

동시 선거로 실시된 2014년 교육감 선거의 유권자 투표 행태에 관한 연구*

서현진 | 성신여대

| 국문요약 |

이 연구는 유권자의 관심이 저조한 상황에서 교육감 선거가 정치적 성격의 지방선거와 동시에 치러지는 문제점에 주목하였다. 무관심한 유권자들이 정보를 충분히 수집하지 않은 채 투표에 참여한다면 올바른 선택을 하기 어렵고 선거결과는 왜곡되는 등 교육감 선거가 정치선거에 종속될 수 있다. 실제로 유권자들이 두 종류의 선거를 구별하지 못하여 교육감 선거에서도 다른 지방선거에서와 같은 행태를 보이는지를 살펴보기 위해 경험적 분석이 필요했다. 2014년 유권자 설문조사 자료를 바탕으로 교육감 선거와 다른 지방선거에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 선거관심도와 투표선택에서 차이가 나타났다. 지방선거에는 남자일수록, 나이가 많을수록 관심이 있는 반면, 교육감 선거에는 여자일수록, 3040 세대일수록 관심이 높았다. 시도지사 후보 선택에 있어서는 출신지나 국정운영평가가 중요한 요인이었지만 교육감 후보 선택에서는 학부모 세대나 교육감 선거에 대한 관심이 중요한 요인이었다. 이 결과는 동시에 성격이 다른 두 가지 선거를 치른다 하더라도 유권자들이 무분별하게 두 선거를 대하지는 않음을 시사한다.

주제어 |

- 1) 이 논문은 2014년 한국정치학회와 한국정당학회가 중앙선거관리위원회로부터 연구용역 의뢰를 받아 작성한 보고서 『교육감 선거제도의 문제점과 개선방안』의 내용 중 일부를 수정·보완한 것이다. 보고서 작성에 도움을 주신 모든 분들과 좋은 논문으로 발전되도록 소중한 조언을 아끼지 않으신 익명의 심사자 분들께 깊이 감사드린다.

1. 서론

2014년 교육감 선거에서 나타난 가장 큰 특징은 진보 성향 교육감의 대거 당선이다. 17개 시도 교육감 당선자 중 경북, 대구, 울산, 대전을 제외한 13개 지역 당선자는 진보 성향이다. 지난 2010년 16개 지역 교육감 선거에서 보수 성향 당선자가 10명, 진보 성향 당선자가 6명인 것과 비교하면 매우 큰 변화라고 볼 수 있다. 그런데 이번 선거 직후 교육감 직선제 폐지 논란이 가열되었다. 대통령 소속 지방자치발전위원회는 2014년 6월 12일에 교육감 직선제를 폐지하여 교육자치와 지방자치를 일원화하는 방안을 잠정적으로 합의했다. 교육감 직선 폐지 촉구 범국민연합도 7월 28일에 성명서를 냈고 한국교원단체총연합회와 17개 시도 교원단체총연합회는 8월 14일에 교육감 직선제의 근거조항인 '지방교육자치에 관한 법률 제43조는 헌법에 위반된다'는 교육감직선제 위헌소송을 헌법재판소에 청구했다.¹⁾

교육감 직선제 폐지 주장이 제기된 것이 최근 일은 아니다. 2010년 6·2 지방선거 직후에도 시도지사협의회가 교육감 직선제 폐지를 공식 제기했는데 당시에는 국회 교육과학기술위원회와 시도 교육감협의회, 교육계 등이 반대 입장을 표명했었다. 교육계는 한국교총이나 전교조 모두 교육감 선거에 관하여는 현행 직선제가 주민자치의 원리에 가장 부합하므로 선거공영제등을 통해 문제를 보완해야 한다는 입장이었다. 그런데 교총은 2011년 8월 11일에 교육감 직선제 폐지를 촉구하는 보도 자료를 내고 이후 이 입장을 고수해왔다. 정치권 일각에서도 교육감 직선제 폐지 주장이 제기되면서 이 논란은 정치권, 시민단체, 교육계를 둘러싸고 복잡한 양상으로 전개되고 있다.

현 교육감 직선제는 2006년 12월 개정된 『지방교육자치에 관한 법률』에 따라 기존의 학교운영위원들에 의해 간접선거 방식으로 선출되던 교육감을 주민 모두가 참여하여 선출하는 방식으로 바뀌면서 시작되었다. 교육감 직선제를 도입한

1) 제43조(선출)는 교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다는 조항이다.

취지는 교육 자치와 전문성을 강화하고 간선제로 인해 발생된 주민대표성과 선거 부조리 문제를 해결하기 위한 것이었다. 2007년 2월 부산시 교육감 선거를 시작으로 2007년 대선과 동시에 충북, 울산, 경남, 제주 교육감 선거, 2008년 서울시 교육감 선거, 2009년 경기도 교육감 선거가 직선제로 치러졌다. 하지만 주민 직선제 시행 이후, 과도한 선거비용에 비해 교육감 선거에 대한 지나친 무관심과 저조한 투표율이 심각한 문제로 부각되었다.

해결책으로 2010년부터는 교육감을 전국동시지방선거에서 선출하였고 이번이 두 번째로 동시에 치러진 교육감 선거였다. 교육감 선거가 지방선거와 동시에 치러지면서 선거비용 절감과 투표율 제고에는 기여했지만 여전히 다른 선거에 비해 유권자의 관심을 끌지는 못했다. 교육감 후보는 정치적 중립성을 위해 소속 정당이 없음에도 불구하고 유권자들이 관심이 없다 보니 자신들이 지지하는 정당이나 후보자와 동일한 기호에 투표하는 경우가 많았다. 유권자의 무관심으로 인해 특정 기호나 순번을 배정받은 후보가 당선에 절대적으로 유리한 ‘로또 선거’ 현상이 나타나면서 민의가 왜곡되는 문제가 발생했다. 이 외에도 동시선거로 인해 교육감 선거가 정치적 선거에 종속되고 이념화되는 문제가 다양하게 나타나면서 직선제 폐지 주장이 꾸준히 제기되어 왔다.

이번 지방선거를 앞두고 국회 정치개혁특별위원회는 지방선거 개혁안 논의에서 교육감 선거제도 개혁방안을 중요한 안건으로 다루었다. 폐지를 주장하는 새누리당 의원들은 교육감 선거가 인물과 교육정책에 대한 검증이 제대로 이루어지지 못한 채 정치선거에 종속되므로 시도지사-교육감 러닝메이트제, 지자체에서 임명하는 방안, 또는 학부모, 교육 관련자 등 교육감 선거에 관심과 이해관계가 있는 사람들만 참여하는 제한적 직선제를 주장했다. 반면 직선제에 찬성하는 민주당 의원들은 헌법에 의해 교육의 정치적 중립이 보장되는 상황에서 폐지를 주장하는 것은 소모적이라고 비판했다. 선거비용 감소와 투표율 제고 측면에서 동시선거가 현실적 방안이며 이로 인한 문제는 선거공영제 확대나 선거법 개정 등을 통해 개선해야 한다고 주장했다.

국회 정치개혁특별위원회는 3개월간의 논의를 거쳤으나 교육감 직선제 폐지에 대해 정당 간 합의점을 찾지 못했다. 단지 이번 선거에서는 직선제 유지를 전제로 투표용지를 변경하는 공직선거법 개정안과 지방교육자치법 개정안이

2014년 2월 6일에 여야 합의로 의결되었다. 이에 따라 교육감 선거에 한해서 가로형 투표용지에 해당 시·도 지역구 기초의원선거구(구의원) 단위로 후보자 성명 게재순서가 교차되는 순환배열방식이 도입되었다. 이런 상황에서 치러진 선거의 결과는 진보 교육감의 대거 당선이었다. 선거 직후 정치권과 교육계, 시민단체 등 보수진영을 중심으로 직선제 폐지 논란은 재 점화되고 있다.

그동안 학계에서도 교육감 직선제 폐지나 유지 방안을 비교 검토하는 연구가 진행되어왔다. 학자들은 다른 나라의 사례나 선거법 분석 등을 토대로 교육감 선거제도 개선 방안을 마련하는 노력을 해왔고 정책적 성과를 이루기도 했다. 하지만 이런 제도나 사례 분석에 비해 유권자 행태에 관한 연구는 매우 부족했다. 유권자의 관심이 저조한 상태에서 교육감 선거가 동시선거로 치러지면서 실제로 다른 지방선거에 종속되는 현상이 나타나는지를 유권자 행태를 중심으로 살펴보는 일은 중요하다. 그러나 직선제 시행의 짧은 역사와 경험 그리고 체계적인 데이터의 부족으로 인해 교육감 선거에 대한 유권자의 행태에 주목한 학계의 연구는 아직 축적되지 못했다.

다행히 이번 선거직후 한국정치학회와 한국정당학회가 공동으로 한국리서치에 의뢰하여 전국 유권자를 대상으로 실시한 ‘제6회 전국동시지방선거 유권자 정치의식조사’에는 최초로 교육감 선거에 대한 여러 가지 설문항이 포함되었다. 이 자료를 바탕으로 본 연구에서는 유권자들이 다른 지방선거와 비교하여 교육감 선거에서 차별화된 행태를 보이는지를 경험적으로 분석하였다. 정치적 중립성이 필요한 교육감 선거가 정치적 성격의 지방선거와 동시에 치러지고 있음에도 불구하고 유권자들의 행태가 독특한 특징을 보이는지를 선거관심도와 후보선택 면에서 살펴보았다. 구체적으로 II절에서는 동시선거로 치러지는 교육감 직선제의 문제점과 해결 방안을 둘러싼 이론적 논의를 정리하였다. III절에서는 다른 지방선거와 비교하여 교육감 선거에 나타난 유권자들의 행태를 경험적으로 분석하였다. IV절에서는 분석결과의 함의와 정책적 시사점에 대해 논의하였다.

II. 이론적 논의

1. 교육감 직선제 도입과 동시선거 실시

지방교육자치는 “교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”는 헌법 제31조 4항에 근거한다.²⁾ 헌법을 토대로 교육기본법 제5조는 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며 지역실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다”고 규정하고 있다. 교육기본법 제6조는 “교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며 정치적, 파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다”고 중립성에 대해 규정하고 있다.

지방교육자치는 지방자치라는 지역적 자치와 교육자치라는 영역적 자치가 결합된 개념이다. 교육자치의 가장 큰 목적은 교육의 특수성을 감안하여 일반 행정으로부터 교육 행정을 분리하여 전문성의 실현과 획일적인 중앙통제와 타율성에서 벗어나야 한다는 것이다. 지방교육자치 실시 이유는 지방자치단체 수준에서 지역주민의 참여를 통해서 자주적, 전문적, 정치적 중립성 등의 헌법적 가치를 보장하면서 지방의 특성에 맞게 교육정책을 자율적으로 수립하고 시행함으로써 교육의 질적 향상을 꾀하자는 것이다(권혁은 2011, 34; 주철안 2014, 23-24).

지방교육자치의 성패를 좌우하는 가장 중요한 요인은 지방교육자치의 핵심 집행 기관인 교육감을 제대로 선출하는 것이다. 역대 교육감 선출 제도는 임명제, 간선제, 직선제로 변화되어왔다. 1949년 12월 31일에 ‘교육법’이 제정됨에 따라 최초로 군 단위 교육자치제가 실시되었는데 1961년 군사혁명위원회에 의해 교육위원회 기능이 정지되고 1963년까지 교육감제가 일시 폐지되었다.³⁾ 이후 1990년까지 교육자치제는 실질적으로 중단되었다. 이 시기 교육감 선출방식은 대통

2) 교육의 자주성과 정치적 중립성 보장은 1962년 헌법 개정에서, 교육의 전문성 보장은 1980년 개정에서 추가된 사항임.

3) 교육법 14조에서 “국가와 지방공공단체는 교육의 자주성을 확보하며 공정한 민의에 따라 각기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요 적절한 기구와 정책을 수립 실시하여야 한다”고 규정하였다.

령 임명제였다(주철안 2014, 24).

1991년 3월 8일 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제정으로 교육감 선거제도가 마련되었다. 이에 따라 교육감 임명제는 교육위원회 간선제로 변화되었다. 1991년 3월 26일 지방의회가 구성되었고 1991년 9월에 기초의회 및 광역의회에서 선출된 인사로 교육위원회가 구성되었다. 이 교육위원회에서 무기명 투표로 교육감을 선출하는 교황식 선출제가 도입된 것이다. 이는 1997년 법 개정에 따라 학교운영위원회 97%, 교원단체선거인 3%로 구성된 선거인단에 의해 선출되는 방식으로 변화되었고 1999년 법 개정에 따라 학교운영위원 전원으로 선거인단을 구성하는 투표 방식으로 전환되었다. 하지만 학교 운영위원들이 교육감을 선출하는 간선제 방식은 소수 인사들에 의해 교육감이 선출되는 주민 대표성 문제와 학연이나 지연 중심의 조직선거나 금권선거 문제가 발생하였다.

이에 간선제에 대한 비난이 거세졌고 헌법소원이 제기되기도 했다. 헌법재판소는 판례를 통해 지방교육자치 운영방식에 대해 민주주의, 지방자치, 교육자치 상호간 제한을 가져야 함을 지적하였다. 세가치가 조화롭게 충족되어야 한다는 것으로 ‘민주주의’의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육감을 정치기관(국회의원이나 대통령)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성하는 것, ‘지방자치’요구를 절대시하여 지방자치단체장이나 지방의회가 교육감 선발을 무조건적으로 좌우하는 것, ‘교육자주’의 요구를 절대시하여 교육 문화 관계자들만이 전적으로 교육감을 결정하는 방식은 그 어느 것이나 헌법적으로 허용될 수 없다고 판시하였다(헌재2000.3.30., 1999헌바113, 2002.3.28., 2000헌마283 등). 지방교육자치 구현의 구체적인 원리로는 주민참여의 원리, 지방분권의 원리, 일반 행정으로부터의 독립, 전문적 관리의 원칙이 실현되어야 함을 지적하였다(헌재 2002.3.28. 2000헌마283 등).

이와 같이 교육감 간선제로 인해 대표성 문제, 선거인단과 후보자 간 결탁 등 선거 부조리와 부패 문제가 발생하고 헌법재판소 판례에서도 주민참여와 지방분권, 교육 전문성의 원리를 강조하자 대안으로 주민 직선제 방식이 제시되었다. 노무현 정부는 정부혁신지방분권위원회 소속 지방교육자치제도개선 특별위원회를 구성하여 교육감 직선제 방안을 마련하였다. 이 안이 국회에서 통과됨에 따라 2006년 12월 ‘지방교육자치에 관한 법률’이 개정되어 교육감 직선제가 도입되었

다. 주민 직선 교육감은 대표성을 가진 지방교육수장으로서 권한을 위임받고 선거 공약을 실천함으로써 지역 주민의 교육 수요에 적극 부응하는 맞춤형 교육을 제공할 것으로 기대되었다.

〈표 1〉 역대 교육감 선거 투표율과 비용

단독선거					동시선거				
년도	선거일	지역	투표율	선거비용	년도	선거일	지역	투표율	선거비용
2007	2/14	부산	15.3%	98억	2007	12/19 대선	충북 제주 경남 울산	61.3%	41억
2008	6/25	충남	17.2%	56억				60.9%	16억
	7/23	전북	21.0%	71억				64.1%	65억
	7/30	서울	15.5%	228억				64.6%	27억
	12/17	대전	15.3%	109억					
2009	4/8	경기	12.3%	468억	2010	6/2 지방선거	전국	54.5%	660억*
	4/29	충남 경북	17.6% 24.3%	126억 187억	2014	6/4 지방선거	전국	56.8%	

출처: 중앙선거관리위원회 자료와 조진만·윤상진(2012, 207)

*교육감 후보자의 총 선거보전비용청구액(임성학, 2010, 제5회 지방선거 보고서)

하지만 교육감 직선제가 시행되면서 주민의 저조한 참여와 과도한 선거비용이 심각한 문제로 나타났다. <표 1>에서 보는 바와 같이 역대 교육감 선거는 단독으로 치러질 경우 과도한 선거비용에 비해 투표율이 대부분 20% 이하로 매우 낮은 것을 알 수 있다. 교육감의 경우, 시도별로 임기가 달라서 2007년 이후 임기가 만료된 지역에서부터 교육감을 직선제로 선출하였다. 직선제 도입 이후 최초로 치러진 교육감 선거는 2007년 2월 부산광역시 선거였는데 투표율이 15%인 반면 선거비용은 98억 원이나 들었다. 2008년 충남, 전북, 서울, 대전 교육감 선거에서도 많은 비용을 들인 반면 투표율은 낮았다. 2009년 경기와 충남, 경북 교육감 선거에서도 비슷한 현상이 나타났다. 이에 비해 2007년 대통령 선거와 동시에 치러진 충북, 제주, 경남, 울산 교육감 선거의 경우, 단독선거로 치러진 경우와 비교해 볼 때 선거비용이 줄어든 반면 투표율은 60% 이상으로 높았다.

따라서 선거비용의 감소와 참여율 제고라는 취지하에 교육감 선거가 2010년부터는 전국동시지방선거와 동시에 치러졌다.

2. 동시 선거로 치러지는 직선제의 문제점과 개선방안에 관한 연구

동시선거는 선거비용 감소와 보다 많은 유권자 참여를 이끌어 내어 민주적 대표성을 높인다는 장점이 있다. 하지만 헌법에서 규정한 교육의 정치적 중립성을 고려해 비정치적 성격의 교육감 선거를 정치적 성격의 지방선거와 동시에 치르는 것에 대해 논란이 일기도 했다. 교육감 선거가 정치화, 이념화되는 문제이다. 현행 교육감 직선제는 ‘공직선거법’(지방교육자치법 44조와 49조)에 의거하여 시도지사 등 광역자치단체장 선거와 동일한 방식으로 실시되고 있다. 하지만 교육의 정치적 중립성으로 인해 교육감은 정당원이 될 수 없으며, 정당과 같은 선거조직, 선거자금의 후원 등이 제한된다. 따라서 교육감 후보자는 시도지사 후보에 비해 선거운동에 어려움을 겪기 때문에 정당 및 교총과 전교조의 정치적 영향력이 커지고 부당한 거래가 형성되는 등 선거 부조리와 비리 문제가 발생하기도 했다.

한편 동시선거의 효과에 대해 학자들도 문제제기를 하였다. 성격이 다른 여러 종류의 선거가 동시에 이루어질 경우, 유권자들이 선거에 관심을 갖고 정보를 균형 있게 얻기 어렵기 때문에 올바른 선택을 하기 어려워 선거 불공정성 문제가 발생할 것이라는 염려다. 선거이론에 따르면 정치에 대해 잘 알고 있는 유권자의 경우, 정당 수가 증가할수록 참여도 증가하는데 반해 정치에 대한 관심이 적고 정보수준이 낮은 유권자의 경우 감소한다. 왜냐하면 관심과 정보 수준이 낮은 유권자의 경우에는 선택 범위가 넓어지고 선택해야 하는 후보자가 많아질수록 정보처리가 어려워지기 때문에 낙담하여 참여를 하지 않게 된다는 것이다(Shively 2008, 266-269).

또한 동시선거에서 여러 종류의 선거에 대한 관심이 다름에도 불구하고 유권자들은 투표 참여를 해야 하는 상황이 발생하고 이런 강요된 참여는 유권자의 선호도를 반영하는 데 심각한 왜곡 현상을 일으킬 가능성이 있다. 1998년 광역단

체장과 기초단체장을 포함하여 4개의 선거를 동시에 치르는 지방선거에 대한 분석에서 이현우(1998)는 하나의 선거에 참여한 유권자들이 4개 선거 중 자신이 참여의사를 제대로 갖고 있지 않았던 선거에도 참여해야 하는 현상이 나타났다고 지적했다. 4개 선거에서 동일한 투표율이 나온 것은 강요된 투표의 결과이며 관심이 큰 광역단체장 선거에서의 결정이 관심이 저조한 다른 선거에서의 투표 결정으로 그대로 답습하는 경향이라고 주장했다. 이런 연구결과는 교육감 선거와 다른 정치적 성격의 지방선거가 동시에 실시되는 상황에서의 유권자 행태를 분석한 것은 아니다. 하지만 동시선거로 실시되는 교육감 선거에서 나타나는 유권자의 투표 행태에 대해 충분히 의미 있는 이론적 근거를 제공한다.

실제로 교육감 선거에 대한 유권자의 무관심은 문제였는데 동시선거의 가장 심각한 폐해로 ‘로또 선거’ 현상이 나타났다. 2007년 대선과 2010년 6월 2일 지방선거에서 교육감 선거를 동시에 실시하면서 유권자의 무관심과 교육감 후보자에 대한 낮은 인지도가 문제로 떠올랐다. 교육감 선거에 대한 관심이 저조하고 후보자에 대한 이해가 부족하다 보니 2007년 대선과 동시에 교육감 선거가 실시된 4개 지역에서 모두 한나라당과 같은 기호인 2번 후보가 당선되는 결과가 나타났다. 교육감 선거에서는 정당공천이 배제되고 있음에도 불구하고 첫 번째 후보자는 여당후보, 두 번째 후보자는 야당 후보로 오인한 유권자가 많았던 것이다. 이에 ‘로또 선거’라는 비난이 높아졌고 정치권에서는 교육감 후보자의 성명만 표기하고 기호는 표시하지 않으며 투표용지 게재 순위는 추첨으로 결정하는 법 개정을 2010년 2월에 하였다.

그동안 학계에서는 연구를 통해 투표용지가 어떻게 디자인되는가는 선거결과에 큰 영향을 미친다는 사실을 입증해왔다(Miller and Krosnick 1998; Koppell and Steen 2004). 때문에 여러 나라에서 복잡하고 혼란스러운 투표용지 디자인은 피해야 한다는 것이 가장 중요한 사안으로 여겨져 왔다. 대표적인 예는 미국의 2000년 대선 결과에 큰 혼란을 초래한 플로리다 주의 나비형 투표용지이다. 이 투표용지는 양 면에 후보자들의 이름이 기재되어 있고 가운데 구멍을 뚫어 후보자를 선택하도록 도안되었다. 결국 이런 투표용지는 투표를 한 많은 유권자들의 표를 기권이나 무효표로 만드는 등 큰 문제를 야기한 후 선거제도 개혁이라는 요구를 낳게 되었다. 이 사례에서 볼 수 있듯이, 잘못 표기된 투표용지로 인해

큰 혼란을 겪어 현재 미국의 많은 주들은 투표기계(voting machine) 개선에 힘쓰고 있다.

또한 미국은 여러 종류의 정치 대표를 선거를 통해 선출하는 것이 민주주의라고 믿고 주마다 다양하게 선출하도록 하고 있어서 매우 길고 복잡한 투표용지를 가진 나라이기도 하다. 따라서 주마다 다른 투표용지에 따라 정당 투표나 교차 투표가 나타나기도 한다는 연구가 있다. 예를 들면 여러 종류의 선거에 도전하는 모든 정당의 후보자 이름이 한꺼번에 나온 투표용지를 사용하는 경우(office-group ballot) 선출직 별로 여러 정당 소속 후보에게 나누어 투표하는 효과(ticket-splitting)가 있다고 한다. 반면 각 정당 후보자들이 정당에 따라 한 칼럼에 기재된 경우(party-column ballot)는 모든 선출직에 한 정당 후보를 찍는 경우가 많다고 한다(Remy 2010). 이처럼 투표용지는 동시선거 결과에 중대한 영향을 미친다.

우리나라의 동시선거에 대한 연구들도 투표용지의 중요성에 주목하여 기호효과를 검증해냈고 이는 교육감 선거에서도 예외가 없다는 점을 밝혀냈다(김범수 2011; 김범수·서재권 2012; 문은영 2012). 기호를 없애는 법 개정 이후 실시된 2010년 6월 동시선거에서도 여전히 투표용지에 기재된 순서가 교육감 후보자의 득표율과 당락에 영향을 미쳤다는 연구결과도 나왔다(송기창·박소영 2011). 이렇듯 교육감 선거가 동시선거로 치러지면서 유권자의 무관심 문제가 ‘로또 선거’ 행태로 현실화 되면서 학계에서는 기호배정방식에 따라 부당이득을 보거나 불이익을 보는 후보자가 생겨나고 민의가 왜곡되는 문제를 경험적으로 증명한 것이다.

‘로또 선거’의 문제점은 직선제 폐지 주장의 중요한 근거가 되었다. 하지만 국회 정치개혁특별위원회는 3개월간의 논의를 거쳤으나 6월 4일 선거일 이전까지 직선제 폐지 논란을 종식시킬 만한 합의점을 찾지는 못했다. 때문에 우선은 직선제 유지를 전제로 가장 심각한 문제인 ‘로또 선거’ 폐해를 막기 위해 투표용지 변경문제를 중요 쟁점으로 삼았다. 교육자치관련소위원회에서 기호는 없지만 후보자 이름을 가나다순으로 세로로 배열하는 기존 교육감 선거 투표용지를 가로형 교호순번제로 하는 대안이 제시되었다.⁴⁾ 국회 정치개혁특별위원회는 이런 내

4) 교호순번제는 예를 들어 후보자가 3명이면 이름 배열을 번갈아가며 달리 적어 넣은 3종류의 투표용지(갑-을병, 을-병-갑, 병-갑-을)를 같은 수로 혼합해 기호균등을 꾀하는 것이다.

용 등을 담은 공직선거법 개정안과 지방교육자치법 개정안을 2014년 2월 6일에 여야 합의로 의결했다. 따라서 이번 교육감 선거에서는 처음으로 가로형 투표용지에 해당 시도 지역구 기초의원선거구(구의원) 단위로 후보자 성명 기재순서가 교차되는 순환배열방식이 도입되었다.

기호효과를 차단하기 위한 법 개정이 이루어졌지만 아직도 직선제 자체를 폐지할 것인가 유지할 것인가에 대한 근본적인 제도 개선에 대한 논란은 계속되고 있다. 학계에서도 이에 대한 논란이 있는데 현행 교육감 직선제 폐지를 주장하는 측에서는 대안으로 시도지사-교육감 러닝메이트제, 제한적 주민직선제 도입 등이 제시한다. 러닝메이트제는 교육감과 시도지사 간 협력적 거버넌스를 통한 교육서비스 제공하는 방안이며 교육감 후보자가 시도지사 후보자의 지명을 받지만 선거를 통해 선출된다는 점에서 직선제와 임명제의 절충안이라고 볼 수 있다. 제한적 주민직선제는 주민대표성 문제가 제기되었던 기존의 학교운영위원회에 의한 간선제 선출방식을 보완하는 것이다. 대표성 문제를 해결하기 위해 학부모, 교직원, 교육청직원, 사립학교재단이사장과 이사 등 교육 관련자들을 선거인단에 포함시켜 주민참여의 폭을 넓히고 선거비용은 줄이자는 안이다(권혁운 2011, 박진우 2011).

반면 직선제를 유지하자는 입장은 교육의 자주성과 정치적 중립성 보장 등 헌법적 가치를 중시한다. 또한 현실적으로 발생하는 문제들에 대해 정보가 부족하다면 법정선거기간을 늘리는 등 선거법을 개정하여 개선할 여지가 있다고 주장한다. 또한 선거비용을 절감하고 비리 연루 가능성을 차단하기 위해 선거비용제한액을 축소하고 선거비용 보전대상을 확대하는 등 선거공영제 확대와 투명성 제고를 통해 개선 방안을 마련할 수 있다는 것이다(송기창 2010; 이상철 2011; 주철안 2014). 교육감 직선제의 문제점을 진단하고 개선방안을 비교 검토한 연구들은 대부분 헌법이나 법률적 측면에서 근본적인 선거 제도에 주목하였다.

그럼에도 불구하고 직선제 유지와 폐지의 근거를 보다 직접적으로 유권자들의 투표행태 분석을 통해 찾은 연구는 매우 드물다. 서로 다른 성격의 선거들이 동시에 실시될 경우 유권자들의 투표 행태는 어떤 특징을 보이는데 주목한 조진만·윤상진의 연구(2012)는 최초로 교육감 선거가 지방선거와 동시에 치러진 2010년 선거에서 경기도 사례를 중심으로 경험적 분석을 시도했다. 광역단체장

과 교육감 선거에서 유권자들의 투표선택은 어떻게 다른지 분석한 결과 일정한 차이가 나타났음을 증명했다. 이 연구는 두 선거를 동시에 실시하는 것에 대한 우려는 걱정할 만한 수준이 아니라는 것이 검증되었기 때문에 선거 비용 감소와 투표율 제고라는 측면에서 동시 선거 실시가 현실적인 방안이라고 결론지었다.

3. 다른 나라 사례에 관한 연구

교육감 직선제 시행 후 폐지 논란이 지속되면서 몇몇 연구들은 교육감 선출제도의 개선에 필요한 시사점을 다른 나라의 사례 분석을 통해 얻고자 하였다. 세계적으로 일반 행정과 교육 행정이 분리된 나라는 많지 않고 교육행정기관의 수장을 선거로 선출하는 경우는 드물며 임명제를 택하고 있는 나라들이 대부분이다. 프랑스는 대통령이 교육행정구역인 학구의 교육감을 임명한다. 학구는 광역 일반행정 구역인 22개 지역과 해외 교육행정 구역인 30개 학구로 총 52개이다. 독일은 주지사가 임명한 주 교육부 장관이 교육장을 임명한다. 광역단위 교육장 제도를 운영하는 일본에서는 단체장이 임명하는 교육위원회가 교육위원 중 교육장을 임명한다(최영출 외, 2009; 이덕난·이정진 2011).

영국은 지역주민의 선거에 의해 지방 의회의 다수당이 결정되고 다수당이 지방자치정부와 지방교육단체(LEA: Local Education Authority)를 책임지는 방식으로 운영되기 때문에 통합형 지방교육자치제도를 가지고 있다. 우리나라의 지역 교육청 같은 광역 단위 지방행정교육기관이 영국에는 없고 지방교육행정은 교육부와 150개의 LEA의 파트너십에 의해 운영된다. 학자들은 일반 행정 자치와 교육 자치의 연계가 효율적이긴 하지만 이런 영국의 예를 한국에 그대로 도입할 수는 없다고 본다. 교육자치의 경험이 충분치 않은 우리나라의 경우 교사와 학생의 교육활동이 자율적으로 이루어지도록 지원하는 본래 교육자치 원리를 구현하는데 주력할 필요가 있다는 것이다(권동택·최봉섭 2012).

한국과 유사하게 일부 주에서 교육감 직선제를 운영하는 미국에서는 주정부가 교육행정의 최종 책임을 맡고 있다. 따라서 주마다 다양한 정책과 제도를 운영하는데 과거에는 교육의 정치적 중립성을 강조하여 비당파적 선임방식과 시민대표

성을 가미한 주민직선제가 많았는데 최근 들어 임명제로 변화되고 있다. 1910년 교육감을 주민직선으로 선출하는 주는 33개였지만 2011년 현재에는 주민이 직접 선출하는 주는 14개이다. 24개 주에서는 주교육위원회에서 교육감을 임명하고 12개 주에서는 주지사가 임명한다(황아란·박수정 2012). 이처럼 교육감 선출 제도는 나라마다 다양하지만 전체적인 경향은 주민직선방식 보다는 임명제가 대부분이다.

하지만 이런 사례 분석 연구는 각 국이 자국의 정치와 교육 상황에 맞게 교육감 선출제도를 정착시켜왔다는 점에 주목한다. 우리나라의 경우 교육감 임명제를 실시하다가 지방자치 실시이후 16년 간 간선제를 실시하였고 2010년부터는 동시선거로 전국적으로 직선제를 실시하였다. 이에 학자들은 일정 기간 현행 직선제가 자리를 잡을 수 있도록 운영 후 그 성과를 평가하여 새로운 제도를 개선해야 한다고 조언한다(고전 2011; 이덕난·이정진 2011). 또한 교육감 직선제 문제에 대한 직접적인 해결책을 선출방식에 대한 제도 개선 측면에서 보다는 보다 근본적으로 교육자치 실현 방안, 또는 지방자치와 교육자치의 효율적 연계 방안 면에서 고민해야 한다고 지적한다(권동택·최봉섭 2012; 황아란·박수정 2012).

보다 구체적으로 미국, 영국, 일본 등 주요 선진국과 우리나라를 비교한 연구에 따르면, 교육자치의 이념 중 지방분권성과 전문성은 모든 나라에서 높은 것으로 나타났다. 현행 교육감 직선제를 도입한지 얼마 안 된 우리나라는 다른 나라들과 비교해 볼 때, 자주성, 정치적 중립성, 주민통제성이 높은 반면 효율성만 낮은 것으로 나타났다. 따라서 이 연구도 비교적 강점이 많은 현행 교육감 선출제도를 폐지하는 등 급격한 제도 개혁 보다는 효율성 측면에서 문제점을 최소화하고 일반자치와 교육자치의 연계성을 강화하는 방향으로 개선하는 것이 바람직하다는 결론을 내렸다(김철우 2012).

이상에서 살펴본 바를 정리하면 교육감 직선제를 도입한 취지는 학교운영위원 전원의 간접 선거 방식에서 발생한 주민대표성 문제와 부정 비리 문제를 해결하여 교육자치의 중요한 원리인 주민통제 원리를 실현하려는 것이었다. 그런데 직선제 시행이후 과도한 선거비용에 비해 저조한 투표율과 무관심이 심각한 문제로 떠올랐다. 투표율 제고와 선거비용 감소를 위한 방안으로 교육감 선거를 지난 2010년부터 지방선거와 동시에 치르고 있다. 동시선거로 치러진 후에도 교육감 선거에

대한 무관심 문제는 해결되지 않은 채 이로 인한 로또 선거와 정치화 문제가 대두되었다. 교육감 선거에 무관심한 유권자들이 정당 공천이 금지된 교육감 후보자들을 정당 소속으로 오인하여 특정 기호와 순번에 투표하는 현상이 발생하였다.

이에 학자들은 경험적 분석을 통해 기호 효과를 입증해냈고 이번 지방선거에 서는 새로운 투표용지가 도입되는 성과가 있었다. 그럼에도 불구하고 두 번째 동시선거로 교육감 선거가 치러진 현 시점에서 교육감 직선제 폐지를 둘러싼 논란이 뜨겁다. 학계에서도 직선제를 유지하면서 문제점을 보완하는 방안과 제한적 주민직선제나 러닝메이트제 등 선출제와 임명제를 절충하는 안 등을 비교 검토하는 연구들이 이루어졌다. 또한 교육위원회가 임명하거나 자치단체장 등이 의회의 동의를 얻어 교육감을 임명하는 등 임명제를 택하는 국가들에 대한 사례 연구를 통해 시사점을 얻기도 했다.

제도 개선에 주목한 연구 결과는 가로형 투표용지 도입과 같은 실제적인 성과를 가져왔고 앞으로 교육감 선거제도 개선 방안 마련에 있어서도 반드시 제고해야 할 부분을 검토했다는 점에서 매우 의미가 있다. 그러나 한편으로 동시선거로 치러지는 교육감 선거의 문제점을 유권자 행태에 주목하여 경험적이고 구체적으로 분석한 연구가 매우 드물다는 점은 아쉽다. 왜냐하면 유권자들의 관심이 저조한 상태에서 치러지는 교육감 선거가 정치적 성격의 다른 지방선거와 동시에 치러지면서 실제로 교육감 선거가 다른 지방선거에 종속되는 현상이 나타나는지에 대한 경험적 근거가 필요하기 때문이다. 그동안 교육감 선거가 동시선거로 치러진 것이 단 두 차례뿐이고 전국적 수준에서의 유권자 설문조사 자료가 없었기 때문에 유권자 분석을 통한 경험적 연구는 어려울 수밖에 없었다고 본다.

III. 경험적 분석

1. 연구 가설과 분석 방법

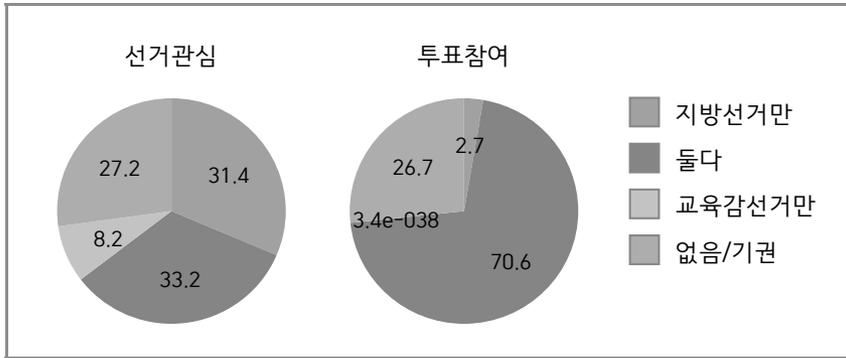
앞서 살펴본 것처럼 정치적 성격의 지방선거와 비정치적 성격의 교육감 선거

가 동시에 치러지는 것에 대한 가장 큰 두려움은 유권자의 무관심에서 기인한다. 유권자들이 무관심하여 정보를 충분히 수집하지 않은 채 참여한다면 올바른 선택을 하기 어렵다. 또한 관심이 큰 광역단체장 선거에서의 결정이 관심이 저조한 교육감 선거에서의 투표 결정으로 그대로 이어진다면 선거결과는 왜곡될 수 있다. 유권자들이 두 선거를 구별하지 못하여 교육감 선거에서도 다른 지방선거에서와 같은 행태를 보인다면 선거비용이 들고 투표율이 낮더라도 두 선거를 분리하여 실시해야 할 것이다. 또한 직선제 폐지 입장에서 주장하는 러닝메이트제나 제한적 주민직선제 등의 대안들도 신중하게 고려해 보아야 할 것이다.

반면 동시선거로 치러진다 해도 비정치적 성격의 교육감 선거가 정치적 성격의 다른 지방선거에 영향을 받지 않는다면, 즉 유권자들이 두 가지 성격의 다른 선거를 다르게 인식하고 차별화된 행동을 보인다면 굳이 동시선거로 치러지는 직선제를 폐지할 필요는 없을 것이다. 이렇듯 유권자들의 행태에 대한 경험적 연구는 교육감 선거가 정치선거에 종속되고 있는지, 따라서 직선제를 폐지할지 유지할지에 대한 고민 해결에 있어서 중요한 실마리를 제공해줄 것이다. 그러므로 여기서는 2014년 유권자 설문조사 자료를 바탕으로 교육감 선거와 다른 지방선거에 대한 유권자 행동의 차이가 있었는지를 분석하였다.

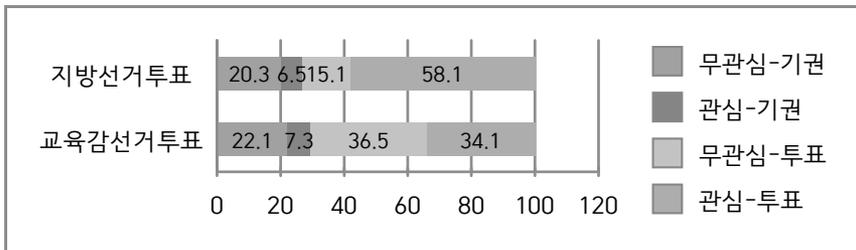
먼저, 연구 가설 설정에 필요한 기존 연구가 거의 없어서 설문조사 자료에 대한 기초 분석을 통해 유권자 차이를 살펴보았다. <그림 1>을 보면 다른 지방선거와 비교하여 교육감 선거에 대한 관심과 투표참여 수준을 알 수 있다. 전체 설문 응답자 1204명 중 지방선거에만 관심이 있는 유권자는 31.4%, 둘 다 관심 있는 유권자는 33.2%로 이번 지방선거에 관심이 있다고 답한 응답자는 64.6%였다. 교육감선거에 대한 관심은 41.1%로 훨씬 낮은데, 지방선거에만 관심이 있다고 답한 응답자는 8.2%, 둘 다 관심이 있다고 답한 응답자 33.2%이다. 그런데 투표참여 비율은 두 선거에서 비슷한 수준으로 조사되었다. 둘 다 기권했다는 응답자 비율은 26.7%, 지방선거에만 투표했다는 비율은 2.7%, 교육감 선거에만 했다는 비율은 0%, 둘 다 투표했다는 비율은 70.6%였다. 즉 지방선거 투표율은 73.3%, 교육감 선거 투표율은 70.6%로 교육감 선거에 무관심한 유권자도 투표에 참여했을 가능성이 의심되는 부분이다.

<그림 1> 선거관심과 투표참여(%)



이를 확인하기 위해 <그림 2>에서와 같이 선거관심도와 투표참여에 대한 교차분석을 하였다. 지방선거에 대한 관심이 없고 기권한 응답자 비율은 20.3%, 관심이 있으나 기권한 비율은 6.5%이다. 관심이 없으나 투표한 비율은 15.1%, 관심이 있고 투표한 비율은 58.1%다. 교육감선거에 대한 결과는 무관심하고 기권한 비율 22.1%, 관심이 있으나 기권한 비율 7.3%로 지방선거와 비슷하다. 하지만 무관심하지만 투표했다는 비율은 36.5%로 관심이 있고 투표했다는 비율 34.1%보다 높았다. 이를 통해 교육감 선거에 대한 관심과 상관없이 지방선거에 투표하려 한 유권자는 교육감 선거에도 투표했음을 알 수 있다.

<그림 2> 선거관심과 투표 참여 교차집단 비율(%)



다음으로 교육감 선거에 대한 관심이 저조함에도 투표에 참석한 유권자들이 많았는데 이는 투표선택에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보았다. 지방선거와 교육감 선거 동시 실시에 대한 유권자의 후보 선택효과는 경기도 사례 중심으로 살펴

본 조진만, 윤상진(2012)의 연구를 전적으로 참고하였다. 이 연구는 지방선거 자체가 지방의 쟁점보다는 중앙정치의 쟁점에 영향을 많이 받기 때문에 교육감 선거가 동시에 치러질 경우 교육 쟁점 보다는 중앙정치 영향을 많이 받게 되는 문제점이 있음을 지적하였다(조진만, 윤상진 2012, 209). 따라서 중앙과 지방의 정치 쟁점, 중앙과 지방의 교육 쟁점을 독립변수로 상정하여 경기도 도지사과 교육감 후보 선택에 미치는 영향을 살펴보았다.

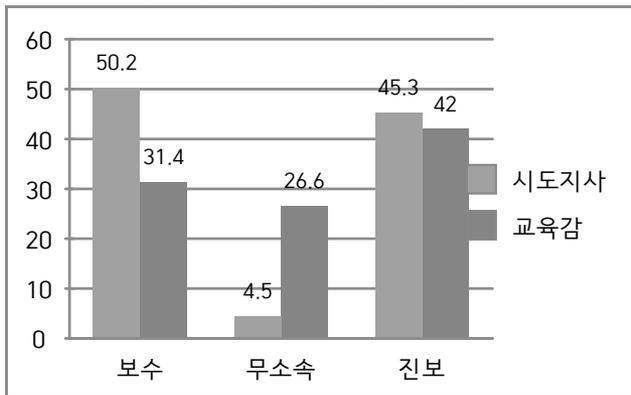
그 결과 단체장 선거에서는 정치쟁점 변수들이 유권자의 후보 선택에 중요한 영향을 미친 반면 교육감 선거에서는 전교조 명단 공개와 같은 교육 쟁점이 후보 선택에 영향을 미친 것으로 나타났다. 물론 이들이 지적인 바와 같이 전교조 명단 공개 등의 쟁점을 순수한 교육쟁점으로 보기 어렵고, 유권자들의 지지 정당 차이가 교육감 후보 선택에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 경기도만을 대상으로 한 점 등 연구의 한계는 존재했다. 때문에 이들은 향후 연구를 통해 더 많은 경험적 근거의 축적을 요구했지만 유권자들의 투표행태에서 일정한 차이를 발견한 연구 성과의 의미는 매우 크다. 이런 연구결과를 토대로 이번 교육감선거에서도 유권자들이 다른 지방선거와 차별화된 행동을 보였을 것이라 기대해 볼 수 있다.

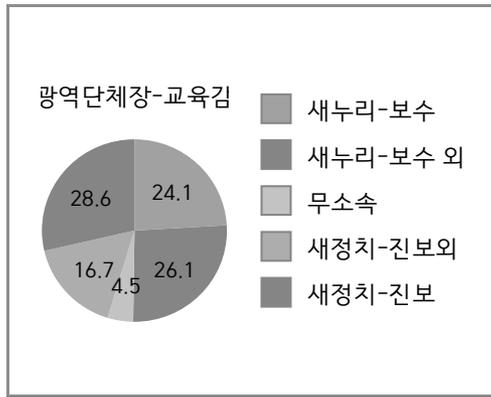
또한 이번 동시선거의 결과도 가설 설정에 중요한 단서를 제공한다. <표 2>에 정리된 집합적 선거결과를 보면 광역단체장과 교육감 당선자의 성향이 일치하는 지역은 17개 중 11곳이다. 인천, 경기, 경남, 부산, 제주, 대전 등 일치하지 않는 지역은 6곳이다. 만약에 이번 선거에서 러닝메이트제나 지자체에 의한 교육감 임명제가 실시되었다면 6개 지역에서 민의는 크게 왜곡되었을 것이다. 전체의 35%에 해당하는 지역에서 두 당선자 성향이 일치하지 않는 것을 통해서도 조심스럽게 유권자들의 차별화된 행동을 예상해볼 수 있다.

〈표 2〉 광역단체장과 교육감 당선자 성향 일치 지역과 불일치 지역

일치 지역 11곳					불일치 지역 6곳				
지역	교육감	성향	단체장	정당	지역	교육감	성향	단체장	정당
서울	조희연	진보	박원순	민	인천	이청연	진보	유정복	새
강원	민병희	진보	최문순	민	경기	이재정	진보	남경필	새
세종	최교진	진보	이춘희	민	경남	박종훈	진보	홍준표	새
충북	김병우	진보	이시종	민	부산	김석준	진보	서병수	새
충남	김지철	진보	안희정	민	제주	이석문	진보	원희룡	새
전북	김승환	진보	송하진	민	대전	설동호	보수	권선택	민
전남	장만채	진보	이낙연	민					
광주	장휘국	진보	윤장현	민					
대구	우동기	보수	권영진	새					
경북	이영우	보수	김관용	새					
울산	김복만	보수	김기현	새					

〈그림 3〉 광역단체장과 교육감 후보자 선택(%)





<그림 3>은 유권자들이 광역단체장과 성향이 같은 교육감 후보에게 투표했는지를 살펴본 설문조사 결과다. 집합 자료와 유사하게 설문조사에서도 광역단체장과 교육감 후보 선택에서 차이가 나는 것을 볼 수 있다. 투표를 했다고 답한 응답자 총 839명 중 50.2%가 새누리당 소속 시도지사 후보에게 투표한 반면 보수 성향 교육감 후보에게 투표한 비율은 31.4%로 훨씬 낮았다. 무소속 시도지사 후보를 선택한 비율은 4.5%였고 중도 성향 교육감을 선택했다는 비율은 26.6%였다. 한편 새정치민주연합, 진보신당, 정의당 등 진보성향 정당 소속 시도지사 와 진보 성향 교육감 후보를 선택한 유권자 비율은 45.3%와 42%로 차이가 크지 않았다.

광역단체장 후보와 교육감 후보 선택에 대한 교차분석 결과, 두 후보의 성향을 일치하여 투표한 유권자 비율은 52.7%로 나타났다. 새누리당 소속 시도지사 와 보수 성향 교육감 후보를 선택했다고 답한 응답자 비율은 24.1%이고 새정치민주연합 등 진보성향 정당 소속 시도지사 와 진보성향 교육감 후보를 선택한 비율은 28.6%였다. 한편 성향을 일치하여 선택하지 않은 응답자 비율도 47.3%로 매우 높았다. 새누리당 소속 시도지사를 선택한 응답자 50.2% 중 보수 성향 교육감을 선택하지 않은 응답자는 26.1%로 과반이상이었다. 진보 성향 정당 소속 시도지사 선택자 45.3%중 진보 성향 교육감을 선택하지 않은 비율도 16.7%로 꽤 높았다.

이상의 논의를 정리하면 교육감 선거와 다른 지방선거에 있어서 투표에 참여하는 행위자체에는 큰 차이가 없는 반면, 유권자의 선거관심도와 후보 선택에서

는 차이가 발견되었다. 따라서 여기서는 두 종류의 선거에 대한 유권자의 관심과 후보선택에 영향을 미치는 요인을 경험적으로 살펴보기 위해 다음과 같이 가설들을 설정하였다. 설문조사 결과 교육감 선거에 대한 관심은 다른 지방선거에 비해 낮게 나타났는데 이는 학부모 등 이해관계자가 아닌 유권자들의 경우 교육감 선거에 대한 관심이 낮기 때문인 것으로 예상해 볼 수 있다.

가설 1: 교육감 선거와 다른 지방선거에 관심을 가진 유권자 집단은 다르기 때문에 두 종류의 선거 관심도에 영향을 미치는 유권자 요인은 다르게 나타날 것이다.

후보 선택에 있어서는 교육감선거에 대한 관심이 저조함에도 불구하고 참여한 유권자들이 많았기 때문에 교육감 후보가 정당 소속이 없음에도 불구하고 시도지사 등과 정치 성향이 유사한 후보에게 투표할 가능성이 있다. 하지만 기존연구나 집합선거 자료, 설문조사에 의하면 많은 유권자들이 성향이 일치하는 후보를 선택하지는 않은 것으로 나타났기 때문에 두 선거의 후보선택에 영향을 미친 유권자 요인은 다르게 나타날 가능성이 있다.

가설 2: 광역단체장 선거와 비교해 볼 때, 교육감 선거에서는 후보 선택에 영향을 미친 독립 변수들의 영향력이 다르게 나타날 것이다.

위의 가설들을 검증하기 위해서 종속변수를 선거관심 있음(1)과 없음(0), 진보성향 후보 선택(1)과 기타 후보 선택(0)으로 상정하고 로지스틱 회귀분석을 사용하였다. 교육감 선거에 있어서 각 종속변수에 영향을 미치는 독립 변수에 대한 기존 연구는 매우 부족하기 때문에 구체적으로 가설을 설정하는 것 뿐 아니라 변수를 코딩하는 것도 어려웠다. 따라서 기초 분석을 통해 교육감 선거와 다른 지방선거에 대한 관심도와 후보 선택과 관련된 독립 변수들을 찾았다. 그리고 각 변수들은 크게 네 가지 범주로 분류하여 분석에 맞게 코딩하였다.

먼저 성별, 세대, 소득, 교육, 지역 등 사회경제적 요인이다. 기존 선거이론을 통해 널리 알려진 바와 같이, 사회경제적 요인은 교육감 선거나 다른 지방선거와

관련이 있었다. 학력 변수는 전문대 이상과 이하로 차이가 나타났고, 소득은 300만 원 이상과 이하로 차이가 났다. 그런데 세대 요인은 교육감 선거에서 3040세대와 다른 세대 간 차이가 발견된 반면 다른 지방선거에서는 젊은 세대에서 늙은 세대로 갈수록 차이가 나타났다. 따라서 세대 요인은 두 유형의 선거 분석에서 각 각 다르게 코딩되어 사용되었다.

다음은 이념과 정당 요인이다. 교육감 선거가 비정치적 선거이므로 중립성이 요구된다 하더라도 현실적으로 선거 자체가 정치적 행위이므로 정당이나 이념 성향과 거리를 두기는 쉽지 않다. 특히 인물이나 정책 등이 부각되지 않고 치러지는 교육감 선거에서 그리 관심이 많지 않은 유권자가 가장 쉽고 편리하면서 믿을 수 있게 사용할 수 있는 잣대는 이념이나 정당 성향일 것이다. 따라서 이념이나 지지 정당 등의 영향력에 대해 기초 분석을 해 본 결과, 교육감 선거와 다른 지방선거에 있어서 이런 정치 성향은 매우 중요한 요인이었다.

세 번째 범주는 세월호 참사와 KBS 보도 논란 등 이번 선거에서 부각된 사건과 이슈였다. 이번 설문조사에서는 유권자들에게 투표할 때 세월호 참사, KBS 보도 논란, 전세 값 폭등, 북한 핵 위협 등 네 가지 이슈에 대해 고려했는지를 물었다. 이 중 전세가 폭등과 북한 핵 위협 이슈가 각 종속변수에 미친 영향은 기초 분석에서 통계적으로 유의미하지 않았기 때문에 회귀분석에서는 변수로 포함하지 않았다. 세월호 사건과 KBS 보도 논란 변수를 고려하였다는 유권자 집단과 아닌 집단 간 차이는 모든 종속변수에서 통계적으로 유의미하였다.

네 번째 독립변수는 국정운영 평가나 정권심판, 지역현안 해결 등 이번 지방선거의 의미 변수로 정리하였다. 기초 분석 결과, 현재 박근혜 대통령이 국정운영을 잘하고 있다고 보는 유권자와 못하고 있다고 보는 유권자 간 차이가 있었다. 또한 이번 지방선거가 박근혜 정부를 심판하는 선거라고 생각하는 유권자와 그렇지 않은 유권자 간 차이도 있었다. 이렇듯 국정운영 평가와 정권 심판 변수는 교육감 선거와 다른 지방선거의 종속변수들과 관련이 있었다. 반면 이번 선거가 중앙정치와는 무관하게 지역현안이 중요한 선거라고 답한 유권자와 아닌 유권자 간 차이는 교육감 선거의 후보 선택 등 일부 종속변수에만 영향을 미친 것으로 나타났다.

2. 분석 결과

기초분석을 토대로 상정된 독립변수들이 변수들 간 영향력을 통제한 후에도 종속변수에 영향을 미쳤는지를 살펴보았다. 지방선거와 교육감선거에 대한 관심은 서로 부가적인 효과를 지닐 수 있기 때문에 이 변수들의 영향력을 통제하기 위해 각 모델에 통제변수로 포함되어졌다. 교육감 선거 관심도와 다른 지방선거 관심도에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과는 <표 3>에 정리되어 있다. 정치적 성격의 지방선거 관심도에는 세대, 성별, 이념성향, 지지 정당, 세월호 사건 변수들이 영향을 미친 것으로 나타났다. 교육감 선거 관심도에 영향을 미친 변수를 보면 세대, 성별, 학력, 소득, 교육감 선거 접전지역, 지지정당 등이 통계적으로 유의미하게 나타났다.

먼저 지방선거에 대한 관심을 보면 나이가 많아질수록, 남자일수록 이번 지방선거에 관심이 있었던 반면 교육감 선거에는 학부모 세대인 3040세대가 다른 세대들 보다 관심이 있었고 남자보다 여자일수록 관심이 있었다. 또한 전문대 이상의 학력 수준을 가진 유권자이거나 소득이 300만 원 이상 인 유권자가 그렇지 않은 유권자 보다 교육감 선거에 관심이 높았던 것을 알 수 있다. 기초 분석에서 교육감 후보자들 간 경쟁이 치열했던 접전지역의 유권자도 그렇지 않은 지역의 유권자 보다 선거에 관심이 있었는데 다른 변수들의 영향력을 통제한 후에도 접전지역은 교육감 선거 관심도에 영향을 미치는 통계적으로 유의미한 요인이었다.⁵⁾ 하지만 이 세 변수는 다른 지방선거 관심도에는 영향을 미치지 않았다.

그리고 이념성향이 있을수록, 지지하는 정당이 있을수록 지방선거에 관심이 있었고 세월호 사건을 중요한 이슈로 고려했다고 답한 유권자들도 그렇지 않은 유권자들보다 관심이 높았다. 지지 정당 변수는 교육감 선거에 대한 관심에도 영향을 미친 반면 이념 성향은 통계적으로 유의미한 요인이 아니었다. 세월호 사건도 일각에서 교육감선거와 관련된 이슈로 보는 시각이 있었지만 교육감 선거관심에

5) 선거관심도에 영향을 미친 지역 변수는 기초 분석에서 거주지나 출신지가 아닌 접전지역으로 나타났다. 접전지역은 당선자와 차점자의 득표율 차이가 10%이하인 지역으로 광역단체장의 경우 인천, 경기, 강원, 대전, 충북, 충남, 부산 등 7개 지역이다. 교육감 선거의 경우는 서울, 인천, 경기, 강원, 충남, 경남, 울산, 제주 등 8개 지역이다.

영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 유권자들에게 이 이슈는 교육쟁점이기 보다는 행정 이슈로 여겨졌을 가능성을 배제할 수 없다. 그 밖에 지방선거의 의미 변수들은 두 종류의 선거 관심도에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 선거 관심도에 영향을 미친 요인 분석(Logistic Regression Analysis)

지방선거 관심				교육감선거 관심			
독립변수	B	S.E.	p	독립변수	B	S.E.	p
연령 (20대->60대 이상)	.262	.057	.000	3040세대	.387	.138	.005
여자	-.542	.140	.000	여자	.425	.133	.001
학력(전문대이상)	-.127	.158	.422	학력(전문대이상)	.684	.144	.000
소득(삼백이상)	-.152	.153	.319	소득(삼백이상)	.469	.145	.001
단체장 접전지역	.024	.139	.863	교육감 접전지역	.273	.132	.039
지지정당 있음	.878	.149	.000	지지정당 있음	.495	.154	.001
이념성향 있음	.500	.141	.000	이념성향 있음	-.221	.139	.112
세월호 사건	.530	.168	.002	세월호 사건	.237	.158	.132
KBS 보도 논란	.173	.168	.305	KBS 보도 논란	.425	.154	.006
국정운영	-.183	.152	.230	국정운영	.022	.145	.881
정권심판	-.096	.157	.543	정권심판	.222	.149	.135
지역현안	-.094	.139	.500	지역현안	.222	.133	.096
교육감선거 관심	1.335	.154	.000	지방선거 관심	1.320	.153	.000
상수항	-.662	.363	.068	상수항	-2.590	.249	.000
N=1192, % correct: 74.2%, -2 log 우도: 1296.583				N=1192, % correct: 70.1%, -2 log 우도: 1394.238			

출처) 한국정치학회 · 한국정당학회 · 한국리서치가 공동 실시한 제6회 전국동시지방선거 유권자 정치의식조사
주) 1. 종속변수: 선거관심(1.있음/0.없음)

- 통계변수: 세대(1.20대, 2.30대, 3.40대, 4.50대, 5.60대 이상), 3040세대(1.30-40대/0.다른 세대)
여자(1.여자/0.남자), 학력(1.전문대 이상/0.고졸이하), 소득(1.300만원 이상/0.300만원 이하)
선거 접전지(1.접전지역/0.기타지역), 이념성향(1.있음/0.없음), 지지정당(1.있음/0.없음)
세월호사건(1.고려했음/0.고려하지 않았음), KBS보도논란(1.고려했음/0.고려하지 않았음)
국정운영(1.못함/0.잘함), 정권심판(1.예/0.아니오), 지역현안(1.예/0.아니오)

3. 유의수준: ***p<.001, **p<.01, *p<.05

두 번째 종속변수인 진보성향 후보 선택에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과는 <표 4>와 같다. 광역단체장과 교육감 후보 선택이 서로 영향을 미칠 수 있기 때문에 이 변수들이 각 모델에 통제변수로 포함되어졌다. 먼저 새누리당이나 무소속 후보가 아닌 새정치민주연합, 진보신당, 정의당 등 진보 성향 정당 소속 광역단체장 후보 선택에 영향을 미친 변수를 보면 출신지, 정당 성향, 국정운영 평가였다. 우리나라 선거에서 매우 오랫동안 후보 선택에 중요한 영향을 미친 요인은 출신지였는데 이번 지방선거에서도 진보성향 정당 소속 시도지사를 선택함에 있어서 호남 출신 변수는 중요했음을 알 수 있다. 또한 박근혜 대통령이 국정운영을 못한다고 생각하는 유권자들이 진보정당 소속 시도지사 후보를 선택한 것을 알 수 있다.

진보성향 교육감 후보자 선택에 있어서는 학부모 세대나 교육감 선거에 대한 관심, 이념, 지지정당 등이 중요한 변수였다. 일반적으로 선거관심도는 투표참여와는 관계가 있어도 후보자 선택과는 밀접한 관련이 있는 변수가 아니다. 선거에 관심이 있는 유권자들이 적극적으로 투표장에 나오지만 관심이 높은 유권자들이 특정 후보에게 표를 몰아주는 일은 드물기 때문이다. 예상대로 진보성향 정당 소속 시도지사 후보 선택에 있어서 지방선거 관심은 중요한 요인이 아니었다. 그런데 재미있게도 교육감 선거에 대한 관심은 교육감 후보자 선택과 연관성이 있었다. 이번 교육감 선거에 관심이 있었던 유권자들이 진보 성향 교육감 후보를 더 많이 선택한 것이다. 또한 이념과 지지정당 등 정치적 성향도 교육감 후보 선택에 영향을 미쳤다.

한편 후보 선택 모델에서는 교육환경 개선이라는 변수가 포함되었다. 지난 2010년 교육감 선거의 경우, 교원평가제, 전교조 명단 공개, 무상급식 등 각 지방 차원에서는 아니더라도 중앙 차원에서 여러 가지 이슈가 있었다. 하지만 이번 선거에서는 정책실종이라는 비판이 나올 만큼 이렇다 할 교육정책 이슈가 없었다. 이번 설문조사에 포함된 자료 중에 후보 선택 시 고려한 정책 중 가장 중요하다고 생각한 정책 두 가지를 선택하는 문항이 있었다. 일자리 창출 및 지역경기 활성화, 취약계층 의료 및 복지 지원 확대, 지역개발, 지역기반 산업 지원 확대, 교육환경 개선, 주민생활환경 개선, 지역격차 해소, 재해 및 사고 안전 등 여러 정책 중 교육관련 정책은 교육환경 개선뿐이었다. 따라서 이 변수와 진보성향 후보 선택

간 관계에 대한 기초 분석을 해보았는데 시도지사와 교육감 후보 선택 모두와 관련이 있었다. 하지만 다른 변수들의 영향력을 통제한 후 이 변수의 영향력은 유의미하지 않았다.

〈표 4〉 후보선택에 영향을 미친 요인 분석(Logistic Regression Analysis)

광역단체장 -아권후보 선택				교육감 -진보 성향 후보 선택			
독립변수	B	S.E.	p	독립변수	B	S.E.	p
연령(20대->60대 이상)	-.060	.097	.534	3040 세대	.474	.185	.010
여자	-.151	.236	.523	여자	-.077	.175	.658
학력(전문대이상)	.167	.266	.530	학력(전문대이상)	.214	.188	.255
소득(삼백이상)	-.189	.253	.456	소득(삼백이상)	.436	.187	.019
호남출신	1.393	.387	.000	호남출신	-.310	.236	.188
지방선거 관심	-.201	.271	.458	지방선거 관심	.131	.212	.537
교육감선거 관심	-.047	.253	.852	교육감선거 관심	.625	.181	.001
이념(보수->진보)	.063	.174	.716	이념(보수->진보)	.571	.126	.000
정당(새누리->새정치)	1.959	.185	.000	정당(새누리->새정치)	.353	.154	.022
교육환경개선	-.252	.447	.573	교육환경개선	-.167	.315	.596
세월호 사건	-.282	.283	.319	세월호 사건	-.132	.212	.533
KBS 보도 논란	.097	.276	.726	KBS 보도 논란	.327	.203	.106
국정운영 못함	1.024	.265	.000	국정운영 못함	.271	.212	.202
정권심판	.420	.265	.113	정권심판	-.237	.196	.227
지역현안	-.025	.237	.916	지역현안	-.171	.176	.330
진보교육감	1.142	.247	.000	시도지사	1.040	.242	.000
상수항	-4.183	.697	.000	상수항	-3.560	.365	.000
N=827, % correct: 87.4%, -2 log 우도: 518.983				N=827, % correct: 75.8%, -2 log 우도: 841.851			

출처) 한국정치학회 · 한국정당학회 · 한국리서치가 공동 실시한 제6회 전국동시지방선거 유권자 정치의식조사
주) 1. 종속변수: 후보선택(1.진보성향 후보에게 투표/0.기타 후보에게 투표)

2. 통제변수: 세대(1.20대, 2.30대, 3.40대, 4.50대, 5.60대 이상), 3040세대(1.30-40대/0.다른 세대), 여자(1.여자/0.남자), 학력(1.전문대 이상/0.고졸이하), 소득(1.300만원 이상/0.300만원 이하) 출신(1.호남 출신/0.기타지역), 선거 관심(1.있음/0.없음), 이념 성향(1.보수, 2.중도, 3.진보) 지지 정당(1.새누리당, 2.무당파, 3.새정치민주연합, 통합진보당, 정의당 등) 세월호 사건(1.고려했음/0.고려하지 않았음), KBS보도 논란(1.고려했음/0.고려하지 않았음) 교육환경개선(1.교육환경개선 정책/0.기타 정책), 국정운영(1.못함/0.잘함), 정권심판(1.예/0.아니오), 지역현안(1.예/0.아니오)
3. 유의수준: ***p<.001, **p<.01, *p<.05

이상의 분석 결과를 요약하면 가설 1에서 예측한 것처럼 교육감 선거 관심에 영향을 미친 요인은 다른 지방선거 관심에 영향을 미친 요인과는 다른 것을 알 수 있다. 특히 사회경제적 변수들에서 큰 차이가 발견되었다. 정치적 성격의 지방선거에는 남자일수록, 나이가 많을수록, 이념성향이 있는 유권자일수록 그리고 세월호 사건을 선거이슈로 고려한 유권자들일수록 그렇지 않은 유권자보다 관심이 있었다. 반면 교육감 선거에 대한 관심은 여자일수록, 3040 세대일수록, 학력과 소득 수준이 높은 유권자일수록, 교육감 선거 경쟁이 치열한 지역의 유권자일수록 더 높았다. 교육감 후보 선택에 영향을 미친 요인도 가설 2에서 예상한 대로 시도지사 후보 선택에 영향을 미친 요인과는 다른 것을 알 수 있다. 시도지사 선택에 있어서 출신지나 국정운영 변수가 중요한 요인인 반면 교육감 후보 선택에는 3040 세대, 교육감 선거 관심, 이념 변수가 중요했다.

IV. 결론

2014년 교육감 선거를 전후로 현행 교육감 직선제를 둘러싼 논란이 뜨겁다. 논란의 와중에 선거일이 임박하면서 가장 시급한 문제점인 투표용지에 대한 대책만 마련되었다. 반면 두 번째 동시지방선거로 치러지는 교육감 선거에 대한 무관심과 정치화 문제 등에 대한 대책은 심도 있게 마련되지 못했다. 때문에 선거가 끝난 직후 직선제 폐지 논란이 재 점화 되고 있는 것이다. 이 연구는 유권자의 관심이 저조한 상황에서 교육감 선거가 정치적 성격의 지방선거와 동시에 치

러지는 문제점에 주목하였다. 무관심한 유권자들이 정보를 충분히 수집하지 않은 채 투표에 참여한다면 올바른 선택을 하기 어렵고 선거결과는 왜곡되는 등 교육감 선거가 정치선거에 종속될 수 있다. 실제로 유권자들이 두 종류의 선거를 구별하지 못하여 교육감 선거에서도 다른 지방선거에서와 같은 행태를 보이는지를 살펴보기 위해 경험적 분석이 필요했다.

따라서 이 연구에서는 2014년 유권자 설문조사 자료를 바탕으로 교육감 선거와 다른 지방선거에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 분석 결과 두 선거에 대한 유권자의 투표참여 행태에서 차이가 없었다. 반면 교육감 선거와 다른 지방선거에 대한 관심에 영향을 미치는 변수들은 차이가 나는 것으로 확인되었다. 특히 성별과 세대에서 차이가 났는데 지방선거에는 남자일수록, 나이가 많을수록 관심이 있는 반면, 교육감 선거에 대한 관심은 여자일수록, 3040 세대일수록 관심이 높았다. 이런 차이는 후보 선택에서도 유사하게 나타났다. 시도지사 후보 선택에 있어서 출신지나 국정운영평가가 중요한 요인이었지만 교육감 후보 선택에서는 아니었다. 대신 학부모 세대나 교육감 선거에 대한 관심이 중요한 요인이었다.

이런 분석 결과를 통해 다른 지방선거와는 차별화된 교육감 선거의 특징이 있음을 알 수 있다. 동시에 성격이 다른 두 가지 선거를 치른다 하더라도 유권자들이 무지하고 무분별하게 두 선거를 대하지는 않는다는 것이다. 직선제가 아닌 다른 제도를 도입했을 때도 민의가 왜곡될 수 있는 가능성도 보였다. 이번 교육감 선거에서는 학부모일 가능성이 큰 3040세대 유권자나 교육감 선거에 관심이 있는 유권자일수록 진보 성향 후보자를 선택한 것으로 나타났다. 이런 선거결과만을 놓고 볼 때, 만약 학부모나 교육감 선거에 관심이 있는 사람만 참여하는 제한적 직선제가 도입되었더라면 진보 성향 후보가 더 많이 당선되었을 가능성이 있다.

유권자 행태에 대한 이 연구의 결과는 동시선거로 실시되는 현 직선제가 절망적이지는 않다는 시사점을 준다. 때문에 동시선거로 실시된 교육감 직선 경험이 두 번 밖에 없는 현 시점에서 새로운 제도적 방안을 모색하기 보다는 현 제도를 보완하고 더 나은 제도로 정착해나가는 것이 바람직하다고 본다. 물론 교육감 선거가 정치화, 이념화되는 것을 막기 위해서는 직선제 폐지라는 극약처방이 아닌 현 상황에서 고려해 볼 수 있는 방안들에 대한 연구가 심도 깊게 이루어져야

한다. 본 연구는 동시선거로 실시된 교육감 선거에 대한 투표행태에 어떤 특징이 나타나는지를 탐색적 수준에서 밝히고 있다. 이런 결과가 의미하는 바를 심도 있게 논의하기 위해 향후 교육감 선거에서 이념이나 정치성향의 중요성에 대한 정밀한 분석이 필요하다고 본다.

예를 들면 이 연구에서 유권자들의 정당 성향이나 이념적 차이가 교육감 선거에 중요한 요인임을 확인했다. 이런 결과에 대해 교육감 선거지만 교육 정책이나 이슈가 거의 없고 이번 선거에서처럼 교육경력이 없는 후보자도 출마가 가능하여 정치권 인사들이 나서는 선거라면 유권자가 믿을 수 있는 잣대는 이념이나 정치 성향일 것이라는 해석이 가능하다. 교육감 후보와 정책의 이념화는 너무 극단적이거나 포퓰리즘적인 것은 문제이지만 교육 정책과 주장 자체가 이념 중심인 것은 자연스러운 현상으로 볼 수도 있다. 교육 정책은 사회 정의와 교육 기회의 평등을 추구할 것인지, 개인의 자유와 선택, 또는 경쟁을 통한 교육의 질 향상을 추구할 것인지 등 이념적 가치를 기본으로 수립되기 때문이다. 하지만 좀 더 깊이 있는 이해와 논의를 위해 추후 더 세련된 연구모형과 기법으로 교육감 선거의 유권자 투표행태 분석이 이루어지길 희망한다.

【참고문헌】

- 고전. 2011. "일본의 교육장 제도의 특징과 시사점." 『비교교육연구』 21권 5호, 83-104.
- 권동택, 최봉섭. 2012. "영국 교육감 제도의 특징과 시사점." 『비교교육연구』 22권 1호, 25-43.
- 권혁운. 2011. "교육감 직선제의 쟁점과 개선방안." 『교육정치학연구』 18집 2호, 33-56.
- 김범수. 2011. "2010년 교육위원선거에서의 투표용지 순서효과." 『동서연구』 23권 1호, 65-101.
- 김범수, 서재권. 2012. "투표용지의 순서효과와 기호효과: 제4회 동시지방선거 기초의원선거 분석." 『한국정치학회보』 46집 2호, 141-161.
- 김철우. 2012. "교육자치기관장 선출제도 국제비교연구: 지방교육자치이념의 구현정도를 중심으로." 『한국인사행정학회보』 11권 1호, 151-174.
- 문은영. 2012. "투표용지의 정치적 효과." 『선거연구』 2호, 243-263.
- 이덕난. 2010. "교육감 직선제 폐지 및 교육·일반자치 통합 논의에 대한 검토." 『이슈와 논점』 137호, 국회입법조사처.
- 이덕난, 이정진. 2011. "주요국의 교육감 선출제도 및 시사점." 『이슈와 논점』 291호, 국회입법조사처.
- 이상철. 2011. "교육감 주민직선제 주요 쟁점과 향후 과제: 2010년 전국동시 교육감 선거 결과를 중심으로." 『교육문제연구』 41권, 247-274.
- 이현우. 1998. "동시선거제도와 유권자의 선택." 조중빈(편). 『한국의 선거 III: 1998년 지방선거를 중심으로』, 249-292. 서울: 푸른길.
- 송기창. 2010. "지방교육행정체제 개편의 쟁점과 과제." 『교육행정학연구』 28권 4호, 405-429.
- 송기창, 박소영. 2011. "2010년 교육감 및 교육의원 선거의 기호효과에 관한 연구." 『교육행정학연구』 29권 2호, 239-260.
- 조진만, 윤상진. 2012. "광역단체장선거와 교육감선거 동시 실시와 유권자의 투표 선택: 경기도 사례에 대한 경험적 분석." 『사회과학연구』 20권 2호, 202-230.
- 주철안. 2014. "현행 교육감 선거 및 교육상임위원회제도 진단 및 개선연구." 『수산해양교육연구』 26권 1호, 22-33.
- 최영출, 정영수, 윤유진, 이인희, 김민희. 2009. 『해의 지방교육행정체제에 관한 연구』. 한국지방교육연구센터.
- 황아란, 박수정. 2012. "미국 교육감 선출제도의 특징과 시사점." 『한국비교정부학보』 16권 2호, 101-122.

- Koppell, Jonathan GS and Jennifer A. Steen. 2004. "The Effects of Ballot Position on Election Outcomes." *The Journal of Politics*, Vol 66 No 1: 267-281.
- Miller, Joanne M. and Jon A. Krosnick. 1998. "The Impact of Candidate Name Order on Election Outcomes." *Public Opinion Quarterly*, Vol 62: 291-330.
- Remy, Richard C. 2010. *United States Government: Democracy in Action*. New York: Prentice Hall.
- Shively, Philipe. 2008. *Power and Choice*. New York: McGraw Hill.

투고일: 2014.09.16.

심사일: 2014.10.15.

게재확정일: 2014.10.19

【ABSTRACT】

Examining Voting Behavior in the 2014 Educational Superintendent Election

Seo, Hyun-Jin | Sungshin Women's University

This study focuses voting behavior on 2014 Korean Superintendent election as well as the 6th Local Election. There has been an argument for reforming the direct election system of Superintendent. It is because many voters have been blamed to confuse superintendent election as a part of political elections, since it is held simultaneously with local elections in 2010. More seriously, some voters have been criticized to cast their vote without interest and sufficient information on superintendent candidates. Therefore it is doubted election results might have been distorted. However it is found little empirical evidence for voting behavior to support these critical arguments, based on survey data analyses from the Korean Political Science Association and the Korean Political Party Studies Association.