

## 여론이란 무엇인가?

## 여론을 알려거든 먼저 미디어를 이해하라

양승목 / 서울대 언론정보학과 교수

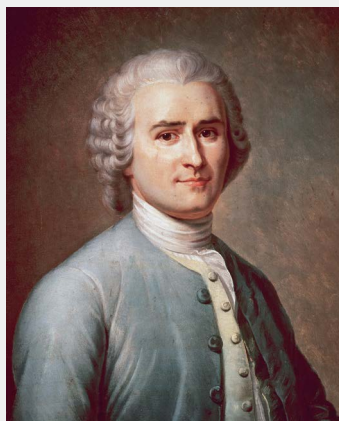
동서양을 막론하고 여론은 항상 존재했으며, 여론을 규정하고 측정하려는 고민도 시대를 넘어 이어져 왔다. 광장은 사라지고 인터넷과 모바일의 시대가 찾아왔다. 이 시대에 여론의 진정한 의미는 무엇이며, 새로운 공론장을 어떻게 바라볼 것인가 하는 문제로 우리는 새로운 출발선에 섰다. 편집자 주

여론(輿論, public opinion)은 글자 그대로 ‘공중의 의견’이지만 그 정확한 의미를 한마디로 규정하기는 쉽지 않다. 18세기에 근대적 의미의 여론 개념이 출현하기 훨씬 전부터 여론과 유사한 개념들은 존재했다. 동양에서는 옛날부터 민심(民心)이나 천심(天心)과 같은 말이 여론과 유사한 의미로 사용돼왔다. 서

양에서는 기원전 4세기에 이미 플라톤과 아리스토텔레스가 평가는 서로 달랐지만 민의(民意)의 중요성을 인식하고 있었다. 플라톤은 대중의 지혜를 신뢰하지 않았기에 민의에 의한 지배보다는 철인(哲人) 군주에 의한 통치를 선호했다. 반면 아리스토텔레스는 많은 사람의 지혜가 합쳐졌을 때 소수의 지배보다 낫다고 믿었다.

## 근대적 의미의 여론 : 총체론과 환원론

역사적으로 수많은 고전 문헌에 여론과 유사한 개념들이 나타나지만, 근대적 의미의 여론 개념은 인간의 이성을 믿었던 18세기 계몽주의 철학자들에 의해서였다. 여론 연구자들은 근대적 의미의 여론 개념을 처음 제시한 사람으로 장 자크 루소(Jean-Jacques Rousseau)를 꼽고 있다. 루소는 1762년에 발간한 《사회계약론》에서 ‘일반의지(general will)’라는 개념을 제시했는데, 이는 개인의 의견을 단순히 합한 것이 아니라 집합적(collective) 수준에서 사회 전체의 공동선을 반영하는 시민의 태도와 가치를 의미한다. 루소의 ‘일반의지’에서 비롯된 여론 개념을 1780년대에 여론(l'opinion publique)이란 용어로 유행시킨 사람은 루이 16세의 재무장관 자크 네케르(Jacques Necker)로 알려져 있다.<sup>1)</sup> 네케르는 프랑스 대혁명



18세기 프랑스의 사상가  
장 자크 루소 ©연합뉴스

“

루소와 같은 계몽주의 사상가들의 여론 개념은 집합적 차원에서 사회 전체의 공동선을 반영한다는 점에서 총체론적(holistic) 관점에 해당한다. 이에 반해 환원론적(reductionistic) 관점은 여론 개념을 개인적 수준으로 환원시킴으로써 여론의 측정에 이론적 대안을 제시한다. 환원론적 관점에서 여론은 개인의 의견을 산술적으로 합한 것이다. 오늘날 여론조사가 상정하는 여론 개념이 바로 여기에 해당한다.

”

시기를 거치면서 정치가 본질적으로 크게 바뀐 것을 깨닫고, 정부 정책이 성공하기 위해서는 여론의 지지가 필요하며 이를 위해서는 조직적인 정부 홍보가 필요하다고 주장했던 인물이다.

루소와 같은 계몽주의 사상가들의 여론 개념은 집합적 차원에서 사회 전체의 공동선을 반영한다는 점에서 총체론적(holistic) 관점에 해당한다.<sup>2)</sup> 이 관점의 여론 개념은 이론적으로는 훌륭하지만 경험적으로 확인하기 어렵다는 약점이 있다. 개인의 사적 이익을 초월해 공동체의 이익을 도모하는 여론을 도대체 어떻게 알 수 있는가? 여론에 대한 논의에서 여론의 측정은 핵심적 문제인데 총체론적 관점에서는 이 문제에 답하기가 어렵다. 이에 반해 환원론적(reductionistic) 관점은 여론 개념을 개인적 수준으로 환원시킴으로써 여론의 측정에 이론적 대안을 제시한다. 환원론적 관점에서 여론은 개인의 의견을 산술적으로 합한 것이다. 오늘날 여론조사가 상정하는

여론 개념이 바로 여기에 해당하는데, 철학적으로는 19세기 영국의 공리주의에 뿌리를 두고 있다. 제러미 벤담(Jeremy Bentham)으로 대표되는 공리주의 사상가들은 여론이 사람으로 하여금 규범을 벗어난 일탈행위를 못 하게 함으로써, 사회의 평형을 유지하는 일종의 사회적 통제력으로 작용한다고 봤다. ‘최대 다수의 최대 행복’을 추구했던 공리주의자들이 자기 이익을 최대화하려는 개인의 상이한 이해관계를 조화롭게 조정하기 위해 찾은 해결책이 다수(majority)에 의한 지배, 즉 다수결 원리였다. 이 관점에서 보면 여론은 곧 사회 구성원들의 이해관계를 모아놓은 것이 된다. 이러한 공리주의적 여론 개념이 20세기에 들어와 여론조사기관을 통해 여론을 측정하고 계량화하는 노력의 기초가 됐다.

## 다수결의 원리가 갖는 명암

여론을 사회적 압력으로 본 사람 중에는 프랑스 정치학자 알렉시 드 토크빌(Alexis de Tocqueville)이 있다. 19세기 미국 정치를 탁월하게 묘사한 《미국의 민주주의》에서 토크빌은 정치적 평등과 여론의 관계를 설명하면서 불평등이 만연한 사회에서는 여론이 중요하지 않지만 평등한 사회에서는 여론이 중요해진다고 주장했다. 왜냐하면 모든 사람이 같은 지식 수단을 가진 상황에서 진리는 다수 편에 있다고 보는 게 합리적이라는 것이다.<sup>3)</sup> 토크빌의 통찰은 20세기 매스컴 시대에서 더욱 빛난다. 교육이나 소득 수준이 다르더라도, 모두가 대중매체를 통해 정치 뉴스를 접하는 상황에서 사람들은 각자의 의견이 동등한 가치

1) Glynn, C. J., Herbst, S., O'Keefe, G. J., & Shapiro, R. Y., 《Public Opinion》, p.40. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

2) Price, V., 《Public Opinion》, Newbury Park, CA: Sage, 1992.

3) Glynn et al., 1999, p.43.

를 갖는다고 생각하기 때문에 결과적으로 다수의 의견에 의미를 부여하게 된다. 흥미롭게도 대중매체가 발전하면서 여론을 '다수의 의견'으로 보는 경향은 커져갔는데, 이는 보통선거에 의한 민주적 선거제도의 발전과 밀접한 관련이 있다. 민주주의 사회는 투표의 비밀이 보장되는 보통선거를 근간으로 한다. 유권자들은 나이, 성, 인종, 교육수준, 소득에 관계없이 1인 1표를 가지며, 유권자 다수의 지지를 얻는 사람이 대표자로 선출된다. 이런 다수결 원리가 여론에도 적용돼 사람들은 다수의 의견을 여론으로 받아들이는 것이다.

그러나 다수에 의한 지배에는 '다수의 횡포'라는 부작용이 잠재돼 있다. 질이 낮은 다수 의견이 양식 있는 소수 의견을 압도할 가능성은 상존해 있다. 역사적으로 선전과 선동이 난무했던 사회에서는 무절제한 다수의 횡포를 쉽게 발견할 수 있다. 1930년대 유럽을 휩쓴 파시즘이나 1960년대 중국 사회를 피로 물들게 한 홍위병 사태는 모두가 다수의 지배가 낳은 광기였다고 하겠다. 선전과 선동에 의한 다수의 횡포가 아니더라도 다수 의견은 본질적으로 소수 의견을 가진 사람에게 무언의 압력으로 작용할 수 있다. 이것은 여론을 사회적 규범 내지는 압력으로 보는 관점인데, '침묵의 나선(spiral of silence)' 이론을 제시한 노엘레 노이만(Noelle-Neumann)의 여론 개념이 여기에 해당한다.<sup>4)</sup> 이 관점에서는 의견의 옳고 그름이 중요한 것이 아니라 사람들이 무엇을 다수 의견으로 지각하고 있는지가 중요하다. 노엘레 노이만은 현대사회에서 공적 사안에 대한 정보는 주로 미디어를 통해 전달되는데, 사람들은 미디어의 보도를 다수의 의견으로 지각하게 된다고 봤다. 이때 자신이 다수 의견에 속한다고 생각하면 공개적으로 발언하지만 소수에 속한다고 생각하는 사람은 침묵하

게 되는데, 여론은 이런 침묵의 나선 현상에 의해 형성된다는 것이다.

노엘레 노이만의 이론이 인터넷과 모바일 시대에도 여전히 유효한지는 논란이 있지만, 사람들이 어떻게 여론을 지각하느냐는 문제는 여론 연구의 주요 이슈가 됐다. '지각적(perceptual) 접근'으로 알려진 이 관점에서는 실제 의견의 분포보다도 사람들이 어떤 의견을 다수 의견으로 지각하느냐가 더 중요하다. 20세기 매스컴 시대에는 신문이나 텔레비전 방송이 보도하는 내용을 다수의 의견으로 지각했을 가능성이 크다. 그렇다면 인터넷과 소셜미디어가 대세인 21세기 디지털 시대에는 어떤가? 지난 8월 말에 조국 법무부장관 후보자의 임명 문제를 놓고 주요 포털에서는 조국 후보자 지지자와 반대자가 두 편으로 갈려 각각 '조국 힘내세요'와 '조국 사퇴하세요'라는 문구로 실시간 검색어 전쟁을 벌인 바 있다. 일반 누리꾼에게 자신들의 주장이 다수의 주장이라는 점을 각인시키고 싶어서 나온 집단행동으로 봐야 할 것이다. 디지털 시대에는 시민의 여론 지각 통로가 전통적인 매체에서 점차 인터넷과 모바일로 이동하고 있는 것으로 보인다.

### 공중의 자질에 대한 회의

한편, 여론에 관한 논의에서 빠지지 않고 제기되는 문제가 '공중의 자질'이다. 계몽사상가들이 근대적 여론 개념을 제시한 이후 여론은 민주주의 이론에서 핵심 개념으로 자리 잡았고 공중은 합리적인 존재로 간주됐다. 그러나 플라톤 이후에도 공중의 자질에 대한 회의가 사라진 적은 없었다. 공중의 자질을 의심하게 되면 대안은 엘리트가 될 수밖에 없는데, 플라톤도 이런

4) Noelle-Neumann, E., 《The spiral of silence: A theory of public opinion》, 43-51, Journal of Communication, 24(2), 1974.



1
2

1. 지난 10월 9일 오후 황교안 자유한국당 대표와 나경원 원내대표가 서울 종로구 광화문광장 일대에서 열린 '대한민국 바로세우기 국민대회'에서 조국 법무부 장관 사퇴를 촉구하고 있다. ©뉴스1
2. 지난 8월 30일 사법적폐청산 범국민시민연대 회원들과 시민들이 서울 종로구 옛 일본대사관 앞에서 '조국 수호 사법적폐 청산 촛불문화제'를 열고 조 후보자 임명과 사법 개혁을 촉구하고 있다. ©뉴스1

이유로 민의에 의한 지배보다 철인의 통치를 선호했던 것이다. 20세기에서 공중의 자질에 회의적이었던 대표적인 인물이 월터 리프먼(Walter Lippmann)이다. 그는 공중에게서 지적인 의견을 기대하기 어렵다고 봤다. 그 이유는 공중이 어리석거나 무능해서가 아니라, 민주주의 이론에서 요구하는 만큼 일반 시민이 공적 사안에 집중할 시간과 에너지가 부족하기 때문이라는 것이다. 또 정치와 같이 일반 시민이 직접 경

험하기 어려운 분야는 언론 보도에 의존할 수밖에 없는데, 언론이 제공하는 세계는 진짜 세계가 아니라 왜곡된 일종의 '의사환경(pseudo environment)'일 뿐이다. 따라서 정부는 공중이 아닌 전문가 집단의 조언을 받아 운영돼야 한다는 것이 리프먼의 주장이다. 결과적으로 리프먼은 엘리트에 의한 지배를 옹호한 셈인데, 그가 생각한 여론은 '공중의 의견'이 아니라 미디어와 엘리트의 의견이라고 할 수 있다.

총체론과 환원론 어느 관점에서 접근하더라도 여론에 대한 부분적 이해에 그칠 가능성이 크다. 왜냐하면 여론은 집합적 수준과 개인적 수준을 모두 포함하고 있기 때문이다. 여론을 제대로 이해하기 위해서는 정부와 정당, 언론은 말할 것도 없고 각종 시민단체나 이익단체들의 활동을 관찰해서, 어떤 이슈가 사회적 의제로 등장하고 그것이 집합적 수준에서 어떤 담론 과정을 거치는지 분석해야 한다. 이와 함께 개인적 수준에서는 그 이슈에 관한 정보가 개인들에게 어떻게 전달되고 논의되고 해석되고 이해되는지 분석해야 한다. 실제로 여론을 집단 이익의 충돌 과정에서 찾으려는 사람들이 있다. 이 관점의 학자들은 여론 형성 과정에서 개인 의견보다 중요한 것은 정당, 노동조합, 기업, 시민단체 등 각종 이익집단들의 역할이라고 본다. 어떤 사회든 갈등은 만연해 있으며 각 집단은 이 갈등을 규정하고 해결하기 위한 투쟁에 끊임없이 관여하게 되는데, 여론이란 결국 이런 이익집단들의 무수한 상호작용이 반영된 결과라는 것이다. 사회학자 허버트 블루머(Herbert Blumer)는 모든 사람을 동등하게 취급하는 여론조사로는 참된 여론을 알 수 없다면서, 개인보다는 각종 이익집단의 의견과 활동에 더 주목해야 한다고 주장한다.<sup>5)</sup>

5) Blumer, H., 《Public opinion and public opinion polling》, pp.542-554, American Sociological Review 13, 1948.



“

집회나 시위의 규모와 빈도를 계산하는 일은 여론을 측정하는 한 방법이기도 하다. 조국 전 법무부 장관을 놓고 지지자와 반대자들이 서초동과 광화문에서 대규모 집회를 개최하고 참가자 수를 과장해 발표하는 것도 결국은 자신들이 공론장(public sphere)에서 밀리지 않고 여론을 주도하겠다는 의사의 표현이다.

”

## 여론의 표현과 측정 방법

마지막으로, 여론에 관한 논의에서 중심이 되는 이슈는 여론의 측정에 관한 것이다. 역사적으로 여론은 다양한 방식으로 표현돼 왔고, 그것은 또한 여론 측정의 수단이 됐다. 집회나 시위는 동서고금을 막론하고 여론을 표현하는 대표적인 수단이었다. 집회나 시위의 규모와 빈도를 계산하는 일은 여론을 측정하는 한 방법이기도 하다. 조국 전 법무부 장관을 놓고 지지자와 반대자들이 서초동과 광화문에서 대규모 집회를 개최하고 참가자 수를 과장해 발표하는 것도 결국은 자신들이 공론장(public sphere)에서 밀리지 않고 여론을 주도하겠다는 의사의 표현이다.

신문의 독자 편지나 조선시대 유생의 상소도 일종의 여론 표현 수단이라고 볼 수 있다. 따라서 편지나 상소의 내용을 분석하면 당시의 여론을 추정해 볼 수 있을 것이다. 현대사회에서는 여론조사가 여론을 표현하고 측정하는 대표적인 수단이 됐다. 여론조

사는 면접조사, 우편조사, 전화조사 등을 거쳐 온라인 조사로 발전했고, 소셜미디어 시대를 맞아 빅데이터 분석 등 새로운 측정 방법이 끊임없이 개발되고 있다.

위르겐 하버마스(Jürgen Habermas)는 공론장 개념을 창안해 여론 연구에도 큰 영향을 줬는데, 역사적으로 의미 있고 이론적으로 분명하고, 경험적으로 확인 가능한 여론 개념은 공론장의 구조 변동과 그 발전 차원에서만 찾을 수 있다고 역설했다.<sup>6)</sup> 그에 따르면 여론의 의미와 여론을 표현하는 방식은 항상 변하기 마련인데, 그것은 여론과 밀접하게 관련 있는 공중의 삶 자체가 늘 변하기 때문이다. 비유하자면 신문이 지배적 매체였던 시대와 텔레비전 시대의 공론장이 같을 수 없고, 21세기 디지털 시대의 공론장이 20세기 전통 미디어 시대의 공론장과 같을 수 없는 것이다. 디지털과 모바일이 대세인 지금 우리 사회에서 여론의 의미는 무엇이며 그것을 어떻게 측정할 것인가 하는 문제는 결국 우리 시대의 공론장에 대한 분석에서 출발해야 한다. 📌

6) Habermas, J., 《The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society》, p.244, Translated by Thomas Burger. Cambridge, MA: MIT Press, 1989. Glynn et al., 1999, p.32에서 재인용.