상호작용: 후보자 지지율 차이 / 40
- [그림4] 유선 비율과 30대 가중값 배율 상호작용: 후보자 지지율 차이 / 41
- [그림5] ARS 비율과 여성 가중값 배율 상호작용: 후보자 지지율 차이 / 42
- [그림6] 기준 강화 이후 가중값 배율 분포 / 44
- [그림7] 제21대 국회의원선거 여론조사 표본수 분포(N >1,200) / 52
- [그림8] 한국 여론조사 응답률(협조율) 분포 / 56
- [그림9] 조사방법에 따른 응답률 분포 / 58
- [그림10] 미국의 여론조사에서 나타나는 접촉률, 협조율, 응답률의 변화 / 60
- [그림11] 하위표본에 대한 분석 예시 / 67
- [그림12] 하위표본에 대한 분석 예시: 지역구 선거 / 70
- [그림13] 후보자 제시 방식: 이름만 제시 / 74
- [그림14] 후보자 제시 방식: 경력과 이름을 함께 제시 / 75
- [그림15] 미국 대통령선거 여론조사에 사용된 후보자 문항 예시 / 76
- [그림16] 미국 메사츄세츠주 주지사 선거 본선에 사용된 후보자 문항 예시 / 77
- [그림17] 미국 메사츄세츠주 민주당 국회의원 경선 당시 사용된 문항 예시 / 77
- [그림18] 현행 지지율 보도 방식 / 82
- [그림19] 95% 신뢰구간을 반영한 지지율 표현 방식 / 82
- [그림20] 하위표본별 지지율 보도의 예 / 83

## 요약문

2014년에 설치된 선거여론조사공정심의위원회(현 선거여론조사심의위원회, 이하 여심위)는 선거여론조사의 기준을 제정하고 개정하는 과정을 통하여 선거와 관련한 여론조사의 객관성과 신뢰성을 제고하기 위한 다양한 노력을 경주하였다. 또한 2017년에 도입된 휴대전화 가상번호제를 통하여 대표성 있는 표본을 추출하기 위한 기반을 마련하였으며, 마찬가지로 2017년부터 선거여론조사기관 등록제를 통하여 일정 조건을 충족시킨 조사업체만이 여심위에 조사기관으로 등록하고 선거여론조사를 실시할 수 있도록 하였다.

이러한 과정을 통하여 선거여론조사의 품질이 크게 개선된 것은 사실이다. 하지만 유권자들이 가지고 있는 선거여론조사에 대한 근본적인 의구심을 완벽하게 해소하고 있는지에 대해서는 여전히 의문이 제기되고 있다. 뿐만 아니라 여심위의 선거여론조사에 대한 관리와 규제를 강화하는 것은 정치적 표현과 선거운동의 자유라는 측면에서 바람직하지만은 않다는 측면도 존재한다. 따라서 기존 선거여론조사기준에서 부족한 부분이나 보완이 필요한 부분들에 대한 검토를 통하여 한국 선거여론조사의 공정성과 신뢰성을 제고할 수 있는 방안을 모색하는 동시에, 선거여론조사에 대한 관리와 정치적 표현 및 선거운동의 자유 사이의 이상적인 균형을 찾기 위한 노력이 요구된다.

이러한 목적에 기반하여 본 보고서는 최근 실시된 선거여론조사의 현황과 문제점을 다각적으로 분석한다. 또한 선거여론조사기준의 개선점을 도출하기 위하여 최소 표본 크기, 응답률, 유·무선 혼합 비율, 가중값 배율 등과 관련하여 새로운 기준의 추가 필요성을 검토한다. 마지막으로 조사기관 규제 문제와 관련하여 여심위가 사전에 일괄적인 기준을 제시하여 관리하는 것뿐만 아니라 조사기관들이 다양한 실험을 해가면서 자율 규제를 기반으로 사후적인 책임을 강화할 수 있는 방안은 무엇인지 검토한다.

첫 번째로 유·무선전화 비율과 관련하여, 유선전화 중심의 조사가 가지는 대표성의 한계가 명확하다. 다만 면접조사와 ARS 등 조사방식에 따라 다르게 표집될 수 있고, 특정 조사방식이 더 우월하다고 단정하기는 어려우며, 지역 조건에 따라 다양한 방식을 적용하는 것이 더 효율적일 수 있다. 따라서 무선전화를 특정 비율 이상으로 포함하도록 의무화하는 것은 어렵다고 할 수 있다. 따라서 가능한 선거여론조사기준 개정 방안은 무선조사 60% 이상 시행을 권고조항으로 포함하되 무선조사 비율이 이에 도달하지 못할 때에는 그 사실을 공표·보도 시 포함하는 것을 의무화하는 것이다.

두 번째로 가중값 배율 조정과 관련하여, 할당표본추출이 일상적인 현재 전화 여론조사 환경에서 가중값 배율 상한 기준을 강화하는 것은 표본의 대표성과 조사의 질 저하를 줄일 수 있는 최소한의 장치라고 할 수 있다. 또한 ARS 조사일수록 가중값 배율의 상한에 가까운 조사가 많아진다는 점을 고려한다면, 가중값 배율을 범위를 강화하여 일정 품질 이상의 ARS 조사를 유도하는 효과를 기대할 수 있다. 다만 대표성을 담보할 수 있는 적정 가중값 배율을 찾기는 어려운 상황에서 하한 기준은 현행(0.7)을 유지하되, 조사 현실을 고려하여 현행 등록 여론조사기관으로서는 감당할 수 있는 수준인 상한 기준을 1.3으로 상향하는 것을 제안한다.

세 번째로 최소 표본수 규정과 관련하여, 현행 최소 표본수 규정이 명확한 이론적 근거에 기반하여 산출된 것이 아니니만큼, 최소 표본수 규정을 지금까지의 경험적 결과와 조사 현장의 목소리를 충분히 반영하여 단순화하는 것이 필요하다. 이를 위하여 대통령선거를 비롯한 전국 수준 선거는 1,000명이라는 현행 기준을 유지하며, 세종특별자치시를 제외한 광역 기준 선거(현행 800명)는 1,000명으로 상향하고, 나머지 지역 단위 선거는 현행 기준을 유지하도록 하는 것을 제안한다. 다만 최대 표본수 설정은 실익은 크지 않으면서 조사 목적의 다양성에 따른 조사기관의 자율적 조사가 제약을 받을 수 있다는 점에서 추가하지 않는다.

네 번째로 응답률 기준과 관련하여, 응답률의 높고 낮음이 여론조사의 대표성과 직접적으로 결부되지는 않지만, 응답률이 높을수록 응답자와 무응답자 간 차이가 줄어들고 따라서 표본의 대표성 확보에는 도움이 되는 것은 부정할 수 없다. 현재 한국 선거여론조사의 응답률은 국제 기준과 비교하여 지나치게 낮다는 점에서 3%라는 공표·보도용 선거여론조사의 최소 응답률 기준을 제안한다. 제21대 국회의원선거에서 평균 접촉율이 39%였다는 점을 고려한다면 3%의 협조율은 약 1.2% 정도의 국제 기준 응답률을 의미하기 때문에 여전히 해외 사례와 비교하여 현격하게 낮은 수준이기는 하지만, 일시적으로 지나치게 높은 응답률 최소 기준을 마련하는 것은 기존 조사 관행과 현실에 비추어 보았을 때 현실적인 어려움이 클 것으로 예상된다. 이와 더불어 장기적인 과제로는 현재와 같이 협조율을 응답률로 지칭하고 접촉률을 별도로 공개하는 관행에서 벗어나서 국제 기준 응답률을 보도·공표하도록 하는 것이 필요하다.

다섯 번째로 특정 인구 집단의 정치적 특성에 대한 관심이 증대됨에 따라 하위표본을 대상으로 한 선거여론조사의 결과가 전체 표본오차만을 제시한 채 보도되고 있지만, 현행 선거여론조사기준은 하위표본의 표본오차에 관한

등록, 공표, 보도에 관한 규정이 부재한 상황이다. 그러나 하위표본의 표본오차와 관련된 문제는 여론조사 수행에 대한 신뢰도와 직접적인 관련이 있는 문제가 아닌 결과의 해석과 관련된 문제라는 점에서, 보도 내용과 직접적인 연관이 없는 하위표본들에 대한 최대 한계 오차를 일괄적으로 등록하도록 하는 것은 그 실익이 크지 않다. 따라서 별도의 등록 의무는 부과하지 않되, 하위표본의 특성에 대하여 보도할 경우 해당 표본수를 밝히고 하위표본의 수가 여론조사 전체 표본이 10%에 미치지 못할 경우에는 표본오차를 반드시 함께 보도하도록 공표·보도 관련 기준은 개정할 필요가 있다.

여섯 번째로 (예비)후보자 등의 경력 구성 방법과 관련하여, 후보 선출 과정에서 여론조사에 대한 의존도가 높은 한국의 현실을 감안할 때 여론조사에서 사용하는 (예비)후보자의 경력 구성 방법에 대한 구체적인 지침을 마련할 필요가 있다. 이 문제와 관련하여 두 가지 안을 제시할 수 있지만 각각의 장단점이 존재하기 때문에 이에 대한 명확한 개정 방향을 결정하기 어려우며, 보다 장기적인 연구와 검토가 요구된다.

일곱 번째로 공표·보도 사항과 관련하여, 지나치게 많은 정보를 한꺼번에 전달하다 보면 유권자들이 이에 주의를 기울이지 않게 되어 사실상 정보 전달의 효과가 미미할 수 있다. 또한 선거여론조사의 신뢰성에 영향을 미칠 수 있는 핵심적인 정보를 등록하여, 관심을 가지고 있는 독자들이 언제나 관련 정보에 대하여 접근할 수 있는 시스템을 갖추어져 있다. 따라서 가중값 산출 및 적용 방법처럼 전문적인 통계 지식을 요구하는 정보와 보도 과정에서 자연스럽게 기술하게 되는 질문 내용 등 2개 항목을 제외한 10가지 항목을 충실히 언급하도록 유도하는 것이 바람직하다.

마지막으로 바람직한 선거여론조사 문화 조성을 위해서는 선거여론조사기준을 강화하는 것뿐만 아니라 조사기관에 대한 규제 역시 중요한 의미를 가진다. 다만 이러한 규제는 등록 요건 강화보다는 중대한 위반행위를 범했을 경우 제재를 강화하는 방향이 바람직하다. 보다 구체적으로 선거여론조사 관련 범죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우에는 해당 선거뿐만 아니라 차기 전국 단위 선거가 종료될 때까지 재등록을 허용하지 않는 방안을 제시할 수 있다. 이와 더불어 언론기관 또한 선거여론조사의 중요한 주체 중 하나라는 점에서 선거여론조사의 보도·공표에 따르는 책임을 질 필요가 있으며, 언론사 및 소속 언론인이 선거여론조사 관련 위반행위로 조치를 받을 경우 해당 내용을 언론사 홈페이지나 기사를 통하여 밝히도록 하는 방안을 제안한다.

# 제1장. 서론

## I. 연구의 필요성

대의민주주의는 기본적으로 선거에서 유권자 다수의 의사를 확인하는 과정을 통하여 실현된다. 이러한 이유로 선거에서 승리하여 권력을 획득하고자 하는 정당과 후보자는 유권자 다수가 어떠한 정책적 관심과 입장을 갖는지, 그리고 자신에 대한 유권자들의 지지도가 어느 정도 수준에 있는지를 지속적으로 확인하여 이에 부응하는 정책과 선거운동 전략 등을 마련하는 모습을 보인다.

이 때 정당과 후보자는 유권자들의 인식과 입장을 다양한 방법들을 활용하여 파악한다. 예를 들어 자신이 직접 접촉한 유권자로부터 받은 느낌과 인상, 그리고 각종 조직을 활용한 의견 수렴 등을 통하여 정치 판도를 파악할 수 있다. 하지만 이와 같은 방법들보다는 객관적이고 과학적인 방법으로 조사된 여론조사의 결과를 정당과 후보자는 더욱 신뢰할 가능성이 크다.

뿐만 아니라 선거여론조사의 결과는 언론이 이를 소재로 하여 보도를 함으로써 유권자의 표심에 심대한 영향을 미칠 수도 있다(Gans 2003; Jacobs and Shapiro 2005; Keeter 2012). 그러므로 선거여론조사가 공정성을 담보하지 못할 경우 이를 소재로 보도를 하는 언론의 공정성도 담보되기 힘들고, 이것이 결과적으로 민주주의에 심각한 악영향을 미칠 수 있다. 특히 언론은 선거여론조사의 결과를 토대로 독자의 흥미를 유도할 목적으로 후보자들의 지지율 순위에 초점을 맞추어 경마식 보도를 진행하는 행태를 보인다(Norris 2011, 169-172; Patterson 2005; 1993). 그러므로 선거여론조사의 객관성과 신뢰성 문제는 민주주의가 제대로 구현되는 데 있어 중요한 의미를 갖는다.

이러한 배경 속에서 19세기 이후 미국을 중심으로 발전한 과학적 여론조사가 민주주의에 있어 중요하다는 인식하에 관련 연구들이 발전하였다. 그리고 과학적 여론조사가 시행된 이후부터 민주주의와 여론조사는 불가분의 관계를 형성하면서 정치적 대표성과 반응성 등의 문제에 중요한 영향을 미치는 요인으로 간주되었다(Converse 1987; Crespi 1987; Gallup and Rae 1940; Keeter 2012; Newport 2004; Verba 1996).

한국에서도 민주화 이후 선거여론조사가 활성화되고 유권자들의 관심도 높

아지는 모습을 보였다. 선거여론조사를 통하여 국민의 알 권리를 충족시키고 유권자들의 선택을 돕는다는 긍정적인 측면이 존재한다. 하지만 지나치게 많은 선거여론조사가 시행되고 보도됨에 따라 유권자들이 피로감을 호소하고 있으며, 동시에 과연 이러한 여론조사가 얼마나 과학적이고 객관적으로 실시되고 있는가에 대한 의문이 제기되었던 것도 사실이다.

이러한 상황 속에서 2013년 12월 5일에 구성된 정치개혁특별위원회는 2014년 1월 28일 중앙 및 시·도 선거관리위원회에 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 선거여론조사공정심의위원회(현 선거여론조사심의위원회, 이하 여심위)를 설치하기로 의결하였다. 그리고 정치개혁특별위원회는 2014년 2월 6일에 이와 관련한 공직선거법 일부개정법률안을 국회에 제출하였고, 이 법률안은 2월 13일 국회 본회의에서 의결되어 공포되었다.

여심위가 설치됨에 따라 선거에 관한 여론조사의 객관성과 신뢰성을 제고하기 위한 다양한 장치들이 마련되었다. 특히 여심위는 선거여론조사의 기준을 제정하고 개정하는 과정을 통하여 이 기준을 충족시킨 선거여론조사만을 등록, 공표, 보도될 수 있도록 하였다. 더불어 2017년에는 선거여론조사기관 등록제가 시행되어 일정 조건을 충족시킨 조사업체만이 여심위에 조사기관으로 등록하고 선거여론조사를 실시할 수 있도록 하였다.

이와 같은 여심위의 역할로 인하여 객관성과 신뢰성을 담보하지 못하고, 특정의 정치적 의도를 갖고 진행되는 선거여론조사를 사전에 방지하는 효과를 이끌었다. 그러나 여심위를 중심으로 한 선거여론조사의 관리와 규제가 서구 민주국가들에서 보편적으로 이루어지는 방식이 아니고, 이를 통하여 유권자들이 가지고 있는 선거여론조사에 대한 근본적인 의구심을 완벽하게 해소하고 있는지에 대해서는 여전히 의문이 존재한다. 뿐만 아니라 여심위의 선거여론조사에 대한 관리와 규제를 강화하는 것은 정치적 표현과 선거운동의 자유라는 측면에서 바람직하지만은 않다는 주장들도 제기된다.

이러한 점들을 종합적으로 고려할 때, 선거여론조사에 대한 관리와 규제, 그리고 정치적 표현과 선거운동의 자유 사이의 이상적인 균형을 찾기 위하여 여심위의 선거여론조사기준을 검토하는 작업은 중요한 의미를 갖는다. 특히 기존 선거여론조사기준에서 부족한 부분이나 보완이 필요한 부분들에 대한 검토를 통하여 한국 선거여론조사의 공정성과 신뢰성을 제고할 수 있는 방안을 모색하는 작업은 한국 민주주의 발전에 기여할 것이다.

## II. 연구의 목적

본 연구의 주된 목적은 보다 높은 수준의 객관성과 신뢰성을 담보할 수 있는 선거여론조사기준으로 고려할 수 있는 사안들을 검토하는 동시에 불필요한 규제를 효율적으로 개선할 수 있는 방안을 모색하는 데 있다. 이를 위하여 본 연구는 구체적으로 다음의 문제들에 주목하고 있다.

첫째, 현행 선거여론조사기준에 대한 검토와 관련하여 최근 실시된 선거여론조사의 현황을 파악하고, 공표·보도된 조사의 표본 크기, 조사방법, 응답률, 표본 대체 여부 등에 있어서 나타나는 문제점을 다각적으로 분석한다.

둘째, 선거여론조사기준의 개선점을 도출하기 위하여 최소 표본 크기, 응답률, 유·무선 혼합비율, 가중값 배율, 표본 대체 규칙 등과 관련하여 새로운 기준의 추가 필요성을 검토한다.

셋째, 조사기관 규제 문제와 관련하여 여심위가 사전에 일괄적인 기준을 제시하여 관리하는 것뿐만 아니라 조사기관들이 다양한 실험을 해가면서 자율 규제를 기반으로 사후적인 책임을 강화할 수 있는 방안은 무엇인지 검토한다.

선거여론조사에 대한 관리와 규제가 서구 민주국가들에서 일반적으로 이루어지고 있지는 않다. 또한 이상적인 선거여론조사기준이 무엇인지에 대한 학계의 합의가 존재하는 것도 아니다. 더불어 선거여론조사에 대한 특정 기준을 마련할 경우 그 기준만을 넘기면 아무 문제 없는 선거여론조사라는 인식도 초래할 수 있다. 조사기관들이 보다 높은 수준의 신뢰성과 객관성을 확보하기 위하여 고품질의 조사를 기획하고 진행하려는 노력보다는 기준에 부합하는 수준에서의 조사품질만을 유지하려는 유인을 자극할 수도 있다.

이러한 점을 고려할 때, 선거여론조사기준 개정 시 참고할 수 있는 내용들을 적실성 있게 제시하는 작업이 쉽지 않은 것은 사실이다. 하지만 선거여론조사에 대한 규제가 이미 법적으로 제도화되어 있고, 이를 심의하고 집행하는 과정에서 입법 취지에 부합하는 일관된 기준의 필요성이 요구되는 것 또한 사실이다. 이에 본 연구는 통계적인 차원에서의 선거여론조사기준에 대한 검토뿐만 아니라 선거여론조사 규제가 가지고 올 수 있는 정치적인 영향과 조사 현장의 의견을 복합적으로 고려하여 개정방안을 모색하고 있다.

### Ⅲ. 연구의 내용과 방법

#### 1. 연구내용

여심위는 선거여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 필요한 사항을 기준으로 정하여 공표하고 있다. 구체적으로 선거여론조사 기준에 명시되어 있는 주요 내용들을 정리하면 다음과 같다.

▷ 선거여론조사를 실시하려는 기관·단체는 여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사 지역·일시·방법, 전체 설문내용 등을 여론조사 개시일 전 2일까지 사전에 신고하여야 함.

▷ 선거여론조사의 일반기준

- 조사대상 전체에 대한 대표성을 확보할 수 있도록 피조사자를 선정
- 피조사자 선정과정을 거치지 아니한 조사대상자가 자발적 의사에 의해 참여하는 조사방법을 사용해서는 안 됨
- 특정 정당 또는 후보자에게 유리하거나 불리한 결과를 가져올 수 있는 표본추출틀을 사용하여서는 안 됨
- 후보자가 구축하거나 제공한 데이터베이스를 표본추출틀로 사용하여서는 안 됨
- 표본의 크기가 다음보다 작은 선거여론조사 결과를 공표 또는 보도하여서는 안 됨.

(1) 대통령선거 또는 전국 단위 조사 1000명

(2) 광역단체장 선거 또는 시·도 단위 조사 800명

(3) 지역구 국회의원선거 또는 자치구·시·군 단위 조사 500명

(4) 지역구 지방의회의원 선거 300명

- 피조사자에게 응답을 강요하거나 조사자의 의도에 따라 특정 응답을 유도하는 질문을 하거나 피조사자의 의사를 왜곡하는 행위를 해서는 안 됨

▷ 조사 지역 전체 유권자의 성별, 연령대별, 지역별 구성 비율 등을 기준으



로 한 가중값 배율을 밝혀야 하며, 가중값 배율은 0.7~1.5의 범위 내에 있어야 함.

▷ 선거여론조사 결과를 공표·보도하려는 때에는 다음의 사항을 사전에 여심위 홈페이지에 등록하여야 함.

- 선거여론조사의 명칭, 조사 의뢰자, 선거여론조사기관, 조사 지역·일시·대상·방법, 표본의 크기, 피조사자 선정방법, 피조사자 접촉 현황, 접촉률, 응답률, 가중값 산출 및 적용방법, 표본오차, 전체 질문지, 결과 분석, 최초 공표·보도 예정 일시

▷ 여심위에 조사업체로 등록하기 위해서는 다음의 조건을 갖추어야 함.

- 전화면접조사시스템 또는 전화자동응답조사시스템
- 분석전문인력(사회조사분석사 자격증을 보유하거나 여론조사 기관·단체에 근무하면서 여론조사 실시 또는 분석 업무를 2년 이상 수행한 사람) 1명 이상을 포함한 3명 이상 상근 직원
- 여론조사 실시 실적 10회 이상(등록신청일 현재 설립된 지 1년 미만인 여론조사 기관·단체의 경우에는 3회) 또는 등록신청일 기준 최근 1년 이내 여론조사 관련 매출액 5천만원 이상
- 조사시스템과 상근 직원을 수용할 수 있는 사무소

이러한 점을 고려하면 현재 여심위의 선거여론조사기준은 크게 조사방법에 대한 규제와 여론조사를 수행하는 조사기관에 대한 규제라는 두 축으로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 이에 본 연구는 기본적으로 이와 같은 현 선거여론조사기준에서 제시하고 있는 핵심적인 내용들에 대한 검토를 진행한다.

이와 더불어 본 연구는 선거여론조사의 객관성과 신뢰성에 있어서 더욱 근본적인 문제는 표집틀을 설정하고 적용하는 과정에서 발생할 수 있는 응답자 선정의 문제에도 주목하고 있다. 이상적으로는 모집단을 대표하는 표본을 구축하기 위해서는 무작위 추출법과 같은 확률 표집법을 사용해야 한다. 그러나 현실적인 한계로 인하여 대부분의 조사업체들이 응답자의 연령, 성별, 지역을 기준으로 표본을 할당하고, 그 할당 기준에 맞추어 표본을 구축하고 있는 것이 현실이다. 특히 이러한 문제를 더욱 심화시키는 것은 빈번하게 발생하는 표본 대체의 문제이다. 예를 들어 연령, 성별, 지역에 따른 할당 기준

내에서 무작위 표집이 이루어지지 않고 주어진 할당 사례수를 맞추기 위하여 지속적인 표본 대체가 발생한다면 이는 확률 표집보다는 편의 표집에 더 가깝다고 할 수 있다.

그러나 지금까지 선거여론조사의 기준을 둘러싼 논란은 주로 유·무선 혼합비율과 같은 조사방법(mode)의 차이나 가중값 배율 등과 같이 부차적이라고 할 수 있는 문제에 초점을 맞추는 경향이 존재하였다. 또한 단순히 표본의 크기나 가중값 배율 등의 기준을 제시하는 것으로는 해당 수치만 기준을 충족시킨다면, 설사 문제가 있는 표집 방법이 사용되었다고 하더라도 객관적이고 대표성 있는 조사인 것처럼 여겨지게 만드는 부작용이 생겨날 수 있다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 현재 여심위가 제시하고 있는 선거여론조사기준이 객관적이고 공정한 조사를 유도한다는 애초의 취지 달성에 부합하는지 검토하는 동시에, 국제 기준(AAPOR, WAPOR)이나 한국조사연구학회 등 학술단체가 제시하는 기준과 비교·검토하여 기존 기준의 수정·재정비, 혹은 새로운 기준의 추가 필요성 등을 분석하고 있다. 또한 본 연구는 단순히 조사기준에만 초점을 맞추는 것이 아니라 조사기관에 대한 규제 역시 객관적이고 공정한 조사를 위하여 중요한 의미를 가진다고 주장하며, 이를 위한 현실적인 방안을 모색하고 있다.

이와 같은 본 연구는 변화하는 조사 환경을 반영한 선거여론조사기준의 개정안을 도출하기 위한 기초자료를 마련할 수 있을 것이다. 또한 단순히 기술적인 차원에서의 개정 필요성을 넘어서 바람직한 선거여론조사문화 정착을 위한 제언을 도출하고 있다는 점에서 의의가 있다.

## 2. 연구방법

본 연구는 문헌연구, 기초자료 분석, 전문가 자문 등의 다양한 방법을 활용하여 연구를 진행하고 있다. 구체적으로 선거여론조사기준과 관련한 각종 국내외 문헌과 자료 분석, 여심위 홈페이지에 등록된 선거여론조사의 현황 자료 분석, 여심위 심의 및 자문 자료 등에 대한 검토, 선거여론조사 관련 전문가(정치학자, 사회학자, 통계학자, 여론조사 전문기자, 여론조사기관 임원)에 대한 자문 등과 같은 다양한 연구방법을 활용하고 있다.

본 연구는 단기간에 진행되기 때문에 이를 효율적으로 진행하기 위하여 전문성을 갖춘 학자들로 연구진을 구성하였다. 구체적으로 모든 연구진은 설문조사 기획 및 실시, 설문조사 자료에 대한 통계적 분석에 전문성을 갖추고 있으며, 연구책임자는 여심위가 설립된 시점부터 위원으로 활동을 한 경험을 갖추고 있다.

선거여론조사는 현실정치에 매우 큰 영향을 끼칠 수 있다는 점에서, 단순히 통계학적인 전문성과 기술적 지식으로만 판단하기 어려우며, 조사 결과의 해석 및 적용과 관련한 정치학적인 고려가 반드시 필요하다. 본 연구의 연구진은 통계적 방법론에 대한 전문성과 더불어 선거 및 여론조사 관련 정치학적 분야에 대해서도 전문성을 가지고 있다는 점에서 본 연구가 추구하는 목표를 잘 달성할 수 있다고 판단한다.



## 제2장. 선거여론조사 현황 및 문제점 분석

여론조사가 활성화되고 국민들의 관심이 늘어나면서, 매 선거마다 수많은 선거 관련 여론조사가 실시되고 언론과 미디어를 통하여 그 결과가 실시간으로 전달되고 있다. 실제로 지난 2018년 제7회 지방선거와 관련하여 총 4,349건의 선거여론조사가, 그리고 2020년 제21대 국회의원선거 당시에는 총 3,191건의 선거여론조사가 실시되었을 정도로 수많은 선거여론조사가 선거기간 중에 실시되고 공표되고 있다.

특히 2017년 선거여론조사기관 등록제가 도입되면서 선거여론조사의 전문성과 신뢰도에 상당한 개선이 이루어졌다. 제7회 지방선거의 경우 전체 선거여론조사 중 72.4%에 달하는 3,150건이 선거여론조사기관으로 등록된 업체에 의하여 실시되었으며 제21대 국회의원선거의 경우에는 약 85%에 해당하는 2,712건이 등록 선거여론조사기관에 의하여 실시되는 등, 선거여론조사기관 등록제가 안정적으로 정착되었다고 할 수 있다. 2021년 7월 5일 현재 총 76개의 조사업체가 중앙선거여론조사심의위원회에 등록되어 있다.

이와 더불어 2017년에 도입된 휴대전화 가상번호제도는 선거여론조사에 대하여 제기되었던 가장 핵심적인 문제 중 하나라고 할 수 있는 표본의 대표성 문제를 상당 수준 완화시켰다고 할 수 있다. 실제로 2018년 제7회 지방선거에서 휴대전화 가상번호를 활용한 여론조사 비율이 62.1%를 차지하였으며, 제21대 국회의원선거에서는 휴대전화 가상번호를 활용한 여론조사 비율이 62.9%에 달하는 등 선거여론조사가 휴대전화 가상번호를 사용한 무선조사 중심으로 정착되고 있다. 그리고 1인 가구의 증가와 정보통신 환경의 변화를 고려한다면 선거여론조사가 무선조사 중심으로 이루어지는 것은 불가피하면서도 바람직한 현상이라고 할 수 있다.

물론 관련 제도의 변화와 그에 따른 조사 품질의 향상에도 불구하고 여전히 선거여론조사와 관련해서는 여러 가지 비판의 목소리가 나오는 것이 현실이다. 여론조사 방법에 따른 결과의 차이와 낮은 응답률로 인한 신뢰도 문제는 여전히 선거여론조사가 풀어야 할 중요한 숙제이다. 또한 선거여론조사 기준을 충족시키지 못하는 조사를 실시하고 공표한 기관에 대한 제재의 실효성 문제와 함께, 위법행위로 인하여 등록이 취소된 조사기관이 불과 1년에 그치는 재등록 제한 기간만 지나고 나면 다음 선거에 재등록하는 것을 방지

하지 못한다는 문제가 존재한다. 마지막으로 공정한 선거여론조사는 선관위와 조사기관만의 노력으로 이루어질 수 없으며, 선거여론조사를 보도하는 언론 매체의 역할 또한 매우 중요하다는 점에서, 보도 및 공표와 관련한 제도적 개선 또한 요구된다.

## I. 제7회 지방선거와 제21대 국회의원선거

이 절에서는 가장 최근에 실시된 2018년 제7회 지방선거와 2020년 국회의원선거를 대상으로 선거여론조사 관련 최근 기준 및 실시 현황을 살펴보고자 한다. 현황을 파악하기 위한 자료는 기본적으로 중앙여론조사심의위원회가 선거 이후 발간한 『제21대 국회의원선거 선거여론조사 백서』와 『제7회 전국동시지방선거 선거여론조사 백서』에 기반하고 있다. 우선 선거여론조사 기준은 2014년 최초 제정 이후 지속적으로 강화되어 왔으며, 그 주요 개정 연혁은 <표1>에 정리되어 있다.

<표1>을 통해서 알 수 있듯이, 최근 들어서는 선거여론조사기준과 관련한 눈에 띄는 큰 변화는 발생하지 않았으며, 이는 다시 선거여론조사기준이 상당 수준 안정적으로 자리 잡고 있다는 사실을 방증하고 있다.

실제 선거여론조사 실시 현황을 살펴보면, 2020년 제21대 국회의원선거와 관련하여 공표·보도용 선거여론조사는 53개 선거여론조사기관이 실시하여 총 1,589건이 등록되었다. 2018년 제7회 지방선거 관련하여서는 총 1,624건의 공표·보도용 선거여론조사가 등록되었다. 2017년부터 정당과 후보자가 의뢰한 조사를 공표·보도할 수 없게 법 개정이 이루어졌다는 점을 고려한다면 1,744건(정당과 후보자가 의뢰한 조사를 제외하면 1,606건)이 등록된 2016년 제20대 국회의원선거와 유사한 수준의 등록 건수를 기록하였다고 할 수 있다.

〈표1〉 선거여론조사기준 주요 개정 연혁

|           |   |
|-----------|---|
| 2014. 3.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거여론조사기준 제정</li> </ul>   |
| 2015. 12. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공표□보도 시 선거별 최소 표본수 제한</li> <li>• 공표□보도 시 성,□연령,□지역별 가중값 배율 범위 준수(0.4~2.5)</li> <li>• 질문지 작성 시 유의사항(법정경력 사용 등)</li> <li>• 여론조사 실시 전 전화번호·기관명 고지</li> <li>• 가중값 산출 및 적용 방법 등의 등록 및 공표</li> </ul>   |
| 2017. 1.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 질문지 작성 시 유의사항                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지지도 조사 시 지지 정당이나 후보자 없음 항목 별도 구성</li> <li>- 지지도 조사 시 ‘직업’ 허용</li> <li>- 의석수가 같은 경우 정당 명칭의 가나다 순</li> </ul> </li> <li>• 특정 표본추출틀을 활용한 조사                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정 정당과 후보자에게 유·불리한 표본추출틀 사용 제한</li> <li>- 표본추출틀의 전체 규모와 구축 방법 및 피조사자 선정 방법 기재</li> </ul> </li> <li>• 결과 등록(사실과 다르게 등록 금지)</li> <li>• 인용 공표·보도요건 변경(조사의뢰자, 조사기관, 단체명, 조사 일시)</li> </ul> |
| 2017. 3.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 가중값 배율 강화(0.5~2.0)</li> <li>• ‘피조사자 접촉 현황’ 에 스마트폰 어플리케이션 이용 조사 규정 신설</li> <li>• 60세 이상을 60대와 70세 이상으로 구분 조사□등록□공표</li> <li>• 조사 완료 응답자 특성 신설</li> <li>• 휴대전화 가상번호 사용에 따른 사용 사실·비율 포함 등록 및 공표</li> <li>• 각각의 가중값 배율 준수한 다수 여론조사 결과 통합 분석 시 가중값 배율 미적용</li> <li>• 여론조사 질문 전 전화번호·기관명 고지</li> </ul>   |
| 2017. 12. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거여론조사 결과 등록 시 ‘피조사자 접촉 현황’ 에서 ‘비적격 사례 수’ 를 ‘결번’ 과 ‘그 외의 비적격 사례’ 로 구분 등록</li> <li>• 다수의 선거여론조사 분석 결과 공표□보도 시 함께 공표□보도할 사항</li> </ul>   |
| 2019. 7.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 접촉률 도입 및 공개</li> <li>• 가중값 배율 범위 강화(0.7~1.5)</li> <li>• 후보자 구축·제공 데이터베이스 사용 제한</li> <li>• 인용 공표·보도 사항 제한적 완화</li> <li>• 응답자 특성표 강화</li> </ul>  |
| 2019. 12. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지지도 관련 문항이 포함된 선거여론조사를 실시하고 해당 선거여론조사의 결과를 공표·보도하려는 때에는 지지도 관련 조사 결과는 그 공표·보도 여부와 관계없이 모두 등록</li> </ul>  |
| 2020. 1.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거권 연령에 맞추어 피조사자 연령대 조정(18세 포함)</li> </ul>   |
| 2021. 2.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거여론조사 결과의 공표·보도 시기를 최초 예정 일시 이후로 한정</li> </ul>  |

이하에서는 제21대 국회의원선거와 제7회 지방선거에서 실시된 선거여론조사를 주요 등록사항별로 나누어 살펴봄으로써 어떠한 특징이 발견되는지 살펴보았다. 먼저 <표2>에서는 제21대 국회의원선거와 제7회 지방선거와 관련하여 등록된 선거여론조사를 표본의 크기에 따라 구분하여 살펴보았다.

먼저 제21대 국회의원선거의 경우 지역구 국회의원선거의 최소 표본 기준이 500명이라는 점을 고려한다면, 이러한 기준을 간신히 넘는 수준의 표본 크기인 500~800명을 대상으로 한 선거여론조사가 과반을 차지하였다. 이어서 32%의 등록 선거여론조사가 1,000~1,500명의 표본을 대상으로 이루어졌는데, 이 또한 전국단위 조사의 최소 표본수인 1,000명을 상회하는 수준에서 조사가 설계되었음을 추측할 수 있다. 제7회 지방선거의 경우 500~1,000명의 표본 크기를 가진 선거여론조사가 과반을 차지하였는데, 이 또한 자치구·시·군 단위 조사는 500명, 광역단체장선거 및 시·도 단위 조사는 800명으로 규정된 선거여론조사 최소 표본 기준을 충족시키기는 수준에서 선거여론조사가 설계되었다는 점을 반영하고 있다. 이러한 상황은 선거여론조사기준에서 규정된 최소 표본수가 실제 현장에서 이루어지는 선거여론조사의 설계 및 시행에 매우 직접적인 영향을 끼치는 기준으로 작용하고 있다는 사실을 보여주고 있다.

<표2> 표본 크기별 등록 선거여론조사

|             | 제21대 국회의원선거 |      | 제7회 지방선거 |      |
|-------------|-------------|------|----------|------|
|             | 사례수         | %    | 사례수      | %    |
| 500 미만      | -           | -    | 180      | 11.1 |
| 500~800     | 802         | 50.5 | 528      | 32.5 |
| 800~1,000   | 73          | 4.6  | 384      | 23.6 |
| 1,000~1,500 | 508         | 32.0 | 410      | 25.3 |
| 1,500~2,000 | 96          | 6.0  | 60       | 3.7  |
| 2,000~3,000 | 105         | 6.6  | 57       | 3.5  |
| 3,000 이상    | 5           | 0.3  | 5        | 0.3  |
| 전체          | 1589        | 100  | 1624     | 100  |
| 평균 사례수      | 901         |      | 885      |      |

물론 표본의 크기가 반드시 조사의 신뢰성 향상으로 이어지는 것은 아니다. 또한 적정 수준 이상으로 표본의 크기를 증가시키는 것은 그로 인한 조



사 신뢰성의 개선이 조사비용의 증가를 상쇄하지 못하기 때문에 비효율적이라고 할 수 있다. 다만 선거여론조사의 표본 크기 기준이 실제 조사에 지대한 영향을 끼치는 만큼 선거 수준에 따라 상이하게 설정된 최소 표본수가 과연 합리적으로 결정된 것인지에 대한 검토는 필요하다고 할 수 있다.

〈표3〉 조사방법별 등록 선거여론조사

|                  | 제21대<br>국회의원선거       |      | 제7회<br>지방선거 |      |      |
|------------------|----------------------|------|-------------|------|------|
|                  | 사례수                  | %    | 사례수         | %    |      |
| 단<br>일<br>조<br>사 | 유선 ARS               | 25   | 1.6         | 271  | 16.7 |
|                  | 무선 ARS               | 146  | 9.2         | 82   | 5.1  |
|                  | 유선 전화면접              | -    | -           | 11   | 0.7  |
|                  | 무선 전화면접              | 33   | 2.1         | 19   | 1.2  |
|                  | 앱/인터넷조사              | 4    | 0.3         | 6    | 0.3  |
|                  | 소계                   | 208  | 13.1        | 389  | 24.0 |
| 혼<br>합<br>조<br>사 | 유·무선 ARS             | 645  | 40.6        | 586  | 36.1 |
|                  | 유·무선 전화면접            | 496  | 31.2        | 481  | 20.6 |
|                  | 유선 ARS + 유선 전화면접     | -    | -           | 2    | 0.1  |
|                  | 유선 ARS + 무선 전화면접     | 19   | 1.2         | 17   | 1.0  |
|                  | 무선 ARS + 유선 전화면접     | -    | -           | 4    | 0.3  |
|                  | 무선 ARS + 유·무선 전화면접   | -    | -           | 2    | 0.1  |
|                  | 유·무선 ARS + 유선 전화면접   | -    | -           | 2    | 0.1  |
|                  | 유·무선 ARS + 무선 전화면접   | 207  | 13.0        | 135  | 8.3  |
|                  | 유·무선 ARS + 유·무선 전화면접 | 4    | 0.3         | 2    | 0.1  |
|                  | 기타                   | 10   | 0.6         | 4    | 0.3  |
| 소계               | 1,381                | 86.9 | 1,235       | 76.0 |      |
| 전체               | 1,589                | 100  | 1,624       | 100  |      |

〈표3〉은 제21대 국회의원선거와 제7회 지방선거 당시 등록된 선거여론조사를 조사방법에 따라 구분하여 살펴본 것이다. 가장 특징적인 점은 제21대 국회의원선거와 제7회 지방선거 모두 혼합조사 및 무선전화 사용 비율이 직전 선거와 비교하여 크게 증가하였다는 점이다. 제21대 국회의원선거에서 조사방법을 혼합하여 사용한 경우는 86.9%로서 제20대 국회의원선거의 47.1%과

비교하여 크게 증가하였다. 또한 무선전화를 포함하는 조사 비율 역시 26.1%에서 98.2%로 급격히 증가하였다. 제7회 지방선거에서 조사방법을 혼합하여 사용한 경우는 76%로서 제6회 지방선거의 29.4%과 비교하여 크게 증가하였다. 그리고 무선전화를 포함하는 조사 비율 역시 27.4%에서 81.9%로 급격히 증가하였다.

ARS와 전화면접의 조사방법별로 살펴보면 ARS 방법을 사용한 조사 비율은 제21대 국회의원선거에서 직전 선거 대비 증가(57.7%→66.1%)하였으며, 제7회 지방선거에서도 ARS 방법을 활용한 조사 비율이 68.2%로서 직전 선거 대비 11.2%p 증가하였다. 흥미로운 점은 제21대 국회의원선거에서 ARS 조사의 유·무선 혼합비율은 29 대 71, 전화 면접조사의 유·무선 혼합비율은 16 대 84로 평균적으로 전화 면접조사가 ARS 조사보다 무선전화를 10% 가량 더 사용한 것으로 나타났다는 것이다. 이러한 패턴은 제7회 지방선거에서도 마찬가지여서 ARS 조사의 유·무선 혼합비율은 48 대 52, 전화 면접조사의 유·무선 혼합비율은 27 대 73이었다. 다시 말해서 현행 선거여론조사기준에서 유·무선 혼합비율과 관련한 특별한 규정이 없음에도 불구하고 대부분의 혼합조사에서 매우 높은 비율로 무선전화를 포함하고 있다는 것이다. 실제로 제21대 국회의원선거의 경우 전체 혼합조사 중 무선전화의 비율이 50%에 미치지 못하는 조사의 비율은 불과 4.1%에 그치는 것으로 나타났다.

<표4> 표본추출틀별 등록 선거여론조사

|                    | 제21대 국회의원선거 |      | 제7회 지방선거 |      |
|--------------------|-------------|------|----------|------|
|                    | 사례수         | %    | 사례수      | %    |
| 유선 RDD + 휴대전화 가상번호 | 891         | 56.1 | 939      | 57.8 |
| 유·무선 RDD           | 482         | 30.3 | 282      | 17.4 |
| 유선 RDD             | 25          | 1.6  | 282      | 17.4 |
| 무선 RDD             | 73          | 4.6  | 29       | 1.8  |
| 휴대전화 가상번호          | 107         | 6.7  | 69       | 4.3  |
| 기타(패널, DB)         | 11          | 0.7  | 23       | 1.3  |
| 전체                 | 1589        | 100  | 1624     | 100  |

무선전화를 포함하는 혼합조사의 비율이 급격하게 증가한 배경으로는 무엇보다도 2017년에 도입된 휴대전화 가상번호 제도를 들 수 있다. 휴대전화 가상번호는 성별, 연령별, 지역별 정보가 함께 제공되기 때문에 통신환경 변화

에 따른 대표성 있는 표본추출틀을 확보하는 동시에 무선전화의 가장 중요한 한계로 지적되었던 지역 단위 선거구 표집을 가능하게 하였다. <표4>에서 나타나듯이 제21대 국회의원선거의 등록 여론조사 결과 중 62.9%에 달하는 1,000건에서 휴대전화 가상번호가 사용되었으며, 제7회 지방선거에서도 등록 여론조사의 62.1%에 달하는 1,008건에서 휴대전화 가상번호가 활용되었다.

이어지는 <표5>에서는 응답률에 따라 등록 선거여론조사를 구분하여 살펴 보았다. 다만 기존의 응답률(협조율)과는 별개로 2019년부터 새로운 지표인 접촉률이 도입되었다는 점에서 제21대 국회의원선거에 국한하여 살펴보았다. 접촉률을 기존의 응답률과 함께 고려함으로써 한국 선거여론조사에서도 국제기준(AAPOR) 응답률을 파악할 수 있게 되었다. 기존의 응답률은 해당 선거여론조사에서 접촉된 응답 적격 대상자 중 응답이 완료된 비율을 의미하기 때문에 일반적으로 통용되는 국제기준 응답률과는 상당한 차이를 가지고 있었다.

<표5> 응답률별 등록 선거여론조사: 제21대 국회의원선거

|           | 응답률(협조율) |      | 국제기준(AAPOR) 응답률<br>(협조율 × 접촉률) |      |
|-----------|----------|------|--------------------------------|------|
|           | 사례수      | %    | 사례수                            | %    |
| 3.0 미만    | 163      | 10.3 | 867                            | 54.6 |
| 3.0~5.0   | 372      | 23.4 | 392                            | 24.7 |
| 5.0~10.0  | 519      | 32.7 | 306                            | 19.3 |
| 10.0~15.0 | 206      | 13.0 | 14                             | 0.9  |
| 15.0~20.0 | 215      | 13.5 | 3                              | 0.2  |
| 20.0~30.0 | 103      | 6.5  | 1                              | 0.1  |
| 30.0 이상   | 11       | 0.7  | 6                              | 0.4  |
| 전체        | 1,589    | 100  | 1,589                          | 100  |
| 평균        | 9.3      |      | 3.5                            |      |

기존의 협조율 기준으로 제21대 국회의원선거 등록 선거여론조사의 평균 응답률은 9.3%였다. 이것은 제20대 국회의원선거 대비 0.5%p 증가한 것이기는 하지만, 응답률 10% 미만 여론조사의 비율은 오히려 증가하였다(64.9%→66.4%). 특히 등록 선거여론조사 3건 중 하나꼴로 응답률이 5%에도 미치지 못하는 등 전체적으로 매우 낮은 응답률을 보였다. 보다 심각한 문제는 접촉

를을 함께 고려한 국제기준 응답률을 기준으로 본다면 제21대 국회의원선거의 평균 응답률은 3.5%까지 떨어진다는 사실이다. 전체 등록 선거여론조사의 절반 이상이 국제기준 응답률 3%에도 미치지 못한다는 사실은 현재 한국에서 실시되고 있는 선거여론조사의 현실을 잘 드러낸다고 할 수 있다.

<표6> 조사방법별 국제기준 응답률: 제21대 국회의원선거

|                     | 계         | 전화면접 |      | ARS  |      | 인터넷  |   |
|---------------------|-----------|------|------|------|------|------|---|
|                     |           | 유선   | 무선   | 유선   | 무선   |      |   |
| 전체                  | 3191      | 504  | 770  | 900  | 1007 | 10   |   |
| 협조율                 | 3.0 미만    | 555  | 13   | 1    | 486  | 55   | - |
|                     | 3.0~5.0   | 533  | 35   | 2    | 310  | 185  | 1 |
|                     | 5.0~10.0  | 846  | 162  | 11   | 101  | 571  | 1 |
|                     | 10.0~15.0 | 490  | 211  | 128  | 3    | 148  | - |
|                     | 15.0~20.0 | 465  | 53   | 378  | -    | 34   | - |
|                     | 20.0~30.0 | 276  | 28   | 233  | -    | 14   | 1 |
|                     | 30.0 이상   | 26   | 2    | 17   | -    | -    | 7 |
| 협조율 평균              | 9.7       | 11.2 | 19.0 | 3.1  | 7.4  | 56.2 |   |
|                     |           | 15.9 |      | 5.4  |      |      |   |
| 접촉률                 | 10 미만     | 36   | -    | 22   | 12   | 2    | - |
|                     | 10~20     | 321  | 28   | 202  | 45   | 45   | 1 |
|                     | 20~30     | 671  | 153  | 198  | 51   | 268  | 1 |
|                     | 30~40     | 748  | 188  | 184  | 177  | 198  | 1 |
|                     | 40~50     | 720  | 76   | 131  | 387  | 125  | 1 |
|                     | 50~60     | 338  | 33   | 10   | 171  | 123  | 1 |
|                     | 60~70     | 171  | 14   | 6    | 25   | 126  | - |
|                     | 70 이상     | 186  | 12   | 17   | 32   | 120  | 5 |
| 접촉률 평균              | 39.0      | 35.7 | 28.9 | 43.7 | 43.9 | 68.0 |   |
|                     |           | 31.6 |      | 43.8 |      |      |   |
| 응답률                 | 3.0 미만    | 1654 | 182  | 203  | 869  | 400  | - |
|                     | 3.0~5.0   | 991  | 225  | 175  | 30   | 560  | 1 |
|                     | 5.0~10.0  | 497  | 90   | 358  | 1    | 47   | 1 |
|                     | 10.0~15.0 | 28   | 7    | 21   | -    | -    | - |
|                     | 15.0 이상   | 21   | -    | 13   | -    | -    | 8 |
| 국제기준 응답률 (APPOR) 평균 | 3.3       | 3.8  | 5.6  | 1.3  | 3.0  | 29.6 |   |
|                     |           | 4.9  |      | 2.2  |      |      |   |

주: 전체 사례수는 1개의 조사에 사용된 2개 이상의 조사방법을 각각 산정한 수치임.

조사방법에 따라 응답률을 나누어 살펴본 결과는 <표6>에 제시되어 있다. ARS 조사는 전화 면접조사와 비교하여 접촉률은 높지만 협조율이 워낙 낮기 때문에, 국제기준 응답률은 평균 2.2%라는 매우 낮은 수치만을 기록하였다. 반면에 전화 면접조사의 경우 접촉률은 ARS 조사와 비교하여 다소 낮지만 일단 접촉에 성공하면 협조율이 ARS 조사에 비해 3배 가까이 높은 것으로 나타났다. 사례수가 극히 적은 인터넷 조사를 제외하면, 국제기준 응답률이 가장 높은 조사방법은 무선전화 면접조사였으며, 이와 같이 상대적으로 높은 응답률의 원인은 낮은 접촉률을 상쇄할 정도로 일단 접촉에 성공하면 협조율이 높다는 점에서 찾을 수 있다. 반면에 유선 ARS 조사의 국제기준 응답률은 1.3%에 불과할 정도로 가장 낮은 수준으로 나타났다.

물론 높은 응답률이 반드시 조사의 품질을 보장하는 것은 아니다. 또한 조사방법을 막론하고 조사 환경의 변화가 전반적인 응답률 하락을 가져오고 있다는 점은 한국에만 국한되지 않는 일반적인 현상이다. 그러나 지나치게 낮은 응답률은 특정한 응답자의 의견을 과대 대표함으로써 전반적인 조사 결과에 왜곡을 가져올 가능성이 있다는 점에 대해서는 이견의 여지가 없다고 할 수 있다. 특히 제21대 국회의원선거와 같이 절반 이상의 조사가 3%에도 미치지 못하는 응답률을 보이며, 특히 ARS 조사의 경우 유·무선전화 면접조사와 비교하여 더욱 낮은 응답률을 보인다는 사실은 한국 선거여론조사의 신뢰성에 심각한 의문을 제기할 경우 이를 부정하기 어렵게 만드는 요인으로 작용할 수 있다.

휴대전화 가상번호의 도입은 낮은 응답률의 문제에 대해서도 일정한 개선을 가져왔다. 추출틀 및 조사방법에 따른 응답률의 차이를 보여주고 있는 <표7>에 따르면 유·무선 RDD 방식에 비해 휴대전화 가상번호를 사용한 조사가 접촉률 및 협조율에 있어서 더 높은 수준을 보여주었으며, 결과적으로 상대적으로 높은 국제기준 응답률을 기록했다. 특히 협조율(19.4%)이 가장 높았던 휴대전화 가상번호를 사용한 전화면접조사에서 응답률도 6.3%로 가장 높았다.

<표7> 추출틀·조사방법별 국제기준 응답률: 제21대 국회의원선거

|               | 계         | 유선RDD |          | 무선RDD |          | 가상번호 |          | 기타<br>(패널,DB) |
|---------------|-----------|-------|----------|-------|----------|------|----------|---------------|
|               |           | ARS   | 전화<br>면접 | ARS   | 전화<br>면접 | ARS  | 전화<br>면접 |               |
| 전체            | 3191      | 899   | 504      | 377   | 375      | 630  | 390      | 16            |
| 협<br>조<br>율   | 3.0 미만    | 555   | 485      | 13    | 46       | -    | 9        | 1             |
|               | 3.0~5.0   | 533   | 310      | 35    | 84       | -    | 101      | 2             |
|               | 5.0~10.0  | 846   | 101      | 162   | 187      | 9    | 384      | 2             |
|               | 10.0~15.0 | 490   | 3        | 211   | 60       | 69   | 88       | 59            |
|               | 15.0~20.0 | 465   | -        | 53    | -        | 215  | 34       | 163           |
|               | 20.0~30.0 | 276   | -        | 28    | -        | 82   | 14       | 151           |
|               | 30.0 이상   | 26    | -        | 2     | -        | -    | -        | 12            |
| 협조율 평균        | 9.7       | 3.1   | 11.2     | 6.3   | 17.4     | 8.1  | 19.4     | 66.2          |
|               |           | 6.0   |          | 11.8  |          | 12.4 |          |               |
| 접<br>촉<br>률   | 10 미만     | 36    | 12       | -     | 2        | 22   | -        | -             |
|               | 10~20     | 321   | 45       | 28    | 19       | 176  | 26       | 26            |
|               | 20~30     | 671   | 51       | 153   | 195      | 44   | 73       | 154           |
|               | 30~40     | 748   | 176      | 188   | 136      | 78   | 62       | 106           |
|               | 40~50     | 720   | 387      | 76    | 19       | 49   | 106      | 82            |
|               | 50~60     | 338   | 171      | 33    | 6        | 1    | 117      | 9             |
|               | 60~70     | 171   | 25       | 14    | -        | 1    | 126      | 5             |
|               | 70 이상     | 186   | 32       | 12    | -        | 4    | 120      | 8             |
| 접촉률 평균        | 39.0      | 43.7  | 35.7     | 29.1  | 23.0     | 52.8 | 33.6     | 74.5          |
|               |           | 40.8  |          | 26.1  |          | 45.5 |          |               |
| 응<br>답<br>률   | 3.0 미만    | 1654  | 868      | 182   | 315      | 198  | 85       | 5             |
|               | 3.0~5.0   | 991   | 30       | 225   | 62       | 60   | 498      | 115           |
|               | 5.0~10.0  | 497   | 1        | 90    | -        | 112  | 47       | 246           |
|               | 10.0~15.0 | 28    | -        | 7     | -        | 4    | -        | 17            |
|               | 15.0 이상   | 21    | -        | -     | -        | 1    | -        | 7             |
| 응답률(APPOR) 평균 | 3.3       | 1.3   | 3.8      | 1.8   | 3.7      | 3.7  | 6.3      | 47.9          |
|               |           | 2.2   |          | 2.8   |          | 4.7  |          |               |

주: 전체 사례수는 1개의 조사에 사용된 2개 이상의 조사방법을 각각 산정한 수치임.

마지막으로 <표8>과 <표9>에서는 제21대 국회의원선거를 대상으로 등록 선거여론조사에서 조사방법 및 표본추출틀에 따라 가중값 배율이 어떻게 달라졌는지 현황을 보여주고 있다. 참고로 <표8>과 <표9>의 자료는 특정 연령대를 통합 또는 구분하여 등록한 조사를 제외한 1,492건을 대상으로 하고 있다. 가중값 배율은 2019년 10월부터 기존 0.5~2.0에서 0.7~1.5 범위로 강화되었으며, 등록 조사의 69.4%가 개정 기준 시행 이후에 실시되었다.

<표8> 조사방법별 가중값 배율 현황(전체 평균): 제21대 국회의원선거

|     |          | 전화면접 | ARS  | 혼합조사 |
|-----|----------|------|------|------|
| 전체  |          | 503  | 750  | 239  |
| 성별  | 남성       | 0.96 | 0.84 | 0.76 |
|     | 여성       | 1.03 | 1.22 | 1.45 |
| 연령별 | 18~29세   | 1.09 | 1.30 | 1.39 |
|     | 30대      | 1.09 | 1.10 | 1.17 |
|     | 40대      | 1.02 | 1.00 | 0.99 |
|     | 50대      | 0.94 | 0.85 | 0.80 |
|     | 60세 이상   | 0.93 | 0.91 | 0.94 |
| 지역별 | 지역 최대 가중 | 1.04 | 1.13 | 1.19 |
|     | 지역 최소 가중 | 0.95 | 0.85 | 0.77 |

조사방법별로 살펴보면, 전화 면접조사의 경우 성별, 연령별, 지역별의 가중값 배율이 비교적 1에 근접한 반면, ARS 조사는 가중값 배율이 최대 1.30(18세~29세), 최소 0.84(남성)로 상대적으로 높은 편차를 보이는 것으로 나타났다. 가중값 배율이 1에서 벗어날수록 목표 할당을 충족시키지 못하였고, 결과적으로 특정한 집단의 유권자들이 선거여론조사에 과대 혹은 과소 표집된다는 것을 의미한다는 점에서 전화 면접조사가 ARS 조사보다는 조사 결과의 왜곡이 발생할 여지가 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 또한 혼합조사라고 해서 반드시 가중값 배율이 1에 근접하는 것은 아니라는 사실은 단순히 복수의 조사방법을 혼합하는 것이 중요한 것이 아니라 어떠한 방법을 어떻게 혼합하는가가 더욱 중요한 의미를 가진다는 점을 보여준다고 할 수 있다.

<표9> 표본추출틀별 가중값 배율 현황(전체 평균): 제21대 국회의원선거

|     |          | 유선 RDD<br>+<br>가상번호 | 유·무선<br>RDD | 유선<br>RDD | 가상번호 | 무선<br>RDD |
|-----|----------|---------------------|-------------|-----------|------|-----------|
| 전체  |          | 850                 | 436         | 25        | 99   | 73        |
| 성별  | 남성       | 0.90                | 0.82        | 0.87      | 0.87 | 0.71      |
|     | 여성       | 1.11                | 1.32        | 1.16      | 1.17 | 1.48      |
| 연령별 | 18~29세   | 1.17                | 1.35        | 1.38      | 1.24 | 1.47      |
|     | 30대      | 1.08                | 1.16        | 1.17      | 1.08 | 1.17      |
|     | 40대      | 1.01                | 1.01        | 1.07      | 0.96 | 1.00      |
|     | 50대      | 0.90                | 0.84        | 0.88      | 0.88 | 0.75      |
|     | 60세 이상   | 0.93                | 0.91        | 0.88      | 0.96 | 0.84      |
| 지역별 | 지역 최대 가중 | 1.09                | 1.16        | 1.07      | 1.10 | 1.17      |
|     | 지역 최소 가중 | 0.90                | 0.82        | 0.90      | 0.90 | 0.77      |

표본추출틀별로 살펴보면, 유선 RDD와 휴대전화 가상번호를 함께 사용한 조사에서 성별, 연령별, 지역별 가중값 배율이 가장 1에 근접한 반면, 무선 RDD는 가중값 배율이 최대 1.48(여성), 최소 0.71(남성)로 상대적으로 큰 편차를 나타냈다. 무선 RDD의 경우 무작위로 생성하는 숫자 조합을 사용하기 때문에 특정 지역이나 연령대를 표집하는 데 있어서 어려움이 있다는 사실을 반영하는 것으로 보인다.

흥미로운 점은 사용자의 성별, 연령대, 지역을 파악할 수 있음에도 불구하고 휴대전화 가상번호 역시 가중값 배율에 있어서 상당한 편차를 보인다는 점이다. 보다 구체적으로 30세 미만의 젊은 유권자와 여성 유권자들의 경우 휴대전화 가상번호를 사용하더라도 여전히 목표 할당에 근접하는 표집을 달성하기 어렵다는 것이다. 다만 휴대전화 가상번호를 사용한 조사에서 지역별 가중값 배율의 편차는 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 이러한 사실은 성별과 연령대에 따른 무선전화 접근성의 차이가 휴대전화 가상번호를 사용한 조사에서 나타나는 가중값 배율에 상당한 영향을 끼쳤으며, 유선 RDD 방식을 사용하는 것이 이러한 편향을 일정하게 완화시켜준다는 점을 의미한다.



## II. 선거여론조사의 현황과 과제

2018년 제7회 지방선거와 2020년 제21대 국회의원선거를 거치면서 한국의 선거여론조사기준은 안정화 단계에 접어들었다고 평가할 수 있다. 특히 2017년 휴대전화 가상번호 제도의 도입을 통하여 선거여론조사가 의존하는 표본 추출틀에 있어서 큰 변화가 발생하였으며, 이것은 표본의 대표성을 상당히 개선하는 효과를 가져왔다. 마찬가지로 2017년 조사기관 등록제 도입을 통하여 조사의 객관성과 신뢰성을 담보할 수 없는 조사업체를 걸러내기 위한 최소한의 조치가 이루어졌다. 물론 선거여론조사의 객관성과 신뢰성에 대한 일반 대중과 언론의 의구심은 여전히 존재하며, 따라서 선거여론조사의 품질을 더욱 개선하기 위한 노력은 여전히 요구된다고 할 수 있다.

선거여론조사기준의 현황과 한계를 살펴보기 이전에 먼저 생각해야 할 부분은 과연 선거여론조사기준을 제정하고 규제하는 근본적인 목적이 무엇인가에 대해서이다. 선거여론조사기준을 제정한 목적은 특정한 방식의 조사를 강제하고자 하는 것이 아니다. 대신에 선거여론조사가 객관적이고 공정하게 이루어졌다고 인정할 수 있는 최소한의 가이드라인을 제시함으로써, 선거여론조사의 생산자와 수요자들이 자율적으로 조사의 품질을 개선해가는 것을 목적으로 한다. 따라서 이상적인 기준을 제시하여 현재 실시되고 있는 조사의 환경과 현실을 무시하는 것은 적절하지 않다. 이와 동시에 선거여론조사기준은 일정한 수준의 엄격성을 갖추으로써 조사 환경의 변화와 조사의 품질 향상을 유도할 수 있어야 한다.

### 1. 조사방법과 추출틀

선거여론조사의 객관성과 신뢰성은 실제 선거결과와 얼마나 일치하는 결과를 가져오는가에 달려 있지 않다. 선거여론조사의 객관성과 신뢰성은 얼마나 대표성 있는 표본을 추출하는가에 달려 있으며, 이러한 표본 대표성은 대표성이 확보되는 표본 추출 과정을 통해서 달성될 수 있다. 다시 말해서 단순히 표본 추출 결과와 모집단의 분포를 비교하는 것으로는 표본의 대표성, 나아가 선거여론조사의 객관성과 신뢰성을 보장할 수 없다는 것이다.

표본 추출 과정이 대표성이 확보되는 방식으로 이루어지는가는 결국 조사방법과 추출틀의 문제라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 최근 선거여론조사를 살펴보면 2017년 휴대전화 가상번호 제도가 도입되면서 표본추출틀에 있

어서 상당한 변화가 일어났다는 점이 가장 눈에 띈다. 30%대 초반에 그치는 가구 단위 유선전화 보급률을 고려하였을 때, 유선전화가 선거여론조사의 적합한 표집틀이 될 수 없다는 점에 대해서는 이견이 없다. 그럼에도 불구하고 유선전화를 사용하는 표집틀이 지금까지 사용되어 온 것은 무선 RDD 방식으로는 지역별 표본 추출이 불가능하기 때문이었다.

그러나 가입자의 지역, 성별, 연령대 정보가 제공되는 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있게 되면서 유선전화를 통하여 표본을 추출할 이유를 찾기 어려워졌다. 실제로 가상번호 도입 이전의 제20대 국회의원선거에서는 전화면접과 ARS를 합쳐서 유선전화만을 사용한 선거여론조사가 전체 등록 조사의 절반 이상인 50.8%에 달하였다. 하지만 제7회 지방선거와 제21대 국회의원선거에서는 각기 17.4%와 1.6%로 급격히 비율이 감소해왔다.

최근 선거여론조사에서 무선전화를 사용하는 비율이 급격하게 증가하고 유선전화에만 의존하는 조사가 감소하였다는 사실은 가상번호제도의 도입에 힘입은 것이며, 선거여론조사기준에 근거한 새로운 규제에 의한 것이 아니라는 점에 주목해야 한다. 다시 말해서 유선전화에 의존한 조사가 가지고 있는 문제점에 대해서는 폭넓은 공감의 이미 존재하는 상황에서 조사 환경 및 제도의 변화가 자연스럽게 조사 관행의 변화로 이어졌다는 것이다. 결과적으로 유·무선전화 비율에 대한 별다른 규제 없이도 제21대 국회의원선거 당시 등록 선거여론조사 중 유선전화의 비율이 50%를 넘어가는 조사는 4.1%라는 미미한 수준에 그치고 있다.

가상번호를 사용한 무선전화 중심으로 표본추출틀이 변화하고 있는 것과는 달리 조사방법에 있어서는 아직까지도 전화 면접조사보다는 ARS 조사가 다수를 차지하고 있다. 제21대 국회의원선거와 제7회 지방선거에서 ARS 조사가 차지하는 비율은 모두 직전 선거보다 오히려 증가하였다. ARS 조사는 비용과 시간이 단축된다는 장점에서 널리 사용되고 있다. 하지만 기본적으로 ARS 조사는 전화 면접조사와 비교하여 응답률이 낮을 수밖에 없고, 층별 목표 표본을 확보하기 위하여 과도하게 전화번호를 사용하게 되고, 응답표본만을 선정하게 되는 비확률적인 선정 과정을 거치게 된다는 문제가 있다. 더구나 무분별한 ARS 조사로 인한 응답자의 피로감 증가가 전반적인 조사 환경의 악화로 이어질 가능성이 크다.

물론 ARS 조사가 그 장점에 비해 단점이 더 크다고 해서 일률적으로 ARS 조사를 제한하는 방식으로 규제를 신설하는 것은 선거여론조사기준의 취지에 비추어보았을 때 바람직하지 않다. 특히 현행 여론조사기관 등록제가 ARS 조사만을 수행하는 기관에 대해서도 특별한 제한 없이 등록을 받아주는

상황에서 ARS 조사와 관련한 특별한 기준을 제시하는 것은 현실적이지도 않다. 앞서 무선전화 비율의 예에서도 드러났듯이 조사 환경 및 제도의 변화는 명시적인 규제 없이도 자연스럽게 조사 관행의 변화를 이끌어낼 수 있다. 따라서 ARS 조사의 문제는 그 자체에 대한 규제보다는 이후에 다룰 응답률이나 가중값 배율 등의 규정을 통해서 자연스럽게 해소하는 것이 바람직하다고 판단된다.

## 2. 최소 표본수와 응답률

극단적으로 표본의 크기가 작은 경우를 제외한다면, 표본의 크기 자체는 표본의 대표성과 직접적으로 연관되어 있지 않다는 점에서 최소 표본 크기를 통하여 표본의 대표성을 담보하기는 어렵다. 다시 말해서 최소 표본 크기를 상향 조정한다고 해서 이것만으로는 이후 조사의 객관성과 신뢰성 제고로 이어지지 않을 수 있다는 것이다. 오히려 최소 표본 크기의 강화가 조사비용의 급격한 증가를 가져오는 동시에, 실제 표본 추출 과정과 무관하게 단순히 표본의 크기가 큰 조사가 객관적이고 신뢰할 수 있는 조사라는 잘못된 인식을 심어주는 현상이 강화될 수도 있다.

이러한 점을 고려한다면 현재 대통령선거 및 전국조사 기준 1,000명으로 정해져 있는 최소 표본 크기에 큰 문제가 있다고 보기 어렵다. 1,000명 기준 최대 표본오차는  $\pm 3.1\%$ 이며, 이를 넘어서게 되면 표본 크기의 증가에 따른 표본오차의 감소 폭이 상대적으로 작아진다는 점은 잘 알려져 있다. 예를 들어 최소 표본 크기를 1,100명으로 증가시킨다면 최대 표본오차는  $\pm 2.95\%$  정도로 조금 낮아진다. 하지만 성별, 연령대별, 지역별 할당을 고려하면서 100명을 추가로 조사하기 위하여 소요되는 시간과 비용을 고려할 때 과연 효율적인 선택인가에 대해서는 의문의 여지가 있다.

일반적인 사회여론조사에서 1,000명 안팎의 표본을 사용하는 경우가 일반적이라는 점에서 대통령선거 및 전국 단위 조사에서 최소 표본 크기를 1,000명으로 규정한 것은 적절하다고 판단된다. 실제로 제21대 국회의원선거와 제7회 지방선거에서 실시된 등록 선거여론조사의 평균 사례수는 각각 901과 885로서 최대 표본오차는 약  $\pm 3.3\%$ 에 그쳤다. 그러나 이와 동시에 최근 두 번에 걸친 전국 단위 선거에서도 표본수가 1,000명에 미치지 못하는 선거여론조사가 과반을 차지하는 것 또한 사실이다. 이것은 무엇보다도 현행 선거여론조사기준에 따르면 광역단체장선거나 시·도 단위 조사는 800명, 그리고

지역구국회의원선거나 자치구·시·군 단위 조사는 500명으로 최소 표본수가 다르게 규정되어 있기 때문이다. 과연 선거의 수준에 따라 이와 같이 최소 표본수를 다르게 규정하는 것이 어떠한 합리적 근거에 기반하고 있는지는 불분명한 것이 사실이다.

우선 시·도 단위의 광역자치단체의 경우에는 매우 큰 모집합을 대상으로 하고 있을 뿐만 아니라 서로 매우 다른 정치적, 경제적, 사회적 조건을 가진 다양한 지역이 조사에 포함된다. 또한 광역자치단체장선거의 경우에는 대통령선거에 준하는 정치적 의미와 중요성을 가지기 마련이다. 이렇게 보았을 때 시·도 단위의 광역자치단체를 대상으로 실시되는 선거여론조사를 굳이 따로 구분하여 800명이라는 새로운 최소 표본수를 규정해야 할 합리적인 이유를 찾기 어려운 것이 사실이다. 그렇다면 최소한 시·도 단위의 광역자치단체의 경우에는 최소 표본수를 전국 조사와 마찬가지로 상향 조정하는 것을 고려할 필요가 있다.

반면에 지역구국회의원선거나 자치구·시·군 단위 조사, 혹은 그 이하 수준의 조사의 경우 매우 한정된 지역에 거주하는 유권자들만을 표집해야 한다는 점에서 전국 단위 조사와 동일한 수준의 최소 표본수를 강제하는 것은 현실적으로 어려움이 크다고 할 수 있다. 더구나 이들 조사의 경우 상대적으로 동질적인 지역이 조사 대상에 포함된다는 점에서 표본의 크기를 증가시키는 것의 실익이 그리 크지 않을 것으로 예상된다. 다시 말해서 원칙적으로는 국회의원 지역구나 자치구·시·군 단위라고 해서 작은 표본 크기가 정당화되는 것은 아니지만, 조사 현실을 고려할 수밖에 없는 측면이 있다는 것이다.

표본의 크기와 관련하여 마지막으로 고려할 문제는 최대 표본수에 대한 제한 여부이다. 현행 선거여론조사기준은 “과다한 표본”에 대한 조사를 금지하고 있기는 하지만 명시적인 최대 표본 크기는 제시하고 있지 않다. 그러나 최대 표본 크기에 대한 규제가 존재하고 있지 않음에도 불구하고 지난 제21대 국회의원선거와 제7회 지방선거 당시 2000명 이상의 표본을 조사한 경우는 소수에 그쳤다는 점에서 큰 의미는 찾기 어렵다. 따라서 현 시점에서 최대 표본수에 대한 규정을 새롭게 도입할 근거는 그리 크지 않아 보인다.

표본의 크기와 마찬가지로 응답률 또한 표본의 대표성 및 조사의 품질과 직접적인 연관이 있다고 이야기하기는 어렵다. 다시 말해서 낮은 응답률이 반드시 표본의 대표성 훼손으로 이어지는지는 불분명하며, 조사 환경의 변화로 인하여 선거여론조사를 포함한 여론조사의 응답률이 전반적으로 하락하고 있는 것 역시 사실이다. 더구나 응답률은 선거 종류, 선거에 대한 관심도,

선거구별 선거 상황 등 다양한 요인에 의하여 편차가 발생하므로 일률적 제한에 한계가 존재한다. 이러한 의미에서 선거여론조사기준에 응답률 관련 기준을 신설하는 것에 대해서는 신중할 필요가 있는 것은 사실이다.

그러나 응답률이 그 자체로서 조사의 품질을 담보하지 못한다는 점을 고려하더라도 현재 한국의 선거여론조사의 응답률이 지나치게 낮다는 것은 사실이다. 더구나 응답률의 높고 낮음이 조사의 품질과 직접적인 연관이 없다는 이야기는 응답률이 낮다고 해서 반드시 조사에 문제가 있음을 의미하지는 않는다는 것이지, 응답률이 높을수록 응답자와 무응답자 간 차이가 줄어들고 따라서 표본의 대표성 확보에는 도움이 된다는 것은 당연하다. 따라서 최소한 단기적인 차원에서 선거여론조사의 응답률을 제고하려는 노력과 기준이 필요하다는 점은 부정하기 어렵다.

기준에 여심위에 등록되는 응답률은 접촉된 응답 적격 대상자 중 응답이 완료된 비율로 계산되며 일반적으로 사용되는 국제 기준(AAPOR) 응답률과는 차이가 있는 협조율을 의미한다. 그러나 이러한 완화된 기준을 사용하더라도 제21대 국회의원선거의 협조율은 9.3%에 그치고 있다. 2019년부터 접촉률이라는 이름으로 새로운 지표가 도입되면서 국제 기준 응답률을 계산할 수 있게 되었으며, 제21대 국회의원선거 당시 이러한 국제 기준에 따른 선거여론조사 응답률의 평균은 불과 3.5%에 지나지 않는다. 그리고 등록 선거여론조사의 과반수가 국제 기준 응답률이 3%에도 미치지 못하는 것으로 나타났다.

물론 현재와 같이 지나치게 낮은 응답률을 제고하기 위해서는 조사업체의 자발적인 노력과 함께 전반적인 조사 환경의 개선이 요구된다. 그러나 이러한 자연스러운 변화를 기다리기에는 현재의 선거여론조사 응답률은 지나치게 낮으며, 따라서 최소한의 응답률 기준을 제시하고 지나치게 낮은 응답률을 보이는 선거여론조사의 공표·보도를 제한함으로써 변화를 촉진할 필요가 있다. 물론 시장의 충격을 고려하여 지나치게 엄격한 기준을 적용할 수는 없겠지만, 조사의 품질과 대중들의 신뢰를 확보할 수 있는 최소한의 기준은 필요하다.

이와 더불어 현재 선거여론조사에서 규정하고 있는 응답률은 국제 기준 응답률 대신에 협조율을 사용함으로써 조사의 품질에 대한 평가 기준이 되기 보다는 오히려 유권자들로 하여금 오해를 불러일으키고 있다고 할 수 있다. 다시 말해서 국제 기준 응답률 대신에 협조율을 사용함으로써 해당 선거여론조사의 응답률이 실제보다 높다는 착각을 불러일으킬 수 있다는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 기존에 사용하던 응답률이 사실은 협조율이라는 것을 명확하게 하고, 대신에 국제 기준 응답률을 등록하고 공표·보

도하도록 기준을 개정해야 한다. 물론 낮은 응답률이 조사의 객관성과 신뢰성에 문제를 가져올 수 있다는 인식이 일반적인 상황에서, 더구나 기존 선거 여론조사의 낮은 응답률에 대한 대중들과 언론의 비판이 심각한 상황에서, 기존의 협조율을 국제 기준 응답률로 대체하는 것은 선거여론조사에 대한 유권자의 신뢰에 지나치게 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 따라서 한국 선거 여론조사의 응답률 기준을 협조율이 아닌 국제 기준 응답률로 변경하는 것은 현재의 응답률이 일정 수준에 도달했을 때 시도할 수 있는 장기적인 과제로 남겨놓을 수밖에 없다고 판단된다.

### 3. 가중값 배율

현재 가중값 배율이 성별, 연령대별, 지역별 0.7~1.5의 범위에 속하는 선거 여론조사만이 공표·보도될 수 있다. 가중값 배율은 선거여론조사기준 제정이래 지속적으로 강화되어 왔으며, 현행 가중값 배율은 2019년 7월 개정 이후 계속 적용 중이다. 물론 가중값 배율이 강화된 이후 실시된 선거여론조사는 모두 선거여론조사기준을 충족하고 있다.

가중값 배율이 1에 수렴한다고 해서 반드시 표본이 대표성을 확보한다고 할 수는 없다. 현행 가중값 기준은 모집단 분포와 표본 분포를 일치시키기 위하여, 분석 시점의 주민등록인구 분포 기준으로 사후적으로 가중값을 부여한 것으로서 표본 추출 과정을 반영한다고 할 수는 없다. 따라서 장기적으로는 선거여론조사에서 현재와 같은 성별 및 연령대별 기반의 설계를 보완하고 대표성을 확보할 수 있는 확률 표집 기반의 조사기준을 마련하는 것이 필요하다. 다만 제한된 시간과 한정된 비용으로 인하여 대부분의 선거여론조사가 엄밀한 의미의 확률 표집 과정을 유지하기 어려운 상황에서 가중값 배율을 통한 규제는 정확한 예측과 여론 파악을 확보하기 위한 최소한의 노력으로 이해해야 할 것이다.

이러한 관점에서 보자면 비록 등록 선거여론조사들이 모두 선거여론조사기준에서 제시하는 가중값 배율을 충족하고 있기는 하지만, 여전히 응답자의 특성에 따른 가중값의 편차가 존재하는 것은 여전히 문제라고 할 수 있다. 가중값 배율이 1을 초과하는 것은 목표 할당에 비해 지나치게 과소하게 표집되었다는 것을 의미하며, 이 경우 과도한 가중값 적용으로 추정의 정확도를 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 현재와 같이 1.5로 규정된 가중값 배율 최대치는 다소 강화될 필요가 있다. 반면에 가중값 배율이 1보다 작은 경우, 즉 표

집된 해당 계층의 표본의 크기가 목표 할당 사례수보다 많은 경우에는 추정  
의 정확도를 반드시 떨어뜨리지는 않는다. 이러한 관점에서 본다면 가중값  
배율의 상한보다 하한이 더욱 엄격하게 설정되어 있는 현행 기준은 적절하  
지 않다고 판단된다. 따라서 향후 가중값 배율의 하한은 유지하더라도 상한  
은 다소 강화할 필요가 있다.

물론 가중값 배율을 강화할 경우 배율 범위 충족을 위하여 무분별한 표본  
대체가 발생하거나 과도하게 전화번호를 사용하는 등의 역효과가 발생할 수  
있다. 그리고 이러한 역효과는 주로 ARS 조사를 중심으로 나타날 수 있다.  
실제로 제21대 국회의원선거를 사례로 살펴보았을 때에도 전화 면접조사와  
비교하여 ARS 조사에서 가중값 배율의 편차가 훨씬 큰 것으로 나타났다. 조  
사원이 응답자와 직접 통화하는 전화 면접조사에 비해 컴퓨터를 통하여 이  
루어지는 ARS 조사는 높은 접촉률에도 불구하고 협조율이 낮을 수밖에 없  
다. 그리고 최근 선거에서 가중값 배율이 1을 초과하는 경우는 대부분 20~30  
대 젊은 응답자와 여성 응답자에 집중되어 있다는 점에서, ARS 조사가 특히  
이들 응답자에 접근하는데 취약하다는 점을 보여준다.

따라서 가중값 배율의 강화는 예측의 정확성 향상과 더불어 ARS에 지나치  
게 의존하고 있는 조사방식의 변화도 간접적으로 유도할 수 있을 것이다. 또  
한 일반적으로 사용되는 RDD 방식은 전화번호만을 확률 추출하여 지역별,  
성별, 연령대별 목표 표본크기를 달성하기 때문에 가중값 배율을 만족시키는  
데 있어서 비효율적일 수밖에 없다. 특히 ARS 조사가 RDD 방식으로 실시되  
는 경우 목표 응답자를 확보하기 더욱 어려울 뿐만 아니라 그 과정에서 지  
나치게 많은 전화번호를 사용하게 될 가능성이 크다. 휴대전화 가상번호 사  
용은 상대적으로 가중값 배율의 편차가 작다. 따라서 가중값 배율의 강화는  
가상번호제도의 확대를 수반하게 될 것으로 예상된다.





# 제3장. 무선조사 의무화와 적정 유·무선 혼합 비율

## I. 무선조사 의무화 필요성

현재 무선조사 의무화 및 적정 유·무선 혼합 비율 관련 규정은 없으나 전화조사 환경이 변화하면서 지역 단위 조사에 사용할 수 있는 표집틀 부재 등에 따라 유선조사 신뢰성 저하 의견이 제시되고 있다. 2020년 인구주택총조사에 따르면, 2020년 1인 가구 비율은 31.7%, 1~2인 가구 비율은 59.8%에 이르고 있다. 1인 가구의 증가세가 가장 뚜렷하며, 특히 20대 1인 가구 비율 증가는 확연하다.

유선전화 가입자 수는 2007년 2,310만 명을 정점으로 이후 감소세로 돌아서 2020년에는 1,285만 명으로 크게 감소하였다.<sup>1)</sup> 애틀러스 리서치앤컨설팅이 2020년 9월 전국 3,000명 대상으로 조사한 결과<sup>2)</sup>에 따르면, 집에서 유선전화를 쓰는 사람은 응답자의 31.6%에 불과하고, 유선전화가 있어도 주로 휴대폰으로 음성통화를 한다는 사람이 91.7%에 이르렀다. 채택률이 낮아 유선전화를 받지 못하는 상황도 빈번하게 발생하였다. 특히 유선전화 사용자 중 향후 유선전화 해지 의도를 가진 비율이 54.3%에 이르는 것으로 나타나 이러한 추세는 향후 지속될 것으로 예상할 수 있다.

유선전화 사용자 가운데 고령층이 다수이며, 그 외에도 주거 주택별로도 유선전화 사용자 비율에서 차이가 있는 것으로 나타난다. 위의 설문조사에서 단독주택 거주자의 유선전화 사용률이 45.3%로 가장 높았다.<sup>3)</sup> 그리고 아파트(32.9%), 빌라 및 다가구주택(22.1%), 오피스텔(11.9%) 순으로 나타나 이사를 자주 다니게 될 경우 이전 신청을 해야 하는 유선전화를 잘 사용하지 않는다는 통념이 확인되었다. 이것은 유선전화에 기반을 둔 조사가 특정 계층의 응답자를 과다 표집할 가능성이 높다는 우려를 뒷받침하는 조사 결과라고

1) [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2755](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2755) (접속일: 2021년 8월 4일).

2) 출처: “유선전화 인식 및 이용 실태 조사.” <http://www.arg.co.kr/news/articleView.html?idxno=82239> (접속일: 2021년 8월 4일).

3) 출처: “주거 주택별 유선전화 사용 비율.” 동아일보 11월 16일자 기사(유근형. “집에 유선전화 32% 44%는 5년 내 해지할 것” 에서 재인용. <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20201115/103971436/1>).

할 수 있다.

사실 2016년 제20대 국회의원선거에서 유선전화 중심의 여론조사가 민심과 큰 차이를 보였다. 휴대전화 가상번호 사용 확대 허용과 같은 제도적 개선과 더불어 조사기관 자구책의 일환으로 무선전화 조사 비율을 늘렸다. 그 결과, 2017년 제19대 대통령선거에서 유선조사는 크게 줄고, 무선조사 비율이 유선조사 비율을 앞서는 특징을 보였다. 2016년 제20대 국회의원선거에서는 무선비율(유·무선 혼합 조사 포함)이 26.1%에 머물렀던 반면, 2020년 제21대 국회의원선거에서는 무려 98.2%에 달하였다. 특히 지역 단위에서 치러지는 선거에서 휴대전화 가상번호 사용이 늘면서 응답률과 표본의 대표성이 향상되었다고 평가되어 향후 조사에서도 무선 비율은 상향될 조건을 갖추고 있다.

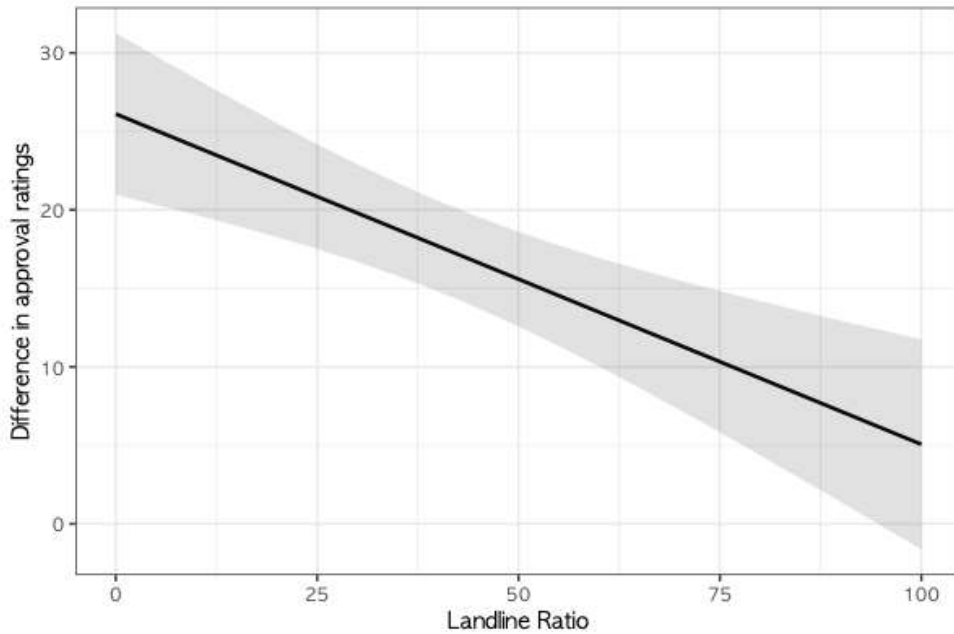
## 1. 유선전화 중심 조사의 한계

유선전화 표본이 조사 대상 모집단을 잘 대표할 수 있다면, 그 자체로 문제가 되는 것은 아니다. 그러나 유선전화 표본이 특정 부류를 반영할 때 여론을 왜곡하게 된다. 이를 확인하기 위하여 2018년 제7회 지방선거 중 광역단체장 선거여론조사(N=279)에서 유선전화 조사 비율에 따른 후보 및 정당 지지율 편향성을 분석해 보았다.

우선 종속변수를 더불어민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 후보(2위 후보) 지지율 간 차이(%)로 둔 회귀모형을 수행하였다. 설명변수로 유선조사 비율을 비롯하여 ARS 조사 여부(0/1), 여성, 20대, 30대 가중값 배율, 호남지역, 대구·경북, 부산·울산·경남, 그리고 ARS와 가중값 배율 간 상호작용 변수를 포함하였다.

회귀모형 결과에 따르면, [그림1]에서 나타나듯 다른 유효한 설명변수를 통제 한 상황에서도 유선 비율이 증가할수록 더불어민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 후보 지지율 간 차이가 줄어드는 경향이 확인된다. 95% 신뢰구간을 고려하더라도 유선 100% 조사와 무선 100% 조사 간에는 10%p 이상 차이가 나타난다. 즉 더불어민주당 후보에게 더 불리한 경향을 보인다. 실제로 더불어민주당 소속 후보 지지율이 경쟁 후보 지지율을 얼마나 앞서는지는 알 수 없다. 그러나 위의 결과에 근거한다면, 유선조사 비율을 조정함으로써 특정 정당에 유리한 방향의 결과를 얻을 수 있다. 이러한 유선조사의 한계를 드러내는 결과는 제21대 국회의원선거 여론조사 결과를 분석한 도묘연(2020)의 연구에서도 확인된다.

[그림1] 유선 비율에 따른 후보자 지지율 차이



그러나 적정 유·무선 혼합 비율은 조사 목적, 조사 지역의 인구 구성, 조사 비용 등을 종합적으로 고려하여 결정되기 때문에 일괄적 규정 근거는 충분하지 않다(이소영 외 2017). 우선 선거 종류에 따라 유선조사의 유용성은 달라질 수 있다. 만약 전국을 단위로 하는 대통령선거의 경우 고연령층으로 국한할 때 유선조사는 효율적인 방식일 수 있다. 실제로 유권자가 높은 관심을 보이고, 투표율도 높은 대통령선거에서 고령층에는 어떤 방식을 사용하든 그 결과에서 큰 차이를 만들어내지는 않는다. 예를 들어, 휴대전화 가상번호 방식이 아닌 RDD 방식을 사용하더라도 비슷한 결과를 도출해낼 수 있다.

지방선거 가운데 광역단체장 선거 역시 고연령층이 많고, 1인 가구 비율이 낮은 지역의 경우에 유선조사는 충분히 효율적일 수 있다. 그러나 젊은 연령대가 많고, 1인 가구 비율이 높은 지역의 경우 유선전화 조사는 모집단 대표성을 크게 훼손할 수 있다. 이 경우 휴대전화 가상번호를 사용한 무선전화 조사가 효과적인 방법이 된다.

그러나 국회의원선거나 지방의회 중 기초자치단체장 선거처럼 지역적으로 모집단 크기가 작고, 선거에 관한 관심도가 낮으며, 투표율도 대통령선거와 비교하여 낮을 때 유선전화 조사는 뚜렷한 한계와 편향성을 보인다. 특히 유선조사가 극단적 가중값 배율과 연결되면, 조사 결과에서 뚜렷한 편향성을 만들어낼 수 있음에 유의해야 한다.

## 2. 조사방식에 따른 차이

단순한 유·무선 여부를 넘어 조사방법에 따라 여론조사 결과에서 차이가 날 수 있음을 사례를 통하여 검증해 보겠다. <표10>은 제7회 지방선거 대구시장 선거여론조사를 요약한 것이다. 선거 보도 및 공표 기한 10일 이내(5월 26일~6월 6일) 시행한 다섯 개의 여론조사 결과를 보여준다.

<표10> 제7회 지방선거 대구시장 선거: 조사방법별 여론조사 결과 비교

|                      | 1                 | 2                 | 3               | 4               | 5          |
|----------------------|-------------------|-------------------|-----------------|-----------------|------------|
| 의뢰기관                 | 알리고<br>뉴스         | 한겨레21             | KBS/MBC<br>/SBS | 한국사회<br>여론연구소   | 브레이크<br>뉴스 |
| 조사기관                 | (주)리서치<br>코리아센터   | (주)글로벌<br>리서치     | (주)한국<br>리서치    | 한국사회<br>여론연구소   | (주)알앤써치    |
| 조사기간                 | 5월 25일<br>~5월 26일 | 5월 25일<br>~5월 26일 | 6월 2일<br>~6월 5일 | 6월 6일           | 6월 6일      |
| 표본크기                 | 1,000             | 804               | 800             | 817             | 1020       |
| 조사방식                 | 유선 ARS<br>/무선 ARS | 유선 면접<br>/무선 면접   | 유선 면접<br>/무선 면접 | 유선 면접<br>/무선 면접 | 유선 ARS     |
| 가상번호                 | 사용                | 사용                | 사용              | 사용              | 비사용        |
| 응답률(%)               | 2.5               | 21.3              | 18.1            | 20.4            | 2.5        |
| 방식별 표본<br>비율(%)      | 50/50             | 24/76             | 20/80           | 20.3/79.7       | 100        |
| 여성 비율                | 41.2              | 47.4              | 42.5            | 51.9            | 40.6       |
| 20대 이하<br>비율         | 9.5               | 16.5              | 14.4            | 16.0            | 8.8        |
| 30대 비율               | 11.2              | 13.6              | 12.6            | 11.1            | 12.4       |
| 모름/지지<br>후보 없음<br>비율 | 10.5              | 40.5              | 41.1            | 26              | 7.3        |
| 권영진<br>지지율           | 45.9              | 30.1              | 28.3            | 35.9            | 52.3       |
| 임대운<br>지지율           | 36                | 24.3              | 26.4            | 32.8            | 33         |
| 승패 예측<br>실제          | 성공                | 성공                | 성공              | 성공              | 성공         |
| 결과와의<br>차이           | 4.08%p            | 8.18%p            | 12.08%p         | 10.88%p         | 5.32%p     |

출처: 구분상(2018) 선관위 외부평가 “제7회 지방선거 선거여론조사의 쟁점과 제언”

조사방식의 경우 (주)알앤씨치의 조사만 유선전화 100%로 조사하였고, 나머지 4개 조사는 유·무선을 혼용하는 방식 사용하였다. 이때 무선전화 조사에는 휴대전화 가상번호를 사용하였다.

5개 조사 결과 모두 자유한국당 소속 권영진 후보가 더불어민주당의 임대윤 후보를 이기는 것으로 보였고, 이것은 실제 선거 결과와 합치한다. 흥미로운 점은 실제 선거 결과와의 차이를 기준으로 할 때 유선 100% 조사가 유·무선 혼합 조사보다 더 실제 결과에 근접하였다는 점이다. 즉 보수정당 지지가 압도적인 지역(대구시)에서는 유·무선 비율 자체보다 조사방식(면접, ARS)이 더 큰 차이를 만들어내는 것으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 특징은 경북 내 다른 지역에 적용되는 것은 아니다. 기초단체인 구미시장 선거여론조사를 살펴보면 이와 같은 특징을 파악할 수 있다. <표11>는 선거 공표 기한 8일 이내(5월 28일~6월 6일) 시행한 구미시장 선거와 관련한 4회의 여론조사 결과를 요약한 것이다.

<표11> 구미시장: 조사방법별 여론조사 결과 비교

|                   | 1                 | 2               | 3               | 4               |
|-------------------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 의뢰기관              | 영남일보              | 세종매일<br>/IPN뉴스  | TBC/매일신문사       | (주)에브리미디어       |
| 조사기관              | 리얼미터              | (주)인터텍시스템즈      | (주)리서치앤리서치      | (주)에브리미디어       |
| 조사기간              | 5월 28일<br>~5월 29일 | 6월 2일<br>~6월 3일 | 6월 2일<br>~6월 3일 | 6월 5일<br>~6월 6일 |
| 표본크기              | 503               | 1067            | 700             | 1007            |
| 조사방식              | 유선 ARS<br>/무선 ARS | 유선 ARS          | 유선 면접<br>/무선 면접 | 유선 ARS          |
| 가상번호              | 사용                | 사용              | 사용              | 비사용             |
| 응답률(%)            | 4.7               | 2.4             | 19.4            | 2.6             |
| 방식별 표본<br>비율(%)   | 50/50             | 100             | 12/88           | 100             |
| 여성 비율             | 35.6              | 38.6            | 35.4            | 37.9            |
| 20대 이하<br>비율      | 15.7              | 13.3            | 15.0            | 11.2            |
| 30대 비율            | 14.1              | 15.1            | 12.7            | 17.6            |
| 모름/지지 후보<br>없음 비율 | 11.5              | 9.1             | 29.4            | 8.7             |
| 장세용 지지율           | 30.9              | 21.3            | 28.3            | 37.7            |
| 이양호 지지율           | 32.6              | 39.0            | 23.9            | 47.2            |
| 승패 예측             | 실패                | 실패              | 성공              | 실패              |
| 실제 결과와의<br>차이     | 3.8%p             | 19.8%p          | 2.3%p           | 11.6%p          |

출처: 구분상(2018) 선관위 외부평가 “제7회 지방선거 선거여론조사의 쟁점과 제안”

리얼미터와 (주)리서치앤리서치를 제외한 두 개의 조사기관은 비교적 신생 조사기관으로 모두 유선 ARS만으로 조사하였다. 대구시장 선거와는 달리 승패를 정확하게 예측한 조사는 유·무선 혼용 면접 방식을 사용한 (주)리서치앤리서치 조사였고, 이들의 조사 결과와 실제 선거 결과 간 차이도 가장 적게 나타났다(2.3%p). 반면 유선에만 의존한 두 신생업체 조사는 실제 결과 예측에 실패하였을 뿐만 아니라 최종 선거 결과와도 커다란 차이를 보였다.

결국 대구시장과 구미시장 선거 결과는 보수 강세 지역 내에서도 조사방식에 따라 상반된 조사 결과가 나올 수 있음을 보여준다. 이처럼 유·무선 비율 외에도 ARS·면접 방식, 조사기관의 경험 및 조사 엄밀성, 견고한 지지를 얻는 제3후보의 존재 여부(낮은 무응답층 비율), 인구 구성의 특성 등에 의하여 조사 결과가 영향을 받을 수 있다는 점에 유념해야 한다. 실제로 구미시는 경북 지역 내에서 가장 평균 연령이 낮고,<sup>4)</sup> 거주자 가운데 공단 근로자가 많은데 이들은 재택률이 매우 낮은 특징을 보인다. 따라서 이들이 ARS를 중심으로 이루어지는 유선조사에 반영되지 않을 가능성이 크다.

유선전화 중심의 조사는 그 한계가 분명하다. 하지만 여론조사 방법에 따라 다르게 표집될 수 있고, 특정 조사방식이 더 우월하다고 단정하기는 어려우며, 지역 조건에 따라 다양한 방식을 적용하는 것이 더 효율적일 수 있다. 따라서 단순히 무선 표본 추출 비율을 늘리는 것이 해결책은 아니고, 무선전화 비율을 규정하더라도 조사기관이 수용 가능한 정도로 설정해야 하며, 조사기관마다 축적한 노하우를 활용하여 지역과 정치적 조건에 맞는 다양한 방식을 적용할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

## II. 개정 방안

앞서 살펴보았듯이 변화하는 전화여론조사 환경에서 유선 중심 여론조사가 가지는 한계는 분명하다. 특히 유선표본만으로 시행하는 여론조사는 정당화되기 어렵고, 이에 관해서는 학계에서도 이견이 없다. 따라서 다음과 같은 두 개의 개정 방안을 제시한다.

첫째 안(가안)은 무선조사 의무화 조항을 포함하는 것이다. 보도 및 공표를 위한 선거여론조사에서 무선조사 의무화 규정은 현재 등록된 조사기관에도

---

4) 경상북도 내 시·군 가운데 구미시 평균 연령이 46.8세로 가장 낮다. 참고로 경상북도 평균 연령은 53.6세이다.

부담이 되지 않는다.

두 번째 안(나안)은 무선조사 60% 이상 시행 권고조항을 포함하는 것이다. 만약 (가안)처럼 의무화 규정만 둘 경우, 형식적으로만 무선조사를 시행할 수 있다. 예를 들어, 5%의 무선 표본을 사용하면서 유·무선 혼합 조사라고 보도하는 것에 (가안)은 악용될 수 있다.

사실 지난 제20대 국회의원선거 이후 선거여론조사는 무선전화 조사 중심으로 자연스럽게 전환되는 추세를 보인다. <표12>에서 나타나듯, 2017년 이후 치러진 세 번의 선거에서 유·무선 혼합 조사에서 무선전화 평균 비율은 대략 63~76% 수준에 이르렀다. 특히 제19대 대통령선거의 경우 후보자가 확정된 2017년 2월 이후 시행된 선거여론조사에서 유선조사 비율의 최댓값은 60%, 3사분위(3Q) 값이 32.8%에 그쳤다. 이렇게 볼 때 무선조사 비율을 60% 이상으로 설정하더라도 현재 선거관리위원회에 등록된 조사기관에 부담이 되지 않는 것으로 보인다. 전국 단위 여론조사나 서울시와 같은 광역 수준 여론조사가 아닌 경우에는 유선전화를 사용하는 것이 사실상 어렵다는 업계의 의견(전문가 자문의견)도 이를 뒷받침한다.

<표12> 선거별 유·무선 사용 현황

| 선거명     | 조사 건수 | 유선<br>100%      | 무선<br>100%      | 유·무선<br>혼합        | 기타              | 유·무선<br>혼합 비율 |
|---------|-------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------|---------------|
| 제20대 총선 | 1,744 | 902건<br>(51.7%) | 32건<br>(1.8%)   | 423건<br>(24.3%)   | 387건<br>(22.2%) | 54 : 46       |
| 제19대 대선 | 801   | 24건<br>(3.0%)   | 84건<br>(10.5%)  | 410건<br>(51.2%)   | 283<br>(56.3%)  | 26 : 74       |
| 제7회 지선  | 1,624 | 282건<br>(17.4%) | 101건<br>(6.3%)  | 1,231건<br>(75.8%) | 10<br>(0.6%)    | 37 : 63       |
| 제21대 총선 | 1,589 | 25건<br>(1.6%)   | 180건<br>(11.3%) | 1,375건<br>(86.5%) | 9건<br>(0.6%)    | 24 : 76       |

출처: 제20대 국회의원선거 선거여론조사 심의백서, p. 39; 제19대 대통령선거 선거여론조사 백서, pp. 58-59; 제7회 전국동시지방선거 선거여론조사 백서, pp. 60-61; 제21대 국회의원선거 선거여론조사 백서, pp. 57-58.

다만 (나안)의 무선 60% 이상은 데이터에 기반(data-driven)하여 추출한 수치이기에 이론적 근거는 없어 자의적 기준이라는 비판이 가능하다. 따라서 이를 의무사항이 아닌 권고사항으로 하되, 무선조사 비율이 이에 도달하지

못할 때에는 “이 조사는 선거여론조사와 관련한 무선전화 비율 권고 수준에 미치지 못하였으므로 조사 결과의 해석에 주의를 요함”이라는 문구를 보도 매체가 공표·보도시 시 포함하는 것을 의무화하는 방향으로 개선하는 것을 제안한다.



# 제4장. 가중값 배율 조정

## I. 가중값 배율 조정의 필요성

가중값 배율에 대한 규제는 할당표본추출(quota sampling)이 조사산업에 완전히 뿌리 내린 상황에서 나타나는 한국만의 독특한 특징이라 할 수 있다. 즉 무작위 표본 추출에 기반할 경우 가중값 배율(=할당 수/실제 조사 완료 수)을 크게 우려하지 않아도 된다. 이처럼 가중값 배율에 대한 규제는 무작위 표본 추출이 일상적인 해외에서는 관련 사례를 찾기 어려운 것이 현실이다.

가중값 배율은 선거여론조사 기준에 포함된 이래 계속 강화되어 왔다. 2019년 개정에서는 성별, 연령대별, 지역별 독립적으로 가중값 배율 범위를 0.7~1.5로 설정하였다. 그리고 이를 벗어난 선거여론조사 결과는 공표 및 보도를 금지하고 있다.

이에 관한 대안은 크게 네 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 가장 강력한 기준으로서 현행 가중값 배율을 유지하되 그 기준을 성별, 연령대, 지역 셀(3-way)에 적용하는 방안이다. 그러나 이 선거여론조사 기준은 현실적으로 조사기관의 조사 자체를 위축시킬 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

둘째, 가중값 배율을 이상적 값인 1에 가깝게 강화하는 방안이다. 가중값 배율 기준이 느슨할 때 조사업체는 대표성 있는 표본을 추출하려는 노력보다는 기준 내에만 들어가는 표본을 추출하려 할 수 있다. 특히 세대 및 성별 간 의견의 분화가 뚜렷해지는 한국의 정치 현실을 고려할 때 대표성 있는 표본 추출을 위한 최소한의 조건이 가중값 배율 기준에 대한 제약이다. 이에 언론단체는 성별, 연령대, 지역에 각각 0.8~1.25, 조사협회는 0.8~1.2 수준으로 강화할 것을 제안하고 있다.

셋째, 가중값 배율 하한선에 관한 규제를 폐지하자는 방안이다. 가중값 배율에 관한 규제는 과소 표집되었을 때(가중값 배율 > 1) 문제가 되므로 하한선은 필요 없다는 주장이다. 이는 통계적으로는 충분한 타당성을 지닌다. 그러나 하한선에 관한 규제가 사라질 경우 특정 연령층(특히 20대) 가중값 배율 상한을 겨우 충족시키고, 고연령층으로 표본을 채워놓는 조사가 등장할 수 있다는 우려도 고려해 보아야 한다.

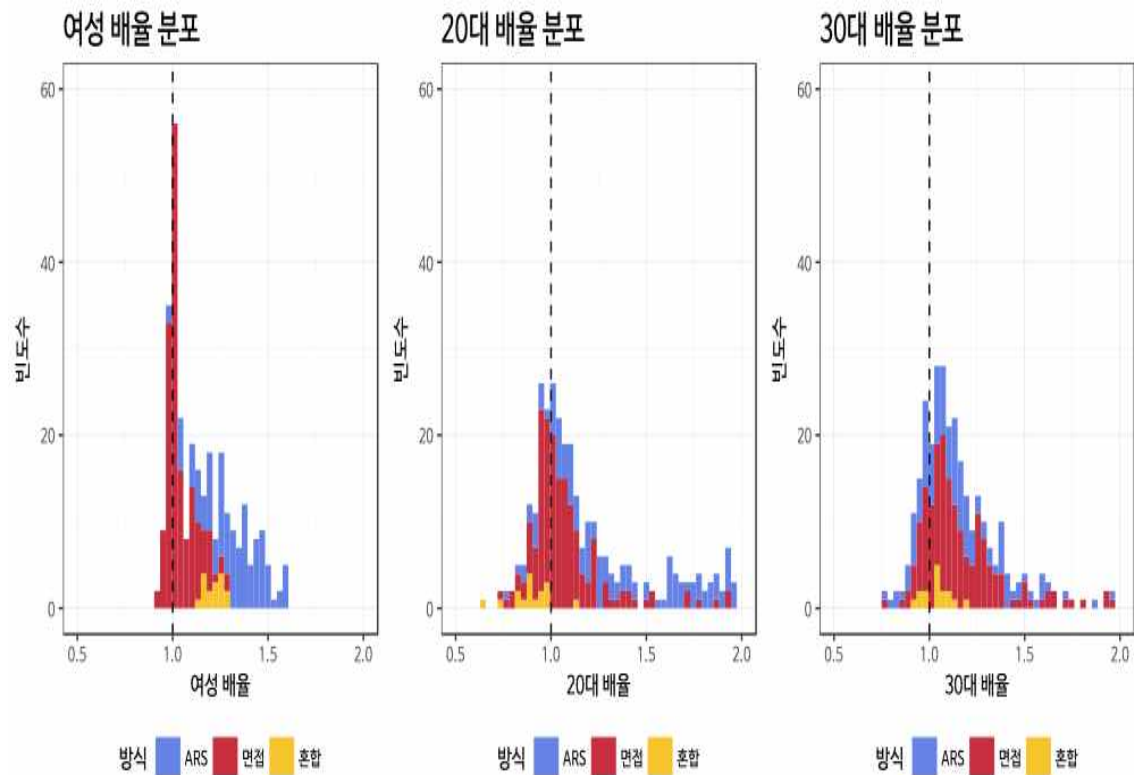
넷째, 현행 기준으로 충분하므로 유지하자는 의견이다. 이러한 주장의 근거

는 가중값 배율 기준을 더 강화할 경우 이를 충족하기 위하여 조사기관은 무분별한 표본 대체, 응답 편의 등으로 인한 역효과 발생 우려한다는 것이다. 따라서 가중값 배율 기준을 강화하는 대신 응답자 특성표 공개 등으로 실사 관리를 유도하자는 것이다.

## 1. 조사방식에 따른 가중값 배율 문제

문제는 가중값 배율이 독립적인 것이 아니라 여러 변수와 연계되어 있다는 점이다. 특히 조사방식별로 가중값 배율에서 유의한 차이를 드러낸다. ARS는 가장 값싼 조사방식이기는 하지만 조사 품질을 담보할 수 없다는 단점을 가진다(Clinton and Rogers 2013; Kennedy et al. 2018; Traugott 2009). ARS 방식이 할당표본추출과 결합하면, 가중값 배율에서 약점을 분명하게 드러낸다. [그림 2]는 제7회 지방선거 당시 광역단체장 수준 선거에서 조사방식별 가중값 배율 분포를 보여준다.

[그림2] 조사방식별 가중값 배율 분포



여성 가중값 배율의 경우 범위를 강화하기 이전(0.5~2.0)이었음에도 불구하고, 면접방식과 혼합방식은 현재 가중값 배율 기준(0.7~1.5)을 충족하였다. 단지 ARS 방식에서만 1.5를 넘어서는 조사가 확인되었다.

면접방식은 가중값 배율이 1을 중심으로 분포하지만 ARS 방식이나 혼합방식은 1보다 큰 쪽에서 분포한다. 즉 면접방식은 여성 응답자를 잘 표집하였으나 ARS 방식은 여성 응답자 표집에 뚜렷하게 한계를 드러낸다(구본상 2017). 젠더 갈등이 심화되거나 젠더 내 세대 갈등이 뚜렷해질 경우 이와 같은 조사방식별 가중값 배율 차이는 조사 결과에서 편향을 만들어낼 수 있다는 우려를 낳는다.

20대와 30대 연령층 가중값 배율의 경우 0.7~1.5 사이의 값을 넘는 경우가 빈번하게 발생하였고, 하한보다는 상한을 넘는 사례가 많은 것이 문제라는 점을 알 수 있다. 특히 ARS 방식의 조사 가운데 20대 가중값 배율에서 현행 상한 기준인 1.5를 넘는 사례가 많았다.

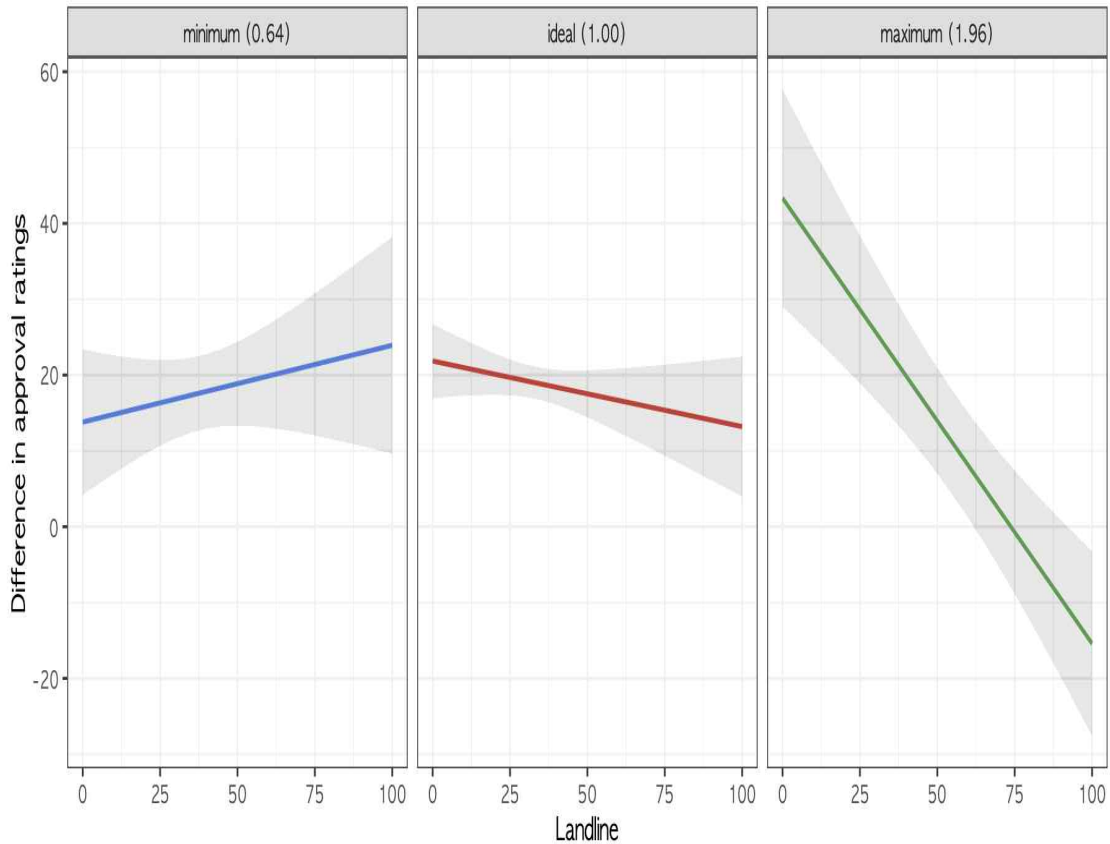
면접과 ARS를 혼합한 조사의 경우 20대와 30대 가중값 배율이 1을 중심으로 분포하고 있으며, 현행 기준 내에 분포하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 이 결과는 광역단체장 수준 선거여론조사 결과이므로 대상 모집단의 크기가 훨씬 더 작은 기초단체나 국회의원 선거구 수준에서는 이보다 가중값 배율이 더 폭넓게 분포하리라 예상해볼 수 있다.

## 2. 유선 비율에 따른 가중값 배율 문제

가중값 배율은 유선조사 비율과 연계되어 조사 결과에서의 편향성을 가져올 수도 있다. 2018년 제7회 지방선거 중 279건의 광역단체장 선거여론조사 통계 분석에 따르면, 종속변수를 민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 후보 지지율 간 차이(%)로 둔 다변량 회귀모형 수행하였을 때 유선 비율과 가중값 배율 간 상호작용 변수를 통하여 이를 확인해볼 수 있다.

[그림3]에서 나타나듯이 다른 유효 설명변수를 통제한 상황에서 20대 가중값 배율이 당시 최솟값(0.64)이거나 이상적 값(1)인 경우에 근본적 차이가 있다고 보기는 어려웠다. 즉 가중값 배율이 1 이하일 때는 유선 비율이 증가할수록 민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 후보 지지율 간 차이에서 현격한 변화를 만들어낸다고 보기 어려운 것으로 나타났다.

[그림3] 유선 비율과 20대 가중값 배율 상호작용: 후보자 지지율 차이

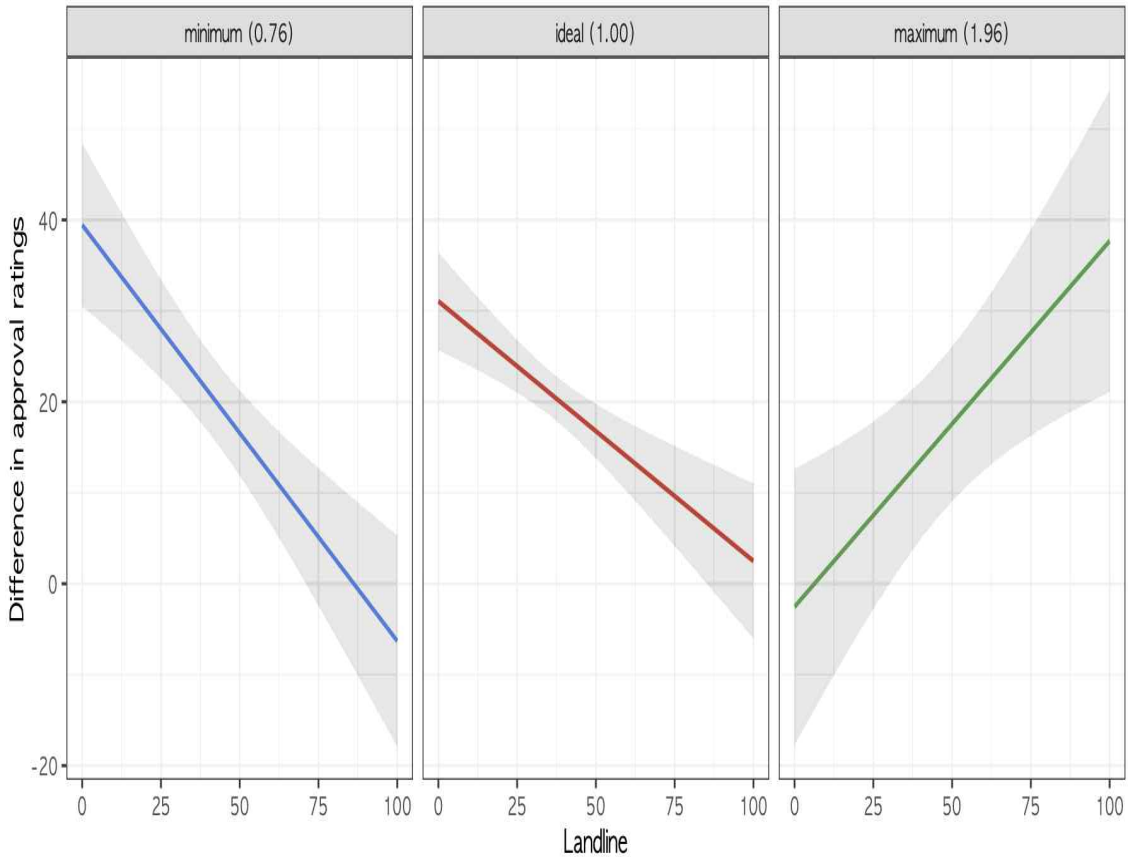


출처: 여심위 홈페이지에 등록된 제7회 지방선거 여론조사 자료에 대한 연구진의 분석 결과임.

그러나 [그림3]의 오른쪽 패널처럼 20대 가중값 배율이 당시 최댓값(1.96)일 경우, 유선 비율은 결과에서 결정적 차이를 만들어내는 것으로 나타났다. 즉 가중값 배율이 클 때는 유선 비율이 증가할수록 민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 후보 지지율 간 차이가 현격히 감소하는 경향을 보였다. 이것은 20대 연령층이 과소 표집되었을 때 상대적으로 고령층이 더 많이 표집되며, 표집된 20대 응답자가 일반적 20대와는 성향이 다른 특정 부류일 수 있음을 보여주는 것이다. 즉 가중값 배율이 크면 유선조사 비율에 따라 지지하는 후보 비율에서의 차이가 명확하며, 이것은 선거 결과 예상에 중요한 차이를 만들어낼 수 있음을 의미한다.

[그림4]가 보여주듯이 30대 가중값 배율 기준 최솟값(0.76)이나 이상적 값 (=1)인 경우에 근본적 차이가 있다고 보기는 어렵다. 즉 30대 가중값 배율이 1 이하일 때는 유선 비율이 증가할수록 민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 후보 지지율 간 차이에서 뚜렷한 감소를 만든다고 볼 수 있다.

[그림4] 유선 비율과 30대 가중값 배율 상호작용: 후보자 지지율 차이



출처: 여심위 홈페이지에 등록된 제7회 지방선거 여론조사 자료에 대한 연구진의 분석 결과임.

그러나 30대 가중값 배율의 최댓값(1.96)일 경우, 유선 비율은 반대 결과를 만들어낸다. 즉 가중값 배율이 클 때는 유선 비율이 증가할수록 민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 후보 지지율 간 차이가 뚜렷하게 증가하는 것으로 나타난다. 이것은 근본적으로 가중값 배율이 높을 때(과소 표집되었을 때) 매우 다른 부류의 30대가 표집되었을 수 있음을 의미한다. 종합하면, 위의 결과는 가중값 배율 상한 기준의 중요성을 단적으로 보여준다.

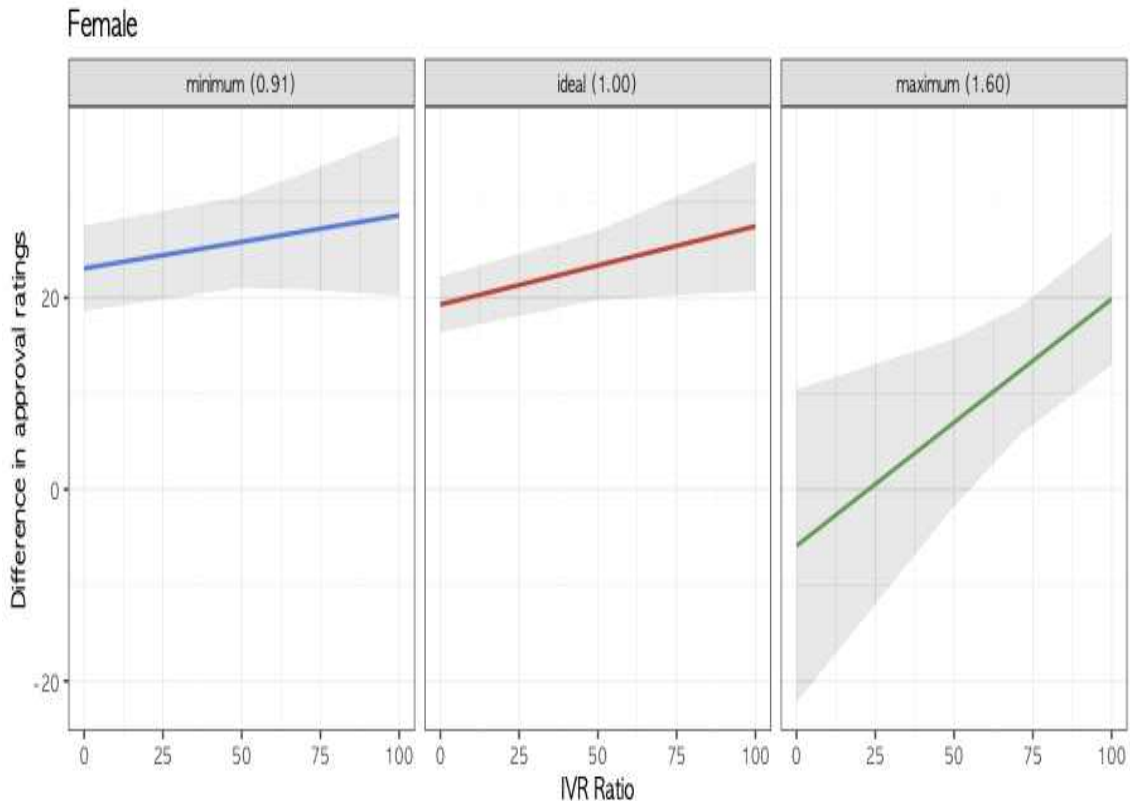
### 3. ARS 비율에 따른 가중값 배율 문제

선행 연구에 따르면, 면접 방식과 비교하여 ARS 방식은 더 낮은 정확도를 보인다(한규섭 2016). 단순히 면접 방식인지 ARS 방식인지 여부를 넘어 ARS 비율이 어느 수준인가에 따라 가중값 배율은 조사 결과에서의 차이를 가져올 수 있다. 앞서 제시한 것처럼 2018년 제7회 지방선거 중 광역단체장 선거

여론조사(N=279)를 대상으로 한 다변량 회귀분석에 따르면, 종속변수가 민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 후보 지지율 간 차이(%)일 때 ARS 비율과의 관련성은 가중값 배율에 의하여 조절된다.

먼저 [그림5]에서 나타나듯이 다른 유효 설명변수를 통제한 상황에서도 여성 가중값 배율 기준 최솟값(0.91)이나 이상적 값(1)인 경우에 ARS 비율에 따라 더불어민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 후보 지지율 간 근본적 차이를 만들어낸다고 보기는 어렵다. 즉 가중값 배율이 1 이하(여성 과대 표집)일 때는 ARS 비율의 중요성은 크지 않다.

[그림5] ARS 비율과 여성 가중값 배율 상호작용: 후보자 지지율 차이



출처: 여심위 홈페이지에 등록된 제7회 지방선거 여론조사 자료에 대한 연구진의 분석 결과임.

그러나 여성 가중값 배율이 당시 최댓값(1.60)일 경우, ARS 비율에 따라 지지율 격차는 크게 달라진다. 가중값 배율이 클 때는 ARS 비율이 일정 수준 이하이면, 민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 후보 지지율 간 차이가 낮게 추정된다는 것이다. 이것은 ARS 기반 조사 자체에 대한 제약이 현실적으로 불가능하다면, 가중값 배율을 범위를 강화하여 일정 수준 이상의 ARS 조사를 끌어내는 것이 필요함을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

## 4. 기준 개정 이후 분석

가중값 배율 기준 상향 이후 결과는 다음과 같다. 제21대 국회의원선거 관련 여론조사 총 1,494건 가운데 개정 기준 시행 전 458건, 개정 이후 1,036건을 비교하면, 여성 가중값 배율은 시행 전 1.36에서 시행 이후 1.12로 감소하였다. 특히 시행 이전에는 1.5~2.0에 해당하는 조사 비율이 무려 36.9%(169건)에 달하였던 점을 고려하면 가중값 배율 강화가 큰 효과를 거두었음을 의미한다.

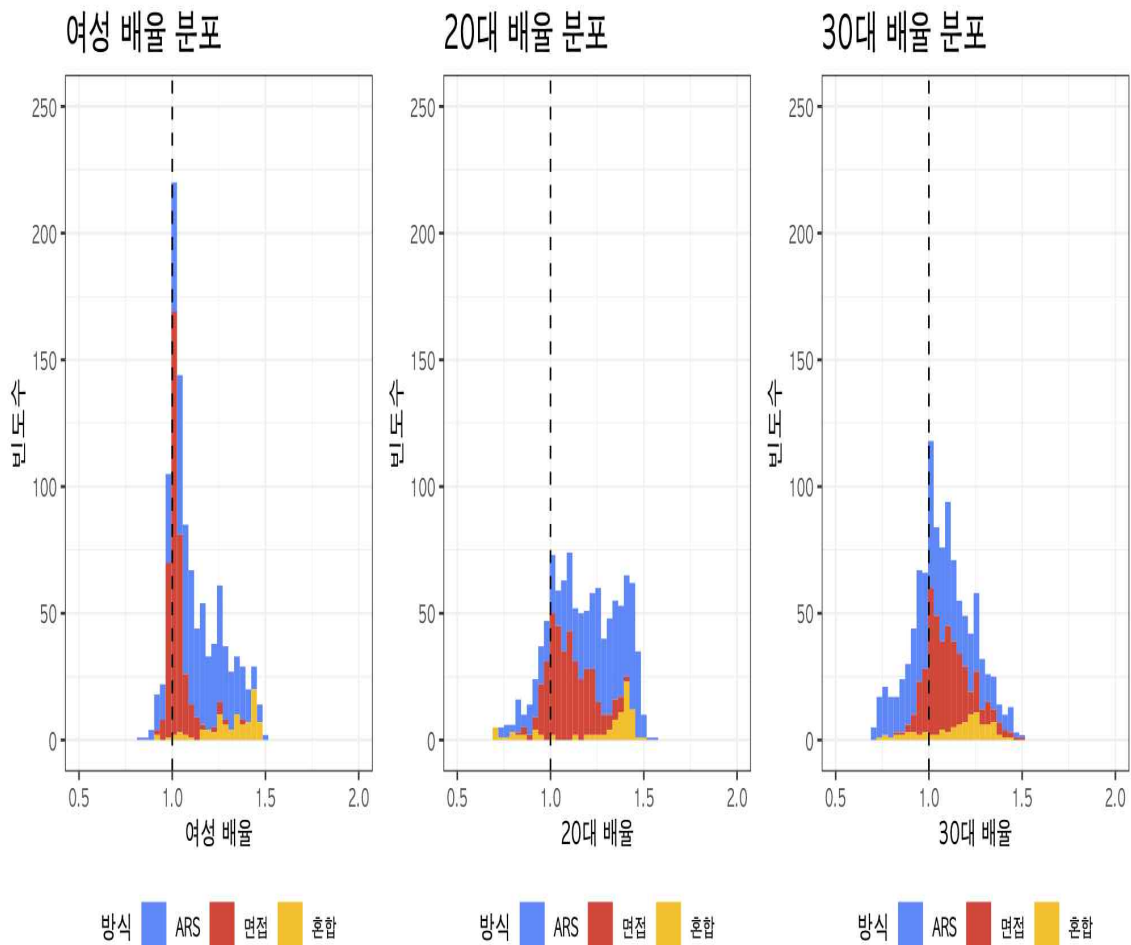
20대 가중값 배율 역시 시행 전 1.39에서 시행 이후 1.18로 감소하였다. 특히 시행 이전에는 20대 가중값 배율이 1.5~2.0에 해당하는 조사 비율이 무려 40.8%(187건)에 달하였다는 점에서 긍정적이라고 볼 수 있다. 다만 개정 기준 시행 이후에는 1.2~1.5에 해당하는 조사가 여전히 45.1%(468건)에 이른다는 점에 유념할 필요가 있다. 이것은 적지 않은 조사기관들이 20대 가중값 배율을 상한에 근접하게 맞추려는 유인을 가지고 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

조사방법별로 보면, 전화면접은 성별, 연령대별, 지역별 평균 가중값 배율이 0.93~1.09에 걸쳐 분포하고 있다. 그리고 ARS 방식은 0.84(남성)~1.30(20대) 사이에 분포하고 있다. ARS 방식 기반 조사기관과 비교하여 면접 기반 조사기관이 무선전화 표본을 더 많이 추출하는 경향도 이러한 결과에 일조한 것으로 추정된다. 특히 무선조사 시 휴대전화 가상번호를 활용하게 되면, 가중값 배율에서의 개선으로 이어질 수 있다.

주목할 점은 면접과 ARS를 혼합한 조사의 경우 0.76(남성)~1.45(여성)로 가중값 배율 범위가 가장 크다는 것이다. 이것은 제7회 지방선거에서도 0.74(남성)~1.49(여성)로 동일하게 나타났던 현상으로, 면접/ARS 혼합 방식이 가중값 배율 상한 기준을 맞추는 것에 오용될 여지가 있음을 의미한다.

[그림6]은 기준 강화 이후(2019년 10월 1일) 여성, 20대, 30대 가중값 배율 분포를 보여준다. 여성 가중값 배율의 경우 면접방식과 비교해 ARS는 가중값 배율이 여전히 높은 수준에서 형성되는 것을 확인할 수 있다. 이는 ARS 조사가 가진 근본적 문제로 볼 수 있다(구분상 2017). 만약 정치적 의견이 강하지 않지만, 선거에는 참여하는 여성 집단이 ARS 방식의 조사에 응답하기를 거부하는 특성이 있다면 ARS 기반 여론조사 결과는 편향성을 지닐 수밖에 없다.

[그림6] 기준 강화 이후 가중값 배율 분포



20대의 경우도 ARS 방식은 가중값 배율이 1보다 훨씬 큰 쪽에 분포하며, 상한 기준인 1.5에 근접한 사례도 많다는 점을 확인할 수 있다. 다만 30대 가중값 배율에서는 ARS 조사도 면접 조사와 유사한 분포를 보인다. 결국, ARS와 면접방식 조사 간 차이는 여성과 20대 표집에서 두드러진다고 정리할 수 있다.

반면 면접과 ARS 혼합 조사의 경우 여성, 20대, 30대에서 모두 뚜렷하게 1보다 큰 값에서 형성되며, 다수가 상한 기준(1.5)에 근접해 있음을 알 수 있다. 이것은 면접과 ARS를 혼합하는 방식을 빈번하게 활용하는 특정 매체(리얼미터)의 문제일 수도 있다. 분명한 것은 단순히 ARS 비율을 줄이고, 면접 방식을 혼용하는 것이 대표성을 지닌 표본 추출로 이어지리라 낙관할 수 없다는 점이다.



## II. 개정 방안

앞에서 확인한 바와 같이 할당표본추출이 일상적인 현재 전화 여론조사 환경에서 가중값 배율 상한 기준을 강화하는 것은 표본의 대표성과 조사의 질 저하를 줄일 수 있는 최소한의 장치인 것은 분명하다. 한국 조사업계에 깊게 뿌리내린 ARS 조사 방식은 표본의 대표성이라는 측면에서 뚜렷한 한계를 가지고 있으나 선거 목적에 따라, 선거 상황에 따라 그 유용성을 완전히 부정할 수는 없다. 특히 공천 과정에서까지 여론조사가 활용되는 한국 현실에서 정당 주관 여론조사에서 ‘적극적 의견을 지닌 층’이 더 많이 참여하는 ARS 방식의 조사(구본상 2017)는 정당 입장에서 어찌면 더 바라는 바일 수도 있다. 또한, ‘샤이’ 유권자가 존재한 상황에서는 면접원이 진행하는 방식보다 ARS 방식의 조사가 투표 결과 예측에 더 유효할 수도 있다(구본상 2018; Kennedy et al. 2018). 이러한 점에서 ARS 조사 방식 자체를 완전히 배제할 수 없는 것이 한국의 현실이라면, ARS 방식의 조사에 대한 우려를 줄일 수 있는 실질적 대안으로 가중값 배율의 강화를 고려할 수 있다.

그러나 대표성을 담보할 수 있는 적정 가중값 배율을 찾기는 어렵다. 일단 이에 대한 이론적 근거는 없을 뿐만 아니라 가중값 배율 기준을 계속 강화하는 것은 여론조사 자체를 위축시킬 수 있다는 우려도 있다. 결국, 성실히 오랜 기간 조사를 수행하여 나름의 명성을 얻은 조사기관이 감당할 수 있는 수준을 찾는 것이 현실적 방안이 될 것이다.

이를 위하여 가중값 배율 개정 이후 실제 가중값 배율 분포를 점검하고, 대략 조사 방식의 4분의 3(3사분위) 수준으로 상한 기준을 설정해볼 수 있다. <표13>, <표14>, <표15>은 개정 전후 조사방식별 가중값 배율(여성, 20대, 30대)을 요약한 것이다.<sup>5)</sup>

우선 면접방식의 조사는 가중값 배율이 1에 근접해 있고, 그 편차도 크지 않다는 점에서 가중값 배율과 관련하여 큰 문제가 없다고 판단한다. 문제는 여성과 20대 연령층을 ARS를 사용하는 방식으로 표집할 때 발생한다. 개정 이후에도 가중값 배율이 상한에 몰려 있다. 결국, ARS 조사 자체에 대한 제약을 가할 수 없는 상황에서 가중값 배율 상한 기준을 3사분위수 수준(1.3)으

5) 여심위가 제공한 원자료(raw data)에서 1) “기타” 방식 사용 조사, 2) 20대와 30대를 하나의 연령대로 취급한 조사, 3) 가중값 배율 범위를 벗어난 조사를 제외한 수치를 제시한 결과이다.

로 설정함으로써 정치적 의견이 강한 응답자가 표집되는 ARS 기반 조사에 대한 우려를 줄일 수 있다.

<표13> 조사방식별 가중값 배율 요약(여성 가중값 배율)

| 조사 방식 | 개정 전후 | 조사 건수 | 최솟값  | 1Q   | 평균   | 중앙   | 3Q   | 최댓값  |
|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|
| 면접    | 이전    | 141   | 0.95 | 1.01 | 1.05 | 1.03 | 1.06 | 1.46 |
|       | 이후    | 383   | 0.93 | 1.00 | 1.03 | 1.01 | 1.04 | 1.39 |
| ARS   | 이전    | 206   | 0.99 | 1.18 | 1.38 | 1.37 | 1.57 | 1.92 |
|       | 이후    | 604   | 0.83 | 1.04 | 1.15 | 1.13 | 1.25 | 1.49 |
| 혼합    | 이전    | 143   | 0.95 | 1.48 | 1.56 | 1.59 | 1.65 | 1.93 |
|       | 이후    | 92    | 0.91 | 1.24 | 1.31 | 1.35 | 1.43 | 1.48 |

<표14> 조사방식별 가중값 배율 요약(20대 가중값 배율)

| 조사 방식 | 개정 전후 | 조사 건수 | 최솟값  | 1Q   | 평균   | 중앙   | 3Q   | 최댓값  |
|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|
| 면접    | 이전    | 141   | 0.81 | 1.00 | 1.08 | 1.05 | 1.13 | 1.65 |
|       | 이후    | 383   | 0.13 | 1.01 | 1.10 | 1.09 | 1.17 | 1.41 |
| ARS   | 이전    | 206   | 0.78 | 1.31 | 1.51 | 1.51 | 1.76 | 1.97 |
|       | 이후    | 604   | 0.73 | 1.08 | 1.22 | 1.25 | 1.38 | 1.50 |
| 혼합    | 이전    | 143   | 0.76 | 1.45 | 1.49 | 1.52 | 1.60 | 1.80 |
|       | 이후    | 92    | 0.70 | 1.14 | 1.25 | 1.37 | 1.41 | 1.50 |

<표15> 조사방식별 가중값 배율 요약(30대 가중값 배율)

| 조사 방식 | 개정 전후 | 조사 건수 | 최솟값  | 1Q   | 평균   | 중앙   | 3Q   | 최댓값  |
|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|
| 면접    | 이전    | 141   | 0.82 | 1.01 | 1.08 | 1.05 | 1.13 | 1.52 |
|       | 이후    | 383   | 0.82 | 1.01 | 1.10 | 1.08 | 1.15 | 1.50 |
| ARS   | 이전    | 206   | 0.77 | 1.03 | 1.21 | 1.13 | 1.35 | 1.87 |
|       | 이후    | 604   | 0.70 | 0.94 | 1.05 | 1.04 | 1.16 | 1.49 |
| 혼합    | 이전    | 143   | 0.90 | 1.14 | 1.19 | 1.19 | 1.26 | 1.41 |
|       | 이후    | 92    | 0.75 | 1.06 | 1.15 | 1.19 | 1.27 | 1.45 |

면접과 ARS를 혼합하는 방식은 특정 매체(리얼미터)가 빈번하게 활용하고 있는데, 이는 당해 조사기관의 노하우에 관련된 것일 수 있다. 하지만 앞서 분포에서 확인하였듯이 가중값 배율이 상한에 근접하여 형성되는 것은 문제가 된다. 실제 기준 개정 이전에는 혼합 조사 비율이 29.1%에 달하였으나 기준 개정 이후에는 시행된 조사의 단 8.4%만이 혼합 방식으로 조사되었다. 이것은 조사기관들이 가중값 배율 강화에 대응하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 결국, 가중값 배율 기준 개정 이후 ARS 기반 조사 가중값 배율의 3사분위인 1.3 정도가 현실적으로 적절한 수준이라고 판단된다.

하한 기준은 그 자체로는 의미가 없고, 상한 기준 강화가 의도한 결과를 담보하기 위해서 필요하다. 0.5~2.0 기준에서 0.7~1.5 기준으로 강화되었을 때 의도한 것은 가중값 배율이 1을 기준으로 조사가 골고루 분포하는 것이었다. 그러나 20대 가중값 배율의 경우 1.5에 근접한 값에 분포한 조사가 다수 발생하였는데, 이것은 고연령층을 과대 표집(가중값 배율이 하한에 근접)함으로써 가능하였다. 결국, 상한 기준이 의도한 바를 달성하기 위해서는 하한 기준은 필수적이므로 폐지하여서는 안 된다.

정리하면, 조사방식별 조사 결과에서의 편차가 뚜렷하게 나타나지만, 조사 방법 자체에 대한 제약은 현실적으로 불가능하므로 대안으로 가중값 배율 기준을 현 수준에서 더 강화하는 방향으로 개정하는 것을 고려할 수 있다. 다만 가중값 배율 하한 기준은 현행(0.7)을 유지하되, 조사 현실을 고려하여 현행 등록 여론조사기관으로서는 감당할 수 있는 수준인 상한 기준을 1.3으로 상향하는 것을 제안한다.



# 제5장. 신뢰성 제고를 위한 표본수 제시

## I. 표본 크기 규정

2015년 12월에 신설된 현행 선거여론조사 기준(제4조 6항)은 선거 모집단 크기에 따라 다른 최소 표본수를 규정하고 있다.<sup>6)</sup> 우선 대통령선거〔2개 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도)를 대상으로 하는 여론조사에 한정] 또는 전국단위 조사는 1,000명, 광역단체장선거(2개 이상 자치구·시·군을 대상으로 하는 여론조사에 한정) 또는 시·도 단위 조사는 800명, 지역구 국회의원선거 또는 자치구·시·군 단위 조사는 500명, 그리고 지역구지방의회의원 선거는 300명이다.

2020년 국정감사에서 이형석 의원은 조사의 신뢰성 확보를 위하여 최소 표본수를 늘릴 것을 요구하였다. 반면 조사기관들은 조사 자율성을 위하여 최소 표본수에 대한 규정을 완화해줄 것을 주장하고 있다.

현행 선거여론조사 최소 표본수에 대한 기준은 명확한 근거에 기반한 것은 아니다. 다만 유럽여론마케팅조사협회(European Society for Opinion and Marketing Research, ESOMAR)와 세계여론조사협회(World Association for Public Opinion Research, WAPOR)는 공표용 전국 단위 사전 선거여론조사(pre-election polls)는 최소 1,000명 이상으로 하고, 상위 후보자 간 지지율 격차가 작을 경우 최대 표본오차를 고려하여 표본 크기를 늘릴 것을 실시 지침으로 하고 있다. 예를 들어, 지지율 차이가 5% 미만일 경우 최소한 1,500~2,000명 이상을 표집할 것을 제안하고 있다.<sup>7)</sup>

국내에서는 이기재 외(2014)가 보도 및 공표를 위한 구체적인 표본 크기를 제시하는 대신 최소 또는 최대 표본수 원칙을 제시하는 것이 바람직하다는 입장에서 대통령선거를 비롯한 전국 수준 선거는 1,000명, 그 이하 수준은 모집단의 크기에 따라 하향 설정한 원칙을 제시하였다. 이러한 해외 기준과 국내 전문가들의 제안을 반영하되, 모집단의 크기가 전국 수준에서 지역 단위로 줄어들면 최소 표본수도 줄어들도록 한 현행 규정이 만들어졌다.

6) 2019년 7월에 세종특별자치시의 최소 표본수를 500명에서 다른 광역자치단체와 동일하게 800명으로 상향하였다.

7) ESOMAR/WAPOR Guide to Opinion Polls and Published Surveys, p. 26. [https://www.esomar.org/uploads/public/knowledge-and-standards/codes-and-guidelines/ESOMAR\\_WAPOR\\_Guide\\_to\\_Opinion\\_Polls\\_FINAL.pdf](https://www.esomar.org/uploads/public/knowledge-and-standards/codes-and-guidelines/ESOMAR_WAPOR_Guide_to_Opinion_Polls_FINAL.pdf) (접속일: 2021년 8월 4일).

그러나 현행 최소 표본수 규정은 명확한 이론적 근거에 기반하여 산출된 것이 아니다. 우선 선거여론조사 신뢰성 제고를 목적으로 최소 표본수를 규정하는 것은 타당성이 적다. 현재 공표 및 보도용 조사의 신뢰도와 표본 크기는 표본오차로서 측정된다. 예를 들어, 유권자들에게 익숙한 1,000명을 조사하였을 때 95% 신뢰수준에서 최대 표본오차는  $\pm 3.1\%p$ 라는 표현이 그것이다. 사실 여기에는 선거여론조사가 무한 모집단을 대상으로 단순 무작위 표집이 이루어진다는 가정이 포함되어 있다. 이 가정하에서 표본오차는 조사 대상 모집단 크기가 아닌 표본 크기에 영향을 받게 되고, 따라서 조사 신뢰성 제고를 위하여 모집단 크기(선거 종류)에 따라 최소 표본수를 규정하는 것은 그 적실성을 잃게 된다.

<표16> 선거별 최소 표본수와 최대 표본오차 허용치

|                        | 전국 단위<br>대통령<br>선거 | 시·도 단위<br>광역단체장<br>선거 | 구·시·군 단위<br>지역구의원<br>선거 | 지방의회<br>선거   |
|------------------------|--------------------|-----------------------|-------------------------|--------------|
|                        | 1,000명             | 800명                  | 500명                    | 300명         |
| 표본오차의 한계<br>(95% 신뢰수준) | $\pm 3.1\%p$       | $\pm 3.5\%p$          | $\pm 4.4\%p$            | $\pm 5.7\%p$ |

<표16>은 선거단위별로 최소 표본수를 설정함으로써 다른 표본오차 한계가 적용되는 것을 보여준다. 이는 선거별로 다른 오차를 제공하여 유권자로 하여금 혼란을 유발하고, 유권자의 알 권리를 저해한다는 지적(전문가 자문 참조)에 직면하게 된다. 즉 대부분의 조사가 최소 표본수에 맞추어 조사를 시행하는 현실에서 지역구 국회의원선거는 대통령선거보다 상대적으로 큰 오차 범위를 가진 정보만 제공하게 된다. 즉 선거 종류에 따라 차등적 정보를 제공하게 된다.

더욱 근본적인 문제는 위에서 제시한 표본오차의 한계는 단순 무작위 표집이 이루어진다는 가정에 근거하여 도출된 것이라는 점이다. 앞서 언급한 ESOMAR/WAPOR의 지침은 무작위 표본 추출에 기반을 두고 있다. 이에 근거하여 표본 크기가 증가할수록 표본오차 허용치가 감소하는 것을 기대할 수 있다. 그러나 이는 비확률 표본 추출 방식인 할당표본추출(quota sampling)이 완전히 조사산업에 뿌리내린 현재 한국의 현실에 그대로 적용할 수 없다. 표본의 모집단 대표성을 고려치 않고 표본의 크기만 늘릴 때 표본의 편향성은 커지지만, 수치상으로는 ‘(오차가 줄어) 표본 대표성이 높아진

것' 으로 보이도록 할 수 있다는 지적(전문가 자문 참조)에 유념할 필요가 있다. 결국 선거별(모집단 크기별)로 이론적 기준 없이 자의적 기준에 따라 도출된 최소 표본수는 조사 결과의 신뢰성 제고라는 측면에서 기대한 효과를 거두기 어렵다고 평가할 수 있다.

한편 현행 최대 표본수에 관한 기준은 '과다한 표본을 조사하여서는 아니 된다' 고 규정하고 있을 뿐 구체적 최대 표본수를 제시하지는 않는다. 이것은 선거운동에 활용하기 위하여 과다한 표본을 추출하는 여론조사를 막기 위한 것이다. 시·도 여론조사심의위원회가 선거운동 목적의 여론조사 실시 방지를 위하여 최대 표본수 설정 필요하다는 의견을 제시하고 있다.

그러나 선거운동 목적으로 실시한 여론조사 여부는 선거관리위원회 차원에서 쉽게 판단할 수 있다. 이미 정당과 후보자 등이 실시한 선거여론조사 결과 공표 및 보도 금지, 4회를 초과하는 후보자 의뢰 여론조사 비용의 선거비용 산입 등 다양한 규제를 통하여 선거여론조사 결과가 선거운동 도구로 악용되는 사례를 차단하는 효과를 얻고 있다.<sup>8)</sup> 이처럼 다양한 규제가 있으며, 조사 방법과 내용으로 선거운동 목적 여부를 판단해야 하며(강현철·이명진 2014), 표본수를 기준으로 선거운동 여부를 판단하는 것은 적절하지 않을 뿐만 아니라 조사기관의 자율성을 제약하는 것으로 볼 수 있다.

## 1. 실제 표본수 분석

지난 여론조사심의위원회에 등록된 제21대 국회의원선거 여론조사 1,589건 가운데 전국 단위 선거 기준인 1,000명 미만이 875건으로 전체의 55.1%를 차지하였다. 또한 1,000명에서 1,200명 사이가 502건으로 31.6%, 1,200명 이상이 209건으로 12.8%를 차지하였다.<sup>9)</sup> 특히 1,200명 이상의 조사 가운데 87.1%(182건)가 한 조사기관(리얼미터)에 의하여 시행되었다. 이는 이 조사기관이 전국 단위 정당 지지율 조사를 정기적으로 시행하였기 때문으로 보인다. 따라서 이를 제외하면 극소수(25건)의 조사가 1,200명을 넘는 표본수를 사용하였다.

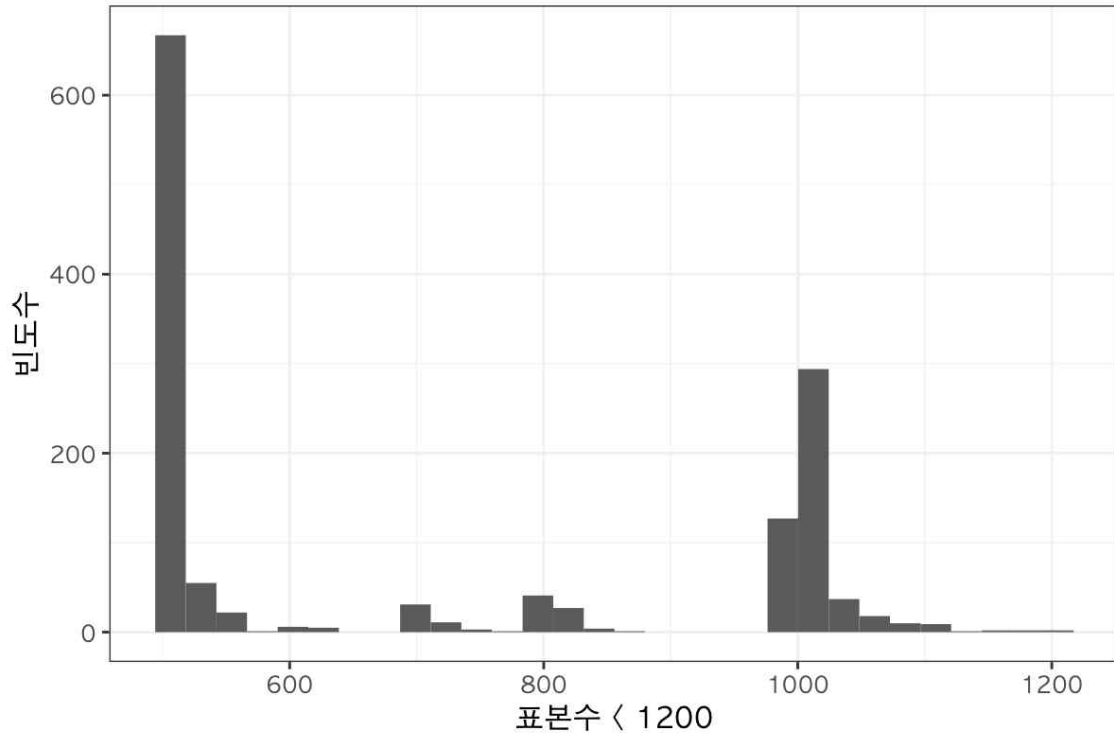
또한 1,000명 미만의 표본 크기를 가진 조사 역시 현행 최소 표본수(500, 800)에 맞추어 시행하였다. [그림7]은 제21대 국회의원선거여론조사 가운데 표본 크기가 1,200 이하인 여론조사의 표본 크기 분포를 나타낸 것인데, 최소 표본수 기반의 표본 크기 설정 경향성을 명확하게 보여준다. 결국, 표본 크기와

8) 『제7회 전국동시지방선거 선거여론조사 백서』, p. 34.

9) 1,200명은 1,000명의 약 20%를 추가하여 얻은 기준이다.

관련해서 실제 조사에 영향을 미칠 수 있는 것은 최대 표본수가 아닌 최소 표본수에 관한 규정이라고 할 수 있다.

[그림7] 제21대 국회의원선거 여론조사 표본수 분포(N > 1,200)



시·도별, 지역구 국회의원선거 기준은 500명이고, 기초단체선거는 선거구별 300명 수준이다. 제6회 지방선거에서 등록된 816건의 선거여론조사 분석에 따르면, 1,500명 이상 표본으로 시행된 조사가 전체 57건(7%)이었고, 300명 미만의 경우는 단 2건(0.2%)에 그쳤다. 1,500명 이상의 표본을 사용한 조사 가운데 27건은 시·도지사선거였고, 교육감선거 2건, 기초단체장선거 14건, 정당 지지도 14건이었다. 반면 최소 표본수 기준이 없었음에도 불구하고 500명 미만의 조사는 27건으로 전체 3.3%에 그쳤다. 이 가운데 시·도지사선거 3건, 기초단체장선거 6건, 광역의원선거 15건, 기초의원선거 1건이었다.

현행 기준으로 볼 때 최소 표본수 위반 비율은 시·도지사선거(800명 미만)의 41.8%(=135/323), 교육감선거(800명 미만)의 36.4%(=8/22), 광역의회선거의 85.4%(=35/41), 기초단체장 및 기초의회 선거의 0.5%(=2/393)였다. 제7회 지방선거에는 2,253건이 등록되었고, 이 가운데 광역의회선거는 100건(4.4%), 기초의회선거는 28건(1.2%)에 그쳤다.

전반적으로 지방의회선거에 관한 관심 자체가 낮아 조사 자체가 많이 이루



어지지 않는다는 것을 알 수 있다. 주목할 점은 기초의회선거 여론조사 가운데 300명을 대상으로 한 것은 단 5건(전남 영광군 가·나선거구, 충북 진천군 나선거구, 충북 제천시 나선거구)에 그친다는 점이다. 즉 기초단체 수준에서의 선거에서 조사는 소수에 그치는 반면, 상대적으로 관심도가 높은 단체장선거 조사는 조사기관 자체적으로 충분한 표본을 선정하여 조사하고 있다는 것을 의미한다.

실제 조사 현실에도 기초단체 수준 선거의 최소 표본수 상향은 적절하지 않다. 예를 들어, 앞서 언급한 제천시 나선거구의 경우 선거 당시 선거인 수가 31,224명이었다. 이 가운데 300명은 모집단의 대략 1%에 해당하는 수준으로 표본 추출이 현실적으로는 어려울 수 있음을 의미한다. 따라서 기초단체 수준의 선거 300명 기준 자체를 일괄적으로 상향 조정할 현실적 필요성은 없는 것으로 판단된다.

지방의회선거와 비교하여 관심도가 더 높은 선거구(격전지)가 다수 발생하는 국회의원선거의 경우 최소 표본수 상향을 고려해볼 수 있다. 우선 현행 500명에서 800명 수준으로 기준을 높이면, 최대 표본오차가  $\pm 4.4\%p$ 에서  $\pm 3.5\%p$ 로 줄일 수 있어 여론조사 신뢰도를 제고할 수 있다. 또한 여론조사 비용이 증가하면, 소규모 표본 조사가 줄어드는 것을 기대할 수 있고, 이것은 여론조사 응답 대상자의 여론조사 피로도를 줄이는 효과를 기대할 수 있다(전문가 자문 의견 참조).

현실적으로도 국회의원선거 표본 크기를 늘리는 것이 조사 자체를 위축시킨다고 보기 어렵다. 헌법재판소 판결(2014헌마53)에 따라 선거구 인구 편차가 2 대 1을 초과할 수 없고, 선거구 상하 편차가 선거구 평균 인구  $\pm 33.3\%$  내에 포함되어야 한다고 규정된다. 지난 제21대 국회의원선거를 기준으로 보면, 136,565명에서 273,129명 사이에 있어야 한다. 이렇게 볼 때 500명을 대상으로 추출하면 모집단 대비 0.18~0.37%의 추출 확률, 800명을 대상으로 하면 0.29~0.59%의 추출 확률을 가지게 된다. 이 수치 자체로 보면 국회의원선거 최소 표본수를 800명으로 높이는 것이 조사 자체를 어렵게 한다고 보기 어렵다.

그러나 최소 표본수 상향 조정이 가져올 수 있는 부작용에 대한 우려도 존재한다. 조사 비용의 상승이 지역 단위 여론조사의 감소와 특정 지역(격전지 혹은 관심 선거구)에만 조사가 집중되도록 할 때 지역 단위 선거에 대한 유권자와 후보자의 알 권리 저해할 수 있다는 것이다. 또한 표본 크기를 늘림으로써 얻게 되는 효과, 즉 최대 표본오차가  $\pm 4.4\%p$ 에서  $\pm 3.5\%p$ 로 줄어드는 것의 효용성이 크지 않다는 반론도 있다. 즉 조사 자체가 시행되지 않으

면, ‘어느 후보가 얼마만큼 앞서고 있는가?’ 가 아닌 ‘각 후보가 어느 수준의 지지를 얻고 있는가?’ 를 알고 싶은 지역구 유권자에게는 아무런 정보도 제공되지 않게 된다.

선거 단위가 지역인 지방선거의 경우 이미 휴대전화 RDD를 통한 표본 추출이 어려워 휴대전화 가상번호 사용이 확대되고 있다. 결국, 무선 중심, 휴대전화 가상번호 사용, 등록된 선거여론조사기관에 의하여 시행되는 여론조사 등을 고려할 때, 표본 크기를 늘림으로써 얻을 수 있는 이익이 크다고 보기 어렵다.

## II. 개정 방안

앞서 살펴보았듯이 선거여론조사 표본 크기에 대한 일괄적 기준 적용 규정(제4조 6항)은 통계학적 이론에 근거한다기보다는 조사 현실과 경험에 근거해 만들어진 것이다. 참고할 수 있는 해외 선거여론조사 표본 크기에 관한 지침 역시 한국의 할당 표집 중심의 표본 추출 현실과는 다른 표본 추출(무작위 추출)에 기반을 두고 있다. 그만큼 표본 크기에 관한 현재 기준은 그 자체로 매우 자의적이라 할 수 있다. 결국, 선거별 표본수에 관한 규정은 지금까지의 경험적 결과와 조사 현장의 목소리를 충분히 반영하여 단순화하는 것이 필요하다. 이에 다음과 같은 개정 방안을 제시한다.

첫째, 최대 표본수에 대한 기준은 추가하지 않는다. 시·도 수준의 선거에서 선거운동으로 악용하는 사례를 막기 위한 조치로서의 최대 표본수 설정은 불필요하다. 현행 선거법만으로도 이를 방지할 수 있는 장치가 마련되었을 뿐만 아니라 현실적으로도 과도한 표본을 사용하는 조사는 무시할 수 있는 수준이기 때문이다. 또한 최소 표본수와 최대 표본수가 설정되면, 조사 목적의 다양성에 따른 조사기관의 자율적 조사가 제약을 받을 수 있다는 점에서 최대 표본수 설정은 선거여론조사 기준에 추가하지 않는 것이 타당하다.

둘째, 대통령선거를 비롯한 전국 단위 선거와 광역 기준 선거(현행 800명)는 1,000명으로 하고, 나머지 지역 단위 선거는 현행 기준을 유지하도록 하는 것을 제안한다. 다만 세종특별자치시의 경우 다른 광역자치단체에 비해 인구수가 현격하게 작다는 점을 고려하여 현행 800명이라는 최소 표본수를 유지한다.

# 제6장. 응답률 관련 기준 신설

## I. 응답률 관련 기준 신설 논의 배경

여론조사의 품질과 관련한 또 다른 쟁점 중의 하나는 낮은 응답률이다. 여론조사는 조사에 참여한 소수의 응답자들의 답변을 통하여 전체 여론을 파악할 수 있다는 가정에서 출발한다. 즉 여론조사의 응답자들이 전체 국민에 대한 대표성을 갖는다는 것이다. 이러한 가정이 충족되려면, 대표성 있는 표본 추출틀에서 무작위로 표본을 추출해야 하고, 추출된 응답자들 모두가 조사에 참여해야 한다.

그러나 실제 여론조사에서는 무응답이 발생하고, 이를 다른 표본으로 대체하는 과정에서 표본의 대표성이 훼손될 가능성이 크다. 응답률이 낮을수록, 표본 대체 빈도가 증가한다는 점에서, 특정 기준을 충족하지 못하는 조사의 경우, 공표·보도를 제한할 필요가 있는 것 아닌가 하는 의견이 제시되고 있다.

### 1. 응답률 현황 분석

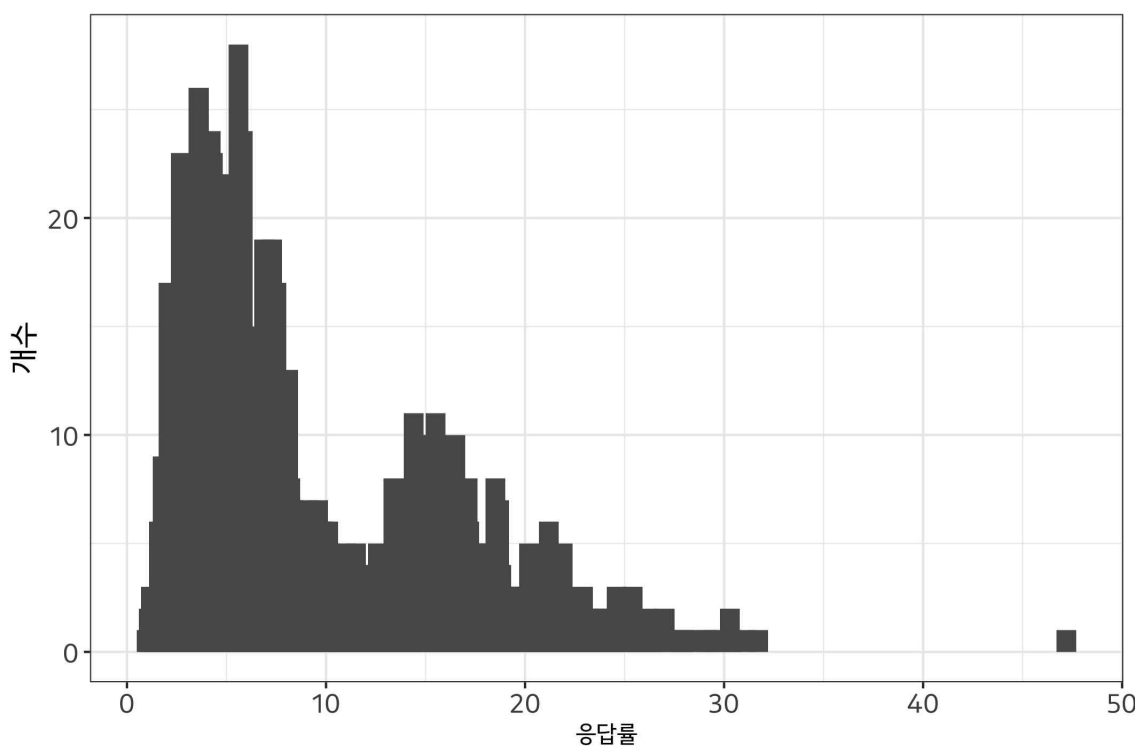
한국의 응답률 현황을 파악하기 위하여 여심위에 등록된 여론조사 자료를 살펴보았다. 본 분석은 2018년 6월 15일부터 2020년 4월 14일까지 수행된 선거여론조사 1,589건을 대상으로 한다. 여심위에서 제공하는 응답률은 접촉 후 응답 완료 사례수(I)를 전체 접촉 수(접촉 후 거절 및 중도 이탈 사례수 R + 접촉 후 응답 완료 사례수 I)로 나눈 값으로 AAPOR의 정의에 따르면 협조율에 해당한다. 여심위에서는 복수의 조사방법을 활용한 여론조사의 경우, 각 조사방법별 응답률과 함께, 전체 응답 완료 사례수를 전체 접촉자로 나눈 전체 응답률을 모두 표시하고 있다. 본 분석은 1,589건의 조사 중 90% 이상의 응답률을 기록한 다섯 건의 여론조사 자료를 제외한 1,584건을 대상으로 한다.<sup>10)</sup>

이들 조사의 평균 응답률은 9%이며, 응답률은 최저 1%에서 최고 47%를 기록하였다. 구간별로 살펴보면, 1,584건 중 67%에 해당하는 1,054건이 10% 이

10) 이들 조사는 21대 국회의원선거 당시 진행된 패널조사 중 2차에 해당하는 여론조사로 1차에 참여한 응답자만을 대상으로 접촉이 이루어져 응답률이 높게 나타났다.

내의 응답률을 기록하였다. 그리고 27%인 421건이 10% 이상 20% 미만의 응답률을 보였다. 30% 이상의 응답률을 기록한 조사는 104건이다. [그림8]는 전체 응답률 분포를 보여준다.

[그림8] 한국 여론조사 응답률(협조율) 분포



그러나 대다수의 조사들의 복수의 조사방법을 동시에 수행하고 있을 뿐만 아니라<sup>11)</sup> 조사방법에 따라 응답률이 달라질 수 있다는 점에서 조사방법에 따른 응답률을 살펴보았다. 조사방법에 따른 전체 사례수는 3,191건이다. 이를 조사방법별로 살펴보면 다음과 같다.

무선 ARS와 무선 전화면접이 전체 조사 중 56%를 차지하고 있으며, 유선 ARS와 유선 전화면접이 44%를 차지하고 있다. 무선 ARS의 경우 평균 응답률은 7.5%이며, 최소 1.2%에서 최대 26.9%를 기록하였다. 무선 전화면접의 경우 평균 19%이며, 최소 2%에서 최대 99.8%로 나타났다. 유선 ARS의 평균 응답률은 3.1%이며, 최소 0.1%에서 최대 10.3%를 기록하였다. 유선 전화면접

11) 1,598건의 여론조사 중 하나의 조사만 진행한 여론조사는 전체의 13%인 207건에 불과하였다. 전체의 73%인 1,166건의 여론조사가 두 가지 조사를 병행하였으며, 212건(13%)은 세 가지 조사를, 그리고 4건(0.3%)의 조사는 네 가지 조사방법을 활용한 것으로 나타났다.

의 평균 응답률은 11.2%이며, 최소 1.6%에서 최대 10.3%를 기록하였다.

<표17> 조사방법별 응답률

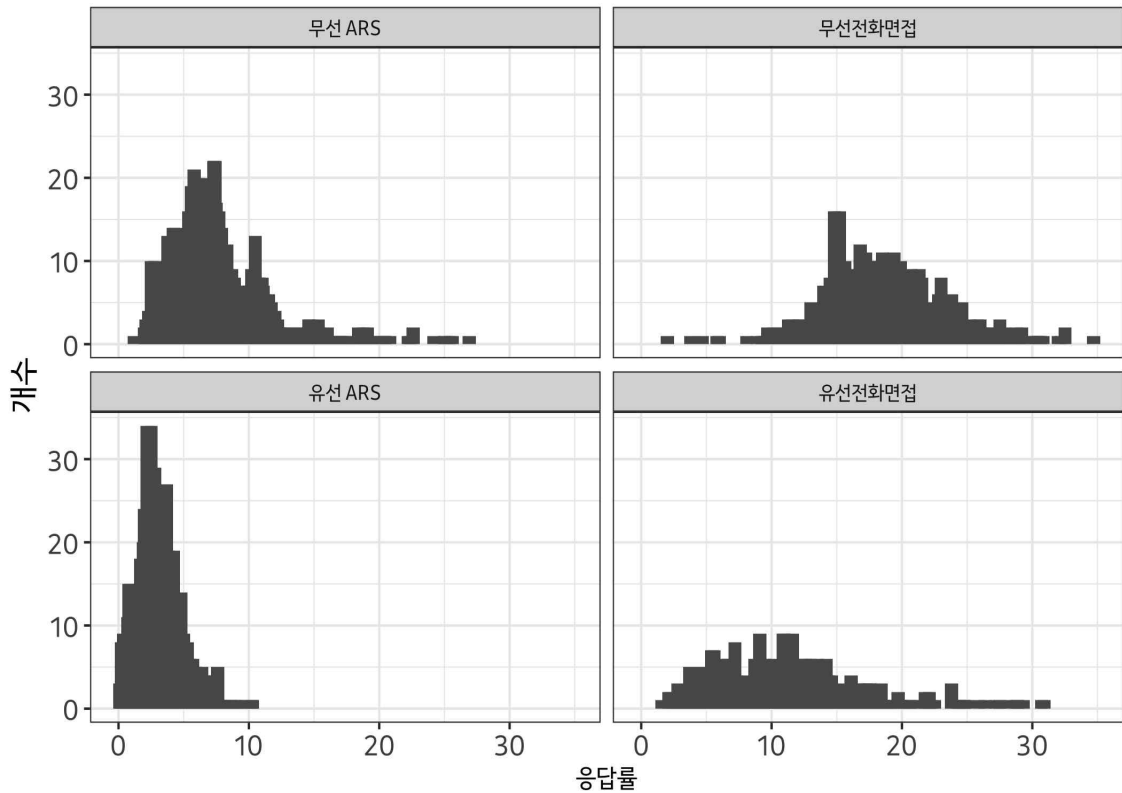
| 조사방법    | 횟수 (비율)        | 응답률  |      |     |      |
|---------|----------------|------|------|-----|------|
|         |                | 평균   | 표준편차 | 최소  | 최대   |
| 무선 ARS  | 1,011 (32%)    | 7.5  | 3.7  | 1.2 | 26.9 |
| 무선 전화면접 | 766 (24%)      | 19   | 7.8  | 2   | 99.8 |
| 유선 ARS  | 904 (28%)      | 3.1  | 1.7  | 0.1 | 10.3 |
| 유선 전화면접 | 500 (16%)      | 11.2 | 5.1  | 1.6 | 31   |
| 인터넷 조사  | 10 (0.3%)      | 56   | 33.5 | 3.7 | 92   |
| 전체      | 3,191 (100.0%) |      |      |     |      |

[그림9]은 조사방법별 응답률 분포를 보여준다. 유선 ARS의 경우 대다수의 조사가 10% 미만의 응답률을 기록하였다. 반면 무선 ARS의 경우 유선 ARS와 비교하여 전반적인 응답률이 높을 뿐만 아니라 10% 이상의 응답률을 기록한 조사도 적지 않음을 알 수 있다.

앞서 미국 Pew Research에서 실시한 유선 전화면접 조사의 협조율 변화를 살펴보았다. [그림9]에서 알 수 있듯이 미국에서 유선 전화면접의 경우 협조율이 2012년을 기준으로 약 14%로 나타났다. 본 연구의 분석이 2018년~2020년 사이의 조사를 대상으로 하고 있음을 고려할 때, 유선 전화면접의 협조율만 놓고 볼 때는 한국과 미국 간의 차이가 크지 않다고 볼 수 있다.

2019년 10월 1일 선거여론조사기준이 개정된 이후 응답률의 의미를 보다 정확하게 전달하기 위하여 선거여론조사 결과에서 접촉률을 도입하고 공개하도록 하였다. 제21대 국회의원선거여론조사백서에 따르면, 분석에 사용된 조사자료에서 접촉률은 평균 40.1%로 나타났으며, 여론조사기준 개정 이후에 실시된 여론조사의 접촉률은 41.9%로, 기준 개정 이전에 실시된 여론조사의 접촉률인 36.2%와 비교하여 5.7% 높아져 기준 개정이 접촉률 상승에 영향을 미친 것으로 나타났다. 조사방법별로 접촉률을 살펴보면, 유선전화 면접조사의 평균 접촉률은 36%, 무선전화 면접조사의 접촉률은 29%, 유선 ARS와 무선 ARS의 평균 접촉률은 44%로 나타났다.

[그림9] 조사방법에 따른 응답률 분포



여심위에서 밝히고 있는 바와 같이 국제기준(AAPOR) 응답률은 응답률(협조율)\*접촉률로 산출할 수 있다. 전체 여론조사의 AAPOR 응답률은 3.3%이며, 유선전화 면접조사 3.8%, 무선전화 면접조사 5.6%, 유선 ARS 1.3%, 무선 ARS 3.0%를 기록하였다. 유선전화 면접조사를 기준으로 할 때, 미국의 6%와 비교하여 다소 차이가 있었으나, 무선전화 면접조사의 경우 5.6%로 미국 유선전화 면접조사와 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.<sup>12)</sup> 무선전화 면접조사의 경우 접촉률은 낮지만 협조율이 높아서 응답률이 높았던 반면 유선 ARS의 경우 높은 접촉률에도 불구하고 협조율이 낮아 응답률도 낮게 나타났다.

그러나 미국의 National Research Council of the National Academy에 따르면, 응답률의 높고 낮음을 여론조사의 대표성과 직접적으로 결부시키는 것은 오해의 소지가 있다. 응답률이 낮아진다는 것은 무응답으로 인한 편향이 증

12) “What Low Response Rates Mean for Telephone Surveys.” Pew Research Center. (접속일: 2021년 8월 7일). <https://www.pewresearch.org/methods/2017/05/15/what-low-response-rates-mean-for-telephone-surveys/>

가할 수 있는 가능성이 커진다는 것을 의미할 뿐, 응답률 수준과 편향을 직접적으로 연계시킬 수 있는 근거는 없다. 이것은 무응답으로 인한 편향은 응답률뿐만 아니라 응답자와 무응답자가 관심의 대상이 되는 응답에 대하여 체계적인 차이를 보이는가의 여부에 달려 있기 때문이다. 예를 들어, 무응답으로 인하여 발생하는 표본 대체의 과정이 적절하게 수행되어, 응답자와 무응답자 간의 차이가 크지 않다면, 무응답률이 높다고 해서 반드시 무응답으로 인한 편향이 클 것이라고 볼 수 없기 때문이다.<sup>13)</sup>

실제로 많은 경험 연구들은 무응답률과 편향 간의 상관관계가 높지 않음을 보여준다. 예를 들어, Grove(2006)는 30여개 국가들에 대한 비교 분석에서 응답률 자체는 편향의 크기를 예측하는데 크게 도움이 되지 않음을 밝힌 바 있다. 그의 연구에서 응답률은 무응답으로 인하여 발생할 수 있는 편향의 11%만으로 설명하는 것으로 나타났다. 만약 응답률이 편향의 크기를 결정한다면, 재접촉을 비롯한 여러 노력을 통하여 응답률을 높임으로써 편향을 줄일 수 있을 것이다.

그러나 선행 연구들에 따르면 응답률을 높이기 위한 노력이 반드시 편향을 줄이는 결과로 이어지는 않는다. 이러한 맥락에서, 응답률이 낮은 여론조사가 응답률이 높은 여론조사와 비교하여 과연 얼마나 큰 편향을 갖고 있는가를 경험적으로 파악할 필요가 있다. 만약 응답률이 낮음에도 불구하고 편향이 크지 않다고 볼 수 있는 근거들이 존재한다면, 응답률을 근거로 하여 여론조사의 질을 평가하는 것은 설득력이 없을 수 있다. 안타깝게도 한국에서 응답률이 여론조사의 질에 미치는 영향에 대하여 직접 분석한 연구는 없다. 따라서 미국의 여론조사에 관한 연구들을 살펴본다.

## 2. 미국의 응답률 분석

여론조사에 대한 응답률이 낮아지는 것은 한국에서만 나타나는 현상은 아니다. [그림8]은 미국 Pew Research Center에서 실시하고 있는 유선전화 여론조사에서 나타나는 접촉률, 협조율, 응답률이 1997년 이후 어떻게 변화해

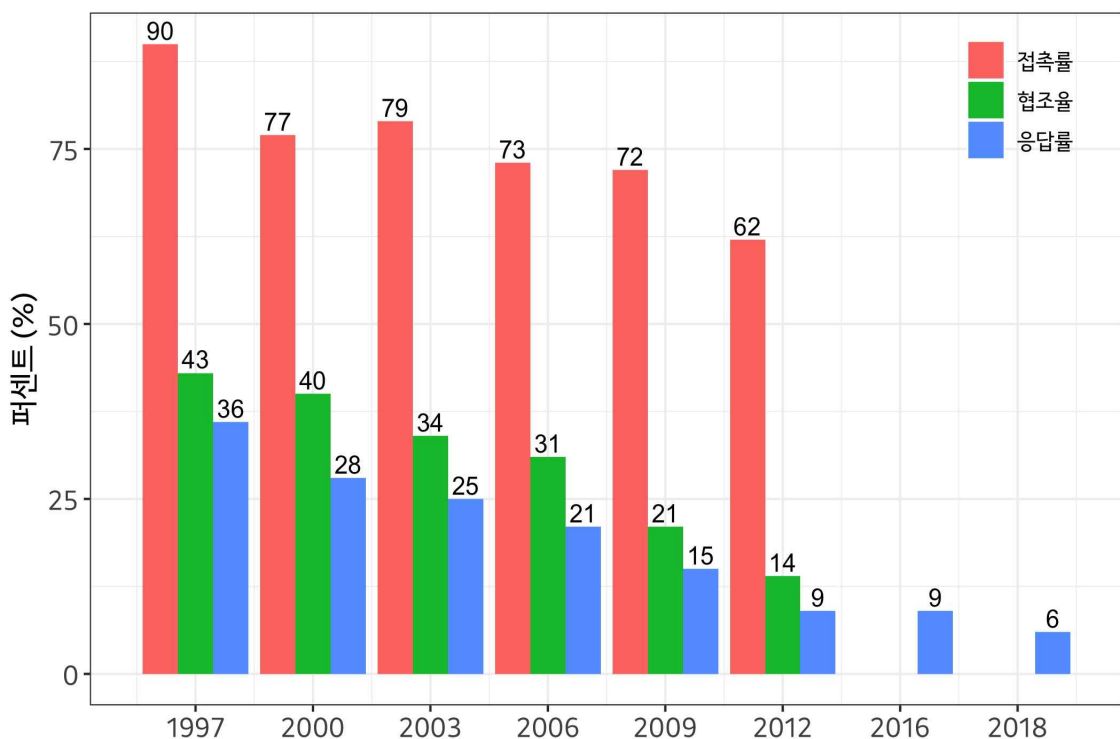
13) 미국 노동청 역시 응답률이 무응답으로 인한 편향과 직접적으로 연관되어 있지 않다고 밝히고 있다. 여론조사 자료를 수입하는데 소요되는 시간, 조사자료 수집 방법, 응답 여부에 영향을 미칠 수 있는 제약 조건에 따라 응답률은 달라질 수 있다. 다만 응답률에서 나타나는 패턴을 분석하면, 조사 과정에 대한 이해를 높일 수 있다는 점에서 서로 다른 조사에서 응답률이 어떻게 달라지는가에 대해서는 관심을 기울일 것을 권고하고 있다. “Household and establishment survey response rates.” U.S Bureau of Labor Statistics. (접속일: 2021년 8월 7일). <https://www.bls.gov/osmr/response-rates/home.htm#chart2a>.

왔는가를 보여준다(Pew Research Center 2017). [그림8]의 결과를 해석할 때 이 그림에서 제시하고 있는 응답률은 여심위의 기준에 따라 한국에서 통용되고 있는 응답률 기준과 차이가 있다는 점에 주의할 필요가 있다.

미국여론조사협회(American Association For Public Opinion Research, 이후 AAPOR)는 응답률, 협조율, 거부율, 접촉률을 다음과 같이 정의하고 있다(2009).

- 응답률: 샘플 내 적격한 응답자 수 중에서 실제로 응답을 완료한 사람의 비율. AAPOR은 응답률을 6가지 다른 방식으로 산출
- 협조율: 실제 접촉이 이루어진 응답자 중 응답을 완료한 응답자의 비율
- 거부율: 샘플 내 적격한 응답자 중 조사에 참여하기를 거부하거나 조사 도중 중단한 이들의 비율
- 접촉률: 적격한 응답자 중 실제 접촉이 이루어진 응답자의 비율. AAPOR은 접촉률을 세 가지 방식으로 산출.

[그림10] 미국의 여론조사에서 나타나는 접촉률, 협조율, 응답률의 변화



[그림10]에서 알 수 있는 바와 같이 1997년 이후 접촉률, 협조율, 응답률은



지속적으로 하락해 왔다. 1997년 당시 샘플로 추출된 이들 중 실제 접촉이 이루어진 응답자의 비율은 90%에 달하였다. 그러나 2000년대에는 70%대를 유지하다가 2012년에는 62%만이 접촉이 이루어진 것으로 나타났다. 협조율은 1997년 조사에서 43%에 달하였으나, 2012년에는 약 14%로 감소하였다. 접촉이 이루어진 이후 실제 조사를 완료하는 응답자의 비중이 3분의 1로 줄어든 것이다. 응답률의 경우는 1997년 이미 36%에 불과하였으며, 2012년 한 자리수로 떨어진 이후 2018년 조사에서는 6%까지 감소한 것으로 나타났다.

### 3. 응답률과 조사편향

앞서 언급한 바와 같이 낮은 응답률은 무응답으로 인한 편향이 발생할 개연성을 높이지만, 실제로 편향이 발생하는가의 여부는 경험적으로 검증되어야 할 문제이다. 이를 검증하기 위한 한 가지 방법은 응답률이 낮은 조사의 결과가 응답률이 높은 조사 결과와 비교할 때, 얼마나 차이가 있는가를 살펴보는 것이다.

Pew Research에서는 유사전화 면접조사를 통하여 수집된 설문조사 결과를 국가에서 실시하는 대규모 조사 결과 및 유권자 파일과 같은 통계 자료와 비교 분석하여 낮은 응답률이 미칠 수 있는 효과에 대하여 분석하였다. 보고서에 따르면, 미국에서 응답률이 낮은 조사는 응답률이 높은 조사와 비교할 때 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 응답률이 낮은 전화조사에서도 정당일체감 혹은 종교의 분포가 응답률이 높은 대면조사(General Social Survey)들의 결과와 대체로 유사하다. 특히 전화조사에 참여하는 공화당원과 민주당원의 분포가 유사하다. 미국에서 정당일체감은 정치적 선택에 직접적인 영향을 미친다는 점에서, 응답률 여부와 상관없이 공화당원과 민주당원의 분포가 유사하게 나타난다는 점은 응답률에 따라 여론조사 결과가 특정 정당에 대하여 유리하게 나타날 가능성이 높지 않음을 의미한다.

둘째, RDD 전화 샘플의 주요 인구학적 특성은 교육 수준을 제외하고는 미국 성인들의 전반적인 특성과 대체로 비슷한 것으로 나타났다. 또한 최근 무선전화 조사가 점차 증가함에 따라 오히려 과거 유선전화에서 잘 대표되지 않았던 젊은 세대와 히스패닉 등의 참여가 증가하고 있다는 점에서, 무선전화를 사용한 RDD 방식의 설문조사는 대표성의 문제가 개선되었다고 볼 여지가 있다.

셋째, 전화조사의 경우, 참가자들의 정치참여에 대한 의지가 높은 것은 사실이다. 이것은 잠재적으로 전화조사에 참여한 이들과 조사에 참여하지 않은 이들 간의 차이를 만들어내는 요인이 될 수 있다. 전화조사에 참여하고 있는 응답자들 사이에서 유권자 데이터베이스에 등록되어 있다고 응답한 이는 실제 등록률과 비교하여 약 7% 정도 높게 나타나고 있으며, 여타 다른 사회활동에 대한 참여율은 약 16% 정도 높게 나타난다. 그러나 이와 같은 사회활동에 대한 참여가 정치적인 성향과 상관관계가 높지 않다는 점에서 정치여론조사에는 미치는 영향은 제한적이다.

이러한 분석 결과를 근거로 보고서는 “응답률이 낮다고 해도, 유선 면접 조사와 무선전화를 포함하고 미국의 일반적인 인구 분포에 상응하도록 조정된 전화조사의 경우, 정치적 태도를 정확하게 측정할 수 있다”고 결론짓고 있다.

AAPOR 또한 응답률과 여론조사의 질을 직접적으로 연계시킬 수 없다고 밝히고 있다.<sup>14)</sup> 연구 결과에 따라 어떤 경우에는 최적의 응답률보다 낮은 수준의 응답률을 기록한 연구 결과에서 편의 수준이 더 낮게 나타나는 경우도 있다. 또한 의도적으로 조사를 짧은 기간 동안 실시하여 응답률이 낮은 연구 결과와 연구기간을 늘려서 응답률을 높인 연구의 결과를 비교하였을 때 두 연구 결과가 크게 다르지 않다는 결론을 제시한 연구도 있다. 이러한 점에서 AAPOR은 응답률뿐만 아니라 어떠한 방식을 통하여 응답률이 계산되었는지, 그리고 조사의 질을 반영할 수 있는 정보들을 정확하게 제시하는 것이 중요하다 지적한다.

## II. 개정 방안

제21대 국회의원선거를 앞두고 실시된 1,589건의 여론조사를 분석한 결과, 국제 기준 응답률은 평균 3.3%였다. 조사방법별로는 무선전화 면접조사 5.6%, 유선전화 면접조사 3.8%, 무선 ARS 3.0%, 유선 ARS 1.3%로 나타났다. 낮은 수준의 응답률은 무분별한 표본 대체 발생을 의미하고, 그 대체 과정에서 발생할 수 있는 편향에 대한 우려 때문에 응답률이 낮은 조사의 경우 공표·보도를 제한해야 한다는 의견이 다수 제시되고 있다.

14) “Response Rates – An Overview.” AAPOR. (접속일: 2021년 8월 7일).  
<https://www.aapor.org/Education-Resources/For-Researchers/Poll-Survey-FAQ/Response-Rates-An-Overview.aspx>

물론 여론조사에서 나타나는 응답률의 감소는 전 세계적인 현상이다. 미국의 대표 여론조사 기관 중 하나인 Pew Research의 경우 유선전화 면접조사를 기준으로 1997년 36%였던 응답률은 2018년 6%로 감소하였다. 이러한 맥락에서 낮은 응답률이 여론조사의 질에 미치는 영향에 관하여 많은 연구가 이루어져 왔으며, 이들 연구는 응답률이 낮다고 해서 반드시 편향이 증가한다고 볼 수 없다는 데 의견을 같이하고 있다.

물론 미국을 대상으로 한 연구 결과들이 한국의 상황에도 그대로 적용될 수 있을지의 여부는 미지수이다. 따라서 앞으로 한국에서 낮은 응답률이 여론조사의 편향에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 실증적으로 검증할 필요가 있다. 그러나 응답률의 높고 낮음이 조사의 품질과 직접적인 연관이 없다는 해도, 현재 한국 선거여론조사의 응답률이 지나치게 낮으며 또한 응답률이 높을수록 응답자와 무응답자 간 차이가 줄어들고 따라서 표본의 대표성 확보에는 도움이 된다는 것은 당연하다. 따라서 최소한 단기적인 차원에서 선거여론조사의 응답률을 제고하려는 여심위의 노력과 기준이 필요하다는 점은 부정하기 어렵다.

다만 문제가 되는 것은 보도·공표가 제한되는 최소 응답률 기준을 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 선거여론조사가 달성해야 하는 최소 응답률 기준에 대해서는 이론적으로나 경험적으로나 합의가 쉽지 않기 때문에 한국에 비해 선거여론조사의 역사도 길고 다양한 경험이 축적되어 있는 해외 사례를 참고할 수밖에 없다. 미국의 경우 대표적인 여론조사기관인 Pew Research Center에 따르면 2018년 현재 평균적으로 6% 정도의 국제 기준 응답률을 기록하고 있으며,<sup>15)</sup> Gallup의 경우에도 2017년 현재 평균적으로 7% 정도의 국제 기준 응답률을 기록하고 있다.<sup>16)</sup> 그리고 Pew Research Center에 따르면 5~6% 정도의 응답률까지는 응답률이 조사 결과의 정확성에 직접적으로 영향을 끼치지 않는 반면, 응답률이 그 이하로 떨어지게 되면 여전히 낮은 응답률이 조사 결과에 영향을 줄 가능성을 배제할 수 없다(Deane, Kennedy, Keeter 2019).

이러한 관점에서 보자면 현실적으로 선거여론조사기준에서 채택할 수 있는 응답률 최소 기준은 3%가 적당하다고 판단된다. 제21대 국회의원선거에서 평균 접촉율이 39%였다는 점을 고려한다면, 3%의 협조율은 약 1.2% 정도의 국제 기준 응답률을 의미한다. 물론 이 정도 수준의 국제 기준 응답률은 여전히 해외 사례와 비교하여 현격하게 낮은 수준이기는 하지만, 일시적으로

15) <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/02/27/response-rates-in-telephone-surveys-have-resumed-their-decline/>

16) <https://news.gallup.com/opinion/methodology/225143/listening-state-telephone-surveys.aspx>

지나치게 높은 응답률 최소 기준을 마련하는 것은 기존 조사 관행과 현실에 비추어 보았을 때 현실적인 어려움이 클 것으로 예상된다. 또한 응답률 기준을 3% 미만으로 설정하게 되면, 결과적으로 국제 기준 응답률이 1%에도 미치지 못하는 선거여론조사가 다수 공표·보도될 수 있다는 점에서 규제의 실익이 거의 없다고 할 수 있다.

여심위의 등록 선거여론조사 자료에 따르면, 제21대 국회의원선거에서 응답률이 3%에 미치지 못하는 선거여론조사는 전체의 10.3%였으며, 제7회 지방선거에서는 3% 미만의 응답률을 보인 선거여론조사가 전체의 14.4%였다. 그리고 이와 같이 3% 미만의 응답률을 보인 선거여론조사의 대부분은 ARS 조사였으며, 전화면접조사(ARS와의 혼합조사 포함)는 대부분 응답률이 3%를 상회하였다. 더구나 한국 선거여론조사의 접촉률은 미국의 주요 여론조사기관과 비교하여 그리 낮지 않다. 따라서 3%라는 최소 응답률 기준은 조사 관행의 변화와 조사기관의 노력에 따라 충분히 달성 가능한 수준이라고 할 수 있다. 그리고 지금까지 없었던 새로운 보도·공표 기준을 제정한다는 점을 고려한다면, 최초에는 3% 정도의 낮은 수준에서 응답률 기준을 설정하고 이후 조사 환경의 변화에 따라 지속적으로 상향 조정하는 것이 적절하다고 판단된다.

이와 더불어 현재 여심위에서 국제 기준의 협조율을 응답률로 지칭하고 국제 기준의 응답률은 AAPOR 기준 응답률로 구분하는 관행은 개선할 필요가 있다. 여심위는 접촉률을 별도 공개하고, 응답률에 접촉률을 곱할 경우 국제 기준의 응답률과 같다는 점을 밝히고 있으나, 이러한 관행은 오히려 혼란과 유권자들의 오해를 불러일으키는 측면이 있다. 따라서 국제 기준에 부합하는 응답률을 사용하는 것이 원칙적으로는 적절하다. 다만 일시에 응답률 기준을 국제 기준으로 변경하게 되면 현재 실시되는 선거여론조사의 응답률이 크게 하락한 것과 같은 인식을 대중들에게 심어줄 수 있으며, 결과적으로 선거여론조사에 대한 유권자의 불신을 고착화시킬 수 있다. 따라서 한국 선거여론조사의 응답률 기준을 협조율이 아닌 국제 기준 응답률로 변경하는 것은 현재의 응답률이 일정 수준에 도달하였을 때 시도할 수 있는 장기적인 과제로서 지속적인 논의가 필요하다.

# 제7장. 하위표본별 표본오차 공표·보도 시 등록 의무 추가

## I. 하위표본별 표본오차의 필요성

여론조사는 조사에 참여하는 표본을 통하여 모집단인 국민 여론을 파악하고자 한다는 점에서 표본이 모집단의 특성을 얼마나 잘 반영하는가에 관한 불확실성을 내포한다. 현행 선거여론조사기준은 표본오차를 “표본조사를 통해서 추정된 결과와 모집단 전체를 조사할 때 얻게 될 결과의 차이로서 선거여론조사에 적용된 표본 추출 및 추정방법에 따른 95% 신뢰수준에서의 최대 오차 한계”로 정의하고 있으며(제2조), 선거여론조사기관이 이를 중앙여심위 홈페이지에 등록하고(제12조), 선거여론조사의 결과를 공표·보도할 때에 표본오차도 함께 공표·보도하도록 규정하고 있다.

최근 특정 인구 집단의 정치적 특성에 대한 관심이 증대됨에 따라, 주요 일간지 등을 통하여 선거여론조사의 하위표본을 대상으로 한 결과가 전체 표본오차만을 제시한 채 보도되는 것에 대한 문제 제기가 이어지고 있다. 그러나 현행 선거여론조사기준은 하위표본의 표본오차에 관한 등록, 공표, 보도에 관한 규정이 부재한 상황이다.

통계학에서 모집단 비율에 대한 표본오차의 계산은  $SE = \sqrt{p(1-p)/n}$ 의 공식을 따르며, 표본오차 계산을 위해서는 표본비율을 활용한다. 따라서 이론적으로 SE는 표본비율과 표본 수에 따라 달라진다. 그러나 선거여론조사의 경우 최대 오차 한계를 계산하기 위하여 실제 응답에서 나타난 표본비율에 관계없이 일률적으로  $p=0.5$ 를 적용한다.  $p=0.5$ 를 적용하는 이유는 표본오차의 계산 공식에서 알 수 있듯이, 이 경우 표본오차가 가장 크게 나타나기 때문이며, 이는 한국뿐만 아니라 미국에서도 나타나는 관행이다.<sup>17)</sup> 그 결과 설문조사의 표본오차는 설문조사에 참여한 응답자의 수에 따라 결정되며, 결과를 등록하거나 보도할 경우에는 95% 신뢰수준을 고려하여 표본수에 따라 결정되는 표본오차의 값에 2를 곱한 값을 최대 오차 한계로 사용한다.

17) “Margin of Sampling Error/Credibility Interval.” AAPOR. (접속일: 2021년 8월 7일).  
<https://www.aapor.org/Education-Resources/Election-Polling-Resources/Margin-of-Sampling-Error-Credibility-Interval.aspx>

그 결과 원칙적으로 개별 문항에 대한 응답에 따라 다르게 나타나는 표본 비율에 따라 표본오차 또한 달라져야 하지만, 표본비율에 관계없이  $p=0.5$ 를 사용하여 계산된 표본오차를 모든 문항에 일괄적으로 적용하여, 표본오차가 문항이 특성이 아닌 개별 여론조사의 특성으로 인식되어 왔다.

## 1. 하위표본별 분석 공표·보도 현황과 문제점

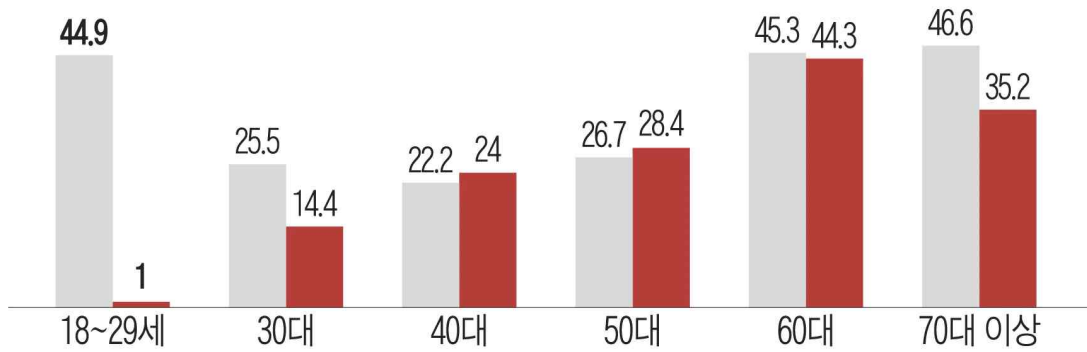
이러한 관행은 조사에 참여한 전체 응답자를 대상으로 한 분석에서는 큰 문제가 되지 않을 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이  $p=0.5$ 를 적용할 경우, 발생할 수 있는 표본 오차의 최대값을 얻게 된다. 실제 표본 비율을 사용하여 표본 오차를 계산할 경우 실제 표본 오차의 크기는 더 작아진다. 선거여론조사 보도가 대체로 후보자 간의 지지율에 유의미한 차이가 있는가 혹은 후보자 간의 지지율 차이가 오차 범위 내에 있는가에 초점을 맞추는 경우가 많음을 고려할 때,  $p=0.5$ 를 일괄적으로 적용하는 최대 오차 한계를 공표·보도하는 현재의 관행은 실제 표본 비율에 기반한 표본 오차를 사용할 때보다 오차 범위를 크게 하여, 지지율 간의 차이가 오차 범위 내에 있을 확률을 높이는 효과를 가져온다. 즉, 조사 결과를 보수적으로 해석하는 효과가 있다. 또한, 여론조사 직후 결과를 정리하고 보도해야 하는 선거여론조사보도의 특성을 고려할 때, 표본 비율을 0.5로 고정하고, 표본 수만으로 표본 오차를 계산할 수 있게 함으로써, 표본 오차 계산에 소요되는 시간을 줄일 수 있다는 현실적인 고려도 반영되어 있다.

그러나 전체표본수를 대상으로 한 하나의 표본오차만을 보도하는 현재의 관행은 전체 표본이 아닌 일부 하위 표본에 분석의 초점이 맞춰져 있을 경우, 문제가 될 수 있다. [그림11]은 2021년 7월 실시된 여론조사 결과를 토대로 한 일간지가 작성한 기사의 일부이다. 이 여론조사는 18세 이상 1,000명을 대상으로 실시하였으며, 현행 기준에 따라 신뢰 수준 95%에서 오차는  $\pm 3.1\%$ 로 표기하고 있다.

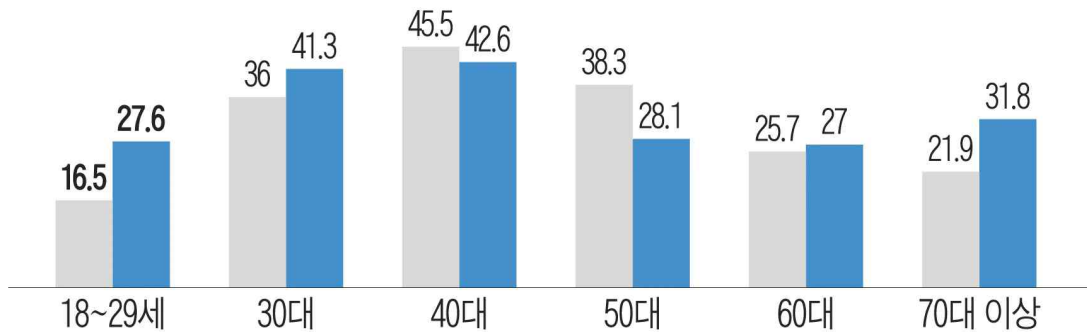
[그림11] 하위표본에 대한 분석 예시

성별과 나이에 따른 정당 지지도 6월 30일~7월 2일 조사. 단위: %

국민의힘 지지도 ■ 남자 ■ 여자



더불어민주당 지지도 ■ 남자 ■ 여자



※전국 18세 이상 1000명 대상, 신뢰수준 95%, 표본오차 ±3.1%P. 자료=글로벌리서치

기사에서 제시하고 있는 표본오차를 적용할 경우 국민의힘 지지도는 18~29세, 30대, 70대 이상에서, 그리고 더불어민주당 지지도는 18~29세, 50대, 70대 이상에서 남녀 유권자 간 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것처럼 보인다. 그러나 이러한 분석은 여론조사에 참여한 전체 응답자가 아니라 성별, 연령별로 정의된 일부 하위표본의 응답만을 토대로 한다는 점에서 ±3.1%의 오차를 사용하는 것은 적절치 않다. 정확한 표본오차를 사용할 경우 조사 결과에 대한 해석이 어떻게 달라질 수 있는가를 확인하기 위하여 해당 여론조사가 여심위에 제출한 자료를 토대로 각 하위표본별 사례수와 최대 오차 한계, 그리고 95% 신뢰구간을 추정해 보았다.

<표18> 하위표본별 최대 오차 한계

|           | 조사 완료<br>사례수 | 최대 오차<br>한계 | 국민의힘<br>지지도<br>신뢰구간 | 더불어민주당<br>지지도<br>신뢰구간 |
|-----------|--------------|-------------|---------------------|-----------------------|
| 18~29세, 남 | 70           | ±11.7%      | [33.2, 56.6]        | [4.8, 28.2]           |
| 18~29세, 여 | 57           | ±13%        | [0, 14]             | [14.6, 40.6]          |
| 30대, 남    | 82           | ±10.8%      | [14.7, 36.3]        | [25.2, 46.8]          |
| 30대, 여    | 44           | ±14.8%      | [0, 29.2]           | [26.5, 56.1]          |
| 40대, 남    | 111          | ±9.3%       | [12.9, 31.5]        | [36.2, 54.8]          |
| 40대, 여    | 74           | ±11.4%      | [12.6, 35.4]        | [31.2, 54]            |
| 50대, 남    | 126          | ±8.7%       | [18, 35.4]          | [29.6, 47]            |
| 50대, 여    | 91           | ±10.3%      | [18.1, 38.7]        | [17.8, 38.4]          |
| 60대, 남    | 97           | ±10%        | [35.3, 55.3]        | [15.7, 35.7]          |
| 60대, 여    | 91           | ±10.3%      | [34, 54.6]          | [16.7, 37.3]          |
| 70대 이상, 남 | 69           | ±11.8%      | [34.8, 58.4]        | [10.1, 33.7]          |
| 70대 이상, 여 | 88           | ±10.4%      | [24.8, 45.6]        | [21.4, 42.2]          |
| 합계        | 1000         | ±3.1%       |                     |                       |

<표18>에서 알 수 있듯이 조사에 참여한 전체 응답자가 1,000명이라고 하더라도 성별과 연령을 모두 고려하여 하위 표본을 구성하면, 표본의 수가 100명을 넘지 않는 집단이 대부분이다. 가중치가 적용되기 이전인 조사 완료 표본수를 기준으로 할 때, 30대 여성의 경우 목표 할당 사례수는 75명이었으나, 44명만이 조사에 참여하였으며, 18~29세 여성 역시 57명만 참여한 것으로 나타났다. 전체 14개 집단에서 100명을 넘긴 집단은 111명이 참여한 40대 남성 집단과 126명이 참여한 50대 남성 집단뿐이었다.

이를 사례수를 토대로 앞서 제시한 공식에 따라 최대 오차 한계를 계산한 결과, 100명 이상이 참여한 40대 남성과 50대 남성을 제외한 모든 집단에서 최대 오차 한계가 ±10%보다 커지는 것을 알 수 있다. 57명이 참여한 18~29세 여성과 44명이 참여한 30대 여성의 경우, 최대 오차 한계가 각각 ±13%, ±14.8%에 달하였다.

각 집단의 최대 오차 한계를 감안하여 국민의힘과 더불어민주당의 지지도에 대한 95% 신뢰구간을 계산한 이후 남성과 여성의 신뢰구간을 비교해 보면, 대다수의 집단에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않음을 알 수 있다. 18~29세 여성들의 국민의힘에 대한 지지도가 유독 낮게 나타난 결과 해당 연령 집단에서 남녀 간의 차이가 유의미하게 나타난 것을 제외하면, 대



부분 집단의 신뢰구간이 겹치는 것을 알 수 있다.

예를 들어, 그림에 따르면 국민의힘 정당지지도에서 30대의 경우 남성 응답자가 여성 응답자와 비교하여 11.1%, 70대 이상의 경우 11.4% 더 지지하는 것으로 나타났다. 그러나 각 집단의 신뢰구간은 30대 남성은 [14.7, 36.3], 30대 여성은 [0, 29.2]로 나타났으며, 70대 이상 남성은 [34.8, 58.4], 70대 이상 여성은 [24.8, 45.6]으로 나타나 통계적으로 유의미한 차이가 있다고 보기 힘들다. 이것은 더불어민주당에 지지도에 대한 분석의 경우도 마찬가지다. 그림에서 18~29세의 경우, 11.1%, 50대의 경우, 10.2%, 70대 이상의 경우 10.1%의 차이가 있는 것으로 나타나 남녀 간 오차 범위 바깥에서 차이가 나는 것처럼 보였지만 실제 표본수를 고려하면, 모든 집단에서 통계적으로 유의미한 수준의 차이가 없는 것으로 나타났다.

하위표본의 표본 오차 문제는 전체 표본 수가 작은 선거에서 더 큰 문제가 될 수 있다. [그림12]는 지난 2020년 제21대 총선 당시 광진구를 국회의원선거 가상대결에 관하여 보도한 기사이다. 현행 기준에 따라 539명의 유권자를 대상으로 하고 있으며, 이에 상응하는 표본오차를  $\pm 4.2\%$ 로 제시하고 있다.

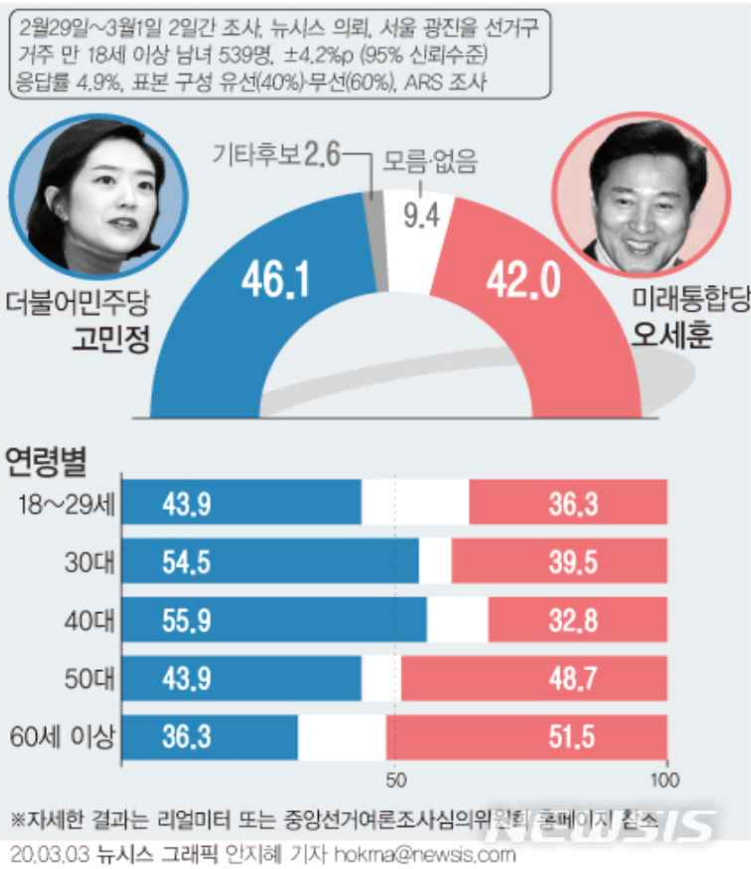
<표19> [그림12]에 대한 표본 오차

|        | 최대 오차 한계    | 더불어민주당<br>지지율<br>신뢰구간 | 미래통합당<br>지지율<br>신뢰구간 |
|--------|-------------|-----------------------|----------------------|
| 18~29세 | $\pm 4.2\%$ | [39.7, 48.1]          | [32.1, 40.5]         |
| 30대    | $\pm 4.2\%$ | [50.3, 58.7]          | [35.3, 43.7]         |
| 40대    | $\pm 4.2\%$ | [51.7, 60.1]          | [28.6, 37]           |
| 50대    | $\pm 4.2\%$ | [39.7, 48.1]          | [44.5, 52.9]         |
| 60세 이상 | $\pm 4.2\%$ | [32.1, 40.5]          | [47.3, 55.7]         |
| 합계     |             |                       |                      |

<표19>은 기사에서 보도하고 있는 최대 오차 한계를 적용하여 계산한 신뢰구간을 보여준다. 50대의 경우 두 후보 간의 신뢰구간이 대체로 겹쳐 있으며, 18세~29세의 경우도 근소하기는 하나 오차 범위 내에 있음을 알 수 있다. 반면, 30대, 40대, 60세 이상 응답자의 경우 신뢰구간이 겹쳐 있지 않은 것으로 나타났다. 즉 오차 범위 밖에서 30대와 40대의 경우 더불어민주당 후보가, 60세 이상의 경우에는 미래통합당 후보자의 지지율이 높은 것으로 해석할 수 있는 여지가 있다.

[그림12] 하위표본에 대한 분석 예시: 지역구 선거

서울 광진을 국회의원 후보 가상대결 단위:%



[서울=뉴시스]뉴시스가 리얼미터에 의뢰해 지난 3월 초 서울 광진구을 선거구에 거주하는 539명을 대상으로 실시한 여론조사 결과. 이번 조사는 2020년 1월 행정안전부 주민등록인구통계 기준으로 성별·연령별·지역별 인구 비례에 따른 림 가중(Rim Weight)을 이용해 가중치를 적용했고 유선 무작위 생성 전화번호 프레임과 통신사 제공 무선 가상번호 프레임 표집들을 통한 유선(40%)·무선(60%) 임의전화 걸기(RDD) 방식으로 실시됐다(그래픽=안지혜 기자) hokma@newsis.com

<표20>는 하위표본의 수를 감안하여 보정된 최대 오차 한계를 적용하여 두 후보에 대한 신뢰구간을 다시 산정한 결과를 보여준다. 18~29세의 경우 120명, 30대 128명, 40대 79명, 50대 107명, 60세 이상 105명이 참여하였으며, 하위표본의 수에 따라 최대 오차 한계는 ±8.7%에서 ±11%까지 분포되어 있다. 각 하위 표본에 해당하는 최대 오차 한계를 적용하여 더불어민주당 후보의 지지율에 대한 95% 신뢰구간과 미래통합당 후보의 지지율에 대한 95% 신뢰구간을 계산하여 비교한 결과, <표20>에서 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났던 30대와 60세 이상의 응답자에서도 두 후보 간의 지지율 차이가 오차 범위 내에 있는 것으로 나타났음을 알 수 있다. 즉, 하위 표본의 수를 감

안한 표본오차를 적용할 경우 조사 결과에 대한 해석이 크게 달라짐을 확인시켜 준다.

<표20> 하위표본별 최대 오차 한계: 지역구 수준

|        | 조사 완료<br>사례수 | 최대 오차<br>한계 | 더불어민주당<br>지지율<br>신뢰구간 | 미래통합당<br>지지율<br>신뢰구간 |
|--------|--------------|-------------|-----------------------|----------------------|
| 18~29세 | 120          | ±8.9        | [35, 52.8]            | [27.4, 45.2]         |
| 30대    | 128          | ±8.7        | [45.8, 63.2]          | [30.8, 48.2]         |
| 40대    | 79           | ±11         | [44.9, 66.9]          | [21.8, 43.8]         |
| 50대    | 107          | ±9.5        | [34.4, 53.4]          | [39.2, 58.2]         |
| 60세 이상 | 105          | ±9.6        | [26.7, 45.9]          | [41.9, 61.1]         |
| 합계     | 539          |             |                       |                      |

하위 표본 분석에서 나타날 수 있는 이러한 문제점을 고려하여 AAPOR는 하위표본에 대한 분석을 진행할 경우, 하위 표본에 속한 응답자의 수를 밝혀야 한다고 규정하고 있다. 특히 하위 집단의 규모가 100명보다 작을 경우, 표본오차는 ±10% 포인트를 상회한다는 점에서, 이와 같이 표본 수가 작은 집단에 대한 분석 결과를 보고하는 것을 자제해야 하며, 부득이하게 이를 보고해야 할 경우에는 독립적인 여론조사 전문가의 의견을 수렴할 것을 권고하고 있다.<sup>18)</sup>

## II. 개정방안

이상에서 살펴 본 바와 같이 하위표본에 대한 분석의 경우, 사용된 표본 수의 감소로 인하여 최대 오차 한계가 증가함에 따라 결과를 분석함에 있어 주의를 요하는 경우가 많다. 앞선 사례에서 살펴본 바와 같이 표본 비율에서 10% 정도의 차이가 나는 경우라 할지라도 하위표본의 수가 적을 경우 통계적으로 유의미한 차이가 없을 수 있다. 그리고 이러한 상황에서 표본 비율과

18) “Measuring Sub-Group Preferences.” AAPOR. (접속일: 2021년 8월 7일). <https://www.aapor.org/Education-Resources/Election-Polling-Resources/Measuring-Sub-Group-Preferences.aspx>; “Survey Disclosure Checklist.” AAPOR. (접속일: 2021년 8월 7일). [https://www.aapor.org/Standards-Ethics/AAPOR-Code-of-Ethics/Survey-Disclosure-Checklist.aspx?fbclid=IwAR2tw3xuvajEuy2NwGoN73xrXfdL0NtYqYsc3nhDboX4RlXyVei5G\\_91-tU](https://www.aapor.org/Standards-Ethics/AAPOR-Code-of-Ethics/Survey-Disclosure-Checklist.aspx?fbclid=IwAR2tw3xuvajEuy2NwGoN73xrXfdL0NtYqYsc3nhDboX4RlXyVei5G_91-tU).

전체 여론조사를 기준으로 계산된 최대 오차 한계만을 고려할 경우 조사 결과를 오독할 가능성이 높다. 따라서 최근 20대 남성과 20대 여성의 정치적 성향과 같이 하위표본에 따른 차이에 대한 관심이 높아지고 있는 현실을 고려할 때, 하위표본의 표본오차를 공표·보도하여 조사 결과에 대하여 잘못 해석하는 것을 방지할 필요가 있다.

다만 하위표본의 표본오차와 관련된 문제는 여론조사 수행에 대한 신뢰도와 직접적인 관련이 있는 문제가 아닌, 결과의 해석과 관련된 문제라는 점에서, 또한 조사종료와 동시에 곧바로 선거여론조사 결과를 등록하고, 단시간 내에 보도를 위한 보고서를 작성해야 하는 현재의 상황을 고려할 때, 보도 내용과 직접적인 연관이 없는 하위표본들에 대한 최대 한계 오차를 일괄적으로 등록하도록 하는 것은 그 실익이 크지 않다고 생각한다. 대신 성, 연령, 지역, 혹은 이념 성향을 비롯하여 하위표본에 대한 분석을 기사를 통하여 보도하는 경우에 대한 공표·보도 관련 기준은 개정할 필요가 있다.

첫째, 하위표본의 특성에 대하여 보도할 경우 해당 표본수를 밝힌다.

둘째, 하위표본의 수가 여론조사 전체 표본이 10%에 미치지 못할 경우에는 표본오차를 반드시 함께 보도한다. 10%의 기준은 AAPOR의 권고안에 근거하여 설정하였으며, 1,000명을 기준으로 할 때, 100명 미만인 집단에 해당한다. 성, 연령, 지역, 혹은 이념 성향 등 단일변수를 기준으로 하위표본을 구성할 경우 대체로 이러한 기준을 상회한다. 다만 앞서 제시한 예에서 알 수 있듯이 두 변수 이상을 교차하여 하위표본을 구성할 경우에는 이러한 기준을 충족시킬 가능성은 크지 않다.

<표18>과 <표20>의 비교에서 알 수 있듯이 하위표본의 표본 오차 크기에 영향을 미치는 것은 하위표본에 속한 사례수다. 따라서 원칙적으로는 표본의 수를 기준으로 하여 보도 기준을 정하는 것이 적절하다. 그러나, 현행 여론조사기준에서 최소 표본수를 500명 혹은 300명으로 규정하고 있는 국회의원 선거나 지역구의회선거의 경우, 100명을 기준으로 공표 의무를 부여할 경우, 기준을 충족시키지 못할 경우가 더욱 빈번하게 발생할 수 있다. 이러한 점을 감안하여 표본의 수가 아닌 전체표본 수 대비 하위표본 비율을 기준으로 설정하였다.

# 제8장. (예비)후보자 등의 경력 구성 방법 명확화

## I. (예비)후보자 등의 경력 구성 명확화의 필요성

젤러와 펠더만(Zaller and Feldman 1992)에 따르면, 여론조사에 참여하는 응답자들은 대체로 해당 사안에 대하여 명확하고 변치 않는 선호를 갖고 있는 것은 아니다. 사람들은 대체로 해당 사안에 대하여 다양하고, 때로는 상호 충돌하는 다양한 요인들을 함께 고려한다. 여론조사에서 실제 응답을 할 때, 상호 충돌할 수 있는 요인들 중 어떤 요인이 더 뚜렷하게 나타나는가에 따라 응답자의 선택은 달라질 수 있다. 따라서 여론조사를 통하여 나타나는 응답은 응답자의 고정된 선호를 반영하기보다는 질문에 답하는 순간 응답자가 가장 먼저 떠올린 것이 무엇인가를 나타낸다.

이러한 이유로 정확한 여론조사를 위해서는 질문의 의미와 의도가 조사 참여자에게 정확하게 전달되고, 모든 참여자가 해당 질문을 동일한 의미로 이해할 수 있도록 질문을 구성하는 것이 중요하다. 질문에 어떤 표현이 사용되는가, 어떤 순서로 질문이 주어지는가, 어떤 방식으로 보기가 주어지고, 어떠한 정보가 제공되는가에 따라 동일한 질문에 대한 답변이 달라질 수 있다. 응답자들이 해당 사안에 대하여 관심이 없어 충분한 지식을 갖고 있지 못하거나, 혹은 그 반대로 관심은 많지만 논쟁적인 이슈일 경우 문항 효과는 더욱 두드러지게 나타날 수 있다(Asher 2007).

2002년 대통령선거에서 노무현 후보와 정몽준 후보의 후보 단일화를 위하여 여론조사를 활용한 이래, 한국의 선거정치에서 여론조사가 차지하는 비중은 갈수록 커지고 있다. 물론 정치에서 여론조사에 대한 의존도가 높아지는 것은 한국만의 현상은 아니다. 적절한 절차를 통하여 수행된 여론조사는 표본에 대한 분석을 통하여 전체 유권자의 선호를 효과적으로 파악하는 데 도움이 된다. 따라서 민의를 대변하고, 책임성 있는 정책을 추진해야 하는 민주주의 하에서 여론조사는 매우 유용한 수단이 될 수 있다(정한울 2016). 다만 당내 경선을 통하여 후보자를 선출하는 과정이 제도화되어 있는 미국과 달리, 한국에서는 여론조사가 선거에 출마하는 후보자를 선정하는 과정에서도 폭넓게 활용되고 있다. 정당 민주화의 일환으로 후보자 선정 과정에서 민

의를 반영해야 하는 필요성이 증대하지만, 경선과 같은 제도적 절차가 확립되지 않은 상황에서 여론조사 결과를 후보자 선정에 대한 민의의 반영으로 간주하는 것이다.

이러한 상황에서 후보자들의 경력이 어떻게 구성되는가는 응답자의 선택에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 유권자의 입장에서 볼 때, 해당 공직에 더욱 적합할 것이라고 여겨지는 경력이 주어지는 후보가 선택될 가능성이 크다. 후보자의 경력이 함께 제공되는 여론조사들은 대체로 응답자들이 후보자에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 않은 경우라는 점에서 경력 구성이 갖는 중요성이 더욱 크다.

## 1. (예비)후보자 등의 경력 구성 현황과 문제점

현행 선거여론조사기준은 질문지 작성 중 후보자의 경력 구성 방법에 대하여 “누구든지 선거여론조사를 실시할 때에는 경력 등 후보자에 관한 사항을 특정 후보자에게 유리 또는 불리하게 질문하여서는 아니 된다. 이 경우 예비후보자 및 후보자의 경력은 법 제60조의2제1항 또는 동법 제49조제1항에 따라 제출한 직업이나 주요 경력을 사용하되 후보자별로 공정하게 구성해야 한다.” 와 같이 규정하고 있다.

이러한 기준에 따라 선거여론조사에서는 다음과 같은 방식으로 후보자를 제시하고 있다. 첫째, 대통령 후보자에 대한 선호조사와 같이 거론되는 후보자의 인지도가 높은 경우, 후보자의 이름만 제시한다. 반면 지방선거와 같이 거론되는 후보자의 인지도가 비교적 높지 않은 경우, 후보자의 경력과 이름을 함께 제시한다.

[그림 13] 후보자 제시 방식: 이름만 제시

### ◆ 여야 차기 대선주자 선호도 ◆

문3. 귀하께서는 다음 차기 대선주자로 거론되는 인물들 중에서, 누구를 가장 선호하십니까? (선택지 1~16 로테이션)

- |            |         |
|------------|---------|
| 1. 김두관     | 2. 박용진  |
| 3. 심상정     | 4. 안철수  |
| 5. 원희룡     | 6. 유승민  |
| 7. 윤석열     | 8. 윤희숙  |
| 9. 이낙연     | 10. 이재명 |
| 11. 정세균    | 12. 최재형 |
| 13. 추미애    | 14. 하태경 |
| 15. 홍준표    | 16. 황교안 |
| 17. 기타인물   | 18. 없다  |
| 19. 잘 모르겠다 |         |

[그림14] 후보자 제시 방식: 경력과 이름을 함께 제시

2. 선생님께서는 내년 지방선거에서 제주특별자치도 후보로 거론되는 다음 인물 중 누가 가장 낫다고 생각하십니까? 보기는 무작위순입니다. (보기 1-8 무작위순 제시)

- |                              |                    |
|------------------------------|--------------------|
| 1. 고영권 제주도 정무부지사             | 2. 김태석 전 제주도의회 의장  |
| 3. 문대림 제주국제자유도시개발센터 이사장      | 4. 문성유 한국자산관리공사 사장 |
| 5. 박원철 제주도의회 의원              | 6. 안동우 제주시장        |
| 7. 오영훈 국회의원                  | 8. 위성곤 국회의원        |
| 97. 그 외 다른 사람 : (적을 것) _____ |                    |
| 98. 없다                       |                    |
| 99. (읽지 마시오) 모름/무응답          |                    |

선거여론조사에서 후보자 보기에 들어갈 수 있는 사람은 1) 후보자 또는 예비후보자로 등록한 사람, 2) 출마 선언을 하였으나 아직 등록 이전인 미등록 입후보예정자, 3) 출마를 선언하지 않은 미등록 유력인 등 세 그룹으로 나누어볼 수 있다. 여론조사 과정에서 후보자 또는 예비후보자로 등록한 인사의 경우에는 후보자 등록 시 기재한 2개의 대표 약력 중 하나(대체로 첫 번째 경력)를 사용한다. 그러나 두 번째 혹은 세 번째에 해당하는 인사들의 경우 경력 기재와 관련한 구체적인 규정이 없어, 조사기관이 가장 최근 또는 가장 대표적인 경력을 사용하는 경우가 많다. 이 때 조사기관이 선정한 경력과 관련한 논란이 발생하고 있다. 후보 등록 시 이미 경력을 제출한 후보자와 예비후보자의 경우에는 경력을 제출하지 않은 입후보예정자의 경력 기재와의 공정성 문제를 제기하고, 예비후보자의 경우에는 조사회사가 선정한 경력과 자신이 선호하는 경력이 다를 경우 이에 대한 불만을 제기하고 있다.

이처럼 현행 여론조사기준의 적용 대상에 대한 논란이 지속되고 있음을 고려하여, 2021년 중앙여심위 제1차 위원회에서는 (예비)후보자의 경력 구성 방법과 관련하여 현행 여론조사기준의 적용 대상이 등록 신청을 한 후보자 및 (예비)후보자에게만 한정되는 것으로 파악해야 한다고 결정한 바 있다.

(‘후보자별’의 의미) 질문지 작성 시 (예비)후보자의 경력 기재방법을 특별히 정하고 있는 기준 제6조제4항의 규정체계 및 문언을 고려할 때, ‘후보자별’은 후보군 중에서 (예비)후보자에 한정되는 것으로 보아야 할 것임. 즉 (예비)후보자의 경력 질문은 위 조항 후문에 따라 등록신청서에 기재한 직업이나 주요 경력 중 하나를 선택함에 있어서 공정하게 작성하게 작성하면 족하고, 그 외 후보군의 경력 질문은 (예비)후보자의 경력과 관계없이 동 조항 전문에 따라 유·불리한지 여부를 판단하여야 함.

선거여론조사 시 후보자의 경력 구성과 관련하여 AAPOR의 기준을 검토하였으나, 질문지 구성에 관한 일반적인 권고사항 이외에 경력 구성 방식과 관련한 구체적인 기준을 제시하고 있지는 않은 것으로 나타났다. 또한 미국에서 실제 선거여론조사에서 후보자 선호를 묻기 위하여 사용된 문항들을 검토한 결과, 선거의 종류에 상관없이 여론조사 문항에 후보자의 경력을 포함시키지 않거나, 혹은 소속 정당과 후보자의 이름만을 포함시키고 있는 것으로 나타났다.<sup>19)</sup>

[그림 15] 미국 대통령선거 여론조사에 사용된 후보자 문항 예시

**UML905a** If the presidential election were held today and the candidates were [rotate 1/2] [the Democrat, Joe Biden], [the Republican, Donald Trump] [rotate 3/4] [the Libertarian, Jo Jorgensen], and [the Green Party candidate, Howie Hawkins], for whom would you vote?

**UML905b** [IF UNDECIDED]: And who are you leaning towards?

- 53% Joe Biden
- 43 Donald Trump
- 1 Jo Jorgensen
- 1 Howie Hawkins
- \* Another candidate
- 3 Undecided

19) Past Polls. UMASS Lowell. (접속일: 2021년 8월 7일).  
<https://www.uml.edu/Research/public-opinion/polls/Past.aspx>



[그림 16] 미국 메사추세츠주 주지사 선거 본선에 사용된 후보자 문항 예시

- Q6 If the election for GOVERNOR of MASSACHUSETTS was being held today would you vote for [RANDOMIZE: Charlie Baker, the Republican, Martha Coakley, the Democrat,] [RANDOMIZE: Evan Falchuk, an Independent, Jeff McCormick, an Independent, OR Scott Lively, an independent]?
- Q6a As of TODAY, do you LEAN more toward: (asked to those who answered 8/9 in Q6)
- Q6b Did you vote for ? (if the respondent reports already voting, Q5=6)

| LV  | RV  | RV<br>AUG |                                       |
|-----|-----|-----------|---------------------------------------|
| 45% | 38% | 32%       | Charlie Baker, the Republican         |
| 41  | 42  | 41        | Martha Coakley, the Democrat          |
| 3   | 2   | 1         | Evan Falchuk, an independent          |
| 2   | 2   | 7         | Jeff McCormick, an independent        |
| 1   | 1   | *         | Scott Lively, an independent          |
| 8   | 15  | 20        | (VOL) Other/Don't know/unsure/Refused |

[그림 17] 미국 메사추세츠주 민주당 국회의원 경선 당시 사용된 문항 예시

- Q7 If the Democratic primary election for the Massachusetts 3rd congressional district was being held today, would you vote for [RANDOMIZE order: Jeff Ballinger, Alexandra Chandler, Beej Das, Rufus Gifford, Leonard Golder, Dan Koh, Barbara L'Italien, Bopha Malone, Juana Matias, or Lori Trahan]
- Q7a Do you lean more towards one candidate [RANDOMIZE ORDER: n same order as Q7]

- 2% Jeff Ballinger
- 4 Alexandra Chandler
- 2 Beej Das
- 13 Rufus Gifford
- 1 Leonard Golder
- 19 Dan Koh
- 13 Barbara L'Italien
- 1 Bopha Malone
- 6 Juana Matias
- 8 Lori Trahan
- 4 Another candidate
- 27 Don't Know
- 2 Refused

양당 간의 경쟁이 벌어지는 본선의 경우, 소속 정당이 후보자의 특성을 반영하는 가장 확실한 경력이 될 수 있다. 한편 같은 정당 소속 후보들이 경쟁하는 경선의 경우, 정당과 정치에 대한 관심도 높은 유권자들이 참여하기 때문에, 설문 문항 이외에도 후보자에 대하여 충분한 정보를 가지고 있을 가능

성이 높아, 설문 문항을 통하여 경력을 소개할 필요성이 크지 않다. 그러나 경력 없이 후보자의 이름만을 제시하는 방식을 한국의 상황에 도입하는 것은 적절치 않다. 선거운동 기한을 포함하여 정치신인에 대한 진입 장벽이 높은 한국의 상황에서, 경력 없이 이름만을 제시하는 조사방식은 현역 의원이거나 현직 단체장의 현직 프리미엄으로 이어질 가능성이 크기 때문이다.

## II. 개정 방안

당내 경선 등을 통하여 후보를 선출하는 미국과 달리 후보 선출 과정에서 여론조사에 대한 의존도가 높은 한국의 현실을 감안할 때, 여론조사에서 후보자의 경력이 어떻게 제시되는가에 대한 논란이 지속될 가능성이 크다. 후보 또는 예비후보로 등록한 인사의 경우, 검증 가능한 경력을 등록하는 반면, 미등록 입후보예정자의 경우 경력에 대한 제약에서 비교적 자유롭다는 점에서 사용되는 경력에 대한 공정성 논란이 발생할 수 있다. 한편 미등록 입후보예정자의 입장에서도 여론조사 회사가 임의로 선정한 경력이, 자신이 선호와 일치하지 않을 수 있다는 점에서 여론조사에서 사용하는 경력에 구성 방법에 대한 구체적인 지침을 마련할 필요가 있다. 이를 고려하여 다음과 같은 두 가지 방안을 검토하였다.

첫 번째 안(가안)은 2021년 1차 위원회의 결정 내용을 반영하되 조문을 보다 명확하게 하는 것이다. 구체적으로는 예비후보자 및 후보자의 경력은 제출한 경력을 사용하고, 예비후보자 및 후보자로 등록하지 않은 입후보예정자의 경우, 여론조사기관의 자율에 맡기되, 그 입후보자별로 공정하게 구성하도록 하는 것이다.

두 번째 안(나안)은 후보자가 예비후보자가 등록 시 제출한 경력과 무관하게, 여론조사기관의 자율적인 판단에 따라 모든 후보자와 예비후보자에게 공정하게 구성하도록 하는 것이다.

(가안)과 (나안) 모두 ‘공정’한 경력 구성에 대한 사후적인 판단을 필요로 한다는 점에서 모든 후보자의 경력을 심의해야 하는 (나안)은 관할 여심위의 심의 부담을 가중시킬 수 있다는 단점이 있다. 이에 반하여 (가안)은 공정성을 담보하기 위한 여론조사 기관의 노력에도 불구하고, (예비)후보자와 입후보예정자 간의 경력 구성의 균형에 대한 근본적인 해결책은 될 수 없다는 한계가 있다.

# 제9장. 함께 공표·보도하여야 할 사항의 축소

## I. 함께 공표·보도하여야 할 사항 축소의 필요성

현행 선거 여론조사기준은 제12조에서 선거여론조사 결과를 공표·보도하려는 때에는 공표·보도 전에 17개의 사항을 중앙여심위 홈페이지에 등록하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 제18조는 선거여론조사를 공표·보도할 때, 다음과 같은 12가지 사항을 함께 공표·보도하도록 규정하고 있다.

1. 조사의뢰자
2. 선거여론조사기관
3. 조사지역
4. 조사일시
5. 조사대상
6. 조사방법
7. 표본의 크기
8. 피조사자 선정방법(휴대전화 가상번호를 사용한 경우 그 사실 및 사용 비율을 포함한다)
9. 응답률
10. 가중값 산출 및 적용 방법
11. 표본오차
12. 질문내용

이들 12가지 사항의 선정 기준은 AAPOR에서 제시하고 있는 가이드라인을 반영한 것으로 보인다. AAPOR의 Code of Professional Ethics and Practice에 따르면, 일반 대중에게 여론조사 결과를 보고할 경우에는 다음과 같은 사항을 공표해야 한다고 규정하고 있다.

- Name of the survey sponsor (조사의뢰자)
- Name of the organization that conducted the survey (선거여론조사기관)
- The exact wording of the questions being released (정확한 설문 문항)
- A definition of the population under study. What population is the survey designed to represent? (모집단의 특성)
- A description of the sampling frame used to represent this population (표본 추출틀)
- An explanation of how the respondents to the survey were selected (피조사자 선정 방법)
- The total sample size (표본의 크기)
- The method or mode of data collection (조사방법)
- The dates and location of data collection (조사 일시 및 장소)
- Estimates of sampling error, if appropriate (표본오차)
- A description of how the data were weighted (or a statement that they were not weighted), and any estimating procedures used to produce the final results (가중치 적용방법 혹은 가중치가 적용되지 않았을 경우 이를 명확하게 밝힐 것)
- If the survey reports findings based on parts of the sample rather than the total sample, then the size of the subgroups reported should be disclosed (보도 결과가 전체 표본이 아닌 하위표본을 사용하였을 경우, 하위표본의 크기)

그러나 방송 분량에 제약이 있는 TV방송과 라디오의 경우, 12가지 정보를 고지하기 위하여 빠르게, 형식적으로 전달하는 것이 현실이다. 그리고 신문 역시 지면상의 제약으로 인하여 현행 기준을 모두 준수하기에는 어려움이 있다는 문제 제기가 있어 왔다. 게다가 지나치게 많은 정보를 한꺼번에 전달하다 보면, 유권자들이 이에 주의를 기울이지 않게 되어 사실상 정보 전달의 효과가 미미하다는 의견도 존재한다.

또한 AAPOR의 배경이 되고 있는 미국과 한국의 차이도 고려할 필요가 있다. 미국의 경우 여론조사를 공표·보도하는 과정을 관리 감독하고, 이러한 자료를 체계적으로 사후 관리할 수 있는 기관이 없다. 따라서 일단 여론조사가 보도되고 나면, 이에 관한 자료를 사후적으로 검토하기가 쉽지 않다. 그러므로 여론조사 보도 시, 조사와 관련된 사항들을 동시에 보도하는 것을 권

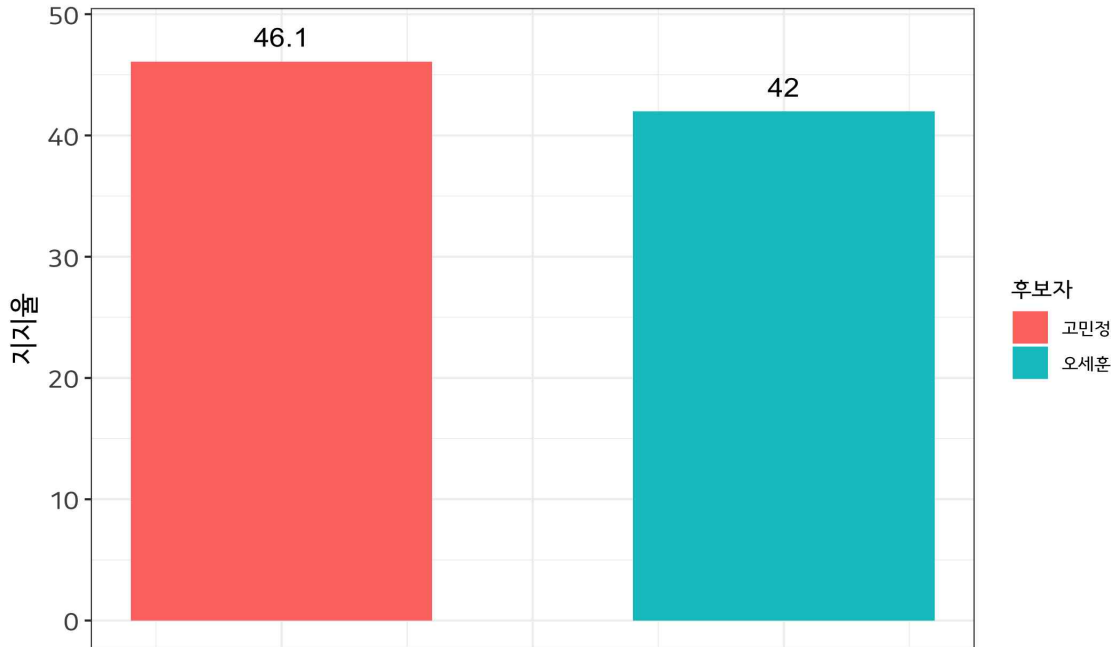
장한다.

그러나 한국의 경우 중앙여심위는 선거여론조사의 신뢰성에 영향을 미칠 수 있는 핵심적인 정보를 등록하여, 관심을 가지고 있는 독자들이 언제나 관련 정보에 대하여 접근할 수 있는 시스템을 갖추고 있다. 따라서 여론조사의 공표·보도에 있어 여론조사의 신뢰도에 영향을 미칠 수 있는 모든 정보를 한꺼번에 제공하기보다는 여론조사 결과에 대한 독자의 해석에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 정보와 그렇지 않은 정보를 구분하여, 선택적으로 제시함으로써, 독자가 기사 내용을 정확하게 이해할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

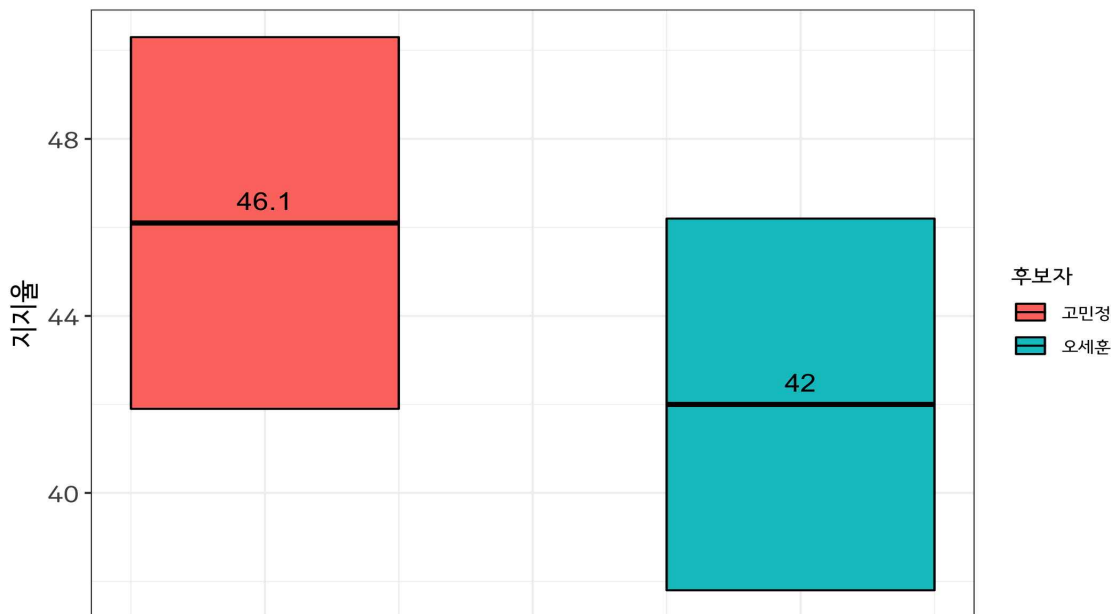
조사 내용의 정확한 전달과 이해를 돕는다는 점에서, 표본오차의 제시 방법에 대하여 고려할 필요가 있다. 현행 여론조사 보도 방식과 관련하여 제기되는 문제 중의 하나가 흥미 위주의 ‘경마식 저널리즘(horse race journalism)’이다. 즉, 후보자의 공약이나 자질 등을 비교하기보다는 경마 경기를 보도하듯이 승패에만 초점을 맞추는 것이다. 경마식 저널리즘 보도의 경우, 현행 여론조사기준에 따라 표본오차를 형식적으로 보도하고 있으나, 실제 기사는 표본오차의 의미를 반영하지 않고, 오차 범위 내 조사 결과에 대해서도 후보자 간의 우열을 가리는 방식으로 작성되는 경우가 많다. 따라서 표본오차가 여론조사 결과를 해석하는 데 미치는 영향을 보다 정확하게 전달할 수 있는 방식으로 여론조사 결과를 공표·보도하도록 기준을 개정할 필요가 있다.

한 가지 방법은 현행 보도 과정에서 지지율의 차이를 시각적으로 표현할 때 흔히 사용되는 막대 그래프를 지지율의 범위를 반영하는 방식으로 제시하는 것이다. [그림18]과 [그림19]은 이러한 보도 방식이 갖는 장점을 보여준다. [그림18]은 현행 보도 방식처럼 평균 지지율에만 초점을 맞추고 있으며, 두 후보 간의 지지율에 약 4%의 차이가 난다는 점을 보여준다. 하지만 이러한 차이가 얼마나 유의미한 것인지에 대한 정보는 반영되어 있지 않다. 이와 대조적으로 [그림19]은 해당 여론조사가 95%의 신뢰수준에서  $\pm 4.2\%$  오차한계를 가지고 있음을 반영하여 지지율의 최솟값과 최대값을 함께 표시한 그래프이다. [그림19]에서는 두 후보의 신뢰구간이 상당 부분 겹치기 때문에 약 4%의 평균 지지율 격차에도 불구하고, 이러한 차이가 오차 구간 내에 있음이 명확하게 드러난다.

[그림18] 현행 지지율 보도 방식



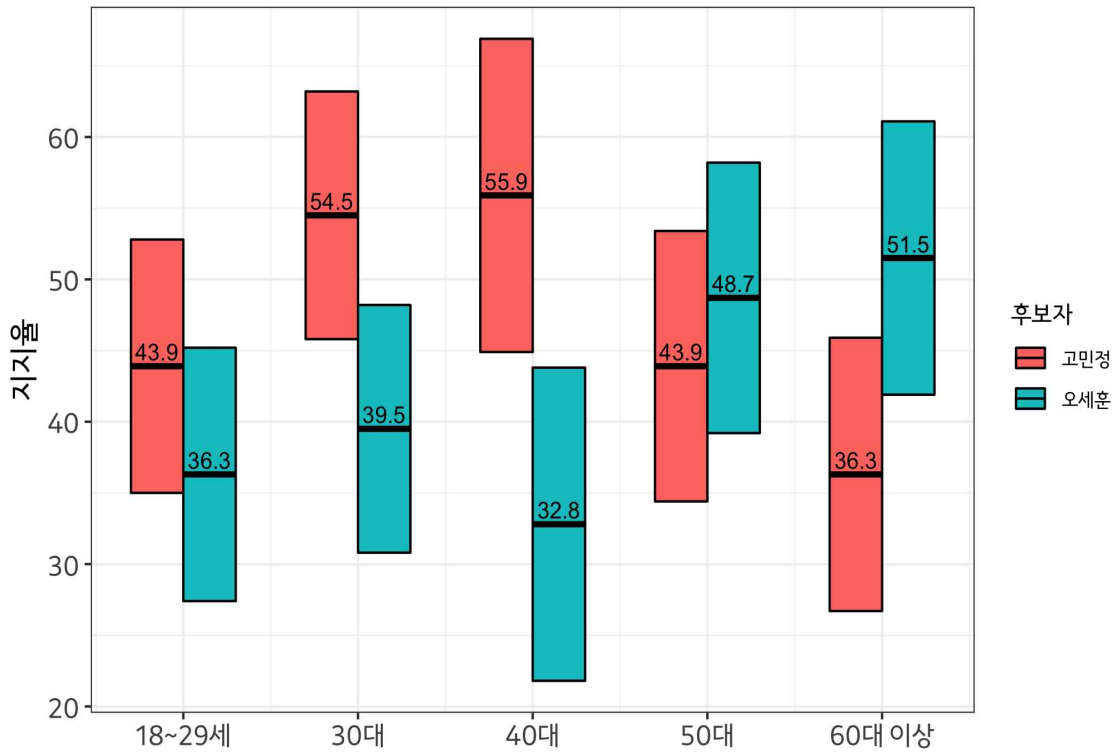
[그림19] 95% 신뢰구간을 반영한 지지율 표현 방식



평균 지지율이 아닌, 지지율의 범위를 표현하는 방식은 앞서 제7장에서 제시한 하위표본별 분석에서 나타날 수 있는 문제를 해소하는 데에도 도움이 된다. [그림21]는 <표20>의 결과를 그래프로 표현하고 있다. [그림13]의 기사

보도 내용에 사용된 그래프와 비교할 때, [그림21]의 결과는 표본오차를 고려할 때, 두 후보자 간의 지지율 차이가 오차 범위 밖에 있는 집단은 40대뿐임을 나타내고 있다.

[그림20] 하위표본별 지지율 보도의 예



표본오차를 공표·보도 사항 중의 하나로 규정하고 있는 이유는, 표본오차가 조사 결과를 정확하게 이해하는 데 중요한 정보를 담고 있기 때문이다. 그러나 현행 보도 관행은 전체 조사 응답자 수에 근거하여 산출된 표본오차를 형식적으로 제시하는 그치고 있을 뿐 그 의미를 정확하게 전달하려는 노력을 기울이는 데에는 인색하다. [그림21]과 [그림22]와 같이 표본오차를 반영하여 평균 지지율뿐만 아니라 지지율의 범위까지 표현하는 방식으로 지지율을 보도할 경우, 통계 용어나 개념에 익숙하지 않은 독자들에게도 그 의미가 비교적 명확하게 전달될 수 있는 장점이 있다. 또한 표본오차에 관한 정보를 형식적으로 전달하는 경마식 보도 관행을 근절하는 데에도 도움이 될 수 있을 것이다.

## II. 개정 방안

일반 독자가 여론조사 결과를 이해하고 조사의 질에 대해 평가하는데 얼마나 큰 영향을 미칠 수 있는가의 여부에 따라 현행 여론조사기준이 공표·보도하도록 하고 있는 12가지 사항에 대하여 다음과 같이 개정 방안을 제시한다.

첫째, ‘가중값 산출 및 적용 방법’과 ‘질문 내용’ 등 2개 항목을 제외하여, 함께 공표·보도하여야 할 사항을 기존의 12개에서 10개로 축소한다. ‘가중값 산출 및 적용 방법’은 다소 전문적인 통계 지식을 요구하는 사항으로 일반 유권자의 이해도가 높지 않다. 여론조사를 공표·보도할 때 굳이 언급하지 않는 편이 독자들이 여론조사의 내용에 집중하는 데 도움이 될 수 있다. 또한 현행 기준에서 공표·보도하도록 규정하고 있는 질문 내용의 경우, 기사를 작성하는 과정에서 자연스럽게 기술하게 되기 때문에 이를 굳이 공표·보도 시 반드시 포함시켜야 하는 의무사항으로 규정할 필요는 없어 보인다. 물론 여론조사 결과를 등록할 경우에는 이들 2개 항목까지 반드시 포함시키고, 공표·보도 시에는 관련 내용을 여심위 홈페이지에서 확인할 수 있음을 명시하도록 한다.

둘째, 현재 형식적으로 제시되고 있고, 표본오차에 관한 규정을 보완하여, 여론조사 내용을 그래프로 표현할 때, 평균 지지율뿐만 아니라 표본오차를 반영하는 결과를 그리도록 권장한다. 선거여론조사 결과의 정확도를 두고, 논란이 발생하는 원인 중의 하나로 지지율의 단순 비교에만 초점을 맞추는 경마식 저널리즘이 꼽히곤 한다. 현행 여론조사 기준에 따라 여론조사 결과의 표본오차를 형식적으로 보고하기는 하지만, 실제 결과 해석과 기사 작성에서는 그 의미가 적절하게 반영되지 않는 경우가 많다. 여론조사 결과를 보도함에 있어, 평균 지지율뿐만 아니라 표본오차를 반영한 지지율의 범위까지 함께 보도하도록 할 경우, 독자들이 여론조사 결과의 불확실성을 보다 직관적으로 이해할 수 있다. 그리고 경마 저널리즘을 둘러싼 문제 완화에도 기여할 수 있을 것이다.



# 제10장. 조사기관 규제 및 언론사 책임성 강화

선거여론조사의 객관성과 신뢰성을 위해서는 조사 역량과 전문성을 갖춘 조사기관이 과학적 조사방법론을 적용하여 조사를 수행해야 한다. 과거 한국의 선거여론조사 시장에서는 선거철을 앞두고 전문성 없는 조사기관이 소위 ‘뗏다방’ 식으로 난립하는 현상이 심심치 않게 나타났던 것이 사실이다. 그리고 이러한 부적격 조사기관들이 양산하는 조사 결과들이 대중들이 선거여론조사에 대하여 가지고 있는 신뢰를 훼손하는 일이 많이 발생하였다.

2017년 선거여론조사기관 등록제가 도입되면서 선거여론조사의 전문성과 신뢰도에 상당한 개선이 이루어졌다. 현행 제도에 따르면 공표 또는 보도를 목적으로 선거여론조사를 실시하려는 여론조사기관과 단체는 소재지 관할 시·도여심위에 등록해야 하며, 등록 선거여론조사기관이 실시하지 않은 선거여론조사는 선거일의 투표 마감 시각까지 공표 또는 보도할 수 없다.

등록 요건은 그리 엄격하지 않아서, 1) 전화면접조사시스템 또는 전화자동응답조사시스템을 갖추고, 2) 분석전문인력 1명 이상을 포함한 3명 이상의 상근 직원, 3) 여론조사 실시 실적 10회 이상(등록 신청일 현재 설립된 지 1년 미만인 여론조사 기관·단체의 경우에는 3회) 또는 등록 신청일을 기준 최근 1년 이내 여론조사 실시 매출액 5천만원 이상, 그리고 4) 조사시스템과 상근 직원을 수용 가능한 사무소를 갖추면 된다.

현행 등록제 하에서는 일단 조사기관으로 등록하면 특별한 재등록 심사를 받지 않는다. 따라서 최초에 등록 요건을 갖추어 등록한 조사기관의 경우 이후의 조사 활동을 심사하고 제재하는 것이 쉽지 않은 것이 사실이다. 다만 조사기관이 선거여론조사 관련 범죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우 등록이 취소되며, 이 경우 등록이 취소된 날부터 1년 이내 재등록을 신청하는 것이 금지되어 있다. 이러한 등록 취소 및 재등록 제한 규정은 선거여론조사기준을 심각하게 위반한 조사기관에 대한 최소한의 제재 조치라고 할 수 있다.

## I. 선거여론조사 위반행위 조치 현황

제21대 국회의원선거에서는 여론조사 관련 위법행위에 대해 총 127건을 심의·조사하여 그 중 117건을 조치하였다. 등록제 도입 이전에 실시된 제20대 국회의원선거에서 총 204건을 조치한 것과 비교하여 42.6%가 감소한 수치이다. 또한 고발, 수사 의뢰, 과태료 부과 등과 같은 중대 조치의 숫자보다는 경고나 준수 촉구 등 상대적으로 경미한 조치가 대부분을 차지하였다.

<표21> 제21대 국회의원선거 선거여론조사 위반 행위 조치 현황

|                  |                      | 제21대<br>국회의원선거 | 제7회<br>지방선거 |
|------------------|----------------------|----------------|-------------|
| 전체               |                      | 117            | 145         |
| 조<br>치<br>현<br>황 | 고발                   | 24             | 23          |
|                  | 수사 의뢰                | 1              | 5           |
|                  | 이첩                   | -              | 1           |
|                  | 과태료                  | 6              | 9           |
|                  | 경고                   | 48             | 77          |
|                  | 준수 촉구                | 38             | 30          |
| 위<br>반<br>유<br>형 | 여론조사 결과 왜곡·조작        | 13             | 22          |
|                  | 표본의 대표성 미확보          | 14             | 2           |
|                  | 선거여론조사기준 미준수         | 26             | 24          |
|                  | 함께 공표·보도해야 할 사항 누락   | 8              | 17          |
|                  | 공표·보도 등록사항 위반        | 16             | 30          |
|                  | 거짓·중복 응답 지시, 권유, 유도  | 19             | 21          |
|                  | 후보자 등 실시 조사 결과 공표·보도 | 12             | 15          |
|                  | 기타                   | 9              | 14          |

<표21>에서 가장 눈에 띄는 점은 여론조사기관이 여전히 상대적으로 많은 조치를 받고 있다는 점이다. 물론 고발, 수사 의뢰, 과태료 부과 등과 같은 중대 조치의 경우 일반인이 가장 높은 비율을 차지하며, 상대적으로 여론조사기관의 경우 경고 및 준수 촉구 등의 경미한 조치를 받은 것은 사실이다. 그러나 선거여론조사를 실시하는 주체인 여론조사기관이 여론조사와 관련한 공직선거법을 위반하는 행위가 다수 나타난다는 점은 여전히 문제라고 할

수 있다. 또한 숫자가 많지 않더라도 여론조사기관이 중대한 위반을 이유로 고발이나 과태료 조치를 받는 사례가 여전히 발생하고 있다.

<표22> 위반자별 조치 현황: 제21대 국회의원선거

|          | 고발 | 수사<br>의뢰 | 과태료 | 경고 | 준수<br>촉구 | 계  |
|----------|----|----------|-----|----|----------|----|
| (예비)후보자  | 3  | 1        | 1   | 5  | 5        | 15 |
| 정당 관계자   | 2  | -        | -   | -  | 1        | 3  |
| 여론조사기관   | 4  | -        | 3   | 12 | 23       | 42 |
| 언론사(언론인) | 3  | -        | -   | 7  | 6        | 16 |
| 일반인      | 10 | -        | 2   | 16 | 2        | 30 |
| 기타       | 2  | -        | -   | 8  | 1        | 11 |

두 번째로 주목할 점은 언론사(언론인) 역시 무시할 수 없는 숫자의 조치를 받았다는 점이다. 현행 선거여론조사기준 및 선거여론조사기관 등록제에는 여론조사 결과를 보도하는 언론사에 대한 규제가 포함되어 있지 않다. 따라서 <표9>와 <표10>의 결과는 선거여론조사를 공표·보도하는 언론사에 대해서도 일정한 규제 방안을 마련할 필요성을 시사하고 있다.

## II. 개정방안

물론 한국을 제외한 주요 국가에서 조사기관 등록제를 운영하고 있는 사례를 찾아보기는 어려우며, 대부분의 경우 조사업체가 자율적으로 규제하는 방식으로 여론조사 결과에 대한 공정성 및 신뢰성을 유지하기 위하여 노력하고 있다. 다만 영국과 프랑스와 같은 몇몇 유럽 국가의 경우에는 여론조사위원회를 중심으로 여론조사에 대한 공적인 규제를 강화해 나가고 있다(강현철 외 2016).

그러나 한국의 경우 짧은 선거여론조사의 역사가 급변하는 미디어 환경과 결합하면서, 조사업체 및 언론계의 자율 규제에만 의존하기는 어려운 것이 사실이다. 더구나 한국의 선거운동은 매우 짧은 기간 동안 집중적으로 이루어지는 만큼, 부적격 조사업체의 활동으로 인한 위협이 상대적으로 더 크다고 할 수 있다. 따라서 장기적으로는 한국 역시 선거여론조사에 참여하는 주체들 사이의 자율적인 규제로 나아가는 것이 이상적이겠으나, 조사기관 등록

제는 일종의 과도기적인 규제 장치로서 그 필요성이 인정된다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 보자면, 기본적으로 현행 등록제를 유지하되 등록 요건을 크게 강화하기는 어렵다고 판단된다. 선거여론조사기관으로 등록하기 위한 요건을 지나치게 강화하는 것은 자칫 여론조사 시장의 자유로운 기능과 활동을 억제하는 부작용이 나타날 수 있다. 또한 등록 요건을 판단하는데 있어 여심위의 재량을 확대하게 되면, 객관적이고 독립적으로 남아있어야 하는 여심위가 불필요한 정치적 논란에 휘말리게 될 우려가 있다.

등록 요건은 유지하면서 조사기관에 대한 규제를 보다 효율적으로 달성하기 위해서는 등록 취소 요건을 개정할 필요가 있다. 현행 조사기관 등록제에 따르면 조사기관이 선거여론조사 관련 범죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우 등록이 취소되기는 하지만 불과 1년만 경과하면 재등록이 가능하다. 과연 이러한 규제를 통하여 실효성 있는 제재가 가능한지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 선거여론조사 관련 범죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받는 경우는 매우 심각한 위반 사항을 의미한다는 점에서, 또한 이러한 심각한 위반을 범한 기관이 재등록할 때에도 일정한 요건만 갖추면 재등록을 거부하는 것이 어렵다는 점에서도 현재보다는 제재를 강화할 필요가 있다. 보다 구체적으로 선거여론조사 관련 범죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우에는 해당 선거뿐만 아니라 차기 전국 단위 선거가 종료될 때까지 재등록을 허용하지 않는 방안을 제시할 수 있다.

바람직한 선거여론조사 문화를 조성하기 위해서는 조사기관에 대한 규제만으로는 달성될 수 없으며, 선거여론조사의 가장 큰 수요자인 동시에 일반 유권자들이 선거여론조사를 접하는 가장 핵심적인 통로라고 할 수 있는 언론기관의 역할 또한 매우 중요하다. 그러나 언론사 또한 선거여론조사 위반 행위의 상당한 부분을 차지하고 있는 것 또한 사실이다. 반면에 현행 제도하에서는 언론사의 보도·공표 활동에 대하여 책임을 물을 방법이 마땅히 존재하지 않는다.

물론 선관위나 여심위에서 언론기관의 보도 내용에 대하여 직접적인 규제를 가하는 것은 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 그러나 언론기관 또한 선거여론조사의 중요한 주체 중 하나라는 점에서 선거여론조사의 보도·공표에 따르는 책임을 질 필요가 있다는 점에서 일정한 제재 방안은 마련할 필요가 있다. 이러한 관점에서 언론사 및 소속 언론인이 선거여론조사 관련 위반 행위로 조치를 받을 경우 해당 내용을 언론사 홈페이지나 기사를 통하여 밝히도록 하는 방안을 제안할 수 있다. 이러한 방법을 통해서

선거여론조사에 참여하는 언론사의 역할과 책임에 대한 유권자들의 인식을 제고하는 한편, 언론사의 자발적인 개선 노력을 유도할 수 있을 것이다. 물론 이러한 방향의 개정은 선거여론조사기준을 개정하는 것으로는 어려우며, 공직선거법 개정을 통해 접근해야 하느니만큼 장기적인 관점에서 접근할 필요가 있다.



## 제11장. 결론

일반 대중의 의사를 존중하고 다수의 의사를 확인하여 중요한 결정을 내리는 민주주의 체제 하에서 여론은 중요한 의미를 갖는다. 특히 선거를 기반으로 운영되는 대의민주주의 하에서 정치권이 유권자 의사를 확인하여 반응하고 대응하는 것은 필수적이다. 이러한 이유로 선거에 대한 여론조사는 다양한 차원에서 진행이 되고, 언론매체들을 통하여 공표·보도된다.

한국에서도 민주화 이후 선거여론조사에 대한 관심이 꾸준히 증대되고 발전되어왔다. 하지만 객관성과 신뢰성을 담보하지 못한 선거여론조사도 많이 실시되고, 이것이 언론을 통하여 공표·보도되는 상황들이 전개되면서 이에 대한 규제의 필요성이 제기되었다. 그리고 그 결과, 2014년 중앙선거관리위원회 산하에 여심위가 설치되어 선거여론조사에 대한 규제와 관리를 하고 있다.

선거여론조사에 대한 규제가 서구 민주국가에서 일반적으로 나타나는 현상은 아니고, 조사기관과 언론매체들의 자정의 노력으로 객관성과 신뢰성을 담보하기 위한 노력을 경주하는 모습을 보인다. 하지만 선거에 유리 또는 불리한 영향을 미치기 위한 목적으로 진행되는 선거여론조사들이 목격되고, 전문성을 결여한 조사업체들이 난립하였던 상황 하에서 규제와 관리의 필요성이 제기되면서 여심위의 설치가 법제화된 측면이 존재한다.

여심위가 발족한 이후 선거여론조사에 기준을 제·개정되는 과정을 통하여 선거여론조사의 객관성과 신뢰성을 제고하기 위한 다양한 노력들이 이루어졌다. 그리고 이러한 노력의 결실로 여론을 왜곡하여 선거에 영향을 미칠 목적으로 진행되는 선거여론조사는 많이 사라지게 되었다.

선거여론조사의 품질이 여심위가 설치된 이후 크게 개선된 것은 사실이지만 여전히 정치권과 유권자들은 선거여론조사에 대한 의구심을 가지고 문제 제기를 하고 있는 상황이다. 더불어 여심위의 선거여론조사에 대한 관리와 규제가 정치적 표현과 선거운동의 자유를 위축시키는 결과를 초래할 수도 있다는 우려도 존재한다. 뿐만 아니라 조사 환경과 미디어 환경이 급격하게 변화되고 있는 상황 속에서 이에 적절하게 대응할 수 있는 차원에서 선거여론조사의 발전 방안을 모색하는 작업은 필요하다. 특히 이와 같은 점들을 종합적으로 고려할 때, 현행 선거여론조사기준과 관련하여 제기되는 쟁점들을 종합적으로 검토하여 개정 방안을 제시하는 작업은 향후 선거여론조사의 품질을 한 단계 더 올리고, 궁극적으로 한국의 민주주의를 더욱 공고화하는데

중요한 의미를 가질 수 있다.

이와 같은 문제의식에서 본 연구는 최근 실시된 선거여론조사의 현황을 파악하고, 공표·보도된 조사의 표본 크기, 조사방법, 응답률, 표본 대체 여부 등에 있어서 나타나는 문제점을 다각적으로 분석하였다. 그리고 최소 표본 크기, 응답률, 유·무선 혼합 비율, 가중값 배율, 표본 대체 규칙 등과 관련하여 새로운 기준의 추가 필요성을 다각적으로 검토하여 제안하였다. 뿐만 아니라 조사기관 규제 문제와 관련하여 어떠한 방식이 자율 규제를 기반으로 사후적인 책임을 강화할 수 있을지에 대한 방안도 제시하였다.

구체적으로 본 연구를 통하여 도출한 선거여론조사기준 개정 방안의 핵심 내용들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 오늘날의 조사 환경하에서 유선전화 중심의 조사가 가지는 대표성의 한계가 명확하기 때문에 무선전화를 반드시 포함하도록 의무화하거나, 무선조사 60% 이상 시행을 권고조항으로 포함하되 무선조사 비율이 이에 도달하지 못할 때에는 그 사실을 공표·보도 시 포함하는 것을 의무화하는 조치가 필요하다.

둘째, 대표성을 담보할 수 있는 적정 가중값 배율을 찾기는 어려운 상황에서 하한 기준은 현행(0.7)을 유지하되, 조사 현실을 고려하여 현행 등록 여론조사기관으로서는 감당할 수 있는 수준인 상한 기준을 1.3으로 상향하는 것은 가능할 것으로 판단한다.

셋째, 현행 최소 표본수 기준에서 광역 기준 선거(현행 800명)는 1,000명으로 상향하는 것이 바람직할 것으로 판단한다. 그리고 최대 표본수는 설정하는 것의 실익이 크지 않고, 조사 목적의 다양성에 따른 조사기관의 자율적 조사가 제약을 받을 수 있다는 점에서 새로운 기준으로 추가할 필요는 없어 보인다.

넷째, 응답률의 높고 낮음이 여론조사의 대표성과 직접적으로 결부되지는 않지만, 응답률이 높을수록 응답자와 무응답자 간 차이가 줄어들고 따라서 표본의 대표성 확보에는 도움이 되는 것은 부정할 수 없다. 현재 한국 선거여론조사의 응답률은 국제 기준과 비교하여 지나치게 낮다는 점에서 3%라는 공표·보도용 선거여론조사의 최소 응답률 기준을 마련할 필요가 있다. 이와 더불어 장기적인 차원에서 현재와 같이 협조율을 응답률로 지칭하고 접촉률을 별도로 공개하는 관행에서 벗어나서 국제 기준 응답률을 보도·공표하는 것이 바람직하다.

다섯째, 하위표본과 관련한 규정이 선거여론조사기준에 부재한 상황에서 언론매체에서 하위표본의 특성에 대하여 보도할 경우 해당 표본수를 밝히고 하위표본의 수가 여론조사 전체 표본이 10%에 미치지 못할 경우에는 표본오



차를 반드시 함께 보도하도록 조치를 마련할 것을 제안한다.

여섯째, 후보자 선출 과정에서 여론조사에 대한 의존도가 높은 한국의 현실을 감안할 때 여론조사에서 사용하는 (예비)후보자의 경력 구성 방법에 대한 구체적인 지침 마련을 장기적인 관점에서 검토할 필요가 있다.

일곱째, 지나치게 많은 공표·보도 사항은 정보 전달의 효과를 떨어뜨릴 수 있다는 점에서 전문적인 통계 지식을 요구하는 정보와 보도 과정에서 자연스럽게 기술하게 되는 질문 내용은 제외해도 큰 문제가 없어 보인다. 여타 국가와 달리 선거여론조사와 관련한 구체적인 정보들이 중앙여심위 홈페이지에 등록되어 있고, 누구나 접속하여 확인할 수 있다는 점에서 핵심적인 정보를 중심으로 공표·보도하는 것이 특별하게 문제가 될 것으로 보이지는 않는다.

여덟째, 선거여론조사 관련 범죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우에는 해당 선거뿐만 아니라 차기 전국 단위 선거가 종료될 때까지 재등록을 허용하지 않는 등의 강력한 제재 규정 마련도 고민해볼 필요가 있다. 더불어 언론기관 또한 선거여론조사의 중요한 주체 중 하나라는 점에서 언론사 및 소속 언론인이 선거여론조사 관련 위반행위로 조치를 받을 경우 해당 내용을 언론사 홈페이지나 기사를 통하여 밝히도록 하는 방안을 제안한다.

본 연구는 선거여론조사와 관련하여 제기되고 있는 핵심적인 쟁점들에 대한 포괄적이고 다각적인 검토를 진행하고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 본 연구는 향후 선거여론조사기준을 개정하는 과정에서 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 선거여론조사에 대한 규제가 입법화되어 있는 상황 속에서 심의와 조치의 일관성을 위하여 구체적인 수치들을 고민하는 작업은 필요하다. 하지만 다른 한편으로 선거여론조사기준에 구체화된 수치들이 많이 제시된다는 것은 편의성과 효율성을 측면에서 심의성을 약화시키고, 그 수치만 만족시키는 수준의 선거여론조사들이 양산될 가능성도 상존한다. 향후 보다 높은 품질의 선거여론조사가 관련 주체들의 다양한 노력들을 통하여 이루어질 수 있기를 희망한다.



## 참고문헌

- 강현철 · 김석호 · 김옥태 · 이성건. 2016. “휴대전화 가상번호(안심번호) 및 등록제 도입방안 연구.” 중앙선거여론조사공정심의위원회.
- 강현철 · 이명진. 2014. “제6회 지방선거 여론조사 실태 분석을 통한 여론조사의 객관성 · 신뢰성 제고방안 연구.” 중앙선거여론조사공정심의위원회.
- 구분상. 2017. “ARS 조사방식과 젊은 연령대 여성 표집의 실패: 정치적 의견이 강한 유권자들의 비율에서의 성별 차이를 중심으로.” 『조사연구』 18(1): 31-60.
- 구분상. 2018. “제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거여론조사의 쟁점과 제안.” 『제7회 전국동시지방선거 외부평가』 서울: 한국정치학회.
- 도묘연. “선거여론조사 예측성의 결정요인: 21대 국회의원선거 무선전화 조사방식의 영향을 중심으로.” 『국제정치연구』 23(4): 85-114.
- 중앙선거여론조사심의위원회. 2018. 『제7회 전국동시지방선거 선거여론조사 백서』.
- 이기재 · 김영원 · 이명진. 2014. “선거여론조사의 객관성 · 신뢰성을 확보하기 위한 선거여론조사기준(안) 연구.” 중앙선거관리위원회.
- 이소영 · 변영학 · 장우영 · 조희정. 2017. “유 · 무선전화 비율 등 바람직한 여론조사 방법에 관한 연구.” 중앙선거여론조사심의위원회.
- 정한울. 2016. “외주민주주의 시대의 여론조사: 여론조사가 투표선택에 미친 영향.” 『한국정당학회보』 15(1): 63-105.
- 한규섭. 2016. “학계에서 바라본 제20대 국선 여론조사.” 『제20대 국선 선거여론조사 백서』.
- AAPOR. 2009. Standard Definitions: Final Dispositions of Case Codes and Outcome Rates for Surveys. 6th Edition. <http://www.aapor.org/Communications/AAPOR-Journals/Standard-Definitions.aspx>. (Accessed: August 7, 2021).
- Asher, Herbert. 2007. *Polling and the Public: What Every Citizen Should Know*. CQ Press.
- Clinton, Joshua D. and Steven Rogers. 2013. “Robo-polls: taking cues from traditionalsources?” *PS: Political Science & Politics* 46(2): 1-5.

- Converse, Jean. 1987. *Survey Research in the United States*. Berkeley: University of California Press.
- Crespi, Irving. 1987. *Public Opinion Polls and Democracy*. Boulder: Westview Press.
- Deane, Claudia, Courtney Kennedy, and Scott Keeter. 2019. *A Field Guide to Polling: election 2020 Edition*. Pew Research Center.
- ESOMAR/WAPOR. 2014. Guide to Opinion Polls and Published Surveys. [https://www.esomar.org/uploads/public/knowledge-and-standards/codes-and-guidelines/ESOMAR\\_WAPOR\\_Guide\\_to\\_Opinion\\_Polls\\_FINAL.pdf](https://www.esomar.org/uploads/public/knowledge-and-standards/codes-and-guidelines/ESOMAR_WAPOR_Guide_to_Opinion_Polls_FINAL.pdf) (접속일: 2021년 8월 4일).
- Gallup, George, Jr. and Saul Rae. 1940. *The Pulse of Democracy*. New York: Simon.
- Gans, Herbert J. 2003. *Democracy and the News*. New York: Oxford University Press.
- Groves, Robert M. 2006. "Nonresponse Rates and Nonresponse Bias in Household Surveys." *Public Opinion Quarterly* 70(5): 646-675.
- Jacobs, Lawrence R. and Robert Y. Shapiro. 2005. "Polling Politics, Media, and Election Campaigns: Introduction." *Public Opinion Quarterly* 69(5): 635-641.
- Keeter, Scott. 2012. "Presidential Address: Survey Research, Its New Frontiers, and Democracy." *Public Opinion Quarterly* 76(3): 600-608.
- Kennedy, Courtney, Mark Blumenthal, Scott Clement, Joshua D. Clinton, Claire Durand, Charles Franklin, Kyley McGeeney, Lee Miringoff, Kristen Olson, Douglas Rivers, Lydia Saad, G. Evans Witt, Christopher Wlezien. 2018. "An evaluation of the 2016 electionpolls in the United States." *Public Opinion Quarterly* 82(1), 1-33.
- Newport, Frank. 2004. *Polling Matters: Why Leaders Must Listen to the Wisdom of the People*. New York: Warner Books, Inc.
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit*. New York: Cambridge University Press.
- Patterson, Thomas E. 2005. "Of Polls, Mountains: U.S. Journalists and Their Use of Election Surveys." *Public Opinion Quarterly* 69(5): 716-724.
- , 1993. *Out of Order*. New York: Knopf.

- Traugott, Michael W. 2009. "Anevaluation of the methodology of the 2008 pre-election primary polls," Unpublished manuscript. AAPOR Ad Hoc Committee on the 2008 Presidential Primary Polling.
- Verba, Sidney. 1996. "The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy." *American Political Science Review* 90(1): 1-7.
- Zaller, John and Stanley Feldman. 1992. "A Simple Theory of the Survey Response: Answering Questions versus Revealing Preferences." *American Journal of Political Science* 36(3): 579-616.



## [부록1] 신구조문 대비표

| 현행  | 개정안   |
|---|---|
| 제4조(신뢰성과 객관성) ① ~ ⑤ (생략)  | 제4조(신뢰성과 객관성) ① ~ ⑤ (현행과 같음)  |
| <p>⑥ 누구든지 과도한 표본을 조사하여서는 아니 되며, 표본의 크기가 다음 각 호의 수보다 작은 선거여론조사 결과를 공표·보도하여서는 아니 된다.</p> <p>1. 대통령선거〔2개 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)를 대상으로 하는 여론조사에 한정한다〕 또는 전국단위 조사 : 1,000명</p> <p>2. 광역단체장선거(2개 이상 자치구·시·군을 대상으로 하는 여론조사에 한정한다) 또는 시·도 단위 조사 : 800명</p> <p>3. 지역구국회의원선거 또는 자치구·시·군 단위 조사 : 500명</p> <p>4. 지역구지방의회의원 선거 : 300명</p> | <p>⑥ 누구든지 과도한 표본을 조사하여서는 아니 되며, 표본의 크기가 다음 각 호의 수보다 작은 선거여론조사 결과를 공표·보도하여서는 아니 된다.</p> <p>1. 대통령선거〔2개 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)를 대상으로 하는 여론조사에 한정한다〕 또는 전국단위 조사 : 1,000명</p> <p>2. 광역단체장선거(2개 이상 자치구·시·군을 대상으로 하는 여론조사에 한정한다) 또는 시·도 단위 조사 : <u>1000명</u> (세종특별자치시의 경우에는 <u>800명</u>)</p> <p>3. 지역구국회의원선거 또는 자치구·시·군 단위 조사 : 500명</p> <p>4. 지역구지방의회의원 선거 : 300명</p> |
| 제9항 신설  | ⑨ 누구든지 응답률이 100분의 3보다 작은 선거여론조사 결과를 공표·보도하여서는 아니 된다.  |
| 제10항 신설   | ⑩ 누구든지 선거여론조사를 실시할 때에는 100분의 60 이상의 피조사자에 대해서는 그 휴대전화로 전화를  |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>거는 방법으로 여론조사를 실시하도록 노력해야 한다. 만일 이 비율에 미치지 못하는 선거여론조사 결과를 공표·보도할 때에는 “이 조사는 선거여론조사와 관련한 무선전화 비율 권고 수준에 미치지 못하였으므로 조사 결과 해석에 주의를 요함”이라는 문구를 포함하여야 한다.</p>                   |
| <p>제5조(가중값 배율) ① 누구든지 선거여론조사를 실시할 때에는 조사지역 전체 유권자의 성별, 연령대별(연령대의 구분은 별지 제2호 서식에 따른다), 지역별 구성 비율 등을 기준으로 한 가중값 배율을 밝혀야 하며, 가중값 배율이 다음 각 호의 범위 내에 있지 않은 선거여론조사 결과를 공표·보도하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 성별 : 0.7 ~ 1.5</li> <li>2. 연령대별 : 0.7 ~ 1.5</li> <li>3. 지역별 : 0.7 ~ 1.5</li> </ol> | <p>제5조(가중값 배율) ① _____</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 성별 : 0.7 ~ <u>1.3</u></li> <li>2. 연령대별 : 0.7 ~ <u>1.3</u></li> <li>3. 지역별 : 0.7 ~ <u>1.3</u></li> </ol> |
| <p>제6조(질문지의 작성 등) ① ~ ③ (생략)</p>   | <p>제6조(질문지의 작성 등) ① ~ ③ (현행과 같음)</p>   |
| <p>④ 누구든지 선거여론조사를 실시할 때에는 경력 등 후보자에 관한 사항을 특정 후보자에게 유리 또는 불리하게 질문하여서는 아니 된다. 이 경우 예비후보자 및 후보자의 경력은 법 제60조의2제1항 또는 동법 제</p>   | <p>④ 누구든지 선거여론조사를 실시할 때에는 경력 등 후보자에 관한 사항을 특정 후보자에게 유리 또는 불리하게 질문하여서는 아니 된다. 이 경우 예비후보자 및 후보자의 경력은 법 제60조의2제1항 또는 동법 제</p>   |



|  |  |
|--|--|
| <p>49조제1항에 따라 제출한 직업이나 주요 경력을 사용하되 후보자별로 공정하게 구성해야 한다.</p>   | <p>49조제1항에 따라 제출한 직업이나 주요 경력을 사용하되 후보자별(예비후보자 및 후보자로 등록하지 않은 입후보예정자의 경우 그 입후보예정자별)로 공정하게 구성해야 한다.</p>  |
| <p>제18조(함께 공표·보도하여야 할 사항) ① 누구든지 선거여론조사의 결과를 공표 또는 보도할 때에는 다음 각 호의 사항도 함께 공표 또는 보도하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 조사의뢰자</li> <li>2. 선거여론조사기관</li> <li>3. 조사지역</li> <li>4. 조사일시</li> <li>5. 조사대상</li> <li>6. 조사방법</li> <li>7. 표본의 크기</li> <li>8. 피조사자 선정방법(휴대전화 가상번호를 사용한 경우 그 사실 및 사용 비율을 포함한다)</li> <li>9. 응답률</li> <li>10. 가중값 산출 및 적용 방법</li> <li>11. 표본오차</li> <li>12. 질문내용</li> </ol> | <p>제18조(함께 공표·보도하여야 할 사항) ① 누구든지 선거여론조사의 결과를 공표 또는 보도할 때에는 다음 각 호의 사항도 함께 공표 또는 보도하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 조사의뢰자</li> <li>2. 선거여론조사기관</li> <li>3. 조사지역</li> <li>4. 조사일시</li> <li>5. 조사대상</li> <li>6. 조사방법</li> <li>7. 표본의 크기</li> <li>8. 피조사자 선정방법(휴대전화 가상번호를 사용한 경우 그 사실 및 사용 비율을 포함한다)</li> <li>9. 응답률</li> <li>10. 표본오차</li> </ol> |
| <p>제18조의3 신설</p>   | <p>제18조의3(하위표본별 분석결과)의 공표·보도) 제18조제1항에도 불구하고 누구든지 전체 표본의 100분의</p>   |

|           |  |
|-----------|--|
|           | 10에 미치지 못하는 하위표본에 대해 별도로 분석한 결과를 공표·보도할 때에는 해당 표본의 표본오차를 함께 공표·보도하여야 한다  |
| 제18조의4 신설 | 제18조의4(지지율 공표·보도 시 표본오차 반영) 누구든지 여론조사결과를 분석하여 정당 또는 후보자의 지지도 등을 추정한 결과를 공표·보도할 때에는 표본오차를 반영한 지지율의 범위까지 함께 보도하도록 노력해야 한다. |

## [부록2] 전문가 자문 의견

### 1. 선거여론조사의 신뢰성 제고를 위해 최소 표본수를 확대하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?

(전문가1) 선거여론조사의 신뢰성은 단순히 (응답)표본수를 확대한다고 해서 제고되지 않음. 오히려 (응답)표본수를 어떻게 확보하느냐가 신뢰성을 좌우한다고 할 수 있음. 예로, 조사기관의 전문성 확보와 풍부한 경험, 조사기간과 조사비용이 주어지는지와 인구사회학적 집단별로 충분한 응답률을 확보할 수 있는 콜백 전략 및 횡수 등이 적용되는지 등임. 총오차 관점에서 선거여론조사를 기획·수행하며 사후평가를 통하여 개선안을 마련하는 노력이 중요함. 주어진 상황 내에서만 단순히 논한다면, 최소 (응답)표본수는 해당 선거영역의 후보자 간 지지율 격차에 따라 고려되어야 함. 제시된 표본수는 선거구 규모에 따른 중요성으로만 판단한 것으로 보임.

(전문가2) 표본수가 많으면 표본오차가 감소한다는 장점은 있지만, 여론조사의 오차는 반드시 표본수에서 오는 것은 아님. 표본수가 많더라도 디자인이 잘못된 조사는 신뢰도가 떨어지고, 표본수가 적더라도 디자인이 잘 되어 있으면 신뢰성 있는 조사가 가능함. 다만, 지나치게 적은 표본수는 문제가 되므로 적정 표본수를 확보하는 것은 중요함.

적정 표본수가 어느 정도인지에 대한 과학적 근거는 명확하지는 않음. 다만 표본을 성, 연령, 지역 등으로 할당하고 분석하는 과정에서도 표본을 나누어 분석하기 위해서는 지역구 지방의회선거에서 규정하고 있는 300명은 표본오차 범위가 너무 커지므로 공표용 조사로는 부적절해 보임. 또한 전국 단위 1000명, 광역단위 800명 규정은 단순히 조사대상 지역의 모집단 크기를 고려한 규정인 것 같은데, 광역단위도 지역별로 인구 규모에 큰 차이가 있다는 점을 고려하면 이러한 규정의 근거가 부족하다고 생각됨.

경험적으로 표본의 하위집단 중 지역 단위를 고려할 때, 전국 및 광역단위 조사는 1000명, 지역 단위 조사는 500명 이상이면 적절하지 않을까 함. 그러나 사적 단위에서 진행되는 여론조사에 대하여 국가기관이 그 최소 표본 규모를 규제하는 것이 적절한가에 대한 문제가 제기될 수 있음. 다만, 현재 한국의 여론조사 환경을 볼 때, 여론조사를 적절히 수행할 수 없는 기관들에서 신뢰도가 매우 낮은 여론조사를 진행하는 예들이 있기 때문에 최소한의 표

본수 기준을 두어 잘못된 여론조사 결과를 남발하는 것을 막을 필요는 있으므로 기준을 설정하는 것이 어느 정도는 필요하다고 봄.

(전문가3) 선거여론조사의 신뢰도와 표본크기(표본수)는 ‘표본오차’와 관련이 있음. 무한모집단에서 단순무작위추출(SRS)을 가정할 경우 1,000명을 조사했을 때 95% 신뢰수준에서 표본오차의 한계는  $\pm 3.1\%$ 임. 무한모집단일 경우에는 표본오차는 모집단의 크기가 아닌 표본의 크기에 더 큰 영향을 받기 때문에 모집단의 규모 차이에 따른 선거별 최소 표본수 규정은 적절치 않음.

선거단위별로 서로 다른 표본오차의 한계를 가지도록 하는 것은 ① 선거별로 다른 수준의 오차를 제공함으로써 유권자의 알 권리를 저해하며(“왜 내가 관심 있는 지역구 국회의원선거는 대선보다 상대적으로 큰 오차의 정보만 접할 수 있는가”), ② 유권자의 혼란(유권자는 여론조사의 결과를 접할 때 오차를 고려하지 않는 경우가 많음)을 유발할 가능성이 높음. 나아가 현재 제기되는 선거여론조사의 신뢰성 문제는 최소 표본수 확대로만은 해결할 수 없는 부분이 있음. 현재 선거여론조사의 신뢰성과 관련한 문제는 표본의 크기보다는 해당 표본이 모집단을 대표할 수 있는가(또는 모집단에서 표본이 잘 뽑혔는가)와 관련이 깊어 보임. 따라서 표본의 모집단 대표성을 고려치 않고 표본의 크기만 늘린다면, 표본의 편향성은 커지지만 단순 수치상으로는 오차가 줄어 표본 대표성이 높아진 것으로 보이는 착시를 가져올 수 있음.

결론적으로, 한 개 선거에 대해 1,000명 이상을 조사할 필요는 없으나, 모든 단위의 선거에서 최소 표본수를 1,000명 또는 적어도 800명 이상은 되도록 조정할 필요는 있음.

(전문가4) 최소 표본수를 늘리는 방안은 조사비용 상승으로 이어짐. 비용 상승을 감수하면서 늘리는 것의 실효성을 판단해야 할 것임. 먼저 대통령선거, 광역단체장선거 여론조사의 경우 각각 1,000표본, 800표본이므로 현재 수준을 유지해도 될 것임. 문제가 되는 건 국회의원선거로 500표본임. 국회의원선거의 경우 선거구 내 지역에 따라 지지도의 변동성이 큼. 즉 A라는 후보의 출신지나 연고에 따라 지지도가 달라지기 때문에 정확한 조사를 위해서는 최소 700명 정도는 요구됨. 후보에 따라 지역의 이슈, 전략 도출을 목적으로 할 때는 700-800표본으로 조사하기도 함.

문제는 언론사의 공표기준으로 국회의원선거 조사의 경우 한 번 보도할 때 최소 5~6개 선거구에서 10개 선거구 정도를 보도함. 대체로 경합지역이므로

500표본일 경우 표본오차가  $\pm 4.4\%$ 로 매우 커 정확성이 떨어짐. 비용은 많이 소요되나 보도의 정확성은 떨어지면서 여론조사 무용론으로 이어짐. 여론조사 관련 논란이 집중적으로 제기되는 것이 바로 국회의원선거 조사임. 표본수를 700표본으로 늘린다고 해도 경합도가 높은 선거구의 경우 여론조사 기관별 편차도 크고 예측도 틀리는 경우가 많아, 표본수 확대로 해결되기는 어려울 것임. 오히려 지지도 조사에서 벗어나 이슈, 유권자 지형 등 다양한 정보를 담아내는 방향으로 여론조사를 활용하는 시각의 전환이 더 중요할 것으로 보임.

(전문가5) 조사의 정확성과 신뢰성 제고를 위해 최소 표본수 확대에 찬성함. 대통령선거와 광역단체장의 경우, 표본오차의 영향이 최소화되는 임계점(2,500~3,000 표본) 이상의 표본이 필요해 보임. 지역구 국회의원 선거와 지역구 지방의회의원 선거도 최소 1,000 표본 이상을 확보하는 것이 좋음. 특히 작은 단위의 선거의 경우 지역 내 특이성에 의해 결과가 영향받는 사례가 많아 정확한 표심을 파악하기 힘들기 때문에 표본의 확보와 더불어 표본의 질 또한 체계적으로 확보할 수 있는 방안을 모색해야 함.

2. 응답률이 지나치게 낮은 조사의 경우 조사품질 및 신뢰성에 문제가 있을 수 있기 때문에, 응답률의 최소 기준을 제시하고 응답률이 낮은 조사의 경우 공표·보도를 제한하는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까? 만일 응답률 최소 기준을 제시한다면 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?

(전문가1) 응답률의 높고 낮음만으로 조사품질 및 신뢰성을 논하는 것은 부적절하다고 판단됨. 주어진 조건 하에서 유사 선거여론조사와 비교하여 얼마나 낮은가에 따라 조사 이용자가 해당 결과에 대한 신뢰를 정하면 될 것임. 오히려 조사비용, 조사모드, 조사전략, 조사대상 등 다양한 조합에 따른 응답률과 조사 결과들을 모니터링을 통하여 비교·평가하고 적절한 논의 및 (규제가 아닌) 가이드를 제안하는 것이 바람직함.

(전문가2) 응답률이 조사 품질로 반드시 연결되는 것은 아니기 때문에 응답률에 대한 최소 기준을 규정으로 두는 것에는 동의하지 않음. 경험적으로도 응답률이 어느 정도 되어야 좋은 조사인지 명확하지 않음. 더구나 현재 한국의 여론조사 환경에서 실제로 응답률을 높이는 것이 가능한지도 의문임.

응답률 규정을 두면, 편법으로 응답률을 높이는 방법을 활용할 수도 있음. 응답률이 조사의 신뢰성에 어떤 영향을 주며, 어느 정도의 응답률이 필요한가에 대한 충분한 논의와 연구의 결과가 나왔을 때 이러한 규정을 만들어도 늦지 않다고 생각함. 현재는 최소 응답률에 대한 기준을 설정하기가 어렵다고 생각함.

(전문가3) 응답율과 조사의 신뢰성 간의 관련성에 대해서는 여전히 논란이 있으며, 높은 응답율이 반드시 조사의 신뢰성을 높이지는 못한다는 주장은 대체로 높은 응답율이 표본 대표성을 보장하지 못할 수도 있다는 지적에 근거함. 특정 응답률 기준을 제시한다고 하더라도, 그 응답률 기준의 근거를 정하기가 어려우며, 응답율은 계절적 요인, 요일 효과, 당시 상황 등 다양한 환경 요소에 의하여 영향을 받기 때문에 응답률 기준을 특정하여 일률적으로 적용하는 것은 적절치 않아 보임.

만약 최소 응답률 기준을 적용할 경우에는 다음과 같은 문제점이 예상되므로 이에 대한 대책도 함께 병행돼야 함. 만약 응답률 기준을 5%로 정한다고 한다면, 많은 저품질 ARS 여론조사들은 사라질 가능성이 있기는 하지만, 5%로 정하는 근거도 취약함. 그리고 전화여론조사 응답률이 점차 하향 추세인데, 시기에 따라 이를 조정하는 것도 기준의 신뢰성에 대한 의문만을 키울 가능성이 높음. 마지막으로 응답률은 조사 종료 후 산출하는데, 응답률 문제로 공표할 수 없는 조사가 늘어난다면 점차 여론조사 자체가 줄어들어 유권자가 확보할 수 있는 정보 자체가 줄어들 가능성이 있음.

(전문가4) 응답률은 조사 품질과 직결되지만, 응답률의 차이는 조사 기법보다 국면의 영향을 더 많이 받음. 즉 대선이나 총선과 같은 선거 국면, 뜨거운 정치적 이슈가 부각될 때는 응답률이 높음. 반면 평상 시, 특히 정치적 이슈, 관심이 낮을 때는 응답률도 낮아짐. 따라서 응답률 최소 기준을 제시한다고 해도(응답률이 높게 나타나는) 대선과 총선 등 선거 국면에서 검증되지 않는 조사기관이 발표하는 여론조사를 걸러내기는 쉽지 않을 것임.

(전문가5) 응답률 최소 기준을 논의하기 이전에, 응답률 계산방식에 대한 토론이 필요함. 현재 여심위 홈페이지에 제시된 응답률은 접촉한 사람들(통화가 된 사람들) 중에서 조사에 응답한 사람들의 비율로 계산한 결과이며, 이는 응답률의 과대 보고를 양산하여 통계 결과의 신뢰성에 대한 오해를 초래함. 가장 엄격한 기준으로 응답률을 계산해야 하며, 그런 후에 최소 기준

제시가 필요함. 선거여론조사는 시간의 제약이 다른 조사보다 더 강력하게 작용하기 때문에 매우 높은 응답률을 요구하기는 어렵지만, 미국과 유럽의 대통령선거 여론조사 응답률이 10~15%로 형성되는 점을 고려하면, 약 10% 정도가 적당함.

**3. 1인 가구 증가, 유선전화 보유율 하락 등 조사 환경의 변화에 따라 일정 비율 이상의 휴대전화 조사를 의무화하는 방안에 대하여 어떻게 생각하십니까? 만일 무선조사를 의무화한다면 적절한 유·무선 혼합비율은 어느 정도라고 생각하십니까?**

(전문가1) 유선전화 보유율 하락은 유선조사만으로는 모든 유권자를 접근할 수 없음을 뜻함. 따라서 표본 대표성 관점에서 모든 유권자를 접근할 수 있는 무선조사는 수행하는 것이 바람직함. 하지만 무선조사의 경우에는 가상번호를 사용하지 않고 RDD만으로 전화조사를 수행한다면 총선이나 광역단체장선거를 위한 여론조사의 효율성이 떨어짐. 이에 유선조사를 병행할 수밖에 없을 것임. 유무선 혼합 시 조사모드별 표본 배분, 즉 혼합비율은 조사회사가 과거 경험 및 자료 분석을 토대로 전략적으로 선택해야 하는 부분임. 이론적으로는 이중틀 접근을 통하여 고려할 수 있음. 하지만 기존의 우리나라 유무선 혼합비율 연구는 인구사회학적 할당 규모를 맞추기 위한 조사 운영을 전제로 한 조사 자료를 바탕으로 하며, 표본 설계와는 관계없이 단순히 응답자를 (비가중의 형태로) 취합하여 분석하였음. 따라서 적절한 유·무선 혼합비율을 제시할 수 있는 국내 연구는 없음.

(전문가2) 유무선전화 조사의 병행은 반드시 필요하다고 생각함. 그러나 현재 한국의 무선전화 이용률을 생각하면 유선전화만으로 설문조사를 진행하는 것은 이제는 거의 불가능하므로 이러한 규정을 굳이 넣어야 할 필요가 있을지 의문임. 일반적으로 유무선 전화 이용률 실태에 따라 유·무선전화 비율을 설정하면 대표성 확보는 무난하다고 인식되고 있는 경향임. 그런데 엄밀히 들어가면, 지역별로 인구 구성이 다르기 때문에 무선전화 비율도 다를 것임. 따라서 이를 일괄적으로 규정하기보다는 전체 표본이 대표성 있게 추출되었는가를 기준으로 조사의 품질을 평가하는 것이 필요함.

(전문가3) 현재 선거여론조사는 대부분 휴대전화 가상번호를 이용하여 수행되고 있으므로 무선전화 사용 의무화는 그다지 큰 실효를 거두기 어려울

것으로 보임. 유·무선 혼합 비율을 규정하는 것은 또 다른 문제인데, 유·무선 혼합이라는 말은 유선과 무선 전화를 모두 사용해야 한다는 의미로 받아들여질 수 있음. 하지만 ① 유선전화 보유 가구 자체가 줄어들고, ② 유선 전화가 있더라도 유선전화를 받을 환경이 되지 않는 경우가 많으며(낮은 채택율), ③ 전국 단위 여론조사 또는 대규모 광역자치단체 수준의 여론조사가 아닐 경우에는 유선전화를 사용하는 것이 사실상 여의치 않다는 점에서 유선과 무선의 비율을 지정하는 것은 바람직하지 않아 보임. 더구나 유·무선 비율을 어떻게 정해야 하는지에 대한 근거를 확보하기 어렵다는 점도 고려해야 함.

따라서 무선전화 포함 의무화 정도는 고려해 볼 수 있으나, 이 역시 휴대전화 가상번호를 사용하는 것을 전제로 하고 있다는 점을 고려하여 휴대전화 가상번호 사용에 대한 규정을 다듬을 때 반영해야 함.

(전문가4) 2017년 대선을 거치면서 무선 비율을 최소 과반 이상 수준으로 높여야 한다는 데는 어느 정도 합의에 이른 것으로 보임. 무선 대 유선 조사 비율을 어떻게 하는 것이 좋은지에 대한 정답은 없음. 오히려 언론사의 경우 무선 조사 비율 70% 이상으로 정착되어가고 있는 것으로 보임. 유선조사 비율이 높은 조사에서 다른 여론조사 기관과 차이가 큰 조사 결과가 나온다면 독자들이 항의할 것임. 즉 합의된 유무선 비율이 없는 상황에서 최소 무선 비율을 정하는 것은 실효성도 없고, 적절하지도 않음.

(전문가5) 표본 추출을 정확하게 하고 응답을 일정 수준 이상으로 확보할 수 있다면 유·무선 응답 비율을 미리 정하는 것이 큰 의미가 없음. 그러나 실제 조사를 해보면 유·무선 접촉율과 응답률에 있어서 차이가 발생하고, 표본에 대한 접근 방식(표본추출방법)도 다름. 따라서 유·무선 비율에 대한 고민이 필요한데, 기존 조사의 경험과 무선전화가 없는 인구 비율을 고려하였을 때 1 대 9 정도로 섞는 것이 적절해 보임.



4. 선거여론조사에서 성별, 연령대별, 지역별 가중값 배율을 현행보다 강화 혹은 완화하는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까? 만일 강화 혹은 완화한다면 적절한 가중값 배율은 어느 정도라고 생각하십니까?

(전문가1) 가중값 배율이 현 규정대로 정해질 수는 없다고 생각함. 오히려 조사 수행에 따른 가중값 배율을 보고하는 것이 바람직함.

(전문가2) 가중값 배율을 강화(범위를 축소)하는 것이 신뢰도가 높은 좋은 조사라고 할 수 있겠지만 실제 여론조사 기관들이 지키기는 매우 어려운 일 일 것임. 어느 정도가 적절한 가중값 배율인지에 대한 명확한 이론적 근거가 존재하지 않는 가운데 임의의 가중값 배율을 규정하는 것은 적절한 방법은 아니라고 볼 수 있음. 그러나 가중값 배율을 지나치게 넓게 잡아서 조사의 품질을 크게 떨어뜨리는 경우를 방지하기 위하여 적정 수준의 가중값 배율을 규정하는 것이 불가피할 것이라고 생각함. 다만 어느 수준이 적정 수준인지에 대해서는 학계의 이론적 검증과 업계의 현실적 요구가 함께 고려되어야 하므로 이에 대한 논의가 더 필요하다고 생각됨.

(전문가3) 우리나라에서 대부분의 선거여론조사는 성·연령·지역에 따른 표본 할당표에 근거하여 각 칸(셀)을 채우는 할당표집방식으로 수행됨. 따라서 성·연령·지역별 가중값 배율을 지정한다는 것은 이 기준별 최대·최소 표본 수를 규정하는 것과 같은 효과를 지님. 현재 대부분의 선거여론조사가 가중값 배율 기준을 충족하고 있는 것으로 추정되므로 완화할 필요는 없다고 여겨지며, 현 수준이 적절한 것으로 보임.

(전문가4) 가중값 배율의 문제는 20~30대 등 응답률이 저조한 층의 응답율을 어느 수준까지 확보하여 조사의 정확성을 높일가의 문제임. 이 층의 가중값이 커질 때 조사 결과도 튀는 경우가 많음. 또한 청년층의 정치적 선택에 대한 관심이 높은데다 청년층 내부 집단별(젠더, 계층, 연령) 정확한 조사를 위해서도 가중값을 제한할 필요는 있음. 지금 1.5로 되어 있는 가중값을 1.3 수준까지 조정하는 것도 고려해볼 만함. 하지만 이 또한 조사비용 상승과 직결되어 있어 신중해야 할 것임. 한편 하한값 0.7을 굳이 규정할 필요는 없을 듯함. 가중치는 특정 집단 의견이 과하게 부풀려지는 것을 막기 위한 것일 뿐 하한값 규정은 실효성이 없음.

(전문가5) 이론적으로 보면 성, 연령, 지역에 따른 가중값 비율을 강화하는 것이 정확한 조사라고 생각할 수 있음. 그러나 현장에서의 조사 경험과 존각을 다루는 여론조사 환경을 고려하면 가중값 배율에 대한 현행 선거여론조사의 기준이 특별히 느슨해 보이지는 않음.

**5. 성별, 연령대별, 지역별 등 하위표본에 대한 결과를 공표·보도할 때, 하위표본에 대한 표본오차를 등록하도록 의무화하는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까?**

(전문가1) 하위표본에 대한 표본오차 등록은 권장사항으로 하는 것이 좋을 것 같음. 현재 방식은 복합표본 설계 및 조사 결과(복합자료 분석)를 적절히 반영하기보다는 단순확률표본 가정 하의 표본오차를 산출하고 있기 때문에, 복합자료 분석의 사용을 계도하는 것이 바람직함.

(전문가2) 하위집단 단위로 결과를 발표할 때 당연히 하위집단에 대한 표본오차도 중요할 것이나, 현실적으로 가능할 것 같지 않음. 전체 표본수 500~1,000명 정도에서 지역과 같이 10개 이상의 하위표본으로 나뉘거나 더 작은 단위로 세분화할 때 표본의 수가 크게 줄어들면 하위표본의 표본오차는 커질 수밖에 없음. 이렇게 오차범위가 넓은 하위집단의 표본오차가 공표되면 그 조사의 전체 표본과 조사 자체에 대한 유권자들의 신뢰도가 매우 떨어질 수 있음. 따라서 다음의 두 가지 차원의 방안을 생각해 볼 수 있음. 1) 하위표본에 대한 표본오차를 권고사항 정도로만 해서 하위표본의 표집 설계를 정교히 하도록 장려하는 방법, 2) 하위집단이 일정 정도의 표본수가 되거나 또는 전체 표본에 대한 일정 비율이 되어야 그 결과를 공표할 수 있도록 하는 방법.

(전문가3) 원칙적으로는 하위표본에 대한 표본오차는 전체 표본오차의 한계와 다르므로(더 크므로), 표본수와 응답비율(대부분의 선거여론조사는 모비율 추정이므로)까지 고려한 문항별, 하위집단별 표본오차를 제시하는 것이 맞음. 하지만 이와 같이 할 경우에는 문항항목별, 집단별 표본오차(최대오차의 한계)가 모두 달라져 선거여론조사 결과를 보도하는 언론이나 그 보도를 접하는 유권자 모두 혼란스러울 가능성이 크므로 분석단위가 되는 성·연령·지역별 하위집단별로만 최대오차의 한계( $p=0.5$  가정)값을 제시하는 것을 고려해볼 수 있음. 단, 이 경우 조사 종료와 동시에 곧바로 선거여론조사 결

과를 등록하고, 단시간 내에 보도를 위한 보고서를 작성하는 현재의 여론조사 업무처리 현실을 고려할 때, 각 문항항목별로, 각 통계표별로 해당 항목마다 하위집단별로 표본오차의 한계를 표기하는 것은 어려워 보임.

(전문가4) 하위표본 결과 공표 시 표본오차를 등록하도록 의무화한다면, 이 조치는 하위표본 분석이 활발히 이루어질 때 의미가 있을 것임. 즉 하위표본 분석을 억제하는 것이 아니라 언론사는 다양한 하위표본 분석을 통하여 독자들에게 심층적인 정보를 제공하고, 독자는 표본오차 등 정보를 참조하여 분석 결과의 신뢰도를 판단하면 됨.

(전문가5) 원칙적으로 찬성임. 그런데 하위 표본에 대한 표본오차를 등록할 경우 표본 규모의 한계로 인한 조사의 신뢰도 저하로 이어질 수 있음. 이는 조사회사에게는 불리하게 작용할 것이 자명하기 때문에 조사협회와 협의가 필요함.

## 6. 선거여론조사 결과와 함께 공표·보도하여야 할 사항 중 불필요하거나 정보 전달 의미가 낮은 사항을 축소하는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까?

(전문가1) 특별히 축소할 필요는 없으나 문항 5에서 논의한 바와 같이 복합자료 분석을 통한 표본오차 산출이 필요함.

(전문가2) 특별히 불필요한 사항은 없어 보이지만, 가중값 배율을 일정 수준으로 규정한다는 전제 하에서 가중값 산출 및 적용 방법은 굳이 공표, 보도할 필요는 없어 보임.

(전문가3) 각 선거여론조사별로 공개되어야 할 정보는 현행 12가지 항목이면 충분하다고 생각됨. 오히려 선거여론조사 관련 정보를 유권자에게 전달하는 방식에 대하여 더 고민을 해야 함.

현재 TV방송이나 라디오 방송에서는 각 선거여론조사별로 12가지 정보를 고지해야 하기 때문에, 형식적으로만 전달하는 것이 현실이며 지나치게 많은 정보는 오히려 유권자들이 이에 주의를 기울이지 않게 하는 부작용을 가져올 수 있음. 따라서 여심위 신고용 정보와 언론 보도 시 함께 공표해야 할

정보는 구분하여 유권자에게 명확히 고지해야 할 필요가 있음. 보도에서는 피조사자 선정방법이나 가중값 산출 및 적용 방법은 굳이 전달하지 않아도 될 것으로 보임.

(전문가4) 선거여론조사 공표 관련 규정은 어느 정도 정착되고 있는 것으로 보임. 다만 조사지역은 의미가 불명확함.

(전문가5) 모두 필요한 정보이며, 오히려 조사 표본당 비용이나 전체 소요 비용을 추가로 포함시켰으면 함.

## 7. 기타 현행 선거여론조사기준에서 개정이 필요하다고 생각하는 부분이 있으면 말씀해주십시오.

(전문가1) 여론조사는 민주주의 정치과정에서 유권자들에게 제공되는 다양한 정보의 제공 방법 중 하나이기 때문에 많은 규정을 통하여 국가기관이 매 단계를 검열의 방식으로 규제하는 것은 적절한 접근방법이 아니라고 생각됨. 여론조사의 효율성을 높이고 투명하고 질 높은 조사를 위하여 여심위는 최소한의 가이드라인을 제시하고 민간 전문가 기관을 활용하여 자율적 규제를 실시하면서 시장에서 자율적으로 정리를 할 수 있게 하는 것이 더 적절한 방법이라고 생각함. 현재의 기준은 모든 단계마다 규정을 제시하고 있고, 그 기준만을 어떤 방식으로든 맞추기만 하면 모두 적절한 조사 결과로 인정하고 있어, 여론조사 시장의 경쟁력을 오히려 침해하는 측면이 있는 것도 사실임.

(전문가2) 조사회사들이 안심번호 이용을 보다 저렴하고 원활하게 이용할 수 있도록 하고 무선 RDD가 더 활성화될 수 있는 방법을 고민해야 함.

(전문가3) 휴대전화 가상번호의 사용을 보다 편리하고 유연하게 적용해야 함. 현행 휴대전화 가상번호는 조사일 0시에 전달되는데 다음날 오전 10시부터 조사를 하기 위해서는 해당 가상번호를 사전에 목표집단(성·연령·지역 등)별로 분류하고 시스템에 업로드하는 등의 작업이 필요하나 이를 위한 시간이 부족하여 조사업체가 실수나 오류를 자체적으로 찾아낼 시간이 없음. 특히, 하나의 지역(선거구)을 두 개 조사회사가 나누어 조사를 하는 경우에는

이와 관련한 작업에 시간이 더 소요되므로 가상번호 전달 시점을 좀 더 앞당길 필요가 있어 보임.

또한 선거여론조사 보도 시 할당기준이 되는 하위집단 이외의 집단별 분석에는 유의하도록 안내할 필요가 있음. 현재 우리나라 선거여론조사는 대부분 성·연령·지역별 할당표집방식으로 수행되며, 사후 가중을 통하여 성·연령·지역별 표본수는 모집단(해당 선거구의) 특성에 맞추었으나 나머지 인구 특성(직업, 학력, 소득 등)별 하위집단이 대표성을 띠고 있는지는 확신할 수 없음. 그리고 성·연령·지역별 사후 조정을 통하여 해당 선거구 ‘전체’의 모수를 추정할 것일 뿐, 하위집단별 추정 근거는 빈약하여 전체값 이외의 다른 하위집단별로 과도한 해석은 문제가 될 수 있으므로, 이에 대한 규정이 필요할 것으로 보임.

비표본오차에 대한 고려가 없는 점이 아쉬움. 실제 총오차는 표본오차와 비표본오차로 구분되는데, 현재 선거여론조사는 표본오차만을 집중적으로 다루고 있을 뿐, 비표본오차는 다루고 있지 않음. 비표본오차는 측정 불가능하거나 수치화하기 어려운 경우가 많기 때문에 수량적으로 제시하지 않더라도, 모든 표본조사에는 비표본오차가 있다는 사실을 고려하여 선거여론조사에서도 표본오차를 공개할 때 비표본오차가 있다는 사실을 유권자들에게 고지할 필요가 있음.

선거여론조사 기준이 새로운 여론조사 기법이나 분석 방법의 출현을 막고 있지는 않은지 고려해야 함. IT기술의 발달로 자료 수집 차원에서든 분석 차원에서든 새로운 기법들이 출현할 가능성이 높는데, 현재 선거여론조사 기준 역시 정해진 기준만을 준수하도록 하고 있기 때문에 기준에 벗어난 새로운 시도를 제약할 가능성도 있음. 한편 미국의 경우에는 할당표집을 하는 우리나라와는 달리 선거여론조사에서 확률표집만을 사용하는데, 우리나라에서는 애초 여심위 등록 시 ‘목표표본 수(할당표)’를 제출해야 하고, 가중치의 범위가 기준치를 넘을 가능성이 높기 때문에 확률표집방법을 사용하는 선거여론조사는 사실상 불가능한데, 신뢰성 높은 조사를 위하여 만든 기준이 통계적으로 신뢰성이 높은 방법을 원천 차단하는 아이러니한 상황을 초래하게 됨.

2021년도 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역보고서

「선거여론조사기준 개정방안 연구」

발행일 | 2021년 8월 15일

발행처 | 중앙선거여론조사심의위원회

주 소 | 서울시 관악구 남부순환로 272길 23

전 화 | 02-504-0342

인 쇄 | 나무프린트, 02-877-2787

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)