

2017년 가을호

연구방법논총

Journal of Research Methodology

【연구논문】

- 선거와 선거관리에 대한 유권자 의식 분석 : 제19대 대통령 선거를 중심으로
이한수 / 1
- 지방의원의 의정활동과 정당공천 : 대구광역시의원 사례를 중심으로
장명구 / 27

【연구경향】

- THE FUNDAMENTALS OF Q METHODOLOGY
Byung S. Lee / 57



경북대학교 사회과학기초자료연구소

차 례

【연구논문】

선거와 선거관리에 대한 유권자 의식 분석: 제19대 대통령 선거를 중심으로
..... 이한수 / 1

지방의원의 의정활동과 정당공천: 대구광역시의원 사례를 중심으로
..... 강명구 / 27

【연구경향】

THE FUNDAMENTALS OF Q METHODOLOGY

..... Byung S. Lee / 57

『연구방법논총』 원고작성의 일반적 요령 97

『연구방법논총』 저술 윤리강령 104

『연구방법논총』 편집 및 심사 규정 106

『연구방법논총』 편집위원명단 110

Journal of Research Methodology

| 2017 Fall Vol.2, No.2 |

- Voters' Perceptions of Election and Election Management : Analyzing the 19th Korean Presidential Election

Han Soo Lee / 1

- The Parliamentary activities of the local councilors and party nomination in local election : focused on the Daegu metropolitan city councilors.

Myung Gu Kang / 27

- THE FUNDAMENTALS OF Q METHODOLOGY

Byung S. Lee / 57



KYUNGPOOK NATIONAL UNIVERSITY
The Institute for Basic Social Science

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2017.11.2.2.1>

【연구논문】

선거와 선거관리에 대한 유권자 의식 분석 : 제19대 대통령 선거를 중심으로*

이 한 수**

논문요약

이 연구는 제19대 대통령 선거에서 전문가들과 시민들이 느꼈던 문제와 개선 사항이 무엇이었는가를 검토한다. 특히, 이번 선거가 선거 이론에서 강조하듯 자유롭고 공정하게 진행되었는가를 살펴본다. 이번 선거를 앞두고 중앙선거관리위원회는 ‘정확하고 투명한 투·개표 관리,’ 유권자들의 ‘선거 참여 보장’과 ‘정책 선거 실현,’ ‘준법선거 실현’을 목표로 내세웠다. 선거 직후 시행된 설문조사에 따르면, 선거관리위원회가 선거관리활동을 통해 공정하고 자유로운 선거를 진행하기 위해 노력하였음에도 불구하고 시민들과 전문가들은 이번 선거에서 드러난 가장 큰 문제점이 비방·흑색선전이라고 보았다. 선거관리위원회가 수행하는 역할들 중 유권자들이 생각하는 가장 중요한 역할은 ‘정부의 선거중립 보장’이었다. 반면, 가장 낮은 지지를 보인 선거관리위원회의 역할은 ‘선거운동 자유 확대’이다. 설문 조사결과를 살펴보면, 일반 유권자들과 전문가들은 선거관리위원회의 활동에 대해 전반적으로 긍정적인 평가를 하지만, 선관위의 역할에 대해서는 사뭇 다른 평가도 존재한다.

주제어: 선거, 선거관리, 공정선거, 자유선거, 선거평가

I. 조기대선과 선거관리

2017년 제19대 대통령 선거는 수많은 불확실성과 더불어 진행되었다. 2016년

* 이 연구는 중앙선거관리위원회의 “제19대 대통령선거 외부평가”에 실린 원고의 내용을 수정/편집한 것이다.

** 아주대학교 정치외교학과 조교수

10월 29일 “최순실 국정농단” 사건에 항의하는 시민들이 광장으로 나왔고, 이후 이 사건은 “박근혜-최순실 게이트”로 확장되었다. 2016년 12월 3일 오전 4시 10분, 171명의 의원들은 박근혜 전대통령에 대한 탄핵소추안을 발의했으며, 9일에는 탄핵소추안에 대한 표결이 있었다. 299명의 의원이 투표에 참여하였고, 234명의 찬성으로 탄핵소추안이 국회 본회의를 통과하였다. 국회를 통과한 탄핵소추안은 같은 날 헌법재판소로 전달되었고, 세 달 후인 2017년 3월 10일 재판관 8명 전원일치로 박근혜 전대통령은 파면되었다.

헌법 제68조2는 “대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 60일 이내 후임자를 선거한다.”고 명시하고 있다. 최순실 국정농단 사건이 일어나고 수많은 시민들이 광장에 모이게 되자 정치권에서 탄핵에 대한 논의가 시작되었으며,²⁾ 국회가 탄핵안을 의제로 다루기 시작한 이후에는 조기 대선이 가시화되었다.³⁾ 중앙선거관리위원회 역시 이러한 환경의 변화에 따라 조기 대선을 준비하기 시작하였다.⁴⁾

대한민국 헌법은 “선거관리위원회”를 두고 “선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리”하도록 한다(제114조). 즉, 선거관리위원회의 핵심 목적들 중 하나는 바로 선거관리이다. 선거관리는 본선뿐만 아니라 주요 정당의 경선도 포함한다. 특히, 이번 선거는 대통령 탄핵으로 인해 치러지는 조기 대선이었기 때문에 각 정당의 경선 과정이 조급하게 진행될 수밖에 없었다. 대통령 탄핵으로 인한 조기대선이라는 사정은 중앙선거관리위원회도 처음 겪는 일이었기 때문에 이러한 비정상적인 선거 상황에서 선거관리가 어떻게 이루어졌으며, 유권자들이 이번 선거의 문제점과 선거관리에 대해 어떻게 인식하고 있는가를 살펴보는 것은 의미 있는 일이 될 것이다.

2017년 1월에 발표된 중앙선거관리위원회의 “2017년도 주요업무계획”에 따르면, 선관위의 주요 과제로 “유권자 중심의 완벽한 선거사무 구현,” “국민소통 강화로 범국민적 참여분위기 조성,” “자유롭고 공정한 준법선거 실현,” “민주주의 발전에 기여하는 민주시민 양성,” “사회갈등 해소를 위한 선거지원 강화,” “국민

2) 경향신문. 2013.11.13. “퇴진 안하면 탄핵” ... 치고 나가는 국민의당·정의당.”

3) 한겨레. 2016.12.09. “빨라진 ‘대선 시계’ ... 이르면 내년 3월말, 늦어도 8월 선거.”

4) 헤럴드경제. 2016.12.22. “선관위도 조기대선 모드 ... 인력, 선거용품 점검 착수.”

기대에 부응하는 건전한 정치문화 확산,” “새로운 도약을 위한 위원회 역량 강화,” “변화에 대응하는 선진정치환경 조성,” “세계민주주의 확산을 위한 파트너십 구축”을 제시하였다. 이 과제들 중 선거관리와 밀접하게 연관되어 있는 분야는 선거사무, 투표참여, 준법/공명선거라고 볼 수 있다.

이 연구는 전문가들과 시민들이 이번 선거에서 느꼈던 문제와 개선 사항이 무엇이었는가를 선거관리위원회가 제시한 분야를 중심으로 검토한다. 이를 통해 향후 선거관리위원회가 어느 부분에 초점을 두고 선거관리를 해야 하는가를 살펴보고자 한다. 이에 대한 분석과 논의에 앞서 민주주의 사회에서 선거관리가 어떠한 의미를 갖고 있으며, 어떠한 방향으로 이루어져야 하는가를 이론적으로 살펴보고자 한다.

II. 선거관리에 관한 이론적 논의

현대 민주주의에서 시민들은 선거를 통해 대표자를 선출하고 선출된 대표자들은 정책을 결정하고 집행한다. 즉, 선거는 대의 민주주의의 정당성을 제공하는 핵심 요소들 중 하나라고 할 수 있다. 대의 민주주의에서 선거의 핵심 원칙은 자유와 공정이다(Goodwin-Gill 2006; Hartyn, McCoy, & Mustillo 2008). 이 두 원칙이 온전히 지켜졌을 때, 지배의 정당성이 확보될 수 있다. 달(Dahl 1998)은 “자유롭고, 공정하며, 빈번한 선거”가 대의민주주의의 전제조건이라고 본다. 선거관리는 기본적으로 선거가 이 두 원칙에 따라 진행될 수 있도록 하는 일련의 사무라고 볼 수 있다(홍재우 2010).

선거에서 자유란 참여의 자유를 의미한다(Elklit & Svensson 1997). 즉, 민주주의에서, 일정 조건을 만족시킨다면, 시민 누구나 선거에 후보자로 참여할 수 있으며, 외부의 부당한 개입이나 강요 없이 선거활동에 참여할 수 있는 기회가 부여되어야 한다(김용철 2011). 선거관리는 이러한 자유의 원칙이 온전히 지켜질 수 있도록 시민과 정당의 참여를 보장하는 활동을 포함한다.

반면, 공정한 선거란 모든 참여자들이 동등한 원칙과 기회 아래서 선거운동을

하고 공평한 경쟁할 수 있어야 함을 의미한다(Elklit & Svensson 1997; Mozaffar & Schedler 2002; 김용철 2011). 동등한 원칙과 기회는 선거의 규칙과 자원이 참여자들에게 동등하게 적용되어야 함을 의미한다. 즉, 선거관리의 핵심 요소들 중 하나는 공정한 선거가 진행될 수 있도록 규칙과 자원을 참여자들에게 공평하게 적용하고 제공하는 것이다.

자유와 공정이라는 선거의 두 원칙은 충돌할 수 있는 가치이다. 선거에서 무한정한 자유의 허용은 자원을 더 많이 가진 참여자에게 유리하게 작용할 수 있다. 즉, 이러한 상황은 선거의 또 다른 원칙인 공정성을 침해할 수 있다. 반면, 공정성을 지나치게 강조한다면, 모든 참여자가 동일한 환경 아래서 선거운동을 하게 될 것이다. 이러한 상황은 선거의 자유를 침해하는 결과를 낳게 된다.

비록 자유와 공정이 선거의 핵심 가치이지만, 두 원칙은 서로 다른 종류의 가치이다. 선거에 있어 자유란 민주주의의 기본 목적과 부합하는 원칙이다. 만일 누구나 선거에 참여할 수 없다면, 공정한 경쟁은 무의미한 일이 될 것이다. 즉, 참여의 자유가 전제되지 않은 공정한 경쟁은 공허한 수사이다. 자유롭고 공정한 선거는 자유로운 참여가 보장된 상태에서 경쟁이 공정하게 이루어지는 것을 의미한다. 결국, 성공적인 선거관리란 자유와 공정의 원칙이 균형 잡힌 상태를 의미한다.

대한민국 선거관리위원회도 선거의 두 원칙인 자유와 공정을 기반으로 선거를 관리한다. 민주주의에서 자유선거는 내재적 가치이며, 대한민국 헌법은 누구나 공직에 진출할 권리는 갖는다고 명시하고 있다. 공직선거법 제1조는 “선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 적고 있다. 선거관리위원회의 2017년 주요 업무계획도 선거의 자유와 공정에 관한 내용을 담고 있다.

선거관리위원회는 자유와 공정을 두 축으로 하여 선거를 관리한다. 하지만, 선거관리위원회의 역할은 단순히 자유롭고 공정한 선거관리만을 의미하지 않을 수 있다. 임성호(2008)는 선거관리를 관리의 범위를 기준으로 “소극적 행정관리형”과 “적극적 정치발전형”으로 구분한다. 소극적 행정관리형은 “주어진 실정법 테

두리 안에서 가장 공정하고 원활하게 선거과정을 진행”하는 상대적으로 수동적인 선거관리 유형이다(임성호 2008). 반면, 적극적 정치발전형은 “적극적으로 실질적 민주주의 성숙을 추구할 것을 목표로” 선거를 관리하는 상대적으로 능동적인 선거관리 유형이다(임성호 2008). 물론 이 두 유형은 현실에서는 중첩되고 공존하는 부분이 존재한다.

앞서 살펴보았듯이, 대한민국 헌법은 선거관리위원회를 독립적인 헌법기관으로 명시하고 있다. 다른 국가의 선거관리를 살펴볼 때 이러한 규정은 일반적이지 않다(임성호 2008). 또한 헌법은 선거관리위원회가 “선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수” 있다고 적고 있다(제114조6). 이 규정은 선거관리위원회가 능동적으로 선거를 관리할 수 있는 법적 공간을 마련해준 것이라고 볼 수 있다. 실제로 선거관리위원회는 선거관리를 넘어 정당사무관리, 정치자금관리, 민주시민정치교육 등 다양한 역할을 수행한다.

이 보고서는 이러한 이론적 논의를 배경으로 유권자들과 전문가들이 인식하고 있는 이번 선거의 문제와 선거관리위원회의 역할을 무엇인가를 검토한다. 더 나아가, 이 분석을 통해 향후 선거관리위원회가 어떠한 부분에 초점을 두고 선거를 관리해야 하는가에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 유권자들의 선거 관련 문제점 인식

과거 대한민국 선거는 금권선거와 관권선거로 얼룩졌었다. 특히, 민주화 이전의 선거는 공정한 규칙에 의해 진행된 선거라고 볼 수 없는 경우가 더 빈번하였다(강원택 2015; 한국선거학회 2011). 민주화 이후에도 다양한 측면에서 선거의 문제점이 제기되었다. 하지만, 선거관리위원회의 역할과 시민의식의 증진으로 과거와 같은 금권·관권 선거의 양상은 대부분 사라졌다. 반면, 이 연구가 분석하고 있는 설문 결과를 살펴보면, 시민들은 비방·흑색선전을 선거와 관련한 가장 큰 문제라고 인식하는 듯하다.

중앙선거관리위원회는 한국정치학회에 의뢰하여 제19대 대통령 선거에 대한

평가를 시행하였다. 이 외부평가의 일부로 한국정치학회는 2017년 5월 11일부터 5월 24일까지 전국의 유권자 1,200명을 대상으로 면접조사를 실시하였다. 설문대상자는 광역자치단체별 성과 연령을 고려한 비례할당 표본추출 방법을 기반으로 하였다.⁵⁾ 또한, 학자와 기자, 정당 관계자 등 141명의 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다.⁶⁾ 이 설문조사 결과에 따르면, 약 36.9%의 시민들이 비방과 흑색선전을 이번 선거의 가장 큰 문제점이라고 응답했다. 반면, 돈으로 표를 매수하는 금권선거가 가장 큰 문제라고 인식하고 있는 유권자들의 비율은 1% 미만으로 매우 낮게 나타났다. 이러한 양상은 전문가들의 평가에서 유사하게 나타난다. 아래의 표는 이 설문 결과를 담고 있다.

〈표 1〉 이번 선거의 가장 큰 문제점 [비율/(빈도)]

분류	설문조사	전문가 평가
비방·흑색선전	36.92 (443)	34.75 (49)
비현실적인 공약	16.25 (195)	12.77 (18)
지역감정 유발	13.75 (165)	4.26 (6)
정당들의 후보경선과정의 과열	10.33 (124)	1.42 (2)
정책 경쟁의 부재	9.42 (113)	20.57 (29)
언론 보도의 편파성	6.00 (72)	17.73 (25)
유권자의 신고의식 결여	3.83 (46)	.
정당정치 부재	1.67 (20)	7.80 (11)
공무원 등의 선거관여	1.58 (19)	0.71 (1)

5) 신뢰수준은 95%이며, 오차범위는 $\pm 2.83\%$ 이다. 조사실행기관은 “(사)한국사회과학데이터센터”이다.
 6) 전문가를 대상으로 하는 설문조사는 온라인으로 진행되었으며, 확률 표본추출에 의하지 않았다.

금권선거(돈봉투, 선심관광, 식사 제공 등)	0.25 (3)	.
계	100 (1,200)	100 (141)

유권자들의 경우 비방과 흑색선전 이외에 높은 비율을 차지한 항목은 후보자들의 비현실적인 공약 남발(16.3%), 지역감정 유발(13.8%), 과열된 경선과정(10.3%)을 들었다. 반면, 전문가들은 정책 경쟁의 부재와 언론 보도의 편파성을 더 큰 문제라고 인식하고 있는 것으로 보인다. 유권자와 전문가가 지적하고 있는 이러한 문제점들은 선거관리위원회가 직접 개선방안을 제시하고 관리하기에는 어려움이 따를 수 있다. 특히, 공약에 대해서는 각 정당과 후보자들이 좀 더 현실성 있는 내용을 가지고 유권자들을 설득하는 모습을 보여야 할 것이다. 또한 지역감정을 유발하는 후보자들에게 투표하지 않는 시민들의 성숙한 선택도 필요해 보인다. 반면, 언론 보도의 편파성은 선거관리위원회의 관리 대상이 될 수 있다. 이후 언론의 여론조사 발표와 관련하여 이를 좀 더 살펴보고자 한다.

앞서 유권자들이 느끼는 이번 선거의 가장 큰 문제점이 비방과 흑색선전임을 확인하였다. 실제로 아래의 표에 담겨 있는 설문 조사 결과에 따르면, 비방이나 인신공격, 흑색선전을 경험했거나 들었다고 응답한 설문 참여자의 비율이 절반(50.5%)을 넘는 수준이었다. 선거가 기본적으로 후보자들 간의 경쟁이기 때문에 상호간의 논쟁이 비판을 넘어 비난이 되는 것을 완전히 막을 수는 없을 것이다. 또한 비방의 정도를 정의하고 이를 바탕으로 선거운동을 단속하는 것은 현실적으로 무리가 따를 뿐만 아니라 자칫 선거 운동의 자유를 해칠 수 있다. 앞서 이론적 논의에서 살펴보았듯이, 선거의 자유는 선거관리의 핵심 가치들 중 하나이다.

하지만, 거짓 정보를 통해 악의적으로 상대 후보를 공격하고자 하는 행위들은 단속의 대상이 될 수 있을 것이다. 선거 운동이 오프라인에서 온라인으로 옮겨가면서, 특히 이번 선거에서, SNS 등을 통해 가짜 뉴스를 퍼뜨려 선거에 영향을 미치려는 움직임들이 목격되었다.⁷⁾ 온라인을 통해 거짓 정보를 퍼뜨리는 행위를 단속하는 것은 향후 선거관리에 더 중요한 부분이 될 것으로 보인다.

7) TV 조선. 2017.04.27. “가짜뉴스 3만건 ... ‘밴드·페이스북·트위터’로 유통.”

〈표 2〉 부적절한 선거 운동 경험 유무

경험	비율 (빈도)
비방/인식공격/흑색선전	50.50 (606)
지역감정 유발 선거운동	8.33 (100)
향우회/동창회/종친회 등을 이용한 후보지지 권유	8.25 (99)
직장상사의 후보지지 권유	3.50 (42)
공무원의 후보지지 권유	2.83 (34)
금권선거(돈봉투, 선심관광, 식사 제공 등)	1.17 (14)
계	100 (1,200)

지역감정 유발 등 나머지 부적절한 선거운동에 대한 경험은 그리 높지 않은 것으로 나타났다. 예를 들어, 이번 선거에서 지역감정을 유발하는 선거운동이 가장 큰 문제점이라고 지적한 유권자의 비율이 약 13.8%인 것에 비해 실제 이러한 선거운동을 직접 경험했거나 들었다고 응답한 비율은 약 8.3%였다. 이와 반대로 금권선거에 관해 들었거나 경험해본 사람의 비율은 약 1.2%인 것에 반해 이를 가장 중요한 문제로 인식하는 응답자의 비율은 약 0.3%이다. 이는 선거운동에서 나타날 수 있는 여러 문제점들이 갖는 심각성의 경중에 대한 시민들의 인식이 다르기 때문에 나타난 것이라고 유추해 볼 수 있다.

실제로 선거 양상에 대한 평가를 살펴봐도 앞서 살펴본 내용과 유사한 결과를 확인할 수 있다. 아래의 표를 보면, 이번 선거에서 “비방선거전이 심각했다”라는 언급에 대해 약 73.8%가 공감한다는 의사를 표시하였다. 반면, “지역주의가 약화되었다”는 의견에 설문 참여자들 중 약 63.9%가 공감한다고 응답하였다. 이 결과는 이번 선거에서 시민들은 과거에 가장 큰 문제들 중 하나로 지적되어 오던 지역주의 양상보다 네거티브가 중심이 되는 비방선거전이 더 두드러졌다고 인식하고 있는 것을 알 수 있다. 실제로 이번 선거결과를 살펴보면, 과거에 비해

지역주의가 약화된 모습을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 선거 양상에 대한 평가 [비율/(빈도)]

선거 양상	전혀 공감하지 않는다	별로 공감하지 않는다	대체로 공감한다	매우 공감한다	계
비방선거전 이 심각했다	1.58 (19)	24.58 (295)	56.42 (677)	17.42 (209)	100 (1,200)
지역주의가 약화되었다	6.25 (75)	29.83 (358)	48.08 (577)	15.83 (190)	100 (1,200)

앞서 살펴보았듯이 6%의 시민들은 언론 보도의 편파성을 이번 선거의 문제점으로 지적했다. 언론의 편파적 보도라는 인식은 여러 가지 측면에서 기인할 수 있다. 예를 들어, 언론사는 특정 후보에 대한 기사를 상대적으로 더 많이 생산할 수도 있으며, 좀 더 호의적으로 보도할 수도 있다. 이와 더불어 이번 선거에서는 언론의 여론조사 결과에 대한 비판도 존재했다.⁸⁾ 우선 여론조사 자체가 부실한 경우가 존재한다. 여론조사를 신뢰하기 위해서는 과학적 방법에 의한 표본추출과 설문지 작성이 전제되어야 한다. 이러한 전제가 지켜지지 않는다면, 여론조사 결과는 신뢰할 수 없다. 앞서 살펴보았듯이, 실제로 중앙선거여론조사심의위원회(여심위)는 지난 선거에서 총 60건의 대상을 심의하였으며, 모든 안건을 심의하여 인용하였다. 이 중 여론조사결과 왜곡·조작이 8건, 표본의 대표성 미확보가 4건, 질문지 작성 위반이 1건 등이었다. 여심위의 이러한 조치는 언론을 통해 보도되기도 하였다.⁹⁾

시민들이 이러한 사실을 알고 있다면, 언론사의 여론조사에 대한 시민들의 전적인 신뢰는 기대하기 힘들 것이다. 아래의 표는 언론사의 여론조사 결과 보도에 대한 시민들의 인식을 보여준다. 우선, 여론조사 결과 보도가 신뢰할만한가에 대해 그렇다고 답한 응답자의 비율은 약 72.7%이며, 그렇지 않다고 응답한 비율

8) 한겨레, 2017.05.18. “‘저품질’ 여론조사 확대재생산 ... 반복된 ‘경마 저널리즘.’”

9) 세계일보, 2017.04.19. “여심위, 대선 ‘불량 여론조사’ 첫 제재.”

은 약 27.3%이다. 절대 다수의 시민들이 언론사의 여론조사 결과 발표를 신뢰하고 있지만, 여전히 27%에 달하는 유권자들이 여론조사 결과를 신뢰하지 않는다는 사실에 좀 더 주목할 필요가 있다. 향후 선거관리위원회는 여론조사의 발표와 관련한 규제와 더불어 여론조사의 정확성과 신뢰도를 높이는 방향으로 규제를 강화해야 할 것으로 보인다.

〈표 4〉 언론 여론조사 결과에 대한 인식 - 설문조사 결과 [비율/(빈도)]

언론 여론조사	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	대체로 그렇다	매우 그렇다	계
신뢰할만하다	2.25 (27)	25.00 (300)	66.58 (799)	6.17 (74)	100 (1,200)
결과 보도가 공정하다	2.25 (27)	22.00 (264)	69.08 (829)	6.67 (80)	100 (1,200)

위의 표를 살펴보면, 여론조사 결과 보도에 대한 시민들의 인식 역시 조사 결과에 대한 신뢰도와 유사한 분포를 보이는 것을 알 수 있다. 여론조사 결과 보도가 공정하다고 느끼는 사람들의 비율이 약 75.7%이고, 공정하지 않다는 느끼는 응답자의 비율은 약 24.3%이다. 일반 유권자들과 마찬가지로 전문가들도 언론의 여론조사 결과 보도가 공정하다는 것에 반수 이상이 동의하는 것을 알 수 있다. 하지만, 그 비율은 약 57.4%로 일반 유권자에 비해 매우 낮다. 즉, 일반 유권자들에 비해 전문가들의 언론에 대한 신뢰도가 낮을 수 있다고 유추해볼 수 있다.

〈표 5〉 언론 여론조사 결과에 대한 인식 - 전문가 평가 [비율/(빈도)]

언론 여론조사	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	대체로 그렇다	매우 그렇다	계
결과 보도가 공정하다	4.96 (7)	37.59 (53)	54.61 (77)	2.84 (4)	100 (141)

앞서 언급하였듯이 여론조사 관련 중앙선거여론조사심의위원회의 총 60건의 조치내역 중 여론조사 결과 왜곡 및 조작이 8건이었다. 절대다수인 “공표·보도 전 홈페이지 미등록” 위반을 제외하면 가장 많은 사례가 바로 여론조사 결과의 왜곡과 조작이다. 언론보도의 공정성을 위한 기구로는 “선거방송심의위원회,” “선거기사심의위원회,” “인터넷선거보도심의위원회,” 그리고 “선거방송토론위원회”가 있는데, 인터넷선거보도심의위원회의 2017년 대선과 재보선 심의 결과에 따르면, 전체 위반조치 164건 중 중 약 30.5%에 해당하는 50건이 여론조사와 관련된 조치였으며, 공정성(31.7%)과 여론조사가 가장 빈번한 위반 유형이었다.¹⁰⁾ 이러한 조사 결과는 유권자들과 전문가들의 여론조사 결과에 대한 인식과 연관이 있다고 볼 수 있다.

IV. 유권자들의 선관위 역할에 대한 인식

지금까지 시민들과 전문가들이 인식하는 이번 선거의 문제점들을 살펴보았다. 선거관리위원회는 이러한 문제점을 개선할 필요가 있다. 그렇다면, 유권자들은 선관위가 이번 선거에서 부적절한 선거 운동이나 불법 행위들을 공정하게 감시하고 단속하였다고 인식하고 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 아래의 표는 관련 설문조사 결과를 보여준다. 이 결과에 따르면, 대부분의 유권자들(약 86.6%)은 선관위가 이번 선거를 공정하게 감시하고 단속하였다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 공정하지 못했다고 느끼는 응답자의 비율은 약 13.4%로 낮은 편이다.

10) 출처: 인터넷선거보도심의위원회(<https://www.iendc.go.kr/>)

〈표 6〉 선관위 감시/단속 활동의 공정성 [비율/(빈도)]

공정성	설문조사	전문가 평가
전혀 공정하지 않았다	2.31 (23)	1.60 (2)
별로 공정하지 않았다	11.13 (111)	10.40 (13)
어느 정도 공정했다	77.43 (772)	72.00 (90)
매우 공정했다	9.13 (91)	16.00 (20)
계	100 (997)	100 (125)

일반유권자들에 비해 전문가들이 선거관리위원회의 감시/단속 활동을 좀 더 긍정적으로 평가했다. 전문가들 중 89%는 선관위의 감시/단속 활동이 공정했다고 응답했다. 이는 일반유권자들의 긍정적인 평가보다 약 2.4% 정도 높은 수치이다. 물론 이 수치가 큰 의미를 갖는다고 보기는 힘들다. 하지만 이 설문결과를 통해 최소한 전문가들 역시 일반 시민들과 마찬가지로 선관위의 감시/단속 활동을 긍정적으로 평가한다는 것을 확인할 수 있다.

비록 선관위의 역할에 대한 평가가 긍정적으로 나타나긴 했지만, 시민들은 공명선거를 위해 필요한 요소가 선관위의 역할만으로 한정되지 않는다고 느끼는 듯하다. 아래의 표는 공명선거를 위해 필요한 요소가 무엇인가에 대한 설문 결과를 담고 있다. 이 설문 결과에 따르면, 선거관리위원회의 보다 활발한 감시 및 단속 활동이 공명선거를 위해 필요하다고 응답한 시민들의 비율은 6%에 불과하다. 이 비율은 여섯 가지 대안들 중 두 번째로 낮은 수치이다. 심지어 전문가들 중 누구도 선관위의 보다 활발한 감시 및 단속 활동이 공명선거를 위해 필요한 요소라고 생각하지 않는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 공명선거를 위해 필요한 요소 [비율/(빈도)]

필요 요소	설문조사	전문가 평가
후보자의 선거법 준수 및 정책 선거 운동	39.42 (473)	37.59 (53)
유권자의 선거에 대한 의식변화	24.42 (293)	31.21 (44)
언론의 공정정보도와 감시활동	16.92 (203)	24.11 (34)
사직당국의 선거사범에 대한 강력한 단속 활동	8.08 (97)	2.13 (3)
선거관리위원회의 보다 활발한 감시 및 단속 활동	6.00 (72)	0.00 (0)
시민/사회단체의 공명선거 캠페인과 감시활동	5.17 (62)	4.96 (7)
계	100 (1,200)	100 (141)

공명선거 실현을 위해 유권자들이 가장 중요하게 생각하는 요소는 후보자들 스스로 선거법을 준수하고 정책 선거 운동을 하는 것이다. 설문 참여자의 약 39.4%가 이러한 의견에 동의했다. 두 번째로 높은 긍정적인 응답 비율을 보인 대안은 유권자들의 선거에 대한 의식변화이다. 즉, 유권자들 스스로 비방이나 흑색선전 등 부적절한 선거운동을 하는 후보를 고발하고 선택하지 않는 모습이 필요하다라는 것이다. 전문가들의 평가도 일반 유권자와 크게 다르지 않은 양상을 보인다. 일반 유권자들과 마찬가지로 전문가들도 후보자의 선거법 준수 및 정책 선거 운동이 공명선거를 위해 가장 시급하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 일반 유권자와 마찬가지로 두 번째로 높은 응답률을 보인 대안은 유권자의 선거에 대한 의식변화이다.

언론의 공정정보도와 감시활동이 공명선거를 위해 중요하다는 의견도 일반 유권자의 경우 약 16.9%, 전문가의 경우 약 24.1%에 달했다. 이 비율은 사직당국이나 선관위의 단속 활동이 중요하다고 응답한 비율보다 높은 수치이다. 즉, 시민

들과 전문가들은 공명선거가 국가 기관의 노력에 의해 달성된다기보다 언론과 시민, 그리고 후보자들의 자정 노력에 의해 달성될 수 있다고 보는 듯하다. 이러한 인식은 선관위가 이미 충분히 공정하게 선거를 관리하고 있다는 평가에 기반하고 있을 수도 있다.

그렇다면 유권자들은 선관위가 앞으로 어떠한 역할을 하는 것이 중요하다고 인식하는가? 유권자들이 생각하는 선관위의 역할 중 가장 중요한 요소는 정부의 선거중립 보장이다. 지난 제18대 대통령 선거 기간 중 발생한 국정원 댓글사건은 국가 기관이 선거중립의 의무를 위반한 매우 중요한 사건이었다. 국정원과 국군사이버사령부의 댓글 사건은 시민들이 최근 선거 기간 중 목격한 가장 두드러진 사건이라고 볼 수 있다. 전체 유권자들 중 약 93.8%가 정부의 선거중립을 위한 선관위의 역할이 중요하다고 응답하였다. 정부의 선거중립 보장에 대한 전문가들의 인식은 유권자들의 그것과 크게 다르지 않다. 아래의 설문 결과에 따르면, 전문가들 중 약 95%가 정부의 선거중립 보장이 매우 중요하다고 인식하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 8〉 선관위 역할을 중요성 - 설문조사 결과 [비율/(빈도)]

방안	전혀 중요하지 않다	별로 중요하지 않다	어느 정도 중요하다	매우 중요하다	계
선거운동 자유 확대	0.83 (10)	16.67 (200)	57.00 (684)	25.50 (306)	100 (1,200)
정책선거 캠페인 확대	0.42 (5)	13.17 (158)	49.75 (597)	36.67 (440)	100 (1,200)
정부의 선거중립 보장	0.17 (2)	6.08 (73)	42.83 (514)	50.92 (611)	100 (1,200)
당내경선 감시·감독·관리	0.25 (3)	7.92 (95)	50.08 (601)	41.75 (501)	100 (1,200)
여론조사 관리 강화	0.58 (7)	10.33 (124)	55.42 (665)	33.67 (404)	100 (1,200)

두 번째로, 전체 설문 참여자들 중 약 91.8%는 선관위가 당내 경선을 관리하

는 것이 중요하다고 인식한다. 이번 선거에서 민주당이 경선은 상대적으로 치열했던 것으로 보인다. 또한 과거와 달리 경선은 당의 후보를 결정하고 최종 결과에도 중요한 영향을 미칠 수 있는 과정이 되었다. 이 설문 결과를 살펴보면, 시민들 역시 경선의 중요성을 인식하고 있으며, 선관위가 당내 경선을 관리하는 것이 본 선거를 관리하는 것만큼 중요하다고 생각하고 있는 것으로 보인다. 하지만 일반 유권자와 달리 전문가들 중 당내경선 감시·감독·관리가 중요하다고 인식하고 있는 비율은 84.4%로 상대적으로 낮은 수치를 보였다. 즉, 전문가들은 전반적으로 선관위의 감시·감독 활동을 상대적으로 덜 중요시하고 있는 것으로 보인다.

〈표 9〉 선관위 역할을 중요성 - 전문가 평가 결과 [비율/(빈도)]

방안	전혀 중요하지 않다	별로 중요하지 않다	어느 정도 중요하다	매우 중요하다	계
선거운동 자유 확대	1.42 (2)	15.60 (22)	32.21 (44)	51.77 (73)	100 (141)
정책선거 캠페인 확대	4.96 (7)	17.02 (24)	30.50 (43)	47.52 (67)	100 (141)
정부의 선거중립 보장	0.00 (0)	4.96 (7)	27.66 (39)	67.38 (95)	100 (141)
당내경선 감시·감독·관리	2.13 (3)	13.48 (19)	53.19 (75)	31.21 (44)	100 (141)
여론조사 관리 강화	0.71 (1)	6.38 (9)	35.46 (50)	57.45 (81)	100 (141)

세 번째로, 유권자들 중 약 89.1%는 선관위가 여론조사 관리를 강화하는 것이 중요하다고 인식한다. 앞선 설문 결과에서 살펴보았듯이 유권자들은 언론사의 설문 조사와 결과 발표에 대해 일정 수준의 문제가 존재한다는 것을 인지하고 있는 것으로 나타났다. 이 결과는 이러한 인식과 잘 부합한다고 볼 수 있다. 여론조사 관련해서도 일반 유권자와 전문가 사이의 차이가 존재하는 듯하다. 전문가들 중 약 92.9%가 선거관리위원회가 여론조사 관리를 강화해야 한다고 생각하

고 있는 것으로 나타났다. 이러한 차이는 전문가들이 여론조사가 선거에 미치는 영향력에 대해 좀 더 정확하게 파악하고 있기 때문일 수 있다.

네 번째로, 정책선거 캠페인을 확대하기 위한 선관위의 노력이 중요하다고 인식하는 유권자는 약 86.4%이다. 중요성의 정도에서 가장 낮은 동의를 얻는 부분은 선거자유 확대이다(82.5%). 하지만, 수치에서도 알 수 있듯이 이러한 차이는 수준의 차이일 뿐, 모든 영역에 대해 절대 다수의 시민들은 선관위의 역할이 중요하고 인식하고 있는 것을 알 수 있다. 반면, 선관위의 역할과 관련하여 가장 낮은 중요도를 보인 항목은 선관위의 정책선거 캠페인 확대이다. 전문가들은 선관위의 캠페인 확대가 실제로 정책선거를 가능하게 할 것이라고 보지 않은 듯하다. 반면 선거운동 자유 확대에 대해서는 약 84%의 전문가들이 중요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

또한 응답의 양상을 살펴보면, 현재 진행되고 있는 선거의 모습을 유권자들이 어떻게 인식하고 있는가를 확인해볼 수 있다. 예를 들어, 선거의 자유를 확대하기 위한 선관위의 역할에 대한 지지가 낮은 까닭은 시민들이 이번 선거에서 드러난 문제점들이 선거의 자유가 부족하기 때문이라고 인식하고 있지 않기 때문일 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 비방과 흑색선전을 이번 선거에서 가장 심각한 문제라고 인식하고 있는 유권자들이 많다는 사실은 선거의 자유가 선관위가 해결해야 할 선결조건이 아니라고 시민들이 인식할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 반면, 전문가들은 선거운동의 자유가 여전히 중요하다는 인식을 보였다.

선관위의 여러 역할들 중 하나는 더 많은 유권자들이 좀 더 쉽고 편하게 선거에 참여할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 노력의 결과는 투표율 향상으로 이어질 수 있을 것이다. 그렇다면, 시민들과 전문가들은 어떠한 방안이 투표율 제고에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 생각하는가를 살펴볼 필요가 있다. 아래의 표는 이 설문에 대한 응답을 정리해서 보여준다.

〈표 10〉 투표율 향상을 위한 방안에 대한 효과성 예측 - 설문조사 결과 [비율/(빈도)]

방안	전혀 효과 없을 것이다	거의 효과 없을 것이다	대체로 효과적일 것이다	매우 효과적일 것이다	계
투표소 확대 설치	0.75 (9)	12.00 (144)	54.67 (656)	32.58 (391)	100 (1,200)
투표자 혜택 제공	2.42 (29)	18.75 (225)	49.75 (597)	29.08 (349)	100 (1,200)
의무 투표제	7.33 (88)	34.75 (417)	39.58 (475)	18.33 (220)	100 (1,200)
선관위 홍보 강화	2.50 (30)	20.08 (241)	53.00 (636)	24.42 (293)	100 (1,200)
전자/모바일 투표	3.75 (45)	15.50 (186)	47.00 (564)	33.75 (405)	100 (1,200)
사전투표 기간 연장	0.92 (11)	12.83 (154)	48.67 (584)	37.58 (451)	100 (1,200)
투표 시간 연장	2.92 (35)	21.50 (258)	43.33 (520)	32.25 (387)	100 (1,200)

투표율 증진에 효과적일 것이라고 답한 비율이 가장 높은 대안은 투표소 확대 설치이다. 약 87.3%의 설문 참여자들이 이 대안에 대해 긍정적인 의사표현을 했다. 이 견해는 투표의 편의성이 투표참여에 영향을 미친다는 주장과 연관이 있다(Riker & Ordeshook 1968). 투표소가 거주지와 멀리 떨어져 있다는 것은 투표 참여를 위한 비용이 증가한다는 것을 의미한다. 즉, 투표소의 확대 설치는 이러한 비용의 감소를 가져올 것이고 그에 따른 투표율 상승을 기대해 볼 수 있다는 것이다. 하지만, 이번 설문 조사 결과를 살펴보면, 투표 참여를 하지 않은 유권자들은 대부분 “찍을 만한 후보가 없거나(20.5%),” “누가 당선되어도 마찬가지이고(23.4%),” “정치나 선거에 관심이 없기(19.3%)” 때문인 것으로 나타났다. 이러한 사실을 인지하고 있는 전문가들은 투표소 확대 설치가 투표율을 높일 것이라는 생각에 상대적으로 낮은 동의율(약 81%)을 보인다.

<표 11> 투표율 향상을 위한 방안에 대한 효과성 예측 - 전문가 평가 [비율/(빈도)]

방안	전혀 효과 없을 것이다	거의 효과 없을 것이다	대체로 효과적일 것이다	매우 효과적일 것이다	계
투표소 확대 설치	1.42 (2)	17.02 (24)	47.52 (67)	34.04 (48)	100 (141)
투표자 혜택 제공	6.38 (9)	37.59 (53)	38.30 (54)	17.73 (25)	100 (141)
의무 투표제	10.64 (15)	23.40 (33)	38.30 (54)	27.66 (39)	100 (141)
선관위 홍보 강화	9.93 (14)	44.68 (63)	39.01 (55)	6.38 (9)	100 (141)
전자/모바일 투표	6.38 (9)	18.44 (26)	42.55 (60)	32.62 (46)	100 (141)
사전투표 기간 연장	2.84 (4)	17.02 (24)	39.01 (55)	41.13 (58)	100 (141)
투표 시간 연장	2.84 (4)	19.86 (28)	47.52 (67)	29.79 (42)	100 (141)

두 번째로, 약 86.3%의 유권자들이 사전투표 기간을 연장한다면 투표율 상승에 긍정적인 효과를 미칠 것이라고 대답했다. 하지만 앞서 언급하였듯이, 사전투표제가 실제로 투표율을 제고하는가에 관해서는 아직 논쟁의 여지가 있는 것으로 보인다(가상준 2016; 윤기쁨·엄기홍 2016). 가상준(2016)은 현재 수준에서 편의성을 더 높이는 것이 투표 불참자들 사이의 참여 증진 효과가 있기보다 기존 참여자들의 편의만을 증진시키는 경향이 있다고 주장한다. 반면, 앞서 언급한 설문조사 결과에 따르면, 개인 사정이나 출근 등으로 인해 투표에 참여하지 못했다고 응답한 시민들의 비율은 약 27%이다. 즉, 사전투표제가 투표율 증진에 좀 더 효과적이기 위해서는 사전투표일의 연장과 더불어 투표시간의 연장, 그리고 이에 대한 홍보가 더 필요할 것으로 보인다. 이러한 사실을 반영하듯, 일반 유권자들에 비해 낮은 비율인, 전문가들 중 약 80%가 사전투표 기간 연장이 투표율 상승에 도움이 될 것이라고 생각하는 것으로 나타났다.

투표 시간의 연장 또한 투표의 편의성을 증진한다. 하지만, 투표 시간의 연장이 투표율을 올리는 것에 효과적인 것이라고 응답한 시민들의 비율을 약 75.6%

로 사전투표 기간 연장의 효과성 인식보다 약 11% 정도 낮은 수치를 보인다. 이러한 결과는 현재 선거일이 공휴일로 지정되어 있기 때문에 당일 투표 시간을 연장하는 것은 큰 효과가 없을 것이라는 생각에 기반하고 있는 것으로 추론할 수 있다. 반면, 전문가들은 약 77.3% 투표 시간 연장에 긍정적인 의사를 표명했다. 이는 일반 유권자에 비해 약 2% 정도 높은 수치이지만 확연히 다른 평가라고 보기는 힘들다.

일반 유권자의 전자/모바일 투표의 시행의 효과성에 대한 인식도 약 80.8%로 상대적으로 낮은 비율을 보여준다. 전문가들의 긍정적인 평가는 약 75%로 더 낮은 수치이다. 전자/모바일 투표의 시행은 기술적인 문제와 공정성 문제로 인해 근시일내에 시행은 어려울 것으로 보인다. 또한 이러한 기술적 진보로 인한 투표 편의성 강화가 투표 참여로 이어질 것인가에 대해서는 다른 유사 방안들과 마찬가지로 그다지 높은 긍정적인 평가를 받지 못하는 것을 알 수 있다.

국가에 따른 투표율을 비교하면 의무투표제를 시행하는 국가가 일반적으로 매우 높은 투표율을 보여주고 있음을 확인할 수 있다. 하지만, 대한민국 유권자들은 투표 불참 시 벌금 등을 부과하는 의무 투표제의 효과성이 상대적으로 그다지 높지 않을 것이라고 인식하고 있는 것으로 보인다. 이 설문 조사 결과에 따르면, 57.9%의 참여자들만이 의무 투표제가 효과적일 것이라고 응답했다. 반면, 전문가들 중 65.9%는 의무투표제가 투표율 제고에 효과적이라고 응답했다. 이는 전문가들 특히, 학자들의 경우 의무투표제가 투표율에 미치는 영향력이 유의미하다는 경험적 연구 결과를 알고 있기 때문일 것이다.

의무 투표제가 불참의 비용을 올리는 방식의 접근법이라면, 참여에 대한 혜택을 제공하는 방식으로 투표참여를 증진시킬 수 있다. 이러한 접근법에 대한 시민들의 효과성 인식은 약 78.8%로 불참의 비용을 올리는 것에 비해 높은 수치를 보인다. 이러한 차이는 시민들의 비용과 효과에 대한 접근 방식의 차이에서 비롯될 수도 있을 것이다. 또한 응답자들의 바람이 섞인 응답일 수도 있다. 하지만, 전문가들은 이 방안에 대해 그다지 높은 지지를 보이지 않았다(약 56%). 일반적으로 이익보다는 비용에 민감한 인간의 행태를 감안한다면, 혜택의 제공보다는 벌금 등의 부과가 투표 참여에 효과적일 것이라고 예측해볼 수 있다.

마지막으로 선관위의 홍보 활동 강화가 투표 참여율을 올리는데 효과적인 것이라고 생각하는 유권자의 비율은 약 77.4%로 나타났다. 이 수치는 투표시간을 늘이는 것이 가져오는 효과성에 대한 인식보다는 높지만, 투표 참여의 혜택 제공의 참여율 상승에 미치는 효과성에 비해서는 낮은 수치이다. 반면, 전문가들은 절반에도 미치지 못하는 약 45.4%의 전문가들만이 선관위의 홍보 활동 강화가 투표율 상승을 이끌어 낼 것이라고 평가하는 것으로 나타났다. 이 수치는 여러 대안들 중 가장 낮은 수치이다.

V. 결론

이 보고서는 제19대 대통령선거 기간 중 선거관리위원회의 선거관리활동을 검토한다. 선거관리의 두 축은 자유와 공정이다. 자유로운 선거란 모든 시민들이 제한 없이 선거에 참여하는 것을 의미한다. 반면 공정한 선거란 시민들이 부당한 차별 없이 동등한 기회와 원칙 하에서 선거에 참여하는 것을 말한다. 선거관리위원회는 기본적으로 이 두 원칙에 기반을 두고 선거를 관리한다. 물론 선거관리위원회가 자유롭고 공정한 선거만을 염두에 두고 활동을 하는 것은 아니다. 선거 참여 확대를 위한 시민교육 등 좀 더 능동적인 역할도 담당한다. 이 연구는 일반 유권자들과 전문가들이 선거관리위원회의 활동을 어떻게 평가하고 있는가를 비교·분석한다.

이번 선거를 앞두고 중앙선거관리위원회는 ‘정확하고 투명한 투·개표 관리’를 첫 번째 관리 대책으로 제시하였다. 투명한 투·개표 관리는 공정한 선거와 밀접한 연관이 있다. 특히, 지난 18대 대통령선거에서 부정선거 의혹이 제기되었던 탓에 선거관리위원회는 투·개표 관리에 더욱 신경을 써야 하는 상황이었다. 더구나 이번 선거 직전 지난 대통령선거의 개표과정 조작 의혹을 담은 다큐멘터리 영화가 개봉되며, 선거관리위원회의 중립성이 의심받기도 했다. 이러한 의혹과 의심을 떨쳐내기 위해 선거관리위원회는 투·개표 진행상황에 대한 시연회를 실시하였다. 특히 투표분류기의 시연을 통해 개표과정이 투명하게 진행될 것임을

강조하였다.

중앙선거관리위원회가 제시한 두 번째와 세 번째 관리대책은 유권자들의 ‘선거 참여 보장’과 ‘정책선거 실현’이었다. 유권자들의 참여 보장은 공정한 선거이자 자유로운 선거라는 원칙에 부합한다. 선거관리위원회는 어느 유권자나 불편함 없이 투표에 참여할 수 있는 다양한 방안을 강구하였다. 특히, 장애를 가지고 있는 유권자들을 위한 투표 장비와 시설 등을 보강하였다. 그럼에도 불구하고 장애를 가지고 있는 유권자들의 투표 편의는 여전히 개선의 여지가 있는 것으로 보인다. 특히, 사전투표에서 투표 편의 강화는 선거관리위원회가 앞으로 더 신경을 써야 할 부분이라고 볼 수 있다.

선거관리의 핵심 요소들 중 하나는 준법선거이다. 실제로 이번 선거에서 중앙선거관리위원회가 제시한 네 번째 관리 대책은 ‘준법선거 실현’이었다. 현대의 선거운동은 오프라인뿐만 아니라 온라인에서도 활발히 진행된다. 최근 선거관리위원회는 온라인상에서의 위법활동에도 초점을 두고 감시 및 단속활동을 진행해 왔다. 이번 선거에서도 온라인상에서 퍼지는 가짜 뉴스와 비방·흑색선전을 단속하고자 선거관리위원회는 사이버공정선거지원단을 운영하였으며, 인터넷보도심의 위원회를 통해 위법활동에 대한 단속과 조치를 시행하였다. 또한 선거방송심의위원회를 통해 불공정 보도 등에 대한 규제 및 단속을 시행하였다.

선거관리위원회가 선거관리활동을 통해 공정하고 자유로운 선거를 진행하기 위해 노력하였음에도 불구하고 시민들과 전문가들은 이번 선거에서 드러난 가장 큰 문제점을 비방·흑색선전이라고 보았다. 설문조사 결과에 따르면, 일반 유권자의 약 36.9%, 전문가의 약 34.8%가 비방·흑색선전이 이번 대통령선거에서 나타난 가장 큰 문제라고 평가하였다. 반면, 금권·관권선거에 대한 우려는 상대적으로 매우 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 선거 환경이 변화하고 있음을 의미한다. 선거 환경이 변화하였다면, 그에 걸맞은 선거관리위원회의 역할 또한 필요할 것이다.

선거관리위원회가 수행하는 역할들 중 유권자들이 생각하는 가장 중요한 역할은 ‘정부의 선거중립 보장’이다. 이 결과는 제18대 대통령선거에서 국정원과 국방부의 댓글 조작 사건 등의 의혹이 아직 완전히 해소되지 못한 상태에서 이번

선거 치러졌기 때문일 것이다. 반면, 가장 낮은 지지를 보인 선거관리위원회의 역할은 ‘선거운동 자유 확대’이다. 이 결과는 유권자들이 비방·흑색선전이 이번 선거의 가장 큰 문제였다고 응답한 사실과 연관이 있을 것이다. 시민들은 비방·흑색선전이 선거운동의 자유와 일정 수준 관련이 있다고 인식할 수 있다. 반면, 일반 유권자들에 비해 전문가들은 선거관리위원회의 감시·감독활동에 비해 선거운동의 자유 확대에 좀 더 긍정적인 평가를 하는 편이다.

투표율 증진을 위한 방안에 있어서도 일반 유권자와 전문가 사이의 차이는 존재한다. 전문가들에 비해 일반 유권자들은 투표 편의를 제공하는 것이 투표율 향상에 도움이 될 것이라고 생각하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 반면, 일반 유권자에 비해 전문가들은 투표 불참에 대한 비용을 높이는 것이 참여에 대한 보상을 높이는 것보다 투표율 향상에 효과적이라고 평가한다. 마지막으로 선거관리위원회의 홍보활동이 투표율 향상에 효과적이라고 생각하는 전문가들의 평가는 매우 낮은 반면, 유권자들은 선거관리위원회의 홍보활동에 대해 상대적으로 긍정적으로 평가하는 것을 알 수 있다.

선거관리위원회는 제19대 대통령선거를 공정하게 관리하기 위해 다양한 노력을 시행했다. 설문 조사결과를 살펴보면, 일반 유권자들과 전문가들의 선거관리위원회의 활동에 대해 전반적으로 긍정적인 평가를 하고 있는 것을 알 수 있다. 선거관리위원회의 감시·단속활동의 공정성에 대해 일반 유권자의 약 86.6%가 긍정적인 평가를 했으며, 전문가들의 긍정적인 평가는 이보다 높은 88%이다. 특히, 이번 선거가 조기 대선으로 치러졌다는 사실을 감안한다면, 선거관리위원회가 제19대 대통령선거를 성공적으로 관리했다고 평가할 수 있을 것이다. 실제로 선거 이후 선거와 관련한 중대한 부정이나 위법 사실이 제기되고 있지 않다는 사실은 이러한 평가를 뒷받침한다.

물론 이러한 사실이 이번 선거가 완벽하게 치러졌음을 의미하는 것은 아니다. 예를 들어, ‘국민의당 제보 조작 사건’이나 ‘사전투표용지 조작의혹’은 이번 선거에서도 가짜 뉴스나 조작된 정보가 공정한 선거를 위협했다는 것을 보여준다. 특히, 사전투표용지 조작의혹은 선거관리위원회의 공정성과 신뢰에 타격을 줄 수 있는 사건이었다. 선거운동기간 동안 후보자들에 대한 가짜 뉴스뿐만 아니라 투·

개표 관련 조작된 정보는 이후의 선거에서도 나타날 가능성이 높은 문제이기 때문에, 앞으로 선거관리위원회가 중점적으로 관리해야 할 대상이라고 볼 수 있다.

참고문헌

- 가상준. 2016. “사전투표제는 투표율을 제고하는가?” 『한국정당학회보』 15(1): 5-28.
- 강원택. 2015. 『대한민국 민주화 이야기』 서울: 대한민국역사박물관.
- 김용철. 2011. “한국 선거운동의 민주적 품질: 자유와 공정의 관점에서.” 『의정연구』 17(3): 83-116.
- 윤기쁨·엄기홍. 2016. “사전투표제가 새로운 유권자의 투표참여를 동원하였는가?” 『미래정치연구』 6(2): 31-53.
- 임성호. 2008. “선거관리와 대의민주주의의 거버넌스: 그 관계의 양면성.” 『국정관리연구』 3(1): 5-37.
- 한국선거학회. 2011. 『한국 선거 60년: 이론과 실제』 서울: 오름.
- 홍재우. 2010. “민주주의와 선거관리: 원칙과 평가 - 제 5회 전국동시지방선거를 중심으로 -.” 『의정연구』 16(3): 125-159.
- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press.
- Elklit, Jorgen, and Palle Svensson. 1997. “What Makes Elections Free and Fair?” *Journal of Democracy* 8(3): 32-46.
- Goodwin-Gill, Guy S. 2006. *Free and Fair Elections: New Expanded Edition*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Hartyn, Jonathan, Jennifer McCoy and Thomas M. Mustillo. 2008. “Electoral Governance Matter: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America.” *Comparative Political Studies* 41(1): 73-98.
- Mozaffar, Shaheen & Andreas Schedler. 2002. “The Comparative Study of Electoral Governance - Introduction.” *International Political Science Review*. 23(1): 5-27.

Riker, William H. and Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62(1): 25-42.

Voters' Perceptions of Election and Election Management : Analyzing the 19th Korean Presidential Election

Han Soo Lee*

ABSTRACT

This study examines how citizens and experts evaluate the 19th Korean election and election management. In particular, I focus on the theory of “free and fair elections” while evaluating election management. Before the election, the Korean National Election Commission set several aims for successful election management, which are related to the idea of free and fair elections. According to the survey results this study analyzes, voters evaluate that negative campaign was the most serious problem in this election. Regarding the roles of the election commission, citizens perceive that the most important role of the commission is to monitor the government and prevent its illegal intervention. In contrast, voters least support the argument that the commission has to play a key role in expanding freedom of election campaign. The survey results also show that both citizens and experts generally, positively evaluate the election management by the commission in this year. However, they show somewhat different opinions regarding the proper roles of the commission.

Key Words : Election, Election management, Free Election, Fair election, Election Evaluation

투고일: 2017.09.27. 심사일: 2017.10.11. 게재확정일: 2017.11.01.

* Assistant Professor, Department of Political Science, Ajou University

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2017.11.2.2.27>

【연구논문】

지방의원의 의정활동과 정당공천
: 대구광역시의원 사례를 중심으로

강 명 구*

논문요약

본 연구는 대구광역시의원을 대상으로 각 의원의 의정활동을 확인하고, 의정 활동이 차기 지방선거에서 정당공천에 미친 영향을 분석하였다. 분석결과 대구광역시의원의 의정활동은 정당공천에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 이러한 결과는 지방의원에게 있어 의정활동에 관심을 기울일 합리적 이유가 없음을 보여준다. 그리고 지방의회의 활성화가 지방정치 발전의 기초라는 점을 고려할 때 지방의원의 정당공천이 지방정치의 발전을 가로막고 있다는 것을 의미한다. 이에 정당정치를 통해 지방정치가 발전하기 위해서는 정당공천 기준이 명확하게 제시되어야 하며, 정당공천 기준에 현직의원의 의정활동 평가를 포함시키는 방안 모색과 공직자 후보자 결정방식을 법률로 규정하는 방안 모색을 제안한다.

주제어 : 지방정치, 지방의회, 의정활동, 정당공천

I. 들어가는 말

본 연구는 대구광역시의원의 의정활동 조사를 바탕으로, 지방의원의 의정활동이 지방선거 정당공천에 미치는 영향을 확인하고자 한다. 지역정당¹⁾에 대한 지

* 경북대학교 대학원 정치학과 BK21 연구교수

1) 지역정당(regional party)은 특정 지역에서 그 지역을 대표하는 것으로 인식되는 정당을 의미하며, 본 연구에서는 지역패권정당과 동일한 의미로 사용하고 있다. 이는 지역문제 해결과 지역적 의사형성에 참여하는 것을 주목적으로 하는 지방정당(local party)과 구분하여 사용한다(강명구 외 2013, 189).

지가 강한 대구의 지방선거에서 정당공천은 곧 당선이라고 볼 수 있다. 그리고 대구의 지방정치인에게 정당공천 기준은 지방정치활동의 향방을 결정하는 요소로 작용할 가능성이 높다. 이에 의정활동이 정당공천에 미치는 영향을 통해 지방선거에서 정당공천이 가지는 의의를 확인하고 정당공천 제도의 개선에 대한 시사점을 얻고자 한다.

지방의회가 부활한 지 20년이 지났다. 하지만 지방의회는 전문성 부재, 집행부 견제 의지 결핍, 지방정치에 대한 관심의 부족과 중앙정치에 대한 예측 등의 문제가 지속해서 제기되어왔다. 그리고 지방의원 유급제, 기초의회의원의 중선거구제 도입 등 다양한 제도적 해결을 시도해 왔지만, 실제 지방의회는 개선의 기미가 보이지 않고 있으며, 오히려 중앙정치에 대한 예측은 더욱 강해지고 있다. 이에 대해 한편에서는 지방선거에서 정당공천제의 폐지를 주장하기도 한다.

지방선거에서 정당공천 폐지를 주장하는 근거는 지방선거에서 정당공천과정은 공천권을 가진 지역구 국회의원이거나 원외 당원협의회 운영위원장들의 횡포 문제, 공천현금과 같은 공천을 둘러싼 비리 문제, 지방자치의 중앙정당에의 예측 문제, 지역연고주의의 심화 문제 등이 심각한 것에 있다(권영주 2014, 52). 지방선거에서 중앙정당의 정당공천권 행사는 지방의회 의원이 지역주민이 아닌 정당이나 지역구 국회의원에게 봉사하도록 하며 공천비리와 고비용 선거의 원인으로 작용한다(육동일 2006, 12). 나아가 우리나라 정당의 특징 가운데 하나인 지역정당 구조를 심화시킨다. 결국, 중앙정당의 지방선거에의 개입은 지방정치 민주화에 걸림돌로 작용할 수밖에 없다. 따라서 지방선거에서 정당공천을 폐지해야 한다고 주장하는 것이다.

그러나 다른 한편에서는 지방정치에서 정당배제가 현실적으로 불가능하다는 점, 정당공천은 책임정치를 확보하고 유권자가 후보자를 선택하는 것을 돕는다는 측면에서 순기능적 측면이 크다고 주장한다. 특히 지방정부의 기능은 행정의 영역에만 국한되는 것이 아니라 가치를 권위적으로 배분하는 정치의 영역이기 때문에 정당의 역할이 중요하다는 것이다. 그뿐만 아니라 정당공천과 관련한 공천비리와 지역할거현상은 지방선거에 한정되는 것이 아니라 한국 정당정치의 전반적인 현상이라는 것이다(조성대 2007, 88). 따라서 지방선거에 국한하여 정당공

천제 폐지를 주장하는 것은 적절하지 않다고 역설한다.

이처럼 지방선거에서 정당공천의 존폐에 관해 다양한 논쟁들이 팽팽하게 이어지고 있다. 하지만 이러한 지방선거 정당공천에 대한 기존 논의는 대부분 규범적 차원에서 이루어지고 있다. 지방자치, 정당정치, 책임정치 나아가서 민주주의를 실현하기 위해 무엇이 더 바람직한가에 대한 논의들이다. 정당공천에 대한 경험적 연구는 드물다. 지방선거에서 정당공천제도의 실효성을 평가하기 위해서는 지방정부 활동에서 정당공천이 차지하는 영향을 경험적으로 검토할 필요가 있다.

이에 본 연구는 지방선거에서 정당공천제 폐지 논쟁에서 한발 물러나 정당공천에 대한 실증적 연구를 하려는 것이다. 구체적으로 지방의원의 의정활동이 다음 선거에서 정당공천을 받는데 있어서 어떤 영향을 미치는지를 확인하고자 한다. 지방정치가 발전하기 위해서는 지방정치인이 활발하게 의정활동을 하고, 의정활동 경력이 누적될 필요가 있다. 그리고 정당공천에 지방정치인의 의정활동이 반영된다면 지방의원의 보다 활발한 의정활동을 기대할 수 있을 것이다. 나아가 지방선거에서 정당공천의 실효성을 주장할 수 있는 근거로 작용할 수도 있을 것이다. 따라서 대구광역시의회 의원의 의정활동을 조사하고, 의정활동이 차기 선거에서 정당공천 여부에 미치는 영향을 확인하고자 하는 것이다. 이는 지방선거에서 정당공천의 실태를 확인한다는 측면에서 적잖은 의미가 있다.

본 연구가 가지는 의의는 그동안 지방의회가 그 역할을 다하지 못하는 실질적인 원인을 경험적으로 제시하는 데 있다. 본 연구에서는 지방의회가 그 역할을 제대로 수행하지 못하는 원인이 정당공천과정에서 의회활동에 대한 평가가 반영되지 않기 때문이라고 본다. 그리고 이는 지방선거에서 정당공천제의 존폐 논의로 이어져 왔다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 연구는 지방의회 의정활동에 대한 연구와 지방선거에서 정당공천은 별개의 연구주제로 간주하여 왔다. 이에 본 연구에서는 의정활동과 정당공천 관계에 대한 실증적 검증을 시도하는 것이다. 이는 지방정치 발전을 위한 현실적 대안을 모색하는 데 도움이 될 것으로 기대한다.

지방선거에는 광역과 기초의 단체장 선거, 광역과 기초의 지방의회의원 선거

가 있다. 그 가운데 지금까지 정당공천 논의의 주요 대상은 기초 지방의회의원이다. 그러나 본 연구의 목적은 지방선거에서 정당공천의 존재 논의가 아니라 의정활동의 영향을 확인하고자 하는 것이다. 이러한 본 연구의 목적을 고려하면 연구대상으로 광역의회의원이 보다 적절하다고 판단된다. 광역의회의원은 기초 지방의회의원에 비해 의정활동의 중요도가 높기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 광역의회의원을 대상으로 분석하고자 한다.

연구를 위한 구성은 다음과 같다. II장에서는 정당공천과 지방의회 의정평가에 대한 기존논의를 검토하여 연구의 방향과 의의를 제시한다. III장에서 변수 및 가설을 제시하고 자료와 분석방법 등을 밝힌다. IV장에서는 대구광역시의회원의 의정성과를 제시하고, 의정성과가 정당공천에 미치는 영향을 분석한다. 그리고 V장 맺음말에서는 분석결과를 요약하고 연구의 한계와 의의를 제시한다.

II. 기존논의 분석

1. 지방선거에서 정당공천제의 기존연구

지방선거에서 정당공천제도가 많은 문제를 내포하고 있다는 것에는 대체로 인식을 같이하고 있다. 하지만 문제가 되는 공천제를 어떻게 할 것인가에는 의견의 일치를 보지 못하고 있다. 크게는 지방선거에서 정당공천제를 폐지할 것인가 유지할 것인가의 문제이다. 그리고 정당공천제를 폐지하자는 주장 안에서도 좀 더 세부적으로는 기초자치단체의 선거에는 정당공천을 배제하고 광역자치단체에는 허용하자는 주장과(육동일 2009; 송광운 2008), 단체장 선거와 지방의회의원 선거를 구분하여 지방의회의원 선거에는 기초의원과 광역의원선거에 정당공천제를 폐지하자는 주장 등이 있다(최봉기·이동수 2003).

이들이 정당공천제를 폐지해야 한다고 주장하는 근거는 정당공천제로 인해 지방정치가 중앙정치에 예속된다는 사실과 정당공천 과정에서 나타나는 비민주적인 속성에 있다. 구체적으로 지방선거에 출마하는 후보자가 중앙정치의 핵심적 행위자인 정당의 공천을 받음으로 인해 지방선거는 중앙정치의 중간평가의 성격

을 지니게 된다. 즉 지방선거가 지방의 이슈가 아닌 중앙의 이슈에 좌우된다. 그리고 정당공천은 지방정치인들이 지역의 문제보다 정당이나 해당 지역구의 국회의원 눈치를 살피고 지역문제보다 중앙정치에 반응하도록 하는 경향이 있다. 또한, 공천과정에서 나타나는 비리와 부패가 공공연하게 발생하는데 이러한 문제들은 궁극적으로 지방의회가 대의제적 역할을 제대로 수행하지 못하는 결과를 귀결된다.

이에 대해 다른 한편에서는 현재의 정당공천제의 운영에 많은 문제점이 있다는 것에는 동의하지만 그럼에도 불구하고 여전히 정당공천제는 유지될 가치가 있다고 주장한다. 이들은 지방정치는 어디까지나 가치배분을 결정하는 정치적 영역에 속하며, 대의민주주의를 가능케 하는 가장 현실적이고 효과적인 기제는 정당이라는 점을 강조한다(가상준 2009; 강경태 2009). 정당을 통해 책임정치가 가능하며, 정당이 유권자들에게 정보의 요약 도구로 작동하여 의미 있는 투표가 이루어질 수 있다는 것이다. 정당공천은 정보가 부족한 상황에서 유권자의 정보 획득 비용을 줄이기 위해 정당명을 제공하는 합리적인 제도라고 주장한다(황아란 2010; Fiorina 1981; Popkin 1994).

그리고 정당공천제의 부정적인 면을 시정하여 문제를 해결해야 한다고 주장한다(박재욱 2006; 안철현 2011). 한국 정당정치가 많은 문제점을 지니고 있다고 하더라도 정당공천제를 폐지하는 것은 지나친 결정이라는 것이다. 그리고 정당공천제의 운영에서 나타나는 부작용을 해결할 방안을 모색하는 것이 보다 합리적인 접근이라고 주장한다. 이러한 주장은 지방선거에서 정당공천제의 문제는 정당공천제도 자체의 문제가 아니라 정당공천제도의 비민주적인 운영방식에 있다고 보는 것이다. 이는 완전한 상향식 공천방식 도입과 같은 제도적 개선을 통해 지역 국회의원의 횡포나 공천비리 문제는 어느 정도 극복될 수 있으며, 실제 선거 기간에는 선거관리위원회가 엄격하게 경쟁과정을 감독함으로써 정당공천의 문제를 해소할 수 있다고 주장한다(박재욱 2006; 최준영 2012).

이러한 지방선거에서 정당공천제를 어떻게 할 것인가에 대한 선행연구는 대체로 규범적이고 이론적인 논의이다. 즉 지방선거에서 정당공천제가 가지는 문제점을 해결하기 위해 어떤 제도가 바람직한가에 관한 것이다. 그리고 이는 쉽게 합

의에 이르지 못하고 있다. 그 이유는 지방선거에서 정당공천에 대한 기본적인 관점이 다르기 때문이다. 정당공천제 폐지를 주장하는 부류는 지방정치와 지역주민의 역할에 대한 이상주의적 관점을 가지며, 정당공천제를 유지해야 한다고 주장하는 부류는 현실주의적 관점에서 접근하고 있다(최준영 2012, 68). 그리고 정당공천제에 대한 보다 의미 있는 결론을 도출하기 위해서는 규범적인 논의를 벗어나 실증적인 연구가 진행될 필요가 있다.

정당공천에 대한 실증적 연구에는 크게 두 가지 형태로 이루어졌다. 하나는 정당공천제의 효과에 관한 연구이다. 정당공천제가 긍정적인 결과를 가져왔는가 혹은 부정적인 결과를 가져왔는가를 분석한 것이다. 예를 들면 정당공천제 도입이 선거경쟁률과 투표율 상승 혹은 무투표 당선 감소와 무소속 당선 하락, 여성의원의 증가와 정치인 출신의 급증 등의 변화를 분석한 것이다(전용주 외 2011; 황아란 2010; 박재욱 2007). 또는 공천경쟁의 정도가 후보자 당선과 득표율에 미치는 영향에 관한 연구 등이 있다(전용주 외 2010).

다른 하나는 정당공천이 어떤 변수에 의해 결정되는가 하는 연구이다. 그러나 공천제도에 관한 지금까지의 연구는 공천제도를 주로 독립변수로 간주해 왔다. 독립변수로서의 정당공천에 대한 연구는 상당히 축적되고 있지만, 종속변수로서의 정당공천제도에 대한 연구는 많지 않다. 정당공천을 종속변수로 한 연구는 합리적 선택의 제도주의 이론을 바탕으로 기초선거구 정수가 정당공천에 미치는 영향을 분석한 연구 정도이다(권영주 2013; 권영주 2014). 그 외의 정당공천을 종속변수로 연구한 자료는 찾아보기 어렵다.

최준영(2012)은 우리나라 공천제도에 대한 연구경향과 향후 과제정리를 통해 공천제도가 종속변수로도 연구할 가치가 있는 분야이며, 이에 대한 다방면의 연구가 진행될 필요가 있다고 지적하였다. 특히 정당공천제가 지방정치에 있어서 긍정적 효과를 내고 있는지 아니면 부정적 효과를 내고 있는지에 대한 경험적 검증이 요구된다(최준영 2012, 79-80; 권영주 2014, 56). 본 연구는 정당공천제 연구에서의 이러한 문제의식을 같이한다. 정당공천제를 둘러싸고 평행선을 달리고 있는 논쟁에 실질적인 도움을 주기 위해서는 정당공천에 대한 실증적인 연구가 필요하다. 이에 본 연구에서는 지방의원의 의정활동이 정당공천에 미치는 영

향을 확인하고자 하는 것이다.

지방정치의 발전은 지방정치인이 얼마나 적극적이고 활발하게 지방을 위해 활동하는가의 문제와 관련된다. 정당공천제의 존재 논의의 핵심 내용도 이와 관련된다. 정당공천은 지방정치인으로 하여금 지방정치활동에 집중하지 못하게 한다는 주장이 폐지론의 핵심이며, 지방정치인의 정치활동이 정당을 통해 책임성을 가진다는 것이 유지론의 주요 근거이다. 하지만 이는 정당공천론 자체의 문제가 아니라 정당공천의 규칙과 관련한 문제이다. 정당공천의 규칙에 따라 지방정치인의 행태가 변화한다. 그리고 지방정치의 핵심인 의정활동이라고 볼 수 있다. 의정활동이 다음 선거에서 정당공천에 미치는 영향에 따라 지방의원의 지방정치에 대한 적극성이 달라질 것이다. 따라서 정당공천에 의정활동 요인이 미치는 영향을 연구하는 것은 지방정치에서 정당공천의 가치와 향후 개선방안을 모색하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

2. 지방의회 의정활동에 대한 기존연구

지방자치의 성패는 지방의회가 그 역할과 기능을 수행하는 정도에 달려 있다 (Abney and Lauth 1986; Hill and Mladenka 1992). 그러나 지방자치 20여 년을 지나면서 한국의 지방의회가 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 비판이 이어지고 있다. 우리나라는 기관대립형의 지방자치제도를 운영하고 있지만, 지역의 단체장은 인사, 재정, 조직을 독점적으로 장악하고 있다. 그리고 이를 견제하고 감독해야 하는 지방의회는 전문성을 확보하지 못하고, 정책역량과 견제기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다고 평가된다. 즉 강력한 집행부와 정당의 공천권으로부터 자유롭지 못한 지방의회는 오히려 지방자치의 발전을 가로막는 장애물로 인식되고 있다. 그리고 지방의회의 역량을 강화를 위한 방안과 함께 다양한 형태의 지방의회 활동에 대한 연구가 이루어지고 있다

기존의 의정활동에 관한 연구는 크게 의정활동에 영향을 미치는 요인과 의정활동에 대한 평가로 구분할 수 있다. 의정활동에 미치는 영향요인 분석은 정당요인, 유급직화, 의원의 전문성 등이 의정성과에 미친 영향에 관심을 가진다(장갑호 외 2009; 안성수 외 2012; 정명은 외 2008; 문원식 2014). 구체적으로 안

성수(2012)는 지방의회의 주요한 기능인 입법기능, 예산기능, 견제기능 및 도민 대표기능의 유급제 시행 전후 비교를 통해 유급제가 의정활동에 미친 영향을 평가하였다. 정명은 외(2008)는 지방정부의 정당 간 경쟁이 지방의회 의정활동 가운데 심의 활동에 미치는 영향을 분석하였다, 분석결과 조례의 경우 정당 간 경쟁보다는 조례안 내용에 대한 의원 개인의 판단이 더 중요한 요인으로 작용하고 있다는 사실을 밝히고 있다. 더불어 의정활동을 보다 효과적으로 지원하기 위해 의정보좌기구를 강화할 필요가 있다고 주장하고 지방의회 보좌관제도 도입을 주장하는 연구도 있다(문원식 2014).

의정활동 평가에 대한 연구들은 1991년 지방의회 구성 이후 꾸준히 이루어지고 있다. 의정활동에 대한 평가는 지방의회가 원칙적으로 수행해야 하는 주요 기능을 중심으로 지방의회 성과를 평가하는 것이 가장 일반적인 형태이다. 이러한 기능 중심의 연구는 주로 지방의회의 기능을 입법기능과 견제·감시의 통제기능, 주민대표 기능 등으로 구분하여 성과를 평가한다(강인호 외 2010; 최근열 외 2009; 차재권 외 2011). 그리고 이러한 연구들은 대부분 의정활동 측정지표를 마련하기 위해 지방의회 의사록이나 회의 결과보고서 등을 활용하여 정량적인 측정방법을 사용하고 있으며, 의정활동에 대한 평가를 통해 의정활동의 효율화를 위한 나름의 개선방안을 제시하고 있다(권영주 2009, 9; 강인호 외 2010, 204).

이러한 지방의회 의정활동에 대한 연구는 지방의회의 실태를 파악할 수 있는 경험적인 자료를 제공하고 있다는 점에서 지방정치 연구에 기여하는 바가 크다. 그럼에도 기존의 연구가 가지는 한계는 다음과 같다. 먼저 지방의회의 의정활동 평가에 대한 기존의 연구들은 의정활동 평가를 통해 의정활동 활성화를 위한 개선방안을 제시하고 있다. 하지만 의정활동 평가와 개선방안이 유기적이고 인과론적 결론에 의한 것이 아니라 규범적인 것이 대부분이다. 본질적으로는 의정활동을 정량적 혹은 정성적으로 평가하는 데 그치고 있다고 볼 수 있다. 의정활동의 개선을 통해 지방자치의 발전을 고려한다면, 의정활동에 영향을 미치는 영향의 인과관계를 밝히는 노력이 요구된다.

본 연구에서는 지방의원 공천규칙이 지방의원의 의정활동에 영향을 미친다고 가정한다. 지방의원 정당공천에 대한 찬반논의의 핵심도 이와 같은 맥락에 있다.

지역구 의원이 지방의원 정당공천에 결정적인 영향력을 행사하기 때문에 지역구 의원에게 종속되는 현상이 나타나는 것이다. 만약 지방의원의 다음 선거 공천에 의정활동 성과가 평가항목으로 작용한다면 지방의원의 의정활동에 임하는 자세가 바뀔 것이다. 따라서 지방의원의 의정활동과 정당공천의 관계를 확인하고자 하는 것이다. 이를 위해 각 정당의 공천규칙을 확인하는 것이 가장 확실한 방법일 것이다. 그러나 정당의 정확한 공천규칙을 확인하기가 쉽지 않을 뿐만 아니라, 규정과 실행의 간극이 있을 수 있다. 이에 본 연구에서는 차선의 방법으로 현직 지방의원의 의정활동을 평가하고, 의정활동이 정당공천에 미친 영향을 확인하고자 한다. 이를 통해 지방의원의 의정활동과 정당공천의 관계를 파악할 수 있을 것으로 기대한다.

의정활동 평가와 관련한 기존연구의 또 다른 한계는 주로 집합적 자료에 의존하는 경향이 있다는 점이다. 지방의회 연구는 지방의회 전체에 대한 집합적 성과를 평가하거나 의회 내의 상임위원회 혹은 의원 개인의 의정활동을 성과평가의 대상으로 삼을 수 있다. 그러나 지금까지의 연구는 주로 지방의회 전체의 집합적 의정활동 성과를 연구대상으로 삼아 왔다. 상임위원회나 의원 개인에 대한 관심은 비교적 적은 편이었다. 그러나 향후 지방의회 의정활동 성과평가에 관한 연구의 외연을 확대하기 위해서는 지방의회 의원의 개인적 자료를 통한 성과평가 또한 활발히 이루어질 필요가 있다(차재권 외 2011). 특히 지방의원의 의정활동이 공천과정에 어떤 영향을 미치는지를 확인하고자 하는 본 연구는 의원의 개별적 의정활동 평가가 불가피하다.

지방의회 의정활동 연구에서 중요한 쟁점의 하나는 연구대상의 문제이다. 기존연구에서는 연구자에 따라 광역의회를 주요한 연구대상으로 삼는 경우도 있고, 기초의회를 주로 연구하는 경우도 있다. 어떤 수준의 의회를 연구대상으로 삼을 것인가는 연구자 나름의 선택이라 할 수 있다. 그러나 의회의 규모가 주는 편의성과 의정활동의 상대적 중요성을 고려할 때 기초의회보다는 광역의회에 대한 연구가 의회제도 개선에 있어 시사하는 바가 크다고 판단된다. 이에 본 연구는 광역의회의원 개인의 의정활동을 조사하고 의정활동이 다음 지방선거에서 공천에 미치는 영향을 확인하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 변수설명

본 연구에서 종속변수는 현직 지방의원의 차기 선거에서의 정당공천 성공 여부이다. 지방의원의 정당공천은 역대 대구시의원을 대상으로 지방의원 임기 직후에 실시되는 선거에서 정당공천 성공 여부를 조사하여 분석대상으로 한다. 선거 직전이 아닌 그 이전 의회에서 의원직을 수행했던 경우는 분석에서 제외하였다. 본 연구는 선거가 실시되는 당해에 현직 의원을 대상으로 지난 4년간의 의정활동에 대한 평가를 측정하기 때문이다. 그리고 지역구 의원과 함께 비례대표 의원을 분석대상에 포함한다.

현직 지방의원의 정당공천에 영향을 미칠 것으로 기대되는 주요한 독립변수는 지방의원의 의정활동 성과이다. 본 연구에서 의정활동 성과 변수는 현직자가 재선을 위한 선거 직전 의회에서 현직을 수행하면서 의정활동을 통해 얻게 되는 업적들을 말한다. 따라서 선거 직전이 아닌 그 이전의 의정활동 성과는 포함하지 않는다. 지방의회의 의정활동은 크게 입법기능, 견제기능, 주민대표기능으로 구성된다. 대표적인 입법기능의 형태는 조례제정 및 개정 및 예산심의 및 결산 활동이다. 그리고 집행부에 대한 감시 및 견제기능으로는 행정사무감사활동, 시정질의활동을 들 수 있으며, 주민대표기능으로서 민원처리 및 의견수렴활동 등이 있다. 이러한 의정활동 수단을 지방의원이 어떻게 처리하느냐에 따라 지방의회의 역할과 위상은 물론 지방정치의 발전 정도가 다르게 된다(장갑호 2009). 따라서 본 연구에서는 의정활동 성과평가를 위해 조례안발의개수, 시정질의 횟수, 청원 소개 등의 변수들을 활용한다.

지방의회의 입법기능은 조례안 발의를 통해 평가할 수 있다. 지방자치단체의 조례는 지방행정사무에 국한되어 법률과 달리 상당히 제한적인 것이 사실이다. 그러나 갈수록 행정수요는 다양하고 복잡해지고 있으며, 행정환경이 변화함에 따라 조례의 제/개정이 빈번히 이루어지고 있다. 따라서 지방정치에서 조례의 영향력이 커지고 있다. 기존의 많은 연구에서 지방의회의 입법기능은 조례안 처리결과를 통해 평가한다. 이 경우 지방의회의 정당구도 혹은 단체장과 지방의회의

정파적 관계에 따른 영향을 확인할 수 있다. 그러나 본 연구에서 분석대상으로 하는 대구광역의회는 일당독점에 가깝다. 따라서 조례안 처리결과가 가지는 의미가 크지 않다고 판단된다. 나아가 본 연구에서 관심을 가지는 지방의원의 의회 활동이 정당공천에 미치는 영향을 확인하기 위해서는 조례안 처리결과보다 의원 개인의 활동성을 보여주는 조례안발의개수가 더 효과적인 수단이라고 할 수 있다. 그리고 본 연구에서 측정된 지방의원의 조례안 발의 변수는 대표발의에 한정한다.

지방의원이 행하는 집행기관의 통제와 견제기능 수행 정도를 평가하기 위해 지방의원의 시정질의 횟수를 측정하였다. 의원의 시정질의를 집행기관의 정책에 대한 견제와 함께 의원이 집행기관에 전달한 주민의 요구와 의사가 제대로 전달 되고 수행되었는지에 대한 감시와 확인의 의미를 가진다. 더불어 의원 자신이 선호하는 정책에 대한 감시 및 의견표출의 수단이다(정명은 외 2008, 38). 기존의 의정활동 평가연구에서는 집행기관의 통제와 견제를 측정하기 위해 행정사무 감사와 행정사무조사, 예산안 처리실적 등이 동원되었다. 그러나 대구의 경우 오랫동안 새누리당 일당독점 의회권력구조가 유지됐다. 따라서 집행부에 대한 의회의 이러한 견제와 감시기능은 상당히 약하다고 볼 수 있다. 집행부와 지방의회에 대한 새누리당 독점이 이루어지고 있는 부산광역시의회의 경우 예산안 가결률이 100%를 기록하고 있는 것은 이러한 사실을 보여주고 있다(차재권 외 2011). 이러한 경향을 통해 대구에 있어서 의원의 집행기관 견제활동을 측정하는 데 있어 행정사무조사 혹은 예산안 처리실적보다 시정질의가 더 적실하다고 판단된다. 특히 본 연구가 의회 평가에 궁극적인 목적이 있는 것이 아니라, 각 의원의 의정활동 정도의 영향을 확인하고자 하기 때문에 시정질의가 보다 효과적이라고 볼 수 있다.

지방의회의 주민대표기능은 민의 반영 정도를 통해 평가될 수 있다. 이는 민원을 수렴하고 해결하는 것으로 청원이나 진정을 처리하는 것을 의미한다. 이와 관련하여 연평균 청원접수 건수, 청원채택비율, 연평균 진정 처리 건수를 조사한 연구가 다수 있다(권영주 2009; 이영희 외 2010). 이는 지방의회 차원의 주민대표기능을 평가하기 위한 것으로 의원 개인 차원의 주민대표기능을 평가하는 데

는 다소 무리가 있다. 왜냐하면, 지방의회에 청원하고자 할 때는 지방의회 의원의 소개를 얻어 청원서를 제출한다. 그리고 지방의원을 통해 청원서가 제출되면 지방의회 의장이 청원서를 접수하여 소관 위원회나 본회의에 회부하여 심사를 받게 된다(지방자치법 제73조, 제75조). 이 과정에서 지방의원이 행하는 청원과 관련한 주요한 역할은 청원을 소개하는 것이다. 이후 청원을 채택하고 심사하는 것은 의회 차원의 업무라고 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 의원 개인의 의정활동 평가를 위해 의원의 청원 소개건수를 측정하였다.

의정활동을 측정하는 또 다른 독립변수는 의회 출석률이다. 현역의원의 의정활동이 종속변수인 정당공천에 미친 영향을 확인하는 것이 본 연구의 주요한 목적이다. 즉 얼마나 의회활동을 성실히 수행하였는가에 관심을 둔다. 그리고 의회 성과 못지않게 의회 출석률도 지방의원의 의정활동 성실성을 평가할 수 있는 대표적인 지표라고 볼 수 있다. 지방의원은 2006년부터 명예직에서 유급직으로 전환되었다. 이는 지방의원이 보다 의정활동에 전념해야 한다는 의미를 내포하고 있다. 그러나 국회의원과 달리 지방의원은 현행 지방자치법에 구체적으로 나열된 직종을 제외하면 겸직이할 수 있다. 그러나 겸직신고가 제대로 이루어지고 있지 않아 지방의원의 정확한 겸직비율은 알 수가 없지만, 상당수가 겸직하고 있다고 판단된다²⁾. 따라서 의회 출석 정도를 통해 지방의원의 의정활동에 대한 성실성을 평가할 수 있다고 기대한다.

2. 자료 및 분석방법

본 연구에서 사용하는 분석자료는 대구광역시의회(<http://council.daegu.go.kr/>) 의회록과 의정백서를 토대로 각 의원별 의정활동을 정리한 것이다. 조사 대상은 1995년부터 2014년 6월까지 의원직을 수행한 총 5대의 지방의원(1회 전국동시지방선거~ 5회 전국동시지방선거 당선자)이다. 그리고 정당공천 여부는

2) 2013년 기준으로 전국 광역 시·도의회 의원의 39.3%가 다른 직업을 가지고 있으며, 경북도의회는 98.4%, 대구광역시의원의 48.5%가 겸직을 하고 있는 것으로 조사되었다. 만약 겸직 신고가 보다 철저히 이루어진다면 실제로는 훨씬 높은 비율이 겸직하고 있을 것으로 추측된다(서울신문 2013년 4월 19일 자. <http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20130419010014>).

선거관리위원회 역대선거정보 시스템의 후보자 명부를 기준으로 정리하였다 (<http://info.nec.go.kr/>).

보다 정밀한 분석을 위해 다음의 몇 가지 원칙에 의해 사례를 선정하였다. 먼저 지방의원의 의정활동이 차기 선거에서 정당공천에 미친 영향을 확인한다는 본 연구의 목적을 고려하여 무소속 의원은 연구대상에서 제외하였다. 그러나 무소속으로 당선된 후 임기 중에 당적을 확보하고 의회록에 당적을 제시한 경우는 분석에 포함하였다. 특히 1회 전국동시지방선거(1995-1998년)에 당선된 지방의원의 경우 무소속으로 당선 후 당적을 획득한 의원이 다수 있었다. 둘째 당선 후 차기 선거가 시작되기 전에 불법선거 혹은 개인 사정으로 인해 사퇴한 경우는 분석대상에서 제외하였다. 셋째 비례대표로 선출된 지방의원은 분석대상에 포함하였다. 넷째, 보궐선거로 선출되어 다음 선거까지 의원직을 유지하는 경우 분석에 포함한다. 다섯째, 본 자료는 각 의회대수 별로 의원의 의정성적을 확인한다. 따라서 재선 의원의 경우 동일인이 다른 대수에서 중복되어 평가될 수 있다.

5대에 걸쳐 지방의원의 의정활동을 조사함에 따라 각 변수의 조작이 요구된다. 대수별로 회의 개최 수나 출석 정도 혹은 의정활동에 대한 인식의 차이가 있어 원자료를 비교하는 것에 무리가 있기 때문이다. 예를 들어 2대의 경우 임기가 3년에 불과하였으며, 상대적으로 대수가 높아질수록 조례안 발의가 많은 경향을 띤다. 특히 2006년 이후 지방의원이 유급직화되면서 의정활동이 활발해졌다. 또한, 보궐선거로 선출된 의원의 경우 같은 대수라고 하더라도 임기가 달라 단순하게 측정된 수치를 비교할 수는 없다. 따라서 본 연구에서는 각 대수를 기준으로 의정활동의 비율을 측정하였다. 상임위원회 출석률은 소속된 상임위원회의 회의 개최일 수에 대한 참여일 수의 비율을 측정하였다. 그리고 보궐선거로 당선된 지방의원의 경우 의원직을 수행한 기간의 비율을 반영하여 출석률을 보정하였다. 이를 통해 의정활동 정도를 비교적 객관적으로 비교할 수 있을 것이다.

본 연구는 기본적으로 SPSS통계프로그램을 활용해 데이터를 분석한다. 통계분석은 빈도분석을 기초로 두 변수 간에 차이를 검정하는 카이스퀘어 검정, t 검정을 실시한다. 그리고 의정활동 정도와 정당공천의 관계를 확인하기 위해 로지스틱 회귀분석을 실시한다.

IV. 대구광역시의회 의원 의정활동과 정당공천

1. 기초통계

〈표 1〉 대구광역시의원 정당소속 여부

구분 ³⁾	정당소속	무소속	의원 총 수
제2대	19(35)	22(6)	41
제3대	29	0	29
제4대	27	0	27
제5대	29	0	29
제6대	28	0	28
합	148	6	154

출처: 역대선거정보시스템 후보자 명부 기준.

주: ()은 임기기간에 변경된 당적.

〈표 1〉은 대구광역시의원 수와 정당 소속 여부를 제시한 것이다. 1995년부터 2014년까지 의원직을 수행한 의원의 수는 154명이다. 그리고 당선 당시에 선거관리위원회에 제시한 소속정당을 토대로 작성한 것을 보면 제2대 대구광역시의원으로 당선된 41명 의원 가운데 22명이 무소속이었다. 그러나 이후 제3대부터 제6대까지 대구광역시의원 가운데 무소속 의원은 선출되지 않았다. 나아가 무소속으로 당선된 22명 가운데 15명은 당선 후 당적을 획득하였으며, 1명은 사퇴하였다. 이후 보궐선거에서 정당소속 의원이 선출되었다. 따라서 제2대 대구광역시의원 41명 가운데 35명이 정당 소속이고 6명이 무소속으로 남게 되었다. 그

3) 지방자치단체에 따라 지방의회의 대수를 표기하는 기준이 조금씩 다르다. 경상북도의회의 경우 1952년을 초대 도의회로 표기하고 있으며, 대구광역시의회와 부산광역시의회의 경우 1991년을 초대 의회로 표기하고 있다. 본 연구에서는 의회 대수 표기는 지방의회가 부활한 1991년 의회를 기준으로 한다. 그리고 본 연구의 분석대상은 전국동시지방선거가 시행된 제2대부터 제6대까지로 한다.

리고 제3대 광역시의원 가운데 1명과 제4대 광역시의원 가운데 3명이 정당공천에 반발하여 임기 중에 당적을 버리고 다음 선거에 무소속으로 출마하였다. 이들은 대구광역시의회 홈페이지에 무소속으로 기록되어 있다. 그러나 본 연구에서는 소속정당이 있으나 정당공천에 실패한 것으로 간주한다. 본 연구에서는 제2대 대구광역시의원 가운데 당선 후 다음 선거 때까지 당적을 보유하지 않은 6명을 제외한 148명을 분석대상으로 한다.

본 연구의 분석대상인 148개 사례의 기초통계는 아래 <표 2>에 제시한 바와 같다. 남성 의원이 87.8%로 여성 의원에 비해 절대다수를 차지하고 있다. 그리고 초선의원이 74.3%로 가장 많았으며 3선 의원은 3.4%, 5명에 그쳤다. 학력을 보면 대졸 이상이 62.3%로 가장 많으며 중졸도 9%(13명) 차지하고 있다. 분석대상 148개의 사례 가운데 약 40%가 정당공천을 받는 것으로 나타났다. <표 3>은 의회 대수 별로 정당공천 정도를 정리한 것이다. 제4대 대구광역시의회에서 의원직을 수행한 의원 가운데 9명만이 정당공천에 성공하여 다른 의회에 비해 정당공천 정도가 상대적으로 낮게 나타났다.

<표 2> 분석대상 기술통계

구분		비율(명)	구분		비율(명)
성별	남	87.8%(130)	정당공천	성공	39.9%(59)
	여	12.2%(18)		실패	60.1%(89)
선수	초선	74.3%(110)	학력	중졸	9.0%(13)
	재선	22.3%(33)		고졸	16.6%(24)
	삼선	3.4%(5)		대졸이상	62.3%(107)

〈표 3〉 의회 대수 별 정당공천 정도

구분	실패	성공	의원 총 수
제2대	20(57.1%)	15(42.9%)	35
제3대	18(62.1%)	11(37.9%)	29
제4대	18(66.7%)	9(33.3%)	27
제5대	15(51.7%)	14(48.3%)	29
제6대	17(60.7%)	11(39.3%)	28
합계	89(60.4%)	59(39.6%)	148

출처: 선거정보시스템 후보자 명부 재정리

1. 대구광역시의원의 의정활동

〈표 4〉는 5대에 걸친 대구광역시의원의 의정활동을 나타낸 것이다. 5대의 지방의회 기간 동안 본회의 606회 상임위원회 1,886회가 개최되었으며, 의원 1인당 평균 회의참여 횟수는 본회의 110회, 상임위원회 80여 회 정도이다. 대수 별로 살펴보면 제2대 의회에서 본회의와 상임위원회 회의가 각각 136회, 454회로 다른 대에 비해 활발하게 진행된 것으로 보인다. 제3대를 제외하면 상임위원회의 개최 횟수가 확대되는 경향을 보인다. 이러한 경향은 의원의 조례안 발의 횟수에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 제시된 수치는 의원이 발의한 대표발의만을 나타낸다. 제2대 의회에서 의원의 조례안 발의는 7건에 그쳤다. 그 후 지속적으로 의원의 조례안 발의는 증가하여 제6대 의회에서는 200건의 조례안을 발의하였다. 그러나 이렇게 의원의 조례안 발의가 증대되는 경향과는 반대로 의원의 시정 질의 정도는 제4대 의회 이후 감소하는 것으로 나타났다. 제4대 의회에서 의원 1인당 시정 질의는 14건이었으나 제6대 의회에서 의원의 시정 질의는 1인당 4.7건에 그쳤다.

〈표 4〉 대구광역시의원 의정활동

구분	본회의 개최	상임위	조례안 발의	시정 질의	청원
제2대	108(101.0)	241(58.6)	7(0.4)	346(9.9)	5
제3대	136(129.2)	454(103.2)	18(0.6)	341(11.8)	4
제4대	132(118.6)	351(75.1)	33(1.3)	377(14.0)	5
제5대	118(108.0)	405(89.9)	83(2.8)	250(8.6)	5
제6대	112(99.9)	435(75.4)	200(6.2)	148(4.7)	1
합계	606(110.9)	1886(80.1)	341(2.5)	1462(9.76)	20

출처: 대구광역시의회 회의록

주1: ()는 의원 1인당 평균 출석률 및 발의와 질의 횟수

주2: 조례안 발의는 의원의 대표발의만을 측정하였음.

대구광역시의원의 의정활동 성과를 비교하기 위해 아래 〈표 5〉와 〈그림 1〉에 대전광역시의회 의정활동을 제시하였다. 대전광역시의회는 대구광역시의회와 같은 광역시단위이다. 동시에 의회의 구성은 대구광역시의회와 달리 새누리당⁴⁾, 무소속, 새정치민주연합 등의 다양한 정당소속 의원들로 구성되어 있다. 따라서 두 의회의 비교는 대구광역시의회의 의정활동의 특성을 보다 명확하게 보여줄 수 있다.

대전광역시의회가 제2대부터 제6대까지 본회의는 537회 개최하여 대구광역시의회에 비해 빈도가 낮다. 하지만 상임위원회의 경우 2,237회로 대구광역시의회의 1,886회에 비해 많은 것으로 나타났다. 의원발의의 조례안 발의와 시정 질의는 대전광역시의회 의원정수가 대구광역시의회에 비해 적어 절대적인 수치로는 비교가 어렵다. 따라서 의원 1인당 조례안 발의와 시정 질의를 살펴보면 대구광역시의원에 비해 조례안 발의 정도가 높은 것을 알 수 있다. 시정 질의는 경우 대구광역시의회와 마찬가지로 제4대 의회 이후 그 정도가 줄어드는 경향을 나타내기는 하지만 제5대와 제6대 의회를 비교하면 대구광역시의원에 비해 시정 질의

4) 현재는 새누리당이 해체되었으나, 조사 시점을 기준으로 하여 새누리당으로 표기한다.

정도가 높게 나타나고 있다.

이러한 결과로 두 가지 의미를 찾을 수 있다. 하나는 의원의 조례안 발의가 점차 확대되고 있다는 것은 통해 지방의원의 역량이 강화되었음을 알 수 있다. 이는 2006년 지방의원의 유급직화의 결과로도 볼 수 있을 것이다. 그와 동시에 시정 질의 정도가 낮아지고 있는 것은 지방의원의 역량이 강화되었음에도 불구하고 의정활동의 적극성은 낮아지고 있는 것으로 해석된다. 지방정치과정에서 단체장 역할이 확대되고 지방행정도 복잡해지는 현실을 고려한다면 지방의원의 시정 질의가 확대될 것으로 예상됨에도 불구하고 시정 질의 정도는 낮아지는 추세는 지방의원의 의정활동은 소극적이라는 것을 보여준다. 이는 대구광역시와 대전광역시에서 공통으로 나타나는 현상이다.

두 번째, 대구광역시의원과 대전광역시의원을 비교할 때, 대구광역시의원에 비해 대전광역시의원의 의정활동 성과가 높다는 것이다. 그 원인은 우선, 의회의 정당구성에서 찾을 수 있다. 특히 대전광역시의원의 시정 질의 정도가 대구광역시의회에 비해 높은 것은 의회의 정당구성 영향이 크다고 볼 수 있다. 그러나 보다 본질적으로는 의회의 정당구성 다양성으로 인해 각 당내에서 더욱 신중한 정당공천이 이루어진 결과라고도 추측할 수 있다. 지방선거에서 정당 간 경쟁이 이루어짐으로 인해 정당에서 후보자를 배출함에 있어서도 신중하고 능력 있는 후보자를 배출할 가능성이 높기 때문이다. 대구광역시의 경우 새누리당의 일당독점으로 인해 정당 간 경쟁 변수가 작동하지 않는 상황이다. 따라서 대구광역시 지방의회의 의정활동 성과는 대전광역시에 비해 낮을 수밖에 없다고 본다. 대구광역시의 지방의회 발전을 위해서는 정당 간 경쟁구도를 형성할 방안 마련이 시급하다.

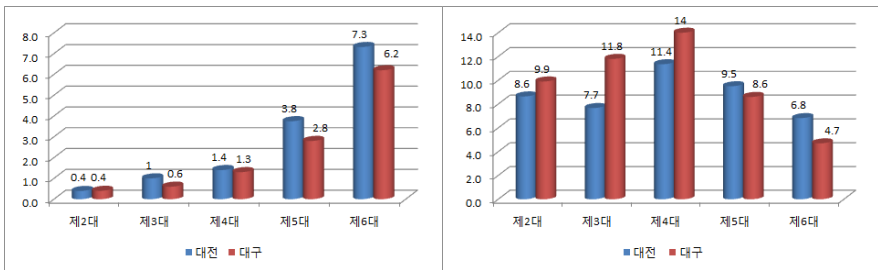
〈표 5〉 대전광역시의회 의정활동

구분	본회의 개최	상임위	조례안 발의	시정 질의	의원정수
제2대	73	305	11(0.4)	242(8.6)	28
제3대	101	506	18(1)	138(7.7)	18
제4대	97	400	28(1.4)	227(11.4)	20
제5대	79	449	75(3.8)	190(9.5)	20
제6대	187	577	161(7.3)	150(6.8)	22
합계	537	2237	293	947	108

출처: 대전광역시의회 홈페이지(<https://council.daejeon.go.kr/>).

주1: ()는 의원 1인당 평균 출석률 및 발의와 질의 횟수

주2: 조례안 발의는 의원발의.



〈의원 1인당 조례안 발의〉

〈의원 1인당 시정질의〉

〈그림 1〉 대구와 대전광역시의회 의정활동 비교

2. 의정활동과 정당공천

대구광역시회원의 의정활동과 정당공천의 관계를 확인하기 위해 집단 간 평균 분석(T-test)을 실시하여 그 결과를 〈표 6〉에 제시하였다. 구체적으로 임기가 종료되는 시점에 실시되는 지방선거에서 정당공천에 성공한 집단과 실패한 집단

간에 의정활동 성과의 차이가 있는지를 확인한 것이다. 분석결과 본회의 및 상임위원회 출석률과 의원의 조례안 발의 비율, 시정 질의율, 청원 소개 모두 t-검정 유의확률이 유의수준 0.05 이상으로 나타났다. 다시 말해 정당공천에 성공한 집단과 실패한 집단 간에 차이가 없는 것이다. 이는 대구광역시의원의 임기 기간 중 의정활동 성과와 성실성이 다음 선거에서 정당공천과 상관관계가 없다고 해석할 수 있다.

<표 6> 정당공천 여부에 따른 의정활동 평균차이 검정(T-Test)

구분	정당 공천	사례 수	평균	Levene 등분산 검정		t-검정	
				F	유의확률	자유도	유의확률
본회의 출석율	성공	59	93.5	2.183	.142	146	.231
	실패	89	90.9				
상임위 출석율	성공	59	87.2	.795	.374	146	.573
	실패	89	89.2				
조례안 발의율	성공	59	3.8	1.336	.250	146	.241
	실패	89	2.7				
시정 질의율	성공	59	3.3	.981	.324	146	.561
	실패	89	3.0				
청원 소개	성공	59	1.3	4.218	.055	146	.332
	실패	89	1.1				

대구광역시의원 선거에서 의정활동과 정당공천의 인과관계를 확인하기 위해 정당공천여부를 종속변수로 하는 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 종속변수인 정당공천 여부는 공천에 성공은 '1', 실패는 '0'으로 코딩하였으며, 종속변수가 범주형인 관계로 로지스틱 회귀분석을 통해 의정활동과 정당공천의 인과관계를 확인하고자 한다. 본 연구의 궁극적인 목적인 의정활동이 정당공천에 미친 영향을 보다 명확하게 확인하기 위해 성별, 의회 선수, 직전 선거 득표율을 포함하여 이들의 영향을 통제하였다. 이러한 변수를 포함한 구체적인 이유는 다음과 같다.

첫째, 지방선거의 경우 아직 권고사항이긴 하지만 여성 할당제가 시행되고 있어 성별이 정당공천에 영향을 미칠 가능성이 있다고 보고 성별을 회귀분석에 포함하였다. 둘째, 선수를 측정하여 분석에 포함하였다. 여기에서 선수는 현재 수행하고 있는 임기를 포함하여 연속적으로 대구광역시의회에 당선된 횟수를 의미한다. 현직의원은 정치 신인에 비해 다양한 프리미엄을 누리며 이를 통해 당선의 기회가 높다고 볼 수 있다(Parker and Goodman 2009; Mayhew 1974; 윤종빈 2010). 이와 관련하여 황아란(1999)은 1998년 기초단체장 선거에서 현직 효과를 확인하였다. 본 연구는 선수가 낮을수록 차기 선거에 대한 긴장이 커 의정활동을 열심히 할 것이고, 이는 정당공천에 유의미한 영향을 미칠 것으로 예측한다. 선수가 낮거나 재선이 불확실할수록 의정활동을 더 열심히 수행한다는 연구결과가 있다(Cain and Ferejohn et al 1987; Norton and Wood 1993; 윤종빈 2010). 지방의회에서도 이러한 선수의 영향이 존재하리라 판단한다. 마지막으로 직전 선거에서의 득표율을 포함하였다. 직전 선거 득표율은 주민의 지지를 가늠할 수 있는 지표로 활용될 수 있기 때문이다. 따라서 의정활동과 더불어 정당공천에 영향을 미칠 수 있다고 볼 수 있다. 이에 의정활동 변수들과 함께 이상에서 제시한 변수들을 포함하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 의정활동 변수에서 청원소개 변수는 제외하였다. 1995년부터 2014년까지 대구광역시의회에서 청원 소개 사례는 <표 4>에 제시된 바와 같이 20건에 불과하기 때문이다. 사례 수가 너무 적어 적절한 분석이 곤란하다고 판단하였다. 로지스틱 회귀분석 결과는 아래 <표 7>에 제시한 바와 같다.

〈표 7〉 정당공천에 미치는 의정활동의 영향

종속변수	독립변수	B	S.E	p	Exp(B)
정당공천	성별	-.134	.551	.808	.875
	선수			.444	
	선수(1)	.096	.957	.920	1.101
	선수(2)	-.467	1.019	.647	.627
	직전선거 득표율	.011	.007	.127	1.011
	본회의 출석율	.014	.018	.428	1.014
	상임위 출석율	-.011	.009	.225	.989
	조례안 발의율	.027	.029	.362	1.027
	시정 질의율	.042	.079	.596	1.043
	상수향	-1.289	1.874	.492	.276

-2LL=190.815, Nagelkerke R-제곱= 0.073

Hosmer와 Lemeshow 검정 카이제곱= 3.574, 자유도=8, p=.893.

분류정확도= 64.9%

Hosmer와 Lemeshow 검정결과 유의확률이 유의수준 0.05보다 높게 나타나 모형이 적합하다고 볼 수 있다. 더불어 분류정확도가 63.8%로 양호한 것으로 판단된다. 그러나 독립변수의 영향에 대해 살펴보면 정당공천에 영향을 미칠 것으로 예상되는 성별, 선수와 직전 선거투표율을 포함하여 의정활동과 관련한 모든 변수가 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 분석대상이 대구광역시의회에 한정되어 지방선거에서 의정활동과 정당공천의 인과관계를 일반화하는 것은 선부른 판단일 수도 있을 것이다. 그러나 적어도 대구광역시의회에 한해서는 의정활동의 적극성이나 의정활동 능력이 정당공천에 영향을 미치지 않는다고 볼 수 있다.

4. 연구결과의 함의

앞서 확인한 대구광역시의원의 의정활동이 정당공천 성공 여부에 미치는 영향

의 분석결과는 국회의원을 대상으로 현직 의원의 의정활동이 다음 선거에서 득표율과 재선에 기여한다는 연구결과와 상반되는 것이다(윤종빈 2010).

윤종빈(2010)은 18대 총선 자료를 토대로 현직의원의 득표율 분석을 하였으며 다음과 같은 결과를 제시하였다. 첫째, 의정활동 수준이 높을수록 득표 증가율이 높다. 둘째, 상대적으로 선거경쟁이 높은 지역에서 현직의원의 득표율이 높다. 셋째, 당선된 현직의원이 낙선한 현직의원보다 의정활동 성과가 좋다는 것이다. 이러한 연구결과는 국회의원의 의정활동과 재선의 관계를 보여주고 있기는 하지만 대구광역시의원의 의정활동과 정당공천의 관계와 합리적 선택 제도주의 관점에서 유사하다고 볼 수 있다. 특히 대구광역시의원의 경우 정당공천이 곧 재선이라는 점에서 더욱 그러하다.

정치가는 일반적으로 선거에서 승리하기 위해, 좋은 자리를 획득하기 위해, 또는 이상적이라고 생각하는 정책을 실현하기 위해 노력한다(Mayhew 1994). 이는 국회의원과 지방의원이 다르지 않다. 국회의원 분석에서 의정활동 성과가 좋을수록 득표율과 함께 당선 가능성이 크다는 사실은 국회의원이 의정활동을 열심히 하도록 자극할 것이다. 특히 선거경쟁이 치열한 지역에서 의정활동이 재선에 미치는 영향이 큰 것은 이러한 관계를 더욱 잘 나타내는 것으로 볼 수 있다.

그러나 대구광역시의원의 경우 정당공천에 의정활동이 의미 있는 영향을 미치지 않는다는 것은 지방의원으로서 하여금 의정활동에 관심을 기울일 합리적 이유가 없음을 보여준다. 나아가 유권자의 지지율을 나타내는 직전 선거의 득표율이나 의회 선수 등도 공천에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 점은 지방정치 발전의 관점에서 심각한 문제를 표출하고 있다. 지방정치인이 개인의 정치적 역량을 개발할 동기를 말살하고 정당공천권을 가지고 있는 지역구 국회의원과 중앙정당에 소속되도록 강요하는 것이기 때문이다. 결국, 지방의회의 활성화가 지방정치 발전의 기초라는 점을 고려할 때 지방의원의 정당공천이 지방정치 발전을 가로막고 있다는 것을 의미한다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서는 지방정치 발전을 위해 지방선거에서 정당공천을 폐지하자고 주장하는 것은 아니다. 현재 정당공천이 많은 문제점을 가지고 있지만, 과거의 경험을 고려할 때 폐지한다고 해서 이러한 문제가 사라질 것으

로 생각하지 않는다. 오히려 정당공천이 정당정치 활성화와 책임 있는 지방정치의 실현 가능성, 타 선거와의 형평성 등의 측면을 고려할 때 지방선거에서 정당공천은 유지되어야 한다는 주장에 동의한다. 지방정치 발전의 걸림돌은 정당공천 자체의 문제이기보다는 중앙정당이 비정상적으로 지방정치를 지배하는 것이다. 그리고 정당개혁을 통해 정당이 지방정치발전에 기여할 수 있다는 입장이다 (조재욱 2009).

정당정치를 통해 지방정치가 발전하기 위해서는 먼저 정당공천 규칙이 지방정치인으로 하여금 활발한 의정활동과 개인의 정치적 역량을 강화할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 정당의 정당공천 기준이 명확하게 제시되어야 하며, 현직 의원의 경우 임기 동안의 의정활동 성과가 정당공천 기준에 포함되어야 한다. 짧은 역사를 가진 한국의 지방정치가 발전하기 위해서는 지방정치의 경험을 가진 의원이 적극적인 역할을 해야 한다. 현재 한국의 지방정치에서는 신인 정치인 배출 못지않게 축적된 경험과 전문성을 가진 지방정치인이 필요하다. 이러한 두 가지 목적을 달성하기 위해서는 현직의원의 의정활동을 평가하여 정당공천 심사에 포함하는 것이 필요하다. 이를 통해 지방의원의 활발한 의정활동을 기대할 수 있으며 나아가 지방정치의 노하우가 축적될 수 있을 것이다.

둘째, 정당의 정당공천 규칙이 지속적이고 공정하게 지켜 것을 담보하기 위해서는 공천기준은 물론 공천심사위원회와 공천심사 과정을 공개해야 한다. 일반적으로 공직 후보자 선출과정은 국가가 그 규칙과 절차를 결정하는 방식과 정당 스스로 정한 규칙과 절차에 의해 관리되고 운용되는 방식으로 구분된다. 한국은 그 가운데 정당 재량에 의한 방식을 채택하고 있다(고경훈 2013). 정당별로 정당규칙을 정하고 공천과정을 운영하는 것이 바람직할 수도 있으나 그 과정이 공개되지 않고 비밀리에 이루어지면서 비민주적인 행태로 이어질 가능성이 크다. 실제 지방선거 과정에서 이러한 문제는 지속해서 제기되고 있다. 따라서 각 정당의 공천심사기준과 과정을 공개함으로써 공천의 객관성을 확보해야 할 것이다. 그뿐만 아니라 현재의 정치 및 정당 수준을 고려할 때 공천방식을 법제화하는 방안도 고려해 볼 가치가 있다.

셋째, 지방선거에서 정당 간 선거경쟁을 확보를 위해 지방정당의 설립을 허용

할 필요가 있다. 대구광역시가 가지는 가장 큰 문제는 지방선거에서 선거경쟁이 이루어지지 않는다는 것이다. 이것은 비단 대구만의 문제는 아니며 최소한 한국의 절반 이상의 지역에서 나타나는 문제라고 볼 수 있다. 이렇게 선거경쟁이 상실된 지역에서는 정당공천과 관련한 다양한 제도개선의 노력에는 한계가 있을 수밖에 없다. 경쟁력 있는 후보자를 배출할 동기가 없기 때문이다. 그러나 현실적으로 당분간 대구에서 새누리당 이외의 정당이 선거경쟁력을 가지게 될 것이라고 기대하기는 어렵다. 이러한 지역정당의 독점은 경상도와 전라도 모든 지역에서 나타나는 고질적 문제이며 해결의 기미도 보이지 않는다. 이를 해결하기 위한 선거제도의 개혁도 큰 효과를 보지 못하고 있다. 이에 지방에 근거를 두고 지방선거에서 주로 활동하는 지방정당의 설립을 허용이 그러한 문제를 해결하는데 효과가 있을 것이라는 주장이 제기되고 있다. 지방정당은 지역 내 정당 간 경쟁을 높임으로써 특정 지역에서 특정정당의 공천과열을 방지하는 효과가 있을 수 있다는 것이다(가상준 2009; 강경태 2009; 고경훈 2013; 조재욱 2009; 강명구 외 2013). 대부분의 선진국에서 지방정당 설립에 대한 제한을 두지 않고 있으며, 실제 지방정치에서 지방정당이 다양한 역할을 행하고 있는 사실을 고려할 때 지방정당의 허용에 대한 진지한 고민이 요구된다.

V. 맺음말

대구광역시의원을 대상으로 각 의원의 의정활동을 확인하고, 의정활동이 차기 지방선거에서 정당공천에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 대구광역시의원 1인당 조례안 발의나 시정질의회와 같은 의정 활동성과는 대전광역시의원 1인당 의정 활동성과에 미치지 못했다. 즉 대구광역시의원의 의정 활동성과는 상대적으로 낮다고 볼 수 있다. 둘째, 대구광역시의원의 의정활동은 정당공천에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 의정활동 외에도 의원의 유권자 지지 정도를 파악할 수 있는 직전 선거에서의 투표율과 의원의 지방정치의 경력을 나타내는 선수와 성별 등도 역시 정당공천에 유의미한 영향관계를 확인할 수

없었다.

이러한 연구결과는 대구의 경우 정당공천이 곧 재선임에도 불구하고 정당공천을 위해 의원 개인이 자신의 정치적 역량을 강화할 합리적 동기가 없다는 것을 의미한다. 즉 재선은 의원의 정치적 능력과는 무관하며, 중앙정당과 지역구 국회 의원의 결정에 달린 문제라는 것이다. 그리고 이러한 정당공천 기준이 지방정치 발전을 저해하는 요인이라는 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 지방정치에서 정당정치가 기여하는 바는 간과할 수 없다는 입장에 있다. 따라서 지방선거에서 정당공천을 폐지하는 것보다 정당공천 방식을 개선해야 한다고 주장한다. 구체적으로 공직자 후보자 결정방식을 법률로 규정하는 방안을 고려할 필요가 있으며, 지방정치 발전을 위해서는 정당공천 기준에 현직의원의 의정활동을 평가하여 포함하는 방안을 모색할 필요가 있다고 본다. 나아가 지방선거에서 선거경쟁이 전제되어야 객관적으로 경쟁력 있는 후보자가 정당공천을 받을 수 있다고 본다. 그리고 영호남의 특색을 고려할 때 지방정당 허용을 통해 지방선거에서 정당 간 선거경쟁을 확보할 필요가 있음을 제시하였다.

본 연구는 연구대상을 대구광역시의원에 한정하였다는 점에서 연구결과를 일반화하는 데 한계가 있다. 나아가 의원의 의정활동을 단순하게 의회 출석률과 조례안 발의, 시정질의, 청원소개 등 정량적인 평가에 그쳤다는 점에서 아쉬움이 남는다. 의원의 조례안 발의나 시정질의의 내용분석을 통해 질적인 평가 등 보다 정교한 후속연구가 이루어져야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 지방의원의 지방정치에 대한 소극적인 태도와 중앙예속성의 근본적인 원인이 정당공천제에 있다는 규범적인 주장에 대해 경험적 근거를 제시했다는 점에서 학문적 의의가 적지 않다. 또한 기존의 지방의회 의정활동 연구가 집합자료를 중심으로 이루어져 의정활동의 효과연구에 한계가 있다. 이에 대해 의원 개인의 의정활동 평가를 시도함으로써 의정활동 연구의 외연을 넓혔다는 의의를 가진다.

참고문헌

- 가상준. 2009. “지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택.” 『OUGHTOPIA』 제24권: 207-232.
- 강경태. 2009. “정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제8집 1호: 225-253.
- 강명구 · 하세현. 2014. “지역정당에 대한 정당일체감과 지방정치: 대구와 광주사례를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제48집 1호: 55-77.
- 강인호 · 백형배 · 이계만 · 김창남. 2010. “광주광역시의회 의정활동 평가: 4·5대를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 제22집 3호: 201-218.
- 고경훈. 2013. “한국 지방선거의 정당공천제의 문제점 및 개선방안 연구.” 『한국자치행정학보』 제27집 3호: 387-413.
- 권영주. 2014. “지방선거에서 선거제도가 정당공천(무소속)에 미치는 영향: 합리적 선택 제도주의 관점에서.” 『한국자치행정학보』 제28집 1호: 51-74.
- 문원식. 2014. “지방의원 전문성강화를 위한 정책보좌관제 도입 비교분석.” 『한국정책연구』 제14집 2호: 1-21.
- 박재욱. 2006. “지방선거에서 정당공천제와 경선제: 5.31 지방선거를 중심으로.” 『국제정치연구』 제9집 1호: 336-359.
- 박재욱. 2007. “2006년 이후 지방자치제도 변화의 정치적 효과”. 『21세기정치학회보』 . 17집 3호. 281-309.
- 안성수 · 김석용. 2012. “지방의원 유급제 도입이 의정활동 성과에 미치는 효과 분석: 경상남도 의회를 중심으로.” 『한국자치행정학보』 제26집 3호: 87-104.
- 안철현. “지방선거에서의 정당공천제 찬반 논리와 대안 평가.” 『한국지방자치연구』 제12집 4호: 53-76.
- 육동일. 2006. “지방선거 정당공천제의 한계와 과제.” 『한국지방자치학회보』 제18집 1호: 5-26.

- 윤종빈. 2010. “18대 총선의 현직의원 득표율 분석.” 『한국과 국제정치』 제26집 4호: 27-55.
- 장갑호 · 김재기 · 송건섭. 2009. “의정성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 기초지방의회를 중심으로.” 『지방정부연구』 제13집 3호: 111-133.
- 전용주 · 임성학 · 김선우. 2010. “정당공천 유형과 후보의 본선경쟁력: 2006년 기초자치단체장선거를 중심으로.” 『OUGHTOPIA』 제25집 1호: 127-156.
- 전용주 · 차재권 · 임성학 · 김성우. 2011. “한국 지방 정치엘리트와 지방 정부 충원: 2010년 지방선거 후보자와 당선자의 인구학적 배경 분석을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제10집 1호: 35-69.
- 정명은 · 이종수. 2008. “지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향.” 『도시행정학보』 제21집 1호: 25-48.
- 조성대. 2007. “지방의원 정당공천제와 지방정치: 경기도 사례를 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 제1집 1호: 87-106.
- 조재욱. 2009. “지방선거와 정당정치: 정당공천제 문제를 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 제3집 2호: 43-62.
- 차재권 · 김영일. 2011. “지방의회 의정활동 평가 성과의 한계: 부산광역시의회를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제21집 3호: 351-381.
- 최근열 · 장영두. 2009. “지방의회 의정활동의 성과평가: 경상북도의회를 사례로.” 『한국행정논집』 제21집 3호: 863-892.
- 최준영. 2012. “한국 공천제도에 대한 연구동향과 향후 연구과제.” 『한국정당학회보』 제11집 1호: 59-85.
- 황아란. 2010. “지방선거와 정당공천: 비교론적 시각에서- 기초의원 선거와 정당공천과 정보제공 효과.” 『지방행정연구』 제24집 1호: 37-65.
- Abney, Glenn, and Lauth, Thomas P. 1986. *The Politics of State and City Administration*. Albany: State University of New York Press.
- Cain, Bruce, Jhon Ferejhon, and Morris Fiorina. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge and London: Harvard University Press.

- Fiorina, Morris P. 1994. "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?" *American Political Science Review* 88: 304-316.
- Hill, Kim Qaule, and Mladenka, Kenneth R. 1992. *Democratic Govern-ance in American State and Cities*. Pacific Grove: Brooks/Cole.
- Mayhew, David R. 1994. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Norton, Philip and David M. Wood. 1993. *Back from Westminster: British Members of Parliament and Their Constituents*. Lexington: The University Press of Kentucky.
- Parker, David C.W. and Craig Goodman. 2009. "Making a Good Impression: Resource Allocation, Home Styles, and Washington Work." *Legislative Studies Quarterly* 34(4): 493-524.
- Popkin. Samuel. L. 1994. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.

The Parliamentary activities of the local councilors and party nomination in local election : focused on the Daegu metropolitan city councilors.

Myung Gu Kang*

ABSTRACT

This study analyzes the impact of the Parliamentary activities of the local councilors on the party nomination in local election. The result of Analysis is that the parliamentary activities of Daegu metropolitan city councilors have no significant effect on the party nomination. This results show that local councilors have no rational reason to pay attention on the parliamentary activities. It means that the party nomination is preventing the development of local politics when we consider that the activation of local council is the basis of local politics. And this study suggests that (1) the party nomination standards must be presented clearly, (2) the evaluation of the parliamentary activities should be reflected in the party nomination standards and (3) the way of candidate nomination need to be made by law.

Key Words : Local politics, Local council, Parliamentary activity, Party nomination.

투고일: 2017.09.12. 심사일: 2017.10.11. 게재확정일: 2017.11.01.

* BK21 Research Professor, Department of Political Science and Diplomacy, Kyungpook National University

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2017.11.2.2.57>

【연구경향】

THE FUNDAMENTALS OF Q METHODOLOGY

Byung S. Lee*

ABSTRACT

This article introduces readers to the fundamentals of Q-methodology, which was invented by William Stephenson in 1935 and refined thereafter. This methodology is composed of two parts: philosophical and methodological background and q-technique (Q-method). Q aims at discovering one person or multiple persons' subjective viewpoints, such as feelings, opinions, beliefs, or evaluations, not objective facts. Q researchers capture research participants' subjectivities by asking them to express their viewpoints through ranking a sample of statements on cards or a computer screen. The sample comes from a concourse of statements that is collected from interviews, mass media, and literature review. It emphasizes a random sample of questions rather than a random sample of research participants. Like qualitative methods, Q focuses on finding people's schema of thoughts about a research topic, what ideas are important to them, and how ideas are patterned. Furthermore, Q is not interested in generalization of a research result to the entire population from which a sample was derived. Research participants are selected mostly from stratified sampling to garner as many viewpoints as possible. Q takes a holistic, gestalt approach to collect statements from a wide different spectrum, rather than an algebraic approach where interactions are often ignored among variables. Q belongs to qualitative methods, even though it is aided by a numerical tool of factor analysis. Using a small number of research participants, Q can test theories and/or generate hypotheses. It adopts an abductive approach to find the most plausible explanation, rather than a deductive approach that quantitative studies traditionally adopted or an inductive approach that qualitative studies did. Q uses factor analysis, a quantitative tool, which results in quick and deep analysis that otherwise might not be possible. Because of its use of factor analysis, some call Q a mixed method rather than a qualitative one.

Keywords: Q methodology, q technique, fundamentals of Q, correlations among people, holistic approach, abduction

* Associate Professor. Elon University. The School of Communications. Submitted to Journal of Research Methodology. byunglee@elon.edu

I. Domain of Q studies

Social science uses scientific methods to investigate societies, individuals, groups in societies, and social processes (Schutt, p. 10). During investigations, social science researchers can directly observe society, people, or phenomenon on their own. Or they can observe these entities through the eyes of other people by asking them questions about these entities.

Q researchers rely on the second approach to understand what research participants think about these entities, in other words, their subjectivities, such as people's feelings, opinions, beliefs, and evaluations.

The subjective world is complex and hard to measure in comparison with the outside world. In the early 20th century, behaviorists like Loeb, Watson, and Skinner, ignored studies on the human mind because "the human body is essentially a machine responding deterministically to stimuli in a way that is hugely more complex but not qualitatively different from the functioning of simple life forms" (Kemp, 2014, pp. 342-343) like Pavlov's dogs.

Watson (1924/1998), who firmly established the psychological school of behaviorism, wrote that the older psychology, called introspective psychology, which focused on consciousness as its subject matter, is unprovable and unapproachable. Thus, he argued that the behaviorist "dropped from his scientific vocabulary all subjective terms such as sensation, perception, image, desire, purpose, and even thinking and emotion as they were subjectively defined" (p. 6).

Following the behaviorists' tradition that ignores the human minds as a black box, Q inventor William Stephenson (1953) named his seminal book *The Study of Behavior*, even though it focused on human

subjectivities. While putting aside human consciousness, he argued that he could measure human subjectivity using Q methods, without violating any tenets of behaviorism. To Stephenson, "Dreaming is as much behavior as is jumping a stile or dashing a hundred yards. All is a matter of interacting with this or that situation. Inner experience and behavior are thus alike. Both are matters for objective, operational, definition and study" (p. 4).

II. William Stephenson, the Inventor of Q Methodology

Stephenson earned a doctoral degree in physics from the University of Durham in England in 1926 and another one in psychology in 1929 from the University of London. Additionally, he served as the last assistant to Charles Spearman, the inventor of factor analysis (Brown, 1997) and his successor, Sir Cyril Burt. His physics and psychology background contributed to the formation of the two concepts he emphasized: complementarity and the centrality of self (Logan, 1991).

When *the Journal of Broadcasting & Electronic Media* celebrated its 50th anniversary in 2005, the publication honored William Stephenson as a research pioneer. Esrock (2005) summarized Stephenson's achievements for the journal. According to his article, Stephenson left Oxford in 1948 for the psychology department at the University of Chicago. There, he published *The Study of Behavior: Q-Technique and Its Methodology* (1953), his most important work. Stephenson moved to the business world in 1955 as director of advertising research for Nowland and Company. In 1958 he transitioned to the University of Missouri School of Journalism, where he wrote another book, *The Play Theory of Mass*

Communication. After retirement from Missouri in 1974, he accepted a visiting professorship at the University of Iowa where he served until 1977. Following retirement, he continued to write until he passed away in 1989 at the age of 87.

Stephenson (1935) first described Q methodology in 1935 when he sent a letter to *Nature* on June 30, 1935, suggesting the correlation of people instead of variables in factor analysis. He believed that he could study subjectivity under the behaviorism tradition. He did not negate the existence of consciousness in the human mind, but he thought it does not offer much for behavioral science. Instead of consciousness, he decided to explore subjectivity using Q methods (p. 347).

In the psychology area, behaviorism dominated the world until the mid-20th century. Behaviorists used classical and operant conditioning to explain how animals behave in a specific way. If animals respond unconsciously to a specific stimulus (for example, smell of food), they would respond in the same way to another stimulus (for example, sound of a bell) if they are made to associate the two stimuli through mental pairing. This classical conditioning involves unconditioned reflexive behavior. On the other hand, operant conditioning explains that animals' voluntary behavior (for example, pecking a disk) can be influenced by how their behavior is rewarded (food) or punished (an electric shock).

As a pigeon pecks a disk, Stephenson must have imagined, a person sorts statements on cards. When a person sorts them, Stephenson (1953) viewed that people's subjectivity will be emitted. Stephenson argued that human subjectivities, like dreaming, are not different from observable human behavior, and they can be captured as people's responses to external stimuli like statements on cards.

Watts and Stenner (2012) interpreted him in the same vein. They

wrote, "In using the qualifier *operant*¹⁾, he is also making a very direct statement: subjectivity is not to be understood as a mental concept and hence as an aspect of mind of consciousness. It is not some isolated *mind-stuff* that exists inside us, or that is somehow separate from the real world of objects. On the contrary, subjectivity is a behavior or *activity* and it is an activity that is best understood relative to its impact upon the immediate environment" (pp. 25-26) - like statements on cards.

III. Six Stages of Q methods

The objective of Q-methodology is to identify a wide range of ideas that are communicated within a society of research interest. These ideas are captured via six stages of Q methods: 1) collecting a population of statements, 2) constructing a sample of statements, 3) selecting a sample of research participants, 4) ranking sampled statements, 5) factor analysis, and 6) interpretation.

Stage 1: Collecting a population of statements

- For a Q study, Q researchers need to collect statements on a topic of their interest, whether it is an event, an issue, a person, or a phenomenon.
- Here statements refer to not only text, but also images, videos, or even smells.
- Researchers should collect self-referent statements, which sorters can use to express their own viewpoints by ranking each statement un-

1) All italics in direct quotations here and thereafter were made by the authors of cited sources, not the current author.

der a researcher's sorting instruction.

- These statements should be subjective so that sorters can order them differently according to their standpoints. All factual statements, such as $3 + 6 = 9$, should be excluded.
- These statements consist of "the ordinary conversation, commentary, and discourse of everyday life - of the kind that proliferates" (Brown, 1993, p. 94). As Stephenson's concourse theory suggests, these ideas run together in thoughts of people whom researchers want to investigate (Brown, 1993).
- These ideas can come from journal articles, news articles, social media posts, comments on articles, or interviews with experts or ordinary people who have stakes in the topic. The objective is to gather as wide a gamut of thoughts as possible. The controversial or complex topic may collect more statements than simple issues. Usually it could be 200-300 statements at the end, which are called a concourse of statements. Watts and Stenner (2012, pp. 59-60) suggest starting the literature review to identify key themes and continue to collect statements from the mass media and formal and informal interviews.
- Researchers need to collect as many statements as possible. When researchers find newly collected statements repetitive, then they should stop the collection process, believing that a list of statements is nearly exhaustive. They don't have to collect all statements possible, an impossible task. Stephenson (1953) was satisfied with "a rough-and-ready universe of statements" (p. 78).
- A concourse of statements is processed and integrated into organized, classified, and refined ideas by Q studies. Its use was well described by Brown (1993):

"From concourse, new meanings arise, bright ideas are hatched, and discoveries are made: it is the wellspring of creativity and identity formation in individuals, groups, organizations, and nations, and it is Q methodology's task to reveal the inherent structure of a concourse - the vectors of thought that sustain it and which, in turn, are sustained by it." (p. 95)

Stage 2: Constructing a sample of statements

To understand people's own viewpoints on themselves, other people, other entities, and phenomenon, researchers may ask people to portray their ideas by sorting a concourse of statements. This is ideal, but unrealistic or impractical for people to deal with hundreds of statements.

Thus, researchers must compose a sample from this population of statements, often called a concourse. Stephenson (1953) suggested an "artificial" selection based on Fisher's method of experimental design (p. 66) instead of an unstructured one.

The nature of statements, of course, should be of the same topic. They also should be clear, concise and representative of the concourse. (Stephenson, 1953, p. 76). Stephenson also emphasized "heterogeneity of assessment" in levels of factorial design, as well as "homogeneity of statements in a sample (p. 65). This kind of sample will "produce the kind of comprehensiveness that is desirable in the sample as a whole" (Brown, p. 189).

When a research involving human beings requires questions (variables) and people who will answer these questions. R scholars traditionally emphasize a large random sample of people, which enables a generalization of a result to a whole population from which the sample was derived. But they don't give much thought to a random sample of questions,

which reflect variables.

In the past, quantitative studies relied on an algebraic approach, focusing on one variable at a time, as exemplified by t-test and ANOVA (analysis of variance). On the other hand, Q has taken the holistic approach, looking at all possible variables at the same time. Stephenson (1953) criticized the R approach because it does not look at all effects and their interaction effects at the same time, which is normal in the reality. He wrote, "Concrete behavior is more likely to occur in a setting in which many effects and variables mediate *together*, if at all" (p. 192).

Due to computer development and advancements, R studies can simultaneously handle multiple variables as seen in structural equation modeling or path analysis. (Refer to *Figure 1*). For example, perceived child care burden depends directly or indirectly on many variables, such as neigcare (child care by neighbors), integrat (integration in neighborhood), cantalon (inability to be alone), relatives (relatives in area), relacare (child care by relatives) as shown in the figure below (Hox & Bechger, 1998, p. 11).

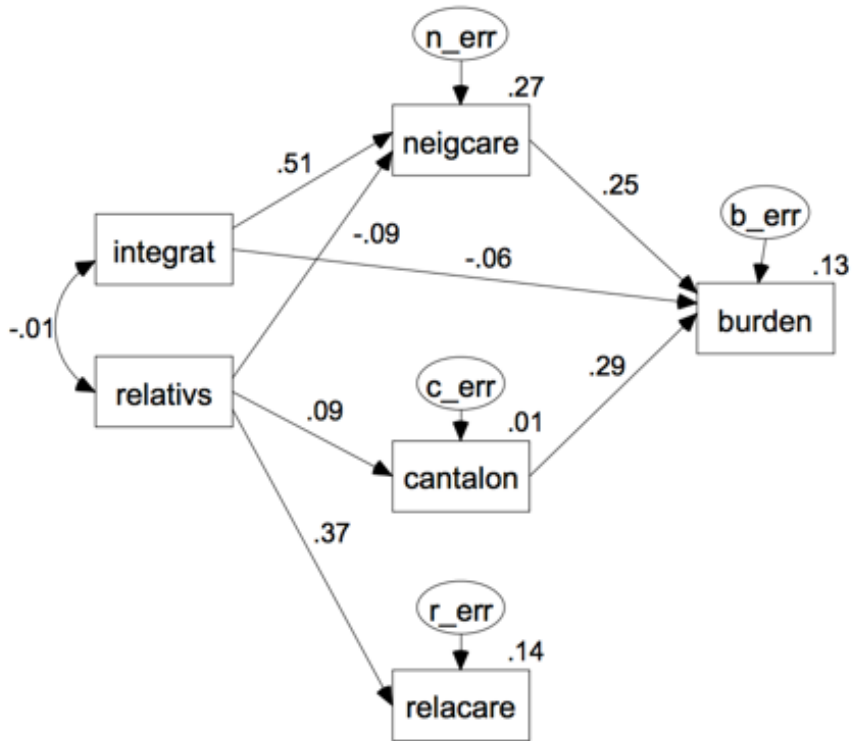


Figure 1. The direct relationship or indirect relationship among variables.

However, R studies still tend to tackle fewer variables than Q or qualitative studies.

A sample can be extracted with various designs.

A) Unstructured Design

The unstructured sample is "arguably more taxing in terms of your own knowledge and personal expertise" (Watts & Stenner, 2012, p. 60), but it can be used. For example, a study on doctoral students in counselor education sampled 47 statements in a Q sample based on the unstructured design (Baltrinic, Waugh, & Brown, 2013).

B) Structured Design

1) full factorial design

Fisher's factorial design consists of factors or main effects, each with discrete values or levels. These elements can be fully crossed as Stephenson used for a study on Jung's type psychology (Stephenson, 1953, p. 69), as shown in *Figure 2*.

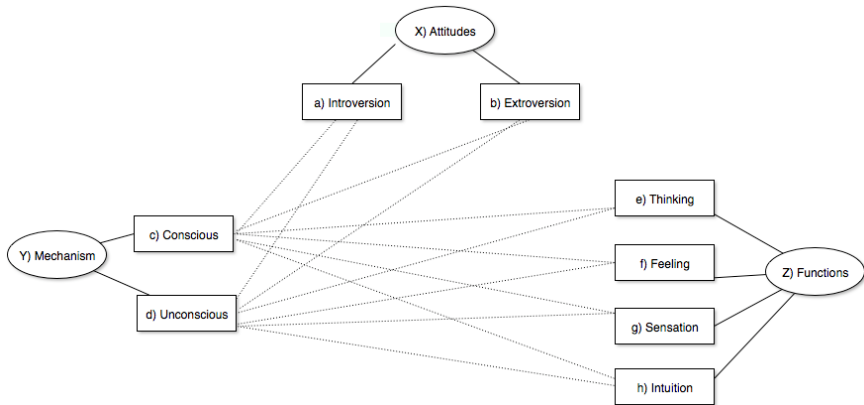


Figure 2. An example of a full factorial design

The diagram shows three effects of X) Attitudes, Y) Mechanism, and Z) Functions. Here X) Attitudes is composed of two levels of a) Introversion and b) Extroversion; Y) Mechanism of c) Conscious and d) Unconscious; and Z) Functions of e) Thinking, f) Feeling, g) Sensation, and h) Intuition. The structure has 16 full combinations as shown in *Figure 3*.

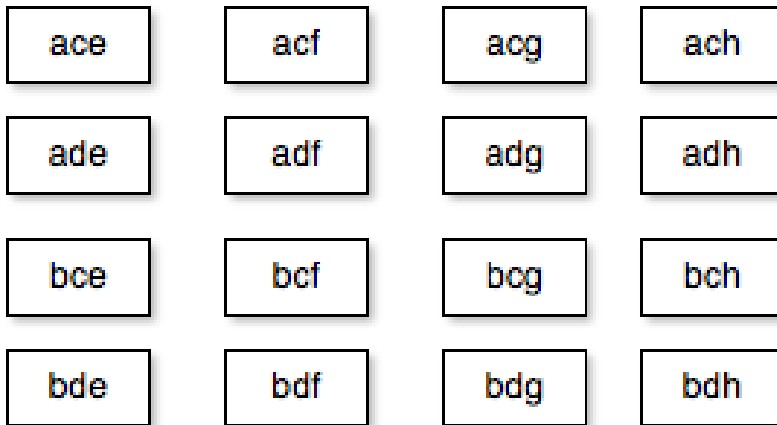


Figure 3. A full combination of three effects

Each combination reflects three effects. For example, the combination of "ace" is a statement reflecting three levels of a) Introversion, c) Conscious, and e) Thinking. Multiple statements are made for each of these combinations to measure the same concept multiple times. If three statements are collected for each combination, for example, a Q sample will contain 48 statements.

2) partial factorial design

Researchers may also take partial factorial designs that omit interaction among effects. One study in *Operant Subjectivity* even mixed two designs, selecting 10 statements each for three effects and 10 additional statements randomly from the remaining statements (Akanbang, Karko-Osei, & Atengdem, 2013).

Stage 3: Selecting a Persons-set

If you are interested in a psychological study on one person, the selection of the participant is obvious. When you conduct a study about people living in a society of your research interest, you generally can follow what R researchers have done. Research participants should be selected from a population of research interest.

Q studies choose participants based on stratified sampling rather than random sampling. Stephenson (1953) often created a p-sample based on the factorial design using socio-economic class, age, educational status, and the like, "instead of seeking to reproduce the fiction of a 'general population'" (p. 193). For example, when ages and political party affiliations are considered as in *Figure 4*, participants can be selected from the six combinations of ad, ae, bd, be, cd, and ce. Each combination can be duplicated, for example, 7 times to make a total of 42 participants.

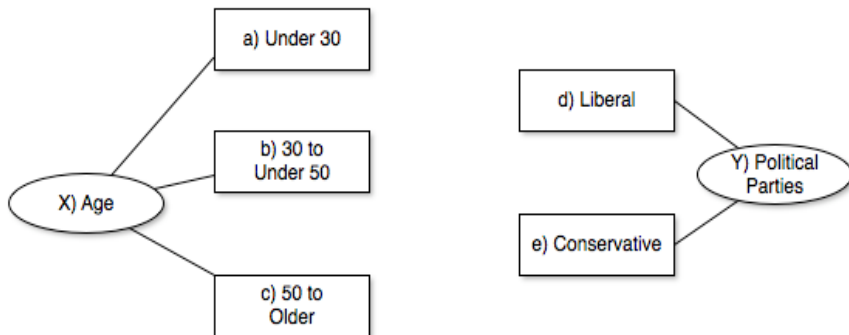


Figure 4. Factorial design for a sample of participants

Q researchers do not select a random sample out of a human population. They are not interested in generalization of a research result to a population, but try to find a pattern of people's subjective thoughts in a concourse, believing that this pattern exists in the population that the sample is derived from.

Q does not suppose that the largest pattern or factor in a sample will be the largest in the population. It just assumes that this pattern simply exists in the population. Stephenson (1953, p. 5) wrote, when we find X's eyes are blue, we can argue some other persons may have blue eyes like X, not argue that all eyes of other people are blue. All the people or what percentage of people have blue eyes is the subject of R research, not Q.

Since Q is not interested in a specific size of relationship between variables like an R researcher, but a pattern of viewpoints, it would not require a big sample. Brown (1980) suggested that a set of 40 to 60 persons in a sample is more than adequate, and 4 to 5 persons defining each factor (p. 260).

If Q researchers can find factors that might be valuable for their research purpose, it would be enough. They do not have to find all factors existing in the world, like R researchers who do not have to extract factors that would explain all variations in data.

A large number of participants is not important for a Q study, and could be considered a waste of time and resources. Selecting from a wide range of people or a targeted group of people is far more important.

Stage 4: Ranking statements

Research participants are asked to rank statements based on the instruction of experiments. The resulting configuration of each person's sorted Q statements reveal that person's subjectivity. An individual's Q sort will reveal that person's viewpoints. A point of view is personal, never being right or wrong in any sense.

A) Deep thinking

Since Q adopts a holistic approach, participants must assign each statement a score to represent its significance while considering other statements, not independently of them. Ideally sorters may read all sample statements until they can understand the topic and then evaluate each statement relative to other statements. To save time, Q researchers ask people to divide statements in three piles, say, based on their agreement, disagreement or neutrality toward each statement, a process that will have them be familiar with all statements in this process. These three piles are further divided into a more number of piles that a researcher predetermines, for example, 7 to 11.

The subjective world is not a research domain that is monopolized by Q studies. Q studies only deal with human subjectivities, internal worlds, while other methods can deal with internal and external worlds. Large-scale survey methods can collect information about people's attitudes and other subjectivities (Baker, van Exel, Mason, & Stricklin, p. 40; Stephenson, 1953, Chap. IX). Thus, the differences between Q and R methodologies arise not in the topic, but in the nature and quality of data since the two methods collect data in a different manner. R re-

spondents are asked to think only about one question, one variable, at a time, while Q respondents are asked to simultaneously think about all relevant variables. Stephenson (1953) criticized R writing, "What a person may *actually* do in a situation may bear little relation to what he is *potentially* capable of doing under propitious, that is, rule of the single variable, conditions" (p. 192).

If our thoughts can be divided into three types: 1) fleeting thoughts we may not even clearly keep track of, 2) cursory thoughts off the top of our head, and 3) deep thoughts. R methods would collect type 2) thoughts, which people may keep because they recently have had on their own or after being exposed to external sources like mass media or conversations with other people. On the other hand, Q methods can tap into deep thoughts like type 3) because sorters must consider a variety of opinions, including others'. Q statements would induce sorters to recall even what they have forgotten or force them to consider what they have never thought about. That's why Q sorters often feel they have learned just from participating in a Q study.

A neuroscientist described how the brain works along this holistic approach of simultaneously considering many thoughts. Eagleman (2011) wrote that brain works cannot be divided into numerous processes that can be done by different subagents. Instead of "the division of labor model," he suggested the parliament model, in which different factions compete with each and come to a final vote in conflict situations, like whether you have to eat a chocolate cake. He wrote, "Part of you wants the cake and part of you tries to muster the fortitude to forgo it" (p. 107).

B) The range of distribution

Sorting instructions, which is called the condition of instruction, can be ranking the order of statements from the most to the least. For example, Stephenson (1953) used the most pleasing color for a score of 10 to the least pleasing color for a score of 0 (p. 9); the most liked photograph for a score of 8 and the least like for a score of 0. (p. 17); In another study on description of oneself, the range of scores started from the highest score of 10, and down to the lowest score of 0 (p. 20).

However, most Q studies have chosen to sort statements from the most positive to a zero to the most negative. For example, one study about mindfulness asked people to sort the statements based on how sorters have experienced mindfulness practice and how it has influenced themselves on a scale of + 5 to -5 (Kvalsund, Baardsen, & Allgood, p. 39)

C) Instructions for sorting

One person can sort statements under the various conditions of instruction or experiment, such as "Sort who you are most like," "Sort who your father thinks you are most like," "Sort who you would be most like in 10 years," "Sort who you were most like 10 years earlier," "Sort who you wish you would be most like," etc.

Or multiple people can sort statements under a single condition or multiple conditions (Stephenson, 1953, p. 19). Reporters, for example, may be asked to sort statements based on three conditions:

- "Sort statements of ideas that you think save the newspaper in-

- dustry,"
- "Sort statements that readers would think save the newspaper industry according to your opinion,"
 - "Sort statements that the owner of the newspaper would think save the newspaper industry according to your opinion."

In most of cases, multiple people sort statements under one condition.

D) Implementation of sorting: forced vs free distribution

After dividing statements in three piles of “agree,” “neutral,” and “disagree,” Q respondents are allowed either a fixed or free distribution matrix for further sorting. They can have a prearranged quasi-normal form of frequency distribution, as shown in *Figure 5* below. In this case, sorters are asked to choose from the "agree" pile only a specific number of cards and place them under the most agree column, in the case of *Figure 5*, 3 statements.

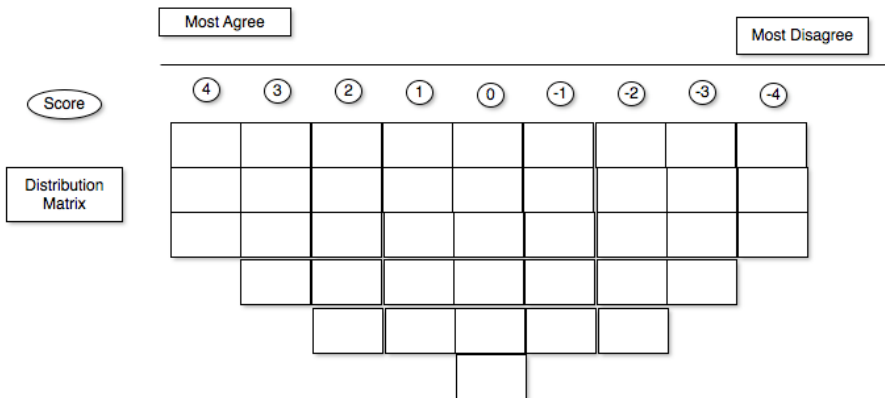


Figure 5. Scores in fixed distribution and its matrix

Next, they will fill out the next most agree columns. They continue to fill out the next most agree columns until the agreed cards are exhausted. After the agreed pile is exhausted, the disagreed pile will be used to fill up the disagreed side of columns, starting with the most disagreed column. After the disagreed statements are exhausted, the neutral cards will be used to fill up where the agreed cards left off. The neutral cards continue to be used until they are exhausted somewhere the disagreed cards were exhausted. At the end, all the cells under each column will be filled without any overlap.

In free distribution, sorters are asked to place statements under the positive pile anywhere under the columns without any restraint, followed by negative statements and neutral statements.

Q researchers traditionally have relied more on the fixed distribution than the free one since Stevenson and others used the former. Examples can be found in Stephenson's book, *The Study of Behavior* (Refer to pages. 9, 17, and 20), Brown's *Political Subjectivity* (Refer to pages 17, 21), and Watts and Stenner's *Doing Q Methodological Research* (Refer to page 86).

In Q studies, however, some researchers found that their research participants could not sort statements because a fixed distribution pattern distorted their viewpoints. For example, a statement that should be under column +2 could be categorized under column -2. Even though Q researchers compose a Q sample of statements with a balanced distribution in mind and pretest it with a few sorters to secure a balanced result, some sorters in a real Q study may prefer a skewed distribution to one side and other sorters to another side. Sorters may tacitly follow the researcher's instruction even though the distribution pattern may distort their viewpoints, so the distortion cannot be found unless they are asked.

When a researcher creates a structured Q sample, he or she finds categories or themes from a Q population and selects statements so that half of the statements will be positive and the other half negative. If these categories are what sorters use in their process, we can naturally expect a resulting symmetry. If sorters, however, use a different theme or category, then the sort could be skewed.

For example, statements on “being in love” can be divided based on the “romantic” and “realistic” line. But these statements can be differently divided by a psychoanalyst based on the “oral,” “anal,” and “genital” line (Brown, pp. 186-188). Different conceptualization requires a different Q sample structure, and a structure that a researcher adopted based on a wrong expectation will lead to an unbalanced sorting result.

E) Evaluation of forced distribution

The forced distribution is based on one of Q-technique postulates: "vi. Scores are approximately normally distributed with respect to the person-array" (Stephenson, 1953, p. 58). Regarding why it should take a quasi-normal distribution, Stevenson did not seem to clearly show any empirical evidence throughout his works. He just wrote, "A normal curve is not likely. For certain reasons, however, it should be symmetrical. Therefore, we follow the practice of using a much flattened symmetrical distribution of scores for all Q-sorts" (p. 59).

In the reality, some Q scholars mentioned their difficulties to deal with the sorters who refused to adapt their viewpoints to a forced distribution and gave up on their sorts in the middle saying that they could not sort statements according to a forced distribution. Many others might feel awkward, but they might tacitly follow the instructions rather than challenging a researcher.

Those who insist on the forced distribution argue that the ipsative (choosing the most suitable one on a forced choice scale after comparing multiple desirable options) nature of sorting in a forced distribution make sorters think more deeply because they are forced to choose the most suitable statement out of many for one column and continue to do so one after another. But in a free distribution, all statements of similar significance would have been dumped under one column.

A researcher in favor of forced distribution would argue that forced distribution may push people to think harder and make a judgement of one statement from another based on even small differences that might be ignored under free distribution. Brown (2016) used *Sophie's Choice* as an example. When a sadistic doctor in a novel, which became a movie of the same name later, asked Sophie to take only one child to a detention camp because that child will be allowed to live and the other should die, she chose a boy over a girl after an agonizing deliberation.

The question is how many Q-sorters would be willing to deliberately sort statements like Sophie? If not, they may just keep a few in the first category after cursory consideration and dump the rest in the next category. It might be better to have all in the same category rather than having them carelessly divided into two or more categories without much reasoning. Even in Sophie's case, she might have considered all the reasons to save her son instead of her daughter, or haphazardly chose one over another not to sacrifice both.

Unless we ask Sophie, we cannot know for sure. An empirical test should be done to see how Q sorters are behaving, for example, by measuring the time a sorter spent on each statement to see whether a sorter deliberated longer under a forced distribution than in a free distribution.

F) Factor scores under the forced distribution

Those who favor forced distribution observed that the factor structure that will emerge is mostly decided by the order of items ranked rather than their exact positions or shapes, so either distribution will lead to a similar factor structure (Brown, 1971; Brown, 1980, pp. 288-289). Just because the two distribution matrices lead to the same factor structure, it does not mean they can use the resulting factor scores from the forced distribution without any justification.

While many Q papers have used forced distribution, they used information about the positions of statements in factor arrays for factor interpretation. As a result, what they interpreted as -2 could have been +2 in some cases. If Q scholars use forced distribution to determine factor types of people, it is not an issue. But if they use a forced distribution and use rank scores for statements based on factor scores, it could be problematic, especially in relation to those in the middle. Many cannot ignore statements near the middle, probably because of their holistic approach that look at the entire configuration including the middle zero (Watts & Stenner, 2012, pp. 154 -155). They advised not to overlook those in the middle because “on occasion, an item sitting right in the middle of the distribution can act as a fulcrum for the whole viewpoint being expressed” (p. 155).

G) Why ranking statements on a scale

The purpose of Q studies is to find thinking patterns or frameworks of people from their own viewpoints. About any topic, we can assume a person's schema of thoughts on that topic. This schema cannot be ac-

cessed directly with current neuroscience devices like Positron Emission Tomography (PET) and Functional Magnetic Resonance Imaging (fMRI) except at a primitive level.

Therefore, we must ask that person to describe the framework through questions in surveys or interviews. But respondents may not have linguistic skills to portray a multidimensional complex schema using a linear form of verbal expression. Therefore, one way of tapping their schema is through drawing a diagram that represents their internal schema, as shown in *Figure 6* below.

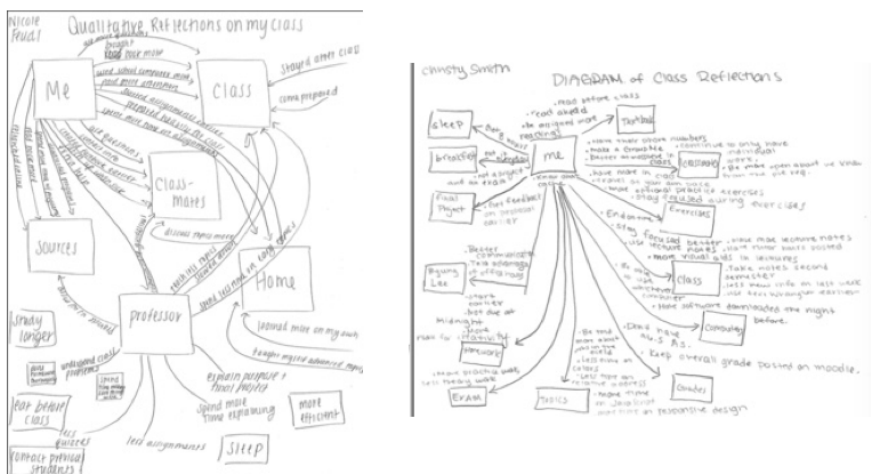


Figure 6. Two examples of schema from students about how they could have done better in a Web Publishing class the author taught.

Students could have used mind mapping or cognitive mapping software programs, which have been developed to facilitate this process. Even though manual drawing can do the job, computer programs are preferred because of their flexibility in moving around nodes more easily by drag-

ging them from one place and dropping them onto another.

Q researchers may ask research participants to build their own cognitive schema using Q statements. This will provide more rich information than sorting of statements because researchers can know how each statement relates to other statements.

One problem is that one participant's network of statements can be well portrayed, but it cannot be easily compared with other people's. This issue can be found in network analysis. Most of network analysis focuses on the nature of one network (Borgatti, 2013; Hansen, Schneiderman, & Smith, 2011). When comparing multiple networks, research may have to focus on aggregate network metrics like density and centralization coefficients. One study comparing the social structures of Asiatic asses/onagers used metrics like the number of connected components, vertex degree, cluster coefficient, and path length, since "qualitative assessments of network graphs can illustrate overall patterns. But only quantitative comparisons of metrics... can reveal details about structure" (Rubenstein, Sundaresan, Fischhoff, & Saltz, p. 166). Of course, the overall pattern can be compared only qualitatively.

Q statements may describe either nodes, edges, or both. A statement can be as simple as "I am ambitious," which describes a node for an ambitious person. A statement can be more complex like "Many friends around me make me happy," which describes two nodes ("many friends and me") and an edge ("make happy"). Rather than using Q statements as a Lego block to build their internal world, people are asked by Q researchers to rank order them. In this case, information on nodes are kept, but interconnecting edges can be lost unless embedded in related statements.

Ranking statements on the same measurement scale results in an array

of ranking scores. This same format of array enables researchers to compare research participants' scores through factor analysis, even though it requires sacrificing most of information on edges. To estimate the nature of edges, the relationships among nodes (or statements), researchers must rely on Q-sorts, post-sorting interviews, literature review, or even hunches.

In this process, the given information is not sufficient to come to an absolutely correct answer, like in $x + y = 7$. Rotating factor axes would be like suggesting one answer among many possible combination of different answers for x and y , such as (0, 7), (1, 6), (2, 5), (3, 4), (4, 3), (5, 2), (6, 1), (7, 0), or many in between. Unless guided by a theory that will dictate a look at a specific combination, researchers must rely on an algorithm-based solution like a varimax rotation. If they want a judgmental rotation based on their expertise or strong hunches that will offer additional information beyond what the data suggests, they will seek out the most likely explanation among many possible ones. This abductive reasoning, unlike inductive and deductive reasoning, requires logical leaps for an "inference to the best explanation," which is like deciding one set of answers for x and y above as the best one among many potential combinations.

Stage 5: Factor analysis

A) Correlations of persons instead of variables

Behavioral psychologists used correlations of variables for their analysis. They correlated variables to detect people's traits and abilities. Stephenson (1953) called this type of studies R-technique and his approach Q-technique (p. 10). His Q approach correlated people instead of

variables. Of course, correlating people instead of variables were used previously, but he thought its true meaning was not understood (p. 8). Correlating people instead of variables has much deeper implications than just rotating by 90 degrees a data matrix in which each row represents an individual and each column represents a variable.

Let's examine the difference between Q and R by making an analogy. One day the current author asked class students to raise their hands. Then he pointed at a hand that was the smallest and asked the students whether it was small. All the students said in unison it was small. The author asked why it was small, which was followed by puzzled looks from the class. Their reasoning was based on comparing this small hand with the other hands raised. This is R-approach. In Q-approach, this hand would be compared with other body parts of the selected student, like the person's face, arms, legs, etc. Then it could turn out to be normal, not small at all.

Here is another example. The university where the current author teaches is popular among its current students. If they are asked about how much they like the university, let's assume that most of them would give a 5 out of the total score of 5. In this case, the question about the university is of little value to R researchers because answers to this question lack variability. But this question would be valuable in Q research. One student's answer to this question would be compared with this same student's answers to other questions, so the answers would most likely have variability.

The students' fondness for the university is significant. Even though students gave the same ranking about their fondness of the university, its meaning can be different when it is seen in the context of answers to other questions. They may like the university for a variety of reasons: in-

expensive tuition in comparison with other private universities, small class sizes, supportive faculty and staff, beautiful campus, strong study abroad programs, high graduate rates within four years, a good chance of landing a job before or soon after graduation, etc. This question can be valuable to a Q researcher about students' attitudes toward their university, while a R research may regard it as worthless.

Let's revisit the rotation of a data matrix by 90 degrees. Researchers can't collect data for a R study and rotate it for a Q study. First, the R study does not include questions from a wide range of topics. Secondly, the questions were not answered in the Q way. Each question should have been answered in the context of the remaining questions.

B) Different factor analysis algorithms

Among many factor analysis methods, centroid and principal component analysis (PCA) are mostly used in Q analysis to extract factors from the correlation matrix of all Q sorts and rotate the resulting factor axes.

Stephenson (1953) wrote, "Statisticians much prefer the method of principal axes, and psychologist the centroid method" (p. 33). As a psychologist, he also favored the centroid method due to uncertainties embedded in its manual rotations. Today many Q researchers rely on the centroid method or principal component analysis (PCA) instead of principal axes, followed by the manual or varimax rotation.

Traditionally, Q scholars have used centroid because it does not suggest any default factor rotations, which aligns with Q's abductive approach in which researchers must find the best explanation among many possibilities. Those who are familiar with PCA likely due to their quantitative experience or its easy availability tend to choose PCA over the centroid method. Those who use PCA usually choose the varimax rota-

tion rather than the manual rotation.

Brown and Robyn (2004) defended the manual judgmental rotation against “suspicion because of the subjectivity and unreliability thought to attend it” (p. 104). The two did not suggest rotating factor axes for the sake of using the manual rotation. Rotations should be guided by cues from data, their expertise, and detailed knowledge about participants that was obtained after one of the investigators interviewed them for hours.

Watts and Stenner (2012) supported judgmental rotations if the investigator is interested in particular individuals or groups or firmly know what he or she is hunting down (p. 123). But they also made a few reservations about manual rotations. They worried that an investigator’s “understanding of the reality” could be mistaken for “the reality” (p. 123). Additionally, larger data sets and data sets without “clear makers” would be problematic (p. 125).

Akhtar-Danesh (2017) suggested two different rotation approaches. He recommends a manual rotation as an appropriate choice to confirm or reject predetermined hypotheses or theories. In an exploratory study, on the other hand, he recommended mathematical factor rotations, such as varimax, quartimax, promax, etc. He thought manual rotations in an exploratory study could not be replicated by a different researcher (pp. 199-200).

If researchers test theories, have an expertise about a research topic, or have deep knowledge about Q sorters based on intensive interviews, it can be argued that they can take a confirmatory approach and use a manual rotation. They also can consider doing manual rotation when they are interested in a specific sorter, like a university president who has the strong influence in university policy making. The varimax rotation is a democratic method dealing with all sorters equally. By rotating

an axis toward a university president, they can understand the exact position of the president and others' in comparison with the president's. The same approach can be done with a specific group of people like minority groups, which must be marginalized under a varimax rotation unless they were recruited heavily with intention. Some of these circumstances were mentioned by Watts and Stenner (2012) as suitable cases for the manual rotation.

In a purely exploratory study, a researcher first may try a rotation that is dictated by PCA. Then the researcher may try a manual rotation for an "eureka" moment since the truth can reveal itself in the form of a small hint or cue, rather than the best fit of the actual data with the factor axes that is realized by the varimax rotation. A researcher may guess an existence of a cat by just looking at the tip of the cat's tail or figure out the law of gravitation based on an observation of a falling apple, as Newton did. But this kind of flimsy conclusion should be taken with a grain of salt or may be suggested as a research topic for future studies.

Stage 6 Interpretation

Interpreting Q data can be done in a variety of ways like climbing a mountain to reach its peak. Brown (1980) wrote, "There is no set strategy for interpreting a factor structure; it depends foremost on what the investigator is trying to accomplish" (p. 247). But he suggested some general procedures. The investigator must obtain an array of factor scores—in the form of a z-scores or, more often, a factor rank scores—of all statements for each factor. The factor rank scores represent a Q sort array for each factor if an ideal human representative were to rank statements for each factor. To understand how each individual sorter contrib-

utes to each factor, the investigator must know the loading of each person to a specific factor. To understand factors better, differences and similarities among them also should be analyzed. In these processes, theories under investigation can be tested and new findings can turn into a new hypothesis (p. 262).

Watts and Stenner (2012) compared the aim of interpretation as writing an overall story based on statement rankings. The investigator must make sense of the wood, the whole viewpoint, which is based on “the nature and placement of its trees” (p. 156). They suggested investigating the entire configuration of statements in light of Q’s holistic nature and finding surprising facts based on an abductive inference while using many clues in factor arrays (pp. 148-150). They cautioned against restricting the investigator’s attention to only a small number of statements like the highest and lowest ranking items. They suggested the crib sheet system as a practical tool, in which statements that ranked highest, lowest, or higher in a factor than in other factors were selected for interpretation since they made “the most profound and important contributions *within* the related factor. They also emphasized not to overlook statements in the middle of distribution, which tend to be insignificant, but sometimes turnout to be pivotal” (pp. 155).

IV. Differences between Q and R

Q can be used as a tool for confirmatory and exploratory studies. Whichever way it is used, Q will reveal the thinking patterns of research participants, and the relationship among variables important for the research topic. It does not tell the exact size of relationships among the

variables, which R studies can.

In this sense, Q is a basically qualitative study, despite it is aided by a numerical tool, factor analysis that relies on correlations of Q sorts.

Another difference between R and Q is that the former focuses on small number of variables and emphasizes a big random sample to generalize the result to the population, while the latter aims at a holistic interpretation of a research topic by collecting a concourse of statements and comparing the ranking of statements within each research participant.

When Q is utilized for the confirmatory purpose, it can be used to test a theory. When Q is used for the exploratory purpose, more hunches and hypotheses can be generated for further studies through deductive and inductive studies later.

Questions about subjectivity is not monopolized by Q scholars because subjectivity like attitudinal information can be asked by R scholars. But the objectives of R and Q scholars are different. Q scholars are interested in a qualitative question to find "explanation of the points of view that exist around a topic" while R scholars are "required to address questions of prevalence and distribution" (Baker et al, p. 39).

With the introduction of computers, quantitative analysis often seeks causal relationships among multiple variables. The difference is that R studies put together the entire sample of respondents as a group to generate one pattern of thinking for all, while Q often divides respondents into multiple groups and a different thinking pattern for each individual group. R can, of course, divide a sample into multiple groups, like a male group and a female group. Even in this case, the same structural pattern of variables is set up, and only different coefficients among variables are estimated.

Validity is an important issue in research. R researchers should create questions that can represent the concepts embedded in a theory. Any bad operationalization of a concept leads research participants to interpret the question differently from what the original researchers intended—a validity problem. In Q, researchers employ a theoretical framework as a scaffold to compose a sample of statements. If a different framework or concepts emerge from Q sorts, this framework will be abandoned. Thus, the validity of a Q study comes from the appropriate interpretation of data, like in inductive qualitative studies.

V. Advantages of Q

Q has advantages over other approaches. Good qualitative studies often require solid data from human participants, which is possible through their proper verbal or written skills. Q participants, however, do not have to have these language skills to clearly express their opinion because they are given statements representing a variety of ideas and are asked to just rank them under a different condition of instruction. It's like selecting from the computer menu bar, a command item rather than directly writing a command itself out of memory.

Human beings are a cognitive miser, a term Taylor (cited in Fiske and Taylor, 2013) coined “to explain the necessary stinginess with which attention and processing time are often allocated to stimuli in the real world” (p. 206). They tend to respond to survey questions without thinking deeply and tapping into thoughts they buried long ago in their subconscious. On the other hand, Q can obtain more deep ideas from people. Q statements may jog Q sorters' memory or enable them to an-

swer with statements that they haven't previously even thought of.

Q relies on a quantitative method of factor analysis instead of verbal analysis. Computer use dramatically shortens the time required for integration of people's ideas for analysis and revealing minute shades of differences among factor groups that otherwise might be overlooked.

Triangulation of data is possible with the Q method. A qualitative researcher gathers data from the reality, and interprets it as objectively as possible, even though critics might cast a doubt on the researcher's capability of putting aside one's predisposition or presumption in analyzing the data. A Q researcher, on the other hand, collects statements from the reality and organizes them based on a theory to test in a confirmatory study or emerging themes in an exploratory study. As a second step, the Q researcher offers research participants statements to see how their subjectivity is operating against these statements. The researcher can check whether the operant subjectivity is aligned with the original theory or whether new themes emerge or not. This confirmation process is bolstered by written comments Q sorters make on statements with the highest and lowest ranking scores or post-sort interviews. The triple evidence—organizing ideas of statements based on a theory or emerging themes, Q sorts, and post-sort comments and interviews—would ring more convincing than a single source of evidence.

VI. Future developments

Q can go out of the ivory tower to solve real-world problems. To alleviate social tensions among diverse groups of stakeholders, scholars need to study how each group really perceives them. A Q study reveals

different thinking patterns for multiple groups, rather than forcing one model or theory for all groups together. Thus, a Q study has been favored by scholars when they deal with controversial issues, like climate change, environmental issues in relation to economic development, etc.

Researchers can deploy Q to find similarities among groups as a starting point for group negotiations and reconciliations. A clear demarcation of differences will let diverse groups look at the issues holistically and clearly understand other groups' positions rather than guessing other groups' positions based on a few conspicuous points they can observe easily.

This advantage has been utilized in academia to encourage discussion of diverse ideas and views in the classroom (Q-perspectives, n.d.; Walker, Lin, & Li, 2017). Students can sort statements on an issue before coming to class or in real time. They will be paired with an "opponent" for discussion. Understanding an opponent's position by looking at a configuration of statements could lead to a deeper discussion because they can cut out the time to figure out each other's positions.

R scholars use a vertical approach, going directly to specific variables of importance for research and continuing to pursue in the same direction. This can sometimes be problematic like continuing to mine the same area. When oil or gas is extracted from a field, a developer may want to dig deeper and deeper for new sources of gas and oil. Sometimes a field might be exhausted, and a developer should move to another field for fruitful production. But R researchers might stick to the old mine field and try different devices (different research methods) or dig deeper (adding new variables or new samples of people) for a bonanza in vain.

When society changes quickly, people's lifestyles and their thoughts

about life shift quickly. All theories that were developed and maintained in old circumstances can become obsolete in a new society. In these new circumstances, a researcher may need to quickly figure out whether old theories are still valid or new theories should be generated, rather than trying to extract the last drop of juice out of an already squeezed orange. Testing existing theories and generating new hypotheses quickly are Q's forte.

Of course, Q reveals research participants' general patterns of thinking. This horizontal approach covering a wide area of variables cannot be applied to a big sample of people. Thus, some scholars (Baker et al., 2010; Talbott, 2010; Kim, 2008) have tried to extend Q into the R turf, as medical researchers (Kim, Farmer, & Porter, 2014; Ooms, van Damme, Baker, Zeitz, & Schrecker, 2008) have done under the name of the "diagonal" approach, which tried to bridge the vertical and horizontal approach.

References

- Akanbang, B. A. A., Darko-Osei, R., & Atengdem, P. 2013. "Programme implementers' experiences of process use types in three evaluation contexts in northern Ghana." *Operant Subjectivity* 36(4): 297-319.
- Akhtar-Danesh, N., & Mirza, M. 2017. "Relation between manual rotation and abductive reasoning in qmethodology." *Open Journal of Social Sciences* 5: 198-204. Retrieved from <https://doi.org/10.4236/jss.2017.5301>
- Baker, R., van Exel, J., Mason, H., & Stricklin, M. 2010. "Connecting Q & surveys: Three methods to explore factor membership in large samples." *Operant Subjectivity* 34(1): 38-58.
- Baltrinic, E. R., Waugh, J. A., & Brown, S. 2013. "Faculty and student perspectives on what helps counselor education doctoral students towards program completion." *Operant Subjectivity* 36(4): 253-271.
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., & Johnson, J. C. 2013. *Analyzing social networks*. Thousand Oaks: CA: Sage.
- Brown, S. 1971. "The forced-free distinction in Q technique." *The Journal of Educational Measurement* 8(4): 283-287.
- Brown, S. R. 1980. *Political subjectivity: Applications of Q methodology in political science*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Brown, S. R. 1993. "A primer of Q methodology." *Operant Subjectivity* 16(3/4): 91-138.
- Brown, S. R. 1997. *The history and principles of Q methodology in psychology and the social sciences*. British Psychological Society symposium on "A Quest for a Science of Subjectivity: The

- Lifework of William Stephenson,” University of London; and conference on “A Celebration of the Life and Work of William Stephenson(1902-1989),” University of Durham, England.
- Brown, S. 2016. Re: Q sorts (forced distribution) [Q methodology network listserv message].
- Brown, S. R., & Robyn, R. 2004. “Reserving a key place for reality: Philosophical foundations of theoretical rotation.” *Operant Subjectivity* 27(3): 104-124
- Eagleman, D. 2011. *Incognito: The secret lives of the brain*. New York: Pantheon Books.
- Esrock, S. L. 2005. “Review and criticism: Research pioneer tribute—William Stephenson: Traveling an unorthodox path to mass communication discovery.” *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 49(2): 244-250.
- Fiske, S. T., & Taylor, S. E. 2013. *Social cognition: From brains to culture* (2nd ed.). Los Angeles: Sage.
- Hansen, D. L., Schneiderman, B., & Smith, M. A. 2011. *Analyzing social media networks with NodeXL: Insights from a connected world*. Burlington, MA: Morgan Kaufmann.
- Hox, J. J., & Bechger, T. M. 1998. “An introduction to structural equation modeling.” *Family Science Review* 11: 354-373. Retrieved from <http://joophox.net/publist/semfamre.pdf>
- Kemp, S. 2014. “Stimulus and response: Behaviorism, tropisms, and twentieth-century French thought and literature.” *Romantic Review* 105(3): 341-360.
- Kim, H. K. 2008. “A study on the similarities between Q-Block and Q-Tool.” *The Study of Subjectivity* 16: 5-16.

- Kim, J. Y., Farmer, P., & Porter, M. E. 2013. "Redefining global health-care delivery." *The Lancet* 382: 1060-1069.
- Kvalsund, R., Baardsen, B., & Allgood, E. 2016. "Mindfulness subjectivity through Q methodology: Training and practising mindfulness in an educational program as influential and transformative." *Operant Subjectivity* 38(2): 33-59. doi:DOI: 10.15133/j.os.2016.00
- Logan, R. A. 1991. "Complementarity, self and mass communication: The contributions of William Stephenson, 1902-1989." *Mass Comm Review* 18(1/2): 27-39.
- Ooms, G., van Damme, W., Baker, B. K., Zeitz, P., & Schrecker, T. 2008. "The 'diagonal' approach to global fund financing: A cure for the broader malaise of health systems?" *Globalization and Health* 4(6): 1-7. doi:10.1186/1744-8603-4-6
- Rubenstein, D. I., Sundaresan, S., Fischhoff, I., & Saltz, D. 2007. "Social networks in wild asses: Comparing patterns and processes among populations." *Erforschung Biologischer Ressourcen Der Mongolei / Exploration Into the Biological Resources of Mongolia*, ISSN 0440-1298. 83.
- Q-perspectives. (n.d.). Q-perspectives. [Web page] Retrieved from <http://www.qperspectives.com>
- Schutt, R. K. 2012. *Investigating the social world: The process and practice of research*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Stephenson, W. 1935. "Technique of factor analysis." *Nature* 136-297.
- Stephenson, W. 1953. *The study of behavior: Q-technique and its methodology*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Stephenson, W. 1968. *The play theory of mass communication*. Chicago: IL: University of Chicago Press.

- Talbott, A. D. 2010. "The q-block method of indexing Q typologies." *Operant Subjectivity* 34(1): 6-24.
- Walker, B. B., Lin, J., & Li, T. 2017. *Q-perspectives: Inviting new audiences to Q with real-time classroom results*. Paper presented at the 33rd ISSS (International Society for Scientific Study of Subjectivity) conference, Glasgow, Scotland, 7-9 September.
- Watson, J. B. 1998. *Behaviorism*. Transaction Publishers: New Brunswick, N.J. (Original work published 1924).
- Watts, S., & Stenner, P. 2012. *Doing Q methodological research: Theory, method and interpretation*. Los Angeles: Sage.

큐 방법론의 기초

이 병 수*

논문요약

이 논문은 윌리엄 스티븐슨 박사가 1935년에 고안하고 그 이후 발전시킨 Q-방법론의 기본을 독자에게 소개하는 것을 목적으로 한다. 이 방법론은 철학적인 또한 방법론적인 면과 큐 기법이라는 두 부분으로 구성된다. Q-방법론은 객관적인 사실이 아닌 감정, 의견, 신념 또는 평가와 같은 주관적인 견해를 발견하는 것을 목표로 한다. 한 사람의 견해나 다수의 견해가 연구 대상이 될 수 있다. Q 학자는 연구 참가자의 주관성을 발견하기 위하여 종이 카드 또는 컴퓨터 화면에 연구 주제에 관련된 문항을 보여주고 순위를 표시하도록 한다. 이 문항의 표본은 인터뷰, 대중 매체 및 문헌 검토를 통해 수집된 다양한 문항에서 발췌한다. Q는 연구 참여자를 무작위로 선정하지 않고 오히려 연구 문항을 무작위로 선정하는데 더 관심을 가진다. 질적 방법과 마찬가지로, Q는 연구 주제에 대한 사람들의 사고 구조 방식(schema), 어떤 것이 사람들에게 중요한지, 또는 사람들의 생각 패턴에 초점을 맞추고 있다. 또한, Q는 연구 결과를 표본이 추출된 모집단으로 일반화 하는 데는 관심이 없다. 연구 참여자를 뽑을 때 계층화된 샘플링을 함으로써 연구 주제에 대하여 가능한 한 많은 관점을 얻으려고 한다. Q는 변수들의 상호 작용이 종종 무시되는 대수적 접근보다는 다양한 스펙트럼으로부터 문항을 수집하는 전체론적, 계슈탈트 방식을 취한다. Q는 요인 분석이라는 계량적 방법을 사용하지만 근본적으로는 질적 방법에 속한다. Q는 소수의 연구 참여자를 사용하여 이론을 테스트하거나 가설을 세울 수 있다. 정량적인 연구가 전통적으로 채택한 연역적 접근이나 질적 연구가 사용한 귀납적 접근보다는 Q는 가장 합당한 설명을 찾기 위해 가설적 추론법을 채택한다. Q는 정량 분석 도구인 요인 분석을 사용함으로써 빠르고 깊은 분석을 가능하게 한다. 요인 분석을 사용하기 때문에 일부 학자들은 큐를 순수한 질적 방법이 아닌 양적 방법과 질적 방법이 혼합된 것으로 간주하기도 한다.

주제어 : 큐 방법론, 큐 테그닉, 큐 기초, 사람들과의 상관관계, 전체적 접근, 가설적 추론법

투고일: 2017.10.12. 심사일: 2017.10.12. 게재확정일: 2017.11.01.

* 일란대학교