「지방정부연구」 제23권 제1호(2019 봄): 325-342
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.1 (2019 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.1.13

정당 없는 정당효과?:
교육감 선거 후보자의 당선경쟁력 결정요인 재검토

함 승 환

국문요약

전국동시지방선거로 치러지는 현행 교육감 선거에는 정당의 관여가 법으로 금지되어 있다. 교육에 대한 정치적 중립성 가치에 기초하여 정당은 교육감 후보를 추천할 수 없고, 교육감 후보자 역시 특정 정당과 정책적으로 공조 관계임을 표방해서는 안 된다. 하지만 정당 배제의 원칙을 적용받는 교육감 선거에 실제로 정당효과가 발생하지 않는지 살펴볼 필요가 있다. 본 연구는 최근 두 차례의 전국동시지방선거로 치러진 2014년 및 2018년 교육감 선거 결과를 토대로 교육감 후보자의 당선경쟁력 결정요인을 분석하였다. 분석 결과, 교육감 후보자의 당선경쟁력은 정당과 연계된 정치진영 역동에 의해 크게 좌우된 것으로 관찰되었다. 교육감 후보자 가운데 시·도지사 당선자의 소속 정당과 정치적 진영이 일치하는 교육감 후보자가 그렇지 않은 후보자에 비해 당선경쟁력이 뚜렷하게 높았다. 또한 동일한 정치진영의 후보자가 함께 경쟁할 경우 이는 후보자의 당선경쟁력을 크게 낮추는 효과가 있었다. 이러한 분석 결과는 교육감 선거에서 사실상 정당효과가 작동하고 있을 개연성을 시사한다. 교육감 후보자에 대한 정당 공천은 이루어지지 않지만, 그것이 정당효과를 제거하지는 못하는 것으로 보인다.

주제어: 지방교육자치, 교육감 선거, 정당 배제 원칙, 정당효과, 당선경쟁력

Ⅰ. 서론

교육감은 1950년대부터 줄곧 대통령이 임명하다, 1991년부터 간선제로 선출되었고, 2007년부터 주민 직선제로 바뀌었다. 2010년부터는 전국동시지방선거에 포함되어 다른 지방선거들과 함께 치러지고 있다. 2010년에 치러진 제5회 전국동시지방선거에서는 총 8개의 선거가 치러졌기 때문에 유권자는 1인 8표를 행사했다. 이후 2014년과 2018년에 치러진 제6회와 제7회 전국동시지방선거에서는 총 7개의 선거가 함께 치러졌다. 교육감 선거는 이러한 대규모의 정치 참여 방식을 그 맥락으로 하는 것이다. 하지만 교육감 선거는 지방선거 가운데 유일하게 정당의 관여가 배제된 방식으로 진행되도록 규정된 선거라는 점에서 동시에 치러지는 다른 선거와 구별된다. 교육의 정치적 중립성을 강조하는 헌법 가치가 교육자치법에는 교육감 선거의 정당 배제 원칙으로 반영되어 있기 때문이다. 교육감이 관장하는 사무는 정치적 중립성의 가치를 지키면서 교육 전문성의 원칙에 따라 처리되어야 한다는 것이다.

교육감은 “시·도의 교육·학예에 관한 사무”(지방교육자치에 관한 법률 제18조 제1항)를 총괄함으로써 공교육 전반에 커다란 영향력을 행사한다는 점에서 교육감 선거의 중요성은 매우 크다. 법률이 명시하고 있는 교육감의 관장 사무만 총 17개에 이른다(지방교육자치에 관한 법률 제20조). 여기에는 교육 관련 예산안 편성, 교육 관련 조례안 작성, 교육규칙 제정, 교육기관 설치·이전·폐지, 교육과정 운영, 교육 관련 시설·설비·교구 관리, 학교환경 정화 등 학생과 학부모에게 직접적인 영향을 미치는 사항이 다수 포함되어 있다. 교육에 관한 많은 법률이 세부 사항에 대해서는 각 시·도에서 조례나 규칙 등으로 정하도록 하고 있다는 점도 교육정책의 많은 부분이 교육감의 의지에 따라 달라질 수 있음을 의미한다.

또한 평생교육 및 그 밖의 교육·학예 진흥에 관한 사항 역시 교육감의 관장 사무로 포함되어 있다. 평생교육은 “학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동”(평생교육법 제2조 제1항)을 의미한다는 점에서, 학령기 자녀 유무와 상관없이 사실상 모든 성인 유권자가 교육감의 영향을 받는다고 볼 수 있다. 이밖에도 “국가와 지방자치단체는 유아교육을 진흥하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시”(교육기본법 제20조)하도록 되어 있어서, 결과적으로 유아부터 성인에 이르기까지 각 시·도의 구성원 대부분이 해당 광역자치단체 교육감의 영향을 직·간접적으로 받게 된다.

이처럼 교육감은 광역자치단체 내 교육 전반에 걸쳐 막강한 영향력을 행사하는 위치에 있는 상황에서, 교육감의 권한과 책임에 걸맞은 교육감 선출 방식은 어떠해야 하는지에 대해 다각도의 논쟁이 진행되어 왔다(곽창신, 2013; 송기창, 2017; 음선필, 2012; 이종근, 2015; 정승윤, 2017). 본 연구는 이러한 논쟁의 연장선상에서, 교육감 선거에서 정치적 중립성 가치가 실제로 얼마나 구현되어 왔는지를 실증적으로 검토하고자 한다. 이를 위해, 제6회와 제7회 전국동시지방선거로 치러진 교육감 선거에 출마한 후보자들의 당선경쟁력 편차를 살펴본다. 특히, 본 연구는 교육감 선거에서 교육의 정치적 중립성 가치를 구현하기 위한 장치인 정당 배제의 원칙이 실제로 본연의 효과를 나타내고 있는지 점검하고자 한다. 이를 위해, 교육감 후보자의 당선경쟁력이 정당과 연계된 정치진영 역학으로부터 실제로 독립된 방식으로 결정되었는지 실증적으로 살펴본다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 교육감 선거의 정당 배제 원칙

교육감 직선제는 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성”(지방교육자치에 관한 법률 제1조)을 살리기 위한 취지를 지닌다. 이러한 취지는 ‘교육의 자주성 및 전문성’ 측면과 ‘지방교육의 특수성’ 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저, 교육감 직선제를 통해 ‘지방교육의 특수성’을 살린다는 취지는 “지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키

며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로" 하는 지방자치법(제1조)의 정신과 맞닿아 있다. 교육감 직선제는 교육감의 주민대표성을 증대시킴으로써 주민통제의 원리에 기초하여 지방교육자치의 정신을 구현하는 데 기여할 수 있다는 것이다(김혜연·김성열, 2016; 음선필, 2012). 특히, 한국사회의 경우 교육에 대한 사회구성원의 관심은 매우 높은 반면, 주민통제보다 중앙정부의 관료주의적 통제에 의해 교육이 크게 좌우되어 온 것이 사실이다(이동엽·함은혜·함승환, 2019; 허병기, 1997). 교육감 직선제는 이러한 상황을 변화시킬 수 있는 하나의 진전이라는 주장이 제기되어 왔다(김달효, 2016; 장귀덕·김왕준, 2015).

한편, 교육감 직선제가 '교육의 자주성 및 전문성'을 살리기 위한 취지를 지닌다는 점은 교육의 정치적 중립성 원칙과 관련된다. 구체적으로, 정당은 교육감 후보자를 추천하거나 지지할 수 없으며, 교육감 후보자도 특정 정당을 지지하고 있거나 특정 정당의 지지를 받고 있음을 표방해서는 안 된다(지방교육자치에 관한 법률 제46조). 이는 교육감 선거가 시·도지사 선거 등과 뚜렷하게 구분되는 지점이다. 교육감 후보자는 특정 정당에 소속되지 않은 자로서 교육 전문성을 갖추고 있어야 한다. 교육감 후보자가 되고자 하는 자는 후보자 등록 신청 개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아니었어야 하며(지방교육자치에 관한 법률 제24조 제1항), 교원으로서 근무한 교육 경력이나 교육행정 공무원으로서 근무한 경력을 3년 이상 갖추고 있어야 한다(지방교육자치에 관한 법률 제24조 제2항). 다른 사무와 달리 교육 관련 사무를 총괄하는 교육감은 특정 정당의 정치적 입장이 아닌 교육 전문성에 기초하여 사무를 관장해야 한다는 것이다.

이는 "교육의 자주성·전문성·정치적 중립성"(헌법 제31조 제4항)을 보호하기 위한 헌법적 가치와도 부합한다. 정당원의 교육감 후보 자격 배제 조항과 교육감 후보자의 과거 당원 경력 표시 금지 조항에 대해 헌법재판소는 합헌 결정한 바 있다(헌법재판소 2008. 6. 26. 선고 2007헌마1175 전원재판부 결정; 헌법재판소 2011. 12. 29. 선고 2010헌마285 전원재판부 결정). 교육감 선출제도에 대한 한 인식조사 설문에서도, 학부모, 교원, 교육행정 공무원 등 지방교육자치와 직접적인 이해관계에 있는 유권자들은 교육감의 교육 전문성에 대한 요구가 높고 교육감 후보의 정당 공천에 대한 거부감은 큰 것으로 나타났다(김혜숙·장덕호·조석훈·홍준현·김종성, 2013).

하지만 교육감 직선제가 실제로 정치적 중립성의 원칙을 충실히 구현하고 있는지에 대해서는 이견이 존재한다(이종근, 2015; 정승윤, 2017). 교육감 후보에 대한 정당의 공식적 추천은 없지만, 각 후보자는 보수, 진보, 중도 등 정치적 진영 간의 대결 프레임 속에서 자신의 정치적 색채를 드러내는 것이 현실이다.[1] 이는 정당 배제 원칙의 충족이 반드시 정치적 중립성 원칙의 충족을 보장하는 것은 아닐 가능성을 시사한다. 역대 교육감 선거가 사실상 정당과 정파에 의해 영향을 받아왔다는 점을 고려하면, 정당 배제 원칙을 둘러싼 이상과 현실 간에는 큰 괴리가 존재할 가능성이 있다. 오히려 정당추천 배제로 인해 교육감 선거에 유권자의 참여와 관심이 낮아진다는 비판도 제기되어 왔다(안철현, 2013; 이상철, 2011).

1) 당선 이후에도 사실상 모든 교육감이 자신의 정치적 진영을 분명히 하는 상황에서, 교육감과 시·도지사 간의 정치적 성향이 불일치할 경우 이는 다양한 갈등을 야기할 개연성이 있으며, 그로 인한 파급효과는 결과적으로 주민에게까지 미칠 가능성이 크다(최영출, 2013).

요컨대, 교육감 직선제는 주민통제의 원리에 기초하여 지방교육자치의 정신을 구현하고 교육에 대한 중앙정부의 관료주의적 통제라는 오랜 관성을 깨는 데 기여할 수 있는 제도로 볼 수 있으나, 교육감 후보의 정당추천 배제 원칙은 교육의 정치적 중립성을 보장하기 위한 본래의 취지에도 불구하고, 그 취지가 현실과는 뚜렷한 간극을 드러낸다는 비판이 있다. 하지만 이러한 비판은 실증적으로 정교하게 검토되기보다는 주로 단편적인 자료나 주관적인 견해 등의 형태로 개진되어 온 경향이 있다. 본 연구는 이러한 간극을 메우기 위한 하나의 시도로서, 교육감 후보자의 당선 가능성이 정치적 진영 역동에 의해 얼마나 영향을 받는지를 정교하게 재검토하고자 한다.

2. 정당일체감과 유권자의 투표행태

교육감 선거에 대해 정당의 관여가 금지되어 있는 상황에서, 교육감 후보자는 실제로 정당효과 없이 당선되거나 낙선하는 것일까? 이러한 질문은 후보자의 선거운동과 유권자의 투표행태에 있어서 정당효과를 당연시해 온 전통적 시각에서 보면 매우 흥미로운 질문이다. 특히, 개인이 특정 정당에 대해 가지는 정서적 유대감과 충성심을 의미하는 정당일체감은 유권자의 투표행태에 강력한 정당효과가 개입한다는 것을 드러내는 핵심적인 개념이다(Bartels, 2000; Campbell, Converse, Miller, & Stokes, 1960). 정당일체감은 어린 시절부터 부모와의 상호작용을 통해 시작되는 정치사회화 과정을 통해 형성되며, 한번 형성된 정당일체감은 향후 변화될 가능성보다는 지속적으로 공고화될 가능성이 크다(Achen, 2002; Niemi & Jennings, 1991). 이는 특정 정당에 대한 개인의 선호도는 비교적 안정되어 있다는 점과도 일관된다(Abramson & Ostrom, 1991; Green & Palmquist, 1994). 물론, 유권자는 정당들의 업적에 대한 회고적(retrospective) 평가자라는 점에서 정당일체감은 유권자가 능동적으로 형성하고 조정해 나아가는 가변적인 태도이기도 하다(Fiorina, 1981; Key, 1966). 하지만 이러한 변화는 급속하게 일어나기보다는 대개 장기간에 걸쳐 서서히 일어난다. 정당일체감은 개인의 사회적 정체성의 일부로서 자리 잡아 안정적으로 유지되는 경향이 있는 것이다(Greene, 2004).

유권자가 각 후보자는 누구이며 공약은 무엇인지에 대해 명확하게 인지할 경우 유권자는 합리적인 투표를 할 수 있지만(Key, 1966), 유권자의 투표행태는 제한된 합리성을 바탕으로 이루어지는 것이 현실이다(Stadelmann & Torgler, 2013). 유권자가 공약 내용과 그 이행 가능성 등을 바탕으로 후보자들을 면밀히 비교·평가한 후 투표하는 것은 민주주의 선거의 이상적 지향점이라고 할 수 있다. 그러나 이는 투표행태의 구체적 실제와는 크게 다르다. 대부분의 유권자들은 각 후보자에 대해 모든 공약을 정확히 파악할 수 있는 여건에 놓여 있지 않다. 만약 일부 공약을 정확히 파악하고 있다 하더라도, 공약을 평가하는 데 필요한 자신의 견해가 분명하지 않은 경우가 흔하다. 하지만 유권자는 특정 정당에 기댐으로써 이러한 선택을 용이하게 할 수 있다(Downs, 1957). 유권자들은 특정 사회적 이슈에 대해서도 자신이 지지하는 정당의 입장을 토대로 자신의 의견을 비교적 손쉽게 정할 수 있는 것이다. 정당일체감은 유권자로 하여금 정보를 선택적으로 취득하도록 유도하지만(Jerit & Barabas, 2012), 이는 유권자로 하여금 투표 결정상의 어려운 짐을 크게 덜 수 있

도록 기능한다(Markus, 1982; Finkel, 1993).

한국사회에서도 유권자의 정당일체감이 투표행태를 결정하는 중요한 요인으로 작용할 수 있다는 논의가 최근 들어 다각도로 진행되고 있다. 정당 간의 이합집산과 정당의 명칭변경이 빈번하게 이루어져 온 한국 정치의 특수한 역학 속에서, 유권자가 정당일체감을 장기간에 걸쳐 안정적으로 형성·유지하기 어려운 조건에 놓여 있었던 것도 사실이다. 정당의 이름과 그 구성원이 그간 수시로 바뀌어 온 상황은 유권자로 하여금 특정 정당에 대해 심리적 유대감을 형성하는 데 방해요인으로 작용했을 개연성이 큰 것이다. 그러나 최근 들어 한국의 정당체제가 과거에 비해 안정화되어 가는 상황에서, 정당일체감이 한국사회에서도 중요한 개념으로 고려되어야 한다는 주장이 제기되고 있다(박원호·신화용, 2014; 이현출, 2004). 정당 이름의 잦은 변화에도 불구하고, 1990년대 이후 각 정당의 지지층 및 이념적 특성은 큰 변화 없이 유지되어 왔다는 점은 정당일체감이 한국의 선거를 이해하고 분석하기 위한 개념으로서 그 중요성이 커졌음을 시사한다(강원택, 2012).

실제로, 한국의 유권자 중 무당파는 감소하고 정당지지자는 지속적으로 증가하는 추세에 있으며, 유권자의 정당일체감도 비교적 안정적으로 지속되고 있다(윤종빈·김윤실·정회옥, 2015; 허석재, 2014). 일례로, 유권자들은 세월호 사고 국면을 통과하면서도 2014년 지방선거에서 상당히 안정적인 정당일체감을 드러냈으며, 정당일체감은 정당에 대한 단기적인 호감도의 증감과는 달리 비교적 견고한 양상을 보였다(박원호·신화용, 2014). 그간 한국에서 정당일체감의 형성이 상당한 정도로 지역주의에 근거하여 지탱되어 왔다는 점도 정당일체감의 안정성에 대한 설명을 보완해 준다(김욱, 2003; 최준영, 2016). 한국의 선거를 규정하는 특징 중 하나로 정책적 이슈에 기반한 합리적 투표의 흔적이 미약하다는 점도 한국의 선거에서 견고한 정당일체감에 기초한 투표행태가 그만큼 뚜렷하다는 것을 반증하는 것으로 해석될 수 있다(송진미·박원호, 2014).

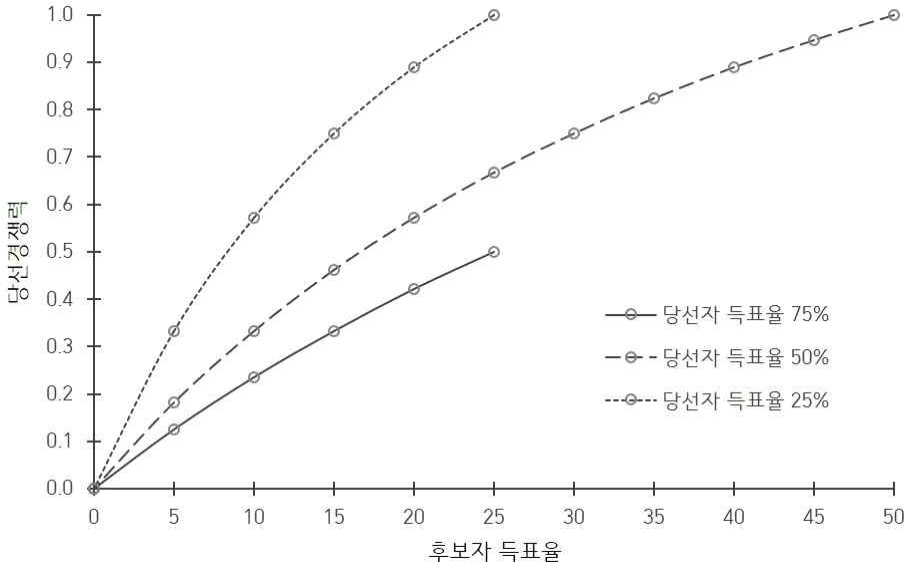
교육감 선거에 있어서도 정당일체감이 일정한 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 교육감 후보자는 특정 정당에 속해 있지는 않지만, 모든 후보자는 자신의 정치적 진영을 보수와 진보 등의 형태로 명확히 표방하는 것이 현실이다. 유권자는 각 진영을 특정 정당과 연결하여 해석할 가능성이 크다. 특히, 교육감 선거가 전국동시지방선거로서 진행된다는 점도 이러한 가능성에 무게를 싣는다. 전국동시지방선거로 치러지는 여러 선거 중 유일하게 교육감 선거에만 정당 배제 원칙이 적용되기 때문이다. 다수의 유권자가 정당일체감을 지니고 있다고 가정하면, 이들의 투표 결정에는 정당효과가 두루 작용했을 개연성이 크며, 이는 교육감 선거 투표에도 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 교육감 선거는 정당 배제를 통해 '정치적 중립성'을 표방하지만, 유권자의 투표 결정은 전국동시지방선거라는 '정치적' 맥락 속에서 이루어지는 것이다.

3. 후보자의 당선경쟁력 개념

당선경쟁력은 후보자가 유권자의 지지를 얻어냄으로써 당선에 얼마나 가까이 접근하는지를 가리키는 개념이다. 각 선거구에서 당선자가 얻은 득표율을 기준으로 각 후보자의 득표율이 여기에 얼마만큼 근접한가가 당선경쟁력에 대한 일반적인 정의이다. 당선경쟁력은 미국과 같이 양당 체

제가 공고하게 발달한 정치적 맥락에서는 단순하게 당선자의 득표율과 낙선자의 득표율 간의 차이로 측정될 수 있다. 하지만 정당 간의 이합집산이 빈번하게 일어나는 한국 정치지형의 특수성을 고려할 때, 같은 크기의 득표율 차이도 후보자 간의 경쟁 구도가 어떠하냐에 따라 상이한 의미를 지닐 수 있다. 이에 황아란(2002)은 당선자 득표율과 후보자 득표율 간의 차이(A)가 당선자 득표율과 후보자 득표율의 합(B)에서 차지하는 비율(A/B)을 해당 후보자 대비 당선자의 경쟁력으로 보고, 이것을 1에서 뺀 값(1-(A/B))을 해당 후보자의 당선경쟁력 점수로 삼았다. 이 점수는 이론적으로 최소 0에서 최대 1의 값을 가지는데, 당선자는 1의 당선경쟁력을 지니는 것으로 계산되며, 한 표도 득표하지 못한 후보자의 경우 0의 당선경쟁력을 지니는 것으로 계산된다.

〈그림 1〉 당선자와 후보자의 득표율에 따른 당선경쟁력 지수



후보자의 득표율은 당선경쟁력과 정적 상관관계에 있지만, 〈그림 1〉에 제시된 바와 같이, 후보자의 당선경쟁력은 당선자의 득표율을 감안하여 계산된다. 당선자가 낮은 득표율로 당선된 상황에서는 경쟁 후보자의 낮은 득표율도 높은 당선경쟁력을 지니는 것으로 간주된다. 반대로, 당선자가 높은 득표율로 당선된 상황에서는 경쟁 후보자 역시 높은 득표율을 얻었어야만 당선경쟁력이 높았던 것으로 간주된다. 이러한 방식의 당선경쟁력 지수 계산은 교육감 선거 분석에 특히 유용하다. 교육감 선거 후보자는 정당 공천으로 출마하는 것이 아니기 때문에 경우에 따라 다수의 후보가 난립하는 상황이 발생하곤 한다. 교육감 선거의 경우 다른 선거에 비해 지역 간 출마 후보자 수의 편차가 크고 선거구도의 역동 또한 매우 다양한 양상을 보이는 것이 현실이다. 이에 당선자와 후보자의 득표율이 동시에 고려되는 당선경쟁력 지수가 더욱 유용한 지표가 될 수 있다.

이러한 방식으로 측정한 당선경쟁력 지수는 여러 선행연구에서 주요 분석 변수로 활용되어 왔다. 특히, 후보자 간 당선경쟁력에 차이를 만들어내는 요인이 무엇인지 밝히기 위한 시도가 다각

도로 진행되어 왔다. 예컨대, 후보자의 당선경쟁력에 성차가 존재하는지 살펴본 연구(정다빈·김기동·이정희, 2017; 황아란, 2002), 후보자가 내세운 공약의 내용이 후보자의 당선경쟁력에 실제로 영향을 미쳤는지 분석한 연구(나동규·김용은, 2014; 이창한, 2012), 소셜 미디어의 적극적 활용이 후보자의 당선경쟁력을 높이는지 살펴본 연구(조일형·서인석·권기헌, 2012) 등이 있다. 이밖에도, 후보자의 직전 선거 당선경쟁력이 다음 선거 득표율과 재당선 가능성에 영향을 미치는지 살펴본 연구 등 당선경쟁력을 독립변수로 활용한 연구도 있다(김상은·엄기홍, 2013). 하지만 교육감 선거의 맥락에서 후보자의 당선경쟁력을 분석한 연구는 아직 이루어진 바가 없다.

4. 연구가설

교육감 선거에 대한 정당관여 배제 원칙의 본래 취지가 충실히 구현되고 있다고 가정하면, 후보자의 당선이나 낙선에 대해 정당효과를 관찰할 수 없어야 할 것이다. 하지만 실제로 그러한지에 대해서는 면밀한 실증적 분석이 부재했던 것이 현실이다. 본 연구는 교육감 선거에서 '정당 없는 정당효과'가 존재했는지 여부를 체계적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해, 후보자의 당선경쟁력을 두 가지 측면과 관련하여 분석한다. 먼저, 각 교육감 후보자가 표방한 정치적 진영과 해당 광역자치단체에서 가장 높은 지지를 받은 시·도지지사 후보자의 정치적 진영이 일치했는지 여부가 교육감 후보자의 당선경쟁력에 영향을 미쳤는지 검토한다. 이와 함께, 각 교육감 후보자가 출마지 내에서 동일한 정치적 진영의 후보자와 진영 내 중복경쟁을 했는지 살펴보고, 이것이 후보자의 당선경쟁력에 영향을 미쳤는지 분석한다. 만약 정당효과가 없었다면, 이들 두 가지 측면이 교육감 후보자의 당선경쟁력에 영향을 미쳤다는 증거가 관찰되지 않아야 한다. 반대로, 관련 증거가 관찰된다면, 교육감 선거에서 '정당 없는 정당효과'가 존재했음을 드러내게 된다. 구체적으로, 본 연구는 다음과 같은 두 개의 가설을 설정하고 이를 실증적으로 검토한다.

가설 1: 교육감 후보자가 표방한 정치적 진영과 시·도지사 당선자의 정치적 진영이 일치했을 경우, 이는 해당 후보자의 당선경쟁력을 높였을 것이다.

가설 2: 하나의 시·도 내에 동일한 정치적 진영의 교육감 후보자가 중복 출마한 경우, 이는 해당 후보자의 당선경쟁력을 낮췄을 것이다.

Ⅲ. 자료 및 분석

1. 분석자료

본 연구는 제6회와 제7회 전국동시지방선거로 치러진 교육감 선거 결과를 토대로 후보자의 당선경쟁력을 결정한 요인이 무엇이었는지를 살펴본다. 교육감 선거가 전국동시지방선거를 통해 치

러진 것은 제5회 전국동시지방선거가 있었던 2010년 교육감 선거부터이지만, 본 연구는 2010년 선거를 제외하고 최근 두 차례의 선거인 2014년 선거와 2018년 선거만을 분석에 포함하였다. 이들 두 차례의 교육감 선거에서는 기존의 선거와 달리 투표용지의 후보자 기재순서를 순환배열 방식으로 하였다. 투표용지에 인쇄되는 교육감 후보자 이름의 순서가 기초의원 선거구를 단위로 하여 순환방식으로 표기되도록 하여 특정 후보자가 투표용지 기재순서로 인해 득표상의 이익이나 손해를 보지 않도록 한 것이다. 실제로, 2010년 교육감 선거에서는 투표용지 기재순서가 득표와 당락에 영향을 미친 것으로 나타났으나(송기창·박소영, 2011), 2014년 교육감 선거에서는 이러한 문제가 상당히 개선된 것으로 보고되었다(김범수, 2014). 최근 두 차례의 교육감 선거는 투표용지 순서효과를 상당한 정도로 제거한 상태에서 각 후보자가 선거에서 얼마나 당선경쟁력을 보였는지 살펴볼 수 있는 유용한 자료를 제공한다.[2)]

2. 분석방법 및 변수

1) 종속변수

당선경쟁력: 각 교육감 후보자가 출마지 내에서 당선에 얼마나 가까이 접근했는지를 나타낸다. 구체적으로, 황아란(2002)의 지수화 방식에 따라 다음과 같이 계산되었다: 당선경쟁력 = 1 - [(당선자 득표율 - 후보자 득표율) / (당선자 득표율 + 후보자 득표율)]. 이 계산 방식에 따르면, 당선자는 1의 당선경쟁력을 지니는 반면, 전혀 득표하지 못한 후보자는 0의 당선경쟁력을 지니는 것으로 간주된다. 본 연구에서는 해석상의 편의를 위해 이 지수에 10을 곱하여 변수의 이론적 범위가 0에서 10 사이가 되도록 조정하였다.

2) 주요 독립변수

정치진영 일치: 각 교육감 후보자가 표방하는 정치적 진영과 해당 광역자치단체에서 가장 높은 지지를 받는 시·도지지사 후보자의 정치적 진영이 일치하는지 여부를 가리킨다. 이 변수의 구성을 위해 각 교육감 후보자의 정치적 진영을 보수, 진보, 중도로 구분하고, 해당 지역 시·도지사 당선자를 소속 정당에 따라 동일한 방식으로 구분하였다. 교육감 후보자의 정치적 진영이 시·도지사 당선자의 정치적 진영과 일치하는 경우, 보수, 진보, 중도 가운데 어떤 진영으로 일치하는지 확인하여 집단을 세부적으로 분류하였다. 분류 결과, 보수나 진보 진영으로 일치하는 경우는 있었으나 중도 진영으로 일치하는 경우는 없었다. 결과적으로, 각 교육감 후보자는 '보수일치', '진보일치', '불일치'의 3개 집단으로 분류되었다. '불일치' 집단을 준거집단으로 하여 '보수일치' 집단과 '진보일치' 집단을 비교하였다.

---

2) 엄밀한 의미에서, 후보자 기재순서 순환배열이 투표용지 순서효과를 제거했다고 보기는 어렵다. 순환배열 방식은 순서효과로 인한 득표상의 이득을 모든 후보자에게 고루 분배함으로써 선거 공정성 논란을 잠재웠다고 보는 것이 더욱 정확한 해석일 것이다(김범수, 2014; 정우승, 2016).

동일진영 경쟁자 수: 각 교육감 후보자가 출마지 내에서 동일한 정치적 진영의 후보자 몇 명과 경쟁하는지를 나타낸다. 예컨대, 어떤 후보자가 특정 정치적 진영을 대표하여 단독으로 출마한 경우 해당 후보자는 동일 진영의 경쟁자가 없으므로 0으로 코딩되었다. 만약 해당 후보자 이외에 동일 진영의 후보자 n명이 같은 지역에서 추가로 출마한 경우 해당 후보자는 *n*으로 코딩되었다.

3) 통제변수

현직 교육감 출신: 후보자가 현직 교육감 출신인지 여부를 나타낸다. 현직 교육감 출신으로 출마한 경우를 1로, 그렇지 않은 경우를 0으로 코딩하였다. 여러 선행연구는 지방선거에서의 현직효과를 지지하는 증거를 제시한다(이수곤·김영종, 2010; 황아란, 2015).

중앙정치 경력: 후보자가 장·차관급 고위공무원으로서 중앙정치에 참여한 경력을 보유하고 있는지 여부를 나타낸다. 장·차관급 중앙정치 경력이 있으면 1로, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다.

대학교수 경력: 후보자가 대학교수 경력이 있는지 여부를 나타낸다. 전임교수로서의 경력이 있으면 1로, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다. 교육감 선거에는 대학교수 출신 후보자가 많은 것이 하나의 특징이다.

지역대학 출신: 후보자의 출신 대학이 출마지와 인접하는지 여부를 나타낸다. 이 변수의 구성을 위해 대학을 수도권, 강원, 충청, 영남, 호남, 제주 등 권역별 소재지에 따라 구분하고, 후보자의 출신 대학(학부)이 출마지 권역과 일치하면 1로, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다. 여러 선행연구는 한국의 지방선거에서 지역주의 정서가 강하게 작동해 왔음을 보여준다(김용철, 2010; 김욱, 2003).

대학원 졸업: 후보자의 교육수준이 석사학위 이상인지 여부를 나타낸다. 석사학위 이상이면 1로, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다.

연령: 후보자의 출마 당시 연령(만 나이)을 나타낸다. '50대 이하' 집단을 준거 집단으로 하여 '60대'와 '70대 이상' 집단을 비교하였다.

여성: 후보자의 성별이 여성이면 1로, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다. 당선경쟁력에 성차가 존재하는지 여부는 선행연구에서 중요한 연구주제로 다루어져 왔다(정다빈·김기동·이정희, 2017; 황아란, 2002).

출마 후보자 수: 각 광역자치단체 내에서 경쟁하는 교육감 후보자의 수를 나타낸다. 일반적으로, 출마 후보자 수가 많을수록 선거가 과열될 가능성이 크다.

선거 회차: 선거 회차별 차이를 통제하기 위해, 제7회 전국동시지방선거(2018년 6월 13일)를 1로, 제6회 전국동시지방선거(2014년 6월 4일)를 0으로 코딩하였다.

4) 분석방법

본 연구는 교육감 후보자와 시·도교육감 당선자 간의 '정치진영 일치' 여부와 교육감 후보자 중 자신을 제외한 '동일진영 경쟁자 수'가 후보자 간의 당선경쟁력 편차를 설명하는지에 대해 회귀분

석을 통해 확인하고자 한다. 〈표 1〉에 제시된 기술통계에 따르면, 최근 두 차례의 전국동시지방선거의 경우, 교육감 후보자 가운데 절반 정도가 시·도교육감 당선자(선거 시점을 기준으로 시·도교육감 최고 유력 후보자)와 정치진영을 함께했던 것을 확인할 수 있다. 또한 후보자별 동일진영 경쟁자 수는 평균적으로 약 1.5명이었던 것으로 나타나 동일 진영 내 후보 중복 출마가 빈번했음을 확인할 수 있다. 이는 후보자에 대한 정당 공천 과정을 거치는 여타의 선거와는 구별되는 점이다. 본 연구의 가설에 따르면, '정치진영 일치' 변수는 교육감 후보자의 당선경쟁력과 정적 관계에 있을 것으로 예상되며(가설 1), '동일진영 경쟁자 수'는 당선경쟁력과 부적 관계에 있을 것으로 예상된다(가설 2). 본 연구의 회귀분석에 사용된 모든 변수에 대한 기술통계는 〈표 1〉에 제시된 바와 같다.

〈표 1〉 변수의 기술통계량

	n	평균	표준편차	최솟값	최댓값
당선경쟁력	130	7.25	2.52	1.98	10.00
정치진영 일치:					
보수일치	130	0.23	...	0.00	1.00
진보일치	130	0.28	...	0.00	1.00
불일치(준거)	130	0.48	...	0.00	1.00
동일진영 경쟁자 수	130	1.48	1.36	0.00	5.00
현직 교육감 출신	130	0.17	...	0.00	1.00
중앙정치 경력	130	0.08	...	0.00	1.00
대학교수 경력	130	0.42	...	0.00	1.00
지역대학 출신	130	0.71	...	0.00	1.00
대학원 졸업	130	0.82	...	0.00	1.00
연령:					
50대 이하(준거)	130	0.35	...	0.00	1.00
60대	130	0.59	...	0.00	1.00
70대 이상	130	0.05	...	0.00	1.00
여성	130	0.06	...	0.00	1.00
출마 후보자 수	130	4.26	1.40	2.00	7.00
선거 회차	130	0.45	...	0.00	1.00

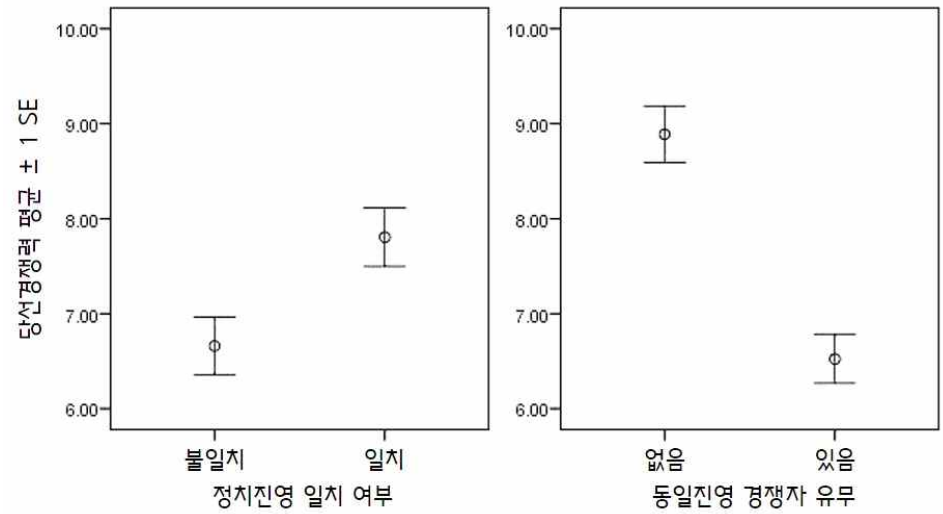
주: 표준편차가 표기되지 않은 변수는 더미 변수임.

Ⅳ. 분석 결과

먼저, 진영 역동에 따른 후보자의 당선경쟁력 차이를 예비적으로 살펴보기 위해, 각 교육감 후보자가 시·도지사 당선자와 정치진영이 일치했는지 여부를 확인하고, 이에 따라 후보자의 당선경쟁력에 차이가 있었는지 살펴보았다. 〈그림 2〉가 보여주는 바와 같이, 정치진영이 일치하는 후보자가 그렇지 않은 후보자에 비해 당선경쟁력이 더 높았던 것을 확인할 수 있다. 정치진영 일치 집

단의 후보자(n=67)는 평균적으로 7.81점의 당선경쟁력을 지녔으나, 불일치 집단의 후보자(n=63)는 평균적으로 6.66점의 당선경쟁력을 지녔던 것으로 나타났다. 이러한 평균 차이는 t검증 결과 통계적으로 유의한(p<0.01) 차이였다. 이는 가설 1을 지지하는 패턴이다. 또한, 동일진영 후보자가 경쟁후보로 중복 출마했는지 여부에 따라 후보자의 당선경쟁력 차이가 있었는지도 살펴보았다. 마찬가지로 〈표 2〉에 따르면, 동일진영 경쟁후보가 있는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 후보자의 당선경쟁력이 낮았던 것으로 관찰되었다. 동일진영 경쟁후보가 있었던 집단(n=90)의 경우 후보자의 평균적인 당선경쟁력은 6.52점이었으나, 동일진영 경쟁후보가 없었던 집단(n=40)의 경우 후보자의 당선경쟁력은 평균 8.89점이었다. 이러한 평균 차이는 t검증 결과 통계적으로 유의한(p<0.001) 차이였다. 이는 가설 2의 예상과 일관된 것이다.

〈그림 2〉 진영 역동에 따른 당선경쟁력 차이



더욱 정교한 분석을 위해 〈표 1〉에 제시된 변수를 활용하여 회귀분석을 진행하였다. 교육감 후보자의 당선경쟁력을 설명하는 회귀분석 결과는 〈표 2〉에 제시된 바와 같다. 모델 1은 '출마 후보자 수'와 '선거 회차' 등 기본적인 선거 맥락만을 통제한 상태에서, '정치진영 일치' 여부와 '동일진영 경쟁자 수'가 교육감 후보자의 당선경쟁력을 유의하게 설명하는지 살펴본 것이며, 모델 2는 후보자의 다양한 경력 사항과 개인적 배경 정보를 추가로 통제한 것이다. 분석 결과에 따르면, 가설 1의 예측과 일관되게, 시·도교육감 당선자와의 '정치진영 일치'는 교육감 후보자의 당선경쟁력과 뚜렷한 정적 관계에 있는 것이 확인되었다. 그 효과는 보수 진영으로 일치하는 경우와 진보 진영으로 일치하는 경우 모두에서 일관되게 관찰되었다. 분석상의 모든 가용 변수가 통제된 상태(모델 2)에서, '정치진영 일치'에 해당하는 후보자일 경우 그렇지 않은 후보자에 비해, '진보일치' 집단의 경우 약 1.4점, '보수일치' 집단의 경우 약 1.6점만큼의 당선경쟁력 우위를 보였다. 또한, '동일진영 경쟁자 수'는 교육감 후보자의 당선경쟁력과 강한 부적 관계에 있었다. 이는 가설 2의 예측과 일치

하는 것이다. 여러 변수가 통제된 상태(모델 2)에서, 동일진영 경쟁후보가 1명 늘어날 때마다 후보자의 당선경쟁력은 약 0.6점씩 감소하는 것으로 나타났다. 이처럼 정치적 진영 구도와 관련한 변수들이 교육감 후보자의 당선경쟁력에 영향을 미쳤을 가능성을 보여주는 〈표 2〉의 분석 결과는 일종의 '정당 없는 정당효과'가 실제로 존재할 가능성을 시사한다.

이밖에도, 통제변수의 효과와 관련하여, 후보자가 '현직 교육감 출신'인 경우, 뚜렷한 현직효과의 이점을 얻은 것으로 드러났다. '대학교수 경력'과 '지역대학 출신' 배경도 후보자의 당선경쟁력에 도움이 되는 요인이었다. '중앙정치 경력'은 후보자의 당선경쟁력과 정적 관계에 있었지만 통계적으로 유의한 수준은 아니었다. 연령, 성별, 교육수준 역시 후보자의 당선경쟁력과 유의한 관계에 있지 않았다.

〈표 2〉 교육감 후보자의 당선경쟁력을 설명하는 회귀분석

	모델 1		모델 2	
	Coeff. (SE)		Coeff. (SE)	
정치진영 일치: 보수일치	1.808 (0.527)	**	1.619 (0.515)	**
정치진영 일치: 진보일치	1.788 (0.435)	***	1.397 (0.450)	**
동일진영 경쟁자 수	−0.743 (0.181)	***	−0.647 (0.179)	***
현직 교육감 출신			1.592 (0.508)	**
중앙정치 경력			0.673 (0.650)	
대학교수 경력			0.786 (0.395)	*
지역대학 출신			0.777 (0.412)	+
대학원 졸업			−0.117 (0.504)	
연령: 60대			0.494 (0.386)	
연령: 70대 이상			−0.048 (0.823)	
여성			0.164 (0.745)	
출마 후보자 수	−0.415 (0.160)	*	−0.300 (0.162)	+
선거 회차	0.216 (0.394)		0.105 (0.377)	
상수	9.095 (0.685)	***	7.254 (0.973)	***
R^2	0.361		0.473	
n	130		130	

+p<.10, *p<.05, **p<.01, ***p<.001.

이와 더불어, 추가 분석을 실시하였다. 추가 분석은 앞서의 회귀분석 모형을 그대로 따르면서 종속변수만 당선경쟁력 대신 당선 여부로 교체하여 진행하였다. 분석 결과는 〈표 3〉에 제시된 바와 같다. 분석 결과에 따르면, 주요 독립변수의 효과는 앞서의 〈표 2〉의 결과와 일관된 패턴을 보였다. '정치진영 일치' 후보자가 그렇지 않은 후보자에 비해 당선 가능성이 높았으며, '동일진영 경쟁자 수'의 증가는 후보자의 당선 가능성을 낮췄다. 이러한 분석 결과는 본 연구가 제기한 '정당 없는 정당효과' 가설이 상당한 개연성을 지님을 시사한다.

하지만 당선경쟁력을 분석한 〈표 2〉의 결과와 당선 여부를 분석한 〈표 3〉의 결과 간에는 약간의

차이도 존재했다. 당선경쟁력을 종속변수로 했을 때는 '정치진영 일치' 집단 가운데 '보수일치' 후보자와 '진보일치' 후보자가 모두 '정당 없는 정당효과'의 수혜자였던 반면, 당선 여부를 종속변수로 했을 때는 '보수일치' 후보자가 얻는 효과는 여러 변수들이 통제될 경우 통계적 유의성이 사라졌다. 이러한 결과는 보수 진영과 진보 진영 후보자 모두 당선경쟁력 측면에서는 '정당 없는 정당효과'의 영향을 받지만, 결과적으로 당선에 미치는 영향에 있어서는 진보 진영 후보에게 더 큰 효과가 있었음을 시사한다. 이러한 패턴에 대해서는 향후 후속 자료의 추가 분석을 통해 재검토가 필요할 것이다.

〈표 3〉 교육감 후보자의 당선을 설명하는 이분형 로지스틱 회귀분석

	모델 1		모델 2	
	Coeff. (SE)		Coeff. (SE)	
정치진영 일치: 보수일치	1.697 (0.795)	*	1.642 (1.038)	
정치진영 일치: 진보일치	2.741 (0.599)	***	2.162 (0.733)	**
동일진영 경쟁자 수	−1.159 (0.293)	***	−1.144 (0.354)	**
현직 교육감 출신			3.652 (0.972)	***
중앙정치 경력			0.477 (1.146)	
대학교수 경력			0.615 (0.811)	
지역대학 출신			0.351 (0.864)	
대학원 졸업			−1.635 (0.855)	+
연령: 60대			−0.388 (0.730)	
연령: 70대 이상			−0.026 (1.309)	
여성			0.182 (1.197)	
출마 후보자 수	0.046 (0.209)		0.267 (0.268)	
선거 회차	−0.070 (0.559)		−0.267 (0.675)	
상수	−1.210 (0.971)		−1.652 (1.759)	
Nagelkerke R^2	0.466		0.648	
n	130		130	

+p<.10, *p<.05, **p<.01, ***p<.001.

또한, 당선경쟁력 측면에서는 '대학교수 경력'과 '지역대학 출신' 배경이 도움이 되는 변수로 나타난 것과는 달리, 당선과 관련해서는 이들 변수의 효과가 통계적 유의성을 지니지 못했다. 흥미롭게도, 당선 여부와 관련하여 '대학원 졸업' 변수는 당선과 부적 관계에 있는 것으로 나타났는데, 이는 앞서 〈표 2〉의 분석 결과에서도 '대학원 졸업' 변수가 통계적 유의성은 없으나 당선경쟁력과 부적 관계를 보였던 것과 일관된다. 반면, '지역대학 출신' 변수는 통계적 유의성은 없으나 당선과의 관계에서 정적 방향성을 보였으며, 이는 앞서 〈표 2〉에서 '지역대학 출신' 변수가 당선경쟁력과 유의한 정적 관계에 있었던 것과 마찬가지이다. 이러한 패턴에 대해서는 향후 추가 자료 분석을 통해 보다 정교한 해석이 필요하다. 하나의 개연성 있는 해석으로는, '대학원 졸업'과 '지역대학 출신' 변수가 공통적으로 후보자의 교육 배경 변수이지만, 이 가운데 후보자에 대한 유권자의 호감

도에 긍정적 영향을 미치는 변수는 후보자의 학력 수준('대학원 졸업' 변수)보다는 지역주의 정서('지역대학 출신' 변수)일 가능성이 있다.

V. 논의 및 결론

본 연구는 전국동시지방선거로 치러지는 교육감 선거에서 '정당 없는 정당효과'가 존재하는지 살펴보았다. 교육감 선거에는 교육에 대한 정치적 중립성 가치에 기초하여 정당의 관여가 법으로 금지되어 있다. 정당은 교육감 후보를 추천할 수 없고, 교육감 후보자 역시 특정 정당의 당원이거나 특정 정당과 정책적 공조 관계임을 표방해서는 안 된다. 하지만 교육감 선거 후보자들은 사실상 자신의 정치적 노선을 선거운동 과정에서 분명히 밝히는 것이 현실이다. 또한 전국동시지방선거로 치러지는 여러 선거 가운데 유일하게 교육감 선거만이 정당 배제 원칙의 적용을 받고, 나머지 선거들은 모두 정당 간의 대결이라는 점에도 주목할 필요가 있다. 전국동시지방선거라는 전국적 이벤트는 철저하게 정당 간의 대결이라는 '정치적' 맥락을 제공하는 가운데, 그 맥락 내에서 치러지는 교육감 선거는 유독 '정치적 중립성' 가치를 내세우며 일종의 제도적 부조화 형국을 보이고 있는 것이다.

일반적으로 유권자의 투표행태에 영향을 미치는 가장 주요한 요인 가운데 하나가 정당이라는 점에서, 정당효과에 대한 증거는 다양한 선거 맥락에서 그간 공고하게 누적되어 왔다. 하지만 정당 배제의 원칙을 적용받는 교육감 선거의 경우 실제로 정당효과가 발생하지 않는지 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 본 연구는 전국동시지방선거로 치러진 최근 두 차례의 교육감 선거인 2014년 선거와 2018년 선거 결과를 토대로 교육감 후보자의 당선경쟁력을 분석하였다. 구체적으로, 교육감 후보자의 당선경쟁력이 정당과 연계된 정치진영 역동의 영향을 받을 가능성을 실증적으로 검토하였다.

분석 결과, 교육감 후보자의 당선경쟁력은 '정당 없는 정당효과'에 크게 의존적인 것으로 관찰되었다. 먼저, 교육감 후보자 가운데 시·도지사 당선자의 소속 정당과 정치적 진영이 일치하는 후보자가 그렇지 않은 후보자에 비해 당선경쟁력이 뚜렷하게 높았다. 또한, 동일한 정치진영의 후보자가 함께 경쟁할 경우, 이는 후보자의 당선경쟁력을 크게 낮추는 효과가 있었다. 이러한 분석 결과를 종합하면, 교육감 선거에서 역시 다른 선거와 마찬가지로 사실상 정당효과가 작동하고 있을 가능성이 큰 것으로 해석된다. 이는 지방교육자치법의 정당 배제 원칙이 지니는 본래의 취지가 현실에서는 제대로 구현되고 있지 않음을 시사한다. 교육감 후보자에 대한 정당 공천은 이루어지지 않지만, 그것이 정당효과를 제거하지는 못하는 것이다.

이러한 분석 결과는 선거이론 측면과 제도설계 측면에서 각각 중요한 함의를 지닌다. 먼저, 선거이론 측면에서, 선거에서의 정당효과는 매우 강력하다는 점이 재확인되었다. 정당효과는 정당 배제 원칙이 적용된 교육감 선거에서도 여전히 뚜렷하게 관찰되었다. 후보자의 소속 정당이 없이 치러지는 교육감 선거에서조차 유권자의 투표 결정은 정당과 연계된 정치적 진영 단서에 크게 의

존적인 것으로 보인다. 이러한 '정당 없는 정당효과'는 정당효과의 견고함을 방증하는 것으로 해석된다.

이와 더불어, 제도설계 측면에서, 제도로서의 교육감 선거에 대한 개선방안 모색이 요구된다. 현행 교육감 선거는 공식적으로는 정당의 영향력을 배제하면서도 실제로는 정당의 영향력이 크게 작용하는 뚜렷한 '탈결합'을 그 특징으로 한다. 교육감 선거가 제도적으로 후보자와 유권자 모두에게 일종의 전략적 선택을 하도록 유도함으로써 선거 과정과 결과에 대한 '신뢰의 논리'를 약화시킬 개연성이 있는 것이다. 구체적인 개선방안은 본 연구의 논의 범위를 벗어나지만, 교육감 선거의 정당 배제 원칙이 현행 지방선거 맥락과 매끄럽게 조화를 이루지 못하고 있음을 고려할 때, 정당 배제 원칙의 수정이나 보완 혹은 선거의 분리나 개선 가운데 무엇이 더 타당한 접근인지에 대한 논의가 필요하다.

참고문헌

강원택. (2012). 3당 합당과 한국 정당 정치. 「한국정당학회보」, 11(1): 171-193.

곽창신. (2013). 시·도 교육감 선출제도 개선방안 탐색. 「지방행정연구」, 27(3): 263-288.

김달효. (2016). 교육감 주민직선제 존속의 합당함에 관한 조명. 「교육정치학연구」, 23(4): 1-16.

김범수. (2014). 투표용지의 순서효과, 기호효과, 후광효과: 2014년 서울시 교육감 선거. 「선거연구」, 5: 253-287.

김상은·엄기홍. (2013). 선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향: 19대 국회의원선거에 대한 경험적 분석. 「현대정치연구」, 6(2): 69-93.

김용철. (2010). 지방선거에서 민주당의 호남지역 독점 현상: 지속과 변화. 「현대정치연구」, 3(2): 5-35.

김욱. (2003). 지역주의 연구의 새로운 방향 모색: 개념적, 방법론적 논의를 중심으로. 「세계정치연구」, 2(2): 65-81.

김혜숙·장덕호·조석훈·홍준현·김종성. (2013). 교육감 선출제도에 관한 연구: 이해관계자에 대한 인식조자를 중심으로. 「사회과학연구」, 24(3): 135-159.

김혜연·김성열. (2016). 교육감 선출제도의 쟁점 분석: 헌법재판소의 결정례를 중심으로. 「교육법학연구」, 28(3): 25-53.

나동규·김용은. (2014). 체육관련공약의 변화와 당선경쟁력에 관한 연구. 「한국체육학회지」, 53(6): 97-112.

박원호·신화용. (2014). 정당 선호의 감정적 기반: 세월호 사건과 지방선거를 중심으로. 「한국정치학회보」, 48(5): 119-142.

송기창. (2017). 교육감 주민직선제의 쟁점과 개선방안. 「교육정치학연구」, 24(2): 1-27.

송기창·박소영. (2011). 2010년 교육감 및 교육의원 선거의 기호효과에 관한 연구. 「교육행정학연구」, 29(2): 239-260.

송진미·박원호. (2014). 이슈선점과 정당일체감: 제18대 대통령선거를 중심으로. 「한국정당학회보」, 13(1): 5-31.

안철현. (2013). 교육감 선출제도 논쟁 분석과 대안 모색. 「한국지방자치학회보」, 25(3): 233-253.

윤종빈·김윤실·정회옥. (2015). 한국 유권자의 정치신뢰와 정당일체감. 「한국정당학회보」, 14(2): 83-113.

음선필. (2012). 지방교육자치시대의 교육감 선임방식: 정당배제형 직선제를 위한 변론. 「홍익법학」, 13(1): 101-144.

이동엽·함은혜·함승환. (2019). 한국에서 교사의 효능감은 왜 낮은가? 학교자율성 제도화의 중요성. 「교육행정학연구」, 37(1): 63-81.

이상철. (2011). 교육감 주민직선제 주요 쟁점과 향후 과제: 2010년 전국동시 교육감 선거결과를 중심으로. 「교육문제연구」, 41: 247-274.

이수곤·김영종. (2010). 6.2 지방선거의 현직효과: 경기도와 경상남도 도지사선거 비교 분석. 「지방정부연구」, 14(3): 355-371.

이종근. (2015). 헌법원리에 비추어 본 교육감 직선제의 문제점과 제 대안의 적실성 검토. 「교육법학연구」, 27(3): 151-184.

이창한. (2012). 치안관련공약과 당선경쟁력의 관계: 19대 서울지역 총선을 중심으로. 「한국경찰학회보」, 35: 109-131.

이현출. (2004). 한국 유권자의 정당지지 구조와 안정성. 「대한정치학회보」, 12(2): 129-154.

장귀덕·김왕준. (2015). 지방교육자치제의 헌법적 본질 관점에서 본 교육감-교육부 장관의 갈등조정에 관한 연구. 「교육법학연구」, 27(3): 209-238.

정다빈·김기동·이정희. (2017). 지방선거에서의 여성후보 당선경쟁력에 대한 연구: 제1-6회 전국동시지방선거 서울특별시 광역의회를 중심으로. 「21세기정치학회보」, 27(3): 51-74.

정승윤. (2017). 현행 주민 직선 교육감 선출제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「법학연구」, 58(1): 33-78.

정우승. (2016). 투표용지 순서효과에 대한 지역의 조절효과: 2010년 및 2014년 한국 교육감 선거에 대한 경험적 분석. 「한국지방자치학회보」, 28(1): 129-153.

조일형·서인석·권기헌. (2012). SNS 활용이 당선경쟁력에 미치는 영향: SNS의 미디어 효과 논의를 중심으로. 「국가정책연구」, 26(4): 165-191.

최영출. (2013). 현행 교육감 선출제도의 주요쟁점과 성향일치도 분석. 「한국비교정부학보」, 17(2): 243-261.

최준영. (2016). 정당일체감의 기능주의적 모델: 한국의 경우. 「Oughtopia」, 31(1): 299-325.

허병기. (1997). 교육행정에서의 자율과 통제 주장의 논리. 「교육행정학연구」, 12(1): 1-21.

허석재. (2014). 한국에서 정당일체감의 변화: 세대교체인가 생애주기인가. 「한국정당학회보」, 13(1): 65-93.

황아란. (2002). 국회의원후보의 당선경쟁력에 대한 성차 연구. 「한국정치학회보」, 36(1): 203-222.

황아란. (2015). 한국 지방선거의 특징과 현직의 직·간접적인 효과: 역대 지방선거 후보 득표율의 통합자료 분석. 「지방정부연구」, 19(3): 365-386.

Abramson, P. R., & Ostrom, C. W., Jr. (1991). Macropartisanship: An empirical reassessment. *American Political Science Review*, 85(1): 181-192.

Achen, C. H. (2002). Parental socialization and rational party identification. *Political Behavior*, 24(2): 151-170.

Bartels, L. M. (2000). Partisanship and voting behavior, 1952-1996. *American Journal of Political Science*, 44(1): 35-50.

Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., & Stokes, D. E. (1960). *The American voter*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2): 135-150.

Finkel, S. E. (1993). Reexamining the minimal effects model in recent presidential campaigns. *Journal of Politics*, 55(1): 1-21.

Fiorina, M. P. (1981). *Retrospective voting in American national elections*. New Haven, CT: Yale University Press.

Green, D. P., & Palmquist, B. (1994). How stable is party identification? *Political Behavior*, 16(4): 437-466.

Greene, S. (2004). Social identity theory and party identification. *Social Science Quarterly*, 85(1): 136-153.

Jerit, J., & Barabas, J. (2012). Partisan perceptual bias and the information environment. *Journal of Politics*, 74(3): 672-684.

Key, V. O., Jr. (1966). *The responsible electorate: Rationality in presidential voting, 1936-1960*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Markus, G. B. (1982). Political attitude during an election year: A report on the 1980 NES panel study. *American Political Science Review*, 76(3): 538-560.

Niemi, R. G., & Jennings, M. K. (1991). Issues and inheritance in the formation of party identification. *American Journal of Political Science*, 35(4): 970-988.

Stadelmann, D., & Torgler, B. (2013). Bounded rationality and voting decisions over 160 years: Voter behavior and increasing complexity in decision making. *Plos One*, 8(12): 1-8.

함승환(咸承煥): 미국 미시간주립대학교에서 교육정책학 박사학위를 취득하고, 현재 한양대학교 교육학과에서 조교수로 재직 중이다. 국내외 교육 현안을 행정·정책학 시각에서 분석하는 연구를 하고 있다. 최근 발간된 저서로는 Multicultural education in glocal perspectives: Policy and institutionalization 등이 있으며, 최근 발표된 논문으로는 Truancy as systemic discrimination: Anti-discrimination legislation and its effect on school attendance among immigrant children 등이 있다(holish@hanyang.ac.kr).

〈논문접수일: 2019. 4. 11 / 심사개시일: 2019. 4.12 / 심사완료일: 2019. 5. 1 〉

Abstract

The Robustness of the Party Effect: A Pseudo-Party Effect in Local Elections for Educational Superintendents in Korea

Ham, Seung-Hwan

This study examined the factors that contributed to the electoral competitiveness of candidates in local elections for educational superintendents in Korea. The Local Education Autonomy Act prohibits the alliance between candidates of educational superintendents and a particular party in order to ensure the political impartiality of educational administration as stipulated in the Constitution of Korea. To examine if such political impartiality was actually realized in recent elections, this study analyzed the profiles of the candidates and their electoral competitiveness in the context of the 2014 and 2018 local elections. The results revealed a strong effect of the candidates' political profiles on their electoral competitiveness, leading us to suspect the presence of what may be called a pseudo-party effect despite the formal prohibition of candidate-party alliance.

Key Words: local educational autonomy, elections for educational superintendents, prohibition of candidate-party alliance, party effect, electoral competitiveness